

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๘

วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท รอมบัส อินดัสทรีส์ (ประเทศไทย) จำกัด) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐)

สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๗ ส่งคำร้องของจำเลย (บริษัท รอมบัส อินดัสทรีส์ (ประเทศไทย) จำกัด) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ในคดีของศาลแรงงานกลาง คดีหมายเลขคำที่ ๑๕๔๔ - ๑๕๕๕/๒๕๕๖ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

ในคดีดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีระหว่างนางสาวปัญญาวีร์ นพคุณ กับพวก รวม ๑๒ คน โจทก์ บริษัท รอมบัส อินดัสทรีส์ (ประเทศไทย) จำกัด จำเลย โจทก์ฟ้องบังคับให้จำเลย จ่ายค่าชดเชยพิเศษกรณี นายจ้างย้ายสถานประกอบการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นอันมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติ ของลูกจ้างหรือครอบครัว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น อันมีผลกระทบสำคัญ ต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว นายจ้าง ต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า สามสิบวัน ก่อนวันย้ายสถานประกอบการ ในการนี้ ถ้าลูกจ้างไม่ประสงค์จะไปทำงานด้วยให้ลูกจ้าง มีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของอัตรา ค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๑๘”

๑. โจทก์ฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๒ จำเลยได้จ้างโจทก์เข้าทำงานเป็นลูกจ้าง โดยครั้งสุดท้ายให้ทำหน้าที่พนักงานฝ่ายผลิต ได้รับค่าจ้างอัตราสุดท้ายวันละ ๒๗๖.๒๕ บาท กำหนด จ่ายค่าจ้างทุกวันที่ ๕ และ ๒๐ ของเดือน

๒. ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จำเลยมีคำสั่งเรื่องให้พนักงานประจำโรงงานและสำนักงานใหญ่ไปปฏิบัติงานที่สำนักงานสาขาเลขที่ ๗๐ หมู่ที่ ๓ ถนนนิตโย ตำบลหนองญาติ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เนื่องจากอาคารโรงงานจะครบกำหนดสัญญาเช่า ในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ประกอบกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่พิจารณาต่อใบอนุญาตประกอบกิจการให้ จึงต้องหยุดกิจการจนถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งหากลูกจ้างผู้ใดประสงค์จะไปทำงานที่จังหวัดนครพนม ก่อนกำหนดย้ายจริงในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้แจ้งฝ่ายบุคคลทราบภายในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เพื่อกำหนดวันเวลาเดินทางและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น

ระหว่างวันที่ ๒๐ พฤษภาคม - ๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ จำเลยดำเนินการขนย้ายสิ่งของและอุปกรณ์ในการทำงานจากโรงงานและสำนักงานแห่งใหญ่กรุงเทพมหานครไปไว้ที่สาขานครพนม

ต่อมาในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ จำเลยได้มีคำสั่งเรื่องการไปปฏิบัติงานที่สาขานครพนม แจ้งบอกกล่าวล่วงหน้า เรื่อง ย้ายสถานประกอบกิจการจากเลขที่ ๒๐๖๕ ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงบางกะปิ เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร ไปอยู่เลขที่ ๗๐ หมู่ที่ ๓ ถนนนิตโย ตำบลหนองญาติ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยแจ้งให้ลูกจ้างทราบทางไปรษณีย์และหากลูกจ้างแจ้งความประสงค์ว่าจะตามไปทำงานด้วยหรือไม่ ขอให้แจ้งทางไปรษณีย์โดย ให้ลูกจ้างเริ่มไปทำงานที่สาขานครพนม ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕

โจทก์ไม่ประสงค์จะไปทำงานที่สาขานครพนม จึงได้ส่งหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาจ้างให้นายจ้างที่สำนักงานจังหวัดนครพนมทางไปรษณีย์ โดยให้มีผลเป็นการเลิกสัญญาจ้างในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ เนื่องจากเห็นว่าการย้ายสถานประกอบการมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของโจทก์และครอบครัวในเรื่องค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการเดินทางที่เพิ่มมากขึ้นไม่สามารถเดินทางไปเช้า - เย็นกลับได้ ถ้าไปทำงานที่จังหวัดนครพนม ต้องเช่าที่พักอีกแห่ง ทำให้ไม่สามารถดูแลบุตรสาวซึ่งเป็นวัยรุ่นได้และขาดรายได้พิเศษจากการรับจ้างเย็บผ้า

