

**การใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายว่าด้วย
แรงงานสัมพันธ์¹**

**The Exercise of the Right to Organize and Collective Bargaining of
Migrant Workers under the Labour Relations Law**

โสภิต ชีวะพานิชย์

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Sopit Cheevapanich

College of Politics and Governance, Mahasarakham University

E-mail: Sopit.c@msu.ac.th

Received: December 19, 2025; Revised: May 15, 2026; Accepted: May 22, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการใช้สิทธิการรวมตัวและการเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในกิจการต่างๆในประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นวิธีการรวมตัวและต่อรอง และการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายและสภาพการจ้างงานจริง และข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุงการใช้สิทธิพื้นฐานด้านการรวมตัวและต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทย

¹ บทความนี้มาจากโครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2568 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

งานวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการศึกษาเอกสารกฎหมาย งานวิชาการ มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน และผู้ปฏิบัติงานด้านแรงงานสัมพันธ์

ผลการศึกษาพบว่า แม้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยจะรับรองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองแก่ลูกจ้างโดยทั่วไป แต่ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่จำกัดให้ผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและกรรมการสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถมีบทบาทอย่างแท้จริงในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติต้องพึ่งพาช่องทางอื่น เช่น การยื่นข้อเรียกร้องตามกฎหมาย การเข้าเป็นคณะกรรมการส่วนของลูกจ้าง หรือการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งกลไกดังกล่าวไม่สามารถทดแทนอำนาจต่อรองในรูปแบบสหภาพแรงงานได้

ผู้วิจัยมีข้อเสนอให้ประเทศไทยปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการยกเลิกข้อจำกัดด้านสัญชาติ การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 การส่งเสริมบทบาทของสหภาพแรงงาน องค์กรภาคประชาสังคม และภาครัฐในการสนับสนุนสิทธิของแรงงานข้ามชาติ การปรับตัวของนายจ้างและลูกจ้างในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ รวมถึงการพัฒนากลไกการรวมตัวรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานจริงและห่วงโซ่อุปทานระดับโลก เพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกับแรงงานไทย

คำสำคัญ: สิทธิการรวมตัว, การเจรจาต่อรอง, แรงงานข้ามชาติ

Abstract

This research article on migrant workers' rights to organize and collective bargaining under the labour relations law aims to examine the exercise of these rights by migrant workers across various industries in Thailand. It explores how these workers organize and adapt to existing legal restrictions and practical employment conditions.

Furthermore, it proposes approaches to enhance the exercise of such rights in alignment with both international labour standards and domestic law.

The research employs a qualitative methodology, utilizing documentary research on legal materials, academic literature, and standards established by the International Labour Organization (ILO). This is supplemented by in-depth interviews conducted with key informants from government agencies, civil society organizations, labour unions, and labour relations practitioners.

The findings reveal that although Thai labour relations law generally recognizes employees' rights to organize and bargain collectively, certain provisions of the Labour Relations Act B.E. 2518 (1975) constitute a major barrier. Specifically, the requirement that labour union founders and committee members must possess Thai nationality prevents migrant workers from playing a genuine role in labour relations mechanisms. Consequently, migrant workers are compelled to rely on alternative channels, such as filing legal complaints, participating in employee committees, or utilizing informal organizing methods. However, these mechanisms cannot effectively substitute for the bargaining power provided by formal trade unions.

The study proposes that Thailand should reform its labour relations law in accordance with the right to organize and collective bargaining under international labour standards. In particular, the study recommends the removal of nationality-based restrictions and the ratification of ILO Conventions No. 87 and No. 98. It also emphasizes strengthening the roles of labour unions, civil society organizations, and state authorities in supporting migrant workers' rights. Finally, it suggests developing new forms of collective organization compatible with current employment conditions and global supply chains. Such reforms would enable migrant workers to exercise their rights to organize and bargain collectively effectively and on an equal basis with Thai workers.

Keyword: Right to Organize, Collective Bargaining, Migrant Workers

1. บทนำ

การใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยประสบปัญหาอันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำหนดให้การจัดตั้งและการเป็นกรรมการสหภาพแรงงานต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างแรงงานด้วยกันในการใช้สิทธิเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน ภายใต้ข้อจำกัดนี้ กฎหมายยังเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองผ่านช่องทางอื่น ๆ ตามกฎหมายรวมถึงการรวมตัวเรียกร้องเป็นครั้ง ๆ ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏความพยายามในการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติผ่านการเคลื่อนไหวลักษณะต่าง ๆ

งานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการใช้สิทธิการรวมตัวและการเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในกิจการต่าง ๆ ในประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นวิธีการรวมตัว การต่อรอง และการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติ ในการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพการจ้างภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายและการเคลื่อนไหวในกลุ่มกิจการต่าง ๆ ในความเป็นจริง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนาการใช้สิทธิพื้นฐานด้านการรวมตัวและต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทย

เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย งานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานข้ามชาติ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนสหภาพแรงงานไทยหรือองค์กรลูกจ้างที่ทำงานในประเด็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานและประเด็นแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้เห็นมุมมองจากผู้ปฏิบัติงานตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

2. การใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

การทำความเข้าใจกับสิทธิในการรวมตัวของแรงงานข้ามชาติ รวมตลอดถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมาย มีความจำเป็นจะต้องทราบถึงมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัว

และต่อรอง ประเด็นข้อกฎหมายของไทย และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นตามกฎหมายไทย ดังจะได้อธิบายต่อไป

2.1 มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันของแรงงานข้ามชาติได้แก่ อนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว พ.ศ.2491 (ฉบับที่ 87) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ.2492 (ฉบับที่ 98) รายละเอียดดังนี้

2.1.1 อนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว พ.ศ.2491 (ฉบับที่ 87)

กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดกรอบอย่างกว้างในอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว พ.ศ.2491 (ฉบับที่ 87) วางหลักว่า นายจ้างและคนงานทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนงานในภาครัฐหรือเอกชนหรือแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ มีสิทธิที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรของตนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานใด การรวมตัวนั้นเป็นไปได้อย่างเสรีปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ อาชีพ ศาสนา เพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง สีผิวของเขาเหล่านั้น อนุสัญญาฉบับนี้วางหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อทางด้านเชื้อชาติ สัญชาติและอื่น ๆ ส่วนกฎหมายไทยยังจำกัดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงาน การเป็นกรรมการและอนุกรรมการของสหภาพแรงงานต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยซึ่งขัดกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ นอกจากนั้นการกำหนดให้องค์กรต้องจดทะเบียนตามกฎหมายยังเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มตามธรรมชาติของแรงงานข้ามชาติและขัดกับหลักการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรลูกจ้างอย่างเสรีตามอนุสัญญาฉบับที่ 87

2.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ.2492 (ฉบับที่ 98)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ.2492 (ฉบับที่ 98) วางหลักสำคัญให้สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม โดยรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพได้หรือต้องออกจากการทำงานเป็นสมาชิกของสหภาพหรือการเลิกจ้างเพราะการ

เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่องค์กรของนายจ้างและองค์กรของแรงงานให้ปลอดจากการแทรกแซงกันและกัน

อนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมเพื่อการให้หลักประกันในการเคารพอีสติในการรวมตัวตามที่กำหนดไว้และเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการเจรจา โดยกลไกอย่างสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างและองค์กรของคณาการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างงานจากวิธีการต่อรองร่วมกันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง² ในข้อนี้อาจพิจารณาต่อได้ว่ากลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้น เป็นกลไกที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานทุกคนรวมถึงแรงงานข้ามชาติได้จริงหรือไม่

2.1.3 พันธกรณีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสองฉบับนี้แต่รับรองกฎหมายให้สอดคล้องกับกรอบของอนุสัญญา เว้นแต่ข้อจำกัดเรื่องสัญชาติ เหตุผลมาจากประเด็นความมั่นคง เช่นงานวิจัยในปี พ.ศ.2554 กล่าวถึง หนึ่งในประเด็นที่เจ้าหน้าที่รัฐมีท่าทีไม่แน่ใจต่อการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 มาจากเหตุที่แรงงานข้ามชาติได้เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากทั้งสถานะถูกกฎหมายและผิดกฎหมายทำให้สิทธิจัดตั้งสมาคมได้อย่างเสรีอาจนำมาซึ่งผลเสียด้วยเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ³ อย่างไรก็ตาม มีความเห็นว่ามุมมองแบบชาตินิยม

² สำนักแรงงานระหว่างประเทศ, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก*, (กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศ, 2551), 23-24, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_187_th.pdf.

