

## کارگران خارجی (قسمت اول)

### - مفهوم کارگر خارجی

وقتی که واژه کارگران مهاجر یا خارجی بکار برده می شود بدو پدیده اشاره می گردد که به اندازه کافی با هم اختلاف دارند و در مورد ایالات متحده ، برابر گزارش آقای پ . هرزوک بطور روشن از همدیگر مشخص اند .

گاه مهاجر Immigrant کسی است که به کشور پذیرنده می آید تا برای مدت طولانی مستقر شود . او در طول زمان شهروندی رابدست خواهد آورد ، مانند مهاجرانی که از اروپا آمدند و در جریان قرن نوزدهم جمعیت آمریکای شمالی را تشکیل دادند .

گاه مهاجر در کشور پذیرنده کاری را جستجو می کند که در کشور خویش موفق به یافتن آن نمی شود . اما مقصودش این نیست که در آنجا باقی بماند . او گهگاه به کشور خود میرود و یک روز هم بصورت قطعی بدان باز می گردد . این وضع مهاجرت فعلی مکزیکیها ( شیکانوها ) به ایالات متحده آمریکا است .

در ایالات متحده آمریکا ، تفکیک دومی هم می شود که ارزش کلی دارد در برابر مهاجری که جهت کار کردن خواه برای مدت طولانی و خواه بطور موقت می آید ، غیر مهاجر non - Immigrant قرار می گیرید ، یعنی کسی که توقفش فقط جنبه گذرا دارد همانند یک دانشجوی در حال کارآموزی یا حقوق بگیری که بطور موقت به کار

دیگری ( فرعی ) اشتغال دارد یا یک جهانگرد . در این مطالعه وضع آن دسته از خارجیان که جز به صورت استثنائی برای هدفهای شغلی نمی آیند بکنار نهاده شده است . در ایالات متحده آمریکا مهاجرت قطعی و مهاجرت موقت بیش از آنکه در کنارهم وجود داشته باشند جانشین یکدیگر شده اند . این وضع در مورد فرانسه نیز مشاهده میشود . فرانسه مدت مدیدی کشور مهاجرت طولانی بود که جذب مهاجران را ( در جامعه فرانسوی ) بصورت پذیرش به تابعیت Naturalisation بدنبال داشت ( لهستانیها - ایتالیائیها ) . این کشور در حال حاضر تمایل دارد ، جز مکان موقت کار یا عرضه شغل نباشد ، عرضه ای که پرتغالی ها یا الجزایریهائی را که غالباً قصد ماندن طولانی ندارند جلب می کند . همین وضع در آلمان وجود دارد که کارگران را جز برای یک دوره محدود نمی پذیرد ( نظام جایگزینی ) و هیچگاه یک کشور مهاجر پذیر برای مدت طولانی نبوده است و تابعیت اکتسابی را به سختی اعطاء می کند ( اگر چه اخیراً تمایلی برای شناخت حق اقامت و تمدید پروانه کار بعد از مدت معینی ( پنج سال ) وجود دارد . ) بنظر می رسد که در انگلستان مهاجرت های اخیر ، برخلاف مهاجرت به آلمان و فرانسه ، مهاجرت دراز مدت باشد .

این تفکیک ، نتایج حقوقی چندی در پی دارد . وضعیت مهاجر دائمی و شرایط جذب او در بین مردم آن کشور ، قسمت اعظمش به حقوق تابعیت مربوط است لیکن وضعیت مهاجر موقت و شرایط پذیرش او به کار به حقوق کار مربوط می شود ( سیاست اشتغال ) .

۲- کشورهای مهاجر پذیر و کشورهای مهاجر فرست

طبیعتاً تمایل بر این است که کشورهای مهاجر پذیر را در برابر کشورهای مهاجر فرست قرار دهند. اما تفکیک آنها به این آسانی هم نیست. تغییر و تبدیل هایی به وقوع می پیوندد و فلان کشوری که مهاجر فرست بوده در یک زمان معین دیگر مهاجر فرست نمی باشد.

مثلاً ایتالیا بعد از یک قرن، در نتیجه صنعتی شدن، عزیمت کارگرانش برای کار در کشورهای دیگر تقریباً بطور کامل، متوقف شده است بدون آنکه از آن کشور، مملکتی مهاجر پذیر ساخته شود. مسائل حقوقی ویژه ای - جدا از آنچه که وضع صرفاً مدنی تبعه خارجی بر می انگیزد - مطرح نمی شود مگر وقتی که توسل به کارگران خارجی بصورت پدیده ای منظم در آید.

مورد آلمان جالب است. تا ۱۹۵۵ آلمان هیچگاه کارگران خارجی را بصورت انبوه نپذیرفته بود. طی ۱۵ سال اخیر است که این کشور در این راه وارد شده است. از این پس در جمهوری فدرال آلمان سیاست منظم پذیری وجود دارد.

انگلستان که تا قرن بیستم کشور مهاجر فرست بود کشوری مهاجر پذیر شده است. در حالیکه به موازات آن کشوری مهاجر فرست به ممالک مشترک المنافع « سفید » ( استرالیا، زلاندنو، کانادا ) باقی مانده است. آنچه هرنوع مطالعه ای را غیر کامل می سازد فقدان

اطلاعات مربوط به سیاست های منظم مهاجرت و مسایل ناشی از کارگرانی است که بعد از مهاجرت به کشورهای خود بطور قطعی باز می گردند .

بین گزارشهای ملی، پاره ای خاطر نشان می کنند که کشورشان مهاجر پذیر نیست و تعداد کارگران خارجی در آن ناچیز است . وضع در گزارش یوگسلاوی یا ایتالیا بدین منوال است . اما در کشورهایی که مهاجرت کردن مورد تشویق و یا لاقط تحت نظارت و کنترل است ، تحقیقات مربوط به نهادهای حقوقی مهاجرت باید بصورت عمیقتری انجام گیرد .

### ۳- کارگران مهاجر و استعمار زدائی

وضع کشورهای خارجی در کشورهایی که از لحاظ صنعتی بودن در سطح بالایی قرار دارند ، و اساساً در اروپای غربی ، بتدریج در ردیف مهمترین مسائل عصر ما در می آید . این وضع جای سرنوشت مردم استعمار زده را گرفته است . تقاضای استقلال سرزمینهای استعمار زده ( مستعمره ) جای خود را به درخواست احترام به حیثیت کارگران مهاجر داده است .

در واقع پس از افول استعمار شاهد بکار بردن دو روش مکمل هستیم که بعنوان جانشین آن بکار می روند . یکی انتقال سرمایه ها به جائیکه نیروی کار فراوان و ارزان است ، این نیروی کار از تایوان تا سنگاپور، از مکزیک تا اسپانیا بکار گرفته شده است . دیگری انتقال نیروی کار قابل استفاده از کشورهایی است که دارای جمعیت زیاد - ولی بدون

سرمایه - هستند به مراکز صنعتی است. روزی ملاحظه خواهد شد که این دو یک پدیده اند، افول حاکمیت دولتها به نفع ظهور بازار جهانی واحدی که در صحنه آن بدون محدودیت، قدرت سرمایه بین المللی اعمال می شود.

اگر کشورهای اروپای غربی باستثنای وضع گذرا وموقت ایتالیا، کشورهای مهاجر پذیر شده اند - وباید بر روی واژه «شدن» تأکید کرد - بنظر می رسد که رابطه این حالت با پایان امپراطوریهای استعماری روشن باشد. از آنجا که گویی نوعی استثمار نیروی کار کشورهای فقیر یک ضرورت مطلق برای توسعه اقتصادی است، این نیرو را در لندن بکار می گیرند، وقتی که نمی توان دیگر آنها در بمبئی بکار برد، در پاریس از آن استفاده می کنند، هنگامیکه دیگر در الجزایر نمی توان آنها بکار گرفت.

گاه نیروی کار بدین ترتیب به طرف کارخانه ها میرود و گاه کارخانه ها به جستجوی نیروی کار می پردازند. این گرایش زیر فشار شرکتهای چند ملیتی افزایش یافته است. کمپانی رنو کارخانه ای در اسپانیا در الجزایر می سازد و به موازات آن، کارگران اسپانیایی یا الجزایری را به فرانسه می آورد.

از پاره ای جهات این سرمایه گذاری ها واین مهاجرت نیروی کار، استثمار گری سابق را بخاطر می آورد. بدین ترتیب شگفت آور نیست که جریان مهاجرت برای کشورهای

مانند بریتانیای کبیر یا فرانسه ، اساساً مربوط به وابسته های استعماری سابق چون هند شرقی یا غربی و یا آفریقای سیاه باشد .

مورد انگلستان بویژه از این جهت آموزنده است که اولین جریانهای مهاجرتی مربوط به ایرلند ، وابسته قدیمی آن کشور ، بود . از آغاز نخستین انقلاب صنعتی ، ایرلندیها به جزایر بزرگ سرازیر شدند . در آخرین دوره ، اتباع ممالک مشترک المنافع جدید هستند که گروههای عظیم مهاجر را تشکیل می دهند ( هندوها پاکستانیها و غیر آنان ) یعنی مهاجرت اشخاصی که رنگی جز سفید دارند ( گزارش مربوط به انگلستان از آقای هیل ) .

#### ۴- کارگران مهاجر و کارگران بومی

این نیروی کار ( منظور نیروی کارگران خارجی است . م ) برای انجام پاره ای کارها از آنروی ضروری است که طبقه کارگر سنتی این قبیل کارها را بتدریج که امکان ورود به حرفه های جدیدی بر روی آنان گشوده می شود و بدان سبب که این طبقه برای اشغال این حرفه ها مهیا تر است ، رها می کند . اگر پسر کارگر زباله جمع کن ، خلبان هواپیما است باید برای او جانشینی بعنوان زباله جمع کن پیدا کرد . و اگر خلبان یک کارگر مزد بگیر باقی میماند دیگر یک پرولتر نیست . بنابراین کارگر مهاجر پرولتر است . حقارت و پستی شرایط زندگی و کارگران مهاجر بتدریج که سرنوشت کارگران بومی ، لااقل

سرنوشت آنهایی که توانسته اند مهارت شغلی پیدا کنند و از امنیت نسبی اشتغال برخوردارند بهبود یافته است ، حقیقتاً تکان دهنده شده است .

جمعیت فعال محلی ، کمتر به نقل مکان تن در میدهد ، تعداد آن در پاره ای رشته ها غیر کافی است و همچنین اینان پر توقع اند ، ساعات کار نیز بسوی کم شدن متمایل گردیده است. بدین ترتیب نیروی کار مهاجر بهیچوجه با نیروی کار محلی رقابت نمی کند زیرا مکمل آن است و فقدان نیروی کار محلی شرط استخدام و اشتغال نیروی کار مهاجر است .

این نیروی کار بصورت انبوه آورده می شود و به سهولت به جای اول خود فرستاده می شود وسیله ای است که برحسب اوضاع واحوال اقتصادی و برای تعدیل آن بکار گرفته می شود . نژاد پرستی در برابر این نیروی کار در وهله اول جنبه ضد اقتصادی دارد . اما در مورد نیروی کار مهاجر همان چیزی بوقوع خواهد پیوست که در مورد پاره ای مواد اولیه کمیاب صورت گرفته است . ارزشش فزونی خواهد یافت و این نیروی کار کمیاب خواهد شد .

کشورهای جهان سوم روزی جلوی نیروی کار خود را خواهند گرفت و بر سر آن مجادله در خواهد گرفت . قرارداد اخیر بین فرانسه و ترکیه امتیازات بیشتر و بالاتری از آنچه قرار



داد آلمان و ترکیه در برداشت پذیرفته است ، تا بتواند این نیروی کار را که کمتر به فرانسه مهاجرت میکند بدین کشور جلب نماید .

آقای هپل ( گزارش انگلستان .م ) از این نظر طرفداری می کند که علت اساسی مهاجرت عدم اشتغال کافی در کشور اصلی ( مهاجر فرست ) نیست بلکه از نیازهای نیروی کار در کشور پذیرنده ناشی میشود .

در واقع ، بی میلی و عدم علاقه کارگران اروپایی نسبت به حرفه های دستی صنعتی ، هزینه سنگین مکانیکی و خود کارگران وسائل تولید از یک سو ، فقدان صنعت ، وجود بیکاری

و فقر از سوی دیگر ، این موجهای مهاجرت را پدید آورده اند و نوعی تقسیم جدید کار را شکل داده اند . و تاریخ انتقام می گیرد . خلف حادثه جویان اسپانیولی که به فتح آمریکا می رفتند مجبور است از جبال پیرنه برای بدست آوردن نان عبور کند ( و بفرانسه بیاید م . ) زیرا سرمایه ای که در اسپانیا بکار افتاده مدتها ناچیز بوده است و اسلافش آمریکا را استعمار کرده اند .

فرزند لوزیتانی ( Lusitanie ) یکی از تقسیمات اسپانیای قدیم بود که شامل قسمتی از سرزمین پرتغال فعلی می شود و در اینجا منظور نویسنده کارگران پرتغالی است .م ) در کشور خود کار پیدا نمی کند ، بدین سبب که حکومتش بموقع گردش استعمار زدائی را درک نکرده و او در کارخانه های اروپایی با آفریقای ای برخورد می کند که برادران



مسلحش کوشش می کنند او را در زیر یوغ استعمار نگه دارند ، کارگر سیسیلی ، یونانی ، ترک مجبور به ترک سرزمین ورمه های خود شده است ، عیناً بهمان نحو که در قرن گذشته دهقان پرونس علیا Haute – Provence و روستائی سون ها Cevennes ( دو منطقه از فرانسه ) برای کار کردن به سویس می رفتند زیرا ثروتمندان کشورشان به جای صنعتی کردن مملکت خود سرمایه شان را به آن کشور ( سویس ) منتقل کرده بودند .

بر این اصل کلی که غلبه با کارگران مهاجر غیر متخصص است استثنائی وجود دارد و آن مورد ایالات متحده آمریکا است اکثریت مهاجرین به این کشور ، لااقل در گذشته کارگران متخصص بوده اند .

