



## มาตรการและวิธีการที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งคดีในศาลแรงงาน

### Measures and procedures for resolving disputes in labor court

สุชาโณ ขาวสำลี<sup>1</sup> อาทรร เจริญคัมภีร์<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

การระงับข้อพิพาทนั้นมีหลายวิธี การฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้น เป็นวิธีหนึ่งที่คู่ความเชื่อว่าจะได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด เนื่องจากการพิจารณาคดีและพิพาทภาคีโดยผู้พิพากษาซึ่งมีความอิสระและเป็นกลาง พิจารณาและพิพาทภาคีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและมีผลบังคับให้คู่ความต้องปฏิบัติตาม แต่การพิจารณาและพิพาทภาคีนั้นใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษา แต่เนื่องด้วยคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อเสริมสร้างให้นายจ้างและลูกจ้างมีความเข้าใจอันดีต่อกัน มุ่งให้แต่ละฝ่ายเคารพสิทธิและหน้าที่ของกันและกัน การพิจารณาคดีแรงงานต้องคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับค่าจ้าง หรือสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างที่ทำงานในประเภทกิจการเดียวกัน การพิจารณาคดีแรงงานจึงต้องเป็นไปด้วยความสะดวก ประหยัด รวดเร็วและเป็นธรรม ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 จึงได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่โจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์ที่ดีกันต่อไป” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลแรงงานต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่ความได้ตกลงประนีประนอมยอมความกัน ดังนั้นถ้าศาลแรงงานดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีโดยไม่ดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อน จะทำให้การพิจารณาคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผลการวิจัย พบว่า การไกล่เกลี่ยในชั้นพิจารณาคดีของศาลแรงงานนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 มิได้บัญญัติถึงประเภทคดีที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ โดยกำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีทุกประเภท ทำให้มีปัญหาว่าในกรณีที่มีข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน หรือคดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลแรงงานจะทำการไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ และการไกล่เกลี่ยดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประกอบกับการไกล่เกลี่ยคดีแรงงานในศาลแรงงานปัจจุบันแม้จะมีการแยกผู้พิพากษาที่ทำการไกล่เกลี่ยและผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีแล้ว แต่บทบัญญัติตามกฎหมายยังให้อำนาจผู้พิพากษาคดีซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีทำการไกล่เกลี่ยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปหากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ซึ่งการไกล่เกลี่ยโดยผู้พิพากษาดังกล่าวจะขัดต่อจริยธรรมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีหรือไม่ ปัญหาคู่ความไกล่เกลี่ยเพื่อประวิงเวลาในการดำเนินคดี ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ตลอดจนปัญหาปริมาณคดีมากทำให้ต้องไกล่เกลี่ยหลายคดีในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ ปัญหาการดูแลเจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนอยู่แล้ว ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จแล้วมีการพิจารณาพิพากษาคดีจะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นอย่างไร

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยทองสุข



**NMCCON  
2021**

**การประชุมวิชาการระดับชาติ วิทยาลัยนครราชสีมา**

ครั้งที่ 8 ประจำปี พ.ศ.2564

“สู่ชีวิตวิถีใหม่ ด้วยงานวิจัยทางสุขภาพและการบริการ”

27 มีนาคม พ.ศ. 2564

ดังนั้น จึงควรมีการเพิ่มเติมข้อกำหนดศาลแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของศาลแรงงานในการไกล่เกลี่ยคดีแรงงาน โดยกำหนดประเภทคดีที่จะทำการไกล่เกลี่ยและทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ย มีความชัดเจนมากขึ้นนอกจากนี้ควรเพิ่มมาตรการช่วยเหลือคู่ความกรณีเมื่อศาลไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้และทำการพิจารณาพิพากษาคดีไปแล้ว ลูกจ้างจะได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษานั้นทันที โดยให้นำคำพิพากษาดังกล่าวไปรับเงินจากกองทุนหรือองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น แล้วให้กองทุนหรือองค์กรของรัฐที่ชำระหนี้รับช่วงสิทธิไปดำเนินการบังคับคดีกับนายจ้างตามคำพิพากษาต่อไป

**คำสำคัญ :** มาตรการและวิธีการ, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, คดีในศาลแรงงาน

### Abstract

Disputes can be resolved by several means. The litigants, however, believe that litigation is the fairest means of all because the trial and adjudication are conducted by independent and impartial judges. In details, the court shall proceed the trial and adjudicate in accordance with the legal provisions and such judgment shall be binding on the parties. However, the said judiciary, by itself, requires longer period of time for the court to reach its judgment. With the unique characteristic of the labour case, the law intends to encourage the employees and employers to come to a mutual understanding and to encourage them to respect each other's rights and obligations. The procedure in the labour cases, also, considers working conditions, living expenses conditions, employees' difficulties, wage levels and benefits of the employees working in the same type of industries. As a result, the judiciary of the labour cases shall be proceeded conveniently, economically, rapidly and justly. Thus, section 38 of the Act on the Establishment of and Procedure for Labour Court B.E. 2522 provides "In case of both the plaintiff and the defendant appear before the court, the Labour Court shall mediate the parties to reach a mutual agreement or to reach a compromise between them. The labour cases are regarded as the disputes to be settled in a considerate manner, in order to maintain good relationships between them." By this section, for the sake of compromise between parties, the Labour Court is bound to carry out mediation. Therefore, if the Labour Court conducts the judiciary without mediation process, the said judiciary is unlawful.

