

## การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงานศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ

## ประเทศไทย – สาธารณรัฐสิงคโปร์

Labour Dispute Mediation Comparative Legal Analysis between  
Thailand and the Republic of Singapore\*

กชกร รุ่งเรืองชัยศรี

Kochakorn Rungrueangchaisri\*\*

## บทคัดย่อ

ข้อพิพาททางด้านแรงงานเกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นข้อพิพาทที่ควรยุติลงโดยเร็ว เพราะเงินตามพระราชบัญญัติข้างต้นเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพของลูกจ้างอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของแรงงาน ด้วยสถานะที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจ สังคมและในการต่อสู้คดี หากลูกจ้างต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานต่อการเรียกร้องสิทธิข้างต้นอาจส่งผลให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม ในประเทศไทยมีปัญหาประการแรก คือ ไม่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระในลักษณะไตรภาคีเข้ามาไกล่เกลี่ยในระยะต้นของกระบวนการ สิทธิทางเลือกในการไกล่เกลี่ยของไทยแบบก่อนฟ้องและแบบหลังฟ้องทั้งในและนอกศาล มีรูปแบบการไกล่เกลี่ยที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ขาดการมีส่วนร่วมของสามฝ่ายหลักในระบบแรงงาน ได้แก่ รัฐ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งผู้ประนีประนอมประจำศาลที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มบทบาท ส่งผลให้คู่ความโดยเฉพาะลูกจ้างขาดความเชื่อมั่นต่อความเป็นธรรมของกระบวนการ ทั้งด้วยปัญหาการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจของไทย ลูกจ้างจึงเลือกที่จะนำข้อพิพาทขึ้นสู่ชั้นพิจารณาส่งผลให้ลูกจ้างต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะได้รับเงินตามพระราชบัญญัติข้างต้น เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมเพราะส่งผลกระทบต่อลูกจ้างผู้เป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยและเกิดปัญหาคดีล้นศาล

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงานศึกษากฎหมายเปรียบเทียบประเทศไทย – สาธารณรัฐสิงคโปร์” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail: 6611921032@stu.nida.ac.th

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการไกล่เกลี่ยคดีแรงงานในกฎหมายไทย ทั้งเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงานของไทยไม่ประสบผลสำเร็จ เพื่อนำมาเสนอแนะเชิงนโยบายรูปแบบการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมสำหรับกฎหมายแรงงานไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป จากการศึกษาพบว่าในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ ชื่อว่า Tripartite Alliance for Dispute Management (TADM) หรือ องค์กรไตรภาคีเพื่อการจัดการ ข้อพิพาท ซึ่งมาจากความร่วมมือของสามภาคส่วนในลักษณะไตรภาคีซึ่งเป็นกลไกในการไกล่เกลี่ยภาคบังคับในระยะต้นของกระบวนการ

ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอแนะนโยบายและแนวทางการจัดการการไกล่เกลี่ย โดยมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ควรได้รับการแก้ไข ให้มีการบัญญัติรองรับการไกล่เกลี่ยนอกศาลเพิ่มเติม ให้แก่คู่ความ มีสิทธิเลือกไกล่เกลี่ยนอกศาลได้แม้จะมีการฟ้องร้องกันแล้วก็ตาม และนำแนวทางการดำเนินการของ Tripartite Alliance for Dispute Management (TADM) ในประเทศสิงคโปร์มาปรับใช้ผสมผสานกับแนวทางการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจที่มีอยู่ของประเทศไทย ทั้งเสนอแนะการจัดตั้งองค์กรอิสระไตรภาคีเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางด้านแรงงานนอกศาล เพื่อเสริมประสิทธิภาพและเพิ่มทางเลือกการไกล่เกลี่ยแบบไตรภาคีให้เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่อาจตอบสนองต่อความเชื่อมั่นของลูกค้าได้มากกว่า การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง การไกล่เกลี่ยหลังฟ้องและการใช้สิทธิเรียกร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานที่ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก

**คำสำคัญ:** องค์กรไตรภาคีเพื่อการจัดการข้อพิพาท,ไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจ, การไกล่เกลี่ยภาคบังคับ

## Abstract

Labour disputes concerning the right to receive payments under the Labour Protection Act B.E. 2541 should be resolved as quickly as possible since such payments are essential for workers' livelihoods and represent the minimum labour standards in Thailand. Due to their disadvantaged economic and social status, workers often face significant hardship in pursuing these rights through lengthy legal processes. One major issue in Thailand is the absence of an independent tripartite organization to mediate disputes at the early stage of the process. Existing mediation mechanisms whether pre-litigation or post-litigation in and outside the court do not differ significantly in practice. They lack participation from the three key pillars of the labour system: the government, employers, and employees. Moreover, court-appointed mediators often fail to perform their duties effectively resulting in a lack of confidence in the fairness and neutrality of the process. With voluntary mediation, many workers prefer to proceed directly to litigation which leads to delays in receiving payments, economic and social damage contributes to case backlogs in the Labour Court ultimately burdening the justice system and harming Thailand's overall economy.

This independent study aims to analyze and address the problems of labour dispute mediation under Thai law and to compare Thai labour mediation mechanisms with those of the Republic of Singapore in order to identify the causes of Thailand's inefficiency and propose policy recommendations for improving mediation in Thai labour law. The study finds that in Singapore, there is an independent tripartite organization called the Tripartite Alliance for Dispute Management (TADM), established through collaboration among the government, employers, and employees. TADM serves as a mandatory mediation mechanism at the early stage of employment disputes and acts as a precondition for filing a claim in court.

Therefore, this study recommends a policy reform to improve Thailand's labour mediation system. Specifically, Section 38 of the Act on Establishment of and Procedure for Labour Court B.E. 2522 should be

amended to include provisions allowing out-of-court mediation even after a lawsuit has been filed, giving parties the option to settle disputes outside the court system. Furthermore, Thailand should adopt and adapt the TADM model by integrating its tripartite structure into the existing voluntary mediation framework. The establishment of an independent tripartite organization for labour dispute mediation outside the court would enhance efficiency, strengthen trust in the process and provide a new and credible alternative for workers beyond the current mechanisms of pre-litigation mediation, post-litigation mediation or labour inspection claims that are primarily managed by government agencies.

**Keywords:** Tripartite Alliance for Dispute Management, Voluntary Mediation, Compulsory Mediation

## 1. บทนำ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 วรรคหนึ่งโดยได้บัญญัติว่า “ให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป” ในทางปฏิบัติศาลแรงงานกลางได้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยนอกศาลก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณาในศาลมาใช้ก่อนที่จะมีการแก้ไขความในมาตรา 20 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการข้างต้นสามารถระงับข้อพิพาทก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานกลางได้เพียงไม่ถึง 10 คดี เนื่องด้วยการไกล่เกลี่ยนอกศาล ขณะนั้นเป็นเพียงแค่แนวปฏิบัติของศาลแรงงานกลางโดยอธิบดีศาล ซึ่งไม่มีบทบัญญัติรองรับสภาพการบังคับใช้ต่อผลของไกล่เกลี่ยข้างต้น ด้วยสถานการณ์ไกล่เกลี่ยนอกศาลไม่มีความชัดเจน จึงเป็นวิธีการไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้รับความนิยม<sup>2</sup> และข้อตกลงไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นนอกกระบวนการศาล ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนฟ้อง การไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานรัฐ ยังไม่มีการรับรองข้อตกลงเหล่านี้ให้มีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องใหม่ที่เกิดขึ้น<sup>3</sup>

ข้อพิพาททางด้านแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดระยะเวลาในความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การไกล่เกลี่ยจึงเป็นสิ่งที่ตอบสนองข้อพิพาทประเภทนี้ได้ดีที่สุดในสิทธิดังกล่าว มีลักษณะเป็นสิทธิที่ถูกกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำไว้ให้ลูกจ้างในกฎหมายแล้ว จึงเป็นข้อพิพาทที่ควรระงับลงได้ด้วยความเร็วและความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติข้อพิพาทดังกล่าวยังคงขึ้นสู่ศาลอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่กฎหมายไทยเปิดโอกาสให้คู่กรณีใช้สิทธิทางเลือก ได้แก่ การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง การไกล่เกลี่ยหลังฟ้อง

รูปแบบการไกล่เกลี่ยของสิทธิทางเลือกข้างต้นไม่ได้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา 20 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การไกล่เกลี่ยหลังฟ้องตามข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน พ.ศ. 2556 ข้อที่ 28 นั้น ยังคงให้ผู้ประนีประนอมประจำศาลดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งมีรูปแบบการไกล่เกลี่ยที่ไม่ใช่การดำเนินงานร่วมกันระหว่างฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐ รวมถึงผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้มาจากการเลือกขององค์กรที่มี

<sup>2</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, *กฎหมายแรงงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2567) 392.