³ นุชจรีย์ อินนุพัฒน์, “ทัศนคติของเจ้าหน้าที่สำนักแรงงานสัมพันธ์ต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาชน ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 72

เป็นแนวคิดแบบเก่า ควรเปลี่ยนเป็นการใช้หลักมนุษยธรรมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ประเทศได้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้⁴

นอกจากนั้น พบว่า สหภาพแรงงานเป็นช่องทางการเจรจาที่ให้ผลทางบวกมากกว่าทางลบ เช่น ประสพการณ์จากต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า การนัดหยุดงานน้อยลงเพราะมีช่องทางในการเจรจา โดยสหภาพแรงงานของแรงงานข้ามชาติเกิดการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานขนาดใหญ่มากกว่าสหภาพแรงงานขนาดเล็ก⁵ จากการสัมภาษณ์องค์กรภาคประชาสังคม ได้เข้าถึงกระบวนการบนโต๊ะเจรจาเป็นการแก้ปัญหาความมั่นคงมากกว่าจะเป็นปัญหา เช่น

“มีเหตุผลที่ไม่รับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 คือ กระทรวงมหาดไทยมองว่าการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องความมั่นคง ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าโต๊ะเจรจาไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงเพราะใช้ตัวแทนไม่กี่คน เช่น 7 คนในการเจรจาก่อนหน้านี้”⁶

2.2 ข้อจำกัดจากกฎหมายภายใน

2.2.1 การใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองผ่านสหภาพแรงงาน

ข้อกำหนดให้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ตามมาตรา 88 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518⁷ และเป็นกรรมการและอนุกรรมการของสหภาพแรงงานได้ตามมาตรา 101 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518⁸ ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถ

⁴ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จำเป็นต้องให้สัตยาบัน?, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553), 26, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/07973.pdf>.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 28.

⁶ ผู้จัดการโครงการมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, สัมภาษณ์โดย โคกิต ชีวะพานิชย์, มูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, 18 มีนาคม 2568.

⁷ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 “ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวหรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทย”

⁸ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 101, “ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการตามมาตรา 100 ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น

ดำเนินการจัดตั้งหรือเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการของสหภาพแรงงาน การมีส่วนร่วมในขับเคลื่อนสหภาพแรงงานของแรงงานข้ามชาติจึงมีน้อยตามไปด้วย การกำหนดเงื่อนไขสัญชาติเกิดขึ้นในกฎหมายของหลายประเทศ ในปี 2023 องค์การแรงงานระหว่างประเทศชี้ว่าการไม่ให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้งสหภาพแรงงานด้วยเหตุของสัญชาติเป็นหนึ่งในอุปสรรคทางกฎหมายของการใช้สิทธิจัดตั้งและเข้าร่วมองค์กรตามความสมัครใจ โดยพบประเด็นปัญหานี้ในประเทศสมาชิกของ ILO ในประเทศอื่นนอกจากไทยด้วย⁹ กิจกรรมที่มีแรงงานข้ามชาติเป็นแรงงานกลุ่มหลักอาจไม่มีสหภาพแรงงานในกิจการหรือบริษัทที่แรงงานข้ามชาติทำงานอยู่ หรือมีการใช้สัญชาติเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน¹⁰ ซึ่งตรงกับบริบทของประเทศไทย เช่น ในอุตสาหกรรมกึ่งและประมงพาณิชย์ไม่มีสหภาพแรงงานไทยอยู่เลย มีผลต่อเนื่องทำให้แรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มหลักในอุตสาหกรรมนี้ ไม่อาจจะมียุทธศาสตร์หลักในการปกป้องผลประโยชน์ของตัวเองได้¹¹

งานศึกษาในปี พ.ศ.2556 ย้ำถึงเหตุผลที่แรงงานข้ามชาติควรรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองให้กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือในการระงับข้อพิพาท ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาของแรงงานข้ามชาติมีความหลากหลายตั้งแต่ปัญหาของตัวแรงงานและผู้ติดตามแรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมไทยได้ สหภาพแรงงานจึงเป็นช่องทางในการเจรจาแก้ไขปัญหาไม่ให้ร้ายแรง¹² อีกทั้งลูกจ้างส่วนมากไม่อาจมีตัวแทนของตนเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน ทำให้ความเห็นที่เสนอไปนั้นไม่ถูกผลักดันให้เป็นรูปธรรมได้และตามมาด้วยความเพิกเฉยของแรงงานข้ามชาติต่อสหภาพแรงงาน¹³

(2) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(3) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี”

⁹ International Labour Organization, *Migrant Workers’ Rights to Freedom of Association and Collective Bargaining*, (Geneva: International Labour Organization, 2023), 49-50, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40migrant/documents/publication/wcms_883446.pdf.

¹⁰ Ibid., 33.

¹¹ Ibid.

¹² ธรรมรัตน์ ภูจันทร์เจริญ, “เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 57-58

¹³ เรื่องเดียวกัน, 61-62.

ในระดับภูมิภาคอาเซียน พบว่า พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ไม่ได้แก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงในด้านการอพยพย้ายถิ่น โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานที่กำหนดให้เป็นคนสัญชาติไทยเท่านั้น ขัดกับการอพยพย้ายถิ่นและบริบทของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่าหนึ่งสัญชาติ ทำให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมในสถานประกอบการได้¹⁴ สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า “กฎหมายล้าหลัง เนื่องจากกฎหมายปี 2518 แนวคิดการรวมกลุ่มกำหนดความเป็นชาติเอาไว้ แรงงานควรมีสหิทธิการรวมกลุ่ม กฎหมายไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเนื่องจากประเทศไทยเป็นประชาคมอาเซียนแต่ไม่เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติเจรจาต่อรองได้ ”¹⁵

ในบางสถานประกอบการหรือในบางกิจการที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่จนบางแห่งมีจำนวนมากกว่าแรงงานไทย ตัวแทนฝ่ายลูกจ้างที่เข้าร่วมผ่านระบบไตรภาคีในสถานประกอบการอาจไม่สอดคล้องกับสัดส่วนจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงและอาจไม่สะท้อนข้อเรียกร้องของแรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะเฉพาะได้ ส่วนของสหภาพแรงงานไทยมีการปรับตัวหลายประการ สอดคล้องกับผลของงานวิจัย ปี พ.ศ.2561 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สหภาพแรงงานเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเนื่องจากเหตุผลสองประการ ประการที่หนึ่งเกรงว่านายจ้างจะไปจ้างแรงงานข้ามชาติทดแทนแรงงานไทยหากค่าจ้างต่ำกว่าและค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการน้อยกว่า และประการที่สอง การรักษาสถานะความเป็นตัวแทนลูกจ้างและอำนาจต่อรองเมื่อสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติในสถานประกอบการเพิ่มขึ้น¹⁶

ประเด็นท้าทายในเรื่องการนำแรงงานข้ามชาติมาใช้แทนแรงงานไทย อาจทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างแรงงานด้วยกัน จากการสัมภาษณ์พบว่า

¹⁴ ชีรศักดิ์ กองสมบัติ, “ปัญหาทางกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยภายหลังการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน,” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 39, ฉ.5 (2563): 19-32.

