

บทที่ 3

มาตรการในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประสพภัยพิบัติธรรมชาติ (อุทกภัย) ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในบทนี้จะศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองแรงงานในกรณีเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติอุทกภัย ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานในกรณีเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติ โดยจะทำการศึกษาร่วมกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้คุ้มครองแรงงานในกรณีเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติ (อุทกภัย) ของประเทศไทย ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1 มาตรการคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1919 ILO เป็นหน่วยงานชำนาญพิเศษในระบบของสหประชาชาติที่มีภารกิจเพื่อแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคมและส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าของการทำงาน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ มิติหญิงชาย หรือภูมิหลังทางสังคม ILO ทำงานสู่เป้าหมายนี้โดยผสมผสานการกำหนดมาตรฐานต่างๆ เข้ากับการให้ความร่วมมือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูล นอกจากนี้ ILO ไม่เหมือนหน่วยงานอื่นในองค์การสหประชาชาติเนื่องจากเป็นองค์กรไตรภาคีซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และแรงงาน ILO ทำงานบนพื้นฐานของการเจรจาและความร่วมมือในระหว่างภาคีทั้งสามส่วนนี้ แต่ละประเทศสมาชิกรัฐบาลมีคะแนนเสียงสองคะแนน และนายจ้างและลูกจ้างมีฝ่ายละหนึ่งคะแนนในที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศ ปัจจุบันมีจำนวนประเทศ

สมาชิกทั้งหมด 181 ประเทศ (เมื่อ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2550)¹ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ปีที่ได้มีการก่อตั้ง ILO ด้วย

ILO มีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์และมาตรฐานสากลในการคุ้มครองแรงงานในด้านต่างๆ ในรูปแบบของการออกอนุสัญญา (Convention) ซึ่งถือว่าเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศภายใต้การให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกเพื่อการปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดในอนุสัญญา (Convention) และมีการออกข้อเสนอแนะ (Recommendation) ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติในรายละเอียดและวิธีดำเนินการที่กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญา เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับแนวทางไปปฏิบัติ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO ไม่มีมีบทบัญญัติหรืออนุสัญญาและข้อเสนอแนะด้านการให้คุ้มครองแรงงานกรณีประสบภัยพิบัติธรรมชาติไว้โดยเฉพาะ แต่ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวมีอยู่หลายประการดังนี้

1) อนุสัญญาระดับที่ 19 ว่าด้วย การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1925 (ค่าทดแทนกรณีประสบอุบัติเหตุ) Equality of Treatment (Accident Compensation) 1925

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 19 ว่าด้วย การปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุสำหรับคนงานในชาติและคนต่างชาติ

2) อนุสัญญาระดับที่ 131 ว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ (C131 Minimum Wage Fixing Convention, 1970)²

อนุสัญญาระดับที่ 131 ว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำไว้ในอนุสัญญาระดับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาระดับนี้ จะต้องจัดตั้งระบบของค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานทุกประเภท ซึ่งแต่ละประเทศสามารถกำหนดหรือตัดสินใจว่างานประเภทใดที่อยู่ภายใต้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และงานประเภทใดที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะถูกกำหนดให้น้อยลงไม่ได้ และการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดควรมีการแทรกแซงทางกฎหมาย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำต้องคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้ คือ ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัวของเขา โดยพิจารณาถึงระดับของค่าจ้างทั่วประเทศ ค่าครองชีพ การประกันสังคมและปัจจัยทางเศรษฐกิจ

¹ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2551). *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ*. หน้า 45-46.

² International Labour Organization. (n.d.). C 131 Minimum Wage Fixing Convention, 1970. Retrieved May 1, 2011, from <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C131>

3) อนุสัญญาฉบับที่ 132 ว่าด้วยการให้ลูกจ้างมีวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง

อนุสัญญาฉบับที่ 132 ว่าด้วยการให้ลูกจ้างมีวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ³

(1) ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิลาหยุดพักผ่อนประจำปีได้โดยได้รับค่าจ้างภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 สัปดาห์ทำงานต่อปี

(2) ถ้าหากว่าวันหยุดพักผ่อนประจำปีตรงกับวันหยุดตามประเพณีห้ามมิให้นับรวมวันหยุดพักผ่อนนั้น เป็นวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยไม่ได้รับค่าจ้างตามความในอนุสัญญานี้

4) ข้อแนะที่ 161 ว่าด้วยชั่วโมงทำงานและระยะเวลาพัก (R161 Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Recommendation, 1979)⁴

ข้อแนะที่ 161 ว่าด้วยชั่วโมงทำงานและระยะเวลาพัก ได้จำกัดความของคำว่า “ชั่วโมงทำงานปกติประจำวัน” และ “ชั่วโมงทำงานปกติประจำสัปดาห์” แยกต่างหากจากคำว่า ชั่วโมงทำงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการบังคับใช้ โดยกำหนดให้ชั่วโมงทำงานหมายถึง การขับขี่ยานยนต์หรืองานอื่นๆ ระหว่างเวลา ขับขี่ยานยนต์ เช่น การยกกระเป๋าให้แก่ผู้โดยสาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ความหมายของระยะเวลาพักว่า หากเป็นการขนส่งในระยะทางไกลๆ กับระยะเวลาทางใกล้ ควรมีการกำหนดระยะเวลาพักไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการทำงานเกินกว่าเวลาทำงานปกติ

5) การบอกเลิกจ้างลูกจ้างตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้าง และการจ่ายค่าชดเชยมีดังต่อไปนี้⁵

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ฉบับที่ 158 ว่าด้วยการเลิกจ้างลูกจ้างโดยนายจ้างเป็นฝ่ายริเริ่มก่อนและ ข้อแนะที่ 166 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสมัชชาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ครั้งที่ 68 (Sixty-eight Session) เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1982 โดยมีสาระสำคัญของอนุสัญญาใน Part II Standards of General Application A. Justification for Termination Article 4 ว่าการจ้างแรงงานลูกจ้างจะไม่สิ้นสุดลงหรือ

³ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2549, กันยายน). “อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับกฎหมายแรงงานไทย.” *วารสารบทบัญญัติ, เล่มที่ 2 ตอน 3*. หน้า 127.

⁴ International Labour Organization. (n.d.). R161 Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Recommendation, 1979. Retrieved May 1, 2011, from <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R161>

⁵ เกศกาญจน์ พิพัฒน์พลกุล. (2547). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเหตุผลในการเลิกจ้างลูกจ้าง* หน้า 8-14.

กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าจะไม่มีการเลิกจ้างลูกจ้าง เว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควรอันเนื่องมาจากความสามารถหรือความประพฤติของลูกจ้างหรือเป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของสถานประกอบการ หรือสถานบริการ ผู้เป็นนายจ้างซึ่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 158 ว่าด้วยการเลิกจ้างโดยนายจ้างเป็นริเริ่ม และข้อแนะที่ 166 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีนายจ้างจะเลิกจ้าง ลูกจ้างไว้ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ 7 หัวข้อดังต่อไปนี้

(1) เหตุผลอันควรเลิกจ้าง

ลูกจ้างไม่ควรถูกเลิกจ้าง เว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควรแก่การเลิกจ้าง อันเนื่องมาจากความสามารถ หรือความประพฤติของลูกจ้าง หรืออันเนื่องมาจากข้อกำหนดในการทำงานของกิจการ สถานประกอบการหรือสถานบริการ

(2) กระบวนการก่อนหรือระหว่างการเลิกจ้าง

ก่อนจะเลิกจ้างลูกจ้างได้ นายจ้างควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไข เพื่อให้โอกาสแก่ลูกจ้างได้ระมัดระวัง หรือปฏิบัติตนด้วยความระมัดระวัง เพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขตนเองมิให้ต้องถูกเลิกจ้างได้ และเมื่อนายจ้างเห็นว่าจำเป็นจะเลิกจ้างลูกจ้าง นายจ้างควรจะร่วมหารือกับผู้แทนลูกจ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

กระบวนการก่อนหรือระหว่างการเลิกจ้าง ได้กำหนดไว้ดังนี้

ก. การเลิกจ้างลูกจ้างโดยมีสาเหตุมาจากความประพฤติหรือการปฏิบัติงานนั้นไม่ควรกระทำก่อนที่จะให้ลูกจ้างได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา นั้น เว้นแต่นายจ้างมีเหตุผลอันสมควรที่ไม่อาจให้โอกาสดังกล่าวแก่ลูกจ้างได้

ข. การเลิกจ้างลูกจ้างไม่ควรกระทำ กรณีที่สาเหตุมาจากความประพฤติ เพราะปฏิบัติผิดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติภายในประเทศ ซึ่งกำหนดว่าจะเป็นการเลิกจ้างอันควรก็ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดนั้นซ้ำเกินกว่า 1 ครั้ง เว้นแต่นายจ้างได้มีคำเตือนเป็นหนังสือแล้ว

ค. การเลิกจ้างลูกจ้างไม่ควรกระทำ โดยสาเหตุจากการปฏิบัติงานอันไม่เป็นที่พอใจ เว้นแต่นายจ้างจะได้มีคำสั่งที่สมควรเตือนเป็นหนังสือแก่ลูกจ้างให้ปรับปรุงตัวให้ดีขึ้นภายในเวลาอันสมควรแล้ว ลูกจ้างยังคงปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่เป็นที่พอใจอยู่อีก

ง. นายจ้างอาจปรึกษาหารือกับผู้แทนลูกจ้างก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับกรณีของการเลิกจ้างแต่ละราย

(3) กระบวนการในการอุทธรณ์การเลิกจ้าง

เมื่อเกิดการเลิกจ้าง ควรให้โอกาสอุทธรณ์การเลิกจ้าง ดังนี้

ก. ลูกจ้างผู้ใดได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมย่อมมีสิทธิจะอุทธรณ์การเลิกจ้างนั้นต่อองค์กรกลาง เช่น ศาลยุติธรรม ศาลแรงงาน คณะกรรมการชี้ขาดหรือ

อนุญาตตุลาการได้ โดยอาจเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของประเทศนั้น หรืออาจจะมีการกำหนดระเบียบวิธีใกล้เคียง เพื่อนำมาใช้ก่อนหรือระหว่างการดำเนินการอุทธรณ์การเลิกจ้าง

ข. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวแทนลูกจ้าง และองค์กรลูกจ้างควรพยายามดำเนินการเผยแพร่ให้ลูกจ้างได้ทราบถึงสิทธิการอุทธรณ์ของตนที่มีอยู่อย่างชัดเจน

ค. ให้องค์กรกลาง เช่น ศาลยุติธรรม ศาลแรงงาน คณะกรรมการชี้ขาดหรืออนุญาตตุลาการ มีอำนาจพิจารณาถึงเหตุผลในการเลิกจ้าง และสถานการณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้าง และมีอำนาจในการตัดสินว่าการเลิกจ้างนั้นเป็นธรรมหรือไม่

ในกรณีที่การเลิกจ้างที่อ้างว่าเป็นเหตุผลที่เกิดจากความต้องการในการปฏิบัติงานของสถานประกอบกิจการ หรือสถานบริการ องค์กรกลาง เช่น ศาลยุติธรรม ศาลแรงงาน คณะกรรมการชี้ขาดหรืออนุญาตตุลาการมีอำนาจตัดสินว่ามีเหตุผลเพียงพอต่อการเลิกจ้างหรือไม่ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของประเทศ

หากองค์กรกลาง เช่น ศาลยุติธรรม ศาลแรงงาน คณะกรรมการชี้ขาดหรืออนุญาตตุลาการเห็นว่าการเลิกจ้างนั้นไม่เป็นธรรม และหากองค์กรกลางนั้นไม่มีอำนาจหรือไม่สามารถใช้วิธีการตามกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติของประเทศมาประกาศว่าการเลิกจ้างนั้นเป็นโมฆะ หรือสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานได้อีกครั้งนั้น ก็ย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้มีการจ่ายค่าทดแทนหรือเงินช่วยเหลืออื่นๆ ตามที่เห็นสมควร

(4) ระยะเวลาการเลิกจ้าง

คนงานที่ถูกเลิกจ้างควรจะได้รับการบอกกล่าวเลิกจ้างล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร หรือได้รับค่าตอบแทนชดเชยแทนการบอกกล่าวเลิกจ้างล่วงหน้า เว้นแต่จะประพาศติคิอย่างร้ายแรง

(5) การเลิกจ้างเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี และเหตุผลอื่นที่คล้ายคลึงกันควรปฏิบัติก่อนการเลิกจ้าง ดังนี้

ก. การปรึกษาหารือกับผู้แทนลูกจ้าง

1. เมื่อใดก็ตามที่นายจ้างพิจารณาเห็นว่า มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านการผลิต โครงการ องค์กร โครงสร้าง หรือเทคโนโลยี ซึ่งทำให้เกิดการเลิกจ้างและนายจ้างไตร่ตรองแล้วเห็นว่าควรมีการเลิกจ้าง นายจ้างจะต้องทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับจำนวนประเภทของลูกจ้างที่จะได้รับผลกระทบ และช่วงเวลาที่เขาว่าจะดำเนินการเลิกจ้าง ตลอดจนเหตุผลแห่งการเลิกจ้างแจ้งให้แก่ผู้แทนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการเลิกจ้าง

2. นายจ้างควรปรึกษาหารือกับผู้แทนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงผลกระทบที่อาจจะมีขึ้น เช่น การจัดหางานอื่นให้ลูกจ้างทำ

3. กฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับภายในประเทศ อาจจำกัดจำนวนลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างให้มีจำนวน หรืออัตราร้อยละน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับลูกจ้างทั้งหมด

ข. การแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

1. นายจ้างจะต้องแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องตลอดจนเหตุผลแห่งการเลิกจ้างตามกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติของประเทศต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยเร็วที่สุดภายในระยะเวลาพอสมควรที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือข้อบังคับของประเทศ

2. เพื่อความเหมาะสมเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควรให้ความช่วยเหลือแก่ทุกฝ่ายในการหาทางแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นจากการเลิกจ้าง

ค. มาตรการที่จะขจัดหรือลดการเลิกจ้าง

1. มาตรการที่ได้รับการพิจารณาว่าจะช่วยขจัด หรือทำให้การเลิกจ้างอันเนื่องมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และสาเหตุอื่นที่คล้ายคลึงกันลดน้อยลง ควรรวมถึงการจำกัดการจ้าง การกระจาย การลดกำลังแรงงานออกไปในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้การลดกำลังแรงงานเป็นไปตามธรรมชาติ การโยกย้ายตำแหน่งภายใน การฝึกอบรม และการฝึกอบรมใหม่ การรับบำนาญก่อนเกษียณโดยสมัครใจ พร้อมทั้งการคุ้มครองรายได้ที่เหมาะสม การจำกัดการทำงานล่วงเวลา และการลดชั่วโมงการทำงานปกติ

2. หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการลดชั่วโมงการทำงานปกติชั่วคราวจะช่วยขจัดหรือลดการเลิกจ้างอันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจชั่วคราวลงได้ ควรจะมีการพิจารณาถึงการจ่ายค่าชดเชยบางส่วนเป็นการทดแทนค่าจ้างสำหรับชั่วโมงการทำงานที่เสียไป โดยใช้เงินสนับสนุนจากวิธีการอันเหมาะสมภายใต้กฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศ

(6) หลักเกณฑ์การเลิกจ้าง

เมื่อมีความจำเป็นต้องเลิกจ้างลูกจ้างควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างไว้ดังนี้

1. ในการเลิกจ้างคนงานเนื่องจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และเหตุผลอื่นที่คล้ายคลึงกันนายจ้างควรจะคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ ซึ่งได้กำหนดไว้ล่วงหน้าเท่าที่จะกระทำได้ โดยเน้นถึงผลประโยชน์ทั้งฝ่ายกิจการสถานบริการ หรือสถานประกอบการ และผลประโยชน์ของคนงาน

2. หลักเกณฑ์การเลิกจ้างควรที่จะกำหนดโดยวิธีการทางกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับของประเทศ ข้อตกลงร่วมกัน กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน คำชี้ขาด หรือคำพิพากษาของศาล หรือโดยลักษณะอย่างอื่นอันเป็นระเบียบปฏิบัติของประเทศตามความสำคัญก่อนหลังและความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ

(7) การบรรเทาผลกระทบการเลิกจ้าง

เนื่องจากเมื่อลูกจ้างถูกเลิกจ้างผลที่ตามมา นอกจากลูกจ้างต้องสูญเสียรายได้ สูญเสียความมั่นคงในการทำงาน สูญเสียความพอใจในงาน สูญเสียโอกาสการเลื่อนตำแหน่ง สูญเสียโอกาสที่จะรับบำเหน็จ (ถ้ามี) ฯลฯ แล้วยังส่งผลกระทบถึงรายได้ของครอบครัวของลูกจ้างต้องลดลงเกิดความไม่มั่นคงแก่ครอบครัวของลูกจ้าง และยังอาจส่งผลกระทบถึงปัญหาการว่างงานของสังคมคิดตามมา ฉะนั้นเมื่อเกิดการเลิกจ้างควรแสวงหามาตรการบรรเทาผลกระทบของการเลิกจ้างดังนี้

1. ในกรณีการเลิกจ้างเนื่องมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี หรือเหตุผลอื่นที่คล้ายคลึงกัน ลูกจ้างที่ได้รับผลจากการเลิกจ้างนี้ ควรได้รับการบรรจุในงานใหม่ที่เหมาะสมโดยเร็วที่สุด โดยได้รับการฝึกอบรมหรือฝึกอบรมใหม่ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ควรได้รับการส่งเสริม โดยกำหนดมาตรการขึ้นให้เหมาะสมต่อสภาพการณ์ของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจด้วยความร่วมมือของตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเท่าที่เป็นไปได้

2. นายจ้างควรจะช่วยเหลือลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างนี้หางานใหม่ที่เหมาะสม โดยอาจช่วยเหลือในการติดต่อโดยตรงกับนายจ้างอื่นๆ เท่าที่จะกระทำได้

3. การช่วยเหลือลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างให้ได้รับการจ้างงานใหม่ที่เหมาะสม หรือได้รับการฝึกอบรมใหม่

4. เพื่อบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากการเลิกจ้างซึ่งเนื่องมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือเหตุผลอื่นที่คล้ายคลึงกัน ควรได้รับการพิจารณาให้การคุ้มครองรายได้ในระหว่างช่วงรับการฝึกอบรม หรือรับการฝึกอบรมใหม่ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการหางานและการเข้ารับงานใหม่กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานที่อยู่อาศัย

5. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควรพิจารณาจัดหาแหล่งการเงิน เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการฝึกอบรม หรือฝึกอบรมใหม่ หรือการขาดรายได้ ในระหว่างช่วงรับการฝึกอบรม หรือฝึกอบรมใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรการตามกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติของประเทศ⁶

⁶ วิทย์ ชะนะภักย์, เล่มเดิม, หน้า 92.

5) หลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม⁷

เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2495 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคมขึ้น ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ โดยมีขอบเขตครอบคลุม 9 ประเภท ได้แก่

- (1) การรักษาพยาบาล (Medical Care)
- (2) การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย (Sickness Benefit)
- (3) การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (Unemployment Benefit)
- (4) การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (Old-Age Benefit)
- (5) การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการจ้างงาน (Employment Injury Benefit)

(6) การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ครอบครัว (Family Benefit)

(7) การให้ประโยชน์ทดแทนในการเป็นมารดาหรือการมีบุตร (Maternity Benefit)

(8) การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit)

(9) การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ซึ่งยังมีชีวิตที่ขาดอุปการะ (Survivors' Benefit)

นอกจากอนุสัญญาฉบับที่ 102 ของ ILO นี้ เพื่อเป็นการสร้างแนวทางให้แก่ানাประเทศ ILO ยังได้ออกอนุสัญญาและข้อแนะที่เกี่ยวข้องตามมาอีกหลายฉบับ ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ 103 ว่าด้วยการคุ้มครองกรณีมีบุตร พ.ศ. 2495

ข้อแนะที่ 95 ว่าด้วยคุ้มครองกรณีมีบุตร พ.ศ. 2495

อนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. 2505 (เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของคนซึ่งมีสัญชาติและต่างสัญชาติในประเทศเดียวกัน)

อนุสัญญาฉบับที่ 121 ว่าด้วยการเจ็บป่วยจากงาน พ.ศ. 2507

ข้อแนะที่ 121 ว่าด้วยการเจ็บป่วยจากงาน พ.ศ. 2507 ตกทอดแก่ผู้ยังมีชีวิตอยู่ พ.ศ. 2510

ข้อแนะที่ 131 ว่าด้วยการทุพพลภาพ ชราภาพ และผลประโยชน์ตกทอดแก่ผู้ซึ่งยังมีชีวิตอยู่ พ.ศ. 2510

อนุสัญญาฉบับที่ 130 ว่าด้วยประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาลและการเจ็บป่วย พ.ศ. 2512

⁷ วิทวัส กู้ประเสริฐ. (2539). อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. หน้า 33-36.

ข้อแนะที่ 134 ว่าด้วยประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาลและการเจ็บป่วย พ.ศ. 2512

ข้อแนะที่ 162 ว่าด้วยคนงานสูงอายุ (เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมกันในโอกาส และการปฏิบัติต่อคนงานสูงอายุในการจ้างงานและการเตรียมการสำหรับการเข้าสู่การเกษียณอายุ)

อนุสัญญาฉบับที่ 157 ว่าด้วยการรักษาไว้ซึ่งสิทธิของความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. 2526

1) อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยการความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. 2495

ประเทศสมาชิกซึ่งให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ จะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 3 ประเภท โดยเลือกจากการรักษาพยาบาล เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ชราภาพ ประสบอันตรายจากการทำงาน สงเคราะห์ครอบครัว คลอดบุตร ทูพพลภาพ และสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ และจะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 1 ประเภท โดยเลือกจาก ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ชราภาพ ประสบอันตรายจากการทำงาน ทูพพลภาพและสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ

ขอบเขตการครอบคลุม บุคคลซึ่งได้รับการคุ้มครองจากการประกันสังคมประกอบด้วย

(1) ประเภทของลูกจ้างตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 50 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด รวมทั้งภรรยาและบุตร หรือ

(2) ประเภทของประชาชนที่มีรายได้ตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศ รวมทั้งภรรยาและบุตร

(3) ประเภทของประชาชนในประเทศตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 50 ของจำนวนประชาชนทั้งหมดที่พำนักอาศัยอยู่ภายในประเทศ

(4) ประชาชนในประเทศทุกคนที่มีรายได้ระหว่างเกิดสิทธิไม่เกินระดับตามที่ระบุ ซึ่งเป็นระดับที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนเป็นรายงวดหรือ

(5) ในกรณีที่ประเทศสมาชิกขอได้รับการยกเว้นชั่วคราว เนื่องจากความไม่พร้อมทางด้านเศรษฐกิจ และศักยภาพในการรักษาพยาบาลยังไม่เพียงพอ ก็สามารถขอยกเว้นที่จะทำเต็มมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ในช่วงยกเว้นนั้นควรจะประกันให้คนงานอย่างน้อยร้อยละ 50 ในสถานประกอบการที่เป็นอุตสาหกรรมและมีลูกจ้างเกินกว่า 20 คน ซึ่งให้ครอบคลุมประโยชน์ทดแทนแก่ ภรรยาและบุตรในด้านการรักษาพยาบาล การเป็นมารดา ผู้อุปการะและการเจ็บป่วยจากการทำงาน⁸

⁸ The Social Security (Minimum Standards) Convention 1952 (No.102) of The ILO from Introduction to Social Security, ILO, 1989, Article 9, p. 177-181.

3.2 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง ค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ

การที่จะศึกษาถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมนั้น ควรที่จะทำการศึกษาถึงการให้ความคุ้มครองในลักษณะดังกล่าวของต่างประเทศด้วยเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเทียบเคียง และวิเคราะห์สภาพปัญหาได้อย่างเหมาะสม จากการที่ได้พิจารณาถึงกฎหมายของประเทศไทยหลายๆ ประเทศ พบว่า ประเทศที่มีการบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและเหมาะสมที่จะทำการศึกษานั้น ได้แก่ กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งจะได้นำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเหล่านี้ในส่วนที่สอดคล้องและเกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเพื่อที่จะนำมา ประยุกต์ปรับใช้กับกฎหมายของไทยต่อไป โดยจะทำการศึกษาดังต่อไปนี้

3.2.1 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศเกาหลีใต้ได้มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองการจ่ายค่าจ้าง แก่ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน ดังต่อไปนี้

1) การจ่ายค่าจ้างโดยเสมอภาค

ตามรัฐธรรมนูญมาตรฐานแรงงาน (The Labor Standards Act) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีบทบัญญัติที่ระบุชัดเจนในการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยนายจ้างต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างเนื่องจาก เชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางสังคม หรือ เพศ⁹ หากมีการฝ่าฝืน กฎหมายกำหนดบทลงโทษให้มีการปรับไม่เกิน 5 Million Won¹⁰ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญการจ้างงานโดยเสมอภาค (The Equal Employment Act) ได้ขยายความถึงความเสมอภาคในการจ้างงาน ค่าจ้าง และสภาพการทำงาน มีหลักการจ่ายการจ้างโดยเสมอภาค ในงานที่มีลักษณะงานธุรกิจประเภทเดียวกัน รวมทั้งปริมาณที่เท่ากัน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกัน¹¹

⁹ Labor Standards Act of Korea, Article 5.

¹⁰ Labor Standards Act of Korea, Article 111.

¹¹ Equal Employment Act of Korea, Article 6.

2) รูปแบบของค่าจ้าง

ในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง รัฐบาลบัญญัติมาตรฐานแรงงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี บัญญัติให้การจ่ายค่าจ้างต้องเป็นเงินสด อย่างไรก็ตาม หากมีบทบัญญัติพิเศษ หรือ กฎฎีกา หรือ ข้อตกลงร่วมกัน ค่าจ้างอาจจ่ายในรูปแบบอื่น นอกเหนือจากเงินสดก็ได้¹² เมื่อพิจารณาขอบเขตของค่าจ้างตามรัฐบาลบัญญัติมาตรฐานแรงงาน “ค่าจ้าง” หมายถึง ค่าจ้าง เงินเดือน และการจ่ายอื่นๆ ให้แก่ลูกจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนในการทำงาน ไม่ว่าจะเรียกชื่อเป็นอย่างไร¹³ ดังนั้นค่าจ้างไม่เพียงแต่เป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง เงินหรือสิ่งมีค่า ที่จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น เงินช่วยเหลือ เงินประจำตำแหน่ง โบนัส ฯลฯ ทั้งนี้สวัสดิการไม่ถือเป็นค่าจ้าง เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา¹⁴

(หากพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ค่าจ้างต้องเป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานให้เท่านั้น ดังนั้นหากไม่มีการทำงานให้นายจ้างในระหว่างเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติ เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในระหว่างนั้นจึงไม่ใช่ค่าจ้าง ซึ่งหากนำมาพิจารณากับกฎหมายประกันสังคมของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าเงินจำนวนดังกล่าวนั้น หากต้องนำมาคิดคำนวณเพื่อนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมไม่ ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างทางอ้อมในเมื่อลูกจ้างประสบภัยพิบัติธรรมชาติ)

3) การจ่ายค่าจ้างให้โดยตรง

ตามรัฐบาลบัญญัติมาตรฐานแรงงานประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้โดยตรงกับลูกจ้าง¹⁵ เพื่อคุ้มครองสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้ได้รับค่าจ้างจากการทำงานที่แน่นอน ดังนั้นการจ่ายค่าจ้างผ่านไปยังสหภาพแรงงานจึงถือว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว สำหรับวิธีการจ่ายค่าจ้าง ไม่ได้มีบทบัญญัติในกฎหมายด้านแรงงาน ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เช่น

(1) การจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคาร (Payment Through a Bank Account) หากลูกจ้างมีความประสงค์ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคาร ถือว่าเป็นผลเหมือนกับการจ่ายให้กับลูกจ้างโดยตรง

¹² Labor Standards Act of Korea, Article 42 (1).

¹³ Labor Standards Act of Korea, Article 18.

¹⁴ Korea International Labour Foundation. (1999). *Korea's Wage System A Practical Guide*. p. 14.

¹⁵ Labor Standards Act of Korea, Article 42.

(2) การจ่ายค่าจ้างให้ตัวแทนและผู้แทน (Dele and Representative) การจ่ายค่าจ้างให้แก่ตัวแทนของลูกจ้างซึ่งเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะบิดา มารดา หรือเป็นผู้แทนตามกฎหมายอื่นๆ ถือว่าเป็นการจ่ายค่าจ้างให้โดยตรง

(3) การจ่ายค่าจ้างผ่านพนักงานส่งเอกสาร (Payment to Messenger) ในกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยหรืออยู่ในสถานการณ์ที่ไม่อาจมารับค่าจ้างโดยตรงได้ การจ่ายค่าจ้างพนักงานส่งเอกสารถือว่าไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้คู่สมรส หรือบุตรของลูกจ้างอาจได้รับค่าจ้างทางไปรษณีย์ประทับตราลงทะเบียน อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าจ้างโดยวิธีนี้ ควรใช้อย่างจำกัด เฉพาะกรณีที่นายจ้างแน่ใจได้ว่าลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างอย่างแน่นอน หากพนักงานส่งเอกสารมีการชักยอกเงินค่าจ้างโดยไม่นำส่งให้กับลูกจ้าง นายจ้างจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้าง

(4) การโอนสิทธิในการรับค่าจ้างและการอายัดค่าจ้าง (Transfer of Claim Right for Wage and Seizure of Wage) แม้ว่าลูกจ้างได้โอนสิทธิในการรับค่าจ้างของตนไปให้บุคคลที่สามก็ตาม นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างโดยตรงให้แก่ลูกจ้าง ยกเว้น ในกรณีที่มีการอายัดเงินค่าจ้างโดยไม่นำส่งให้กับลูกจ้าง นายจ้างจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างเอง

(5) การไม่รู้ที่อยู่ของลูกจ้าง (Unknown Residence of a Worker) หากนายจ้างประสบปัญหาในการจ่ายค่าจ้างเนื่องจากที่อยู่ของลูกจ้างไม่ชัดเจน ในกรณีนี้จะถือว่านายจ้างกระทำถูกต้องตามกฎหมาย หากนายจ้างเตรียมที่จะจ่ายค่าจ้าง และออกเอกสารการรับเงินค่าจ้างเพื่อเป็นหลักฐานไว้แล้ว¹⁶

4) การจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน

รัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างเต็มจำนวน อย่างไรก็ตามหากการบัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมายกฤษฎีกา หรือข้อตกลงร่วมกัน นายจ้างสามารถหักค่าจ้างได้บางส่วน¹⁷ การหักค่าจ้างตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ภาษีเงินได้ เงินประกันสังคม ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นต้น การหักเงินตามข้อตกลงร่วมกัน เช่น การหักเงินกู้เพื่อซื้อ/สร้างบ้าน ที่พนักงานกู้ยืมจากบริษัท การหักเงินค่าสมาชิกสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม หากลูกจ้างคนนั้นได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแล้ว นายจ้างไม่สามารถหักค่าสมาชิกสหภาพได้อีก ถ้าลูกจ้างแจ้งความประสงค์ให้มีการจ่ายค่าจ้างเพื่อเป็นเงินสะสมในบัญชีธนาคาร หรือเพื่อจ่ายเงินกู้ การหักค่าจ้างบางส่วนถือเป็นค่าบริการให้แก่ลูกจ้าง

¹⁶ Korea International Labour Foundation. Op.cit. pp. 25-27.

¹⁷ Labor Standards Act of Korea, Article 42 (1).

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีบทบัญญัติที่ห้ามไม่ให้นายจ้างทำสัญญาจ้างงาน โดยมีข้อจำกัดในการหักค่าจ้างเพื่อเป็นค่าปรับจากการที่ลูกจ้างทำผิดสัญญาจ้าง หรือค่าชดเชยสำหรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น¹⁸ และห้ามไม่ให้นายจ้างหักค่าจ้างสำหรับเงินที่ลูกจ้างได้เบิกล่วงหน้าหรือเงินกู้ยืมอื่นๆ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในเวลาที่ลูกจ้างสมัครทำงาน¹⁹ รวมทั้งห้ามไม่ให้นายจ้างหักค่าจ้างเพื่อบังคับจ่ายเงินออมซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ยกเว้นเฉพาะกรณีที่ลูกจ้างยินยอมให้นายจ้างสามารถดูแลเงินออมของตน โดยมีเงื่อนไข ประเภท ระยะเวลาการออมเงิน และสถาบันการเงิน ลูกจ้างจะต้องเป็นผู้กำหนด บัญชีเงินออมจะต้องเป็นชื่อลูกจ้าง หากลูกจ้างร้องขอให้มีการแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้อง นายจ้างจะต้องดำเนินการให้ทันที²⁰

5) ระยะเวลาในการจ่ายค่าจ้าง

รัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงาน มีบทบัญญัติให้ค่าจ้างต้องจ่ายมากกว่า 1 ครั้งต่อเดือน ตามวันที่กำหนด อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับกับค่าจ้างพิเศษ เงินช่วยเหลือ หรือ การจ่ายอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎหมาย²¹

เดือน ตามกฎหมายนี้ หมายถึงระยะเวลาโดยนับจากวันแรกจนถึงวันสุดท้ายของเดือน

วันที่กำหนด หมายถึง วันที่ที่กำหนดไว้โดยแน่นอน เพื่อการจ่ายค่าจ้างและได้มีการจ่ายค่าจ้างในวันนั้นเป็นประจำ

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ให้กับลูกจ้าง โดยการป้องกันมิให้ลูกจ้างถูกเอาเปรียบด้วยระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างที่ยาวนานเกินไปและไม่มีกำหนดวันจ่ายค่าจ้างที่แน่นอน แต่ไม่ใช่บังคับสำหรับการจ่ายค่าจ้าง และเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้เป็นครั้งคราว

นอกจากนี้กฎหมายได้เปิดโอกาสให้นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างล่าช้ากรณีที่นายจ้างประสบปัญหาทางการเงินอันเนื่องมาจากสภาพธุรกิจ โดยนายจ้างต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างในการเปลี่ยนกำหนดวันจ่ายค่าจ้าง²²

(กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยควรบัญญัติถึงกรณีที่หากนายจ้างจ่ายค่าจ้างล่าช้าไม่ตรงตามกำหนดจ่ายค่าจ้างตามปกติอันเนื่องมาจากเกิดภัยพิบัติธรรมชาติซึ่งเป็นเหตุผลที่แท้จริงและ

¹⁸ Labor Standards Act of Korea, Article 27.

