

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหากฎหมายแรงงาน
(กรณีบริษัทเอเอ็มซีเซอร์วิส จำกัด ดำเนินกิจการรับจ้างทำงานบ้านทั่วไป)

กรมแรงงานได้มีหนังสือ ที่ มท.๑๒๐๔/๕๐๒๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในกรณีที่บริษัทเอเอ็มซีเซอร์วิส จำกัด ขอความร่วมมือจากกรมแรงงานช่วยจัดหาคนงานให้ โดยแจ้งว่า บริษัทฯ มีวัตถุประสงค์รับจ้างทำงานบ้านทั่วไป โดยจะเปิดรับสมัครคนงานหญิงแล้วส่งเข้าอบรมในศูนย์ฝึกอบรมงานบ้านของบริษัทฯ ก่อน ในการนี้คนงานไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่บริษัทฯ แต่อย่างใด แต่จะได้รับผลประโยชน์จากบริษัทฯ โดยไม่คิดมูลค่า เช่น การฝึกอบรมค่ากินอยู่ ค่าเดินทาง ค่าเสื้อผ้า และเครื่องใช้ประจำวันส่วนตัว เมื่อผ่านการอบรมแล้วบริษัทฯ จะบรรจุเป็นพนักงานของบริษัทฯ โดยได้รับค่าจ้าง สวัสดิการ และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับของบริษัทฯ และบริษัทฯ เป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานเข้าทำงานหยุดทำงาน โยกย้ายเปลี่ยนแปลง ลาหยุด พักงาน ขึ้นค่าจ้าง ฯลฯ เมื่อมีครอบครัวผู้ว่าจ้างจ้างให้บริษัทฯ ทำงานบ้าน บริษัทฯ จะส่งพนักงานเหล่านั้นไปทำงานโดยอยู่กับครอบครัวนั้น ทั้งนี้ ครอบครัวผู้ว่าจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้บริษัทฯ โดยตรง ส่วนพนักงานจะได้รับค่าจ้างตามอัตราที่ตกลงกับบริษัทฯ จากบริษัทฯ ดังนั้น จึงมีปัญหว่าการดำเนินการของ บริษัทฯ เข้าข่ายตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือไม่ และบริษัทฯ จะต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ หรือไม่ ซึ่งกรมแรงงานมีความเห็นแตกแยกกันเป็นสามฝ่าย คือ

ความเห็นแรก เห็นว่า

๑. บริษัทฯ มิได้ประกอบธุรกิจจัดหางานโดยเรียกหรือรับค่าบริการจึงไม่อยู่ในข่ายบังคับของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑

๒. กิจการของบริษัทฯ เป็นการรับทำงานบ้านทั่วไป โดยการจัดส่งพนักงานของ บริษัทฯ ออกไปบริการแก่ครอบครัวผู้ว่าจ้าง เข้าลักษณะเป็นการให้บริการโดยเรียกค่าตอบแทน อำนาจในการว่าจ้าง เลิกจ้าง การจ่ายค่าจ้าง การให้สวัสดิการและการควบคุมลูกจ้างขึ้นอยู่กับ บริษัทฯ ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทฯ กับพนักงานจึงมีฐานะเป็นนายจ้างกับลูกจ้าง

๓. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ และประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ฯลฯ ให้บทวิเคราะห์ศัพท์“ลูกจ้าง” หมายความว่า “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง.....แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน” นั้น โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว “ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน” มุ่งถึงลูกจ้างซึ่งทำงาน ให้แก่เจ้าของบ้านซึ่งเป็นนายจ้างโดยตรง และเป็นการจ้างเพื่อใช้งานภายในบ้านเป็นการส่วนตัว มากกว่าจะเป็นรูปการรับบริการจากบริษัทฯ ดังนั้น เมื่อกิจการของบริษัทฯ เป็นงานบริการเรียก ค่าตอบแทนซึ่งเป็นการจ้างงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรทางเศรษฐกิจ พนักงานเหล่านี้จึง

เป็นลูกจ้างในงานบริการเรียกค่าตอบแทน และมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ ต้องอยู่ในบังคับของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ และประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และเมื่อไม่มีบทกเว้นไม่ใช้บังคับตามประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ บริษัทฯ จึงต้องอยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว ด้วย