¹⁵ ผู้จัดการโครงการมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, มูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, 18 มีนาคม 2568.

¹⁶ นภาพร อติวานิชยพงศ์, *สหภาพแรงงานไทยที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มูลนิธิ อารมณ พงศ์พจน์, 2561), 57-58, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/14826.pdf>.

“ช่วงหลังนายจ้างเลือกใช้แรงงานแบบน่าเกลียดมากขึ้น เช่น เลิกจ้างแรงงานไทยแต่ใช้แรงงานข้ามชาติแทนในอยุธยา เป็นการสร้างความแตกแยกทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานน้อยลง”¹⁷

โดยสหภาพแรงงานบางแห่งก็พยายามปรับตัวให้ยังสามารถทำงานกับสมาชิกที่หลากหลายมากขึ้นได้ เช่น ผู้ให้ข้อมูลว่า

“สหภาพแรงงานไทย เปิดรับแรงงานข้ามชาติเป็นสมาชิกทำงานด้วยกันได้ดี เช่น สหภาพแรงงานอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ มีสมาชิกเป็นแรงงานข้ามชาติหลายร้อยคนทำงานด้วยกันค่อนข้างดี แรงงานเจอปัญหามีการช่วยเหลืออย่างเต็มที่ แต่ก็มีความท้าทายใหญ่ต่อสมาชิกที่เป็นคนไทยด้วย เพราะมีการจ้างแรงงานใหม่เป็นแรงงานข้ามชาติเข้ามา เนื่องจากนายจ้างเลือกใช้แรงงานข้ามชาติ ทำให้สหภาพแรงงานไทยต้องปรับตัว จนอาจทำให้จำนวนสมาชิกลดลง ส่วนสหภาพแรงงานยานยนต์ อิเล็คทรอนิกส์ มีแรงงานข้ามชาติน้อย เริ่มมีบางเขต จึงอาจยังไม่เห็นมิติของสหภาพแรงงาน”¹⁸

ในส่วนของสหภาพแรงงานเอง พบว่า สหภาพแรงงานบางแห่งยังมีทัศนคติทางลบต่อแรงงานข้ามชาติอยู่เช่นกัน เช่น ผู้ให้ข้อมูลว่า

“แรงงานไทยยังมีทัศนคติลบต่อแรงงานข้ามชาติ นักสหภาพแรงงานไทยยังไม่ยอมรับแรงงานข้ามชาติเข้าร่วม เนื่องจากมองว่ามาเพียงชั่วคราว พบว่ามีกรณีที่หัวหน้างานเรียกแรงงานข้ามชาติไปลาออกจากสหภาพแรงงานด้วย สมาชิกสหภาพแรงงานไทยก็เหลือแต่แรงงานไทยที่อายุมาก จำนวนสมาชิกลดลง องค์กรเคยแนะนำให้เอาแรงงานข้ามชาติเข้าเป็นสมาชิก แต่พื้นที่หนึ่งปีก็ยังไม่ได้สมาชิกเนื่องจากบริษัทเรียกไปลาออกจากสหภาพ บางสหภาพแรงงาน นักสหภาพมีอคติ เช่น แรงงานข้ามชาติกินหมาก”¹⁹

¹⁷ ผู้ประสานงานโครงการสิทธิแรงงาน มูลนิธิ MAP Foundation, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, 28 มีนาคม 2568.

¹⁸ ผู้ประสานงานโครงการสิทธิแรงงาน มูลนิธิ MAP Foundation, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, 28 มีนาคม 2568.

¹⁹ ผู้จัดการโครงการมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, มูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, 18 มีนาคม 2568.

นอกจากนั้น ปัจจัยที่ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานที่มีอยู่ในสถานประกอบการยังมาจากระยะเวลาการทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติที่เป็นระยะเวลาชั่วคราวซึ่งไม่สอดคล้องกับการทำงานของสหภาพแรงงานที่ต้องการความต่อเนื่องเป็นระบบมากกว่า การเคลื่อนไหวเป็นครั้งๆ สถานการณ์เช่นนี้มีผลให้แรงงานข้ามชาติไม่เห็นคุณค่าและประโยชน์ที่ชัดเจนของการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน งานสำรวจของ ILO ในปี พ.ศ.2566 พบว่า สภาพการทำงาน และระยะเวลาการอยู่อาศัยในประเทศที่ทำงานนั้น ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงาน เป็นอุปสรรคหนึ่งในทางปฏิบัติต่อการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติ²⁰

ในประเด็นเรื่องสถานที่ตั้งของสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานไทยตั้งอยู่ในสถานประกอบการกิจการเพียงบางแห่งและในบางจังหวัดอาจไม่มีสหภาพแรงงานไทยตั้งอยู่เลย เช่น พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พื้นที่มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติหนาแน่นแต่ไม่มีสหภาพแรงงานไทยตั้งอยู่ ทำให้แรงงานข้ามชาติในพื้นที่นี้ใช้ช่องทางสหภาพแรงงานในการเรียกร้องสิทธิได้ยากมาก จากการสัมภาษณ์

“อาชีพที่ได้รับอนุญาตและพื้นที่ที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้ เช่น แม่สอด ไม่มีสหภาพแรงงานไทย สหภาพแรงงานไทยมีแต่ในกรุงเทพและการขยายสมาชิกในแม่สอดทำได้ยากจึงเป็นการลดทอน เป็นข้อจำกัดของการใช้สิทธิ”²¹

อีกประเด็นที่ต้องพิจารณาร่วมกันคือ ข้อจำกัดด้านการสื่อสาร กิจกรรมของสหภาพแรงงาน ยังมีความจำเป็นต้องใช้ภาษาไทย การจัดทำเอกสารทางทะเบียนและเอกสารคำร้องต่าง ๆ ต้องทำเป็นภาษาไทย รวมถึงการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐ อุปสรรคด้านภาษา จึงยังคงเป็นอุปสรรคในการยื่นข้อร้องทุกข์และการเจรจาต่อรองที่ต้องใช้ภาษาไทย เมื่อแรงงานใช้ภาษาต่างกัน ทำให้การสื่อสารและความเข้าใจในงานสหภาพแรงงานจึงลดน้อยลงไปด้วย จากการสัมภาษณ์พบว่า

²⁰ พิลาร์ โดมิงโก และชวัญฤทัย ศิริพัฒน์โกศล, “ความเปราะบางต่อการค้ามนุษย์ของแรงงานข้ามชาติและการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การวิเคราะห์ของประเทศไทย,” ASEAN–Australia Counter Trafficking (ASEAN-ACT) (2566), 68, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, https://aseanactpartnershiphub.com/wp-content/uploads/2023/08/Thailand-Country-Study-FINAL-FOR-SIGN-OFF-150723-clean_TH250723-1.pdf.

²¹ ผู้ประสานงานโครงการสิทธิแรงงาน มูลนิธิ MAP Foundation, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, 28 มีนาคม 2568.

“แรงงานต่างด้าวมีข้อจำกัดเรื่องภาษา แรงงานที่มาจากประเทศเมียนมา ลูกจ้างอาจไม่ใช่คนเมียนมา เป็นคนกระเหรี่ยงบ้าง มีการใช้ภาษาที่หลากหลาย ล่ามเมียนมาก็สื่อสารไม่ได้เนื่องจากมาจากชนกลุ่มน้อยและการไม่ยอมรับกันเองของคนที่มาจากเมียนมา ส่วนแรงงานจากกัมพูชายังสื่อสารภาษาไทยได้บ้างเนื่องจากภาษาใกล้เคียงกัน เมื่อแรงงานข้ามชาติสื่อสารภาษาไทยไม่ได้ เขียนไทยไม่ได้ การดำเนินการต้องใช้ล่าม ล่ามต้องมีคุณสมบัติด้วย หากล่ามไม่มีประสบการณ์จะแปลภาษาไทยไม่ตรงและอาจไม่เป็นกลาง ภาครัฐจึงพยายามมีล่ามของรัฐเองเพราะเป็นกลาง”²²

การเก็บค่าธรรมเนียมที่ต้องใช้ในการบำรุงสภาพแรงงาน เป็นอีกประเด็นที่แรงงานข้ามชาติไม่เข้าใจ เหตุหนึ่งอาจมาจากการไม่สามารถจัดตั้งหรือเป็นผู้บริหารจึงไม่เห็นความสำคัญ เช่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

“ปัญหาของแรงงานข้ามชาติ คือ หนึ่ง การสื่อสารลำบาก เอาคนที่อยู่ในไทยมานานให้ช่วยแปลให้ สอง แรงงานข้ามชาติรู้ว่า มีสภาพแรงงานแต่ไม่อยากเข้าเป็นสมาชิกเพราะข้อบังคับระบุให้ต้องจ่ายค่าบำรุงและค่าสมัคร ค่าสมัครแรกเข้า 50 บาท ค่าบำรุง 20 บาท ไม่ได้มากเกินไป ใช้อัตรานี้มา 20 ปีแล้ว กรรมการมองว่าเรื่องแรงงานมีความเดือดร้อน จึงเก็บแค่นี้ เมื่อทุนมีน้อยจึงจัดให้ความรู้ทำได้ยาก”²³

2.2.2 การใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติผ่านช่องทางอื่น ๆ ตามกฎหมายที่มีใช้สภาพแรงงาน

การรวมกลุ่มในลักษณะอื่น ๆ นอกจากสภาพแรงงานยังสามารถทำได้ เช่น การยื่นข้อเรียกร้องสภาพการจ้างตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518²⁴ หรือ การ

²² สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรปราการ, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ห้องประชุมออนไลน์, 16 พฤษภาคม 2568.

²³ สมาชิกสภาพแรงงานอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ จังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, 25 มีนาคม 2568.

²⁴ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 13 วรรคแรก “การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือลูกจ้างต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ” และ มาตรา 13 วรรคสาม “ในกรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ข้อเรียกร้องนั้นต้องมีรายชื่อและลายมือชื่อของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของลูกจ้างทั้งหมด ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้น ถ้าลูกจ้างได้เลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาแล้ว ให้ระบุชื่อผู้แทนผู้เข้าร่วมในการเจรจามีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน

ใช้กลไกกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518²⁵ รวมถึงการรวมตัวเป็นครั้ง ๆ เพื่อเรียกร้องสิทธิต่อนายจ้างยังปรากฏอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายไทยรับรองและสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และในกิจการต่อเนื่องประมงของพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร พบว่า มีการเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้าร่วมคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ แม้จะเป็นความก้าวหน้าแต่จากงานศึกษาพบว่า แรงงานย้ายถิ่นส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีการคณะกรรมการสวัสดิการและในโรงงานที่แรงงานย้ายถิ่นสมัครเข้าเป็นตัวแทนก็ไม่ทราบว่ามีการเลือกตั้งเกิดขึ้น²⁶ และไม่สามารถทดแทนการใช้สิทธิในลักษณะสหภาพแรงงานได้

การใช้กลไกกรรมการในสถานประกอบการยังพบปัญหาในเรื่องความรู้ของแรงงานและระยะเวลาการทำงานแบบชั่วคราวที่อาจกระทบต่อการทำหน้าที่กรรมการ เช่น จากการสัมภาษณ์พบว่า

“กลไกกรรมการในสถานประกอบการใช้การเลือกตั้ง องค์การจะช่วยให้
ทำงานจัดตั้งได้แต่ไม่มีกำลังพอ กฎหมายกำหนดให้มี(กรรมการ)ในทุกสถาน
ประกอบการ โดยจะมีการจัดขึ้นมา ทำให้กลไกดังกล่าวใช้ไม่ได้จริง เช่น บริษัทอาจ

พร้อมกับการแจ้งข้อเรียกร้องด้วย ถ้าลูกจ้างยังมิได้เลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจา ให้ลูกจ้างเลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาและระบุชื่อผู้แทนผู้เข้าร่วมในการเจรจามีจำนวนไม่เกินเจ็ดคนโดยมิชักช้า”

²⁵ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 45 “ในสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ลูกจ้างอาจจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นได้

ในกรณีที่ลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นเกินหนึ่งในห้าของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ให้คณะกรรมการลูกจ้างประกอบด้วยลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นที่สหภาพแรงงานแต่งตั้งมีจำนวนมากกว่ากรรมการอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหนึ่งคน ถ้าลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานอาจแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างทั้งคณะก็ได้

ให้นำมาตรา ๑๕ วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างตามวรรคสองโดยอนุโลม”

²⁶ รัชดา ไชยคุปต์และคณะ, การสำรวจลักษณะการจ้างงานในกิจการต่อเนื่องประมงทะเล (ธุรกิจอาหารสำเร็จรูปภาคประมงทะเล-ปลาทูน่า) ของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 21, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, <http://www.ias.chula.ac.th/ias/th/IAS-Research-Detail.php?id=7>.

อบรมวันเดียว กรรมการอยู่วาระสองปี แรงงานอาจยังไม่เข้าใจบทบาทและขั้นตอน
ของกรรมการนี้”²⁷

นอกจากนั้น วิธีการรวมตัวกันเองไปคุยกับนายจ้างโดยไม่ได้ใช้ช่องทางอย่างเป็นทางการ
ปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอาจมีองค์กรภายนอกให้การช่วยเหลือสนับสนุน จากการสัมภาษณ์
พบว่า

“วิธีการรวมตัว ตัวอย่างเช่น โรงงานแจ้งรายได้คนงานไม่ถูกต้อง แรงงานพม่า
รวมตัวกันและไปคุยกับฝ่ายบุคคลของบริษัทเลย ไม่ได้ใช้สหภาพแรงงาน โดยองค์กร
ภายนอกที่สนับสนุนอยู่ ดูแลแรงงานข้ามชาติที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงาน แต่ถ้าวเป็นการ
รวมตัวที่ไม่มีสหภาพแรงงานแล้ว การยื่นข้อเรียกร้องกับนายจ้างตามกฎหมายก็ทำได้แต่
มีเงื่อนไขตามกฎหมายด้วย แรงงานพม่าทำอะไรยากหากไม่มีสหภาพแรงงานเพราะโดน
กดขี่ได้ง่าย”²⁸

แม้การยื่นข้อเรียกร้องเกิดขึ้นได้ แต่อาจถูกสลายได้ง่ายเช่นกัน จากการสัมภาษณ์พบว่า

“(แรงงานข้ามชาติ) ยังสามารถใช้ช่องทางบางอย่างที่กฎหมายมิให้ได้ เช่น
มาตรา 13 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มีช่องทางตามกฎหมาย แต่
แรงงานข้ามชาติจะไม่รู้ว่ามียุติธรรมนั้นอยู่ตามกฎหมายและจะได้รับความกฎหมายตาม
กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ที่แม่สอดใช้ช่องทางนี้แต่ง่ายต่อการถูกสลาย อาจจะมีช่องทาง
และมีลักษณะของคณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ สามารถตั้งได้ที่
แม่สอด แต่มีข้อจำกัดบางส่วน เช่น อายุของคณะกรรมการ 3 ปี ซึ่งแรงงานข้ามชาติอยู่
ได้ 2 ปี ตามการจดทะเบียน กฎหมายจึงไม่สอดคล้องกับแรงงานข้ามชาติ”²⁹

จากการสัมภาษณ์พบอีกว่า ตัวแทนของแรงงานข้ามชาติที่เข้าทำกิจกรรมใช้สิทธิในการ
รวมตัวและเจรจาต่อรองมักถูกเพ่งเล็งจากนายจ้าง เช่น

²⁷ ผู้จัดการโครงการมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, มูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, 18
มีนาคม 2568.