Following the research, it is found that, under section 38 of Act on the Establishment of and Procedure for Labour Court, B.E. 2522, it is not provided which forms of labour disputes are eligible to mediation in employment disputes in Labour Court. Although the Labour Court is empowered to mediate any form of employment disputes, it gives rise to problems as to whether or not the Labour Court is authorised to mediate any administrative disputes that involve public goods and fall within the Labour Court's jurisdiction, or any disputes involving public orders, and if so, whether or not such mediation is legitimate. Another problem concerns judges' authority in employment dispute mediation. Pursuant to the current Labour Court's system, although there is



separation of judges who are responsible for mediation and judges who adjudicate cases, the legal provision authorises the adjudicating judges (who hear the cases) to mediate, and, if the mediation does not accomplish, to continue hearing and adjudicating the case. It raises a question as to whether or not such mediation conducted by these judges is inconsistent with ethics regarding mediation, as well as several problems, including possible abuse of the mediation process as means to prolong the trial by parties, lack of competent officers, and the overwhelming caseloads such that many disputes must be mediated simultaneously. Furthermore, it poses a problem regarding right of creditors, who are employees under hardship in most cases. It is unclear as to how these creditors are protected in the event that mediation does not accomplish, and the cases are adjudicated.

In response to the above problems, the researcher views that there should be issuance of Labour Court Regulation in respect of scope of Labour Court’s power to mediate labour disputes. Among others, it should provide categories of labour disputes that are eligible for mediation and mediation procedures. In addition, it should also introduce the measures to facilitate the parties, to wit; where the court adjudicates the cases without mediation, the creditors should be entitled to immediate repayment in accordance with such decisions by means of submitting such decision to collect the sum from any responsible fund or governmental organization, which shall subrogate such right to take actions against the judgment debtor onwards.

**Keywords :** Measures and procedures, mediation of disputes, cases in labor court

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดของการนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมนี้ถือเป็นกระบวนการที่สำคัยซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution- ADR) ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามบุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่จะร่วมกันปฏิรูปนโยบายในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งแต่เดิมการปฏิรูปกฎหมายไทยนั้นไม่อาจกระทำได้และไม่มีความจำเป็นระดับชาติมาสนับสนุนและส่งเสริม เป็นกระบวนการที่ไม่มีทางเลือกและประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเข้าถึงได้ ที่ผ่านมามีการดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นคดีเล็กน้อยหรือใหญ่ต่างก็ถูกเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการ และต่างมองเห็นว่าการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยเหล่านี้ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่ว่าบุคคล เวลาหรืองบประมาณโดยใช่เหตุทำให้คดีล้นศาลส่งผลให้ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ ทนายความต้องประสบกับภาระในการดำเนินการทางคดีจำนวนมากและใช้เวลานาน หากมีมาตรการที่จะช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวนอกจากกระบวนการและระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีตามรูปแบบปกติโดยบางคดีที่เป็นคดีเล็กน้อยก็ไม่ควรเข้าสู่ระบบ ทั้งนี้เนื่องจากจะส่งผลให้ต้องสูญเสียทั้งบุคลากรเวลาและงบประมาณ ในการดำเนินการด้วยเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการให้เป็นการพัฒนาไปสู่กระบวนการทางเลือกมากขึ้น ซึ่งแนวคิดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ ถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญในปัจจุบัน โดยพยายามลดบทบาทของการนำคดีเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการลง (delegalization) โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีระหว่างผู้กระทำผิด (the offense) และเหยื่อผู้ถูกกระทำ (the victim) เสร็จจ่าตอรองเพื่อหาข้อยุติโดยความยินยอมของทั้งสองฝ่าย หรือ



พยายามหาข้อยุติร่วมกันซึ่งความขัดแย้งนั้นสามารถยุติลงได้และสามารถประหยัดงบประมาณและลดภาระของกระบวนการยุติธรรมลงได้มาก