¹⁹ Labor Standards Act of Korea, Article 28.

²⁰ Labor Standards Act of Korea, Article 29.

²¹ Labor Standards Act of Korea, Article 42 (2).

²² Korea International Labour Foundation. Op.cit. p. 30.

สมควร นายจ้างย่อมไม่มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ดี นายจ้างจำต้องดำเนินการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างโดยไม่ชักช้า)

6) การจ่ายค่าจ้างในธุรกิจรับเหมาช่วง (Subcontract Business)

ลูกจ้างในธุรกิจรับเหมาช่วง หรือธุรกิจอื่นที่ใกล้เคียงกัน ย่อมได้รับการคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างเช่น นายจ้างจะต้องรับประกันค่าจ้างจำนวนที่แน่นอนให้แก่ลูกจ้างตามสัดส่วนชั่วโมงการทำงานที่แท้จริง²³

ในธุรกิจรับเหมาช่วง ซึ่งมีการรับเหมาจ้างงานต่อเนื่องกันเป็นช่วงๆ หากมีผู้รับเหมาช่วงรายหนึ่งรายใดที่เป็นนายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างได้โดยมีสาเหตุมาจากผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไป รัฐบาลยูเคมาตรฐานแรงงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้ผู้รับเหมาช่วงรายถัดไปก่อนรายนั้นต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วงที่เกี่ยวข้องเป็นนายจ้างด้วย²⁴

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างในงานที่มีการรับเหมาช่วงซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่ผู้รับเหมาช่วงอาจจะไม่สามารถจ่ายค่าจ้างได้เนื่องจากต้องรับค่าจ้างจากผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไป และอาจมีกำไรน้อย

กฤษฎีกาบังคับใช้สำหรับรัฐบาลยูเคมาตรฐานแรงงาน (The Enforcement Decree of the LIS) กำหนดขอบเขตของ “สาเหตุมาจากผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไป” ดังนี้

(1) ในกรณีที่นายจ้างไม่สามารถจ่ายเงินตามสัญญาในวันที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(2) ในกรณีที่นายจ้างล้มเหลวหรือล่าช้าในการจัดหาสิ่งของ อุปกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(3) ในกรณีที่มีการขัดขวางการปฏิบัติงานตามปกติของผู้รับเหมาช่วง โดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร²⁵

²³ Labor Standards Act of Korea, Article 46.

²⁴ Labor Standards Act of Korea, Article 43 (1)..

²⁵ Korea International Labour Foundation. Op.cit. pp. 35-36.

7) การจ่ายค่าจ้างในกรณีลูกจ้างมีเหตุฉุกเฉิน (Emergency Payment)

รัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างในกรณีลูกจ้างมีเหตุฉุกเฉิน โดยกำหนดให้ นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าบางส่วนให้แก่ลูกจ้าง ตามปริมาณงานที่ทำไปแล้ว แม้ว่าจะเป็นการจ่ายก่อนถึงกำหนดวันจ่ายค่าจ้าง ในกรณีที่มีการร้องขอจากลูกจ้าง เพื่อที่ลูกจ้างจะนำไปเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับ ค่าคลอดบุตร ค่ารักษาโรค ค่าใช้จ่ายเมื่อเกิดภัยพิบัติ หรือในกรณีฉุกเฉินอื่นๆ ที่ได้กำหนดไว้กำหนดไว้ในกฎหมาย²⁶

ความหมายของกรณีฉุกเฉิน

กรณีฉุกเฉิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หมายถึงกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การคลอดบุตร ความเจ็บป่วย หรือเกิดอุบัติเหตุ
- (2) ความเจ็บป่วย หมายถึงความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน หรือสาเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน รวมถึงอุบัติเหตุจากการเกิดอัคคีภัย น้ำท่วม ความหายนะที่เกิดจากภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติอื่นๆ

(3) การแต่งงาน หรือเสียชีวิต

(4) ลูกจ้างมีความจำเป็นต้องเดินทางไปยังภูมิลำเนาเป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์หรือนานกว่านั้น

กรณีฉุกเฉิน ดังกล่าวข้างต้นนี้ ต้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นกับตัวลูกจ้างเอง หรือบุคคลที่เป็นเครือญาติเกี่ยวข้องกับลูกจ้าง หากลูกจ้างมีภาระผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบช่วยเหลือญาติมิตรหรือบุคคลอื่นที่อาศัยอยู่กับลูกจ้าง เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นกับคนเหล่านี้ ตามกฎหมายลูกจ้างสามารถใช้สิทธิขอรับค่าจ้างตามที่กำหนดในกรณีฉุกเฉินได้

เมื่อลูกจ้างร้องขอเพื่อรับค่าจ้างในกรณีฉุกเฉิน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้โดยไม่ชักช้า และจำนวนค่าจ้างที่จ่ายนี้ เป็นค่าจ้างสำหรับงานที่ลูกจ้างได้ทำมาแล้ว ทั้งนี้ นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในส่วนของงานที่ลูกจ้างยังไม่ได้ทำ²⁷

8) การจ่ายค่าจ้างสำหรับธุรกิจที่หยุดกิจการชั่วคราว (Pay for Suspension Business)

หากธุรกิจต้องหยุดชะงักเนื่องจากสาเหตุต่างๆ อาทิเช่น ขาดวัตถุดิบทำให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ ในกรณีนี้ รัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานของประเทศเกาหลี มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองการจ่ายค่าจ้าง ดังนี้

²⁶ Labor Standards Act of Korea, Article 44.

²⁷ Korea International Labour Foundation. Op.cit. p. 32.

(1) หากธุรกิจใดๆ ต้องหยุดดำเนินการชั่วคราว โดยมีสาเหตุจากนายจ้าง ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง เป็นจำนวนเงินมากกว่าร้อยละ 70 ของค่าจ้างเฉลี่ย ในระหว่างที่หยุดกิจการชั่วคราว ถ้าจำนวนเงินที่เท่ากับร้อยละ 70 ของค่าจ้างเฉลี่ย เกินกว่าค่าจ้างตามปกติ ในกรณีนี้นายจ้างอาจจ่ายค่าจ้างตามปกติสำหรับการหยุดกิจการชั่วคราวได้

(2) โดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติใน (1) นายจ้างที่ไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากเหตุสุดวิสัย นายจ้างต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (The Labor Relations Commission) เพื่อขออนุมัติในการจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในวงเล็บหนึ่ง สำหรับการหยุดกิจการชั่วคราวได้²⁸ (กล่าวคือ นายจ้างอาจจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าร้อยละ 70 ของค่าจ้างเฉลี่ยได้ หากแต่นายจ้างต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และได้รับการอนุมัติ เช่นกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอันเนื่องมาจาก อุทกภัย หรือแผ่นดินไหว เป็นต้น)

โดยทั่วไปธุรกิจที่ต้องหยุดชะงักชั่วคราว มีสาเหตุมาจากตัวลูกจ้าง นายจ้าง หรือจากบุคคลอื่น อย่างไรก็ตามสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทน ซึ่งลูกจ้างจะต้องทำงานแลกกับค่าจ้าง ดังนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่ง มีหลักการว่านายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่สาเหตุมาจากลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น เว้นเสียแต่ว่าได้บัญญัติพิเศษในข้อบังคับเกี่ยวกับ การทำงาน แต่ถ้าเป็นสาเหตุที่มาจากนายจ้างแล้ว ลูกจ้างไม่เสียสิทธิที่จะเรียกร้องค่าจ้าง

สาเหตุของการหยุดกิจการชั่วคราวที่บัญญัติไว้ทั้งประมวลกฎหมายแพ่ง และรัฐธรรมนูญมาตรฐานแรงงาน ได้แก่ การตรวจสอบเครื่องจักร การขาดแคลนวัตถุดิบ การขาดแคลนพลังงาน เครื่องจักรเกิดความเสียหาย การลดขนาดกิจการ ลูกค้าสั่งสินค้าลดลง และปัญหาการบริหารจัดการภายใน

สาเหตุของการหยุดกิจการชั่วคราวที่บัญญัติไว้เฉพาะรัฐธรรมนูญมาตรฐานแรงงาน ได้แก่ มีหนังสือจากรัฐบาลให้ลดขนาดกิจการ เกิดความไม่มั่นคงทางการเงินและทางวัตถุดิบเนื่องจากสถานการณ์ร้ายแรงทางธุรกิจของบริษัทแม้ อย่างไรก็ตามหากธุรกิจต้องหยุดชะงักเนื่องจากลูกจ้างนัดประท้วงหยุดงาน กรณีนี้เป็นประเด็นทางกฎหมายว่านายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสาเหตุและสถานการณ์ที่เกิดการประท้วงนัดหยุดงาน

การจ่ายค่าจ้างสำหรับธุรกิจที่หยุดกิจการชั่วคราวจะได้รับความคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างมากกว่า ร้อยละ 70 ของค่าจ้างเฉลี่ย แต่หากธุรกิจที่ต้องหยุดชะงักเนื่องจากเหตุสุดวิสัย เช่น

²⁸ Labor Standards Act of Korea, Article 45.

ภัยธรรมชาติ หรือสงคราม กรณีนี้นายจ้างอาจจ่ายค่าจ้างน้อยกว่า ร้อยละ 70 ของค่าจ้างเฉลี่ยได้หากได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์²⁹

9) บัญชีแยกเงินสวัสดิการที่นายจ้างจ่ายออกจากค่าจ้างอย่างชัดเจน

รัฐบัญญัติมาตรฐานแรงงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้นายจ้างจัดทำบัญชีแยกประเภทเงินสวัสดิการและค่าจ้างในสถานประกอบการของตน โดยแยกประเภทค่าจ้างพื้นฐาน เงินช่วยเหลือครอบครัว จำนวนเงินค่าจ้างและสาระสำคัญอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในเวลาที่จ่ายค่าจ้างแต่ละครั้ง³⁰ วัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้เพื่อที่จะแยกได้ว่าเงินจำนวนเท่าไรคือค่าจ้างที่เป็นผลตอบแทนการทำงาน และเงินจำนวนเท่าไร ที่เป็นเงินที่นายจ้างจ่ายในลักษณะที่เป็นการช่วยเหลือลูกจ้างและครอบครัว

10) การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ

ระบบค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึงระบบที่คุ้มครองลูกจ้างผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐบาลจะเข้าแทรกแซงในกระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งรัฐบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Act) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลูกจ้างสามารถ ดำรงชีพได้อย่างมั่นคง และพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ โดยการประกันค่าจ้างขั้นต่ำในระดับหนึ่งเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปด้วยดี³¹

คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Council) จะเป็นหน่วยงานที่พิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และนำเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน

รัฐบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เดิมมีผลบังคับใช้เฉพาะในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเท่านั้น ดังนั้นในสถานประกอบการที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คนลงมา ลูกจ้างยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐบัญญัตินี้ และแม้ว่าสถานประกอบการนั้นจะมีลูกจ้างมากกว่า 10 คนก็ตาม หากลูกจ้างเป็นเครือญาติของนายจ้างและอาศัยอยู่กับนายจ้าง ลูกจ้างกลุ่มนี้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐบัญญัตินี้เช่นกัน³²

ต่อมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้ใช้บังคับรัฐบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำกับธุรกิจหรือสถานประกอบการที่มีลูกจ้างเข้าทำงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยกเว้นสถานประกอบการที่

²⁹ Korea International Labour Foundation. Op.cit. p. 36-38.

³⁰ Labor Standards Act of Korea, Article 47.

³¹ Korea International Labour Foundation. Op.cit. pp. 115-116.

³² Korea International Labour Foundation. Op.cit. p. 117.

เป็นธุรกิจครอบครัว และงานที่รับไปทำที่บ้านรวมถึงงานประมงซึ่งกำหนดโดย รัฐบาลยุติการประมง หรือเจ้าของเรือซึ่งทำงานเช่นเดียวกับชาวประมง³³

รัฐบาลยุติค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ในปัจจุบันมีผลใช้บังคับกับลูกจ้างทุกประเภท และสถานประกอบการที่มีการจ้างลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ไม่เพียงลูกจ้างเต็มเวลาเท่านั้น แต่รวมถึงลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างรายวัน และลูกจ้างไม่เต็มเวลาด้วย รัฐบาลยุติค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้บัญญัติความหมายของลูกจ้างที่จ้างไม่เต็มเวลาว่า หมายถึงลูกจ้างซึ่งชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์น้อยกว่าลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา แต่จะได้รับความคุ้มครองแตกต่างไปจากลูกจ้างเต็มเวลาบ้าง โดยไม่นำรัฐบาลยุติมาตรฐานแรงงานบางช่วงมาใช้บังคับ เช่น ตามมาตรา 34 ระบบแยกการจ่ายเงิน มาตรา 54 วันพักผ่อนประจำปีสัปดาห์ มาตรา 57 การจ่ายเงินในการหยุดรายเดือน มาตรา 59 การกำหนดวันจ่ายเงินในวันหยุดเอง³⁴

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จะถูกกำหนดอยู่บนฐานเป็นรายชั่วโมงและรายวัน และใช้บังคับกับการจ้างงานของธุรกิจ หรือสถานประกอบการที่มีการจ้างลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งเป็นลูกจ้างที่มีการจ้างเต็มเวลา รวมถึงลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างรายวัน และลูกจ้างที่เต็มเวลาด้วย

11) อายุความเกี่ยวกับค่าจ้าง (Prescription of Wage)

รัฐบาลยุติมาตรฐานแรงงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีบทบัญญัติสิทธิในการเรียกร้องค่าจ้าง ไว้ว่า การใช้สิทธิเรียกร้องตามรัฐบาลยุตินี้ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา 3 ปี มิฉะนั้นถือว่าขาดอายุความ³⁵ (หากนำมาปรับใช้กับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยนั้นอายุความไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะจึงใช้อายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 คือ 10 ปี แต่หากเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติควรจะกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดลง และให้นับอายุต่อเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาตินั้นๆ ได้ผ่านพ้นไปแล้วในแต่ละพื้นที่ที่เกิดภัย)

3.2.1.1 กฎหมายประกันสังคมของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (National Pension Corporation)³⁶

โครงการบำนาญของรัฐในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมี 4 ประเภท คือ โครงการบำนาญพิเศษ 3 โครงการ และโครงการบำนาญแห่งชาติสำหรับประชาชนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการพิเศษ โครงการบำนาญพิเศษ คือ โครงการบำนาญสำหรับข้าราชการ โครงการบำนาญ

³³ จีรพงษ์ ตรงวานิชนาม. เล่มเดิม. หน้า 84.

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 94.

³⁵ Labor Standard Act of Korea, Article 48.

³⁶ ณัฐฤติ ขววิทย์โต. (2544). ความผิดอาญาฐานไม่นำส่งเงินสมทบ. หน้า 91-94.

สำหรับข้าราชการทหาร และโครงการบำนาญสำหรับครูโรงเรียนเอกชน ประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา โครงการบำนาญได้เริ่มครอบคลุมในกลุ่มข้าราชการ คือ ประมาณปี พ.ศ. 2503 และหลังจากนั้น 3 ปี คือ ประมาณปี 2506 ได้ขยายโครงการในกลุ่มทหารและในปี 2518 ได้ครอบคลุมในกลุ่มครูโรงเรียนราษฎร์ โครงการบำนาญมีจุดมุ่งหมายที่จะครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศตามกฎหมายบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. 2515 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังไม่เริ่มดำเนินการเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ

โครงการบำนาญสำหรับครูโรงเรียนเอกชนเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2518 เป็นต้นไป และขยายความคุ้มครองไปถึงเจ้าหน้าที่โรงเรียนเอกชนตั้งแต่ปี 2521

กฎหมายสวัสดิการบำนาญแห่งชาติมีขึ้นในปี 2516 แต่ถูกเลื่อนการใช้บังคับและถูกยกเลิกไปด้วยเหตุผลหลายประการ เมื่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่มั่นคงรัฐบาลจึงได้นำกฎหมายดังกล่าวมาประกาศใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม 2531 เป็นต้นมา โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ที่มีอายุระหว่าง 18-60 ปี ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศ ยกเว้นประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการพิเศษข้างต้น ซึ่งในกลุ่มดังกล่าวได้มีกฎหมายด้านบำนาญอีกโครงการหนึ่งให้ความคุ้มครอง ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีการประกันสังคม โดยสามารถจำแนกตามประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้³⁷

ชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย

เจ็บป่วยและคลอดบุตร

อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากงาน

(ไม่มีการประกันการว่างงานและการสงเคราะห์ครอบครัว)

กรณีการประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย ครอบคลุมชาวเกาหลีทุกคนที่อายุ 18-59 ปี ในกิจการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป หากต่ำกว่านี้ก็มีระบบการประกันสังคมแบบสมัครใจให้รวมถึงการประกัน โดยผู้ประกอบอาชีพอิสระ (รวม เกษตรกร และชาวประมงด้วย) นอกจากนี้ยังมีระบบพิเศษสำหรับลูกจ้างในจำนวนที่เท่ากัน คือ พ.ศ. 2536 สมทบ ร้อยละ 2 จากค่าจ้าง และในปี พ.ศ. 2541 ก็สมทบ ร้อยละ 3 ของค่าจ้าง รัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบแต่ต้องรับผิดชอบค่าบริหารงาน การจะได้รับประโยชน์เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น หากเกษียณอายุ 60 ปี ก็ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 20 ปี หากเกษียณอายุต่ำกว่านี้เงื่อนไขเวลาการส่งเงินสมทบประกันสังคมก็ต่ำลงได้โดยมีผลประโยชน์ บำนาญ พื้นฐานจากการเฉลี่ยยอดเงินรายเดือนที่ผ่านมา

³⁷ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2537). ระบบงานการศึกษาดูงานการประกันสังคมชราภาพของประเทศเกาหลี. หน้า 10.

และให้สูงสุดร้อยละ 40 ของค่าจ้างครั้งสุดท้าย นอกจากนี้ก็ยังมีเงินเสริมช่วยกรณีมีผู้อยู่ได้อุปการะ มีระบบบำนาญบางส่วนจ่ายตามระยะการสมทบที่ไม่เท่ากัน ให้เป็นเงินก้อนทำนองกองทุนสำรองเลี้ยงชีพบวกดอกเบี้ย และผลประโยชน์ทั้งหมดที่จ่ายจะไม่นำอัตราเงินเฟ้อมาคิดและไม่เรียกเก็บภาษีด้วย กรณีพิการต้องส่งเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี จึงจะรับผลประโยชน์ได้ กรณีที่พิการถาวรก็จ่ายเช่นเดียวกับการบำนาญ กรณีบำนาญตกทอดจะจ่ายแก่ผู้มีสิทธิคำนวณจากระยะเวลาจำนวนปีที่ผู้ประกันได้ส่งเงินสมทบ และมีร้อยละการจ่ายลดลงเมื่อจำนวนปีที่จ่ายเงินสมทบลดลง กรณีเสียชีวิตมีค่าทำศพให้ อนึ่ง ผู้ที่ทำประกันมาแล้วต่ำกว่า 15 ปี มีสิทธิร้องขอรับเงินประกันเป็นเงินก้อนคืนได้ (Lump Sum Refund)

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ครอบคลุมลูกจ้างในกิจการที่มีตั้งแต่ 5 คน หากเป็นกิจการของชาวต่างชาติก็ต้องมีชาวเกาหลีตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไปอยู่ด้วย มีระบบประกันจากผู้ประกอบการอาชีพอิสระและยังครอบคลุมในเขตชนบท เช่น เกษตรกร และชาวประมง และมีระเบียบพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะ ทหาร และครูโรงเรียนเอกชนด้วย การส่งเงินสมทบเป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในสัดส่วนที่เท่ากันจากระดับรายได้ของลูกจ้างคือ ร้อยละ 1.5 ถึง ร้อยละ 4 ของค่าจ้าง รัฐจะออกค่าใช้จ่ายการบริการงานเพียงบางส่วน มีการกำหนดค่าจ้างระดับต่ำสุดที่ไม่ต้องส่งเงินสมทบ แต่ไม่ได้กำหนดระยะสูงสุดไว้ ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่จะได้รับผลประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย การจ่ายผลประโยชน์ทดแทนจะให้ในกรณีการบริการทางการแพทย์เท่านั้น ไม่มีการจ่ายเงินสดทดแทนให้ การคลอดบุตรจะให้บริการทางการแพทย์เท่านั้น ไม่มีการจ่ายเงินสดทดแทนให้ การคลอดบุตรจะให้บริการทางการแพทย์เฉพาะบุตร 2 คนแรก การประกันการคลอดบุตรจะให้แก่ภรรยาของผู้ประกันตนโดยมีวงเงินสูงสุดกำหนดไว้ และมีการบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ที่ขาดผู้อุปการะของผู้ประกันตนในอัตราเช่นเดียวกับที่ผู้ประกันตนได้รับสิทธิ

กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ให้การคุ้มครองลูกจ้างในกิจการอุตสาหกรรมตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป หรือตั้งแต่ 5 คน ในกิจกรรมอุตสาหกรรมต่อไปนี้ คือ เหมืองขง และพลาสติก มีระบบพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะ การจ่ายเงินสมทบเป็นหน้าที่ของนายจ้างประมาณ ร้อยละ 1.8 ของเงินลูกจ้าง ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่รัฐบาลออกค่าใช้จ่ายบริการ ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขก่อนได้รับสิทธิประโยชน์ ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับจะมีการจ่ายเงินสดทดแทนให้ประมาณ ร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ย ตั้งแต่ 7 วัน – 24 เดือน กรณีทุพพลภาพถาวร มีเงินให้เป็นรายปี แต่ถ้าทุพพลภาพทั้งหมดมีเงินก้อนให้ในระยะเวลาที่สูงขึ้น และมีการให้ประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ฟรี กรณีเสียชีวิต จะมีประโยชน์ทดแทนตกทอดให้ผู้อยู่ได้อุปการะเป็นเงินก้อนคำนวณตามจำนวนผู้อยู่ได้อุปการะและรายได้ของผู้ประกันเดิม ถ้าผู้อยู่ได้อุปการะมีมากก็คำนวณให้มากขึ้น มีเงินจ่ายค่าทำศพ 3 เดือน ของค่าจ้างด้วย

สำหรับบริการงานประกันสังคม กรณีการประกันสุขภาพ ทุพพลภาพ และตายเป็นหน้าที่ของบรรษัทบำนาญแห่งชาติ (National Pension Corporation) ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม (Ministry of Health and Social Affairs) กรณีการเจ็บป่วยและคลอดบุตร รับผิดชอบการบริหารงานโดยสหพันธ์เพื่อการประกันทางการแพทย์แห่งชาติ (National Federation of Medical Insurance) ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม ส่วนกรณีอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยกระทรวงกิจการแรงงาน (Ministry of Labour Affairs)³⁸

3.2.1.2 มาตรการบังคับกรณีการไม่ส่งเงินสมทบในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี³⁹

การดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายบำนาญแห่งชาติ สาธารณรัฐเกาหลีได้วางบทลงโทษ (Penal Provisions) ไว้หลายกรณี โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของลูกจ้าง ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อให้ให้นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้างโดยวางบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะและอัตราโทษค่อนข้างสูง โดยพิจารณาได้จาก บทที่ 9 หมวดของบทลงโทษ มาตรา 104 (การลงโทษ)

1) ผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนโดยไม่ถูกต้องหรือโดยทุจริตจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท

2) นายจ้างที่ฝ่าฝืนมาตรา 98 แห่งกฎหมายฉบับนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 5 ล้านบาท⁴⁰

มีข้อสังเกตว่า ความผิดที่กล่าวข้างต้นตาม (1) เป็นความผิดที่ผู้ประกันตนรับประโยชน์ทดแทนอย่างไม่ถูกต้อง หรือกระทำการด้วยความทุจริต และตาม (2) เป็นการลงโทษนายจ้างที่กระทำฝ่าฝืนมาตรา 98 แห่งกฎหมายนี้การกระทำที่ผิดตามที่มาตรา 98 ได้บัญญัติห้ามไว้ดังนี้ มาตรา 98 บัญญัติว่า “มิให้นายจ้างระงับยับยั้งการเลื่อนขั้นหรือการขึ้นค่าจ้าง และมีให้ลูกจ้าง

³⁸ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.). *เหลียวมองความมั่นคงทางสังคมนานาชาติ แล้วหันมาขออนดูการประกันสังคมไทย 2 ปี ของการปฏิบัติ* (รายงานการศึกษา). หน้า 43-45.

³⁹ ณัฐฤติ ชยวัชโร. เล่มเดิม. 93-94.

⁴⁰ Korea's Nation Pension Act (Amended in 1989), Article 104 (Punishment)

“(1) A person who received benefits by a falsity or dishonest means shall be sentenced to imprisonment of not more than 3 years or fined not more than 3 million Won

(2) An employer who has violated Article 98 of this shall be sentenced to imprisonment of not more than 1 year or fined not more than 5 million Won. ”

ออกจากการหรือปฏิบัติต่อลูกจ้างในทางที่สูญเสียประโยชน์โดยปราศจากเหตุอันควร เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงมิให้ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนหรือหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบเพิ่ม”⁴¹

3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ในแถบเอเชียตะวันออก ระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกตอนเหนือ และทะเลญี่ปุ่น และทางด้านตะวันออกของคาบสมุทรเกาหลี ประกอบด้วยเกาะขนาดใหญ่ 4 เกาะ คือ ฮอนชู ฮอกไกโด คิวชู ชิโกกุ และมีเกาะเล็กๆ ประมาณ 6,852 เกาะ โดยมีเกาะฮอนชูเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดมีพื้นที่ 377,835 ตารางกิโลเมตร (แบ่งเป็นพื้นดิน 374,744 ตารางกิโลเมตร และพื้นน้ำ 3,091 ตารางกิโลเมตร) มีเมืองหลวงชื่อโตเกียว มีประชากร 128,000,000 คน การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ โดยมีจักรพรรดิเป็นประมุขของประเทศ และมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ รัฐสภาญี่ปุ่น มีชื่อว่า สภาไดเอ็ต (Diet) และมีการกำหนดสถาบันหลักในการปกครองประเทศ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีเขตการปกครองแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับเขต (Prefectures) จำนวน 47 เขต และระดับเทศบาล (Municipalities) จำนวน 3,224 แห่ง⁴²

ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) สำหรับภาคแรงงาน ในประเทศจะมีผู้ใช้แรงงานจำนวนทั้งสิ้น 66.66 ล้านคน โดยแบ่งเป็นแรงงานในภาคบริหาร ร้อยละ 70 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 25 ภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 5 หน่วยเงินตราที่ใช้ คือ เยน ญี่ปุ่น (Japanese Yen-JPY)

ประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน ดังต่อไปนี้

1) การจ่ายค่าจ้างโดยเสมอภาค

กฎหมายมาตรฐานแรงงาน (The Labour Standards Law) ของประเทศญี่ปุ่น มีบทบัญญัติกำหนดให้นายจ้างต้องไม่เลือกปฏิบัติ ในการจ่ายค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน หรือเงื่อนไขอื่นๆ ในการทำงาน ด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางสังคมของลูกจ้าง⁴³

⁴¹ Korea's Nation Pension Act (Amended in 1989), Article (Protection of Employee's Right and interests) "Employers shall not withhold promotions or wage increases and lay off employees, or treat them disadvantageously without justification in order to hinder employees from being insured or to avoid an increase of their contribution."

⁴² ดลนิมิต มหาวีระ. (2553). ปัญหาการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. หน้า 98.

⁴³ Labour standards Law of Japan, Article 3.

นอกจากนี้ นายจ้างต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างด้วยเหตุผลทางเพศ ซึ่งกฎหมายกำหนดว่านายจ้างจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงโดยเปรียบเทียบกับลูกจ้างชายในเรื่องค่าจ้างเนื่องด้วยลูกจ้างนั้นเป็นหญิง⁴⁴ บทบัญญัตินี้พิจารณาได้ว่า นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างชายและหญิงเป็นจำนวนที่เท่ากัน หากงานนั้นมีลักษณะสภาพการทำงาน ตลอดจนปริมาณงานที่เท่ากัน

ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งสำนักงานการจ้างงานโดยเสมอภาค เด็ก และครอบครัว (Equal Employment, Children and families Bureau) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) เพื่อให้คำแนะนำแก่บริษัทต่างๆ เกี่ยวกับการจ้างงาน และหาแนวทางในการประนีประนอม ยุติข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างหญิงกับนายจ้างด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) โดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยการจ้างงานโดยเสมอภาค (The Equal Employment Mediation Committee) เพื่อให้ลูกจ้างชายและหญิงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการเลื่อนตำแหน่ง การลาออก หรือเรื่องอื่นๆ ซึ่งรวมไปถึงการจ่ายค่าจ้างเช่นกัน

1) รูปแบบของค่าจ้าง

กฎหมายมาตรฐานแรงงานของประเทศญี่ปุ่น มีข้อกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเป็นเงินสด อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าจ้างในรูปแบบอื่นที่นอกเหนือจากเงินสดสามารถกระทำได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย คำสั่ง หรือข้อตกลงร่วมกัน หรือในกรณีที่วิธีการจ่ายค่าจ้างที่เชื่อถือได้ถูกกำหนดโดยกฎกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ⁴⁵

2) การจ่ายค่าจ้างให้โดยตรง

กฎหมายมาตรฐานแรงงานของประเทศญี่ปุ่น บัญญัติให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างโดยตรง⁴⁶ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดความเอาเปรียบลูกจ้าง เช่น การดักตวงผลประโยชน์ของหัวหน้างาน โดยวางตัวเป็นผู้แทนในการค่าจ้าง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อควรพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) การจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้แทน (Pay to a Representative) ประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หากนายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ปกครองของลูกจ้าง หรือผู้แทนตามกฎหมายหรือแม้แต่ผู้แทนที่ลูกจ้างแต่งตั้งให้รับค่าจ้างโดยสมัครใจของลูกจ้างเอง ทั้งนี้สัญญาซึ่งลูกจ้างได้กระทำขึ้น

⁴⁴ Labour standards Law of Japan, Article 4.

⁴⁵ Labour standards Law of Japan, Article 24.

⁴⁶ Labour standards Law of Japan, Article 24.

เพื่อให้ผู้แทนมีสิทธิในการรับค่าจ้างของตน ถือเป็นโมฆะ (ต่างจากประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่สามารถกระทำได้)

(2) การจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ (Pay to an Envoy) ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นเรื่องที่ต้องตามกฎหมาย หากในกรณีเช่น ลูกจ้างส่งเลขานุการ ให้ไปรับค่าจ้างแทนหรือลูกจ้างมอบหมายให้ภรรยาไปรับค่าจ้างของลูกจ้าง ในขณะที่ลูกจ้างกำลังนอนป่วยอยู่

(3) การโอนสิทธิเรียกร้องในค่าจ้าง (Assignment of Wage Claims) ประเทศญี่ปุ่นถือว่าการฝ่าฝืนกฎหมาย ในการโอนสิทธิรับค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างโอนสิทธิในการรับเงินเกษียณอายุของตนให้แก่บุคคลที่สาม เพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายในการทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย อย่างไรก็ตาม ถ้าหาก มีข้อกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อตกลงที่ทำไว้กับสหภาพแรงงาน ที่เกิดจากการรวมตัวกันของลูกจ้างส่วนใหญ่หรือกับผู้ที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างส่วนใหญ่ การหักเงินเกษียณอายุบางส่วนสามารถทำได้ตามกฎหมาย⁴⁷

4) การจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน

กฎหมายมาตรฐานแรงงานของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้ค่าจ้างต้องจ่ายเต็มจำนวน อย่างไรก็ตาม นายจ้างสามารถหักเงินค่าจ้างบางส่วนได้ในกรณีที่มิใช่กฎหมายหรือคำสั่งที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ หรือในกรณีที่มีข้อตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรที่จัดทำโดยสหภาพแรงงานซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของสถานประกอบการนั้น หรือที่จัดทำไว้กับตัวแทนของลูกจ้างที่มีเสียงข้างมาก ในกรณีที่สถานประกอบการนั้นไม่มีสหภาพแรงงาน⁴⁸

การหักค่าจ้างบางส่วนที่ถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย อาทิเช่น การหักเงินค่าจ้างเพื่อจ่ายค่าภาษีเงินได้ การหักเงินค่าประกันสังคม การหักเงินสะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และการหักอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน

การหักค่าจ้างบางส่วนที่ถือว่าการฝ่าฝืนกฎหมาย อาทิเช่น การที่นายจ้างหักค่าจ้างรายเดือนของลูกจ้างไว้บางส่วนในนามเงินสะสม หรือเงินออม⁴⁹

⁴⁷ Kazuo Sugeno. (1995). *Japanese Labor Law*. pp. 182-183.

⁴⁸ Labour standards Law of Japan, Article 24.

⁴⁹ Kazuo Sugeno. *Op.cit.* p. 183.

5) ระยะเวลาในการจ่ายค่าจ้าง

กฎหมายมาตรฐานแรงงานของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้การจ่ายค่าจ้างอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ในวันที่กำหนด อย่างไรก็ตามข้อกำหนดนี้ไม่ใช่บังคับกับการจ่ายค่าจ้างพิเศษ โบนัส หรือเงินอื่นๆ ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ⁵⁰

การบัญญัติกฎหมายนี้มีไว้เพื่อป้องกันความไม่มั่นคงในการดำรงชีพของลูกจ้างอันเป็นผลมาจากการจ่ายค่าจ้างแต่ละครั้งมีช่วงระยะเวลายาวนานเกินไป หรือนายจ้างไม่ได้มีการกำหนดวันจ่ายค่าจ้างไว้ นอกจากนี้ตามกฎหมายแรงงานของประเทศญี่ปุ่น การกำหนดวันจ่ายเงินเดือน เช่น วันอาทิตย์ที่ 2 ของเดือน ไม่ถือเป็นวันที่กำหนดในการจ่ายค่าจ้าง เนื่องจากในช่วงระยะเวลา 1 ปี วันดังกล่าวอาจขยับขึ้นหรือลงได้ไม่มีความแน่นอน⁵¹

6) การจ่ายค่าจ้างในกรณีลูกจ้างมีเหตุฉุกเฉิน

กฎหมายมาตรฐานแรงงานของประเทศญี่ปุ่น มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างในกรณีฉุกเฉิน ดังนี้ ในเหตุการณ์ใดๆ ที่ลูกจ้างได้ร้องขอให้มีการจ่ายค่าจ้าง เพื่อนำไปใช้จ่ายฉุกเฉิน สำหรับค่าคลอดบุตร ค่ารักษาพยาบาลจากความเจ็บป่วย อุบัติเหตุ หรือฉุกเฉินอื่นๆ ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ นายจ้างก็ต้องจ่ายค่าจ้างตามสัดส่วนงานที่ลูกจ้างได้ทำมาแล้ว แม้ว่าจะเป็นการจ่ายก่อนถึงกำหนดวันที่จ่ายค่าจ้างตามปกติ⁵²

ความหมายของกรณีฉุกเฉิน

“กรณีฉุกเฉิน” หมายถึง ลูกจ้าง หรือบุคคลที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้างประสบกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) คลอดบุตร เจ็บป่วย หรือประสบอุบัติเหตุ
- (2) แต่งงานหรือเสียชีวิต
- (3) มีความจำเป็นต้องเดินทางกลับไปยังภูมิลำเนาในเขตห่างไกลเป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์⁵³

⁵⁰ Labour standards Law of Japan, Article 24.

