

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ กองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน โทร.2321257

ที่ รส 0204/ 649

วันที่ 14 มิถุนายน 2543

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน

เรียน คณะกรรมการประเมินผลงาน

ข้าพเจ้าขอลำดับความเป็นมาของผลงาน เรื่องการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่บึงกุ่ม ที่สั่งให้บริษัท ครัวอลลิษฐ์ แล็บ จำกัด แก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ดังนี้

1. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่บึงกุ่ม ได้มีหนังสือ ที่ รส 0601.14/114 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2543 สั่งให้บริษัทฯ แก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานฉบับลงวันที่ 18 สิงหาคม 2541 เนื่องจากเห็นว่าข้อความในข้อ 38.3 ซึ่งกำหนดให้การ “ตัดเงินเดือน/ตัดค่าจ้าง/ลดค่าจ้าง” เป็นโทษทางวินัยนั้น ขัดต่อมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้างค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เว้นแต่เป็นการหักเพื่อ

(1) ชำระภาษีเงินได้ตามจำนวนที่ลูกจ้างต้องจ่ายหรือชำระเงินอื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

(2) ชำระค่าบำรุงสหภาพแรงงานตามข้อบังคับของสหภาพแรงงาน

(3) ชำระหนี้สินสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสหกรณ์อื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับสหกรณ์ออมทรัพย์หรือหนี้ที่เป็นไปเพื่อสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างฝ่ายเดียว โดยได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากลูกจ้าง

(4) เป็นเงินประกันตามมาตรา 10 หรือชดใช้ค่าเสียหายให้แก่นายจ้าง ซึ่งลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

(5) เป็นเงินสะสมตามข้อตกลงเกี่ยวกับกองทุนเงินสะสม

การหักตาม (2) (3) (4) และ (5) ในแต่ละกรณีห้ามมิให้หักเกินร้อยละสิบ และจะหักรวมกันได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกำหนดเวลาการจ่ายตามมาตรา 70 เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

2. บริษัทฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ 7 มีนาคม 2543 อุตสาหกรรมคำสั่ง เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่บึงกุ่ม ตามข้อ 1 ต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีประเด็นในการอุตสาหกรรมสรุปได้ ดังนี้

2.1 บริษัทฯ มีความเห็นว่าการหักค่าจ้างตามบทบัญญัติมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ นั้น เป็นกรณีที่ต้องมีภาระหนี้เกิดขึ้นมาก่อน หรือมีภาระหน้าที่ตามสัญญาหรือตามกฎหมายมาก่อน และการหักเงินตามมาตราดังกล่าวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย กรณีจึงเป็นคนละเรื่องกับการลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นสิทธิทางการบริหารของฝ่ายนายจ้าง ดังนั้น การลงโทษทางวินัยโดยการตัดเงินเดือนตัดค่าจ้าง และลดค่าจ้าง จึงไม่ขัดต่อมาตราดังกล่าว

2.2 ตามบทบัญญัติมาตรา 65 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้แสดงให้เห็นว่า นายจ้างสามารถมอบให้ลูกจ้างอื่นมีอำนาจทำการแทนนายจ้างในการลดค่าจ้างได้ ดังนั้นการลดค่าจ้างจึงย่อมเป็นอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาของนายจ้างด้วย ประกอบกับการเลิกจ้างซึ่งเป็นโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษตัดเงินเดือนตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติห้ามนายจ้างกำหนดโทษเลิกจ้างแต่อย่างใด ฉะนั้น บริษัทฯ จึงเห็นว่าการกำหนดให้การตัดเงินเดือน การตัดค่าจ้าง และการลดค่าจ้าง เป็นโทษทางวินัยจึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ

2.3 เนื่องจากการลงโทษตัดเงินเดือน ตัดค่าจ้าง และลดค่าจ้างเป็นโทษที่บริษัทฯ เจตนากำหนดขึ้นสำหรับใช้ลดหย่อนให้กับลูกจ้างซึ่งกระทำความผิดกรณีร้ายแรง หรือกรณีมีเหตุตามกฎหมายที่ให้สิทธินายจ้างลงโทษเลิกจ้างลูกจ้างได้ การกำหนดให้มีโทษดังกล่าวจึงเป็นคุณต่อลูกจ้างยิ่งกว่าเดิม และเพื่อความชัดเจนเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลงโทษข้างต้น บริษัทฯ จึงเสนอการแก้ไขโดยจะตัดข้อความ “ตัดเงินเดือน ตัดค่าจ้าง ลดค่าจ้าง” ออกจากข้อบังคับฯ ข้อ 38.3 แล้วนำไปกำหนดรวมไว้กับโทษเลิกจ้างในข้อ 38.6 แทน

2.4 ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของบริษัทฯ ฉบับแก้ไขใหม่ ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2541 นั้น ฝ่ายลูกจ้างได้อินยอมให้นำมาใช้บังคับได้ ข้อบังคับฯ ดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

3. เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์แก่ผู้รับคำสั่งตามกรณีในข้อ 1 ไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นในกรณีนี้ บริษัทฯ จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะที่เป็นผู้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่บึงกุ่มเป็นผู้ออกคำสั่งให้บริษัทฯ แก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของบริษัทฯ

4. อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้พิจารณาอุทธรณ์ ของ บริษัทฯ ตามนัยมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว มีความเห็นสรุปได้ ดังนี้

4.1 ประเด็นเกี่ยวกับการลงโทษ “ตัดเงินเดือน และตัดค่าจ้าง” อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีความเห็นว่า บริษัทฯ ไม่อาจกำหนดโทษตัดเงินเดือน และตัดค่าจ้างไว้ในข้อบังคับฯ ได้ เนื่องจากเป็นโทษที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งห้ามนายจ้างหักค่าจ้างของลูกจ้าง เว้นแต่กรณีจะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 76 (1) – (5) และโดยที่มาตรา 76 (1) – (5) ไม่ได้บัญญัติยกเว้นไปถึงเรื่องการลงโทษทางวินัย กรณีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่านายจ้างจะตัดเงินเดือน หรือตัดค่าจ้างของลูกจ้างไม่ได้ แม้บริษัทฯ จะอุทธรณ์ว่าการลงโทษทางวินัยเป็นสิทธิทางการบริหารของนายจ้างก็ตาม แต่การลงโทษดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยนายจ้างไม่อาจกำหนดโทษลูกจ้างได้ตามอำเภอใจ

4.2 ประเด็นเกี่ยวกับการลงโทษ “ลดค่าจ้าง” อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีความเห็นว่าโทษลดค่าจ้างดังกล่าว บริษัทฯ ได้มีกำหนดไว้ในข้อบังคับฯ ฉบับลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2538 อยู่แล้ว ดังนั้น การที่บริษัทฯ จะนำโทษลดค่าจ้างมาเพิ่มเติมในข้อบังคับฯ ฉบับลงวันที่ 18 สิงหาคม 2541 โดยมีเจตนาที่จะนำมา

ใช้สำหรับพิจารณาลดโทษให้กับลูกจ้างที่กระทำผิดถึงขั้นเลิกจ้าง ซึ่งจะเป็นคุณแก่ลูกจ้าง จึงไม่เป็นการแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และไม่ขัดต่อมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

5. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีหนังสือ ที่ รส 0605/02768

ลงวันที่ 12 เมษายน 2543 รายงานความเห็นของอธิบดีกรมสวัสดิการฯ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการกำหนดโทษ “ตัดเงินเดือนและตัดค่าจ้าง” ตามข้อ 4.1 เพื่อปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พิจารณาวินิจฉัยตามนัยมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สำหรับกรณีการกำหนดโทษ “ลดค่าจ้าง” ตามข้อ 4.2 ซึ่งอธิบดีฯ เห็นว่า บริษัทฯ สามารถระบุเรื่องการลดค่าจ้างเพื่อใช้สำหรับพิจารณาลดโทษให้กับลูกจ้างที่กระทำผิดถึงขั้นเลิกจ้างไว้ในข้อบังคับฯ ได้นั้น อธิบดีฯ ได้มีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมของเจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่บึงกุ่มเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโทษลดค่าจ้างให้เป็นไปตามคำอุทธรณ์ของบริษัทฯ ด้วยแล้ว