ปัจจุบันระบบศาลต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ ได้นำ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” (Alternative Dispute Resolution--ADR) โดยการไกล่เกลี่ยคดีถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการพิจารณาคดี หากยุติข้อพิพาทไม่ได้จึงจะเข้าสู่ระบบการสืบพยานของศาลหรือการพิจารณาคดีตามรูปแบบปกติของศาล ระบบดังกล่าวผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีทั้งที่เป็นผู้พิพากษาและบุคคลภายนอกแต่ส่วนใหญ่จะเป็น บุคคลภายนอกเพื่อเป็นการลดภาระการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา เนื่องจากมีภาระงานมากก็จะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีลดลง ทั้งนี้วิธีการดังกล่าวช่วยลดปริมาณคดีที่ศาลและทนายความต้องสืบพยานลงได้เป็นอย่างมาก เป็นระบบที่เป็นประโยชน์ต่อคู่ความในการลดระยะเวลาและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี นอกจากนี้ยังเป็นวิธียุติข้อพิพาทที่ทำให้คู่ความทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ และช่วยให้คู่ความยังคงความสัมพันธ์ที่ดีต่อไป แนวคิดดังกล่าวนี้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบกระบวนการยุติธรรม จึงอาจเรียกว่าเป็นการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับในประเทศไทยนั้น ศาลสถิตยุติธรรมได้ถูกก่อตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2425 ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางศิลาฤกษ์หลวงโดยพระราชทานนามว่าศาลสถิตยุติธรรม เพื่อเป็นที่ประชุมลูกขุนตระลาการขุนศาลทุกกระทรวง และเป็นที่ยกย่องพระราชาคณะสงฆ์ กงคมนตรี พระราชบัญญัติแก้ไขใหม่ และเป็นสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับราษฎรด้วยความรวดเร็ว สุจริต ยุติธรรม แต่ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นประการหนึ่งคือได้มีคดีต่างๆ ตั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ถูกนำเข้าสู่ศาลเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ แต่ในขณะที่เดียวกันอัตราเพิ่มของจำนวนผู้พิพากษา มีเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนคดีที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะหากเป็น คดีที่มีข้อยุ่งยากอาจใช้เวลาในการพิจารณาคดีเป็นเวลา 1-2 ปี และหากคดีดังกล่าวมีการ ยื่นอุทธรณ์และฎีกา อาจใช้เวลา 3-5 ปี จนเป็นเหตุให้ศาลแต่ละศาลรวมถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา มีจำนวนคดีค้างคั่งต่อปีเพิ่มขึ้น จำนวนมากสุดท้ายย่อมส่งผลเสียต่อคู่ความและหรือประชาชนที่มีส่วนได้เสีย (stakeholder) หรืออาจเรียกได้ว่าประชาชนส่วนหนึ่งตกเป็นเหยื่อของกระบวนการยุติธรรมโดยไม่ได้ตั้งใจ ปัญหาดังกล่าวนั้นก็เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารจัดการของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเอง ซึ่งนำมาสู่ผลกระทบ (impact) ต่อประชาชน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง สร้างศาลหลวง คือศาลสถิตยุติธรรม เมื่อพ.ศ. 2425 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นเวลาอันยาวนานมากนั้น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลสถิตยุติธรรมก็เป็นไปอย่างล่าช้ามาโดยตลอด จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2537 นายบุญสิน ตูลากัน อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งในสมัยนั้น ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลแพ่งเป็นศาลแรกของประเทศไทยโดยได้เชิญ มิสเตอร์ คลิฟฟอร์ด วอลเลซ อธิบดีผู้พิพากษาศาล 9 แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น มาเป็นผู้บรรยายพิเศษถึงระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความประนีประนอมยอมความในศาล ให้คณะผู้พิพากษาศาลแพ่งฟังที่ห้องประชุมใหญ่ของศาลแพ่ง โดยคาดหวังว่าเมื่อนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลแพ่งแล้วจะเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีที่เข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยุติโดยเร็วสะดวกประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคู่ความมีความพอใจ ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดเป็นผู้ชนะ แต่ถือได้ว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายต่างเป็นผู้ชนะ (win-win situation) และทั้งสองฝ่ายยังสามารถรักษา ความสัมพันธ์อันดีต่อกันต่อไปได้ หลังจากที่ได้นำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ในระบบศาลแล้ว ต่อมาจึงมีการประเมินผล ของระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่งดังกล่าวและปรากฏว่า ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับความสนใจโดยประชาชนนิยมใช้วิธีการนี้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากระบบดังกล่าวเป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใช้บริการศาลเกิดความพึงพอใจ ประหยัดเวลา



ประหยัดค่าใช้จ่ายของคุณค่า และที่สำคัญที่สุดยังช่วยเยียวยาความสัมพันธ์อันดีของคุณค่า ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ต่อกันไป สำนักงานศาลยุติธรรม.2559)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม มาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วแต่ก็ยังประสบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

1. ด้านนโยบายและระบบกฎหมายที่เป็นกลไกสำคัญต่อระบบไกล่เกลี่ย ปัจจุบัน ระบบไกล่เกลี่ยถือเป็นหัวใจสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายด้านกฎหมายและการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของรัฐบาลแต่ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพต้องประกอบด้วยทรัพยากรในการบริหารที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ รวมทั้งผู้บริหารศาลซึ่งพบว่าปัจจุบัน หัวหน้าศาลและทนายความบางห้องที่ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่าที่ควร ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จในบางพื้นที่ ส่วนระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น มีข้อจำกัด เช่นด้านประเภทคดี ใน ปัจจุบันนั้นสามารถไกล่เกลี่ยได้เฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น เช่นคดีแพ่ง และคดีอาญา ในความผิดอันยอมความได้ ส่วนระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับการไกล่เกลี่ยยังไม่เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ

2. ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมาก อาจเรียกได้ว่าเป็น ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้พิพาท แต่พบว่าในปัจจุบันยังประสบปัญหาด้านการพิจารณาสรรหาผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ เช่น คุณวุฒิ ของผู้ประนีประนอม บางครั้งไม่มีพื้นฐานและความรู้ที่เกี่ยวข้องทางกฎหมาย บุคลากร บางท่านไม่มีประสบการณ์ในระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาก่อน ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบไกล่เกลี่ยในระยะยาว

3. ทนายความของคุณค่า ซึ่งทนายความมักปกป้องลูกความในลักษณะการต่อสู้ ได้เพียงข้อเท็จจริงกับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการต่อสู้เช่นนี้ เป็นเรื่องของการว่าความในศาลซึ่ง ไม่เป็นประโยชน์ต่อการเจรจาประนีประนอมแต่อย่างใด แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น เป็นกระบวนการที่พยายามหาหนทางอ้อมๆกัน ลดหย่อนผ่อนปรนในทำนองถอยหลังคนละก้าว ซึ่งทนายความก็อาจเป็นบุคคลที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ ระบบไกล่เกลี่ยได้เช่นกัน

4. งบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ และทราบ ถึงการให้บริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากนัก อันเป็นผลมาจากการขาดแคลนงบประมาณ เพิ่มในส่วนของการเร่งรัดประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การให้บริการช่วยเหลือประชาชนในด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และประสบปัญหาด้านงบประมาณด้านค่าตอบแทนที่เหมาะสมให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ย

5. การขยายขอบเขตการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปสู่คดีอาญา ในปัจจุบันการดำเนินการทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาได้มีการสนับสนุนและผลักดันให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน หรือท้องถิ่นก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในศาล โดยมักนำมาใช้กับคดีอาชญากรรมที่ไม่รุนแรงมากนัก เช่น คดีอาญาความผิดต่อส่วนตัว หรือคดีอาญาที่สามารถยอมความกันได้ แต่ยังมีข้อจำกัดต่อการขยายผลไปยังคดีอาญาที่เป็นความผิดต่อแผ่นดิน นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหมกมุ่นเรื่อง กระบวนการมีส่วนร่วมระหว่าง ผู้เสียหาย กับผู้กระทำผิด บางครั้งก็ต้องการหลีกเลี่ยง ไม่ต้องการเผชิญหน้ากับคู่กรณี และ ปัจจุบันมีแนวคิดเรื่องของการให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ถูกกระทำ เกิดปัญหาตามมาว่าผู้ถูกกระทำส่วนใหญ่ต้องการเรียกร้องค่าเสียหายเป็นตัวเงิน จึงไม่ต้องการให้ยุติคดีตามวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งควรมีแนวทางที่เหมาะสมและควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความคุ้มค่าของค่าเสียหายที่ได้รับจะสามารถเยียวยาให้กับเหยื่ออย่างเหมาะสม สม การดำเนินการดังกล่าวปัจจุบันได้มีการขยายและพัฒนาอาสาสมัครไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในชุมชน ซึ่งอาจเป็นผู้นำชุมชนที่นอกเหนือจากผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือ นายกองค์การ

บริหารส่วนตำบล ซึ่งควรศึกษาถึงศักยภาพและการมีส่วนร่วมของบุคคลดังกล่าว นอกจากนี้ ปัจจุบันยังขาดแนวทางในการพัฒนากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทให้ครอบคลุมทั้งระบบ คือ ตำรวจ หน่วยงาน อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนและมีรายละเอียดมากกว่าขั้นตอนการดำเนินการในคดีแพ่ง

6. การเชื่อมโยงและการสร้างเครือข่ายการทำงาน ในปัจจุบันถึงแม้จะมีศูนย์ไกล่เกลี่ยอยู่ในหลายพื้นที่ของประเทศ แต่ยังคงขาดการเชื่อมโยงและการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันของกระบวนการยุติธรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหน่วยงานทางศาลเองและ หน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานศาลยุติธรรมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวง-มหาดไทย

กฎหมายแรงงาน เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสังคมนิติบัญญัติ (Social Legislation) มีลักษณะผสมผสานระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนรวมอยู่ด้วยกัน ในส่วนที่เป็นกฎหมายเอกชนนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างมีเสรีภาพในการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาต่อกันได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และในส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่รัฐเข้าไปกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐ หากฝ่าฝืนอาจมีโทษทางอาญา ต่อมาเมื่อระบบอุตสาหกรรมเข้ามา ข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีมากขึ้น

การระงับข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทยในระยะแรกส่วนใหญ่ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการบริหารแรงงานหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ส่วนคดีที่จะนำมาฟ้องร้องที่ศาลนั้นมีน้อยมาก ครั้นต่อมาได้มีการนำคดีแพ่งด้านแรงงานไปสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินคดีที่มีกระบวนการยุ่งยาก ซับซ้อนมากมาย ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าทนายความและค่าใช้จ่าย การดำเนินคดีล่าช้า การพิจารณาคดีใช้เวลานาน ไม่ทันต่อความเดือดร้อนของลูกจ้างซึ่งมีสถานะทางสังคมน้อยกว่า ทำให้ลูกจ้างเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ปัญหาของลูกจ้างที่ถูกนายจ้างเอาเปรียบด้วยการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้มีผู้เรียกร้องขอให้ศาลแรงงานขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมในสังคม

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2522 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาความแรงงาน และต่อมาได้มีการประกาศใช้ เรียกว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาความแรงงาน พ.ศ. 2522 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นมา ด้วยเหตุผลที่คดีแรงงาน เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป ที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยนโยบาย ในด้านเศรษฐกิจ สภาพสังคมและสภาวะการจ้างงานเป็นพื้นฐาน ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายอื่นที่มุ่งเน้นถึงเจตนาที่แท้จริงของคู่กรณีมากกว่า บทบัญญัติลายลักษณ์อักษร และข้อพิพาทแรงงานเป็นข้อขัดแย้งระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน จำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้นศาลแรงงานแสวงหาข้อเท็จจริง โดยใช้ระบบการไต่สวนในการพิจารณาคดี เพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างและนายจ้างมีความสามารถในการแสวงหาข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน การศึกษา ความรู้ ความสามารถที่แตกต่างกัน และหลักฐานพยานต่างๆ ส่วนใหญ่จะอยู่ที่นายจ้าง และมุ่งประสงค์ต่อการประนีประนอมยอมความยิ่งกว่าการระงับข้อพิพาทด้วยการชี้ขาดตัดสินคดี โดยต่างฝ่ายต่างถ้อยอาศัยต่อกันเพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันต่อไป

