

نسرین مصفا^۱

نگرشی به کنوانسیون بین‌المللی حقوق همه کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان^۲

چکیده

حدود ۱۹۰ میلیون نفر مهاجر در سرتاسر دنیا شامل کارگران، پناهندگان، پناهجویان و مهاجران دائمی وجود دارد که ۳ درصد از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند و این واقعیتی است که امروزه به عنوان یک موضوع مهم بین‌المللی دارای ابعاد و آثار مختلف اجتماعی، اقتصادی، انسانی، حقوقی و سیاسی می‌باشد. کنوانسیون حمایت از حقوق مهاجران توسط مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۹۰ تصویب شد و ۱۳ سال بعد پس از تأیید و تصویب ۲۰ کشور در سال ۲۰۰۳ اجرایی گردید. حقوق مندرج در این کنوانسیون هم برای کارگران و خانواده‌های آنان صرف‌نظر از مهاجران قانونی و غیرقانونی اعمال می‌گردد. این مقاله به بررسی کنوانسیون مذکور و مفاد آن و موازین حمایت از حقوق کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان می‌پردازد.

واژگان کلیدی

کارگران مهاجر، حقوق بشر، معاهدات حقوق بشر، سازمان ملل متحد.

۱. دکتر نسرین مصفا، دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران است (نویسنده از خانم شیرین دهقانی برای همکاری در تهیه منابع سپاس‌گزاری می‌نماید).

2. International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families.

مقدمه

وجود حدود ۱۹۰ میلیون نفر مهاجر شامل کارگران، پناهندگان، پناهجویان و مهاجران دائمی در سراسر جهان واقعیتی است که امروزه به عنوان یک موضوع مهم بین‌المللی از ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، انسانی، حقوقی و سیاسی به آن نگریده می‌شود.

این تعداد ۳٪ از مردم دنیا را تشکیل می‌دهند^(۱) که در کشوری غیرموطن و یا کشوری که تابعیت اولیه آن را دارند زندگی می‌کنند و رعایت حقوق آنها از علائق مهم بشری است. موضوع مهاجرت تقریباً به نوعی به همه کشورهای جهان مربوط می‌شود. امروزه کشورها با پدیده مهاجرت در شکل مهاجرپذیر، مبدأ مهاجر و یا راه ترانزیت مهاجر درگیر می‌باشند. نه تنها تعداد مهاجران در ۴۵ سال گذشته دو برابر شده است بلکه مهاجرت غیرقانونی نیز در مرزهای بین‌المللی به‌طور فزاینده‌ای گسترش یافته و ابعاد جنایی^۱ پیدا کرده است.^(۲)

مهاجران از نظر حقوقی دارای وضعیت‌های متفاوتی می‌باشند. مهاجرانی که به صورت قانونی در کشورها با داشتن مدارک معتبر و ثبت شده زندگی و کار می‌کنند^۲، در کنار آنان مهاجرانی که فاقد مدارک^۳ مورد نیاز و معتبر می‌باشند نیز وجود دارند. به اینها باید افرادی که به‌طور قاچاق و از طریق شبکه‌های بین‌المللی به کشورهای دیگر وارد می‌شوند نیز اضافه کرد.

این مهاجران از نظر جنس، نژاد، رنگ، مذهب،... تخصص و نوع کار متفاوتند و محل زندگی و کار آنان نیز تفاوت‌های آشکار دارند. بخشی از این مهاجران در جوامع توسعه یافته به سر می‌برند و دیگران در کشورهای در حال توسعه. جدا از این تفاوت‌ها آنان انسان‌هایی هستند که احترام و حمایت از حقوق بشر آنها مهم است.

کنوانسیون حمایت از حقوق همه کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان یک سند همه‌جانبه بین‌المللی شامل یک سلسله موازین اخلاقی و حقوقی است که به عنوان یک

1. Criminalization of Irregular Migration

2. Documented Migrant Worker

3. Undocumented Migrant Worker

راهنما و انگیزه برای حمایت از حقوق مهاجران در کشورها توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسید^(۳) و با فاصله زمانی حدود ۱۳ سال پس از تصویب و الحاق بیست کشور در سال ۲۰۰۳ لازم‌الاجرا شد و در حال حاضر دارای ۳۷ عضو می‌باشد. البته سابقه توجه بین‌المللی به حمایت از کارگران مهاجر به اقدامات سازمان بین‌المللی کار برمی‌گردد که بعداً در دیگر اسناد بین‌المللی حقوق بشر و همچنین آن سازمان توسعه یافت.^(۴)

هدف از این مقاله، تبیین کنوانسیون فوق می‌باشد که در پرتو متن آن و همچنین دیگر اسناد مرتبط ارائه می‌گردد. این مقاله سیر کوتاهی در تاریخچه تدوین کنوانسیون خواهد داشت که بعد از آن شرح مختصری از موازین حمایت از حقوق کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان ارائه می‌شود. بخشی نیز به سازوکارهای اجرایی آن اختصاص دارد. همچنین چگونگی الحاق کشورها به کنوانسیون و مشکلات پیش رو مطرح می‌گردد. مقاله با نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد.

