الأمم المتحدة

A/71/285

الجمعية العامة

Distr.: General
4 August 2016
Arabic
Original: English

الدورة الحادية والسبعون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النُهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

حقوق الإنسان للمهاجرين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، السيد فرانسو كريبو، المقدم وفقا لقرار الجمعية العامة ١٤٧/٧٠.

* A/71/150.

310816 290816 16-13509 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

موجز

يوجز هذا التقرير الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في الفترة المشمولة بالتقرير منذ تقريره الأخير المقدم إلى الجمعية العامة.

ويوجز الجزء المواضيعي من التقرير المقترحات المتعلقة بوضع اتفاق عالمي بشأن الهجرة يكفل، على وجه الخصوص، اشتماله على التمتع الفعلي بحقوق الإنسان وتعميمها فيه. ويؤكد التقرير على أهمية الأخذ بنهج استراتيجي طويل الأجل لوضع اتفاق عالمي لسياسات وممارسات التنقل الميسورة والنظامية والآمنة وذات التكلفة المعقولة يكون من شأنه أن يضع الدول في وضع أفضل يمكنها من الاستجابة للتحديات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية التي تنتظرها.

أولا – مقدمة

١ – هذا التقرير مقدَّم إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو، عملاً بقرارها ١٤٧/٧٠.

ثانيا – الأنشطة

٢ – كان المقرر الخاص قد تشاور مع المستشارة الخاصة للأمين العام لمؤتمر القمة المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، وقدم مدخلات شفوية وخطية بشأن وضع تقريرها عن هذه المسألة.

٣ – كما شارك المقرر الخاص في عدد من الحوارات والمؤتمرات الدولية والإقليمية وقدم مساهمات فيها، بما في ذلك الاجتماع التنسيقي لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بشأن الهجرة الدولية، والمشاورة التي نظمتها منظمة الهجرة الدولية بشأن المبادرة المتعلقة بوضع المهاجرين في البلدان التي تواجه أزمات.

٤ – ونظرا لاستمرار وصول أعداد غير مسبوقة من المهاجرين غير النظاميين إلى الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، لا يزال المقرر الخاص يركز الاهتمام على هذه المسألة (انظر A/HRC/29/36). وقدم المقرر الخاص اقتراحات من أجل وضع وثائق رئيسية تتعلق برسم السياسات من قبيل الخطة الأوروبية للهجرة، واللجنة الأوروبية للحريات المدنية، وتقرير وزارة العدل والشؤون الداخلية بشأن الحالة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، والحاجة إلى نهج أوروبي شامل للهجرة في الاتحاد الأوروبي. كما قدم إحاطات إلى كل من اللجنة الإيطالية المشتركة بين الوزارات المعنية بحقوق الإنسان، واللجنة الفرعية للبرلمان الأوروبي المعنية بحقوق الإنسان.

٥ – وأرجئت إلى تشرين الثاني/نوفمبر زيارة كان من المقرر أن يقوم بها المقرر الخاص إلى استراليا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. وكرر المقرر الخاص طلبه القيام بزيارة إلى كل من ناورو وبابوا غينيا الجديدة، ويتطلع إلى تلقي ردود بشأن تحديد مواعيد الزيارتين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.

٦ – وزار المقرر الخاص أنغولا واليونان في أيار/مايو ٢٠١٦. وسيقدم تقاريره المتعلقة بهذه الزيارات إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والثلاثين.

٧ - وقدم المقرر الخاص تقريره عن أثر الاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثانية والثلاثين (A/HRC/32/40).

ثالثا - الاتفاق العالمي للتنقل الآمن والنظامي والمنظم

ألف - معلومات أساسية

٨ - هناك قرابة ٢٤٤ مليون مهاجر في جميع أنحاء العالم اليوم - بزيادة تبلغ نسبتها ٤١ في المائة (٧١ مليون) منذ عام ٢٠٠٠. ومعظم المهاجرين ذوو أصول من بلدان متوسطة الدخل، ويستوطن ٥٩ في المائة منهم في مناطق متقدمة النمو حيث يشكلون نسبة ١١ في المائة من السكان. وخلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٥، استقبلت آسيا ١,٧ مليون مهاجر سنويا، أكثر من أي منطقة جغرافية أخرى في العالم[(١)]، وهي في سبيلها إلى التفوق على أوروبا كمنطقة مضيفة لأكبر عدد من اللاجئين في المستقبل القريب. وتشكل النساء ٤٨ في المائة من جميع المهاجرين الدوليين. ومعظم المهاجرين في أوروبا وأمريكا الشمالية هم من الإناث، أما معظمهم في أفريقيا وغرب آسيا فهم من الذكور. وقرابة ١٥ في المائة من جميع المهاجرين الدوليين هم دون سن ١٩ سنة.

٩ - وأحدثت تحركات السكان المسنين تحولا في الخصائص الديمغرافية كان من نتيجته حدوث حالات نقص في اليد العاملة. ففي عام ٢٠١٠، حدث لأول مرة أن تجاوز عدد العمال المتقاعدين من سوق اليد العاملة الأوروبية عدد الملتحقين بها. وبحلول عام ٢٠٣٠، يُرجّح أن يصل معدل النقص في اليد العاملة في أوروبا إلى ٨,٣ ملايين عامل. وفي الوقت نفسه، ففي كثير من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي انخفضت معدلات الخصوبة عن معدلات الإحلال. وبالمثل، فإنه بحلول عام ٢٠٢٠، ستواجه اقتصادات كبرى، مثل الاتحاد الروسي وجمهورية كوريا والصين وكندا حالات نقص في اليد العاملة.

١٠ - ومن شأن هذه التحولات الديمغرافية أن تضيف ضغوطا وزخما إلى ضرورة تحقيق توازن بين العرض والطلب في سوق اليد العاملة. وفي الوقت الراهن، فإن ٧٢ في المائة من المهاجرين هم في سن العمل، وهو أحد العوامل التي يمكن أن تسهم في سد الفجوة في ''اقتصادات الشيخوخة''. ومن أجل بلوغ الغايات المتعلقة بالعمالة، يمكن للدول أن

(١) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، International migrant stock, 2015، (انظر الرابط التالي: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml).

تسخر قدرات هؤلاء المهاجرين عن طريق استخدام مزيج مركب من السياسات المتعلقة بالهجرة وإعادة النظر في كيفية الاستفادة من مهاراتهم (انظر A/70/59). ويمكن لأرباب العمل القبول بالتنوع والاعتماد على التوظيف من قوة عاملة عالمية، من قبيل المهاجرين الذين يتمتعون بجميع المهارات المطلوبة للكثير من قطاعات الاقتصاد.