#### ۵- سیاست و حقوق

طبیعی است که مهاجرین مسائل منحصرأ حقوقی بوجود نمی آورند . روشن است که مسکن مهاجران ، تحصیلات فرزندانشان و بیش از همه رفتار مردم در برابر ایشان قابل تجزیه و تحلیل مستقیم حقوقی نیستند . معهذرا در عین اینکه نمی توان انکار کرد که یک سیاست مهاجرت وجود دارد ( هرچند این سیاست آنطور که باید ، منظم و از روی فکر و تعمق نیست ) آشکار است که این سیاست چند وجهه دارد ، این سیاست بصورت قواعد حقوقی متجلی خواهد شد و در غیر اینصورت جز ظاهر و نقشی نخواهد بود . بنابراین سیاسی و حقوقی یا حقوقی یا اجتماعی را بصورت های انتزاعی و بدون معنای واقعی در

برابر یکدیگر قرار ندهیم و این نکته را بررسی کنیم که رفتار کلی جامعه در برابر مردانی که از جای دیگر آمده اند چگونه است. این رفتار ثمره یک سلسله پدیده های نو وبدون سابقه است که با یکدیگر بنحو بدی ترکیب یافته اند. این رفتار میراث تاریخ اخیر است که بد درک و تلقی شده است. حقوقدانان تاکنون جز نگاهی غمگین و بعید بدان نیفکنده اند، آیا جز این بوده که این مسائل به اوضاع واحوال اقتصادی، به حسن اداره و به سیاست محض مربوط بوده اند؟ تصمیم گرفتن به اینکه پیشرفت اقتصادی ایجاب می کند به کارگران مهاجر بصورت وسیعی توسل جویند، و پس از آن احراز اینکه اوضاع و احوال نامساعد کند کردن جریان مهاجرت یا توقف این جریان را اقتضا دارد، توجه بدین نکته که باید بناهای موقتی برای اسکان مهاجران ساخت، یا اینکه حضورشان در بین نمایندگان کارگران و کارمندان (مثلاً شوراهای مختلف. مترجم) مفید است، مسائلی می باشند که درباره آنها این پرسش پیش می آید که مباحثات حقوقی چگونه میتواند به یافتن راه حل کوچکترین آنها کمک کند؟ بنابراین می بایست این مسائل را به مسئولین اداری یا به مددکاران اجتماعی واگذاشت.

نیروی کار بیگانه، به شکل دیگری، در همه کشورها نیروی کاری تلقی می شود که باید به عاقلانه ترین وجهی و با کمترین خرج اجتماعی ممکن بکار گرفته شود. اوضاع و احوال اقتصادی در این زمینه از تأثیر زیادی برخوردار است. این امر مثلاً درباره آلمان

تأکید شده و مورد قبول قرار گرفته است. در این شرایط نظام حقوقی نقش ثانوی و کم اهمیتی را ایفا می کند.

معهداً این نقش، به آن اندازه که در دید سطحی به نظر می رسد، بی اهمیت نیست این اهمیت در دو سطح به چشم می خورد:

### در سطح پائین یعنی سطح « آئین نامه ها و مقررات »

در همه گزارشها به فراوانی متون خاص، از آئین نامه ها، اجازه ها و تکالیف اداری اشاره شده است که عدم اعتماد و سوء ظن معینی را درباره یک شخص حقیقی خارجی نشان میدهد، در حالیکه این شخص، ضعیف و بی وسیله است. این سوء ظن، مخصوصاً وقتی که این شخص بخواهد در برابر مزد کار کند، بیشتر می شود.

به محض اینکه در قلمرو مسائل مربوط به کارگران مهاجر وارد میشویم حوزه آزادی و احترام به اصول کلی حقوق را رها می کنیم و وارد حوزه آئین نامه ها و نظارت و کنترل ها می شویم.

اما سهم حقوق در سطح بالا یعنی در زمینه حقوق بشر و تضمینهای آن نیز به چشم می خورد.

ایالات متحده آمریکا، بریتانیای کبیر، فرانسه و آلمان، کشورهای بنلواکس (هلند، بلژیک و لوکزامبورگ) و سویس کشورهایی هستند که ادعا دارند از یک نظام حقوقی

که حقوق آزادیهای عمومی، حقوق کار، حقوق بین الملل خصوصی را در بر می گیرد  
پیروی می کنند. آیا این وضع حقوقی کارگران خارجی، کارگرانی را که از جنوب  
اروپا یا از آفریقا آمده اند، نیز در بر میگیرد؟ اگر اینطور نیست، آیا دلایل قانع کننده ای  
برای عدم اجرا یا اجرای جزئی (ناقص) آنها وجود دارد؟

آیا خودداری از اعطای تضمین های حقوقی فقط به خارجیان صدمه میزند یا اینکه برای  
دولت پذیرنده، مردمش و کارگرانش نیز زیان بخش است. حکومت حقوق و رفاه، اگر  
به این آسانی تجاوز به حقوق را، هرگاه مربوط به «دیگران» (بیگانگان) باشد، بپذیرد،  
به چه صورت در خواهد آمد؟

## ۶- منابع حقوق

در کشورهای فدرال ( ایالات متحده آمریکا ) صلاحیت قانونگذاری بین حقوق فدرال و

حقوق ایالات تقسیم می شود . و از این جهت سرنوشت خارجیان بطور وسیعی تابع حقوق

اساسی است . بنابراین خارجی ، بطور غیر مستقیم ، از تضمین های نسبتاً زیادی برخوردار

خواهد شد ، زیرا نظارت بر قوانین ( از لحاظ مطابقت آنها با قانون اساسی ) شامل احترام

به آزادیهای عمومی مندرج در قانون اساسی هم می شود این آزادیها در مورد خارجیان

نیز با یک استثناء که عبارت از اخراج از کشور است اجرا می گردد .

بدینسان ، خارجیان ، برابر گزارش آقای هرزوگ حق دارند که از قاعده تشریفات صحیح

قانونی *due process of* (اصلاحیه چهاردهم) و قاعده حمایت مساوی *equal*

*protection* استفاده کنند .

حقوق ورود و اقامت خارجیان ، تابع قانون فدرال است و مقررات مربوط با اشتغال بکارهای

مختلف بوسیله خارجیان از قانون ایالات ناشی می شود .

گاهی قانون ( قانون خاصی ) در مورد مهاجرت وجود دارد مانند انگلستان اما غالباً

مقرراتی درباره وضع بیگانگان به چشم می خورد ( آلمان ، فرانسه ) و گاهی هم هر دو دیده

می شوند . ( عنوان ۸ مجموعه کلی قوانین ایالات متحده آمریکا ) . اما در نهایت امر ، این

مقررات در سرنوشت مهاجران تأثیر ناچیزی دارد .

در این چهارچوب کلی آنچه اساسی می باشد تصمیمات اداری است که ممکن است فردی یا کلی باشد (بخشنامه ها) این وضع در ایالات متحده آمریکا، انگلستان و فرانسه حکمفرما است اجرای آنها به یک هیأت کارمندان متخصص واگذار شده است. از این رو میزان دخالت قدرت شخصی (اعمال قدرت طبق تمایل شخصی م.) زیاد است.

رویه قضایی، جز شاید در ایالات متحده آمریکا، منبع کم اهمیتی از منابع حقوق به شمار می رود در انگلستان یک دادگاه اختصاصی در این زمینه وجود دارد که تابع وزارت کشور است

(adjudicators) که تصمیماتش در یک دادگاه استیناف مهاجرت Immigration appeals tribunal قابل رسیدگی است با امکان محدود مراجعه به دادگاه عالی عدالت (High Court).

در فرانسه و آلمان دادگاههای اداری نقشی مؤثر ولی محدود ایفا می کنند. باید یادآوری کرد که در انگلستان بخشنامه های اداری تابع نوعی نظارت و کنترل پارلمان هستند. منبع اساسی حقوق می بایست بوسیله عهد نامه های بین المللی ایجاد شود. قرار دادهای گلی مانند عهد نامه های سازمان بین المللی کار (مقاوله نامه شماره ۹۷ در دست تجدید نظر)، مقررات جامعه اروپائی، و بویژه عهد نامه های دو جانبه.

مقاله نامه شماره ۹۷، هر چند که از طرف بریتانیای کبیر مورد تصویب قرار گرفته کاملاً بوسیله این کشور اجرا نشده است و موارد متعدد تجاوز از عهد نامه اروپائی حقوق بشر در گزارش انگلیس خاطر نشان گردیده، با وجود اینکه عهد نامه مذکور در این کشور به تصویب رسیده است، حتی انطباق مفهوم patrialite که سیاست مهاجرت انگلستان بر اساس آن بنا شده است، با عهد نامه مذکور مورد تردید است. کمیته صلاحیتدار کارشناسان نیز در چند نوبت رفتار بریتانیای کبیر را (از لحاظ عدم رعایت) مقررات منشور اجتماعی اروپائی مربوط به کارگران خارجی مورد انتقاد قرار داده است.

مقررات اروپائی در همه گزارشهای اروپائی ذکر شده اند. این مقررات در نه کشور عضو اجراء می شد (با دوره انتقالی ویژه ای برای ایرلند شمالی).

به سختی میتوان تحت تأثیر این نظر قرار نگرفت که مقاله نامه های بین المللی بیش از اندازه در سطح بالا هستند و اثر کمی در شرایط زندگی (کارگران) مهاجر دارند.

## ۷- پذیرش و وضع مهاجر

قلمرو پذیرش کارگر خارجی بیشتر از سیاست تطبیقی ناشی می شود. برعکس وضع مهاجر مستقر شده به آسانی ممکن است از دیدگاه حقوق تطبیقی مورد بررسی قرار گیرد.

اما در هردو مورد اشکال یکی است: اشکال در این است که مبنای خاصی برای تحقیق جستجو شود. سیاست مهاجر پذیری یکی از ارکان و اجزاء سیاست اشتغال است که خود



قسمت اساسی هر سیاست اقتصادی جدیدی است. این سیاست اشتغال ضرورتاً وضعیت بازار کار را در هر مرحله از اوضاع و احوال اقتصادی منعکس خواهد کرد.

در مورد وضع کارگر مهاجر باید گفت که این وضع و جبهه ای از نظریه کلی وضع بیگانگان را (در کشور پذیرنده) تشکیل می دهد که فقط از زندگی مدنی به زندگی شغلی گسترش پیدا کرده است.

با وجود این تجزیه، موضوع، وحدت (وهم فائده) خود را از آنجا باز می یابد که قابلیت انتقال نیروی کار، همانند قابلیت انتقال سرمایه، مشخص کننده مرحله فعلی روابط بین

المللی می باشد. علاوه بر این، تموجات نیروی کار، اگر چه در وهله اول بیشتر مورد توجه قدرت سیاسی هستند، امکان ندارد بطور کامل تحت سیطره این قدرت قرار گیرند و برای حقوق، در حد قابل ملاحظه ای، امکان مداخله و بحث باقی می گذارند.

رابطه بین پذیرش و حقوق کارگران مهاجر به روشنی در گزارش آلمان بوسیله آقای هانو نشان داده شده است: یک رابطه ضروری بین تعداد پذیرفته شدگان و درجه جذب کارگران خارجی در جامعه ملی وجود دارد.

بیش از آنچه زیربنای اجتماعی دولت پذیرنده (مسکن، مدرسه و بیمارستان) قدرت جذب دارد نمی توان مهاجر پذیرفت، به قسمی که اساس سیاست مهاجر پذیری بدین

ترتیب خلاصه می شود. چگونه تعداد مهاجران را با امکانات ورود آنها به جامعه ملی می

توان هماهنگ کرد؟

**در انگلستان دو مجموعه قانونی مجزا حکومت می کند.**

- بر روابط کارگران خارجی و مردم (از نظر مبارزه علیه تبعیض نژادی)، قانون ۱۹۶۸

- بر امر مهاجرت، قانون ۱۹۷۱

پذیرش کارگر مهاجر

۸- آزادی یا نظارت (کنترل).

در هیچ کشوری جز در نظام ویژه ای همانند آنچه در داخل جامعه اقتصادی اروپا برقرار

شده است امکان ندارد که شخصی آزادانه بیاید و کار کند بخصوص اگر کار عبارت از

انجام یک شغل مزد بگیر باشد. آزادی کار دیگر در روابط بین المللی وجود ندارد. اگر

تشریفات از لحاظ زمان و مکان متغیراند، مداخله و نظارت دولت مجاز شناخته شده است

. این دولت است که در مورد مناسب بودن پذیرش کارگر خارجی تصمیم می گیرد و به

او اجازه کار می دهد. برخی کشورها از اینهم دورتر میروند، استخدام و ورود کارگران

خارجی برابر آئین رسمی که به یک مؤسسه عمومی (دولتی) واگذار شده است صورت

می گیرند (فرانسه، آلمان). این وضع بدان سبب است که سیاست مهاجرپذیری در

چهارچوب سیاست اشتغال در نظر گرفته می شود لیکن در سایر نقاط وضع بدین منوال نیست .

در ایالات متحده آمریکا ، دیوان عالی تصمیم گرفته است که نمی توان محدودیتی برای اختیارات کنگره در مورد تصویب مقررات راجع به ورود خارجیان قائل شد .

۹- مقام مسئول

این سؤال مطرح می شود که مهاجران با کدام مقام سروکار دارند .

در کشورهای فدرال ، باید صلاحیت را بین ایالات و دولت فدرال تقسیم کرد بدینسان در ایالات متحده آمریکا ورود خارجیان ، اخراج آنان و پلیس مربوط به خارجیان تابع قدرت فدرال است . یک قانون ایالت پنسیلوانیا که دفتر ثبت نام خارجیان را بوجود آورده بود ، به سبب تجاوز به قلمرو ویژه قدرت فدرال ، باطل اعلام گردید . از این بالاتر تمایل فعلی بر این است که از ایالات هر نوع حق قانونگذاری را ، حتی در مورد فعالیت شعی خارجیان ، سلب کنند زیرا ملازمه ای بین این امر و سیاست خارجی ایالات متحده امریکا که جنبه فدرال دارد موجود است .

در ایالات متحده آمریکا اداره مهاجرت و اعطای تابعیت

Immigration and Naturalization Service

تابع وزارت دادگستری یعنی دادستان کل ایالات متحده آمریکا است. در کشورهایی که حکومت واحد وجود دارد (کشورهای غیر فدرال) انتخاب مقام مسئول و متغیر است. در فرانسه نوعی دوگانگی در صلاحیت بین وزارت کشور (ورود و اقامت خارجیان، پلیس مربوط به خارجیان) و وزارت کار (پروانه های کار، حقوق اجتماعی) حفظ شده است. در انگلستان وزارت کشور است که صلاحیت اساسی را دارد و تعلیمات خود را به پلیس با اهمیت مهاجران می دهد.

در آلمان، وزارت کشور و کار هریک در قلمرو خود صلاحیت دارند. دوگانگی وزارتخانه های صلاحیتدار بوضوح ناخوشایند است. هیچ مطالعه علوم سیاسی درباره تعیین صحیح مرکز تصمیم گیری انجام نشده است.

آنچه در همه کشورها غالباً ناقص و قابل انتقاد است استقبال و راهنمایی است این وظایف به اراده و میل سازمانهای خصوصی (خیریه) یا سازمانهای سندیکائی واگذار شده است. و مقامات عمومی، که در این مورد نقش خود را بطور کامل ایفا نمی کنند، بندرت دیده

شده است که بدین وظایف پردازند

#### ۱۰- رویه سازمانهای سندیکائی

این رویه در همه کشورها بعنوان یک امر مهم تلقی شده است و بنحو چشمگیری در همه کشورهای مورد مطالعه یکسان است.

- دشمنی و مخالفت با یک مهاجرت بدون نظارت که بیم آن می‌رود منتهی به بیکاری ( کارگرانی بومی ) شود .

- حمایت بدون تبعیض کارگران خارجی و بومی .

