

### บทที่ ๓

#### การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน และมาตรการในการดำเนินการไกล่เกลี่ย

ดังได้กล่าวแล้วว่านายจ้างกับลูกจ้าง เป็นบุคคล ๒ ฝ่ายที่มีความจำเป็นต้องมาอยู่ร่วมกัน เนื่องจากต่างฝ่ายต่างก็ต้องการมีส่วนรับประโยชน์ที่เกิดจากการปฏิบัติงานร่วมกัน แต่ทั้งสองฝ่ายก็มีความขัดแย้งในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ช่วยกันสร้างขึ้นมานายจ้างในฐานะผู้ลงทุนตามปกติแล้ว เมื่อลงทุนประกอบกิจการย่อมมีความปรารถนาที่จะใช้ทรัพยากรต่างๆอย่างมีประสิทธิภาพด้วยจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดคือการแสวงหากำไร ฉะนั้นนายจ้างจึงต้องการให้ลูกจ้างทำงานอย่างเต็มที่ พยายามประหยัดต้นทุนและค่าใช้จ่ายทุกด้าน ในขณะที่ตัวลูกจ้างก็ต้องการจะได้ค่าจ้างสวัสดิการ และสภาพการทำงานที่ดีขึ้น ต้องการหลักประกันและโอกาสในการมีงานทำมีความมั่นคงแห่งรายได้ และต้องการความพอใจในงานที่ทำอยู่ ดังนั้นการที่แต่ละฝ่ายจะได้มาซึ่งประโยชน์ตามความปรารถนาของตน ย่อมจะต้องกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ

เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมาเกี่ยวเนื่องกับการแสวงหาประโยชน์จากกันและกัน เช่นนี้ความขัดแย้งต่างๆจึงเกิดขึ้น และคงเป็นอยู่ตลอดเวลาที่ทั้งสองฝ่ายยังคงต้องอยู่ร่วมกัน ดังนั้นการเรียกร้อง การพิพาทขัดแย้งจึงเป็นเหตุการณ์ธรรมดาในความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นปรากฏการณ์โดยธรรมชาติของการอุตสาหกรรมก็ได้

แม้ว่าความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจะเป็นธรรมตาวิสัยที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในกระบวนการผลิตก็จริง แต่ถ้าเกิดขึ้นบ่อยครั้งก็ย่อมไม่เป็นผลดี กลับจะเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จ ความเจริญก้าวหน้าของกิจการ เพราะการผลิตจะดำเนินไปอย่างไม่เต็มที่ และหากการพิพาทภายหลังการขัดแย้งนั้นมีความรุนแรงมีผลถึงกับต้องมีการนัดหยุดงานแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างและลูกจ้างทั้งสองฝ่าย กระทบกระเทือนถึงรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้างคนงาน ตลอดจนผู้ที่อยู่ในความอุปการะรับผิดชอบของลูกจ้าง นอกจากนั้นยังกระทบกระเทือนไปถึงรัฐบาล

และประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับการผลิตเป็นส่วนรวมด้วย ฉะนั้นถ้ามีวิธีที่จะป้องกันหรือมิให้การขัดแย้งหรือการพิพาทแรงงานเกิดขึ้นหรือลุกลามใหญ่โตได้ก็เท่ากับเป็นการรักษาประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายในด้านสังคมส่วนรวมหากการผลิตมิได้ลดน้อยลงหรือหยุดชะงักลงก็เท่ากับเป็นการรักษาระดับของการผลิตให้คงที่ ซึ่งเราจะเรียกสภาพของการคงที่นั้นว่าเป็นการเพิ่มผลผลิตก็ได้ เพราะการผลิตไม่ลดลง เนื่องจาก เหตุการณ์ธรรมชาติที่ควรจะเป็น

การระงับข้อพิพาทแรงงานจึง เป็นภาระความรับผิดชอบที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ ในฐานะที่รัฐต้องทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นแก่สังคมจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง บทบาทของรัฐคือการกำหนดหลักเกณฑ์กติกาต่างๆ ที่นายจ้างกับลูกจ้างจะต้องปฏิบัติต่อกัน ข้อกำหนดดังกล่าวก็ เช่นการส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือการกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ในการศึกษา เพื่อทราบถึงลักษณะและความหมายของการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทแรงงานนั้นจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงข้อพิพาทแรงงานและวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา เรื่องการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทแรงงาน / แต่ การศึกษาเรื่องข้อพิพาทแรงงานและวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาแต่เพียงสังเขปเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องกันกับการศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานอันเป็นขั้นตอนหนึ่งของวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน

ว่า

ความหมายและประเภทของข้อพิพาทแรงงาน

คำว่า "ข้อพิพาทแรงงาน" นั้น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้ว่าหมายถึง "ข้อขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง" ดังนั้นข้อพิพาทแรงงานจึงมีองค์ประกอบคือ °

° เมธี ดุลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์, หน้า ๒๗๕

๑. มีข้อขัดแย้ง เช่น ฝ่ายหนึ่งต้องการขอสิ่งหนึ่งจากอีกฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายหลังไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตาม

๒. ข้อขัดแย้งนี้เกิดขึ้นระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง คือเป็นข้อขัดแย้งเฉพาะระหว่างผู้เป็นนายจ้างกับผู้เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนลูกจ้างซึ่งคลุมถึงสภาพแรงงานด้วย การขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากผู้อื่นจึงไม่อยู่ในความหมายดังกล่าวนี้

๓. ข้อขัดแย้งนั้นเกี่ยวกับการทำงานหรือเกี่ยวกับภาวะหรือสภาพการจ้าง คำว่า "สภาพการจ้าง" นี้กฎหมายบัญญัติว่าหมายถึงเงื่อนไขการจ้าง กำหนดวันและเวลาการทำงาน การทำงาน การเลิกจ้าง ค่าจ้าง สวัสดิการหรือประโยชน์อื่นของลูกจ้างหรือนายจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

ข้อพิพาทแรงงานอาจแยกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ ๒ ประเภทคือ \*

๑. ข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิ (Right Disputes) คือข้อขัดแย้งในเรื่องที่พิพาทกันว่าใครจะมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ ดังกล่าวกันซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้อาจเกิดจากบทบัญญัติในกฎหมาย เช่น สิทธิที่จะได้ค่าล่วงเวลาในอัตราตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิที่จะเข้าร่วมเจรจาต่อรอง หรือสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม เป็นต้น หรือเกิดจากข้อตกลงหรือสัญญา เช่น สิทธิอาวโส สิทธิจะได้รับเงินรางวัลตามที่กำหนด สิทธิที่จะได้รับเสื้อผ้าชุดทำงาน และอาจเกิดจากหน้าที่อันพึงปฏิบัติของนายจ้าง เช่น สิทธิที่จะได้รับการดูแลความปลอดภัยในการทำงานจากนายจ้าง สิทธิมนุษยชน เป็นต้น ข้อพิพาทแรงงานเกี่ยวกับสิทธิมีหลายประเภทคือ

ก. ข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการทำงาน (Grievances) หมายถึงการกระทำใดๆ ของนายจ้างที่ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิอันควรสมควรได้ หรือไม่ปฏิบัติตามบางอย่างที่ควรปฏิบัติ คือ

๑. การกระทำที่ขัดต่อสัญญาจ้างแรงงาน
๒. การกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

\* เจริญ ศิริพันธ์ และ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, แรงงานสัมพันธ์, คำบรรยายวิชา แรงงานสัมพันธ์ ณ วิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๒๑), หน้า ๕๐-๕๒ (ยึดสำเนา)

๓. การกระทำที่ขัดต่อการปฏิบัติต่อกันที่เคยผ่านมา (A Past Practice)
๔. การกระทำที่ขัดต่อข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจ้างงาน
๕. การกระทำที่นายจ้างพึงจัดให้ลูกจ้างแต่ไม่ได้กระทำ

ข. ข้อพิพาทในเรื่องการรับรองสภาพแรงงาน (Recognition Disputes)

หมายถึงข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่นายจ้างไม่ยอมรับสภาพแรงงาน ซึ่งได้เรียกร้องเพื่อเป็นผู้แทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรอง รวมทั้งข้อขัดแย้งกรณีที่สหภาพหลายแห่งแย่งกันเป็นผู้แทนของลูกจ้างในสถานประกอบการหนึ่ง ซึ่งโดยปกติการจะยอมรับสภาพหรือไม่เป็นเรื่องของนายจ้าง แต่ในบางประเทศเพื่อสนับสนุนความสงบสุขทางด้านแรงงานสัมพันธ์ก็จะออกกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการรับรองสภาพแรงงานไว้

ค. การกระทำอันไม่เป็นธรรม (Unfair Labour Practices) หมายถึงข้อขัดแย้งที่เกิดจากการกระทำที่ไม่สมควรทางด้านแรงงาน ซึ่งเป็นการเอาเปรียบกันหรือทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเดือดร้อน การกระทำอันไม่เป็นธรรมนั้นอาจเป็นการกระทำของนายจ้าง ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานก็ได้ แต่จะมีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ไว้กว้างๆว่า การกระทำทำนองใดจึงจะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม เช่นนายจ้างปฏิเสธหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับเจรจากับสหภาพที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาหรือสหภาพเก็บค่าธรรมเนียมนในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานต่างกัน เป็นต้น

๒. ข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ (Interest Disputes) คือข้อขัดแย้งในเรื่องการเรียกร้องให้ได้มา หรือการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของฝ่ายตนและผลประโยชน์ดังกล่าวทั้งสองฝ่ายไม่มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องให้แก่กันดังนั้นข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์จึงเกิดขึ้นจากการที่สหภาพแรงงานหรือผู้แทนลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างในเรื่องต่างๆ เช่น การขอค่าจ้างเพิ่ม การเรียกร้องสวัสดิการ เป็นต้น

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้วิเคราะห์ศัพท์ "ข้อพิพาทแรงงาน" ไว้ว่า หมายความว่า "ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง" นั้นจึงมีลักษณะเป็นข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ และเกิดขึ้นได้จาก ๒ สาเหตุคือ

- เกิดขึ้นเนื่องจากคู่กรณีเจรจาต่อรองกันเองแล้วไม่ตกลงกัน
- เกิดขึ้นเนื่องจากคู่กรณีไม่ยอมเจรจากันภายใน ๓ วัน