١١ - ويتنقل كثير من المهاجرين طوعا وبصورة آمنة ونظامية ويعيشون ويعملون في أوضاع تكفل احترام حقوق الإنسان والعمل. وفي بعض الظروف، يتم لم شمل الأسر. وهناك مهاجرون آخرون يضطرون إلى الهجرة بسبب عوامل ضاغطة، منها الفقر والتمييز والعنف والنزاعات والاضطرابات السياسية وسوء الإدارة، وهناك أيضا عوامل جاذبة، منها احتياجات العمل الرسمية أو غير المعترف بها، على النحو المبين أعلاه، أو لم شمل الأسرة. ويعتبر الأطفال من بين الممثَّلين بصورة غير متناسبة ضمن المشردين قسرا. وفي سياق تسوده الكوارث الطبيعية وتغير المناخ، ينظر إلى الهجرة بصورة متزايدة باعتبارها أحد التدابير الرامية إلى تحقيق القدرة على الصمود من خلال التنقل المحسوب. ويتعرض كثير من المهاجرين خلال عملية الهجرة لمختلف أشكال الاستغلال، وسوء المعاملة، وغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان.

١٢ - ووضع حواجز بين عوامل الضغط وعوامل الجذب من أجل منع تنقل المهاجرين دون الاستجابة لضرورات المغادرة وضرورات الحاجة إلى العمال من شأنه أن يهيئ الظروف لازدهار سوق سرية لليد العاملة. وأي محاولة تهدف إلى ''إغلاق'' الحدود دون تهيئة سبل للهجرة يسهل الحصول عليها ونظامية ومأمونة وميسورة التكلفة، ستبوء بفشل عظيم.

١٣ - ومن المفارقات أن بعض الدول، بحجة تأمين حدودها، انتهت في واقع الأمر إلى فقد السيطرة عليها بالنظر إلى أن عصابات التهريب التي تتسم بالمرونة والانتهازية تكون أبعد نظرا في معالجة الأمر. والسياسات التي تقوم على الحظر والقمع دون إتاحة سبل نظامية لطالبي اللجوء والمهاجرين الذين تكون هناك حاجة ماسة إليهم لن يكون من شأنها سوى ترسيخ عمليات التهريب وأسواق اليد العاملة السرية، مما يؤدي إلى مزيد من الوفيات في البحر وزيادة انتهاكات حقوق الإنسان.

١٤ - كما أن تسليح عملية مراقبة الحدود، والتي تنطوي على عمليات برية وبحرية لصد التسلل تسفر عن معاناة لا لزوم لها وعن انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني على الحدود حيث إن الغالبية العظمى من المهاجرين لا ضرر منها. وستظل مسألة ''مكافحة المهربين'' لا جدوى منها ما دام هناك أشخاص يحتاجون إلى التنقل، وليس لهم من خيار غيره، فيسعون إلى الاستفادة من حلول التنقل التي توفرها شبكات التهريب الانتهازية.

والتدابير القمعية التي تتخذ حاليا لا تبشر بالخير بالنسبة إلى اللاجئين: ولن يكون من شأنها سوى دفعهم أكثر إلى العمل السري واللجوء إلى فئات منعدمة الضمير من المقرضين والمستقدمين والمهربين وأرباب العمل وأصحاب العقارات.

١٥ - والسبيل الوحيد للحد من التهريب بصورة فعالة هو إتاحة حلول للتنقل أكثر يسرا وأكثر أمانا واتساما بالطابع النظامي وميسورة التكلفة، إلى جانب جميع إجراءات التحقق من الهوية والنقاط الأمنية التي يمكن أن توفرها إجراءات تتسم بالكفاءة لمنح التأشيرات.

١٦ - وقد اتسمت استجابات الدول لمسألة الهجرة، ولما أصبح يطلق عليه مؤخرا تعبير ''أزمة الهجرة'' بكونها استجابات مخصصة الغرض وقصيرة النظر وغير كافية على نحو أدى إلى حدوث احتكاكات بين الدول، وخلق جوا من الفوضى وعدم التنظيم على نحو يزرع الخوف في قلوب المواطنين من بلدان المقصد ويغذي جميع أشكال القوالب النمطية والخرافات والتهديدات والتصورات التي تستغلها بنجاح عظيم الحركات القومية والشعوبية.

١٧ - ويود المقرر الخاص أن يشدد على أن عدد المهاجرين، كنسبة مئوية من سكان العالم، لا يزال منخفضا. ففي عام ٢٠١٥، شكلت نسبة المهاجرين ٣,٣ في المائة فقط من سكان العالم بالمقارنة مع نسبة ٢,٨ في المائة في عام ٢٠٠٠. وبالإضافة إلى ذلك، تباطأ معدل الهجرة بالفعل في الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٥، بالمقارنة مع فترة السنوات الخمس السابقة. وبالتالي، وعلى الرغم من التصورات الشائعة، فإن إطلاق تسمية ''أزمة'' على موضوع الهجرة تعوزه الدقة.

١٨ - وأدت الهجرة غير المنظمة في البلدان المضيفة إلى تنامي المشاعر المناهضة للهجرة، وإلى التمييز والعنف ضد المهاجرين الذين جرى تصويرهم على أنهم ''يسرقون'' الوظائف ويستنزفون الخدمات الاجتماعية. وفي ظل خلفية من المناخ الاقتصادي الذي يسوده الفقر، وصعود الأحزاب القومية والشعوبية، والهجمات الإرهابية المأساوية حول العالم، زادت كراهية الأجانب، والخطاب المفعم بالكراهية، مما تسبب في ارتفاع كبير في التوجهات السلبية إزاء المهاجرين وشكل حجر عثرة أمام وضع سياسات أكثر اتساما بالكفاءة وارتكازا على الأدلة وحقوق الإنسان.

١٩ - وعلى الرغم من هذه التصورات السلبية، فإن الهجرة لا يكاد يكون لها أثر يذكر على البطالة بين سكان البلدان المضيفة، وأثرها إيجابي عموما على توليد فرص العمل والاستثمار: حيث يسهم المهاجرون في تحقيق النمو الاقتصادي أينما وجدوا[٢]. وهناك دلائل

(٢) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، International Migration Outlook 2013 (Paris, OECD, 2013).

متزايدة تشير إلى أن المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، يسهمون في الضرائب المباشرة وغير المباشرة بأكثر مما يحصلون عليه في صورة خدمات[٣]. ويعتبر استخدام اللغة والدراسات المناسبة، وعرض الوقائع والسياسات التي تؤيد التنوع وإدماج المهاجرين من العوامل الرئيسية لتيسير إدماجهم والاسهام في تنميتهم والحد من الطروحات السلبية والشعوبية عن المهاجرين.

