

**การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานและบทบาทของ
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ**
**Labour migration and role of the international
labour organization**

กฤษฎภา อีระโกศลพงศ์^{1*}

Kritsada Theerakosonphong^{1*}

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายถึงใคร่รับผิดชอบปัญหาของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และกำหนดภารกิจอย่างไร องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อให้มีการจ้างงาน (ฉบับที่ 97) ปี ค.ศ. 1949 และอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจากสภาพอันตราย การส่งเสริมโอกาสและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (ฉบับที่ 143) ปี ค.ศ. 1975 แต่ไม่ประสบความสำเร็จในบทบาทของการจัดทำมาตรฐานแรงงานเพราะรัฐสมาชิกไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 องค์การแรงงานระหว่างประเทศริเริ่มให้มีการประชุมของคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและส่งเสริมความร่วมมือแบบพหุภาคี โดยให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเนื่องจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์สลับซับซ้อนเกินกว่าจะแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง

คำสำคัญ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงาน, แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน

¹ นักวิชาการอิสระ, (พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10200

¹ Independent Academician, Labour and Welfare Development Thammasat University, Bangkok 10200

* Corresponding author e-mail: Kritsada@outlook.com

Abstract

This article describes who is responsible for migration and how the mission is organized. The International Labour Organization (ILO) issued a Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143). The ILO has not succeeded in the role of standard-setting because member states have not yet ratified either convention. In 2002, the World Commission on the Social Dimension of Globalization was established by the ILO to create equality for migrant workers and to promote multilateral cooperation. The ILO collaborates with the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) because impact of globalization is far more complex than trying to solve the problem alone.

Keywords: International labour organization, Labour migration, Migrant workers

บทนำ

การจัดทำสนธิสัญญาเวสฟาเลียส์ (Treaty of Westphalia) ในปี ค.ศ. 1648 เป็นที่มาของการสถาปนารัฐชาติ (Nation-State) และเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะการวางโครงสร้างระหว่างประเทศและพฤติกรรมของรัฐทำให้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานประสบปัญหาและถูกจำกัดเสรีภาพลง เนื่องจากประชากรในเขตแดนต้องดำรงอยู่ภายใต้ผลประโยชน์แห่งชาติในความขัดแย้งระหว่างผู้ลี้ภัยกับผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน กล่าวได้ว่าการแบ่งเขตแดนของรัฐทำให้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานยึดโยงกับความเป็นพลเมืองของรัฐชาติ (Freitas, 2013)

การเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (Migration) เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของนานาประเทศทั่วโลก จากผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (Immigrants) ในเขตชนบทเข้าสู่เขตเมือง หรือจากประเทศกำลังพัฒนาเข้าสู่ประเทศพัฒนาแล้ว (Saenz, 2008) อย่างไรก็ดีผู้ลี้ภัย (Refugees) ถือเป็นส่วนหนึ่งของผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน โดยที่มีสาเหตุหลักจากภัยทางการเมืองหรือสงคราม และครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชน ฉะนั้นการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจึงเกี่ยวข้องกับมิติทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และสำหรับความคาดหวังของผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานก็เพื่อให้มีชีวิตและการทำงานที่ดีกว่าเดิม (Hein, 2008; Loescher, 2009)

การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อหางานทำกลายเป็นปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงาน เพราะการออกจากประเทศไปสู่ประเทศอื่น ๆ มีลักษณะของการทำงานที่ชอบด้วยกฎหมาย (Legal) และที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal) ซึ่งในกรณีที่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไม่มีเอกสารทางการ (Undocumented) หรือไม่ได้จดทะเบียน (Unregistered) ก็อาจนำไปสู่การแฝงตัวหรือลักลอบเข้าประเทศ ทั้งยังประสบปัญหาของการค้ามนุษย์ ดังนั้นการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เพื่ออะไร เพราะบ่งชี้ถึงเหตุผลที่มีความแตกต่างกันตามแต่ละปัจเจกบุคคลและกลุ่มคน (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2551)

ในการศึกษานี้จึงมุ่งความสำคัญในช่วงหลังสงครามโลกครึ่งสอง เพราะเป็นการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานหลังยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม (Postindustrial Migration) เห็นได้จากแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเป็นกลุ่มคนที่มีทักษะสูง แตกต่างจากช่วงเวลาในก่อนหน้านี้ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรม การขยายตัวของอาณานิคม การพัฒนาระบบอุตสาหกรรม ด้วยเหตุที่การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ แต่กล่าวได้ว่าพัฒนาการทางประวัติศาสตร์โลกทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนา ความยากจน และสิทธิมนุษยชน เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแสดงในระดับประเทศ ภูมิภาค และโลกเข้ามามีส่วนร่วมระหว่างกัน (Koser, 2006, pp. 1-15)

อย่างไรก็ตามถ้อยคำที่เพิ่มขึ้นในศตวรรษ 21 ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ อาทิ การก่อการร้าย การลักลอบเข้าเมืองมิชอบด้วยกฎหมาย การกีดกันผู้คนจากประเทศในภาคพื้นตะวันออกที่นับถือศาสนาอิสลามไม่ให้เข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก ทั้งยังยกระดับให้มีการนำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเข้มงวด แต่การแก้ไขปัญหาก็ไม่สามารถป้องกันและควบคุมการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้แต่อย่างใด หมายความว่า การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานยังมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติในระบบระหว่างประเทศ (Koser, 2006; Rivera, 2006) ดังนั้นแนวทางการศึกษาจึงเลือกใช้การพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์ (Historical Context) ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เพื่ออธิบายถึงปรากฏการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต

การจัดแบ่งภารกิจเฉพาะทางของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน: ILO, IOM และ UNHCR

การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานนับเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรปตลอดช่วงทศวรรษ 1920-1950 การแก้ไขปัญหาในระยะนี้จำเป็นต้องพึ่งพิงอาศัยบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เพราะเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์แนบชิดกับการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้สหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปเกิดความเกรงกลัวจึงหาแนวทางแก้ไขปัญหาก็เพื่อไม่ให้เกิด