<sup>3</sup> เอกราช มุลตา, ‘กระบวนการไกล่เกลี่ย: ปัญหาและบทบาทของศาลในการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทภายใต้กฎหมายไทย’ (2564) 1 วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 27.

ลักษณะไตรภาคี จึงสร้างความไม่เชื่อมั่นแก่ลูกจ้างว่าจะได้รับการไกล่เกลี่ยผ่านมิติแห่งความเท่าเทียมกัน อีกทั้งในคดีแรงงานยังมีผู้พิพากษาสมทบและผู้ประนีประนอมร่วมทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและพิจารณาคดี แต่ผู้พิพากษาสมทบและผู้ประนีประนอมยอมความก็ไม่ได้ทำหน้าที่ตามบทบาทของตัวเองอย่างเต็มที่ โดยผู้ประนีประนอมไม่ได้เตรียมสำนวนมาก่อน เช่น การไกล่เกลี่ยผู้ประนีประนอมไปปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่ศาลต่อหน้าคู่ความแล้ว เพียงแต่ถามคำถามเล็กน้อยไม่กี่คำถามเท่านั้น หรือกรณีผู้พิพากษาสมทบบางท่านเพียงแต่ไปนั่งเป็นองค์คณะเท่านั้นไม่ศึกษาข้อมูลคดีหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ถี่ถ้วนมาก่อนการพิจารณา<sup>4</sup>

พบว่า การไกล่เกลี่ยในรูปแบบไตรภาคีของประเทศไทยยังคงอยู่กับผู้พิพากษาศาลแรงงานและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยในชั้นพิจารณาขององค์คณะผู้พิพากษา อันเป็นกระบวนการที่ลูกจ้างต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะดำเนินการไปถึงชั้นพิจารณา ทั้งคู่ความยังมีสิทธิไม่ตกลงยินยอมระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ ส่งผลให้ศาลแรงงานยังคงเผชิญปัญหาคดีล้นศาล ประเทศไทยใช้แนวทางการไกล่เกลี่ยก่อนมาถึงองค์คณะแบบสมัครใจซึ่งเป็นปัจจัยส่งผลให้ลูกจ้างตัดสินใจเลือกนำคดีขึ้นสู่ชั้นพิจารณาเมื่อมีความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการและตัวผู้ไกล่เกลี่ย จึงเกิดเป็นคดีที่ค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณของภาครัฐ การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของลูกจ้างต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเกินควรเพื่อเรียกร้องเงินอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของแรงงาน ถือเป็นการสร้างความไม่ยุติธรรมต่อลูกจ้าง ดังนั้น หากมีการพิจารณาคดีที่ล่าช้าหรือกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่เนิ่นนาน จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่คู่ความเป็นอย่างมาก<sup>5</sup>

ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2559 หรือ Employment Claims Act 2016 วางหลักให้ทุกข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าจ้างที่มีสิทธิได้รับตามกฎหมายนั้น ต้องผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรไตรภาคีเพื่อการจัดการข้อพิพาท หรือ Tripartite Alliance for Dispute Management (TADM) ก่อนเป็นอันดับแรกเท่านั้น จึงจะมีสิทธิยื่นฟ้องต่อคณะตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านการจ้างงานหรือ Employment Claims Tribunals เปรียบเสมือนศาลแรงงานของไทย<sup>6</sup> TADM ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือจากสามองค์กร ได้แก่ กระทรวงแรงงาน สภา

<sup>4</sup> สฤชต์ พิพัฒน์วิไลกุล, 'ปัญหาข้อขัดข้องและแนวทางการแก้ปัญหาในการบริหารงาน กรณีศาลแรงงานภาค 4' <[https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=52057&table=files\\_biblio](https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=52057&table=files_biblio)> (ม.ป.ป.).

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง 4.

<sup>6</sup> State Courts of Singapore, 'A GUIDE TO EMPLOYMENT CLAIMS' (Employment Claims Tribunals - ECT, 1 March 2023) <<https://www.judiciary.gov.sg>> accessed 18 June 2025.

สหภาพแรงงานแห่งชาติ และสหพันธ์นายจ้างแห่งชาติสิงคโปร์ ผู้ไกล่เกลี่ยที่ถูกมอบหมาย โดย TADM เป็นผู้ผ่านการอบรมเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการจ้างงานและมีประสบการณ์ ในด้านแรงงานจากทั้งภาคเอกชนและภาครัฐโดยมีประมวลจรรยาบรรณผู้ไกล่เกลี่ยบังคับใช้ กับผู้ไกล่เกลี่ย<sup>7</sup>

ตั้งแต่วันที่ 28 พฤศจิกายน 2567 นายลอเรนซ์ หว่อง (H.E. Mr. Lawrence Wong) นายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในโอกาสการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ในฐานะแขกของรัฐบาล เพื่อเดินทางความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในโอกาสครบรอบ 60 ปี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตไทยและสิงคโปร์ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้หารือแนวทางส่งเสริมความร่วมมือที่สำคัญร่วมกัน โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ คือ ด้าน การศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งไทยเสนอให้มีการเพิ่มความร่วมมือด้าน ทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะในด้าน การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม จุดมุ่งหมายเพื่อการ ยกระดับแรงงาน ผ่านกระบวนการ upskilling และ reskilling มีการลงนามบันทึก ความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางการศึกษา ระหว่างไทยและสิงคโปร์ ซึ่งถือเป็นผลลัพธ์สำคัญ ภายใต้โครงการ Civil Service Exchange Programme (CSEP) ครั้งที่ 14 โดยความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรแรงงานระหว่างไทยและสิงคโปร์<sup>8</sup> อาจเป็นต้นแบบให้ไทย พิจารณาการปรับปรุงระบบไกล่เกลี่ยคดีแรงงาน ด้วยแนวทางการพัฒนาขั้นตอน กระบวนการและข้อกำหนด ผู้เขียนเห็นว่า การเจรจาและความร่วมมือเชิงระบบราชการ ระหว่างประเทศ อาจสามารถสร้างผลลัพธ์รูปธรรมด้านกฎหมายแรงงานไทยได้ จึงเลือก นำเสนอกฎหมายประเทศสิงคโปร์

กฎหมายแรงงานของไทยในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงิน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นควรจะต้องกำหนดแนวทาง เชิง นโยบายเพื่อเพิ่มการไกล่เกลี่ยไตรภาคีให้เป็นสิทธิทางเลือกอีกประเภทหนึ่งเพื่อผลักดันให้ การไกล่เกลี่ยนี้เป็นขั้นตอนอันเป็นที่พึงให้แก่ลูกจ้าง ดังนั้นผู้เขียนจึงกำหนดประเด็นศึกษา ออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่

- 1.) ปัญหาการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยแบบโดยบังคับ

---

<sup>7</sup> Tripartite Alliance for Dispute Management, 'Code of Conduct for TADM Mediators' (TADM, 2025) <<https://www.tal.sg/tadm/-/media/tal/tadm/general-files/2025/mediators-code-of-conduct.ashx>> accessed 3 June 2025.