٢٠ - وكشفت أحداث الوفيات المأساوية في البحر الأبيض المتوسط بجلاء شديد استمرار عدم الفعالية والتناقضات التي تشوب سياسات إدارة حدود الاتحاد الأوروبي وغياب نهج متسق وقائم على حقوق الإنسان في مجال الهجرة. ويتعرض المهاجرون لأشكال أخرى من المعاناة في جميع مراحل عملية الهجرة، لكنها قلما تطرح للمناقشة.

٢١ - ويقترح المقرر الخاص القيام بعملية تحول جذرية في الطريقة التي يتم بها تصوير وتأطير عملية الهجرة. فالهجرة في حد ذاتها هي جزء طبيعي من الوجود البشري؛ وهي ليست جريمة، وليست مشكلة، وهي تنطوي على إمكانات إيجاد حل لها. ووفقا لهذا المفهوم، فإن عملية إدارة الهجرة ليست أمرا يتعلق بإغلاق الحدود، واحتجاز البشر، لكنها أمر يتعلق بتنظيم حركة التنقل، وبمعنى آخر، فتح قنوات نظامية يسهل الوصول إليها وتكون مأمونة وميسورة التكلفة، وبتعزيز التنوع والاحتفاء به. ومن خلال تنظيم الهجرة بدلا من الحد منها من خلال عمليات صدّ المهاجرين واعتراض سبيلهم واحتجازهم، فإننا ننتقل من موقف يقوم على فكرة ''عدم التسامح مطلقاً'' إلى موقف يستهدف ''الحد من الضرر''، ومن ثمَّ قطع دابر المنظمات الإجرامية المسؤولة عن تهريب المهاجرين، والتصدي للشواغل الأمنية للدول، وصولا إلى الحد من المعاناة البشرية وإنقاذ الأرواح.

٢٢ - ويتطلب التنظيم الفعال لعملية التنقل أن تضع الدول رؤية أشد تعقيدا حول أسباب وكيفية تنقل البشر. ولا بد للدول أن تعتمد رؤية نُظمية شاملة بشأن الهجرة، آخذة في الاعتبار جميع الجوانب التي ينطوي عليها هذا النظام، بما في ذلك جميع المزايا والتحديات من حيث النمو الاقتصادي، والتغييرات الديمغرافية، والتنوع الثقافي، والإدماج الاجتماعي، والحريات الشخصية، واحترام سيادة القانون. والنهج الأفضل في هذا الصدد هو النهج الذي يشمل الحكومة بكاملها.

(٣) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان "The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation"، متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf.

٢٣ - وعلى الدول أيضا أن تضع رؤية استراتيجية طويلة الأجل بشأن الكيفية التي تريد أن ترى بها سياساتها وممارساتها المتعلقة بالتنقل خلال فترة تتراوح بين ١٠ و ٣٠ عاما من الآن. ذلك أن إعداد مثل هذه الرؤية الاستراتيجية من خلال إجراء المشاورات المناسبة في إطار مناقشة عامة وقوية وشاملة للجميع، مع الاعتراف الكامل بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان واحترام سيادة القانون بالنسبة للجميع هو الذي سيتيح للدول أن تقرر الخطوات اللازمة لبلوغ أهدافها في حدود زمنية واقعية، ونوعية الخطاب العام اللازم لإقناع الأفراد الذين يشكلون دوائرها الانتخابية. ولن تتمتع مثل هذه الرؤية بطابع الشرعية إلا إذا تم وضعها في إطار يرتكز على حقوق الإنسان من أجل تمكين جميع المعنيين بالأمر، بمن فيهم المهاجرون، من اختبار شرعية السياسات والممارسات المتعلقة بالتنقل.

٢٤ - ومن شأن الأخذ بهذا النهج الاستراتيجي الطويل الأجل في وضع الاتفاق العالمي لسياسات وممارسات التنقل الميسورة والنظامية والآمنة وذات التكلفة المعقولة أن يضع الدول في وضع أفضل يمكنها من الاستجابة للتحديات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية التي تنتظرها.

باء - إعداد اتفاق عالمي للتنقل الآمن والنظامي والمنظم

٢٥ - تعتبر جميع شواغل حقوق الإنسان التي نُوقشت أعلاه بمثابة دلائل على التَأَزُّم القائم في داخل النظم العالمية لإدارة الحدود والهجرة. وهي مؤشرات واضحة على أن الوضع الراهن، ببساطة، لا يمكن أن يستمر. وتجاهل علامات الإنذار هذه وضخ المزيد من الموارد في نظم غير فعالة ومتناقضة لإغلاق الحدود سيفضيان إلى المزيد من المعاناة الإنسانية، فضلا عن تبديد الموارد وإهدار الفرص، نتيجةً لتضييع المزايا التي يمكن جنيها من تنظيم عملية التنقل.

٢٦ - ويفضل المقرر الخاص استخدام مصطلح ''التنقل'' على مصطلح ''الهجرة''. فقد أصبح مصطلح ''الهجرة'' يجسد جميع مخاوف الرأي العام المفتقر إلى المعلومات. أما مصطلح ''التنقل'' فهو أقل صلابة، وعادةً ما يكون مرتبطاً بالعمال ذوي المهارات العالية: حيث يعتبر المغتربون ''متنقلين'' بينما يعتبر عمال البناء ''مهاجرين''. وتعد مسائل اللغة وتغيير اللغة جزءا من تغيير التصورات. ويعبّر استخدام مصطلح ''التنقل ''بصورة أفضل عن فكرة تمكين الناس من القدوم والرحيل والعودة، على حسب فرص العمل والخيارات الشخصية. وقد يعني التنقل الاستيطان أو الاندماج أو لا يعنيهما.

٢٧ - ويؤيد المقرر الخاص دعوة الأمين العام إلى ''الاضطلاع بعملية تقودها الدول لوضع إطار شامل للتعاون الدولي بشأن المهاجرين والتنقل البشري، في شكل اتفاق عالمي بشأن

الهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة، وعقد مؤتمر حكومي دولي بشأن الهجرة الدولية في عام ٢٠١٨ من أجل اعتماد هذا الاتفاق العالمي'' (A/70/59).

٢٨ - ورداً على المقترحات المتعلقة بالاتفاق العالمي التي وردت في التقرير المذكور أعلاه، يعرض المقرر الخاص، بترتيب يتماشى مع تقرير الأمين العام، التوصيات التالية بشأن وضع الاتفاق العالمي، والتي ترمي، في المقام الأول إلى ضمان اشتماله على حقوق الإنسان ومراعاته لها.

