



Received: October 1, 2024

Revised: July 30, 2025

Accepted: September 3, 2025

การจ่ายเงินแก่ลูกจ้างในช่วงหยุดกิจการชั่วคราวในสถานการณ์โรคโควิด-19¹

Pay During Temporary Layoff Under the COVID-19 Crisis

จิราพร สุทันกิตระ (Jiraporn Sudhankitra)²

E-mail: s_jiraporn@yanoo.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและทบทวนแนวคิดทฤษฎี มาตรฐานระหว่างประเทศ กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวกับจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราว 2) วิเคราะห์แนวทางการตีความและการบังคับใช้การจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 และ 3) ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาปัจจุบัน และป้องกันการระบาดของโรคอื่น ๆ และเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดมาก่อน ผลการวิจัย พบว่า โดยหลักการแล้วมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมาตรการในการเยียวยาลูกจ้างที่ว่างงานจากผลกระทบของการระบาดของโรคโควิด-19 มีความสอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศ และสามารถให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่นายจ้างและลูกจ้างได้ แต่พบว่า ยังมีปัญหาบางประการในการตีความและการบังคับใช้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้แก้ไขถ้อยคำในวรรคหนึ่ง ดังนี้ “ในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องพักงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างเป็นการชั่วคราวด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดทางธุรกิจที่สำคัญ อันมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการของนายจ้าง จนทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบ

¹ บทความนี้เรียบเรียงมาจากงานวิจัยเรื่อง “การจ่ายเงินในช่วงหยุดกิจการชั่วคราวในสถานการณ์โควิด-19” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2566

² สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

(School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University)



กิจการได้ตามปกติ ซึ่งมีใช้เหตุสุดวิสัยให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน ณ สถานที่จ่ายเงินตามมาตรา 55 และภายในกำหนดเวลาการจ่ายเงินตามมาตรา 70 (1) และเพิ่มเติมวรรค สอง ดังนี้ การหยุดกิจการที่มีระยะเวลานานกว่า 90 วัน ให้ลูกจ้างมีสิทธิเลิกสัญญากับนายจ้างได้ โดยปฏิบัติตามมาตรา 17 และมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือในอัตราค่าชดเชยตามมาตรา 118”

คำสำคัญ การหยุดกิจการชั่วคราว การคุ้มครองแรงงาน การพักงาน การลดชั่วโมงทำงาน

Abstract

The objectives of this study are as follows: 1) To study and review theoretical concepts. international standards laws and measures regarding payments to employees during a temporary shutdown of business. 2) To analyze guidelines for interpreting and enforcing payments to employees during a temporary shutdown of business according to Section 75 of the Labor Protection Act B.E. 2541 during the COVID-19 outbreak. and 3) To study and suggest ways to improve the law to make it clearer and consistent with international labor standards and the spirit of labor law. To use as a guideline for solving current problems. and prevent the spread of other diseases and events that may occur unexpectedly. The study found that, overall, Section 75 of the Labor Protection Act B.E. 2541 and measures to provide compensation to unemployed employees from the effects of the COVID-19 outbreak It is consistent with international measures. and can provide protection and fairness to employers and employees However, it was found that there were still some problems in interpretation and enforcement. It is, therefore, proposed to amend the words in the first paragraph as follows: “In the case where the employer needs to temporarily suspend or reduce the working hours of the employees for any important business reason that affects the employer's business operations which affects the employer's business operations to the extent that the employer is unable to operate the business as usual which is not a force majeure event, the employer must pay the employee not less than 50 percent of the working day wages that the employee received before the employer ceased business throughout the period that the employer did not allow the employee to work at the place of payment according to Section 55 and within



the time period for payment according to Section 70 (1).” And add paragraph two as follows:
“For a shutdown of business that lasts longer than 90 days, the employee has the right to terminate the contract with the employer by complying with Section 17 and is entitled to receive financial assistance at the compensation rate according to Section 118.”

Keywords: Temporary business closure, Labor protection, Temporary layoff, Working hours reduction

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การหยุดกิจการชั่วคราวเป็นมาตรการหนึ่งที่นายจ้างใช้เมื่อการประกอบธุรกิจประสบปัญหา มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีเจตนารมณ์ให้นายจ้างได้แก้ไขปัญหาในการดำเนินกิจการที่ประสบปัญหา ขณะเดียวกันก็ช่วยให้ลูกจ้างไม่ต้องถูกเลิกจ้างและยังได้รับการเยียวยาในระหว่างที่นายจ้างหยุดกิจการด้วย มาตรการนี้มีบทบาทสำคัญมากในระหว่างที่มีวิกฤตการณ์ ดังจะเห็นได้จากการหยุดกิจการชั่วคราวของนายจ้างจำนวนมากในช่วงมหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 (ประภัสสร รัตนวิเชียร, 2016) และระหว่างการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ผ่านมา (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย [ทีดีอาร์ไอ], 2564) จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติร่วมกับหน่วยงานพันธมิตร (TDRI, UNICEF, World Bank และ UN Data Group) ซึ่งได้ทำการสำรวจเกี่ยวกับผลกระทบสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 พบว่า จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 กิจการที่ได้รับคำสั่งจากภาครัฐ^๑ ให้ปิดกิจการ คิดเป็นร้อยละ 27.6 และกิจการที่ไม่ใช่กิจการที่รัฐบาลได้สั่งให้ปิดเป็นการเฉพาะแต่นายจ้างตัดสินใจปิดกิจการเอง คิดเป็นร้อยละ 58.9 เนื่องจากการระบาดของโควิด-19 และมาตรการของรัฐบาลส่งผลต่อปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการจัดการของกิจการเหล่านี้ในหลายด้านทำให้นายจ้างจำนวนมากที่ยังไม่ต้องการเลิกกิจการได้เลือกใช้การหยุดกิจการชั่วคราวเพื่อลดค่าจ้าง โดยมีสถานประกอบการหยุดชั่วคราว 4,400 แห่ง กระทบลูกจ้าง จำนวน 8.9 แสนคน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย [ทีดีอาร์ไอ], 2564)