<sup>8</sup> กรมประชาสัมพันธ์, 'ไทย-สิงคโปร์ กระชับความสัมพันธ์และผลักดันการลงทุน วาระพิเศษครบ 60 ปี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ปี68' <<https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/343812>> accessed 18 June 2025.

- 2.) ปัญหาการไม่มีองค์กรอิสระไตรภาคีรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีต่อศาลแรงงานเพื่อปรับใช้กับประเทศไทย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการที่เหมาะสมในการใช้ระบบไตรภาคีเข้ามาเป็นกลไกไกล่เกลี่ยระยะต้นก่อนฟ้องคดีในรูปแบบองค์กรอิสระไตรภาคีของประเทศสิงคโปร์ มาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่เดิม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางด้านแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อกำหนดทางกฎหมายการไกล่เกลี่ยภาคบังคับ ก่อนฟ้องของประเทศสิงคโปร์ซึ่งดำเนินการผ่านองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะไตรภาคี เปรียบเทียบกับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องและหลังฟ้องของประเทศไทยที่เป็นการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจโดยเป็นการไกล่เกลี่ยระยะก่อนถึงการไกล่เกลี่ยโดยองค์คณะผู้พิพากษา

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการไม่มีองค์กรอิสระไตรภาคีรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง และปัญหาการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจของประเทศไทย

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในรูปแบบนโยบายการไกล่เกลี่ยภายใต้การควบคุมขององค์กรที่มีลักษณะไตรภาคีเพื่อมาเป็นสิทธิทางเลือกอีกประเภทหนึ่งในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางด้านแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

## 3. สมมุติฐานการศึกษา

ประเทศไทยมีปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรอิสระแบบไตรภาคีเข้ามาไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแรงงานในระยะต้น สิทธิทางเลือกในการไกล่เกลี่ยของไทย ทั้งก่อนและหลังฟ้องทั้งในและนอกศาล แม้มีหลายทางเลือกแต่มีรูปแบบการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างกันมาก เพราะยังขาดการมีส่วนร่วมของสามฝ่ายหลักคือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง การไกล่เกลี่ยยังอยู่ภายใต้กลไกของศาล โดยผู้ประนีประนอมไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เต็มบทบาท ส่งผลให้ลูกจ้างซึ่งเสียเปรียบทางเศรษฐกิจขาดความเชื่อมั่นในความเป็นธรรม ด้วยมาตรการการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจลูกจ้างจึงมักเลือกฟ้องคดีแทนการไกล่เกลี่ย ส่งผลกระทบทั้งต่อลูกจ้าง ทำให้ต้องใช้เวลาในการเรียกร้องสิทธิ นายจ้างต้องเสียเวลาในการต่อสู้คดี และเป็นการเพิ่มภาระคดีให้ศาลแรงงานจนกระทบประสิทธิภาพโดยรวมของกระบวนการยุติธรรมแรงงาน กฎหมายแรงงานไทยควรมีการนำการไกล่เกลี่ยในลักษณะดำเนินการผ่านองค์กรอิสระไตรภาคีสำหรับข้อพิพาททางแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติ

คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีการจัดตั้งองค์กรไตรภาคีขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมและบริหารจัดการกระบวนการไกล่เกลี่ยขึ้นเป็นอีกทางเลือกหนึ่งแก่นายจ้างและลูกจ้าง จะเพิ่มโอกาสการระงับข้อพิพาทได้ตั้งแต่ระยะต้นของกระบวนการและช่วยลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลแรงงาน ช่วยเสริมความเชื่อมั่นและสร้างมาตรฐานให้แก่กระบวนการไกล่เกลี่ย อันนำไปสู่ความเป็นกลางและความเป็นธรรมต่อคู่กรณี และช่วยให้ลูกจ้างได้รับเงินที่มีสิทธิตามกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว ลดภาระค่าใช้จ่ายและเวลาในการดำเนินคดี รักษาความสัมพันธ์เชิงแรงงานในระยะยาว ทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายแรงงานไทยให้มีความสอดคล้องกับแนวทางสากลและแนวปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จของประเทศสิงคโปร์

#### 4. วิธีการศึกษา

ในการค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสารศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Study) เป็นหลัก โดยการกำหนดประเด็นศึกษา อันได้แก่ ขั้นตอนและแนวทางการไกล่เกลี่ยภาคบังคับและการจัดตั้งองค์กรอิสระไตรภาคีในข้อพิพาทด้านการจ้างงานเพื่อทำการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องของประเทศสิงคโปร์ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรไกล่เกลี่ยตามกฎหมายแรงงานของประเทศไทยที่ใช้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องและการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องโดยผู้ประนีประนอมแบบโดยสมัครใจ และการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องโดยองค์คณะผู้พิพากษาไตรภาคีแบบโดยบังคับ รวมถึงการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาลรวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา เช่นบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแนวทางอื่น ๆ

#### 5. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้นก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ซึ่งกันและกัน โดยต่างฝ่ายต่างมีสถานะเป็นทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ภายใต้ความผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงาน<sup>9</sup> ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นต้นตอสำคัญของข้อพิพาททางด้านแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และเน้นย้ำถึงความจำเป็นของการมีกลไกทางกฎหมายที่ต้องมีประสิทธิภาพในการรองรับและระงับข้อพิพาททางด้านแรงงานประเภทนี้ ปัญหาการไม่มืองค์กรอิสระไตรภาคีรองรับการไกล่เกลี่ยในระยะต้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ซึ่งการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในไทยภาครัฐ

<sup>9</sup> วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2564)

เป็นผู้ดำเนินการและควบคุมเป็นหลัก โดยยังขาดการร่วมมือของสามเสาหลักทางด้านแรงงาน รวมถึงปัญหาของการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยสิทธิทางเลือก กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องและการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องโดยผู้ประนีประนอมแบบโดยสมัครใจของประเทศไทย แม้จะมีตัวเลือกให้แก่ลูกจ้างในการไกล่เกลี่ยแต่ยังเป็นรูปแบบที่ไม่อาจตอบสนองถึงความเชื่อมั่นให้แก่ลูกจ้างได้

ปัญหาทั้งสองกรณีเป็นปัจจัยทำให้ลูกจ้างยังคงเห็นว่าการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ชั้นพิจารณาพิพากษาจะได้รับความเป็นธรรมมากกว่าการไกล่เกลี่ย ผู้เขียนจึงศึกษาเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยในคดีแรงงานของประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์ซึ่งอาศัยแนวคิดและทฤษฎีการไกล่เกลี่ยภาคบังคับ (Mandatory or Compulsory Mediation) เปรียบเทียบกับแนวคิดและทฤษฎีการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจ (Voluntary Mediation) และใช้แนวทางการดำเนินการของ Tripartite Alliance for Dispute Management (TADM) ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยระบบไตรภาคีและการเจรจาทางสังคม (Tripartism and social dialogue) และแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เพื่อมาเสริมประสิทธิภาพของสิทธิทางเลือกของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

#### 5.1 ปัญหาการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจเปรียบเทียบกับการไกล่เกลี่ยแบบโดยบังคับ

ประเทศไทยประสบกับปัญหาการไกล่เกลี่ยที่ไม่ประสบผลสำเร็จจากการศึกษาพบว่าในมาตรา 20 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้โดยการที่ยื่นคำร้องขอต่อศาล เพื่อขอให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ ซึ่งมีการวางหลักกฎหมายว่าศาลต้องสอบถามความยินยอมของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนดำเนินการไกล่เกลี่ย หากฝ่ายนั้นไม่ยินยอมศาลไม่อาจดำเนินการต่อได้ แสดงให้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องข้างต้นยังคงใช้แนวทางการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจ (Voluntary Mediation) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) แต่มีสภาพปัญหาในการปรับใช้ เนื่องจากไม่ปรากฏถึงมาตรการทางกฎหมายที่เป็นแรงจูงใจอื่นใดอันจะทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายให้หันมาใช้สิทธิการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ โดยเฉพาะนายจ้างซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าให้ยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง

อีกทั้งยังปรากฏในแนวทางการดำเนินการในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งปฏิเสธหรือไม่ตอบรับเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดนั้นให้ศาลงดการดำเนินการได้<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ประกาศสำนักงานศาลยุติธรรมในเรื่องการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องข้อที่ 10 วรรคสอง.