١ - وضع إطار قائم على حقوق الإنسان يكفل إعداد اتفاق عالمي للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة يكون مستندا إلى الإقرار بأن جميع المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم، يجب حماية حقوق الإنسان الخاصة بهم واحترامها والوفاء بها

٢٩ - يفرض القانون الدولي على الدول التزامات تقضي باحترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها. وتنعكس هذه الالتزامات أيضا بوجه عام في معايير حقوق الإنسان الوطنية والصكوك الإقليمية، التي تنطبق على الجميع، بصرف النظر عن الجنسية أو الوضع الإداري.

٣٠ - ومن وجود إطار للهجرة يقوم على حقوق الإنسان أن يكفل تطبيق هذه الالتزامات على المهاجرين لحمايتهم من الإيذاء. ويرتكز هذا الإطار على مبادئ المساواة وعدم التمييز وعلى الواجب الواقع على كاهل الدول المتمثل في احترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، بما يشمل الحق في الاحتكام إلى القضاء. ويجب على الدول أن تُقرّ بأن حقوق الإنسان تسري على الجميع وبأن المهاجرين ينبغي معاملتهم على أنهم أصحاب حقوق متساوية مع الآخرين بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين في الأقاليم ذات السيادة التي يجدون أنفسهم فيها. وعندما يُنظر إلى المهاجرين بوصفهم أصحاب حقوق متساوية مع الآخرين، ينشأ تلقائيا واجب حمايتهم في مراحل عملية الهجرة كلها. وفي حال حدوث انتهاكات لهذه الحقوق في أي من هذه المراحل، لا بد أن تتوافر للمهاجرين سبل الاحتكام إلى القضاء لإنصافهم من أي معاملة تمييزية.

٣١ - والرأي الذي يقول به الكثيرون من أصحاب المصلحة والذي يصف المهاجرين بأنهم ''مخالفون للقانون'' ليس من شأنه سوى تحقيق نتائج عكسية ولا يدعمه القانون الدولي. وفي حين أن المهاجرين الذين يصلون إلى بلدان المقصد بدون وثائق قد يكونون في ''وضع غير نظامي'' أو ''غير حاملين للوثائق اللازمة'' أو ''غير مأذون لهم''، فإنهم لم يرتكبوا عملاً إجرامياً. فلا يمكن لأي إنسان أن يكون مخالفاً للقانون بالفطرة، ونعت أي شخص بهذه الصفة ينتقص من إنسانيته. ولا شك أن تصوير المهاجرين غير النظاميين

على أنهم ''غير قانونيين'' ساهم في اقدام المهاجرين بالإجرام، وبالتالي في نشوء ممارسة احتجازهم. كما أثّر ذلك على نظرة الجمهور العام للمهاجرين، مما أضفى شرعية على سياسات لا تتمشى مع ضمانات حقوق الإنسان وأسهم في ظهور ممارسات من قبيل كراهية الأجانب والتمييز والعنف.

٣٢ - والتصور الشائع بأن المهاجرين ''يسرقون الوظائف'' يندرج أيضا في إطار القوالب النمطية الضارة. وتبين البحوث الاقتصادية أن المهاجرين يشكلون عنصرا مكملا وليس منافسا للمواطنين، وأنهم يولدون قدرا أكبر من الإنتاجية في الاقتصاد عموما[٤]. وأظهرت دراسة[٥] أجريت على مدى فترة ١٤ عاما عن آثار الهجرة الوافدة من خارج الاتحاد الأوروبي على ١٥ بلداً في أوروبا الغربية أن اشتغال المهاجرين بالمهن اليدوية حفز السكان المحليين على شغل وظائف بمهارات عالية وأجور أفضل. ولوحظت زيادة كبيرة في المواطنين الذين اكتسبوا مهارات أكثر تعقيدا. وضبطت سوق العمل أوضاعها دون أن تتأثر معدلات التوظيف بين مواطني الاتحاد الأوروبي بصورة ملحوظة. وتبين أن الكساد العالمي كان له أثره في الحدّ من هذه الظاهرة الإيجابية لكنه لم يقض عليها تماماً، مما يدحض الحجة القائلة بأن التراجع الاقتصادي يبرر تطبيق سياسات قمعية على المهاجرين.

٣٣ - وبالمثل، فإن تصوير المهاجرين على أنهم ''عبء'' لا يستند إلى حقائق ولا يخدم سوى أهداف سياسية. وفي ظل خلفية من التحديات المالية والديمغرافية وسياسات التقشف، فإن الحديث عن الهجرة الخارجية باعتبارها ''عبئا'' والتركيز على ضرورة تقاسم هذا ''العبء'' بين مختلف الدول الأعضاء يضفي مرة أخرى شرعية على تشديد إجراءات تأمين الحدود ويشجع التوجهات العامة السلبية. وتبين الدراسات الاقتصادية أن المهاجرين، باعتبارهم عمّالاً ومستهلكين ودافعي ضرائب، يساهمون في النمو الاقتصادي للمجتمعات ولا يتسببون إلا في آثار سلبية محدودة للغاية (انظر A/HRC/29/36). وواقع الأمر أن تصوير الهجرة على أنها ''عبء'' يعود بصورة رئيسية إلى الموارد المالية والتكنولوجية والبشرية

(٤) David Card, "The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 43, No. 2 (January 1990), pp. 245-257; Mette Foged and Giovanni Peri, "Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data", Institute for the Study of Labour discussion paper, No. 8961, 2015; Andri Chassamboulli and Giovanni Peri, "The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants", *Review of Economic Dynamics*, vol. 18, No. 4 (October 2015).

(٥) Francesco D'Amuri and Giovanni Peri, "Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession", Bank of Italy working paper, No. 886 (University of California, Davis, 2012).

اللازمة لتنفيذ سياسات ينصب تركيزها على الأمن القومي وتأتي بنتيجة عكسية وإلى التعامل مع ما لهذه السياسات من آثار ثانوية غير مقصودة، وإن كانت متوقعة.

٣٤ - وينبغي للدول، انطلاقا من الاعتراف بأن المهاجرين بشر ولهم حقوق، أن تتحدث عن تقاسم ''المسؤولية'' وليس عن وجود ''عبء''، وأن تعتبر تكاليف الترحيب باللاجئين والمهاجرين بوصفها استثمارات وليست مصروفات. وتبين جميع الدراسات أن هذه الاستثمارات سيكون لها عائد قيم.