مقامات عمومی در کشورهای فرانسه ، آلمان و انگلستان به نحو بارزی این رویه را پذیرفته اند مثلاً در کشور اخیر الذکر قانون ۱۹۷۱ نظارتی جدی بر مهاجرت برقرار می کند و قانون ۱۹۶۶ علیه تبعیض نژادی به هر صورت که باشد مبارزه می نماید .

#### الف - تعدد نظامها

برای هر دولتی نه سیاست واحدی در امر مهاجر پذیری وجود دارد ( و نه نظام واحد حقوقی برای مهاجر ) بلکه چندین سیاست یا مرجحاً چندین نظام حقوقی وجود دارد . بطور عمده میتوان سه نظام را مشخص کرد که عموماً در داخل هر کشور با یکدیگر مخلوط شده اند ( امری که تقسیم و دسته بندی کارگران مهاجر را ممکن و راه حلها را دشوارتر می سازد ) :

- نظام مبتنی بر آزادی ورود برای هدفهای شغلی ، که از همه مساعد تر است .

- نظام مبتنی بر یک رجحان به نفع اتباع یک امپراطوری سابق .

- نظام حقوق کلی ( یعنی نظام مبتنی بر قواعد کلی و عمومی حقوق ) .

## ۱۱- آزادی رفت و آمد

برای کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا، استخدام در چهارچوب عهدنامه های

دوجانبه صورت نمی گیرد و اعزام (کارگران) از راههای رسمی انجام نمی شود. کارگر

بهبینه خود می آید و هنگامی قرار باشد شغل عرضه شده ای را تصدی کند از یک حق

فردی ورود (به کشور دیگر) بهره مند می شود. حق تقدم بازار داخلی (کار) ناپدید می

شود. یک پروانه اقامت یکنواخت «مربوط به جامعه اقتصادی اروپا» بوجود آمده است.

این نظام جامعه اقتصادی اروپا تنها به کشورهای عضو (و بدین ترتیب نه به سویس)

تحمیل می شود و جز اتباع کشورهای عضو از آن بهره مند نمی گردند. این نظام بر یک

سیاست باندازه کافی آزاد «بگذارید بگذرند» مبتنی است. منظور ایجاد یک بازار کار

اروپایی بوده است. این نظام که بر پروانه اقامت مربوط به جامعه (هر چند که بوسیله

مقامات ملی داده می شود) و بر اساس حذف پروانه کار و هر نوع راجحانی برای بازار

داخلی اشتغال بنا شده است، هر کارگر تبعه کشورهای عضو را در موقعیت دست یابی

آزاد به مشاغل عرضه شده قرار می دهد. در این مورد دولتها، تا حدودی راههای سنتی

نظارت و کنترل را از دست می دهند و بویژه در برابر تغییر اوضاع واحوال اقتصادی خلع

سلاح شده اند. بدبختی اینجا است که این نظام مؤثر نیست و در عمل جز برای تعداد

محدودی از کارگران که همه ایتالیائی هستند سودمند نمی باشد. همچنانکه پول بد، پول

خوب را کنار می زند، این نظام بوسیله مکانیسم های بی نهایت انعطاف پذیرتر، که برای

کارگاهها نیروی کار مورد نظر را در موقع مناسب فراهم می کند بکنار نهاده شده است. و برقراری سیاست مشترکی که دهمین عضو جامعه ( جامعه مشترک اروپایی) یعنی کارگران کشورهای ثالث ( غیر عضو) را در نظر گیرد میسر نشده است.

سابق بر این نظام، نظامهای محدودتر رفت و آمد آزاد کارگران وجود داشته اند بین ایرلند و انگلستان، بین کشورهای بنلوکسی ( بلژیک - هلند - لوکزامبورگ م.)

## ۱۲- نظام بعد از استعمار

نظام دیگری که میتوان آنرا نظام بعد از استعمار نامید بر رجحانهائی بنا شده است که بعلت روابط تاریخی بدانها تن در داده اند. این نظام که اساساً در فرانسه مورد عمل است در انگلستان روبافول است ( قانون ۱۹۶۸ مهاجر پذیری کشورهای مشترک المنافع اصلاح شده بوسیله قانون مهاجرت ۱۹۷۱). اما این نظام بین چند خط مشی در نوسان است.

عموماً کسانی که مشمول این نظام هستند از حق ورود به سرزمین استعمار کننده سابق بموجب عهدنامه ای برخوردارند که بازمانده یک امپراطوری است. اما در بازار کار این کارگران فقط در محدوده سهمیه مقرر بویژه بشرط پروانه کار مجاز به کار کردن هستند.

نظام انگلیسی بجاست که تشریح شود: تا ۱۹۶۲ اتباع امپراطوری ( ممالک مشترک المنافع) بعنوان اتباع بریتانیا آزادی کامل جابجا شدن و بالنتیجه حق ورود به بریتانیای کبیر را داشتند ( مانند الجزایرها که قبل از استقلال میتوانستند بدون مانعی دریای مدیترانه را



طی کنند). ( منظور اینست که میتوانند آزادانه از الجزایر وارد فرانسه که در سوی دیگر مدیترانه قرار دارد بشوند. م ).

اما قانون مهاجرت ۱۹۶۸ در آن زمان این حق را به آن دسته از اتباع بریتانیا محدود کرد که سلفی متولد در انگلستان یا پذیرفته شده به تابعیت این کشور داشته باشند این حکم علیه هندیهای که در آفریقا می زیستند یا آفریقاییهای مستعمره های سابق آفریقای شرقی که مستقل شده بودند مقرر گردیده بود.

قانون ۱۹۷۱ که از ۱۹۷۳ به مرحله اجراء درآمد بازم آزادی ورود را محدودتر کرد. این

حق فقط شامل کسانی می شود که حق قبلی اقامت در بریتانیای کبیر را بعلت تولد یا استقرار پیشین یا وابستگی به یک سلف متولد یا مستقر در بریتانیای کبیر را بعلت تولد یا استقرار پیشین یا وابستگی به یک سلف متولد یا مستقر در بریتانیای کبیر ( پاتریالها ) ( Patriots ) بدست آورده باشند اختیارات وسیعی به مأمورین اداره مهاجرت برای برگرداندن غیر پاتریال ها ( یعنی کسانی که واجد یکی از شرایط فوق نباشند. م ) اعطاء شده و یک جرم ورود غیر قانونی هم مقرر گردیده است.

روزی که اتباع سابق ممالک مشترک المنافع همگی بیگانه محسوب شوند مسلماً وضع روشنتر خواهد شد.

فرانسه وضعی مشابه دارد که یک مکانیسم نیمه آزادی به نفع اتباع الجزائر یا پاره کشورهای آفریقای سیاه برقرار می کند .

### ۱۳- نظام (( قواعد عمومی حقوقی )) ( حقوق عام یا مشترک )

باقی می ماند نظام حقوقی عام یا مشترک که به عنوان مبنی بکار میرود و در مورد نیروی کار (کارگران) کشورهای خارج از جامعه (اقتصادی اروپا) که از مستعمرات سابق هم نیستند اجراء می شود . این نظامی است که اساساً وابسته به سیاست اشتغال است . تحول سیاست اشتغال فرانسه مشخص کننده این نظام است . این سیاست بطور سنتی بر ملاحظات

جمعیت شناسی ( میزان توالد و تناسل غیر کافی ) مبتنی بوده و بنابراین مهاجرت قطعی را که به الحاق بیگانه به خودی و کسب تابعیت تبعه بیگانه منتهی میشده جستجو میکرده بدین سبب نیز متمایل بوده است که تجمع خانواده ها را امکان پذیر سازد . این سیاست بکندی و بطور غیر محسوسی تغییر یافته است بدون اینکه متون قانونی تغییر یابند . اکنون دیگر مقصود جز این نیست که نیروی کار ضروری و غیر قابل اجتناب را جستجو کنند .

لازم نیست که این نیرو بطور دائمی مستقر شود و نوعی تناوب و تغییر کارگر نفی نگردیده است در مقابل ، ضروری است که استخدام جنبه انتخابی داشته باشد و این نیروی کار بتواند خدماتی را که از آن انتظار می رود در پستهای که پیشنهاد می شود انجام دهد . با این اوصاف سیاست فرانسه در زمینه اشتغال به سیاست آلمان می پیوندد ، و این امر آزادی عمل کمتر و کنترل واقعی جریانهای مهاجرت را در بر دارد .

آلمان با جمعیت فراوان و پناهندگان در جستجوی کار بطور سنتی بروی نیروی کار خارجی بسته بوده است . معجزه اقتصادی آلمان موجب تغییر مسیر این سیاست شده است اما در این کشور هیچگونه تشویقی برای استقرار طولانی بعمل نمی آید . کارگران می آیند برای اینکه کار هست ، کار می کنند و برمی گردند . تغییر پذیری و قابلیت انتقال فعالتهای اقتصادی نزد کارگران مهاجر همان چیزی را می باید که دقیقاً بدان نیاز دارد امروز وضعیت فرانسه کاملاً با وضع آلمان قابل مقایسه است این نظام حقوقی مشترک اساساً بر عهد نامه های دو جانبه مهاجرت و کار استوار است .

در مورد ایالات متحده آمریکا این عهدنامه ها بندرت وجود دارند اما ارقام محدود کننده ای تعیین شده است و در داخل این ارقام جهات ترجیحی و تقدم ها براساس معیارهای اقتصادی مرتبط با وضع اشتغال در مشاغل مختلف بوسیله مقامات مسئول مهاجرت اعمال می شوند .

ب - پذیرش

۱۴- پذیرش بدوی منظم

پذیرش بدوی منظم را باید از تمديد و ورود غير قانونی تفکیک کرد .

در مورد پذیرش روشی که مدت زیادی معمول بوده و بوسیله حقوق ایالات متحده آمریکا پذیرفته شده بود ، بر مکانیسم سهمیه مبتنی بود . تعداد مهاجران ( ساکنان دائمی )

که هر سال پذیرفته می شدند براساس تابعیت تعیین می گردید . سهمیه ها از ۱۹۲۱ تا ۱۹۶۵ معتبر و مجری بود . در چنین موردی داوطلب یک شغل روا دیدی از مقامات کنسولی کشوری که بدان میخواست برود بدست خواهد آورد . این روادید تدریجاً بدنبال تقاضاهای داوطلبان مهاجرت و در حدود سهمیه سالیانه اعطاء خواهد شد .

بعد از حذف سهمیه ، حقوق آمریکا ، چنانکه دیدیم ، بر تفکیک « مهاجران » و « غیر مهاجران » مبتنی شده است . دسته اخیر کسانی هستند که بطور موقت اقامت می کنند و این مدت معمولاً به ۶ ماه محدود شده است . این افراد که از لحاظ وضع حقوقی خود مشخص شده اند اصولاً نمی توانند کار کنند اما با تصمیم قسمت مسئول مهاجرت براساس یک آئین ادای بنام « تغییر وضعیت » می توان از رده غیر مهاجران به رده مهاجران انتقال یافت .

مهاجران ( سکنه دائمی ) می توانند به ایالات متحده آمریکا با داشتن روادید مهاجرت وارد شوند . تعداد ایشان تثبیت شده است در حالیکه تعداد غیر مهاجران بطور منظم

افزایش می یابد . یک محدودیت حداکثر وجود دارد که برای اشخاصیکه از نیمکره شرقی می آیند و افرادی که از نیمکره غربی می آیند متفاوت است .

نظام سهمیه بر اثر چند قرارداد دو جانبه که بوسیله فرانسه و آلمان بامضاء رسیده است مورد اجراست . اما این استثناء است . انگلستان نیز روش سهمیه را در مورد آسیائی هائی که از آفریقای خاوری می آیند اعمال می کند .

ویژگی اساسی روش فعلی کشورهای اروپائی رابطه ای است که بین پذیرش و استخدام وجود دارد پذیرش معمولاً به در دست داشتن قبلی یک قرارداد کار وابسته است . بدین ترتیب در فرانسه یا در آلمان قرارداد بدوی کار شرط ورود قانونی و منظم است .

قاعده کلی اینست که استخدام در چهارچوب عهد نامه های دو جانبه انجام می شود . یک

سازمان عمومی : دفتر فدرال کار در جمهوری فدرال آلمان ، دفتر ملی مهاجرت در فرانسه ، در خواستهای رسیده از کارگاهها را بررسی می کند و آنها را به کشورهاییکه با آنها همکاری از طریق عهد نامه برقرار شده است ارسال می دارد . استخدام در محل انجام می شود و اعزام کارگران استخدامی از راههای رسمی صورت می گیرد . قاعده ای که غالباً رعایت می شود عبارتست از بررسی قبلی بمنظور حصول اطمینان که تأمین شغل های

عرضه شده بوسیله کارگران بومی امکان پذیر نیست . این قاعده حق تقدم بازار داخلی کار است .

در مورد آلمان فقط یک مؤسسه در این قسمت مداخله می کند . دفتر فدرال کار . در فرانسه نخست مسئولین دفتر اشتغال ( برای بررسی نمودن داوطلب در محل ، بررسی

واقعیت داشتن قرارداد کار مورد نظر و گواهی مسکن) و سپس مسئولین دفتر ملی مهاجرت (بمنظور استخدام درمحل واعزام به فرانسه) در این امر مداخله می کنند.

**معمولاً سه شرط مقرر شده است .**

- کارفرما باید برای داوطلب مهاجرت قرارداد کاری برای یک دوره حداقل بفرستد قراردادی که در مورد فرانسه باید با یک قرارداد نمونه منطبق باشد .

- کارفرما باید برای مهاجر مسکن مناسبی تأمین کند .

- سلامت مهاجر باید بررسی شود .

از این سه نظر استخدام کارگر خارجی با استخدام کارگر ملی تفاوت دارد . در مورد کارگر بومی ، معمولاً نه تضمین ثبات شغل بدوی وجود دارد نه تهیه مسکن و نه معاینه پزشکی مقدم بر استخدام .

اما توجه به این نکته مهم است که این قواعد الزاماً قواعدی بنفع کارگران خارجی نیستند در انقضای مدت معین که در قرارداد پیش بینی شده است (یکسال در فرانسه و آلمان) کارگر خارجی ممکن است شغل خود را بدون اخطار قبلی و خسارت اخراج از دست بدهد . مقررات حمایتی اخراج رعایت نمی شوند مسکن اگر زاغه ای نباشد یک سرباز خانه مانند یا شبانه روزی خواهد بود که در آنجا زندگی خصوصی کارگر مورد حمایت

قرار نمی گیرد و معاینه پزشکی اگر رضایت بخش نباشد ممکن است به برگرداندن کارگر خارجی به کشور خودش منجر شود .

بهمین ترتیب در ایتالیا روادیدی که بوسیله مقامات مسئول داده شده است امکان کار کردن را نمی دهد مگر در صورتیکه هیچ داوطلب شغلی در بازار ملی کار وجود نداشته باشد .