ความขัดแย้งทางการเมือง ด้วยเหตุที่การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับอคติทางเชื้อชาติ และอาจก่อให้เกิดการกีดกันแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน อย่างไรก็ตาม ในที่ประชุมของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม ในปี ค.ศ. 1924 ได้หยิบยกและนำเสนอปัญหานี้เป็นวาระสำคัญ (Taft, 1927)

จุดเริ่มต้นของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไม้อาจระบุได้ชัด แต่ก็เห็นความสำคัญของปัญหานี้มาตั้งแต่ภายหลังการก่อตั้ง ILO ได้รับการผลักดันพร้อมกับการจัดทำระบบประกันสังคมในประเทศภาคพื้นยุโรปและสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการคุ้มครองแรงงานจากการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตามแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานมักถูกจำกัดสิทธิบางประการแตกต่างจากแรงงานที่ครองสัญชาติในประเทศนั้น ๆ ด้วยเหตุที่หลักปฏิบัติสากลควรให้มีการจัดสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณสุขเช่นเดียวกับพลเมืองในประเทศเพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (Alcock, 1971)

บทบาทของการจัดทำมาตรฐานแรงงาน (Standard-Setting) เพื่อแก้ไขปัญหาของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ILO จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงานผู้อพยพ (ฉบับที่ 21) ปี ค.ศ. 1926 เพื่อคุ้มครองและให้เสรีภาพของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน การให้สถานะทางกฎหมายแก่ผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ความมั่นคงทางสังคม และการจ้างงานรูปแบบชั่วคราว รวมถึงการอพยพและสัญชาติจากอาณานิคม นับเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การจัดทำอนุสัญญาฉบับดังกล่าว (ILO, 1928a, 1928b, 1929) แต่ในธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) ตามมาตรา 19 ระบุว่าอนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้ภายในประเทศ โดยขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐสมาชิกจะให้สัตยาบันหรือไม่ (ILO, 2010a; Wisskirchen, 2005)

ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ในปี ค.ศ. 1929–1930 สหรัฐอเมริกาได้เล็งเห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงสนับสนุนให้มีการจัดทำระบบประกันสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่แรงงานและสร้างความร่วมมือกับ ILO เพื่อกำหนดแนวทางและแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานออกนอกประเทศ แต่กล่าวได้ว่าในทศวรรษ 1930 ILO เริ่มต้นบทบาทของความช่วยเหลือเฉพาะทาง (Technical-Assistance) นอกเหนือจากการจัดทำมาตรฐานแรงงานเพื่อแก้ไขสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรมและไม่ปลอดภัยในอุตสาหกรรม (Alcock, 1971; Helfer, 2006; Sinclair, 2017)

การแก้ไขปัญหามาตรฐานแรงงานจึงเป็นภารกิจหนึ่งของ ILO ที่ได้รับความสำคัญและอภิปรายอย่างกว้างขวางในทศวรรษ 1950 เนื่องจากปัญหานี้ยังเกิดขึ้นในอาณานิคมภาคพื้นแอฟริกา เพราะแรงงานมีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาชีวิตใหม่ และได้รับความมั่นคง

ทางสังคม แต่บทบาทของ ILO สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ไม่บรรลุความสำเร็จ เพราะอิทธิพลของประเทศภาคพื้นยุโรปมีอำนาจเหนือกว่า ILO และความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประเทศในโลกทางเหนือกับโลกทางใต้ สืบเนื่องให้ ILO ไม่สามารถจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติหรือแก้ไขในระดับโลกได้ (Maul, 2012, pp. 106–107, 179–184)

การแก้ไขปัญหาแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานด้วยมาตรฐานแรงงานจึงประสบความล้มเหลว และเป็นสาเหตุสำคัญให้ David Morse (ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่แห่ง ILO ระหว่างปี ค.ศ.1948–1970) หันมาสนับสนุนบทบาทความช่วยเหลือเฉพาะทางให้แก่ ILO เพราะหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ILO เริ่มต้นภารกิจของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานโดยการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) ในประเทศภาคพื้นยุโรปเป็นสำคัญ รวมทั้งประเทศในภาคเอเชียและลาตินอเมริกา ในที่ประชุมเคลื่อนย้ายถิ่นฐานขั้นต้นปี ค.ศ. 1950 จึงมุ่งความสำคัญจากผลสืบเนื่องของสงครามโลกครั้งที่สอง ความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และอัตราการว่างงานที่สูงขึ้น (Alcock, 1971; pp. 209–251; ILO, 1951b, Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009, pp. 74–85)

นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้ยกระดับเป็นวาระหนึ่งในคณะประศาสน์การ (Governing Body: GB) ของ ILO ได้แก่ การวางแผนกำลังคนของผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานในภาคพื้นยุโรป การแสดงผลเชิงปริมาณของผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมความช่วยเหลือเฉพาะทาง และการจัดการงบประมาณ (The Preliminary Migration Conference, 1950) ต่อมาในที่ประชุมของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (Migration Conference) ณ เนปาล เดือนตุลาคม ค.ศ. 1951 เป็นการประชุมครั้งสำคัญของ ILO เนื่องจากได้รับความเห็นชอบให้เป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจของการบริหารแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (Migration Administration) จึงเริ่มต้นจัดทำแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในภาคพื้นยุโรปตะวันตกเป็นลำดับแรก (ILO, 1951a)

ในปีเดียวกันที่ประชุมบรัสเซลส์ (Brussels Meeting) สหรัฐอเมริกามีความตั้งใจจะครอบงำระบบระหว่างประเทศด้วยการจำกัดบทบาทของ ILO ตามที่กำหนดไว้ในอาณัติ (Mandate) เท่านั้น เพื่อไม่ให้ ILO จัดทำมาตรฐานแรงงานครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ส่งผลให้แผนงานที่จะรองรับให้แก่แรงงานต้องล้มเหลวลง จนนำไปสู่ความอหสมานของการจัดแบ่งภารกิจและแบ่งแยกหน้าที่ว่าควรกำหนดให้ใครเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปเห็นพ้องร่วมกันให้ก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

เพื่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) ทำให้ ILO ไม่ได้รับผิดชอบภารกิจของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพราะปัญหานี้มีความเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและเป็นปัญหาสำคัญในการเมืองโลก (Karatani, 2005; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009, pp. 79–80)

แต่อย่างไรก็ตามการจัดแบ่งภารกิจนี้ มีสาเหตุหนึ่งที่สำคัญจากความไม่ลงรอยระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหประชาชาติ (United Nations: UN) และ ILO แต่สหรัฐอเมริกา มีอำนาจเหนือกว่าเพราะเป็นผู้สนับสนุนเงินบริจาคเงินให้องค์การระหว่างประเทศ และประเทศในภาคพื้นยุโรปเองก็เห็นว่า IOM จะให้ความช่วยเหลือและบริการของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration) การเคลื่อนย้ายกลับถิ่นฐาน (Return Migration) การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในภูมิภาค (Intra-Regional Migration) การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ (International Migration) ทั้งยังขยายความร่วมมือกับรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนขับเคลื่อนภารกิจสู่ประเทศกำลังพัฒนา โดยให้ความช่วยเหลืองานวิจัยและให้คำปรึกษาของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (IOM, 2014; Karatani, 2005)

ด้วยเหตุนี้ IOM จึงได้รับผิดชอบภารกิจเฉพาะทางของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เห็นได้ในปัจจุบันมีจำนวนรัฐสมาชิกกว่า 166 ประเทศ และยังมีสังเกตการณ์อีก 8 ประเทศ แต่การบริหารงานไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างการบริหารองค์การของ UN เพราะ UN พิจารณาว่า ILO รับผิดชอบภารกิจของการคุ้มครองแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน โดยการจัดการปัญหานี้จะครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อการพัฒนา การส่งเสริมให้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้ง่ายขึ้น การควบคุมการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่ถูกบังคับ (Newland, 2005) ฉะนั้นในทศวรรษ 1950 UN ประรณานาจะแก้ไขปัญหาของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน แต่ก็เผชิญกับความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรป (Karatani, 2005)

นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานยังมีความเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย (Refugees) แต่การแก้ไขปัญหของ IOM ไม่มีประสิทธิภาพเท่าไรนัก เพราะอาศัยการนำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมไปสู่การปฏิบัติ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน แต่ไม่มีการจัดทำกฎหมายเพื่อบังคับใช้เช่นเดียวกับ ILO ฉะนั้นการจัดแบ่งภารกิจขององค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ คือ ILO ให้การคุ้มครองและความเป็นธรรมจากการทำงานแก่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และ IOM ให้บริการและช่วยเหลือแก่ผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานในทุกรณี (Cholewinski, 2006)

กรณีผู้ลี้ภัยหนึ่งในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเกี่ยวข้องกับปัญหาของความมั่นคงและการเมืองโลก จึงไม่อาจให้ ILO รับผิดชอบภารกิจเฉพาะทางนี้โดยลำพัง UN จึงเห็นควรให้ก่อตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ในปี ค.ศ. 1950 แทนที่องค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (The International Refugee Organization) เพราะไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยสหประชาชาติ แม้แต่ก่อนหน้านี้อีกเคยมีการก่อตั้งคณะกรรมการระดับสูงเพื่อผู้ลี้ภัย (High Commission for Refugees) ในปี ค.ศ. 1921 และสำนักงานระหว่างประเทศนินเซนเพื่อผู้ลี้ภัย (Nansen International Office For Refugees) ในปี ค.ศ. 1930 ภายใต้การกำกับดูแลโดยสันนิบาตชาติ (League of Nations: LN) แต่ไม่อาจประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหานี้ (Freitas, 2013)

แม้แต่การปฏิบัติการของ UNHCR ประสบอุปสรรคจากความหวาดระแวงของประเทศในภาคพื้นยุโรป และยังเผชิญความขัดแย้งกับคณะกรรมการระหว่างรัฐเพื่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในภาคพื้นยุโรป (Intergovernmental Committee for European Migration) โดยมีสาเหตุจากการระดมเงินทุนเพื่อปฏิบัติการทางด้านมนุษยธรรมและการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้สนับสนุนเงินทุน แต่การช่วยเหลือในภารกิจนี้กลับถูกตั้งคำถามว่าเป็นความบริสุทธิ์ใจหรือเพื่อผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามทั้งสององค์การนี้ได้มีความร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยครั้งสำคัญในอังกฤษปี ค.ศ. 1956 และในครั้งอื่น ๆ ได้แก่ ประเทศชิลี ในปี ค.ศ. 1973 ประเทศยูกันดา ในปี ค.ศ. 1972-1974 ประเทศบังกลาเทศ ในปี ค.ศ. 1973 ประเทศไซปรัส ในปี ค.ศ. 1974 และประเทศเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1975 (Elie, 2010) สืบเนื่องมาในยุคโลกาภิวัตน์ UNHCR ได้รับสนับสนุนภารกิจครอบคลุมทั่วโลกและขับเคลื่อนร่วมกับการพัฒนา สิทธิมนุษยชน และการค้าระหว่างประเทศ (Betts, 2012; Lahav & Lavanex, 2013)

ความร่วมมือสำหรับการแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ลี้ภัยกับผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานจึงไม่อาจแยกออกจากกันได้ ควรเป็นการแก้ไขแบบผสมผสาน (Mixed Migration) จากตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ อันนำไปสู่ความร่วมมือระหว่าง IOM กับ UNHCR เพื่อหาแนวทางและคุ้มครองให้แก่ผู้ลี้ภัย แต่ผลที่เกิดขึ้นกลับไม่อาจคุ้มครองผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้ทั้งหมด และไม่อาจแก้ไขปัญหาก็ถึงรากฐานของปัญหา แต่อย่างไรก็ดีความร่วมมือได้ขยายครอบคลุมถึง ILO เพราะการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยก็มีเหตุจำเป็นให้ได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับพลเมืองในประเทศ เพื่อจัดการจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ให้

ถูกเลือกปฏิบัติ (Elie, 2010, Newland, 2005) อันเป็นหลักการทำงานพื้นฐานตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 (UN, 2015)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 ให้การคุ้มครองผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ตามมาตรา 13 โดยจำกัดความว่าการจะเคลื่อนย้ายไปในแต่ละรัฐได้โดยไม่ได้ติดปัญหาเรื่องเขตแดน ทั้งการเข้าและออกจากประเทศ ในฐานะของมนุษย์ก็ยังมีเสรีภาพในเรื่องของสิทธิจากการทำงานอย่างเท่าเทียม ไม่มีการเลือกปฏิบัติทั้งในเรื่องของค่าจ้างและโอกาสการทำงาน การรวมกลุ่มและจัดตั้งสมาคม การได้รับหลักประกันทางสังคม และไม่มีตัวแสดงใดที่มีอำนาจเหนือกว่าปฏิญญาฉบับนี้ จนกล่าวได้ว่าปฏิญญาฉบับนี้เป็นแบบแผนสากลที่นานาประเทศต่างยึดเป็นแกนหลักของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ก็ยังกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานอีกด้วย 1) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) ปี ค.ศ. 1990 2) อนุสัญญาว่าด้วยความเกี่ยวกับกับสถานะของผู้ลี้ภัย (Convention Relating to the Status of Refugee) ปี ค.ศ. 1951

แต่สำหรับการจัดแบ่งภารกิจการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเห็นได้ว่าบริบททางประวัติศาสตร์ไม่สามารถดำเนินได้อย่างราบรื่นเพราะต้องเผชิญความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีภารกิจคล้ายคลึงหรือเกี่ยวข้องกัน รวมทั้งความแตกต่างจากกลุ่มคนและพื้นที่ในการปฏิบัติภารกิจของกลุ่ม กล่าวได้ว่า ILO และภาคีความร่วมมือต่าง ๆ ต้องอาศัยทรัพยากรและมติเห็นชอบจากประเทศมหาอำนาจ เนื่องจากลักษณะของเครื่องมือเป็นสภาพที่ไม่บังคับ (Non-Binding) แตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ปฏิบัติการด้านความมั่นคงและสันติภาพ แต่อย่างไรก็ตามการก่อตั้ง IOM และบทบาทของ ILO ที่ดำเนินการมาในประวัติศาสตร์ได้เกิดการบูรณาการร่วมกัน จนกลายเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระดับโลก (Van Daele, 2008; 2010)

ภารกิจการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของ ILO กับความล้มเหลวของการบังคับใช้ อนุสัญญาฉบับที่ 97 และฉบับที่ 143

ในช่วงการบริหารงานของ David Morse ได้ขับเคลื่อนบทบาทคู่ขนานระหว่างความช่วยเหลือเฉพาะทางด้วยโครงการต่าง ๆ และการจัดทำมาตรฐานแรงงาน เพราะ David Morse ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ (Economic Development) และความก้าวหน้าทางสังคม (Social Progress) จนพัฒนาขึ้นมาเป็นแผนงานการมีงานทำโลก

(World Employment Programme: WEP) ในปี ค.ศ. 1969 เพื่อยกระดับให้ครอบคลุมถึงการจ้างงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการแก้ไขปัญหาสภาพการทำงานในภาคพื้นลาตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา (Morse, 1968; 1969) ทั้งยังพัฒนาสู่การสร้างงานอาชีพในภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) รวมทั้งแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในประเทศโลกที่สาม (ILO, 1972, 1976)

อย่างไรก็ดี การจัดทำมาตรฐานแรงงานก็ยังได้รับความสำคัญเห็นได้จาก ในช่วงปี ค.ศ. 1946–1970 มีอนุสัญญาที่ ILO จัดทำขึ้นจำนวน 66 ฉบับ แต่หากพิจารณาอนุสัญญา (Conventions) จำนวน 2 ฉบับ และข้อแนะนำ (Recommendations) จำนวน 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการ เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เพื่อให้มีการจ้างงาน (ฉบับที่ 97) ปี ค.ศ. 1949 อนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจากสภาพอันตราย การส่งเสริม โอกาสและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (ฉบับที่ 143) ปี ค.ศ. 1975 ข้อแนะนำว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่น ฐานเพื่อให้มีการจ้างงาน (ฉบับที่ 86) ปี ค.ศ. 1949 และข้อแนะนำว่าด้วยแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (ฉบับที่ 151) ปี ค.ศ. 1975 กล่าวได้ว่า “ILO ประสบความสำเร็จในแง่ของการบังคับใช้เครื่องมือ (Instrument) เนื่องจากเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญขององค์การระหว่างประเทศ แต่รัฐสมาชิก กลับไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร”

การจัดทำมาตรฐานแรงงานเริ่มต้นจากระบบการควบคุมจัดการ (Supervisory System) ภายในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference: ILC) เนื่องจากเป็นกลไกการทำงานที่ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกให้สัตยาบันในอนุสัญญาเพื่อนำไปสู่การ ปฏิบัติ หลังจากวันที่ให้สัตยาบันจะมีผลบังคับใช้ในหนึ่งปีถัดไป เพื่อให้รัฐสมาชิกกลับไป ทบทวนและแก้ไขนโยบายและกฎหมายให้รองรับกับบทบัญญัติในอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไว้ (ITC /ILO, 2014; Roy & Kaye, 2002) และการบังคับใช้ (Enforcement) ของอนุสัญญาได้มี อำนาจเช่นเดียวกับสนธิสัญญา (Treaty) โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) (Charnovitz, 2000)

ในอนุสัญญาฉบับที่ 97 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของ แรงงานดังนี้ ตามมาตรา 4 ให้ความว่ารัฐสมาชิกต้องส่งเสริมแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานทั้งใน การเดินทางออก ระหว่างการเดินทาง และเดินทางเข้ามาแล้วเพื่อให้มีการจ้างงาน มาตรา 5 ครอบคลุมถึงการแพทย์และสุขภาพ มาตรา 6 การไม่เลือกปฏิบัติและแบ่งแยกจากคนที่ถือ สัญชาติอื่นในประเทศ มาตรา 8 ครอบคลุมถึงการส่งตัวแรงงานกลับประเทศ จะใช้สาเหตุของ การไม่จ้างงานเพื่อส่งตัวกลับย่อมไม่สามารถกระทำได้ กล่าวได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้เป็น

การส่งเสริมให้แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานสามารถหางานทำและได้รับการคุ้มครองในประเทศที่เข้าไปทำงาน แต่รัฐสมาชิกกลับให้การสัตยาบันเพียง 49 ประเทศจากทั้งหมด 187 ประเทศ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 97 ของ ILO

การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อให้มีการจ้างงาน (ฉบับที่ 97) ปี ค.ศ.1949								
ทศวรรษ	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	รวม
รัฐสมาชิก	12	17	4	4	3	9	0	49

ที่มา: NORMLEX, Retrieved. Feb 3, 2017, from http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312242:NO

ในอนุสัญญาฉบับที่ 143 ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงาน เนื่องจากเป็นปัญหาของสังคมและเกี่ยวข้องกับมนุษยธรรม ทั้งยังมีแนวโน้มของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานมีอัตราที่สูงขึ้น และยากแก่การควบคุมจึงเป็นเหตุให้เกิดการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายภายในประเทศ รวมทั้งอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ การจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม การขาดความมั่นคงทางสังคม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อเสาะหาว่าแรงงานที่เข้ามาภายในประเทศเป็นการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตามที่มาตรา 8 และ 9 ระบุว่า แรงงานที่เข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมายจะใช้สาเหตุของการไม่มีงานทำเพื่อส่งตัวกลับประเทศย่อมไม่สามารถกระทำได้ เพราะแรงงานต้องได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมทั้งตนเองและครอบครัว แต่ในอนุสัญญาฉบับนี้กลับมีรัฐสมาชิกให้สัตยาบันน้อยกว่าฉบับที่ 97 รวมแล้ว 23 ประเทศ จากทั้งหมด 187 ประเทศ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 143 ของ ILO

การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจากสภาพอันตราย การส่งเสริมโอกาสและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (ฉบับที่ 143) ปี ค.ศ.1975						
ทศวรรษ	1970	1980	1990	2000	2010	รวม
รัฐสมาชิก	8	6	3	6	0	23

ที่มา: NORMLEX, Retrieved. Feb 3, 2017, from http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312288:NO

สำหรับข้อเสนอแนะถือเป็นการขยายความให้แก่อนุสัญญา (Conventions) และไม่มีพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิกจะเลือกปฏิบัติหรือไม่ เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและกฎหมายภายในประเทศ ดังนั้นข้อเสนอแนะฉบับที่ 86 และฉบับที่ 151 ไม่มีการให้สัตยาบันแต่เมื่อพิจารณาจากการให้สัตยาบันของอนุสัญญาแล้วพบว่ารัฐสมาชิกไม่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาของแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ทั้งที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการว่างงาน (Unemployment) และการแสวงหาชีวิตที่ดีจากคุณภาพชีวิตของการทำงาน (Quality of Working Life: QWL) อันเป็นกรอบแนวคิดที่ ILO ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในทศวรรษ 1980

แม้ว่า ILO จะขับเคลื่อนภารกิจนี้ในระดับโลก แต่จำนวนการให้สัตยาบันในอนุสัญญาสองฉบับนี้มีแนวโน้มลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง และในศตวรรษ 21 แทบไม่ปรากฏการให้สัตยาบันจากประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่กลับปรากฏให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาอย่าง เซอร์เบีย มาดากัสการ์ แอลเบเนีย มอลโดวา อาร์มีเนีย มอนเตเนโกร ทาจิกิสถาน คีร์กีซสถาน ฟิลิปปินส์ ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 97 และเซอร์เบีย แอลเบเนีย อาร์มีเนีย ทาจิกิสถาน มอนเตเนโกร ฟิลิปปินส์ ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 143 จากการให้สัตยาบันส่งผลให้ผู้ศึกษาพิจารณาได้สองแนวทาง คือ รัฐสมาชิกไม่เห็นและให้ความสำคัญในปัญหาของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และเห็นว่ากรให้สิทธิแก่ผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของเขตแดนและอธิปไตยแห่งรัฐ สะท้อนถึง “ความล้มเหลวของ ILO ในบทบาทของการจัดทำมาตรฐานแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาและคุ้มครองให้แก่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน”

ภารกิจการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานกับบทบาทของ ILO ในยุคโลกาภิวัตน์

บทบาทของ ILO ในยุคโลกาภิวัตน์ระหว่างปี ค.ศ. 1994–1998 ให้ความสำคัญต่อการให้สัตยาบันในอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards: CLS) ประกอบด้วย (1) อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม (ฉบับที่ 87) ค.ศ. 1948 (2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (ฉบับที่ 98) ค.ศ. 1949 (3) อนุสัญญาว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับ (ฉบับที่ 29) ค.ศ. 1930 (4) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานที่ใช้บังคับ (ฉบับที่ 105) ค.ศ. 1957 (5) อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมแก่ชายและหญิง (ฉบับที่ 100) ค.ศ. 1951 (6) อนุสัญญาว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานอาชีพ (ฉบับที่ 111) ค.ศ. 1958 (7) อนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (ฉบับที่ 138) ค.ศ. 1973 (8) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดปัญหาใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 182) ค.ศ. 1999 (บรรจุเพิ่มเติมภายหลัง เพราะได้รับการขับเคลื่อนจากโครงการ IPEC ของ ILO)

ด้วยเหตุที่อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ได้แผ่ขยายทั่วโลกภายหลังสงครามเย็นยุติลง กล่าวได้ว่า ILO ขับเคลื่อนมาตรฐานแรงงานหลักเพื่อสนับสนุนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (Chamovitz, 2000) Michel Hansense (ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่แห่ง ILO ระหว่างปี ค.ศ. 1989–1998) ยังบรรจุมาตรฐานแรงงานหลักในปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ในปี ค.ศ.1998 เพื่อแสดงให้เห็นถึงมาตรฐานแรงงานหลักเป็นเครื่องมือที่มีความชอบธรรมของ ILO ในยุคโลกาภิวัตน์ (ILO, 2010b)

แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานหลักในประเทศที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งแปดฉบับ ตัวอย่างเช่น หากประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาระดับที่ 87 และ 98 หมายความว่าแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานสามารถรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองกับผู้แทนฝ่ายนายจ้างได้ อย่างไรก็ตามที่วาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ที่นำเสนอขึ้นมาโดย Juan Somavia (ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่แห่ง ILO ระหว่างปี ค.ศ. 1999–2012) ในปี ค.ศ.1999 สนับสนุนให้การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เป็นแนวทางสำหรับการช่วยเหลือแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เพราะเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางและเผชิญหน้าต่อการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลก ภายใต้รูปแบบการจ้างงานที่มีความล้นซบซ้อน (ILO, 1999, p. 38)

ILO เริ่มตระหนักถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ในต้นศตวรรษ 21 เห็นได้จาก คณะประศาสน์การริเริ่มให้มีการประชุมของคณะกรรมการการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (World Commission on the Social Dimension of Globalization) ระหว่างปี ค.ศ. 2002–2003 เพื่อทบทวนผลกระทบของโลกาภิวัตน์ และหนึ่งในผลกระทบเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน โดยมีสาเหตุมาจากการปฏิวัติของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้โลกสามารถเชื่อมโยงระหว่างกันและเอื้อให้แก่การเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดน (Cross-Border Migration) แต่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานต้องประสบปัญหาของมาตรฐานของการดำรงชีวิตและการทำงาน รวมทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานและไม่ได้รับความมั่นคงทางสังคม (ILO, 2004a, pp. 45–48, 95–99)

แม้ว่าโลกาภิวัตน์ทำให้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานง่ายขึ้น แต่มีความเสี่ยงต่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่มีขอบด้วยกฎหมายของกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการฟอกเงิน การค้ำมนุษย์และประเวณี และการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะแรงงานหญิงมีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานในต่างประเทศมากขึ้น แต่ก็ประสบปัญหาเพราะไม่ได้รับ

การคุ้มครองสิทธิแรงงาน รวมถึงตกอยู่ในสภาพที่อันตรายต่อชีวิตและสุขภาพ สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของระบบการคุ้มครองทางสังคมและความร่วมมือทางสังคม ดังนั้นวาระการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานจึงเห็นควรให้ ILO, IOM และ UNHCR ร่วมมือระหว่างกันภายใต้ระบบพหุภาคี (Multilateral System) เพื่อแก้ไขปัญหาของการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ความไร้เสถียรภาพของการบังคับใช้กฎหมาย และการก่อตัวของปัญหาอาชญากรรม (ILO, 2004a, pp. 45–48, 95–99; ILO, 2004b, pp. 39–42)

ความร่วมมือของระบบพหุภาคีจึงเป็นแนวทางที่ UN เห็นควรให้ใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากโลกาภิวัตน์และยังสอดคล้องกับแนวทางของโลกาภิบาล (Global Governance) โดยมีลักษณะสำคัญคือ การสละอธิปไตยแห่งรัฐเพื่อสร้างกฎเกณฑ์และกำหนดความชอบธรรมให้แก่ผู้อภิบาลใหม่ อันนำไปสู่การรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะแท้ที่จริงแล้วรัฐไม่เคยใช้อธิปไตยแห่งรัฐเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้อย่างสำเร็จและไม่เคยได้รับชัยชนะจากผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่มีขอบด้วยกฎหมาย แต่รัฐกลับต้องพ่ายแพ้ต่อความไร้เสถียรภาพเนื่องจากไม่สามารถควบคุมการเข้า ออกและการคงอยู่ในเขตแดนแห่งรัฐได้ (Newland, 2005)

ภายหลังจากการประชุมของคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ถือเป็นนิมิตรหมายอันดีเนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ (Global Commission on International Migration) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อแก้ไขกฎหมายและข้อบังคับสำหรับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงาน เพราะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ จึงเริ่มต้นขับเคลื่อนจากประเทศสวีเดนและสวิตเซอร์แลนด์ ต่อมาจึงมีความร่วมมือกับ (1) สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (2) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (3) สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (4) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และ (5) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งยังขยายความร่วมมือไปสู่ (6) ธนาคารโลก (7) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (8) การประชุมสหประชาชาติด้วยการค้าและการพัฒนา (ILO, 2004c)

นอกจากนี้คณะกรรมการโลกว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศยังได้ผลักดันให้มีวาระการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานสามวาระดังนี้ วาระแรก คือ การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานในยุคโลกาภิวัตน์ วาระที่สอง คือ โครงสร้างและนโยบาย

การจ้างงานของแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และวาระที่สาม คือ การจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (ILO, 2004c)

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาและข้อแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงาน จะเห็นได้ว่ามาตรฐานแรงงานหลักมีการให้สัตยาบันจากรัฐสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับที่ 29 จำนวน 178 ประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 87 จำนวน 154 ประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 98 จำนวน 164 ประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 100 จำนวน 172 ประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 105 จำนวน 175 ประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 111 จำนวน 173 ประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 138 จำนวน 169 ประเทศ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 จำนวน 180 ประเทศ จากจำนวนทั้งหมด 187 ประเทศ (ดูเพิ่มเติมได้ที่ ILO NORMLEX) จึงเป็น “ความสำเร็จของ ILO ในศตวรรษ 21 เนื่องจากอนุสัญญาทั้งแปดฉบับให้สิทธิครอบคลุมถึงแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานด้วย”

ILO ให้ความสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานอีกครั้งในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 103 ปี ค.ศ. 2014 โดยเสนอให้เน้นวาระสำคัญสี่ประการดังนี้ ประการแรก คือ การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในปี ค.ศ. 2014 มีจำนวน 232 ล้านคน ถือว่าเป็นการขยายตัวตามกำลังแรงงานในโลก ประการที่สอง คือ การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานกลายเป็นความร่วมมือทางสังคมและก้าวข้ามจากนโยบายในระดับประเทศ ภูมิภาค และโลก ประการที่สาม คือ การละเมิดสิทธิแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ประการที่สี่ คือ การเปิดโอกาสให้ ILO มีความร่วมมือในระบบพหุภาคี ด้วยเหตุนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและสนับสนุนให้ดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมแบบพหุวัฒนธรรมนิยม โดยไม่ให้เกิดการกีดกัน แยกแยะ หรือเลือกปฏิบัติจากมิติทางกายภาพและสถานภาพทางสังคม (ILO, 2014)

อย่างไรก็ดีความร่วมมือจากภาคีต่าง ๆ เห็นพ้องร่วมกันว่าปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ประเทศ ได้แก่ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาตรฐานของการดำรงชีวิต ระบบการคุ้มครองทางสังคม และการคุ้มครองทางสิทธิมนุษยชน ดังที่ William Lacy Swing ผู้อำนวยการใหญ่แห่ง IOM ตระหนักถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิและการค้ามนุษย์ (ILO, 2014) ฉะนั้น ILO จึงมีแนวทางแก้ไขปัญหานี้ด้วยการสร้างงานอาชีพและการคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เพื่อทำให้หลุดพ้นจากความยากจน โดยเฉพาะงานที่มีคุณค่าที่ได้รับการบรรจุในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสู่ความยุติธรรมทางสังคม (ILO, 2015; 2017)

นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 2014 สหประชาชาติเห็นควรให้มีที่ประชุมสำหรับการอภิปรายว่าด้วยเรื่องของการพัฒนาและการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ (International Migration and Development) ที่สำคัญ ILO ยังได้รับที่นั่งในกลุ่มของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานโลก (Global Migration Group) (ILO, 2014) แต่ในทางปฏิบัติไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่ครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เนื่องจากมีลักษณะเป็นกฎหมายอ่อน (Soft Law) ส่งผลให้สหประชาชาติเห็นควรให้การปฏิบัติการในเรื่องนี้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ (Freitas, 2013) เห็นได้จากวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2016 การประชุม ณ เจนีวา ของ IOM ยังได้รับเกียรติจาก Ban Ki-moon เข้าร่วมประชุมในครั้งนี้ เพื่อผลักดันให้ IOM เป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างการบริหารองค์การของ UN เช่นเดียวกับ ILO และ UNHCR แต่จะเห็นชอบหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การลงความสัตย์สมาชิกลงในสมัชชาใหญ่แห่งประชาชาติอีกครั้งหนึ่ง

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ILO ขับเคลื่อนภารกิจร่วมกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ใน UN เพื่อแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในความลับซับซ้อนของยุคโลกาภิวัตน์ และยังได้รับความสำคัญจากที่ประชุมของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 2016 เพราะนำเสนอปฏิญญานิวยอร์กสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (New York Declaration for Refugees and Migrants) เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานและผู้ลี้ภัย ตามที่มาตรา 48 ระบุว่า “เราขอเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ที่ยังไม่พิจารณาถึงการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานและสมาชิกในครอบครัว รวมถึงให้รัฐต่าง ๆ พิจารณาการสัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องของ ILO ตามความเหมาะสม เนื่องจากจะเป็นประโยชน์แก่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ” (GA, 2016, p. 10)

ความท้าทายของปัญหาการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานกับบทบาทของ ILO ในอนาคต

บทบาทของ ILO ในยุคโลกาภิวัตน์จะแตกต่างจากเดิม คือ การขับเคลื่อนภารกิจไม่อาจทำได้โดยลำพัง เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีต่าง ๆ ในระบบพหุภาคีของ UN แต่ ILO ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญต่ออนุสัญญาฉบับที่ 97 และ 143 โดยสามารถพิจารณาได้สองแง่มุม คือ ILO ไม่มีการทบทวนเนื้อหาสาระใหม่และไม่มีการส่งเสริมรัฐสมาชิกให้สัตยาบันในอนุสัญญา (Standing, 2008, p. 379) ทั้งที่ปัญหานี้ได้ยกระดับเป็นวาระในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 107 ปี ค.ศ. 2018 โดยมีการอภิปรายถึงสองประเด็นสำคัญ ดังนี้ ประเด็นแรก คือ กระบวนการที่มีความเป็นธรรมของกระบวนการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และ

ประเด็นที่สอง คือ การสนับสนุนความเป็นธรรมของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งให้การรับรองต่อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะการส่งเสริมแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานให้มีความก้าวหน้าและจ้างงานอย่างเต็มที่ เพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจนและสอดคล้องกับความริเริ่มอนาคตของงาน (Future of Work Initiatives) (GB, 2015)

นอกจากนี้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ILO ก็ยังจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันกับ UNHCR เพื่อแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่ซีเรีย รวมถึง Guy Ryder เองก็ยังลงพื้นที่ด้วยตนเองเพื่อสำรวจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย จึงเป็นท่าทีแตกต่างจาก Juan Somavia ผู้อำนวยการใหญ่คนก่อนหน้าที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการยกระดับเป้าหมายของงานที่มีคุณค่าสู่เป้าหมายในระดับโลก เพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์การเงินโลก (Global Financial Crisis) ในปี ค.ศ. 2007-2008 (ILO, 2009) นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานยังเป็นปัญหานอกเหนือจากความริเริ่มอนาคตของงาน (Future of Work Initiative) ที่ Guy Ryder จะขับเคลื่อนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงานภายใต้กระบวนการนวัตกรรมใหม่ของระบบอุตสาหกรรม 4.0 ในปี ค.ศ. 2019 (ILO, 2013)

สำหรับกรณีของการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานพิจารณาได้ว่าเคยเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศหรือจัดเป็นการเมืองระดับสูง (High Politics) จึงต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างภาคีต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐชาติ มิเช่นนั้นอาจทำให้เกิดความล้มเหลวของโลกาภิวัตน์ (Global Governance) รวมไปถึงเสถียรภาพของ UN และประเทศมหาอำนาจที่ครองอำนาจในระเบียบโลก ตัวอย่างที่เห็นได้ คือ การก่อตั้ง ILO ในปี ค.ศ. 1919 เพื่อลดทอนอำนาจของขบวนการแรงงาน โดยให้มีตัวแสดงตามโครงสร้างไตรภาคี (Tripartite) ร่วมกันแก้ไขปัญหาในเวทีที่เป็นทางการของ ILO ภายใต้กระบวนการเจรจาต่อรองร่วมกัน (Collective Bargaining) จนทำให้ความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายทุนถูกทำให้คลายตัวลงและไม่เป็นภัยอันตรายต่อรัฐชาติในภาคพื้นยุโรปอีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2551). *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก*. เจนีวา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- Alcock A. E. (1971). *History of the International Labour Organisation*. London: Macmillan.
- Betts A. UNHCR, Autonomy, and Mandate Change. In Oestreich, JE. Editor. *International Organization as Self-Directed Actor*. Oxon: Routledge; 2012. p. 118–140.
- Charnovitz S. The International Labour Organization in its Second Century. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. 2000; 4(1): 147–184.
- Cholewinski R. International Labour Law and the Protection of Migrant Workers: Revitalizing the Agenda in the Era of Globalization. In Craig, JD, Lynk, M. editor. *Globalization and the Future of Labour Law*. New York: Cambridge University Press; 2006. p. 409–444.
- Elie J. The Historical Roots of Cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration. *Global Governance*. 2010; 16(3): 345–360.
- Freitas R. The Global Human Mobility Architecture. In Reinalda, B. editor. *Routledge Handbook of International Organization*. New York: Routledge. 2013. p. 473–485.
- General Assembly. (2016). *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Available from: <http://www.unhcr.org/57e4f6504.pdf> Accessed February 2, 2017
- Governing Body. (2015). *Agenda of the International Labour Conference (2017–2019)*. Available from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_348401.pdf Accessed August 1, 2017.
- Hein, J. Refugees. In Darity, Jr. WA. Editor. *International Encyclopedia of the Social Science*. New York: The Gale Group. 2008. p. 125–127.
- Helfer, L. R. Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO. *Vanderbilt Law Review*, 2006; 59(3): 649–726.