تاریخچه تدوین و محتوای کنوانسیون

از اواخر دهه هفتاد با گسترش تعداد کارگران مهاجر، موضوع تدوین کنوانسیون در ملل متحد برای حمایت از حقوق کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان مطرح و گروه کاری توسط کمیته سوم مجمع عمومی ملل متحد تشکیل شد. رئیس گروه کار کنوانسیون در نوامبر ۱۹۸۰ در ارتباط با فعالیت گروه کار گزارشی داد که مبتنی بر تبادل آرای مقدماتی درباره حقوق اولیه کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان و موضوعات اساسی که باید در کنوانسیون باشد را در بر می‌گرفت. وی اظهار داشت که کار تدوین کنوانسیون طولانی است و گزارشات و همچنین اسناد بین‌المللی حقوق بشر در ارتباط با تمایزات مرتبط به بهره‌وری از حقوق ویژه افراد دارای تابعیت کشورها و افراد غیر شهروند مورد بررسی قرار گرفته است. این گروه کار با مشارکت سازمان بین‌المللی کار فعالیت می‌کرد.^(۵) در دسامبر ۱۹۸۰ مجمع عمومی قطعنامه‌ای صادر

کرد^(۶) که براساس آن تصمیم گرفت که گروه کار جلسات خود را دو هفته پس از شورای اقتصادی اجتماعی در آوریل ۱۹۸۱ برای تدوین کنوانسیون تشکیل دهد. این قطعنامه از دبیرکل درخواست نمود که در ارتباط با گزارش رئیس گروه کار مکاتباتی با دولت‌ها و سازمان‌ها و ارکان با صلاحیت ملل متحد داشته باشد تا آنان قادر باشند در جریان کار گروه فرارگیرند.

در تصویب این قطعنامه که نقش مهمی در ادامه فعالیت کار گروه داشت نظرات موافق و مخالفی وجود داشت. نمایندگان نیوزلند و ایالات متحده آمریکا گفتند که آنها نیازی به تدوین کنوانسیون جدیدی نمی‌بینند و اگر نیازی هست باید در چارچوب سازمان بین‌المللی کار باشد. دیدگاهی که توسط هلند نیز ارائه شد. در عین حال ایالات متحده ابراز تأسف کرد که در متن اولیه به کشورهای مبدأ اشاره نشده است در حالی که مسؤلیت اصلی را در حمایت از کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان به عهده دارند. این دولت‌ها به علاوه فرانسه و انگلستان همچنین درخواست کردند که نظرات کارگزاری‌های تخصصی نیز در این زمینه دیده شود.

در طول سال ۱۹۸۱ جلسات مکرر برای تدوین کنوانسیون برگزار شد و طرح اولیه که توسط الجزایر، باربادوس، مصر، مکزیک، پاکستان، ترکیه و یوگسلاوی داده شده بود را مورد بررسی قرار داد. در عین حال طرح‌هایی نیز برای چارچوب کنوانسیون توسط فنلاند، یونان، ایتالیا، نروژ، پرتغال، اسپانیا و سوئد داده شد.^(۷)

فعالیت گروه کار از سال ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۸ در جلسات عادی و فوق‌العاده ادامه داشت و در هر کدام از سال‌ها بخش‌هایی از ۹ بخش کنوانسیون مورد بحث قرار گرفت. در نهایت کنوانسیون در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۰ توسط مجموع عمومی سازمان ملل متحد تصویب شد و برای امضا و الحاق کشورها نزد دبیرکل ملل متحد به امانت گذارده شد. این کنوانسیون پس از الحاق ۲۰ کشور در زمان طولانی پس از ۱۳ سال لازم‌الاجرا شد و در حال حاضر ۳۷ کشور عضو آن هستند. این کنوانسیون دارای مقدمه و ۹ بخش می‌باشد. بخش‌های کنوانسیون هر کدام از موارد زیر را پوشش می‌دهند:^(۸)

۱. گستره و تعاریف؛
 ۲. عدم تبعیض با توجه به حقوق؛
 ۳. حقوق بشر کلیه کارگران و اعضای خانواده‌های آنان؛
 ۴. دیگر حقوق کارگران و اعضای خانواده که در وضعیت عادی به سر می‌بردند و دارای مدارک می‌باشند؛
 ۵. تمهیدات قابل اجرا به گروه خاص کارگران و اعضای خانواده آنها؛
 ۶. حمایت مؤثر، منصفانه با شرایط انسانی و قانونی در ارتباط با مهاجرت بین‌المللی کارگران و خانواده‌های آنان؛
 ۷. اجرای کنوانسیون؛
 ۸. تمهیدات کلی؛^۱
 ۹. تمهیدات نهایی؛^۲
- به‌طور کلی می‌توان گفت که هدف اولیه کنوانسیون حمایت از کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان به عنوان یک جمعیت خاص آسیب‌پذیر تحت استثمار و نقض حقوق بشر می‌باشد.
- براساس ماده ۱ کنوانسیون به تمام کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان بدون توجه به هرگونه تبعیض مانند جنس، نژاد، رنگ، زبان، مذهب و یا اعتقاد، سیاسی و یا دیگر ملی، قومی، ریشه اجتماعی، ملیت، سن، وضعیت اقتصادی، مالکیت، وضعیت خانوادگی، تولد و یا دیگر وضعیت‌ها قابل اجراء است و دربرگیرنده حمایت از حقوق تمام کارگران و خانواده‌های آنان در دوره کامل مهاجرت که شامل تدارک برای مهاجرت، حرکت، ترانزیت و دوره اقامت و فعالیت فرد در کشور محل اشتغال و همچنین بازگشت به دولت مبدأ و یا محل سکونت خود می‌باشد.

