สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยรวม ๒ คำร้อง (บริษัท เดซติเนชั่น รีสอร์ทส์ จำกัด ในคดีหมายเลขดำที่ ร ๓๕๕๘/๒๕๖๕ และบริษัท เมทเท็กซ์ ไวร์ คัท จำกัด ในคดีหมายเลขดำที่ ร ๒๕๑๒/๒๕๖๖) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัท เดซติเนชั่น รีสอร์ทส์ จำกัด เป็นจำเลยต่อศาลแรงงานกลางว่า จำเลยเป็นนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนด หรือส่งเสริมอาชีพคนพิการโดยการให้สัมปทานในแต่ละปี หากไม่ประสงค์รับคนพิการเข้าทำงานหรือให้สัมปทานจะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามกฎหมาย แต่จำเลยมิได้รายงานผลการรับคนพิการเข้าทำงานหรือให้สัมปทานใด ๆ แก่คนพิการให้โจทก์ทราบ และมิได้ส่งเงินเข้ากองทุนตามที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ โจทก์ฟ้องจำเลยต่อศาลแรงงานกลางเรียกให้ชำระเงินแก่โจทก์เพื่อนำส่งเข้ากองทุนเป็นรายปีพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ระหว่างการพิจารณาคดี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ บังคับเพียงนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มิได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๓๓ ต้องส่งเงินเข้ากองทุน แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน กลับไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุน อีกทั้งกฎหมายมิได้ระบุว่าหน่วยงานของรัฐต้องมีจำนวนลูกจ้างในอัตราส่วนเท่าใดจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระแก่นายจ้างที่เป็นเอกชนโดยไม่เท่าเทียมกัน จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพการเข้าทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐเกินสมควรแก่เหตุโดยปริยาย กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายใช้บังคับแก่นายจ้างที่เป็นเอกชนเท่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัท เมทเท็กซ์ ไวร์ คัท จำกัด เป็นจำเลยต่อศาลแรงงานกลาง มีเนื้อหาคำฟ้องลักษณะเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง ระหว่างการพิจารณาคดี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ประกอบกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงานทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน ถ้าไม่รับคนพิการเข้าทำงานและมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายปีนั้น เป็นการจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพเกินความจำเป็น จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ บีบบังคับให้

ผู้ประกอบการรับคนพิการเข้าทำงานทั้งที่ไม่มีคุณสมบัติตามลักษณะงาน และหากไม่รับเข้าทำงานไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ถูกบังคับให้ส่งเงินเข้ากองทุนโดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ คนพิการไม่ได้ทำงานตอบแทน แต่ได้รับค่าจ้างตอบแทนเข้ากองทุน และอาจไปทำงานที่อื่นได้ตามคุณสมบัติที่เหมาะสมของลักษณะงาน ทำให้คนพิการได้รับค่าจ้างสองทางในเวลาเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๖) พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแรงงานกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๖) พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแรงงานกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่

ทั้งนี้ จำเลยทั้งสองคำร้องไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคสองและวรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ อย่างไร ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ ที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิคนพิการให้ได้รับการจ้างงานและการประกอบอาชีพทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำอย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และเป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน สำหรับมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มิได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๓๓ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง (๕) ในอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การส่งเสริมและการดำเนินงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การศึกษาและการประกอบอาชีพ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ แม้มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนเช่นเดียวกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเอกชนก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่เงินกองทุนส่วนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้เพียงพอแก่การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐต้องส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าวอีกจะเป็นการจ่ายเงินออกจากงบประมาณแผ่นดินเข้ากองทุนที่ซ้ำซ้อน เป็นภาระด้านงบประมาณสำหรับรัฐและเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนกลุ่มอื่น ๆ กฎหมายจึงมิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนด้วย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์กันและมิได้กำหนดโดยเด็ดขาดหรือโดยไม่มีเงื่อนไข เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับคนพิการเข้าทำงานเพื่อให้มีโอกาสทำงานได้อย่างเต็มที่หรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป ภายใต้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองคนพิการ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วประโยชน์สาธารณะย่อมมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานของรัฐและนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติที่สร้างทางเลือกให้แก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการในการจ้างงานคนพิการตามลักษณะของงาน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานประกอบการนั้น ๆ กำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้คนพิการได้มีสิทธิในการได้รับการจ้างงานอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพของคนพิการเพียงเท่าที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งยังเป็นประโยชน์แก่การประกอบธุรกิจของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ อันเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า 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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๔๘ ก วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายจักรกฤษณ์ อุตโม
นายศรชัย อำนวย ผอ.กค.๘
นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.สค.๓
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี

นางสาวชุติภา สุขเนียม
นายชัยธร หัตถกรรม ผอ.กค.๑๑
นางวรรณารัตน์ เกษมสันต์ ณ อยุธยา ผอ.สค.๔
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายจักรกฤษณ์ อุตโม
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ
นางสาวชุติภา สุขเนียม
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ รอง ลศร. ตรวจ
นายสุทธิรักษ์ ทรงศิวิไล ลศร. ตรวจ