²⁸ สมาชิกสหภาพแรงงานอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ จังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทาง
โทรศัพท์, 25 มีนาคม 2568.

²⁹ ผู้ประสานงานโครงการสิทธิแรงงาน มูลนิธิ MAP Foundation, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทาง
โทรศัพท์, 28 มีนาคม 2568.

“กฎหมายไม่เปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้าไปเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน แต่มีสิทธิเป็นผู้แทนเจรจาได้ แรงงานที่เข้าไปทำงานในสหภาพแรงงานบริษัทจะเรียกคุยและข่มขู่ บางคนถูกเพ่งเล็งและกลั่นแกล้ง แต่การทำงานร่วมกันกับคนไทยไม่มีปัญหา ปัญหาทะเลาะกันจะมีในกลุ่มเดียวกันเองมากกว่า”³⁰

นอกจากนั้น พบข้อจำกัดในการจดทะเบียนและภาษา เช่น ความพยายามการจัดตั้งกลุ่มชุมชนสมานฉันท์แรงงานข้ามชาติ พบว่า

“กลุ่ม MWSG ตั้งขึ้นใหม่ เรียกว่า ชุมชนสมานฉันท์แรงงานข้ามชาติ เกิดจากการรวมกลุ่มตามธรรมชาติ แต่มีข้อจำกัดการรวมกลุ่ม แม้รวมกลุ่มแล้ว แต่ก็ดำเนินการไม่ได้จริงเนื่องจากติดเงื่อนไขการจดทะเบียนและปัญหาอื่น ๆ เช่น ภาษา ทำให้ใช้เวลาในการทำความเข้าใจร่วมกันนานกว่าจะเกิดความเข้าใจ และอายุเอกสารพาสปอร์ต วีซ่า การเดินทางเข้าแล้วกลับเข้ามาใหม่ตามเงื่อนไขทำให้การรวมกลุ่มทำได้ยาก”³¹

การเจรจารวมตัวอาจสำเร็จเป็นบางครั้งและประเด็นที่เจรจาไม่ได้ถูกแก้ไขอย่างถาวร จากการสัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า

“ก่อนจะใช้การรวมตัวตามกรอบของกฎหมาย แรงงานมีการรวมตัวเป็นครั้งๆ สำเร็จบ้าง ไม่สำเร็จบ้าง เช่น ที่ชลบุรี มีการต่อรองกับนายจ้าง การต่อบัตรที่ราคาสูงขึ้น การเจรจาสำเร็จหนึ่งครั้งแล้วหายไป ไม่มีการพูดถึงความยั่งยืนขององค์กร ที่แม่สอด แรงงานโดนเจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานแรงงาน ทำให้ต้องกลับไปทำงาน เสร็จไม่ได้เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย”³²

กล่าวได้ว่า กฎหมายเปิดช่องให้มีการรวมตัวและต่อรองของแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นได้ในหลายช่องทางและได้รับการรับรองโดยกฎหมายให้ทำได้ แต่ในทางปฏิบัติ ยังคงมีความเสี่ยงในการ

³⁰ สมาชิกสหภาพแรงงานอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ จังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, 25 มีนาคม 2568.

³¹ ผู้จัดการโครงการมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, มูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, 18 มีนาคม 2568.

³² ผู้ประสานงานโครงการสิทธิแรงงาน มูลนิธิ MAP Foundation, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, 28 มีนาคม 2568.

ถูกกลั่นแกล้งและเลิกจ้าง เนื่องจากกฎหมายได้รับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้แต่ไม่มีรายละเอียดในประเด็นการคุ้มครองมากนัก

2.2.3 ข้อจำกัดในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในงานบางประเภท

เนื้อหาส่วนนี้ผู้วิจัยจะแยกให้เห็นกิจการบางประเภทที่สำคัญต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเนื่องจากไม่มีสหภาพแรงงานไทยในกิจการเหล่านี้ ได้แก่

2.2.3.1 กิจการประมง

ในกิจการประมง ยังไม่มีการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานประมงในไทย มีความพยายามในการตั้งเครือข่ายหรือองค์กรแรงงานประมง เช่น การจัดตั้งสหภาพลูกเรือประมงซึ่งเป็นการรวมกลุ่มสหภาพลูกเรือประมงไทยและข้ามชาติ มีเป้าหมายในการช่วยเหลือ เยียวยา และคุ้มครองลูกเรือประมงตามกฎหมาย เพื่อให้กลุ่มลูกเรือประมงสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยปกป้องทั้งลูกเรือประมงในและนอกน่านน้ำไทย³³ อย่างไรก็ตาม แรงงานประมงส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติและสภาพการทำงานต้องอยู่บนเรือประมงและมีเวลาทำงานที่ไม่แน่นอน การรวมตัวของแรงงานประมงจึงทำได้เพียงการรวมตัวเป็นกลุ่มเล็ก ๆ และเป็นครั้งคราวเท่านั้น จากการสัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า

“งานประมงการรวมตัวทำได้ยากเนื่องจากงานประมงต้องออกเรือ ลำบากประมาณ 20-30 คน ถ้าเรือหลายลำรวมตัวกันก็จะเป็นคนละนายจ้าง ยังไม่มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมลูกเรือ และเวลาทำงานมีเวลาขึ้นลงเรือแตกต่างกัน”³⁴

2.2.3.2 งานตามฤดูกาลหรืองานชั่วคราว

ส่วนงานตามฤดูกาลหรืองานชั่วคราว โดยเฉพาะงานเกษตร มีช่วงเวลาในการทำงานเป็นระยะสั้น ๆ และเป็นไปตามฤดูกาล นายจ้างเป็นนายจ้างรายย่อย ลักษณะการทำงานอยู่ในพื้นที่ห่างไกล แรงงานแต่ละกลุ่มทำงานแยกกันตามพื้นที่หรือสถานประกอบการของนายจ้างราย

³³ กระทรวงการต่างประเทศ, “ไทยกำลังมุ่งสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงานลูกเรือประมง,” กระทรวงการต่างประเทศ, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd10b15e39c3060022d0b?cate=5d5bcb4e15e39c306000683d>.

³⁴ ผู้จัดการโครงการมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไชยทิศ ชีวะพานิชย์, มูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, 18 มีนาคม 2568.

ย่อนั้น ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่เจอแรงงานกลุ่มอื่นในกิจการเดียวกัน การรวมตัวในกลุ่มกิจการเดียวกันจึงเป็นไปได้ยากและแทบไม่ปรากฏให้เห็นเลย

สำหรับงานตามฤดูกาลหรืองานชั่วคราวนี้ กำหนดไว้ในมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 โดยครอบคลุมการจ้างงานระยะสั้น ทำให้ลูกจ้างต้องต่อสัญญาระยะสั้นทุกสามเดือนและในหลายกรณีใช้การจ้างงานระยะสั้นแทนการจ้างงานจริงที่มีความต่อเนื่องยาวนาน สัญญาดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานจริง สัญญาระยะสั้นมีผลโดยตรงการบอกเลิกสัญญาของนายจ้างที่ทำได้ง่ายกว่า ทำให้ลูกจ้างเสียเปรียบและยังมีผลต่อการไม่กล้าใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองกับนายจ้างด้วย การจ้างงานในลักษณะนี้จึงก่อปัญหาในการการคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างมาก

จากการสัมภาษณ์พบว่า มีปัญหาในการตีความตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 ว่างานที่ลูกจ้างต่างชาติทำเป็นงานตามฤดูกาลหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นการใช้ช่องทางการจ้างงานระยะสั้นในการเลี่ยงกฎหมายได้ นอกจากนั้น แรงงานระยะสั้นนี้อาจถูกส่งกลับได้ง่ายจากการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองจึงมีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างได้ง่ายกว่าแรงงานกลุ่มอื่น จากการสัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า

“พระราชบัญญัติการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว เป็นการจ้างงานระยะสั้น เช่น มาตรา 64 ตีความว่าการจ้างงานตามฤดูกาล ภาษาและการตีความไปตีความให้เป็นการทำงานในโรงงานได้ด้วย จึงเป็นการใช้มาตรา 64 การจ้างงานระยะสั้นต่อสัญญาทุกสามเดือน ดังนั้น แม้แรงงานจะใช้สิทธิเจรจาต่อรองก็อาจถูกเลิกจ้างได้ เนื่องจากการเลิกจ้างเป็นสิทธิของนายจ้างตามกฎหมาย”³⁵

2.2.4 บทบาทของผู้เกี่ยวข้อง

บทบาทของผู้เกี่ยวข้องมีผลมากต่อการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เนื่องจากสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองต้องได้รับการสนับสนุนในแง่ความรู้ ทรัพยากรในการทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิ และการเปิดพื้นที่ให้แรงงานข้ามชาติสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ องค์กรพัฒนาเอกชนหรือเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ มีบทบาทที่เด่นชัดใน

³⁵ ผู้ประสานงานโครงการสิทธิแรงงาน มูลนิธิ MAP Foundation, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, 28 มีนาคม 2568.

การให้การความรู้ จัดอบรมและให้บริการทางกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติ งานศึกษาของ ILO พบว่า องค์การพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมมีบทบาทในการทำงานคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่แรงงานข้ามชาติไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้โดยองค์กรเหล่านี้ให้บริการและความช่วยเหลือในหลายลักษณะ³⁶ บทบาทดังกล่าวเด่นชัดแต่ไม่สามารถทดแทนองค์การลูกจ้างได้และองค์การพัฒนาเอกชนหรือเครือข่าย ยังไม่สามารถใช้กลไกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เหมือนองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง

ส่วนของสหภาพแรงงานมีบทบาทหลักในการเป็นตัวแทนของแรงงานทุกกลุ่ม อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ความเป็นตัวแทนของสหภาพแรงงานไม่สะท้อนสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นในสถานประกอบการ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติมีบทบาทจำกัดในสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานจึงอาจไม่สะท้อนการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติในความเป็นจริงรวมถึงการส่งต่อข้อเรียกร้องที่มีลักษณะเฉพาะของกลุ่มแรงงานข้ามชาติได้ แม้จะมีการปรับตัวของสหภาพแรงงานในการเปิดรับแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงที่แสดงความกลมกลืนหรือการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบระหว่างระหว่างสหภาพแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติมากนัก

เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ มีบทบาทในการส่งเสริมและดำเนินการให้นายจ้างและลูกจ้างใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่รัฐมีความเห็นว่า แรงงานข้ามชาติสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้โดยไม่มีอุปสรรค จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ

*“กฎหมายและนโยบายยังให้สิทธิลูกจ้างทุกคน ไม่ว่าแรงงานไทยหรือแรงงานข้ามชาติเพื่อแจ้งข้อเรียกร้องให้นายจ้างได้ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ มีแนวโน้มการแก้ไขกฎหมายให้รวมตัวอย่างอิสระโดยไม่ต้องตั้งสหภาพแรงงานก็ได้และไม่ควบคุมไม่
ต้องจดทะเบียน”³⁷*

³⁶ พิลาร์ โดมิงโก และชวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล, ความเปราะบางต่อการค้ามนุษย์ของแรงงานข้ามชาติและการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การวิเคราะห์ของประเทศไทย, 27-29.

³⁷ สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรปราการ, สัมภาษณ์โดย โคกิต ชีวะพานิชย์, ห้องประชุมออนไลน์, 16 พฤษภาคม 2568.

นอกจากนั้น

“แรงงานข้ามชาติไม่ได้กลัวตำรวจแล้ว ไม่ได้หลบซ่อนแล้ว สังคมไทยยอมรับมากขึ้น หลายมติคณะรัฐมนตรีพยายามปลดล็อกให้แรงงานผิดเป็นแรงงานถูกกฎหมาย กรมจัดหางานดำเนินการ แรงงานต่างด้าวมีอิสระในการทำงาน เลือกรับงานมากขึ้น และต่อรองให้เป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดได้ และกฎหมายก็พยายามทำให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ปัจจุบันเหล่านี้ ความมีอิสระทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถรวมตัว มีอิสระและเจรจาต่อรองได้มากขึ้นและนายจ้างไทยก็ต้องยอมมากขึ้น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เปิดโอกาสให้รวมตัวแจ้งข้อเรียกร้องตามกฎหมายได้ด้วย”³⁸

แม้ว่าทั้งองค์กรภาคประชาสังคมและภาครัฐ มองตรงกันว่าควรแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เช่นเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายปี 2518 เก่าเกินไปจึงต้องได้รับการปรับปรุง แต่มุมมองต่อประเด็นการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในไทยนั้นแตกต่างกัน องค์กรภาคประชาสังคมเห็นว่า กฎหมายเป็นอุปสรรคหลักและการนำมุมมองด้านความมั่นคงมาใช้กับแรงงานข้ามชาตินั้น จะทำให้ประเด็นความมั่นคงกลบประเด็นการใช้สิทธิตามที่กฎหมายรับรองได้ ในขณะที่ภาครัฐมองว่าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยสามารถใช้สิทธิได้อย่างอิสระอยู่แล้วและสามารถแจ้งข้อเรียกร้องตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้

ในส่วนของนายจ้าง พบว่า แนวทางการดำเนินธุรกิจของบริษัทข้ามชาติหรือผู้ซื้อต่างชาติมีผลต่อกิจการบางประเภท เช่น สินค้าต้องไม่ได้มาจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU) สินค้าที่ต้องได้รับการตรวจสอบมาตรฐานด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หรือมาตรการของประเทศผู้ซื้อต่าง ๆ โดยเฉพาะการเคารพสิทธิแรงงานเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดซึ่งผู้ประกอบการต้องดำเนินการในการทำธุรกิจและสามารถตรวจสอบได้ ทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างในบางกิจการต้องปรับตัวและให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามมาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานซึ่งรวมถึงสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง มาตรฐานเหล่านี้ทำให้แรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ต้องปรับตัวเช่นกัน เพื่อให้สามารถใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้ จากการสัมภาษณ์พบว่า การดำเนินการ

³⁸ สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรปราการ, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ห้องประชุมออนไลน์,

“ต้องอาศัยความเข้าใจความอดทนของแรงงานที่ต้องเข้าใจกลไกของบริษัท
นั้น ๆ GLP (Good Labour Practices: GLP) และ ISO (International Organization
for Standardization: ISO) ยอมรับการรวมกลุ่ม สามารถใช้กลไกเหล่านี้มาเป็น
เครื่องมือการรวมกลุ่มอย่างไม่จดทะเบียน เพราะกลไกเหล่านี้ยอมรับการรวมตัว”³⁹