จึงส่งผลกระทบต่อให้กระบวนการนี้มักไม่เกิดขึ้นจริง เพราะหากอีกฝ่ายไม่ยินยอมศาลก็ไม่อาจดำเนินการต่อได้ จึงเกิดปัญหาในการปรับใช้จริงกับคดีแรงงาน มากไปกว่านั้น มาตรา 20 ตรี<sup>11</sup> ได้กำหนดอำนาจการแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นให้เป็นของศาล ซึ่งทำให้กระบวนการนี้ไม่แตกต่างจากการไกล่เกลี่ยในศาลตามข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน พ.ศ. 2556 ข้อที่ 28 ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการไม่เอื้อต่อการสร้างความไว้วางใจของคู่กรณี โดยเฉพาะลูกจ้างที่มีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียม การไกล่เกลี่ยที่อาศัยความสมัครใจเพียงอย่างเดียวตามมาตรา 20 ตรี ไม่อาจสร้างความเป็นธรรมที่แท้จริงแก่ลูกจ้างได้ การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงานจึงควรมีรูปแบบที่เป็นที่พึงให้แก่ลูกจ้างผ่านการดำเนินการแบบไตรภาคีและคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างให้มากที่สุด

ประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาต่อมา คือ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 การไกล่เกลี่ยหลังฟ้อง ได้วางหลักให้ศาลแรงงานทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเริ่มพิจารณาคดี โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะแรก คือ การไกล่เกลี่ยระยะต้นโดยผู้ประนีประนอมประจำศาลแรงงานแบบโดยสมัครใจและระยะที่สอง คือ การไกล่เกลี่ยระยะท้ายโดยองค์คณะผู้พิพากษาไตรภาคีแบบโดยบังคับ<sup>11</sup> การไกล่เกลี่ยในระยะต้นนั้นเป็นการไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยผู้ประนีประนอมประจำศาลแรงงานที่มาจากการคัดเลือกของศาลแรงงานเป็นหลัก ซึ่งไม่แตกต่างจากการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา 20 ตรี ถือเป็นไกล่เกลี่ยที่ซ้ำซ้อน และแม้มาตรา 38 จะมีผู้พิพากษาสมทบจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้าการไกล่เกลี่ยเป็นองค์คณะไตรภาคีไกล่เกลี่ยในระยะท้าย ผู้เขียนเห็นว่า ในทางปฏิบัติเมื่อปรับใช้การไกล่เกลี่ยตามมาตรา 38 ในระยะท้ายเกิดขึ้นทับซ้อนกับกระบวนการพิจารณาพิพากษา หากไกล่เกลี่ย ไม่สำเร็จการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาจะเริ่มขึ้นทันที ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ไม่มีเอื้อต่อความรู้สึกของคู่ความที่ยอมผ่อนผันให้แก่กันแล้ว จึงทำให้คู่ความอาจใช้สิทธิไม่ตกลงยินยอมระงับข้อพิพาทในการไกล่เกลี่ยระยะท้าย การไกล่เกลี่ยนี้ยังยุติข้อพิพาทไม่ได้เท่าที่ควร

ผู้เขียนเห็นว่า การไกล่เกลี่ยแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation) มีจุดแข็ง คือ เปิดโอกาสให้คู่กรณีใช้เสรีภาพในการตัดสินใจ โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ช่วยอำนวยความสะดวก ทั้งนี้เป้าหมายของการไกล่เกลี่ยไม่ใช่การหาผู้แพ้หรือผู้ชนะ แต่เป็นการหาทางออกที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพึงพอใจร่วมกัน ข้อตกลงที่ได้มาจึงเกิดจากความสมัครใจแท้จริงของทั้งสองฝ่าย ทำให้ผลลัพธ์เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามได้โดยไม่จำเป็นต้องบังคับ การระงับข้อ

<sup>11</sup> สื่อศาล, ‘เทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงาน ขั้นตอนและกระบวนการ โดย นางสาวฉันทนา เจริญศักดิ์ รองเลขาธิการสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม’ (บนเพจเฟซบุ๊ก Facebook, 15 กรกฎาคม 2564) <<https://shorturl.asia/ke9IE>> สืบค้นวันที่ 13 พฤษภาคม 2568.

พิพาทมาจากความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายมากกว่าการใช้อำนาจรัฐ และการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลแรงงานของประเทศไทยนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม<sup>12</sup> และอนุญาตให้คู่ความมีหมายความได้<sup>13</sup> ทั้งการไกล่เกลี่ยอันเป็นสิทธิทางเลือกที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นไม่มีค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกจ้างและนายจ้าง

ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์มีการนำ การไกล่เกลี่ยภาคบังคับ (Compulsory Mediation)<sup>14</sup> โดยมุ่งเน้นการไกล่เกลี่ยก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล กฎหมายสิงคโปร์ได้วางหลักว่า ผู้ร้องจะต้องส่งคำร้องขอไกล่เกลี่ยต่อเจ้าหน้าที่ก่อนเท่านั้น จึงเป็นกรณีที่เกิดข้อพิพาทที่จะนำขึ้นสู่ศาลนั้นจะต้องเริ่มต้นด้วยคำร้องขอไกล่เกลี่ย (Mediation Request) ก่อนเสมอ<sup>15</sup> จะเห็นได้ว่าขั้นตอนนี้เป็นการบังคับโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากไม่มีการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานในชั้นศาลก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ สะท้อนถึงกลไกลดความขัดแย้ง การประหยัดเวลาของคู่กรณี ตลอดจนช่วยลดภาระของระบบตุลาการแรงงานโดยรวม กฎหมายของประเทศสิงคโปร์กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วตามสมควรภายหลังได้รับคำร้องขอการไกล่เกลี่ย<sup>16</sup> ทั้งหากผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่า ข้อพิพาทไม่มีแนวโน้มที่จะยุติตามคำร้องได้โดยวิธีการไกล่เกลี่ย กฎหมายให้เป็นดุลพินิจของผู้ไกล่เกลี่ยในการให้ความเห็นข้อพิพาทใด ไม่ควรเข้ารับการไกล่เกลี่ย<sup>17</sup>

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยของทั้งสองประเทศ มีความเหมือนกัน ทั้งไทยและสิงคโปร์ต่างมีกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางด้านแรงงาน โดยสันติวิธีก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล ศาลแรงงานของทั้งสองประเทศมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่ความ ในขณะเดียวกันทั้งสองประเทศก็มีความแตกต่างในสาระสำคัญอย่างชัดเจน กล่าวคือประเทศสิงคโปร์เป็นการไกล่เกลี่ยภาคบังคับก่อนฟ้องคดี เรียกได้ว่า การไกล่เกลี่ยเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชน ในขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้สิทธิทางเลือกแก่ประชาชนในการเลือกใช้สิทธิ ได้แก่ การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง และการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องโดยผู้ประนีประนอมแบบโดยสมัครใจ จึงเกิดปัญหาว่าสิทธิทางเลือกข้างต้นที่เป็นแบบโดยสมัครใจนั้นจะทำให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการ

<sup>12</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522.

<sup>13</sup> ข้อที่ 29 แห่งข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554.