โจทก์เห็นว่ากรณีที่จำเลยย้ายสถานประกอบกิจการเป็นกรณีที่นายจ้างจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์จึงยื่นคำขอต่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ เพื่อขอให้มีความวินิจฉัยว่าการที่จำเลยย้ายสถานประกอบกิจการเป็นกรณีที่นายจ้างจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษ หรือไม่

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่า การย้ายสถานประกอบการดังกล่าวเป็นกรณีที่นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพราะการที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้าง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจึงมีคำวินิจฉัยว่า การย้ายสถานประกอบการของนายจ้างบริษัท รอมบัส อินดัสทรี (ประเทศไทย) จำกัด เป็นกรณีที่ลูกจ้างผู้ยื่นคำขอมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

จำเลยได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๖ และจำเลยไม่ได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยแต่อย่างใด ทั้งจำเลยยังมิได้จ่ายค่าชดเชยพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามมาตรา ๑๒๐ แก่โจทก์

เมื่อจำเลยย้ายสถานประกอบการอันมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของโจทก์และครอบครัว และโจทก์ได้ทำงานกับจำเลยติดต่อกันมาครบสิบปีขึ้นไป โจทก์จึงมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของอัตราค่าชดเชยที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๑๘

จึงขอศาลได้มีคำพิพากษาให้จำเลยปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ โดยให้จำเลยจ่ายค่าชดเชยพิเศษ ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

จำเลยให้การต่อสู้คดี ดังนี้

๑. คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔๔ - ๑๘๕๕/๒๕๔๖ ศาลได้มีคำสั่งให้ร่วมพิจารณาคดีเข้าด้วยกัน

๒. จำเลยรับว่าระหว่างวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๕ จำเลยได้ดำเนินการขนย้ายสิ่งของและอุปกรณ์ในการทำงานจากอาคารโรงงานและสำนักงานแห่งใหญ่ที่กรุงเทพมหานคร เลขที่ ๒๐๖๘ ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงบางกะปิ เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร ซึ่งต่อไปในคำให้การนี้จะเรียกว่า “อาคารโรงงานกรุงเทพ” ไปไว้ที่อาคารโรงงานและสำนักงานสาขานครพนม เลขที่ ๗๐ หมู่ที่ ๑ ถนนนิตโย ตำบลหนองญาติ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ซึ่งต่อไปในคำให้การนี้จะเรียกว่า “อาคารโรงงานนครพนม” อันเนื่องมาจาก “อาคารโรงงานกรุงเทพ” ครบกำหนดอายุ

การเข้าในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่พิจารณาต่อไปอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้ การขนย้ายเสร็จสิ้นในวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามคำฟ้อง ย่อมถือได้ว่าวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นวันที่จำเลยย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อโจทก์ทั้งสองแสดงเจตนาไม่ประสงค์ที่จะไปทำงาน ณ สถานประกอบกิจการของจำเลยที่ “อาคารโรงงานนครพนม” โดยอ้างว่ามีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตตามปกติของโจทก์ทั้งสองหรือครอบครัว โจทก์ทั้งสองต้องใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับจำเลยภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ จำเลยย้ายสถานประกอบกิจการหรืออย่างช้าภายในวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามความ ในมาตรา ๑๒๐ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่โจทก์ทั้งสอง กล่าวในคำฟ้องว่าโจทก์ทั้งสองไม่ประสงค์ที่จะไปทำงานที่ “อาคารโรงงานนครพนม” จึงได้ส่ง หนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างให้นายจ้างหรือจำเลยที่สำนักงานจังหวัดนครพนมทางไปรษณีย์ โดยให้มีผล เป็นการเลิกสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างของโจทก์ ทั้งสองจึงเกินกว่า ๓๐ วัน นับแต่วันที่จำเลยย้ายสถานประกอบกิจการตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์จึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้จำเลย จ่ายค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา ๑๒๐ ประกอบมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. จำเลยขอต่อสู้ต่อไปว่าเมื่อโจทก์ไม่ได้เป็นลูกจ้างจำเลยนับตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ โจทก์จึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ในวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อขอให้มีความวินิจฉัยว่าการที่จำเลยย้ายสถานประกอบกิจการเป็นกรณีที่นายจ้าง จะต้องบอกกล่าวล่วงหน้า หรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ เพราะกฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิยื่นคำขอต้องเป็น “ลูกจ้าง” เท่านั้นที่จะมีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานพิจารณา แต่ในวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ โจทก์ ไม่ได้เป็นลูกจ้างจำเลยแล้ว แม้คณะกรรมการสวัสดิการ แรงงานจะได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ แจ้งให้จำเลยและโจทก์ทราบ จำเลยก็หาจำต้องอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานแต่ประการใดไม่ เพราะคณะกรรมการ สวัสดิการแรงงานไม่มีอำนาจรับคำขอของโจทก์ไว้พิจารณาแต่เริ่มแรกแล้ว