نکته آنکه کنوانسیون در ماده ۲ کارگران مهاجر را تعریف و ۷ طبقه کارگر مهاجر را برمی شمارد.^(۹)

حقوق مندرج در کنوانسیون را می توان تحت دو دسته اصلی بیان کرد:

۱. حقوق بشر کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان قابل اجرا به تمام کارگران اعم از قانونی یا مدرک و یا غیرقانونی و بدون مدرک.
۲. دیگر حقوق کارگران مهاجر و اعضای خانواده‌های آنان که تنها قابل اجرا به کارگران مهاجر در وضعیت عادی قانونی است.

لازم به ذکر است که کنوانسیون پیشنهاد جدیدی برای حقوق بشر کارگران مهاجر نمی دهد. بخش سوم کنوانسیون در حقیقت تکراری از حقوق اساسی بشر است که در اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاقین حقوق مدنی و سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی آمده است.

همواره این سؤال نیز وجود داشته است که چرا حقوق این افراد موضوع یک معاهده دیگر حقوق بشر شده است. در حقیقت کنوانسیون در جستجوی جلب توجه جامعه بین‌المللی برای وضعیت غیرانسانی کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان در کشورهای دیگر است. در حالی که در برخی از کشورها، مهاجران قادر هستند که بدون مشکل کار کنند ولیکن ده‌ها میلیون نفر از مهاجران رنگین پوست در شرایط بد کار به سر می‌برند و ماه‌ها و حتی سال‌ها دستمزد آنها پرداخت نمی‌شود. تفاوت و شکاف بین حقوق کار و وضعیت واقعی تعداد زیادی از کارگران را در مواجهه با قاچاق، کار اجباری و دیگر اشکال آزار فیزیکی و روحی قرار می‌دهد.

کنوانسیون دارای ۹۱ ماده می‌باشد که به نظر می‌رسد مطول‌ترین معاهده حقوق بشری ملل متحد است که به بیان یک سلسله آزادی‌های اساسی برای کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان می‌پردازد. آزادی ترک و ورود به دولت مبدأ، حق حیات، حق جلوگیری از مواجهه تنبیه‌آمیز، شکنجه و تخفیف حیثیت انسانی، آزادی مذهب، وجدان، حق بیان عقاید آزاد، حق

مالکیت، عدم بازداشت خودسرانه و غیره. کنوانسیون جایگاه خاصی برای تأمین عدالت قانون‌مند برای کارگران قائل است (مواد ۱۶-۲۰).

برابری با دیگر افراد شهروند، استفاده از حقوق کار، بیمه‌های اجتماعی، انتقال درآمدها از جمله حقوق آمده در کنوانسیون است. حق انتقال درآمد و سرمایه که در ماده ۳۲ کنوانسیون آمده یکی از تمهیدات مهم کنوانسیون است که برای کشورهای مبدأ نیز از اهمیت برخوردار است. کشورهای مبدأ مانند فیلیپین، هند، سری‌لانکا، بنگلادش و اندونزی از وجه ارسالی کارگران مهاجر سود بسیار می‌برند. برای مثال افراد هندی مهاجر در سال ۲۰۰۶ حدود ۲۴/۶ میلیارد دلار به کشور خود پول فرستاده‌اند. وجوه ارسالی کارگران مهاجر سری‌لانکا دومین منبع ارز خارجی در این کشور است.^(۱۱)

از جمله حقوق دیگر حق اطلاعات، حق مرخصی، آزادی رفت‌وآمد، دسترسی به خدمات آموزشی، شغلی و اجتماعی، بهداشتی، زندگی فرهنگی، بیمه بیکاری، خدمات بیکاری از جمله حقوق مندرج در کنوانسیون می‌باشد. یکی از مشخصات این کنوانسیون، شناسایی مشکلات انسانی مهاجران غیرقانونی در کشورهاست. در حالی که در مقدمه کنوانسیون برای جلوگیری و محو مهاجرت غیرقانونی مواردی آمده است و خواهان انجام اعمال مقتضی برای پایان آن است ولیکن حقوق بنیادین این کارگران بدون مدرک ثبت شده نیز باید توسط کنوانسیون رعایت شود که طی موارد ۳۵-۸ آمده است.

سازوکارهای اجرایی کنوانسیون

مانند هر سند لازم‌الاجرای حقوق بشر سازمان ملل متحد، کنوانسیون نیز دارای سازوکار اجرایی است که ویژگی‌های مشترکی با اسناد دیگر دارد. در عین حال برخی تمایزها نیز مشاهده می‌شود. این سازوکارها در بخش هفتم مواد ۷۲ و هشتم مواد ۸۴-۷۹ کنوانسیون تبیین گردیده‌اند که به شرح مختصری از آنها می‌پردازیم.

تشکیل کمیته حمایت از حقوق کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان که در ماده ۷۲

کنوانسیون پیش‌بینی شده است مهم‌ترین سازوکار آن با هدف بررسی چگونگی اجرای کنوانسیون می‌باشد. ترکیب این کمیته شامل ده نفر با مقام اخلاقی والا، بی‌طرفی و باصلاحیت شناخته شده در زمینه موضوعات تحت پوشش کنوانسیون می‌باشد. براساس بند ۱ ماده ۷۲، زمانی که اعضای کنوانسیون به چهل و یک برسد، ترکیب کمیته نیز چهارده نفر خواهند بود.