ส่วนของแรงงานข้ามชาติเอง คนงานยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน โดยเฉพาะสิทธิใน
การรวมตัวและเจรจาต่อรอง อีกทั้งแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำงานนอกระบบ (informal work)
ทำให้คนงานไม่มีมุมมองหรือประสบการณ์ด้านการรวมตัวต่อรองมากนัก จากการสัมภาษณ์ พบว่า

“ทางปฏิบัติการใช้มาตรา 13 ตัวคนงานไม่มีโอกาสได้รับความรู้ความเข้าใจ
เนื่องจากขาดการอบรมให้ความรู้จากเจ้าหน้าที่จะให้ความรู้แค่สิทธิ เช่น เป็น
คณะกรรมการแต่ไม่มีการให้ความรู้เรื่องการเจรจาต่อรอง และ NGO ก็ไม่ได้ความรู้เรื่อง
นี้”⁴⁰

ดังนั้น เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมาย การใช้ช่องทางสหภาพแรงงานก็ยังเป็นที่นิยมของ
แรงงานข้ามชาติ ส่วนการใช้ช่องทางอื่นในการเรียกร้องสิทธิ สามารถทำได้แต่ความสำเร็จขึ้นอยู่กับ
หลายปัจจัย เช่น ความเข้มแข็งของแรงงานในการเรียกร้อง ท่าทีของนายจ้าง แรงกดดันจากภายนอก
 เป็นต้น

2.2.5 แนวทางการพัฒนาการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอหลักเป็นแนวทางการพัฒนาการใช้สิทธิพื้นฐานด้านการรวมตัวและต่อรอง
ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลโดยยกเลิก
ข้อจำกัดเรื่องสัญชาติเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ

³⁹ ผู้จัดการโครงการมูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, มูลนิธิเพื่อสิทธิแรงงาน, 18
มีนาคม 2568.

⁴⁰ ผู้ประสานงานโครงการสิทธิแรงงาน มูลนิธิ MAP Foundation, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทาง
โทรศัพท์, 28 มีนาคม 2568.

ประการที่สอง การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จะทำให้เกิดการยกระดับมาตรฐานแรงงานไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและแสดงถึงความจริงใจของรัฐบาลไทยในส่งเสริมการจ้างงานที่เป็นธรรม

ประการที่สาม ส่งเสริมบทบาทผู้เกี่ยวข้องให้เกิดการใช้สิทธิในการรวมตัวได้จริง ได้แก่ บทบาทของสหภาพแรงงานไทยในการเปิดรับสมาชิกและให้บทบาทกับแรงงานข้ามชาติมากขึ้น บทบาทของภาครัฐในการทำงานเชิงรุกในประเด็นสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ บทบาทของภาคประชาสังคมในการให้ความรู้เรื่องสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองพร้อมไปกับบริการทางกฎหมาย บทบาทของนายจ้างในการเคารพและประกันสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานเพื่อให้เทียบเท่ากับมาตรฐานสากลและแนวปฏิบัติของผู้ซื้อแรงงานข้ามชาติเองควรให้ความสนใจในการรวมตัวและเจรจาต่อรองและปรับตัวไปสู่การรวมตัวและต่อรองอย่างเป็นระบบเพื่อใช้สิทธิให้เกิดการต่อรองสภาพการทำงานที่ดียิ่งขึ้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการพิจารณาต่อว่าโมเดลหรือกลไกแบบใดบ้างที่ทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้จริงภายใต้สภาพการทำงานและสภาพการจ้างงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยผู้วิจัยนำเสนอแนวคิดสองประการเบื้องต้นที่อาจใช้ต่อยอดได้ ได้แก่

แนวคิดที่หนึ่ง การนำแนวคิดสิทธิมนุษยชนและธุรกิจมาใช้ผ่านมาตรฐานผู้ซื้อเพื่อใช้ตรวจสอบตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยให้ผู้ซื้อและแรงงานเชื่อมต่อกันได้โดยตรงผ่านกลไกบางอย่าง เช่น กลไกข้อร้องเรียน อาจนำโมเดลของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรในอเมริกามาใช้เป็นแบบอย่างได้ แนวคิดข้อนี้มีความยืดหยุ่นกว่าการพึ่งระบบกฎหมายและบุคลากรของรัฐในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิแรงงานและความกดดันของผู้ซื้อที่มีผลจริงต่อภาคธุรกิจ⁴¹

แนวคิดที่สอง การพัฒนาต่อยอดจากการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการจากเครือข่ายแรงงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ขยายไปสู่องค์กรที่มีขนาดใหญ่สมาชิกทำงานร่วมกันข้ามพื้นที่ ข้ามสถานประกอบการหรือเป็นภาคกิจการได้ เช่น การพัฒนากลุ่มแรงงานข้ามชาติร่วมกับสหภาพ

⁴¹ จากปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานภาคเกษตรในสหรัฐอเมริกาที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติในสัดส่วนสูง ทำให้เกิดการจัดตั้งองค์กรของลูกจ้าง ชื่อว่า The Coalition for Immokalee Workers ตั้งขึ้นโดยชุมชนแรงงานเกษตร ได้นำแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้ในการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทาน กลไกดังกล่าวทำโดยแรงงานในฟาร์มเกษตร ผู้เพาะปลูก(ที่เข้าร่วมโครงการ) และผู้ซื้อ มีภาคีที่สามที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติตามเกณฑ์ของโครงการ

แรงงานเกาหลีใต้ไปสู่สหภาพแรงงานข้ามชาติ⁴² โดยประเทศเกาหลีใต้เพิ่งให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ในปี 2021 การเคลื่อนไหวของแรงงานข้ามชาติร่วมกับสหภาพแรงงานของเกาหลีใต้จึงมีมาก่อนการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับแล้ว แนวคิดนี้ยังมีระยะยาวในการส่งเสริมระบบไตรภาคีของรัฐ นายจ้าง และลูกจ้างอีกด้วย

3. บทสรุป

การใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติอย่างมากในทางปฏิบัติ กฎหมายภายในของประเทศไทยกำหนดรับรองสิทธิไว้แต่จำกัดเฉพาะแรงงานสัญชาติไทย ในประเด็นการจัดตั้ง การเป็นกรรมการและอนุกรรมการของสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ทำให้การใช้ช่องทางสหภาพแรงงานไม่เป็นที่นิยมของแรงงานข้ามชาติ เพราะการใช้ช่องทางนี้ต้องขึ้นอยู่กับท่าทีของสหภาพแรงงานไทย และการไม่มีส่วนร่วมในระดับจัดตั้งหรือระดับบริหาร ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่เห็นความสำคัญของการเรียกร้องสิทธิผ่านทางสหภาพแรงงานมากนัก แม้ว่าจะมีความพยายามปรับตัวของสหภาพแรงงานไทยก็ตาม สภาวะเช่นนี้ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวร่วมกันของกลุ่มลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติในระยะยาวที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนการรวมตัวและต่อรองในช่องทางอื่น ๆ ตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการในสถานประกอบการสามารถทำได้และมีการดำเนินการอยู่แต่ไม่สามารถเทียบเท่ากับช่องทางสหภาพแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าได้

ในพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่อย่างหนาแน่นแต่ไม่มีสหภาพแรงงานตั้งอยู่หรือในกิจการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน เช่น งานประมงและงานตามฤดูกาล การรวมตัวและเจรจาต่อรองแม้จะทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์หรือกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่การรวมตัวนั้นทำได้ยาก การรวมตัวมักเป็นกลุ่มย่อยเรียกร้องต่อนายจ้างของตนเอง แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ยังต้อง