I 1655224X



## วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน

วิธีระงับข้อพิพาทแรงงานจะมีแบบอย่างวิธีการ และขั้นตอนผิดแผกแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่สภาพภาวะแวดล้อมและวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามก็พอจะสรุปหลักการที่ถือปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปดังนี้

๑. การเจรจาต่อรอง เป็นวิธีการที่ให้คู่กรณีเจรจากันเองก่อน กล่าวคือผู้แทนนายจ้างกับผู้แทนลูกจ้างจะพบปะ เจรจาปรึกษาหารือกันเอง เพื่อหาข้อยุติในปัญหาที่เรียกร้องโดยการชี้แจงเหตุผลลดหย่อนผ่อนปรนซึ่งกันและกัน
๒. การไกล่เกลี่ย เป็นการที่คนกลางซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปช่วยเหลือไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน หลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยนั้นคนกลางจะทำหน้าที่เสนอแนะหาข้อยุติให้คู่กรณี แต่การตัดสินใจเป็นสิทธิของคู่กรณีว่าจะยอมรับหรือไม่ก็ได้ คนกลางผู้ไกล่เกลี่ยโดยทั่วไปได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓. การชี้ขาด หมายถึงการที่คนกลางซึ่งเป็นบุคคลภายนอกอาจเป็นบุคคลคนเดียว หรือคณะบุคคลเข้าไปดำเนินการเพื่อยุติข้อพิพาท โดยจะพิจารณาคัดแย้งแล้วชี้ขาดว่าจะให้คู่กรณีปฏิบัติอย่างไรในเรื่องที่พิพาทกันอยู่นั้น และทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น

การชี้ขาดจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อยุติข้อพิพาทแรงงาน และมักจะใช้ภายหลังที่การไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จแล้ว การชี้ขาดเป็นวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานที่ได้ผลอย่างแน่นอน เพราะเมื่อใดมีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานก็อาจถือได้ว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ยุติแล้วแม้จะมีการฟ้องร้องหรือไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดบ้างก็ตาม อนึ่งคำชี้ขาดนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะกล่าวถึงผลบังคับไว้ก็ตาม แต่คำชี้ขาดนั้นโดยปกติถือว่าเป็นที่สุดและมีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม การฟ้องร้องเพื่อให้เพิกถอนคำชี้ขาดหรือเพื่อไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดจะมีขึ้นได้และได้รับการพิจารณาที่เฉพาะในกรณีที่มีผู้ชี้ขาดไม่ได้ชี้ขาดด้วยความเป็นกลาง เช่น รับสินบนจากอีกฝ่าย หรือเป็นการชี้ขาดที่กระทำโดยละเมิดต่อกฎหมาย

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานมีอยู่ ๒ แบบ คือ

- ๓.๑ การชี้ขาดโดยสมัครใจ (Voluntary Arbitration) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจเข้าสู่การชี้ขาด เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะยุติข้อพิพาทแรงงานนั้นและเพื่อจะได้ข้อยุติจาก

ผู้ชี้ขาดไปปฏิบัติตามต่อไป การชี้ขาดโดยสมัครใจอย่างแท้จริงนั้นต้องประกอบด้วย <sup>๑</sup>

ก. คู่กรณีสมัครใจที่จะเข้าสู่การชี้ขาด ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ในบางประเทศที่มีกฎหมายบังคับให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการนี้ แม้คู่กรณีจะเลือกตัวผู้ชี้ขาดได้เองก็ไม่ถือว่าเป็นการชี้ขาดโดยสมัครใจ

ข. คู่กรณีมีอิสระที่จะเลือกตัวผู้ชี้ขาด โดยคู่กรณีอาจเลือกหาเอาเองหรือเลือกจากบัญชีรายชื่อที่หน่วยงานของทางราชการหรือหน่วยงานของเอกชนซึ่งทำหน้าที่บริการด้านนี้ ผู้ชี้ขาดจะต้องเป็นคนกลางที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและควรเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับลักษณะของกิจการที่พิพาทนั้น เป็นอย่างดีด้วยซึ่งจะทำให้การชี้ขาดกระทำได้สม เหตุสมผล และเป็นที่เชื่อถือแก่คู่กรณีมากยิ่งขึ้น

การชี้ขาดโดยสมัครใจนี้เป็นการแสวงหาข้อยุติโดยวิธีการยอมรับผลการชี้ขาดไว้ล่วงหน้า คู่กรณีจะไม่ทราบได้อย่างชัดเจนว่าข้อพิพาทแรงงานที่มีอยู่จะได้รับการพิจารณาตัดสินออกมาอย่างไร การชี้ขาด เป็นวิธีที่เสี่ยงต่อผลที่จะเกิดขึ้นจึงมักถูกใช้ เป็นวิธีสุดท้ายเสมอ แต่ก็เป็นที่นิยม เพราะเป็นวิธีการยุติข้อพิพาทแรงงานที่ได้ผล ไม่เสียเวลาค่าใช้จ่ายและเกียรติภูมิของคู่กรณี เหมือนวิธีการอย่างอื่น

โดยปกติการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ มักจะใช้กับข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเท่านั้น ส่วนข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์คู่กรณีไม่นิยมนำเข้าสู่การชี้ขาด เพราะเห็นว่าในเรื่องการจ่ายค่าจ้างสวัสดิการหรือผลประโยชน์อื่นควรได้ตัวเลขที่แน่นอนเพื่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมต่อไป คู่กรณีไม่ประสงค์จะฝากชะตาในการดำเนินธุรกิจไว้กับคำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามการชี้ขาดโดยสมัครใจก็เป็นวิธีการยุติข้อพิพาทที่รักษาหน้าคู่กรณีได้มากกว่าการยอมตกลงด้วยวิธีอื่น

๓.๒ การชี้ขาดโดยบังคับ (Compulsory Arbitration) หมายถึงการที่คู่พิพาทถูกบังคับให้ เข้าสู่การชี้ขาด เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะยุติข้อพิพาทแรงงานมิให้มีการปิดงานหรือการ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓-๖๔

นัดหยุดงานในสถานประกอบการนั้น โดยมีกฎหมายหรือคำสั่งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายบังคับให้ข้อพิพาทแรงงานนั้น เข้าสู่การชี้ขาดของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กำหนดไว้ และกำหนดให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำสั่งชี้ขาดนั้น

การชี้ขาดโดยบังคับนี้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้างซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อิตาลี ญี่ปุ่น ถึงกับกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงมักได้รับการโต้แย้งคัดค้านอยู่เสมอ นอกจากนี้การชี้ขาดโดยบังคับยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในการตัดสินใจดำเนินธุรกิจของนายจ้างด้วย เพราะทำให้นายจ้างจำต้องยอมรับเงื่อนไขตามคำสั่งชี้ขาดซึ่งนายจ้างอาจไม่เห็นด้วย เพราะไม่อาจปฏิบัติตามได้หรือปฏิบัติตามได้ยากแต่ก็จำต้องยอม ถ้ามีการชี้ขาดโดยบังคับมากรายหรือมากประเภทกิจการอาจมีผลต่อการลงทุนได้

ดังนั้นหากจะตรากฎหมายบังคับให้กิจการใดหรือข้อพิพาทแรงงานใด เข้าสู่การชี้ขาดก็จะต้องพิจารณาให้รอบคอบโดยบัญญัติให้ใช้เฉพาะแต่กิจการที่สำคัญจริงๆ และหากจะกำหนดให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้ใดก็ควรระวังเงื่อนไขให้ใช้อำนาจนี้ได้ยาก โดยให้ใช้เฉพาะในกรณีที่น่าเป็นห่วงเป็นหลักการที่เป็นที่ยอมรับให้จำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานได้ก็เฉพาะ เพื่อการคุ้มครองมหาชนหรือสังคม (protection Of The Public) เท่านั้น การชี้ขาดโดยบังคับจึงมักใช้กับกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ เช่น การไฟฟ้า การประปา การขนส่งมวลชน เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ถ้ามีการนัดหยุดงานแล้วประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะเดือดร้อน

ส่วนผู้ชี้ขาดนั้น โดยปกติการชี้ขาดในกิจการสำคัญอันเป็นสาธารณะ เพื่อที่จะให้เกิดความเป็นธรรมในทางแรงงานมากที่สุด ก็มักจะกำหนดให้คณะบุคคลซึ่ง เป็นคนกลางทั้งหมดหรือเป็นไตรภาคี (Tripartite) ประกอบด้วย-ผู้แทนฝ่ายรัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างหรือจากองค์การนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างหรือองค์การลูกจ้างเป็นผู้ชี้ขาด<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗-๖๘

๔. ศาลแรงงาน หมายถึงสถาบันที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิ โดยเฉพาะ (อาจจะมียานาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานด้านอื่นด้วย) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้พิพากษา และการดำเนินวิธีพิจารณาของศาลแรงงาน จะแตกต่างกับศาลยุติธรรมธรรมดาทั้งนี้ช่วยให้ขจัดความล่าช้า ความไม่ยืดหยุ่นของกระบวนการวิธีพิจารณาและความไม่เข้าใจในปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์

จะเห็นได้ว่าวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานดังที่กล่าวมาแล้วนี้มีอยู่หลายวิธี การที่จะใช้วิธีใดก็แล้วแต่ว่าข้อพิพาทจะอยู่ในลักษณะใด ในช่วงใด หรือในขั้นตอนใด สำหรับการร่วมเจรจาต่อรองนั้น เป็นการแสดงออกถึงพื้นฐานลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยที่แต่ละฝ่ายยอมรับฟังและเคารพในเหตุผลซึ่งกันและกัน การร่วมเจรจาดังนี้จะอำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายลูกจ้างมากขึ้น หากว่าฝ่ายลูกจ้างนั้นมีสถาบันตัวแทนลูกจ้างในรูปสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งและเป็นที่รับรองของฝ่ายนายจ้าง แต่ถ้าหากสถาบันดังกล่าวอ่อนแอ รัฐบาลก็จำเป็นต้องหมั่นเข้ามาดูแลและกำหนดมาตรฐานบางประการ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายลูกจ้างซึ่งอ่อนแอกว่าต้องถูกเอาเปรียบในเรื่องของสภาพการจ้างการทำงาน ทั้งนี้โดยการกำหนดกฎเกณฑ์บางอย่าง เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติ เช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน มาตรฐานการคุ้มครองแรงงานต่างๆ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ข้อขัดแย้งในเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างถูกตัดออกไปได้มากมาย