اعضای کمیته توسط رأی مخفی دول عضو از فهرستی از افراد منتخب توسط دولت‌ها با توجه به توزیع عادلانه جغرافیایی و از نظام‌های حقوقی مختلف انتخاب می‌شوند. ویژگی‌ای که در بند ۲ ماده فوق آمده و ممیز این کنوانسیون است آن است که این افراد باید هم از دولت‌های مبدأ و هم از دولت‌هایی که کارگران مهاجر استخدام می‌کنند باشند. توضیح دیگری در ارتباط با این ویژگی وجود ندارد. ولیکن با توجه به واقعیات جهان در حال حاضر می‌توان تشخیص دولت‌ها را از یکدیگر در این زمینه مهم دانست. زیرا امروزه بسیاری از کشورها هم دارای کارگران مهاجر در کشورهای دیگر هستند و هم خود پذیرای مهاجران کارگر هستند. مانند کمیته‌های دیگر معاهدات، افراد عضو کمیته براساس ظرفیت شخصی خود عمل می‌کنند. دوره عضویت چهار سال است که بر مبنای قواعد پیش‌بینی شده در بندهای ماده ۷۱ انتخاب می‌شوند.

مانند دیگر معاهدات حقوق بشر ملل متحد، کنوانسیون در ماده ۷۳ پیش‌بینی کرده است که دولت‌های عضو گزارشی را از معیارهای حقوقی، قضایی، اداری و دیگر کنوانسیون که در سطح ملی برای اجرا به کار گرفته شده‌اند را ارائه نمایند. گزارش اول پس از یک سال و سپس هر چهار سال یک‌بار گزارش ملی به کمیته تسلیم می‌گردد. گزارش‌ها شامل حقایق و مشکلات اجرای سند در کشور عضو می‌باشد و براساس همین ماده می‌باید ویژگی‌های جریان مهاجرت را در کشور مورد توجه قرار دهد. کمیته گزارشات کشورها را بررسی و پس از آن براساس قواعد کاری کمیته که پس از تشکیل آن را وضع می‌نماید، ملاحظات و نظرات خود را اعلام می‌دارد. یک نکته اضافی درباره نظام گزارش‌دهی کنوانسیون وجود دارد و آن طی

بند ۲ ماده ۷۴ آمده است که دبیرکل ملل متحد در زمان مقتضی قبل از گشایش هر جلسه عادی کمیته به مدیرکل سازمان بین‌المللی کار، نسخه‌های گزارشات، تقدیمی دولت‌ها را به رکن اجرایی معاهده ارسال می‌دارد. این ملاحظه از آن روست که دفتر بین‌المللی کار قادر شود تا به کمیته نظر کارشناسی برای موضوعات در صلاحیت سازمان بین‌المللی کار را ارائه دهد تا کمیته در ملاحظات نهایی خود پیرامون وضعیت کارگران مهاجر در کشورهای عضو موارد کارشناسی را مورد دقت قرار دهد. این سازوکاری است که در دیگر اسناد بین‌المللی حقوق بشر وجود ندارد. همچنین طی بند ۳ همین ماده دبیرکل می‌تواند بخش‌هایی از گزارش کشورها را پس از مذاکره با کمیته به دیگر سازمان‌های تخصصی ملل متحد و سازمان‌های بین‌المللی نیز برای ارائه نظر کارشناسی ارسال کند و آنها ملاحظات خود را به کمیته منعکس نمایند. در جمع اعضای کمیته برحسب بند ۵ ماده فوق، نماینده‌ای از سازمان بین‌المللی کار در ظرفیت مشورتی در جلسات کمیته شرکت می‌کند که در مواقع لزوم این وضعیت شامل نماینده دیگر کارگزاری‌ها و سازمان‌های بین‌المللی نیز می‌گردد.

براساس تمهیدات ماده ۷۴، کمیته گزارش سالیانه‌ای به مجمع عمومی ارسال می‌دارد که دبیرکل نیز گزارش سالیانه کمیته را به دولت‌های عضو کنوانسیون شورای اقتصادی اجتماعی، کمیسیون حقوق بشر (در حال حاضر شورای حقوق بشر) مدیرکل سازمان بین‌المللی کار و دیگر نهادهای مرتبط توزیع می‌کند.

از دیگر سازوکارهای اجرای کنوانسیون، نظام دریافت شکوائیه^۱ کمیته است که هم دولت‌های عضو می‌توانند در مورد دول عضو دیگر کنوانسیون از آن بهره‌جویند و هم افراد به آن متوسل گردند. ماده ۷۶ اشعار می‌دارد که دول عضو کنوانسیون می‌توانند در هر زمان صلاحیت کمیته را برای دریافت و بررسی شکوائیه‌ای که یک دولت عضو علیه عضو دیگری که تعهدات خود را تحت کنوانسیون انجام نداده است را اعلام نمایند. همچنین برطبق همین

1. Communication

در ترجمه وازه فوق برخی از اسناد ترجمه شده اطلاعیه و برخی را معادل در نظر گرفته‌اند.

ماده شکواییه‌ها فقط زمانی مورد ملاحظه قرار خواهند گرفت که دولت اعلامیه شناخت صلاحیت کمیته را داشته باشد. شکواییه‌ها تحت قواعدی که در ۸ پاراگراف ماده ۷۶ آمده است مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بند ۴ همین ماده آمده است که این تمهیدات زمانی لازم‌الاجرا خواهد بود که ده دولت عضو کنوانسیون، اعلامیه تحت ماده ۱ را داده باشند. این اعلامیه‌ها نزد دبیرکل ملل متحد به امانت خواهد بود. دولت‌ها اختیار خروج از این اعلامیه را نیز دارند.

مورد مهم دیگر که در معاهدات حقوق بشری با تصویب پروتکل الحاقی تحقق یافت،^(۱۱) صلاحیت کمیته برای دریافت و بررسی شکواییه‌های افراد است. ماده ۷۷ بیان می‌کند که دول عضو کنوانسیون در هر زمان می‌توانند صلاحیت کمیته را در دریافت و بررسی نقض حقوق در چارچوب کنوانسیون از طرف دولت نسبت به فرد تابع دولت عضو بپذیرند. این شکواییه می‌تواند از جانب خود فرد و یا از طرف او باشد. کمیته بر مبنای تمهیدات پیش‌بینی شده صلاحیت پذیرش و یا غیرقابل پذیرش بودن شکواییه را دارد و می‌تواند در پرتو تمام اطلاعات قابل دسترس بررسی خود را اعلام نمایند. کمیته در زمان بررسی شکواییه جلسات بسته‌ای را خواهد داشت و پس از آن نظرات خود را در ارتباط با موضوع به دولت و فرد طرف موضوع اطلاع خواهد داد. تمهیدات این ماده زمانی که ده دولت تحت این ماده اعلامیه دهند لازم‌الاجرا خواهد شد. گواتمالا اولین دولتی بود که این صلاحیت کنوانسیون را پذیرفت. دبیرکل ملل متحد امانت‌دار اعلامیه دولت‌ها خواهد بود. ماده ۷۸ نیز اشعار می‌دارد که تمهیدات ماده ۷۶ کنوانسیون مانع از حل و فصل اختلاف بین طرفین از طریق دیگر نخواهد بود.

فصل هشتم کنوانسیون با عنوان «تمهیدات کلی» آمده است. اولین ماده آن اشعار می‌دارد که این کنوانسیون حق هر دولتی را برای ایجاد معیارهایی برای پذیرش کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان مورد تأثیر قرار نمی‌دهد و همچنین طی دو ماده بعد حقوق دولت‌ها را برای اعطای امتیازات بیشتری براساس قوانین ملی و یا موافقت‌نامه‌های دوجانبه مورد تأکید قرار می‌دهد.

ماده ۸۳ ماده مهمی است که از دولت‌ها می‌خواهد که برای انجام وظایف خود و همچنین جبران مؤثر برای خسارات ناشی از نقض حقوق شناخته‌شده در کنوانسیون، اطمینان دهند و دولت‌ها ادعای افراد را بررسی و کارگزاران اداری، قضایی، حقوقی و یا رکن دیگر در مورد جبران نقض تصمیم‌گیری و سپس ارکان با صلاحیت آن را اجرا نمایند.

دولت‌های عضو برحسب ماده ۸۴، وظیفه تطبیق قوانین و دیگر معیارهای لازم را برای اجرای تمهیدات کنوانسیون حاضر خواهند داشت.

در بخش نهایی طی ماده ۸۸ آمده است که دولت‌ها پس از پنج سال از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون می‌توانند تقاضای تجدیدنظر در مواد آن را بدهند که برحسب ماده ۹۰ فرایند آن را دیرکل تعقیب می‌کند. همچنین براساس ماده ۹۱، حق شرط نسبت به موادی که مخالف با روح کنوانسیون نباشد آزاد است.^(۱۲) در نهایت ماده ۹۲ پیرامون حل و فصل اختلافات ناشی از اجرای کنوانسیون است که اول از طریق مذاکره، سپس تا شش ماه به داوری و پس از آن براساس اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری خواهد بود.

در مجموع می‌توان گفت که تمهیدات پیش‌بینی‌شده در اجرای کنوانسیون کم‌وبیش مانند معاهدات دیگر حقوق بشری با تفاوتی در چند مورد است. یکی نقش سازمان بین‌المللی کار در اظهارنظر کارشناسی در مورد گزارشات کشورهای عضو به کمیته است. همچنین توجه به جبران خسارت ناشی از نقض حقوق مندرج در کنوانسیون توسط ارکان با صلاحیت دولت عضو می‌باشد. نکته آنکه در کنوانسیون حقوق کودک مصوب ۱۹۸۹، ماده ۴۵ از نقش یونیسف و دیگر ارکان تخصصی برای اجرای کنوانسیون صحبت به میان آمده است^(۱۳) ولی در این کنوانسیون نیز نقشی برای سازمان بین‌المللی کار و سایر سازمان‌های تخصصی در نظر گرفته است.

کنوانسیون و الحاق دولت‌ها

همان‌طوری که ذکر شد، کنوانسیون ۱۳ سال پس از الحاق ۲۰ کشور لازم‌الاجرا

شد. کشورهایی که تاکنون به کنوانسیون ملحق شده به طور اولیه کشورهای مبدأ مهاجرت هستند. مکزیک، مراکش، فیلیپین از آن جمله‌اند. برای این کشورها کنوانسیون وسیله مهمی برای حمایت از شهروندان خود در خارج از موطن خود است. به طور مثال الحاق فیلیپین به کنوانسیون متعاقب وقوع چند فقره رفتار نامناسب با کارگران مهاجر فیلیپینی بود. این کشورها همچنین محل ترانزیت و مقصد کارگران مهاجر هستند. (۱۴)

هیچ کشور مهاجرپذیر غربی کنوانسیون را تصویب نکرده است. با وجود اینکه اکثریت مهاجران در اروپا و آمریکای شمالی زندگی می‌کنند دیگر کشورهای مهاجرپذیر مانند استرالیا، دولت‌های عرب خلیج فارس و هند نیز کنوانسیون را امضا نکرده‌اند.

کشورهای عضو اتحادیه اروپا به رغم ادعاهای حقوق بشری خود، هنوز به کنوانسیون ملحق نشده‌اند. فضای کلی اقتصادی و سیاسی و همچنین در بعضی از کشورها، احساسات ضد مهاجران در حال افزایش است. در کنار آن وضعیت کارگران مهاجر نیز به طور فزاینده‌ای قابل هشدار است و نشان‌گر نیاز به یک ابزار حقوق بشری در این زمینه می‌باشد. از خلال تحقیق و جواب‌های مرجوعه از وزارت خانه‌ها و حکومت‌های اروپایی شش دلیل اساسی را می‌توان از میان آنها که ماهیت سیاسی، حقوقی و اقتصادی دارند مشخص نمود که به طور مختصر از این قرار هستند. (۱۵)

۱. حقوق کارگران مهاجر در حال حاضر به صورت کارآمد مورد حمایت است. این حمایت به وسیله قوانین ملی، حقوق اتحادیه اروپایی و دیگر اسناد حقوق بشر مورد رعایت قرار می‌گیرد. بنابراین نیازی به ابزار دیگر نیست. کشورهای اروپایی مدعی هستند که در قانون کشورهای آنان رعایت تمام حقوق و شرایط برای کلیه کارگران وجود دارد و تفاوتی در خصوص کارگران بومی و مهاجر وجود ندارد.

۲. تعارض با حقوق ملی: برخی از کشورها می‌گویند که پاره‌ای از تمهیدات کنوانسیون در تعارض با حقوق ملی آنهاست. تغییرات اساسی باید برای سازش با موازین کنوانسیون صورت گیرد و این امر مانع اصلی برای الحاق است.

۳. موانع اداری و مالی: محدودیت‌های اداری و مالی اغلب در کشورهای جدید عضو اتحادیه اروپایی وجود دارد که تقدم این کشورها، هماهنگ‌کردن مقررات خود با موازین اتحادیه است. قبل از اینکه ملاحظه الحاق به یک سند بین‌المللی در نظر گرفته شود.

۴. عدم الحاق کلیه اعضای اتحادیه اروپا: کشورها به عدم الحاق یکدیگر و در مجموع کلیه اعضای اتحادیه اروپا به کنوانسیون اشاره می‌کنند هیچ‌کدام از اعضای اتحادیه کنوانسیون را نپذیرفته‌اند.

۵. حقوق مهاجران غیرقانونی و بدون مدرک: کشورهایی که دارای تعداد زیادی از مهاجران هستند، بیان می‌کنند که عدم الحاق به کنوانسیون می‌تواند یک عامل فشار برای محدودیت مهاجرت غیرقانونی باشد. کنوانسیون تعدادی از حقوق را به مهاجران غیرقانونی و بدون مدرک داده است که در صورت الحاق افراد مذکور نیز مورد حمایت قرار می‌گیرند. به‌زعم دولت آلمان، کنوانسیون فراتر از نیازی گام برمی‌دارد که برای حقوق بشر اولیه افراد ضروری می‌باشد. بنابراین امتیازات به افراد بدون مدرک مهاجرت به آلمان را بیشتر می‌کند. مسأله‌ای که باعث شده آلمان کنوانسیون را امضا نکند و برنامه‌ای برای الحاق آن نداشته باشد آن است که کنوانسیون حقوقی به کارگران غیرقانونی و بدون مدرک می‌دهد.

۶. مهاجرت، علقه مشترک اتحادیه اروپا: برخی از کشورها مطرح کرده‌اند که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا نمی‌توانند یک‌جانبه به کنوانسیون ملحق شوند، به لحاظ آنکه معاهده اتحادیه اروپا مهاجرت را به عنوان یک علقه مشترک نگریسته و این صلاحیت در حال حاضر از آن اتحادیه است که کنوانسیون را بپذیرد.

نتیجه‌گیری

افزایش تعداد کارگران مهاجر، لزوم نگرش همه‌جانبه به ابعاد مسأله، مهاجرت را مطرح می‌کند. کنوانسیون یک سند همه‌جانبه بین‌المللی برای حمایت از کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان است. هدف اولیه کنوانسیون اجرای احترام به حقوق بشر مهاجران است،

اگرچه حقوق جدیدی برای مهاجران باز نمی‌کند، اما هدف آن رعایت و ضمانت رفتار برابر و شرایط کار مشابه برای مهاجران و افراد با تابعیت در کشورها می‌باشد. نوآوری این سند این است که برای همه مهاجران با مدرک و بدون مدرک، حقوقی را مطرح و شناسایی می‌کند و حقوق بیشتری را برای مهاجران قانونی طرح می‌کند. تأکید کنوانسیون بر آن است که مهاجران بدون مدرک نیز باید از حقوق اساسی خود برخوردار باشند.

البته همان‌طوری که مطرح شد، هنوز تعداد کشورهای عضو این کنوانسیون کمتر از $\frac{1}{5}$ اعضای ملل متحد است، در حالی که موضوع حقوق بشر مهاجران از اهمیت زیادی در سازوکارهای ملل متحد برخوردار است. در فوریه سال ۲۰۰۸، سومین گزارش توسط گزارش‌گر ویژه پیرامون حقوق بشر مهاجران به شورای حقوق بشر داده شده است. از سال ۱۹۹۹ برحسب قطعنامه کمیسیون حقوق بشر، نیز گزارش‌گر ویژه انتخاب شد که بعداً در شورای حقوق بشر مورد تمدید قرار گرفت.

در حال حاضر کمیساریای عالی حقوق بشر نیز دارای یک گروه کاری برای مهاجرت است و یکی از موضوعات قابل ملاحظه کنونی، جنایی شدن مهاجرت غیرقانونی است که گزارش‌گر ویژه درباره آن حساس بوده است.

طبیعی است که افزایش تعداد اعضای کنوانسیون به‌ویژه از کشورهای صنعتی که مهاجرپذیر هستند به تقویت حمایت از این گروه کمک می‌کند و کنوانسیون که فقط در چارچوب کشورهای جنوب باقی بماند، دارای اعتبار چندانی نیست. بی‌شک اقدام کمیته کنوانسیون در ترویج آن قابل تأمل است در حالی که مشکلات حضور مهاجران در کشورهای غربی وجود دارد ولیکن الحاق این کشورها به این کنوانسیون می‌تواند امتحانی برای صداقت آنها در بحث باشد.

کمیته حمایت از کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان، در سال ۲۰۰۵، روزی را برای بحث عمومی در ارتباط با حمایت از حقوق همه افراد مهاجر به‌عنوان ابزاری برای تقویت توسعه جوامع تخصیص داد. در این جلسه حدود بیست نفر از نمایندگان دول عضو، نماینده سازمان بین‌المللی کار و ۶۰ نفر از اعضای جامعه حضور داشتند. (۱۶)

تمرکز اصلی بحث بر اهمیت شناسایی کارگران به‌عنوان نوع انسان نه به‌عنوان کالا بود و اینکه باید رهیافت حقوق بشر امتیازاتی را برای رفاه تمام بازیگران درگیر در مهاجرت بین‌المللی فراهم آورد. مشارکت‌کنندگان در جلسه اعتقاد داشتند که حمایت از حقوق بشر و جلوگیری از تبعیض در کشوری که کارگران مهاجر به کار اشتغال دارند، عوامل اصلی برای تقویت ادغام کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان در جامعه آن کشور هستند. بنابراین آنها به رفاه اجتماعی آن جامعه کمک می‌نمایند.

مشارکت بالقوه مهاجران به اقتصاد و جامعه نمی‌تواند بدون حمایت از حقوق کارگران مهاجر در کشور مبدأ هم‌قیل از حرکت و هم‌بعد از بازگشت رعایت شود و وضعیت آنها به توسعه کشور خود نیز کمک می‌کند. زیرا استفاده مؤثر از مهارت‌ها و تجارب آنها در بازگشت به کشور مبدأ ابزاری برای توسعه می‌باشد.

این موضوع سپس با عنوان مهاجرت بین‌المللی و توسعه برای روشن‌ساختن رهیافت حق محوری به مهاجرت در مجمع عمومی در ۲۰۰۶ مطرح شد. کمیته در سال ۲۰۰۷ نیز موضوع را دنبال کرد ولیکن به این نکته نیز اعتراف نمود که هنوز رهیافت حقوق بشری نسبت به مهاجرت توسط دولت‌ها پذیرفته نشده است. همچنین کمیته در همین سال بر روی روش‌ها و ابزارهای ترویج کنوانسیون کار نمود و تأکید کرد که کوشش‌های زیادی توسط جامعه مدنی برای تشویق الحاق به کنوانسیون به عمل آمده است. کمیته همچنین از اعلامیه Santa Cruz که در هشتمین کنفرانس بین‌المللی نهادهای ملی برای ترویج و حمایت از حقوق بشر در اکتبر سال ۲۰۰۶ منتشر و خواستار الحاق و اجرای کنوانسیون از طرف کشورها شد. استقبال به عمل آورد.

طبیعی است، همان‌طور که ذکر شد، اعتبار این کنوانسیون در گرو پذیرش بیشتر دولت‌ها و اجرای آن است و مهم‌تر تغییر مناسبات ناعادلانه اقتصادی و اجتماعی در سطوح خرد و کلان در جامعه بین‌المللی می‌باشد.

منابع و مآخذ

1. Lupini, Lctizia (2006), Irregular Migration Flow, Dreams of a Better Life Often travel on Illegal Networks, UN Chronicle, No. 4, p. 27.

۲. برای اطلاع از موضوع می‌توان به سند زیر مراجعه کرد:

UNDOC, A/HRC/7/12, 23 Feb, 2008.

Bustamants, Jorge, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants,

3. UN DOC A/45/RES/158, 18 Dec, 1990.

۴. به غیر از کنوانسیون، اسناد بین‌المللی دیگری نیز وجود دارند که می‌توان از آنان به‌عنوان منابع حمایت از کارگران مهاجر یاد کرد که به‌طور مختصر به آنها اشاره می‌گردد:

الف) سازمان بین‌المللی کار

۱-۴. کنوانسیون مهاجرت برای اشتغال (تجدید نظر شده)، شماره ۹۷، ماده ۶.

Migration for Employment convention Revised.

۲-۴. کنوانسیون کارگران مهاجر (تمهیدات الحاقی)، شماره ۱۴۳، مواد: ۱۳ و ۱۲، ۱۰، ۱.

Migrant Workers (Supplementary Provisions Convention).

۳-۴. کنوانسیون کار اجباری، شماره ۲۹، ماده ۱.

Ilo Forced Labour Convention.

۴-۴. کنوانسیون آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق سازمان‌دهی سازمان بین‌المللی کار، شماره ۸۷، ماده ۲.

Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention

۵-۴. کنوانسیون حق الزحمه برابر شماره ۱۰۰، ماده ۲.

Equal Remuneration Convention

۶-۴. کنوانسیون تبعیض (استخدام و اشتغال)، ماده ۲.

Discrimination (Employment and Occupation)

۷۰۴. کنوانسیون حداقل سن، شماره ۳۸، مواد ۱-۲-۳.

Minimum Age Convention, No. 38.

ب) اسناد بین‌المللی حقوق بشر

۱۰۴. اعلامیه جهانی حقوق بشر، مواد ۲۵، ۲۴، ۲۳، ۲۰، ۴.

Universal Declaration of Human Rights

۲۰۴. میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مواد ۱۱، ۱۰، ۹، ۸، ۷، ۶.

International Covenant on Economic Social and Cultural Rights

۳۰۴. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، مواد ۲۷، ۲۶، ۲۲، ۲۱، ۱۴، ۱۳، ۸.

International Convention on Civil and Political Rights.

۴۰۴. کنوانسیون رفع همه‌گونه اشکال تبعیض علیه زنان، ماده ۱۱.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

۵۰۴. کنوانسیون منع همه اشکال تبعیض نژادی، ماده ۵.

Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

۶۰۴. کنوانسیون حقوق کودک، مواد ۳۲، ۳۰، ۲۹، ۲۸، ۲۷، ۱۵، ۱۰، ۸، ۷.

Convention on the Rights of the Child.

ج) علاوه بر این اسناد، دولت‌ها تعهدات دیگری در قالب اعلامیه‌های نهایی کنفرانس‌های بین‌المللی در ارتباط با حقوق کارگران مهاجر دارند که می‌توان به ترتیب زیر بیان کرد.

۱۰۴. اعلامیه کنفرانس حقوق بشر وین، ۱۹۹۳، بخش دوم، پاراگراف ۳۴، ۳۳، ۲۴. Vienna Declaration

۲۰۴. برنامه عمل کنفرانس توسعه و جمعیت قاهره، ۱۹۹۴، پاراگراف ۱۰۱۶، ۱۰۱۲، ۱۰۱۰.

Cairo Programme of Action Principles

۳۰۴. اعلامیه کنفرانس توسعه اجتماعی کپنهاک، تعهدات ۳ و ۴، ۱۹۹۵.

Copenhagen Declaration, Commitment.

۴۰۴. برنامه عمل کنفرانس توسعه اجتماعی کپنهاک، پاراگراف ۷۷ و ۶۳، ۱۹۹۷.

Copenhagen Programme of Action.

۵.۴. برنامه اقدام چهارمین کنفرانس زنان: پکن، ۱۹۹۵، پاراگراف adt (K) و ۵۶ (b) adc. ۱۲۵.

Beijing Platform of Action.

5. United Nations Yearbook, 1980, DPI, New York, P. 378.

6. UN DOC, A/RES/35/198, Dec. 1980.

7. UN DOC, A/C3/36/10.

8. www.UN.Org.OHCHR.Treaties.

برای متن کنوانسیون به بخش کمیساریای عالی حقوق بشر در سایت سازمان ملل متحد قسمت اسناد نگاه کنید.

۹. کنوانسیون اصطلاح کارگر مهاجر را چنین تعریف می‌کند:

The Term "migrant Worker" Refers to a Person Who is to be Engaged, is Engaged or has been Engaged in a Remunerated Activity in a State of Which he or She is not a National.

همچنین دسته‌جات زیر را برای کارگران مهاجر مطرح می‌کند:

a- Frontier Worker	کارگران مرزی
b- Seasonal Worker	کارگر فصلی
c- Seafarer Worker	کارگر دریایی
d- Worker on Offshore ins Lallation	کارگران تأسیسات ساحلی
e- Itinerant Worker	کارگر دوره‌گرد
f- Project- Tied Worker	کارگر وابسته به طرح
g- Specified - Employment Worker	کارگر استخدام خاص
h- Self-Employed Worker	کارگر خوداشتغال

10. Human Rights Watch Report/ Migrant Workers, 2007.

۱۱. پروتکل اختیاری به میثاق حقوق مدنی و سیاسی، ۱۹۶۶، پروتکل اختیاری به کنوانسیون رفع تبعیض همه‌جانبه نسبت به زنان، ۱۹۹۹، طرح پروتکل اختیاری به میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (در دست تهیه).

۱۲. در سایت سازمان ملل متحد در بخش مربوط به این کنوانسیون کشورهای زیر کنوانسیون را با حق شرط پذیرفته‌اند: الجزایر، شیلی، کلمبیا، مصر، مکزیک، مراکش، نیکاراگوا، سوریه، سری‌لانکا، اوگاندا. همچنین دولت‌های السالوادور، نیکاراگوا، سری‌لانکا، ترکیه، اعلامیه‌هایی در زمان پذیرش داده‌اند.

۱۳. بند الف ماده ۴۵ کنوانسیون حقوق کودک اشعار می‌دارد: سازمان‌های تخصصی، صندوق کودکان ملل متحد و سایر ارگان‌های آن سازمان می‌توانند در حوزه اختیاراتشان بر اجرای مواد این کنوانسیون نظارت کنند.

14. Wikipedia; The Free Encyclopedia Redirected from International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families.

15. The U.N Migrant Workers Convention: Steps Towards Retification in Europe.

16. UN DOC/ A/ 62/ 48.





پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فرانسې
پرتال جامع علوم انساني