

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๖

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแรงงานกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างแรงงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน การจัดสถานที่ และอุปกรณ์ในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร และนายจ้างมีแรงงานที่มีคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อความเจริญและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ เพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ โดยมาตรา ๑๑๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น ตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างโดยเหตุเกษียณอายุ ทั้งที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน หรือตามที่นายจ้างกำหนด หรือโดยการแสดงเจตนาเกษียณอายุของลูกจ้าง


ข้อโต้แย้งของโจทก์มีว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นในช่วงของคณะรัฐประหาร ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีการถ่วงถ่วงของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย และไม่มีการพิจารณาถึงกฎหมายในบริบทเดียวกันที่สนับสนุนสวัสดิการของลูกจ้างและเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างที่มีมานานแล้ว เช่น ในกรณีของโจทก์ที่จัดสวัสดิการกรณีเกษียณอายุไว้ให้โดยได้รับประโยชน์มากกว่าและก่อนที่จะมีการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ทำให้นายจ้างซึ่งได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีที่เกษียณอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มิได้ตราขึ้นโดยคณะรัฐประหารแต่อย่างใด พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้วางหลักเรื่องค่าชดเชยไว้ว่า ตามหลักทั่วไปนายจ้าง



ต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างเมื่อมีการเลิกจ้างเกิดขึ้น โดยการเลิกจ้างนอกจากจะใช้หลักของการแสดงเจตนาตามหลักนิติกรรมแล้ว ยังได้ให้ความหมายของคำว่า “เลิกจ้าง” ว่าหมายความว่าความถึงกรณีที่เกิดการกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่ยอมจ่ายค่าจ้างให้ก็ถือว่าเป็นการเลิกจ้างเช่นเดียวกัน เหตุผลเนื่องจากในความเป็นจริงนายจ้างอาจจะไม่ได้มีการแจ้งเลิกจ้างลูกจ้างตามหลักสัญญาจ้าง แต่นายจ้างแสดงออกซึ่งพฤติกรรมบางอย่างที่ถือเสมือนว่านายจ้างได้เลิกจ้างลูกจ้าง ดังนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดพฤติการณ์ที่ถือว่านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างไว้ในมาตรา ๑๑๘ วรรคสองว่า “การเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ หมายความว่า การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป”

สำหรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างโดยเหตุเกษียณอายุ โดยวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าการเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้เป็นการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง เป็นการเลิกจ้างโดยอาศัยข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้มีความชัดเจน และเกิดความเป็นธรรมกับลูกจ้าง และในวรรคสอง กำหนดให้กรณีที่ไม่มีข้อตกลงกัน หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไป มีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้ โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้นตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิแก่ลูกจ้างที่อายุเกินหกสิบปีขึ้นไปที่ไม่ประสงค์จะทำงานต่อไปหรือสุขภาพไม่อำนวยให้ทำงานต่อไปมีสิทธิที่จะขอเกษียณอายุเมื่ออายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนา และเพื่อให้ นายจ้างทราบล่วงหน้า อันถือเป็นการแสดงเจตนาที่เกิดจากฝ่ายลูกจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งเพื่อรองรับสภาพร่างกายของลูกจ้างหรือความจำเป็นอื่นของลูกจ้างที่ประสงค์จะเกษียณอายุได้แสดงเจตนาต่อนายจ้าง อันเป็นการสร้างหลักประกันเพื่อความเป็นธรรมให้แก่ลูกจ้างหลังเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่า การจ่ายค่าชดเชยกรณีนายจ้างเลิกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘ หรือกรณีที่ลูกจ้างใช้สิทธิขอเกษียณอายุตามมาตรา ๑๑๘/๑ เป็นกรณีที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองลูกจ้าง โดยนัยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การคุ้มครองลูกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้าง ซึ่งเลิกจ้างตามระยะเวลาที่ลูกจ้างได้ทำงานมา และมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง มุ่งคุ้มครองกรณีนายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไป และไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้าง หรือเหตุอื่นใด หรือกรณีที่



ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้าง เพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการได้ต่อไป อันเป็นเหตุที่เกิดจากนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนกรณีการเลิกจ้างโดยเหตุลูกจ้างใช้สิทธิขอเกษียณอายุตามมาตรา ๑๑๘/๑ เป็นกรณีที่มีข้อตกลงในสัญญาจ้างกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หรือตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน หรือเป็นการแสดงเจตนาของลูกจ้างที่จะเกษียณอายุกรณีมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี อันเป็นเหตุที่เกิดจากข้อตกลงทั้งของนายจ้างและลูกจ้าง หรือเป็นการแสดงเจตนาโดยฝ่ายลูกจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘/๑ แม้ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่ก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองลูกจ้างแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยกรณีมีการเลิกจ้างไม่ว่าด้วยเหตุตามมาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘/๑

ในขณะที่การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสวัสดิการ และเป็นการสร้างหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าเมื่อออกจากงานแล้วยังมีเงินได้เพื่อยังชีพ ซึ่งในการจัดสวัสดิการดังกล่าวเกิดจากการตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยนายจ้างหักเงินค่าจ้างส่วนหนึ่งของลูกจ้างเป็นเงินสะสมและนายจ้างส่งเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพอีกส่วนหนึ่ง ลูกจ้างจะได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กองทุนกำหนด จึงเป็นกรณีที่นายจ้างจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงานและมีเงินไว้ใช้จ่ายเลี้ยงตนเองและครอบครัวหลังการเกษียณอายุ โดยกองทุนที่จดทะเบียนแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหาก ซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องแยกบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินอื่นของตนออกจากบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินอื่นของกองทุนโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ การจ่ายเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกรณีเกษียณอายุและการค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีลักษณะแตกต่างกันโดยแตกต่างกันในวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณ การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเป็นเงินที่จ่ายจากกองทุนโดยไม่ใช้เงินของนายจ้าง แต่การจ่ายค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเป็นเงินของนายจ้างเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น เจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีลักษณะแตกต่างกันทั้งโดยวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณเงิน อันถือได้ว่าเงินสมทบที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นเงินประเภทอื่นที่ไม่ใช่ค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินสูงกว่าที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ก็ไม่มีผลทำให้เงินสะสมและเงินสมทบกลับกลายเป็นค่าชดเชยและไม่อาจถือว่าสิทธิในการรับค่าชดเชยกรณีเกษียณอายุเมื่อออกจากงานต้องระงับไป อันจะนำมายกเว้นไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ



คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