จากการศึกษาแนวคำพิพากษา พบว่า กฎหมายการหยุดกิจการชั่วคราวของไทยจะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยเหลือนายจ้างและเยียวยาลูกจ้างได้ดี เนื่องจากศาลได้วางหลักในการวินิจฉัยโดยคำนึงถึงการคุ้มครองลูกจ้างและความสุจริตของนายจ้าง แต่เมื่อศึกษาบททบทวนวรรณกรรมก็พบว่า บทบัญญัตินี้มีปัญหาบางประการในการตีความและการบังคับใช้ นอกจากนี้ การหยุดกิจการชั่วคราวของนายจ้างมิได้เป็นการหยุดกิจการที่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเสมอไปทุกกรณี จึงต้องมีการวิเคราะห์ว่าจะนำกฎหมายใดมาบังคับใช้ การระบาดของโควิด-19 เป็นวิกฤติที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน จึงมีประเด็นมีปัญหามากหลายประการที่จะต้องพิจารณาในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการของ



นายจ้าง ประเด็นเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ไม่อาจเยียวยาลูกจ้างอย่างเป็นธรรมและนายจ้างเองไม่อาจใช้มาตรการนี้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้หากไม่ได้รับการแก้ไขย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะวิเคราะห์ให้เห็นว่า ในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในช่วงสถานการณ์โควิด-19 ว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่มีความครอบคลุมต่อปัญหาและสามารถตอบสนองและสอดคล้องกับการคุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างอย่างเป็นธรรม ตามหลักการของกฎหมายแรงงานได้เพียงใด และหาแนวทางแก้ไขปัญหาก่อให้เกิดขึ้นอีกทั้งป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาและทบทวนแนวคิดทฤษฎี มาตรฐานระหว่างประเทศ กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราว
2. วิเคราะห์แนวทางการตีความและการบังคับใช้การจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19
3. ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาปัจจุบัน และป้องกันการระบาดของโรคอื่น ๆ และเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดมาก่อน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบแนวคิดทฤษฎี มาตรฐานระหว่างประเทศ กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราว
2. ทราบแนวทางการตีความและการบังคับใช้มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราวในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19
3. เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากเป็นแนวทางในการปัญหาปัจจุบัน การระบาดของโรคอื่น ๆ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดมาก่อน โดยมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแรงงานตามบทบัญญัตินี้และสอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานต่อไป
4. จะนำผลไปเสนอหรือเผยแพร่ต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาองค์กรนายจ้าง และสหพันธ์แรงงานลูกจ้าง



วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เช่น หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความ วารสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง ตัวบทกฎหมายของไทยและกฎหมายต่างประเทศ และเอกสารอื่น ๆ ในรูปของข้อมูลเอกสารและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยศึกษาปัญหาทางกฎหมายแรงงานในช่วงโรคโควิด-19 จากข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร หนังสือกฎหมายแรงงาน ตัวบทกฎหมาย บทความเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาจากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จากนั้นนำปัญหาดังกล่าวมาเขียนเป็นปัญหาข้อกฎหมายด้วยแล้วนำทฤษฎีต่าง ๆ มาวิเคราะห์และอภิปรายผล เพื่อหาปัญหาและคำตอบของปัญหาสรุปเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการอ้างอิง โดยจะนำข้อมูลที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้ามาแล้วนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) พร้อมกับการนำเสนอโดยการเขียนบรรยายและอธิบาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้และนำมาสรุปผลโดยการอธิบายเชิงพรรณนา

สรุปการวิจัยและอภิปรายผล

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization – ILO) ที่เกี่ยวกับการหยุดกิจการชั่วคราว มี 3 ฉบับ คือ 1) อนุสัญญาการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการว่างงาน 1998 (ฉบับที่ 168) (ILO, 2020) (Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988) (No. 168) มาตรา 10 (2) (b)³ ระบุให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่สูญเสียรายได้จากการที่ไม่ได้ทำงาน ในกรณีนายจ้างลดชั่วโมงทำงานปกติ หรือถูกพักงานหรือรายได้ลดลงจากการที่นายจ้างพักงานชั่วคราวหรือหยุดโดยยังไม่ได้เลิกสัญญาจ้างแรงงานอันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีหรือโครงสร้าง และมาตรา 15 กำหนดอัตราการเยียวยาแก่ลูกจ้างในรูปแบบของการจ่ายเงินเป็นงวดแก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างเคยได้หรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁴ 2) ข้อเสนอว่าด้วยการจ้างงานและงานที่มีคุณค่าเพื่อสันติภาพและการฟื้นฟู 2017 (No. 205) (Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation, 2017) (No. 205) ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้นภัยพิบัติของโรคโควิด-19 นายจ้างต้องหาวิธีแก้ไขต้องการแรงงานของนายจ้างลดลงเป็นครั้งแรก หากนายจ้างใช้มาตรการลดชั่วโมงการทำงานปกติชั่วคราว ควรพิจารณาค่าชดเชยบางส่วนสำหรับการสูญเสียค่าจ้างสำหรับชั่วโมงทำงานปกติที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน โดยให้ได้รับทุนสนับสนุนทางการเงินจากรัฐด้วย ซึ่งจะต้องครอบคลุมทั้งการสูญเสียรายได้

³ Article 10 2.