⁵¹ Kazuo Sugeno. Op.cit. p. 186.

⁵² Labour standards Law of Japan, Article 25.

⁵³ Kazuo Sugeno. Op.cit. p. 186.

7) เงินช่วยเหลือสำหรับธุรกิจที่หยุดกิจการชั่วคราว (Allowance for Suspension Business)

ในกรณีที่ธุรกิจเกิดเหตุที่ต้องหยุดดำเนินการชั่วคราว โดยมีสาเหตุมาจาก ตัวนายจ้างเอง นายจ้างนั้นต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ เป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60 ของค่าจ้างโดยเฉลี่ยให้แก่ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างที่ธุรกิจต้องหยุดกิจการชั่วคราว⁵⁴ (ในประเทศไทยหากเหตุดังกล่าวเกิดจากความผิดพลาดของรัฐบาล/หรือรัฐบาลไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นเหตุที่เกินจะป้องกันได้ ให้ออกเงินช่วยเหลือให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของค่าจ้างโดยเฉลี่ย ทั้งนี้เมื่อรวมเงินจำนวนดังกล่าวเข้ากับเงินที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างแล้วต้องไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างพึงได้รับโดยเฉลี่ยต่อวัน) วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้เพื่อความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย สำหรับตัวลูกจ้างกฎหมายนี้จะช่วยประกันความมั่นคงในการดำรงชีพขั้นต่ำของลูกจ้าง ในการได้รับเงินช่วยเหลือในกรณีที่ธุรกิจต้องหยุดชะงักลงโดยมิได้มีสาเหตุจากลูกจ้าง สำหรับนายจ้าง กฎหมายนี้จำกัดให้นายจ้างรับผิดชอบในกรณีที่สาเหตุที่ธุรกิจต้องหยุดชะงักนั้นมาจากตัวนายจ้างเท่านั้น นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบหากธุรกิจหยุดชะงักด้วยเหตุสุดวิสัย หรือสาเหตุที่ไม่ได้มาจากนายจ้าง

การหยุดชะงักของธุรกิจ (Business Interruptions) หมายถึง การที่ลูกจ้างไม่สามารถปฏิบัติงานในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงาน ซึ่งงานนั้นอาจจะเป็นงานของทั้งกลุ่ม หรือเป็นงานของลูกจ้างคนหนึ่งคนใดก็ได้การหยุดชะงักของธุรกิจมีผลครอบคลุมทั้งกรณีที่เป็นการหยุดงานตลอดทั้งวัน หรือหยุดงานในบางช่วงของวันทำงาน ทั้งนี้สาเหตุโดยทั่วไปทำให้ต้องหยุดชะงักโดยนายจ้างต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ ได้แก่ การทดสอบสภาพเครื่องจักร-อุปกรณ์ การขาดแคลนวัตถุดิบ หรือทรัพยากรต่างๆ ที่เกิดจากความบกพร่องในระบบงานของนายจ้างเอง การหยุดดำเนินการตามคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐ และการขาดแคลนเงินทุน และทรัพยากรต่างๆ อันเป็นผลมาจากการบริหารจัดการของบริษัทแม่⁵⁵

8) การคุ้มครองลูกจ้างในกรณีการจ่ายค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย (Guaranteed Payment under Piece Work System)

กฎหมายมาตรฐานแรงงานของประเทศญี่ปุ่น มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่อยู่ในระบบชิ้นงาน หรือระบบรับเหมาช่วงอื่นๆ นายจ้างต้องประกันรายได้ในจำนวนที่แน่นอน ตามสัดส่วนของชั่วโมงทำงาน⁵⁶

⁵⁴ Labour standards Law of Japan, Article 26.

⁵⁵ Kazuo Sugeno. Op.cit. p. 186-187.

⁵⁶ Labour standards Law of Japan, Article 27.

บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยป้องกันมิให้รายได้ที่แท้จริงของลูกจ้างต้องลดลง โดยสาเหตุไม่ได้เกิดจากตัวลูกจ้าง เช่น จำนวนลูกจ้างลดลง วัตถุดิบด้อยคุณภาพ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น การประกันค่าจ้างตามกฎหมายนี้ ลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเท่ากับจำนวนที่เคยได้รับในสถานการณ์ปกติ⁵⁷

9) การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ

ถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในสถานภาพการทำงาน มาตรฐานขั้นต่ำของค่าจ้างในประเทศญี่ปุ่น บัญญัติไว้ในโดยเฉพาะในกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Law) ทั้งนี้ค่าจ้างขั้นต่ำแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

- (1) ค่าจ้างขั้นต่ำตามภูมิภาค (Minimum Wages by Region)
- (2) ค่าจ้างขั้นต่ำตามอุตสาหกรรม (Minimum Wages by Industry)

องค์กรหลักในการรับผิดชอบในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการที่ปรึกษากลางเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ (The Central Advisory Committee on Minimum Wages) สภาค่าจ้างขั้นต่ำในเขตภูมิภาค (The Prefectural Minimum Wage Councils) และคณะกรรมการเฉพาะกิจค่าจ้างอุตสาหกรรม (The Ad-Hoc Industrial Wage Committees)

ตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศญี่ปุ่น ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดจะใช้บังคับกับธุรกิจหรือสถานประกอบที่กฎหมายมาตรฐานแรงงานใช้บังคับ และมีผลบังคับใช้กับลูกจ้างทุกประเภท แต่ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดเป็นรายวัน จะไม่บังคับใช้กับลูกจ้างที่มีความสามารถจำกัดในการทำงาน อันเนื่องมาจากความบกพร่องของสภาพจิตใจหรือร่างกาย ลูกจ้างที่อยู่ในระหว่างทดลองงาน ลูกจ้างที่ได้รับการฝึกฝนอาชีพ ลูกจ้างที่มีชั่วโมงการทำงานน้อย (ลูกจ้างที่ไม่เต็มเวลา) ลูกจ้างที่มีการว่าจ้างในงานที่เล็กน้อย และลูกจ้างที่มีการว่าจ้างไม่สม่ำเสมอ

ตามนโยบายของการทำงานที่จ้างไม่เต็มเวลา (Policies on Part-Time Work) ของกระทรวงแรงงานญี่ปุ่น ได้ให้ความหมายของลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลา หมายถึง “บุคคลซึ่งชั่วโมงการทำงานในระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน สัปดาห์ หรือเดือน น้อยกว่าลูกจ้างประจำที่ทำงานในลักษณะที่เหมือนกันภายในสถานประกอบการเดียวกัน” แต่อย่างไรก็ตามลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลาก็จะได้รับความคุ้มครองเหมือนลูกจ้างประจำ ยกเว้นบางเรื่อง เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างจากลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา

⁵⁷ Kazuo Sugeno. Op.cit. p. 188.

ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศญี่ปุ่น ที่ใช้บังคับกับลูกจ้างที่มีการจ้างไม่เต็มเวลา คือ ค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง ส่วนค่าจ้างขั้นต่ำรายวันจะใช้บังคับกับลูกจ้างที่มีการจ่ายค่าจ้างเป็นรายวันหรือรายเดือน ซึ่งได้แก่ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างที่มีการจ้างเต็มเวลา⁵⁸

10) อายุความเกี่ยวกับค่าจ้าง (Prescription of Wage)

กฎหมายมาตรฐานแรงงานของประเทศญี่ปุ่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการเรียกร้องค่าจ้างตลอดจนสิทธิเรียกร้องในเรื่องต่างๆ ถ้าไม่ได้บังคับภายในกำหนด 2 ปี สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ⁵⁹ และในเรื่องค่าจ้างนั้น ได้มีบทบัญญัติพิเศษแก้ไขให้ระยะเวลาในเรื่องอายุความสั้นลงเหลือเพียง 1 ปี ทั้งนี้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง (The Civil Code) ส่วนเรื่อง อายุความในเรื่องสิทธิเรียกร้องเรื่องเงินเกษียณอายุ กำหนดให้มีอายุความ 5 ปี⁶⁰

3.2.2.1 กฎหมายประกันสังคมประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่เริ่มนำระบบการประกันสังคมมาใช้บังคับ โดยเริ่มใช้ในปี 2524

การประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่น เริ่มจากการเป็นโครงการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Mutual Aid System) สำหรับลูกจ้างในสถานที่ทำงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงภัยซึ่งกันและกัน (Sharing Mutual Risks) ต่อมาจึงขยายเป็นระบบประกันของลูกจ้างที่คุ้มครองลูกจ้างทุกคน และขยายถึงบุคคลที่มีได้เป็นลูกจ้างและที่มิได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Occupational Insurance System) ในระยะต่อมา

ระบบการประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่น ได้พัฒนาเทียบกับประเทศตะวันตกระหว่างปี 1945-1954 ข้อตกลงการก่อร่างระบบประกันสังคม เริ่มขึ้นภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ระหว่างปี 1955-1964 ระบบประกันสุขภาพนำมาใช้ระหว่างปี 1965-1974 ส่วนระบบประกันโชนทดแทนปรับปรุงขึ้นภายหลังปี 1975 และพยายามก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการจ่ายประโยชน์ทดแทนและการเรียกเก็บเงินสมทบ ที่มีการปรับปรุงมาตลอด ระบบประกันสังคมจึงเริ่มมาจากการใช้ระบบประกันสุขภาพและมีระบบบำนาญครอบคลุมประชากรทุกคน แรกเริ่มนั้นระบบดังกล่าวจะเป็นการ

⁵⁸ จีรพงษ์ ตรงวานิชนาม, เล่มเดิม, หน้า 85-86.

⁵⁹ Labour standards Law of Japan, Article 115.

⁶⁰ Kazuo Sugeno. Loc.cit.

ดูแลช่วยเหลือลูกจ้างในสถานที่ทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงภัยจากการทำงาน ต่อมาระบบนี้จึงได้ขยายไปสู่ลูกจ้างทุกคนแม้กระทั่งกลุ่มอิสระที่ไม่มีลูกจ้างหรือกลุ่มว่างงาน⁶¹

สาขาของการประกันสังคม (Branches of Insurance) ในประเทศญี่ปุ่น แบ่งเป็น 6 สาขาใหญ่ๆ ตามลักษณะของบทบาทได้แก่

1. การประกันกรณีเจ็บป่วยหรือการประกันทางการแพทย์ (Medical Care Insurance)
2. การประกันกรณีบำนาญ (Pension Insurance)
3. การประกันการจ้างงาน (Employment Insurance)
4. การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Occupational Accident Compensation Insurance)

Insurance)

5. การสงเคราะห์บุตร (Child Allowance)
6. การประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long - Term Care Insurance)

- 1) การประกันกรณีเจ็บป่วยหรือการประกันทางการแพทย์ (Medical Care Insurance)⁶²

ระบบนี้ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนกรณีที่อยู่เสียรายได้ในระยะสั้น เช่น คลอดบุตร เจ็บป่วย ตาย

การประกันทางการแพทย์จะไม่มีเงินจ่าย (In Cash) แต่จะให้ประโยชน์ในรูปแบบของการบริการ (In Kind) ผ่านสถาบันประกันทางการแพทย์ตามที่รัฐบาลท้องถิ่นกำหนด ซึ่งผู้ประกันตนต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งสมทบกับค่ารักษาทางการแพทย์แก่สถาบันประกันดังกล่าวนี้

การเจ็บป่วย การเกิดโรค หรือความตายของลูกจ้างขณะทำงาน จะอยู่ในความคุ้มครองของโครงการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน ซึ่งบังคับให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลชดเชยแก่ลูกจ้าง

การประกันสุขภาพของลูกจ้างคุ้มครองทั้งลูกจ้างและผู้อยู่ในอุปการะ

- 2) การประกันกรณีบำนาญ (Pension Insurance)⁶³

การประกันกรณีบำนาญ เป็นระบบการจ่ายบำนาญแก่ผู้ประกันตนและผู้เป็นทายาท โดยครอบคลุมกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และกรณีตาย ซึ่งเป็นการจ่ายประโยชน์ระยะยาวเมื่อ

⁶¹ เยาวลักษณ์ สวัสดิ์อิทธิคม. (2544). รายงานการฝึกอบรมหลักสูตร *The 11th Study Programmed for The Asian Social Insurance Administrators* จัดโดย Japan International Corporation of Welfare Services (JICWELS). หน้า 3.

⁶² ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. เล่มเดิม. หน้า 3.

⁶³ แหล่งเดิม. หน้า 4.

ผู้ประกันตนสูญเสียความสามารถในการทำงานหรือตาย กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างผู้ประกันตนตาย ประโยชน์ทดแทนนั้นจะตกเป็นของทายาท เรียกว่า บำนาญตกทอด ขณะที่ระบบประกันทาง การแพทย์จะจ่ายค่าทำศพ

บำนาญชราภาพจะจ่ายให้แก่ผู้ที่จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 25 ปีขึ้นไป และมีอายุถึงเกณฑ์ เกษียณที่กำหนดไว้ อัตราเงินสมทบจะคำนวณไว้ระยะยาว

1. การประกันการจ้างงาน (Employment Insurance)⁶⁴

2. โครงการนี้เป็นการประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนเมื่อว่างงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่า จะมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีวิตขณะที่กำลังหางานทำ อัตราประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะ แตกต่างกันไปตามประเภทของผู้ประกันตน ได้แก่ ลูกจ้างทั่วไป ลูกจ้างสูงอายุ ลูกจ้างชั่วคราว หรือ ลูกจ้างรายวัน

นอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานดังกล่าวแล้ว กองทุนประกันการจ้างงาน ยังมีภาระในกรณีการดำเนิน โครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการมีงานทำ เสถียรภาพในการ จ้างงาน การป้องกันการว่างงาน ปรับปรุงสภาพการทำงาน ขยายโอกาสในการมีงานทำ ปรับปรุง ความสามารถและทักษะของลูกจ้างให้สูงขึ้น รวมทั้งโครงการปรับปรุงสวัสดิการลูกจ้างและ สภาพแวดล้อมในการทำงาน

3) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Occupational Accident Compensation Insurance)⁶⁵

โครงการนี้ให้ความคุ้มครองกรณีความเสียหายหลายประการ ได้แก่ ความเจ็บป่วย โรค ความพิการ และความตายอันเนื่องมาจากการทำงานหรือระหว่างการเดินทาง ไป-กลับจาก สถานที่ทำงาน

ประโยชน์ทดแทนในโครงการนี้ จ่ายเป็นบำนาญหรือเป็นเงินก้อนก็ได้ ทั้งค่าใช้จ่ายใน การรักษาพยาบาล การทดแทนรายได้ระหว่างการขาดงาน การช่วยเหลือกรณีขาดความสามารถใน การทำงานเนื่องมาจากความพิการ และเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้เป็นทายาท

กฎหมายมาตรฐานแรงงาน (Labour Standards Act) กฎหมายลูกจ้างของรัฐ (National Government Employees' Act) และกฎหมายผู้เดินเรือทะเล (Seamen's Act) และกฎหมายแรงงาน พื้นฐานอื่นๆ ล้วนกำหนดชัดเจนให้นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุกับลูกจ้าง

⁶⁴ แหล่งเดิม.

⁶⁵ แหล่งเดิม. หน้า 5.

สำหรับกรณีอัตราส่วนเงินสมทบแห่งชาติ (National Contribution Ratio)⁶⁶ อันเป็นอัตราส่วนเงินสมทบ (ซึ่งเป็นผลรวมระหว่างร้อยละของเงินภาษีรายได้ทั่วไปกับเงินสมทบโครงการประกันสังคม) ต่อรายได้รวมของชาติ (National Income) เท่ากับ ร้อยละ 38.4 ในปี 1992

ด้วยเหตุที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ อัตราส่วนเงินสมทบย่อมสูงขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ในระยะยาว เพราะค่าใช้จ่ายในโครงการสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็จะต้องมีการรักษาให้อยู่ในระดับที่ไม่กระทบกระเทือนต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและแรงจูงใจในการลงทุน

เพื่อรักษาระดับค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ประเทศญี่ปุ่นจะต้องควบคุมการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ให้สอดคล้องกับสัดส่วนการเพิ่มรายได้ของชาติซึ่งรัฐบาลได้กำหนดไว้ในนโยบายการประกันสังคมแล้ว รวมทั้งการพยายามควบคุมค่ารักษาพยาบาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับการประกันสังคม กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือเป็นโรคที่เกิดเนื่องจากการทำงาน (เหมือนในหลายประเทศซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย) และต่อมาก็ขยายการประกันสังคมออกไปจนเป็นระบบประกันสังคมที่สมบูรณ์ทัดเทียมกับประเทศในทวีปยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีระบบประกันสังคมครอบคลุมทั้ง 8 ประเภท กรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย มีการให้ความคุ้มครองในรูปแบบบำนาญ ซึ่งแบ่งเป็น 2 แบบ คือ บำนาญลูกจ้าง ซึ่งใช้บังคับในกิจการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์กรรมโดยทั่วไป และบำนาญแห่งชาติให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนโดยทั่วไป ในระบบแรกนายจ้างและลูกจ้างมีหน้าที่ออกเงินสมทบเท่ากัน ส่วนแบบที่สองรัฐบาลออกร่วมด้วย เพื่อนำมาจัดเป็นประโยชน์ทดแทนในรูปแบบบำนาญชราภาพ บำนาญทุพพลภาพ รวมทั้งเงินเสริมสำหรับผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน

สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ก็แบ่งเป็น 2 แบบ คือ ประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งให้ความคุ้มครองประชาชนทั่วไป และประกันสุขภาพลูกจ้าง ซึ่งคุ้มครองแก่ลูกจ้างต่างๆ ในแบบแรกประโยชน์ทดแทนมีบริการทางการแพทย์อย่างเดียว จากเงินที่จ่ายเข้ากองทุนโดยรัฐบาลและผู้ประกันตน ส่วนแบบหลังประโยชน์ทดแทนมีทั้งบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาดรายได้ จากเงินที่จ่ายเข้ากองทุนโดยนายจ้างและลูกจ้างเท่าๆ กัน ส่วนรัฐบาลให้เงินอุดหนุนการบริหารกองทุน สำหรับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่นายจ้างเป็นผู้จ่ายโดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน ค่าใช้จ่ายบางรายการซึ่งผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการขาดรายได้ รวมทั้งมีบำนาญตกทอดแก่ทายาท อันได้แก่บิดา มารดา คู่สมรส บุตร ของผู้ประกันตนด้วย

⁶⁶ แหล่งเดิม.

สำหรับกรณีคลอดบุตรมีการให้ประโยชน์ทดแทนในรูปบริการทางการแพทย์สำหรับการคลอดบุตร และบริบาลทารกด้วย สำหรับกรณีสงเคราะห์ครอบครัว กลุ่มครองประชาชนที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งอายุต่ำกว่า 4 ปี ในปี พ.ศ. 2536 หรือต่ำกว่า 3 ปี ในปี พ.ศ. 2537 โดยผู้ประกันตนไม่ต้องออกเงินสมทบ แต่นายจ้างเป็นผู้จ่ายร่วมกับรัฐบาล⁶⁷

4) การสงเคราะห์บุตร (Child Allowance)⁶⁸

ระบบสงเคราะห์บุตรมีความมุ่งหมายที่จะให้เงินช่วยเหลือแก่บุคคลที่เลี้ยงดูบุตรและเพื่อช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ให้มีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ ด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กซึ่งจะเป็นผู้นำสังคมญี่ปุ่นต่อไปในอนาคต ให้เติบโตอย่างมั่นคง และเพื่อที่จะให้ได้รับการส่งเสริมคุณภาพและความสามารถด้านต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น

เงินสงเคราะห์บุตรจะจ่ายให้แก่คนที่ให้การเลี้ยงดูบุตรที่มีอายุถึง 12 ปี หรือต่ำกว่า แต่หากรายได้ของคนที่เลี้ยงดูบุตรมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดจะไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บุตร ทั้งนี้ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเลี้ยงดูบุตรต้องมีหนังสือรับรองจากเทศบาลท้องถิ่นในเขตที่ตนอาศัยอยู่ โดยได้รับการรับรองเกี่ยวกับสิทธิ และจำนวนเงินสงเคราะห์ที่มีสิทธิได้รับ ในกรณีของลูกจ้างรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลท้องถิ่นนั้นหนังสือรับรองต้องออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดของกระทรวงหรือหน่วยงานราชการ หรือออกโดยผู้ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดนั้นๆ

จำนวนเงินสงเคราะห์บุตรที่จ่ายให้แก่บุตรคนแรกและคนที่สอง คือ 5,000 เยนต่อคน และ 10,000 เยนต่อคน สำหรับบุตรคนที่สามและบุตรในลำดับต่อไป

5) การประกันการดูแลผู้ป่วยระยะยาว (Long-Term Care Insurance)⁶⁹

ในประเทศญี่ปุ่นการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ เป็นเหตุให้เกิดความต้องการดูแลด้านการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วย จำนวนคนที่ต้องการดูแลผู้ป่วยระยะยาวจึงเพิ่มขึ้น เดิมระบบการดูแลผู้ป่วยระยะยาวจะมีอยู่ใน 2 ระบบที่แยกจากกัน คือ ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ และระบบการดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในการเบิกจ่าย การให้บริการเพื่อจัดปัญหาต่างๆ ระบบทั้งสองจึงถูกปรับโครงสร้างใหม่จึงเกิดเป็นการประกันการดูแลผู้ป่วยระยะยาว (Long-Term Care Insurance) มีการกำหนดเงื่อนไขระหว่างสิทธิประโยชน์ต่างๆ และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นให้เกิดทางเลือกในการใช้บริการหลากหลายขึ้น จะครอบคลุมการดูแลสุขภาพ การรักษาพยาบาล และบริการด้านสวัสดิการต่างๆ

⁶⁷ วิชัย โดสุวรรณจินดา. (2533). *กฎหมายประกันสังคม*. หน้า 3-4

⁶⁸ กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักงานประกันสังคม. (2550). *ระบบประกันสังคมในประเทศไทยญี่ปุ่น*. หน้า 46.

⁶⁹ แหล่งเดิม. หน้า 49

ระบบประกันการดูแลผู้ป่วยระยะยาว จะคุ้มครองประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ประกันตนประเภทที่ 1 ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป และผู้ประกันตนประเภทที่ 2 ที่มีอายุยังไม่ถึง 65 ปี

ค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนในการดูแลผู้ป่วยระยะยาวมาจากเงินสมทบและค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (จากรัฐบาลแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลท้องถิ่น)

ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับเทศบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือรับรองบุคคลที่มีความจำเป็นต้องได้รับการดูแลระยะยาว โดยจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะกรรมการและคณะกรรมการจะตัดสินใจพิจารณาจากกายภาพและสภาพจิตใจของผู้ประกันตน รวมทั้งความเห็นของแพทย์ผู้ให้การรักษา ประโยชน์ทดแทนของการประกันการดูแลผู้ป่วยระยะยาวจะจ่ายให้แก่บริการดังต่อไปนี้

1. การให้บริการที่บ้าน ได้แก่ การดูแลผู้ป่วยโดยการเยี่ยมบ้าน บริการเช็ดตัวดูแลทำความสะอาดให้ผู้ป่วยที่บ้าน การพยาบาลผู้ป่วยที่บ้าน เป็นต้น

2. การให้บริการด้านความสะดวกต่างๆ ได้แก่ บริการต่างๆ ในสถานที่ที่ให้ความสะดวกทางด้านสวัสดิภาพแก่ผู้สูงอายุที่ต้องการดูแลระยะยาว (สถานพยาบาลพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ) บริการในสถานที่ให้ความสะดวกในการดูแลสุขภาพแก่ผู้สูงอายุที่ต้องการดูแลระยะยาว และบริการในสถานที่ให้ความสะดวกด้านการรักษาพยาบาลในสถานพักฟื้นสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแล

3. การให้บริการชุมชน ได้แก่ การดูแลผู้ป่วยในเวลากลางวัน กลุ่มดูแลผู้ป่วยความจำเสื่อมที่บ้าน การเยี่ยมไข้ผู้ป่วยที่บ้านโดยการบริการรถอเนกประสงค์ เป็นต้น

4. การให้บริการต่างๆ เพื่อป้องกันผู้สูงอายุจากภาวะที่ต้องการให้การดูแลระยะยาว ได้แก่ การดูแลผู้ป่วยที่บ้านเพื่อป้องกันการดูแลระยะยาว บริการเช็ดตัวทำความสะอาดให้แก่ผู้ป่วยที่บ้าน เป็นต้น

5. การให้บริการชุมชนเพื่อป้องกันผู้สูงอายุจากภาวะที่ต้องการการดูแลระยะยาว ได้แก่ กลุ่มเยี่ยมบ้านผู้ป่วยความจำเสื่อมเพื่อป้องกันการดูแลระยะยาว การดูแลเยี่ยมเยือนผู้ป่วยที่บ้านโดยการบริการรถอเนกประสงค์ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นยังมีการประกันสังคมที่น่าสนใจ กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่น มีระบบการประกันสังคมตามประเภทดังต่อไปนี้

1. ชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย
2. เจ็บป่วยและคลอดบุตร

3. ประสบอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน
4. ว่างงาน
5. สงเคราะห์ครอบครัว

กรณีประกันการชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย มีระบบการประกันสังคมอยู่ 2 ระบบหลัก ได้แก่ การประกันบำนาญลูกจ้าง (Employees Pension Insurance) ให้ครอบคลุมถึงกิจการต่างๆ ในอุตสาหกรรมและการพาณิชย์รวมกะลาสีเรือด้วย และระบบโครงการประกันบำนาญแห่งชาติ (National Pension Program) ใช้กับพลเมืองทุกคนที่มีอายุ 20-59 ปี ภายใต้ระบบนี้ มีระบบการประกันสังคมแบบสมัครใจกับพลเมืองที่มีอายุ 60-64 ปี และผู้ซึ่งไปทำงานต่างประเทศ ที่อายุ 20-64 ปี นอกจากนี้ยังมีระบบพิเศษสำหรับเกษตรกร ครูโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างในภาคเกษตร ป่าไม้ สหกรณ์ ประมง และลูกจ้างในกิจการสาธารณะ โดยระบบแรกผู้มีหน้าที่ออกเงินสมทบ ได้แก่ นายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น โดยออกเท่ากัน คือ ร้อยละ 7.25 (ผู้ชาย) หรือ ร้อยละ 7.75 (ผู้หญิง) ของเงินเดือน ส่วนระบบที่สองมีรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยรัฐออก ร้อยละ 33.3 ของประโยชน์ทดแทนและค่าบริหาร ที่เหลือเป็นของนายจ้างและลูกจ้างที่ต้องสมทบ (แต่ขาดข้อมูลว่าแต่ละฝ่ายต้องสมทบเท่าไร) เรื่องประโยชน์ทดแทนมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น บำนาญชราภาพ บำนาญทุพพลภาพ บำนาญตกทอด รวมทั้งให้เงินเสริมเมื่อมีผู้อยู่ภายใต้อุปการะ ผู้ประกันตนด้วย และทุกๆ ปีจะมีการให้ประโยชน์ทดแทนโดยอัตโนมัติในทั้ง 2 ระบบหลัก ส่วนเงื่อนไขกำหนดให้การประกันชราภาพในทั้ง 2 ระบบหลัก ลูกจ้างต้องสมทบเงินมาแล้วไม่ต่ำกว่า 25 ปี⁷⁰

กรณีการเจ็บป่วยและคลอดบุตร ในระบบประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่สองระบบคือ การประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) ซึ่งเน้นครอบคลุมพลเมืองทั่วไป และการประกันสุขภาพลูกจ้าง (Employee Health Insurance) ซึ่งเน้นผู้ทำงานในอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ และผู้ประกันตนโดยสมัครใจ และมีระบบพิเศษสำหรับผู้มีอายุตั้งแต่ 70 ปี กะลาสีเรือ ครูเอกชน และลูกจ้างกิจการสาธารณะ ระบบแรกให้เฉพาะประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์เท่านั้น ระบบหลังมีทั้งการให้ประโยชน์ในการขาดรายได้และให้ประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ ระบบแรกประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ให้ใช้กับพลเมืองทุกคนที่มีได้อยู่ภายใต้การประกันสุขภาพพิเศษอื่นๆ โดยไม่กำหนดเวลาก่อนการให้ประโยชน์ ส่วนประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์และประโยชน์ทดแทนในการขาดรายได้ในระบบหลังนั้น ต้องทำงานในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา

⁷⁰ นิคม จันทรวิทุร. (2537). *กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย*. หน้า 27-28.

ในระบบแรกสำหรับการส่งเงินสมทบ ผู้ประกันตนและรัฐบาลสมทบโดยผู้ประกันตนสมทบน้อยกว่ารัฐบาลเพราะรัฐบาลออก ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ ค่าบริหารงานและเงินอุดหนุนในบางท้องที่ ส่วนนายจ้างไม่ต้องสมทบ ส่วนในระบบที่สอง ลูกจ้างและนายจ้างออกเงินสมทบเท่ากัน และรัฐบาลออกน้อยกว่า แต่ก็ช่วยออกค่าบริการงาน การให้ประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการผ่าตัด ค่าโรงพยาบาล ค่าพยาบาล การทำฟัน การคลอดบุตร ค่ายาและยานพาหนะ ส่วนประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสด กรณีเจ็บป่วยจะให้ ร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ย 3 เดือนสุดท้าย ส่วนกรณีคลอดบุตรจะให้ ร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ย โดยจ่ายให้ 42 วันก่อนคลอด และ 56 วัน หลังคลอด (รวม 98 วัน) นอกจากนี้ ยังให้เงินก้อนเมื่อคลอดบุตร 1 ใน 2 เดือนของเงินค่าจ้าง (20,000 เยน) และเงินค่าพยาบาลเด็ก (20,000 เยน) เป็นต้น⁷¹

กรณีประกันประสบอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานคุ้มครองลูกจ้างในอุตสาหกรรมและพาณิชย์ที่ไม่ได้รวมอยู่ในการประกันโดยสมัครใจในกิจการเกษตรป่าไม้ และประมง ที่มีลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นน้อยกว่า 5 คน นอกจากนี้ยังมีระบบพิเศษสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระและลูกจ้างในกิจการสาธารณะ การจ่ายเงินสมทบนั้นเป็นหน้าที่ของนายจ้างประมาณ ร้อยละ 0.6-14.9 ของเงินเดือน (ตามอัตราการเกิดอุบัติเหตุในรอบ 3 ปี) ลูกจ้างผู้ประกันตนไม่ต้องจ่าย ส่วนรัฐบาลช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางอย่างจำกัดจากงบประมาณ การได้รับประโยชน์ทดแทนจะได้ทันทีโดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการทำงานขั้นต่ำแต่อย่างใด ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจะมีทั้งประโยชน์ทดแทนในการขาดรายได้ เช่น กรณีพิการได้ ร้อยละ 60 ของรายได้เฉลี่ยรายวัน และการให้บริการทางการแพทย์ นอกจากนี้ยังมีบำนาญตกทอดให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับ ได้แก่ คู่สมรส บุตร บิดา มารดา ปู่ ย่า หลานและพี่น้องที่ต้องดูแลด้วย⁷²

องค์การบริหารระบบความมั่นคงทางสังคม ในส่วนของการประกันสุขภาพ พิจารณาคุณภาพและตาย การเจ็บป่วยและการคลอดบุตร และการสงเคราะห์บุตรจะรับผิดชอบหลักโดยกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ส่วนการประกันการเจ็บป่วยจากงาน และการว่างงาน จะรับผิดชอบหลักโดยกระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour)⁷³

การกำหนดอัตราเงินค่ารักษาพยาบาลตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่น

วิวัฒนาการความเป็นมาของระบบการประกันการรักษาพยาบาลของประเทศญี่ปุ่นเริ่มมาประมาณกว่า 70 ปีแล้ว กล่าวคือ เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922 ระบบการประกันการรักษาพยาบาล

⁷¹ แหล่งเดิม. หน้า 28-29.

⁷² แหล่งเดิม. หน้า 29.

⁷³ แหล่งเดิม. หน้า 30.

ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ประกอบด้วยหลายรูปแบบ มีกฎหมายรองรับมากมายหลายฉบับ เนื่องมาจากวิวัฒนาการความเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม ประกอบกับความจำเป็นที่รัฐต้องจัดสวัสดิการรองรับ⁷⁴

ประเภทของระบบการประกันการรักษาพยาบาลของประเทศญี่ปุ่น⁷⁵ ครอบคลุมถึงประชาชนทุกคนในประเทศมาประมาณ 30 ปีแล้ว คือ เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 เป็นต้นมา ประเภทของการให้ประกันแบ่งออกเป็น 2 โครงการหลักๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นจัดประกันสุขภาพเป็นระบบผสมแบบชนานและแบบช้อน กล่าวคือ

1) การประกันสุขภาพของลูกจ้าง (Employee Health Insurance, EHI) เป็นโครงการประกันที่จัดให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการซึ่งรวมถึงลูกจ้างที่ทำงานอยู่กับรัฐบาลด้วย

2) การประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance, NHI) เป็นโครงการประกันที่จัดแก่ประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่อยู่ภายใต้ EHI บุคคลใดก็ตามที่ไม่อยู่หรือปลดเกษียณออกจากโครงการ EHI แล้ว จะต้องสมัครอยู่ภายใต้ NHI

นอกจากโครงการหลัก 2 โครงการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีโครงการพิเศษเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นอีกโครงการหนึ่งคือ โครงการสุขภาพและการให้บริการการรักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุ (Health and Medical Services for the Aged) ซึ่งผู้ประกันตนที่อยู่ในโครงการนี้ คือคนที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป หรืออยู่ระหว่างอายุ 65-70 ปี ที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล โครงการสุขภาพและการให้บริการการรักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุนี้ ได้เริ่มออกกฎหมายมาใช้บังคับมาตั้งแต่ปี 1983 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ซึ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตามลำดับ และจากการวิเคราะห์สาเหตุพบว่าส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการมีผู้สูงอายุมาใช้บริการมากโดยเฉพาะเป็นกรณีคนไข้ใน ซึ่งผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ใช้โรงพยาบาลเป็นที่พักผ่อนและหาเพื่อน ส่งผลให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนมาก ปัจจุบันญี่ปุ่นมีผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 12.6 (ประมาณ 15 ล้านคน) และช่วงอายุของชีวิตเฉลี่ย (Average Life Expectancy) ของเพศชายเท่ากับ 76.11 ปี และของเพศหญิงเท่ากับ 82.11 ปี และจากการคาดการณ์ปรากฏว่าในปี 2014 ญี่ปุ่นจะมีผู้สูงอายุมากกว่า 30 ล้านคนจากตัวเลขดังกล่าวข้างต้น ทำให้ประมาณได้ว่าค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในกลุ่มผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระ

⁷⁴ พรณี ศรียุทธศักดิ์ และเพ็ญศรี ดาวัลย์. (2536). ระบบการประกันการรักษาพยาบาลของประเทศญี่ปุ่น (รายงานการศึกษาดูงาน). หน้า 1.