6. เนื่องจากการวินิจฉัยอุทธรณ์ นั้น อธิบดีกรมสวัสดิการฯ ได้พิจารณา

ไม่เห็นชอบด้วยกับคำอุทธรณ์ของบริษัทฯ ดังนั้นจึงเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่จะพิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามนัยมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (4) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพิจารณาอุทธรณ์และคดีกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน ที่จะต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งในกรณีนี้หัวหน้าฝ่ายพิจารณาอุทธรณ์และคดีได้มอบหมายให้ข้าพเจ้าดำเนินการพิจารณาตรวจสอบข้ออุทธรณ์ ข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจในเรื่องข้างต้น โดยข้าพเจ้าได้ดำเนินการ ดังนี้

6.1 พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง ประเด็นอุทธรณ์ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีที่มีลักษณะอันคล้ายคลึงกันกับกรณีนี้ และปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ก่อนแล้ว

ได้แก่กรณีของ บริษัท เนสท์เล่ โปรดักท์ส (ไทยแลนด์) อินค์ ซึ่งอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ปทุมวัน ที่สั่งให้บริษัทฯ แก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ในเรื่องการลงโทษทางวินัย ตัดเงินเดือน ตัดค่าจ้าง เนื่องจากเห็นว่าขัดต่อมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และโทษลดค่าจ้างลดตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่ยังไม่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างเป็นหนังสือ และบริษัทฯ มิได้แจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้ลูกจ้างทราบก่อนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน โดยอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้พิจารณาข้ออุทธรณ์ในเบื้องต้นแล้ว มีความเห็นเช่นเดียวกับสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ปทุมวัน จึงได้จัดส่งข้ออุทธรณ์ดังกล่าวให้ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาต่อไป

ต่อมาคณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาข้ออุทธรณ์แล้ว มีความเห็นพ้องกับอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงานได้นำเสนอความเห็นของคณะกรรมการฯ ต่อปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีคำวินิจฉัยข้ออุทธรณ์ของบริษัทฯตามคำวินิจฉัยที่ 6/2542 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2542 โดยมีใจความสรุปได้ว่าการลงโทษทางวินัยเรื่องการตัดเงินเดือน และตัดค่าจ้างไม่อาจกระทำได้อีก เนื่องจากขัดมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนโทษทางวินัยเรื่องการลดค่าจ้างและลดตำแหน่งนั้น ข้อบังคับ(ฉบับเดิม) ของบริษัทฯ มิได้กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อบริษัทฯ แก้ไขข้อบังคับให้มีการลดตำแหน่งและลดค่าจ้างโดยมิได้เจรจาทำข้อตกลงกับลูกจ้าง ข้อบังคับดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

6.2 จากการพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อ 6.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษตัดเงินเดือน และตัดค่าจ้าง แล้ว เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีของบริษัท ควีโอลติตี้ แล็บ จำกัด ตามข้อ 4.1 ข้างพเจ้าจึงมีความเห็นว่าเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติห้ามนายจ้างหักค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดของลูกจ้างเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ใน (1) – (5) นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง

ให้ได้รับค่าจ้างและเงินประเภทต่าง ๆ อันเป็นค่าตอบแทนในการทำงานจากนายจ้างอย่างครบถ้วน ฉะนั้นเพื่อให้การปฏิบัติมีผลเป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว การตีความบทบัญญัติมาตรา 76 จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ หากไม่ใช่กรณีตามข้อยกเว้นใน (1) – (5) แล้ว นายจ้างจะหักค่าจ้างหรือหักเงินประเภทอื่น ๆ ของลูกจ้างดังที่กล่าวข้างต้นไม่ได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ และโดยที่ข้อยกเว้นใน (1) – (5) ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงกรณีการลงโทษทางวินัย ฉะนั้นการลงโทษทางวินัยโดยการตัดเงินเดือนและตัดค่าจ้างจึงไม่อยู่ภายในกรอบของข้อยกเว้นที่นายจ้างจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ แม้ว่าอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นสิทธิทางการบริหารของนายจ้างก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้นายจ้างต้องกำหนดโทษหรือลงโทษลูกจ้างให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายด้วย จากเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่าโทษตัดเงินเดือน และตัดค่าจ้างที่บริษัทฯ กำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้น เป็นโทษซึ่งมีลักษณะอันจะนำไปสู่การปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้ แม้ว่าบริษัทฯ จะกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ว่าลูกจ้างยินยอมให้บริษัทฯ นำข้อบังคับดังกล่าวมาใช้บังคับจึงทำให้ไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ก็ตาม แต่ความยินยอมข้างต้นย่อมไม่อาจรับฟังมาเป็นเหตุผลในการที่จะไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงสรุปความเห็นได้ว่า คำสั่งของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่เบ็ญจมาภรณ์ ตามหนังสือที่ รส 0601.14/114 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2543 ที่สั่งให้บริษัทฯ แก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานในประเด็นการตัดเงินเดือนและการตัดค่าจ้างนั้นชอบแล้ว อุทธรณ์ของบริษัทฯ เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ สมควรวินิจฉัยยกอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษตัดเงินเดือนและตัดค่าจ้างของบริษัทฯ

6.3 จากนั้นข้าพเจ้าได้จัดทำร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยนำเสนอความเห็นตามข้อ 6.2 เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

7.ผลการพิจารณา ของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมปรากฏว่า ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เห็นชอบตามที่เสนอจึงได้แจ้งผู้อุทธรณ์และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อสังเกต ในการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

อุทธรณ์ของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อ 6.2 นั้น มีข้อสังเกต ดังนี้

1. การที่กองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงานเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เฉพาะกรณีการลงโทษ “ตัดเงินเดือน” และ “ตัดค่าจ้าง” นั้น สืบเนื่องมาจากการตีความ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้น ได้พิจารณาเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ในบางส่วนและได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนในส่วนที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 45 วรรคหนึ่งไปแล้ว ดังนั้น การรายงานเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นถัดขึ้นไปตามนัยมาตรา 45 วรรคสอง จึงควรหมายถึง การรายงานเฉพาะในส่วนคำอุทธรณ์ที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาในชั้นต้นไม่เห็นด้วยและไม่มีการออกคำสั่งเพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การตีความการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับได้ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้การนำเสนอความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีนี้ จำกัดเฉพาะกรณีการลงโทษ “ตัดเงินเดือน” และ “ตัดค่าจ้าง” ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีการลงโทษ “ลดค่าจ้าง” นั้น อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับคำอุทธรณ์ของบริษัทฯ และได้มีคำสั่งที่ 3/2543 ลงวันที่ 10 เมษายน 2543 แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่บึงกุ่มแล้ว โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเห็นชอบกับการที่บริษัทฯ จะกำหนดโทษ “ลดค่าจ้าง” ไว้ในข้อบังคับฯ เนื่องจาก เห็นว่าการลดค่าจ้างเป็นกรณีที่มาตรา 65 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เปิดโอกาสให้นายจ้างกระทำได้ อันเป็นกรณีที่แตกต่างจากการหักค่าจ้างซึ่งตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นได้บัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจน โดยการลดค่าจ้างเป็นกรณีที่ลูกจ้างต้องยินยอมให้มีการลดค่าจ้าง โดยเฉพาะจึงจะถือว่าเป็นคุณต่อลูกจ้าง ซึ่งเมื่อบริษัทฯ ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างแล้ว บริษัทฯ จึงสามารถกำหนดเรื่องลดค่าจ้าง โดยเปลี่ยนโทษจากการเลิกจ้างเป็นลดค่าจ้างได้ และสำหรับกรณีนี้เป็นกรณีที่ระเบียบข้อบังคับฉบับเดิมได้มีการกำหนดให้การลดค่าจ้าง