٣٥ - ويمكن لاتفاق عالمي يقوم على أساس المبادئ والأحكام الأساسية للقانون الدولي والإقليمي أن يُوقف المعاناة الواسعة النطاق التي يتعرض لها المهاجرون أثناء العبور وعند الحدود وفي بلدان المقصد. ومن شأن استخدام قيم الأمم المتحدة الأساسية في وضع سياسات تقوم على الواقع وليس على الخيال أن يفضي إلى سياسات للهجرة من شأنها أن تيسر التنقل وتعزز التنوع. وإعداد اتفاق عالمي ذي رؤية طويلة الأجل يدعم الإطار القائم على حقوق الإنسان سوف يكتسب أهمية حيوية متزايدة في خدمة المصالح الداخلية والخارجية للدول في مواجهة التحديات الديمغرافية والمجتمعية وتحديات سوق العمل. وسيوفر الالتزام باتفاق عالمي يعترف بفوائد التنقل حماية أفضل لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين وسيزود الدول بالقدرة على مواصلة الإنعاش وتشجيع النمو وزيادة تنمية القدرة التنافسية العالمية.

٣٦ - وبناء على ذلك، فإن التنفيذ الكامل لاتفاق عالمي للهجرة النظامية مستند إلى إطار قائم على حقوق الإنسان ينطوي على عدة توجهات سياساتية، منها ما يلي:

(أ) زيادة القدرة على البحث والإنقاذ؛

(ب) استحداث بدائل للاحتجاز تكون قائمة على الحقوق والإنهاء العاجل والتام لاحتجاز المهاجرين من الأطفال والأسر؛

(ج) الحد بصورة كبيرة على مدى العقد القادم من انتشار أسواق العمل غير المشروعة والاستغلال في مكان العمل، باعتبارهما من عوامل جذب الهجرة غير النظامية المطلوبة من أرباب العمل المستغلين؛

(د) تيسير الانخراط في النشاط النقابي لجميع العمال المهاجرين بصرف النظر عن وضعهم وتمكين المهاجرين جميعاً من الاحتكام إلى القضاء عبر سبل فعالة واحترام سيادة القانون للجميع، بمن فيهم المهاجرون؛

(هـ) تنفيذ إقامة ''حواجز الأمان'' بين الجهات المكلفة بإنفاذ القانون والموظفين المكلفين بإنفاذ قوانين الهجرة والدوائر العامة مثل الشرطة والرعاية الصحية والتعليم بالنسبة لجميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم؛

(و) تعزيز آليات التفتيش العمالي لإنفاذ حقوق جميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، أيا كان وضعهم؛

(ز) تهيئة فرص متعددة لهجرة اليد العاملة، بما في ذلك للمهاجرين ذوي المهارات المنخفضة، من أجل تحفيز المهاجرين على استخدام قنوات الهجرة النظامية، من خلال نظم التأشيرات وتصاريح العمل.

٣٧ - ويقوم حاليا المهربون وأرباب العمل المستغلون بتيسير تنقل العمالة التي يحتاجها العديد من أسواق العمل بما يحقق لها الانتعاش. ومن خلال توفير فرص مبتكرة لمنح تأشيرات العمل على جميع مستويات المهارات، بما في ذلك للمهاجرين ذوي الأجور المنخفضة، يمكن للدول أن تقلل إلى حد كبير من عدد المهاجرين الذين يصلون إليها عبر قنوات غير نظامية أو يمكثوا بها بعد انتهاء صلاحية تأشيراتهم أو تصاريح عملهم. وبالتوازي مع إجراءات مراقبة الدخول والخروج والمبادرات الداعمة الأخرى، يمكن استخدام التأشيرات التي تظل سارية لعدة سنوات وتلك التي تصلح للاستخدام عدة مرات في تحفيز المهاجرين على القدوم إلى بلدان المقصد للعمل ثم الرجوع إلى بلد الموطن مع التقيد بشروط التأشيرات. فالتشجيع على التنقل، بما في ذلك لأغراض العمل و لم شمل الأسر والتعليم من شأنه أن يقلل من الهجرة غير النظامية.

٣٨ - ويقتضي النجاح في تنفيذ هذا المزيج من السياسات التصدي للتصورات الكثيرة المتداخلة والسلبية عن المهاجرين والهجرة والتي تغلغلت في المناقشات العامة ورسم السياسات والجوانب السياسية المتعلقة بهذا الموضوع. ويقوم الاعتماد المفرط على إضفاء الطابع الأمني على هذه المسألة على افتراض أنه من الممكن إغلاق الحدود الدولية، في حين أن الوضع الراهن الذي لا يمكن استمراره يبرهن على استحالة ذلك. وسيتطلب وضع الاتفاق العالمي التزاما سياسيا متواصلا وحلولا سياساتية مبتكرة.

٢ - الاستناد إلى آليات التعاون الثنائية والإقليمية والعالمية القائمة

٣٩ - واكتسبت عملية إدارة الهجرة باطراد طابعا غير رسمي ومخصص الغرض وغير ملزم وغدت خاضعة لقيادة الدول حيث خرجت إلى حد بعيد عن إطار الأمم المتحدة، وتجري في منتديات من قبيل المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية والعمليات الاستشارية الإقليمية.

وهذا من شأنه أن يؤدي إلى غياب المساءلة والرصد والإشراف، وانعدام الصلة بآليات الرصد المعياري الرسمية المنشأة داخل الأمم المتحدة.

٤٠ - ومع أن هذه المنتديات غير الرسمية تخدم أغراض الشروع في المحادثات بين الدول بشأن مسائل الهجرة ودعم هذه المحادثات، فإنه من الضروري أيضا تعزيز البعد المتعلق بحقوق الإنسان في مجال إدارة الهجرة العالمية، بما في ذلك من حيث المساءلة، وإدخال هذا البعد في إطار الأمم المتحدة، بوسائل منها إنشاء إطار مؤسسي خاص بالهجرة في داخل المنظمة.

٤١ - وقد نالت مسألة إدارة الهجرة قدرا كبيرا من الاعتراف والاهتمام على مدى العقد الماضي. ويشهد على هذا الاهتمام الحواران الرفيعا المستوى اللذان عقدا بشأن الهجرة الدولية والتنمية، وحوار ثالث من المقرر عقده بحلول عام ٢٠١٩، والمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية الذي يحقق نجاحا كبيرا، والعمل التنسيقي الذي تضطلع به المجموعة العالمية المعنية بالهجرة، وتزايد عضوية المنظمة الدولية للهجرة، وإعداد المبادرات الإقليمية، من خلال المنظمات الإقليمية والعمليات التشاورية الإقليمية على السواء، والقرار القاضي بعقد الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

٤٢ - وسيكون تحسين الإدارة العالمية للهجرة مفيداً لكافة الدول، لأنها لا تستطيع معالجة ظاهرة عالمية بصورة أحادية أو ثنائية أو حتى إقليمية. وسيتيح تعزيز الإدارة تحسين تقاسم المسؤوليات من جانب الدول المرتبطة بالهجرة. ولا تعني زيادة التعاون في مجال إدارة الهجرة الانتقاص من السيادة الإقليمية.