⁷⁵ แหล่งเดิม. หน้า 6.

ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่ต้องจ่ายเงินสนับสนุนช่วยเหลือแก่โครงการสุขภาพและการให้บริการการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุด้วย

ปัจจุบันมีผู้อยู่ในโครงการนี้ 10.33 ล้านคน เป็นคนที่อยู่ในโครงการ การประกันสุขภาพของลูกจ้าง (Employee Health Insurance 3.188) ล้านคน และอยู่ในโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance 7.142) ล้านคน คนกลุ่มนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลในแต่ละท้องถิ่น (จังหวัด เมือง หรือหมู่บ้าน) และเมื่อไปรับการรักษาพยาบาลจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลร่วม ดังนี้

กรณีคนไข้นอก จ่าย 1,000 เยน⁷⁶ ต่อเดือน

กรณีคนไข้ใน จ่าย 700 เยน ต่อวัน แต่ถ้าเป็นคนไข้ที่มีรายได้น้อยจะจ่าย 300 เยนต่อวัน และจ่ายไม่เกิน 2 เดือน

สำหรับกรณีเรื่องประโยชน์ทดแทน⁷⁷ โดยประโยชน์ทดแทนที่ได้จากการประกันแบ่งออกได้เป็นประโยชน์ทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้และประโยชน์ทดแทนเพิ่มเติม (Additional Benefits) ซึ่งประโยชน์ทดแทนเพิ่มเติมนี้ เป็นประโยชน์ทดแทนที่ผู้ขายประกันให้แก่ผู้ประกันตนเพิ่มเติมจากประโยชน์ทดแทนที่กฎหมายกำหนดไว้

ประโยชน์ทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ

1) ประโยชน์ทดแทนในรูปการให้การรักษาพยาบาล (Medical Benefits)

(1) อัตราค่ารักษาพยาบาล อัตราการจ่ายค่ารักษาพยาบาล โดยเฉลี่ยแล้วค่ารักษาพยาบาลนี้จะจ่ายโดยระบบการประกันประมาณ ร้อยละ 84 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ผู้ประกันตนจ่ายค่าใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลร่วม (Co-Payment) ประมาณ ร้อยละ 16

(2) ลักษณะของระบบการให้การรักษา⁷⁸

ระบบการให้การรักษาพยาบาลของประเทศญี่ปุ่น ใช้ระบบจ่ายตามใบเสร็จ (Free For Service) คือ ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในอุปการะสามารถจะไปใช้บริการทางการแพทย์เมื่อเกิดจากการเจ็บป่วยที่สถานพยาบาลที่ไหนก็ได้ ปัจจุบันมีสถานพยาบาลทางการแพทย์ (Medical Institution) จำนวน 85,000 แห่ง คลินิกทันตแพทย์ 55,000 แห่ง และร้านขายยาที่มีเภสัชกร (Pharmacies) 32,000 แห่ง มีผู้ขายประกันทั้งหมด 12,000 แห่ง แต่ผู้ประกันตนและผู้อยู่ในอุปการะจะต้องจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลร่วมในอัตราที่แต่ละโครงการกำหนดไว้ เช่น ในโครงการประกันสังคมเพื่อลูกจ้าง

⁷⁶ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 จากธนาคารกรุงเทพ 100 เยน มีค่าเท่ากับ 39.7 บาท.

⁷⁷ แหล่งเดิม. หน้า 10.

⁷⁸ แหล่งเดิม. หน้า 12.

ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลร่วม ร้อยละ 10 อีก ร้อยละ 90 โครงการจะเป็นผู้จ่ายให้ โดยเรียกเก็บจากผู้ขายประกันภายหลัง

2) ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสด (Cash Benefits)⁷⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบการประกันการรักษาพยาบาลของประเทศญี่ปุ่น เริ่มมีมานานแล้ว และมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงมาโดยตลอด เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะความเจริญและก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมของประเทศ ระบบการประกันการรักษาพยาบาลของประเทศญี่ปุ่นจึงมีหลากหลายรูปแบบ มีผู้ดำเนินการ (ผู้ขายประกัน) มากมายทั้งภาครัฐและเอกชน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันระบบดังกล่าวได้ครอบคลุมประชาชนทั่วทั้งประเทศแล้ว นั่นก็แสดงให้เห็นว่าคนญี่ปุ่นทุกคนได้รับการคุ้มครองดูแลในเรื่องการเจ็บป่วย ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต

3.2.3 ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม⁸⁰

ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียมีลักษณะภูมิอากาศและความเป็นอยู่คล้ายคลึงกับประเทศไทยซึ่งกฎหมายในเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงานเมื่อหยุดกิจการชั่วคราวอันเนื่องมาจากเหตุภัยพิบัติธรรมชาติได้บัญญัติให้ความคุ้มครองลูกจ้างไว้ดังต่อไปนี้

มีหลักการดังนี้⁸¹ “ในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราว ลูกจ้างจะได้รับค่าจ้าง ดังนี้

(1) หากการหยุดกิจการชั่วคราวนั้นมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดของนายจ้าง ลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเต็มจำนวน

(2) หากเป็นความผิดพลาดของลูกจ้าง ลูกจ้างจะไม่ได้รับค่าจ้าง ลูกจ้างอื่นซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยเดียวกันและต้องหยุดงาน จะได้รับค่าจ้างตามที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ ทั้งนี้ค่าจ้างนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ

(3) หากงานต้องชะงักด้วยเหตุต่างๆ อาทิเช่น มีปัญหาด้านไฟฟ้า หรือประปา ซึ่งอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของนายจ้าง หรือด้วยเหตุอื่นซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ (เหตุสุดวิสัย) ทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมกันตกลงในเรื่องค่าจ้าง ทั้งนี้ค่าจ้างใหม่จะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ”

⁷⁹ แหล่งเดิม. หน้า 15-16

⁸⁰ อรรถธรณ เกษร. (2550). *หน้าที่จ่ายเงินให้ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราว*. หน้า 80-81.

⁸¹ เทอดศักดิ์ จันทร์สระแก้ว. (2539, เมษายน-มิถุนายน). “กฎหมายแรงงานเวียดนาม.” *วารสารแรงงาน, ปีที่ 12*. หน้า 170.

3.2.4 ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์⁸²

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ถูกจัดอันดับเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงมากเป็นอันดับ 3 ของโลกที่จะประสบภัยพิบัติธรรมชาติจากภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

ซึ่งมีรายงานการศึกษา ที่จัดทำโดยสถาบันเพื่อความปลอดภัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติ ระบุว่า 10 ประเทศที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติมากที่สุด ได้แก่ วานูอาตู ตองกา ฟิลิปปินส์ หมู่เกาะโซโลมอน กัวเตมาลา บังกลาเทศ ติมอร์ตะวันออก คอสตาริกา กัมพูชา และเอลซัลวาดอร์ โดยภัยพิบัติส่วนใหญ่ คือ พายุ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ภัยแล้ง และระดับน้ำทะเลสูงขึ้น⁸³

ดังนั้น การที่จะทำการศึกษากฎหมายในส่วนของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จึงมีประโยชน์ต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง ในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นมิได้มีการบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองถูกจ้างกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ และการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมถึงการจัดตั้งกองทุนให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติไว้อย่างน่าสนใจ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ประกอบด้วยพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีระยะทางที่ยาวทำให้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีพรมแดนทางทะเลที่ติดต่อกันยาวมากที่สุดในโลกและประกอบด้วยเกาะจำนวนถึง 7,107 เกาะ ด้วยสภาพภูมิประเทศดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศหนึ่งที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยจากภาวะน้ำท่วมก่อนข้างสูง เช่น ภาวะท่วมเฉียบพลัน (Flash flood) และภาวะน้ำท่วมจากวาทภัย (Estuarine flood) เป็นต้น นอกจากนี้ ลักษณะทางกายภาพของฟิลิปปินส์ที่ตั้งอยู่บนรอยต่อของแผ่นเปลือกโลกฟิลิปปินส์กับยูเรเชียที่ยังมีการเคลื่อนตัวของเปลือกโลกและการปะทุของภูเขาไฟอยู่อย่างต่อเนื่อง เช่น ภูเขาไฟตาอาล ภูเขาไฟพินาตูโบและภูเขาไฟมายอน เป็นต้น ดังนั้น ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์จึงเป็นประเทศหนึ่งที่มีความเสี่ยงต่อการประสบเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ซ้ำซ้อนจากภาวะน้ำท่วมกับภัยพิบัติอื่นๆ เช่น ภูเขาไฟระเบิดและแผ่นดินไหว เป็นต้น

⁸² ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวณ้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁸³ กรุงเทพ รุจิกิจ. (2554, 20 ตุลาคม). ฟิลิปปินส์รั้งอันดับ 3 โลกเสี่ยงเจอภัยพิบัติ. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.classifiedthai.com/content.php?article=26612>

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส ได้ตราประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Presidential Decree No. 1152 หรือ Philippine Environmental Code) ที่กำหนดมาตรการเฉพาะในการควบคุม ภาวะน้ำท่วมและภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศฟิลิปปินส์ (Flood Control and Natural Calamities) ที่กำหนดหลักในการป้องกันภาวะน้ำท่วมและภัยพิบัติทางธรรมชาติอื่นๆ อันเป็นการ ป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันและ อนาคต

นอกจากนี้ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้บัญญัติกฎหมายเสริมสร้างการควบคุม ภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ Presidential Decree (P.D.) no.1566 (June 11, 1978) อันเป็น กฎหมายที่กำหนดโครงสร้างสภาเฉพาะในการเสริมสร้างกลไกในการกระจายอำนาจในการจัดทำ บริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับการเสริมสร้างความร่วมมือภายใต้ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฟิลิปปินส์และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน ภัยจากภาวะน้ำท่วม

นอกจาก ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทาง ธรรมชาติของฟิลิปปินส์แล้ว ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้กำหนดมาตรการทางกฎหมาย อื่นๆ ที่สนับสนุนในการควบคุมภาวะน้ำท่วม เช่น มาตรการทางกฎหมายการคลังและภาษีอากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีน้ำท่วม (Metropolitan flood tax) ในมหานครมะนิลา ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อันเป็นภาษีที่จัดเก็บจาก ประชาชนที่อาศัยในกรุงมะนิลา เพื่อนำไปเป็นแหล่งทุนสำหรับโครงการควบคุมภาวะน้ำท่วมต่างๆ ของกรุงมะนิลา เป็นต้น

3.2.4.1 ปัญหาน้ำท่วมของฟิลิปปินส์

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ประสบกับปัญหาน้ำท่วมมาเป็นเวลายาวนาน เนื่องมาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ประกอบด้วยพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีระยะทางที่ยาวทำให้ ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีพรมแดนทางทะเลที่ติดต่อกันยาวมากที่สุดในโลกและ ประกอบด้วยเกาะจำนวนมาก⁸⁴ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้เผชิญกับวิกฤติ

⁸⁴ The World Bank East Asia and Pacific Region Rural Development and National Disaster Coordinating Council Republic of the Philippines, Natural Disaster Risk Management in The Philippines: Enhancing Poverty Alleviation through Disaster Reduction, World Bank, 2000, page 1. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและ

น้ำท่วมที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประชาชน ทรัพย์สิน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง⁸⁵

สำหรับตัวอย่างของเหตุการณ์น้ำท่วมที่สำคัญของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวฟิลิปปินส์ เช่น วิกฤติน้ำท่วมฟิลิปปินส์ในระหว่างเดือนกันยายนปี ค.ศ. 1972 สาเหตุของวิกฤติน้ำท่วมดังกล่าวเกิดจากปริมาณฝนที่ตกอย่างหนักในเมืองลูซอน จนทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำหลายสายได้เอ่อล้นฝั่งไหลเข้าท่วมสาธารณูปโภคและบ้านเรือนของประชาชน ซึ่งรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์คอส ในขณะนั้นถึงกับประกาศกฎอัยการศึกเพื่อใช้ควบคุมสถานการณ์วิกฤติน้ำท่วมดังกล่าว⁸⁶

วิกฤติน้ำท่วมฟิลิปปินส์ระหว่างเดือนสิงหาคมในปี ค.ศ. 2004 ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ประสบปัญหาภาวะน้ำท่วมใหญ่จากปริมาณฝนตกหนักที่ต่อเนื่องเป็นเวลานานจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น Chaba ที่พัดผ่านกรุงมะนิลาและบริเวณจังหวัดใกล้เคียง โดยภาวะน้ำท่วมดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนถึง 4,392 ครอบครัวและมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์น้ำท่วมดังกล่าว นอกจากนี้ วิกฤติน้ำท่วมดังกล่าวยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐานของประเทศและสาธารณูปโภคต่างๆ ของกรุงมะนิลาและเมืองที่ได้รับผลกระทบ⁸⁷ วิกฤติน้ำท่วม

กฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁸⁵ Bankoff, G., Vulnerability and Flooding in Metro Manila, Research Southeast Asia, available online at http://www.iiias.nl/iiiasn/31/IIASN31_11.pdf. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยั้ง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁸⁶ Steering Committee, Working together to secure sustainable water for all The Integrated Water Resources Management (IWRM) Plan Framework, Steering Committee, 2006, page 10. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยั้ง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁸⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Philippines: Floods; Information Bulletin no. 02/04, available online at www.ifrc.org/docs/appeals/rpts04/philippinesfloodsib0204.pdf. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยั้ง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

ฟิลิปปินส์ในระหว่างเดือนมิถุนายนปี ค.ศ. 2008 ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ประสบปัญหา ภาวะน้ำท่วมใหญ่และดินถล่มจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น Fengshen อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ประชาชนถึง 81,000 ครอบครัวและมีผู้เสียชีวิตจากวิกฤติน้ำท่วมดังกล่าวถึง 557 คนและมี จำนวนผู้สูญหายถึง 87 คน⁸⁸ และวิกฤติน้ำท่วมฟิลิปปินส์ในระหว่างเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2009 ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ประสบปัญหาภาวะน้ำท่วมใหญ่จากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น Ketsana อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนถึง 20,000 ครอบครัวและมีผู้เสียชีวิตจาก เหตุการณ์ดังกล่าวถึง 50 คน นอกจากนี้ น้ำท่วมดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อสาธารณูปโภคและ บ้านเรือนของประชาชน⁸⁹

3.2.4.2 ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Philippine Environment Code, P.D. 1152 (Approved by President Ferdinand E. Marcos, 6 June 1977))

รัฐบาลฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส ได้จัดทำประมวล กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Philippine Environment Code, P.D. 1152) ขึ้นโดยกำหนดแนวทางในการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดปทัสถาน เดียวกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการดูแล รักษาสิ่งแวดล้อมและแนวทางในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกับ สิ่งแวดล้อมหรืออาศัยประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณภาพมากที่สุดและอย่างยั่งยืน⁹⁰

⁸⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Philippines: Typhoon Fengshen (MDRPH004), Operations Update no. 3, available online at <http://www.ifrc.org/docs/appeals/08/MDRPH00403.pdf> อ้างถึงใน อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมาย เสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁸⁹ BBC News, Dozens dead in Philippine floods, , Saturday, 26 September 2009, available online at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/8276347.stm>. อ้างถึงใน อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุม ภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁹⁰ Vasquez, R., The impact of driving Forces on Environmental and Compliance and Enforcement, Environmental Management Bureau, available online at <http://www.inece.org/4thvol1/vasquez.pdf>. อ้างถึงใน อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วย

นอกจากประมวลกฎหมายดังกล่าวจะสร้างมาตรฐานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงและอันตรายจากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ในหลายลักษณะ⁹¹ เช่น มาตรการในการจัดการคุณภาพอากาศ มาตรการในการจัดการคุณภาพน้ำ มาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และมาตรการในการป้องกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ เป็นต้น

ดังนั้น มาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงและอันตรายจากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ย่อมก่อให้เกิดการป้องกันภัยล่วงหน้าจากภัยอันตรายจากสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสี่ยงดังกล่าวน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary Approach) ในการเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุดจากการบริหารงานของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายดังกล่าวยังได้เสริมสร้างมาตรการเฉพาะเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการป้องกันภัยอันตรายจากอุทกภัย ซึ่งมีสาเหตุมาจากผลกระทบจากที่รุนแรงจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติและ การขาดความเชื่อมั่นในทางวิทยาศาสตร์ที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทุกๆ เหตุการณ์ได้

1) สาระสำคัญของมาตรการเฉพาะในการควบคุมภาวบน้ำท่วมและภัยพิบัติทางธรรมชาติในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์

ประมวลกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายจากภาวบน้ำท่วมและเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากภาวบน้ำท่วมน้อยที่สุด โดยการบัญญัติมาตรการเฉพาะในการควบคุมภาวบน้ำท่วมและภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Flood Control and Natural Calamities) ได้กำหนดหลักการที่สำคัญสำหรับการป้องกันภาวบน้ำท่วม อันเป็นการป้องกันความเสี่ยงจากภาวบน้ำท่วมที่ประเทศ

การควบคุมภาวบน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁹¹ Japan External Trade Organization, JETRO IDE - Final Report, February 20, 2006, available online at www.jetro.go.jp/world/asia/environment/info/pdf/philippine.pdf. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวบน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันและอนาคตไว้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 34 ได้กำหนดมาตรการในการสร้างขั้นตอนและกระบวนการในการควบคุมภาวน้ำท่วม โดยให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายฉบับนี้และบทบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รวมไปถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากภาวน้ำท่วม โดยรัฐต้องกระทำการเพื่อควบคุมภาวน้ำท่วมดังต่อไปนี้⁹²

- (1) การควบคุมการพังทลายของชายฝั่งแม่น้ำ ชายฝั่งทะเลสาบและชายฝั่งทะเล
- (2) การควบคุมกระแสน้ำและภาวน้ำท่วมในแม่น้ำและทะเลสาบ
- (3) การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะตามมาตรา⁹³ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงการเก็บกักน้ำ
- (4) การดูแลผลกระทบจากภาวน้ำท่วมต่อการประมงและการจับสัตว์ป่าจากภาวน้ำท่วมและการนันทนาการอื่นๆ จากแหล่งน้ำทางธรรมชาติ
- (5) การสนับสนุนมาตรการในการควบคุมการผันน้ำและการใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการจัดการภาวน้ำท่วม โดยการควบคุมดังกล่าวต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำและวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำอื่นๆ ให้น้อยที่สุด
- (6) รัฐควรกระตุ้นให้เกิดการวิจัยเกี่ยวกับสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำตามธรรมชาติและการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน เพื่อความรู้ไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 35 ยังได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องของการบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ กล่าวคือ⁹³ รัฐบาลต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพยากรณ์อากาศ ธรณีวิทยา และดาราศาสตร์ สามารถร่วมกันทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการติดตามและป้องกันภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้จากพายุไต้ฝุ่น แผ่นดินไหว สึนามิ และพายุประเภทต่างๆ เพื่อนำไปสู่การบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนและเพื่อหาแนวทางในการป้องกันผลกระทบดังกล่าวต่อไปในอนาคต

2) ประโยชน์ของมาตรการเฉพาะในการควบคุมภาวน้ำท่วมและภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดรูปแบบของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นรูปแบบของกฎหมายที่กำหนดด้านมาตรฐานและแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพียงฉบับ

⁹² Philippine Environment Code, P.D. 1152, section 34.

⁹³ Philippine Environment Code, P.D. 1152, section 35.

เดี่ยว (A Single Unifying Codification) เพื่อกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติเดียวกันและก่อให้เกิดปทัสถานเดียวกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในเรื่องที่สำคัญและอาจกระทบต่อวิถีชีวิตมนุษย์ได้ ทั้งนี้ รวมไปถึงการควบคุมและจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การที่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติมาตรการเฉพาะเกี่ยวกับกำหนดขอบเขตของความรับผิดชอบของรัฐในการกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายจากภavnน้ำท่วมและให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากภavnน้ำท่วมน้อยที่สุด ย่อมถือเป็นแนวทางที่สำคัญในการรับมือกับวิกฤติน้ำท่วม โดยมุ่งให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากภavnน้ำท่วมน้อยที่สุด ทั้งนี้ ข้อดีของการบัญญัติมาตรการเฉพาะในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีสองประการ ได้แก่ ประการแรก มาตรการเฉพาะในประมวลกฎหมายดังกล่าวสามารถระบุขั้นตอนและกระบวนการที่สำคัญ ในการควบคุมภavnน้ำท่วมและผลกระทบจากภavnน้ำท่วมโดยตรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมจากภavnน้ำท่วมดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำภายหลังจากภavnน้ำท่วม เป็นต้น ประการต่อมา กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดถึงแนวทางในการเตรียมการป้องกันภัยจากภavnน้ำท่วมล่วงหน้า โดยอาศัยแนวทางของการพยากรณ์อากาศเพื่อให้ได้ผลลัพธ์จากการพยากรณ์ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติและสภาพอากาศที่อาจก่อให้เกิดภavnน้ำท่วมได้

3.2.4.3 กฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์

1) สาระสำคัญกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ (Presidential Decree (PD) No. 1566 Strengthening the Philippine Disaster Control Capability and Establishing the National Program on Community Disaster Preparedness (Promulgated on 11 June 1978))

ในภาวะที่ประเทศประสบความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม การดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสี่ยงดังกล่าวมีน้อยที่สุด ดังนั้น การบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ให้สอดคล้องกับความเสี่ยงจากลักษณะทางกายภาพและภูมิประเทศของพื้นที่ ประกอบกับสภาพอากาศที่ประเทศเผชิญอยู่บ่อยครั้ง ย่อมก่อให้เกิดการป้องกันภัยล่วงหน้าและเสริมสร้างแนวทางในการหาการกระทำต่างๆ จากภาครัฐเพื่อรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 34 และ มาตรา 35 ได้กำหนดวิธีการให้รัฐและประชาชนสามารถอยู่รวมกับความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมที่ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้เผชิญอยู่บ่อยครั้งอย่างมากที่สุด โดยมุ่งหมายให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุดเมื่อเกิดภavnน้ำท่วม

นอกจากประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 34 และ มาตรา 35 ที่เป็นมาตรการเฉพาะในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติจากภavnน้ำท่วม ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้บัญญัติกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ Presidential Decree (P.D.) no.1566 (June 11, 1978) อันเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างสภาความร่วมมือด้านภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Coordinating Council - NDCC)⁹⁴ และสภาประสานงานภัยพิบัติในภูมิภาค (Regional Disaster Coordinating Councils - RDCC)⁹⁵ ที่มีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹⁶ ในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่างๆและร่วมกันบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ สภาความร่วมมือด้านภัยพิบัติแห่งชาติดังกล่าวของฟิลิปปินส์ ยังมีหน้าที่ที่สำคัญในการจัดหาแหล่งเงินทุน กิจกรรมและวิธีการบรรเทาทุกข์เพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการรับมือและบรรเทาภัยพิบัติ⁹⁷ สำหรับแต่ละภูมิภาคของฟิลิปปินส์⁹⁸

นอกจากนี้ กฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ ยังได้กำหนดให้รัฐจัดทำแผนในการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ⁹⁹ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้องค์กร

⁹⁴ Presidential Decree (PD) No. 1566, section 2.

⁹⁵ Presidential Decree (PD) No. 1566, section 3.

⁹⁶ Presidential Decree (PD) No. 1566, section 4.

⁹⁷ Presidential Decree (PD) No. 1566, section 5.

⁹⁸ P.D. No. 1566 STRENGTHENING THE PHILIPPINE DISASTER CONTROL, CAPABILITY AND ESTABLISHING THE NATIONAL PROGRAM ON COMMUNITY DISASTER PREPAREDNESS, available online at http://www.cordillera.gov.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=394 อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภavnน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

⁹⁹ Asian Disaster Reduction Center (ADRC), Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries, available online at

<http://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=608&Lang=en&Mode=country> อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภavnน้ำ

ปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰⁰ สามารถรับมือกับภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วมได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ไว้ ได้แก่¹⁰¹

(1) กรมป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต้องเตรียมแผน¹⁰² ในการรับมือกับภัยและภัยพิบัติทางธรรมชาติ (National Disaster and Calamities Preparedness Plan)

(2) ปัจจัยต่างๆ และคำแนะนำในการรับมือกับภัยพิบัติแห่งชาติต้องสอดคล้องกับแผนในการรับมือกับภัยและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

(3) แผนที่จะนำไปบังคับใช้ทุกแผนต้องถูกจัดทำเป็นเอกสารและสำเนาเพื่อเสนอต่อกรมป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

(4) แผนที่ดำเนินการต้องถูกพิจารณาและปรับปรุงเท่าตามความจำเป็นและจัดทำสำเนาเพื่อเสนอต่อกรมป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนฟิลิปปินส์

กฎหมายดังกล่าวยังระบุให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแผนดังกล่าวต้องจัดหาเงินทุนหรืองบประมาณในการสนับสนุนกิจกรรมในการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยมาตรการดังกล่าวได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มทุนให้แก่กองทุนภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Calamity fund)¹⁰³ เพื่อนำเงินจากกองทุนดังกล่าวมาเสริมศักยภาพในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ¹⁰⁴

ท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

¹⁰⁰ Presidential Decree (PD) No. 1566, section 1.

¹⁰¹ President of the Philippines, “PRESIDENTIAL DECREE No. 1566 June 11, 1978: Strengthening the Philippine disaster control, capability and establishing the national program on community disaster preparedness, available online at http://www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1978/pd_1566_1978.html อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

¹⁰² แผนดังกล่าวต้องระบุขั้นตอนและสถานการณ์ทั้งก่อนเกิดวิกฤติน้ำท่วม ระหว่างเกิดวิกฤติน้ำท่วม และภายหลังจากเกิดวิกฤติน้ำท่วม. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

¹⁰³ นอกจากกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดเรื่องของกองทุนเพื่อสนับสนุนด้านงบประมาณแล้ว รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังได้สนับสนุนในเรื่องของกำลังใจสำหรับหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการต่อสู้กับภัยพิบัติและ

2) ประโยชน์ของกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์

กฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์เป็นกฎหมายเฉพาะที่สนับสนุนการกระจายอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Decentralisation of Disaster Prevention and Mitigation) อันเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการป้องกันภัยธรรมชาติต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนการป้องกันภัยธรรมชาติ โดยท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ สำหรับในส่วนของอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีอำนาจดังกล่าวตามที่กฎหมายปกครองและกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นได้ให้อำนาจเพื่อดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะด้านการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ

นอกจากนี้ กฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ยังได้กำหนดหน่วยงานเฉพาะ ได้แก่ สภาความร่วมมือด้านภัยพิบัติแห่งชาติ และสภาประสานงานภัยพิบัติในภูมิภาค ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น โดยสภาทั้งสองมีบทบาทที่สำคัญในการเสริมสร้างแนวทางการประสานความร่วมมือ (Cooperation) กับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม

การกำหนดแนวทางและมาตรการในการแก้ปัญหาภavnน้ำท่วมไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่เป็นการกำหนดรูปแบบการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพียงฉบับเดียว (A single unifying Codification) ย่อมทำให้เกิดแนวทางในการป้องกัน

ภavnน้ำท่วม โดยได้จัดตั้งรางวัล “Gawad Kalasag” เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มคนที่มีส่วนช่วยและขับเคลื่อนแผนและมาตรการในการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภavnน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

¹⁰⁴ Philippines Government (1996), Republic Act No. 8185: an act amending section 324 (d) of Republic Act no.7160, otherwise known as the Local Government Code of 1991, available online at <http://www.chanrobles.com/republicactno8185.htm> อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภavnน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

ภัยพิบัติตามธรรมชาติที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อันถือเป็นการกำหนดวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า ในการเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า ประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุดจากการบริหารงานในการป้องกัน ภาวะน้ำท่วมของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังได้กำหนดกฎหมายกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่กำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปสู่ท้องถิ่นและการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แนวทางตามแผนในการรับมือกับภัยและ ภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์

3.2.4 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในส่วนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้นมีทั้งกฎหมายแรงงาน และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้กับการบริหารจัดการ ภัยพิบัติธรรมชาติอันเนื่องมาจากอุทกภัยของไทย โดยจะทำการศึกษาจากหัวข้อดังต่อไปนี้

1) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code du Travail)

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการบัญญัติถึงกฎหมายแรงงานอยู่ในประมวลแรงงาน (Code du Travail) ซึ่งได้รวบรวมกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจ้าง การเลิกจ้าง ตลอดจนการพิจารณาคดีแรงงานทั้งหมดไว้ด้วยกันและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ทันสมัยอยู่เสมอมา นอกจากนั้นยังได้รวบรวมคำพิพากษากฎีกาที่เกี่ยวข้องเอาไว้ด้วย

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดมาตรการให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง เมื่อเลิกจ้างไว้ในประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส (Code du Travail) ไว้ 2 กรณี คือ การเลิกจ้างในกรณีทั่วไป (Licenciement) และกรณีการเลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจ (Licenciement pour motif e' economie) ซึ่งสามารถแยกอธิบายแต่ละกรณีได้ดังต่อไปนี้¹⁰⁵

1. การจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างในกรณีทั่วไป (Licenciement) ประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส ได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างในกรณีทั่วไปไว้ 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีสัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดเวลาจ้างแน่นอน ประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส มาตรา L.122-1-1 และมาตรา L.122-2 ได้บัญญัติไว้ว่าสัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดเวลาแน่นอนนั้นจะกระทำได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้กระทำเป็นกรณีๆ ไปเท่านั้น เช่น กรณีจ้าง

¹⁰⁵ รัชดาภรณ์ ทองสุข. เล่มเดิม. หน้า 60-62.

แรงงานทดแทนลูกจ้างที่ลางาน ขาดงาน หรือถูกพักงาน เช่น การจ้างในช่วงเวลาที่ทดแทนหรือเป็นการจ้างชั่วคราวในกรณีที่กิจการของนายจ้างมีงานเพิ่มหรือเร่งด่วน หรือเป็นการจ้างในช่วงเวลาของฤดูกาลในงานบางอย่าง รวมทั้งอาจเป็นการจ้างลูกจ้างที่ว่างงานให้ทำงานชั่วคราวตามที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้เท่านั้น¹⁰⁶

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศสยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา L.122-3-8 อีกว่าสัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดเวลาจ้างแน่นอนจะเลิกจ้างกันได้ต่อเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ตกลงกันไว้ หรือมีเหตุสุดวิสัยเกิดขึ้น หรือเมื่อลูกจ้างกระทำความผิดร้ายแรง และหากนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายถือว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างเป็นเงินจำนวนไม่น้อยกว่าค่าจ้างที่ลูกจ้างจะได้รับตลอดระยะเวลาที่ตกลงกันตามสัญญาจ้าง และในขณะเดียวกันหากลูกจ้างผิดสัญญาจ้างออกจากงานก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุสุดวิสัยและนายจ้างไม่ยินยอมหรือกระทำความผิดร้ายแรง ลูกจ้างต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้นายจ้าง เป็นเงินจำนวนเท่ากับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง¹⁰⁷

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส แล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขของการเลิกจ้างอันเป็นเงื่อนไขของการจ่ายค่าชดเชยกรณีการจ้างงานที่มีกำหนดเวลาจ้างแน่นอนไว้ว่า หากนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง หรือเลิกจ้างโดยไม่มีเหตุสุดวิสัยหรือเลิกจ้างโดยลูกจ้างมิได้กระทำความผิดร้ายแรงแต่อย่างใด นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ในทางกลับกันหากลูกจ้างประพฤติผิดสัญญา เช่น ออกจากงานก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุสุดวิสัยและนายจ้างไม่ยินยอม หรือกระทำความผิดร้ายแรง เป็นสาเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหาย เช่นนี้ ลูกจ้างต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้นายจ้างเป็นจำนวนเงินตามค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

2) กรณีสัญญาจ้างแรงงานที่ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน¹⁰⁸

ประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศสได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่ไม่มีกำหนดเวลาในการจ้างไว้แน่นอนเมื่อเลิกจ้างไว้ในมาตรา L.122-14-4 ว่าถ้าการเลิกจ้างลูกจ้างกระทำโดยมิได้ปฏิบัติตามวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ แต่กระทำโดยมีสาเหตุที่เป็นจริงและสมควรศาลจะให้นายจ้างปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างเป็นเงินจำนวนไม่เกินค่าจ้าง 1 เดือน แต่หากการเลิกจ้างเกิดจาก

¹⁰⁶ Code du Travail.

¹⁰⁷ Code du Travail.

¹⁰⁸ รัชดาภรณ์ ทองสุข. เล่มเดิม. หน้า 62-63.