เป็นโทษทางวินัยอยู่แล้ว ดังนั้น การนำมากำหนดไว้ในข้อบังคับฉบับใหม่จึงไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง

2. อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้ามีข้อสังเกตสำหรับกรณีตามคำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในข้อ 1. ซึ่งเห็นชอบให้นายจ้างสามารถกำหนดโทษ “ลดค่าจ้าง” ไว้ในข้อบังคับฯ ได้ ดังนี้

2.1) การกำหนดโทษลดค่าจ้างเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้นายจ้างใช้เป็นเหตุในการจ่ายค่าจ้างให้น้อยลงทั้งที่ “ค่าจ้าง” คือเงินตอบแทนในการทำงานของลูกจ้างที่ลูกจ้างควรจะได้รับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยหากวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เว้นแต่.....” แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวห้ามนายจ้างหักค่าจ้าง (อันมีผลให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างลดลง) เว้นแต่เป็นกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับค่าจ้างเต็มตามจำนวนเมื่อถึงงวดการจ่ายค่าจ้าง ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ควรตีความข้อกฎหมายในเรื่องการห้ามนายจ้างหักค่าจ้างตามมาตรา 76 ข้างต้น ให้ครอบคลุมถึงกรณีการกำหนดโทษ “ลดค่าจ้าง” ด้วย มิใช่ตีความห้ามเฉพาะการกำหนดโทษ “ตัดเงินเดือน” และ “ตัดค่าจ้าง” เท่านั้น เนื่องจากโทษ “ลดค่าจ้าง” ย่อมมีผลทำให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างอันเป็นค่าตอบแทนในการทำงานลดน้อยลงเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อที่มาตรา 76 จะได้มีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

2.2) การหยิบยกเรื่องความยินยอมของลูกจ้างขึ้นพิจารณาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดโทษลดค่าจ้างนั้น เห็นว่าหากจะพิเคราะห์ถึงความยินยอมของลูกจ้างโดยเฉพาะแล้ว คงต้องยอมรับข้อเท็จจริงในสังคมแรงงานประการหนึ่งว่า ลูกจ้างไม่มีสิทธิหรืออำนาจเท่าเทียมกับนายจ้าง บางครั้งลูกจ้างต้องยอมรับการกระทำหรือข้อบังคับที่ส่งผลกระทบต่อตนเอง เพื่อรักษาสถานภาพการทำงานไว้ ดังนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าการยินยอมที่เกิดขึ้น จึงอาจไม่ได้เกิดจากการยอมรับของลูกจ้างอย่างจริงใจ การให้นายจ้างกำหนดโทษลดค่าจ้างได้เมื่อลูกจ้างให้ความยินยอมแล้วนั้น อาจเป็นการเปิดช่องให้มีการอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดโทษซึ่งมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้ ดังนั้น เงื่อนไข

ในเรื่องความยินยอมของลูกจ้างจึงอาจไม่ใช่เงื่อนไขที่เป็นคุณแก่ลูกจ้างตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ เสมอไป

จากเหตุผลตามข้อ 2.1 และ 2.2 ข้างต้น ข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่าการพิจารณาให้นายจ้างสามารถกำหนดโทษ “ลดค่าจ้าง” ไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานได้ น่าจะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากเรื่องการกำหนดโทษลดค่าจ้าง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องการตีความและในปัจจุบันประเด็นดังกล่าว ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลเป็นบรรทัดฐาน ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่จะได้มีการร่วมปรึกษาหารือในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ลงชื่อ



ผู้ขอประเมิน

(น.ส. กมลวรรณ อิมสุวรรณ)

นิติกร 5 ฝ่ายพิจารณาอุทธรณ์และคดี

กองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม