

فصلنامه راهبرد سیاسی
سال ششم، شماره ۱، پیاپی ۲۰، بهار ۱۴۰۱
صفحات: ۲۳-۳۷
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۱/۰۷؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۱/۰۳/۲۴
نوع مقاله: پژوهشی

حقوق کارگران مهاجر در اتحادیه اروپا و کنوانسیون ملل متحد درباره کارگران مهاجر

سید ابوذر فلسفی زاده حقیقی*

چکیده

کارگران مهاجر جایگاه نامشخصی را در نظام‌های حقوقی دولت-ملت‌ها اشغال کرده‌اند. حتی زمانی که این کارگران به طور قانونی مهاجرت می‌کنند، از حقوقی محدودتر از حقوق شهروندان برخوردار هستند. جستار حاضر با روش توصیفی تحلیلی به بررسی کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد کارگران مهاجر و رویکرد اتحادیه اروپا پرداخته است تا چگونگی تأثیر آنها را بر مرز بین نظام‌های حقوقی ملی در این رابطه را روشن سازد. مقاله توصیفی تحلیلی بوده و از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است. از جمله نتایج تحقیق اینکه کارگران مهاجر از برخی حقوق برخوردار هستند؛ کنوانسیون ملل متحد درباره حقوق کارگران مهاجر بیشتر ناظر بر حقوق بشر است تا حقوق شهروندی کارگران. حقوق سلبی با تمرکز بر محافظت از آسیب‌هایی مشخص. در عین حال حمایت نسبت به شهروندی رسمی در سطح بالاتری از حمایت از حقوق کارگر مهاجر قرار دارد.

کلید واژه‌ها

کارگران مهاجر، کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد کارگران مهاجر، اتحادیه اروپا، حقوق بشر.

* دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

abozar.falsafi@gmail.com

مقدمه

موضوع مهاجرت در حقوق ملی و حقوق فرا ملی همچنان یک موضوع پیچیده است که ایده‌های خاصی در مورد اینکه چه کسی در محدوده یک کشور قرار دارد و چه امری با شمول مهاجران در خطر است را به چالش می‌کشد. دولت‌ها اغلب به دنبال پذیرش کارگران مهاجر به عنوان منبع نیروی کار ارزان یا ماهر بوده‌اند و هستند، اما این کارگران مهاجر افرادی هستند که همراه با خود نیازهای انسانی و حقوق نیازمند حمایت را با خود به همراه دارند. در عین حال، کارگران به دنبال یافتن فرصت‌های بهتر برای خود و خانواده‌هایشان بوده‌اند تا در محلی که کار می‌کنند پیشرفت نمایند. از آنجایی که مهاجرت امری است مستلزم جابجایی افراد در آن سوی مرزها، نمی‌توان به این موضوع را صرفاً در راستای یک دولت واحد یا زمینه فردی خاصی بررسی کرد. مهاجرت کارگران شامل ترکیب پیچیده‌ای از شرایط اقتصادی، روابط بین‌المللی و سیاست‌های دولتی است که در سطوح مختلف جامعه رخ می‌دهد. این جابجایی افراد سؤالات مهمی را در مورد اینکه چگونه آن افراد در کشورهای مقصدشان به رسمیت شناخته می‌شوند و از چه حقوقی برخوردار هستند، پیش می‌کشد. مفاهیم سنتی حقوق بشر عموماً شهروندان را با دولت‌هایی مرتبط می‌کند که پس از مهاجرت مسئولیت تأمین حقوق را بر عهده داشتند. اما این رویکرد به سؤالاتی در مورد تعهداتی که دولت‌ها در قبال حقوق غیرشهروندان دارند یا اینکه آنها چه حقوقی باید داشته باشند پاسخی فراهم نمی‌کند. این موضوعات برخی از کشمکش‌هایی را که بین حقوق بشر نحیف و جهان‌شول از یکسو و حقوق شهروندی ستبر و انحصاری از دیگر سو وجود دارد، برجسته می‌کند. از آنجایی که کارگران مهاجر شهروندان کشور خود هستند نه کشور مقصد، این جستار تلاش کرده است تا وضعیت حقوقی این افراد را در کشور مقصد یا کشور میزبان ترسیم کند. بدیهی است که مهاجرت آنها به صورت قانونی یا غیرقانونی نقش مهمی در اعطای حقوق مذکور دارد. با این حال، همه این افراد در جایگاهی پایین‌تر از سطح «شهروند» و در عین حال در فضایی قرار دارند که هنوز از برخی حقوق برخوردارند. اینکه این حقوق چیستند و چگونه تعریف می‌شوند موضوع جستار حاضر است. در تلاش برای درک برخی از پویایی‌ها و فرآیندهای شکل‌دهنده حقوق شهروندی کارگران مهاجر، این جستار به بررسی دو کنوانسیون مهم بین‌المللی و منطقه‌ای می‌پردازد: کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد حقوق همه کارگران مهاجر و اعضای خانواده‌های آنها (کنوانسیون ملل متحد در مورد کارگران مهاجر) و اتحادیه اروپا. علت انتخاب این دو مورد رویکردهای متفاوتی است که به موضوع مهاجرت کارگری و حقوق شهروندی ارائه می‌کنند. کنوانسیون ملل متحد در مورد کارگران مهاجر تلاش می‌کند تا سیستم بین‌المللی حقوق بشر را به قلمرو کارگران مهاجر از طریق تضمین دسترسی به حقوق مربوط به دادرسی، دسترسی به برخی خدمات دولتی و محافظت از ایشان در برابر استثمار گسترش دهد. به این ترتیب، به مسائل مهاجرت نیروی کار از چارچوبی

حقوق بشری می‌پردازد و دولت‌ها را به عنوان بازیگر غالب در نظر می‌گیرد. اتحادیه اروپا نیز نشان‌دهنده سطحی از یکپارچگی و تحرک بین‌المللی است که در دنیای مدرن بی‌نظیر است. جابجایی افراد یکی از چهار آزادی اساسی اتحادیه اروپا به همراه جابجایی کالا، خدمات و سرمایه است. به این ترتیب، اتحادیه اروپا نماینده یک ساختار فراملی مهم است، البته ساختاری که متکی بر دولت-ملت‌هایی است که آن را تشکیل داده‌اند. جستار حاضر برای بررسی موضوع مذکور ابتدا ادبیات پژوهش را مورد بررسی قرار داده است. در قسمت بعدی کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد کارگران مهاجر مورد تدقیق قرار گرفته است تا رویکرد این کنوانسیون را نسبت به کارگران مهاجر روشن سازد. سپس رویکرد اتحادیه اروپا به کارگران مهاجر را مورد مذاقه قرار داده است و در نهایت به ارائه نتیجه و پیشنهاد پرداخته است.