<sup>14</sup> Judiciary of Singapore, 'File an Employment Claim' (Judiciary of Singapore) <<https://www.judiciary.gov.sg/civil/file-employment-claim>> accessed 19 March 2025.

<sup>15</sup> Section 3(1) of Employment Claims Act 2016.

<sup>16</sup> Section 11 of Employment Claims Regulations 2017.

<sup>17</sup> Section 4(2) of Employment Claims Act 2016.

ใกล้เคียงมากกว่าการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานหรือไม่ ปัญหานี้จึงสมควรได้รับการแก้ไข

การใกล้เคียงในลักษณะสิทธิทางเลือกแบบโดยสมัครใจของประเทศไทย ยังคงมีข้อดีมากกว่าข้อเสียเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการใกล้เคียงภาคบังคับของต่างประเทศ โดยเฉพาะในแง่ของการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง เนื่องจากกระบวนการใกล้เคียงแบบโดยสมัครใจของไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมร่วมกันซึ่งเปิดโอกาสให้คู่กรณี โดยเฉพาะลูกจ้างมีเสรีภาพในการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการ อย่างไรก็ตาม การใกล้เคียงคดีแรงงานของไทยในปัจจุบันโดยเฉพาะการใกล้เคียงนอกศาล ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับสถานะและผลผูกพันของข้อตกลงที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน<sup>18</sup> จึงควรได้รับการยกนิตินฐานะขึ้นมาเป็นกฎหมายเพื่อให้เป็นช่องทางทางเลือกที่ลูกจ้างสามารถเข้าถึงได้จริง และเกิดความมั่นใจในผลของการใกล้เคียง

5.2 ปัญหาการไม่มีองค์กรอิสระไตรภาคีรองรับการใกล้เคียงก่อนฟ้องคดีต่อศาลแรงงานเพื่อปรับใช้กับประเทศไทย

ประเทศไทยมีรูปแบบการใกล้เคียงที่ยังมิได้สร้างการมีส่วนร่วมของสามเสาหลักทางด้านแรงงานที่ได้รับความเชื่อมั่นจากคู่ความ เนื่องจากการใกล้เคียงยังคงอยู่ภายใต้การดำเนินการและควบคุมจากภาครัฐเท่านั้น มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มีการวางหลักให้ศาลมีหน้าที่ต้องใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณา กระบวนการใกล้เคียงยังถูกจำกัดอยู่ในกลไกของศาลแรงงานเพียงฝ่ายเดียวซึ่งส่งผลให้ขาดทางเลือก ความเป็นกลางและความไว้วางใจจากคู่กรณี โดยเฉพาะจากฝั่งลูกจ้าง อีกทั้งผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ผู้ประนีประนอมประจำศาล ผู้เขียนเห็นว่า อาจไม่สะท้อนมุมมองหรือประสบการณ์ทางด้านแรงงานจริง ส่งผลให้การใกล้เคียงไม่สามารถคุ้มครองลูกจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มาตรา 38 ข้างต้น แม้จะมีรูปแบบการใกล้เคียงแบบโดยบังคับในระยะท้ายที่องค์กรอิสระไตรภาคีดำเนินการใกล้เคียงโดยประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง การใกล้เคียงที่อยู่ในรูปแบบไตรภาคีกลับไม่ได้อยู่ในระยะแรกเริ่มของกระบวนการยุติธรรม ลูกจ้างต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะเข้าร่วมการใกล้เคียงแบบไตรภาคีซึ่งเป็นการควบคุมจากภาครัฐ ทั้งมาตรา 38 ไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่ความเลือกใกล้เคียงนอกศาลกับองค์กรอื่น เช่น องค์กรอิสระไตรภาคี ทำให้คู่ความไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษา ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระต่อศาลและสร้างความล่าช้าในการได้รับ

<sup>18</sup> เอกราช มูลตา (เชิงอรรถ 3) 27.

สิทธิตามกฎหมาย ถือเป็นภาระขาดความยืดหยุ่นในการเลือกช่องทางการไกล่เกลี่ย จึงไม่สามารถลดจำนวนคดีในศาลแรงงานได้เท่าที่ควร

ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ การมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการจ้างงานก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยลดจำนวนคดีในศาลแรงงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการยุติข้อพิพาท และรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ประเทศสิงคโปร์ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางที่ชัดเจนในการจัดตั้งองค์กรอิสระในลักษณะไตรภาคี คือ TADM เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการจ้างงานในระยะต้น ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายแรงงานผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพ TADM เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นในประเทศสิงคโปร์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกหลักในการจัดการและระงับข้อพิพาทด้านแรงงานด้วยการไกล่เกลี่ยเป็นหลัก ในระยะเริ่มต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการทางศาลโดยทำหน้าที่เป็น Mediation Service Provider อย่างเป็นทางการภายใต้กฎหมายแรงงาน<sup>19</sup> TADM เป็นความร่วมมือแบบไตรภาคีระหว่างสามเสาหลักด้านแรงงานของสิงคโปร์<sup>20</sup> ได้แก่

1. กระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower - MOM) เป็นตัวแทนจากภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านแรงงานภายในประเทศ

2. สภาสหภาพแรงงานแห่งชาติ (National Trades Union Congress - NTUC) เป็นสมาพันธ์สหภาพแรงงานระดับชาติของสิงคโปร์ ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายของสมาคมวิชาชีพและพันธมิตรในทุกภาคส่วนทั่วประเทศ ปัจจุบันทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของขบวนการแรงงานในประเทศ

3. สหพันธ์นายจ้างแห่งชาติ สิงคโปร์ (Singapore National Employers Federation - SNEF) เป็นองค์กรตัวแทนของนายจ้างในระดับชาติ ซึ่งเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของนายจ้างจากทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจสิงคโปร์ ภารกิจหลักของ SNEF คือการส่งเสริมระบบไตรภาคีและเสริมสร้างความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน

ระบบไตรภาคี (Tripartism) ในประเทศสิงคโปร์ หมายถึง แนวทางความร่วมมือลักษณะเฉพาะระหว่าง 3 ฝ่าย ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินงานร่วมกันอย่างไม่เผชิญหน้าและเป็นกลาง โดยมุ่งหวังให้เกิดผลประโยชน์ที่สมดุลและเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง พันธมิตรทั้งสามฝ่ายร่วมกันผลักดันนโยบายแรงงานและยกระดับความสามารถในการ

<sup>19</sup> First published in the Government Gazette, Electronic Edition, on 31 October 2017, No. 3760, MEDIATION ACT 2017 (ACT 1 OF 2017).

<sup>20</sup> National Trades Union Congress, 'Launch of Tripartite Alliance for Dispute Management'

<<https://www.ntuc.org.sg/uportal/news/Launch-of-Tripartite-Alliance-for-Dispute-Management/>> accessed 12 March 2025.

แข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ด้านแรงงานที่กลมเกลียวและยั่งยืน<sup>21</sup> ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Tripartism เป็นหลักการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย มาตรฐาน และแนวปฏิบัติจะกระทำผ่านความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกันระหว่างตัวแทนของรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง<sup>22</sup> การที่สิงคโปร์ยอมรับในแนวคิดดังกล่าวสะท้อนถึงการกระจายอำนาจอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียหลักในระบบแรงงานโดยมีหลักการพื้นฐานที่ว่าทุกภาคส่วนต้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเสมอภาค

นอกจากนี้การมีอยู่ของ TADM ยังสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ที่ให้ความสำคัญการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับโอกาสในการแสดงทัศนะ แสดงความคิดเห็น และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน โดยความคิดเห็นเหล่านี้จะถูกนำไปประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ<sup>23</sup> เนื่องจากเมื่อฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนเข้ามามีส่วนรวมใน TADM มีสิทธิในการไกล่เกลี่ยยอมถือเป็น การที่รัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านการจัดการข้อพิพาทขององค์กร และมีลักษณะสอดคล้องอย่างชัดเจนกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)<sup>24</sup> โดย TADM ดำเนินงานโดยคณะผู้บริหารและผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแรงงาน ทำให้กระบวนการบริหารของ TADM มีลักษณะของมืออาชีพที่สามารถตัดสินใจโดยใช้ดุลพินิจตามข้อมูลเชิงเทคนิคไม่ยึดติดกับโครงสร้างราชการที่ดำเนินการแบบเชิงรับ ทั้งการกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดที่ชัดเจน เช่น ระยะเวลาเฉลี่ยในการระงับข้อพิพาทแรงงาน อัตราการระงับข้อพิพาทที่สำเร็จก่อนถึงศาล โดยเป็นองค์กรอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงแรงงาน แต่บริหารจัดการโดย Tripartite Alliance Limited (TAL) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้างในรูปแบบไตรภาคี (Tripartism) โครงสร้างนี้เป็นตัวอย่างสำคัญของการนำภาคเอกชนและองค์กรแรงงานเข้า

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> International Labour Organization, 'How the ILO Works' < <https://www.ilo.org/about-ilo/how-ilo-works> > accessed 6 October 2025.

<sup>23</sup> กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมป่าไม้, 'คู่มือบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม' (กรมป่าไม้) < [https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/ParticipateManagement\\_Manual.pdf](https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/ParticipateManagement_Manual.pdf) > สืบค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2568.

<sup>24</sup> อธิปไตย สีสาดเลา, 'การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management (NEW PM)' < [http://clinictech.ops.go.th/online/cmo/site\\_blog\\_show.asp?id=444](http://clinictech.ops.go.th/online/cmo/site_blog_show.asp?id=444) > สืบค้นวันที่ 6 ตุลาคม 2568.

มามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ โดยภาครัฐไม่ผูกขาดการบริหารจัดการข้อพิพาทแรงงานเพียงฝ่ายเดียว

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ทั้งประเทศไทยและสิงคโปร์มีพื้นฐานแรงงานสัมพันธ์แบบระบบไตรภาคีเหมือนกัน เพียงแต่ประเทศสิงคโปร์ขยายระบบไตรภาคีขึ้นมาใช้กับการไกล่เกลี่ยในระยะแรกเริ่มของกระบวนการเพื่อส่งเสริมให้การไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักสากลซึ่งสามารถสร้างความไว้วางใจให้กับคู่ความได้ด้วยผลการไกล่เกลี่ยที่ประสบผลสำเร็จกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของข้อพิพาททั้งหมด<sup>25</sup> เพราะการไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยที่ส่วนหนึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนของลูกจ้างที่มอบหมายผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ ย่อมตอบสนองต่อความรู้สึกไว้วางใจและไม่รู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำในระหว่างไกล่เกลี่ย ในขณะที่ประเทศไทยมีการไกล่เกลี่ยในรูปแบบองค์คณะไตรภาคีตามกฎหมายอยู่แล้ว เพียงแต่อยู่ในการไกล่เกลี่ยระยะท้ายของกระบวนการแล้วเท่านั้น ตามสถิติคดีค้างพิจารณาจำแนกตามระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น ทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2566 ในกลุ่มศาลแรงงานมีจำนวนมากถึง 4,658 คดี และสถิติคดีพิพาทฯเสร็จไปมีจำนวน 13,657 คดี<sup>26</sup> ย่อมแสดงให้เห็นถึงผลของการไกล่เกลี่ยในศาลแรงงานที่มีคดีค้างพิจารณาคดีเป็นอัตราถึงร้อยละ 25.43 ของคดีทั้งหมด

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการเสนอแนวทางในการพัฒนาและยกระดับการไกล่เกลี่ยให้เป็นการไกล่เกลี่ยของกฎหมายแรงงานไทยในอนาคตซึ่งจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และรักษาความสัมพันธ์เชิงแรงงาน การนำการไกล่เกลี่ยแบบไตรภาคีของประเทศสิงคโปร์มาใช้ในแนวทางที่ตรงกับบริบทของประเทศไทย จะถือเป็นการดึงส่วนที่ไทยและสิงคโปร์มีเหมือนกันมาพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กระทรวงแรงงานของประเทศไทยมี กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอยู่ภายใต้สังกัด ซึ่งกรมดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 123 ถึง 125 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กล่าวคือ ตามกฎหมายนอกจากลูกจ้างมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลแรงงานแล้ว ยังให้สิทธิลูกจ้างในการที่จะไปร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลักๆ คือ บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เวลานายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม

<sup>25</sup> Ministry of Manpower Singapore, 'Employment Standards Remained High and Majority of Employment Claims Continued to be Resolved Amicably in 2023' (MOM, 2 August 2024) < <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2024/0802-employment-standards-report-2023> > accessed 18 June 2025.

<sup>26</sup> ศาลยุติธรรม, รายงานสถิติคดีปี 2566 (สถิติคดีค้างพิจารณาจำแนกตามระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2566, ในกลุ่มศาลแรงงาน สำนักแผนงานและงบประมาณ) 111 และ 114.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ข้อพิพาททางด้านแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและอำนาจกึ่งตุลาการในการสอบสวนข้อเท็จจริงจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างและวินิจฉัยออกคำสั่ง<sup>27</sup> ถือเป็นหน่วยงานที่มีความรู้และชำนาญเกี่ยวกับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ที่สามารถนำมาพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้างต้นได้ดีที่สุด ซึ่งการที่กระทรวงแรงงานอันเป็นตัวแทนของภาครัฐทางด้านแรงงานที่มีอำนาจมากที่สุด จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักที่มีศักยภาพสูงสุดในการจะพัฒนาและยกระดับกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

ในด้านผลทางนิติศาสตร์การจัดตั้งองค์กรไตรภาคีจะเสริมประสิทธิภาพให้กับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีองค์กรเฉพาะเข้ามาขับเคลื่อนสิทธิของลูกจ้างซึ่งช่วยลดช่องว่างระหว่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายกับการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีตัวแทนจากฝ่ายรัฐ นายจ้าง และลูกจ้างร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินงาน อันส่งผลให้การตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ทั้งสามฝ่าย อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการจัดตั้งองค์กรไตรภาคีเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยการไกล่เกลี่ยนอกศาลในคดีแรงงานไทยก็ยังคงเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยนอกศาลแรงงานขาดความต่อเนื่องและความเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง

## 6. บทสรุปผลการศึกษา

ในปัจจุบันข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำของแรงงาน การไกล่เกลี่ยนั้นเป็นสิ่งที่ตอบสนองข้อพิพาทประเภทนี้ได้ดีที่สุดใน การปล่อยให้คดีประเภทนี้ขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาซ้ำแล้วซ้ำเล่าจะมีแต่สร้างความเสียหายทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม เพราะแรงงานเป็นปัจจัยหลักของการขับเคลื่อนประเทศชาติ หากแรงงานไทยยังคงต้องใช้เวลาดำเนินการกระบวนการของศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิขั้นต่ำที่มีไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนแล้วอยู่เรื่อยไป จะส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างโดยเฉพาะลูกจ้างกลุ่มเปราะบาง ผู้หาเช้ากินค่ำ การให้บริการประชาชนของภาครัฐด้วยการให้สิทธิทางเลือกแก่ประชาชนในการเลือกดำเนินการระงับข้อพิพาทได้หลายช่องทาง ล้วนแต่เป็นการไกล่เกลี่ยแบบโดย

<sup>27</sup> COJ CHANNEL, ‘ศาลแรงงานกลางวันนี้ EP.4 ข้อแตกต่างระหว่างการร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานกับการฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน’ (บนยูทูป YouTube ช่องทางออนไลน์ของศาลยุติธรรม, 4 เมษายน 2565 <[https://www.youtube.com/watch?v=DFYMenu7Qb8&list=PLMi7woQ81mpquBEy0rxu4wXDylrRiCl\\_&index=30](https://www.youtube.com/watch?v=DFYMenu7Qb8&list=PLMi7woQ81mpquBEy0rxu4wXDylrRiCl_&index=30)> สืบค้นวันที่ 3 มิถุนายน 2568.

