

تأملی بر پیمان جهانی مهاجرت

مه‌ریار داشاب*

استادیار حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

<https://orcid.org/0000-0002-3292-8351>

سارا داورپور

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، پردیس دانشگاه علامه طباطبائی،

تهران، ایران

<https://orcid.org/0000-0003-0877-5196>

چکیده

سابقه تدوین پیمان در خصوص مهاجرت را می‌توان در اهداف توسعه ملل متحد به‌ویژه سند توسعه پایدار ۲۰۳۰ یافت. پیمان جهانی مهاجرت به‌عنوان نخستین تلاش در ارائه چارچوبی جامع برای مهاجرت بین‌المللی، در پی اصلاح رویه‌های موجود در برخورد با مهاجران و تسهیل شرایط جهت جابجایی ایمن، منظم و قاعده‌مند مردم از طریق سیاست‌های مهاجرتی مناسب است و اصرار بر آن دارد که برخورد دولت‌ها با این گروه از افراد منطبق با استانداردهای موجود در حقوق بین‌الملل باشد. این پژوهش با واکاوی این پیمان به دنبال تبیین ماهیت حقوقی و بررسی جایگاه نسل‌های اول و دوم حقوق بشر در پیمان و پرداختن به جنبه‌های مثبت و منفی آن است. در نهایت رهیافت اصلی پژوهش در این نکته نهفته است که علیرغم آنکه پیمان، سندی غیر الزام‌آور است اما تأکید مجدد بر قواعد نسل‌های مختلف حقوق بشری مطرح‌شده در دیگر اسناد بنیادین منجر به آن گردیده که مفاد عرفی آن برای دولت‌ها لازم‌الاجرا باشد.

واژگان کلیدی: حقوق بشر، مهاجرت، پیمان جهانی مهاجرت، حقوق بیگانگان.

مقدمه

امروزه بالغ بر ۲۷۱ میلیون نفر در سراسر جهان، در مکانی خارج از کشور محل تولد خود زندگی می‌کنند و انتظار می‌رود این رقم به دلایل متعددی از جمله عدم تعادل جمعیتی، افزایش ارتباطات، نابرابری‌های فزاینده اقتصادی و اجتماعی و تغییرات آب و هوایی افزایش یابد. آنتونیو گوترش، دبیر کل سازمان ملل متحد، مدیریت مهاجرت را یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های همکاری بین‌المللی زمان ما می‌داند.^۱

علت این امر را می‌توان در تغییرات ژئوپلیتیکی یافت که در سطح جهان در حال وقوع است. موج عظیم حرکت پناهجویان و مهاجران به دلیل سطح بی‌سابقه جابجایی و آوارگی در سراسر دنیا با رنج‌ها و آلام انسانی همراه است که ضمن ایجاد تأثیرات اجتماعی-اقتصادی و پیامدهای سیاسی پیچیده بر جوامع میزبان می‌تواند سرمنشأ تغییرات بسیاری در زیرساخت‌های کشورهای مبدأ و مقصد شود. موج حرکت مهاجرین به سوی اتحادیه اروپا از سال ۲۰۱۴ همراه با تحولات خاورمیانه آغاز شد و در سال ۲۰۱۵ به نقطه اوج و در طی سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۷ به وضعیت بحرانی خود رسید. بر اساس گزارش‌های کمیساری عالی پناهندگان سازمان ملل^۲ و سازمان بین‌المللی مهاجرت^۳، موج جابه‌جایی انسانی در سطح جهان هرگز تا به این میزان بالا نبوده است. در همین راستا نیاز به یک واکنش هماهنگ و مؤثر با توجه به مقوله حساسی چون سن و جنسیت مهاجرین ضروری به نظر می‌رسد. با وجود آنکه مهاجرت، فرصت‌ها و فواید بی‌شماری را برای مهاجران، جوامع مبدأ و میزبان فراهم می‌آورد اما اگر از طرق نامتعارف صورت گیرد و مقررات و شرایط حاکم بر آن روشن و آشکار نباشد، می‌تواند به چالش‌هایی همچون عدم ظرفیت پذیرش، نبود پشتیبانی کافی از مهاجران در کشورهای میزبان به علت غفلت از تخمین ورود غیرمنتظره آنان و مرگ مهاجران در سفرهای خطرناک منجر شود. هرچند لزوم مهاجرت فارغ از تمامی ویژگی‌هایش برای بسیاری از کشورهای جهان یک مقوله اساسی است. بر اساس گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۴، اگر

1. António Guterres, "Towards a New Global Compact Migration", [http:// www.un.org/ sg/ en/ content/sg/articles](http://www.un.org/sg/en/content/sg/articles), Published on 11 January (2018), last Accessed 9 February 2020, at.1.

2. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

3. International Organization for Migration (IOM).

4. United Nations Development Programme (UNDP).

کشورهای توسعه یافته، اقدام به در پیش گرفتن سناریوی مهاجرت صفر نمایند؛ تا سال ۲۰۲۵، تنها دو کشور نیوزیلند و ایرلند از نرخ رشد مثبت جمعیت در سن کار برخوردار خواهند بود و باقی کشورها یا با کاهش شدید رشد جمعیت روبرو می‌شوند و یا مانند استرالیا، فرانسه و ایالات متحده می‌بایست در انتظار رکود نرخ رشد جمعیت خود باشند. یکی از راه‌های مقابله با این بحران، گشودن مبادی قانونی مهاجرت و جایگزینی جریان‌های مهاجرتی نامنظم و نامتعارف با مجاری قانونی است که البته تحقق آن نیازمند راه‌حلی جهانی است.

بر همین اساس در ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۶، در جریان هفتادویکمین جلسه مجمع عمومی سازمان ملل، اعلامیه نیویورک^۱ در خصوص رسیدگی به بحث مهاجرین و پناهجویان صادر گردید که طی آن مجمع عمومی خواستار همکاری‌های بیشتر بین‌المللی دولت‌ها در زمینه مدیریت مسئله مهاجرت شد. بر مبنای این اعلامیه، کارگروهی تشکیل تا اقدام به تدوین دو سند در زمینه مهاجرت و پناهجویی نماید و در ادامه با تلاش کنشگران بین‌المللی^۲، پیمان جهانی مهاجرت^۳ در ۱۰ دسامبر ۲۰۱۸ طی کنفرانسی در مراکش، توسط اکثر کشورهای عضو سازمان ملل به تصویب رسید.^۴

تردید کشورهای جهان در خصوص این پیمان چندین برابر دیگر اسناد بین‌المللی است. برخی از دولت‌ها معتقدند که پیمان می‌تواند با محدود نمودن حاکمیت ملی دولت‌ها، منجر به شیوع مهاجرت‌های کنترل نشده شود. در میان دولت‌های مخالف می‌توان به کشورهایی چون لهستان، جمهوری چک، مجارستان، اسلواکی، اتریش، بلغارستان، ایالات متحده، استرالیا، اسرائیل، ایتالیا، سوئیس، بلژیک و برزیل اشاره نمود. این دولت‌ها که در حال حاضر جزء سردمداران سیاست‌های جلوگیری از مهاجرت هستند، معتقدند که سیاست‌های مهاجرتی می‌بایست تنها در صلاحیت انحصاری کشورها

1. New York Declaration for Refugees and Migrants.

۲. در تدوین پیمان جهانی مهاجرت، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی همچون سازمان جهانی مهاجرت، نهادها و سازمان‌های مردم‌نهاد و اندیشمندان حوزه مهاجرت نقش داشته‌اند.

3. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM).

4. Joanna Apap, "A Global Compact on Migration Placing Human Rights at the Heart of Migration Management", European Parliamentary Research Service (EPRS), <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>, Published on January, (2019), Last Accessed 9 February 2020, at. 2.

باشد و در توجیه مخالفت خود اعلام می‌دارند که رفتار یکسان با همه مهاجران (قانونی، غیرقانونی) از منافع واقعی مهاجران محافظت نمی‌کند. درعین حال پیمان جهانی مهاجرت موجب بروز انتقاداتی از سوی چپ‌گرایان نیز شده، چراکه آنان این پیمان را فرصتی برای نئولیبرال‌های سرمایه‌دار می‌دانند تا با سوءاستفاده از مفاد آن، خواستار بسته شدن مرزها و توقف مهاجرت شوند. در این میان حامیان پیمان، مزایای متعدد رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی ناشی از مهاجرت سازمان‌یافته را مورد تأکید قرار داده و بیان می‌دارند که این پیمان علی‌رغم غیرالزام‌آور بودن، در پی به رسمیت شناختن حقوق مهاجران بین‌المللی به‌وسیله قوانین و استانداردهای حقوق بشری است و می‌خواهد همکاری‌های بین‌المللی میان بازیگران اصلی موضوع مهاجرت را با پذیرش این واقعیت که هیچ دولتی به‌تنهایی نمی‌تواند مسئله مهاجرت را حل کند و تأکید بر حفظ حاکمیت دولت‌ها و تعهداتشان در چارچوب قوانین بین‌المللی، توسعه دهد.^۱

متأسفانه ایران به‌عنوان کشوری که مبدأ ترانزیت و مقصد مهاجرت است تنها طی اعلامیه‌ای کلی و بدون واکاوی دقیق با وجود امضای پیمان، حاضر به پذیرش هیچگونه تعهدی خارج از مقررات ملی و داخلی خود نسبت به مهاجران نگردید. بدین جهت، لزوم بررسی پیمان در کشور ما به‌عنوان نخستین سندی که به‌طور جامع به مقوله مهاجرت می‌پردازد از اهمیت شایان توجهی برخوردار است.

از همین‌رو در بند اول این مقاله به پیشینه تاریخی سیر روند تصویب سند و چگونگی ساختار کلی آن پرداخته و در بند دوم به پاسخ این پرسش پرداخته می‌شود که ماهیت حقوقی این پیمان چیست و چه تأثیری در قواعد عرفی حقوق بین‌الملل دارد؟ در بند سوم، جایگاه قواعد نسل‌های اول و دوم حقوق بشری را در این پیمان مورد بررسی قرار داده و در بند آخر ضمن بیان جنبه‌های مثبت و بالقوه پیمان، به محدودیت‌ها و نقص‌های آن پرداخته می‌شود. با عنایت به آنکه از تصویب این پیمان مدت‌زمان زیادی نمی‌گذرد، بررسی دقیق و علمی نسبت به آن در داخل کشور صورت نپذیرفته و تنها تعدادی از پژوهشگران حوزه حقوق مهاجرت در غرب، نظریاتی را در خصوص مفاد آن مطرح

1. Fabio Perocco, "The Potential and Limitations of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", *Quarterly Journal on Rehabilitation of Torture Victims and Prevention of Torture*, Volume 29, (2019), at. 131-132.

نموده‌اند فلذا با استفاده از اسناد و منابع حقوق بشری در حوزه مهاجرت به روش تحلیلی توصیفی به بررسی این پیمان خواهیم پرداخت.

۱. تاریخچه و ساختار کلی پیمان جهانی مهاجرت

مجمع عمومی سازمان ملل در ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۶، برای اولین بار در جلسه‌ای عمومی با حضور مقامات عالی‌رتبه کشورها، مسئله سیل عظیم پناهندگان و مهاجران را مورد توجه قرار داد. این نشست با تصویب اعلامیه نیویورک با موضوع رسیدگی به وضعیت پناهندگان و مهاجران به‌واقع نقطه آغازین فرایندی از مذاکرات بین‌دولتی باهدف تدوین پیمانی جهانی برای مهاجرت بود که در نهایت با تصویب قطعنامه ۱۹ دسامبر ۲۰۱۸ به پایان رسید. بنا به خواسته مجمع عمومی ملل متحد در قطعنامه A/RES/71/280 مذاکراتی آغاز شد که دربرگیرنده دستورالعمل‌ها و برنامه‌هایی باهدف تشریح فرآیندها، سازوکارها و ابتکارات مرتبط در زمینه مهاجرت و در راستای بین‌المللی نمودن سیاست‌های مهاجرتی بود؛ پیمان جهانی مهاجرت بر اساس تعهدات مقرر شده در اعلامیه نیویورک و توافقات پس از آن در سه مرحله مورد تدوین قرار گرفت. مرحله اول از آوریل تا نوامبر ۲۰۱۷ باهدف تمرکز بر مشاوره و همفکری میان دولت‌ها؛ در این مدت دولت‌ها طی شش نشست موضوعی غیررسمی فرصت پیدا کردند تا نظرات خود را در مورد تدوین پیمانی جهانی برای مهاجرت ایمن، منظم و قاعده‌مند ارائه و جلساتی را با هدف تسهیل مهاجرت در نیویورک، ژنو و وین برگزار نمایند. در چارچوب اجلاس هفتاد و دومین مجمع عمومی ملل متحد با موضوع تلاش برای صلح و احیای زندگی برای همه در یک سیاره پایدار^۱، کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد و دفتر نماینده ویژه سازمان ملل در امور مهاجرت بین‌المللی^۲ میزبان رویدادی در سالگرد اعلامیه نیویورک در ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۷ بودند که در طی آن ضمن ارائه اسناد مربوط به سیر روند مذاکرات، نهادهایی چون مجمع جهانی مهاجرت و توسعه^۳ و سازمان جهانی مهاجرت نیز به بیان دیدگاه‌های خود پردازند و سایر سازوکارها و ابتکارهای مرتبط در زمینه

1. Focusing on People: Striving for Peace and a Decent Life for All on a Sustainable Planet.

2. The Office of the UN Special Representative for International Migration.

3. Global Forum on Migration and Development (GFMD).

مهاجرت را به اشتراک گذارند. علاوه بر این، دو جلسه جهت استماع نظرات کنشگران مختلف در این مرحله برگزار شد. در مرحله دوم تدوین پیمان که از نوامبر ۲۰۱۷ تا ژانویه ۲۰۱۸ به طول انجامید، ضمن بررسی رایزنی‌های صورت گرفته مرحله اول، به تحلیل نتایج جلسات نشست‌های مقدماتی کنشگران در ۴ تا ۶ دسامبر ۲۰۱۷ در مکزیک اختصاص یافت. همچنین گزارشی از دبیر کل در خصوص چگونگی سیر روند تدوین پیش‌نویس پیمان و مذاکرات بین‌دولتی در این دوره منتشر گردید. در مرحله نهایی، ضمن ارزیابی مقدماتی و برآورد اقدامات صورت گرفته و پیگیری گزارش‌های متعاقب آن، پیش‌نویس طرح پیمان جهانی پیش از مذاکرات بین‌دولتی در طی ماه‌های فوریه تا ژوئیه ۲۰۱۸ انتشار یافت. علاوه بر آن، در این مرحله دو جلسه نهایی استماع نظرات کنشگران برگزار گردید.^۱ هرچند متن دو پیمان جهانی برای مهاجران و پناهجویان در ژوئن و جولای ۲۰۱۸ نهایی شد، اما ۵ ماه به طول انجامید تا کنفرانس مراکش سازمان‌دهی شود. در نهایت در ۱۰ دسامبر ۲۰۱۸ پیمان جهانی مهاجرت در مراکش تصویب و طی قطعنامه A/RES/2270/73/195 مجمع عمومی مورخ ۱۹ دسامبر ۲۰۱۸ نهایی گردید.

ساختار کلی پیمان را می‌توان به ۴ بخش تقسیم نمود. پس از مقدمه، بخش اول به محورها و اصول راهبردی می‌پردازد که پیمان بر اساس آن تدوین گردیده، بخش دوم با عنوان اهداف و تعهدات پیمان، ۲۳ هدف در راستای تحقق مهاجرت امن، منظم و قاعده‌مند تعیین نموده و بخش سوم نیز راهکارهایی را برای اجرای این اهداف تشریح کرده است و نهایتاً در بخش آخر چگونگی پیگیری و بازبینی پیمان مطرح شده است. هدف اصلی پیمان را با توجه به پاراگراف ۱۳ می‌توان تضمین امکان مهاجرت برای تمامی افراد به‌عنوان امری امن و ضابطه‌مند و متعارف دانست. پاراگراف ۱۵ به مواردی چون حقوق بشر، محوریت مردم، همکاری‌های بین‌المللی، حاکمیت ملی، حاکمیت قانون و دادرسی عادلانه در پروسه مهاجرت و اجرای اهداف سند توسعه پایدار به‌عنوان اصول راهبردی پیمان اشاره نموده است.^۲ کاهش محرک‌ها و عوامل ترک کشورها، افزایش دسترسی به مسیرهای مهاجرت متعارف، نجات جان افراد و کاهش خطرات در

1. Joanna Apap, op.cit. at. 5.

2. Anne Peters, "The Global Compact for Migration: To Sign or not to Sign?", [https:// www. ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign,](https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/) Published on November 21, (2018), last Accessed 9 February 2020, at 1.

طول مسیر مهاجرت، امکان دسترسی مهاجران به خدمات اولیه، تسهیل امکان استخدام عادلانه و داشتن شغل شرافتمندانه، مقابله با پدیده قاچاق انسان، مدیریت یکپارچه و ایمن مرزها، ایجاد شرایط مساعد برای مشارکت مهاجران در توسعه پایدار کشورها، تسهیل در بازگشت امن و شرافتمندانه مهاجران به کشورهایشان از جمله اهدافی است که مطابق با پاراگراف ۱۶ پیمان، می‌بایست مورد توجه تمامی کشورها قرار گیرد.

۲. ماهیت حقوقی پیمان جهانی مهاجرت

پیمان جهانی مهاجرت نخستین توافقنامه جهانی سازمان ملل متحد با رویکردی هماهنگ نسبت به مسئله مهاجرت بین‌المللی در تمامی ابعاد آن است. این پیمان بر مبنای ارزش‌هایی چون احترام به حاکمیت دولت‌ها، تقسیم مسئولیت، عدم تبعیض و حقوق بشر پایه‌ریزی شده و بر این نکته تأکید می‌نماید که جهت بهینه‌سازی و دستیابی به منافع کلی و عمومی پدیده مهاجرت، نیازمند رویکردی مبتنی بر مشارکت و همکاری میان تمامی کشورها هستیم و در عین حال خطرات و چالش‌های مهاجرت را نسبت به افراد و جوامع در کشورهای مبدأ، ترانزیت و مقصد مورد بررسی قرار می‌دهد.^۱ یکی از بحث‌برانگیزترین مباحث مربوط به پیمان جهانی مهاجرت، ماهیت حقوقی آن است چراکه این پیمان در قالب یک معاهده لازم‌الاجرا جهت تصویب به دول عضو ارائه نشده است، هرچند تلقی آن به‌عنوان سندی در قالب حقوق نرم چندان دشوار نیست؛ اما مفاد مطروحه آن در بسیاری از موارد، مقررات عرفی لازم‌الاجرای است که دولت‌ها پیش از این در اسناد حقوق بشری پذیرفته‌اند؛ بنابراین در این بخش در ابتدا ماهیت آن به‌عنوان سندی از حقوق نرم بررسی و سپس تأثیر آن در توسعه حقوق بین‌الملل عرفی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

حقوق نرم در موجزترین تعریف عبارت است از: هنجارهایی که یا به لحاظ حقوقی غیرالزام‌آورند و البته در شرف تبدیل شدن به هنجارهایی حقوقی‌اند و یا متضمن میزانی از الزام حقوقی بوده یا اساساً متضمن الزامی غیرحقوقی (اخلاقی) هستند. این که نرمی یک هنجار ناشی از شرایط شکلی یا متأثر از ویژگی‌های محتوایی آن است، تفاوتی نمی‌کند؛ در نتیجه در مفهوم حقوق نرم، سه عنصر اساسی نهفته است: ۱- غیر الزام‌آور، توصیه‌ای و

1. Joanna Apap, op.cit. at. 2.

ترویجی بودن؛ ۲- ماهیت الزام آور هنجاری ناشی از یک تعهد در معنای کلاسیک آن، اما به گونه‌ای ملایم تر و ۳- ارزش برخی هنجارها در مرحله پیش از تبدیل شدن به حقوق. عنصر اول به حقوق نرم، ماهیتی غیرحقوقی می‌دهد و منطبق بر نظراتی است که برای حقوق نرم ارزش حقوقی قائل نیستند. عنصر دوم به برخورداری حقوق نرم از ارزش نسبی حقوقی اشاره دارد و عنصر سوم بر ارزش حقوق نرم قبل از مرحله تبدیل شدن آن به حقوق سخت تمرکز دارد و لذا حقوق نرم، مفهومی نسبتاً حقوقی و ماقبل حقوقی را در بردارد.^۱ مباحث فراگیر در خصوص موضوع مهاجرت همراه با حمایت مجمع عمومی از پیمان جهانی مهاجرت به خودی خود دلالت بر این واقعیت دارد که دولت‌ها این سند را به‌عنوان حقوق نرم کاملاً جدی می‌گیرند. این امر از این حقیقت نشأت گرفته که پیمان جهانی مهاجرت در نتیجه مباحث و جلسات گسترده و چندمرحله‌ای با حضور بسیاری از کنشگران بین‌المللی شکل گرفته است. پاراگراف دهم پیمان که آن را «محصول بررسی بی‌سابقه از شواهد و اطلاعات جمع‌آوری شده در طول فرآیند آزاد، شفاف و فراگیر می‌داند» مؤید این مسئله است.^۲

از سوی دیگر، عدم وجود وفاق عام (کنسانسوس) در تصویب پیمان در مجمع عمومی و اعلام مخالفت‌های آشکار با آن از سوی بعضی از دولت‌ها می‌تواند نقطه ضعفی برای این سند تلقی شود؛ اما با نگاهی خوش‌بینانه می‌توان نقش تعیین‌کننده‌ای را برای این سند با استفاده از مکانیسم‌های بازنگری و تأثیراتی که بر عملکرد دولت‌ها می‌گذارد پیش‌بینی نمود. در باب میزان تأثیرگذاری و پایداری دولت‌ها به پیمان به‌عنوان سندی در قالب حقوق نرم می‌توان گفت که اصولاً پایداری به حقوق نرم، مزایای مهمی برای دولت‌ها دارد. اولین مزیت زمانی که لزوم به پرداختن به چالش‌هایی جهانی در قالب موضوعاتی باشد که اساساً در حوزه اختیارات داخلی دولت‌هاست خود را نشان می‌دهد،

۱. توکل حبیب زاده و همکار، «ارزیابی مفهوم حقوق نرم در نظام منابع حقوق بین‌الملل»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره شانزدهم، شماره ۲، (۱۳۹۱)، ص ۱۹.

2. Alessandro Bufalini, "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What is its Contribution to International Migration Law?", Questions of International Law, [http:// www. qil-qdi. org/the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-what-is-its-contribution-to-international-migration-law/](http://www.qil-qdi.org/the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-what-is-its-contribution-to-international-migration-law/) Zoom -in 58, 5-24, Published on 30 April (2019), Last Accessed 10 February 2020, at. 10.

پیمان جهانی مهاجرت تصدیق می نماید که «هیچ کشوری نمی تواند به تنهایی به مسئله مهاجرت رسیدگی کند»؛ اما در عین حال در پاراگراف ۱۵ «حق حاکمیت کشورها برای تعیین سیاست مهاجرت ملی آنها» را به رسمیت می شناسد. دومین مزیت حقوق نرم در امکانی نهفته است که به دولت ها اجازه انعطاف پذیری در تدوین قوانین را می دهد. همان گونه که پیمان جهانی مهاجرت به روشنی نشان می دهد، اسناد غیر الزام آور می توانند ضمن آنکه بیانگر تعدادی از اصول و اهداف راهبردی گسترده باشند، اختیار و صلاح دید دولت ها برای انتخاب روش اجرا و تعیین میزان انطباق سند با قوانین شان را نیز به رسمیت بشناسند. مزیت سوم اسناد حقوق نرم به دولت ها این امکان را می دهد تا مواضع و انتظارات خود را در مورد موضوعات مهم روز به سرعت روشن نمایند و از فرایند وقت گیر هم در انعقاد و هم تصویب داخلی جلوگیری کنند. در خصوص پیمان جهانی مهاجرت نیز می توان چنین گفت که در طی چندین سال، تصویری کمابیش شفاف از واقعیت نگرش و تمایل حقیقی دولت ها نسبت به تنظیم جابجایی و کوچ مهاجران دیده شده است. سرانجام، تدوین و اجرای اسناد قانونی حقوق نرم گاهی اوقات می تواند نوعی مزیت برای بازیگران غیردولتی حقوق بین الملل تلقی شود؛ چراکه روند ایجاد حقوق نرم می تواند به آنها امکان دسترسی گسترده و فراگیرتری برای مشارکت در تدوین قواعد حقوقی بدهد.^۱

در کنار چنین مزیت هایی، این پرسش مطرح است که آیا این پیمان می تواند در توسعه حقوق بین الملل عرفی نیز نقشی داشته باشد؟ حقوق نرم می تواند نقشی اساسی در توسعه حقوق عرفی بین المللی داشته باشد. در واقع تصویب و تدوین یک سند غیر الزام آور در مرکز فرآیند ایجاد هنجار بین المللی می تواند نقش کاتالیزور را ایفا نماید.^۲ چراکه اسناد غیر الزام آور برای پر کردن خلأهای قواعد بین المللی موجود، حیاتی هستند. در نتیجه به توسعه هنجارهای عرفی بین المللی نیز کمک می کنند.^۳

1. Ibid. at. 8.

2. Christine Chinkin, *Normative Development in the International Legal System*, In Dinah Shelton, *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Part I (Oxford [England]: New York: Oxford University Press, Published New 2003) at 31.

3. Anne, Peters, op. cit. at 1.

در نگاه اول جمله‌بندی متن پیمان کاملاً دقیق و حساب شده و در موارد متعددی از اصطلاحاتی چون تعهد، باید و ضرورت استفاده کرده است؛ اما با بررسی مفاد پیمان درمی‌یابیم که تعهدات مطروحه کاملاً مبهم هستند. در حقیقت، اهداف پیمان با وجود الفاظ قاطع، از فرمول کلی برخوردارند و هیچ‌گونه عملکرد و اقدام دقیقی را توصیف نمی‌کنند. به‌عنوان مثال، جالب توجه است که پیمان جهانی مهاجرت تلاش می‌کند که در پاراگراف ۱۲ به عوامل مؤثر در مهاجرت، یعنی تحولات اقتصادی، اجتماعی و تخریب محیط زیست، توجه کافی داشته باشد؛ اما هیچ نیازی به حمایت از گروه جدید مهاجران ناشی از تغییرات اقلیمی که بدون شک تعداد آن‌ها به‌طور پیوسته در حال افزایش است، ندیده و تنها در پاراگراف ۲۱ بند h به عباراتی کلی در باب تعهد به «همکاری در شناسایی، توسعه و تقویت راه‌حل‌ها» بسنده نموده است. به‌واقع، هر تعهد پیمان به‌گونه‌ای تدوین شده تا اختیارات گسترده‌ای را به کشورها در تعیین گام‌هایی برای رسیدن به اهداف مشترک بدهد؛ اما نکته مهم در این احتمال است که آیا توافقی غیر الزام‌آور که توسط قطعنامه مجمع عمومی با اکثریت بیش از یک‌صد و پنجاه دولت مورد تصویب قرار گرفته، می‌تواند منجر به تشکیل قواعد عرفی بین‌المللی شود و یا به تحکیم آن‌ها کمک نماید؟ واکنش‌های دولت‌ها در قبال پیمان مؤید این مطلب است که هیچ دلیلی بر این فرض که پیمان می‌تواند منجر به ایجاد عرفی فوری در زمینه حقوق مهاجرت بین‌المللی شود، وجود ندارد. به‌طور کلی، ایده شکل‌گیری فوری هنجارهای بین‌المللی عرفی با ویژگی غالباً ابتکاری و آزمایشی اسناد حقوقی نرم در تضاد است. به‌هرروی، قطعنامه منجر به تصویب پیمان جهانی مهاجرت، حداقل یک عنصر اساسی برای ایجاد نهایی عرف فوری را ندارد و آنهم وجود تصویب همراه با اجماع است. هرچند که این امر عمدتاً بستگی به محتوای سند، مواضع و اعلامیه دولت‌ها در قبال آن - به‌عنوان مدرکی حقوقی حاکی از نظریات آن‌ها - و توانایی این اسناد در تأثیرگذاری بر عملکرد دولت‌ها دارد. اعلامیه‌های صادره توسط دولت‌ها در ارتباط با پیمان مهاجرت حاکی از احتیاط خاص آن‌ها در خصوص توانایی این پیمان در جهت کمک به توسعه حقوق بین‌الملل مهاجرت است. برخی کشورها خاطر نشان کردند که این پیمان «در پی ایجاد قواعد حقوق بشری جدیدی نیست». چنین به نظر می‌رسد که تعدادی از اعلامیه‌های کشورها در راستای جلوگیری از هرگونه توسعه حقوق بین‌المللی عرفی به‌عنوان یکی از

پیامدهای پیمان جهانی مهاجرت صادر شده است. به عنوان مثال، نماینده دانمارک تأکید نموده که «این پیمان منجر به هیچ گونه الزام قانونی جدیدی برای دولت‌ها چه در قالب قواعد حقوق بین‌الملل عرفی و چه تعهدات قراردادی بین‌المللی نمی‌شود». انگلستان نیز در بیانیه خود تأکید داشته که پیمان جهانی مهاجرت به دنبال ایجاد حقوق بین‌الملل عرفی نیست. به طور خاص، بسیاری از کشورها نگران به رسمیت شناختن بالقوه «حق مهاجرت» بودند. اتریش، استونی، نیوزلند، نامیبیا، کرواسی، لیختن‌اشتاین و فرانسه تأکید کردند که «هیچ حقی برای مهاجرت وجود ندارد» و این پیمان چنین حقی را ایجاد نمی‌کند. «مسلماً، حق هر فرد در ترک یک کشور از جمله کشور متبوعش، از جمله حقوق اساسی و بنیادین بشری است».^۱

اعلامیه این کشورها احتمالاً در باب انکار وجود یا تأیید احتمالی حق ورود به کشور دیگر است؛ بنابراین با دقت و استنباط از مفاد متن پیمان و عملکرد دولت‌ها در مورد تصویب آن، می‌توان دریافت که تلاش برای تولد چنین حقی دشوار خواهد بود و صرفاً اعلامیه‌های صادره فوق از سوی دولت‌ها به هدف جلوگیری از ایجاد احتمالی این نوع حق از طریق فرآیند تشکیل یک عرف بین‌المللی در آینده صادر شده است. تاریخچه مذاکرات پیش‌نویس پیمان حاکی از گرایش دولت‌ها به خنثی کردن توسعه احتمالی برخی از هنجارهای بین‌المللی عرفی است. بسیاری از اعلامیه‌های دولت‌ها به ویژه در باب ماده ۱۶ که در راستای بیان اهداف است، از این امر حکایت دارد. نکته مهم آن است که این بیانیه‌ها به کل سند و نه فقط به تعهدات حقوق بشری آن اشاره دارند. تأکید چندباره کشورها در این خصوص احتمالاً بدین دلیل است که می‌خواهند اطمینان حاصل نمایند که رأی موافقشان به پیمان نمی‌تواند به عنوان مدرکی از *Opinio Juris* (عنصر معنوی) تدوین قوانین عرفی در نظر گرفته شود. به عبارت دیگر حمایت آن‌ها از تصویب پیمان مهاجرت را نمی‌توان به هیچ عنوان به معنای تلاش و کمک در ایجاد هنجارهای عرفی جدید تلقی نمود؛ بنابراین دولت‌ها نگرانی‌های خود را در مورد ایجاد قواعد جدید ابراز کردند؛ اما موضع مخالفی در قبال قواعد عرفی موجود اتخاذ ننمودند.^۲ در نهایت می‌توان چنین نتیجه گرفت که چون بسیاری از هنجارها و قواعد موجود در پیمان، پیش از این در

۱. ماده ۱۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی.

2. Alessandro Bufalini, op. cit. at 18-22.

بیشتر اسناد و اعلامیه‌های لازم‌الاجرای حقوق بشری مطرح و ارزش عرفی پیدا نموده است؛ تکرار مجدد آن‌ها در قالب پیمان جهانی مهاجرت بدین معناست که هرچند خود سند الزام‌آور نیست اما مفاد عرفی آن برای کشورها لازم‌الاجراست؛ گرچه این امر بدان معنا نخواهد بود که دیگر قواعد پیمان مهاجرت در روند ایجاد هنجارها و قواعد عرفی کاملاً بی‌تأثیر هستند. با عنایت به سوابق تشکیل قواعد عرفی می‌توان امید داشت که این پیمان با تأثیر بر عملکردهای بعدی دولت‌ها در تشکیل قواعد عرفی، نقش خود را ایفا خواهد نمود. هرچند که این امر تا حدودی به ظرفیت‌هایی که در مکانیسم بازنگری پیمان برای تشویق دولت‌ها در جهت رفتار به شیوه خاص پیش‌بینی شده، دارد.

۳. جایگاه نسل‌های اول و دوم حقوق بشر در پیمان جهانی مهاجرت

اعلامیه نیویورک، حقوق بشر را پایه و اساس دو پیمان مهاجرت و پناهندگان اعلام و با استناد به ۳۰ مورد از اسناد حقوق بشری تأکید نمود که مقررات مندرج در هیچیک از پیمان‌های مهاجرت یا پناهندگان از تعهدات موجود دولت‌ها در خصوص حقوق بشر و حقوق پناهندگان که پیش از آن داوطلبانه پذیرفته‌اند، فراتر نخواهد رفت.^۱

تصویب پیمان جهانی مهاجرت گواهی بر تعهد سیاسی دولت‌ها در تضمین حقوق بشر گروه خاصی از مردم یعنی مهاجران است. بر همین مبنا، پیمان به ۴۵ مورد از اسناد حقوق بشری استناد نموده است.^۲

چارچوب اصلی پیمان جهانی مهاجرت برگرفته از بند هفتم از هدف دهم سند توسعه پایدار ۲۰۳۰ است که به‌منظور تسهیل مهاجرت منظم، ایمن، قاعده‌مند و مسئولانه،

1. Elspeth Guild et al., "From Zero to Hero? An Analysis of the Human Rights Protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", IOM International Migration, Published by John Wiley & Sons Ltd, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12609>, published on 15 July 2019, Last Accessed 10 February (2020), at 5.

۲. در مقدمه به‌امداری پیمان از اهداف و اصول منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سایر معاهدات بین‌المللی حقوق بشر تأکید شده است. به‌علاوه مطابق با پاراگراف دوم پیمان، قواعد جزایی بین‌المللی، پروتکل‌های الحاقی به کنوانسیون پالمو، کنوانسیون‌های منع برده‌داری، قواعد بین‌المللی تغییرات اقلیمی، حقوق بین‌الملل کار و تعهدات توسعه پایدار سازمان ملل متحد نیز در تدوین آن مورد توجه قرار گرفته که این سند را تبدیل به فهرستی از تعهدات بین‌المللی نموده است.

اقداماتی را از طریق اجرا و تدوین سیاست‌های مهاجرتی برنامه‌ریزی شده، پیش‌بینی نموده است. توجیه دولت‌ها در برخورد متمایز فی مابین شهروندان و بیگانگان (مهاجران) همواره این است که منع تبعیض مندرج در کلیه معاهدات حقوق بشری، مانند ماده ۲۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، صریحاً چنین برخوردی را منع نمی‌کند، اگرچه این تفسیر در نزد نهادهای حقوق بشر سازمان ملل به چالش کشیده شده است؛ چراکه حقوق بشر ضمن منع هرگونه تبعیض برای ابنای بشر^۱، برابری افراد را تضمین و از آنان در مقابل هرگونه تبعیض بر مبنای رنگ، جنس، زبان، مذهب، اعتقاد و نظر سیاسی، ملیت، محل تولد و... حمایت می‌کند.^۲ پیمان جهانی مهاجرت نیز منعکس‌کننده تعهدات کشورها در جهت احترام به حقوق مهاجران است و آنان را در هر نقطه‌ای، افرادی برابر در نزد قانون و برخوردار از کرامت انسانی می‌داند.^۳

با عنایت به موارد فوق، بررسی جایگاه نسل‌های حقوق بشری در پیمان جهانی مهاجرت علاوه بر آنکه نقش مؤثر این پیمان در همبستگی بین‌المللی جهت حمایت از حقوق مهاجران را روشن می‌سازد به تبیین ماهیت پیمان نیز کمک خواهد نمود. در این بخش جایگاه برخی از مهم‌ترین حقوق نسل‌های اول و دوم بشر در پیمان جهانی مهاجرت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۳. نسل اول حقوق بشر

نخستین نسل حقوق بشر، حقوق مدنی و سیاسی است که حقوق بنیادینی چون حق حیات، آزادی عقیده، آزادی بیان، اجتماع، امنیت و ضمانت‌های قضایی را دربر می‌گیرد.

۱. بند دوم ماده ۱ کنوانسیون بین‌المللی حذف کلیه اشکال تبعیض نژادی به‌طور خاص هرگونه رفتار افتراقی بر مبنای تفاوت در تابعیت و شهروندی را رد می‌کند و اعلام می‌دارد معاهده حاضر ناظر به تمایزات و محدودیت‌هایی که هر یک از دول عاقد قرارداد بین اتباع خود و اتباع سایر دول قائل می‌شوند نخواهد بود. نظریه عمومی شماره ۳۰ کمیته منع تبعیض با عنوان تبعیض علیه غیر شهروندان مصوب اکتبر ۲۰۰۲ بر این امر تأکید دارد که اصولاً حقوق بنیادین بشری همه افراد باید مورد توجه قرار گیرد. این کمیته از دولت‌ها می‌خواهد تا از تبعیض بین گروه‌های مختلف افراد انسانی اعم از شهروندان و مهاجران و از همه مهم‌تر در برابر ملیتی خاص اجتناب کنند.

2. See, for Instance, The UNHCR Report, The Right to Privacy in the Digital Age, UN doc A/HRC/27/37 (30 June 2014).

3. Elspeth Guild, "The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights?", International Journal of Refugee Law, Vol. 30, No. 4, (2018), at 661-662.

تعداد اندکی از این اصول حقوق بشری تنها مختص به شهروندان است که اغلب در خصوص حق مشارکت سیاسی آنهاست. در میان اصول کلیدی حقوق بشر که می‌بایست در مورد مهاجران رعایت شود می‌توان به بخشی که مختص به تمامی اقشار بشر اعم از مهاجر و غیرمهاجر است، اشاره نمود؛ حقوقی مثل حق حیات، حق آزادی و حق دسترسی به دادرسی عادلانه؛ اما نکته مهم آن است که اجرا و اعمال برخی از این حقوق غالباً برای مهاجران متفاوت از شهروندان است.^۱

۱-۱-۳. حق حیات

حیات بنیادی‌ترین حق انسانی است. دیگر حقوق پیش‌بینی شده در اسناد بین‌المللی حقوق بشر، متوقف بر حق حیات است. اهمیت این حق تا بدانجا است که حتی در شرایط اضطراری نیز نمی‌توان آن را نقض کرد. در حقیقت به تصریح بند دوم ماده ۴ میثاق حقوق مدنی سیاسی حتی در موارد اضطراری، کشورها نمی‌توانند به بهانه اینکه حیات و بقای ملت در معرض تهدید است حق حیات افراد را نقض کنند.^۲

ماده ۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی با تأکید بر حق حیات اعلام می‌دارد حق حیات از حقوق ذاتی شخص انسان است. ماده ۹ کنوانسیون حمایت از حقوق تمامی کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان نیز مقرر می‌دارد که حق حیات کارگران مهاجر و خانواده‌شان باید مورد حمایت قانون قرار گیرد. حفظ جان مهاجران و پیشگیری از آسیب و مرگ آنها یکی از اهداف مطروحه در پیمان جهانی مهاجرت است. هدف هشتم پیمان «نجات جان مهاجران و ساماندهی تلاش‌های بین‌المللی هماهنگ برای یافتن مهاجران مفقود شده» اعلام شده است. پیمان، دولت‌ها را متعهد می‌داند که از طریق همکاری‌های بین‌المللی منطبق با حقوق بین‌الملل، اقدامات لازم را در راستای نجات جان مهاجران و پیشگیری از مرگ و مجروحیت آنان در قالب عملیات نجات، گردآوری و تبادل استاندارد اطلاعات و قبول مسئولیت جمعی حفظ جان تمامی مهاجران به عمل آورند؛ همچنین ضمن شناسایی مهاجران متوفی یا مفقود شده، شرایط ارتباط با خانواده‌های آنها

1. Ibid. at 661.

۲. سید محمد قاری سید فاطمی، «حق حیات»، مجله تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان، شماره ۳۱-۳۲، (۱۳۷۹)، ص

را تسهیل و دستورالعمل‌ها و راهکارهایی را جهت جستجو و نجات مهاجران با هدف حمایت از حق زندگی مهاجران تهیه نمایند. با وجود تمامی تمهیدات پیش‌بینی شده در اسناد حقوق بشری، حفظ حیات مهاجرین در مواردی قربانی منافع سیاسی دولت‌ها می‌گردد. آمار روزافزون مرگ و آسیب‌های پناهجویان و مهاجرین در کشورهای ترانزیت و مقصد، خود مؤید این مسئله است. هرچند به نظر می‌رسد که پیمان جهانی مهاجرت تلاش خود را در جهت توجه به این امر مهم به عمل آورده است؛ اما سیر روند برخورد با مهاجرین نامتعارف حتی در کشورهای امضاکننده پیمان، بیانگر آن است که راهی بسیار طولانی در جهت حفظ حق حیات مهاجرین در پیش است زیرا تا زمانی که راه‌های مهاجرت ایمن و متعارف در دستور کار دولت‌ها قرار نگیرد، هرروزه باید شاهد فجایع انسانی در مبادی و مسیرهای مهاجرت و یا اردوگاه‌های پناهجویان باشیم.

۲-۱-۳. حق آزادی

بر اساس مواد ۳، ۵، ۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر و مواد ۷، ۹، ۱۰ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، همه افراد از حق آزادی برخوردارند و آزادی هیچ فردی را نمی‌توان به بهانه‌های واهی سلب نمود و یا مورد آزار و شکنجه، مجازات یا رفتارهای ظالمانه یا خلاف انسانی یا تزدیلی قرار داد، همچنین نسبت به کلیه افراد که از آزادی خود محروم شده‌اند باید با انسانیت و احترام رفتار و کرامت و حیثیت ذاتی آنان را حفظ نمود. حفظ امنیت شخصی انسان‌ها جلوه‌ای از ارزش حیات انسانی است که ارتباط مستقیمی با اهمیت حیات دارد. با توجه به اهمیت بنیادین امنیت شخصی افراد به لحاظ ارتباط مستقیمی که با حیات آنان دارد، همواره یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها در این ارتباط تعیین شده است.^۱ از جمله لاینحل‌ترین چالش‌هایی که حقوق بشر در سال‌های اخیر با عبور اشخاص از مرزهای بین‌المللی روبرو بوده،^۲ بازداشت گسترده، طولانی و خودسرانه بسیاری از مهاجران است.^۳

۱. روح‌الله رهامی، «بررسی وظیفه دولت‌ها در حفظ امنیت فردی انسان‌ها»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۲، (۱۳۹۳)، ص ۱۸۸.

2. UN General Assembly Resolution, 63/184 Protection of Migrants, 63rd sees, March 2009.

3. Justin Gest et al., "Protecting and Benchmarking Migrants' Rights: An Analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", <https://>

با توجه به حق آزادی، معمولاً شهروندانی که وارد کشور متبوع خود می‌شوند به دلایل مهاجرتی، تحت بازداشت قرار نمی‌گیرند و تنها در صورت ارتکاب جرم و یا در موارد استثنایی در زمینه بهداشت عمومی ممکن است بازداشت شوند؛ از سوی دیگر مهاجران در اغلب موارد به صورت خودسرانه و به مدت نامحدودی بازداشت می‌شوند، دولت‌ها این دست اقدامات را غالباً با توجیه صلاحیت حاکمیتی خود مبنی بر کنترل ورود و خروج از مرزها صورت می‌دهند.^۱

از آنجا که زبان بکار گرفته شده در پیمان جهانی مهاجرت در راستای رعایت حق آزادی و امنیت فردی و سازگار با قوانین و استانداردهای بین‌المللی است، این سند را تبدیل به ابزاری قدرتمند جهت پایان دادن به این دست سوءاستفاده‌های حقوقی نموده است. پاراگراف ۲۹ این سند به طور خاص نشان‌دهنده تعهد دولت‌ها به حصول اطمینان از این امر است که بازداشت مهاجران به واقع «آخرین راه‌حل» است و باید بر اساس فرایند دادرسی قانونی و غیر خودسرانه صورت گیرد. پیمان مؤکداً اعلام می‌دارد که این بازداشت‌ها باید «بر اساس قانون، ضرورت، تناسب و ارزیابی‌های فردی انجام و توسط مقامات مجاز و در کوتاه‌ترین زمان ممکن» بدون در نظر گرفتن آنکه در کجا و چه دوره‌ای از پروسه مهاجرت اتفاق می‌افتد، صورت پذیرد. استفاده از چنین ادبیاتی در پیمان و بیان این قبیل از اصول و مفاهیم به صورت واضح، برای کسانی که جهت به رسمیت شناختن و حمایت از حق آزادی و امنیت شخصی مهاجران سال‌ها تلاش و مبارزه کرده‌اند نوعی موهبت به شمار می‌آید و به دولت‌ها نیز این پیام را می‌رساند که استفاده از حربه بازداشت مهاجران در اولین قدم و یا به عنوان اقدامی بازدارنده، عملی غیرقانونی است. این امر دستاورد بزرگی است، اما در عین حال سه تعهد دیگر مطرحه در پیمان نیز می‌تواند به ترویج حمایت دولت‌ها از آزادی و امنیت فردی مهاجران کمک نماید.

اول- دولت‌ها متعهد به ترویج و گسترش جایگزین‌هایی برای بازداشت مهاجران هستند (پاراگراف ۲۹a)؛

دوم- دولت‌ها نیز به طور خاص متعهد به پایان دادن به بازداشت کودکان مهاجر هستند (پاراگراف ۲۹h)؛

سوم- پیمان با ادبیاتی قاطع و محکم از اهمیت محافظت از مهاجران در برابر بدرفتاری‌ها در دوران بازداشت و نظارت بر بازداشتگاه‌ها صحبت می‌نماید. این آخرین تعهد در رابطه با بازداشت مهاجران، متأثر از سایر حقوق اساسی بشری از جمله حق منع شکنجه و رفتار و مجازات ظالمانه، غیرانسانی یا تحقیرآمیز است و به عبارتی آن را در دل خود جای داده است.

پاراگراف f ۲۹ بیان می‌دارد اقدامات دولت باید شامل تضمین حفاظت از امنیت فیزیکی و روانی مهاجران باشد و به‌عنوان حداقل حقوق، امکان دسترسی به مواد غذایی، مراقبت‌های اساسی بهداشتی، کمک‌های انسانی، اطلاعاتی و همچنین اسکان مناسب مطابق با قوانین بین‌المللی حقوق بشر در نظر گرفته شود.^۱ مسلم است که در خصوص رعایت حق آزادی و احترام به کرامت انسانی با خلأ قانونی روبرو نیستیم؛ اما نکته تأمل برانگیز، اجرای این مقررات و قواعد است. در بسیاری از کشورهایی که مقصد مهاجرین هستند، شاهد بازداشت مهاجرین هستیم. اغلب این دولت‌ها این امر را جزئی از صلاحیت ملی و اصول حاکمیتی خود می‌دانند و معتقدند که نقض حق آزادی آنان امری جدا از تعهدات حقوق بشری است که این امر می‌تواند اجرای پیمان را با مشکل روبرو نماید.

۳-۱-۳. حقوق مرتبط با دادرسی عادلانه

حقوق مربوط به آیین دادرسی، به‌ویژه در خصوص اخراج مهاجران، بیشتر در چارچوب حقوق مدنی و سیاسی قابل طرح است چراکه هنجارهای حقوق بشری در ارتباط با شیوه اخراج مهاجران، بیشتر به آیین دادرسی مرتبط است. مخالفت با حضور مهاجران در کشور میزبان ممکن است منجر به اخراج جمعی مهاجران اعم از مجاز یا غیرمجاز شود.^۲ با توجه به آن‌که شهروندان را نمی‌توان از کشور متبوع خود اخراج نمود؛ بنابراین دیگر نیازی به محافظت از آن‌ها در روند اخراج نیست. فلذا، این حفاظت فقط قابل اعمال بر مهاجران است.

1. Justin Gest et al. op. cit. at 4-5.

۲. فرشید سرفراز، «حقوق بشر بنیادین مهاجران در جهان معاصر»، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، زمستان، شماره ۳۰۲، (۱۳۹۴)، ص ۱۱۹.

پاراگراف ۲۳ پیمان، حق دسترسی افراد به قانون که لزوماً دربرگیرنده تمامی وظایف و حمایت‌های ارائه شده توسط یک نظام حقوقی است را به رسمیت می‌شناسد؛ حتی اگر فرد به‌عنوان شهروندی قانونی شناخته نشده باشد. شناسایی چنین حقی مستلزم پیامدهای مهمی است که در پیمان جهانی مهاجرت منعکس شده است، از جمله اینکه دولت‌ها باید اسناد لازم را برای بهره‌مندی و استفاده از حقوق قانونی صادر کنند و همچنین اطمینان حاصل نمایند که سامانه‌های ثبت احوال آن‌ها قادر به ثبت ولادت والدین مهاجر و ارائه گواهی تولد یا مدرکی برای به رسمیت شناختن هویت کودک هستند. این حق در اسناد حقوق بشری دیگری نیز مورد تأکید قرار گرفته است.^۱ شناسایی این حق به‌طور هم‌زمان می‌تواند با دیگر حقوق و تعهدات اصلی همچون حق دسترسی به دادرسی مورد توجه قرار گیرد.^۲ پاراگراف ۲۳ پیمان، دولت‌ها را متعهد می‌داند تا اطمینان حاصل کنند که مهاجران از مساعدت و دسترسی کافی به مشاوران حقوقی مستقل با هزینه‌های قابل قبول در خلال دادرسی قضایی یا اداری برخوردارند. در عین حال با پیشرفت تدریجی دسترسی به حق دادرسی عادلانه، گسترش مساعدت‌های حقوقی و اعلام شکایت در هرگونه از مراحل قانونی مربوط به وضعیت مهاجران می‌بایست مورد لحاظ قرار گیرد. دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی بر لزوم امکان مشاوره و برخورداری از وکیل در خصوص مسائل مدنی و جنایی تأکید کرده‌اند. علاوه بر این ممنوعیت اخراج خودسرانه و جمعی بر مبنای قواعد بین‌المللی در پاراگراف‌های ۲۳ و ۳۷ پیمان منعکس شده است.

پیمان مؤکداً در پاراگراف ۲۷ اعلام می‌دارد که این فرآیند نیازمند «ارزیابی فردی و پروسه مصاحبه» به‌عنوان بخشی از بازرسی‌های مرزی است؛ بنابراین، دولت‌ها توافق کردند که مهاجران تنها پس از ارزیابی فردی توسط مقامات ذیصلاح می‌توانند از حق قانونی برای ماندن در قلمرو کشور دیگری برخوردار باشند و بازگشت مهاجران فاقد حق اقامت قانونی در قلمرو کشور دیگر، پس از ارزیابی موردی توسط مراجع ذیصلاح و با همکاری مؤثر و مقتضی بین کشورهای مبدأ و مقصد، به‌صورت امن و شرافتمندانه و با

۱. ماده ۲۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۷ کنوانسیون حقوق کودک، ماده ۲۰ کنوانسیون حمایت از کارگران مهاجر و خانواده‌هایشان.

۲. ماده ۱۴ و ۱۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۵ کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی، مواد ۱۷ بند ۱ و ۱۸ بند ۱ کنوانسیون حمایت از کارگران مهاجر و خانواده‌هایشان.

رعایت کامل ضمانت‌های مقتضی و دیگر تعهدات حقوق بشری و با امکان توسل به تمامی جبران‌های حقوقی صورت خواهد گرفت. در نهایت، پیمان در پاراگراف ۳۷ تأکید می‌کند که هرگونه اعمال تحریم نسبت به ورود یا اقامت غیرقانونی افراد توسط دولت‌ها باید «متناسب، عادلانه، غیرتبعیض‌آمیز و کاملاً منطبق با فرآیند و تعهدات دیگر دولت‌ها بر اساس حقوق بین‌الملل باشد». قواعد حقوق بشر، استفاده از مجازات جزایی را برای ورود یا اقامت غیرقانونی تأیید نمی‌کند و این پیغام را به دولت‌ها ارسال می‌دارد که باید در چنین دادرسی‌هایی، حقوق مهاجران در اولویت قرار گرفته و از آنان حمایت کنند. ترکیب دیگر مقررات حقوق بشری در این زمینه با پیمان جهانی مهاجرت در صورت اجرا، می‌تواند به شدت در میزان تعداد افرادی که از سوی کشورها به‌عنوان مهاجر نامتعارف شناخته می‌شوند، تغییر ایجاد کند. بدین ترتیب پیمان جهانی مهاجرت را می‌توان سندی قدرتمند جهت اطمینان از برخوردی قاعده‌مند و مطابق با ضوابط قانونی با مهاجران در مرزها دانست که امکان دسترسی به محاکم و دریافت مشاوره حقوقی در هریک از مراحل دادرسی که می‌تواند منجر به اخراج شود را پیش‌بینی می‌نماید و با در نظر گرفتن امکان حفظ هرگونه درخواست استیناف یا اعتراض به چنین تصمیمی و پایان دادن به استفاده از قوانین کیفری برای مجازات ورود یا اقامت غیرقانونی راه را برای حمایت از حق آزادی و دادرسی عادلانه مهاجران فراهم می‌آورد.^۱

۲-۳. نسل دوم حقوق بشر

نسل دوم حقوق بشر، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. برخی از حقوق اقتصادی و اجتماعی مانند تأمین اجتماعی، کار، سطح مناسب زندگی و آموزش در این گروه جای می‌گیرد.^۲ قواعد طبقه‌بندی شده در این نسل از جمله حقوقی هستند که از نظر قانون‌گذاری، هم‌زمان با قواعد نسل اول پدید آمدند؛ اما شناسایی آن به لحاظ فلسفی و

1. Justin Gest et al. op. cit. at 7.

۲. میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دامنه اجرایی گسترده‌ای دارد که برای هر فرد حق برخورداری از کار (ماده ۶)؛ حق شرایط کاری منصفانه و مطلوب (ماده ۷)؛ حق ایجاد اتحادیه‌های کارگری (ماده ۸)؛ حق برخورداری از زندگی شامل غذا، لباس، مسکن در سطح مناسب و استاندارد و بهبود مستمر شرایط زندگی (ماده ۱۱) را تضمین می‌کند.

نظری پس از حقوق مدنی و سیاسی است.^۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مقایسه با اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق مدنی و سیاسی، پشتیبانی کمتری از بیگانگان و مهاجران به عمل می‌آورد.^۲ علت آن است که حقوق گنجانده شده در این میثاق می‌تواند به تدریج و به میزانی تحقق می‌یابد که منابع موجود کشور مورد نظر اجازه می‌دهد (بند ۱ ماده ۲) و شرط عدم تبعیض این میثاق (بند ۲ ماده ۲) به صراحت تبعیض بر مبنای ملیت یا تابعیت را منع نمی‌کند؛ اما با بررسی پیمان جهانی مهاجرت می‌توان دریافت که به این دست از حقوق با نگاه جامع‌تری پرداخته شده است.

۱-۲-۳. حق کار

حمایت از حق کار در نظام بین‌المللی حقوق بشر مطرح شده است و برابری شرایط و شیوه استخدام نیروی کار، حتی برای مهاجران غیرمجاز، هنجاری است که کمترین میزان مجادله در مورد آن وجود دارد. گرچه در عمل بسیاری از کارفرمایان به این منظور، مهاجران غیرمجاز را استخدام می‌کنند که به آن‌ها دستمزد و شرایط کاری زیر استاندارد ارائه دهند. حقوق مربوط به حق عضویت در اتحادیه‌های کارگری نسبت به بسیاری از حقوق استخدامی به شکل مطمئن‌تری پشتیبانی شده است.^۳ با این وجود، به رسمیت شناختن و حمایت از مهاجران در نظام کار و اشتغال، مدت‌هاست که پشت درهای دستیابی به اجماع قانونی گسترده در مورد محتوای کلیدی آن باقی مانده است. نرخ تصویب پایین کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق همه کارگران مهاجر و اعضای خانواده آن‌ها شاید نشانگر این امر باشد. پیمان مهاجرت تأکید می‌کند که مهاجران، صرف نظر از وضعیتشان، از چنین حقی برخوردارند و این امر به ارتقای عملکرد دولت‌ها در این زمینه که مطابق با قوانین بین‌المللی موجود است کمک می‌کند. در این میان، مهم‌ترین تعهدات دولت‌ها موارد ذیل است:

۱. مهدی ذاکریان، مفاهیم کلیدی حقوق بشر بین‌المللی، چاپ سی و نهم (تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۳) ص ۲۱۹.

2. Ryszard Cholewinski, *Migrants Workers in International Human Rights Law Their Protection in Countries of Employment* (USA: Oxford University Press, 1997) (Discussing *Permont v. France* Judgment of 27 April 1995, 15773/89, 15774/89, Ser. A, No. 314-A, (1995), at 56.

3. *Ibid.* at 290.

* برخورداری کارگران مهاجر روزمزد و یا قراردادی از حقوق، مزایا و حمایت‌های یکسان با دیگر کارکنان از جمله حق شرایط کاری عادلانه و مطلوب، دستمزد برابر، آزادی اجتماعات و انجمن‌های صلح‌آمیز، دسترسی به بالاترین و عالی‌ترین سطح استاندارد سلامت جسمانی و روانی که این امر از طریق بکارگیری مکانیسم‌های حمایتی و گفتگوی اجتماعی و عضویت در اتحادیه‌های کارگری تحقق می‌یابد (پاراگراف i۲۲).

* در حالی که بسیاری از این حقوق مانند دسترسی به بالاترین و عالی‌ترین سطح سلامت جسمی و روانی در مورد همه مهاجران و نه فقط کارگران مهاجر اعمال می‌شود، تصدیق دولت‌ها مبنی بر اینکه چنین طیف مهمی از حقوق کار برای همه مهاجران قابلیت اعمال دارد، پیشرفتی مهم است. بدین ترتیب، پیمان مهاجرت، دولت‌ها را متعهد می‌داند که اقدامات لازم برای اصلاح شیوه‌های استخدام مهاجران به عمل آورند تا این اطمینان حاصل شود که مهاجران، پیشنهادات شغلی یا قراردادی قابل اجرا که در بردارنده شرایط و ضوابط اشتغال بوده و به مهاجران امکان تغییر کارفرمایان و شرایط و طول مدت کار را می‌دهد دریافت می‌کنند (پاراگراف g,h۲۲).

بنابراین، پیمان جهانی مهاجرت تعدادی از حمایت‌های اساسی را در زمینه اشتغال مطرح و چشم‌اندازی را ترسیم می‌نماید که بر اساس آن دولت‌ها باید به‌طور پیوسته و یکنواخت از حقوق تمام مهاجران در دنیای کار محافظت کنند و برای تسهیل سیاست‌های استخدام عادلانه و اخلاقی و اطمینان از دستیابی مهاجران به کار و شغل شرافتمندانه از طریق توسعه موافقت‌نامه‌های تجاری دوجانبه و چندجانبه منطقه‌ای جابه‌جایی نیروی کار تلاش نمایند.^۱

۲-۲-۳. حق آموزش

حق آموزش یکی ابتدایی‌ترین و مهم‌ترین حقوق بشری است. بنا به گزارش سازمان ملل، شمار بالایی از میلیون‌ها مهاجر سراسر دنیا در امکان دسترسی به آموزش مناسب با مشکل روبرو هستند. در برخی کشورها، مهاجران از آموزش‌های دولتی که مختص مردم بومی است، برخوردار نیستند و این در حالی است که آموزش، یکی از بهترین راه‌های ادغام

1. Justin Gest et al., op. cit. at 5.

مهاجرین در جامعه جدید است. این مسئله در هدف ۱۶ پیمان جهانی مهاجرت نیز مورد تأکید قرار گرفته است که برای توانمندسازی جوامع و مهاجران و امکان پذیرش کامل آنان و پیدایش انسجام اجتماعی می‌بایست بر روی مهارت‌های مهاجران و جوامع پذیرنده در حوزه زبان و فرهنگ در قالب توسعه و ارتقای تبادلات آموزشی، دوره‌ها و کارگاه‌های فنی و حرفه‌ای و ادغام مدنی، سرمایه‌گذاری صورت پذیرد. استحقاق افراد انسانی در دستیابی به آموزش، تحت حمایت معاهدات متعدد حقوق بشری قرار دارد.^۱ به دلیل محوریت آموزش ابتدایی در توانایی کودک در امکان رشد و شکوفایی و برخورداری از دیگر حقوق، توجیه منطقی و قابل قبول برای انکار این حق دشوار است، گرچه برخی از دولت‌ها انکار دسترسی به آموزش را به اقدام‌های مربوط به کنترل مهاجرت خود مرتبط دانسته‌اند. دسترسی به آموزش متوسطه، عالی و حرفه‌ای نیز در اسناد حقوق بشری مورد بررسی قرار گرفته است اما امکان اینکه در این مقاطع تحصیلی مهاجران با تبعیض مواجه شوند، بیشتر است.^۲ پیمان جهانی مهاجرت ضمن درک اهمیت این موضوع، تمهیداتی را در این خصوص اندیشیده است. پیمان، دسترسی مهاجران به خدمات اساسی ارائه آموزش با کیفیت، برابر و جامع به کودکان و جوانان مهاجر و تسهیل دسترسی آن‌ها به فرصت یادگیری مادام‌العمر را از طریق افزایش ظرفیت نظام آموزشی، تسهیل دسترسی غیر تبعیضی به امکانات پیشرفته در دوران کودکی، تحصیل رسمی در مدرسه، برنامه‌های آموزش غیررسمی برای کودکانی که به‌نظام رسمی دسترسی ندارند، آموزش شغلی و در حین کار، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش زبان و همچنین تقویت همکاری با تمامی ذینفعانی که می‌توانند به این تلاش کمک کنند را در پاراگراف ۳۱ پیش‌بینی نموده و در پاراگراف ۳۲ توجه به بحث، آموزش مهاجرین را در

۱. ماده ۱۳ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ماده ۲۸ کنوانسیون حقوق کودک، ماده ۲ پروتکل شماره ۱ کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، ماده ۳۰ کنوانسیون بین‌المللی حقوق کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها (۱۹۹۰)، ماده ۴۷ منشور سازمان دولت‌های آمریکایی، ماده ۱۲ اعلامیه جهانی حقوق و تکالیف بشر، ماده ۱۳ پروتکل الحاقی به کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر در قلمرو حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (پروتکل سان سالوادور) مورخ ۱۴ نوامبر ۱۹۸۸ (این مقرر شایسته‌ی زیادی به ماده ۱۳ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی دارد، بند ۱ ماده ۱۳ تأکید دارد که هر کس حق به آموزش دارد) و ماده ۱۷ منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها.

۲. فرشید سرفراز، حقوق بشر مهاجران در نظام حقوق بین‌الملل (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۴) ص ۱۴۴.

قالب سرمایه گذاری بر روی مهارت‌های مهاجران در حوزه زبان و فرهنگ و توسعه و ارتقای تبادلات آموزشی همتا- همتا، دوره‌ها و کارگاه‌های فنی و حرفه‌ای و ادغام مدنی، ارتقای سطح محیط مدارس به طوری که پذیرنده و امن باشند مدنظر قرار داده است.

۳-۲-۳. حق برخورداری از سلامت و حق داشتن مسکن

اسناد عادی و عمومی مربوط به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از حق برخورداری از مسکن مناسب و سلامت برای اتباع حمایت به عمل می‌آورند؛ اما به نظر می‌رسد در شرایط حاضر مستثنی ساختن مهاجران یا لاقبل دسته‌ای از مهاجران همچون مهاجران غیرمجاز و غیردائمی از شمول این اسناد با در نظر داشتن مقرره‌های مربوط به عدم تبعیض قابل توجه نباشد. در واقع در مورد دسترسی به مسکن مناسب، مهاجران غیرمجاز جزء محروم‌ترین افراد هستند و ممکن است در معرض اقدام‌های اجرایی خشن (برای مثال خلع ید قهرآمیز) قرار گیرند به طوری که در مواردی حتی حقوق مطلق و نامشروطی همچون حق زندگی و امنیت جسمی‌شان نیز نقض شود.^۱ یکی از حقوقی که به آسانی از آن تخلف می‌شود حق برخورداری از خدمات بهداشتی و سلامت است. این حق، بخشی اساسی از حقوق بشر و زندگی همراه با منزلت است؛ اما مهاجران و به‌ویژه مهاجران غیرمجاز بیشتر اوقات در برخورداری از مراقبت پزشکی با مشکلاتی روبه‌رو می‌شوند. این امر حتی در مواردی که قوانین داخلی این حق را به رسمیت شناخته است، فراوان دیده می‌شود.^۲

پیمان جهانی مهاجرت هدف پانزدهم خود را ایجاد امکان دسترسی مهاجران به خدمات اساسی تعیین نموده است. در پاراگراف ۳۱ نسبت به لحاظ نیازهای بهداشتی مهاجران در سیاست‌ها و برنامه‌های درمانی ملی و محلی از طریق افزایش ظرفیت ارائه خدمات، تسهیل دسترسی به خدمات به‌صرفه و غیر تبعیض‌آمیز، کاهش موانع ارتباطی و

1. Joan Fitzpatrick, et al., "The Human Rights of Migrants", University of Washington Conference on International Legal Norms and Migration Geneva, 23-25 May 2002 published at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=C8E9A845A6E35D7C647DDABC3216221F?doi=10.1.1.532.5340&rep=rep1&type=pdf>, Last Accessed 10 February 2020, at 1-18.

2. Kristina Touzenis et al., "The Human Rights of Migrants", Editorial Introduction, In the Tights of Migrants, International Journal on Multicultural Societies (ijms) Vol. 11, No. 1, (2009), at 16.

آموزش کارکنان درمانی در ارائه خدمات به منظور ارتقای سطح سلامت روانی و جسمانی مهاجران و جوامع تأکید نموده که تحقق آن با لحاظ اولویت‌ها و اصول راهنمای سازمان جهانی بهداشت در زمینه ارتقای سلامت پناهندگان و مهاجران صورت می‌پذیرد. شایان ذکر است که بحث حق مسکن مهاجران در این پیمان مطرح نشده و توجه به لزوم دسترسی به بهداشت و رسیدگی به وضعیت سلامت مهاجرین نیز تنها در یک پاراگراف خلاصه شده است. با عنایت به آنکه توجه به سیاست‌های بهداشت و درمان و تأمین مسکن مهاجرین از اهمیت خاصی برخوردار است؛ این مهم می‌بایست در بازنگری‌های آتی پیمان مدنظر قرار گیرد.

۴. جنبه‌های مثبت و بالقوه پیمان جهانی مهاجرت

این سند بحث مهاجرت بین‌المللی را به عنوان پدیده‌ای جهانی که یکی از مهم‌ترین موضوعات اجتماعی عصر حاضر است، مورد توجه قرار می‌دهد و تصدیق می‌نماید که برخورد با آن باید همراه با رویکردی عام‌الشمول باشد. این پیمان اولین سند بین‌المللی است که اعتقاد دارد باید از طریق چندجانبه‌گرایی^۱ و همراه با ایجاد واکنش‌های جمعی و مشترک به مسئله مهاجرت پرداخت و در راستای این مهم به مهاجرت به عنوان مقوله‌ای پویا نگاه می‌کند و مراحل مختلف روند مهاجرت را در نظر می‌گیرد. بر همین اساس پیمان جهانی مهاجرت با اتخاذ دیدگاهی چندبعدی به بررسی جنبه‌های مختلف پدیده مهاجرت (به عنوان مثال کار، بهداشت، دسترسی به خدمات، خانواده، حقوق، وجوه ارسالی و زندگی اجتماعی مهاجران) می‌پردازد. در دوران جهانی شدن که سیاست‌ها و گفتمان‌های ضد مهاجرتی غالب است، این پیمان از حق برخورداری رفتار مناسب و معقول نسبت به مهاجرانی که خواستار ورود به کشوری دیگر هستند، استقبال می‌کند. به عبارتی شالوده این پیمان در مورد احترام به مهاجران و رعایت حقوق آن‌هاست و بیان این واقعیت که آن‌ها سزاوارند که عزت و احترامشان در هر موقعیت و شرایطی به رسمیت شناخته شود. این نکته‌ای بسیار کلیدی و مهمی است چراکه عمل و اجرای آن، مستلزم تعهد سیاسی و نفوذ قانونی است. جنگ و سیاست‌های خصمانه علیه مهاجران، عاملی در جهت افزایش استفاده از

1. Multilateralism.

شکنجه و یا رفتارهای ظالمانه نسبت به مهاجران است.^۱ اما شناسایی مفهوم مهاجرت که به موجب آن مهاجران دارای منزلت کامل و حق شهروندی اجتماعی هستند، ممکن است موجب تسهیل روند جلوگیری از آزار و اذیت غیرانسانی یا تحقیرآمیز مهاجرین شود. درعین حال تعدادی از اهداف ذکر شده در پیمان مبتنی بر سیاست‌های کاهش میزان مهاجرت است؛ به‌عنوان مثال کشورها را به سرمایه‌گذاری در برنامه‌هایی جهت به حداقل رساندن محرک‌های نامطلوب و عوامل ساختاری که مردم را وادار به ترک کشورهای خود می‌کند، تشویق می‌نماید. برنامه‌هایی که باهدف از بین بردن فقر، به حداقل رساندن تأثیر تغییرات آب و هوایی، توانمندسازی دختران و بهبود آموزش، امنیت غذایی و حاکمیت قانون می‌بایست اجرا شوند. امکان انتقال سریع‌تر، ایمن‌تر و ارزان‌تر حواله‌ها نیز یکی از اقدامات اصلی جهت کاهش نرخ مهاجرت است. پولی که مهاجران به خانه خود می‌فرستند، رشد بزرگی برای توسعه پایدار کشورها تلقی می‌شود.^۲

۵. محدودیت‌ها و نقص‌های پیمان جهانی مهاجرت

هرچند پیمان جهانی مهاجرت دستورالعمل‌ها و شاخص‌های دقیقی را برای اجرا و نظارت بر پیشرفت روند مهاجرت ارائه می‌دهد، اما در عین حال ابهاماتی نیز در خصوص برخی از مفاهیم آن وجود دارد از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

* اولاً این پیمان در عنوان خود بر تمایز میان مهاجرت متعارف و نامتعارف تأکید می‌کند که این امر نمایانگر تفاوت در حقوق دو دسته از مهاجران است به عبارتی این پیمان وجود مهاجران غیرقانونی، نامتعارف و بی‌هویت را رد نمی‌کند؛ اما تعریفی از آنان ارائه نمی‌دهد.

* ثانیاً، در بیان مفاهیمی چون مهاجرت قاعده‌مند^۳ و مهاجرت غیر قاعده‌مند^۴ در این سند اشتباهاتی صورت پذیرفته است چراکه اصولاً مهاجرت قانونی و مستند به مدارک هویتی،

1. Fabio Perocco, op. cit. at 129.

2. Joanna Apap, op. cit. at 4.

3. Regular.

4. Irregular.

به خودی خود منجر به محافظت کامل از مهاجران می‌شود و از همین رو دلیل منطقی برای آنکه چرا آنان نیازمند چارچوب حمایتی دیگری هستند، مطرح نشده است.

بنابراین شاید موضوع مهم می‌بایست توجه به خود پدیده مهاجرت غیرقانونی، به‌عنوان عاملی که به نابرابری‌های عمیق جهانی و بحران‌های اقتصادی ساختاری و سیاست‌های سرکوب‌کننده در برابر مهاجران در چندین بخش از جهان منجر می‌شود، می‌بود. با وجود تعهد نسبتاً مبهم دولت‌ها در این باره، پیمان به‌عنوان یک اولویت، پیشگیری و مقابله با مهاجرت نامنظم و نامتعارف را در دستور کار خود قرار داده است. فلذا از کشورهای عضو می‌خواهد که به تبلیغ راه‌های قانونی مهاجرت و تدوین اهداف سیاسی خاص و اقدامات مناسب بپردازند. می‌توان شاهد بود که در رویه عملی دولت‌ها، به‌هنگام تقابل بین منافع اقتصادی و حقوق بشر، اولی بر دومی برتری دارد و این امر در مخالفت چندین کشور غربی و اروپایی در حذف برخی از موضوعات از پیش‌نویس پیمان مشهود است. به‌طور مثال حذف بحث امکان مهاجرت به دلیل باز پیوستن خانواده‌ها به یکدیگر، علت اصرار دولت‌ها در حذف این موضوع، توجه به ریشه مهاجران بود که می‌تواند منجر به تغییراتی در شرایط اجتماعی کشور پذیرنده شود. همچنین امکان تغییر انعطاف‌پذیر نوع ویزا از پیش‌نویس پیمان به دلیل آنکه موجب می‌شد وضعیت مهاجرت به‌ویژه در کارگران مهاجر از محدودیت و قیود کمتری برخوردار باشد، حذف گردید. علاوه بر این موارد، پیمان جهانی مهاجرت دو موضوع مهم دیگر را نیز از قلم انداخته است. اول، توجه به تأثیر سیاست‌های مهاجرتی با شاخص رشد اقتصادی ملی. توسعه سیاست‌های مهاجرت‌پذیری، اغلب تابعی از نیاز بازار کار است و بر مبنای این کارکرد، بر شرایط مهاجرت و مهاجران تأثیر می‌گذارد.

دوم، عدم توجه به عوامل ساختاری مهاجرت‌های کنونی از جنوب به شمال، از جمله: نابرابری جهانی، صنعتی‌سازی و مکانیزه شدن کشاورزی در آسیا و آمریکای جنوبی و آفریقا، بدهی‌های خارجی، برنامه‌های خصوصی‌سازی و تجدید ساختار اقتصادی، جنگ‌های داخلی و درگیری‌های محلی و تخریب محیط زیست. اگرچه در هدف دوم این پیمان آمده است که می‌بایست نسبت به کاستن آن دسته از محرک‌ها و عوامل ساختاری که افراد را وادار به ترک کشور مبدأ خود می‌کند، پرداخته شود؛ اما در عین حال به‌اندازه کافی، دلایلی که موجب حادث‌تر شدن شرایط می‌شوند، جدی گرفته نشده

است. برای تبیین یک سیاست مهاجرتی جهانی باید بازار کار جهانی، سرمایه جهانی و علل عمیق مهاجرت در نظر گرفته شود. ارائه سیاستی جهانی تنها با عنایت به معیارهای ذهنی می‌تواند تصویری گنج‌کننده ارائه دهد که علی‌الاصول منطبق با واقعیات نباشد. در نهایت، فقدان قدرت قانونی الزام‌آور این پیمان و دادن حق تقدم به دولت‌ها در کنترل سیاست‌های مهاجرتی دلالت بر این دارد که پیمان نه تنها هیچ تلاشی برای تضعیف حاکمیت ملی نمی‌کند بلکه با توجه به نقطه عطف منافع کشورها همچون کنترل و امنیت به دنبال تداوم برتری حاکمیت ملی است. در اصل، می‌توان مشاهده نمود که جنبه‌های مختلفی از حقوق مهاجرین در متن بیان نشده است و به گونه‌ای سطح حقوق بیان شده در متن کاملاً پایین‌تر از سطح حقوق اعطا شده در بخشنامه‌های فعلی مهاجرت اتحادیه اروپایی به مهاجران خارج از اتحادیه اروپا است.^۱

نتیجه‌گیری

وجود آشوب و درگیری در بسیاری از نقاط جهان منجر به پیدایش یکی از طولانی‌ترین دوره‌های کوچ، در طی تاریخ بشر شده است. شرایطی که زمینه آواره شدن تعداد فراوانی از زنان و کودکان در نقاطی چون مکزیک، آمریکای مرکزی و خاورمیانه را فراهم آورده و درعین حال آنان را با چالش‌های فزاینده‌ای در باب سلامت و رفاه عمومی خود مواجه نموده که لاجرم مسیر آن‌ها را به سوی مرزهای ایالات متحده و اروپا هدایت می‌کند. پدیده مهاجرت واقعیت امروز جامعه جهانی است که به رشد اقتصادی توان می‌دهد، نابرابری‌ها را کاهش داده و جوامع گوناگون را به هم نزدیک می‌کند و درعین حال منبع تنش‌های سیاسی و فجایع انسانی نیز هست. اکثریت مهاجران به گونه‌ای قانونی زندگی و کار می‌کنند؛ اما اقلیتی اندک و ناامید زندگی خود را به خطر می‌اندازند تا به کشورهایی پیشرفته‌تر رفته که در آنجا نیز با سوء رفتار و سوءظن روبه‌رو می‌شوند.^۲ پیمان جهانی مهاجرت فرصت قابل توجهی را جهت بهبود نظارت بر وضعیت مهاجرت، پرداختن به چالش‌های مرتبط با جنبش‌های مهاجرتی و تقویت سهم مهاجران در توسعه

1. Fabio Perocco, op. cit. at 129-130.

2. António Guterres, op. cit. at 1.

پایدار کشورها ارائه می‌دهد و تلاش می‌کند بین دو نیروی اجتماعی یعنی منافع دولت‌های ملی و حقوق و منافع مهاجران تعادل برقرار کند.^۱

از جمله یافته‌ها در بررسی این سند به‌عنوان نخستین توافق فراگیر بین‌المللی در خصوص مهاجرت و با عنایت به تأثیر آن در کشورهای مبدأ و مقصد و ترانزیت مهاجرت، فراهم آوردن فرصتی استثنایی برای دولت‌هاست تا با پندارهای غلط پیرامون مهاجران مبارزه کرده و دیدگاه مشترکی درباره چگونگی مفید بودن مهاجرت برای همه ملت‌ها ایجاد کند.^۲

این پیمان در پی اصلاح رویه‌های موجود برخورد با مهاجران است و بر این امر تأکید دارد که برخورد دولت‌ها با مهاجران نامتعارف و افرادی که از طریق مبادی غیرقانونی اقدام به مهاجرت از کشورها می‌نمایند، می‌بایست منطبق با استانداردهای موجود در مقررات حقوق بشری باشد^۳ و بر مبنای قوانین بین‌المللی موجود دولت‌ها را متعهد می‌داند که از حقوق همه مهاجران، فارغ از علت حرکت آن‌ها در مرزهای بین‌المللی حمایت کنند. به عبارتی هدف از پیمان جهانی مهاجرت به‌عنوان یک چارچوب مشترک همکاری، فراهم آوردن شرایط مناسب جهت مدیریت بهینه مهاجرت است که هم استانداردهای حداقلی برای مهاجران را تضمین می‌کند و هم همکاری‌های بین‌المللی را در مورد چالش‌های مهاجرت را تسهیل نماید.^۴ در عین حال دولت‌های عضو را تشویق می‌نماید که با اعمال تغییرات در سیاست‌های مهاجرتی خود حقوق بنیادین پناجویان و مهاجرین به‌ویژه در خصوص نسل دوم حقوق بشر به رسمیت شناسند و شرایط و امکانات لازم را جهت رشد و تعالی آنان و پذیرش‌شان در جوامع مقصد فراهم آورند و از سوی دیگر با اجرای اهداف توسعه پایدار زمینه مهاجرت افراد را کاهش دهند. در باب محتوای هنجاری سند، باید اذعان نمود که محتوای آن انقلابی نیست چرا که عمدتاً به تکرار و بازگویی مجدد برخی اصول و قواعد بنیادین حقوق بین‌الملل عرفی و قراردادی

1. Joanna Apap, op. cit. at 2.

2. António Guterres, op. cit. at 1.

3. Elspeth, Guild et al., at 6.

4. Thomas Gammeltoft-Hansen et al., "What is a Compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, [https:// papers. ssrn. com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3051027](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3051027), Posted: 11 Oct 2017, last Accessed 10. February 2020, at 11.

می‌پردازد. متن سند به آن اندازه که برای دولت‌ها رفتار ویژه‌ای را بطلبد دقیق نیست و به عبارتی از الفاظی کلی استفاده نموده است. نکته مهم دیگر برخورد دولت‌ها با این پیمان است؛ دولت‌های بسیار تأثیرگذار در روند مهاجرت همچون آمریکا، استرالیا، اتریش و ایتالیا با این پیمان مخالفت نمودند و دولت‌ها حمایت‌کننده از پیمان نیز سعی بر این داشته‌اند تا با بیانیه‌های خود دامنه توسعه و تأثیر این سند را کاسته و از امکان عرفی شدن آن جلوگیری نمایند.^۱ در حالی که حمایت از حقوق بشر مفهوم و هسته مرکزی پیمان جهانی مهاجرت را تشکیل می‌دهد، اما در عین حال از دیدگاه حقوق بشری می‌توان کاستی‌هایی نیز در این پیمان یافت. این پیمان در تلاش برای کنترل و رفع حساسیت‌های سیاسی دولت‌ها نسبت به تعدادی از اقدامات و شیوه‌هایی که دولت‌ها در پیش می‌گیرند سکوت پیشه نموده است. این امر با توجه به آسیب‌پذیری پناهندگان موجب آن می‌شود که «نتوانند به‌طور مؤثر از حقوق بشر خود بهره‌مند شوند» و «در معرض خطر تخلفات و سو استفاده قرار گیرند». پیمان جهانی مهاجرت نسبت به شرایط آسیب‌پذیر مهاجران در طول سفر و شرایط اقامت آنان مدارا پیشه می‌کند بدون توجه به اینکه آیا این شرایط ناشی از اقدام دولت‌هاست و یا انفعال در ارائه الزامات حقوق بشری به مهاجران است.^۲ از سوی دیگر با عنایت به وضعیت مهاجرت و پناه‌جویی در سراسر دنیا، سازوکارهای تشویق‌کننده دولت‌ها جهت پیوستن و تصویب پیمان پیش‌بینی نگردیده است. باوجود گستردگی نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در خصوص وضعیت مهاجرین، لزوم دخالت آنان در چگونگی نظارت بر اجرای پیمان می‌بایست مدنظر قرار می‌گرفت. با تمامی این اوصاف و باوجود برخی کاستی‌ها در این پیمان و سایر اسناد حقوق بشری، مشکل اصلی مهاجران و به‌ویژه مهاجران دارای موقعیت ضعیف اقتصادی و اجتماعی، نبود مقررات نیست؛ بلکه واقعیت‌های موجود شامل سیاست‌گذاری‌های دولت‌ها و ناتوانی عملی آن‌ها در مطالبه و احقاق حقوق، بیشترین نقش را در این زمینه ایفا می‌کند. حقوق بشر هرچند به‌عنوان حقوق آرمانی برآمده از اندیشه‌های حقوق طبیعی امروزه وارد قلمرو حقوق موضوعه شده، اما در بسیاری از موارد به علت وجود واقعیت‌ها و منافع سیاسی و اقتصادی دولت‌ها و برخی احزاب و گروه‌ها در داخل کشورها در عمل با مشکل

1. Alessandro Bufalini, op. cit. at 23.

2. Elspeth Guild et al., op. cit. at 7.

روبه‌رو بوده است.^۱ به هر روی این امید وجود دارد که با گذر زمان و اجرای داوطلبانه پیمان جهانی مهاجرت از سوی دولت‌ها شاهد تغییرات مثبتی در وضعیت مهاجرین در سراسر جهان باشیم.

تعارض منافع

تعارض منافع ندارم.

منابع

کتاب‌ها

- سرفراز، فرشید، حقوق بشر مهاجران در نظام حقوق بین‌الملل (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۴).
- ذاکریان، مهدی، مفاهیم کلیدی حقوق بشر بین‌المللی، چاپ سی و نهم (تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۳).

مقاله‌ها

- حبیب‌زاده، توکل و عطار، محمد صالح، «ارزیابی مفهوم حقوق نرم در نظام منابع حقوق بین‌الملل»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره شانزدهم، شماره ۲، (۱۳۹۱).
- رهامی، روح‌الله، «بررسی وظیفه دولت‌ها در حفظ امنیت فردی انسان‌ها»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۲، (۱۳۹۳).
- قاری سید فاطمی، سید محمد، «حق حیات»، مجله تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان، شماره ۳۱-۳۲، (۱۳۷۹).

۱. فرشید سرفراز، (۱۳۹۴)، همان، ص ۱۳۴.

- سرفراز، فرشید، «حقوق بشر بنیادین مهاجران در جهان معاصر»،
مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، زمستان ۱۳۹۴، شماره ۳۰۲،
(۱۳۹۴).

References

Books

- Christine Chinkin, *Normative Development in the International Legal System*, In Dinah Shelton, "Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System", Part I (Oxford: Oxford University Press, Published New 2003).
- Ryszard Cholewinski, *Migrants Workers in International Human Rights Law Their Protection in Countries of Employment* (USA: Oxford University Press, 1997).

Articles

- Guild, Elspeth, "The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights?", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 4, (2018).
- Perocco, Fabio, "The Potential and Limitations of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", *Quarterly Journal on Rehabilitation of Torture Victims and Prevention of Torture*, Volume 29, (2019).
- Touzenis, Kristina & Cholewinski, Ryszard, "The Human Rights of Migrants", Editorial Introduction, In the Rights of Migrants, *International Journal on Multicultural Societies (ijms)*, Vol. 11, No 1, (2009).

Internet Paper and Reports

- Alessandro Bufalini, "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What is its contribution to

International Migration Law?“, Questions of international law, <http://www.qil-qdi.org/the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-what-is-its-contribution-to-international-migration-law/> Zoom -in 58, 5-24, Published on 30 April, 2019 last Accessed 10 February 2020.

- Anne Peters, ”The Global Compact for Migration: to Sign or not to sign?“, <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign>, Published on November 21, 2018, last Accessed 9 February 2020
- Guterres, António, ”Towards a New Global Compact Migration“, <http://www.un.org/sg/en/content/sg/articles>, Published on 11 January 2018, last Accessed 9 February 2020.
- Apap, Joanna, “A global Compact on Migration Placing Human Rights at the Heart of Migration Management”, European Parliamentary Research Service (EPRS), <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>, Published on January 2019, last Accessed 9 February 2020.
- Guild, Elspeth et al., From Zero to Hero? An analysis of the Human Rights Protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, IOM International Migration, Published by John Wiley & Sons Ltd, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12609>, published on 15 July 2019, last Accessed 10 February 2020.
- Fitzpatrick, Joan et al., “The Human Rights of Migrants”, University of Washington Conference on International Legal Norms and Migration Geneva, 23-25 May 2002 Published at, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=C8E9A845A6E35D7C647DDABC3216221F?doi=10.1.1.532.5340&rep=rep1&type=pdf>, Last Accessed 10 February 2020,

- Gest, Justin, et al. "Protecting and Benchmarking Migrants' Rights: An Analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", [https:// onlinelibrary. wiley. com/ doi/ abs/ 10.1111/ imig.12635?af=R](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12635?af=R), published on 13 November 2019, Last Accessed 10 February 2020.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas et al. "What is a Compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, [https:// papers. ssrn. com/ sol3/ papers. cfm? abstract_ id=3051027](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3051027), Posted: 11 Oct 2017, last Accessed 10 February 2020,

International Instruments

- Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration , 10December 2018 with the adoption of the Global Compact by the majority of UN Member States at an Intergovernmental Conference in Marrakesh, Morocco, followed closely by formal endorsement by the UN General Assembly on 19 December.
- The New York Declaration for Refugees and Migrants, 19 September 2016.
- Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948.
- International Covenant on Civil and Political Rights 16 December 1966, entered into force 23March 1976.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966 entry into force 3January 1976.

- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 7 March 1966, entered into force 4 January 1969.
- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990.
- The European Convention on Human Rights formally the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950, entered into force on 3 September 1953.
- Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, Entry into Force 2 September 1990.
- Charter of the Organization of American States, “Protocol of Buenos Aires”, 27 February 1967.
- The Additional Protocol to the American Convention on Human Rights to ensure Economic Social and Cultural Rights (DESC), 14 November 1988 entry into force 1999.
- The African Charter on Human and Peoples' Rights.
- UN General Assembly, Resolution, 63/184 Protection of Migrants, 63rd sess, March 2009, [https:// www. unescap. org/ sites/ default/ files/Reservation_Iran_IR.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/Reservation_Iran_IR.pdf), last Accessed 15 November 2019.
- United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, in Human or Degrading Treatment or Punishment, Juan E. Méndez UNGA Doc. A/HRC/28/65 (5 March 2015).