٤٣ - وفي حين يوفر المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية منتدى مفيداً للمناقشات غير الرسمية بين الدول، ينبغي ألا ينظر إليه باعتباره بديلاً للمناقشات التي تجري في الأمم المتحدة بشأن الهجرة. ويمكن لعقد الحوارات الرفيعة المستوى بشكل أكثر تواترا أن يفضي إلى توثيق الترابط والتآزر بين المناقشات التي تجري داخل الأمم المتحدة وتلك التي تجري خارجها.

٤٤ - وقد تحسن عمل المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية ليشمل المزيد من التركيز على حقوق الإنسان، من خلال زيادة استخدام الخبرة الفنية للمجموعة العالمية المعنية بالهجرة وآليات حقوق الإنسان الخاصة بالأمم المتحدة وتعزيز مشاركة المجتمع المدني. ويمكن أن يستفيد هذا العمل أيضا من تحقيق نتائج ملموسة بدرجة أكبر، وهو ما يمكن القيام به، على سبيل المثال، عن طريق اعتماد وثيقة ختامية رسمية في كل اجتماع وإنشاء آلية لمتابعتها ورصد تنفيذ التوصيات الواردة فيها. ويمكن تحسين مشاركة منظمات المجتمع المدني أكثر عن طريق إشراكها لوقت أطول يصل إلى يوم كامل، مع إجراء مشاوراتها في أثناء انعقاد

المنتدى وضمان مشاركتها في جميع اجتماعات المائدة المستديرة في الأيام المخصصة لمشاركة الحكومات.

٤٥ - ويمثل الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية فرصة هامة للتفكير في إدماج حقوق الإنسان في جميع جوانب النقاش بشأن الهجرة. وينبغي أن تنظر الدول في تكثيف وتيرة إجراء الحوارات الرفيعة المستوى، بحيث تجريها مثلا كل ثلاث سنوات، وينبغي أن تكون هذه الحوارات تفاعلية وعملية المنحى، وأن تصدر عن كل منها وثيقة ختامية يتم التوصل إليها من خلال التفاوض وتكون مستندة إلى الحقوق وتشتمل على خطة عمل وآلية للمتابعة ورصد التنفيذ.

٤٦ - وينبغي أن تكون حقوق الإنسان مسألة شاملة تثري كافة النقاشات في الحوار الرفيع المستوى، كما ينبغي أن تنظر الدول، على النحو المبين في تقرير المقرر الخاص لعام ٢٠١٣ (انظر A/68/283)، في طرح المسائل التالية:

(أ) إلغاء تجريم الدخول والإقامة غير المشروعين؛

(ب) وضع وتنفيذ بدائل للاحتجاز قائمة على أساس الحقوق، لا سيما بالنسبة للأطفال والأسر التي لديها أطفال؛

(ج) التوعية بحقوق الإنسان للمهاجرين؛

(د) مكافحة كراهية الأجانب والتمييز والعنف ضد المهاجرين، قولا عملا؛

(هـ) الامتناع عن الإشارة إلى المهاجرين بوصف المهاجرين ''غير الشرعيين'' بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة؛

(و) الحماية الفعالة لحقوق الإنسان للفئات الضعيفة، مثل الأطفال غير المصحوبين والأسر التي لديها أطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والمهاجرين المسنين؛

(ز) التمتع بكافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنها الحقوق في التعليم، والصحة، والضمان الاجتماعي، والمسكن الملائم وكذلك حقوق العمل، لكافة المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين؛

(ح) حماية حقوق الإنسان للمهاجرين على الحدود[٦]،سواء عند الدخول أو أثناء إجراءات الطرد

(ط) توفير سبل فعالة للجوء المهاجرين جميعا، أيا كان وضعهم، إلى القضاء.

٤٧ - وقد أصبحت الآليات الإقليمية سمة مهمة من سمات هيكل الإدارة العالمية للهجرة.

٤٨ - وأنشأت الاتفاقات المتعلقة بحرية حركة الأشخاص نظم تنقل مفتوحة، كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي والسوق الجنوبية المشتركة. إلا أنه في ظل التصويت لصالح خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي مؤخرا، يتضح أن الهجرة في إطار تلك النظم تبعث على مشاعر الاستياء والخوف التي يؤججها الخطاب السياسي. ومن خلال إجراء مناقشة عامة ومستنيرة لهذا الموضوع على النحو المناسب، ينبغي أن يكون من بين الأولويات العمل على توسيع مناطق حرية التنقل هذه والربط بينها.

٤٩ - وبرزت اتفاقات التنقل بين مناطق حرية التنقل وأحد البلدان الخارجية في الحوار الذي أجراه الاتحاد الأوروبي مؤخرا بشأن سياساته المتعلقة بالهجرة وإدارة الحدود، والذي اشتمل على مجموعة واسعة من القضايا، بدءا من المعونة الإنمائية إلى تيسير الحصول على تأشيرات الدخول المؤقت، وبرامج الهجرة الدائرية، ومنع الهجرة غير النظامية، بما في ذلك التعاون بشأن السماح بالدخول مجددا. ويمكن تعزيز مشروعية تلك الاتفاقات من خلال وضع آليات شفافة وفعالة للرصد والمساءلة.

٥٠ - وفي حين أن العدد المتزايد من العمليات التشاورية الإقليمية يمثل ممارسات مهمة لبناء الثقة، فإنها يمكن أن تكشف أيضا عن أوجه من التناقض وانعدام المساءلة والرقابة، لا سيما عندما تفضي هذه العمليات إلى إحداث تغييرات في السياسات والممارسات بما يؤثر على حقوق المهاجرين. وينبغي تطوير العمليات التشاورية الإقليمية بحيث تتناول مسائل تتجاوز مراقبة الحدود وحظر الدخول والعودة، بما في ذلك التعاون بشأن حماية حقوق المهاجرين، والتوسع في تخفيف القيود على منح التأشيرات وتيسير الحصول عليها، بغية التوصل إلى حلول تنقل سهلة المنال ونظامية وآمنة وميسورة التكلفة للمهاجرين من جميع مستويات المهارات.