สาเหตุที่ไม่เป็นจริงและสมควร ศาลอาจกำหนดข้อเสนอให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานกับนายจ้างในตำแหน่งเดิมโดยยังคงมีสิทธิและหน้าที่ตามที่เคยมีอยู่เดิม หากนายจ้างและลูกจ้างไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวศาลต้องมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 6 เดือน¹⁰⁹

นอกจากนี้มาตรา L.122-9 ยังได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในเรื่องค่าชดเชยไว้อีกว่า กรณีที่ลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยมิได้กระทำความผิดร้ายแรง หากได้ทำงานให้นายจ้างเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปีติดต่อกัน มีสิทธิได้รับค่าชดเชยขึ้นต่ำตามประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส มาตรา R.-122-1 ซึ่งคำนวณตามปีที่ทำงาน กล่าวคือหากกำหนดเวลาจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนลูกจ้างจะได้รับค่าชดเชยเท่ากับหนึ่งในสิบของเงินเดือน โดยคำนวณจากส่วนเฉลี่ยของอัตราค่าจ้าง 3 เดือนสุดท้าย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวของประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส แล้วจะเห็นว่าได้กำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างเลิกจ้างได้ต่อเมื่อปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือนายจ้างต้องแจ้งการเลิกจ้างตามมาตรา L.122-14 ที่บัญญัติให้นายจ้างที่ประสงค์จะเลิกจ้างลูกจ้างส่งจดหมายลงทะเบียนเรียกให้ลูกจ้างมาพบภายในเวลาไม่น้อยกว่า 5 วันพร้อมกับผู้แทนลูกจ้างแต่ถ้าไม่มีผู้แทนลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น ลูกจ้างมีสิทธิหาที่ปรึกษามาช่วยเหลือให้คำแนะนำในการเจรจากับนายจ้างได้ และเมื่อมาพบนายจ้างหรือผู้แทนนายจ้างแล้ว นายจ้างต้องแจ้งเหตุผลที่ต้องเลิกจ้างให้ลูกจ้างทราบ และลูกจ้างมีสิทธิโต้แย้งและอธิบายเหตุผลต่างๆ ให้นายจ้างทราบโดยการแนะนำของผู้แทนลูกจ้างหรือที่ปรึกษาของลูกจ้าง¹¹⁰

เมื่อนายจ้างตกลงเลิกจ้างลูกจ้างแน่นอนแล้ว นายจ้างต้องแจ้งการเลิกจ้างโดยระบุเหตุผลของการเลิกจ้างให้ลูกจ้างทราบเป็นจดหมายลงทะเบียนตอบรับและให้ถือว่าวันที่ลูกจ้างได้รับจดหมาย เป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาบอกกล่าวล่วงหน้าทั้งนี้ตามมาตรา L.122-14-1 และมาตรา L.122-14-2 ของประมวลกฎหมายนี้¹¹¹

ส่วนกำหนดเวลาแจ้งการเลิกจ้างล่วงหน้านั้นประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส มาตรา L.1222-6 บัญญัติให้ลูกจ้างที่ไม่ได้กระทำความผิดร้ายแรงมีสิทธิได้รับการบอกกล่าวเลิกจ้างล่วงหน้าตามระยะเวลาการทำงานดังนี้

¹⁰⁹ Code du Travail Paris.

¹¹⁰ Code du Travail Paris.

¹¹¹ Code du Travail Paris.

(1) ถ้าลูกจ้างทำงานไม่ถึง 6 เดือนควรบอกกล่าวล่วงหน้าภายในระยะเวลาตามธรรมเนียมปฏิบัติ

(2) ถ้าลูกจ้างทำงานกับนายจ้างเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน แต่ไม่ถึง 2 ปีมีสิทธิได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นเวลา 1 เดือน

(3) ถ้าลูกจ้างทำงานให้นายจ้างเป็นระยะเวลาติดต่อกันตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปมีสิทธิได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นเวลา 2 เดือน

อย่างไรก็ตาม หากนายจ้างเลิกจ้างโดยมิได้ปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าวมาแล้วในเบื้องต้น แต่เลิกจ้างโดยมีสาเหตุที่เป็นจริงและสมควร เช่นกรณีที่ลูกจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามหน้าที่โดยไม่มีสาเหตุอันสมควร หรือกรณีที่ลูกจ้างขาดงานบ่อยครั้งโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร เช่นนี้ศาลอาจสั่งให้นายจ้างกระทำการเลิกจ้างให้ถูกต้องตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้และจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างไม่เกินอัตราสุดท้าย 1 เดือน แต่ถ้าการเลิกจ้างเกิดจากสาเหตุที่ไม่เป็นจริงและสมควร กล่าวคือเลิกจ้างโดยที่ลูกจ้างมิได้กระทำความผิดใด เช่นกรณีที่ลูกจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาหรือกรณีที่ลูกจ้างป่วย จึงลางานทางโทรศัพท์ ดังนี้ศาลอาจเสนอให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานกับนายจ้างในตำแหน่งเดิมซึ่งมีสิทธิและหน้าที่เหมือนเดิมทุกประการ หากนายจ้างหรือลูกจ้างไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวนี้นี้ศาลมีอำนาจสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 6 เดือน หรือ 180 วัน และนอกจากนี้ถ้าลูกจ้างทำงานกับนายจ้างติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี หากถูกเลิกจ้างโดยมิได้กระทำความผิดในลักษณะร้ายแรงนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างตามอัตราของการจ่ายค่าชดเชยขั้นต่ำซึ่งจ่ายให้ตามจำนวนปีที่ทำงาน ซึ่งหมายถึงจ่ายค่าชดเชยต่อการทำงานครบ 1 ปี ทั้งนี้คำนวณจากค่าจ้างอัตราสุดท้าย 3 เดือน¹¹²

2) กฎหมายเกี่ยวกับแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹¹³

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่เคยเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติมาหลายครั้งและได้ตระหนักถึงความเสี่ยงภัยจากภาวะทางธรรมชาติ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทุกครั้ง (Les risqué majeurs)¹¹⁴ โดยรัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดนโยบายสาธารณะและ

¹¹² Code du Travail Paris.

¹¹³ ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹¹⁴ Risques Majeurs, DÉFINITION GÉNÉRALE DU RISQUE MAJEUR, available online at <http://www.risquesmajeurs.fr/definition-generale-du-risque-majeur> อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

มาตรการทางกฎหมายเฉพาะ¹¹⁵ ในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติ อันอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวฝรั่งเศส ดังนั้น การที่รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการป้องกันภัยธรรมชาติย่อมถือเป็นการเตรียมการในการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้า (Prévention des risques majeurs) เพื่อเผชิญกับภัยธรรมชาติ¹¹⁶ เช่น คลื่นสึนามิ (Tsunamis) ภูเขาไฟระเบิด (Volcans) และไฟไหม้ป่า (Feux de forêt) เป็นต้น

ภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วม (Inondations) ถือว่าเป็นความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำลังเผชิญประการหนึ่ง¹¹⁷ (Le risqué naturels) อันอาจเกิดขึ้นกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ทุกขณะ¹¹⁸ ทั้งนี้ ด้วยประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีภูมิประเทศติดทะเลและประกอบด้วยแม่น้ำสายใหญ่หลายสาย เช่น แม่น้ำแซน แม่น้ำมิซ และแม่น้ำไรน์ เป็นต้น¹¹⁹ ทำให้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เผชิญต่อความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ตลอดเวลาและ

¹¹⁵ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, Propositions pour un plan de prevention des submersions marines et des crues repids, Direction générale de la prévention des risques, juillet 2010, p 2. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹¹⁶ Nice Côte d'Azur, Les sept risques majeurs, available online at <http://www.nice.fr/Securite-prevention/Les-risques-majeurs/Les-sept-risques-majeurs>. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹¹⁷ Garry, G. et Veyret, Y., La prévention du risque d'inondation: l'exemple francais est-il transposable aux pays en développement ?, available online at http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_4/sci_hum/010006242.pdf. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹¹⁸ Machkouri El, H., Le Risque d' Inondation Cahiers Techniques, Nature Centre, p 3. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹¹⁹ Direction départementale des Territoires de la Sarthe, Risques naturels: inondation, available online at <http://www.sarthe.equipement.gouv.fr/risques-naturels-inondation-a109.html>. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

หลายครั้งประเทศฝรั่งเศสได้ประสบกับภาวะน้ำท่วมจนก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเฉพาะขึ้น เพื่อต่อสู้กับภาวะน้ำท่วมและบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟู ความเสียหาย (Loi n° 2003-699 du 30/07/03 Relative à La Prevention Des Risqué Technologiques et Naturels et à La Reparation des Dommages)¹²⁰ ทั้งนี้ ได้มีการบรรจุหลักการที่สำคัญเพื่อต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วมในระยะยาว เช่น หลักการป้องกันภัยจากภาวะน้ำท่วมล่วงหน้า (Le principe de precaution) หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไขเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม (Le principe d'action preventive et de correction) หลักการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาภัยจากภาวะน้ำท่วม (Le principe de participation) เป็นต้น

(1) ปัญหาน้ำท่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในอดีต

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสภาพภูมิประเทศที่ติดกับทะเลและประกอบด้วยมีแม่น้ำสายใหญ่หลายสายที่แม่น้ำแซน แม่น้ำเมิซ และแม่น้ำโรน เป็นต้น ทำให้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเผชิญต่อความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ตลอดเวลา โดยจากเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมาในอดีต ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้เผชิญกับภาวะน้ำท่วมหลายรูปแบบ เช่น ภาวะน้ำท่วมอย่างช้าๆ (Des crues lentes)¹²¹ และภาวะน้ำท่วมอย่างเฉียบพลัน (Des crues rapides)¹²² เป็นต้น

¹²⁰ Legifrance, Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1), available online at <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000604335>. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยี่นง. (2555, 15 มกราคม). ปกฉกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹²¹ Meteo France, Des inondations, Crues lentes, available online at <http://www.risques-meteo.ac-versailles.fr/Crues-lentes>. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยี่นง. (2555, 15 มกราคม). ปกฉกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹²² Meteo France, Des inondations, Crues rapides, available online at <http://www.risques-meteo.ac-versailles.fr/Crues-rapides>. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยี่นง. (2555, 15 มกราคม). ปกฉกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

ทั้งนี้ สาเหตุของปัญหาของภาวะน้ำท่วมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส อาจมีสาเหตุหลักมาจากปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วมที่มีสาเหตุการจากภาวะทางธรรมชาติ (Causes naturelles)¹²³ กล่าวคือ การเกิดสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและสภาพอากาศในขณะนั้น ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วม เช่น คลื่นสึนามิ (Tsunamis) และลมมรสุม (Mousson) เป็นต้น นอกจากนี้เหตุการณ์ทางธรรมชาติอื่นๆ อาจเป็นปัจจัยให้เกิดภาวะน้ำท่วมได้ (événements naturels) เช่น ภาวะดินถล่ม เป็นต้น จากอดีตที่ผ่านมาประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมที่รุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น¹²⁴

1. ภาวะน้ำท่วมแม่น้ำแซน ค.ศ. 1910 (La crue de la Seine de 1910) หรืออาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “วิกฤติน้ำท่วมร้อยปี (Crue centennale)” ที่มีระดับน้ำสูงถึงเกือบแปดเมตรและทำให้ผู้คนกว่าสองแสนคนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมในครั้งนั้น น้ำท่วมในครั้งนี้นำความเสียหายสู่อาคารบ้านเรือนของปารีสถึงร้อยละสิบห้าในปารีส ทั้งนี้ วิกฤติน้ำท่วมดังกล่าวเกิดจากปัจจัยที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น ปริมาณฝนที่ตกหนักติดต่อกันอย่างมาก (Pluviométrie importante) การละลายตัวของหิมะและน้ำแข็ง (Neige et gel) และปริมาณน้ำจากแม่น้ำที่ไหลเอ่อท่วมเมืองปารีส (Débordement de plusieurs cours d'eau) เป็นต้น

2. ภาวะน้ำท่วมในบริเวณทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1930 (Le Sud-Ouest ravagé par les inondations 1930) อันทำให้ประชาชนนับพันเสียชีวิตจากวิกฤติน้ำท่วมดังกล่าว ซึ่งสาเหตุหลักของภาวะน้ำท่วมดังกล่าวเกิดมาจากฝนที่ตกอย่างหนักระหว่างช่วง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ถึง วันที่ 3 มีนาคม 1930 ประกอบกับการน้ำจากละลายตัวของหิมะที่มาสมทบกับปริมาณฝนที่ตกหนัก จึงทำให้เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศสอีกครั้งหนึ่ง น้ำท่วมครั้งนั้นได้ทำให้เมืองหลายเมืองเสียหาย เช่น เมืองตารัน เมืองตูลูส เป็นต้น

¹²³ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, Prévention des inondations, available online at http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Prevention_des_inondations.pdf. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาหน้าท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹²⁴ Le Portail Linternaute, Jour par Jour, Inondations, available online at <http://www.linternaute.com/histoire/motcle/429/a/1/1/inondations.shtml>. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาหน้าท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

3. ภาวะน้ำท่วมจากทะเลเหนือในปี ค.ศ. 1953 (Inondation causée par la mer du Nord en 1953) ที่คร่าชีวิตประชาชนชาวเนเธอร์แลนด์กว่า 1,800 คน และพื้นที่กว่า 160,000 เฮกเตอร์ ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ภาวะน้ำท่วมดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคใกล้เคียงด้วย โดยประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมในครั้งนี้เช่นเดียวกับ โดยภาวะน้ำท่วมในครั้งนี้มีสาเหตุมาจากพายุที่พัดผ่านจากทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ทำให้บริเวณชายทะเลในทางตอนเหนือของเมืองรอตเตอร์ดัม (Rotterdam) ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงจากระดับน้ำทะเลที่หนุนสูงอันเกิดจากการพัดของพายุดังกล่าว เป็นต้น

4. ภาวะน้ำท่วมบริเวณแม่น้ำแซน ค.ศ. 1955 (La crue de la Seine en janvier 1955) ประกอบกับสภาพอากาศที่แปรปรวนของมหาสมุทรแอตแลนติกที่ทำให้เกิดปริมาณฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนหลายร้อยหลังคาเรือนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมในครั้งนั้นทันที เป็นต้น

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Changements Climatique)¹²⁵ ย่อมส่งผลกระทบต่อการเกิดภาวะน้ำท่วมได้ อันเนื่องมาจากอุณหภูมิของโลกเราในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงความถี่ของการเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรง เช่น พายุ น้ำท่วม ภัยแล้ง และคลื่นความร้อน เป็นต้น ล้วนแต่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ภาคธุรกิจ และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การคมนาคม พลังงานและการประปา เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เช่น รายได้ของประชาชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ทำให้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส พยายามแสวงหามาตรการทางนโยบายสาธารณะและกฎหมาย ในการเตรียมตัวและป้องกันให้ประชาชนและประเทศฝรั่งเศสสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้ในอนาคต¹²⁶ เช่น การป้องกันภาวะเอ่อล้น

¹²⁵ Institut du développement durable et des relations internationales, Évaluer les risques climatiques : enjeux pour la décision, enjeux pour la recherche, Ecole normale supérieure - Paris du 2 novembre 2003 au 8 juin 2005 Séminaire organisé par l'Idri, dans le cadre de son programme Changement climatique, avec le concours scientifique de : Centre Alexandre Koyré ; Cired ; ENS ; IPSL., available online at http://www.idri.org/Activites/Seminaires-reguliers/sem_risk_climat_presentation2.pdf. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹²⁶ Secrétariat de la Convention sur les changements climatiques et Programme des Nations Unies pour l'environnement, Changements Climatiques FICHE D' INFORMATION, Publié par le PNUE et la

ของน้ำจากแม่น้ำอันเป็นผลมาจากการละลายของหิมะหรือน้ำแข็งที่ไหลมาจากต้นน้ำ (débordement d'un cours d'eau) การป้องกันปัญหาการสะสมตัวของปริมาณน้ำที่ก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมอย่างฉับพลัน (accumulation d'eau) และการป้องกันปัญหาการอึดตัวของปริมาณน้ำใต้ดิน (saturation et remontée des nappes souterraines) เป็นต้น

(2) แผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญ (Plan de prevention des risques majeurs) กล่าวคือ รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดแนวทางในการวางแผนนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยีต่างๆ ทั้งนี้แผนดังกล่าวมีประโยชน์โดยตรงต่อการวางแผนผังเมืองและการกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในกรณีที่มีภัยที่เกิดจากธรรมชาติโดยตรงหรือภัยอันเกี่ยวเนื่องมาจากการกระทำของมนุษย์ ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงหรือการป้องกันความเสี่ยงต่างๆ ไม่ให้เกิดขึ้น เช่น ภัยน้ำท่วม (Inondations) ภัยจากแผ่นดินถล่ม (Mouvements de terrains) ไฟไหม้ป่า (Incendies de forêt) หิมะถล่ม (Avalanches) พายุ (Tempêtes) และภูเขาไฟระเบิด (éruptions Volcaniques) เป็นต้น¹²⁷

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้กำหนดแผนต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเฉพาะในการป้องกันความเสี่ยงจากความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยีต่างๆ ทั้งนี้ แผนต่างๆ ต้องกำหนดโดยอาศัยแนวทางจากมาตรการทางกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนหรือนโยบายสาธารณะต่างๆ ซึ่งแผนดังกล่าวประกอบด้วย

UNFCCC. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹²⁷ Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques, Les risques majeurs - guide general, Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques - SDPRM, 2004, available online at http://catalogue.prim.net/43_les-risques-majeurs---guide-general.html. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

ก. แผนการป้องกันความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม

กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Loi n° 95-101 du 2/02/95 relative au renforcement de la protection de l'environnement)¹²⁸ ได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม (Plan de Prévention du Risque Inondation - PPRI)¹²⁹ โดยกำหนดมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันน้ำท่วมจากที่ราบน้ำท่วมถึง ที่อาศัยการกำหนดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการควบคุมภavnน้ำท่วม (Echelle géographique)¹³⁰ โดยแผนดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาชุมชน และสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ที่มีลุ่มน้ำติดกันด้วย

แผนป้องกันความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนตามแนวทางที่กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995¹³¹ ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้¹³²

¹²⁸ Legifrance, LOI no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (1), available online at <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000551804&fastPos=3&fastReqId=158787804&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>. อ้างถึงใน ปิณฑะ อุษัยนง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹²⁹ Asnières-sur-Seine, Le Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI), available online at <http://www.asnieres-sur-seine.fr/Amenagement-urbain/Le-Plan-de-Prevention-du-Risque-Inondation-PPRI>. อ้างถึงใน ปิณฑะ อุษัยนง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹³⁰ S.O.S BAIE D'AUTHIE, Echelle géographique, available online at www.sos-baie-authie.net/doc/ppri.pdf. อ้างถึงใน ปิณฑะ อุษัยนง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹³¹ ÉcoSocioSystèmes, La législation en matière de catastrophes naturelles, available online at <http://www.ecosociosystemes.fr/legislation.html>. อ้างถึงใน ปิณฑะ อุษัยนง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹³² L'EAU du BASSIN RHONE-MEDITERRANEE, Fiche thématique n°14 INONDATIONS, SDAGE RMC Volume 2, p 170. อ้างถึงใน ปิณฑะ อุษัยนง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

1. ต้องจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยง เพื่อความถูกต้องในการกำหนดพื้นที่ในการบริหารความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วม
2. ห้ามประชาชนตั้งบ้านเรือนหรือที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกระบุว่ามีความเสี่ยงต่อภavnน้ำท่วมสูงหรือพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่ายอื่นๆ
3. ต้องมีการกำหนดแนวทางในการลดข้อบกพร่องของอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ให้สามารถเื้อต่อการระบายน้ำได้ดี
4. ต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันและคุ้มครองชุมชน
5. ต้องบำรุงทางน้ำและการระบายน้ำต่างๆ เพื่อให้เกิดการระบายน้ำที่ดี อันเป็นการบริหารความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมประการหนึ่ง

นอกจากแผนป้องกันความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมได้กำหนดสาระสำคัญแล้ว แผนดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการในการสนับสนุนให้เกิดการป้องกันความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมในระยะยาวด้วย เช่น เทศบาลท้องถิ่นต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายระบุความเสี่ยงจากน้ำท่วมในบริเวณถนน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงความเสี่ยงภัยที่กำลังเผชิญ และเทศบาลแต่ละท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีการประชุมทบทวนแผนการปฏิบัติทุกๆ สองปี และแจ้งผลการประชุมดังกล่าวให้ประชาชนได้ทราบ เป็นต้น

ข. แผนการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยีและความเสี่ยงจากภavnทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้

รัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดทำแผนการป้องกันความเสี่ยง (Plan de prevention des risques) โดยมีเป้าหมายในกำหนดแนวทางการจัดการความเสี่ยงของภัยอันตรายต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติประเภทต่างๆ เพื่อกำหนดมาตรการในป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนชาวฝรั่งเศสได้ เช่น การกำหนดโครงสร้างอาคารและการใช้ที่ดิน (l'utilisation des sols) การกำหนดมาตรฐานในการก่อสร้าง (la construction) และการกำหนดพื้นที่ในการในการจัดการความเสี่ยง (la gestion des territoires) เป็นต้น

ทั้งนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนการป้องกันความเสี่ยง ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) หรือกฎหมายบาร์นิเยร์ (Loi Barnier) ที่เป็นกฎหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั่วไปและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภavnทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 (Loi n° 2003-699 du 30/07/03 relative à la prevention des risques technologiques et naturels et à la réparation des

dommages) อันเป็นมาตรการทางกฎหมายเฉพาะที่กำหนดแนวทางในการปรับปรุงวิธีการรับมือกับความเสียหายจากภัยธรรมชาติและกำหนดมาตรการในการรับมือกับความเสียหายประเภทต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้

นอกจากนี้ การจัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ยังเป็นมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 ในการป้องกันภัยพิบัติจากทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งผลักดันยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติไปสู่การปฏิบัติและพัฒนากระบวนการปฏิบัติในการควบคุมภัยธรรมชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์

(ก) แผนการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 (Loi n° 2003-699 du 30/07/03 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี (Plan de Prévention des Risques Technologiques - PPRT)¹³³ เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากเทคโนโลยีและกำหนดแนวทางในการจัดการความเสี่ยงจากการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม (La prévention des risques technologiques et industriels majeurs) นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในการควบคุมอันตรายจากเทคโนโลยีหรือเทคโนโลยีภาคอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวฝรั่งเศสได้ ทั้งนี้ แผนดังกล่าวได้ระบุให้จำแนกพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายจากเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงและอันตรายของแต่ละพื้นที่ที่กำลังเผชิญอยู่ เช่น พื้นที่ประกอบอุตสาหกรรม (établissements industriels) ย่อมมีความเสี่ยงสูงกว่าพื้นที่ทั่วไป (Haut risqué) เป็นต้น

การกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยีก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการความเสี่ยงจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหลายประการ ได้แก่ ประการแรก

¹³³ Ministère de l'Écologie et du Développement durable et Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) Guide à destination des élus locaux, Ministère de l'Écologie et du Développement durable et Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 2006, p 5. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

สร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบๆ อุตสาหกรรม เพื่อให้มีการเตรียมการ และซักซ้อมเมื่อมีภัยอันตรายมาถึง เช่น กรณีที่มีสารเคมีรั่วไหลจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ประการที่สอง สร้างการดำเนินมาตรการทางความปลอดภัยภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้าสำหรับ ภาคอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมได้ตระหนักถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนิน กิจกรรมทางธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน ว่าอาจทำให้เกิดอันตรายแก่ภาคอุตสาหกรรม นั้นๆ เองและต่อชุมชนที่อยู่โดยรอบ ประการสุดท้าย สร้างการเตรียมการที่ดีสำหรับภาครัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นของฝรั่งเศส เพื่อให้มีการกำหนดแนวทางล่วงหน้า ในการแก้ปัญหาเมื่อมีภัยอันตรายจากเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมมาถึง นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยัง ได้กำหนดให้รัฐสามารถเวนคืนที่อยู่อาศัยของประชาชนในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิด อันตรายทางเทคโนโลยีหรืออันตรายจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม (l'expropriation des residents situés dans une zone où existent des risques importants d'accident)¹³⁴ โดยมาตรการในการ เวนคืนดังกล่าว นอกจากจะส่งผลดีต่อประชาชนและภาคธุรกิจที่อาจได้รับความเสี่ยงภัยจากจาก อันตรายทางเทคโนโลยีและอันตรายจากการดำเนินอุตสาหกรรมแล้ว มาตรการดังกล่าวยังเป็นการ สนับสนุนให้เกิดการจัดระเบียบผังเมืองประการหนึ่งด้วย

จะเห็นได้ว่าแผนดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางเพื่อผู้มีส่วนได้เสีย (Les acteurs concernés) ได้มีการตระหนักร่วมกันถึงภัยอันตรายจากเทคโนโลยีหรืออุตสาหกรรมที่อาจจะเผชิญ ได้ในอนาคต เช่น คณะกรรมการผังเมืองทั่วไป ที่อยู่อาศัยและการก่อสร้าง (Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction) คณะกรรมการป้องกันมลพิษและความเสี่ยง (Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques) เป็นต้น สามารถประสานความร่วมมือ ในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยีหรือความเสี่ยงจากการดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรมได้

แม้แผนดังกล่าวจะเป็นแผนเฉพาะในการรับมือกับความเสี่ยงทางเทคโนโลยี แต่อย่างไรก็ดี แผนดังกล่าวก็มีความสำคัญต่อการรับมือกับภาว่น้ำท่วมด้วยเช่นกัน เช่น ในกรณีที่ มีสารพิษรั่วไหลจากโรงงานอุตสาหกรรมในสถานการณ์น้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งการรับมือกับความ

¹³⁴ Institut Supérieur des Métiers, Plan de prévention des risques technologiques (PPRT) - Financement des mesures foncières et supplémentaires de réduction des risques, available online at <http://www.aides-entreprises.fr/repertoireaides/aides.php?e=MTgxOQ==> อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

เสี่ยงทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์น้ำท่วมหรือภาวะน้ำท่วม ย่อมถือเป็นการป้องกันล่วงหน้าในกรณีที่มีความเสี่ยงที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น (Risques et complexité)¹³⁵

(ข) แผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้

กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) หรือกฎหมายบาร์นิเยร์ (Loi Barnier)¹³⁶ ที่นายมิเชล บาร์นิเยร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นได้เสนอและผลักดันกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles - PPR) อันเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ เช่น ภัยจากภาวะน้ำท่วม (Inondation) ภัยจากดินถล่ม (Mouvement de Terrain) ภัยจากไฟไหม้ป่า (Incendie de Forêt) และภัยจากพายุไซโคลน (Cyclone) เป็นต้น

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการในการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการบริการสาธารณะของรัฐเพื่อป้องกันภัยทางธรรมชาติให้กับท้องถิ่นของฝรั่งเศส (Les services déconcentrés de l'État)¹³⁷ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ ในการระบุพื้นที่เสี่ยงต่อภัยทางธรรมชาติและมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับภัยทางธรรมชาติหรือสภาวะทางธรรมชาติที่ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นกำลังเผชิญหรือมีแนวโน้มจะเผชิญ

¹³⁵ Abida, E., H., Le risque inondation : conditions de déclenchement et perspectives, Seine - Aval, 2010, p 7. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วม ของ ประเทศ ฝรั่งเศส . สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹³⁶] Assemblée nationale, isques Naturels Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement(dite Loi Barnier)Extraits des principaux articles, available online at http://www.pierre-cardo.fr/depute/Dossiers/Risques/loi_barnier_txt.htm. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹³⁷ La Région Languedoc-Roussillon, Outils de prévention, available online at <http://www.laregion-risquesnaturels.fr/200-niveau-1-c-2.htm>. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

ในอนาคต ทั้งนี้ แผนดังกล่าวได้กำหนดให้มีการระบุประเภทของพื้นที่ที่มีความเสี่ยง (Types de Zones) จากภาวะทางธรรมชาติ ได้แก่

1. พื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงว่าจะเกิดภัยอันตรายจากภาวะทางธรรมชาติอย่างรุนแรง (Les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru)
2. พื้นที่ไม่ได้ถูกระบุให้เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายจากภาวะทางธรรมชาติอย่างรุนแรง แต่มีแนวโน้มที่อาจจะเกิดความเสี่ยงรุนแรงได้ในอนาคต (Les zones qui ne sont pas directement exposées mais où des réalisations pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux)

ทั้งนี้ แผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนการถือครองที่ดิน (Plan d'occupation des Sols-POS) อันเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินและการถือครองกรรมสิทธิ์ของเอกชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในกรณีที่มีภัยทางธรรมชาติเกิดขึ้นหรือเพื่อให้มีการอพยพประชาชนได้ทันทั่วถึงก่อนที่จะมีภัยมาถึง ซึ่งหากปล่อยให้ประชาชนได้ครอบครองหรือทำกินในที่ดินที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายจากภาวะทางธรรมชาติสูง ย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในภายภาคหน้า

นอกจาก มาตรการในการกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมแล้ว แผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่สำคัญ (Le fond de prévention des risques naturels majeurs - FPRNM) ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ที่ได้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมในการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพิเศษดังกล่าวขึ้น

มาตรการเพิ่มเติมภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ยังได้กำหนดมาตรการทางการคลังและภาษีเพื่อสนับสนุนให้กองทุนดังกล่าวสามารถดำเนินกิจกรรมในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่สำคัญได้ เช่น การกำหนดอัตราภาษีของกองทุนพิเศษเพื่อการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่สำคัญ (Taux de prélèvement du Fonds de prévention des risques naturels majeurs) การกำหนดวงเงินในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการอพยพประชาชนในกรณีที่มีเหตุการณ์ภัยทางธรรมชาติ (Les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées aux risques) เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินงานของกองทุนดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารและกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและกระทรวงนิเวศวิทยาของฝรั่งเศส

(3) หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการแก้ปัญหา น้ำท่วม

ปัญหาวิกฤติน้ำท่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากปัญหาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Le changement climatique)¹³⁸ โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศโดยเฉลี่ยของโลก ที่อาจส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความแปรผันของธรรมชาติอย่างรุนแรงกว่าที่เคยเป็นในอดีต ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้แสวงหาแนวทางในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขีด (les phénomènes météorologiques extrêmes)¹³⁹ เพื่อป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศ เช่น การแสวงหาเทคนิคทางวิศวกรรมชลประทานและสาธนาอุปโภคของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสยังได้พยายามหามาตรการทางนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขีดที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายของฝรั่งเศส ประกอบด้วยหลักกฎหมายที่จำเป็นต่อการป้องกันภาวะน้ำท่วมและบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (principes applicables)¹⁴⁰ เพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด

ก. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principes du développement durable)

แม้รัฐบาลฝรั่งเศสและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถพยากรณ์หรือคาดเดาถึงปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมในอนาคต จากวิศวกรรมชลประทาน (Ingénierie irrigation) และวิศวกรรมอุทกศาสตร์ (Ingénierie des hydrosystèmes et des bassins versants) แต่อย่างไรก็ดี การพยากรณ์หรือคาดเดาถึงปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพ

¹³⁸ Pécour, S., Protection des déplacés et réfugiés climatiques Migrations forcées, droits de l'homme et changement climatique, Université de Genève, 2008, p 4. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹³⁹ L' Essonne, Les phénomènes climatiques extrêmes, available online at <http://www.essonne.fr/cadre-de-vie/risques-majeurs/les-phenomenes-climatiques-extremes/> อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

¹⁴⁰ Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies, Les implications éthiques du changement climatique mondial, UNESCO, 2010, p 23. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

ภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมอาจมีการผิดพลาด (Erreur) ได้จากปัจจัยและตัวแปรหลายประการ เช่น ความผิดพลาดเรื่องการพยากรณ์และการบริหารน้ำในเขื่อน เป็นต้น¹⁴¹ จากปัญหาปัจจัยของความไม่แน่นอนหรือข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้จากการพยากรณ์ภาวะน้ำท่วมหรือสภาพอากาศ รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้กำหนดวิธีและมาตรการรับมือในระยะยาวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมในอนาคตก็ถือเป็นสิ่งที่จำเป็นประการหนึ่ง

ในการรับมือกับสถานการณ์ความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมได้เสมอและการรับมือให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพของภูมิประเทศของสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในอนาคตและการจัดการชลประทานที่เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเทคโนโลยีเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมหรือการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครองย่อมต้องคำนึงถึงผลเสียของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป นอกจากนี้ การสร้างมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสเพื่อรับมือกับความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมย่อมต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะได้รับจากนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายมหาชนทางสิ่งแวดล้อมที่ภาครัฐได้จัดทำขึ้นภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Développement durable) หมายถึง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อคนรุ่นต่อไปอีกด้วย ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงถือเป็นแนวคิดในการพัฒนาที่พยายามตอบสนองต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเป็นผลเสียต่อคนรุ่นอนาคต โดยภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วมถือเป็นภัยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลฝรั่งเศสควรมีหน้าที่ตอบสนองต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบรรจุในกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันผลเสียต่อคนรุ่นต่อไป

ทั้งนี้ ในการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสจำต้องสร้างความร่วมมือ (Contribuer) ในการปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหาหน้าท่วมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสได้นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่นำมาประยุกต์ใช้

¹⁴¹ Prieur, M., LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Limoges, 2009, p 17. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่อินขง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

กับนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายมหาชนทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น การพัฒนาระบบระบายน้ำอย่างยั่งยืน (Système de drainage durable - SDD) และการพัฒนาหลักการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมอย่างยั่งยืน (La gestion durable du risque inondation) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการป้องกันปัญหาน้ำท่วม อาจต้องคำนึงถึงแนวทางของการพัฒนาและป้องกันผลกระทบจากภavnน้ำท่วมทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. การจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ควรคำนึงถึงผลกระทบจากภavnน้ำท่วมต่อภาคธุรกิจและภาพรวมทางเศรษฐกิจ (Les affaires économiques) โดยการสร้างสมดุลทางเศรษฐกิจและหาวิธีการเยียวยาทางเศรษฐกิจเมื่อประเทศได้ประสบวิกฤติน้ำท่วม เช่น การสร้างมาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนระบบประกันภัย โดยรัฐบาลและภาคอุตสาหกรรมประกันภัย (L'industrie de l'assurance) ควรประสานงานร่วมกันเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนกรณีที่มีภัยพิบัติน้ำท่วม เป็นต้น

2. การจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมอย่างยั่งยืนโดยภาครัฐ ต้องอาศัยการวางระบบในสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อหลีกเลี่ยงความสูญเสียจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากวิกฤติน้ำท่วม นอกจากนี้ ภาครัฐควรจัดทำมาตรการในการพิทักษ์และบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ (Le maintien de la biodiversité) เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การหามาตรการในการรับมือกับภavnน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่อนุรักษ์ตามแนวชายฝั่ง และการใช้พื้นที่อนุรักษ์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการรองรับน้ำท่วม เป็นต้น

3. การจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมอย่างยั่งยืนโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายมหาชนทางสิ่งแวดล้อม ควรคำนึงถึงผลกระทบจากภavnน้ำท่วมต่อสภาพสังคม ให้ประชาชนได้รับความเสียหายที่เป็นธรรมหรือได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมภายใต้สถานการณ์วิกฤติน้ำท่วม เช่น การสร้างธรรมาภิบาลในการบรรเทาภัย (Gouvernance) เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น

ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศส ควรเตรียมการจัดทำมาตรการทางกฎหมายรับมือกับสถานการณ์ความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจก่อให้เกิดภavnน้ำท่วมได้เสมอ ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายควรกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ (La probabilité) และผลกระทบจากภavnน้ำท่วม (Impacts) เพื่อเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการจัดการความเสี่ยงจากภavnน้ำท่วมเพื่อรับมือกับอนาคต

ข. หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า (Principe de precaution)

หากรัฐบาลฝรั่งเศสต้องกระทำการใดๆ ที่อาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลฝรั่งเศสต้องกระทำหรือปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสี่ยงดังกล่าวน้อยที่สุด ดังนั้น การพัฒนาวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า (L'approche de précaution) เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนฝรั่งเศสจะได้รับอันตรายน้อยที่สุดภายใต้การรับมือต่อวิกฤติน้ำท่วมของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องแสวงหาแนวทางในการคาดการณ์อันตรายก่อนที่จะเกิดขึ้นและศึกษาระดับของอันตรายและระดับความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่างๆ (Les dommages possibles) โดยกำหนดวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าที่จะไปถึงเงื่อนไขของภัยที่จะเกิดขึ้น

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Principe de precaution) หมายถึง หลักในการเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งมีสาเหตุมาจากผลกระทบจากรุนแรงและการขาดความเชื่อมั่นในทางวิทยาศาสตร์ที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทุกๆ เหตุการณ์ได้ เช่น การที่มนุษย์ไม่สามารถคาดเดาหรือพยากรณ์เหตุการณ์ทางธรรมชาติได้แม่นยำทุกๆ เหตุการณ์ เป็นต้น ดังนั้น หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงจำเป็นสำหรับการตอบสนองต่อการแสวงหาแนวทางในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพราะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถสร้างผลกระทบหลายประการที่เกี่ยวกับภาวะน้ำท่วม เช่น ปริมาณน้ำฝนและระดับความรุนแรงของพายุ เป็นต้น จากปัจจัยของความไม่แน่นอน (Incertitudes) จากการพยากรณ์หรือคาดเดาถึงปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมในอนาคต ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามากำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันภาวะน้ำท่วมหรือมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมน้ำท่วม¹⁴²

¹⁴² Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l' Environnement, RINCIPE DE PRECAUTION ET SCIENCES, available online at from http://www.fnh.org/francais/fnh/uicn/pdf/smdd_precaution_sciences.pdf. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

ค. หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไข (Principe d'action preventive et de correction)

การกระทำเพื่อป้องกัน (Action préventive) คือ วิธีการเพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจุดมุ่งหมายของวิธีการดังกล่าว ก็เพื่อลดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด (Minimiser les dommages à l'environnement) ทั้งนี้ การกระทำเพื่อป้องกันผลร้ายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นขั้นตอนเริ่มต้น (stade précoce) ในการจัดการความเสี่ยงต่อภัยพิบัติธรรมชาติและภัยอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสได้กำหนดวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าจากการบริหารความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของภาวะน้ำท่วม เช่น การกำหนดการปฏิบัติในการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น การกำหนดวิธีการจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมและพื้นที่อันตรายจากภาวะน้ำท่วม วิธีการจัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และวิธีการประสานความร่วมมือ เป็นต้น¹⁴³

นอกจากนี้ การกระทำเพื่อป้องกันโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วม ควรกำหนดแนวทางเบื้องต้นไว้โดยอาศัยหลักการกระทำเพื่อป้องกัน ดังนี้

1. การป้องกัน (Prévention) ได้แก่ การป้องกันความเสียหายที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม โดยหลีกเลี่ยงการปลูกสร้างบ้านเรือนหรืออุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภูมิประเทศจนอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมในอนาคตและส่งเสริมการใช้ที่ดิน การเพาะปลูกและป่าไม้ตามความเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมการคุ้มครอง (Protection) ได้แก่ การกำหนดมาตรการทั้งในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมหรือลดผลกระทบที่เกิดจากภาวะน้ำท่วมในพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้

2. การเตรียมการล่วงหน้า (Préparation) ได้แก่ การแจ้งข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและสิ่งที่ต้องเตรียมการและสิ่งที่ต้องกระทำในกรณีที่เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้น

3. การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Service d'intervention d'urgence) ได้แก่ การพัฒนาแนวทางและมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมโดยการกำหนดแผนฉุกเฉินและแผนซักซ้อมเพื่อเตรียมการในการรับมือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือภาวะน้ำท่วม

¹⁴³ UVED, Principes de mise en œuvre du développement durable, Principe de prévention, available online at http://www.uved.fr/fileadmin/user_upload/modules_introductifs/module3/risques/3.1.3/html/3.html. อ้างถึงใน ปิติเทพ อยู่ยืนยง. (2555, 15 มกราคม). ปกึณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>

ง. หลักการมีส่วนร่วม (Principe de participation)

องค์กรของภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสีย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงจากภะวะน้ำท่วมตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต้องประสานความร่วมมือ (Coopération) กับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภะวะน้ำท่วม นอกจากนี้ องค์กรที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งปันข้อมูลกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการกิจเพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการก่ดเซาะชายฝั่งและภะวะน้ำท่วม ทั้งนี้ ในด้านความร่วมมือเพื่อารับมือกับภะวะน้ำท่วม ควรกำหนดให้องค์กรต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ (Fonctions) ในการเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เช่น หากสถานการณ์น้ำท่วมฉุกเฉินได้กินวงกว้างไปหลายพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นควรทำการเชื่อมโยงและประสานงาน หากกรณีแห่งความจำเป็นให้ดำเนินการฟื้นฟูร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เป็นต้น

(4) สาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นสามารถอธิบายโดยแยกกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้ดังนี้

ก. กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) หรือกฎหมายบาร์นิเยร์ (Loi Barnier) ที่นายมิเชล บาร์นิเยร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ได้เสนอและผลักดันกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภะวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles - PPR) อันเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการป้องกันความเสี่ยงจากภะวะทางธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ เช่น ภะวะจากภะวะน้ำท่วม (inondation) ภะวะจากดินถล่ม (Mouvement de terrain) ภะวะจากไฟไหม้ป่า (Incendie de forêt) และภะวะจากพายุไซโคลน (Cyclone) เป็นต้น

โดยกฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 มาตรา 16 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภะวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ ที่ถือเป็นภะวะธรรมชาติอันอาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ดังต่อไปนี้

1. ห้ามไม่ให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือประกอบกิจกรรมการเกษตร ปศุสัตว์และการป่าไม้ ในบริเวณพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภะวะน้ำท่วม

2. แม้พื้นที่ดังกล่าวโดยสภาพไม่ได้มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากภวณ้ำท่วม แต่ด้วยสภาพของโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง ลักษณะในการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภวณ้ำท่วม ดังนั้น พื้นที่ดังกล่าวอาจถือเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงเช่นเดียวกับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงโดยสภาพหรือโดยความเสี่ยงจากภัยจากภวณ้ำท่วม

3. หากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภวณ้ำท่วมหรือแม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวโดยสภาพไม่ได้มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากภวณ้ำท่วม แต่ด้วยสภาพของโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง ลักษณะในการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมอาจเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภวณ้ำท่วม รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ในการป้องกันความเสี่ยงจากภวณ้ำท่วมไม่ให้เกิดขึ้น

4. มาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากภวณ้ำท่วมจากสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างสร้างอาคาร และการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ให้บังคับใช้ต่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ในข้างต้น ให้บังคับใช้ในวันที่แผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภวณ้ำท่วมทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ดังกล่าวได้กำหนดเวลาการบังคับใช้

กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติหรือภวณ้ำท่วมภายในระยะเวลาห้าปี แต่ในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อภวณ้ำท่วมสูงมาก รัฐบาลอาจลดระยะเวลาของการประเมินความเสี่ยงให้สั้นลงเพื่อให้ทันต่อการตัดสินใจทางนโยบาย (decision rendue publique) และการกำหนดมาตรการตามแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภวณ้ำท่วมเป็นการเฉพาะ

กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้การจัดทำเนื้อหาและสาระสำคัญตามแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภวณ้ำท่วมทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการผังเมือง และกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น

หากเมื่อเกิดภัยจากภวณ้ำท่วมทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ในกรณีดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับความเสี่ยงหรือภัยอันตรายที่ประชาชนกำลังเผชิญอยู่ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกระจายข่าวเกี่ยวกับภวณ้ำท่วมที่กำลังเผชิญและข้อปฏิบัติต่างๆ ผ่านสื่อท้องถิ่น (Presse Locale) เพื่อให้สื่อท้องถิ่นได้ช่วยเสนอข่าวสารและสาระที่ประชาชนควรทราบในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 ยังได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการระบุหรือกำหนดพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วม (Les zones inondables) โดยการระบุหรือกำหนดพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมย่อมส่งก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์การไหลของทางน้ำ (Le libre écoulement des eaux) ในกรณีที่มีภาวะน้ำท่วมเกิดขึ้น ซึ่งผลลัพธ์ที่ตามมาจากการวิเคราะห์ดังกล่าว นั่นคือ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขตของที่ราบน้ำท่วมถึงได้ (L'extension des champs d'inondation) เพื่อให้สามารถดำเนินการในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ต่อไป

ข. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 (Loi n° 2003-699 du 30/07/03 relative à la prevention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) ได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงวิธีการรับมือกับความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและกำหนดมาตรการในการรับมือกับความเสี่ยงภัยประเภทต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ โดยแผนดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นในการกำหนดแนวทางในการวางแผนที่ดินหรือบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงในการป้องกันภาวะน้ำท่วม ได้แก่ แผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี (Plan de Prévention des Risques Technologiques - PPRT) เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากเทคโนโลยีและกำหนดแนวทางในการจัดการความเสี่ยงจากการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญหลายประการ เช่น การกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายจากเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงและอันตรายของแต่ละพื้นที่ที่กำลังเผชิญอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ยังได้กำหนดแนวทางที่สำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม ในกรณีที่มีสารพิษรั่วไหลจากโรงงานอุตสาหกรรมในสถานการณ์น้ำท่วม อันเป็นประโยชน์ต่อการรับมือกับความเสี่ยงทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์น้ำท่วมหรือภาวะน้ำท่วม ซึ่งอาจถือเป็นการป้องกันล่วงหน้า ในกรณีที่มีความเสี่ยงภัยที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ยังได้กำหนดมาตรการในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités territoriales) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับมือกับภาวะ

น้ำท่วมได้และสร้างความสมดุลในทรัพยากรน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (La gestion équilibrée de la ressource en eau) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ (Leurs groupements) ต้องดำเนินการกำหนดมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ระบุว่ามี ความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Les zones exposées au risque d'inondations) ทั้งนี้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจ คาดการณ์ (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles - PPR) ได้ดังที่ได้กล่าวไปใน ข้างต้น เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงและบริเวณน้ำท่วมจากภาวะ ระดับน้ำทะเลสูง เช่น การกำหนดให้ท้องถิ่นบำรุงรักษาทางน้ำและที่ดินชายฝั่งเพื่อป้องกันภาวะน้ำ ท่วมและภาวะดินถล่ม (L'érosion des sols) อันเป็นภัยที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากภาวะน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการเตรียมพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Les zones de retention temporaire des eaux de crues) เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือกับภาวะ น้ำท่วมและบรรเทาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วม

3.2.4.1 กฎหมายประกันสังคมประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁴⁴

ระบบประกันสังคมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือที่เรียกว่า “La Sécurité Sociale” เริ่มขึ้นในปี 1945 โดยอยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการส่งเงินเข้า สมทบกองทุน (สิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาจากเงินที่สมทบเข้ากองทุนในแต่ละเดือนของผู้ทำงาน)

ค่าใช้จ่ายในระบบประกันสังคมคิดเป็นร้อยละ 10.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ทั้งนี้เงินอุดหนุนระบบหลักของกองทุนประกันสังคมร้อยละ 67 มาจากเงินที่นายจ้างและลูกจ้างจ่าย สมทบและอีกร้อยละ 20 มาจากภาษีอื่นๆ ที่เก็บจากรายได้อันมิได้มาจากการทำงาน เช่น ภาษี Contribution sociale généralisée ที่จัดเก็บเพื่อนำเข้ากองทุนประกันสังคมโดยเฉพาะ ส่วนเงิน อุดหนุนจากภาครัฐมีเพียงร้อยละ 13 ของกองทุน สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของระบบประกันสังคมมีทั้ง ในรูปของเงินบำนาญของผู้เกษียณอายุ (ร้อยละ 49.2) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับสุขภาพ (ร้อยละ 27.2) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับครอบครัว (ร้อยละ 12.8) และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ เช่น การชดเชยการว่างงาน การอบรมวิชาชีพ การปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคม (ร้อยละ 8.4)

ด้วยเหตุที่สัดส่วนของผู้เกษียณมีแต่จะเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน รวมทั้ง ความก้าวหน้าทางการแพทย์และอายุของประชากรที่ยืนยาวมากขึ้น มีผลทำให้การเงินในระบบหลัก ของกองทุนประกันสังคมต้องดิ้นรนและผลักดันให้มีการปฏิรูประบบการประกันสังคมสำหรับ ผู้สูงอายุในปี 2003

¹⁴⁴ <http://ambafrance-th.org/article927> สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2555

3.2.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย¹⁴⁵

ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนียในส่วนของกฎหมายแรงงานนั้นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ (อุทกภัย) ว่าลูกจ้างจะได้รับความคุ้มครองอย่างไรบ้าง แต่มีมาตรการที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

หน่วยงานการจัดการกรณีฉุกเฉินของรัฐแคลิฟอร์เนียจะปรับใช้ข้อบทดังกล่าวในฐานะที่เกี่ยวกับอาสาสมัครผู้ช่วยเหลือทำงานในกรณีเกิดภัยพิบัติ¹⁴⁶

การชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการปรับใช้ข้อบทดังกล่าวจะใช้เฉพาะกรณีการเยียวยาให้แก่คนงานที่ทำงานด้านบริการในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือกระทำการในฐานะอิสระคือการเป็นอาสาสมัครและเกิดการบาดเจ็บหรือตายขึ้นจากการกระทำความดังกล่าว จากเหตุการณ์ดังกล่าวนั้นเอง สภากภัยพิบัติ (Disaster Council) ที่เขาหรือเธอดังกล่าวได้ลงทะเบียนไว้และมลรัฐหรือเมืองที่มอบอำนาจให้สภากภัยพิบัติให้มีการจดทะเบียนในเรื่องดังกล่าวและการกระทำความดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อกิจการที่เขาหรือเธอ ความรับผิดชอบของการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นถูกกำหนดขึ้นโดยข้อบทดังกล่าวนี้จะปรับใช้ไม่ว่าในกรณีใดก็ตามต่อคนงานที่ทำงานด้านบริการภัยพิบัติหรือทำงานอิสระ หรือบุคคลใดก็ตามที่ทำงานในลักษณะต่อต้านรัฐ (Against State)¹⁴⁷

การไม่จ่ายค่าทดแทนให้แก่คนงานซึ่งทำงานด้านบริการภัยพิบัติหรือทำงานอิสระภายใต้ข้อบทดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นกรณีขาดการเริ่มต้นความเหมาะสมของกองทุนสำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการจ่ายค่าทดแทนสำหรับคนงานที่ทำงานด้านบริการภัยพิบัติหรือ

¹⁴⁵ Onecl. (n.d.). California Labor Code. Retrieved July 19, 20012, from <http://law.onecle.com/california/labor/4350.html>

¹⁴⁶ 4350. “The California Emergency Management Agency shall administer this chapter as it relates to volunteer disaster service workers.”

¹⁴⁷ 4351. “Compensation provided by this division is the exclusive remedy of a disaster service worker, or his or her dependents, for injury or death arising out of, and in the course of, his or her activities as a disaster service worker as against the state, the disaster council with which he or she is registered, and the county or city which has empowered the disaster council to register and direct his or her activities. Liability for compensation provided by this division is in lieu of any other liability whatsoever to a disaster service worker or his or her dependents or any other person on his or her behalf against the state, the disaster council with which the disaster service worker is registered, and the county or city which has empowered the disaster council to register and direct his or her activities, for any injury or death arising out of, and in the course of, his or her activities as a disaster service worker.”

ทำงานอิสระ ความรับผิดชอบสำหรับการเริ่มต้นของการจ่ายเงินค่าชดเชยขึ้นอยู่กับและถูกจำกัดด้วยความเหมาะสมของจำนวนเงิน

เมื่อกองทุนที่ถูกกำหนดไว้ตามความเหมาะสมไม่สามารถจะจ่ายได้ชั่วคราว กองทุนการประกันการจ่ายค่าชดเชยของรัฐจะต้องจัดสรรเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้มีสิทธิภายใต้หมวดนี้ ซึ่งก็คือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บและได้รับการยอมรับหรือพบว่าได้รับการจ่ายค่าชดเชยได้จากคณะกรรมการอุทธรณ์การจ่ายค่าชดเชยของพนักงาน¹⁴⁸

การจ่ายค่าชดเชยหรือผลประโยชน์สำหรับผู้มีสิทธิซึ่งถูกกำหนดโดยข้อ้อย่างดังกล่าวอาจรวมถึงออกเช็คโดยกองทุนการประกันการจ่ายค่าชดเชยของรัฐ¹⁴⁹

ภายในสามสิบวันของวันที่กองทุนดังกล่าวไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนให้ได้และต่อมาสามารถปรับใช้ได้ หน่วยการจัดการฉุกเฉินของแคลิฟอร์เนียจะต้องจ่ายเงินคืนแก่กองทุนการประกันการจ่ายค่าชดเชยของรัฐที่จ่ายให้แก่บุคคลตาม (1) รวมถึงจ่ายดอกเบี้ย การบริการ หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ¹⁵⁰

หลังจากเงินที่ถูกกำหนดไว้ตามที่อธิบายไว้แล้วใน ข้อเอถูกขยายออกไปหรือกำหนดโดยคนดูแลด้านบัญชีซึ่งสงวนไว้สำหรับการจ่ายเงินหรือการชดใช้ค่าทดแทนและการคืนเงินให้แก่กองทุนการประกันการจ่ายค่าชดเชยของรัฐที่ได้มีการจ่ายให้ไปก่อนแล้ว การจ่ายเงินหรือการชดใช้ค่าทดแทนสำหรับการบาดเจ็บของพนักงานที่ทำงานด้านบริการกรณีเกิดภัยพิบัติ หรือบุคคลที่ทำงาน

¹⁴⁸ 4352. “(a) No compensation shall be paid or furnished to a disaster service worker or a dependent of a disaster service worker pursuant to this division absent an initial appropriation of funds for the purpose of furnishing compensation to a disaster service worker or a dependent of a disaster service worker. Liability for the initial payment or furnishing of compensation is dependent upon and limited to the availability of money so appropriated.

(b) Notwithstanding subdivision (a), when appropriated funds are temporarily unavailable for disbursement, the State Compensation Insurance Fund may provide compensation to an eligible claimant under this section whose injuries have previously either been accepted or found to be compensable by the Workers' Compensation Appeals Board.”

¹⁴⁹ “(1) Compensation to, and benefits for, an eligible claimant provided for under this subdivision may include the issuance of checks by the State Compensation Insurance Fund.”

¹⁵⁰ “(2) Within 30 days of the date funds that had been temporarily unavailable are appropriated, and therefore become available, the California Emergency Management Agency shall reimburse the State Compensation Insurance Fund for compensation paid to, or benefits paid for, a claimant pursuant to paragraph (1), in addition to any applicable interest, service fees, or charges.”

อิสระขึ้นอยู่กับข้อกำหนดไว้และความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่กำหนดไว้ด้วยการตั้งงบประมาณที่เกินไว้สำหรับการจ่ายค่าทดแทนหรือการจ่ายคืนให้แก่กองทุนการประกันการจ่ายค่าชดเชยของรัฐ เงินดังกล่าวก็จะถูกโอนย้ายไปยังคนงานที่ทำงานด้านบริการภัยพิบัติหน่วยอื่นหรืออาจจะส่งไปยังกองทุนที่เคยจัดตั้งไว้สำหรับคนงานที่ทำงานด้านบริการภัยพิบัติอื่นๆ¹⁵¹

คนงานซึ่งทำงานด้านบริการภัยพิบัติบาดเจ็บหรือตายขณะปฏิบัติหน้าที่ขณะทำงานด้านภัยพิบัติและไม่ได้รับการจ่ายค่าชดเชยจากการทำงานดังกล่าว โดยหลักการจ่ายค่าชดเชยจะเป็นไปตามมาตรา 4453 (หลักการตามมาตราดังกล่าวคือหลักและวิธีการในการคำนวณการจ่ายเงินทดแทน)¹⁵²

ถ้ามีการบาดเจ็บเกิดขึ้นกับคนงานซึ่งทำงานด้านบริการภัยพิบัติก่อให้เกิดความพิการอย่างถาวร หลักเกณฑ์การปรับใช้จะเป็นไปตามที่ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกำหนดจำนวนการจ่ายเงินตามสลิปดาให้เป็นไปตามมาตรา 4353¹⁵³

¹⁵¹ “(c) After all money appropriated as described in subdivision (a) is expended or set aside in bookkeeping reserves for the payment or furnishing of compensation and reimbursing the State Compensation Insurance Fund for its services, the payment or furnishing of compensation for an injury to a disaster service worker or his or her dependents is dependent upon there having been a reserve set up for the payment or furnishing of compensation to that disaster service

worker or his or her dependents and for that injury, and liability is limited to the amount of the reserve. The excess in a reserve for the payment or furnishing of compensation or for reimbursing the State Compensation Insurance Fund for its compensation payments and services may be transferred to reserves of other disaster service workers for the payment or furnishing of compensation and reimbursing the State Compensation Insurance Fund, or may be used to set up

reserves for other disaster service workers..

¹⁵² 4353. “If a disaster service worker suffers injury or death while in the performance of duties as a disaster service worker, then, irrespective of his or her remuneration from this or other employment or from both, the average weekly earnings for the purposes of determining temporary and permanent disability indemnity shall be taken at the maximum fixed for each, respectively, in Section 4453.”

¹⁵³ 4354. “If the injury sustained by a disaster service worker causes permanent disability, the percentage of disability to total disability shall be determined as for the occupation of a laborer of like age by applying the schedule for the determination of the percentages of permanent disabilities prepared and adopted by the administrative director. The amount of the weekly payment for permanent disability shall be the same as the weekly benefit which would be paid for temporary total disability pursuant to Section 4353.”

รัฐบาลอเมริกันหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควรมีการออกกฎข้อบังคับในเรื่องการให้เงินช่วยเหลือ หรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อเป็นการบรรเทาต่อคนงานซึ่งทำงานด้านบริการภัยพิบัติและมีความบาดเจ็บและเสียหายเกิดขึ้นจากการที่พวกเขากระทำเหล่านั้น โดยที่จำนวนที่พวกเขาเหล่านั้นจะได้จากการแคลิฟอร์เนียจะลดลงถ้าได้รับจากอเมริกาหรือหน่วยงานอื่นแล้ว¹⁵⁴

ถ้าผู้บาดเจ็บได้รับเงินช่วยเหลือ หรือประโยชน์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลเรื่องการรักษาพยาบาล การผ่าตัด หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน คนงานที่ทำงานด้านบริการภัยพิบัติจะไม่สามารถรับใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้อีกได้¹⁵⁵

ถ้าผู้บาดเจ็บได้รับเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นแล้ว คนงานซึ่งทำงานด้านบริการภัยพิบัติจะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐแคลิฟอร์เนียอีก¹⁵⁶

¹⁵⁴ 4355. “ (a) Should the United States Government or any agent thereof, in accordance with any federal statute, rule, or regulation, furnish monetary assistance, benefits, or other temporary or permanent relief to disaster service workers or to disaster service workers and their dependents for injuries arising out of and occurring in the course of their activities as disaster service workers, the amount of compensation that any disaster service worker or his or her dependents are otherwise entitled to receive from the State of California under this division for any injury shall be reduced by the amount of monetary assistance, benefits, or other temporary or permanent relief the disaster service worker or his or her dependents have received and will receive from the United States or any agent thereof as a result of the injury.”

¹⁵⁵ “(b) If, in addition to monetary assistance, benefits, or other temporary or permanent relief, the United States Government or any agent thereof furnishes medical, surgical, or hospital treatment, or any combination thereof, to an injured disaster service worker, the disaster service worker has no right to receive similar medical, surgical, or hospital treatment under this division.”

¹⁵⁶ “(c) If, in addition to monetary assistance, benefits, or other temporary or permanent relief, the United States Government or any agent thereof will reimburse a disaster service worker or his or her dependents for medical, surgical, or hospital treatment, or any combination thereof, furnished to the injured disaster service worker, the disaster service worker has no right to receive similar medical, surgical, or hospital treatment under this division.

(d) If the furnishing of compensation under this division to a disaster service worker or his or her dependents prevents the disaster service worker or his or her dependents from receiving assistance, benefits, or other temporary or permanent relief under a federal statute, rule, regulation, the disaster service worker and his or her dependents shall have no right to, and may not receive, any compensation from the State of California under this division for any injury for which the United States Government or any agent thereof will furnish

3.2.5.1 หลักกฎหมายประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา (ระบบสวัสดิการสังคม)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับระบบความมั่นคงทางสังคมอย่างยิ่ง โดยถือหลักสำคัญคือรัฐพึงต้องดูแลประชาชนในรัฐของตน ซึ่งมีหลักใหญ่ที่สามารถอธิบายได้ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดระบบความมั่นคงทางสังคม โดยทำเป็นโครงการซึ่งดำเนินการภายใต้กฎหมายของรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลในการต่อสู้กับการที่บุคคลต้องสูญเสียรายได้หรือสะดุดหยุดลง และการมีรายจ่ายพิเศษที่เพิ่มขึ้นจากกรณีสมรส กรณีคลอดบุตร และกรณีตาย ตลอดจนการจ่ายเงินแก่ครอบครัวเพื่อการเลี้ยงเด็ก¹⁵⁷

3.2.6 กฎหมายแรงงานประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี¹⁵⁸

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายโดยเฉพาะที่กำหนดหน้าที่จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราว ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งตามมาตรา 615 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ในเรื่องสัญญาจ้างแรงงาน กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ “ถ้านายจ้างผิดนัดไม่ยอมรับการชำระหนี้การทำงานจากลูกจ้าง ลูกจ้างมีสิทธิเรียกร้องค่าจ้างโดยไม่ต้องทำงานตอบแทน อย่างไรก็ตามถ้าลูกจ้างไม่ต้องเสียอะไรไป หรือได้อะไรมาเนื่องจากการไม่ต้องทำงานให้กับนายจ้าง หรือแกล้งละเลยไม่ชวนขวยเอาอะไรที่สามารถทำได้ นายจ้างสามารถนำมาเป็นส่วนลดค่าจ้างที่ต้องชำระให้แก่ลูกจ้างได้ (วรรคแรก)

หลักการดังกล่าวนี้ให้ใช้บังคับกับในกรณีที่นายจ้างได้ปิดกิจการลงชั่วคราว ซึ่งต้องเผชิญสภาวะความเสี่ยงภัยทางธุรกิจ (วรรคสอง)”¹⁵⁹

หลักการจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างแรงงานของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือจ่ายค่าตอบแทนการทำงานต่อเมื่อมีการทำงาน เนื่องจากสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนถ้าไม่มีการทำงานก็ไม่มีการจ่ายค่าตอบแทน ตามมาตรา 611 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันส่วนในมาตรา 615 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าตอบแทน

assistance, benefits, or other temporary or permanent relief in the absence of the furnishing of compensation by the State of California.”

¹⁵⁷ วิจิตร (ฟูงัดดา) วิเชียรชม. (2555). *กฎหมายสวัสดิการสังคม*. หน้า 37.

¹⁵⁸ อรรถธรณ เกษร. (2550). *หน้าที่จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างหยุดกิจการชั่วคราว*. หน้า 81-83.

¹⁵⁹ Ian S. Forrester, Simon L.Goren and Hans-Michael Ilgen, trans, *The German Civil Code* (oxford: North-Holland 1975).p. 100. See also Ernest J.Schuster, *The Principles of German Civil Law*. (Oxford: Clarendon press, 1909). p.261.

เมื่อลูกจ้างพร้อมที่จะทำงาน แต่ไม่สามารถทำงานได้ เพราะเป็นความผิดของนายจ้างที่ไม่ยอมรับการทำงาน of ลูกจ้าง อย่างไรก็ตามถ้าลูกจ้างไม่ต้องสูญเสียอะไรไปจากการที่ไม่ต้องทำงานให้กับนายจ้าง เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือได้อะไรมา หรือแกล้งละเลยไม่ชวนขวยหางานอื่นทำ ลูกจ้างต้องนำส่วนนี้มาหักจากค่าจ้างที่จะได้รับจากนายจ้าง

ในกรณีที่เกิดปัญหาที่นายจ้างไม่สามารถให้ลูกจ้างทำงานได้ ทั้งที่ลูกจ้างพร้อมจะทำงาน โดยเหตุที่เกิดจากการบริหารภายในธุรกิจของนายจ้าง เช่น ปัญหาทางเทคนิค (ไม่รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ) และเหตุที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของนายจ้างและลูกจ้าง เช่น เกิดความขัดข้องในการจัดหาน้ำมันและพลังงาน ขาดแคลนวัตถุดิบ ไฟไหม้ น้ำท่วม เครื่องจักรเสีย การนัดหยุดงานบางส่วน และการสั่งให้หยุดงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลสหพันธรัฐของเยอรมัน (Federal Labour Court) ได้มีการตีความว่านายจ้างผู้ซึ่งได้รับประโยชน์ และผลกำไรจากการทำงานจะต้องยอมรับการเสี่ยงภัยนี้เอง (Employer's Risk) ซึ่งถือว่าอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของนายจ้าง ดังนั้น นายจ้างจึงต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง¹⁶⁰

การที่ลูกจ้างไม่ยอมทำงานทั้งที่สามารถจะทำได้ ซึ่งถือเป็นความผิดของลูกจ้าง ลูกจ้างจะไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีอุปสรรคในการที่ไม่สามารถมาทำงานได้ซึ่งไม่ได้เกิดจากความผิดของตนเอง และเป็นเวลาน้อยพอสมควร เช่น การหยุดงานเนื่องจากไปงานศพของคนในครอบครัว ไปเป็นพยานในศาล หรือพาคนในครอบครัวไปหาหมอ ลูกจ้างก็ยังคงมีสิทธิได้รับค่าจ้าง ตามมาตรา 616 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน¹⁶¹ แต่ถ้าลูกจ้างบางคนมีเหตุส่วนตัวที่มาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน ทำให้ไม่สามารถมาทำงานได้ เช่น สภาพอากาศไม่ดี (พายุหิมะตกหนัก ก้อนหิมะ หมอกหนา) ทางจราจรถูกตัดขาด คนขับรถเมล์หยุดงานเนื่องจากมีการเตือนภัยเรื่องหมอกควัน หรือมีการเดินขบวนประท้วง จะไม่ถือเป็นการหยุดกิจการเนื่องจากมีผลกระทบกับลูกจ้างเพียงบางคนเท่านั้น และลูกจ้างจะไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง¹⁶²

¹⁶⁰ Gunter Halbach, Norbert Paland, Rolf Schwedes and otfried Wlotzk, translated by Angelika Haar Kamp, Renneate Kretz, John Power, Beate Sandmann and Birgit Straub, An Overview Labour Law in Germany (The Federal Ministry for Labour and Social Affairs, 1991). p. 118.

¹⁶¹ มาตรา 616 (1) ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน วางหลักว่า “ลูกจ้างไม่เสียสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนการทำงานในกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถมาทำงานได้ โดยเหตุซึ่งไม่ใช่ความผิดของตนเอง มีระยะเวลาสั้นพอสมควร และเหตุนั้นมีผลกระทบต่อลูกจ้างโดยเฉพาะบุคคล อย่างไรก็ตาม อาจจะมีการหักจำนวนค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นจากการใช้สิทธิตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันในกรณีป่วยหรืออุบัติเหตุในระหว่างเวลาที่ไม่ได้ทำงาน.”

¹⁶² Gunter Halbach, Norbert Paland, Rolf Schwedes and otfried Wlotzk. Op.cit. pp. 115-116.

ส่วนกรณีที่หยุดงานเนื่องจากเกิดข้อพิพาทแรงงาน เช่น นายจ้างปิดงาน หรือลูกจ้างนัดหยุดงาน ลูกจ้างจึงไม่มีหน้าที่ต้องทำงานให้กับนายจ้าง และนายจ้างก็ไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง¹⁶³ แต่ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (Trade Union) จะได้รับเงินช่วยเหลือจากสหภาพแรงงานเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของรายได้ที่เคยได้รับ ส่วนลูกจ้างอื่นๆ ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการนัดหยุดงานจะได้รับการช่วยเหลือด้านการประกันสังคมจากรัฐ¹⁶⁴

3.3 มาตรการตามกฎหมายไทย

ในส่วนของประเทศไทยที่เป็นประเด็นทางกฎหมายที่ต้องทำการศึกษาภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับที่ทำให้ลูกจ้างยังไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควรในกรณีที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานในกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการชำระหนี้กลายเป็นพันวิสัยและบรรพ 3 ลักษณะ 6 เรื่องจ้างแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังต่อไปนี้

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า การบริหารกฎหมายแรงงานทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงการเคารพสิทธิแรงงาน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยไม่เลือกปฏิบัติโดยปรับความคิดให้เข้าใจว่า ผู้ใช้แรงงานคือกลุ่มชนด้อยโอกาส เสียเปรียบในสังคมซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในส่วนที่ 1 บททั่วไป

บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

¹⁶³ Manfred weiss. Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany. (Kluwer law and Taxation, 1989). p. 75.

¹⁶⁴ International Labour Organization. "National Labour Law Profile: Federal Republic of Germany." <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/ifpdial/info/nation/ger.htm>, april, 2001.

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้โดยตรงหากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้¹⁶⁵

ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม¹⁶⁶

ส่วนที่ 3 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก¹⁶⁷

ส่วนที่ 6 สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ

¹⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 28.

¹⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 30.

¹⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 38.

ประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน¹⁶⁸

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁶⁹

ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ

บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ¹⁷⁰

บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ¹⁷¹

ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

¹⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 43.

¹⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 44.

¹⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 53.

¹⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 55.

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง¹⁷²

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย

บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักผ่อน และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁷³

ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(2) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(3) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ¹⁷⁴

ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล¹⁷⁵

¹⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67.