หากศาลฟังว่าคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจรับคำขอของโจทก์ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามกฎหมาย จำเลยขอต่อสู้ว่าคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานไม่มีอำนาจพิจารณา และวินิจฉัยว่าการที่จำเลยย้าย “อาคารโรงงานกรุงเทพ” ไปรวมกับ “อาคารโรงงานนครพนม” เป็นการย้ายสถานประกอบการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น ตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพราะบทบัญญัติในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน การพิจารณาและวินิจฉัยว่ากรณีใดถือว่าเป็นการย้ายสถานประกอบการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น

จำเลยขอต่อสู้ต่อไปว่า คำขอของโจทก์ที่ขอให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้บัญญัติว่าเป็นคำขอของลูกจ้างฝ่ายเดียว จึงจำต้องให้สิทธิแก่จำเลยที่จะต้องได้รับสำเนาคำขอและทำการโต้แย้งคัดค้านคำขอของโจทก์ได้ด้วย แต่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเพิกเฉยไม่ให้สิทธิแก่จำเลยที่จะได้รับสำเนาคำขอของโจทก์ และเพิกเฉยไม่ให้สิทธิแก่จำเลยที่จะทำคัดค้านหรือโต้แย้งคำขอของโจทก์เมื่อโจทก์อ้างว่าการย้ายสถานประกอบการของจำเลยไปตั้ง ณ สถานที่อื่น มีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีวิตตามปกติของโจทก์หรือครอบครัว นั้น ข้อมูลส่วนบุคคลหรือทะเบียนประวัติของโจทก์ที่ให้ไว้กับจำเลยต้องนำมาพิจารณาด้วยว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญเพียงใดหรือไม่ แต่ที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานแตกต่างกันในสาระสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งโจทก์ยังไม่ได้เดินทางไปทำงานให้จำเลย ณ “อาคารโรงงานนครพนม” จึงยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำข้ออ้างของโจทก์ฝ่ายเดียวมาพิจารณาว่าการที่จะต้องไปปฏิบัติงานของโจทก์ที่ “อาคารโรงงานนครพนม” ได้เกิดผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีวิตตามปกติของโจทก์จริงหรือไม่ ลูกจ้างอื่นของจำเลยที่ไปทำงานที่ “อาคารโรงงานนครพนม” ด้วย ก็มีการดำรงชีวิตตามปกติเช่นเดียวกับโจทก์ และจนบัดนี้ก็ไม่มีลูกจ้างที่ไปทำงานด้วยคนใดอ้างว่าได้รับผลกระทบจากการดำรงชีวิตตามปกติจากการที่ได้ทำงานที่ “อาคารโรงงานนครพนม” ข้อกล่าวอ้างของโจทก์และที่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนำมาวินิจฉัยจึงไม่เป็นธรรมแก่จำเลย อีกทั้งยังไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างอื่นที่ตามไปทำงานกับจำเลยที่ “อาคารโรงงานนครพนม” ด้วย แต่ลูกจ้างอื่นนั้นกลับไม่ได้รับสิทธิพิเศษใด ๆ ตามกฎหมายหรือจากนายจ้าง บทบัญญัติในมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่เป็นธรรมแก่จำเลยซึ่งเป็นนายจ้างและลูกจ้างอื่นที่ตามไปทำงานด้วย

๔. นอกจากนั้น จำเลยได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ เป็นโมฆะ ใช้บังคับมิได้ กล่าวคือ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรมทั้งฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง ซึ่งต้องให้สิทธิและเสรีภาพแก่ทั้งฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างเป็นสำคัญ แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีข้อความที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งรวมถึงจำกัดสิทธินายจ้างในคดีนี้ด้วย โดยให้สิทธิแก่ลูกจ้างฝ่ายเดียวที่จะมีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการสวัสดิการพิจารณาวินิจฉัย และกระทำการพิจารณา วินิจฉัยไปได้ฝ่ายเดียว โดยไม่ให้สิทธิแก่นายจ้างที่จะทำการยื่นคำโต้แย้งคัดค้านคำขอของลูกจ้าง และคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดคำขอของลูกจ้างหรือโจทก์ไปฝ่ายเดียว อีกทั้งยังกำหนดให้จำเลยฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่นายจ้างได้รับแจ้งคำวินิจฉัย แต่นายจ้างต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ต้องจ่ายแก่ลูกจ้างที่ยื่นคำขอจึงจะฟ้องคดีได้ เท่ากับเป็นการเพิ่มภาระ และไม่เป็นธรรมแก่นายจ้าง นอกจากนี้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานก็ปฏิเสธที่จะให้สำเนาคำขอของลูกจ้างตามที่นายจ้างร้องขอ คำพยานของลูกจ้างจะเท็จหรือจริงและหรือมีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงใดหรือไม่ นายจ้างไม่มีโอกาสได้รู้หรือโต้แย้งคัดค้านไว้ จึงเป็นการยากที่นายจ้างหรือจำเลยจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้ถูกต้อง บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงให้สิทธิแก่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานสามารถที่จะเลือกปฏิบัติโดยไม่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ให้แก่นายจ้าง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การที่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจำกัดสิทธิของจำเลยก็ดี การที่จำเลยไม่ได้รับการเสมอกันในกฎหมายและไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกันกับโจทก์ รวมทั้งการถูกคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมแก่จำเลยก็ดี จะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ การพิจารณาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ ๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นโมฆะ ใช้บังคับมิได้ จึงไม่ผูกพันจำเลยที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้น