مواد و روش‌ها

مقاله توصیفی تحلیلی بوده و از روش کتابخانه‌ای برای بررسی موضوع استفاده شده است.

پیشینه پژوهش

در حالی که اکثریت قابل توجهی از مردم جهان در کشور محل تولد خود زندگی و کار می‌کنند، اقلیت قابل توجهی نیز اینگونه نیستند. برآوردهای سازمان بین‌المللی مهاجرت (IOM) نشان می‌دهد که ۱۰۵ میلیون نفر در کشوری غیر از کشور محل تولد خود کار می‌کنند، ۴۴۰ میلیارد دلار (USD) دستمزد دریافت می‌کنند و ۳۵۰ میلیارد دلار (USD) وجه حواله می‌کنند. بر اساس الگوی سازمان بین‌المللی مهاجرت، مهاجرت نیروی کار بین‌المللی ناشی از عوامل «جذب‌کننده‌ای» مانند نیاز به نیروی کار در کشورهای صنعتی، عوامل رشد جمعیت و بیکاری، و پیوندهای فراملی بین کشورهای مختلف است. در حالی که این تبیین برخی از عوامل اساسی را برجسته می‌سازد، برای به ترسیم طیف کاملی از پیچیدگی ذاتی در فرآیند مهاجرت نیروی کار کافی نیست. اولاً در حالی که شرایط اقتصادی، هم‌کشش و هم‌فشار را امکان‌پذیر می‌سازد و در ایجاد انگیزه برای مهاجرت مهم است، سیاست‌های خاص دولت‌ها نیز بعضاً در راستای محدود کردن سیر این مهاجرت‌ها اعمال می‌شود (Aristide, 1999: 45). موانع سیاست ممکن است بر نوع مهاجرت نیز تأثیر بگذارد. برای مثال اگرچه مهاجرت قانونی نیروی کار به ایالات متحده بسیار دشوار است، این کشور در نحوه برخورد با کارگران غیرقانونی نسبتاً سهل‌گیر است.

عوامل اقتصادی دخیل در مهاجرت نیروی کار نیز می‌تواند پیچیده باشد. تحقیقات نشان داده است که عوامل کشش اقتصادی اغلب می‌توانند مهمتر از عوامل فشار باشند. مطالعات انجام شده در مورد مهاجرت بین ایالات متحده و مکزیک نشانگر این است که مهاجرت مکزیک‌ها به ایالات متحده اغلب بیشتر از مکزیک بر سلامت اقتصاد آمریکا تأثیر دارد (Macías & Gustavo, 2008: 435). علاوه بر این، مهاجرت نیروی کار به طور کلی بر حسب تصادف یا به لحاظ انگیزش متغیر نیست. مصاحبه‌های انجام شده با مهاجران مکزیک در ایالات متحده به عنوان بخشی از پروژه مهاجرت از مکزیک نشان می‌دهد که مهاجرت اقتصادی اغلب با هدف دستیابی به اهداف اقتصادی خاصی (خرید خانه، شروع تجارت، بورسیه تحصیلی و غیره) فراهم‌نمودن نوعی امنیت درآمد در غیاب برنامه‌های امنیت ملی اشتغال در مکزیک است (Massey Douglas, 2006: 352).

یکی دیگر از عوامل مؤثر بر مهاجرت افراد، ایجاد شبکه‌های فراملی است که با ارائه شبکه‌های حمایتی به کاهش هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی جابجایی کمک می‌کند. این شبکه‌های فراملی همچنین کانال‌هایی را برای اطلاعات فراهم می‌کنند و افراد را از شرایط و فرصت‌های مختلف آگاه می‌سازند (Massey Douglas et al., 1993: 431). شبکه‌های بین کشورها و جریان حواله‌جات نیز می‌تواند به نشانه‌ای از رونق مرتبط با مهاجرت کمک شایانی کند (Favell, 2008: 701).

مهاجرت نیروی کار را نیز نباید در ماهیت آن یکسان در نظر گرفت. افراد مختلف ممکن است در زمان‌های مختلف برای پیشبرد اهداف اقتصادی مختلفی مهاجرت کنند. به عنوان مثال، مطالعه‌ای که در هلند بر روی مهاجران اروپای مرکزی و شرقی انجام شده است، چهار دسته متفاوت از مهاجران کارگری را ترسیم کرد. مقوله‌های شناسایی شده عبارت بودند: از مهاجران «در گردش» که متمایل به کارگران فصلی با وابستگی ضعیف به کشور مقصد هستند؛ مهاجران «پایدار» با ارتباطات ضعیف با کشور خود و با کشور مقصد؛ مهاجران «دوتابعیتی» که ارتباط قوی با کشور خود و کشور مقصد داشتند و مهاجران «مقیم» که وابستگی ضعیفی به کشور مبدأ داشتند (Engbersenet al., 2013: 6). بنابراین، مهاجران کارگری نباید از نظر دلایل مهاجرت و یا وابستگی خاصشان به کشور مبدأ یا مقصدشان یکسان انگاشته شوند.

تحقیقات در مورد اثرات اقتصادی مهاجرت بسیار متفاوت بوده است. بخشی از محاسبات به سطح مهارت کارگران و نسبت آن با مالیات در مقابل مقدار مصرف‌شده در حوزه خدمات پرداخته‌اند. با این حال، محاسبات می‌تواند پیچیده‌تر باشد بر اساس فرضیاتی مبنی بر اینکه آیا مهاجران را اشغال‌کننده فضا در اقتصاد دانست که تعداد فرصت‌های معینی دارد یا اینکه آیا به گسترش اقتصاد کمک می‌کنند و فرصت‌های بیشتری را برای همه ایجاد می‌کنند. از آنجایی که کارگران مهاجر اغلب دستمزدهای پایین‌تری دارند، می‌توانند قیمت کالاها و

خدمات را نیز کاهش دهند و برای کسب‌وکارها و مصرف‌کنندگان منافع اقتصادی ایجاد کنند. به دلیل تعداد زیاد عوامل و پیچیدگی شرایط، «تئوری‌های اقتصادی به‌طور متفاوتی پیش‌بینی می‌کنند که مهاجرت ممکن است برای کارگران کشور پذیرنده مفید یا مضر باشد یا در واقع ممکن است تأثیری بر آن‌ها نداشته باشد» (Rachel & Hunt, 1999: 32).

علاوه بر این، در حالی که برخی از نظریه‌پردازان عوامل کشش اقتصادی را به عنوان ایجاد فرصت‌های اقتصادی برای مهاجران در کوتاه مدت می‌بینند، برخی دیگر معتقدند که در واقع اقتصاد کشورهای صنعتی به گونه‌ای ساختار یافته است که نیاز به حضور نیروی کار خارجی با دستمزد پایین دارد (Piore Michael, 1979: 128).

به عنوان مثال، تعدادی از کسب‌وکارها پس از اعمال قانونی محدودکننده در ایالت آلاباما که باعث شد بسیاری از مهاجران غیرقانونی ایالت را ترک کنند، مشکلاتی را در یافتن کارگر گزارش کردند (Boswell & Andrew, 2011: 241).

کارگران مهاجر در اقتصاد بسیاری از کشورهای جهان دارای اهمیت هستند. تأثیر دقیق آنها احتمالاً به مشخصات خاص مهاجران و همچنین نیازها و جمعیت‌شناسی جامعه پذیرنده بستگی دارد. برای کشورهای اروپایی با کاهش جمعیت، مهاجران کارگر ممکن است برای پرکردن شکاف‌های ایجاد شده توسط جمعیت رو به کاهش مهم باشند (Rainer, 2007: 22).

با این حال، آنچه قابل ذکر است این است که در حالی که مسائل اقتصادی در جابجایی مهاجران کارگری، نگرش نسبت به مهاجران در کشورهای میزبان و شکل‌گیری سیاست مهاجرت نقش دارند، این تأثیرات به اندازه‌ای ظریف هستند که نایستی منجر به تعمیم‌های کلی شود. علاوه بر این، در حالی که دولت‌ها عموماً انتخاب می‌کنند که کدام مهاجر کارگری را بپذیرند یا نپذیرند، حق‌ها نباید در ارتباط با بهره‌وری اقتصادی افراد باشد.

کنوانسیون ملل متحد درباره کارگران مهاجر

کنوانسیون مذکور حق‌های خاصی را برای همه کارگران مهاجر بدون توجه به وضعیت مهاجرت آنها فراهم می‌کند در حالی که برخی حقوق دیگر برای مهاجرت‌های قانونی در نظر گرفته شده است. از جمله قابل توجه‌ترین حق‌ها می‌توان به حق خروج از کشور، حق درمان اضطراری پزشکی برای همه مهاجران (و درمان منظم پزشکی برای مهاجران قانونی)، حق شرکت در اتحادیه‌های کارگری، و حق رسیدگی عادلانه و برابری در مقابل قانون اشاره کرد. برای کارگران مهاجر قانونی حق‌های بیشتری شامل حق مهاجرت خانواده، مشارکت

سیاسی و دسترسی منظم به مراقبت‌های پزشکی در نظر گرفته شده است (Paul de et al., 2009: 36). این کنوانسیون از نظر رویکرد خود برای حمایت از حقوق کارگران مهاجر در مواردی بسیار گسترده است. برای مثال مهم‌ترین و شاید بحث‌برانگیزترین مورد عبارت است از اینکه کنوانسیون حقوق خاصی را برای مهاجران غیرقانونی یا ثبت‌نشده مجاز می‌داند، اگرچه دولت‌ها هنوز این اختیار را دارند که سیاست‌های مهاجرتی خود را کنترل کنند (Bosniak, 1991: 41). با این حال، در نظر گرفتن این حقوق برای مهاجران غیرقانونی نیز به عنوان یکی از دلایل اصلی عدم موفقیت کنوانسیون در میان کشورهایی که عمدتاً مهاجرپذیرند، ذکر شده است (Srdjan, 2007: 403).

تجزیه و تحلیل هزینه-فایده از سوی کشورهای پذیرنده نشان داده است که کنوانسیون ارزش تصویب ندارد (Ruhs, 2012: 1277). سایر محققان نیز این کنوانسیون را ناتوان در رسیدگی واقعی به نیازهای کارگران مهاجر می‌دانند (Bosniak, 1991: 41).

علاوه بر این، دلیل دیگری که برای شکست کنوانسیون ذکر شده است، تصورات نادرست در مورد معنی و محتوای دقیق کنوانسیون است، به طوری که دولت‌ها گمان می‌کردند که این کنوانسیون بیش از آنچه که واقعاً به آن نیاز است، بسط یافته است (Srdjan, 2007: 403).

با توجه به تعداد نسبتاً معدودی از کشورهایی که کنوانسیون را تصویب کرده‌اند و عدم وجود کشورهای ثروتمند و پذیرنده مهاجر از فهرست کشورهایی که این کنوانسیون را تصویب کرده‌اند، تحقیقات اندکی در مورد کنوانسیون انجام صورت گرفته است. با این حال، فقدان تصویب آن نباید موجب شود که به کلی آن را کنار گذاشت. این کنوانسیون یکی از گسترده‌ترین موافقتنامه‌های بین‌المللی غیرمنطقه‌ای درباره حقوق کارگران مهاجران است.

آنچه در مورد این کنوانسیون قابل توجه است تمرکز آن بر دولت به عنوان بازیگر اصلی و تمرکز آن بر حق‌های مهاجران است نه حق مهاجرت. بنابراین، این کنوانسیون با طرح بسیج نیروی کار اتحادیه اروپا بسیار متفاوت است، زیرا اتحادیه اروپا هم یک نهاد فراملی است و هم حق جابه‌جایی در داخل مرزهای خود را فراهم می‌کند. کنوانسیون با حفظ تمرکز خود بر حق‌ها در چارچوب دولت، از الگوی تعیین شده توسط سایر کنوانسیون‌ها در نظام سازمان ملل متحد پیروی می‌کند. با این حال، تمایز این کنوانسیون این است که در اینجا دولت وظیفه حمایت از حقوق افرادی می‌شود که شهروند نیستند و حتی ممکن است مهاجران غیرقانونی یا «ناخواسته» باشند.

این که این کنوانسیون دولت‌ها را در قبال افرادی که شهروند آنها نیستند مسئول می‌کند، به نظر می‌رسد که پیامدهای عمیقی برای مفاهیم شهروندی با قرار دادن حق بر کار و نه حق بر ولادت به عنوان

پایه و مبنای حق‌ها داشته باشد. کشورهای ثروتمندی که این کنوانسیون را امضاء نکرده‌اند با تصور اینکه این کنوانسیون ابزاری برای کشورهای مهاجرفرست برای محافظت از شهروندان خود در خارج از کشور است و نگرانی عمیق در مورد حقوق مهاجران یا وضعیت اسفناک کارگران مهاجر را در اصل مد نظر قرار نمی‌دهد، مورد اعتراض قرار گرفته است. برخی محققین معتقدند «هدف در مکزیک، حقوق مهاجران مکزیک در ایالات متحده بود و نه حقوق مهاجرانی که در مکزیک هستند یا از قلمرو ما عبور کردند تا به شمال بروند» (Fabienne, 2002: 267).

در واقع کنوانسیون کارگران مهاجر بیان مفاهیم جهانی حقوق نیست، بلکه راهی برای دولت‌ها برای ارائه منافع مادی به شهروندان خود در خارج از کشور است. به نظر می‌رسد که تأثیرات کنوانسیون به دلیل تعداد نسبتاً کم مهاجران مشمول، تمرکز منحصر به فرد بر دولت‌هایی است که تمایل به نادیده گرفتن پویایی‌های منطقه‌ای و نیروهای اقتصادی دارند و تمرکز بر حقوق منفی محدود شده است.

اگر کنوانسیون عمدتاً راهی برای پیشبرد منافع دولتی خاص بود، باید انتظار داشت که اجرای آن همراه با نرخ مهاجرت متفاوت باشد. کشورهایی که به این کنوانسیون ملحق می‌شوند و تعداد مهاجران زیادی در داخل مرزهای خود دارند، تلاش می‌کنند تا حد ممکن کنوانسیون کمتر مد نظر قرار دهند. با این حال، به نظر می‌رسد هیچ یک از این مواضع درست نباشد. آنچه از توصیه‌های کمیته کارگران مهاجر برمی‌آید، تمرکز بر مسائل حفاظت از آسیب و حقوق اولیه مهاجران است، بدون توجه به مسائل مربوط به شمول یا مشارکت در جامعه کشور میزبان یا ارائه مزایای اجتماعی. به طور مشابه، از آنجایی که نظام سازمان ملل بر فرض تقدم دولت استوار است، گزارش‌های کمیته مذکور عموماً زمینه منطقه‌ای یا عوامل خارجی را در نظر نمی‌گیرند. در حالی که تقریباً هر گزارش دولتی حاوی بیانیه‌ای است، مانند مورد گزارش اکوادور که «کمیته خاطر نشان می‌کند که برخی از کشورهایی که کارگران مهاجر اکوادوری در آنها شاغل هستند، هنوز طرف کنوانسیون نیستند که ممکن است مانعی برای برخورداری کارگران مهاجر از حقوق خود بر اساس کنوانسیون باشد»، به طور کلی هیچ بحث دیگری در مورد پویایی منطقه‌ای یا همکاری بین‌المللی ضروری صورت نمی‌گیرد. کمیته توصیه می‌کند که مصر با کشورهای خلیج فارس همکاری کند تا به سیستم کفاله پایان دهد که به موجب آن کارگران مهاجر در موقعیتی که به یک کارفرمای خاص مرتبط می‌شوند منجر به سوء استفاده از کارگر می‌شود. توصیه مشابهی برای سربلانکا برای تقویت قراردادهای دوجانبه خود با کشورهایی که بسیاری از کارگران مهاجر خود را به آنجا می‌فرستد، به ویژه برای اطمینان از محافظت در برابر سوء استفاده و استثمار ارائه شده است.

نظام کفاله یا سیستم الکفاله، «نظام حمایت» نظامی است که برای نظارت بر کارگران مهاجر استفاده می‌شود که عمدتاً در بخش‌های ساختمانی و خانگی در کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و چند کشور همسایه، یعنی بحرین، کویت، لبنان، قطر، عمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی کار می‌کنند. این نظام از همه کارگران مهاجر می‌خواهد که یک حامی داخلی داشته باشند، معمولاً کارفرمای آنها، که مسئول ویزا و وضعیت قانونی آنها است. این عمل توسط سازمان‌های حقوق بشری به دلیل ایجاد فرصت‌های آسان برای استثمار کارگران مورد انتقاد قرار گرفته است، زیرا بسیاری از کارفرمایان با برداشتن گذرنامه و سوء استفاده از کارگران خود با احتمال عواقب قانونی اندکی مواجه می‌شوند. بعید است تا زمانی که این نظام اصلاح شود، وضعیت کارگران مهاجر بهبود یابد، به موجب آن کارگران در اختیار کارفرمایانی هستند که از ویزای آنها حمایت مالی کرده‌اند.

بر اساس مشاهدات نهایی کمیته کارگران مهاجر، به نظر می‌رسد تمرکز عمده این کنوانسیون بر حقوق مدنی باشد. تقریباً هیچ تمرکزی بر مفاهیم شهروندی چندفرهنگی یا شهروندی فراملی در کنوانسیون مذکور وجود ندارد. با این حال، آنچه واضح است این است که نهاد نظارتی اصلی کنوانسیون تمرکز نهادی را بر حقوق شهروندی یا مهاجران و به ویژه حمایت از آنها در برابر آسیب مستقیم برگزیده است. این تمرکز بر مجموعه مضیقی از حق‌ها نشانگر این است که کمیته به جای مفاهیم غامض‌تر حقوق بشر، به دنبال دیدگاهی درباره حق‌ها ذیل کنوانسیون است که به حوزه حقوق بشر تعلق دارد. گزارش‌های کمیته حاکی از نگرانی اساسی در مورد حقوق مهاجران غیرقانونی است. به طور کلی، اکثریت گزارش‌ها به حقوقی اختصاص داشت که همه مهاجران بدون در نظر گرفتن وضعیت آنها دارا بودند و بخش کوچکتری از حق‌ها نیز به افرادی که در وضعیت عادی یا گروه‌های خاصی از مهاجران بودند اختصاص داشت. بنابراین، به نظر می‌رسد یکی از جنبه‌های مهم کنوانسیون اهمیتی است که برای حمایت از حقوق مهاجران صرف نظر از وضعیت آنها قائل شده است.

حقوق کارگران مهاجر در اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا بیشتر از هر سازمان منطقه‌ای دیگر در جهان، سیاستی را دنبال کرده است که به طور کلی امکان جابجایی نیروی کار را برای شهروندان اتحادیه اروپا به سایر کشورهای آن اتحادیه فراهم می‌کند. در کنار جابجایی آزاد کالا، سرمایه و خدمات، جابجایی مردم رکن چهارم از «چهار آزادی» اساسی اتحادیه اروپا است. توافقنامه عمومی که امکان جابجایی نیروی کار را فراهم می‌کند، با تشکیل اتحادیه اروپا در دهه ۱۹۵۰ مورد تصویب قرار گرفت، اگرچه اخیراً در دستورالعمل شماره EC/۳۸/۲۰۰۴ از سال ۲۰۰۴ تعیین تکلیف شده است (Boswell & Andrew, 2011: 241). با این حال، در حالی که شهروندان اتحادیه اروپا به طور

کلی حق جابجایی دارند، مشروط به محدودیت‌های خاصی، حق جابجایی عموماً مستلزم این است که فرد شاغل باشد، بودجه کافی برای تأمین هزینه زندگی خود داشته باشد، درس بخواند یا عضو خانواده فردی باشد که در این کشور اقامت دارد (Boswell & Andrew, 2011: 241). با این حال، سطح بی‌سابقه جابه‌جایی و مهاجرت اخیر، پرسش‌هایی را درباره اینکه کدام نوع «شهروندی» در ایجاد مفهوم شهروندی اتحادیه اروپا دخیل است، ایجاد کرده است. به طور خاص، سؤالاتی در مورد اینکه چگونه اتباعی که تابعیت اتحادیه اروپا را ندارند از حقوق شهروندی برخوردار می‌شوند یا از آن حقوق محروم می‌شوند باقی می‌ماند.

در حالی که اغلب این امر به عنوان یک اصل تلقی می‌شود که اتحادیه اروپا نهادی است که به طور فزاینده‌ای حاکمیت دولت‌ها را از طریق واگذاری اختیارات مختلف‌شان به این اتحادیه کاهش داده است، لزوماً همیشه صادق نیست. حتی مسائل مهاجرت که به نظر می‌رسد بیشترین امکان را برای از بین بردن قدرت تمایز دولت-ملت دارد، همیشه از این امکان برخوردار نبوده است. برخی در مورد روند منتهی به توافق در مورد جابه‌جایی نیروی کار خاطر نشان کرده‌اند که سیر واقعی یکپارچگی اروپا، در این مورد، از زوال تاریخی غیرقابل اجتناب دولت-ملت ناشی نمی‌شود؛ بلکه برعکس به نظر می‌رسد که امر ذکور ناشی از تجسم هماهنگی بین‌المللی مورد مذاکره و بسط سازوکارهای داخلی موزی است که هدف همه آنها تحکیم اقتصادی و سیاسی دولت-ملت بوده است (Romero, 1993: 17).

بنابراین، حتی از آنجایی که بسیاری از دولت‌ها ممکن است برخی از حوزه‌های ملی را کنترل کنند، باید در نظر داشت که چنین اقداماتی در چارچوب تصمیم‌گیری دولت در رابطه با رفاه کلی و منافع شخصی افراد صورت گرفته است. مهاجرت و جابه‌جایی در داخل اتحادیه اروپا با تلاش دولت‌ها برای اعمال موانع و محدودیت‌هایی با هدف تقویت خود مشخص شده است. با این حال، به طور متناقضی، این تلاش‌ها اغلب به دلیل نیروهای اقتصادی زیربنایی و اثرات فرسایشی آن‌ها بر دولت رفاه و شهروندی رفاهی، تأثیر معکوس داشته است.

اولاً کشورهای ثروتمندتر در اتحادیه اروپا به دنبال این بوده‌اند که از نظام‌های رفاهی خود در برابر گردشگری سودآور محافظت کنند زیرا کشورهای کمتر ثروتمندی عضو اتحادیه اروپا شده‌اند. یکی از نگرانی‌های ویژه الحاق A8، گروهی از کشورهای اروپای مرکزی و شرقی، بود که در سال ۲۰۰۴ به اتحادیه ملحق شدند. طبق شرایط پذیرش آن کشورها، دولت‌هایی که قبلاً در آن زمان عضو اتحادیه اروپا بودند مجاز بودند تا در برابر مهاجرت داخلی اتباع کشورهای A8 برای مدت حداکثر هفت سال مانع ایجاد کنند. دوره هفت ساله به ترتیب ۲ + ۵ + ۲ تبدیل شد که به موجب آن کشورها می‌توانستند یک دوره اولیه ارزیابی را اجرا کرده و سپس محدودیت‌ها را در صورت لزوم تمدید کنند (Kvist, 2004: 301).

کشورهای A8 که با نام EU8 نیز شناخته می‌شوند، هشت کشور از ۱۰ کشوری هستند که در طول گسترش اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۴ به آن پیوستند. آنها جدا از دو کشور دیگر که در سال ۲۰۰۴ به اتحادیه ملحق شدند، یعنی قبرس و مالت، گروه‌بندی می‌شوند. به دلیل سابقه نسبتاً مشابه در بلوک شرقی سابق، سطح درآمد سرانه، سطح شاخص توسعه انسانی، و مهمتر از همه موقعیت جغرافیایی در سرزمین اصلی اروپا، که در آن دو کشور دیگر از دسته ۲۰۰۴ فوق‌الذکر از جزایر مدیترانه هستند. این کشورها عبارتند از: جمهوری چک، استونی، مجارستان، لتونی، لیتوانی، لهستان، اسلواکی، اسلوانی.

به نظر می‌رسد که دو موضوع اصلی دولت‌ها را در اقدامات خود در ارتباط با جابجایی اتباع کشورهای A8 ناگزیر می‌سازد. اولین مورد نگرانی در مورد هجوم سیل بازار کار با نیروی کار کم‌هزینه بود. به عنوان مثال، در این مدت تصویر «لوله‌کش لهستانی» به عنوان نمادی از هجوم جدید مهاجران اروپای مرکزی و شرقی که به سمت کشورهای ثروتمندتر حرکت می‌کردند، دست به دست می‌گشت. آلمان و اتریش به ویژه در تلاش برای محدود کردن جابجایی کارگران به کشورهای خود بسیار تلاش می‌کردند و در ورطه سخت‌ترین مجموعه از الزامات قرار گرفتند؛ به عنوان مثال، اتریش اجازه نمی‌داد بیش از ۸ درصد نیروی کار در داخل خاک خود را اتباع بیگانه تشکیل دهند (Kvist, 2004: 301).

آنچه به ویژه در مورد این سیاست‌ها قابل توجه بود نه فقط وجود آنها بلکه تمایل کشورها به این امر بود که نمی‌خواستند تأثیرات تمرکز بر جابه‌جایی نیروی کار بر آنها مستولی شود و بنابراین موانعی ایجاد کردند؛ سایر کشورها نیز احساس کردند که مجبور هستند محدودیت‌های خود را افزایش دهند. بنابراین، حتی کشورهای مانند بریتانیا که در ابتدا سیاست نسبتاً بازی داشتند، پس از اتخاذ خط‌مشی‌های مشابه در کشورهای دیگر، شرایطی را برای مهاجرت ایجاد کردند (Kvist, 2004: 301) لذا خط‌مشی‌های دولتهای اتحادیه به وضوح از نیازها یا وضعیت بازار کار ناشی نمی‌شود، بلکه از رویکرد همسایگان نیز تبعیت می‌کند.

جنبه دوم این محدودیت‌ها بررسی مزایای رفاهی-اجتماعی و نگرانی فزاینده در مورد «گردشگری سودمند» بود زیرا کشورهای عضو اتحادیه اروپا نگران این امر بودند که افراد عمدتاً برای دسترسی به مزایای موجود در اتحادیه و نه برای کار به آنجا مهاجرت کنند یا حتی بیشتر از این، فرد فقط به اندازه‌ای کار می‌کند تا در سیستم رفاه اجتماعی گنجانده شود (Kvist, 2004: 301) از آنجایی که قوانین و آراء دیوان اروپایی بر اصل برابری تأکید می‌کند، تلاش‌ها برای محدود کردن دسترسی به مزایای رفاهی-اجتماعی برای تازه واردان، عموماً تأثیری بر کاهش دسترسی شهروندان به همان مزایا داشت. بنابراین، تمرکز بر محافظت از مزایای دولت رفاه در برابر تازه واردان به طور همزمان فرآیندی را ایجاد کرد که بنابر آن میان دولت رفاهی به طور فزاینده‌ای با شهروندان اصلی خود جدایی حاصل شد (Schierup et al., 2006: 87).

این ایده که مزایای رفاهی-اجتماعی ممکن است عاملی در تعیین الگوهای مهاجرت باشد تعجب آور نیست و در واقع، تحقیقات اخیر نشان داده است که نحوه توزیع مزایا در سطوح مهاجرت نقش دارد. با این حال، این تأثیر همچنین محرک جابه‌جایی بسیار کمتری نسبت به قدرت بازار کار و در دسترس بودن فرصت‌های شغلی است (De Giorgi and Pellizzari, 2009: 353) جدای از جابه‌جایی در اروپا، این موضوع نیز اهمیت دارد که ورود غیراروپایی‌ها چگونه بایستی مدیریت شود. دولت‌ها در عوض تعیین دولت-ملت به‌عنوان مرز کنترل، اکنون بخشی از «قلعه اروپا» هستند؛ نامی که حاکی از امنیتی است که دولت‌های اروپایی عموماً مایل به پذیرش آن بوده‌اند (Favell & Hansen, 2002: 581). با این حال ایده قلعه اروپا دو تأثیر مهم دارد. یکی این است که تأکید بر قلعه به این معنی است که اتحادیه اروپا به طور مؤثری با فشارهای اقتصادی برای مهاجرت نیروی کار مقابله نکرده است. دوم این که تمرکز بر قلعه به تقویت برخی از گرایش‌های بیگانه‌هراسی و طرد دیگری یاری رسانده و خطوط تفکیک بین افراد مشمول و طردشده در جامعه را تقویت کرده است.

محدود کردن اشکال مختلف توانایی‌های مهاجرت شغلی برای مهاجران غیر تابع اتحادیه اروپا به این معنی است که یکی از تنها گزینه‌های باقی مانده درخواست پناهندگی است. حتی با شروع ابتدای دهه ۱۹۹۰، برخی خاطرنشان کردند که «توقف استخدام موقت نیروی کار و فرسودگی تدریجی مهاجرت ثانویه برای اتحاد مجدد خانواده، به این معنی است که پناهندگی تنها راه قانونی باقی مانده برای ورود به اروپای غربی است» (Freeman Gary, 1992: 1144) مهاجرت شغلی به طور کلی تنها برای کارگران ماهر مجاز است و حتی در برخی شرایط محدودتر می‌شود، زیرا کشورهایمانند بریتانیا اکثر طرق مهاجرت از طریق مهارت را قطع کرده‌اند، به جز مناطقی با کمبود مهارت معینی مواجه هستند.

در این زمینه نیاز فزاینده به کارگران، سیاست اتحادیه اروپا در ارتباط با یکپارچگی و وحدت از طریق مشارکت نیروی کار تغییر کرده است. بنابراین، تلاش‌ها برای ایجاد یک مدل اجتماعی اروپایی «به‌طور یک‌سویه با برنامه‌ای برای رشد اقتصادی و توسعه سرمایه انسانی و بیگانگی از پیش‌فرض حقوق اجتماعی شهروندی مرتبط شد» (Schierup et al., 2006: 87) اتحادیه اروپا عمدتاً بر اساس کاهش موانع بین کشورها به جای ایجاد پیوندهای ایجابی میان آنها درگیر یکپارچگی سلبی شده است. این یکپارچگی منفی به شدت با تأسیس اتحادیه اروپا و تأکید آن بر کاهش تعرفه‌ها و موانع تجاری مرتبط است. این تمرکز بر حذف موانع به جای ترویج یکپارچگی به این معنی است که در حالی که اتحادیه اروپا برای رفع موانع اقتصادی تلاش می‌کند، موانع اجتماعی در سطح کشورهای عضو تقویت می‌شوند (Schierup et al., 2006: 87) به طور کلی، تلاش‌های جامع‌تر برای ادغام در اتحادیه اروپا مستلزم ارزیابی انتقادی‌تر آنچه برای ایجاد شهروندی «اروپایی» که مرزهای ملی را پشت سر می‌گذرد، ضروری است. به ویژه، اتحادیه اروپا باید با نحوه گنجاندن

حقوق اجتماعی و اقتصادی در مفاهیم گسترده‌تر شهروندی دست و پنجه نرم کند. در نهایت، بحث در مورد اینکه چه کسی بایستی پذیرفته شود و نقش هر دو کشور مبدأ و مقصد و به طور بالقوه اتحادیه اروپا به عنوان یک کل در شکل‌گیری سیاست مهاجرت شغلی نامشخص باقی می‌ماند.

نتیجه‌گیری

کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد کارگران مهاجر، با تمرکز کامل بر گفتمان حقوق بشر، تا حد زیادی دغدغه مرزهای محصور اجتماعی را ندارد. کنوانسیون مذکور در عین حالی که عموماً تداوم مهاجرت‌های غیرقانونی را تشویق نمی‌کند تا زمانی که برخی از حقوق اولیه مهاجران محافظت می‌شود، عمدتاً به تصمیمات دولت‌ها در مورد نوع یا تعداد مهاجرانی که یک کشور برای پذیرش انتخاب می‌کند بی‌توجه است. علاوه بر این، کمیته کارگران مهاجر به جای حقوق اجتماعی یا سیاسی مهاجران کارگری، بر تأمین حق‌های منفی و حمایت از مهاجران در برابر آسیب تمرکز کرده است. اتحادیه اروپا از طریق ایجاد شهروندی منطقه‌ای در کنار شهروندی ملی یک فرد، بیشترین تلاش را در بازتعریف مرزهای شمول و طرد انجام داده است. با این حال، این شهروندی منطقه‌ای همچنان گرفتار دو موضوع مهم و حل نشده است. اولین مورد این است که اگرچه اتحادیه اروپا تا حد زیادی موانع داخلی مهاجرت نیروی کار را از بین برده است، اما مرزهای خارجی آن به طور کلی کاملاً سخت‌گیرانه باقی می‌مانند و سیاست مهاجرت نیروی کار همگام با واقعیت وضعیت اقتصادی نیست زیرا پناهندگی به مفردی واقعی برای مهاجرت شغلی تبدیل شده است. بنابراین، در حالی که عضویت‌پذیری در داخل گسترش یافته است، مرزهای آن به طور مشابه نسبت به جهان خارج غیرقابل نفوذ باقی مانده است. ثانیاً، تمرکز بر یکپارچگی منفی در اتحادیه اروپا به طور کلی به این معنی است که مفاهیم نوظهور شهروندی اتحادیه اروپا به معنای دسترسی به برخی حقوق سیاسی و مدنی است در حالی که هنوز نشان‌دهنده نگرانی در مورد ارائه مزایای اجتماعی است و تعیین اینکه چه کسی در نظام‌های رفاه اجتماعی گنجانده شده است. بنابراین، به نظر می‌رسد دو مسأله مشترک در میان است. اولاً، کشورها در همه زمینه‌ها در بسط حق‌های «منفی» برای مهاجران کارگر راحت‌تر بوده‌اند و تمایلی به گسترش مزایای سیاسی یا اجتماعی نداشته‌اند. بنابراین، حتی از آنجایی که به نظر می‌رسد نگرانی‌های عمومی در مورد محافظت از مهاجران کارگری در برابر آسیب یا رفتار ناعادلانه در همه زمینه‌ها وجود دارد، دسترسی به مزایای رفاه اجتماعی بسیار محدود است. ثانیاً، نگرانی در مورد چگونگی ترسیم مرزهای شمول و یکپارچگی وجود دارد. به دلیل تمرکز بر گفتمان حق‌ها و به دلیل اینکه اکثر کشورهای عضو، الحاق تعداد زیادی مهاجر را نمی‌پذیرند، این موضوع در کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد کارگران مهاجر کمتر برجسته شده است. با این حال، هم ایالات متحده و هم اتحادیه اروپا