ความเห็นที่สอง เห็นว่า บริษัทฯ ประกอบธุรกิจทางานให้แก่คนหางานหรือ ลูกจ้างให้แก่นายจ้างโดยเรียกหรือรับค่าบริการ เพราะ

๑. เมื่อบริษัทส่งพนักงานไปทำงานกับเจ้าของบ้านแล้ว การสั่งงานการควบคุม บังคับบัญชาขึ้นอยู่กับเจ้าของบ้านซึ่งรับบุคคลนั้นไปทำงาน พนักงานจะได้กินอยู่และทำงานตาม คำสั่งของเจ้าของบ้านเช่นเดียวกับคนรับใช้ในบ้านทั่วไป เป็นการงานให้แก่เจ้าของบ้านมิใช่ การงานให้แก่บริษัทฯ และบริษัทฯ จะไม่ได้สั่งการควบคุมบังคับบัญชาพนักงานในฐานะนายจ้าง เลย

๒. การที่บริษัทฯ รับสมัครพนักงาน และรับสมัครเจ้าของบ้านที่ต้องการคนรับใช้ ในบ้านเป็นสมาชิก เมื่อพนักงานเป็นคนหางานหรือลูกจ้าง และเจ้าของบ้านที่รับพนักงานเข้า ทำงานเป็นนายจ้าง การดำเนินงานของบริษัทฯ จึงเป็นการประกอบธุรกิจทางานให้แก่คนหางาน หรือหาคนงานให้แก่นายจ้าง

๓. การที่บริษัทฯ เรียกเก็บเงินจากเจ้าของบ้านที่เป็นสมาชิกเมื่อสมาชิกแจ้งความ จำนต้องการคนรับใช้ในบ้าน และเรียกเก็บเงินรายเดือนจากเจ้าของบ้านที่รับพนักงานเข้าทำงาน และแบ่งจ่ายให้แก่พนักงานบางส่วน กิจการของบริษัทฯจึงเป็นการเรียกหรือรับค่าบริการจัดหา คนงานให้แก่นายจ้าง

๔. การที่บริษัทฯ เป็นผู้รับค่าบริการจากเจ้าของบ้าน แล้วให้พนักงานรับเงินจาก บริษัทฯ เป็นเพียงวิธีการเพื่อให้เห็นว่าเจ้าของบ้านไม่ได้จ่ายค่าจ้างให้แก่พนักงานโดยตรงเท่านั้น แต่ก็คือว่าเงินที่เจ้าของบ้านจ่ายให้แก่บริษัทฯ นั้น เป็นเงินค่าจ้างของพนักงาน

๕. หากเปิดโอกาสให้กับบริษัทฯ ประกอบธุรกิจทำนองนี้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับ ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็จะทำให้สำนักงานจัดหางาน เอกชนเล็งกฎหมายโดยดำเนินการทำนองนี้

ความเห็นที่สาม เห็นว่า

๑. ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๔ “จัดหางาน” หมายความว่า การประกอบธุรกิจทางานให้แก่คนหางาน หรือหาลูกจ้างให้แก่นายจ้าง การที่บริษัทฯ รับคนงานเข้าอบรมแล้วบรรจุเป็นพนักงานของบริษัทฯ และเมื่อมีผู้มาจ้างบริษัทฯ ให้ทำงานบ้าน บริษัทฯ ก็ส่งพนักงานเหล่านี้ไปทำโดยอยู่กินกับครอบครัวผู้จ้าง แต่รับเงินค่าจ้าง จากบริษัทฯ การปกครองบังคับบัญชาอยู่กับบริษัทฯ เช่นนี้ ถือได้ว่าบริษัทฯ เป็นนายจ้างและ พนักงานดังกล่าวเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ พนักงานดังกล่าวมิได้เป็นลูกจ้างของครอบครัวที่ทำงาน ให้ การกระทำของบริษัทฯ เป็นการรับคนเข้าทำงานในบริษัทฯ เองเช่นเดียวกับที่บริษัทต่าง ๆ รับ สมัครคนงานเข้าทำงานในบริษัทฯ ดังนั้น จึงเรียกไม่ได้ว่าเป็นการประกอบธุรกิจทางานที่จะเข้าอยู่