- ILO. (1949). *Migration for Employment Convention (Revised)* (No. 97). Available from:
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX>
PUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312242:NO Accessed
February 2, 2017.
- ILO. (1975). *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention* (No. 143).
Available from:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312288:NO Accessed February 2, 2017
- ILO. (1949). *Migration for Employment Recommendation (Revised)* (No. 86). Available
from: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424 Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1975). *Migrant Workers Recommendation* (No. 151). Available from:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312489:NO
Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1923). *Offical Bulletin: Volume 1 April 1919 –1920*. Available from:
<http://www.ilo.org/public/enlish/bureau/leg/download/partxiii-treaty.pdf>
Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1928a). *Migration Laws and Treaties: Emigration Laws and Regulations*. Available
from: from http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_03_engl_vol.1.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1928b). *Migration Laws and Treaties: Immigration Laws and Regulations*. Available
from: from http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_03_engl_vol.2.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1929). *Migration Laws and Treaties: International Treaties and Conventions*.
Available from: from http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_03_engl_vol.3.pdf Accessed February 2, 2017.

- ILO. (1951a). *Plan for Establishment of I.L.O. Migration Administration*. Available from: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1951/51B09_107_engl.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1951b). *Memorandum on I.L.O. Special Migration Programme*. Available from: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1951/51B09_45_engl.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Available from: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1976). *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Available from: http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1977/77B09_355_engl.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (1999). *Decent Work*. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> Accessed February 2, 2017.
- ILO. (2004a). *A Fair Globalization Creating Opportunities for All*. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf> Accessed February 2, 2017
- ILO. (2004b). *A Fair Globalization the Role of the ILO*. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/adhoc.pdf> Accessed February 2, 2017.
- ILO. (2004c). *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf> Accessed February 2, 2017.
- ILO. (2009). *Tackling the global jobs crisis: recovery through decent work policies*. Available from: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/09383\(2009-98\)28.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/09383(2009-98)28.pdf) Accessed June 1, 2017.
- ILO. (2010a). *Constitution of the International Labour Organization*. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf> Accessed February 2, 2017.

- ILO. (2010b). *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-Up*. Available from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467653.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (2013). *Towards the ILO centenary: realities, renewal and tripartite commitment*. Available from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_213836.pdf Accessed June 1, 2017.
- ILO. (2014). *Fair Migration: Setting an ILO Agenda*. Available from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_242879.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (2016). *The End to Poverty Initiative: The ILO and the 2030 Agenda*. Available from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_479681.pdf Accessed February 2, 2017.
- ILO. (2017). *Decent Work, The Key to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Available from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_436923.pdf.p.20. Accessed February 2, 2017.
- IOM. (2014). *Constitution and Basic Texts of the Governing Bodies*. Geneva: International Organization for Migration. Available from: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iomconstitution_en.pdf Accessed February 2, 2017
- International Training Centre of the ILO. (2014). *Guide to International Labour Standards*. Available from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_246944.pdf Accessed February 2, 2017
- Karatani R. How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins. *International Journal of Refugee Law*. 2005; 17(3): 517–541.
- Koser K. (2006). *International Migration: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

- Lahav G, Lavanex S. International Migration. In Carlsnaes, W, Risse, T, Simmons, BA. Editors, *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications Ltd; 2013. p. 746–774.
- Loescher G. A Universal Mandate to Protect: The Challenges of Refugee Protection. *Harvard International Review*. 2009; 31(3): 44–48.
- Maul D. Human Rights, Development and Decolonization: *The International Labour Organization, 1940–1970*. New York: Palgrave Macmillan; 2012.
- Morse DA. The World Employment Programme. *International Labour Review*. 1986; 97(6): 517–524.
- Morse DA. (1969). *The Origin and Evolution of the I.L.O. and its Role in the World Community*. New York: Cornell University.
- Newland K. (2005). *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions*. Available from: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf Accessed February 6, 2017
- Rivera PA. International Migration. In Vaidya, Ak. editor. *Globalization: Encyclopedia of Trade, Labor, and Politics*. Oxford: ABC-CLIO; 2006. p. 153–164.
- Rodgers J, Lee E, Swepston L, Van Daele J. (2009). *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919–2009*.
- Roy C, Kaye M. (2002). *The International Labour Organization: A Handbook for Minorities and Indigenous People, Minority Rights Group International and Anti-Slavery International*.
- Saenz R. Migration. In Darity, Jr WA. (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*. New York: The Gale Group; 2008. p. 156–159.
- Sinclair GT. *To Reform the World: International Organization and the Making of Modern States*. Oxford: Oxford University Press; 2017.
- Shelton D. Soft Law. In Armstrong D. editor. *Routledge Handbook of International Law*. Oxon: Routledge; 2009. p. 68–80.

Standing G. The ILO: An Agency for Globalization. *Development and Change*. 2008; 39(3): 355–384.

Taft DR. Immigration an International Problem. *Social Forces*. 1927; 6(2): 264–270.

The Preliminary Migration Conference. Migration and Economic Development. (Geneva, April–May 1950). *International Labour Review*. 1950; 62(2); 91–98.

United Nations. (2015). *Universal Declaration of Human Rights*. Available from: http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf Accessed February 5, 2017

Van Daele J. The International Labour Organization in Past and Present Research. *International Review of Social History*. 2008; 53(3): 485–511.

Van Daele J. *Writing ILO Histories: A state of the Art*. In Van Daele, J, Garcia, MR, Goethem, GV, Linden, MVD. Editors. *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century*. Bern: Peter Lang. 2010. p. 13–39