

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตาม มาตรา ๑๑๘ วรรคสอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวัน

นับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น ตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ ที่บัญญัติให้การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็น การเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง ในกรณีที่ได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดง เจตนาเกษียณอายุได้โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น ตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติ ที่ตราขึ้นในช่วงของคณะปฏิวัติ ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่มีการกลั่นกรองของรัฐสภาในระบอบ ประชาธิปไตย และบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเนื้อหาที่ไม่มีการพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายอื่นที่สนับสนุนถึง สวัสดิการของลูกจ้างในบริบทเดียวกันและเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างที่มีมานานแล้ว ทำให้นายจ้างซึ่งได้ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังต้อง จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ อีก เป็นการเพิ่มภาระและไม่เป็นธรรมแก่นายจ้างที่ต้องจ่ายเงินซ้ำซ้อนกันในสองกรณี เพราะเป็นเรื่องของการ เกษียณอายุเหมือนกัน ไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจแก่นายจ้างในการรักษาสวัสดิการที่มีมาก่อนซึ่งดีกว่า กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในภายหลัง ส่งผลให้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนและให้สิทธิแก่ลูกจ้างในระยะยาวมากกว่าและดีกว่าพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ถูกยกเลิกจากนายจ้างโดยปริยายเพราะทำให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินจาก การเกษียณอายุทั้งสองทาง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดย สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ

มาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท เช่น นักเรียน นักศึกษา คนพิการ และผู้สูงอายุ เพื่อให้มีการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภทดังกล่าว ซึ่งอาจมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป ปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเพื่อลดภาระของนายจ้างในการส่งสำเนาข้อบังคับดังกล่าว ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้สอดคล้องกันและเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุเพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ โดยมาตรา ๑๑๘/๑ ได้กำหนดให้การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง และในกรณีที่มีได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น ตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การเกษียณอายุนอกจากจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ ย่อมเป็นการสิ้นสมาชิกภาพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ จะบัญญัติเกี่ยวกับการที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ โดยลูกจ้างที่เกษียณอายุย่อมได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “... เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเล็ก ผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้าง...” ซึ่งเงินจากกองทุนดังกล่าวมาจากการที่นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้าไปในกองทุน เนื่องจากการเกษียณอายุเป็นการสิ้นสมาชิกภาพของกองทุนทางหนึ่งนอกเหนือไปจากการตายและการลาออกจากสมาชิกของกองทุน จึงเป็นกรณีที่หากลูกจ้างเกษียณอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ ลูกจ้างที่เกษียณอายุดังกล่าวย่อมได้รับเงินสองส่วนซึ่งมาจากนายจ้าง กล่าวคือ ส่วนแรกได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งนายจ้างเป็นผู้จ่ายสมทบเข้าไปในกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐

ส่วนที่สองได้รับค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่ทั้งนี้ เงินสองส่วนดังกล่าวที่ลูกจ้างได้รับมิได้เป็นเงินที่นายจ้างต้องจ่ายซ้ำซ้อนกันหรือต้องจ่ายในบริบทเดียวกันแต่อย่างใด เนื่องจากเงินที่ลูกจ้างเกษียณอายุได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกรณีที่ลูกจ้างและนายจ้างสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน โดยนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนให้แก่ลูกจ้างอันเป็นเงินที่ลูกจ้างจะได้รับหากสิ้นสมาชิกภาพของกองทุนซึ่งรวมไปถึงการเกษียณอายุ ทั้งนี้ การจ่ายเงินสมทบดังกล่าวบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดอัตราขั้นต่ำในการจ่ายเงินดังกล่าวเอาไว้โดยพิจารณาจากค่าจ้าง จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับให้ลูกจ้างทุกคนต้องเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและนายจ้างทุกคนต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนให้แก่ลูกจ้าง อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่มุ่งเน้นในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้างเพื่อประสงค์จะให้ เป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงาน และส่งเสริมการระดมเงินออมภาคเอกชนเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่มุ่งเน้นให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม ดังนั้น หากลูกจ้างไม่สมัครใจที่จะเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เมื่อลูกจ้างเกษียณอายุย่อมไม่ได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๓ ซึ่งแตกต่างจากการจ่ายค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ ที่นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในทุกกรณีหากลูกจ้างเกษียณอายุ โดยจ่ายในอัตราที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นอัตราขั้นต่ำ กล่าวคือใช้เกณฑ์ระยะเวลาการทำงานต่อเนื่องกันตั้งแต่ ๑๒๐ วันขึ้นไปของลูกจ้างคำนวณกับค่าจ้างของลูกจ้างอันมีลักษณะเป็นการบังคับนายจ้าง เมื่อการจ่ายเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งมีเงินบางส่วนมาจากการที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้าไปตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๓ ให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุ และการจ่ายค่าชดเชยของนายจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ มีลักษณะแตกต่างกันโดยวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณเงิน จึงต้องถือว่าเงินที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจ่ายให้กับลูกจ้างเป็นเงินประเภทอื่นไม่ใช่ค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับเมื่อพิจารณาระหว่างค่าชดเชยที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างเกษียณอายุโดยคำนวณจากอายุการทำงานและค่าจ้างของลูกจ้างเป็นอัตราขั้นต่ำ กับสวัสดิการและชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้าง

ภายหลังจากที่เกษียณอายุ จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและพอเหมาะพอควรแก่กรณี
ตั้งนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครอง
แรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือเป็น
บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมแก่นายจ้างแต่อย่างใด เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อ
หลักนิติธรรม และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป
ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติ
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖)
พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๘/๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