ในนิยามคำว่า “จัดหางาน” ตามมาตรา ๔ และไม่ได้มีการเรียกหรือรับค่าบริการ ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑

๒. พนักงานของบริษัทฯ ดังกล่าว แม้จะเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ แต่งานที่ทำนั้นเป็นงานบ้าน ดังนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว ซึ่งให้บทวิเคราะห์ศัพท์ “ลูกจ้าง” ไว้ว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่าผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน”

ในทำนองเดียวกัน พนักงานดังกล่าวก็ไม่ใช่ “ลูกจ้าง” ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน และไม่เป็นลูกจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนด้วย ทั้งนี้ ตามนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ของประกาศฉบับดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรมแรงงานแล้ว มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ ในมาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “จัดหางาน” หมายความว่า การประกอบธุรกิจงานให้แก่คนหางาน หรือลูกจ้างให้นายจ้าง และนิยามคำว่า “คนหางาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งประสงค์จะทำงานโดยรับค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น กรณีของบริษัทเอเอ็มซีเซอร์วิส จำกัด ตามที่ปรากฏในระเบียบข้อบังคับของพนักงานผู้ช่วยแม่บ้าน และระเบียบข้อบังคับของสมาชิกที่บริษัทฯ กำหนดขึ้นนั้นมีหลักการโดยสรุปว่า สมาชิก (ครอบครัวผู้ว่าจ้าง) ต้องเสียเงินค่าเช่าเป็นสมาชิกกับบริษัทฯ เป็นจำนวน ๑,๐๐๐ บาท แล้วบริษัทฯ จะจัดหาคนทำงานบ้านหรือคนใช้หรือ “ผู้ช่วยแม่บ้าน” ตามชื่อที่บริษัทฯ เรียกซึ่งบริษัทฯ ได้จัดการอบรมแล้วไปทำงานโดยอยู่กินกับครอบครัวสมาชิกนั้น และครอบครัวผู้ว่าจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่บริษัทฯ เดือนละ ๔๕๐ บาท โดยบริษัทฯ จะจ่ายให้แก่พนักงานของตน (ผู้ช่วยแม่บ้าน) โดยตรงเป็นรายเดือนเพียงเดือนละ ๑๐๐ บาท กับจะจ่ายเพิ่มเติมตามระเบียบหรือข้อตกลงให้เมื่อพนักงานทำงานครบ ๒ เดือน ๖ เดือนและ ๑ ปี ตามอัตราส่วนสูงขึ้นดังที่บริษัทฯ ได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามเงินที่บริษัทฯ จะจ่ายเพิ่มเติมให้แก่พนักงานหรือผู้ช่วยแม่บ้านตามกำหนดเวลานั้น ก็ยังต่ำกว่าเงินที่บริษัทฯ เรียกเก็บจากสมาชิกหรือครอบครัวผู้ว่าจ้างจ่ายให้กับบริษัทฯ และแม้บริษัทฯ จะวางระเบียบขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานของตนเดือนละ ๕๐ บาท เมื่อพนักงานบริษัทฯ ทำงานมาครบหนึ่งปีก็ตาม แต่บริษัทฯ ก็วางระเบียบที่จะเรียกค่าจ้างเพิ่มจากครอบครัวสมาชิกเดือนละ ๕๐ บาท เช่นกัน กรณีเช่นนี้มีลักษณะเป็นว่า บริษัทฯ รับเงินค่าจ้างจากครอบครัวสมาชิกเพื่อไปจ่ายให้แก่พนักงานของตนอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทฯ กับพนักงานแล้ว ก็ปรากฏว่า บริษัทฯ ได้ให้พนักงานของตนไปกินอยู่อาศัยกับครอบครัวสมาชิก และต้องทำงานตามที่ครอบครัวสมาชิกสั่งทุกอย่าง การส่งตัวพนักงานคืนก็กลับเป็นสิทธิของฝ่ายครอบครัวสมาชิกเมื่อพิจารณาถึงการจ่ายค่าจ้างและความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทฯ กับพนักงานแล้ว พึงเป็นที่เข้าใจว่าพนักงานเหล่านี้มีฐานะเป็นลูกจ้างของครอบครัวสมาชิกโดยตรง และการดำเนินการหรือธุรกิจดังกล่าวของบริษัทฯ นี้ มี

ลักษณะเป็นการ “จัดหางาน” และพนักงานหรือผู้ช่วยแม่บ้านก็มีลักษณะเป็น “คนหางาน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ แม้บริษัทฯ จะเลี่ยงวิธีการจัดหางานโดยรับคนเข้าเป็นพนักงานของบริษัทฯ และเลี่ยงคำว่า “นายจ้าง” เป็นสมาชิกหรือครอบครัวผู้ว่าจ้างก็ตาม แต่ลักษณะการและธุรกิจของบริษัทฯ ก็คงอยู่ในข่ายของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังกล่าวแล้วนั่นเอง บริษัทฯ จึงต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้

อนึ่ง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะเรียกหรือรับเงินค่าบริการจากลูกจ้างหรือนายจ้าง หรือจากทั้งสองฝ่ายได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ ๒๕ ของจำนวนค่าจ้างที่ลูกจ้างจะได้รับจากนายจ้างเป็นรายเดือนหรือค่าจ้างในระยะสามสิบวันแรกที่ลูกจ้างเข้าทำงาน แต่ปรากฏตามระเบียบข้อบังคับของบริษัทฯ ว่า ครอบครัวผู้ว่าจ้างหรือสมาชิกต้องจ่ายเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกให้แก่บริษัทฯ ก่อน ๑,๐๐๐ บาท และเมื่อรับคนทำงานบ้านไว้แล้ว จะต้องจ่ายให้บริษัทฯ อีกเป็นรายเดือน เดือนละ ๕๕๐ บาท รวมปีละ ๕,๕๐๐ บาท (ไม่รวมค่าสมัครเป็นสมาชิก) แต่บริษัทฯ จะจ่ายให้แก่พนักงานหรือผู้ช่วยแม่บ้านเพียงเดือนละ ๑๐๐ บาท โดยตกลงว่าบริษัทฯ จะจ่ายเพิ่มเติมในภายหลังอีกบางส่วนตามเงื่อนไขหรือระเบียบของบริษัทฯ ซึ่งเมื่อคำนวณยอดเงินที่พนักงานหรือผู้ช่วยแม่บ้านแต่ละคนจะได้รับทั้งปีแล้วก็เงินเพียง ๓,๖๐๐ บาท บริษัทฯ จึงยังคงมีกำไรปีละ ๑,๙๐๐ บาท ต่อพนักงานหรือผู้ช่วยแม่บ้าน ๑ คน รายได้สุทธิของบริษัทฯ ในกรณีนี้จึงตกประมาณร้อยละ ๓๓.๓๓ ของจำนวนเงินทั้งปีที่บริษัทฯ ได้รับมา ซึ่งถ้ากรณีเป็นเช่นนี้ ก็จะเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้นแม้จะคำนึงถึงสวัสดิการที่บริษัทฯ จัดให้แก่พนักงานของตนแล้วก็ตาม นอกจากนี้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ บริษัทฯ มีสิทธิจะได้รับค่าบริการเพียงครั้งเดียว แต่วิธีดำเนินการของบริษัทฯ นี้ บริษัทฯ จะได้รับค่าบริการตลอดไปไม่มีกำหนด และถ้ารวมค่าสมัครเป็นสมาชิกของครอบครัวผู้ว่าจ้างอีก ๑,๐๐๐ บาท เข้าด้วยแล้ว กรณีของบริษัทฯ ก็เป็นอันขัดกับกฎกระทรวงฉบับนี้ด้วย

เมื่อได้พิจารณาว่า ธุรกิจของบริษัทฯ เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ และพนักงานหรือผู้ช่วยแม่บ้านของบริษัทฯ เป็นลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านให้แก่ครอบครัวผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นนายจ้างโดยตรงแล้ว ปัญหาที่ว่าบริษัทฯ จะต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำหรือไม่ นั้น ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๐