



เปรียบเทียบกฎหมายแรงงานในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่าง ประเทศไทยกับต่างประเทศ*

A COMPARATIVE STUDY OF LABOR LAWS ON DIAPUTE MEDIATION BETWEEN THAILAND AND FOREIGN COUNTRIES



สุคนธ์ มณีรัตน์, เสาวนีย์ อัครโวจน์, วราภรณ์ วนาพิทักษ์

Sukhon Maneerat, Saowanee Asawaroj, Varaporn Vanaphituk

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

Corresponding Author E-mail: jstoy09@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักการระงับข้อพิพาททางเลือก 2. ศึกษาการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องตามกฎหมายแรงงานของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น 3. วิเคราะห์เปรียบเทียบการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องของไทยกับต่างประเทศ และ 4. เสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการระงับข้อพิพาททางเลือก เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การวิจัย เอกสาร กฎหมาย บทความ รายงานวิจัยและอื่น ๆ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Document Analysis Form) ข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำพิพากษาของศาล หนังสือ วารสาร บทความ รายงานการวิจัย และเอกสารที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานและรวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์หาข้อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการระงับข้อพิพาททางเลือก

ผลการวิจัยพบว่า 1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของไทยเน้นทฤษฎีการเจรจาแบบแข่งขัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เน้นความร่วมมือ 2. กฎหมายไทยกำหนดกรอบเวลาไกล่เกลี่ยภายใน 5 วัน และให้ข้าราชการทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย ขณะที่กฎหมายของสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ไม่กำหนดกรอบเวลาแน่นอนและผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติด้าน ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง 3. ระบบกฎหมายแรงงานไทยขาดความยืดหยุ่น การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากข้าราชการทำให้ขาดความเป็นกลางและ



ความชำนาญ แตกต่างจากประเทศที่ให้ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานสัมพันธ์ทำหน้าที่แทน และ
4. ควรปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้กำหนดกรอบในการไกล่เกลี่ยให้เหมาะสม และกำหนด
คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความรู้ ความสามารถ และความเป็นกลางตามหลักวิชาชีพ
คำสำคัญ: การระงับข้อพิพาทแรงงาน; การไกล่เกลี่ย; กฎหมายแรงงาน

Abstract

This research article aimed: 1. To examine the concepts and theories related to dispute mediation under the principles of Alternative Dispute Resolution (ADR); 2. To study pre-litigation dispute settlement procedures under Thai labor law and the labor laws of the United States, New Zealand, and Japan; 3. To analyze and compare pre-litigation dispute resolution processes between Thailand and those countries; and 4. To propose recommendations for improving Thai labor law by incorporating ADR mechanisms, conducted by the qualitative research employing a documentary research method. The research focused on the collection, analysis, and synthesis of information from various sources, including laws, regulations, court judgments, textbooks, academic journals, research reports, and other relevant documents. The research instrument used was a Document Analysis Form, which was utilized to gather data from legal documents, rules and regulations, court decisions, books, journals, research articles, and online publications in both Thai and foreign languages related to labor dispute resolution. The collected data were analyzed to propose recommendations for improving and revising Thai labor laws to be consistent with the principles of alternative dispute resolution (ADR).

Findings were as follows: 1. Labor dispute mediation in Thailand emphasized a competitive negotiation theory, which was inconsistent with the principles of alternative dispute resolution (ADR) that focused on cooperation and mutual understanding; 2. Thai law setted a five-day timeframe for mediation and assigned government officers as mediators, whereas the laws of the United States, New Zealand, and Japan did not specify a fixed mediation period and required mediators to possess specialized knowledge and expertise; 3. The Thai labor law system lacked flexibility; the appointment of government officers as mediators results in limited neutrality and professional competence, differing from other countries where labor relations specialists perform this role; and 4. It was

recommended that Thai labor law be revised to establish an appropriate framework for mediation and to define mediator qualifications based on knowledge, competency, and professional impartiality in accordance with international standards.