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ในทางวิชาการ เรียกว่า “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (The Principle of the Constitutionality of Legislation) ซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้ออกกฎหมายมาขัดกับรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักการที่ปรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) ซึ่งเป็นฝ่ายที่บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) โดยธรรมชาติจะต้องคุกคามสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะก็มักจะถือเอาประสิทธิภาพของงานในความรับผิดชอบของตนเป็นที่ตั้งและเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติภารกิจของตน ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุม การออกกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะนำไปบังคับใช้มิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกชั้นตอนหนึ่ง เพื่อรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วตามคำร้องของกลุ่มความได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสามและวรรคสี่ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นนายจ้างและให้สิทธิเฉพาะลูกจ้างฝ่ายเดียวมีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานพิจารณาวินิจฉัย และให้สิทธิแก่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเลือกปฏิบัติโดยอาศัยความแตกต่างในสถานะของนายจ้างและลูกจ้างโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมให้นายจ้าง คำวินิจฉัยได้เลือกปฏิบัติแต่เพียงฝ่ายลูกจ้างไม่สิทธิใด ๆ แก่นายจ้าง นายจ้างจึงโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสามและวรรคสี่ ไม่ได้ให้ความเสมอภาคกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ นั้น พิจารณาแล้วเหตุผลของการบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ ซึ่งมีที่มาจากปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีมีลูกจ้างจากกลุ่มสหภาพแรงงานได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ เพื่อนำเสนอปัญหาแรงงานที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการไปยังสถานที่แห่งใหม่ และเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ก็เกิดปัญหาแรงงานทำนองเดียวกันขึ้นอีก จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้กรมสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายที่ต้องคุ้มครองดูแลลูกจ้างมิให้ได้รับความเดือดร้อนในการทำงานและสร้างความเป็นธรรมในการจ้างงาน จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และออกเป็นกฎหมาย มาตรา ๑๒๐ ในปัจจุบันนี้ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองลูกจ้างผู้ที่ด้อยโอกาสในฐานะทางเศรษฐกิจว่านายจ้างโดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีลักษณะเฉพาะเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างพึงได้รับการปฏิบัติจากนายจ้าง ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการว่า เป็นกรณีที่นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามวรรคหนึ่ง หรือไม่” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานให้เป็นที่สุด เว้นแต่นายจ้างหรือลูกจ้างจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย ในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาล นายจ้างต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ต้องจ่ายแก่ลูกจ้างที่ยื่นคำขอตามวรรคสาม จึงจะฟ้องคดีได้” นั้น เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการให้ฝ่ายที่ต้องการใช้สิทธิและได้รับผลกระทบจากการย้ายสถานประกอบการ คือ ลูกจ้างฝ่ายเดียวยื่นคำขอต่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เพราะฝ่ายลูกจ้างได้รับผลกระทบ ทั้งเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการเลี้ยงดูครอบครัว ส่วนฝ่ายนายจ้างนั้น หากไม่พอใจสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต่อศาลได้ แต่มีเงื่อนไขว่า จะต้องวางเงินค่าชดเชยพิเศษที่ต้องจ่ายแก่ลูกจ้างต่อศาลก่อนจึงจะฟ้องคดีได้เป็นการวางหลักเกณฑ์ให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองว่าจะได้รับเงินค่าชดเชยพิเศษตามกฎหมายเท่านั้น และกรรมสิทธิ์ในเงินยังไม่ได้ตกเป็นของลูกจ้างแต่อย่างใด หากอุทธรณ์ของนายจ้างฟังขึ้น ศาลก็สามารถคืนเงินให้นายจ้างได้ ไม่เป็นกรณีที่ไม่เป็นธรรมสำหรับนายจ้างแต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่นายจ้างโต้แย้งว่า คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน พิจารณาคำขอของลูกจ้างไปฝ่ายเดียวไม่ให้สิทธินายจ้างยื่นคำโต้แย้ง คัดค้านคำขอของลูกจ้างนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ได้กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการไว้แล้วประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ ข้อ ๒.๑ ปรากฏว่าคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้ให้กรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท โรมบัส อินคัสทริสต์ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ร้อง ชี้แจงต่อคณะกรรมการ ฯ แล้ว ตามแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่องการยื่นและรับคำขอตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่จัดการเจรจาประนีประนอมก่อนเมื่อตกลงกันไม่ได้ก็สอบข้อเท็จจริง ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้น จึงเห็นว่าคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้ให้โอกาสนายจ้างได้ชี้แจงโต้แย้งลูกจ้างแล้วมิได้กระทำการ ฝ่ายเดียวแต่อย่างใด

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง กรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการเพื่อให้ความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย จึงเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นแล้ว โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ตามคำร้องนายจ้างได้โต้แย้งเป็นประเด็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ให้สิทธิแก่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเลือกปฏิบัติโดยอาศัยความแตกต่างในสถานะของนายจ้างและลูกจ้างโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมให้ฝ่ายนายจ้าง คำวินิจฉัยได้เลือกปฏิบัติแต่เพียงฝ่ายลูกจ้างไม่ให้สิทธิใด ๆ แก่นายจ้าง และทำให้นายจ้างไม่ได้รับการเสมอกัน ในบทบัญญัติ

ของกฎหมาย เช่นเดียวกับลูกจ้าง นั้น เห็นว่า กรณีนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้รับรองหลักความเสมอภาค (The Principle of Equality before the Law) ไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีสาระสำคัญ คือ บังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ฉะนั้น กฎหมายที่จะตราออกบังคับจะต้องไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคด้วย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่าให้สิทธิลูกจ้างยื่นคำขอต่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานพิจารณาว่าเป็นกรณีที่นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้า หรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามวรรคหนึ่งหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองลูกจ้างให้มีความเสมอภาคกับฝ่ายนายจ้าง ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจมากกว่าโดยให้รัฐหรือฝ่ายปกครองเข้าไปช่วยเหลือ สำหรับฝ่ายนายจ้างหากลูกจ้างพอใจที่จะย้ายไปทำงานที่แห่งใหม่ก็ไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติรับรองสิทธิของนายจ้างไว้และเมื่อนายจ้างไม่พอใจผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านต่อศาลได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม มิได้ขัดต่อหลักความเสมอภาค และยังเป็น การส่งเสริมให้ลูกจ้างสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับนายจ้าง ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