٥١ - وتقدم المنظمات الإقليمية والعمليات التشاورية الإقليمية والاتفاقات الثنائية مساهمات مفيدة في الإدارة العالمية للهجرة وتعد بمثابة مختبرات للمبادرات السياساتية. إلا أنه

(٦) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "Recommended principles and guidelines on human rights at international borders, 2014"، متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/InternationalBorders.aspx.

من واجب الدول، في ظل إطار قائم على حقوق الإنسان، وأخذا في الاعتبار للتبعات التي تخلفها قراراتها على حياة المهاجرين وحقوقهم، أن تكفل اتسام الترتيبات الثنائية والإقليمية بالشفافية واحترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها، وأن تضمن المساءلة، خاصةً لصالح المهاجرين.

٥٢ - وبعض الاتفاقات التجارية تتضمن بنودا تتعلق بحرية تنقل الأشخاص، وإن كانت في أغلب الأحيان لا تشير إلا إلى المديرين التنفيذيين والمغتربين ذوي المهارات العالية. وينبغي توسيع نطاق هذه البنود لتشمل المهاجرين على جميع مستويات المهارات وينبغي إدراجها في إطار حقوق الإنسان، الأمر الذي من شأنه تحسين اتساق تلك الأحكام. وينبغي أن تشمل هذه البنود آليات صارمة لبذل العناية الواجبة وللرصد والمراقبة.

٥٣ - وينبغي أن تعبِّر الاتفاقات التجارية عن التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان، ولا ينبغي التصديق على الاتفاقات التي تقوض سُبُل الحماية الاجتماعية القائمة. واعتماد نهج إزاء التجارة قائم على حقوق الإنسان، يتيح لممثلي المهاجرين فرصا مجدية لتقديم تعليقاتهم أثناء المفاوضات التجارية، ومن شأنه أيضا أن يؤدي إلى الاعتراف بالمهاجرين وتمكينهم باعتبارهم أصحاب مصلحة رئيسيين في المسائل التجارية. وبرهنت الأعمال التي قامت بها مؤخرا مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان دعما لتقييم الأثر المتوقع على حقوق الإنسان لمشروع المنطقة القارية للتجارة الحرة على أهمية هذه التقييمات في تحديد انتهاكات حقوق الإنسان والتخفيف من حدتها، مع الإشارة في الوقت نفسه إلى الفرص المتاحة للارتقاء بالمهارات.

٥٤ - كما يمكن أن للاتفاقات التجارية أن تنص على نهج يشمل الحكومة بأكملها لرصد أحكام الاتفاق وإنفاذها. وبالمثل، فإن إدراج نظم التوظيف النظامية وقواعد البيانات المشتركة المتعلقة بالهجرة في اتفاقات التجارة، كما فعلت فييت نام وماليزيا، يمكن أن يساعد في تنسيق التنقل والتأكد من تعيين العمال ذوي الأجور المنخفضة في وظائف أكثر تلاؤما مع مهاراتهم ومؤهلاتهم من ناحية واحتياجات أرباب العمل من الأيدي العاملة من ناحية أخرى.

٥٥ - ولا ينبغي أن تكتفي الدول بمعاقبة أرباب العمل وغيرهم من الضالعين في السلوك غير الأخلاقي فحسب، ولكن عليها أيضا أن تضع أيضا نظم حوافز من أجل تحسين ظروف العمل، على النحو الذي ورد في الاتفاق التجاري بين الولايات المتحدة الأمريكية وكمبوديا. وقد أدى أيضا كل من اتفاق السوق الجنوبية المشتركة والاتفاق الأيبيري

الأمريكي إلى تعزيز اندماج المهاجرين في الميادين الاقتصادية والثقافية والاجتماعية عن طريق تعزيز إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي وغيرها من الاستحقاقات المكتسبة.

٥٦ - وبمجرد وضع إطار قانوني ملائم للمهاجرين، ستتوفر لديهم أيضا قدرة أكبر على حماية أنفسهم في أوقات الأزمة والضعف، لا سيما عندما يكون بوسعهم اللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية المحلية مباشرة لمعالجة حالات انتهاك الحقوق في سياق التجارة. والعمل مع المجتمع المدني ونقابات العمال والقطاع الخاص ضروري لتحسين حماية حقوق الإنسان وحقوق العمل الخاصة بالمهاجرين.

٣ - إيجاد المزيد من الفرص للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، تمشيا مع الهدف ١٠-٧ من أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك تنقل الأيدي العاملة على جميع مستويات المهارات على نحو يستجيب لاحتياجات سوق العمل، فضلا عن لم شمل الأسر وإتاحة فرص الهجرة المتصلة بالتعليم

٥٧ - يعد التنقل الواسع النطاق أمرا حتميا وضروريا لتحقيق النمو والتنمية في اقتصاد مُعولم يتطلب إنتاجا عالميا وقوة عاملة عالمية. وتحرص المؤسسات التجارية وأرباب العمل على خفض التكاليف وزيادة الأرباح إلى أقصى حد ممكن. وكثيرا ما يتأتى ذلك على حساب تكلفة بشرية، ولا سيما بالنسبة للمهاجرين ذوي الوضع غير النظامي، الذين كثيرا ما تدفعهم الظروف إلى أداء المهام بأي تكلفة مالية أو بدنية أو حتى نفسية (انظر A/HRC/26/35). وافتقرت الجهود التي بذلتها الدول، حتى الآن، إلى الفعالية فيما يتعلق بمراقبة ومعاقبة المؤسسات التجارية التي تستغل المهاجرين باعتبارهم يدا عاملة رخيصة، كثيرا ما تعمل في ظروف عمل قذرة وشاقة وخطيرة.

٥٨ - وعلى الصعيد العالمي، في القطاعات التي تفتقر إلى التنظيم الكافي، مثل العمل المترلي والرعاية والتشييد والزراعة وصناعة الملابس وتجهيز الأغذية والتغليف ومصائد الأسماك والاستخراج والضيافة، فإن المهاجرين العاجزين عن الحصول على تصاريح عمل، يأتون بصورة غير نظامية ويتعرضون للاستغلال الاقتصادي والإيذاء والعنف. ورغم أن الدول تكون على معرفة جيدة بهذه الحقيقة، لا يكون في مقدورها أن تفعل الكثير للحد من مستويات الاستغلال، ويستغل أرباب العمل حقيقة أن المهاجرين نادرا ما يلجأون إلى الشكوى أو الاحتشاد أو الاعتراض نظرا لافتقارهم إلى الوضع القانوني أو رأس المال السياسي أو إمكانية اللجوء إلى القضاء.