Keywords: Labor Dispute Resolution; Mediation; Labor Law

บทนำ

การจัดการความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนับเป็นกระบวนการทางสังคมที่มีการปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะการใช้การเจรจาเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทขั้นพื้นฐาน อันมีผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่ายเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย และหาทางออกร่วมกัน ทำให้สามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังช่วยธำรงความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีในระดับชุมชน (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2560) ในบริบทของความสัมพันธ์ทางแรงงานการจัดการความขัดแย้งมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากนายจ้างและลูกจ้างเป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายใต้โครงสร้างขององค์กรเดียวกัน โดยมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, 2518) เป็นกรอบกำหนดแนวทางในความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ลูกจ้างได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม มีความมั่นคงในการทำงาน นายจ้างและลูกจ้างทำงานร่วมกันอย่างมีความสุขส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประเทศ (สุดาศิริ วทวงศ์, 2553)

ในกรณีที่มีการเจรจาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่สามารถยุติข้อขัดแย้งได้ โดยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ความขัดแย้งอาจทวีความรุนแรงจนถึงขั้นเกิดการหยุดงานของลูกจ้าง หรือการปิดงานของนายจ้าง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรและอาจกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ปัจจุบันจำนวนคดีในศาลแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและนิคมอุตสาหกรรมใหญ่ เช่น ชลบุรี ระยอง สมุทรปราการ (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2566)

ดังนั้น เพื่อเป็นการลดข้อพิพาทด้านแรงงานและลดจำนวนคดีสู่ศาล จึงมีแนวคิดที่จะนำหลักการเจรจาที่เคยใช้มาในอดีตโดยเฉพาะการส่งเสริมให้คู่พิพาทหันมาใช้กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยอันเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้เจรจาและตกลงกันโดยสมัครใจ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาล ช่วยลดระยะเวลา ค่าใช้จ่าย และความขัดแย้งระหว่างคู่พิพาท (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562) และได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, 2562) ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางในการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย



ทั้งในภาคประชาชนและภาครัฐกิจ แต่สำหรับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, 2518) ซึ่งได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้มากกว่า 50 ปี ก็ไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักการของการระงับข้อพิพาทแต่อย่างใด

จากการศึกษาการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจของชนาธิป ชินะนาวิน (2553) ผลการวิจัยพบว่า ระบบแรงงานสัมพันธ์ไทยมีปัญหาการเจรจาต่อรองร่วม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดทั้ง จากการศึกษาหลักแนวคิดเพื่อให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยแบบบูรณาการ (Integrative Negotiation) (Fossum, 2009) ที่มีความยืดหยุ่น ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ ไม่มี “แพ้” “ชนะ” เมื่อเกิดข้อพิพาท แต่ทุกฝ่ายได้รับความพอใจ และจากการศึกษากฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์และประเทศญี่ปุ่น ก็มีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้มีความยืดหยุ่นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยอันส่งผลให้ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างประสบผลสำเร็จ เป็นการลดคดีขึ้นสู่ศาล

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยเห็นความสำคัญในการศึกษาพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, 2518) ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง กรอบเวลาในการไกล่เกลี่ยและคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยว่าข้อกฎหมายแรงงานไทย มีความสอดคล้องกับการระงับข้อพิพาทแห่งทางเลือกหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลักการระงับข้อพิพาทแห่งทางเลือก
2. เพื่อศึกษาการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องตามกฎหมายแรงงานไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อเปรียบเทียบการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องตามกฎหมายแรงงานของไทยและกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายแรงงานเพิ่มเติมกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบของการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการวิจัย คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary/Research) โดยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา ได้แก่ กฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำพิพากษาของศาล ตำราวารสาร บทความรายงานการวิจัย แนวคำพิพากษาศาลที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน และเอกสารอื่น ๆ ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

2. แหล่งข้อมูล

แหล่งที่มาของข้อมูล แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) เอกสารต้นฉบับที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของเหตุการณ์ เช่นกฎหมาย มติ คำพิพากษา รายงานทางราชการหนังสืออนุสัญญา หรือเอกสารการเจรจาเขียนดั้งเดิมของนักวิชาการ

2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) เอกสารที่วิเคราะห์หรือสรุปจากข้อมูลปฐมภูมิ เช่นหนังสือ ตำราบทความวิชาการวิทยานิพนธ์หรือคหฤณีพนธ์ของผู้อื่นรายงานวิจัย

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสารเป็นหลัก เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Document Analysis Form) เพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับคำพิพากษา ของศาล หนังสือวารสาร บทความรายงานการวิจัยและเอกสารที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยเอกสารปฐมภูมิ ได้แก่กฎหมายแรงงานไทย กฎหมายแรงงานต่างประเทศ คำพิพากษาและรายงานของหน่วยงานของรัฐ ส่วนเอกสารทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือวารสาร บทความวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทั้งหมดได้มาจากห้องสมุดมหาวิทยาลัย ฐานข้อมูลออนไลน์ และเว็บไซต์ทางราชการจากนั้นนำมา คัดเลือกวิเคราะห์และตีความตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากเอกสารทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสกัดสาระและแนวคิดหลักจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และใช้การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายแรงงานไทยกับกฎหมายแรงงานต่างประเทศ รวมถึงหลักการระงับข้อพิพาททางเลือกจากนั้นนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์และตีความตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย



ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักการระงับข้อพิพาททางเลือก พบว่า การระงับข้อพิพาทแรงงานของไทยสอดคล้องกับ การเจรจาต่อรองแบบแข่งขัน (Distributive Negotiation) ซึ่งมุ่งช่วงชิงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายมากกว่าการสร้างข้อตกลงร่วมกัน การเจรจาไกล่เกลี่ยที่ขาดความยืดหยุ่น ผลของการเจรจาไกล่เกลี่ยที่มีฝ่าย “แพ้” และ “ชนะ” ไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระยะยาวของคู่กรณี (Fossum, 2009)

2. การศึกษาการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องตามกฎหมายแรงงานไทย และกฎหมายต่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 22 กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยคือพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานต้องดำเนินการให้คู่กรณีมีข้อตกลงกันภายในห้าวัน หากไม่สามารถตกลงได้ ให้ถือเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ส่วนการแต่งตั้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน เป็นผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งโดยมากเป็นข้าราชการประจำ และไม่ได้กำหนดคุณสมบัติด้านความรู้หรือความเชี่ยวชาญการระงับข้อพิพาทแรงงาน

สำหรับกฎหมายแรงงานของต่างประเทศ ด้านกรอบเวลาในการไกล่เกลี่ย ในกฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา (Labor Management Relations Act 1935, Section 203(c)) (United States Congress, 1935) ประเทศนิวซีแลนด์ (Employment Relations Act 2000, Section 147) (New Zealand Government, 2000) และประเทศญี่ปุ่น (Japan Labor Relations Adjustment Act 1946, Article 14) (Government of Japan, 1946) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน แต่ให้อำนาจผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมและความสุจริตของคู่กรณี หากเห็นว่าการเจรจาไม่มีแนวโน้มจะบรรลุข้อตกลง หรือคู่กรณีเจรจาเพื่อประวิงเวลา ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถยุติการไกล่เกลี่ยหรือถอนตัวได้สำหรับในด้านคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย กฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา (Labor Management Relations Act 1935, Section 202(c)) (United States Congress, 1935) กำหนดให้การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ สำนักบริการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท (Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS) ซึ่งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยจากบุคคลทั่วไปที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และมีความเป็นกลางด้านแรงงานสัมพันธ์ประเทศนิวซีแลนด์ ให้องค์กร Employment Relations Service เป็นผู้รับรองและว่าจ้างผู้ไกล่เกลี่ยจากบุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (Employment Relations Act 2000, Section 153) (New Zealand Government, 2000) ส่วนประเทศญี่ปุ่น ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แต่ละแห่ง มีหน้าที่แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยและจัดทำบัญชีรายชื่อ โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้และความสามารถด้านการระงับข้อ

พิพาทแรงงานโดยเฉพาะ (Japan Labor Relations Adjustment Act 1946, Article 11) (Government of Japan, 1946)

3. การวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท ก่อนฟ้องตามกฎหมายแรงงานไทย กับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า 1. ด้านระยะเวลาการไกล่เกลี่ย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 22 กำหนดให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 5 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้ง หากตกลงกันไม่ได้ ให้ถือเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ เป็นกรอบเวลาในการเจรจาไกล่เกลี่ยที่สั้นเกินไป ขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะกับข้อพิพาทที่ซับซ้อน ส่วนกฎหมายแรงงานของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา (Labor Management Relations Act 1935, Section 203(c)) (United States Congress, 1935) นิวซีแลนด์ (New Zealand Employment Relations Act 2000, Section 147) (New Zealand Government, 2000) ญี่ปุ่น (Labor Relations Adjustment Act, Article 14) (Government of Japan, 1946) กฎหมายของประเทศเหล่านี้ ไม่กำหนดระยะเวลาที่แน่นอน สำหรับการไกล่เกลี่ย แต่ให้อำนาจแก่ผู้ไกล่เกลี่ยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเองว่าเกี่ยวกับกรอบเวลาของการเจรจา จึงมีความยืดหยุ่น และ 2. ด้านคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานไว้อย่างชัดเจน อาจนำไปสู่ปัญหาความไม่เชี่ยวชาญหรือความไม่เป็นกลางในการไกล่เกลี่ยส่วนกฎหมายแรงงานของกฎหมายต่างประเทศมีกระบวนการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่มีการกำหนดคุณสมบัติ ความรู้ ความเชี่ยวชาญและความสามารถในการระงับข้อพิพาทแรงงาน

ตารางที่ 1 สรุปเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกฎหมายแรงงานไทยและต่างประเทศ

ประเด็น	ไทย	ต่างประเทศ (สหรัฐฯ / นิวซีแลนด์ / ญี่ปุ่น)
ระยะเวลาไกล่เกลี่ย	จำกัดภายใน 5 วัน	ไม่จำกัด ให้ผู้ไกล่เกลี่ยพิจารณาตามความเหมาะสม
ความยืดหยุ่นของกระบวนการ	ต่ำ	สูง
คุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ย	ไม่กำหนดชัด	เน้นความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความเป็นกลาง
การปรับปรุงกฎหมาย	ไม่ปรับปรุงมานาน	ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

4. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องให้สอดคล้องกับหลักกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยผู้วิจัยเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกรอบข้อจำกัดเวลาการเจรจาไกล่เกลี่ย และคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ดังนี้ 1. ระยะเวลาการเจรจาไกล่เกลี่ยให้ยกเลิกข้อความตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดกรอบเวลาการไกล่เกลี่ย และปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว โดยได้กำหนดกรอบเวลาการไกล่เกลี่ยแต่ให้เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทแรงงาน เช่น อาจกำหนดให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานสามารถขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็นของแต่ละกรณี และ 2. คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย แก้ไขมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับการแต่งตั้งจาก



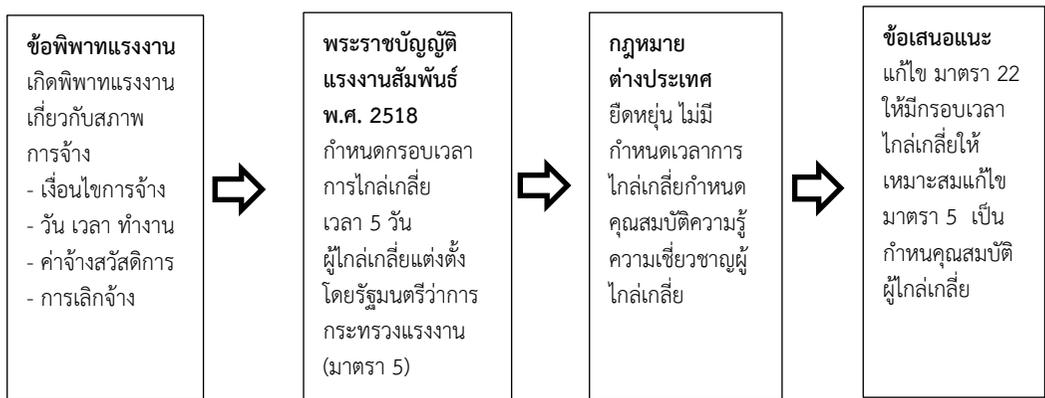
รัฐมนตรี แก้ไขเป็น ให้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดแทน ซึ่งจะทำให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ลดลง ลดคดีสู่ศาลแรงงาน