ฉะนั้นข้อพิพาทแรงงานในเรื่องการเรียกร้องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติม สภาพการจ้าง จึงกลายเป็นประเด็นที่นอกเหนือจากมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งทั้งสองฝ่ายไม่สามารถจะทำความตกลงกันได้ แม้ว่าจะได้พยายามเจรจากันเอง (Negotiation) แล้วก็ตาม ดังนั้นหน้าที่และบทบาทของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงภายหลังจากที่คู่กรณีได้เจรจากันเองแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้หรือไม่มีการเจรจากัน ซึ่งเป็นการรักษาและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อจะนำความสงบสุขแก่ทั้งสองฝ่าย โดยการสร้างระบบการไกล่เกลี่ย (Conciliation System) หรือระบบการชี้ขาด (Arbitration System) ซึ่งเป็นกลไกที่จะช่วยให้ทั้งสองฝ่ายสามารถประสานประโยชน์เข้าหากันได้และช่วยให้ข้อพิพาทแรงงานนั้นสามารถบรรลุถึงข้อตกลงได้ โดยปราศจากการนัดหยุดงานหรือการปิดงานงคจ้างที่ไม่จำเป็น



ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

คำว่า "การไกล่เกลี่ย" ตรงกับในภาษาอังกฤษว่า (Conciliation) ซึ่งมีความหมายคล้ายกับคำว่า "การประนีประนอม" (Mediation) คือหมายถึงการที่ฝ่ายที่สามเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสมัครใจ แต่ถ้าพิจารณาความหมายอย่างแท้จริงตามรากศัพท์เดิมแล้ว สองคำนี้มีความหมายต่างกันคือ "การไกล่เกลี่ย" จะจำกัดอยู่เพียงการช่วยให้ทั้งสองฝ่ายเจรจาข้อขัดแย้งและช่วยหาทางแก้ไขปัญหากันเอง ส่วน "การประนีประนอม" หมายถึงรูปแบบของการเข้าแทรกแซงที่มีน้ำหนักกว่า และผู้ทำหน้าที่ประนีประนอมจะได้รับอนุญาตให้เสนอข้อระงับข้อพิพาทแก่ทั้งสองฝ่ายได้แต่ความแตกต่างระหว่างสองคำนี้มักจะหมดไปในทางปฏิบัติงานแรงงานสัมพันธ์และไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวในการใช้คำสองคำนี้ในประเทศต่างๆ<sup>๑</sup> ดังนั้นในการวิจัยนี้จึงขอใช้คำว่า "การไกล่เกลี่ย" และ "การประนีประนอม" สลับเปลี่ยนกันได้เพื่อแสดงถึงกระบวนการเข้ามามีบทบาทของฝ่ายที่สามในการส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสมัครใจ

สำหรับความหมายของ "การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน" นั้นมีผู้ให้ความหมายว่า หมายถึงการที่บุคคลฝ่ายที่สามซึ่งเป็นกลางได้เข้ามามีบทบาทในกรณีพิพาท เพื่อช่วยขจัดความขัดแย้งระหว่างคู่พิพาท และเพื่อที่จะให้คู่พิพาทสามารถทำความเข้าใจกันจนหมดใจหรือสามารถปรับปรุงแก้ไขความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันให้สอดคล้องกันได้ การไกล่เกลี่ยจึงเป็นกระบวนการที่นำความสงบมาสู่แรงงานสัมพันธ์คือมุ่งหมายที่จะช่วยระงับกรณีพิพาทให้สิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วและเป็นไปตามขั้นตอน เพื่อให้การนัดหยุดงานและการชะงักงันการผลิตในรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้นน้อยที่สุด<sup>๒</sup>

คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงานให้ความหมายว่า "การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน" หมายถึงการที่บุคคลที่สามเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหา

<sup>๑</sup> สำนักงานการกรรมกรระหว่างประเทศ, การไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทแรงงาน, แปลจาก Conciliation In Industrial Disputes, โดยจิตรา ทิรัฐธวัช ("งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ", อันดับที่ ๓๘, กรุงเทพฯ คุรุสภ, ๒๕๑๙), หน้า ๕

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

ขัดแย้งของคู่กรณีพิพาท ซึ่งได้แก่นายจ้างกับลูกจ้าง การไกล่เกลี่ยคือความพยายามของคนกลางที่ดำเนินการให้คู่กรณีหันหน้าเข้าหากัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่ทั้งสองฝ่าย ชี้แจง เหตุผลที่เห็นว่าเป็นธรรมและความสมควร เพื่อให้แต่ละฝ่ายลดหย่อนผ่อนปรนความปรารถนา เดิมซึ่งยังห่างกันถึงมาสู่จุดที่เห็นว่า เหมาะสมและสามารถยอมรับตกลงกันได้ในที่สุด

จากการอธิบายความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานที่กล่าวมาแล้วนี้ ก็พอจะ ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้ดังนี้คือ

๑. ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลที่สามจะเข้าไปเกี่ยวข้องในการพิพาทเพื่อช่วยขจัดความขัดแย้งระหว่างคู่พิพาทซึ่งได้แก่นายจ้างและลูกจ้าง
๒. ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความเห็นและเสนอแนะแนวทางเพื่อชักจูงให้ทั้งสองฝ่ายแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน
๓. ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความเป็นกลางและบริสุทธิ์ใจ การตกลงอย่างไรมันขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณีเท่านั้น ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจที่จะชี้ว่าคู่กรณีควรจะต้องตัดสินใจในทางใด

การไกล่เกลี่ยจึงเป็นวิธีการที่จะช่วยแก้ปัญหาและลดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างให้ยุติลงด้วยดีโดยไม่ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายต้องเสียไปและเป็นวิธีการยุติข้อพิพาทโดยใช้คนกลาง เป็นผู้ช่วยให้ทั้งสองฝ่ายซึ่งกำลังพิพาทกันอยู่ได้ปรึกษาเจรจาและทำความเข้าใจกันด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งอาจตกลงได้เพราะข้อเสนอแนะของคนกลางหรือเนื่องจากการต่อรองที่มีคนกลางช่วย เหลือสนับสนุนให้ผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยจึงจำเป็นต้องอาศัยศิลปะและวิธีการหลายอย่างรวมกัน นอกเหนือไปจากกฎเกณฑ์ต่างๆที่ได้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ในตัวบทกฎหมายแล้ว

ลักษณะที่สำคัญและพิเศษของกระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งทำให้แตกต่างจากวิธีระงับข้อพิพาท แรงงานอื่นๆก็คือความยืดหยุ่น ผู้ไกล่เกลี่ยไม่อาจจะใช้วิธีเดียวกันได้ในทุกกรณี แต่จะต้องปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ (Approaches) กลวิธี (Strategy) และเทคนิคให้เข้ากับสถานการณ์ของ แต่ละกรณี อาจจะเป็นด้วยเหตุนี้ก็ได้ที่ทำให้มีคำกล่าวว่า "การไกล่เกลี่ยเป็นศิลปะชนิดหนึ่ง" <sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗

หรือหากเปรียบไปก็ เหมือนกับการรักษาคนไข้แต่ยากกว่า เพราะปัญหาที่จะแก้ไขอยู่ที่ใจซึ่งสัมผัสจับต้องไม่ได้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานสัมพันธ์และมนุษยสัมพันธ์ซึ่ง เป็นสิ่งที่ไม่คงที่ และสับสน ต้องเกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างซึ่งเป็นสถาบันสังคม ต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาท่าทีของทั้งสองฝ่ายที่มีต่อการพิพาทและต่อปัญหาที่เกี่ยวข้อง ท่าทีที่มีต่อกันและกันและท่าทีที่มีต่อผู้ไกล่เกลี่ยเอง ส่วนผลที่ได้รับหากคู่กรณีตกลงกันได้ก็จะทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือสัญญาร่วม เจริญต่อรองที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยไว้ซึ่งจะเป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่คู่กรณีพอใจ และยอมรับปฏิบัติตามมากที่สุดรองจากข้อตกลงหรือสัญญาที่เกิดจากการร่วม เจริญต่อรองกันเอง

เราอาจจะกล่าวได้ว่า แนวทางการปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานส่วนใหญ่ได้พัฒนามาจากข้อพิพาทที่เกิดจากความล้มเหลวของการ เจริญต่อรองร่วม ซึ่ง เป็นการเจรจาระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อจะให้ได้ข้อยุติอัน เป็นข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้นการไกล่เกลี่ยจึงหมายถึง การ เจริญต่อรองร่วมที่ขยายออกไปโดยได้รับการช่วยเหลือของฝ่ายที่สามหรือกล่าวให้ง่าย เข้าก็คือ "การ เจริญต่อรองร่วมที่ได้รับการช่วยเหลือ" (Assisted Collective Bargaining)<sup>๑</sup> กล่าวคือ เมื่อนายจ้างและลูกจ้างได้ทำการต่อรองกันแล้วจนกระทั่งทั้งสองฝ่ายอาจตกอยู่ในสภาพที่มีความรู้สึกฉุนเฉียวหรือโกรธ ความตั้งอกตั้งใจในการแก้ปัญหาพิพาทแรงงานที่อยู่เฉพาะหน้าก็จะเกิดขึ้นได้ยากเต็มที่ การ เจริญต่อรองระหว่างทั้งสองฝ่ายจะหยุดชะงักลง ซึ่งถ้า เป็นกรณีที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวดุชัน การ เจริญกันก็จะกลายเป็นการชู้เขี่ยกัน เมื่อดำเนินมาถึงขั้นนี้แล้วคู่กรณีจะมีความต้องการคนกลางมาช่วยไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทของตนมากที่สุด<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ตามหากมองไปอีกแง่หนึ่ง การ เจริญต่อรองร่วมก็คือ กระบวนการตัดสินใจร่วมกันนั่นเองซึ่งกระบวนการเดียวกันนี้ก็รวมอยู่ในการไกล่เกลี่ยด้วย ดังนั้นถึงแม้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยจะมี

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>๒</sup> กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, "จิตวิทยาในการไกล่เกลี่ย" การอบรมแรงงานสัมพันธ์รุ่นที่ ๑-๓, สรุปคำบรรยายในการอบรมเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน โดยกองวิชาการและวางแผนระหว่าง ธันวาคม ๒๕๑๖- มกราคม ๒๕๑๗, (กรุงเทพฯ: ๒๕๑๗) หน้า ๖๑(อัครสำเนา)

ส่วนร่วมอยู่ด้วยในกระบวนการไกล่เกลี่ย แต่การตัดสินใจร่วมกันนั้นเป็นจุดประสงค์ที่สำคัญก็ยังคงเป็นหน้าที่ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องดำเนินการโดยลำพังอยู่นั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้การไกล่เกลี่ยจึงยึดถือหลักความยินยอมพร้อมใจ (Acceptability) มากกว่าจะคำนึงถึง "ความเป็นธรรม" เพราะผลสำเร็จของการไกล่เกลี่ยขึ้นอยู่กับการที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย แม้ว่าในข้อตกลงนั้นลูกจ้างจะเสียเปรียบในเชิงเศรษฐกิจหรือในเชิงกฎหมายอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกี่ยวกับเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมหาชน เช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน<sup>๑</sup>

สำหรับจุดมุ่งหมายในการไกล่เกลี่ยนั้นก็เพื่อให้การระงับกรณีพิพาท เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องให้มีการนัดหยุดงานหรือปิดงานดจ้าง เร่งให้การหยุดงานซึ่งเกิดขึ้นแล้วยุติลงไปโดยเร็ว และช่วยให้ทั้งสองฝ่ายได้ประนีประนอมหรือหาทางแก้ไขซึ่งเป็นที่ยอมรับแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ดังนั้นอำนาจซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะสามารถพึงพาได้อย่างแท้จริงก็มีเพียงอำนาจในการมีเหตุผล (Reasoning) และการชักนำ (Persuasion)<sup>๒</sup>

### วิธีการไกล่เกลี่ย

แม้ว่าจุดมุ่งหมายของการไกล่เกลี่ยคือการตกลงกันฉันมิตรระหว่างทั้งสองฝ่ายแต่วิธีการไกล่เกลี่ยก็อาจจะ เป็นไปในลักษณะที่คู่กรณีสมัครใจที่จะ เข้ารับการไกล่เกลี่ย เองหรืออาจจะ เป็นไปในลักษณะถูกบังคับให้ เข้ารับการไกล่เกลี่ยก็ได้ ซึ่งจะพิจารณาแยกออกได้ดังนี้

๑. วิธีการไกล่เกลี่ยโดยการสมัครใจ เมื่อฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้ร่วมเจรจาต่อรองกันแล้วไม่ตกลงกันและ เกรงว่าการไม่ตกลงกันนี้จะนำไปสู่การนัดหยุดงานหรือการปิดงานดจ้างได้ ทั้งสองฝ่ายก็อาจสมัครใจตั้งผู้ไกล่เกลี่ย (Conciliator) เพื่อให้ช่วยทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ไกล่เกลี่ยก็จะทำหน้าที่ประนีประนอม ชี้ช่องทางหรือดำเนินการให้ทั้งสองฝ่ายใช้เหตุผลในการเจรจากัน ส่วนประเด็นที่คู่กรณีจะยินยอมหรือตกลงกันมากน้อยเพียงใดนั้น ไม่อยู่ในขอบข่ายหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย คู่กรณีอาจประสงค์จะใช้วิธีการบีบบังคับซึ่งกันและกันโดยการนัดหยุดงานหรือปิดงานดจ้างแทนการใช้วิธีไกล่เกลี่ยก็ได้

<sup>๑</sup> เจริญ ศิริพันธ์ และ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, แรงงานสัมพันธ์, หน้า ๕๔

<sup>๒</sup> สำนักงานการกรรมากรระหว่างประเทศ, การไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทแรงงาน, หน้า ๖

๒. วิธีการไกล่เกลี่ยโดยการบังคับ ในหลายประเทศการไกล่เกลี่ยซึ่งรัฐเป็นผู้จัดและดำเนินการ จะมีลักษณะบังคับอยู่ด้วยซึ่งอาจจะมีวิธีการบังคับโดยบทบัญญัติในกฎหมาย ระบุไว้ว่าหากคู่กรณีเจรจากันเองแล้วตกลงกันไม่ได้ ก็ให้ทั้งสองฝ่ายต้องเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยบังคับให้ทั้งสองฝ่าย เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย ในช่วงระหว่างการไกล่เกลี่ยโดยการบังคับนี้ก็จำเป็นต้องมีการกำหนดระยะเวลา เอาไว้ ซึ่งห้ามมิให้คู่กรณีดำเนินการมาตรการหรือใช้สิทธิอื่นใดที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงานหรือการปิดงานงตจ้าง

ส่วนบทบาทของเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็มีลักษณะเหมือนวิธีการแรก คือไม่มีอำนาจที่จะไปวินิจฉัยให้คู่กรณีหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดปฏิบัติตาม และหากคู่กรณียังตกลงกันไม่ได้ก็อาจจะใช้สิทธิปิดงานหรือนัดหยุดงานได้ หรือไม่เช่นนั้นก็อาจจะใช้วิธีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานต่อไปก็ได้

ในประเทศที่ใช้การไกล่เกลี่ยแบบสมัครใจนั้น อาจเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยแก่คู่กรณีแม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะไม่ได้ขอร้อง แต่คู่กรณีก็มีอิสระที่จะรับหรือไม่รับการไกล่เกลี่ยนั้นก็ได้ ซึ่งแนวความคิดนี้เห็นว่า เมื่อคู่กรณีไม่ประสงค์จะริชการไกล่เกลี่ยที่ เสนอมาก็ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะไปบังคับตั้งสภาพิตอังกฤษที่กล่าวว่า "ท่านสามารถจะนำมาไปยังน้ำได้ แต่ท่านไม่สามารถจะทำให้ดื่มได้"<sup>๑</sup> ในกรณีเช่นนี้หากทั้งสองฝ่ายมีความเชื่อมั่นในความเข้มแข็งของบริการไกล่เกลี่ยของรัฐ คู่กรณีก็ย่อมเต็มใจยินดีให้มีการไกล่เกลี่ย ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะให้บริการไกล่เกลี่ยที่ดีเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว

อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยแบบบังคับ ก็อาจเป็นประโยชน์ได้หากทำที่ของทั้งสองฝ่ายอาจทำให้การตกลงโดยความสมัครใจสำเร็จได้ยาก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ฝ่ายจัดการและสหภาพแรงงานยังมีประสิทธิภาพทางด้านแรงงานสัมพันธ์น้อยและคู่กรณีแทบจะไม่ยอมหันหน้า เข้าพบกัน เพื่อเจรจากันโดยตรงหรือฝ่ายจัดการอาจปฏิเสธที่จะยอมรับหรือติดต่อกับสหภาพแรงงาน ในสถานการณ์เช่นนี้การบังคับให้ทั้งสองฝ่าย เข้าร่วมประชุม เพื่อมีการไกล่เกลี่ยจะช่วยให้ทั้งสองฝ่ายคุ้นเคยและ เกิดความ เคยชินกับการอภิปรายร่วมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการไกล่เกลี่ย

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓

แบบบังคับอาจใช้ เป็นวิธีการศึกษาฝึกหัดและแนะแนวให้ทั้งสองฝ่ายในเรื่องการดำเนินการ เกี่ยวกับการเจรจาร่วมกัน

ดังนั้นแม้ว่าโดยปกติการไกล่เกลี่ย เป็นบริการของรัฐซึ่งคู่กรณีมีสิทธิ เลือกได้ว่าจะใช้หรือไม่ แต่ในบางกิจการที่ข้อพิพาทแรงงานเป็นผลกระทบต่อ เศรษฐกิจสังคมหรือในประเทศกำลังพัฒนา ที่ความสงบในอุตสาหกรรม เป็นสิ่งสำคัญต่อ เสถียรภาพและความ เจริญเติบโตอย่าง เร่งรัดทาง เศรษฐกิจ นั้น รัฐบาลอาจกำหนดให้การพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นผ่านขั้นตอนการไกล่เกลี่ยก่อนโดยออก เป็น กฎหมายหรือข้อกำหนดอย่างอื่นก่อนที่คู่กรณีจะใช้การนัดหยุดงานหรือการปิดงานบังคับ เป็น เครื่องมือ ในการต่อรองกัน

#### การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

การพิพาทแรงงาน เมื่อ เกิดขึ้นแล้วก็จะได้รับการแก้ไขโดยวิธีการที่คู่กรณี เจรจากันเอง ก่อน เป็นอันดับแรก และหากยังไม่ยุติลงก็จะ เข้าสู่การไกล่เกลี่ยของคนกลางซึ่งที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามก็อาจจะมีการพิพาทแรงงานซึ่งผ่านขั้นตอนทั้งการ เจรจาก่อนและการไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถหาจุดยุติหรือบรรลุข้อตกลงได้ ยิ่งกว่านั้นคู่กรณียังอาจจะใช้สิทธินัดหยุดงานและ ปิดงานเป็น เครื่องมือบีบบังคับซึ่งกันและกัน แต่มิใช่ว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้การขัดแย้งของ ทั้งสองฝ่ายยุติลงตามความประสงค์เสมอไป การพิพาทแรงงานที่ลูกจ้างนัดหยุดงานหรือนายจ้างปิด งานอาจจะยืดเยื้อต่อไปอีกซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งสองฝ่ายมากยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้นยังอาจ จะกระทบกระเทือนต่อส่วนรวมด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานต่อไปอีก ขั้นหนึ่งได้แก่การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือที่เรียกว่าการอนุญาโตตุลาการ คือ เมื่อการเจรจ าต่อรองและการไกล่เกลี่ยล้มเหลวลงก็กำหนดให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นชี้ขาดซึ่งจะ เป็น เงื่อนไข ที่จะยุติการขัดแย้งลงได้