⁴ Article 15 1.



เนื่องจากการไม่ได้ทำงานอันเป็นผลจากการลดชั่วโมงการทำงานปกติ และการไม่ได้รับค่าจ้างเลยจากการหยุดทำงานชั่วคราว (Niklas Selberg, 2020) และ 3) กรอบนโยบายเพื่อจัดการกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากวิกฤตโควิด-19 โดยมีเป้าหมายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการระบาดใหญ่ และช่วยให้ประเทศต่าง ๆ พึ่งตัวจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 (A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis) กำหนดหลักการสำคัญ เพื่อใช้เป็นแนวทางจัดการปัญหาด้านแรงงานจากวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (ILO, 2020)

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่นำมาใช้ในการคุ้มครองลูกจ้างในการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างที่นายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว โดยศึกษาจากประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และฟินแลนด์ พบว่า **ประเทศญี่ปุ่น** มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างหยุดงานไว้ในมาตรา 26 พระราชบัญญัติมาตรฐานแรงงาน ค.ศ. 1947 (the Labor Standards Act 1947) เมื่อ “นายจ้างให้ลูกจ้างหยุดงาน” กฎหมายกำหนดให้ “นายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง (allowance for absence from work) อย่างน้อยเท่ากับร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน” หากการหยุดงานนั้น “เป็นผลสืบเนื่องมาจากนายจ้าง”⁵ ว่ามีความหมายรวมถึงอุปสรรคต่าง ๆ ด้านการจัดการและการบริหารที่เป็นผลมาจากการจัดการของนายจ้าง ทำให้กิจการของนายจ้างต้องหยุดชะงัก ครอบคลุมถึงสิ่งที่อยู่ในขอบเขตซึ่งนายจ้างบังคับควบคุมได้ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากภายนอกแต่หากมูลเหตุที่แท้จริงเกิดจากสิ่งที่อยู่ในขอบเขตที่นายจ้างบังคับควบคุมได้ก็ถือว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากนายจ้างด้วย (Yusaku Akasaki, 2020) ไม่รวมเหตุสุดวิสัยเพราะเป็นเหตุสุดวิสัยเป็นเหตุการณ์นอกขอบเขตธุรกิจของนายจ้าง แต่นายจ้างต้องพิจารณาใช้มาตรการอื่นก่อนที่จะสั่งให้ลูกจ้างหยุดงาน โดยพิจารณาขอบเขตของมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและสมเหตุสมผลสำหรับการดำเนินธุรกิจต่อไปโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในสถานการณ์ทางธุรกิจด้วย (Ministry of Health Labor and Welfare, 2020) จากการระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งมีกิจการที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานจำนวนมากและมีปัญหาในเรื่องการจ่ายค่าจ้างสำหรับลูกจ้างที่ไม่ได้ทำงาน กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ได้ประกาศหลักเกณฑ์สำหรับการให้ลูกจ้างหยุดงานเนื่องจาก “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 26 พระราชบัญญัติมาตรฐานแรงงาน ค.ศ. 1947 ไว้ (Ministry of Health Labor and Welfare, 2022) เพื่อความชัดเจนว่ากรณีใดเป็นการไม่ได้ทำงานจากเหตุสุดวิสัย สหราชอาณาจักร มี The Employment Rights Act 1996 มีบทบัญญัติให้นายจ้างและให้ลูกจ้างพนักงานชั่วคราว (temporary lay-off) หรือลดเวลาการทำงานของลูกจ้าง (shorted-time work) ได้ (Anne Morris, 2021) โดยทำงานจะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างเสียก่อน เหตุที่นายจ้างไม่มีงานเพียงพอให้ลูกจ้างกฎหมายกำหนดไว้ 2 กรณีคือ การลดลงของข้อกำหนดของธุรกิจของนายจ้างสำหรับงานประเภทที่ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องทำ หรือ

⁵ Labor Standard Law of Japan 1947 Article 26.



