

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖

วันที่ ๑๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลแรงงานกลาง

ผู้ร้อง

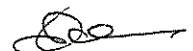
ผู้ถูกร้อง

ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยรวม ๒ คำร้อง (คดีหมายเลขดำที่ ร ๓๕๕๘/๒๕๖๕ และคดีหมายเลขดำที่ ร ๒๕๑๒/๒๕๖๖) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องจำเลย ๒ คดี (คดีหมายเลขดำที่ ร ๓๕๕๘/๒๕๖๕ และคดีหมายเลขดำที่ ร ๒๕๑๒/๒๕๖๖) ต่อศาลแรงงานกลางว่าจำเลย เป็นนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีจำนวนลูกจ้างที่ไม่ใช่คนพิการตามอัตราส่วนที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องรับคนพิการเข้าทำงาน หากไม่ประสงค์รับคนพิการเข้าทำงานหรือให้สัมปทานจะต้องนำส่งเงิน เข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามกฎหมาย ปรากฏว่าจำเลยมิได้รับคนพิการ เข้าทำงานและมิได้ส่งเงินเข้ากองทุนตามที่กฎหมายกำหนด โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยปฏิบัติตาม กฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ไม่สามารถบริหารจัดการกองทุน เพื่อดำเนินการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้อย่างทั่วถึง โจทก์ฟ้องจำเลยเป็นคดี ต่อศาลแรงงานกลางเรียกให้จำเลยชำระเงินแก่โจทก์เพื่อนำเงินส่งเข้ากองทุนเป็นรายปี

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖)

จำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ร ๓๕๕๘/๒๕๖๕ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ บัญญัติให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสม กับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการ



ที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓ โดยที่มาตรา ๓๔ ประกอบกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๕ บังคับเพียงนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๓๓ ต้องส่งเงินเข้ากองทุน แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน กลับไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายมิได้ระบุว่าหน่วยงานของรัฐต้องมีจำนวนลูกจ้างในอัตราส่วนเท่าใด จึงจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน บทบัญญัติมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ จึงขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระให้แก่นายจ้างที่เป็นเอกชนโดยไม่เท่าเทียมกัน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพการเข้าทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐเกินสมควรแก่เหตุโดยปริยาย กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายใช้บังคับแก่นายจ้างที่เป็นเอกชนเท่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ จำเลยขอให้ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

#### คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖)

จำเลยในคดีหมายเลขคำที่ ร ๒๕๑๒/๒๕๖๖ ได้แย้งว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงานในอัตราจ้างงานทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน ถ้าไม่รับคนพิการเข้าทำงานและมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายปีนั้น เป็นการจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพเกินความจำเป็น จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นการบีบบังคับให้ผู้ประกอบการรับคนพิการเข้าทำงานทั้ง ๆ ที่ไม่มีคุณสมบัติตามลักษณะงาน หากไม่รับเข้าทำงานไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ถูกบังคับให้ส่งเงินเข้ากองทุนโดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยที่คนพิการไม่ได้ทำงานตอบแทนแต่ได้รับค่าจ้างตอบแทนเข้ากองทุน ในขณะที่เดียวกันคนพิการอาจไปทำงานที่อื่นได้ตามคุณสมบัติที่เหมาะสมตามลักษณะงาน ทำให้คนพิการได้รับค่าจ้างสองทางในเวลาเดียวกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคดีรวม ๒ คำร้อง โดยคำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า



พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดให้นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงานในอัตราการจ้างงานทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน ถ้าไม่รับคนพิการเข้าทำงานและไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ คำร้องทั้งสองเรื่องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ในส่วนคำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖) ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมี得有ข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖) ที่ได้แย้งว่า กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการวางหลักเกณฑ์โดยอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่



คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวเนื่องกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖ เป็นสำนวนคดีหลัก

### ประเด็นวินิจฉัย

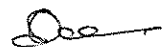
ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่

### ความเห็น

ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับอยู่แล้ว ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงเห็นกันว่าสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น กำหนดให้การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการจะกระทำได้ และมาตรา ๕๔ กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) ค.ศ. ๑๙๘๓ โดยกำหนดให้รัฐภาคีจัดให้มีนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ เพื่อให้นำไปใช้ปฏิบัติได้ และดำเนินงานเพื่อให้คนพิการมีความมั่นคงในการจ้างงานและมีความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อคนพิการจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดแนวทางการคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อการมีงานทำของคนพิการ และในเวลาต่อมา ประเทศไทยยังเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities หรือ CRPD) โดยมีการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



ในส่วนของมาตรการเพื่อให้มีการจ้างงานคนพิการเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ โดยกฎหมายกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนด ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุน ทั้งนี้ มาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดทั้งในเชิงบังคับ และในเชิงส่งเสริม กล่าวคือ ใช้มาตรการบังคับในกรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต้องส่งเงินเข้ากองทุน แต่ไม่ได้ส่ง ส่งล่าช้า หรือส่งเงินไม่ครบถ้วน กฎหมายกำหนดในมาตรา ๓๔ วรรคสอง ให้เอกชนดังกล่าวเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน รวมถึงมาตรา ๓๖ ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือให้อัยตทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ไม่ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ ด้วย ในขณะที่มีมาตรการเชิงส่งเสริมตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม โดยบัญญัติรับรองสิทธิของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุน ให้มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดและยังได้เพิ่มทางเลือกตามมาตรา ๓๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานหรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานและไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนด้วย หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน หรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ผักงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ นอกจากนี้ ตามมาตรา ๓๘ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่จ้างคนพิการเข้าทำงานมากกว่าร้อยละหกสิบของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น โดยมีระยะเวลาจ้างเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันในปีภาษีใด มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ในปีภาษีนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย

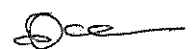


อนึ่ง ในการดำเนินมาตรการเพื่อให้บรรลุผลตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีอำนาจประกาศโฆษณาข้อมูลการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ต่อสาธารณชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และวรรคสองของมาตรานี้ ในกรณี ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะพิจารณาให้สัมปทาน การส่งเสริมการลงทุน การประกาศเกียรติคุณ สินเชื่อ รางวัล เครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการใดให้นำข้อมูลที่ได้ประกาศตามวรรคหนึ่งมาประกอบการพิจารณาด้วย เมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมาทำให้เห็นว่ากฎหมายนี้มุ่งที่จะใช้มาตรการในเชิงส่งเสริมให้นายจ้างหรือสถานประกอบการร่วมมือกับรัฐในการจ้างงานคนพิการ

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

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ บัญญัติให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงาน ของรัฐตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมาตรา ๓๔ บังคับเพียงนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนด ในมาตรา ๓๓ ต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ส่วนหน่วยงานของรัฐที่ไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานกลับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายมีได้ระบุไว้ว่าหน่วยงานของรัฐ ต้องมีจำนวนลูกจ้างในอัตราส่วนเท่าใดจึงจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน บทบัญญัติมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระให้แก่นายจ้างที่เป็นเอกชนโดยไม่เท่าเทียมกัน เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพการเข้าทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐเกินสมควรแก่เหตุโดยปริยาย กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการและไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิของคนพิการในการทำงานในหน่วยงานของรัฐไว้ อีกทั้งไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายใช้บังคับแก่นายจ้างที่เป็นเอกชนเท่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๓๓ ให้ส่งเงินเข้ากองทุน บทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดทางเลือกให้แก่นายจ้าง



หรือเจ้าของสถานประกอบการที่ไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานสามารถใช้วิธีส่งเงินเข้ากองทุนก็ได้ และหากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ หรือหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ ก็อาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงานหรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ แทนก็ได้ แม้มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง จะไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนเช่นเดียวกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเอกชนก็ตาม แต่ก็ด้วยเหตุที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) อยู่แล้ว และหากหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการบริหารงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าวอีก ก็จะเป็นการจ่ายเงินงบประมาณเข้ากองทุนที่ซ้ำซ้อน กฎหมายจึงมิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนด้วย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มิใช่บทบัญญัติที่ไปจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพการเข้าทำงานของคนพิการในหน่วยงานภาครัฐโดยปริยาย เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะในเชิงส่งเสริม กล่าวคือ กำหนดมาตรการที่เป็นทางเลือกแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่อยู่ในเกณฑ์ของกฎหมายในการจะเลือกจ้างงานคนพิการ หรือในกรณีที่ไม่จ้างงานคนพิการ ก็อาจส่งเงินเข้ากองทุนหรือเลือกดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่คนพิการตามที่กฎหมายกำหนด แม้ในด้านหนึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชน แต่ในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดมาตรการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย ไม่ว่าจะเป็นได้รับประโยชน์ในการยกเว้นภาษีตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม<sup>๑</sup> รวมถึงได้รับสิทธิประโยชน์อื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคสอง ในขณะที่ผลของกฎหมายดังกล่าว ย่อมส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการ และทำให้คนพิการ ซึ่งได้รับการจ้างงานมีรายได้ ไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม ทำให้คนพิการมีโอกาสทำงานได้อย่างเต็มที่ หรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป รวมถึงภาครัฐ

<sup>๑</sup> ประกอบพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๙๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๕๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๔



ได้รับประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีจากรายได้ของธุรกิจซึ่งจ้างงานคนพิการ รวมถึงรายได้ที่มาจากคนพิการที่ได้รับการจ้างงานอีกด้วย

ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง จะเป็นบทบัญญัติที่วางข้อปฏิบัติแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยเฉพาะการจ้างงานเพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติศักดิ์ศรี ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) ค.ศ. ๑๙๘๓ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD) อันเป็นมาตรฐานสากลซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและนานาอารยประเทศถือปฏิบัติ และเมื่อพิจารณาผลกระทบของมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวในเชิงเป็นภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว เห็นว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติที่จัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพเกินความจำเป็น จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยบีบบังคับให้ผู้ประกอบการรับคนพิการเข้าทำงานหรือให้ส่งเงินเข้ากองทุนโดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น


เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันตามหลักความเสมอภาคของบุคคล โดยให้รัฐกำหนดมาตรการเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้คนพิการสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพในโอกาสที่จะเข้าทำงานได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น การกำหนดมาตรการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ โดยกำหนดทางเลือกแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการในการที่จะเลือกจ้างงานคนพิการ หรือการส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ และหากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุน





ตามมาตรา ๓๔ ก็อาจเลือกให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่างงาน หรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงานหรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ แทนก็ได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนอกจากเปิดทางเลือกให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการพิจารณาดำเนินการ ตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับสถานประกอบการนั้น ๆ แล้ว รัฐยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์ ตอบแทนเพื่อเป็นการลดภาระในทางภาษีตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม และมาตรา ๓๘ รวมถึงการให้ ประโยชน์อื่น ๆ ตอบแทนแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการดังที่บัญญัติในมาตรา ๓๙ วรรคสอง อีกด้วย อันเป็นแนวทางที่กฎหมายมุ่งไม่ให้เกิดภาระในการประกอบธุรกิจแก่นายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการจนเกินสมควร อันจะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล หรือสถานประกอบการ และแม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ ในการให้หลักประกันสิทธิตามหลักความเสมอภาคประกอบกับมาตรการทางเลือกและผลตอบแทน แก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการตามที่กฎหมายกำหนดดังได้กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าลักษณะ ของการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นคนพิการที่จะมีโอกาสได้รับการจ้างงาน และสามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้กระทำได้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ 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



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