อภิปรายผลการวิจัย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีลักษณะสอดคล้องกับทฤษฎีการเจรจาต่อรองแบบแข่งขัน (Distributive Negotiation) มากกว่าหลักการของการระงับข้อพิพาทแห่งทางเลือกซึ่งมุ่งเน้นความร่วมมือและฉันทามติร่วมกัน ทั้งนี้ เพราะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ใช้มาเป็นระยะเวลา 50 ปี โดยไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานแต่อย่างใดทำให้มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของต่างประเทศซึ่งมีกระบวนการแก้ไขกฎหมายแรงงานอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นว่า พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในส่วนของการระงับข้อพิพาทแรงงานอาจจะเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในขณะนั้นแต่ไม่สอดคล้องสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน การที่กฎหมายกำหนดกรอบเวลาการเจรจาที่จำกัด ตามมาตรา 22 มักสิ้นสุดลงโดยไม่บรรลุข้อตกลง และอาจนำไปสู่การใช้สู่การนัดหยุดงานหรือการปิดงานได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของชนัญดา จันทร์แก้ว (2562) ที่พบว่า การไกล่เกลี่ยคดีแรงงานไทยยังเน้นลักษณะการแข่งขันมากกว่าความร่วมมือ และกรอบเวลาไกล่เกลี่ย 5 วันไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทที่ซับซ้อน สะท้อนช่องว่างระหว่างหลักการในกฎหมายกับการปฏิบัติจริง แม้กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้เกิดความรวดเร็ว แต่กลับสร้างแรงกดดันให้คู่กรณีนำข้อพิพาทเข้าสู่ศาลแรงงานซึ่งใช้เวลาและค่าใช้จ่ายสูงกว่า สอดคล้องกับกิตติธัช ณรงค์ชัย (2566) ซึ่งเสนอให้ขยายระยะเวลาไกล่เกลี่ยเป็น 30 วัน และสามารถขยายเวลาต่อได้อีกตามความประสงค์ของคู่กรณี เช่นเดียวกับผลการศึกษาศึกษาของ Hamaguchi & Takahashi (2015) ซึ่งได้ศึกษาระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานในประเทศญี่ปุ่นที่พบว่า การไกล่เกลี่ยในญี่ปุ่นใช้เวลาแต่ละคู่กรณีเฉลี่ยคู่กรณีละ 1 เดือน 12 วัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยไม่ควรกำหนดเป็นกรอบเวลาไว้แต่ให้เป็นระยะเวลาที่คู่กรณีมีความสมัครใจและมีความสุจริตเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับกฎหมายแรงงานต่างประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์และญี่ปุ่นในประเด็นของผู้ไกล่เกลี่ย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยซึ่งแต่งตั้งจากเป็นข้าราชการประจำ ไม่ได้ระบุคุณสมบัติด้านความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านแรงงานสัมพันธ์ไว้อย่างชัดเจน อาจทำให้ขาดความเชี่ยวชาญตามหลักการระงับข้อพิพาททางเลือก สะท้อนถึงนโยบายกฎหมายแรงงานไทยที่รัฐเป็นผู้ควบคุมและตัดสินใจแทนคู่กรณีส่งผลให้กระบวนการระงับข้อพิพาทขาดผู้ไกล่เกลี่ยที่คุณสมบัติที่เหมาะสม สอดคล้องกับงานวิจัยของชนัญดา จันทร์แก้ว (2562) เสนอให้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้และเชี่ยวชาญด้านแรงงานสัมพันธ์

สอดคล้องกับงานวิจัยของวิทูล หนูยิ้มชัย (2561) ที่ศึกษา รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยแนวทางพุทธสันติวิธี: กรณีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสหภาพนายควม กรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้ไกล่เกลี่ยควรมีความซื่อสัตย์ ความคิดสร้างสรรค์ และความเป็นกลาง ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญ ในการสร้างความไว้วางใจระหว่างคู่กรณี ซึ่งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และ ญี่ปุ่น ก็กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการคัดเลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีความ เป็นกลาง