เหตุอื่นใดที่กระทบกระเทือนต่อการทำงานตามปกติของธุรกิจของนายจ้างเกี่ยวกับงานประเภทที่ลูกจ้างทำ⁶ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ระยะเวลาในการพักงานชั่วคราวหรือลดเวลาการทำงานของลูกจ้าง แต่ลูกจ้างมีสิทธิให้นายจ้างเลิกจ้างเพราะคนล้นงานได้หากในการพักงานนั้นลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างหรือลดเวลาการทำงานเป็นระยะเวลาสี่สัปดาห์ติดต่อกัน หรือหกสัปดาห์ ภายในระยะเวลา 13 สัปดาห์ ในกรณีเลิกจ้างดังกล่าวลูกจ้างมีสิทธิได้เงินค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด⁷ ในระหว่างการพักงานนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเรียกว่าการประกันค่าจ้างตามอัตราการรับประกันค่าจ้างตามกฎหมาย (guarantee pay) ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลได้ประกาศแผนการรักษาการจ้างงานในช่วงโรคไวรัสโคโรนา (Coronavirus Job Retention Scheme - CJRS) เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2563 โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนโดยจ่ายเป็นเงินชดเชยร้อยละ 80 ของค่าจ้างแก่ลูกจ้างที่นายจ้างให้หยุดงานชั่วคราวจำนวนสูงสุดถึง 2,500 ปอนด์ต่อเดือนเป็นเวลานานถึงสิบเก้าเดือนโดยสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นเดือนตุลาคม 2564 เพื่อให้ให้นายจ้างสามารถให้ลูกจ้างพักงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างโดยไม่ต้องเลิกจ้างลูกจ้างและทำธุรกิจต่อไปได้ (Stephen Evans and Joe Dromey, 2022) **ประเทศฟินแลนด์** มีพระราชบัญญัติสัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract Act (55/2001)) ที่บัญญัติเกี่ยวกับการที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานออกเป็น 3 กรณี คือ 1) ลูกจ้างพร้อมจะทำงานตามสัญญาแต่ไม่ได้ทำงานเพราะเป็นความผิดของนายจ้าง กรณีนี้นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน⁸ 2) นายจ้างให้ลูกจ้างหยุดงานด้วยเหตุที่ไม่ได้เป็นความผิดของนายจ้างหรือลูกจ้าง ซึ่งอาจเกิดเหตุการณ์ธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น ในกรณีเช่นนี้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามระยะเวลาที่เกิดเหตุขัดขวางการทำงานของลูกจ้าง แต่ไม่เกิน 14 วัน⁹ และ 3) นายจ้างให้ลูกจ้างพักงานตามพระราชบัญญัติสัญญาการจ้างงาน¹⁰ ซึ่งกฎหมายกำหนดเหตุไว้คือ นายจ้างมีเหตุผลทางการเงินหรือเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการผลิตที่นายจ้างจะเลิกสัญญาจ้างลูกจ้างได้ หรืองานหรือศักยภาพของนายจ้างในการให้งานลูกจ้างลดลงชั่วคราวและนายจ้างไม่สามารถจัดหางานอื่นหรือการฝึกอบรมอื่น ๆ ที่จำเป็นที่เหมาะสมให้กับพนักงานอย่างสมเหตุสมผล โดยจะถือว่างานที่จะให้ลูกจ้างทำหรือศักยภาพในการให้งานลูกจ้างลดลงชั่วคราวหากขาดได้ระยะเวลาดังกล่าวจะนานถึง 90 วัน¹¹ ในระหว่างการพักงานชั่วคราวภาระหน้าที่ของลูกจ้างในการทำงานและสิทธิในค่าจ้างจะถูกระงับ แต่เมื่อสถานการณ์ทางธุรกิจดีขึ้นและการพักงานชั่วคราวสิ้นสุดลงลูกจ้างก็กลับมาทำงานได้ตามปกติ¹² แต่นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงที่จะพักงานได้เองแม้ไม่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดตาม

⁶ Employment Rights Act 1996 section 28 (1)

⁷ Employment Rights Act 1996 Section 135. (2) Subsection (1).

⁸ Employment Contracts Act (55/2001).

⁹ Employment Contracts Act (55/2001)

¹⁰ Chapter 5 Lay-offs Section 1.

¹¹ Chapter 5, Section 2, Työsopimuslaki 55/2001,

¹² Chapter 5, Section 2, Työsopimuslaki 55/2001).



ระยะเวลาที่ตกลงกันได้หากการพักงานจำเป็นเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของนายจ้างหรือสถานะทางการเงินของนายจ้าง ผลกระทบของวิกฤติโรคระบาดของโรคโควิด-19 และมาตรการลือคดาวน์ของรัฐบาล มีการขยายสิทธิของนายจ้างในการพักงานลูกจ้างชั่วคราวโดยให้นายจ้างพักงานลูกจ้างตามสัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลา แม้ว่าสวัสดิการด้านประกันสังคมจะครอบคลุมได้ดี รัฐบาลได้ออกกฎหมายเพิ่มเติมซึ่งก็คือพระราชบัญญัติฉบับว่าด้วยเงินช่วยเหลือโรคระบาดชั่วคราว (väliaikainen epidemiakorvaus) เพื่อช่วยเหลือบุคคลและครอบครัวที่ตกอยู่ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ และเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดจากข้อจำกัดของโรคโควิด-19 โดยสถาบันประกันสังคมแห่งประเทศฟินแลนด์ (KELA) จะจ่ายเป็นเงินเบี้ยเลี้ยง 75 ยูโร (82 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อคนต่อเดือน และมีโครงการให้การสนับสนุนทางเศรษฐกิจสำหรับนายจ้างจำนวนมาก

