

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๑๙ /๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖

วันที่ ๑๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลแรงงานกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยในเรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖ ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณา วินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ส่วนคำโต้แย้งของจำเลยในเรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖ ที่ได้แย้งว่า กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายบริหารตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔

วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ เมื่อเรื่องพิจารณาทั้งสอง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้ เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖ เป็นสำนวนคดีหลัก และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องในส่วนที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับพิจารณาวินิจฉัยประกอบความเห็น และข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ เอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและ เสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้ บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุ เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่าง เป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๓๓ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๔ (๕) ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุน” และมาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ หน่วยงานของรัฐนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเพื่อมีงานทำ มีรายได้ ไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังขาดมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ สมควรกำหนดให้สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติมีฐานะเป็นกรม และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือคนพิการให้ได้รับสิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้น รวมทั้งกำหนดให้องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คนพิการมีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมากขึ้น ตลอดจนกำหนดให้มีศูนย์บริการคนพิการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริการ และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นวินิจฉัยที่หนึ่ง ที่ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ นั้น จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ บัญญัติให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงาน ตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บังคับเพียงนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๓๓ ต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หากหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน กลับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าว อีกทั้งกรณีหน่วยงานของรัฐกฎหมายมิได้ระบุว่าต้องมีจำนวนลูกจ้างในอัตราส่วนเท่าใดจึงจะต้องรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ บทบัญญัติมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ นายจ้างที่เป็นเอกชนโดยไม่เท่าเทียมกัน เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพการเข้าทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐเกินสมควรแก่เหตุโดยปริยาย กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการ และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิของคนพิการในการทำงานในหน่วยงานของรัฐไว้ อีกทั้งไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายใช้บังคับแก่นายจ้างที่เป็นเอกชนเท่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพิ่มหลักการใหม่ที่สำคัญในการคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องของความพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานอย่างเท่าเทียมและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขเช่นบุคคลทั่วไป ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD) ของ

สหประชาชาติ และอนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) ค.ศ. ๑๙๘๓ (ฉบับที่ ๑๕๙) (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องให้การรับรองสิทธิของคนพิการในการทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความพิการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงาน และมุ่งให้คนพิการมีโอกาสด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานในตลาดแรงงาน รวมถึงให้มีการรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐด้วย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงรับรองสิทธิของคนพิการโดยห้ามมิให้เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องของความพิการไว้เช่นเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ ส่งเสริมให้คนพิการมีสิทธิในด้านต่าง ๆ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานได้เสมือนคนปกติทั่วไป ดังเช่น สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านแรงงาน สิทธิในการฟื้นฟูสมรรถภาพและการฝึกอาชีพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ อันมีผลบังคับใช้ทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ ที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงานนั้น บทบัญญัติดังกล่าวรับรองสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการโดยให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓ กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วนลูกจ้างที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน และข้อ ๔ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วนผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวรับรองสิทธิในการ

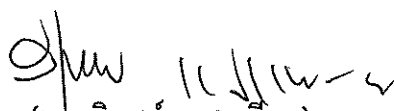
ได้รับการจ้างงานและการประกอบอาชีพของคนพิการทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำอย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการ และคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน รวมถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยบุคคลจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๓๓ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนบทยุติมาตรานี้เป็นการกำหนดทางเลือกให้แก่ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานสามารถใช้วิธีส่งเงินเข้ากองทุนก็ได้ และหากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ หรือหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ ก็อาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ แทนก็ได้ แม้มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง จะไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนเช่นเดียวกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเอกชนก็ตาม แต่ก็ด้วยเหตุที่กองทุนส่วนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้เพียงพอแก่การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และหากหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการบริหารงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าวอีก ก็จะเป็นการจ่ายเงินงบประมาณเข้ากองทุนที่ซ้ำซ้อน กฎหมายจึงมิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนด้วย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มิใช่บทบัญญัติที่ไปจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพการเข้าทำงานของคนพิการในหน่วยงานภาครัฐโดยปริยาย เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ก่อให้เกิดผลดีต่อทุกฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถได้รับประโยชน์ทางภาษีหากมีการจ้างงานคนพิการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคสาม และฝ่ายคนพิการซึ่งได้รับการจ้างงานนั้นมีรายได้ไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม ทั้งยังเกิดความภาคภูมิใจว่าตนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป รวมทั้งฝ่ายรัฐได้รับประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีจากรายได้

ซึ่งมาจากคนพิการที่ได้รับการจ้างงาน บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับคนพิการเข้าทำงานเพื่อให้คนพิการมีโอกาสทำงานได้อย่างเต็มที่หรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป ภายใต้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองคนพิการ ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐในการรับคนพิการเข้าทำงานอยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ และเมื่อ ชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ประเด็นวินิจฉัยที่สอง ที่ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ นั้น จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติที่จัดระเบียบในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยบีบบังคับให้ผู้ประกอบการรับคนพิการเข้าทำงาน หรือให้ส่งเงินเข้ากองทุนโดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า เสรีภาพในการประกอบอาชีพ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ซึ่งรัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง โดยต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น หรือทำให้บุคคลไม่สามารถเข้าประกอบอาชีพนั้นได้ด้วยเหตุที่ไม่เกี่ยวกับความรู้ในอาชีพนั้น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันทางอาชีพหรือวิชาชีพ หรือสร้างกลไกที่เป็นอุปสรรคหรือภาระของผู้ประกอบอาชีพโดยไม่จำเป็น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

คนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติที่สร้างทางเลือกให้แก่ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการในการจ้างงานคนพิการ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานประกอบการนั้น ๆ มิได้ก่อให้เกิดภาระในการประกอบธุรกิจแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจนเกินสมควร อันจะกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลหรือสถานประกอบการ แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์แก่การประกอบธุรกิจของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