پروانه کار متضمن حقوق کامل نیست مگر در انتهای پنج سال ، مقررات استثنائی بجز برای پناهندگان و یا اتباع کشورهای جامعه اقتصادی اروپا وجود ندارد . اما مشکلات حقوق ایتالیا با توجه به وضع اشتغال در این کشور جنبه نظری دارند .

در انگلستان اگر پاتریال ها پذیرفته می شوند ، خارجیان جز با پروانه کار نمی توانند پذیرفته گردند و این پروانه اعطاء نمی شود مگر بعد از بررسی اینکه هیچ کارگر ملی نمی تواند شغل مورد بحث را اشغال کند . این پروانه برای یک شغل معین داده می شود . بزرگترین فرق انگلستان با کشورهای سابق الذکر اینست که هیچ سازمانی که دارای انحصار استخدام و جابجا کردن کارگران مهاجر باشد در آن کشور وجود ندارد . وظیفه وزارت

اشتغال کاملاً منفی است ، ( گزارش انگلستان از آقای هپل ) آئین منظم و برنامه ای مهاجرت وجود ندارد . همچنین کارفرما نه تعهدی برای تهیه اطلاعات در مورد شغل دارد و نه تعهدی درباره تضمین مسکن . هیچ مؤسسه رسمی امور مهاجر را نه در کشور مبدأ و نه در مقصد به عهده نمی گیرد . بقسمی که اگر امروز مهاجرت در این کشور کنترل شده



است معنای این لغت همان نیست که در فرانسه و آلمان از آن اراده می شود . نظارت و کنترل در مورد انگلستان فقط این معنی را می دهد که مقامات عمومی ورود را محدود می کنند . هدف این نیست که نیروی کار را به صورت برنامه ای وارد کنند ، بلکه بعد از موج سالهای ۱۹۶۰ بیشتر کوشش می شود که این موج را با کنترل ها متوقف سازند .

مکانیسم فعلی آمریکا به مکانیسم فوق نزدیک است . گواهی کار بر مبنای نیازهای بازار آمریکائی کار که به قسمت هائی تقسیم شده است داده می شود آنهم بوسیله وزارت کار نه بوسیله یک کارفرمای معین . قرارداد کار معمولاً الزامی نیست و هیچگونه آئین رسمی

استخدام و ورود ( به کشور محل مهاجرت ) وجود ندارد ، اقدام وابتکار تبعه بیگانه یا کارفرمای احتمالی او پایه این نظام باقی مانده است . ۱۵- پروانه کار و پروانه اقامت

در بیشتر کشورهای مهاجر پذیر ( بجز ایالات متحده آمریکا ) یک پروانه کار و یک پروانه اقامت باید در اختیار مهاجر باشد . این دوگانگی مدرک به توضیحی نیاز دارد در واقع این دوگانگی از جدائی قدرت اقتصادی (کارگاه) و قدرت سیاسی ( دولت ) ناشی

می شود .

اشتغال منظم به شغلی اعطاء پروانه کار را توجیه می کند واین پروانه اجازه اقامت را برای همان مدت توجیه می نماید . پروانه ها باهم داده می شوند و با هم تمديد میگردند . گاهی از اعطاء آنها در یک زمان جلوگیری می شود و یک رابطه و همبستگی آنها را بهم مربوط

می کند . بدون پروانه کار یعنی بدون قرارداد کار در حال اجراء پروانه اقامت وجود ندارد . مدت دو اجازه یکسان است . مرتبه اول برای یک سال داده می شوند ، بعداً مدت آنها ممکن است طولانی تر باشد .

در ایالات متحده آمریکا بیگانگانی که بطور رسمی و منظم بعنوان مهاجر پذیرفته شده اند حق کار را بطور کامل دارند . پروانه کار وجود ندارد و بیگانه می تواند آزادانه شغل خود را تغییر دهد ( ولی در موردی که روادیدش بعنوان مقیم برای اجرای فعالیت معینی داده شده است ، عمل او جنبه تقلب پیدا می کند ) . در مورد غیر مهاجر ( بازدید کننده ) که حق کار کردن ندارد وضع غیر از این است .

همچنین برای کارگران موقت ( مکزیکیها ) وضع بگونه دیگری است . در مورد ایشان نظام حاکم مشابه نظام اروپائی است . پروانه کار برای مدت محدود به یک سال داده میشود که تا ۳ سال قابل تمدید است .

در بریتانیای کبیر خود داری از اعطاء پروانه کار از طرف وزارت اشتغال الزام وزارت داخله ( کشور ) را برای لغو پروانه اقامت بدنبال خواهد داشت پروانه های کار با خست روزافزون بر اساس معیارهای کمی سختی داده می شود . از عدم اعطاء پروانه نمی توان شکایت کرد .

ضمانت اجراء مقررات مربوط به پروانه کار در پاره ای گزارشها مشاهده می شود . معمولاً مسئولیت کیفری متوجه کارفرما است و استثنائاً این مسئولیت متوجه کارگر می شود هر چند که نقش وی محدود بنظر برسد . استخدام بدون پروانه کار اثرش بطلان قرارداد کار است اما این بطلان آثاری ندارد . مزد بر این یا آن مبنا پرداخت می شود خسارات ناشی از انحلال قرار داد نیز پرداخت خواهد شد .

ضمانت اجرای مقررات مربوط به پروانه اقامت شدید تر است . علاوه بر مجازاتهای مختلف حق اقامت خارجی در کشور از بین می رود . او از مرز برگردانده یا اخراج خواهد شد . بیگانه ای که بدون پروانه اقامت وارد شود ، هرچند بطور موقت باشد ، در وضع غیر قانونی و غیر منظم قرار دارد . این فرضی است که زیاد اتفاق می افتد .

#### ۱۷- قانونی کردن ( وضع )

وضع حقوقی کسانی که بطور غیر قانونی وارد شده اند چیست ؟ یک مکانیسم نظارت و کنترل همواره نقائصی دارد . نوعی بازار سیاه و همدستی ( شرکت در جرم ) برای احتراز از کنترل وجود دارد .

#### رویه مقامات عمومی چیست ؟

نمی توان مرزها را کنترل کرد . آیا باید در هر دفتر استخدام یک ژاندارم گماشت ؟

در این مورد وضع در آلمان و فرانسه متفاوت بوده است . در این دو کشور استخدام در خارج از مملکت بوساطت يك مؤسسه عمومی که از انحصار برخوردار است انجام می شود . اما این انحصار در آلمان تا پیدا کردن شغل و گماردن بکار ادامه می یابد . در

اینصورت مخالفت کردن با هر نوع کار مخفیانه ( یعنی کار کارگری که مخفیانه وارد کشور شده است ) از طریق قانونی نکردن وضع او و اخراجش ، آسان می باشد .

در فرانسه آژانس ملی اشتغال با وضع انحصاری فاصله زیادی دارد و استخدام مستقیم قاعده است ( یعنی علی القاعده استخدام مستقیماً بوسیله کارفرما بدون مداخله مقامات عمومی از

لحاظ تعیین شغل صورت میگیرد . م . ) بدین ترتیب نیاز کارگاهها به آئینی منتهی شده است که بنام قانونی کردن نامیده می شود این آئین به نفع کسانی است که کاری پیدا

کرده اند ، بدون اینکه پروانه اولی را داشته باشند . این وضع ناشی از آن است که سلطه بر طی مراحل و تشریفات قانونی از دست مسئولان خارج شده است .

کسی که بطور مخفی به کشور آمده و یا با روایت کوتاه مدت جهانگردان وارد شده است ، هنگامی که پس از جستجو کاری پیدا کرد ، آیا می تواند وضع خود را با بدست آوردن

پروانه اقامت و پروانه کار قانونی کند ؟ نیاز قابل ملاحظه به نیروی کار در فرانسه و آلمان مدتها سازمان اداری را وا داشته بود که چشمهای خود را ببندد .

این قانونی کردن وضع نوعی تأیید بی نظمی موجود بود. اما ابتداء آلمان و سپس فرانسه (بخشنامه فوتنامه مورخ ۱۹۷۲) این اختیار (یعنی قانونی کردن وضع) را با استثنائات بسیار نادری ملغی ساختند، اختیاری که در مورد فرانسه بیم آن میرفت که در طول زمان مقامات عمومی را از هر نوع مهار کردن امواج مهاجرت محروم سازد. بعد از این، در فرانسه - مانند آلمان - کارگر فاقد پروانه اقامت و پروانه کار ممکن است اخراج شود. در آلمان چنین کاری به کارگر غیر قانونی موصوف است (معهداً ۱۰ درصد کارگران در چنین وضعی هستند و از هر حقی محروم می باشند). در فرانسه ورود مخفیانه هنوز در سال ۱۹۷۲ نصف ورود کارگران را تشکیل می داده است.

هرچند ممکن است به نظر رسد که اگر مهاجران مخفی تحت فشار قرار نگیرند آزاد منشانه تر است اما این مهاجرت وحشی مایه رونق قاچاقچیان مختلف بوده است. کارفرمایان نیز در این ماجرا با پرداخت مزد کمتر باین کارگران یا با وادار کردن ایشان به کار در بازار سیاه (خارج از مقررات قانونی، مثلاً زائد بر ساعات مقرر کار و غیره. م.) سهمی می یابند.

آئین قانونی کردن وضع کارگران در سال ۱۹۶۴ رسمیت یافته بود این آئین برای کسانی که واقعاً و عملاً کاری یافته بودند مفید بود. بخشنامه فوتنامه عملاً قانونی کردن را برای این کارگران غیر ممکن ساخت، هرچند که آئین قانونی کردن کاملاً از بین نرفته است و اگر چه اقدامات موقتی و انتقالی (از وضعی به وضع دیگر) هنوز اجراء می شوند.

در انگلستان دستگاہهای پلیس بشدت با ورود مخفیانه (کارگران خارجی) حتی در صورتی که مقدم بر اجراء قانون ۱۹۷۱ باشد مبارزه می کنند (قانون مذکور عطف به ماسبق شده است) این وضع طبعاً با فکر قانونی کردن مخالف است.

گزارش آرژانتین خاطر نشان می کند افرادی که بطور مخفیانه یا با یک پروانه موقت وارد می شوند نمی توانند کارمزد بگیر داشته باشند.

#### ۱۸- تمدید

مشخصه اساسی وضع کارگر خارجی بی ثباتی آن است. کارگر خارجی واجد یک قرارداد بدوی کار و همراه آن پروانه موقت اقامت یا پروانه قانونی شدن وضعیتش، در معرض این تهدید قرار دارد که قرارداد کارش تمدید نشود، یا اگر یک دفعه تمدید شد، بار دوم تمدید نگردد. چون جواز اقامت انعکاسی از مدت قرارداد کار است، ممکن است کارگر خارجی گهگاه در وضع غیر قانونی قرار گیرد. غیر قانونی شدن وضع وی از لحاظی نتیجه قهری تموجات بازار کار است.

بدیت ترتیب، حتی در موردی که کارگر مزد بگیر خارجی مایل نباشد که به کشور خویش باز گردد، حق اقامت یا حق سکنی گزیدن در حقوق مشترک کشورهای مهاجر پذیر وجود ندارد.

سیاست رسمی آلمان سیاست سهمیه بندی نیروی کار است. (رفتار فرانسه کمتر روشن است) اقامت بیش از ۳ سال و حداکثر بیش از پنج سال مورد علاقه نیست و خودداری از دادن پروانه اقامت همواره ممکن است. این سؤال مطرح است که از چه زمان تمدید پروانه بصورت یک حق در می آید. در هیچ جا جواب روشن نیست.

مقررات مربوط در آلمان پیش بینی می کند که بعد از پنج سال پروانه اقامت می تواند به حق اقامت غیر محدود تبدیل شود. اما این نکته مسلم است که سیاست رسمی دولت آلمان اینست که آلمان کشور مهاجرت دائمی نشود.

در فرانسه اختلافات جزئی بیشتری وجود دارد. نمونه های پروانه کار و پروانه اقامت چهار تا است که به مهاجر امکانات تصاعدی (فزاینده) می دهند. اما تمدید به خودی خود صورت نمی گیرد. برای نیل به تمدید پروانه کار و پروانه اقامت همواره ضرورت دارد که کارگر مهاجر شغل جدیدی پیدا کرده باشد یا شغل بدوی برای یکسال تمدید شده باشد بعلاوه تسلیم پروانه هیچگاه یک حق نیست. شخصیت متقاضی و اوضاع واحوال

اقتصادی می تواند منتهی به خودداری از اعطاء پروانه یاد شده شوند و این تصمیمی است که همواره خودسرانه اتخاذ می شود. بدین ترتیب تازه وارد ها ممکن است بر کارگران قدیمی که سابقاً مستقر شده اند ترجیح داده شوند.

بخشنامه فونتانه با وابسته کردن سند کار و سند اقامت از لحاظ تسلیم و دوره آنها وضع را بدتر کرده است . کارگری که قراردادش به پایان رسیده است فوراً در وضع غیر قانونی از لحاظ اقامتش در فرانسه قرار میگیرد . در برابر اعتراض هایی که وضع جدید بدنبال داشت

در سال ۱۹۷۳ تسلیم یک سند اقامت ۳ ماهه که به مهاجر امکان می دهد کار تازه ای پیدا کند و اخراج نشود پیش بینی شده است .

همین وضع در انگلستان وجود دارد که هرنوع اخراج ( از کار ) ، کارگر خارجی را در معرض خطر بزرگ از دست دادن اجازه اقامتش قرار میدهد . همچنانکه آقای هپل می گوید با این وصف ، سرنوشت کارگر به میل و دلخواه کارفرما وابسته است .

بدین ترتیب درموردی که مهاجر کارش را به سبب انقضای قرارداد یا اخراج از دست می دهد نقصی در مقررات وجود دارد . مهاجر بیکار حتی اگر قانون او را از مستمری بیکاری بهره مند سازد ، در وضع مخصوصاً نامساعدی قرار دارد زیرا با از دست دادن شغل و کارش ، از نظر حقوقی سند اقامتش را نیز از دست می دهد . عدم شناخت حق اقامت ( جز

در چهارچوب اروپایی ) برای کسی که شغلی داشته است یک نقص حقوقی بزرگ به شمار می آید . نداشتن تأمین چیزی است که وضع کارگر خارجی را مشخص می کند .



## ۱۹- خانواده کارگر مهاجر

آلمان ورود خانواده کارگر را جز بعد از سه سال اقامت آنهم فقط در صورتی که پاره ای شرایط تحقق یافته باشند اجازه نمی دهد. یک مفسر خاطرنشان می کند که به نظر قانون آلمان یک جدائی سه ساله طلاق را توجیه می کند .

### قراردادهای دو جانبه می توانند این دوره را کم کنند .

در انگلستان اختلاف و عدم تعادلی بین قواعد عمومی حقوق و معیارهای اتحادیه اروپائی وجود دارد . حق زن در مورد آوردن شوهر و فرزندانش مورد اعتراض قرار گرفته درحالی که این حق برای کارگر مر شناخته شده است .

بسیاری از قوانین آمدن خانواده را پیش بینی نمی کنند . اگر مهاجر بوسیله کارش سودی بار می آورد ، در عوض خانواده اش برای جامعه خرج در بر دارد . بدیهی است که این اختلاف وضعیت بین کارگری که مجبور است تنها بماند و کارگر عادی که می تواند با

زن و فرزندانش زندگی کند ، یکی از اختلافاتی است که بیش از همه با اصول کلی حقوق مخالف است .

حق آوردن خانواده ( به کشور محل مهاجرت ) بایستی در تمام مدارک و اسناد حقوقی ذکر شود . مقررات اروپائی حقی برای کارگر تبعه کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا شناخته اند که خانواده اش را بدنبال خود بیاورد .

## ۲۰- کارکنان شرکتهای خارجی

در یونان کارکنان شرکتهای آمریکائی از داشتن پروانه کار معافند .

به نظر نمی رسد که در غیر از جامعه اقتصادی اروپا مقررات ویژه ای در این زمینه وجود داشته باشد . در نقاطی که نظام خاصی در مورد اقامت موقتی (غیر مهاجران) وجود دارد این کارکنان می توانند از آن استفاده کنند .

## وضعیت مهاجر مستقر

### ۲۱- جدائی حقوق اجتماعی و حقوق عمومی

وضع کارگر مهاجر معمولاً از زاویه شرایط کار و دستمزد مطالعه می شود . در این صورت احراز این مطلب مشکل نیست که تمام نظامهای حقوقی بر اصل تساوی رفتار متکی هستند . حتی اگر محدودیتهایی وجود داشته باشند ، بشرط رفتار متقابل از بین می روند .

معهدا به محض اینکه در قلمرو روابط جمعی وارد می شویم ، با وجود اساسی بودن آن ، تساوی رفتار بجز با کراهت فراوان پذیرفته نمی شود . تأمین واقعی این تساوی در زمینه تأمین اجتماعی بعلت خصیصه سرزمینی بودن این خدمت عمومی مشکل است .

اما این برداشت صرفاً اجتماعی از مسأله کافی نیست. مهاجر کارگر است، بدون اینکه شهروند باشد. در حقوق عمومی است که کارگر مهاجر وضع غالباً غیر قابل تحمل شرایط خود را احساس می کند و این تمام مسأله بیگانه در حقوق عمومی است که از این راه مطرح می شود.

**بخش دوم گزارش با اندیشه هایی درباره واژه مبهم تبعیض پایان خواهد یافت.**

الف - حقوق اجتماعی

۲۲- حق کار: مشاغل حمایت شده

هرچند که در ایالات متحده آمریکا پروانه کار وجود ندارد، ایالات گاهی از نظر قانونی اشتغال خارجی را به پاره ای مشاغل محدود می کنند اما این قوانین از لحاظ قابلیت انطباق با قانون اساسی درخور بحث اند. این محدودیت در مورد مشاغل عمومی و مشاغل آزاد (مانند وکالت دادگستری) وجود دارد (معهد اعلام اینکه قصد دارند شهروند ایالات متحده آمریکا شوند گاهی کافی است). در مورد پاره ای از مشاغل مربوط به امنیت ملی نیز وضع بهمین منوال است.

این قوانین محدود کننده حق کار خارجیان، هرگاه بدیشان اجازه ندهد که به یک حرفه معمولی اشتغال ورزند، از لحاظ مخالفت با چهاردهمین اصلاحیه (قاعده حمایت مساوی (مخالف قانون اساسی شناخته شده اند.

مواردی که هنوز محل تردید و مورد اختلافند به فعالیت در زمینه کارهای عمومی با استفاده از اموال عمومی مربوط می شوند. تمایل فعلی بر این است قوانینی که امکانات کار خارجیان را محدود می کنند مخالف قانون اساسی شناخته شوند مگر در صورتی که تبعیض بتواند دارای هدف اجتماعی مشروعی باشد یا درصدی از مشاغل را برای شهروندان ذخیره کند.

در بسیاری کشورها کار در مؤسسات دریانوردی و هوانوردی فقط مخصوص اتباع داخلی است. محدودیت گاهی به شغل روزنامه نگاری و به هنرمندان نمایش نیز سرایت می نماید. گاهی قاعده دست یابی آزادانه به همه کارها برای همه ساکنین بدون محدودیت از لحاظ تابعیت در قانون اساسی دیده می شود. (ماده ۱۶ و ۲۰ قانون اساسی جمهوری

آرژانتین).

معهدا مشاغل عمومی مشمول مقرراتی هستند که خارجیان را بکنار می نهند اما مفهوم شغل عمومی بی اندازه متغیر است ( گروه کارمندان دولت مفهومی که برای همه یکسان باشد ندارد). سهمیه بندهای عددی گاهی درباره پاره ای مشاغل قابل اجراء هستند.

گاهی در برخی از کشورها همچون یونان صورتهای مشاغلی ( که اساساً مستقل هستند) و منحصر به تبعه داخلی می باشند تنظیم یافته اند.

یکی از ویژگیهای انگلستان اینست که سندیکاها گاهی از طریق پیمانهای جمعی سهمیه خارجیان را در شغلی تحمیل می کنند، یا شرط دیگر تبعیض آمیز را مانند تعیین مدت

معینی برای اقامت مقرر میدارند ( موسیقی دانان، ورزشکاران) اگر محدودیت مشاغل قابل ورود، بر مبنای تابعیت باشد این محدودیت بعد از قانون ۱۹۶۸ راجع به روابط نژادی باطل است.

بهر حال مقامات عمومی در این کشور ( انگلستان) به انتظارات اتحادیه های کارگری بدقت توجه دارند. اما مفهومی که این اتحادیه ها از حق کار دارند بسیار شگفت انگیز است.

بدین ترتیب ترجیح اتباع داخلی فقط بوسیله حق تقدم خودی بریگانه متجلی نمی شود بلکه این رجحان به کنار گذاشتن کامل خارجیان از پاره ای مشاغل، آنهم غالباً بدلائل غیر قابل فهم، منتهی می گردد. یکی از این دلایل رابطه موجود بین شغل و اداره یک

خدمت عمومی است بدین طریق است که در فرانسه یک خارجی که دیپلم دامپزشکی را داشته باشد نمی تواند بازرسی حیواناتی را که به کشتارگاه آورده شده اند انجام دهد. یک زن خارجی نمی تواند نگهداری اطفال را در یک مدرسه بر عهده گیرد. به سبب فوریت مطلق و با تغییر متون قانونی بود که اشتغال خارجیان بعنوان زباله جمع کن پذیرفته شد.

اگر توجیه عاقلانه و منطقی برای این اقدامات جستجو کنیم بیهوده است. بدون شک روحیه صنفی محض در سندیکاهای مشاغل عمومی اقدامات یاد شده را توجیه می کند. در عوض از ۱۹۶۸ یک خارجی می تواند استاد دانشگاه باشد.

حقوق اتحادیه ای (حقوق حاکم بر روابط کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا) ورود آزادانه به مشاغل را جز در مورد ادارات دولتی و اشتغال به یک شغل مربوط به حقوق عمومی نفی نمی کند. اما معنای این فرمول چندان روشن نیست. منحصر کردن استخدام در کشتیرانی بازرگانی به اتباع داخلی مخالف قرارداد رم است.

### ۲۳- تساوی رفتار در شرایط کار

در آلمان این امر هم از قانون اساسی و هم از عهد نامه های دو جانبه ناشی می شود. قوانین و پیمانهای جمعی در مورد کارگران خارجی همانند کارگران داخلی اجرا می شود. حمایت در مورد اخراج، حق مراجعه به دادگاه کار، اعطاء امتیازات اضافی (پاداش

،بازنشستگی کارگاه) بدوت تبعیض از نظر تابعیت برای همه شناخته شده اند . همچنین است در مورد حق کسب مهارت شغلی .

معهدا باید یادآور شد که مکانیسم قرارداد کار با مدت معین که مشخص کننده کارگر مهاجر است ( توافق در بدو ورود ) یک عامل تبعیض غیر مستقیم محسوب می شود .

قرارداد کارش ( که برای مدت معینی است ) منقضی می شود بدون اینکه اخراج تلقی شود . و حقوقی که در مورد اخراج در نظر گرفته شده اند به وی سودی نمی رساند . حتی یک زن خارجی کارگر که آبتن باشد و قراردادش منقضی شود نمی تواند حمایت مطلق را که همه زنان آبتن در برابر اخراج از آن برخوردارند در خواست کند .

**در ایالات متحده آمریکا به قاعده تساوی رفتار احترام گذاشته می شود .**

در فرانسه از لحاظ حقوقی تساوی رفتار در مورد شرایط کار و دستمزد کامل است . اما در عمل وضع بنحو دیگری است . کارگر خارجی که کمتر از کارگر داخلی دارای مهارت و تخصص است ، برای سخت ترین کارها در نظر گرفته می شود . چون فاقد سابقه خدمت است در صورت اخراج خسارات کمتری دریافت می دارد . از آنجا که بیشتر به کارفرما وابسته است غالباً مزد کمتری دارد ( مزد واقعی با حداقل مزد پیمان جمعی یکسان است ) و نظر باینکه بیشتر در معرض خطرات انتقامجویی است سندیکائی اش تقلیل می یابد .

یک موضوع بطور کلی محرز است که حقوقدان در برابر آن ناتوان می ماند . کارگر خارجی بر اثر ناپایداری وضعیت بطور غیر قابل اجتنابی دچار ترس از دست دادن کار می شود و در نتیجه وادار می گردد که شرایط کار و حتی شرایط دستمزد کمتر مساعدی را به نسبت کارگر داخلی بپذیرد .

بدین ترتیب سخت ترین کارها که غالباً کمتر هم بدانها مزد داده می شود به کارگران مهاجر واگذار می شوند . به دشواری می توان از این وضع پرهیز کرد، زیرا هر نوع حمایت ویژه ای که این افراد را بخواهند از آن بهره مند سازند ، به زیان ایشان تمام می شود . موقع ایشان از نظر مذاکره با کارفرما بر اثر شرایط حقوقی اقامتشان بناچار ضعیف خواهد بود . بدین ترتیب تساوی رفتار در حقوق کار بر اثر نظام پلیسی که اقامت خارجیان را مشخص می کند بصورت موهوم در آمده است .

همچنین راه مراجعه به دادگاهها برای کارگران خارجی به سبب مسأله زبان و نوعی عدم درک روانی ناهموار است . قدرت خودسرانه کارفرما علیه ایشان به مرحله اجراء در می آید در صورت تصمیم به اخراج ، اینان اولین کسانی هستند که قربانی این تصمیم می شوند .



قانون غالباً بصورتی تنظیم شده است که کارگر مهاجر نمی تواند بدان استناد کند ، مثلاً مقرراتی که استناد بدان موقوف به داشتن سابقه خدمت است مانند آنچه که در مورد اخراج پیش می آید .

همچنانکه آقای هپیل یادآور می شود تساوی رفتار مفهومی است ذهنی . قاعده حقوقی ارزش کلی و عام الشمول دارد اما کمتر دغدغه ای بخاطر راه داده می شود که آیا این قاعده با مورد کارگر مهاجر و نیازهای ویژه او انطباق دارد یا نه . تساوی رفتار در آئین نامه شماره ۱۶۱۲/۶۸ جامعه اقتصادی اروپا منعکس است .

#### ۲۴- مشاغل انتخابی : نمایندگی

حقوق فرانسه در این مورد نمونه است ، اما تحولی جدید و قابل توجه یافته است کارگر خارجی که انتخاب کننده بود نمی توانست در کمیته کارگاه و یا بعنوان نمایندگی کارگران انتخاب شود . معهدا رویه قضائی بعنوان انعکاسی از واقعیات کارگران الجزائری را که موافقت نامه های استقلال آنان را به فرانسویان ( جز در آنچه که مربوط به حقوق سیاسی است ) ملحق کرده بودند مستثنی کرده بود و رویه قضایی هرنوع جنبه سیاسی را در مورد این مشاغل انکار می کرد . کارگران مهاجر که تعدادشان غالباً در پاره ای کارگاهها زیاد است از هر نوع نمایندگی محروم بودند . قانون ۲۷ ژوئن ۱۹۷۲ بعد از این تاریخ برای خارجیان همانند کارگران داخلی حق انتخاب شدن را مقرر می دارد . فقط

یک محدودیت وجود دارد: برای انتخاب شدن، کارگر خارجی باید نوشتن و خواندن فرانسه را بداند.

برابر یک طرح قانونی که قریباً باید تصویب شود این شرط نیز از بین خواهد رفت. شرطی که لازم خواهد بود فقط این است که قابلیت بیان مقصود خود را به فرانسه داشته باشد.

معهداً اتفاق می افتد که کارگران خارجی داوطلب نمایندگی که بوسیله سندیکاهای معرفی میشوند از طرف همکارانشان انتخاب نشوند. دیوان تمیز ناگزیر صحت محو صریح نام

خارجیان را روی اوراق رأی پذیرفته است، هرچند که در این تصمیم بازمانده ای از نفرت نسبت به بیگانگان را می توان یافت که به سختی قابل تحمل است.

در آلمان قانون ژانویه ۱۹۷۲ به خارجیان حق انتخاب شدن در شوراهای کارخانه ها را اعطاء کرده است، بدون اینکه نمایندگی خاص را برای ایشان در این شورا لازم بشمارد.

در این دو کشور (فرانسه و آلمان) خارجیان نمی توانند به شوراهای پرودم انتخاب شوند و نه به عنوان عضو معاون دادگاه کار انجام وظیفه کنند ایشان همچنین نمی توانند صندوقهای تأمین اجتماعی را اداره کنند.

در ایالات متحده آمریکا که شوراهای انتخابی وجود ندارد خارجیان مجازند در انتخاباتی که به منظور انتخاب مدیران سندیکا صورت میگیرد شرکت کنند و سندیکا در

چهارچوب وحدت مذاکرات تنها مقامی است که برای مذاکره با مدیران کارگاه مجاز شناخته شده است .

بجاست مسائل ویژه ای که این نیروی کار بوجود می آورد، در جائیکه این نیرو توده مهمی را تشکیل می دهد ، بوسیله نمایندگان منتخب آن که آزادانه بوسیله نیروی مذکور و در داخل آن انتخاب شده باشند بررسی شوند . به همین سبب پیشنهاد می شود که نه تنها به کارگران خارجی حق انتخاب شدن بعنوان نماینده کارکنان کارگاه و عضو کمیته کارگاه اعطاء گردد ، بلکه در مشاغل و مناطق و کارگاههایی که عده مهمی از این کارگران در آنها کار می کنند، نمایندگی ویژه آنان الزامی اعلام شود : فکر نمایندگی دائمی کارگران خارجی در داخل سازمانهایی که به منافع ایشان مربوط می شود .

## ۲۵- حق سندیکائی

قاعده کلی اینست که الحاق به سندیکا ( عضویت در سندیکاها ) حق غیر قابل انکار کارگران خارجی است . اما این واقعیت نیز مورد قبول است که نسبت عضویت خارجیان در سندیکا کمتر از کارگران داخلی است ( در جمهوری فدرال آلمان ۲۰ درصد خارجیان عضو سندیکایند ) .

رفتار سندیکاها در برابر کارگران خارجی اساساً یک مسأله حقوقی نیست . معهذاً می توان گفت که سندیکاها از کارگران خارجی که مستقر شده اند به نحو مؤثرتری حمایت و برای آزادی شرایط پذیرش ( کارگران خارجی ) مبارزه می کنند . بدون شک این طرز عمل با فکر جلوگیری از بهم زدن تعادل بازار داخلی کار در دوره رکود اقتصادی بیگانه نیست . تمایل بر اینست که تماس با سندیکاهای کشورهای مهاجر ( مثلاً سندیکاهای ترک ، ایتالیائی و یوگوسلاو ) افزایش یابد . در مجموع ، سندیکاهای آلمانی و فرانسوی کوشش می کنند که علیه تبعیض نژادی مبارزه کنند ، مبارزان سندیکائی در بین کارگران خارجی تربیت نمایند و روزنامه هائی به زبان مادری کارگران خارجی منتشر کنند .

اما اگر وارد قلمرو مسئولیتهای سندیکائی شویم ، ملاحظه خواهیم کرد که قانون بطور کلی نوعی تبعیض را به رسمیت می شناسد . در فرانسه یک خارجی نمی تواند در اداره یا در دستگاه رهبری سندیکا مشارکتی داشته باشد . مقررات اروپائی ( منظور مقررات حاکم بر رابطه کار در جامعه اقتصادی اروپا است ) هم این تبعیض را برطرف نکرده اند ، با وجود اینکه سندیکا یک گروه خصوصی است و هیچ نقش عمومی یا سیاسی ندارد . به همین ترتیب قانون کار گر خارجی را از داشتن وظائف نماینده سندیکائی کارگاه برکنار می دارد . مواردی که شرط رفتار متقابل شده است یا مقررات مندرج در عهدنامه های بین المللی چنین امری را پیش بینی کرده باشد از قاعده فوق مستثنی هستند . به نظر می رسد که فرمول اخیر بایستی به نفع اتباع کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا اعمال شود اما

دیوان تمیز فرانسه باستناد عدم رفتار متقابل از بهره مند ساختن کارگران الجزائری از این حق خودداری کرده است و حال آنکه اصل مندرج در موافقت نامه های اویان حاکی است که کارگران الجزائری باید از حقوقی مشابه فرانسویان برخوردار شوند. یک لایحه قانونی در دست تهیه است که راه مشاغل نماینده سندیکائی را برای خارجیان باز خواهد کرد.

در ایتالیا یک بحث ( نظری ) در مورد اجرای حقوق سندیکائی بوسیله خارجیان مطرح است. در جمهوری آرژانتین حداقل نصف پست های مدیریت باید بوسیله کارگران داخلی اشغال شود. در انگلستان پذیرش خارجیان در یک سندیکا، بدون تبعیض، ناشی از قانون روابط صنعتی است ( ۱۹۷۱ ). کارگر خارجی از حق اعتصاب بهمان درجه ای که کارگران داخل محق هستند بهره مند می شود. این سؤال که آیا خارجیان می توانند سندیکاهای ویژه خود را تشکیل بدهند تاکنون در هیچ جا مطرح نشده است.

بطور کلی در زمینه تساوی حقوقی تمایل به تساوی در مورد روابط جمعی کار محدودتر است. تحت فشار حقوق جامعه اقتصادی اروپا، که در این مورد بطور وسیعی نقش رهبری را دارد، فرانسه، آلمان و کشورهای بنلوکس بالاخره به کارگران مهاجر حق انتخاب کردن و سپس حق انتخاب شدن در شوراهای کارگاه را که گاهی هم خالی از اشکال نبوده است اعطاء کرده اند.

اما در حال حاضر هنوز هم قواعد محدود کننده ای در مورد حق سندیکائی وجود دارد .  
هم در مورد نماینده سندیکائی و هم بویژه در آنچه به شغل مدیریت یک سندیکا مربوط  
میشود ، در متون قانونی نوعی تبعیض وجود دارد که برای درک آن باید به ریشه تاریخی  
دشمنی و ترس پی برد . دشمن همیشه از بیرون میآید یعنی از کشور بیگانه و باید از اینکه  
بیگانه ای بتواند در رأس یک اختلاف اجتماعی ( چیزی که معمولاً یک مسئول سندیکائی  
انجام می دهد ) قرار گیرد جلوگیری کرد . ترس دیرین از انترناسیونال نمرده است . این  
امر بیشتر از آن روی واقعیت دارد که مردم مخصوصاً از اشباح می ترسند .

## ۲۶- مستمری های اجتماعی

در این قسمت ، حقوق بیگانگان با حقوقی که برای بیمه شده های اجتماعی بومی در نظر  
گرفته شده است مشابه است . معهدا چند نکته باید یادآوری شود .  
در مورد مستمری پیری جمع کردن دوره های بیمه ( منظور دوره های پرداخت حق بیمه  
است ) معمولاً جز از طریق عهد نامه های دو جانبه یا مقررات اروپائی قابل تأمین نیست .  
در غیر اینصورت کارگر خارجی حق بیمه های پرداختی را ، بدان سبب که خدمات تأمین  
اجتماعی جنبه سرزمینی دارند ، از دست می دهد . در ایالات متحده آمریکا اگر بیگانه  
کشور را ترک گوید حق خود را در مورد مستمری پیری از دست می دهد .

- در مورد مستمری خانوادگی ( کمک عائله مندی ) فرانسه از پرداخت این مستمری برای فرزندان ( کارگر خارجی ) که در کشور اصل باقی مانده اند به میزان مقرر برای فرانسویان خود داری می کند . این امر دلیلی جز ملاحظات مالی ندارد . آلمان این مستمری را در چهارچوب مقررات جامعه اقتصادی اروپا یا عهدنامه های دو جانبه می پردازد .

- در مورد مستمری بیکاری ، بیگانگان از آن محروم نیستند . اما در عمل چون اقامت ایشان به اشتغالشان پیوسته است کسانی که از آن عملاً بهره مند شوند بسیار کمند و آنهم همیشه برای یک دوره محدود .

مستمری های کمک اجتماعی اشکالات ویژه ای دارد . عدم پرداخت این کمک ها به خارجیان موارد فراوانی دارد . اما در ایالات متحده آمریکا اخیراً این عمل مباین با قانون اساسی تشخیص داده شده است و در مواردی که بیگانه بتواند چنین درخواستی کند ، این تقاضا بدون خطر نیست زیرا خارجی که نمی تواند احتیاجات خود یا نیازهای خانواده اش را تأمین کند همواره در معرض خطر اخراج قرار دارد . نوعی قدمت و طول اقامت ممکن است لازم باشد . ( آرژانتین ) .

بطور کلی نقش سازمانهای خیریه در مورد کمک به کارگران مهاجر حائز اهمیت است .

- نقل و انتقال سپرده ها به نفع کسی که کشور را ترک می کند جز در اجرای عهد نامه ها یا مقررات اروپائی مورد موافقت قرار نمی گیرد .

- ویژگیهای سرویس ملی بهداشت انگلستان آثار و عواقبی در مورد حق کارگران مهاجر نداشته اند . اینان با همان شرایط کارگران داخلی ( ملی ) می توانند بدان سرویس مراجعه نمایند .

در مورد تأمین اجتماعی تبعیض هیچگاه مستقیم نیست . اما بر اثر شرایط وابسته به مدت پرداخت بیمه یا اقامت - و به سبب تفکیک سرزمینی (سرویسهای تأمین اجتماعی) خارجیان بطور غیر مستقیم غالباً زیان می بینند .

در حقوق اتحادیه ای ( جامعه اقتصادی اروپا ) تساوی پرداخت مستمری ها و نیز حق مساوی نسبت به تمام مزایای اجتماعی و مالیاتی پیش بینی شده است . دیوان دادگستری ( منظور دادگاه عالی جامعه اقتصادی اروپا است که باختلافات بین اعضاء رسیدگی می کند ) این حق را بطور موسع تفسیر کرده است .

۲۷- رفتار متقابل

بکار بردن این فرمول خیلی عمومیت دارد .



در یونان این فرمول در مورد پروانه کار هم بکار برده می شود. این پروانه به اتباع کشورهای داده می شود که یونان با آنان عهدنامه رفتار متقابل دارد.

حقوق اجتماعی و حقوق مربوط به مستمری های اجتماعی معمولاً شرط رفتار متقابل را در بردارند. در اینجا این نظر را باید ابراز داشت که شرط رفتار متقابل در این مورد در جای خود واقع نشده است.

رفتار متقابل یک مفهوم کهنه ناشی از حقوق معاوضی است که در خور قانون قصاص است. چرا این شرط همواره در قوانین و عهد نامه ها دیده می شود؟ با استخدام کارگران

مهاجر چه ارتباطی دارد؟ روشن است که کارگر آلمانی یا فرانسوی همان حقوقی را در ترکیه ندارد که کارگر ترک در فرانسه یا آلمان واجد است. اما چنان کارگری وجود ندارد. اگر روزگاری چنان کارگری پیدا شد، در دوران اقامت خود در ترکیه به برخورداری از حمایت قانون ملی اش ادامه خواهد داد. استفاده از پاره ای حقوق را در مورد مهاجرت به شرط رفتار متقابل وابسته کردن عدم درک واقعی مساله مهاجرت است.

ب- حقوق عمومی

۲۸- حقوق « اداری »

کارگر مهاجر زندگی اش را در کارخانه ای که او را استخدام کرده است نمی گذراند. او در شهرهای ما زندگی می کند، در کافه های ما وارد می شود، روزنامه ها را می خواند،

گردش می کند ، به اجتماعات سر می زند . این وضع ایجاب می کند که نظریه وضع بیگانگان را ازدید گاه دیگری که تاکنون مورد غفلت واقع شده است مجدداً بررسی کنیم :

دیدگاه فردی و آزادیهای عمومی ، مهاجر که شهروند نیست در این زمینه حقوقی ندارد . اما ابداع ضروری به نظر می رسد . مثال این موضوع را در بلژیک می یابیم . در این کشور نمایندگان مهاجران را در شوراهای بخش شرکت داده اند و برای ایشان حقوق اداری که در جاهای دیگر نمی شناسند برسمیت شناخته اند .

تجربه هائی به مرحله اجراء درآمده است تا این افراد را در زندگی اجتماعاتی که اینان جزو شان هستند سهیم سازند . بخش ، محله ، مجتمع های مسکونی . این تجربه ها ارزش آنها دارند که عمومیت یابند ، با وجود اینکه خارجیان از حقوق سیاسی بهره مند نیستند اگر یک خارجی نمی تواند نماینده مجلس شود ، این مطلب قابل درک است . اما اینکه نمی تواند عضو انجمن شهر شود ، مدیر صندوق بیکاری شود ، امری بدیهی نیست . بدین ترتیب ، با این که خاطر نشان شده است که خارجی هیچ جا حقوق انتخاباتی ، حتی در مورد شوراهای بخش برخوردار نیست ، در کشورهای مختلف این تمایل وجود دارد که برای خارجی مستقر ، حقوقی در مورد انتخابات اداری محلی در نظر گرفته شود و آنها از حقوق سیاسی مربوط به شهروندی جدا کنند .

اهمیت مسأله آزادیهای عمومی را نباید نادیده گرفت. یک مطالعه تطبیقی نشان می دهد که امروزه در این موردیکه نکته قاطع و حساس وجود دارد: در هیچ جا کارگر خارجی از آزادیهایی که یک شهروند دارد بهره مند نیست.

در ایالات متحده آمریکا دادگاه عالی قانونی را که اخراج خارجیان را اجازه داده است منطبق با قانون اساسی شناخته است. اما در مورد قوانین مربوط به خارجیان نظارتی از لحاظ انطباق با قانون اساسی وجود دارد و این نظارت سبب شده است خارجیان را از قانون راجع به آزادیهای عمومی ( حقوق مدنی، باصطلاح حقوق آمریکا ) Civil rights) و اصلاحیه چهاردهم ( حمایت مساوی equal protection) بهره مند سازند.

این اصلاحیه از نظر اصولی با تبعیض قانونی مخالف است مگر اینکه این تبعیض مبنای عقلانی داشته باشد، امری که در مورد تابعیت نسبتاً نادر است (فرض یک قانون مبارزه علیه بیکاری) آزادی نقل و انتقال خارجیان در داخل سرزمین ایالات متحده آمریکا بوسیله قانون اساسی تضمین شده است معهدا گزارش آمریکا خاطر نشان می کند که خارجی متعهد است مرتباً اقامتگاه خود را به مؤسسات مربوط به مهاجرت اطلاع دهد.

در آلمان حق آزادی بیان سیاسی برای خارجیان شناخته شده است. اما این آزادی محدود به نظم عمومی است. حق مذکور شامل آزادی عقیده و انجمن ها است.

معهدا این وضع بر آنچه که در حقوق فرانسه وجود دارد مرجح است ، زیرا در حقوق این کشور هیچ آزادی مشخصی به خارجی داده نشده است . بدین ترتیب فعالیت سیاسی خارجی به تمایل و دلخواه مقامات پلیس واگذار شده است . رسم چنین شده است که بر خارجی یک تکلیف خودداری از اظهار نظر یا بیطرفی سیاسی تحمیل می شود که احتمالاً ضمانت اجراء آن اخراج می باشد .

در انگلستان پلیس می تواند از برخی خارجیان بخواهد که در دفتری ثبت نام کنند ، امری که طبعاً به آزادی نقل و انتقال ایشان لطمه می زند .

گذشته از آزادیهای عمومی سنتی ، حقوق عمومی امروزه وجود حقوق اجتماعی را برسمیت می شناسد . حق داشتن مسکن برای مهاجر بصورت تعهدی که به اولین کارفرما تحمیل می شود تجلی می کند ، زیرا که این شخص باید محل مناسب با مال الاجاره های قابل قبول در اختیار مهاجر قرار دهد . در المان کارگر مهاجر می تواند ادعای مستمری مسکن بکند .

حق استفاده از فرهنگ ملی جنبه نظری دارد ، در عمل مهاجر بویژه حق دارد که فرزندان را به مدرسه بفرستد . اما مدرسه آنانرا مجبور می کند که تعلیمات را به زبان محلی بیاموزند حق مراجعه به دادگستری از حد حق استفاده از خدمات یک مترجم ( آنهم بهزینه مهاجر ) تجاوز نمی کند .

### ۳۰- مبارزه علیه نژاد پرستی

در فرانسه قانون اول ژوئیه ۱۹۷۲ در مورد نژاد پرستی پاره ای از رفتارها را مجرمانه می شمارد از قبیل خودداری از استخدام کردن یا اخراج بعلت منشأ ملی یا قومی ، عرضه کار و شغل تحت شرایط محدود کننده از جهت نژاد یا تابعیت .

این ابداع قانون نتیجه اهمیت مهاجرت از ناحیه آفریقای شمالی یا آفریقای سیاه است .

در انگلستان نیز حضور جمعیت مهمی از مردم غیر سفید از ۱۹۶۱ / ۱۹۶۲ به بعد پدیده تازه ای است که موجب تشنج های نژادی نسبتاً شدید است این تشنج ها نتیجه پیش داوری

های نژادی است . در سال ۱۹۶۸ مقرراتی با اقتباس از مقررات آمریکائی ( قانون مربوط به

روابط نژادی ) بتصویب رسید که به موجب آن تبعیض نه فقط در مورد شغل بلکه در

مورد مسکن و مزایای خدمات غیرقانونی است . یک دفتر عمومی آشتی و سازش ایجاد

شده است که یک سلسله کمیسیونهای دوجانبه را بهمراه دارد . این کمیسیونها وظیفه

دارند که شکایات مربوط به تبعیض را رسیدگی کنند . اگر دفتر مذکور از عهده این امر بر

نیاید بیگانه می تواند به داد گاهها مراجعه کند که حکم به جبران خسارت خواهند کرد .

نقش مجازات کیفری محدود است .

معهدا در فرانسه مانند بریتانیای کبیر اکنون جرمی بنام جرم تحریک به دشمنی نژادی

وجود دارد .

در آلمان مقررات ویژه ای غیر از آنچه درباره تحریک به دشمنی با « قسمتی از مردم » یا تبلیغات ناسیونال سوسیالیستی ( نظام فکری نازی ها ) وجود دارد، موجود نیست .

در ایالات متحده آمریکا از دیرباز مقررات بسیار کاملی علیه تبعیض نژادی گسترش یافته

است اما شگفت آور است که این مقررات جز بصورت خیلی غیر مستقیم کارگران مهاجر

را در نظر ندارند . این مقررات بعد از جنگ انفصال و بمنظور حمایت سیاهان بوجود آمده

اند که خود اتباع ایالات متحده هستند . بهر حال با استناد به اطلاعات تهیه شده بوسیله

آقای هرزوک Herzog می توان دریافت که کارفرما نمی تواند هیچ نوع تبعیضی به

سبب نژاد یا تابعیت روا دارد . قانون تا بدانجا پیش می رود که ( برای جلوگیری از

تبعیض ) « منشا ملی » را ذکر می کند تا از یاد نبرد که برای درست شدن سوپ آمریکائی

بسیاری مواد لازم بوده است . ویک کمسیون فدرال در مورد اشتغال مساوی اجرای قطعی

این مقررات قانونی را تأمین می کند .

همان مقررات ، علیه تبعیض از ناحیه سازمانهای سندیکائی مبارزه می کند چون این

سازمانها در ایالات متحده آمریکا غالباً نقش دفاتر کاریابی را ایفاء می کنند .

قوانین ضد تبعیض در مورد مسکن ، تعلیمات عمومی و غیره نیز اجراء می شوند .

در آلمان یک خارجی که پروانه اقامت نداشته یا دیگر ندارد باید این کشور را ترک کند . بدین ترتیب رابطه نزدیک بین عدم تسلیم یا عدم تمدید پروانه اقامت و اخراج وجود دارد . معهذا اخراج آئین مستقلی دارد و ممکن است حکم اخراج به هر دلیلی صادر شود ، مثلاً روابط آزاد با یک زن آلمانی (بصورت زندگی با او بدون ازدواج ) ، تهدید برای امنیت راهها ، فعالیت سیاسی مخالف با منافع آلمان ، محکومیت کیفری ، عجز از تأمین مایحتاج و غیره . اما مراجعه به مقام اداری بالاتر و سپس طرح دعوی در دادگاه اداری امکان پذیر است .

در ایالات متحده آمریکا دو امر از هم تفکیک می کنند « تبعید » یا اخراج از کشور و « طرد » یا برگرداندن از مرز در وقت ورود .

بیگانه ای که با تقلب نسبت به مقررات مربوط به خارجیان وارد ایالات متحده آمریکا شده است ممکن است اخراج شود . همچنین کسیکه نمی تواند مایحتاج خود را فراهم کند و دست نیاز به کمکهای عمومی دراز کرده است و کسی جرمی مرتکب شده است که متضمن رسوائی اخلاقی باشد و کسیکه بعنوان معتاد به مواد مخدر یا قواد مشهور است .

مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا فهرستی طولانی از موارد اخراج را در بر دارد و قانون اساسی اجازه نمی دهد که در این مورد اختیارات کنگره محدود شود . موردی که بیش از همه مورد بحث و اختلاف است اخراج بیگانه به سبب وابستگی او به حزب



کمونیسست است . دیوان عالی ( فدرال ) عقیده دارد که علیرغم اولین اصلاحیه قانون اساسی ( آزادی عقیده ) این مورد اخراج برخلاف قانون اساسی نیست . آئین اخراج باید پنجمین اصلاحیه را محترم بشمارد ( due process یعنی حقوق دفاع ) اجرای این آئین به قسمت مهاجرت و تحصیل تابعیت واگذار شده است . آئین مذکور با یک بررسی شروع می شود که در جریان آن خارجی که در وضع غیر قانونی است ممکن است مورد بازجوئی و توقیف قرار گیرد . اما باید بوی اخطار شود که او می تواند جواب ندهد . و باید به وی نیز اطلاع داده شود که حق دارد از همراهی یک وکیل بهره مند شود . از این گذشته آئین جنبه اداری دارد . چه نقش قاضی به یک special inquiry officier یعنی یک کارمند ویژه کارمند تحقیق واگذار شده است

خارجی حق داشتن یک وکیل را دارد .  
اقامه دلیل براساس قواعد کامن لو ( Common Law ) انجام می شود خارجی می تواند به شورای استیناف مهاجرت پژوهش بدهد . این سازمان تابع وزارت دادگستری است و باید در کمال استقلال عمل کند . در مرحله بالاتر مراجعه به یک دادگاه استیناف فدرال ( بموجب قانون ۱۹۶۱ ) ممکن است و این حقی است که آئین اخراج را در مرحله نهائی تحت نظارت قضائی قرار می دهد . اما دادگاه استیناف جز وجود دلائل قانع کننده و عدم اشتباه حقوقی را بررسی نمی کند این نحوه رسیدگی با اصولی که درباره کنترل قضائی



تصمیمات اداری حاکم است منطبق می باشد. بالاخره مراجعه به دیوان عالی با اجازه این دیوان ممکن است.

اخراج بصورت هائی که در قاره اروپا مورد عمل است در انگلستان نیز اتفاق می افتد. ( خودداری از اجازه اقامت یا تبعید ) و به آن آئین شگفت انگیزی اضافه می شود که عبارت از بازگشت ارادی به وطن است نظارتی از ناحیه یک دادگاه اداری استثنائی که فوقاً ذکر شد اعمال می شود.

در فرانسه موارد اخراج در قوانین ذکر نشده و موجبات و دلایل آن محدود نگردیده است. تضمینهایی که برای بیگانه اخراجی در نظر گرفته شده بسیار ضعیف است و نظارت فضائی به عوامل بسیار ابتدائی محدود شده است، به قسمی که مهلت ها و شکل های اخراج ممکن است مختلف باشد. اما بنظر می رسد که نهاد اخراج جنبه عمومی و جهانی دارد. آئین اخراج فوری (بدون مهلت) در این کشورهای مختلف معروف است.

چگونه می توان بر روی این اقدامات ویژه خارجیان بدلائل نظم عمومی یعنی به عبارت روشنتر اخراج تکیه نکرد؟

آمار فراوانی این پدیده را که بهیچوجه جنبه استثنائی ندارد نشان می دهد و اهمیت دعاوی بیانگر آن است که مهاجر، که غالباً از دیرزمانی مستقر شده است، این اقدام را بعنوان یک بی عدالتی بزرگ احساس می کند. این وضع در همه کشورها به چشم می خورد و

حقوقدانان تاکنون آنرا به مسامحه برگزار کرده اند، در حالی که ما در برابر یک پدیده غیر حقوقی تقریباً خالص هستیم که نتیجه اش این است که مهاجر را در معرض تهدید دائمی یک اقدام انتظامی قرار می دهد. قانونی که در آلمان اعمال می گردد بدون شک از تصویب نامه ۱۹۴۵ فرانسه خود سرانه تر است. نه این و نه آن هیچکدام حق اقامت را نمی پذیرند ( یعنی کسیکه مدتی اقامت داشته باشد این امر برای او حقی از جهت ادامه اقامت ایجاد نمی کند. مترجم ).

اولین امر غیر عادی آن است که این مجازات واقعی محروم کننده آزادی و حقوق بوسیله مقامی اتخاذ می شود که مقام قضائی نیست. بدون تردید مقامی باید به وضع کسی که تهدید به اخراج شده است رسیدگی کند و ممکن است وی در مقابل آن مقام دفاعیات خود را عرضه نماید.

در این صورت چرا او را به دادگاه نفرستند؟ دادسرا، در اینجا، برای دفاع از منافع جامعه که خارجی ( متهم است ) آن منافع را به خطر انداخته وجود دارد. وزیر کشور پشتیبان و حامی آزادی فردی نیست، بلکه قاضی دادگستری این وظیفه را برعهده دارد.

**دومین امر غیر عادی آن که تضمینات ناچیزی که بوسیله حقوق**

( برای خارجی ) در نظر گرفته شده است ، از بین می رود و جای خود را به تصمیم یک جانبه ای می دهد که در صورت فوریت بلافاصله قابل اجراء است . برعکس هیچ شکایتی اجراء این تصمیم را معلق نمی سازد .

چگونه رفتار یک فرد تنها ممکن است خطری چنی بزرگ را برای دولت بوجود آورد که گسیل داشتن فوری او را به مرز ایجاب کند؟ معهذا اندک زمانی است که وجود فوریت ایجاب می کند که یک نظارت قضائی وجود داشته باشد .  
سومین امر غیر عادی انگیزه هایی که اخراج را توجیه می کند همواره در قوانین ذکر نشده است . عبارت خیلی کلی لطمه به نظم عمومی نمی تواند هیچ نوع نظارتی را ممکن سازد .

بالاخره چهارمین امر غیر عادی این است که رویه قضائی دادگاههای اداری هر چند که در همه کشورها در حال تحولی کند است ، در همه جا فاقد تهور است ، بدان سبب که این رویه نه می تواند و نه می خواهد وارد بررسی مناسب بودن اقدامات پلیس شود . این وضع از آنجا ناشی می شود که بیگانه از یک آزادی مشخص و معین مانند شهروند برخوردار نیست . و در اینجا است که مسئولین مستقیم متوجه رویه قضائی نیست بلکه مربوط به قوه قانونگذاری است . می دانیم که دستورالعمل ۱۹۶۴ جامعه اقتصادی اروپا جز احراز وضع موجود کاری نکرد و جرأت نکرده است که جز در جزئیات تغییری روا دارد .

بسیاری از کشورها که حقوقشان در اینجا مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت دولتهای مبتنی بر حقوق هستند (کشورهائی هستند که حقوق در آنها حکمفرما است)، اما تا آنجا که فعالیت پلیس مطرح نباشد. به محض اینکه پای نظم و مداخله پلیس به میان بیاید - و در مورد خارجیان این مسأله همواره مطرح است - تمایل بر آن است که پلیس از هر نوع الزام قانونی رهایی یابد و آزاد باشد. کارگر خارجی، همانند کارگر اروپائی در ابتدای قرن نوزدهم، زمانی که دفترچه کارگری برای کارگران اجباری بود، تحت مراقبت و تابع میل پلیس و جزر و مدهای آن است. این وضع است که تدوین یک مقررات بین المللی برای کارگر مهاجر را الزامی می سازد در غیر اینصورت باید پذیرفت که یک وضع حقوقی (یعنی حکومت قانون) می تواند با یک وضع پلیسی همزیستی و زندگی مشترک داشته باشد و این خطری بزرگ برای حکومت قانون است. مردمی که از راه بهره برداری زمینشان بوسیله پرولتاریائی از نژاد دیگر زندگی کنند، خواه این پرولتار یا مدیترانه ای باشد، آفریقائی یا آسیائی و خواه پوستش سفید باشد یا سیاه، ولی از احترام بدان خودداری نمایند خود به استقبال بزرگترین خطرات می شتابند.

ج - نتیجه گیری

۳۲- تبعیض و حمایت

هرگاه واژه تبعیض را بکار می بریم نباید فراموش کنیم که این واژه نمونه های گوناگون تفکیک و تفاوت را که به ضرر یا به نفع دسته ای از اشخاص روا داشته می شود در بر می گیرد. تبعیض یعنی فرق قائل شدن در یک جهت یا در جهت دیگر.

کارگران مهاجر، هرگاه برای ایشان وجود پاره ای حقوق مورد انکار قرار گیرد، هرگاه بطور غیر مساوی با آنها رفتار شود ممکن است از تبعیض رنج ببرند این امر بطور کلی در حقوق تطبیقی وجود ندارد ولی می توان با بهره مند ساختنشان از یک وضع خاص یا با حمایت کردنشان بطور کاملتر برای ایشان این تساوی نقض شده را دوباره برقرار ساخت.

کارگر مهاجر وقتی که دارای وضعیت قانونی بوده و مشغول کار هم باشد از تساوی رفتار برخوردار می شود. مقررات کار بدون تفاوت در مورد مهاجر و بومی اجراء می شود مزدها برابرند. آیا باید در اینجا درنگ کرد و رضایت خاطر خود را بیان نمود؟ آیا تأیید یک اصل حقوقی مبتنی بر تساوی هر نوع تبعیضی را از بین می برد؟

باید فکر و اندیشه خود را بر روی مفهومی که کلید موضوع است یعنی تبعیض و ضد آن یعنی تساوی رفتار متمرکز کنیم. برای یک روح آگاه و مطلع (از مسائل)، سیاست مربوط به مهاجران متمایل به از میان بردن تبعیض و تأمین تساوی رفتار با کارگران ملی است. خوب، یک لحظه از خود سؤال کنیم که تبعیض چیست؟ واژه تبعیض (discrimination) قدیمی نیست حتی در لیتره این واژه یافت نمی شود. بنظر می رسد

که منشأ آن در کشورهای انگلوساکسون باشد تا در حقوق رم . تبعیض یعنی بکار نهادن ، مشخص کردن ، جدا کردن و همچنانکه سابقاً می گفتند جداگانه شناختن ( تمیز دادن ) باید دانست که حقیقت را از غیر حقیقت جدا کرد . apartheid یا تفکیک

Separation تقریباً در معنای تحت الفظی به تبعیض قابل ترجمه است . در این مرحله ( از بحث ) روشن است که تبعیض قائل شدن عیناً بمعنای کمتر اعطاء کردن نیست و قطع تساوی حقوقی معنایش رفتار بطور دیگر است تا رفتار بطور نامساوی .

اصل اساسی تساوی در برابر قانون ( قانون باید برای همه یکسان باشد خواه از جهت حمایت و خواه از لحاظ مجازات ) توانائی آنرا ندارد که مسائل مربوط به کارگران خارجی را حل کند . ایشان دیگران هستند .

تأیید این امر در برابر آنان ، که ایشان واجد همان حقوقی هستند که افراد بومی دارا می باشند کافی نیست . حتی این موضوع تا اندازه ای جنبه مسخره بخود می گیرد هر کس این را احساس می کند که اتخاذ تدابیری که خاص ایشان ( کارگران خارجی ) و منطبق ( با

احتیاجاتشان ) باشد ضروری است . اما بر این پایه ، مقامات عمومی و حتی جامعه در مجموع با اینان رفتاری جداگانه دارند یعنی در مورد ایشان تبعیض روا می دارند .

این مسأله سابقاً بصورت مشابهی در مورد کارگران صنایع مطرح شد . تساوی حقوقی ظاهری بین طرفین قرارداد اجاره خدمات ، الزاماً به نفع یک سیاست دیگر بکنار نهاده شد

، سیاستی که پاره ای بطور غیر صحیح آنرا (سیاست) حمایت از کارگر می نامند ، یعنی یک وضع حقوق کار (Statut du travail) بدین ترتیب تدریجاً بوجود آمد و تدابیر ویژه ای مثلاً بنفع کارگرانی که در خانه خود کار می کنند اتخاذ شد. اگر می خواهیم سرنوشت اسف انگیز کارگران خارجی را بهبود بخشیم بسوی چنی راه حلی باید گام برداریم یعنی برای ایشان یک وضع ویژه بشناسیم که الزاماً یک خصیصه مشخص کننده در مقایسه با وضعیت کلی خواهد داشت و این وضع کوشش خواهد کرد که در عمل نوعی تساوی برقرار کند .

در این جهت است که سندیکاها گاهی خواستاریک وضع ویژه برای کارگران خارجی می شوند . علاوه بر آن شگفت انگیز است که در بیشتر کشورها تفاوت بین کارگران براساس کشوری که کارگران از آن می آیند ظاهر می شود . همچنانکه آقای ( - Blane Jouvan ) بلان ژون می گوید یک حقوق مشترک وجود دارد و در کنار آن نظام های ترجیحی و به هر تبعیض درمورد کارگران مهاجر تبعیض دیگری بین خود کارگران مهاجر افزوده می شود .

۳۳- بسوی مقررات بین المللی ویژه عدم تساوی که کارگران خارجی در عمل از آن رنج می برند موجب پیدایش طرحهای مربوط به یک وضع ویژه شده است که نوعی تبعیض جبران کننده را پیش بینی می کنند . بدین منظور پیشنهاد شده است که به ایشان حق دوری از ( مرز و بوم خویش م ) پرداخت شود یا مرخصی سالانه طولانی تری بدانان اعطاء شود



. این طرحها تاکنون در هیچ جا به نتیجه نرسیده اند اما افکاری تقریباً در همه جا ابراز شده

است .

در مورد مسکن یا افزایش مهارت شغلی برای همه روشن است که اجرای یک قاعده متحدالشکل در مورد کارگران ملی و بیگانه هیچ مسأله ای را حل نمی کند و ضروری است که یک راه حل ویژه ای به نفع کارگر مهاجر وجود داشته باشد . در فرانسه راه حل خاصی بسود کارگران مهاجر ایجاد شده است .

به همین ترتیب برای اینکه کارگر مهاجر بتواند از احترام به حقوق خود برخوردار شود باید در بدو ورود مورد استقبال و راهنمایی قرار گیرد باید در ضمن مدت کار زبان یاد بگیرد تا از نقص زبان رنج نبرد . باید حقوق ویژه ای در زمینه یادگیری کلی و مهارت شغلی داشته باشد . اکنون هم اولین کارفرمایش را مجبور می کنند که او را اسکان بدهد امری که شاهد اینست که وی با کارگر بومی در یک وضعیت نیست . باید کارگر خارجی را در برابر سوداگران گوناگون ( واسطه های استخدام ، واسطه های عبور مخفیانه از مرز و سکنی دهندگان خارجیان ) حمایت و حفظ کرد .

عدم تبعیض باضافه یک وضع ویژه حمایتی در مورد تمام آنچه به حواشی زندگی کار مربوط است اینها اموری هستند که توسعه همه جانبه حقوق کار آنها را ایجاب می کند .



این وضعیت طبیعتاً نباید یک وضع ملی باشد. کنفدراسیونهای بین المللی سندیکاها این وضعیت را بصورت بین المللی خواستارند.

چرا در این زمینه در وهله اول به سازمان بین المللی کار مراجعه نشود که مهاجرت نیروی کار انسانی از ابتدا در صلاحیت آن بوده است؟ و اما مقاوله نامه های شماره ۹۷ در مورد کارگران مهاجر و شماره ۱۱۰ در مورد تبعیض در اشتغال که مبتنی بر جستجوی تساوی ظاهری حقوقی (بین کارگران مهاجر و بومی م.) هستند امروزه دیگر کهنه شده اند وضعیت کارگر خارجی جز در یک چهارچوب بین المللی نمی تواند مورد توجه قرار گیرد. در اینصورت چرا سازمان بین المللی کار بدین مهم نمی پردازد؟ شورای اروپا در مورد کشورهای اروپائی غربی بهمین ترتیب می تواند عمل کند.

اما تهیه این وضع ویژه کارگران مهاجر به مقامات جامعه اقتصادی اروپا نیز مربوط می شود. چگونه می توان پذیرفت که این جامعه فقط به مهاجرت های اتباع کشورهای عضو توجه داشته باشد (در حالی که این پدیده کوچکی است) و مهاجرت های کشورهای دیگر را

نادیده بگیرد، آنهم در زمانی که ادعا دارد بالاخره به فکر سیاست اجتماعی افتاده است؟ ایجاد تساوی در پیشرفت در اینجا دامنه اجرائی وسیعی خواهد یافت. تدابیر همگانی با الهام از مقرراتی که بنفع مهاجران جامعه اقتصادی قبلاً اتخاذ شده است لازم به نظر می رسد.



## منابع:

\* واژه Travailleur در فرانسه به معنای انجام دهنده کار است و بدین ترتیب شامل

کسانی میشود که بطور مستقیم کار می کنند وهم کسانی را در بر می گیرید که تحت

دستور دیگری کاری را انجام می دهند و به تعبیر قانون کار ایران ( ماده ۱ ) کارگر نامیده

می شوند . در این مقاله چون همه جا سخن از کارگر خارجی است لغت Travailleur

را به همین معنا ترجمه می کنیم گذشته از آن که هرگاه این واژه بصورت جمع استعمال

شود معنای کارگران را می دهد (مترجم) .

۱ - گزارش حاضر با مطالعه گزارشهای استادان : هانو Hanau ( آلمان فدرال ) بلان ژون

Blan - Jouvan (فرانسه) . هرزوگ Herzog ( ایالات متحده آمریکا ) هپل

Hepple (بریتانیای کبیر) بندر مارشر - گروسی Geroussis - Bendermarcher )

یونان) دولی Deveali ( جمهوری آرژانتین ) . ساژکو Sajko ( یوگسلاوی ) . پرا

Pera ( ایتالیا ) تهیه شده است ، گزارشهایی که تهیه کننده گزارش حاضر در مورد تعداد

زیادی از اطلاعات و اندیشه ها خود را مدیون آنان می داند .

- واژه پرولتر در رم قدیم به معنای فقیر بود ولی بعداً در مورد کسانی استعمال شد که عمر

درآمدشان فقط مزد ناشی از کاربود یعنی افرادی که نیروی کار خود را در برابر مزد به

صاحبان وسائل تولید اجاره میدادند . استعمال لغت پرولتر در مورد کارگران از آنجا ناشی

می شود که در ابتدای انقلاب صنعتی اینان نیز فقیر بودند . اما امروز در کشورهای صنعتی  
مزد بگیریانی هستند که هرچند درامدی غیر از حقوق و مزد ندارند اما این مزد به اندازه ای  
بالا است که دیگر این افراد را نمی توان فقیر دانست . با توجه به این جهات است که در  
متن به عده ای از حقوق بگیران که کارگر محسوب می شوند عنوان پرولتر اطلاق نشده  
است ( مترجم ) .

( Bridges v. Wixon , 326 , us . 136 ( 1945 -۲

۳ - قانونی که اخراج خارجیان را مجاز می سازد منطبق با قانون اساسی شناخته شده است .

( Harisiades . v . Shangnessy , 342 , us , 580 ( 1951

۴ - بخشنامه های ۲۴ ژانویه ۱۹۷۲ و ۲۳ فوریه ۱۹۷۲ ( معروف به بخشنامه های فتانه )

Fontanet نام وزیر وقت کار فرانسه است . م )

\* - با توجه به وسعت امپراطوری سابق بریتانیای کبیر عده زیادی از ملیت های مختلف

جهان تبعه این امپراطوری محسوب می شدند و باین عنوان مایل به مهاجرت به انگلستان

بودند . اما سیاست مهاجرت انگلستان ، بویژه بعد از ۱۹۶۸ ، مبتنی بر محدود کردن

مهاجرت خارجیان و بخصوص جلوگیری از ورود هندیهای است که در افریقا می زیستند

و یا آفریقاییانی که موطنشان سابقاً مستعمره بوده است . بر این اساس حق مهاجرت به انگلستان به پاتریال ها یعنی کسانی که خود یا یکی از اجدادشان در انگلستان متولد شده و یا استقرار و اقامت طولانی داشته اند منحصر شده است . مفهوم پاتریالیتیه از اینجا ناشی می شود . ( مترجم )

۵- SABBATINO , V . Banco national de cuba , 376 , Us , 398

((1964

۶- برای تفصیل بیشتر رجوع شود به :

G. Lyon - Caen \ " Droit Social International et Europeen \ " ( Dalloz 1974

\* منظور قواعد حقوقی است که بالا اختصاص برای دسته خاصی وضع نشده اند . مترجم

۷- . Secr . of State. V. Brizmohnn ( 1972 ) Immig . A R . 122

\* - فونتانه Fontanet نام وزیر وقت کار فرانسه بود ( مترجم ) .

۸- Azam . V . Secretary of State (1973) 2Aller 741 . 780

۹- در حقوق اتحادیه ای ( منظور حقوق بین کشورهای عضو اتحادیه اقتصادی اروپا است )  
( مقررات شماره ۱۲۵۱/۷۰ کمیسیون در مواردی که کارگر کارش را از دست داده است  
یا از کار کردن دست کشیده است حق اقامت به او اعطاء می کند .

۱۰- Truax . v. Raich , 239 Us , 33( 1915 ) Takahashi V. Fichs  
Commissions 334 Us 410 ( 1948 ) Graham V . Richardson 403 ,  
( Us , 365 ( 1971 ) .

۱۱- قانون ۲۰ اوت ۱۹۳۲ فرانسه در مورد حمایت نیروی کار ملی .

۱۲- Arretde la Courde Justice C.E. 152/73 (Sotgiu C. Bund -  
( espost Conclus . Av. Gen . Mayros .

۱۳- Arret de la Courde Justice C. E , 73

تصمیم کمیسیون ( جامعه اقتصادی اروپا ) برخلاف نظر دولت فرانسه اتخاذ شد ، این  
دولت به سکوت قرارداد رم در این باره و بالنتیجه عدم تغییر قانون کار دریائی فرانسه  
استناد کرده بود .

۱۴- Arrets 15/69 du 15 oct . 1969 J.C.P. 1970 - 16204/ II Note

. G.Loyn - Caen

۱۵- 300 - Droitsocial 1972 . 18 Mars 1971 . Soc .

۱۶- ( Liaisons - Soc . 7 Fevrier 1974 Lejisl . Sociale N. 4134 )

( Sociales ) .

- شوراهای پرودم " Conseils de Prud \ hommes ، شوراهایی هستند مرکب از نمایندگان کارگران و کارفرمایان و صلاحیتشان رسیدگی به اختلافات فردی ناشی از کار در مرحله بدوی است . در فرانسه که این شوراها وجود دارند رسیدگی در مراحل بعدی با دادگاههای دادگستری است .

در پاره ای کشورها مانند آلمان ، ایتالیا و بلژیک دادگاههای اختصاصی بنام دادگاههای کار باختلاف بین کارگر و کارفرما رسیدگی می کنند که قضات آن انتخابی هستند ( مترجم ) .

۱۷- ( Albion Malleable iron Co 104 NLRB 225 ( 1953 )

۱۸- ماده ۴ کتاب ۳ مجموعه قوانین کار .

۱۹- قانون ۲۷ دسامبر ۱۹۶۸ ماده ۱۰ .

۲۰- رأی ۱۸ مارس ۱۹۷۱ شعبه اجتماعی ( که سابقاً ذکر شده است ) .

\* - موافقت نامه هایی که بموجب آن اعطا استقلال به الجزایر مورد موافقت دولت فرانسه

قرار گرفت و بنام محل انعقاد آن Evian نامیده می شوند. ( مترجم )

- منظور از انترناسیونال ، اجتماع متشکل از کارگران ملیتهای مختلف است که برای طرح

درخواستهای خود و جلب توجه به آنها دور هم گرد می آیند اولین انترناسیونال در ۱۸۶۴

در لندن پایه گذاری شد دومی در ۱۹۰۴ در آمستردام سومی در ۱۹۱۹ در مسکو و

چهارمین انترناسیونال در سال ۱۹۳۸ تشکیل گردید. ( مترجم ) .

( Graham . v , Richardson 403 Us 365 ( 1971 - ۲۱ )

۲۲- C. Just . C. E, 44 - 72 et 76 - 72 du 11 Avril 1973 Dr . Ouvrier

. 1973 - 431

( اعطاء مستمری های پیش بینی شده در مقررات بلژیک درباره از کارافتادگان به کارگر

مهاجر از بابت فرزندان صغیرش ) .

۲۳- Yckwo V. Hopkins 118 Us 356 ( 1986 ) Trux V. Raich 239

. ( Us 33 ( 1915 )

۲۴- Harisiades V. Shougnessy

۲۵- C. Etat Francais 16 Janvier 1970 Clunet 1972 p . 67



Directive du 25 Fevrier 1964 - ۲۶

معهدا این دستور العمل مبنای رأی مورخ ۱۷ اکتبر ۱۹۶۸

( Revue Trimestr . Droit Europeen 1970 . 821 )

شورای دولتی بلژیک است که از آن تاریخ بر اموری که طبیعتاً اخراج از کشور را توجیه می کند نظارت می نماید .

- فرهنگ لغات فرانسه تحت عنوان

Dictionnaire de la langue Francaise

که بنام مؤلف آن امیل لیتره ( متوفی در ۱۸۸۱ ) بنام دیکسیونرلیتره معروف است .  
( مترجم )

B . I . T. Travailleursmigrants ( 59 eme se Session Conf - ۲۷

. ( Internat . Trav . 1974 )

نویسنده : ژرارلیون کان استاد دانشکده حقوق دانشگاه پاریس

مترجم : دکتر سید عزت الله عراقی