ประเทศไทย มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 วางมาตรฐานการคุ้มครองลูกจ้างกรณีนายจ้างหยุดประกอบกิจการบางส่วนหรือทั้งหมดโดยให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในอัตราร้อยละ 75 ของค่าจ้างที่เคยได้รับตลอดระยะเวลาหยุดกิจการชั่วคราวในกรณีที่มีความจำเป็นที่มีเหตุสุดวิสัย ซึ่งก็ได้มีการนำมาปรับใช้กับการหยุดกิจการชั่วคราวของนายจ้างในช่วงที่ประสบปัญหาดำเนินการในระหว่างการระบาดของโรคโควิด-19 จากการวิเคราะห์กับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) พบว่ามีความสอดคล้องกับ *อนุสัญญาการส่งเสริมการจ้างงาน และคุ้มครองการว่างงาน 1998 (ฉบับที่ 168)* (Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168) มาตรา 10 (2) (b) ที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่สูญเสียรายได้จากการที่ไม่ได้ทำงานในกรณีนายจ้างลดชั่วโมงทำงานปกติ และยังให้ความคุ้มครองที่สูงกว่าที่ไอแอลโอกำหนดด้วยโดยที่มาตรา 75 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างและจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ขณะที่ไอแอลโอให้รัฐภาคีให้จ่ายเงินแก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างที่เคยได้รับหรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เคยได้รับก่อนหยุดกิจการ

ต่อประเด็นการเยียวยาลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 กระทรวงแรงงานของไทยได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนด้วยการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานอันเนื่องจากเหตุสุดวิสัยถึงขนาดที่นายจ้างต้องหยุดประกอบกิจการหรือกรณีที่ลูกจ้างต้องถูกกักตัวหรือเฝ้าระวังการระบาดของโรคโควิด-19 ให้ลูกจ้างที่ไม่ได้ทำงานและไม่ได้ค่าจ้างมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทน ซึ่งเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับ *Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation, 2017 (No. 205)* ที่มุ่งเน้นการแก้ไขวิกฤติแรงงานที่ต้องเผชิญกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และเป็นไปตามแนวทางกรอบนโยบายเพื่อจัดการกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากวิกฤติโรคโควิด-19 (A policy framework for tackling the economic and social impact of the Covid-19 crisis) ที่ให้สนับสนุนช่วยเหลือผู้ประกอบการให้เกิดการจ้างงานและการคุ้มครองรายได้ โดยการขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคมครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่ม แต่กฎกระทรวงยังไม่ครอบคลุมถึง



แรงงานทุกประเภทเพราะจำกัดความช่วยเหลือแก่เฉพาะลูกจ้างผู้ประกันตนเท่านั้น สำหรับลูกจ้างชั่วคราว อาชีพอิสระซึ่งยังอยู่ในวัยแรงงาน (อายุระหว่าง 15-59 ปี) ที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม และได้รับผลกระทบจากโรคโควิด-19 สามารถได้รับการเยียวยาจากโครงการเราไม่ทิ้งกันให้เงินเยียวยาแก่แรงงาน จำนวน 5,000 บาทต่อคน เป็นเวลา 3 เดือน

ผู้วิจัยเห็นว่า โดยหลักการแล้วมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมาตรการในการเยียวยาลูกจ้างที่ว่างงานจากผลกระทบของการระบาดของโรคโควิด-19 มีความสอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศ และสามารถให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่นายจ้างและลูกจ้างได้ แต่พบว่ามีปัญหาบางประการในการตีความและการบังคับใช้ ดังนี้

1) มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า “นายจ้าง**หยุดกิจการชั่วคราว**โดยเป็นการหยุดทั้งหมดหรือบางส่วน” ซึ่งมีคำอธิบายว่า เป็นการหยุดการให้บริการ การจำหน่าย หรือการหยุดผลิต แต่ศาลได้เคยตัดสินว่าการลดกำลังการผลิต โดยนายจ้างให้ลูกจ้างแต่ละกลุ่มสลับกันหยุดงานตามจำนวนวันที่นายจ้างกำหนด (เช่น กลุ่มละ 6 วัน) เพื่อเฉลี่ยการใช้แรงงานให้มีจำนวนน้อยลง ว่าเป็นการหยุดกิจการด้วย ซึ่งตามคำพิพากษานี้ นายจ้างไม่ได้หยุดการผลิต การให้บริการ หรือการจำหน่ายในการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนใด ๆ เลย นอกจากนี้ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ที่ผ่านมามีพบว่าการจ้างงานมากในภาคบริการ เช่น ร้านอาหาร โรงแรม หลายแห่งให้ลูกจ้างบางส่วนหยุดงานเพราะลูกค้าเข้าพักน้อยกว่าปกติโดยที่ไม่ได้มีการหยุดกิจการส่วนหนึ่งส่วนใดเลย กรณีเช่นนี้เป็นการลดกำลังแรงงานซึ่งตามแนวคำพิพากษาถือเป็นการหยุดกิจการชั่วคราว นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่นายจ้างปิดสถานที่ประกอบการแต่ลูกจ้างยังทำงานอยู่ หรือนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวบางสาขาแต่ให้ลูกจ้างสาขาที่หยุดกิจการนั้นไปทำงานที่สาขาอื่น หรือกรณีนายจ้างปิดสำนักงานแต่ยังดำเนินกิจการอยู่โดยให้ลูกจ้างทำงานที่บ้าน (WFH) กรณีดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาตามถ้อยคำของมาตรา 75 ก็ไม่ถือเป็นการหยุดกิจการ เพราะแม้จะมีการหยุดการดำเนินกิจการบางส่วน แต่ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่านายจ้างยังมีปริมาณการผลิตหรือการบริการเท่าเดิมก็จะไม่ถือเป็นการหยุดกิจการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรปรับแก้ไขคำว่า “การหยุดกิจการ” ให้มีความชัดเจนและความเหมาะสมต่อสภาพการปฏิบัติของนายจ้าง

2) มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้ระบุระยะเวลาในการหยุดกิจการ แต่การหยุดกิจการนานเกินไปทำให้ลูกจ้างที่อาศัยค่าจ้างเพื่อยังชีพและเลี้ยงดูครอบครัวต้องเดือดร้อนที่ผ่านมาระยะเวลาที่เหมาะสมในการหยุดกิจการชั่วคราวจึงต้องอาศัยการวินิจฉัยของศาล ที่จะพิจารณาพฤติการณ์ของนายจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราวเป็นกรณีไป โดยให้ความสำคัญกับความสุจริตของนายจ้างและคำนึงถึงลูกจ้างด้วย การที่กฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาการหยุดกิจการชั่วคราวให้ชัดเจนก็อาจมีข้อเสียเช่นกันการระบาดของโรคโควิด-19 ที่ยาวนานเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปี ในช่วงดังกล่าวรัฐบาลไม่สามารถคาดการณ์ทิศทางของสถานการณ์ได้ หลายกิจการหยุดไปเป็นเวลานานกว่า 3 เดือนเพื่อรอดูสถานการณ์



การหยุดกิจการชั่วคราวเป็นเวลานานจึงอาจเกิดขึ้นได้แม้ว่าจะไม่ได้เป็นความต้องการของนายจ้างก็ตาม จากการที่กฎหมายไม่ได้มีกำหนดระยะเวลาไว้ชัดเจน การพิจารณาว่าการหยุดกิจการของนายจ้างแต่ละกรณี เป็นว่าเป็นระยะเวลาในการหยุดกิจการชั่วคราวที่เหมาะสมหรือไม่ ในขณะที่มีนายจ้างหยุดกิจการเป็นจำนวนมาก การบังคับใช้กฎหมายจึงอาจเกิดความล่าช้า จึงมีลูกจ้างจำนวนมากที่ต้องเดือดร้อน และอาจนำไปสู่ข้อพิพาทแรงงาน เพราะนายจ้างและลูกจ้างต่างก็ไม่มี ความชัดเจนในสิทธิของตัวเอง

3) แต่เดิมมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดอัตราเงินที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างในระหว่างที่นายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน เงินนี้ไม่ใช่ค่าจ้างแต่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายแก่ลูกจ้างเพื่อเยียวยา ลูกจ้างที่ไม่ได้ค่าจ้างเพราะไม่ได้ทำงาน และต่อมากฎหมายได้แก้ไขเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน¹³ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างมากขึ้น และให้อัตรานี้เป็นมาตรฐานต่ำสุด ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระแก่นายจ้างมากขึ้นในขณะที่นายจ้างมีปัญหาเรื่องรายได้และค่าใช้จ่ายและไม่มีผลผลิตหรือผลลิติน้อยลง การกำหนดอัตราที่สูงเกินไปหากนายจ้างไม่อาจรับภาระค่าใช้จ่ายได้ก็อาจต้องเลิกกิจการไปและลูกจ้างก็ต้องถูกเลิกจ้างในที่สุด ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4) ตามมาตรา 75 การที่นายจ้างจะหยุดกิจการชั่วคราวได้นั้นกฎหมายได้ระบุเหตุในการหยุดกิจการชั่วคราวโดยบัญญัติว่า “นายจ้างมีความจำเป็นอย่างสำคัญโดยเหตุหนึ่งเหตุใด” โดยไม่ได้ระบุความหมายหรือรายละเอียดไว้อะไรคือความจำเป็น จึงเป็นแต่เพียงกรอบซึ่งมีความหมายกว้าง โดยอาจเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งก็ได้แต่ต้องส่งผลที่รุนแรงต่อกิจการของนายจ้างถึงขนาดที่นายจ้างไม่อาจประกอบกิจการได้ตามปกติ นายจ้างอาจยกเหตุที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ เช่น เรื่องส่วนตัวของนายจ้างเป็นความจำเป็นในการหยุดกิจการชั่วคราวได้ ซึ่งจะไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง

5) กรณีนายจ้างได้ตัดสินใจหยุดกิจการชั่วคราวเองเพราะได้รับผลกระทบจากโรคระบาดโควิด-19 ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการได้ตามปกติเพราะขาดรายได้จนถึงขนาดที่จะดำเนินการต่อไปอาจขาดทุนและต้องเลิกกิจการนั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นว่า การตัดสินใจหยุดกิจการเองโดยที่รัฐบาลไม่ได้สั่งปิดดังกล่าวเป็นกรณีที่นายจ้างไม่อาจอ้างเหตุสุดวิสัยได้ เพราะเป็นการที่นายจ้างตัดสินใจเองที่จะหยุดกิจการชั่วคราว นายจ้างจะต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างร้อยละ 75 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงาน โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงสาเหตุของการหยุดกิจการชั่วคราวของนายจ้าง ซึ่งน่าจะ ไม่ถูกต้องและไม่ให้ความเป็นธรรมแก่นายจ้าง

¹³ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.



ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศต่างก็ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการของนายจ้าง ระยะเวลา และอัตราเงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างในช่วงที่นายจ้างประสบปัญหาในการดำเนินกิจการ ผู้วิจัยจึงได้นำมาพิจารณา ปรับใช้ และเสนอแนวทางในการปรับแก้ไขแก่กฎหมายไทยเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตดังต่อไปนี้

1) แก้ไขถ้อยคำในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จาก คำว่า “หยุดกิจการชั่วคราว” เป็น “พักงาน” หรือ “ลดชั่วโมงการทำงาน” โดยนำกฎหมายแรงงานของประเทศอังกฤษมาเป็นแนวทาง เหตุผลที่ควรปรับแก้เพราะแม้มาตรา 75 จะบัญญัติว่าการหยุดกิจการบางส่วนหรือทั้งหมด แต่จากการศึกษาพบว่า ศาลได้เคยตัดสินว่าการลดจำนวนลูกจ้างโดยให้สลับกันหยุดโดยที่ไม่ได้มีการหยุดการผลิต การบริการ การจำหน่ายส่วนหนึ่งส่วนใดเลยก็เป็นการหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีการปิดสถานประกอบการแต่ไม่ถึงเป็นการหยุดกิจการชั่วคราวเพราะลูกจ้างยังมีการทำงานอาจเป็นการผลิตหรือบริการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาแสดงให้เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญก็คือการที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงาน ผลศึกษาพบว่า ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 กิจการของนายจ้างที่มีขนาดเล็กเมื่อมีลูกค้าน้อยมีงานไม่พอให้ลูกจ้างทำ นายจ้างก็เลือกจะลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างหรือให้ลูกจ้างบางส่วนหยุดงานโดยไม่ได้หยุดกิจการส่วนหนึ่งส่วนใด เพราะสภาพและขนาดของกิจการไม่เหมาะสมที่เลือกหยุดการผลิตบริการ หรือจำหน่ายเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่ง ดังนั้น กฎหมายควรจะต้องปรับเปลี่ยนให้มีความชัดเจนและให้ปรับใช้ได้กับสภาพความเป็นจริงทางธุรกิจด้วย

2) กำหนดระยะเวลาในการหยุดกิจการชั่วคราวให้ชัดเจน แนวคิดก็คือ เมื่อนายจ้างแก้ไขปัญหาในการดำเนินการให้ลุล่วงแล้วก็ต้องกลับมาเปิดกิจการ จึงต้องให้นายจ้างอย่างเพียงพอในการแก้ปัญหา แต่ก็ไม่ควรจะนานเกินไปเพราะลูกจ้างจะเดือดร้อน เพราะหากนายจ้างหยุดกิจการนานเกินไปลูกจ้างก็อาจลาออกไปเอง จากการศึกษพบว่า แนวทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานของสหราชอาณาจักรนั้นถึงแม้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพักงานชั่วคราวหรือลดเวลาการทำงานของลูกจ้าง แต่ลูกจ้างมีสิทธิให้นายจ้างเลิกจ้างเพราะเหตุคนล้นงานได้หากในการพักงานนั้นลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างหรือลดเวลาการทำงานเป็นระยะเวลาสี่สัปดาห์ติดต่อกัน หรือหกสัปดาห์ภายในระยะเวลา 13 สัปดาห์ ในกรณีเลิกจ้างดังกล่าวลูกจ้างมีสิทธิได้เงินค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด¹⁴ ระยะเวลาที่นานเท่าใดนั้นควรต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศซึ่งอาจไม่เท่ากัน สำหรับประเทศไทยระยะเวลาที่เหมาะสมนั้นผู้เขียนเห็นว่าอาจอาศัยพิจารณาจากกฎกระทรวงที่กำหนดให้สิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างที่ว่างงานไม่เกิน 90 วัน จึงน่าจะวางเป็นแนวทางได้ว่าการหยุดกิจการชั่วคราวไม่ควรจะเกิน 90 วันโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 75

¹⁴ Employment Rights Act 1996 section 28 (1).



เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง อีกทั้งให้เกิดความชัดเจนต่อสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง และลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น

3) **ลดอัตราเงินขึ้นค่านายจ้างตามที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจ่ายแก่ลูกจ้างตามมาตรา 75** การระบาดของโรคโควิด-19 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง สหราชอาณาจักรนายจ้างจำนวนมากไม่มีงานให้ลูกจ้างทำและไม่มีเงินพอจะจ่ายเงินให้ลูกจ้างในระหว่างการพักงานหรือลดชั่วโมงทำงานตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด เพื่อให้ให้นายจ้างสามารถให้ลูกจ้างพักงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างโดยไม่ต้องเลิกจ้างลูกจ้างและทำธุรกิจต่อไปได้ **รัฐบาลได้ประกาศแผนการรักษาการจ้างงานในช่วงโรคไวรัสโคโรนา (Coronavirus Job Retention Scheme – CJRS)** โดยรัฐบาลจ่ายเป็นเงินชดเชยร้อยละ 80 ของค่าจ้างแก่ลูกจ้างที่นายจ้างให้หยุดงานชั่วคราวสูงสุดถึง 2,500 ปอนด์ต่อเดือนเป็นเวลานานถึงสิบเก้าเดือนโดยสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นเดือนตุลาคม 2564 เพื่อให้ให้นายจ้างสามารถให้ลูกจ้างพักงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างโดยไม่ต้องเลิกจ้างลูกจ้างและทำธุรกิจต่อไปได้ บทเรียนของสหราชอาณาจักรทำให้เห็นว่าการรักษาการจ้างงานเป็นสิ่งสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมเพราะการว่างงานจำนวนมากจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ดังนั้นการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินในอัตราที่สูงเกินไปขณะที่นายจ้างมีปัญหาที่ต้องแก้ไขและรายได้ลดลง จึงอาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากการศึกษาอนุสัญญาการส่งเสริมการจ้างงาน และคุ้มครองการว่างงาน 1998 (ฉบับที่ 168) (*Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168) มาตรา 10 (2) (b)*) ที่ให้รัฐภาคีให้จ่ายเงินแก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างที่เคยได้รับหรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ผู้วิจัยจึงเสนอให้ลดอัตราเงินที่กำหนดให้นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 75 **จากร้อยละ 75 เป็นร้อยละ 50 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว**