ด้วยปัญหาปริมาณคดีแรงงานที่คู่ความฟ้องร้องกันอยู่ในศาลเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับจำนวนผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีมีจำนวนน้อยมาก ทำให้ปัญหาการปริมาณคดีที่ค้างค้างเป็นจำนวนมาก นอกจากการระงับข้อพิพาทด้วยการชี้ขาดตัดสินคดีแล้วแนวทางการลดปริมาณคดีด้วยการใช้การประนีประนอมยอมความ หรือการไกล่เกลี่ยในศาลเป็นการช่วยบรรเทาปริมาณคดีที่ค้างค้างอยู่ในศาลให้ลดน้อยลง การไกล่เกลี่ยจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ทั้งวิธีการ และผลเป็นที่น่าพอใจของคู่กรณีพิพาทมากที่สุด จึงได้มีการผลักดันให้มีการไกล่เกลี่ยอย่างกว้างขวางขึ้น

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 กำหนดให้เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความ สองฝ่ายตกลงกันได้ตลอดระยะเวลาที่ยังมีการพิจารณาอยู่ จนถึงวันที่อ่านคำพิพากษาก็ตาม ถ้าการไกล่เกลี่ยไม่อาจทำให้คู่ความตกลงกันได้ศาลก็จะดำเนินการพิจารณาต่อไป จากการศึกษาพบว่า มีประเด็นปัญหาซึ่งอาจแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน
2. ปัญหาเกี่ยวกับความสมัครใจของคู่ความในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
3. ปัญหาเรื่องความเป็นกลางของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย
4. ปัญหาเกี่ยวกับการประวิงเวลาในการดำเนินคดีโดยอาศัยขั้นตอนในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
5. ปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการคดี การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานเข้ามาใช้ในศาลแรงงาน มีผลทำให้คดีเสร็จสิ้นเร็ว แต่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่ความในคดีได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวทางการคิดในการแก้ปัญหา การไกล่เกลี่ยชั้นพิจารณาในศาลแรงงาน มุ่งให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีลักษณะสอดคล้องกับหลักการจัดตั้งศาลแรงงาน คือ ประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมหรือไม่ จึงเห็นว่า ควรศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อหามาตรการและวิธีการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริงต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึง หลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ แนวคิด เป้าหมาย ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานในศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มีข้อดี ข้อเสีย อย่างไร ทำให้เกิดความยุติธรรมได้อย่างแท้จริงตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ และศึกษาบทบาทของศาลแรงงานที่ควรจะเป็นเพื่อพัฒนาระบบงานไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดของกฎหมาย รวมทั้งแนวโน้มที่ควรจะเป็นไปในอนาคต

### ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาการไกล่เกลี่ยโดยผู้พิพากษาศาลแรงงานโดยจะศึกษาประเด็นปัญหาที่เกิดจากการที่ศาลแรงงานทำการไกล่เกลี่ยในชั้นพิจารณา โดยผู้พิพากษามีอำนาจในการตัดสินคดีว่าก่อให้เกิดความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ โดยศึกษากฎหมาย ระเบียบต่างๆ หลักสากลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นำมาวิเคราะห์วิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสียสภาพปัญหา และอุปสรรคของระบบงานไกล่เกลี่ย โดยหาแนวทางในการวางหลักเกณฑ์ปฏิบัติและบทบาทที่เหมาะสมของศาลแรงงานในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดี เพื่อให้การไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป



### วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้จะทำการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยศึกษาบทความทางวิชาการ แนวปฏิบัติและข้อหาหรือข้อบัญญัติ บทกฎหมายทั้ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คำพิพากษาของศาลไทย รวมทั้งตำราและหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### สรุปผลการวิจัย

กฎหมายแรงงานกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมของผู้ใช้แรงงาน เพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง กฎหมายแรงงานจึงต้องมีระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นให้ลูกจ้างและนายจ้างยึดถือปฏิบัติ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีต่อของประชาชน เพราะเป็นกฎหมายที่มีถึงประโยชน์ของสาธารณะ คำนึงถึงผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กฎหมายแรงงานจึงประกอบไปด้วยกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยมีส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาและความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ กฎหมายแรงงานยังเป็นกฎหมายสวัสดิการสังคม มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

เมื่อปัญหาแรงงานก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน จึงได้มีการจัดตั้งศาลแรงงาน โดยให้จัดตั้งเป็นศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน ด้วยแนวคิดให้มีวิธีพิจารณาคดีให้แตกต่างไปจากคดีแพ่งธรรมดา โดยให้มีวิธีพิจารณาที่สะดวก ประหยัด รวดเร็วเสมอภาค และเป็นธรรม ให้เหมาะสมกับลักษณะคดีแรงงาน

แต่เนื่องด้วยการฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้น ถึงแม้ว่าเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับและเชื่อว่าคู่ความจะได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด เนื่องจากมีการพิจารณาคดีและพิพากษาคดีโดยผู้พิพากษาซึ่งมีความอิสระและเป็นกลาง พิจารณาและพิพากษาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและมีผลบังคับให้คู่ความต้องปฏิบัติตาม แต่การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษา ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 จึงได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่โจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไต่ถามคู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์ที่ดีกันต่อไป” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลแรงงานต้องดำเนินการไต่ถามคู่ความเพื่อให้คู่ความได้ตกลงประนีประนอมยอมความกัน

การไต่ถามคู่ความในชั้นพิจารณาของศาลแรงงานนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาคดีจะดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลแรงงานมีอำนาจที่จะประนีประนอมยอมความได้เสมอ โดยที่การประนีประนอมยอมความเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออาจจะเกิดในภายหน้า และเป็นประโยชน์ทำให้คู่กรณีทำความเข้าใจหรือตกลงใจความสมัครใจ โดยมุ่งหวังที่ต้องการให้นายจ้างและลูกจ้างมีนิสัยสัมพันธ์กันต่อไปในทางที่ดี