در مورد چگونگی ترسیم این مرزها تردید دارند. در ایالات متحده، ناکامی طولانی مدت در داشتن یک سیاست مهاجرتی که بازتاباننده واقعیت‌های واقعی مردم باشد یا تمرکز بر اعطای عفو به مهاجران غیرقانونی تنها تا حدی که بتوان مرز را کنترل کرد، نشان‌دهنده نگرانی عمیق در مورد چگونگی تعریف اینکه چه کسی یا کسانی را باید اجازه ورود در شمول یکپارچگی داد می‌شود. به طور مشابهی در اتحادیه اروپا، محدودیت‌ها هم در مورد مهاجرت شغلی اتباع کشورهای ثالث و هم برای اتباع کشورهای EU8 نشان‌دهنده نگرانی‌ها در مورد تعیین مرزهای بسته اجتماعی است. یکی از مسائلی که حل نشده باقی می‌ماند، تنش بین حقوق شهروندی و حقوق بشر است. تلاش‌های جامعه بین‌المللی برای رسیدگی به حقوق مهاجران کارگری تاکنون موفقیت‌آمیز نبوده است. تعداد محدود تصویب نامه‌ها و کم توجهی به حقوق سیاسی و اقتصادی به این معناست که کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد کارگران مهاجر به اندازه کافی قوی نیست تا از حقوق مهاجران کارگری به شکلی اساسی حمایت کند. در حالی که بعید به نظر می‌رسد به زودی سازوکاری قوی و بین‌المللی برای رسیدگی به حقوق مهاجران کارگری پدیدار شود، می‌توان پیشنهادهای اندک ارائه داد. اولاً دولت‌ها باید تلاش کنند تا اطمینان حاصل شود که سیاست مهاجرت شغلی آن‌ها با واقعیت اقتصادی کشورهايشان مطابقت دارد. حضور میلیون‌ها کارگر غیرقانونی در ایالات متحده یا استفاده از سیستم پناهندگی در اروپا به‌عنوان شکل پیش‌فرض مهاجرت نیروی کار، هر دو نشان‌دهنده این است که سیاست‌های مهاجرت شغلی نتوانسته است با نیازهای اقتصادی همگام شود. حصول اطمینان از اینکه مهاجران کارگری قادر به جابجایی منظم هستند، نه تنها به دولت‌ها فرصت کنترل بیشتر بر اینکه چه کسی، چه زمانی و چگونه جابه‌جا می‌شود می‌دهد، بلکه حمایت بیشتری از حقوق مهاجران را نیز فراهم می‌کند. ثانیاً، اعطای حقوق سیاسی رسمی به مهاجران کارگری، حداقل در سطح محلی، باید به طور گسترده‌تری مورد توجه قرار گیرد. چنین حقیقی تضمین‌کننده محافظت در برابر سوء استفاده نیست، اما حداقل یک سطح پایه از مشارکت سیاسی و سازوکاری را ایجاد می‌کند که به وسیله آن می‌توان نیازهای مهاجران را در ساختارهای سیاسی محل زندگی آنها بازنمایی کرد. این توصیه‌ها به طور کامل به سمت تضمین حمایت از حقوق مهاجران کارگر پیش نمی‌رود. با این حال گام‌های اولیه مهمی هستند و می‌توانند برای اطمینان از اینکه جوامع حداقل مجموعه‌ای از حق‌ها را برای همه کسانی که در درون مرزهای دولت-کشور کار می‌کنند به رسمیت می‌شناسند، بسیار مهم هستند.

ملاحظات اخلاقی

در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

فهرست منابع

الف) منابع انگلیسی

- Aristide Z. (1999). **Matters of State: Theorizing Immigration Policy**. In the **Handbook of International Migration: The American Experience**, edited by Charles Hirschman, Josh DeWind, and Philip Kasinitz. Russell Sage Foundation.
- Macías F. & Gustavo A. (2008). **NAFTA's Unfulfilled Immigration Expectations**. *Peace Review*, 20(4): 435-441.
- Massey Douglas S. (2006). **Seeing Mexican Immigration Clearly**. CATO Unbound.
- Massey Douglas S. & Arango J. & Hugo G. & Kouaouci A. & Pellegrino A. & Edward Taylor J. (1993). **Theories of International Migration: A Review and Appraisal**. *Population and Development Review*, 19 (3): 431-466.
- Favell A. (2008). **The New Face of East-West Migration in Europe**. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(5): 701-716.
- Engbersen G. & Arjen L. & Grabowska-Lusinska I. & Snel E. & Burgers J. (2013). **On the Differential Attachments of Migrants from Central and Eastern Europe: A Typology of Labour Migration**. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-23.
- Rachel F. & Hunt J. (1999). **Immigration and the Receiving Economy**. In the *Handbook of International Migration: The American Experience*, edited by Charles Hirschman, Josh DeWind, and Philip Kasinitz. Russell Sage Foundation.
- Piore Michael J. (1979). **Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boswell C. & Andrew G. (2011). **Migration and Mobility in the European Union**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rainer M. (2007). **Aging and Demographic Change in European Societies: Main Trends and Alternative Policy Options**. Social Protection, the World Bank (703). SP Discussion Paper.
- Paul de G. & Cholewinski R. & Pécoud A. (2009). **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bosniak L. (1991). **Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention**. *International Migration Review*, 25(4): 737-770.

- Srdjan V. (2007). **Democracies and International Human Rights: Why Is There No Place for Migrant Workers?**, *The International Journal of Human Rights*, 11(4): 403-428.
- Ruhs M. (2012). **The Human Rights of Migrant Workers Why Do So Few Countries Care?**, *American Behavioral Scientist*, 56(9): 1277-1293.
- Fabienne V. (2002). **La Convención Para La Protección de Todos Los Trabajadores Migrantes y Sus Familiares: Posibilidades y Límites En Su Aplicación**. In *Primer Curso de Capacitación Para Organizaciones de La Sociedad Civil Sobre Protección de Poblaciones Migrantes*, 267-77.
- Romero F. (1993). **Migration as an Issue in European Interdependence and Integration: The Case of Italy**. In *the Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945 - 1992*, edited by Alan S. Milward. Routledge.
- Kvist J. (2004). **Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy**. *Journal of European Social Policy*, 14(3): 301-318.
- Schierup SU. & Hansen P. & Castles S. (2006). **Migration, Citizenship, and the European Welfare State**. Oxford University Press.
- De Giorgi G. & Pellizzari M. (2009). **Welfare Migration in Europe**. *Labour Economics*, 16(4): 353-363.
- Favell A. & Hansen R. (2002). **Markets against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe**. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(4): 581-601.
- Freeman Gary P. (1992). **Migration Policy and Politics in the Receiving States**. *International Migration Review*, 26(4): 1144-1167.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی