

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานเป็นปัจจัยในการผลิตอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ แรงงานเป็นพลังทางเศรษฐกิจ (Economic force) ในการก่อให้เกิดสินค้าและบริการ ทั้งในฐานะเป็นผู้ผลิตสินค้าขึ้นมาและยังเป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์¹ ถ้าไม่มีแรงงานแม้จะมีทุนและที่ดินก็ไม่อาจผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ และในทำนองเดียวกันผู้เป็นเจ้าของทุนหรือผู้ประกอบการเพียงคนเดียวย่อมไม่สามารถผลิตสินค้าหรือบริการเป็นจำนวนมากได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในขบวนการผลิตในอันที่จะสร้างสรรค์สิ่งอันนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ² ในทำนองกลับกันการที่แรงงานไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการผลิตอย่างเต็มที่ย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเช่นกัน

ในปัจจุบันนี้จากการที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีในด้านการผลิตการประกอบกิจการต่างๆ ขึ้นมากมายซึ่งในการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวนี้ มิได้คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอันมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งเมื่อเทียบกับความต้องการของมนุษย์แล้วความต้องการมิได้จำกัด โดยการใช้ทรัพยากรของมนุษย์นั้น มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา คือความสมดุลทางธรรมชาติ อันอาจก่อให้เกิดภัยทางธรรมชาติต่างๆ นานัปการได้เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก เพื่อให้ธุรกิจของตนมีผลกำไรให้ได้มากที่สุด ในขณะที่ปัจจุบัน หากแต่มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากภัยพิบัติจากธรรมชาติซึ่งอาจเกิดเมื่อใดก็ได้ และเมื่อเกิดขึ้นแล้ว ยากที่จะป้องกัน และแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมตามปกติ เหมือนก่อนจะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมกระทำได้ยากยิ่งนัก (หรืออาจกระทำไม่ได้เลย หากเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดแก่ชีวิตของบุคคล)

เหตุการณ์ทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นในวาระก่อนนั้นมีดังนี้ เช่น น้ำท่วมฉับพลันที่มีได้เป็นไปตามฤดูกาล ไฟไหม้ป่า ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว สึนามิ ซึ่งเหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็น “เหตุสุดวิสัย” ทั้งสิ้น กล่าวคือ เป็นภัยทางธรรมชาติที่มี

¹ อัมพร วิจิตรพันธ์. (2520). เศรษฐศาสตร์แรงงาน. หน้า 4.

² กมลลักษณ์ โดสกุล. (2526). เส้นทางแรงงานไทย (เอกสารอัดสำเนา). หน้า 6.

อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบ หรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้ใช้ความระมัดระวัง ตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น³ ภัยธรรมชาติต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้น เมื่อเกิดขึ้นในสังคมทุกๆ สังคม ผู้ซึ่งที่ต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวโดยตรงและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ คือ ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) และผู้ใช้แรงงาน (ลูกจ้าง) ย่อมได้รับผลกระทบเนื่องจากไม่สามารถเปิดโรงงานให้ลูกจ้างมาทำงานได้เพราะเหตุโรงงานถูกผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในส่วนของลูกจ้างนั้นก็มิอาจมาทำงานได้ เพราะเหตุเดียวกัน ทั้งที่ลูกจ้างพร้อมที่จะทำงานให้นายจ้าง จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวมิได้เกิดจากความผิดของตัวลูกจ้างซึ่งจะทำให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง แต่เกิดจาก “เหตุสุดวิสัย” ความเป็นลูกจ้างและนายจ้างยังคงมีอยู่ สัญญาจ้างมีเลิกกัน ไม่เข้าตามหลักการที่ว่า “NO Work No Pay” คือลูกจ้างไม่ทำงานให้นายจ้าง นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง แต่กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ลูกจ้างพร้อมที่จะทำงานให้ แต่นายจ้างไม่สามารถให้ลูกจ้างทำงานได้ ดังนั้นนายจ้างจำต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง แม้เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุสุดวิสัยก็ตาม

กรณีภัยธรรมชาติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทยนั้น ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตซึ่งความเสียหายก็มีได้มากมายเหมือนเช่นดังปัจจุบันนี้ ซึ่งที่เห็นได้เด่นชัด และเป็นรูปธรรมมากที่สุดก็คือ ภัยธรรมชาติที่เกิดจากอุทกภัยเมื่อปลายปีพุทธศักราช 2554 ซึ่งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวนั้น ครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งประเทศไทย ทั้งภาคอีสาน ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ และที่สำคัญที่สุดคือใจกลางเศรษฐกิจของประเทศ คือ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย รวมทั้งบริเวณที่ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงเพราะเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ๆ หลายแห่ง คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดปทุมธานี

กรณีเมื่อเกิดเหตุการณ์ทางธรรมชาติดังกล่าวมาเมื่อปลายปี พุทธศักราช 2554 นั้นเกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นมาอย่างมากมาย อันส่งผลกระทบต่อลูกจ้างผู้ซึ่งมีรายได้น้อย แต่เป็นกำลังหลักอันสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่ปรากฏว่าเมื่อมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น นายจ้างฉวยโอกาสลอบแยกลูกจ้างผู้ซึ่งซื่อสัตย์กับตนมาโดยตลอด โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และอาศัยเหตุอุทกภัย ซึ่งเป็นภัยที่เกิดจากธรรมชาติอันเป็นเหตุสุดวิสัย ทำให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างเลยในระหว่างหยุดกิจการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75 หรือเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งคือ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะหลักของมาตรา 75 นั้นต้องมีเหตุสุดวิสัยหากเหตุดังกล่าวเป็นเหตุสุดวิสัยแล้วก็ไม่ต้องพิจารณาอีกต่อไป การหยุดกิจการชั่วคราวซึ่งมิใช่เหตุสุดวิสัย

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 8.

ตามมาตรา 75 นั้น เช่น กรณีนายจ้างขาดวัตถุดิบที่จะนำมาผลิตสินค้า หรือหยุดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราวทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เป็นต้น

ซึ่งสาระสำคัญของมาตราดังกล่าวมีดังนี้

“ในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็น โดยเหตุหนึ่งเหตุใดที่สำคัญ อันมีผลกระทบต่อกิจการของนายจ้าง จนทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติซึ่งมิใช่เหตุสุดวิสัยต้องหยุดกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง ไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของค่าจ้างในวันทำงาน ที่ลูกจ้างได้รับ ก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน

ให้นายจ้างแจ้งให้ลูกจ้าง และพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือ ก่อนวันเริ่มหยุดกิจการตามวรรคหนึ่ง ไม่น้อยกว่าสามวันทำการ”⁴

กล่าวโดยสรุปคือ มาตรา 75 มีเจตนารมณ์ดังนี้

เพื่อคุ้มครองลูกจ้างมิให้ต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดในระหว่างที่นายจ้างมีเหตุจำเป็นสำคัญต้องหยุดกิจการชั่วคราว เพื่อลูกจ้างจะได้มีรายได้พอสมควรในการดำรงชีพ ในระหว่างที่ไม่มีงานทำชั่วคราว โดยการกำหนดให้นายจ้างแจ้งเป็นหนังสือแก่ลูกจ้าง และพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันทำการ ก่อนวันหยุดกิจการ และนายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลืออัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของค่าจ้าง องค์ประกอบของการหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 ได้มีดังนี้

1) นายจ้างจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนเพราะเหตุสำคัญ ที่ถึงขนาดทำให้นายจ้าง ไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ตามปกติ

2) เป็นการหยุดกิจการชั่วคราวซึ่งมิใช่การเลิกปฏิบัติ ต่อลูกจ้างบางคน หรือลดการผลิตลงโดยยังคงมีวันทำงานอยู่

3) เหตุหยุดประกอบกิจการมิใช่เหตุสุดวิสัย

4) มีการแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า 3 วัน

ซึ่งในกรณีตามมาตราดังกล่าวนี้ต้องมีได้เกิดจาก “เหตุสุดวิสัย” หากเป็นเหตุการณ์ที่อยู่ในอำนาจ ความสามารถของนายจ้างที่จะควบคุมป้องกันดูแลไม่ให้เหตุนั้นเกิดขึ้นได้ แต่นายจ้างไม่ดำเนินการตกอยู่ในความประมาท ไม่ใช่ความสามารถ หรือความระวังอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ จนกระทั่งส่งผลให้โรงงานต้องหยุดดำเนินกิจการชั่วคราว ซึ่งทำให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ กรณีดังกล่าวก็ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว นายจ้างจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างเต็มจำนวน เพราะเหตุการณ์นั้นเกิดจากความผิดของนายจ้างเองเป็นฝ่ายประมาท เช่น กรณีหยุดงานเพราะเหตุดังกล่าวต่อไปนี้

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551), มาตรา 75.

เครื่องจักรชำรุด เพราะไม่บำรุงซ่อมแซม หรือใช้เครื่องจักรเก่าซึ่งซ่อมชำรุดเสื่อมสภาพได้ง่าย

โรงงานถูกไฟไหม้ เพราะไม่ติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยที่ใช้งานได้และมีจำนวนเพียงพอ

น้ำท่วมขังในโรงงาน เพราะท่อน้ำประปาในโรงงานแตก

ขาดแคลนชิ้นส่วน วัตถุดิบ เพราะนายจ้างไม่วางแผนจัดเก็บสำรองไว้ตามปกติ และน้ำท่วมเส้นทางขนส่ง ไม่สามารถนำวัตถุดิบมาป้อนโรงงานได้

ปิดโรงงานเพราะกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีคำสั่งให้หยุดกิจการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การเกิดมหาอุทกภัยที่แผ่ขยายกระจายคุกคามสถานประกอบการและความมั่นคงในชีวิตของแรงงานจำนวนมาก จนกระทั่งนายจ้างหลายรายอ้างมาตรา 75 และจ่ายเงินร้อยละ 75 ของค่าจ้าง ไปเรื่อยๆ หรือไม่จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างเลยนั้นมีความชอบธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสังคมหรือไม่ อย่างไร⁵

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาตรา 75 นั้นมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองตัวลูกจ้างให้ได้รับค่าจ้างเพื่อที่จะได้นำไปใช้จ่ายทั้งแก่ตนเองและครอบครัว ในกรณีที่หยุดกิจการชั่วคราวอันมิได้เกิดจากเหตุสุดวิสัย แต่เหตุการณ์ที่เกิดเมื่อปลายปี 2554 นั้น เป็นการหยุดกิจการชั่วคราวอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติอุทกภัย ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัย นายจ้างจะอ้างมาตรา 75 เพื่อให้จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างเพียง ร้อยละ 75 ของค่าจ้างที่ได้รับก่อนหยุดกิจการชั่วคราวหาได้ไม่

ซึ่งการที่นายจ้างหลายแห่งได้ใช้ มาตรา 75 อันได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองลูกจ้างมาสร้างประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยมิเจตนาไม่สุจริต ทั้งยังผิดเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยการจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างในอัตรา ร้อยละ 75 (หรือเลิกจ้างลูกจ้างโดยเฉพาะลูกจ้างเหมาค่าแรง หรือแรงงานข้ามชาติ หรือลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราว) อีกทั้งโรงงานบางแห่งสามารถผลิตสินค้าได้ แต่ขาดแคลนวัตถุดิบมาผลิต หรือไม่สามารถส่งขายสินค้าได้ ก็ถือเอามาตรา 75 มาเป็นประโยชน์ ทั้งที่โรงงานนั้นๆ ก็มีกำไรจากกิจการดังกล่าวมาโดยตลอด อีกทั้งนายจ้างเหล่านั้นยังมีการทำประกันภัยไว้กับบริษัทประกัน ซึ่งแม้โรงงานของนายจ้างจะได้รับความเสียหายอยู่บ้าง แต่ก็สามารถดำรงคงอยู่ต่อไปได้ ซึ่งต่างจากลูกจ้างผู้มีรายได้น้อย ทั้งยังต้องรับภาระมากมายหากนายจ้างถือโอกาสหาประโยชน์จากเหตุการณ์ดังกล่าวจ่ายค่าจ้างให้เพียง ร้อยละ 75 หรือไม่จ่ายให้ลูกจ้างเลย หรือหนักกว่านั้นเลิกจ้างลูกจ้างเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ลูกจ้างและผู้ซึ่งอยู่ในความดูแลของลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็น คู่สมรส บุตร บิดามารดา จะอยู่ต่อไปได้อย่างไร

⁵ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2554, พฤศจิกายน). “วิเคราะห์มาตรา 75 และค่าจ้าง 75% กรณีน้ำท่วมโรงงาน.” *แรงงานปริทัศน์*, ปีที่ 28, ฉบับที่ 292. หน้า 8.

ข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่าวิกฤตการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปลายปี 2554 ที่ผ่านมานั้น นายจ้างได้ฉวยโอกาสลอยแพลูกจ้าง โดยการไม่จ่ายค่าจ้าง หรือเลิกจ้างลูกจ้าง ผู้จงรักภักดีกับตน และสร้างผลประโยชน์ให้กับตนมาโดยตลอด อีกทั้งในระหว่างที่เกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัยนั้น ลูกจ้างก็ยังคงมาช่วยกันป้องกันมิให้น้ำเข้าท่วมโรงงาน ช่วยกันขนย้ายเครื่องจักรต่างๆ เสมือนหนึ่ง โรงงานนั้นเป็นบ้านของตน แต่นายจ้างกลับเลิกจ้างลูกจ้าง หรือไม่จ่ายค่าจ้างให้ หรือจ่ายให้เพียง ร้อยละ 75 ในเวลาเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วหรือ ทั้งยังเป็นการบีบบังคับให้ลูกจ้าง ออกจากงานทางอ้อม หรือหางานใหม่ทำ ซึ่งส่งผลให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย ข่อมเป็นสิ่งที่ ใ้รับมนุษยธรรมอย่างยิ่ง ดังนั้นเมื่อมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นนายจ้างควรคำนึงถึงความเป็นหุ้นส่วน ที่จะต้องร่วมทุกข์ร่วมสุขฝ่าฟันวิกฤตการณ์อันเลวร้ายและร้ายแรงไปด้วยกัน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นนายจ้างจำต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างเต็มจำนวนหรือ หากเป็นความผิดพลาด ของภาครัฐด้วยก็ให้ภาครัฐ ออกให้ ร้อยละ 25 ส่วนนายจ้างเป็นผู้ออกอีก ร้อยละ 75 รวมทั้งเมื่อเกิด เหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติขึ้น ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างในระหว่างเกิดเหตุภัยพิบัติ ทางธรรมชาติ เว้นแต่มีเหตุผลที่สมควร และเป็นธรรม ให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป ซึ่งกฎหมาย คุ่มครองแรงงานฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณีหากเกิด เหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชัดเจน เพราะหาก เกิดกรณีดังกล่าวขึ้นแล้ว จะได้มีมาตรการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือลูกจ้าง อย่างเป็นรูปธรรม และชัดเจน อีกทั้งเป็นการอุดช่องว่างเพื่อมิให้นายจ้างนำเหตุดังกล่าวมาเป็นประโยชน์แก่ตน

ปัญหาอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ในส่วนของค่าจ้างตามมาตรา 75 กับการจ่ายเงินสมทบ ประกันสังคม ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งคือ กฎหมายประกันสังคม ในมาตรา 5 ได้กำหนดคำว่า “ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินทุกประเภทที่ นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เป็นค่าตอบแทนการทำงาน ในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตาม ระยะเวลา หรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำงาน และให้หมายความรวมถึง เงินที่นายจ้างให้ใน วันหยุดและวันลา ซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะคำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดหรือ โดยวิธีใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร จากความหมายดังกล่าว ข่อมวินิจฉัยได้ว่า เงินที่นายจ้างจ่าย ให้แก่ลูกจ้างเมื่อหยุดกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวย่อมถือเป็นค่าจ้าง ดังนั้นจึงต้อง ถือเป็นฐานคำนวณ เพื่อหักค่าจ้างนำส่งเงินสมทบ เข้ากองทุนประกันสังคม ตามอัตราที่กำหนด ซึ่งในประกันสังคมกฎหมาย ก็มีได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “วันหยุด” ไว้โดยเฉพาะ เหมือนที่ กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งวันหยุดดังกล่าว หมายความว่า วันที่กำหนดให้ลูกจ้าง หยุดประจำสัปดาห์ หยุดตามประเพณี หรือหยุดพักผ่อนประจำปี เพราะฉะนั้น นายจ้างจะอ้างว่า จะให้หยุดงาน ไม่ใช่เป็นการจ่ายค่าจ้างในวันเวลาทำงานปกติหรือไม่ถือเป็นค่าจ้างเพื่อไม่ให้หัก

ค่าจ้างเป็นเงินสมทบ นำมาส่งเข้ากองทุนประกันสังคม ขอมจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกันสังคม ยกเว้นจะมีกฎกระทรวงกำหนดให้ ส่งเงินสมทบ หรือลดอัตราเงินสมทบเป็นการชั่วคราว แล้วแต่กรณี โดยลูกจ้าง ได้รับประโยชน์ทดแทนเหมือนเดิมทุกประการ และมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกเลิกจ้าง โดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นเพื่อความชัดเจน เมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นควรออกกฎหมายมา เพื่อมิให้ถือว่าขาดส่งเงินสมทบเนื่องจากมิได้เกิดขึ้นเพราะตนมีเจตนาที่จะไม่ส่งเงินสมทบ แต่มีเหตุภัยธรรมชาติซึ่งเกิดจากอุทกภัยเกิดขึ้น หรือออกกฎหมายยกเว้นการส่งเงินสมทบ หรือขยายระยะเวลาส่งเงินสมทบออกไปจนกว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะผ่านพ้นไป

อย่างไรก็ดีลูกจ้างและนายจ้างควรอยู่ด้วยกัน โดยถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน เสมือนหนึ่งเป็นเครือญาติกัน ซึ่งการอยู่ร่วมกันในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ลูกจ้างเกิดความรักในองค์กรของนายจ้าง และทำงานให้แก่นายจ้างอย่างเต็มศักยภาพของตน เสมือนหนึ่งตนได้มีส่วนในการเป็นเจ้าของกิจการดังกล่าวของนายจ้างด้วย (Partners) และหากนายจ้างต้องการให้ลูกจ้างออกจากงาน การเลิกจ้างลูกจ้างควรเป็นหนทางสุดท้าย นายจ้างควรนำมาตรการป้องกันหรือบรรเทาปัญหาการเลิกจ้างหรือชะลอการเลิกจ้างลูกจ้างมาใช้บังคับก่อนที่จะมีการเลิกจ้างลูกจ้างตามกฎหมายว่า มีความจำเป็นเพียงใด มีวิธีการอย่างไรตามกฎหมายในอันที่จะช่วยลดปัญหาการเลิกจ้างลูกจ้างลงได้ เพื่อให้ลูกจ้างนั้นสามารถที่จะทำงานอยู่กับนายจ้างต่อไป หรือทำงานอยู่กับนายจ้างต่อไปให้นานที่สุดก่อนที่จะถูกเลิกจ้าง การเลิกจ้างลูกจ้างควรเป็นหนทางสุดท้ายที่นายจ้างพึงกระทำต่อลูกจ้าง โดยหากนายจ้างมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่งซึ่งไม่สามารถที่จะจ้างลูกจ้างต่อไปได้ หรือไม่อาจที่จะชะลอการเลิกจ้างลูกจ้างได้ การเลิกจ้างก็จะต้องเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมายต่อลูกจ้างด้วย ซึ่งจะส่งผลให้ความสูญเสียหรือเสียหายของทั้งนายจ้างและลูกจ้างรวมไปถึงปัญหาของสังคมและประเทศที่อาจเกิดขึ้นจากการเลิกจ้างลูกจ้างนั้นได้⁶

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีแนวความคิดในการที่จะศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงาน ในกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัยในกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการบรรเทาและช่วยเหลือกรณีมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น หรือเพื่อเป็นแนวทางป้องกันในกรณีเหตุดังกล่าวยังมิได้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นหลักประกันทำให้ลูกจ้างมีความมั่นคงในชีวิตมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเลือกทำการศึกษาประเทศที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ และมีวิวัฒนาการความก้าวหน้าทางด้านกฎหมาย รวมทั้งประเทศที่มีลักษณะภูมิประเทศที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย อันได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

⁶ ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และคณะ. (2545). *มาตรการทางกฎหมายในการชะลอการเลิกจ้างกับการคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกเลิกจ้าง* (รายงานการวิจัย). หน้า 2 และ 3.

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป อันส่งผลทำให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และเพื่อความเป็นสากล อันเป็นการต้อนรับการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และความเป็นมาของการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง กรณีเกิดเหตุภัยพิบัติจากธรรมชาติอุทกภัย
2. เพื่อศึกษามาตรการในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายค่าจ้าง และการส่งเงินสมทบ กรณีเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติอุทกภัย ตามกฎหมายของไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ ในเรื่องการจ่ายค่าจ้าง การเลิกจ้าง การส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของผู้ประกันตน กรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ตามมาตรา 75 ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการงดเว้นหรือขยายระยะเวลาการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 46 แห่งกฎหมายประกันสังคมกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แม้จะได้มีการแก้ไขในส่วนของการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 จากเดิม ร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 75 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับก่อนมีการหยุดกิจการชั่วคราว ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับลูกจ้างผู้ซึ่งมีรายได้น้อยมากอยู่แล้ว ทำให้นายจ้างอาศัยช่องว่างของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นการเอาเปรียบลูกจ้างกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 75 โดยให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเต็มจำนวนในขณะที่เกิดอุทกภัย รวมถึง การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 46 ของกฎหมายประกันสังคม โดยเพิ่มเติมอยู่ในวรรค 3 ในเรื่อง การกำหนดให้มีการ งดเว้นการส่งเงินสมทบ หรือขยายระยะเวลาส่งเงินสมทบออกไปในระหว่างเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างหยุดงานเนื่องจากอุทกภัยตามมาตรา 75 ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในกรณีเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัย และปัญหาในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีเกิดภัยธรรมชาติ ตลอดจนศึกษาและค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ และกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว ว่ามีมาตรการใดบ้างในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างสอดคล้องและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีดำเนินการศึกษา 2 รูปแบบ คือ

1. การศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรา บทความ และเอกสารต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในระหว่างหยุดกิจการชั่วคราวอันเนื่องมาจากเหตุภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัยตามมาตรา 75 ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และหลักเกณฑ์การส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติตามมาตรา 46 ของกฎหมายประกันสังคม ระเบียบข้อบังคับประกาศกระทรวง รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารคำบรรยาย เอกสารการประชุมสัมมนา ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนทั้งกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องเพื่อความชัดเจน

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth Interviews) บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องทั้งสามฝ่าย ได้แก่ ลูกจ้าง นายจ้าง นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ ในเรื่องของการจ่ายค่าจ้าง การจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้าง และการส่งเงินสมทบในระหว่างเกิดอุทกภัย ว่าลูกจ้างได้รับค่าจ้างในระหว่างนั้นหรือไม่อย่างไร และเพียงพอหรือไม่ ทั้งยังต้องการความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ อีกหรือไม่ เช่นในเรื่องการจ่ายเงินสมทบการเสียดำเนิน เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการออกกฎหมายอันจะทำให้ลูกจ้าง และนายจ้างได้รับความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายในเมื่อมีเหตุการณ์อุทกภัยเกิดขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และความเป็นมาของการให้ความคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกิดเหตุภัยพิบัติจากธรรมชาติอุทกภัย
2. ทำให้ทราบถึง มาตรการในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายค่าจ้าง และการส่งเงินสมทบ กรณีเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติอุทกภัย ตามกฎหมายของไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึง ปัญหาในการจ่ายค่าจ้างตามมาตรา 75 ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและปัญหาการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 46 ของกฎหมายประกันสังคม กรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัย
4. ทำให้ทราบถึง แนวทางในการแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับให้ความคุ้มครองลูกจ้าง การจ่ายค่าจ้างตามมาตรา 75 ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 46 ของกฎหมายประกันสังคม กรณีเกิดภัยธรรมชาติอุทกภัย ให้มีความชัดเจน ความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.7 นิยามศัพท์

“ภัยพิบัติทางธรรมชาติ”⁷ หมายความว่า มหันตภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเป็นการนำมาซึ่งการทำลายล้างทั้งชีวิตและทรัพย์สิน และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพดั้งเดิม โดยยากที่จะคาดการณ์ได้

“สาธารณภัย”⁸ หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

“อุทกภัย”⁹ หมายความว่า อันตรายจากน้ำท่วม เกิดจากระดับน้ำในทะเล มหาสมุทร และแม่น้ำสูงมาก จนน้ำท่วมพื้นดินฝั่งและตลิ่ง ไหลท่วมบ้านเรือน ด้วยความรุนแรงของกระแสน้ำทำความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก

⁷ Webster’s New Encyclopedic Dictionary, 1994.

⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

⁹ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดยะลา. (ม.ป.ป.). นิยามของอุทกภัย. สืบค้นเมื่อ