ในการไกล่เกลี่ยผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนกลางจะเป็นผู้สาวสะพาน เชื่อมให้ทั้งสองฝ่าย เดิน เข้าหากัน การที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะเดินมาพบกัน ณ จุดใดจุดหนึ่งนั้นย่อม เป็นไปตามความสมัครใจ ของคู่กรณีเอง คนกลางทำหน้าที่เพียงชี้ชวนชักนำโดยให้ข้อเสนอแนะข้อเท็จจริงต่างๆ และจงใจ บ้างเท่านั้น แต่การจะตกลงกันได้หรือไม่ และจะ เป็นการตกลง ณ จุดใดจุดหนึ่งนั้น อยู่ที่การตัดสินใจ

ของคู่กรณีเอง ผู้ไกล่เกลี่ยจะบังคับให้ตกลงกันไม่ได้ ส่วนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น ผู้ชี้ขาดหรืออนุญาโตตุลาการที่ตั้งขึ้นจะพิจารณาข้อเรียกร้อง ข้อเสนอสอนองที่ยังตกลงกันไม่ได้ ประกอบกับเหตุผลและพยานหลักฐานต่างๆแล้วกำหนด เป็นคำชี้ขาดออกมาให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติ ข้อกำหนดในคำชี้ขาดเป็นการตัดสินใจของผู้ชี้ขาดซึ่งมิใช่โดยความสมัครใจของคู่กรณี

คู่กรณีอาจมีความสับสนระหว่างกระบวนการทั้งสองคือมักจะคิดว่าบุคคลซึ่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย เป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะกำหนด เงื่อนไขข้อตกลงซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องยอมรับในสภาพ เช่นนี้ผู้ไกล่เกลี่ยเองจะต้องเข้าใจบทบาทของตนเองอย่างชัดเจนและไม่ถือสิทธิที่จะ เอาหน้าที่และอำนาจของผู้ชี้ขาดมาใช้ ผู้ชี้ขาดมีอำนาจวินิจฉัยตัดสินให้คำชี้ขาดและคำชี้ขาดนี้จะใช้แทนการตัดสินใจของคู่กรณี เกี่ยวข้องเงื่อนไขแห่งการระงับข้อพิพาท แต่ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำได้ก็เพียงแนะนำทางแก้ปัญหาหรือ เสนอข้อตกลงซึ่งเป็น เรื่องของคู่กรณีที่จะรับหรือไม่รับคำแนะนำหรือข้อ เสนอนั้นก็ได้ ผู้ไกล่เกลี่ยไม่สามารถที่จะบังคับให้รับ เงื่อนไขข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทนั้น

การไกล่เกลี่ยมีแบบแผนวิธีการน้อยกว่าการตัดสินชี้ขาด เช่นผู้ชี้ขาดมักจะทำหน้าที่รับฟังทั้งสองฝ่ายและตัดสินชี้ขาดหรือวินิจฉัยภายหลัง แต่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวทั้งสองฝ่ายแม้ว่าการตัดสินชี้ขาดไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามแบบแผนของกระบวนการยุติธรรมทางศาล และผู้ชี้ขาดไม่ต้องผูกพันกันกับกฎ เกณฑ์ด้านพยานหลักฐานซึ่งยึดถือปฏิบัติในศาลธรรมดา ส่วนการไกล่เกลี่ยนั้นอาจจะมีเพียงการประชุมร่วมกัน เท่านั้นแต่โอกาสที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะระงับกรณีพิพาทให้สำเร็จจะได้รับความกระตือรือร้นเป็นอย่างดี หากจะส่งข้อพิพาทนั้นไปเพื่อการตัดสินชี้ขาดแบบบังคับโดยทันทีหรืออย่างแน่นอนต่อไปเมื่อเกิดความล้มเหลวในการไกล่เกลี่ย โดยหลักการแล้วเมื่อไม่เห็นพ้องต้องกันทั้งสองฝ่ายมีอิสระที่จะหันไปใช้วิธีลอบกำลังกันได้โดยการนัดหยุดงานหรือการปิดงานตจ้าง ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดข้อตกลงในขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตามทั้งสองฝ่ายจะพยายามทุกวิถีทางจะตกลงกันให้ได้ เพื่อมิให้มีการนัดหยุดงานหรือปิดงานตจ้าง ซึ่งอาจจะต้องสูญเสียผลประโยชน์มากและผลที่ได้รับก็ไม่ใคร่จะแน่นอนนัก ดังนั้นหากมีการใช้การตัดสินชี้ขาดแบบบังคับ งานของผู้ไกล่เกลี่ยก็จะยุ่งยากมากขึ้น เพราะแต่ละฝ่ายอาจคิดว่าจะได้ข้อตกลงที่น่าพอใจมากขึ้นจากคำตัดสินชี้ขาดและจะพยายามหลีกเลี่ยงการตกลงโดยวิธีไกล่เกลี่ยเพื่อให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการตัดสินชี้ขาด ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายไม่มี

เจตนาจริงที่แท้จริงในการให้และรับ การไกล่เกลี่ยก็มักจะกลายเป็นวิธีการที่มีแบบแผนซึ่งจะเป็น ก้าวหนึ่งที่จะนำไปสู่การตัดสินชี้ขาดเชิงบังคับเท่านั้น

ที่กล่าวมานี้เป็นข้อที่ควรจะพิจารณาระหว่างการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งอาจจะแยกความแตกต่างและความคล้ายคลึงของกระบวนการทั้งสองได้ดังนี้คือ<sup>๑</sup>

ก. ข้อคล้ายคลึงของการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

๑. การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นกลไกหรือกระบวนการยับยั้งการนัดหยุดงานหรือการปิดงานงตจ้าง

๒. ทั้งการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นกระบวนการที่มีคนกลางเข้าแทรกแซง

๓. ทั้งการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น เป็นหนทางเลือก (Alternative) และในขณะเดียวกัน ทั้งสองกรณีสามารถมีลักษณะ เป็นการบังคับจากฝ่ายรัฐบาลได้

ข. ข้อแตกต่างระหว่างการไกล่เกลี่ยกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

๑. อำนาจการบังคับของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มี คู่พิพาทจะเป็นผู้ตัดสินว่ามีความประสงค์เช่นไร ส่วนเรื่องการชี้ขาดนั้นเป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือแนวปฏิบัติที่เคยมีมาหรือการตีความผลที่ออกมาเป็นคำชี้ขาดมีผลผูกพันคู่กรณี

๒. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานนั้น เป็นขั้นตอนซึ่งคู่กรณีมีทางเลือกที่จะนัดหยุดงานหรือปิดงานก็ได้ แต่การชี้ขาดข้อพิพาทเป็นทางเลือกของคู่กรณี หลังจากที่ยังสองฝ่ายได้เจรจากันแล้วไม่เป็นผล หรือได้ให้คนกลางเข้าไกล่เกลี่ยประนีประนอมแล้วก็ไม่เป็นผล

<sup>๑</sup> ประสงค์ วัฒนันท์, "การระงับข้อพิพาทแรงงาน" แรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ ประชุมช่าง), หน้า ๖๔-๖๕



๓ การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องของการหาข้อตกลงตลอดจนการชี้แนวทาง เพื่อให้คู่กรณีประสานประโยชน์ร่วมกัน ส่วนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานในหลายกรณีเป็นการชี้ขาดเพื่อหาข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง หรือการอธิบายกฎหมายและข้อตกลงตลอดจนการตีความ

๔. ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานนั้น คู่กรณียังคงดำรงสิทธิในอันที่จะต่อรองเพื่อให้ได้ประโยชน์แก่ฝ่ายตนให้ได้มากที่สุด ส่วนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น คู่พิพาทได้มอบอำนาจหรือยินยอมในอันที่จะรับฟังคำวินิจฉัยจากบุคคลอื่น

๕. การไกล่เกลี่ยประนีประนอมจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่มีพิธีรีตองน้อยที่สุด แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งการสอบหาข้อเท็จจริงข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาประกอบในการไกล่เกลี่ยที่จะช่วยให้คู่พิพาทได้หันมายอมรับความจริงด้วย เหตุผลกันมากขึ้น แต่รูปแบบการดำเนินการของการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานจะคล้ายคลึงกับศาล ซึ่งบางแห่งก็เรียกว่าศาลอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Tribunals) และประกอบด้วยองค์คณะอนุญาโตตุลาการตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับนับถือในความเป็นกลางมีการสอบสวนข้อเท็จจริง การนั่งฟังพยาน การตรวจสอบหลักฐาน

#### มาตรการในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของรัฐ

ภายหลังจากที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เช่น<sup>๑</sup>

๑. การนัดหยุดงานของคนจีนลากรถในเขตจังหวัดพระนครประมาณ ๖,๐๐๐ คน เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๔๗๕ สาเหตุการนัดหยุดงานก็คือ คนงานลากรถต้องการให้เจ้าของโรงลากรถลดค่าเช่า การนัดหยุดงานครั้งนี้กินเวลา ๕ วัน และจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานโดยเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่สุดได้ตกลงลดค่าเช่ารถลากวันละ ๗๕ สตางค์มาเป็นวันละ ๖๐ สตางค์

<sup>๑</sup> อัมพร ฟีละโยธิน, "สหภาพแรงงานในประเทศไทย" สหภาพกับปัญหาแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: ประชุมช่าง), หน้า ๓๑-๓๒

๒. การนัดหยุดงานของคณงานหญิง โรงงานย้อมผ้าในจังหวัดธนบุรี เมื่อเดือนกันยายน ๒๔๗๕ เนื่องจากถูกลดค่าจ้างจากรวันละ ๔๐ สตางค์ มาเป็นวันละ ๓๐ สตางค์ หลังจากหยุดงานได้ ๑ วัน ก็ตกลงกันได้ โดยได้รับค่าจ้างเท่าเดิม

๓. การนัดหยุดงานของโรงงานสีข้าวในพระนครทั้งหมดในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ สาเหตุการนัดหยุดงานเนื่องจากไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องการเก็บเงินค่าขนข้าวจากเจ้าของ

๔. การนัดหยุดงานของคณงานรถไฟในเดือน เมษายน ๒๔๗๗ สาเหตุการนัดหยุดงานเนื่องจากคณงานเห็นว่าผู้บังคับบัญชาในกรมรถไฟหลวงไม่ให้ความยุติธรรม ซึ่งภายหลังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการถาวรขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานของรถไฟ

๕. การนัดหยุดงานของคณงานบริษัทเหมืองแร่แองโกลไซมิลสทินในจังหวัดรัง เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๗๗ โดยมีคณงาน ๕๐-๖๐ คน สาเหตุการนัดหยุดงานเนื่องจากคณงานได้เรียกร้องขอขึ้นเงินเดือน แต่เมื่อบริษัทได้รับคำเรียกร้องกลับไล่คณงานที่เป็นผู้นำออก

๖. การนัดหยุดงานของลูกจ้างบริษัทสยามซีเลคคริดใน ปี พ.ศ. ๒๔๗๗ สาเหตุการนัดหยุดงานเนื่องจากบริษัทได้ไล่คณงานหญิงออกจากงานในข้อหาไม่ซื่อสัตย์

๗. การนัดหยุดงานของคณขับรถเมล์วิ่งระหว่างจังหวัด เชียงรายและลำปาง ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ สาเหตุการนัดหยุดงานก็เพื่อขอขึ้นค่าจ้าง

๘. การนัดหยุดงานของคณงานเหมืองในจังหวัดยะลาในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ สาเหตุการนัดหยุดงานเนื่องจากถูกลดค่าจ้างไป ๑๐ %

ในการนัดหยุดงานเหล่านี้ รัฐบาลเพียงแต่มีบทบาทเข้าไปไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน และให้ลูกจ้างคณงานกลับเข้าทำงานตามเดิม ในกรณี que เห็นว่าข้อพิพาทแรงงานจะมีความรุนแรง และจะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยสุดแต่ที่ รัฐบาลจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานใดเข้าไปดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทแรงงานนั้น เป็นรายๆ ไป ดังจะเห็นได้จากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานในสมัยนั้นอาจจะ เป็น

นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืออธิบดีกรมตำรวจ การแก้ไขปัญหาพิพาทแรงงานในระยะดังกล่าวนี้ว่าไม่ได้มีมาตรการแน่นอน เพราะรัฐบาลไม่ได้มีกฎหมายแรงงานโดยเฉพาะรวมทั้งหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบด้านแรงงานไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดและความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าประเทศที่กำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศไทยนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานมักจะเป็นบริการของรัฐ ซึ่งจะเป็นผู้เสนอบริการให้ในรูปของการไกล่เกลี่ยแบบบังคับ (Compulsory Conciliation) เป็นส่วนใหญ่

ดังนั้นมาตรการในการดำเนินการไกล่เกลี่ยจึงกระทำได้ในรูปแบบของกฎหมาย โดยเฉพาะได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การทำงานร่วมกัน เงื่อนไขในการจ้างงาน ตลอดจนวิธีในการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังกล่าวถึงวิธีการที่รัฐบาลจะเข้าระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือระหว่างสมาคมของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนวิธีการที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีทั้งสอง และยังมีบทบัญญัติที่จะคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐบาล ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งทางด้านแรงงานด้วย แต่เนื่องจากวิหยาณิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน ดังนั้นจึงใคร่เสนอขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน โดยจะได้ลำดับถึงวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่มีอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับในช่วงเวลานับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ มาจนถึงปัจจุบัน

ดังได้กล่าวแล้วว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็นต้นมา รัฐบาลยังไม่ได้มีมาตรการที่แน่นอนทางด้านแรงงานสัมพันธ์ จนกระทั่งในปีพ.ศ. ๒๔๙๘ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๘ เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานนั้น ก็มีการส่งเสริมให้ลูกจ้างและนายจ้างได้ใช้เวลาเจรจาต่อรองกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มครั้งแรกในประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อ

พิพาทต่างๆ ที่ลูกจ้างของสหภาพแรงงาน ไม่สามารถทำความตกลงกับนายจ้างและสมาคมลูกจ้างได้  
หลักการสำคัญของกฎหมายนี้ก็คือการให้สิทธิลูกจ้างนัดหยุดงานได้

ครั้นเมื่อพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ถูกยกเลิกไปโดยผลของการปฏิวัติ ก็ได้มี  
ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ (ออกใช้ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาท  
แรงงานได้กล่าวไว้ในข้อ ๔ ซึ่งมีข้อความดังนี้

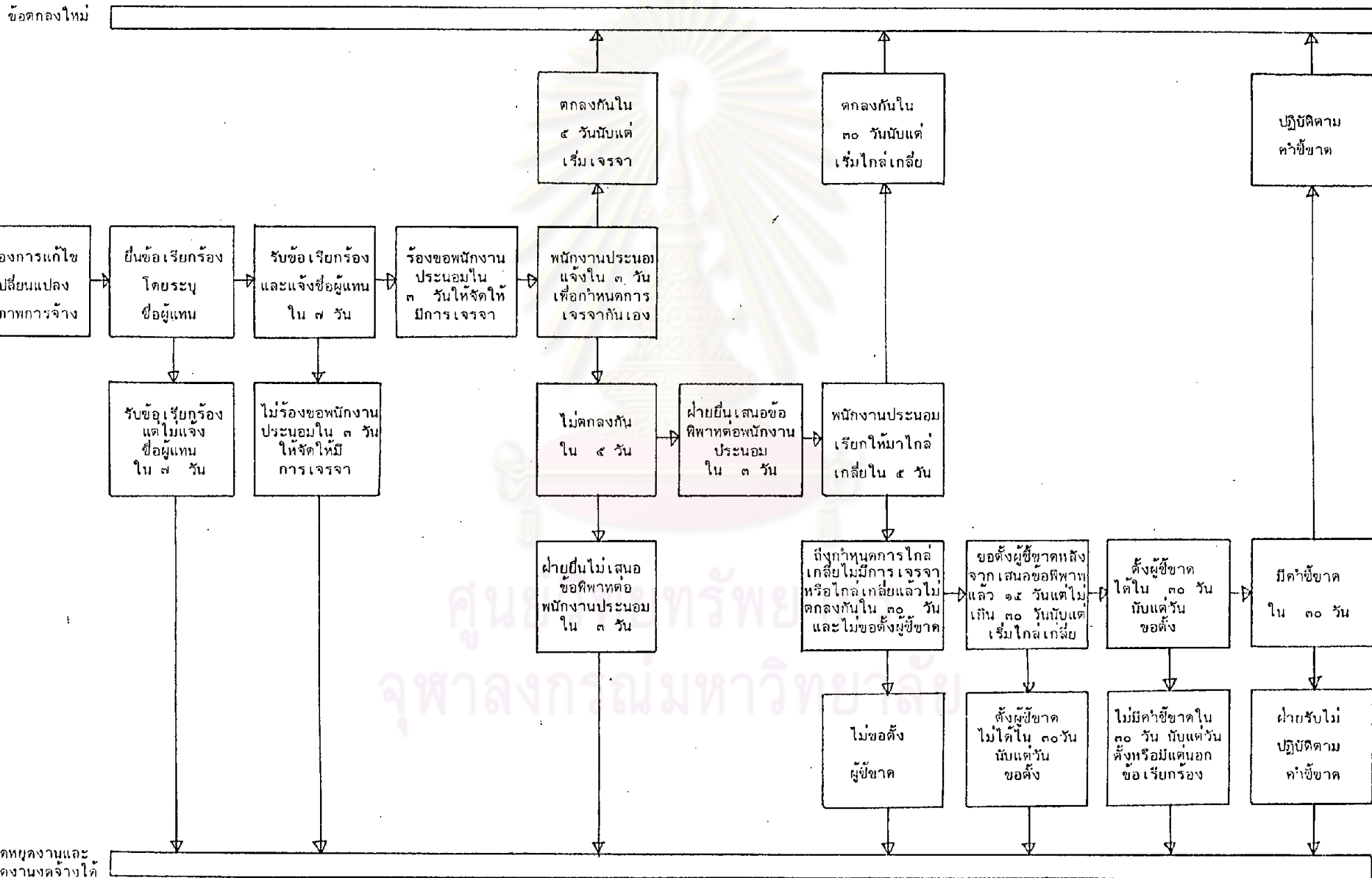
"เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เกี่ยวกับการทำงาน ค่าจ้าง และ  
การรงตจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย  
และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็วที่สุด คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่ออธิบดี  
กรมประชาสงเคราะห์ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำวินิจฉัย ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์  
พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็วที่สุด คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์  
เป็นที่สุด"

ดังนั้นข้อ ๔ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ นี้จึงเป็นการกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงาน  
อยู่ภายใต้ของการวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีลักษณะเป็นอนุญาโตตุลาการแบบ  
บังคับ โดยคู่กรณีต้องปฏิบัติตามจะปิดงานหรือนัดหยุดงานไม่ได้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ได้บัญญัติ  
ยกเว้นไม่ให้สิทธิลูกจ้างตั้งสหภาพแรงงานด้วย

ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน  
พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกข้อ ๔ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ กฎหมายฉบับนี้ได้วาง  
วิธีการในการ เรียกร้องของลูกจ้างและการระงับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือได้รับรองสิทธิของ  
ลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และในกรณีที่มิบรรลุข้อตกลงยังให้เสนอเรื่องต่อพนักงานประνομ  
ข้อพิพาทแรงงานของทางราชการ หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ตั้งผู้ชี้ขาดขึ้น (ดังแผนภูมิที่ ๑)