4) **ปรับแก้เหตุในการหยุดกิจการชั่วคราวให้มีขอบเขตที่ชัดเจน** ตามบทบัญญัติของมาตรา 75 นายจ้างมีความจำเป็นอย่างสำคัญโดยเหตุหนึ่งเหตุใด ซึ่งในการตีความและบังคับที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องทางธุรกิจ จากการศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานของฟินแลนด์ได้ระบุว่านายจ้างต้องมีเหตุผลทางการเงินหรือเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตที่นายจ้างจะเลิกสัญญาจ้างลูกจ้างได้ หรืองานหรือศักยภาพของนายจ้างในการให้งานลูกจ้างลดลงชั่วคราวและนายจ้างไม่สามารถจัดหางานอื่นหรือการฝึกอบรมอื่น ส่วนกฎหมายแรงงานของประเทศญี่ปุ่นกำหนดว่า “เป็นผลสืบเนื่องจากนายจ้าง” ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการและการบริหารธุรกิจของนายจ้าง ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรปรับแก้ถ้อยคำในมาตรา 75 **ให้มีขอบเขตในการดำเนินกิจการของนายจ้างเพื่อให้ชัดเจนขึ้นตามเจตนารมณ์ของมาตรา**

5) **กรณีนายจ้างหยุดกิจการเอง** เพราะได้รับผลกระทบจากการไม่มีลูกค้า ไม่มีวัตถุดิบ และไม่สามารถดำเนินกิจการได้ตามปกติเพราะขาดรายได้จนถึงขนาดที่จะดำเนินการต่อไปอาจขาดทุนและต้องเลิกกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับกิจการโรงแรม ร้านอาหาร การผลิต นายจ้างจะ



อ้างเหตุผลวิสัยเพื่อไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างการหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 ได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อเหตุในการหยุดกิจการของนายจ้างเป็นผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 หรือผลกระทบจากมาตรการล็อกดาวน์ของรัฐบาลซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยเพราะเป็นเหตุการณ์ที่นายจ้างไม่อาจคาดหมายได้และไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือป้องกันหรือแก้ไขได้ จึงเป็นการที่นายจ้างมีความจำเป็นโดยเหตุหนึ่งเหตุใดที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการของนายจ้างจนทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติเนื่องจากเหตุสุดวิสัย นายจ้างจึงไม่ต้องจ่ายค่าจ้างตามตามมาตรา 372 วรรคหนึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในระหว่างที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

จากข้อเสนอแนะข้อ 1) - 5) จึงสมควรที่จะปรับแก้มาตรา 75 วรรคหนึ่ง และเพิ่มวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นดังนี้

“ในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องพักงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างเป็นการชั่วคราวด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดทางธุรกิจที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการของนายจ้าง จนทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติซึ่งมิใช่เหตุสุดวิสัยให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน ณ สถานที่จ่ายเงินตามมาตรา 55 และภายในกำหนดเวลาการจ่ายเงินตามมาตรา 70 (1) การหยุดกิจการที่มีระยะเวลานานกว่า 90 วัน ให้ลูกจ้างมีสิทธิเลิกสัญญากับนายจ้างได้ โดยปฏิบัติตามมาตรา 17 และมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือในอัตราค่าชดเชยตามมาตรา 118”

บรรณานุกรม

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2564, 22 พฤษภาคม). การสำรวจผลกระทบจากสถานการณ์การ

แพร่ระบาดของโรคโควิด-19. <https://tdri.or.th/2021/05/covid-31/>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2564, 22 พฤษภาคม). ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับมาตรการเพิ่มสิทธิ

ประโยชน์ของผู้ประกันตนจาก 62% เป็น 75%. <https://tdri.or.th/29589000021/05/covid-31/>.

Akasaki, Y. (2020, April 21). COVID-19 impact on labour issues in Japan. CLO.

<https://www.clo.jp/english/column/490/>

Evans, S., & Dromey, J. (2020, May). Next steps for the coronavirus job retention scheme.

Learning and Work Institute. <https://learningandwork.org.uk/wp-content/uploads/2020/05/Next-steps-for-the-Coronavirus-Job-Retention-Scheme-Learning-and-Work-Institute.pdf>



- International Labour Organization. (2021, May 20). A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_745337.pdf
- International Labour Organization. (2020, May 29). *Standards and COVID-19 (coronavirus)* (Version 2.1). http://ittdashboard.nso.go.th/img/covid/result_COVID-Establishment.pdf
- Ministry of Health, Labour and Welfare. (2021, February 20). *Respond to COVID-19 after the reclassification change*. https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kenkou-iryou-soudan_00006.html
- Morris, A. (2021, June 4). *Statutory guarantee pay for lay-offs, the CJRS and unemployment*. Lawble. <https://www.lawble.co.uk/statutory-guarantee-pay/>
- Selberg, N. (2020). The ILO response to COVID-19: ILO and international labour standards in times of a pandemic. *Italian Labour Law e-Journal*, 13(1), 161–185. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11202>