ปัจจุบันศาลแรงงานกลางได้มีการจัดตั้งศูนย์ประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งทำหน้าที่ไต่ถามคู่ความที่ไต่ถามฟ้องต่อศาลแล้ว ในการไต่ถามคู่ความจะมีเจ้าหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาททำหน้าที่ในการไต่ถาม คู่ความจะมีผู้พิพากษาอาวุโสทำหน้าที่ควบคุมการไต่ถาม คู่ความ หากการไต่ถามไม่สำเร็จแล้วจะมีการส่งสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีพิพากษาต่อไป แต่ในการพิจารณาคดีนั้น ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี มีอำนาจที่จะทำการไต่ถามคู่ความได้ ตาม





พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาแรงงาน มาตรา 38 และในทางปฏิบัติมีคดีจำนวนไม่น้อยที่มีการไต่ถามไต่สวนในชั้นพิจารณาคดี โดยผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดี ไม่ได้มีการนำเรื่องส่งกลับมายังศูนย์ระดมข้อพิพาท

การไต่ถามไต่สวนคดีแรงงานซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย แม้สามารถทำการไต่ถามไต่สวนได้ทุกประเภท โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติจำกัดไว้ แต่โดยลักษณะของกฎหมายแรงงานที่เป็นกฎหมายกึ่งมหาชนและกึ่งเอกชน และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น จึงมีคดีแรงงานบางประเภทไม่อาจเจรจาหรือตกลงใดๆ ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานได้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน กำหนดให้ศาลแรงงานทำการไต่ถามไต่สวนคดีได้ทุกประเภทนั้น จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาตีความประเภทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแรงงานนั้นไต่ถามไต่สวนได้หรือไม่ หรือการไต่ถามไต่สวนบางประเภทเป็นประโยชน์หรือไม่ มีรายละเอียดดังนี้

1. คดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 โดยหลักการแล้ว คู่ความที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งกระทำการผ่านเจ้าหน้าที่ จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ดังนั้นการพิจารณาคดีปกครอง ศาลแรงงานมีอำนาจวินิจฉัยและทำการไต่ถามไต่สวนได้ นั้น ต้องพิจารณาถึงคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด กระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือวิธีการอันเป็นสาระที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต จะเห็นได้ว่าคดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวขององค์กรเจ้าหน้าที่ปกครอง ในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำ หรือสั่งห้ามกระทำการที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และกฎหมายปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์ของการกอนินดีสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงตั้งอยู่บนหลักการของการรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การที่จะไต่ถามไต่สวนคดีปกครองในศาลแรงงานให้มีการฟ้องเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 กำหนดให้ศาลแรงงานทำการไต่ถามไต่สวนจึงไม่น่าจะเหมาะสม

2. การไต่ถามไต่สวนคดีแรงงานบางประเภท ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อจัดระเบียบของสังคมในการจ้างงานและใช้แรงงาน การไม่ปฏิบัติตามก็มีโทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับ และถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐหรือคดีอาญาต่อแผ่นดิน เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอาจดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามได้ เช่น ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานตรวจพบว่านายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง ค่าทดแทน ค่าชดเชย ให้แก่ลูกจ้าง หรือจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายและมีการนำคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแล้ว ศาลแรงงานจะไต่ถามไต่สวนได้หรือไม่ หรือควรจะทำไต่ถามไต่สวนหรือไม่ เนื่องจากนายจ้างได้กระทำการที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นกฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงาน นอกจากนั้นในทางปฏิบัติเมื่อศาลทำการไต่ถามไต่สวนคดีประเภทนี้แล้ว ในสัญญาประนีประนอมยอมความจะระบุว่าที่จ่ายให้แก่กันนั้นเป็นเงินช่วยเหลือ โดยอ้างว่าคดียังไม่ได้มีการพิจารณาคดี จึงไม่มีฝ่ายใดผิด หรือฝ่ายใดถูก แต่เป็นการที่ต่างฝ่ายต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน จึงสามารถไต่ถามไต่สวนได้ เมื่อพิจารณาจากประเภทคดีแล้ว คดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ควรที่จะได้รับการพิจารณาคดี ไม่ควรทำการไต่ถามไต่สวนแต่ควรวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานทางสังคมต่อไป

3.คดีแรงงานที่รัฐวิสาหกิจเป็นโจทก์หรือจำเลย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 เนื่องจากคดีประเภทนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วรัฐวิสาหกิจตกเป็นจำเลย จะมีพนักงานอัยการเข้ามาแก้ต่างให้ หากเป็นการใกล้เคียงในเรื่องตัวเงิน ผู้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องรับข้อเสนอแล้วมีการผ่านบอร์ดบริหารทุกครั้ง โดยผ่านไปตามสายงานทำให้คดีล่าช้า และการจ่ายค่าสินไหมนั้น ถ้าไม่มีคำสั่งศาลสั่งให้จ่ายเงินแล้ว รัฐวิสาหกิจจะไม่กล้าจ่ายเงินเนื่องจากเกรงว่าสิ่งที่เจรจาไปนั้นถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่จะจ่ายตามคำพิพากษาของศาลเท่านั้น ดังนั้น การใกล้เคียงคดีดังกล่าวจะทำให้คดีล่าช้าโดยไม่เป็นโยชน์แก่คู่กรณี

4. คดีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 คดีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลนี้ หากบุคคลใดจะกระทำการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด จะต้องให้ศาล พิจารณา ให้ศาลแต่งตั้ง หรือให้ศาลอนุญาต หรือให้ศาลมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน ซึ่งโดยปกติเป็นคดีไม่มีข้อพิพาท คือผู้นำคดีไปสู่ศาลไม่ต้องฟ้องบุคคลใดเป็นจำเลย เพียงแต่ยื่นคำร้องต่อศาลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นเรื่องการยื่นคำร้องขอต่อศาล แต่ก็มักจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นเสมอ หากบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามาในคดีและคัดค้าน ก็จะเป็นคดีที่มีข้อพิพาท แต่ก็ไม่เรียกว่า โจทก์ จำเลย คงเรียกว่า ผู้ร้อง ผู้คัดค้าน ก็จะกลายเป็นคดีมีข้อพิพาท แต่ผลของการที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล คือศาลจะมีคำสั่งให้แต่งตั้ง ให้ศาลอนุญาต หรือให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนเท่านั้น เมื่อคุณลักษณะของประเภทคดีดังกล่าวแล้ว ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับการใกล้เคียง

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาเรื่องหลักของการใกล้เคียงแล้ว ยังพบว่ามีปัญหาเรื่องของการใกล้เคียงในชั้นพิจารณาคดีของศาลแรงงานอีกด้วย

ปัญหาเรื่องความสมัครใจของคู่กรณีที่มีพิพาท เนื่องจากการใกล้เคียงเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือก ดังนั้นเรื่องความสมัครใจของคู่กรณีที่มีความขัดแย้งกันและต้องการที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้หมดไปนั้น จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการใกล้เคียง โดยคู่กรณีมีอำนาจในการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของความต้องการของตนเองโดยแท้ ไม่มีการนำปัจจัยภายนอกเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจ แต่การใกล้เคียงโดยบทบังคับของบัญญัติกฎหมาย ไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีแต่อย่างแต่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งอาจขัดต่อองค์ประกอบหลักเรื่องของการใกล้เคียงได้

ปัญหาเรื่องความเป็นกลางของผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียง ในศาลแรงงานในทางปฏิบัติ แม้จะมีศูนย์ประนอมข้อพิพาทที่ทำการใกล้เคียงโดยมีผู้พิพากษาอาวุโสเป็นผู้ดูแลการใกล้เคียง แต่เมื่อการใกล้เคียงไม่สำเร็จ ศูนย์ใกล้เคียงจะส่งสำนวนคดีความให้ผู้พิพากษาพิจารณาคดีต่อไปและเป็นอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีต้องทำการใกล้เคียงก่อน ดังนั้นผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทและผู้พิพากษาที่ทำหน้าพิพากษาคดีเป็นบุคคลคนเดียวกัน เมื่อการใกล้เคียงไม่สำเร็จแล้วต้องมีการพิจารณาคดีต่อไป หากในการใกล้เคียงทำให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสงสัยในความเป็นกลางของผู้พิพากษา เกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดี

ปัญหาคู่ความที่ไม่มีเจตนาที่จะยุติข้อพิพาทอย่างแท้จริงหรือยังไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ จะใช้การใกล้เคียงในศาลเพื่อเป็นช่องทางในการประวิงคดี ซึ่งจะทำให้คู่ความอีกฝ่ายเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เป็นการสร้างภาระให้แก่คู่ความอีกฝ่าย ซึ่งจะขัดกับวัตถุประสงค์ที่ศาลได้นำเอาการใกล้เคียงมาใช้ โดยคู่กรณีปัญหากระบวนการบริหารจัดการคดี การกำหนดบทบาทของผู้พิพากษาในการบริหารคดี หรือการวางแผนการดำเนินคดี ได้แก่ การจัดระบบการพิจารณาคดีต่อเนื่อง และการแสวงหาวิธีการใหม่ๆ เพื่อแบ่งเบาภาระศาลในการพิจารณาคดี แต่การบริหารจัดการคดีโดยการใกล้เคียงข้อพิพาทเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และการใกล้เคียงคดีแรงงานเสร็จสิ้นเร็วก็เพราะมีการ

ประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ยจะก่อให้เกิดผล 2 ทาง คือ ลูกจ้างได้รับเงินเร็ว แต่บางครั้งก็ได้เงินไม่เต็มตามสิทธิที่ควรจะได้รับ น่าจะไม่เป็นธรรมกับลูกจ้าง และในช่วงปลายปี ศาลแรงงานกลางมักจะมึนนโยบายการเร่งรัดการพิจารณาคดีเสมอ เนื่องจากไม่ต้องการให้มีคดีค้างข้ามปี การเร่งรัดคดีนี้ทำให้มีผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาคดี จะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวบรัดไม่ละเอียดและอาจก่อความเสียหายแก่คู่ความได้

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาไกล่เกลี่ยในชั้นพิจารณาคดีของศาลแรงงาน เป็นการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้การระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน มาตรา 38 นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและเพื่อการไกล่เกลี่ยสามารถเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายแรงงานโดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ควรเพิ่มเติมข้อกำหนดศาลแรงงาน ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกัน ดังนี้

1.1 จัดระบบให้มีระบบการคัดเลือกประเภทคดีที่จะเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ย โดยพิจารณาตามลักษณะประเภทคดี โดยประเภทคดีที่เมื่อดูจากคำฟ้อง คำให้การแล้ว เป็นคดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่คาบเกี่ยวกับคดีที่เกี่ยวกับปกครอง ไม่ควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยเลย

1.2 ไม่ว่ากระบวนการพิจารณาดำเนินอยู่ในขั้นตอนใด ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนอธิบดีผู้พิพากษาหรือรองอธิบดีผู้พิพากษา โดยความสมัครใจของคู่ความที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย อาจสั่งให้ส่งสำนวนเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ย และในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ไกล่เกลี่ยในขณะไกล่เกลี่ยต้องไม่เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน เว้นแต่จะเป็นความประสงค์ของคู่ความที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่จะให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้

1.3 การส่งสำนวนเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยตามคำขอของคู่ความที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในดุลพินิจของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนว่าจะอนุญาตหรือไม่ โดยพิจารณาจากความประสงค์ที่แท้จริงของคู่ความที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และความเป็นไปได้ที่การไกล่เกลี่ยจะบรรลุผลในการระงับข้อพิพาท

1.4 เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้คณะไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยไม่ชักช้าตามที่เห็นสมควร และเป็นธรรมแก่คู่ความที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

1.5 ให้คณะไกล่เกลี่ยแจ้งให้คู่ความที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบว่าข้อเท็จจริงและการดำเนินการไกล่เกลี่ยในชั้นไกล่เกลี่ยนั้น คู่ความไม่อาจนำไปใช้อ้างอิงในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีใดๆ ของศาลได้

2. คู่ความในคดีแรงงานส่วนใหญ่เป็นนายจ้างและลูกจ้าง ประเภทคดีที่นายจ้างเป็นโจทก์มักเป็นการเรียกค่าเสียหายกรณีที่นายจ้างอาจต้องร่วมรับผิดชอบในการที่ลูกจ้างทำละเมิดในทางการที่จ้าง หรือทำละเมิดต่อนายจ้าง กรณีผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่า จึงต้องพึ่งพาศาลแรงงานเพื่อเยียวยาโดยเป็นโจทก์ในคดีแรงงาน ซึ่งเป็นฟ้องเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายแรงงานเป็นส่วนใหญ่ จุดมุ่งหมายในการดำเนินคดีมิได้มีเพียงคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เป็นกระบวนการสุดท้ายของการดำเนินคดีในชั้นศาล เพื่อบรรลุเป้าประสงค์สุดท้ายคือ เข้าถึงหรือการบรรลุผลของคำพิพากษาที่เป็นรูปธรรม โดยมีองค์กรผู้ปฏิบัติในการบังคับคดีเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ต้องการตามสิทธิของลูกจ้างตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่สำคัญที่จะอำนวยความยุติธรรมได้ แต่อย่างไรก็ตามการบังคับคดีย่อมมีค่าใช้จ่ายตามกฎหมาย และค่าใช้จ่ายอื่น เช่นค่าพาหนะไปติดต่อ ฯลฯ ดังนั้นจึงเป็นสร้างภาระให้ลูกจ้าง จึงก่อให้เกิดแนวคิดว่าการบังคับคดีแรงงานซึ่งเป็นกลุ่มที่รัฐควรให้ความสนใจเป็นพิเศษนั้น ควรดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน โดยกำหนดวิธีการให้ลูกจ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้รับผลประโยชน์สุดท้ายตามคำพิพากษา



ทันที เช่น เมื่อศาลมีคำพิพากษาคดีถึงที่สุดให้เป็นผู้ชนะคดีมีสิทธิได้รับค่าจ้าง ค่าชดเชย หรือเงินอื่นใดก็ตาม ให้นำคำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้นไปปรับเงินได้ทันทีจากกองทุนที่จัดตั้งขึ้น หรือองค์กรหน่วยงานของรัฐ แล้วให้หน่วยงานองค์กรที่ชำระหนี้ นั้น “รับช่วงสิทธิ” ในการได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาไปดำเนินการบังคับคดีต่อนายจ้างซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อไป

จากปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพิจารณาคดีของศาลแรงงาน จะเห็นว่าปัญหาเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่กว้างเกินไป หากได้มีการแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มเติมข้อกำหนดศาลแรงงานที่เหมาะสม และชัดเจน ลูกจ้าง ซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเป็นส่วนใหญ่ก็จะได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมเช่นกัน

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรม.(2547). กลยุทธ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ.(2546). การดำเนินคดีในศาลแรงงาน. กรุงเทพมหานคร; สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ.(2533). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7 - 15.กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์.(2550). กฎหมายแรงงาน. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. (2547). ศาลยุติธรรมกับการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2543). คำอธิบาย พ.ร.บ.ทูลเกล้าฯ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ.(2550). ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในเทคนิคจิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธนาเพชร.
- พรทิพย์ อุดมสิน.(2546). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลกับการช่วยลดภาระการบริหารจัดการคดี.รายงานการวิจัยของสำนักงานศาลยุติธรรม.
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่. (2545).อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เฟิร์ส.
- สรายุทธ เบญจกุล.(2539). เทคนิคการไกล่เกลี่ย : ยุทธศาสตร์ และทฤษฎีการเจรจา. กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ศาลแพ่ง.
- สุรัชย์ ชินชัย และ สุพจน์ จารุวรรณบำรุง. (2544). เส้นทางปฏิรูปศาลแรงงาน : บันทึกการสัมมนาปฏิรูปกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานฯ. บัณฑิตย ันชัยเศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ).กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิอารมณ พงศ์พັນ.
- สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.(2549). คู่มือจัดระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล.กรุงเทพมหานคร.
- อุดม เฟื่องฟุ้ง.(2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1 กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ระเบียบศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2545
- ระเบียบศาลอาญากรุงเทพใต้ ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2549