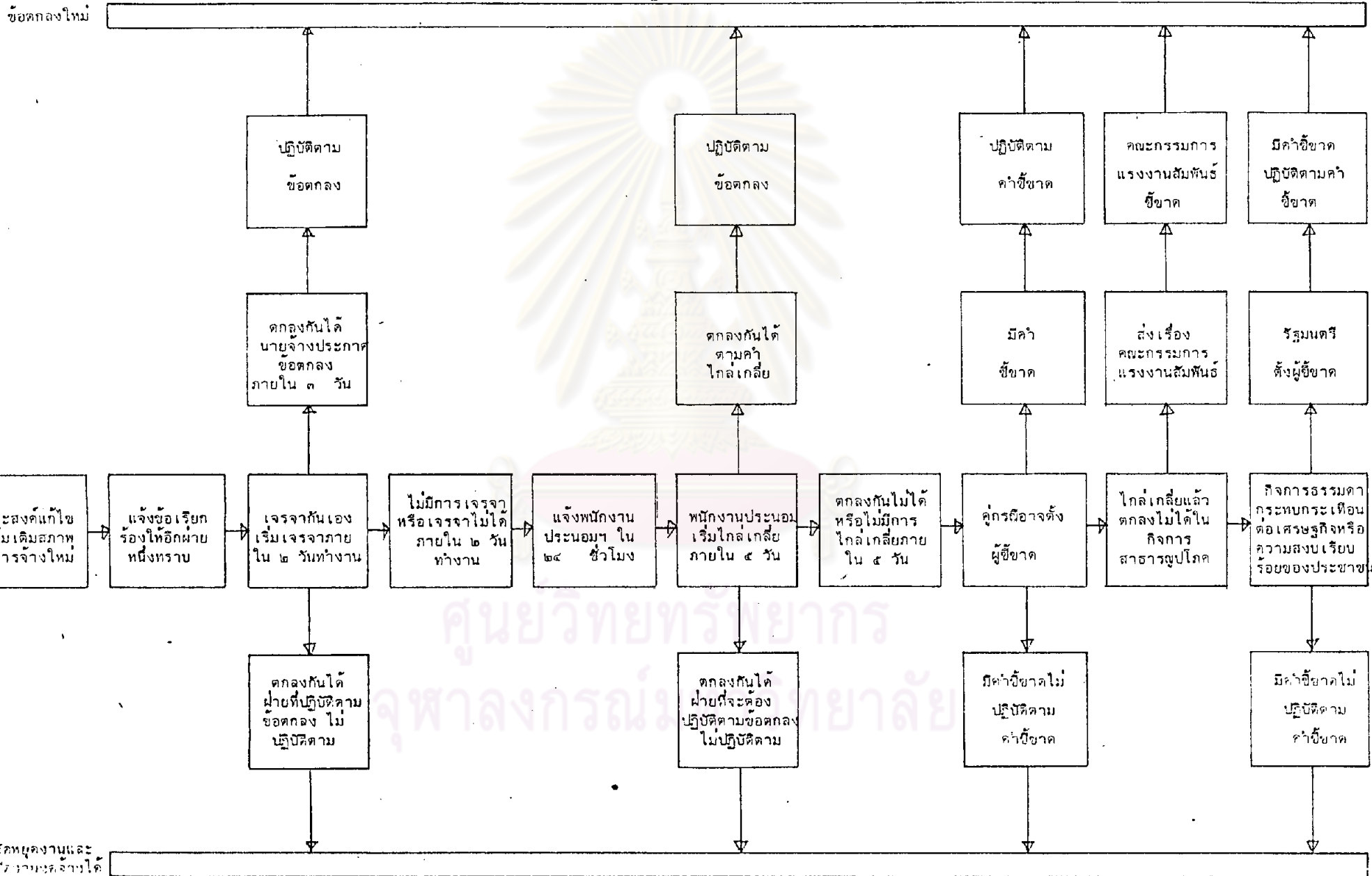
แผนภูมิที่ ๑

ลำดับวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๔



แผนภูมิที่ ๒

ลำดับวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ ๒



มีผลผูกพันและ  
มีความชอบด้วย

จะเห็นว่าการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้มี ๓ ขั้นตอนคือ

๑. การเจรจาตนเอง
๒. การไกล่เกลี่ยโดยพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน
๓. การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

สาระสำคัญของ การระงับข้อพิพาทแรงงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๔ ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ซึ่งได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน การจ่ายเงินทดแทน และการแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้นการระงับข้อพิพาทแรงงานในช่วงตั้งแต่กลางปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นมาจึงเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ ๑ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ โดยได้วางแนวทางเกี่ยวกับระงับข้อพิพาทแรงงานไว้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ฎหมายนี้รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงแก้ไขสภาพการจ้าง และให้นายจ้างเจรจากับลูกจ้าง การเรียกร้องของลูกจ้างจะต้องแจ้งชื่อผู้แทนให้นายจ้างทราบ ในกรณีที่เป็นข้อเรียกร้องของลูกจ้าง หนังสือข้อเรียกร้องต้องมีรายชื่อและลายมือชื่อลูกจ้างที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๕ เป็นผู้สนับสนุนการเรียกร้องโดยที่กฎหมายนี้เปิดโอกาสให้ลูกจ้างก่อตั้งสมาคมลูกจ้างได้ ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับสหภาพแรงงาน จึงยินยอมให้กรรมการของสมาคม เป็นผู้แทนลูกจ้างได้ และต้องระบุชื่อผู้แทนลูกจ้างลงในข้อเรียกร้องด้วยการยื่นข้อเรียกร้องของลูกจ้างอาจส่งให้นายจ้างโดยตรง หรือจะขอให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการส่งให้นายจ้างแทนก็ได้ หรือเจ้าหน้าที่อาจนำข้อเรียกร้องไปปิดไว้ในที่ทำงานของนายจ้างเมื่อครบ ๓ วัน ก็ถือว่านายจ้างได้รับข้อเรียกร้องแล้ว

ถ้าเป็นกรณีของนายจ้างเป็นผู้เรียกร้อง นายจ้างอาจใช้วิธีปิดประกาศแทนการยื่นก็ได้ และมีผลทำให้ลูกจ้างรับทราบก็ต่อเมื่อปิดประกาศครบ ๗ วันแล้ว จากนั้นก็เริ่มเจรจาตนเองภายใน ๗ วันนับแต่วันตอนรับข้อเรียกร้อง สำหรับการเจรจาดกกลงกันต้องกระทำภายใน ๓๐ วัน

นับแต่วันยื่นข้อเรียกร้อง ถ้าวางตกลงกันได้ให้ทำเป็นหนังสือและติดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำงานของลูกจ้างและให้ส่งสำเนาข้อตกลงไปให้กรมแรงงานภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้มีการตกลงกัน

ประการที่สอง ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ให้ลูกจ้างแจ้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง (ใน ส่วนกลางคือเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน ในส่วนภูมิภาคก็มีทั้งเจ้าหน้าที่กรมแรงงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) พนักงานประนอมข้อพิพาทจะทำหน้าที่เป็นคนกลาง โกล่เกลี่ยให้นายจ้างและลูกจ้างได้มีการตกลงกันภายใน ๔ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ประการที่สาม หากการไกล่เกลี่ยไม่ได้ผล พนักงานประนอมข้อพิพาทก็จะเสนอให้มีการตั้งผู้ชี้ขาด การตั้งผู้ชี้ขาดในกรณีทั่วไปจะต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง สำหรับกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณสุขโลก และ เกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม พนักงานประนอมข้อพิพาทจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นผู้ชี้ขาด

ประการที่สี่ กฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทในกิจการสาธารณสุขโลก และกิจการเกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม และวินิจฉัยกรณีที่ลูกจ้างได้รับการปฏิบัติไม่เป็นธรรม

ประการที่ห้า กฎหมายนี้ให้สิทธินายจ้างลูกจ้างตั้งสมาคมของตน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์และใช้สิทธิในการต่อรอง รวมทั้งให้สิทธิในการนัดหยุดงานได้ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามขั้นตอนที่กล่าวข้างต้น คือกระทำได้อต่อเมื่อข้อพิพาทแรงงานนั้นตกลงกันไม่ได้ หรืออีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือคำชี้ขาด

ต่อมาประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ ๑ นี้ได้ถูกแก้ไขโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๑๗

(ตั้งแผนภูมิที่ ๒)



กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีความแตกต่างใน ๔ เรื่องด้วยกันคือ

๑. ขั้นตอนระยะเวลาของการเรียกร้องและการเจรจาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง  
สั้นกว่าเดิม คือเดิมนั้นให้เวลาประมาณ ๕๐ วัน ทั้ง ๒ ฝ่ายจึงจะนัดหยุดงานหรือปิดงานงดจ้างได้  
ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ แต่ตามกฎหมายใหม่นั้นได้ย่นเวลาลงเหลือ ๕ วัน

๒. ในกรณีที่ข้อพิพาทแรงงานนั้นอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อ เศรษฐกิจหรือความสงบ  
เรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน  
หรือสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ โดยในระหว่างนี้รัฐมนตรีมี  
อำนาจสั่งให้ลูกจ้าง เลิกนัดหยุดงาน และให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานตามปกติได้ ซึ่งตาม  
กฎหมายฉบับ เดิมมิได้ระบุเรื่องนี้เอาไว้

๓. ในเรื่องการให้สิทธิลูกจ้างหรือนายจ้างในการตั้งสมาคม คือตามของเดิมนั้นหาก  
ลูกจ้างอยากจะตั้งสมาคมของตน ก็ต้องรวมลูกจ้างซึ่งอยู่ในกิจการประเภทเดียวกัน และรวมกันได้  
ภายในจังหวัด เดียวกันเท่านั้น แต่ตามกฎหมายใหม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกัน  
รวมกันตั้งสมาคมในกลุ่มของตนได้ไม่ว่าจะอยู่จังหวัดใด นอกจากนี้ลูกจ้างยังสามารถตั้งสมาคมระดับ  
ชาติในกิจการประเภทเดียวกันได้ด้วย นายจ้างก็มีสิทธิ เช่นเดียวกัน

๔. กฎหมายใหม่ได้ห้ามมิให้นายจ้างย้ายผู้แทนลูกจ้างหรือตัวแทนของคณงาน ในระหว่าง  
การเจรจาต่อรองด้วย ซึ่งกฎหมายเดิมนั้นเพียงแต่ห้าม เลิกจ้าง

ในทางปฏิบัติปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่องอยู่มาก กล่าวคือระยะเวลาการเจรจา  
ไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดตามกฎหมายฉบับแรกนั้นยาวเกินไป ลูกจ้างมักจะผละงานทันทีที่ยื่นข้อเรียกร้อง  
หรือนัดหยุดงาน แล้วจึงยื่นข้อเรียกร้อง โดยอ้างว่ากฎหมายวางข้อกำหนดและเงื่อนไขไว้มาก  
ครั้นเมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยย่นระยะเวลาให้สั้น เข้าตามประกาศ ฉบับที่ ๒ ก็ปรากฏว่าระยะ  
เวลาในการเจรจากันเองของนายจ้างและลูกจ้าง มีระยะเวลาสั้นจนทั้ง ๒ ฝ่ายไม่สามารถหาข้อมูล  
หรือเหตุผลมาชี้แจงแถลงข้อข้องใจ เพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายได้ นอกจากนี้ก็ไม่มีบท  
ลงโทษลูกจ้างที่นัดหยุดงานโดยผิดกฎหมาย ฉะนั้นเมื่อลูกจ้างหรือคณงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