สมัครใจที่ยังไม่ได้รับความเชื่อมั่นและเข้าถึงภาคประชาชนได้เท่าที่ควร เพราะยังเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลักอันไม่สอดคล้องต่อหลักสากล คือ การดำเนินงานของ ILO ที่เน้นความเท่าเทียมของทั้งสามฝ่าย ดังนั้น แม้อาสาประชาชนไม่เลือกใช้สิทธิทางเลือกข้างต้น ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแรงงานโดยตรงซึ่งทำให้ไม่มีการกำหนดทิศทางการชะลอคดีแรงงานประเภทนี้ขึ้นสู่ชั้นศาล ทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและมีคดีค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะได้รับเงินอันเป็นพื้นฐานของแรงงานเพื่อมาเลี้ยงชีพและดำเนินชีวิต ดังนั้น ภาครัฐควรปรับ แนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยให้สอดคล้องกับบริบทของข้อพิพาทประเภทนี้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการระงับข้อพิพาทตั้งแต่ต้นทางก่อนจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแรงงาน ซึ่งจะช่วยลดภาระของศาลและเร่งให้ลูกจ้างได้รับสิทธิโดยไม่ต้องรอคำพิพากษา

ประเทศไทยยึดหลักการระงับข้อพิพาทโดยเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องและหลังฟ้อง โดยผู้ประนีประนอมยอมความแบบสมัครใจ หากไร้ซึ่งความยินยอมย่อมไม่อาจเกิดการไกล่เกลี่ยขึ้นได้ กล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยเป็นสิทธิของคุณความ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่นำการไกล่เกลี่ยภาคบังคับมาใช้กับข้อพิพาทด้านการจ้างงานเป็นหลักและประสบผลสำเร็จ ผู้เขียนเห็นว่า การไกล่เกลี่ยของคดีแรงงานในประเทศไทยโดยให้ระบบสิทธิทางเลือกมีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะระบบสิงคโปร์ก็มีข้อจำกัดในแง่สิทธิเสรีภาพของคุณกรณี โดยเฉพาะลูกจ้าง เนื่องจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและไม่อนุญาตให้มีนายความเข้าร่วมในกระบวนการ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของลูกจ้างบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง หากนำมาใช้กับประเทศไทยอาจเป็นการบังคับอย่างไม่เป็นธรรมด้วยทางเลือกเดียวที่อาจไม่ได้คำนึงถึงหลักการอำนวยความสะดวกและไม่สร้างภาระให้แก่ลูกจ้าง ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางของไทยควรรักษาระบบสิทธิทางเลือกแบบสมัครใจไว้ แต่ควรยกระดับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเพิ่มเติมกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจและความมั่นใจในผลผูกพันของข้อตกลง

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยของประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการให้อำนาจองค์กรอิสระ องค์กรไตรภาคีเพื่อการจัดการข้อพิพาท Tripartite Alliance for Dispute Management (TADM) ให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมผ่านวิธีการไกล่เกลี่ยภาคบังคับ ประเทศไทยควรนำแนวทางขององค์กรไตรภาคีข้างต้นมาปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยนอกศาลแรงงาน โดยมีโครงสร้างการบริหารแบบไตรภาคี ลดภาพลักษณ์ของการไกล่เกลี่ยโดยรัฐฝ่ายเดียวที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยไม่จำเป็นต้องนำรูปแบบภาคบังคับทั้งหมด มาใช้ หากแต่ผสมผสานข้อดีของระบบสิงคโปร์ เช่น การมีผู้ไกล่เกลี่ยมืออาชีพ การมีขั้นตอนที่

เป็นระบบ และการติดตามผลของข้อตกลงเพื่อให้เกิดกลไกใกล้เคียงที่มีความต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

ดังนั้นมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ในการใกล้เคียงระยะท้ายโดยองค์คณะผู้พิพากษาไตรภาคี ซึ่งประเทศไทยและสิงคโปร์นั้นมีการใกล้เคียงผ่านการควบคุมในลักษณะไตรภาคีเหมือนกัน จึงขอเสนอแนะนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการการใกล้เคียงแบบโดยสมัครใจ และการไม่มีองค์การไตรภาคีรองรับการใกล้เคียงก่อนฟ้องเพื่อมาเสริมประสิทธิภาพให้แก่การใกล้เคียงคดีแรงงานไทยและเพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย

## 7. ข้อเสนอแนะการศึกษา

ตามที่คุณเขียนได้ศึกษากฎหมายแรงงานไทยและได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแรงงานของประเทศสิงคโปร์ พบว่าการใกล้เคียงในคดีแรงงานยังมีรูปแบบการใกล้เคียงที่ยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกจ้างไม่ได้เท่าที่ควรประกอบกับการใกล้เคียงของไทยก่อนที่จะเข้าสู่การใกล้เคียงโดยองค์คณะไตรภาคีเป็นการใกล้เคียงแบบโดยสมัครใจจึงทำให้ลูกจ้างเลือกนำคดีขึ้นสู่ชั้นพิจารณาได้โดยแสดงความประสงค์ไม่ใกล้เคียงได้ จึงทำให้ลูกจ้างต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการเรียกร้องสิทธิแรงงานขั้นต่ำและไม่ได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรม จึงขอเสนอแนะแนวทางในการเสริมประสิทธิภาพให้แก่การใกล้เคียงคดีแรงงานไทย ดังนี้

### 1. ยกนิติฐานะระบบและกระบวนการของการใกล้เคียงนอกศาลของคดีแรงงาน

การยกนิติฐานะของการใกล้เคียงนอกศาลให้มีผลทางกฎหมายเทียบเท่าการใกล้เคียงในศาล กล่าวคือ การเปลี่ยนกระบวนการที่เคยเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติให้กลายเป็นกลไกทางกฎหมายที่แท้จริง ควรมีบทบัญญัติรองรับถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงคดีแรงงานโดยเฉพาะ เช่น ศูนย์ใกล้เคียงของศาลแรงงาน หรือ องค์กรอิสระไตรภาคี แยกจากการใกล้เคียงนอกศาลของคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และมีการกำหนดขั้นตอนการยื่นคำร้อง การใกล้เคียงและการจัดทำบันทึกข้อตกลงให้ชัดเจน ให้มีบทบัญญัติรองรับข้อตกลงให้สามารถนำไปบังคับคดีได้ทันทีเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง โดยการดำเนินการใกล้เคียงนอกศาลข้างต้นต้องไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆทั้งสิ้น

การใกล้เคียงนอกศาลนั้น จะต้องมีการใกล้เคียงที่แตกต่างจากสิทธิทางเลือกเดิมที่มีอยู่ โดยการใกล้เคียงควรดำเนินการผ่านไตรภาคีจากตัวแทนนายจ้าง ลูกจ้างและภาครัฐ กำหนดสถานะขององค์กรอิสระไตรภาคีเพื่อทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท

แรงงานโดยเฉพาะที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการศาลเพิ่มเติม โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความแตกต่างจากผู้ประนีประนอมยอมความในศาล ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยต้องมาจากการคัดเลือกแบบไตรภาคีเท่านั้น ต้องมีความรู้เฉพาะด้าน การไกล่เกลี่ยนอกศาลนี้ยังคงไว้ซึ่งการไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจ เพราะเพื่อเป็นการคุ้มครองลูกจ้างให้มีสิทธิในการเรียกร้องเงินตามกฎหมายให้ได้มากที่สุดโดยไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกจ้าง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 ควรได้รับการแก้ไข โดยให้มีการบัญญัติรองรับการไกล่เกลี่ยนอกศาลเพิ่มเติม กฎหมายควรบัญญัติทางเลือกให้แก่คู่ความในการเลือกไกล่เกลี่ยนอกศาลได้ แม้จะมีการฟ้องร้องกันแล้วก็ตามควรบัญญัติให้ศาลมีอำนาจส่งคู่ความไปไกล่เกลี่ยนอกศาลโดยองค์กรไตรภาคีเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ และการส่งไปไกล่เกลี่ยข้างต้นไม่ถือเป็นการตัดอำนาจการไกล่เกลี่ยของศาลแรงงานตามมาตรา 38 และมาตรา 43 ที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยได้ตลอดกระบวนการพิจารณา จะเสริมกลไกของศาลแรงงานให้มีความยืดหยุ่นและเป็นทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้น และให้ผลของการไกล่เกลี่ยที่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยในศาล

กล่าวโดยสรุป คือ ควรยกนิติฐานะของการไกล่เกลี่ยนอกศาลในคดีแรงงานให้เป็นหนึ่งในสิทธิทางเลือกอีกทางหนึ่งของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยนำแนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยแบบองค์กรไตรภาคีเพื่อการจัดการข้อพิพาท (TADM) ของประเทศสิงคโปร์มาใช้ โดยควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระในลักษณะไตรภาคี ดำเนินการไกล่เกลี่ยในระบบไตรภาคีแบบโดยสมัครใจ ซึ่งขั้นตอนและวิธีการต้องเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกจ้างและไม่เป็นการสร้างภาระ

## 2.สร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้การไกล่เกลี่ยแบบโดยสมัครใจ

การส่งเสริมให้คู่กรณีเลือกใช้สิทธิการไกล่เกลี่ยนอกศาลจึงจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในกระบวนการดังกล่าว เพื่อให้การไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือกแรกในการยุติข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการศาล ด้วยการยกเว้นค่าธรรมเนียมการไกล่เกลี่ยสำหรับลูกจ้างเพื่อช่วยลดภาระทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้ลูกจ้าง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางหรือแรงงานรายวัน เข้าถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยได้อย่างเท่าเทียม ทั้งให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจแก่นายจ้างที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ย เช่น การลดหย่อนภาษีจากเงินชดเชยหรือค่าจ้างที่ตกลงจ่ายโดยสันติวิธี เพื่อกระตุ้นให้นายจ้างเห็นประโยชน์จากการยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมากกว่าการเข้ากระบวนการพิจารณา รวมถึงจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการไกล่เกลี่ยแรงงานบริหารโดยองค์กรไตรภาคี เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายอย่างอื่นสำหรับลูกจ้างรายได้น้อย เช่น ค่าเดินทาง เป็นต้น สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพผู้ไกล่เกลี่ย เพราะผู้ไกล่เกลี่ยถือเป็นภาพสะท้อนขององค์กร ให้มีความน่าเชื่อถือ มี

ความรู้ในข้อพิพาทแรงงาน ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียม ส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมในการเสนอผู้ไกล่เกลี่ยได้

กล่าวโดยสรุปคือ ต้องสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในกระบวนการ โดยควร ยกเว้นค่าธรรมเนียมการไกล่เกลี่ยสำหรับลูกจ้างนายจ้าง ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้างที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ย รวมถึงจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการไกล่เกลี่ยแรงงานภายใต้ องค์การไตรภาคีเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายลูกจ้างรายได้น้อย และพัฒนาศักยภาพผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความรู้และความน่าเชื่อถือ

3. ข้อเสนอแนะการจัดตั้งองค์กรอิสระไตรภาคีเพื่อเข้ามาเป็นกลไกไกล่เกลี่ยระยะต้นก่อนฟ้องให้เข้ามาเป็นอีกสิทธิทางเลือกหนึ่ง

ประเทศไทยควรดำเนินการจัดตั้งองค์กรอิสระไตรภาคีเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแรงงาน โดยให้เป็นองค์กรในรูปแบบไตรภาคีสถานะทางกฎหมาย เพื่อเป็นการกำหนดตัวองค์กรให้ชัดเจนในมาตรา 38 โดยให้อยู่ภายใต้บูรณาการความร่วมมือระหว่างสามฝ่ายได้แก่

กระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour) เป็นตัวแทนจากภาครัฐ เพราะ กระทรวงแรงงานมีหน่วยงานภายใต้สังกัด คือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีฐานข้อมูลข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทประเภทนี้ กระทรวงแรงงานในฐานะตัวแทนภาครัฐที่มีอำนาจสูงสุดในทางแรงงานจึงควรเป็นตัวแทนในการร่วมบริหารในองค์กรไตรภาคี เพื่อสามารถนำปัญหาจากข้อพิพาททั้งหลายไปเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐในทางแรงงานให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้นซึ่งเป็นแนวทางของ TADM ดำเนินการไกล่เกลี่ยและในขณะเดียวกัน ระบบไตรภาคีนี้ก็ถือเป็นกรับฟังปัญหาจากทั้งสามฝ่ายเพื่อนำไปขับเคลื่อนนโยบายทางด้านแรงงานของประเทศต่อไปได้

สมาคมนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้าง เพราะมีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ทางแรงงานและเป็นคู่กรณีโดยตรงในข้อพิพาทแรงงานซึ่งสามารถสะท้อนมุมมองความต้องการและข้อจำกัดของภาคธุรกิจได้โดยตรง

สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงาน เพราะเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในปัญหาความเดือดร้อนและสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานโดยตรงซึ่งจะช่วยให้การไกล่เกลี่ยสะท้อนความต้องการและความเป็นธรรมของแรงงาน อีกทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นให้ลูกจ้างรู้สึกว่าได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการที่มีความเท่าเทียมและโปร่งใส

ประเทศไทยควรกำหนดการไกล่เกลี่ยนอกศาลให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ของประเทศไทย จึงควรจัดตั้งองค์กรไตรภาคีที่มีอำนาจทางกฎหมาย ด้วยการให้คำปรึกษาและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระยะต้นก่อนฟ้องศาลแรงงานเป็นหลัก โดยอาจ

ดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้อำนาจประธานศาลฎีกาออกข้อบังคับและให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติข้างต้น โดยการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรไตรภาคีเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแรงงานนอกศาลผ่านข้อบังคับหรือกฎกระทรวงโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้เป็นองค์กรในรูปแบบไตรภาคี สถานะทางกฎหมายขององค์กร คือ องค์กรอิสระผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมาบังคับใช้ ดังนี้

1. สถานะขององค์กรเป็นองค์กรอิสระภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะ
2. คณะกรรมการบริหารในรูปแบบไตรภาคี (Tripartite Board) ซึ่งมีอำนาจตัดสินโดยอิสระจากแต่ละฝ่าย เพื่อสามารถนำปัญหาจากข้อพิพาททั้งหลายไปเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐในทางแรงงานได้ ฝ่ายนายจ้าง เช่น ผู้แทนสมาคมนายจ้าง หอการค้า สภาอุตสาหกรรม และฝ่ายลูกจ้าง เช่น ผู้แทนสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานสภาองค์การลูกจ้าง
3. ได้รับงบประมาณจากรัฐ และความร่วมมือและความช่วยเหลือจากองค์กรสาธารณประโยชน์หรือภาคเอกชนได้ภายใต้กรอบกฎหมาย
4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรไตรภาคี นอกจากมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระยะต้นก่อนฟ้องศาลแรงงานแล้ว ควรมีอำนาจในการออกข้อกำหนด ขั้นตอน หรือแนวทางปฏิบัติในการยื่นคำร้อง การเรียกคู่กรณี การดำเนินการไกล่เกลี่ย และการติดตามคู่กรณีให้มาไกล่เกลี่ย เป็นต้น