¹⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 74.

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 84.

¹⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 85.

3.3.2 มาตราการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.3.2.1 กรณีมาตรา 207 ในกรณีไม่ปฏิบัติการชำระหนี้โดยปราศจากมูลเหตุอันสามารถอ้างกฎหมายได้

ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ถ้าลูกหนี้ได้ขอปฏิบัติการชำระหนี้ และเจ้าหนี้ไม่รับการชำระหนี้โดยปราศจากเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้นั้น เจ้าหนี้ตกเป็นผู้ผิดนั้น กล่าวคือเจ้าหนี้ต้องชำระหนี้ตอบแทนให้แก่ลูกจ้างตอบแทนนั้นเองจะอ้างว่าตนไม่ได้รับชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงไม่ต้องชำระหนี้หาได้ไม่

3.3.2.2 กรณีมาตรา 372 ในเรื่องการชำระหนี้ตกเป็นพ้นวิสัย

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 เรื่องจ้างแรงงานโดยตลอดแล้วจะเห็นได้ว่า มิได้บัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการหยุดกิจการชั่วคราวเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติไว้ว่า นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเพียงใด แต่การที่นายจ้างไม่มิงานให้ลูกจ้างทำหรือไม่อาจประกอบกิจการต่อไปได้ เช่น โรงงานไฟไหม้ หรือถูกน้ำท่วม นายจ้างปิดกิจการเป็นต้น จนถึงกับต้องหยุดกิจการชั่วคราวนั้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาว่าการชำระหนี้ของนายจ้างกลายเป็นพ้นวิสัยหรือไม่ ซึ่งต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 372 มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าว

โดยในมาตรา 372 มีสาระสำคัญดังนี้

นอกจากกรณีที่กล่าวไว้ในสองมาตราก่อน ถ้าการชำระหนี้ตกเป็น พ้นวิสัย เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ไม่ได้ไซ้ ท่านว่าลูกหนี้หามีสิทธิ จะรับชำระหนี้ตอบแทนไม่

ถ้าการชำระหนี้ตกเป็นพ้นวิสัย เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษเจ้าหนี้ได้ ลูกหนี้ก็หาเสียสิทธิที่จะรับชำระหนี้ตอบแทนไม่ แต่ว่าลูกหนี้ได้อะไรไว้เพราะการปลดหนี้ก็ดี หรือใช้คุณวุฒิความสามารถของตนเป็นประการอื่นเป็นเหตุให้ได้อะไรมา หรือเกลี้ยกล่อมเสียไม่ ขวนขวายเอาอะไรที่สามารถจะทำได้ก็ดี มากน้อยเท่าไร จะต้องเอามาหักกับจำนวนอันตนจะได้รับชำระหนี้ตอบแทน วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีว่าการชำระหนี้อันฝ่ายหนึ่งยังค้างชำระอยู่นั้นตกเป็นพ้นวิสัยเพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งฝ่ายนั้นมิต้องรับผิดชอบ ในเวลาเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งผิดนัดไม่รับชำระหนี้

จากหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นได้กำหนดไว้ว่า หากการชำระหนี้ของนายจ้างกลายเป็นพ้นวิสัย โดยพฤติการณ์ที่นายจ้างหรือเจ้าหนี้ต้องรับผิดชอบนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ไม่มิงานให้ลูกจ้างทำ ตามนิติสัมพันธ์ที่ยังคงมีอยู่ต่อกันตาม มาตรา 372 วรรคสอง ถ้านายจ้างไม่จ่าย ลูกจ้างมีสิทธิที่จะบังคับตามกฎหมายได้ แต่หากเกิดจากกรณีเหตุแห่งการพ้นวิสัยที่มีใช้ความผิดของนายจ้าง ลูกจ้างก็ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในช่วงเวลาที่ไม่สามารถ

ทำงานได้ ตามมาตรา 372 วรรคแรก ซึ่งหากนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องดังกล่าวมาใช้กับแรงงานนั้น ย่อมเป็นการไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างอย่างยิ่ง เพราะผู้ซึ่งเป็นนายจ้างมีประโยชน์จากผลกำไรมาแล้วมากมายอย่างมหาศาล แต่เมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติกลับเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนทอดทิ้งลูกจ้าง ซึ่งในกรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75 ได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างร้อยละ 75 ของค่าจ้าง ในกรณีที่นายจ้างจำเป็นต้องหยุดกิจการเป็นการชั่วคราวอันมิใช่เกิดจากเหตุสุดวิสัย¹⁷⁶ เท่านั้น

แต่หากกรณีเกิดเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปลายปี 2554 ที่ผ่านมานายจ้างจำต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างหรือไม่ และถ้าต้องจ่ายต้องจ่ายในจำนวนเท่าใดเป็นเรื่องที่น่าคิดอย่างยิ่ง เพราะยังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณีเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว

3.3.2.3 กรณีมาตรา 575 สัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ซึ่งสาระสำคัญมีดังนี้ จ้างแรงงานคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้างโดยตกลงทำงานให้แก่คนอีกคนหนึ่งเรียกว่านายจ้างและนายจ้างตกลงว่าจะให้สินจ้างตลอดระยะเวลาที่ทำงานให้ ซึ่งในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ใช้คำว่า “ค่าจ้าง” แต่ใช้คำว่าสินจ้าง ซึ่งให้เมื่อลูกจ้างได้ทำงานให้แก่นายจ้าง

3.3.2.4 กรณีมาตรา 582 การบอกเลิกจ้าง

ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ กรณีที่คู่สัญญาได้กำหนดไว้ในสัญญาว่าจะทำการจ้างกันเป็นระยะเวลานานเท่าใด ฝ่ายที่จะบอกเลิกสัญญาได้นั้นจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าในเมื่อถึงหรือก่อนจะถึงกำหนดจ่ายสินจ้างคราวใดคราวหนึ่ง เพื่อให้มีผลเป็นการเลิกสัญญาในการจ่ายสินจ้างในคราวถัดไป แต่ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเกินกว่าสามเดือน (วรรคแรก) การบอกกล่าวตามวรรคแรกนั้น นายจ้างจะจ่ายสินจ้างแก่ลูกจ้างให้ครบจำนวนที่จะต้องจ่ายจนถึงเวลาเลิกสัญญาตามกำหนดที่บอกกล่าวนั้นทีเดียว แล้วปล่อยให้ลูกจ้างออกจากงานทันทีที่สามารถทำได้ (วรรคสอง)

3.3.3 มาตรการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะกล่าวถึงประเด็นสำคัญประเด็นใหญ่ๆ 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

ในเรื่องประเด็นปัญหาหลักที่จะทำการศึกษาอยู่ในส่วนของการให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นโดยเหตุที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อประกอบกิจการของนายจ้างจนทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติซึ่งมิใช่เหตุสุดวิสัยต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราวให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้า

¹⁷⁶ รัชดาภรณ์ ทองสุข. เล่มเดิม. หน้า 48-49.

ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน

ซึ่งประเด็นปัญหาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันนี้ ให้ความคุ้มครองกรณีที่นายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวอันมิใช่เหตุสุดวิสัยเท่านั้น ดังนั้นหากเกิดภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นจะนำกฎหมายใดมาบังคับใช้ โดยผู้เขียนจะขออธิบายมาตรา 75 โดยจะทำการกล่าวถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหยุดกิจการชั่วคราวโดยแยกเป็นหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

3.3.3.1 กรณีมาตรา 34 การให้ลูกจ้างสามารถลาหยุดเพื่อทำกิจธุระอันจำเป็นได้

บทบัญญัติในกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาตราดังกล่าวนั้น ได้เขียนไว้เพื่อเอื้อประโยชน์แก่นายจ้าง กล่าวคือมีสาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายในมาตราดังกล่าว ดังนี้ ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อทำกิจธุระอันจำเป็นได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้น นายจ้างเองที่เป็นผู้กำหนดเอาไว้ ลูกจ้างไม่มีสิทธิโต้แย้งหากไม่เป็นธรรมแก่ตน ดังนั้นกฎหมายที่ดีจะต้องกำหนดวัน และเวลาในการให้ลูกจ้างลาเพื่อทำกิจธุระอันจำเป็นไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับวันหยุดในส่วนอื่นๆ เพราะหากกรณีภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติออกกฏผ่านพ้นไปแล้วนั้น นายจ้างอาจใช้ประโยชน์ในบทบัญญัติในส่วนของวันลา ดังกล่าวนั้น กำหนดขึ้นโดยมิให้ลูกจ้างลาเพื่อทำกิจธุระอันจำเป็นเลยก็เป็นได้ เพราะต้องเร่งการผลิตให้ทันกับจำนวนลูกค้าที่ได้ส่งสินค้ามา ดังนั้นเป็นการไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งกับตัวลูกจ้าง

3.3.3.2 กรณีมาตรา 75 การหยุดกิจการชั่วคราวอันมิได้เกิดจากเหตุสุดวิสัย

ในการศึกษาประเด็นเรื่องการหยุดกิจการชั่วคราว ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาตรา 75 นั้น จะต้องทราบถึงความหมาย แนวคิดและความเป็นมาของการหยุดกิจการชั่วคราว เพราะการออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติใดๆ ก็จำเป็นต้องอาศัยแนวคิดและความเป็นมาอันเป็นพื้นฐานอันสำคัญ โดยผู้เขียนแยกการศึกษาเป็นดังนี้

ความหมายของการหยุดกิจการชั่วคราว

การหยุดกิจการชั่วคราว หมายถึง การที่นายจ้างสั่งให้หยุดกิจการชั่วคราวได้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง โดยมีได้ประสงค์จะหยุดเป็นการถาวร กล่าวคือ หยุดโดยมิกำหนดเปิด มิใช่หยุดโดยไม่มีกำหนดเปิด ระยะเวลาที่หยุดชั่วคราวนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ว่านานเท่าใด ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับความจำเป็นเรื่องๆ ไป เช่น ไฟฟ้าดับ อาจให้หยุดกิจการเพียงครึ่งหรือหนึ่งวัน หรือหากเป็นกรณีน้ำท่วมอาจต้องรอน้ำลดเป็นเวลานานนับอาทิตย์ หรืออาจเป็นเดือนเหมือนเช่นปลายปี พ.ศ. 2554 เป็นต้น บ้างครั้งก็สามารถกำหนดเวลาเปิดที่แน่นอนได้ว่าเมื่อใด บางครั้งก็กำหนดเวลาที่แน่นอนไม่ได้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นเรื่องๆ ไป เป็นการปิดโดยกำหนดเปิดหรือไม่ก็ดูยาก ต้องดูเหตุการณ์ประกอบพฤติการณ์ของนายจ้างด้วย เช่น กรณีนายจ้างประกอบกิจการขาดทุนมีหนี้

มากมาย จัดหาวัสดุอุปกรณ์มาใช้ในการผลิตไม่ได้ จึงสั่งปิดกิจการ โดยบอกว่าปิดกิจการชั่วคราว จะทำการเปิดเร็วๆ นี้ ในระหว่างปิดก็มีได้ทำการปรับปรุงใดๆ และไม่มีทีท่าว่าจะทำการเปิดใหม่ได้ กรณีนี้ต้องถือว่า นายจ้างปิดเป็นการถาวร ถือว่าเป็นการเลิกจ้างลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามกฎหมาย¹⁷⁷

การหยุดกิจการชั่วคราวทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ไม่ชัดเจนเพียงพอจึงทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้ออกคำชี้แจงขึ้นมาเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยได้กำหนดไว้ว่า¹⁷⁸ การหยุดกิจการชั่วคราวนั้นต้องเป็นการหยุดกิจการทั้งหมด หรือหยุดบางส่วน เช่น หยุดการทำงานของหน่วยผลิตทั้งหมด ถ้ายังมีการเปิดทำงานตามปกติ แต่หยุดการทำงานของเครื่องจักรบางเครื่องหรือให้ลูกจ้างบางคนในหน่วยเดียวกันทำงานต่อไป ขณะที่ให้ลูกจ้างบางคนหยุดงานก็ดี หรือหยุดการผลิตของหน่วยงานบางสาขา ขณะที่สาขาอื่นยังมีการผลิตอยู่ ทั้งที่ในทางปฏิบัติมีการกระจาย การผลิตให้สาขาต่างๆ ก็ได้ แม้นายจ้างจะจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างก็ตาม (กฎหมายใหม่แก้ไขเป็นร้อยละ 75) กรณีดังกล่าวอาจไม่เข้าข่ายการหยุดกิจการทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แต่อาจเป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติ และเป็นการผิดสัญญาจ้างที่ลูกจ้างจะได้รับความคุ้มครองเรื่องค่าจ้างเต็มจำนวน¹⁷⁹

การหยุดกิจการชั่วคราวที่นายจ้างต้องจ่ายเงินตามมาตรานี้ ต้องมาจากสาเหตุที่มีใช้เหตุสุดวิสัย คำว่า “เหตุสุดวิสัย” (Force majeure) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 ให้ความหมายว่า เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

ตัวอย่างที่ไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย เช่น นายจ้างประสบปัญหาการเงินเพราะบริหารกิจการผิดพลาด ทำให้ไม่มีเงินมาซื้อวัตถุดิบเพื่อนำมาใช้ในการกระบวนการผลิต จึงไม่มีงานให้ลูกจ้างทำ หรือนายจ้างประมาทเลินเล่อไม่จัดการป้องกันอัคคีภัยให้ดี ทำให้เกิดไฟฟ้าลัดวงจรและเกิดไฟไหม้สถานประกอบการ ต้องปิดซ่อมเป็นเวลา 3 เดือน ในระหว่างหยุดกิจการชั่วคราวนี้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่า ร้อยละ 75 ของค่าจ้างปกติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปี 2551

¹⁷⁷ วิษุตา ยิ้มรุ่งเรือง. (2548). ปัญหาการหยุดกิจการชั่วคราวกับการคุ้มครองลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน: ศึกษากรณีมาตรา 75. หน้า 25.

¹⁷⁸ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องขอความร่วมมือสถานประกอบการปฏิบัติตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

¹⁷⁹ วิษุตา ยิ้มรุ่งเรือง. เล่มเดิม. หน้า 73.

แต่สำหรับการหยุดกิจการชั่วคราวของนายจ้าง เช่น หยุดที่จะเพื่อทำการปรับปรุงโรงงาน หยุดเพื่อซ่อมแซมหรือเปลี่ยนเครื่องจักรกลหรือหยุดเพื่อปรับปรุงสถานประกอบการให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น ส่วนจำนวนวันหยุดไม่แน่นอน สุดแล้วแต่วัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด และการหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งต้องมีความสัมพันธ์กับการหยุดกิจการชั่วคราวด้วย ถ้านายจ้างจำเป็นต้องหยุดกิจการเพื่อซ่อมแซมเครื่องจักรเพียงสองหรือสามเครื่องในโรงงาน อาจต้องใช้เวลาเป็นเดือน ถ้าต้องหยุดถึงปีอาจไม่เป็นการหยุดกิจการชั่วคราวก็ได้ แต่ถ้าต้องรื้อโรงงานใหม่ทั้งหมด กรณีเช่นนี้ก็ไม่น่าจะเป็นการหยุดกิจการชั่วคราว¹⁸⁰

ถ้าเกิดเหตุสุดวิสัย เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ไฟไหม้ จำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว กรณีเป็นข้อยกเว้นที่นายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างตามมาตรา 75 เพราะเหตุสุดวิสัยเป็นเหตุที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติซึ่งนายจ้างไม่อาจควบคุมมันได้ กฎหมายจึงเห็นให้นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเท่าเวลาทำงานตามปกติก็ย่อมสามารถทำได้

กฎหมายใช้คำว่า “จำเป็นต้องหยุดกิจการชั่วคราว” ดังนั้น ถ้าเห็นเจตนาของนายจ้างโดยอ้างเหตุว่าเพื่อลดค่าจ้างทั้งหมดหรือบางกลุ่มบางหน่วยเท่านั้น ส่วนที่อ้างว่าจำเป็นต้องหยุดเป็นเพียงเหตุบังเอิญนั้น เช่น นายจ้างแกล้งทำให้เกิดไฟฟ้าลัดวงจร และเครื่องจักรผลิตเครื่องดื่มเสียหายเล็กน้อย แต่มีรายงานเท็จทางวิศวกรรมว่าต้องหยุดซ่อมเครื่องจักรหนึ่งเดือน ต้องให้ลูกจ้างแผนกนี้หยุดงานเพื่อซ่อม มีผลให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่คนงานแผนกนี้เพียงร้อยละ 75 ของค่าจ้างที่ได้รับ ทั้งที่ปริมาณการผลิตเครื่องดื่มของนายจ้างยังคงเดิม โดยแอบไปใช้เครื่องจักรที่เหลือผลิตเพิ่ม เช่นนี้ถือว่านายจ้างเอาเปรียบลูกจ้าง¹⁸¹

นายจ้างอาจให้ลูกจ้างจับสลากกันเพื่อความเป็นธรรมว่าลูกจ้างคนใดต้องหยุดงานชั่วคราวในกรณีต้องหยุดกิจการบางส่วน เมื่อลูกจ้างทุกคนทำงานเหมือนกัน ถ้าเกณฑ์ให้ลูกจ้างคนใดหรือกลุ่มใดหยุดงานตามส่วน อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างเหล่านั้นที่ได้เงินค่าจ้างเพียงร้อยละ 75 ในระหว่างต้องหยุดงาน กรณีอาจเป็นไปได้ เพราะมาตรา 75 วรรคสอง ให้นายจ้างแจ้งให้ลูกจ้างและพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือก่อนวันเริ่มหยุดกิจการตามวรรคหนึ่งไม่น้อยกว่าสามวันทำการ ดังกล่าว ถ้าลูกจ้างคนใดพร้อมจะหยุดงานในช่วงนั้นพอดีจะได้แสดงความจำนงของหยุดกับนายจ้าง เพื่อให้คนอื่นได้ทำงานในส่วนที่ไม่หยุดต่อไป¹⁸²

¹⁸⁰ เกษมสันต์ วิลาวรรณ ข เล่มเดิม. หน้า 92 และ 93.

¹⁸¹ วิษุตา ยิมรุ่งเรือง. เล่มเดิม. หน้า 26.

¹⁸² สมพร พรหมพิตร. (2544). คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2544. หน้า 14-15.

กรณีประเด็นสำคัญที่ต้องทำการศึกษานั้น ก็คือ กรณีของเหตุสุดวิสัย เช่น น้ำท่วม โรงงาน ถ้าไม่ทำให้การชำระหนี้ต้องตกเป็นพ้นวิสัยแล้ว หากจะปิดโรงงานเพราะน้ำท่วมและปฏิเสธการชำระหนี้สินจ้างเพราะลูกจ้างไม่ได้ทำงานให้ ไม่เป็นเหตุที่จะปฏิเสธได้ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 118/2525 ระหว่าง นางสาว ชิม นาคี กับพวก โจทก์ บริษัท พุมิผลิตอาหารสัตว์ จำกัด จำเลย วางแนวไว้ว่า ตามสัญญาจ้างแรงงาน การมอบงานหรือสั่งการให้ลูกจ้างทำงานเป็นสิทธิหน้าที่ของนายจ้าง นายจ้างไม่มอบงานหรือสั่งการให้ลูกจ้างทำงานก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าจ้างหรือสินจ้างให้ตลอดเวลาที่ตกลงจ้างกันจนกว่าจะมีการเลิกจ้างหรือเลิกสัญญาต่อกัน นายจ้างจะยกขึ้นเป็นเหตุอ้างว่าไม่มีงานให้ลูกจ้างทำจึงไม่จ่ายค่าจ้างให้ไม่ได้

นี่ตามสัญญาจ้างแรงงานอันก่อให้เกิดผูกพันระหว่างโจทก์กับจำเลยนั้น การชำระหนี้ทางฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นลูกจ้างอยู่ที่ใช้ค่าจ้างให้ การที่จำเลยปิดโรงงานเพราะเหตุน้ำท่วมนั้น ไม่เป็นเหตุขัดขวางที่จำเลยจะใช้ค่าจ้างให้แก่โจทก์ไม่ได้ เพราะยังไม่พ้นวิสัยที่จำเลยจะชำระหนี้ค่าจ้างให้ โจทก์ได้อยู่ เมื่อปรากฏว่าโจทก์พร้อมที่จะทำงานให้จำเลยอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา โจทก์ไม่ได้สิ้นความสามารถในการทำงานแต่อย่างใด トラบดีที่ยังไม่มีการเลิกจ้างหรือมีข้อตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น โจทก์ก็ควรได้รับค่าจ้างต่อไป

ซึ่งกรณีตามคำพิพากษานี้ วินิจฉัยโดยอาศัยหลักทางแพ่งเกี่ยวกับการชำระหนี้ต่างตอบแทน ซึ่งถือว่าลูกจ้างจะต้องได้รับค่าจ้างจากความผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงาน ไม่ใช่ความผิดของลูกจ้างซึ่งไม่ได้ทำงาน ไม่เป็นการพ้นวิสัยที่จะปฏิบัติการชำระหนี้ในการจ่ายค่าจ้าง หากไม่มีข้อตกลงกันเป็นอย่างอื่นหรือเลิกจ้างกัน ถือว่านายจ้างยังมีอำนาจชำระหนี้ได้อยู่ ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าหนี้การชำระหนี้สินจ้างเกิดขึ้นเมื่อมีการทำงานให้ แต่หากกรณีที่ไม่มีการทำงานให้ ซึ่งก็ไม่ใช่ความผิดของนายจ้างและลูกจ้าง เป็นเหตุที่ผู้ใดห้ามมิได้ หนี้ในการชำระค่าจ้างจึงยังมีอยู่ ไม่เป็นการพ้นวิสัยที่จะชำระหนี้ได้อยู่ เพราะนายจ้างไม่ได้ไม่มีเงินจ่ายค่าจ้างเพราะน้ำท่วมอันจะปฏิเสธไม่ชำระหนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 219 แต่ถ้าเพราะเหตุน้ำท่วมทำให้นายจ้างหมดตัวไม่มีเงินชำระหนี้ค่าจ้าง ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า นายจ้างจะอ้างการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัยเพราะเหตุน้ำท่วมเพื่อปฏิเสธไม่ชำระหนี้ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวกฎหมายคุ้มครองแรงงานมิได้กำหนดไว้¹⁸³

กล่าวโดยสรุปจากแนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการคุ้มครองแรงงานไทย ซึ่งมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักยึดสำคัญในระยะแรกนั้นยังมีข้อจำกัดในวงแคบ

¹⁸³ ชัยยงค์ พึ่งภักดี. (2528). ผลกระทบของกฎหมายแรงงานต่อสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. หน้า 55.

และเป็นเรื่องการเลิกจ้างแต่ต่อมาได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้แก่การจ้างแรงงานในขอบเขตต่างๆ มากขึ้น แต่ก็มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกรณีเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ

กรณีนายจ้างมีความขัดข้องในการประกอบกิจการหรือจำเป็นต้องลดเวลาทำงาน ถ้าเป็นการให้ค่าจ้างรายวันหรือรายชั่วโมงปัญหาก็ยังไม่ มี แต่กรณีกำหนดค่าจ้างไว้เป็นรายเดือน นายจ้างจะลดค่าจ้างอย่างไรได้หรือไม่ ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้บัญญัติไว้ เมื่อนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ การที่ลูกจ้างพร้อมที่จะทำงานแต่นายจ้างไม่มีงานให้ลูกจ้างทำโดยปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้นั้น นายจ้างก็จะได้ชื่อว่าเป็นผู้ผิดนัด ซึ่งต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 207 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าการที่นายจ้างไม่มีงานให้ลูกจ้างทำนั้นเกิดเพราะพ้นวิสัยซึ่งไม่ได้เป็นความผิดของฝ่ายใด เมื่อนำมาตรา 372 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับลูกจ้างก็ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง และถ้าเป็นการพ้นวิสัยนั้นเป็นความผิดของนายจ้างลูกจ้างยังคงมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้าง แต่การที่ลูกจ้างไม่ต้องทำงานให้ลูกจ้างไปมีรายได้อื่นหรือละเลยไม่ชวนชวนทำอะไรในสิ่งที่สามารถทำได้มากนักน้อยเพียงใด จะต้องนำมาหักค่าจ้างที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าการนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างแรงงาน เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องเพราะกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นเป็นกฎหมายพิเศษบัญญัติขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน เพราะคู่สัญญามีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องอำนาจการต่อรองทางสังคมทำให้ต้องจำยอมทำสัญญาแม้บางครั้งตนจะเสียเปรียบก็ตาม เพราะฐานะทางสังคมทางการเงินไม่เปิดโอกาสที่จะให้ตนสามารถที่จะต่อรองกับนายจ้างได้ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาผู้เขียนเห็นว่าจำต้องตีความไปในทางให้ประโยชน์กับตัวนายจ้างให้น้อยที่สุด เพื่อเป็นไปตามความมุ่งหมายของการให้ความคุ้มครองลูกจ้างอย่างแท้จริง

ในกรณีการลดเวลาการทำงานลง โดยปกติแล้วนายจ้างอาจตกลงกับลูกจ้างได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในประเทศที่มีระบบประกันสังคมที่รวมถึงการประกันการว่างงาน ถ้านายจ้างจำเป็นต้องลดการผลิต โดยลดเวลาการทำงานลงลูกจ้างจะได้รับการตอบแทนจากกองทุนประกันสังคม

ในส่วนของประเทศไทยนั้น จึงมีการออกกฎหมายในส่วนของการคุ้มครองกิจการชั่วคราวขึ้นมาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมของสังคมโดยรวม ซึ่งได้บัญญัติกฎหมายในส่วนของการคุ้มครองกิจการชั่วคราวไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 75 ในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว โดยเหตุใดเหตุหนึ่งมิใช่เหตุสุดวิสัย ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง

ให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่า ร้อยละ 75 ของค่าจ้างในวันที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน¹⁸⁴

วัตถุประสงค์หรือที่มาของมาตรา 75 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือการที่เรากำหนดกฎหมาย มาตรา 75 เนื่องจากก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตรงนี้ไม่มีบทบัญญัติของการปิดกิจการของนายจ้าง พอเกิดปัญหาก็จะเห็นว่า ลูกจ้างกับนายจ้างมีข้อตกลงระเบียบการจ่ายเงินกันอย่างไร ถ้าไม่มี ก็จะมีการนำคดีไปฟ้องศาล หลายรายจะจบตรงที่ว่าศาลได้มีสัญญาการว่าจ้างนายจ้างก็มีหน้าที่มอบงานให้ลูกจ้างทำ การที่ไม่มอบงานให้ทำ ก็ใช้ว่าจะหมดหน้าที่ นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างเต็ม 100 เปอร์เซ็นต์ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมีการพิจารณาร่วมกันในระดับไตรภาคีเพื่อศึกษาปัญหาและได้นำเอากฎหมายจากประเทศต่างๆ มาดู อย่างในประเทศญี่ปุ่นจะบอกเอาไว้เลยว่า ถ้านายจ้างหยุดงานเพราะเหตุที่นายจ้างต้องรับผิดชอบ นายจ้างต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของค่าจ้าง เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วจะเห็นได้ว่า น่าจะมีบทบัญญัติในมาตรานี้ไว้เพื่อลดการเจรจาต่อรองคดีในศาล มาตรานี้ทำขึ้นมาเพื่อคุ้มครองลูกจ้าง เพื่อไม่ให้ขาดรายได้ในการครองชีพในขณะที่หยุดงาน ถ้ามีการจ่ายไม่ถึงร้อยละ 50 และนายจ้างอยู่ในภาวะปัญหาด้านค่าใช้จ่าย และไม่ได้มีผลการผลิตมาตรฐานนี้จึงเป็นมาตรฐานต่ำสุด นายจ้างต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาและเข้าไปดูแลลูกจ้างด้วย¹⁸⁵

กรณีกฎหมายแรงงานฉบับเก่า คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ได้บัญญัติแต่สาเหตุที่นายจ้างไม่สามารถที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้โดยบัญญัติไว้กว้างๆ จึงไม่สามารถที่จะรู้ได้อย่างแน่ชัดว่า หากนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างหรือไม่ ซึ่งต่างกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันที่บัญญัติถึงกรณีที่นายจ้างต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราวซึ่งมิใช่เหตุสุดวิสัยแล้ว นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้าง ซึ่งเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับปัจจุบันในส่วนนี้ จะมีความชัดเจนกว่ากฎหมายซึ่งได้ใช้มาในอดีต เพราะได้มีการบัญญัติเหตุที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างหากเป็นเหตุสุดวิสัย แต่อย่างไรก็ดีหากกรณีดังกล่าวเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้างอย่างยิ่ง นายจ้างในฐานะผู้เป็นที่พึ่งของลูกจ้างก็จำต้องรับภาระในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเต็มจำนวน หรืออย่างน้อยที่สุดให้อัตราร้อยละ 75 ของค่าจ้างที่ลูกจ้าง

¹⁸⁴ สุชาติ วิสวงค์. (2522). *กฎหมายแรงงาน*. หน้า 87 และ 88.

¹⁸⁵ วาสนา ลำดี. (2542, มกราคม). “ปัญหาการหยุดกิจการชั่วคราวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน.” *แรงงานปริทัศน์*, ปีที่ 13, ฉบับที่ 1. หน้า 17-19.

มีสิทธิได้รับ เพราะเหตุที่ว่าลูกจ้างได้ทำหน้าที่ให้นายจ้างมาโดยตลอด ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติแล้วนายจ้างก็ต้องช่วยเหลือลูกจ้างเช่นเดียวกัน

เจตนารมณ์ของกฎหมายในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สาระสำคัญนั้นมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองลูกจ้างมิให้ต้องขาดรายได้ในการดำรงชีวิตในช่วงที่หยุดการทำงาน โดยให้นายจ้างจ่ายเงินให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของค่าจ้างที่ได้รับ และให้นายจ้างแจ้งให้ลูกจ้างและพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือก่อนวันเริ่มหยุดกิจการตามวรรคหนึ่งไม่น้อยกว่าสามวันทำการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาของพนักงานตรวจแรงงานและนายจ้าง ตลอดจนให้ความคุ้มครองกับลูกจ้าง

บทบัญญัติเรื่องนี้ได้กำหนดขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในกรณีที่มีความจำเป็นต้องหยุดกิจการชั่วคราวด้วยเหตุต่างๆ ที่มีสาเหตุสุดวิสัย เช่น เครื่องจักรที่ใช้ในการประกอบกิจการชำรุด วัตถุดิบที่จะนำมาใช้ในการผลิตขาดแคลนชั่วคราว สถานประกอบการของนายจ้างถูกไฟไหม้บางส่วนหรือทั้งหมดจากความประมาทของคนงาน โรงงานหรือสถานประกอบการของนายจ้างถูกน้ำท่วมตามฤดูกาลจนนายจ้างไม่สามารถที่จะประกอบกิจการได้ เป็นต้น (แต่หากเกิดจากการที่นายจ้างไม่ทำการป้องกันตามสมควรก็จะเป็นความประมาทของนายจ้างซึ่งนายจ้างก็ต้องรับผิดชอบไม่ใช่เหตุสุดวิสัย) โดยกฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการ (ซึ่งได้แก้ไขในปี 2551 จากเดิมให้จ่ายไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับตลอดเวลาที่นายจ้างต้องหยุดกิจการนั้น) ซึ่งเงินจำนวนนี้เรียกว่า “เงินกรณีที่นายจ้างหยุดกิจการ” ก็ได้ หรือจะเรียกว่า “ค่าจ้างระหว่างหยุดงาน” ก็ได้ ตามแนวคำพิพากษาเดิมนั้น กรณีที่โรงงานของนายจ้างถูกน้ำท่วมไม่สามารถประกอบกิจการได้ชั่วคราว หรือกรณีที่โรงงานของนายจ้างถูกไฟไหม้ต้องหยุดซ่อมแซมชั่วคราวนั้นศาลฎีกาพิพากษาให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเต็ม หรือเสมือนหนึ่งมาทำงานตามปกติ เพราะนายจ้างมีหน้าที่ในการจ่ายค่าจ้าง การที่โรงงานไฟไหม้หรือน้ำท่วมไม่เป็นเหตุยกเว้นใดๆ ที่นายจ้างจะไม่จ่ายค่าจ้างซึ่งเป็นหน้าที่ของนายจ้าง การที่มาตรา 75 กำหนดไว้เช่นนี้ก็มีลักษณะทำนองเป็นการพบกันครึ่งทาง บทบัญญัติเช่นนี้มีอยู่ในกฎหมายต่างประเทศ เช่น ในกฎหมายแรงงานของประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเท่ากับร้อยละ 60 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างเคยได้รับในระหว่างที่นายจ้างต้องหยุดกิจการเป็นการชั่วคราว¹⁸⁶

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าหากนายจ้างบางคน ซึ่งเป็นนายจ้างส่วนใหญ่ถือประโยชน์จากบทบัญญัติในมาตรา 75 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณีหยุดกิจการ

¹⁸⁶ เกษมสันต์ วัฒวรรณ ข เล่มเดิม, หน้า 104.