เจ้าหน้าที่กรมแรงงานก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆได้ จึงเป็นการยากที่จะให้ข้อพิพาทแรงงานยุติลงโดยเร็วไม่ให้ลุกลามถึงขั้นนัดหยุดงาน ซึ่งหากจะกระทำได้อีกก็ขึ้นกับความสมัครใจของคู่กรณีเป็นส่วนใหญ่ ข้อสำคัญคือทั้ง ๒ ฝ่ายต่างก็มีเหตุทำให้การตกลงกันเป็นไปได้โดยยากยิ่งขึ้น

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายดังกล่าวได้เน้นให้ลูกจ้างและนายจ้างเจรจาตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติมีน้อยมาก เจ้าหน้าที่ราชการจึงต้องเข้าดำเนินการช่วยเหลือเกือบทุกกรณี ตั้งแต่เริ่มการเรียกร้อง ในระหว่างการผลงงาน และการเจรจา ในด้านสมาคมลูกจ้างก็ยังมีบทบาทน้อยเนื่องจากมีสมาชิกไม่มาก และนายจ้างเองก็ยังไม่ให้การรับรอง ทำให้การต่อรองของลูกจ้างไม่มีประสิทธิภาพเพราะลูกจ้างไทยยังมีความเกรงใจหรือหวาดเกรงนายจ้างอยู่มาก

สาระสำคัญของการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๔ เป็นต้นมา เหตุผลที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้มาก่อนหน้านี้คือประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ และประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ยังมีอุปสรรค และขาดความคล่องตัวดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักการและขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงานดังนี้คือ

๑. สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไปต้องจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้เป็นหลักฐาน และจดทะเบียนต่อทางราชการ

เมื่อนายจ้างและลูกจ้างต้องการจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพการจ้างก็สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อเจรจาทำความตกลงกัน และทั้งสองฝ่ายต้องเริ่มเจรจากันแต่ไม่ช้ากว่า ๓ วัน นับแต่วันรับข้อเรียกร้อง โดยยังคงทำงานตามปกติ สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ ถ้ามีจำนวนสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนด

๒. ถ้าไม่มีการเจรจาหรือเจรจาดกกลงกันไม่ได้ก็จะเป็นข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งฝ่ายยื่นข้อเรียกร้อง ต้องแจ้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานใน ๒๔ ชั่วโมง เพื่อให้ช่วยไกล่เกลี่ย และเจ้าหน้าที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยภายใน ๕ วัน

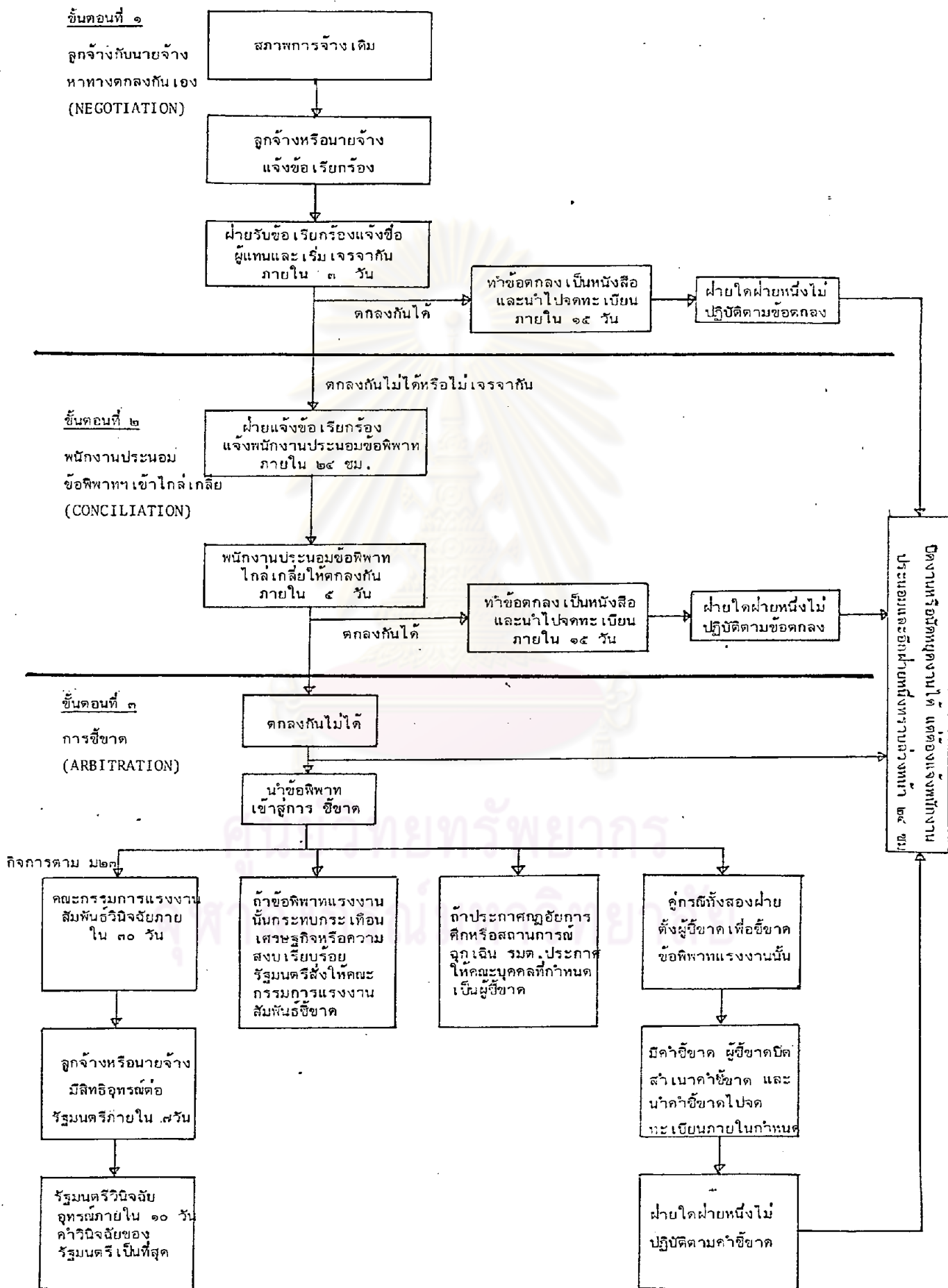
ในระหว่างที่มีการรับข้อเรียกร้องก็ดี หรือมีการเจรจาไกล่เกลี่ยก็ดี ถ้าระยะเวลายังไม่พ้นกำหนดดังกล่าว นายจ้างจะปิดงานงดจ้างและลูกจ้างจะนัดหยุดงานไม่ได้

๓. กรณีที่ไกล่เกลี่ยตกลงกันไม่ได้ภายในกำหนด และเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ทั้ง ๒ ฝ่ายอาจตั้งผู้ชี้ขาด หรือลูกจ้างจะนัดหยุดงาน และนายจ้างจะปิดงานก็ได้ แต่ถ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญ ๘ ประเภท เช่นการรถไฟ การท่าเรือ เป็นต้น พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย ถ้าเป็นข้อพิพาทแรงงานซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงหรือความเรียบร้อยของบ้านเมือง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาด และหากอยู่ในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะบุคคลคณะหนึ่งชี้ขาดก็ได้ (ดังแผนภูมิที่ ๓)

สำหรับองค์การผู้แทนทางฝ่ายลูกจ้างก็ได้บัญญัติให้มีสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง ส่วนทางนายจ้างกำหนดให้มีสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างและสภาองค์การนายจ้างเพื่อทำหน้าที่แสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของสมาชิก

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์นี้ได้เพิ่มหลักการใหม่ คือในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไป ลูกจ้างอาจตั้งคณะกรรมการลูกจ้างได้ ซึ่งนายจ้างจะต้องจัดประชุมเพื่อพิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง และหาทางระงับข้อขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นในที่ทำงานพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกล่าวถึงศาลแรงงาน ที่จะให้ทำหน้าที่พิจารณาคดีต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน และมีบทเฉพาะกาลว่าขณะที่ยังมีได้ตั้งศาลแรงงาน ให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ไปพลางก่อน

ดังนั้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นทุกประเภทกิจการ เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งคล้ายกับเป็นการบังคับให้เข้าสู่



การไกล่เกลี่ย (Compulsory Conciliation) อย่างไรก็ตามแม้จะมีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าสู่การไกล่เกลี่ยดังกล่าว คู่กรณีก็ได้เสียเสรีภาพในการตกลงใจแต่อย่างใด คู่กรณีอาจยอมรับคำไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยหรือไม่ก็ได้โดยอิสระ โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าเมื่อข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ฝ่ายที่ยื่นหรือแจ้งข้อเรียกร้อง ต้องแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบเป็นหนังสือภายใน ๒๔ ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น คือนับแต่พ้นกำหนด ๓ วัน ในกรณีไม่มีการเจรจาอย่างหนึ่ง หรือนับแต่เวลาที่เจรจากันเองแล้วตกลงกันไม่ได้อีกอย่างหนึ่ง<sup>๑</sup>

แต่ภายหลังจากวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ ซึ่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเข้ายึดอำนาจการปกครอง ได้ห้ามลูกจ้างนัดหยุดงานและนายจ้างปิดงานดจ้าง ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นก็ต้องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นผู้ชี้ขาดและในส่วนภูมิภาค เข้าสู่การชี้ขาดของคณะผู้ชี้ขาดนายจ้างและลูกจ้างไม่อาจใช้วิธีการปิดงานหรือนัดหยุดงาน เป็นเครื่องมือในการต่อรองได้อีก ส่วนขั้นตอนและวิธีการในการระงับข้อพิพาทแรงงานอื่นๆก็คงเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ เช่นเดิม (ดังแผนภูมิที่ ๔) การกำหนดให้มีการชี้ขาดแบบบังคับเช่นนี้ จึงอาจมีผลสะท้อนต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยของเจ้าพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงผลของข้อกำหนดนี้ในบทต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔, อ้างแล้ว, มาตรา ๒๖

แผนภูมิวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔  
ในระหว่างการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และมีประกาศห้ามนัดหยุดงานหรือปิดงาน