⁴² แนวคิดการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการไปสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงาน เช่น กลุ่มแรงงานข้ามชาติกับสหภาพแรงงานในเกาหลีใต้ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวและตั้งกลุ่ม The Migrants' Trade Union (MTU) ตั้งแต่ปี 2005 จนการตัดสินใจศาลฎีกาในปี 2015 ที่ให้แรงงานไม่มีเอกสารสามารถจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ สอดรับกับช่วงเวลาการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศของเกาหลีใต้ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ทั้งสองฉบับในปี 2021

เผชิญกับการถูกข่มขู่และมีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้างในระดับสูงเนื่องจากขาดการคุ้มครองตามกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นการจ้างงานระยะสั้นหรือจ้างตามฤดูกาล แรงงานกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและจ้างงานตามฤดูกาล โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานประมงและแรงงานเกษตรเป็นกลุ่มที่น่ากังวลมากที่สุดสำหรับประเด็นการรวมตัวและเจรจาต่อรองจากสภาพการทำงานที่ยากลำบาก ระยะเวลาการจ้างงานที่สั้น และความคุ้มครองตามกฎหมายที่น้อยกว่าแรงงานที่จ้างงานระยะยาว

อุปสรรคต่อการใช้สิทธิ ในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในช่องทางต่าง ๆ มีจุดร่วมกันจากบริบทการจ้างงานลูกจ้างต่างชาติ ได้แก่ ระยะเวลาการจ้างงานที่จำกัดของแรงงานข้ามชาติทำให้การเรียนรู้การทำงานสภาพแรงงานและการทำงานของแรงงานข้ามชาติร่วมกับสหภาพแรงงานไทยไม่ต่อเนื่องซึ่งขัดกับการทำงานเป็นขบวนการ อุปสรรคทางภาษาและการสื่อสารซึ่งรวมถึงการสื่อสารระหว่างแรงงานข้ามชาติหลายกลุ่มหลายสัญชาติด้วยกันด้วย และความรู้และความสนใจของกลุ่มแรงงานข้ามชาติเองในประเด็นสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองยังมีอยู่น้อยเมื่อเทียบกับประเด็นสิทธิอื่น ๆ กลไกตามกฎหมายที่มีอยู่นั้นจึงยังไม่สามารถตอบสนองและยืดหยุ่นมากพอต่อการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองและการให้ความคุ้มครองต่อการใช้สิทธิดังกล่าวของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้

ในด้านบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ในประเด็นนี้ ภาครัฐยังคงมุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือการทำงานในเชิงรับมากกว่าการทำงานเชิงรุก โดยภาครัฐมองว่ากฎหมายไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย แต่อุปสรรคด้านอื่น ๆ ยังคงมีอยู่จริง ต่างจากความเห็นขององค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานกับแรงงานข้ามชาติโดยตรง เห็นว่าอุปสรรคจากข้อกฎหมายยังเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวและเจรจาต่อรองอยู่ ส่วนของสหภาพแรงงานยังคงมีความพยายามในการปรับตัวโดยเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นสมาชิกและมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ยังไม่ครอบคลุมทุกสหภาพแรงงานไทย ในส่วนของนายจ้าง พบว่าผู้ซื้อมีส่วนสำคัญในการกำหนดมาตรฐานด้านสิทธิแรงงานซึ่งเป็นแรงกดดันจากภายนอกมากกว่าแรงกดดันที่มาจากกฎหมายภายในของรัฐ ทำให้นายจ้างต้องปรับตัวเคารพสิทธิของลูกจ้างตามหลักมาตรฐานแรงงานสากล ส่วนของลูกจ้างต่างชาติเอง ยังขาดความเข้าใจสิทธิการรวมตัวและเจรจาต่อรองประกอบกับความประมาทในการถูกเลิกจ้างได้ง่ายทำให้การใช้สิทธิมีความเสี่ยงในตัว

ผู้วิจัยมีข้อเสนอหลักเป็นแนวทางการพัฒนาการใช้สิทธิพื้นฐานด้านการรวมตัวและต่อรองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยตั้งแต่การแก้ไขกฎหมาย การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาจนถึงการเสริมบทบาทของผู้เกี่ยวข้องโดยมีเป้าหมายทำให้การใช้สิทธิในการรวมตัวและต่อรองของแรงงานข้ามชาติเท่าเทียมกับแรงงานไทยและทำได้จริงตามที่กฎหมายรับรองไว้ นอกจากนี้ งานวิจัยฉบับนี้ทำให้เกิดคำถามถึงโมเดลหรือกลไกแบบใดที่ทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้จริงภายใต้สภาพการทำงานและสภาพการจ้างงานที่เป็นอยู่ สามารถประกันความคุ้มครองการใช้สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองได้จริง และส่งเสริมความเป็นตัวแทนของลูกจ้างในระบบไตรภาคี ซึ่งคำถามนี้อาจต้องทบทวนในระยะยาวต่อไป

อย่างไรก็ตาม เบื้องต้นผู้วิจัยเสนอสองแนวทางที่ปูพื้นฐานการพัฒนาโมเดลหรือกลไกในการคุ้มครองการรวมตัวของแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ หนึ่ง การใช้มาตรฐานผู้ซื้ออภัยกับนายจ้างที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานตลอดสายให้เคารพสิทธิแรงงานรวมถึงดำเนินการส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้าร่วมใช้สิทธิได้ตามมาตรฐานอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 และ สอง การสนับสนุนการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการสู่การรวมตัวจัดตั้งแบบเป็นทางการ ได้แก่ การพัฒนาการเคลื่อนไหวจากเครือข่ายแรงงานหรือกลุ่มจัดตั้งแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่มุ่งสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยมีสหภาพแรงงานไทยและองค์กรภาคประชาสังคมช่วยเหลือในการทำงานด้านการจัดตั้งและระบบการทำงาน เป็นการพัฒนาระยะยาวให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองตามหลักไตรภาคีได้

References

- ธรรมรัตน์ ภู่อันทรเจริญ. “เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.” *วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2556.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. *สหภาพแรงงานไทยที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มูลนิธิ อารมณ พงศ์พันธุ์, 2561.
- นุชจรีย์ อินนุพัฒน์. “ทัศนคติของเจ้าหน้าที่สำนักแรงงานสัมพันธ์ต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2554.
- พิลาร์ โดมิงโก และขวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล. “ความเปราะบางต่อการค้ามนุษย์ของแรงงานข้ามชาติและการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การวิเคราะห์ของประเทศไทย.” *ASEAN–Australia Counter Trafficking (ASEAN-ACT)*, (2566). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, https://aseanactpartnershiphub.com/wp-content/uploads/2023/08/Thailand-Country-Study-FINAL-FOR-SIGN-OFF-150723-clean_TH250723-1.pdf.
- รัชดา ไชยคุปต์และคณะ. “การสำรวจลักษณะการจ้างงานในกิจการต่อเนื่องประมงทะเล (ธุรกิจอาหารสำเร็จรูปภาคประมงทะเล-ปลาทูน่า) ของประเทศไทย.” (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, <http://www.ias.chula.ac.th/ias/th/IAS-Research-Detail.php?id=7>.
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. *อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จำเป็นต้องให้สัตยาบัน?*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/07973.pdf>.
- สำนักแรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก*. กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศ, 2551. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2568, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_187_th.pdf.

International Labour Organization. “Migrant Workers’ Rights to Freedom of Association and Collective Bargaining. Geneva: International Labour Organization.” 2023. Accessed December 16, 2025. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40migrant/documents/publication/wcms_883446.pdf.