ชั่วคราวอันมิใช่เหตุสุดวิสัย มาใช้กับกรณีเหตุสุดวิสัยโดยถือโอกาสจ่ายค่าจ้างให้ร้อยละ 75 หรือไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเพราะเกิดเหตุนี้ทั่วทั้งๆ ที่เหตุผลที่แท้จริงแล้ว คือต้องการให้ลูกจ้างไม่มีงานทำ และไม่ให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้าง อันส่งผลให้ลูกจ้างจำต้องออกจากงานไปเองเพราะไม่มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือ เหตุการณ์มหาอุทกภัยที่ผ่านมาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 ทำให้ลูกจ้างถูกลอยแพ และตกงานเป็นจำนวนมาก

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 บัญญัติว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

ถ้านายจ้างต้องหยุดกิจการด้วยเหตุสุดวิสัย นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างนั้นแต่อย่างใด ซึ่งพิจารณาได้จากคำพิพากษาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1966-24062546 บทบัญญัติมาตรา 75 กำหนดให้สิทธิแก่นายจ้างที่ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจให้สามารถหยุดดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ชั่วคราว เพื่อให้โอกาสแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว เมื่อลูกจ้างของนายจ้างยกเลิกคำสั่งซื้อจากนายจ้างเป็นจำนวนมาก หากนายจ้างยังผลิตสินค้าต่อไปย่อมเสี่ยงต่อการขาดทุนอันส่งผลกระทบอย่างมากต่อสถานะทางการเงินและความคงอยู่ของกิจการ ย่อมถือได้ว่ามีความจำเป็นตามมาตรา 75 นายจ้างสั่งหยุดกิจการและจ่ายค่าจ้างร้อยละ 50 ให้แก่ลูกจ้างได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 5266/2548 นายจ้างมีคำสั่งซื้อลดลงเป็นจำนวนมาก ย่อมไม่มีงานให้ลูกจ้างทำ ทั้งยังประสบภาวะขาดทุน เป็นหนี้ค่าวัสดุ ซึ่งหากยังคงสภาพการผลิตเท่าเดิมต่อไปก็จะส่งผลให้ขาดทุนมากยิ่งขึ้นจนต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายต้องเลิกจ้างลูกจ้างที่เหลือทั้งหมด ย่อมถือได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นที่นายจ้างสามารถสั่งหยุดกิจการบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้ การที่นายจ้างประกาศให้ลูกจ้างในแต่ละแผนกสลับกันหยุดงานครั้งละ 1 ถึง 5 วัน ย่อมเป็นธรรมต่อลูกจ้างมากกว่าที่จะให้ลูกจ้างหยุดประจำเฉพาะกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเท่านั้นก่อให้เกิดความเสมอภาคแก่ลูกจ้างทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเลือกปฏิบัติการประกาศให้ลูกจ้างหยุดงานดังกล่าวจึงชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75

คำพิพากษาฎีกาที่ 7356/2548 ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2543 ถึงวันที่ 30 สิงหาคม 2545 นายจ้างมีคำสั่งให้ลูกจ้างบางส่วนรวม 538 คน หยุดงานชั่วคราวเป็นระยะๆ จำนวน 23 ครั้ง ครั้งหนึ่งไม่เกิน 2 วัน รวม 37 วัน โดยอ้างว่ายอดสั่งซื้อสินค้าลดลง แต่ลักษณะการสั่งให้หยุดงานดังกล่าวเป็นการหยุดงานตามที่นายจ้างคาดหมายว่าจะประสบปัญหาการสั่งซื้อสินค้าของลูกจ้างซึ่งไม่มีความแน่นอน ความจำเป็นในการหยุดงานชั่วคราวดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการบริหาร

จัดการของนายจ้างเองที่ขาดการวางแผนที่ดี มิใช่เหตุจำเป็นถึงขนาดต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือชั่วคราวตามมาตรา 75 นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในวันที่นายจ้างสั่งหยุดงานเต็มจำนวน

คำพิพากษาฎีกาที่ 8678/2548 นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราว เนื่องจากประสบปัญหาขอการสั่งซื้อสินค้าลดลงมาก กรณีที่นายจ้างแบ่งลูกจ้างเป็น 3 กลุ่ม แล้วให้ลูกจ้างหมุนเวียนกันหยุด กลุ่มละ 6 วัน เป็นวิธีการลดกำลังการผลิตโดยเฉลี่ยการใช้แรงงานให้มีจำนวนน้อยลงซึ่งเป็นการหยุดกิจการวิธีหนึ่งเพื่อเป็นการลดกำลังการผลิตโดยมีระยะเวลาที่แน่นอนติดต่อกันอย่างเพียงพอสมควรโดยไม่ปรากฏว่านายจ้างเลือกปฏิบัติหรือกลั่นแกล้งลูกจ้างคนใดหรือกลุ่มเป็นการเฉพาะ ย่อมถือได้ว่าเป็นการหยุดกิจการบางส่วนเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 75

3.3.3.3 ประเด็นในเรื่องการการจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างในกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ อุทกภัยตามมาตรา 118 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

คำว่า “ค่าชดเชย” นั้น มีการกำหนดความหมายอยู่ในมาตรา 5¹⁸⁷

“ค่าชดเชย” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้าง นอกเหนือจากเงินประเภทอื่นซึ่งนายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

ค่าชดเชยจึงเป็นเงินที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเมื่อนายจ้างเป็นฝ่ายเลิกจ้าง ถ้านายจ้างมิได้เลิกจ้างลูกจ้าง แต่ลูกจ้างลาออกจากงานไป ทั้งงานไปหรือลูกจ้างถึงแก่ความตาย นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย (ซึ่งประเด็นดังกล่าวหากนายจ้างเอามาเป็นเหตุเลิกจ้างลูกจ้างในระหว่างเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ (อุทกภัย) นั้นเพราะลูกจ้างไม่มาทำงาน หรือไปหางานที่อื่นทำ ลูกจ้างย่อมได้รับค่าชดเชยจากนายจ้างเพราะลูกจ้างมิได้กระทำความผิดแต่อย่างใด)

ลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชยต่อเมื่อนายจ้างได้เลิกจ้างลูกจ้างแล้ว ถ้ายังมิได้มีการเลิกจ้างดังเช่นกรณีนายจ้างได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานให้เลิกจ้างกรรมการลูกจ้าง แต่นายจ้างยังไม่มีคำสั่งเลิกจ้างหรือบอกเลิกจ้าง ลูกจ้างยังไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าชดเชย

ในขณะเดียวกันเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวาระอื่นและมีชื่อเรียกต่างๆ กันโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างเงินจำนวนนั้นก็มีใช้ค่าชดเชย เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้างออกจากงานอาจจะมีหลายชื่อเรียกด้วยกัน เช่น เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินทุนเลี้ยงชีพ เงินสะสม เงินกองทุนสงเคราะห์ เป็นต้น ซึ่งเงินเหล่านี้เมื่อนายจ้างจะจ่ายให้แก่ลูกจ้างที่ออกงานเพราะเลิกจ้างด้วยก็ตามแต่โดยเจตนามิได้มีลักษณะที่จะจ่ายในทำนองเดียวกันกับการจ่ายค่าชดเชย เงินจำนวนดังกล่าวจึงไม่ใช่ค่าชดเชย แม้จะมีจำนวน

¹⁸⁷ แหล่งเดิม. หน้า 126-127.

มากกว่าค่าชดเชยก็ตาม โดยต้องถือหลักไว้ว่า ถ้าเงินจำนวนใดมีลักษณะในการจ่าย หลักเกณฑ์การจ่าย และเงื่อนไขการจ่ายเช่นเดียวกับค่าชดเชยแล้ว ก็ถือว่าเป็นค่าชดเชยได้ แต่ถ้าเงินจำนวนนั้นมีลักษณะการจ่าย มีวัตถุประสงค์ในการจ่ายแตกต่างไปจากค่าชดเชย เช่น นายจ้างจ่ายเงินนั้นให้แก่ลูกจ้างที่ออกจากงานไม่ว่าเกษียณอายุ ลาออกหรือตาย มิใช่จ่ายให้เฉพาะกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างเงินจำนวนนั้นก็มีใช่ค่าชดเชย ซึ่งมีตัวอย่างจากคำพิพากษาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1900/2542 ลูกจ้างมีสิทธิเลิกสัญญาจ้างได้ด้วยการลาออกจากงาน และหลังจากลูกจ้างแสดงเจตนาลาออกจากงานแก่นายจ้างแล้ว ลูกจ้างหาสิทธิถอนเจตนาได้อีกหรือไม่ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 386 วรรคสอง เมื่อลูกจ้างยื่นหนังสือขอลาออกจากงานต่อนายจ้างเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2540 โดยระบุให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2540 เช่นนี้ถือว่าการแสดงเจตนาลาออกมีผลตามกฎหมายนับแต่วันที่ลูกจ้างได้ยื่นหนังสือลาออก แม้ต่อมาลูกจ้างได้ยื่นหนังสือต่อนายจ้างขอยกเลิกหนังสือลาออกดังกล่าว ก็หาเป็นการยกเลิกหนังสือลาออกนั้นไม่ เมื่อนายจ้างอนุมัติหนังสือลาออกจากงานของลูกจ้าง การลาออกจึงมีผลนับตั้งแต่วันที่ลูกจ้างประสงค์ การที่ลูกจ้างต้องออกจากงานเพราะเหตุดังกล่าวจึงมิใช่เป็นเพราะถูกนายจ้างเลิกจ้าง นายจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2525/2544 สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาจ้างชนิดหนึ่ง เมื่อนายจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาแสดงเจตนาเลิกสัญญาแก่ลูกจ้างโดยการเลิกสัญญาแล้ว สัญญาจ้างแรงงานย่อมสิ้นสุดลงทันที และการแสดงเจตนาเลิกสัญญาหาอาจถอนได้ไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 382 วรรคสอง

ให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างดังต่อไปนี้ (มาตรา 118)

ก. ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 120 วัน แต่ไม่ครบ 1 ปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 30 วัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงาน 30 วันสุดท้าย สำหรับลูกจ้าง ซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

ข. ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 90 วัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงาน 90 วันสุดท้าย สำหรับลูกจ้าง ซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

ค. ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 6 ปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 180 วัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงาน 180 วันสุดท้าย สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

ง. ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 240 วัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงาน 240 วันสุดท้าย สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน โดยคำนวณเป็นหน่วย

จ. ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 10 ปี ขึ้นไป ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 300 วัน หรือไม่น้อยกว่า ค่าจ้างของการทำงาน 300 วันสุดท้าย สำหรับ ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน โดยคำนวณเป็นหน่วย

มาตรา 118 วรรคสอง ได้กล่าวถึงพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการเลิกจ้างไว้ 2 กรณี คือ¹⁸⁸

1. การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเพราะเหตุอื่นใด กรณีนี้หมายถึง ไม่ว่านายจ้างจะกระทำการใดๆ ก็ตามต่อลูกจ้างที่เป็นการแสดงว่านายจ้างมีเจตนาไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างนั้น เช่น ไม่ยอมให้ลูกจ้างเข้าทำงานในสถานประกอบกิจการโดยส่งยามหน้าประตูไว้ไม่ให้เข้าหรือไม่ให้ลูกจ้างประทับบัตรลงเวลาทำงาน และไม่จ่ายค่าจ้างให้ด้วย เป็นต้น ซึ่งหากเทียบเคียงกับกรณีที่นายจ้างมีเจตนาต้องการเลิกจ้างอยู่แล้ว แต่ได้อ้างเหตุผลเนื่องจากเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ ดังกล่าวนี้อาจถือได้หรือไม่ว่านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง และจำต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง (ถ้าเป็นกรณีที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงาน แต่นายจ้างยังคงจ่ายค่าจ้างตามปกติก็ไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้างแต่อย่างใด) ส่วนสาเหตุที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานนั้นจะเกิดขึ้นด้วยเหตุใดก็ตาม เช่น ไม่ว่าจะเป็นด้วยนายจ้างขาดทุนจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ในภาวะเศรษฐกิจซบเซาหรือเพราะเหตุลูกจ้างประพฤติชั่วจนนายจ้างไม่สามารถที่จะให้ทำงานต่อไปได้ หรือเพราะเหตุที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ (รวมทั้งที่ไม่ให้ทำงานเนื่องจากเกิดเหตุน้ำท่วม)

ซึ่งสามารถศึกษาได้จากตัวอย่างคำพิพากษาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1461/2542 นายจ้างมอบหมายให้ลูกจ้างเป็นผู้ดูแลและปิดเปิดสำนักงาน ต่อมานายจ้างได้ว่าจ้างบุคคลอื่นมาเป็นแม่บ้านดูแลและทำหน้าที่แทนลูกจ้าง และยังเปลี่ยนกุญแจสำนักงานจนลูกจ้างเข้าไปทำงานในสำนักงานไม่ได้ ทั้งได้เรียกเงินทดรองจ่ายกรณีฉุกเฉินคืน โดยไม่ปรากฏเหตุจำเป็นที่นายจ้างจะต้องกระทำเช่นนั้น ถือได้ว่านายจ้างมีเจตนาไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ จึงเป็นการเลิกจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6828/2543 ลูกจ้างครบเกษียณอายุตามระเบียบของนายจ้างแล้ว แต่นายจ้างกับลูกจ้างได้ตกลงกันทำสัญญาจ้างกันใหม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อเนื่องกันมาอีก 5 ฉบับ ทั้งยังขึ้นเงินเดือนให้เหมือนลูกจ้างที่ยังไม่เกษียณอายุ จึงไม่มีการกระทำใดของนายจ้างที่ไม่ให้

¹⁸⁸ แหล่งเดิม. หน้า 130.

ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด ถือไม่ได้ว่านายจ้างได้เลิกจ้างลูกจ้างในวันครบเกษียณอายุ นายจ้างจึงไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้ในกรณีเกษียณอายุนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1120/2544 การที่นายจ้างให้ลูกจ้างพ้นจากการเป็นพนักงานเนื่องจากลูกจ้างไม่ผ่านการทดลองงาน ถือเป็นการเลิกจ้างตามความหมายแห่งบทบัญญัติมาตรา 118 วรรคสองด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ 62982545 หนังสือของนายจ้างที่มีไปยังลูกจ้างระบุว่า “เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและปัญหาค่าใช้จ่ายสูงเกินรายได้ ทำให้บริษัทมีความจำเป็นต้องลดค่าใช้จ่ายไม่สามารถจ้างท่านในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ท่านได้รับอยู่ได้ จึงขอให้ท่านลาออกจากงานมีผลตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม 2543 เป็นต้นไปโดยบริษัทยินดีจ่ายค่าชดเชยให้ท่านตามกฎหมายแรงงาน” เป็นกรณีที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไป และไม่จ่ายค่าจ้างให้เนื่องจากเหตุอื่นใด จึงเป็นการเลิกจ้างลูกจ้างตามมาตรา 118 วรรคสอง

2. กรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ กรณีนี้หมายถึง นายจ้างมิได้มีเจตนาแท้จริงที่จะไม่จ้างลูกจ้างดังเช่นกรณีแรกแต่เป็นกรณีที่นายจ้างไม่มีงานให้ลูกจ้างทำหรือไม่อาจประกอบกิจการต่อไปได้ เช่น โรงงานถูกไฟไหม้หมด ไม่สามารถที่จะระดมทุนดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือนายจ้างถูกสั่งปิดกิจการโดยไม่มีกำหนด เป็นต้น กรณีนี้แม้นายจ้างจะไม่ได้บอกเลิกจ้างลูกจ้าง ก็ต้องถือเป็นการเลิกจ้างลูกจ้างด้วย

ซึ่งมีตัวอย่างจากคำพิพากษาฎีกาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1363/2525 นายจ้างให้ลูกจ้างไปทำงานกับอีกบริษัทหนึ่งโดยลูกจ้างไม่ยินยอม แม้การทำงานของลูกจ้างในบริษัทใหม่จะเป็นงานลักษณะเช่นเดิม ในสถานที่เดิม ก็เป็นงานของบริษัทใหม่ ลูกจ้างมิได้ทำงานให้แก่นายจ้างเดิม ถือว่านายจ้างให้ลูกจ้างออกจากงานเป็นการเลิกจ้าง นายจ้างจึงต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2560/2529 นายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว โดยเหตุที่โรงงานไฟไหม้เนื่องแต่เหตุสุดวิสัย ต่อมานายจ้างให้ลูกจ้างไปทำงานกับบริษัทอื่นซึ่งประกอบกิจการทำนองเดียวกัน แต่ลูกจ้างไม่ยอมไปทำ การที่นายจ้างปิดกิจการมาเป็นเวลาปีเศษและไม่แน่ว่าจะปิดเมื่อใด พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเลิกจ้างลูกจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2546/2537 การที่นายจ้างส่งโอนลูกจ้างไปทำงานบริษัทสาขาที่เมืองฮ่องกงเป็นการเปลี่ยนตัวนายจ้างไปยังบริษัทที่เมืองฮ่องกงซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากนายจ้างเดิม โดยให้ลูกจ้างไปทำสัญญากับบริษัทใหม่ ให้ตำแหน่งของบริษัทนายจ้างเดิมสิ้นสุดลง ทั้งได้จ้างบุคคลอื่นเข้าทำงานแทน เช่นนี้ เป็นการโอนสิทธิของนายจ้างไปยังบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 577 จะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างด้วยจึงจะกระทำได้

เมื่อลูกจ้างไม่ยินยอมโดยไม่ทำสัญญาจ้างฉบับใหม่กับบริษัทที่เมืองฮ่องกง แต่นายจ้างก็ให้ลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งและจ้างบุคคลอื่นเข้าทำงานแทนจึงเป็นเรื่องที่นายจ้างเลิกจ้างซึ่งนายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 9783/2539 การเลิกจ้างตามบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นมีความหมายว่าเป็นการที่นายจ้างไม่มีงานให้ลูกจ้างทำงานต่อไปโดยเด็ดขาดโดยไม่จ่ายค่าจ้างให้ด้วย ซึ่งสภาพความเป็นนายจ้างและลูกจ้างสิ้นสุดลงไม่ใช่เรื่องให้ลูกจ้างหยุดงานเพียงชั่วคราว ซึ่งสภาพความเป็นลูกจ้างและนายจ้างยังไม่สิ้นสุดและลูกจ้างยังมีสิทธิได้รับค่าจ้าง ถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างระหว่างให้หยุดงานชั่วคราว ลูกจ้างก็มีสิทธิเรียกเอาค่าจ้างนั้นได้ ส่วนข้อความที่ว่า “ไม่ว่าเพราะเหตุอื่นใด” ในกฎหมายดังกล่าวนั้นก็หมายถึงมูลเหตุของกรณีที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปโดยเด็ดขาดโดยไม่จ่ายค่าจ้างนั่นเอง มิใช่กรณีที่นายจ้างให้หยุดงานชั่วคราวหรือพักงานแต่อย่างใด เช่นนี้การที่นายจ้างสั่งพักงานลูกจ้างเพื่อรอการลงโทษจนกว่าคดีอาญาที่ลูกจ้างต้องหว่าลัทธิภัยของนายจ้างจะถึงที่สุดนั้น นับว่าให้ลูกจ้างหยุดงานเป็นการชั่วคราว สภาพความเป็นนายจ้างลูกจ้างยังมีต่อไป ไม่ใช่เป็นกรณีที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปโดยเด็ดขาด เพราะเมื่อคดีถึงที่สุดปรากฏว่าลูกจ้างไม่มีความผิด นายจ้างก็ต้องรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานต่อไปเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยเลิกจ้างและจ่ายค่าจ้างระหว่างพักงานให้แก่ลูกจ้าง เพราะการที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานนั้นเนื่องมาจากฝ่ายนายจ้างเองไม่ยอมมอบงานให้ทำ แต่นายจ้างต้องมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง การสั่งพักงานลูกจ้างจึงไม่เป็นการเลิกจ้างตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 3086/2545 ลูกจ้างมิได้ทำงานให้แก่นายจ้างตั้งแต่วันที่เจ้าของกิจการที่ตั้งสำนักงานของนายจ้างมาตัดน้ำ ตัดไฟ และปิดสำนักงานซึ่งเป็นเหตุให้นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ถือว่านายจ้างได้เลิกจ้างลูกจ้างตามมาตรา 118 วรรคสอง แล้วตั้งแต่วันที่ดังกล่าว มิใช่วันที่ถึงกำหนดจ่ายค่าจ้างคราวต่อมา

ข้อยกเว้นที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามมาตรา 118 มี 2 กรณีคือ

1. ลูกจ้างซึ่งมีระยะเวลาในการทำงานน้อย ซึ่งหมายถึงลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมาแล้วไม่ครบ 120 วัน
2. ลูกจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น ลูกจ้างประเภทนี้นายจ้างจะต้องทำสัญญาจ้างกันไว้เป็นหนังสือตั้งแต่เมื่อเริ่มจ้างว่าเป็นวันที่เท่าใด เอนโดปีใดและกำหนดวันที่สิ้นสุดการจ้างไว้ว่าเป็นวันที่เท่าใดเดือนใดปีใด ซึ่งสัญญาจ้างที่จะมีผลทำให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามมาตรานี้จะต้องเป็นสัญญาจ้างที่ให้ลูกจ้างทำงานประเภทหนึ่งประเภทใดใน 3 ประเภทดังต่อไปนี้ คือ

(1) ทำงานตามโครงการ ซึ่งงานตามโครงการนั้นต้องไม่ใช่งานตามปกติของธุรกิจ หรือการค้าของนายจ้างโดยมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงานที่แน่นอน

(2) ทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว ซึ่งมีกำหนดการสิ้นสุดหรือความสำเร็จของงาน

(3) ทำงานที่เป็นไปตามฤดูกาล ซึ่งได้จ้างในช่วงระยะเวลาของฤดูกาลนั้น งานทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวจะต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี

ลูกจ้างที่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาประเภทดังกล่าวแม้จะทำงาน เกิน 120 วัน เมื่อนายจ้างเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้

กรณีที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างแล้วไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ตามมาตรา 119 กฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีกรณีดังต่อไปนี้

นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งเลิกจ้างในกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้

(1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา แก่นายจ้าง

(2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

(3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

(4) ผ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือระเบียบหรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่ จำเป็น ต้องตักเตือน หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้ กระทำผิด

(5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ในกรณี (6) ถ้าเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษต้องเป็นกรณี ที่เป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

การเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยตามวรรคหนึ่ง ถ้านายจ้างไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงอันเป็น เหตุที่เลิกจ้างไว้ในหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างหรือไม่ได้แจ้งเหตุที่เลิกจ้างให้ลูกจ้างทราบในขณะที่ เลิกจ้าง นายจ้างจะยกเหตุขึ้นอ้างในภายหลังไม่ได้

บทบัญญัติเรื่องข้อยกเว้นที่นายจ้างจะไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อกระทำความผิด ตามมาตรา 119 นี้ เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญมากที่สุดและเป็นบทบัญญัติที่มีคำพิพากษากฎีกา มากที่สุดในบรรดาบทบัญญัติในกฎหมายแรงงานทุกฉบับ เมื่อพิจารณา มาตรา 118 แล้วจะเห็นได้ ว่า โดยหลักการเมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ดังนั้น เหตุที่

นายจ้างจะอ้างเพื่อไม่จ่ายค่าชดเชยจะต้องเป็นเรื่องที่นายจ้างเป็นฝ่ายยกขึ้นอ้างจากความผิดที่ลูกจ้างได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดใน 6 ข้อตามที่บัญญัติไว้หรือไม่ เพียงไร

เหตุที่นายจ้างจะอ้างมาตรานี้ ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนใน มาตรา 17 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจ้าง ถ้านายจ้างไม่ได้ระบุเหตุผลไว้ในหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง นายจ้างจะยกเหตุตามมาตรา 119 ขึ้นอ้างในภายหลังไม่ได้”

เมื่อบทบัญญัติในมาตรา 17 วรรคสามกำหนดไว้เช่นนี้ก็เท่ากับกำหนดว่าเหตุที่นายจ้างจะยกขึ้นเพื่ออ้างในกรณีที่จะไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 119 จะต้องเป็นเหตุที่ระบุไว้ในหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างเท่านั้น ดังนั้น ถ้านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างด้วยวาจาหรือโดยปริยายด้วยการแสดงออกต่างๆ (เช่น สั่งยามรักษาการณ์ไม่ให้ลูกจ้างเข้ามาทำงานในโรงงาน) นายจ้างก็น่าที่จะยกข้ออ้างตามมาตรา 119 ขึ้นต่อสู้เมื่อลูกจ้างไปฟ้องเรียกค่าชดเชยที่ศาลแรงงานมิได้

อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้วินิจฉัยในเชิงให้โอกาสแก่นายจ้างซึ่งมิได้บอกเลิกจ้างเป็นหนังสือว่า “ถ้านายจ้างประสงค์จะยกเหตุตามมาตรา 119 ขึ้นอ้างเป็นข้อปฏิเสธไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย นายจ้างจะต้องแจ้งเหตุนั้นให้ลูกจ้างทราบขณะบอกเลิกจ้างด้วยวาจา” (คำพิพากษาฎีกาที่ 7047/2542 และ 95/2543)

อนึ่งเหตุผลที่นายจ้างระบุไว้ในหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างนั้นต้องเป็นเหตุผลที่เกิดขึ้นจริง เป็นเหตุที่ใกล้ชิดกับการเลิกจ้าง และเป็นเหตุที่นายจ้างต้องเลิกสัญญาจ้างกับลูกจ้าง (ถ้าเป็นเหตุที่เกิดขึ้นมาแล้วนาน 2 ปี 3 ปี นายจ้างก็ทราบดี แต่ภายหลังนายจ้างเกิดไม่ชอบใจลูกจ้างกรณีอื่น นายจ้างทราบดีแต่มิได้ลงโทษลูกจ้างแต่อย่างใด ถือว่าเป็นเหตุที่นายจ้างได้ให้อภัยแก่ลูกจ้างนั้นแล้ว)¹⁸⁹

3.3.3.4 กรณีมาตรา 5 ในเรื่องคำนิยามศัพท์คำว่า “ค่าจ้าง”

ตามความหมายในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน จ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาดำเนินการปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁸⁹ แหล่งเดิม, หน้า 138.

เงินใดจะเป็นค่าจ้างหรือไม่นั้นจะต้องดูเจตนาและลักษณะการจ่ายประกอบ ดังนี้

- 1) เป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้าง
- 2) จ่ายเพื่อเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันเวลาปกติ รวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุด และวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน

3) การจ่ายไม่คำนึงถึงประโยชน์ที่ลูกจ้างจะนำไปใช้และไม่มีเงื่อนไขในการจ่าย

4) ต้องไม่ใช่เงินรางวัลหรือสวัสดิการหรือเงินจูงใจ

ดังนั้นเงินทุกชนิดที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างแม้ระหว่างที่หยุดกิจการอันเนื่องมาจากภัยพิบัติธรรมชาติ (อุทกภัย) ก็ถือว่าเป็นค่าจ้างต้องนำมาเป็นฐานในการคำนวณในการส่งเงินสมทบของลูกจ้างผู้ประกันตนทั้งสิ้นหากไม่นำมาคำนวณนายจ้างก็ถือว่ากระทำผิดและมีความผิดตามกฎหมาย ดังนั้นทำให้ลูกจ้างและนายจ้างไม่อาจตกลงกันไม่นำเงินที่จ่ายให้ในระหว่างประสบภัยธรรมชาติมาคำนวณรวมเพื่อส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมมิได้

3.3.4 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533¹⁹⁰

ในพระราชบัญญัติประกันสังคมจะกล่าวถึงประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

3.3.4.1 ประเด็นที่ 1 ในเรื่องการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33

มาตรา 33 ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป

3.3.4.2 ประเด็นที่ 2 ในเรื่องการจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 46

มาตรา 46 ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยกรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตรฝ่ายละเท่ากัน ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

¹⁹⁰ สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). การเริ่มต้นและประกาศใช้พระราชบัญญัติประกัน. สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2555, จาก www.sso.go.th/library/sites/all/themes/library/web_content/.../8.pdf

สำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง

การกำหนดอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้กำหนดโดยคำนึงถึงประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา 24

ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แต่ละคนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนแต่ละคนสำหรับเศษของเงินสมทบที่มีจำนวนตั้งแต่ห้าสิบสตางค์ขึ้นไปให้นับเป็นหนึ่งบาท ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง ในกรณีที่ผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายรายให้คำนวณเงินสมทบจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายได้ดังนี้

กฎหมายประกันสังคม (Social Security Law) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยให้ลูกจ้างหรือผู้สมัครเข้าประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบ เพื่อใช้กองทุนดังกล่าวเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและผู้สมัครเข้าประกันตนได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ทุพพลภาพ และว่างงาน รวมทั้งการสงเคราะห์บุตร ซึ่งจะทำให้ชีวิตของลูกจ้างและสังคมมีความมั่นคงขึ้น

ผู้ประกันตน คือ ลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ถึง 60 ปีบริบูรณ์ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จะตกเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้ทันทีที่เข้าทำงานเป็นลูกจ้าง ทั้งนี้จนกว่าจะพ้นจากการเป็นลูกจ้างของนายจ้างดังกล่าว (มาตรา 33)

หน้าที่ของนายจ้าง

1. การยื่นและแจ้งแบบรายการ นายจ้างมีหน้าที่

ก. ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อผู้ประกันตน อัตราค่าจ้างและข้อความอื่นตามแบบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนด (แบบ สปส.1-02) ต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วันนับแต่วันที่อยู่ในข่ายบังคับ

ข. แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการแสดงรายชื่อผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (มาตรา 45)

ค. ยื่นขอรับใบแทนหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนประกันสังคมที่สูญหายถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ภายใน 15 วันนับแต่ทราบการสูญหาย ฯลฯ นั้น (มาตรา 45)

2. การหักและส่งเงินสมทบ นายจ้างมีหน้าที่

ก. หักค่าจ้างลูกจ้างผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่นายจ้างได้จัดสวัสดิการให้ลูกจ้างก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ ถ้าสวัสดิการนั้นมีกรณีใดที่จ่ายในอัตราสูงกว่าประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายนี้ นายจ้างมีสิทธิขอส่วนลดอัตราเงินสมทบได้ เมื่อนำระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน สัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ที่กำหนดสวัสดิการเช่นนั้นไปแสดงต่อคณะกรรมการประกันสังคม (มาตรา 55)

ข. ออกเงินสมทบของนายจ้างในจำนวนเดียวกับที่หักไว้จากลูกจ้างตามข้อ ก.

ค. นำส่งเงินสมทบส่วนที่หักจากลูกจ้างตาม ก. และส่วนที่นายจ้างออกสมทบตามข้อ ข. ให้แก่สำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่หักค่าจ้างไว้พร้อมยื่นรายการแสดงการส่งเงินสมทบตามแบบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนด (มาตรา 47) หากไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของนายจ้างหรือส่วนที่หักจากค่าจ้างหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในกำหนดเวลา นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่ม ร้อยละ 2 ต่อเดือนของเงินที่ยังมิได้นำส่งหรือส่งไม่ครบจำนวนนั้น นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่ง (มาตรา 49)

3. การจัดเก็บทะเบียนผู้ประกันตน นายจ้างต้อง

ก. จัดให้มีทะเบียนผู้ประกันตน ตามแบบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนด

ข. เก็บรักษาทะเบียนผู้ประกันตนไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมตรวจได้ (มาตรา 84)

4. การอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ นายจ้างจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ สอบถาม คั่น เรียก ยึด หรืออายัดทรัพย์สินในสถานประกอบการ (มาตรา 80 และมาตรา 81)

5. การกรอกและส่งแบบสำรวจ นายจ้างต้อง

ก. กรอกรายการในแบบสำรวจปัญหาและข้อมูลด้านแรงงานทุกข้อตามความเป็นจริง

ข. ส่งแบบสำรวจที่ได้กรอกรายการแล้วคืนภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 31)

หน้าที่ของผู้ประกันตน (ลูกจ้าง)

1. ต้องจ่ายเงินสมทบ (โดยนายจ้างเป็นผู้หักและจัดส่ง) ให้แก่สำนักงานประกันสังคมทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง (มาตรา 46 และมาตรา 47)

2. ต้องมีและเก็บบัตรประกันสังคม (มาตรา 36)

3. ต้องเข้ารับบริการทางการแพทย์ในสถานพยาบาลที่ได้กำหนดไว้ (มาตรา 59)
4. ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของแพทย์ (มิฉะนั้นอาจได้ประโยชน์ลดลง) (มาตรา 60)
5. ต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานะบุคคลของตนเองและคู่สมรส รวมทั้งให้เอกสารที่เกี่ยวข้องด้วย (มาตรา 34)

6. ในกรณีที่ประสงค์จะให้บุคคลใดได้รับค่าทำศพ หรือเงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ผู้ประกันตนนั้นต้องทำหนังสือระบุชื่อบุคคลนั้นไว้ว่าให้เป็นผู้จัดการศพหรือเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แล้วแต่กรณี (มาตรา 73)

7. ต้องอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตรวจตราและควบคุม (มาตรา 80 และมาตรา 81)

การสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตนและการเข้าเป็นผู้ประกันตนต่อ¹⁹¹

ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน (ถูกหักค่าจ้างเพื่อส่งเป็นเงินสมทบกองทุนประกันสังคม) แล้วหากต่อมาสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง (ลาออกหรือถูกเลิกจ้าง) ความเป็นผู้ประกันตนก็จะสิ้นสุดลงด้วย มีผลทำให้สิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนสิ้นไป แต่หากกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถมาทำงานให้นายจ้างได้เนื่องจากเกิดเหตุภัยพิบัติจากธรรมชาติ เช่น กรณีที่เกิดมหาอุทกภัยปลายปี 2554 ที่ผ่านมา จะถือว่าลูกจ้างขาดจากการเป็นลูกจ้าง และผู้ประกันตนหรือไม่ อย่งไรก็ตาม ผู้ประกันตนซึ่งได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขเวลาที่ก่อให้เกิดสิทธิตามกฎหมาย ในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ก็ยังมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนต่อไปอีก 6 เดือน หรือตามระยะเวลาที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกิน 12 เดือน นับแต่วันที่สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างนั้น (มาตรา 38)

ลูกจ้างที่สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างดังกล่าวหากได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 12 เดือนและประสงค์จะประกันตนต่อไป ก็ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมตามระเบียบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนดภายใน 6 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน และจะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเดือนละครั้งภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป (มาตรา 39)

ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาของความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุด

คำพิพากษาฎีกาที่ 5608/2544 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ออกมาใช้บังคับโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น บทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดเงื่อนไขให้บุคคลดังกล่าวต้องสิ้นสิทธิจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดว่าต้องเป็นกรณีกระทำโดยเจตนาเท่านั้น

¹⁹¹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ ข เล่มเดิม. หน้า 509.

ตามมาตรา (4) ที่บัญญัติให้ความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 สิ้นสุดลงเมื่อผู้ประกันตนไม่ส่งเงินสมทบ 3 เดือนติดต่อกัน จึงหมายถึงกรณีที่ผู้ประกันตนไม่ส่งเงินสมทบโดยจงใจหรือไม่มีพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งผู้ประกันตนต้องรับผิดชอบ เมื่อลูกจ้างผู้ประกันตนไม่ทราบมาก่อนว่านายจ้างยกเลิกการส่งเงินสมทบแทนลูกจ้าง และผู้ประกันตนไม่ได้จงใจไม่ส่งเงินสมทบ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งลูกจ้างผู้ประกันตนต้องรับผิดชอบ ความเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างจึงยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 41 (4)¹⁹²

จากหลักกฎหมายและเนื้อหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเกี่ยวกับความเป็นผู้ประกันตนนั้น จะสิ้นสุดลงหรือไม่หากนายจ้างมิได้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมให้ลูกจ้าง เพราะเหตุภัยพิบัติธรรมชาติอันเนื่องมาจากอุทกภัย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าความเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างยังมีอยู่ และควรจะควั่น ผ่อนผัน หรือขยายระยะเวลาส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติอันเนื่องมาจากอุทกภัย หรือเหตุอื่นใดที่มีอาจคาดหมายได้

¹⁹² แหล่งเดิม.