องค์ความรู้จากการวิจัย



ภาพที่ 1 องค์ความรู้จากการวิจัย

จากหลักการระงับข้อพิพาททางเลือกหลัก แนวคิดเพื่อให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยแบบบูรณาการ (Integrative Negotiation) (Fossum, 2009) ที่มีความยืดหยุ่นซึ่งทุกฝ่ายได้ประโยชน์ ไม่มี “แพ้” “ชนะ” เมื่อเกิดข้อพิพาท แต่ทุกฝ่ายได้รับความพึงพอใจ และหลักกฎหมายแรงงานของต่างประเทศ ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานให้มีความยืดหยุ่น มีกรอบเวลาที่เหมาะสม ได้ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน นายจ้างและลูกจ้างอยู่ร่วมกันอย่างสันติ จึงเสนอให้แก้ไขดังนี้

1. ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย ควรกำหนดให้ยืดหยุ่นตามลักษณะของข้อพิพาท เพื่อเอื้อต่อการเจรจาอย่างสร้างสรรค์และลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยแก้ไขมาตรา 22 ให้เหมาะสมกับสภาพข้อพิพาท

2. คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ควรกำหนดให้ชัดเจนในมาตรา 5 เพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ด้านการระงับข้อพิพาทแรงงาน



ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานของไทยตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของกรอบเวลาในการไกล่เกลี่ยและคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานเพิ่มเติมกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกตั้งต่อไปนี้

1. การแก้ไขระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

ควรแก้ไข มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่เดิมกำหนดให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ยและให้คู่กรณีตกลงกันภายในระยะเวลาห้าวัน ซึ่งเป็นกรอบเวลาที่สั้นเกินไป ไม่สอดคล้องกับลักษณะของข้อพิพาทแรงงานที่มีความซับซ้อน จึงเสนอให้ยกเลิกข้อความเดิมและใช้ข้อความใหม่ดังนี้

มาตรา 22 เมื่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับแจ้งตามมาตรา 21 แล้วให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องตกลงกันภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ การเจรจาไกล่เกลี่ยต้องอยู่บนพื้นฐานของความสุจริตใจของคู่กรณีเป็นสำคัญ

2. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

ควรแก้ไข มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งในปัจจุบันบัญญัติว่า พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งข้อบัญญัติดังกล่าวยังไม่ระบุคุณสมบัติ ความรู้ และความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจน อาจทำให้ขาดบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะด้านในการระงับข้อพิพาทแรงงาน ดังนั้น จึงเสนอให้แก้ไขเป็นข้อความใหม่ดังนี้

ผู้ไกล่เกลี่ย หมายความว่า บุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามคุณสมบัติที่กำหนดและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

เอกสารอ้างอิง

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2560). *คู่มือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2561). *คู่มือการระงับข้อพิพาทแรงงาน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- กิตติชัย ณรงค์ชัย. (2566). *ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนัญดา จันทรแก้ว. (2562). *มาตรการไกล่เกลี่ยคดีแรงงาน* (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.



- ชนาธิป ชินะนาวิน. (2553). *การระงับข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ* (ดุष्ฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. (2518, 26 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอนที่ 47 หน้า 1.
- วิบูล หนูยิ้มชัย. (2561). *รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยแนวทางพุทธสันติวิธี: กรณีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสหภาพนายควม กรุงเทพมหานคร* (ดุष्ฎีนิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสันติศึกษา). พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2562). *รายงานการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- _____. (2566). *รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรม ประจำปี 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สุดาศิริ วศวงศ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- Fossum, J. A. (2009). *Labor Relations: Development, Structure, Process*. Singapore: McGrawKill.
- Government of Japan. (1946). *Labor Relations Adjustment Act (1946)*. Retrieved May 24, 2025, from <https://shorturl.asia/LdYcR>
- Hamaguchi, K. & Takahashi, Y. (2015). *Comparative Analysis of Employment Dispute Cases Resolved by Labour Bureau Conciliation, Labour Tribunals and Court Settlement*. Retrieved May 18, 2025, from https://www.jil.go.jp/english/reports/jilpt_research/2015/no.174.html
- New Zealand Government. (2000). *Employment Relations Act 2000*. Retrieved May 22, 2025, from <https://shorturl.asia/RYltK>
- United States Congress. (1935). *Labor Management Relations Act of 1935*. Retrieved May 23, 2025, from <https://url.in.th/nKKEH>