٥٩ - وعلى الرغم من أن بعض المهاجرين، مثل الأطفال والمسنين والنساء المسافرات بمفردهن والمهاجرين ذوي الإعاقة، وهم الأشد ضعفاً، فمعظمهم ليسوا ضعفاء في جوهرهم. وعلى العكس من ذلك، فإنهم غالبا ما يتحلون بقدر هائل من الشجاعة والقدرة على الصمود، ويتخذون قرارات مصيرية بصفة منتظمة. إلا أن الدول، من خلال ما تتخذه من قرارات في مجال السياسات والممارسات والتي تفضي إلى الافتقار إلى الاحتكام الفعال إلى القضاء، يمكن أن تهيئ ظروفا خطرة من حيث الوضع القانوني أو الأطر التنظيمية، مما يتيح للكثيرين إيذاء المهاجرين واستغلالهم، وأن يفلتوا من العقاب. فعلى سبيل المثال، ثمة حالات لا توفِّر فيها مخططات العمالة المهاجرة المؤقتة آليات رقابة كافية؛ وهناك بلدان نادرا ما تعمل على إنفاذ حظر رسوم التوظيف، مما يفضي إلى حالات استرقاق على أساس الدَّين، وقلما ترشِّد صناعة توظيف العمالة لديها لضمان الحماية الفعالة لحقوق المهاجرين؛ وهناك آليات تفتيش العمل التي تتعاون مع سلطات إنفاذ قوانين الهجرة من أجل طرد المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة بدلا من محاولة إنفاذ معايير عمل تتصدى لأرباب العمل الذين يستغلون هؤلاء المهاجرين.

٦٠ - ونتيجة لذلك، فقد أصبح المقرر الخاص، عند الحديث عن مسألة المهاجرين عموما، يستخدم عبارة ''محفوفة بالمخاطر''، وهي العبارة الأكثر دلالة على حالتهم، أكثر مما تعبر عنه صفة ''الضعيفة'' التي تشير بقدر أكبر إلى ما يتمتعون به بخصائص جوهرية.

٦١ - ومن الأهمية بمكان أن تضع جميع الدول سياسات وطنية للهجرة متماسكة وشاملة وقائمة على أساس حقوق الإنسان. وينبغي لهذه السياسات أن تتناول عوامل ''جذب'' الهجرة غير النظامية، وهي الحاجة غير المعترف بها إلى العمالة المهاجرة في دول المقصد، بما في ذلك العمال ذوي الأجور المنخفضة، والحاجة المقابلة إلى فتح عدد أكبر من قنوات الهجرة النظامية.

٦٢ - ولم يول اهتمام يذكر لتأثير ديناميات سوق العمل في بلدان المقصد بوصفها عوامل جذب للهجرة غير النظامية. وينبغي للدول الأعضاء أن تنهي تدريجيا اعتمادها على العمالة الرخيصة في قطاعات اقتصادية معينة وأن تكفل احترام حقوق جميع العمال، بمن فيهم المهاجرون الحاملون للوثائق اللازمة وغير الحاملين لها، من خلال التنفيذ التام للعقوبات على أصحاب العمل، وتوخى الصرامة في تفتيش أماكن العمل. والاستثمار طويل الأجل في إنفاذ معايير العمل وحقوق الإنسان لجميع العمال، بصرف النظر عن أوضاعهم، سيتيح للدول أن تستجيب بصورة فعالة ومنظمة لنقص اليد العاملة، مما يؤدي إلى زيادة القدرة التنافسية

العالمية وتقليل الاستغلال في العمل، والتقليل من الهجرة غير النظامية ومن تهريب المهاجرين والخسائر في الأرواح.

٦٣ - ومن شأن سياسة للهجرة تكون جيدة التنظيم وقائمة على التنقل وحقوق الإنسان أن تساعد الدول أيضا على تعزيز أثرها الإنمائي. ففي عام ٢٠١٥، بعث المهاجرون بقرابة مبلغ ٤٣٢ بليون دولار في شكل تحويلات مالية[٧]. وشهد المهاجرون الذين انتقلوا من بلدان ذات مؤشر منخفض للتنمية البشرية إلى بلدان ذات مؤشر مرتفع زيادة في الدخل بما متوسطه ١٥ مرة، وزيادة إلى الضعف في معدلات الالتحاق بالمدارس، وانخفاضاً يعادل ١٦ ضعفاً في معدل وفيات الأطفال[٨]. وفي حالة احترام حقوق الإنسان للمهاجرين وحمايتها وتعزيزها على نحو فعال في إطار عمليات هجرة حسنة التنظيم، يمكن تحسين هذه النتائج الإنمائية إلى حد كبير.

٦٤ - ويوصي المقرر الخاص بأن تضع الدول قنوات للهجرة ميسرة ومنتظمة وآمنة وميسورة التكلفة على جميع مستويات المهارات وتشجعها وأن تنظر في إتاحة خيارات متنوعة للهجرة النظامية، مثل التأشيرات للأغراض الإنسانية، والحماية المؤقتة، وجمع شمل الأسرة، وتصاريح العمل على جميع مستويات المهارات، وكذلك الهجرة للبحث عن عمل وتنقّل الطلاب والإجلاء الطبي. ويمكن للدول أيضا أن تزيد عدد المهاجرين المقبولين في إطار خطط الهجرة النظامية القائمة، بما في ذلك العمال الموسميون وتأشيرات الطلاب.

٦٥ - ويؤكد المقرر الخاص على أهمية أن تكفل الدول عمليات شاملة للجميع تسمح بمناقشة عامة قوية، بما في ذلك عن طريق المشاورات الوطنية، وتشجع الوصول إلى فهم أفضل لاحتياجات المهاجرين في ما يتعلق بحماية حقوق الإنسان وحقوق العمل. وسيتيح هذا للدول أن تضع برامج ذات أهداف أكثر تحديدا وخيارات تنقُّل أكثر ملاءمة وتقيس التقدم الفعال للمهاجرين، لا سيما المهمشون اجتماعيا والمستبعدون اقتصاديا وغير البارزين سياسيا. وهذه العمليات والبيانات المجمَّعة ستشكل مساهمة مهمة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

---

(٧) Dilip Ratha, Supriyo De, Sonia Plaza, Kirsten Schuettler, William Shaw, Hanspeter Wyss and Soonhwa Yi, "Migration and remittances: recent developments and outlook", Migration and Development Brief 26 (Washington, D.C., World Bank, 2016).

(٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٩ التغلب على الحواجز - قابلية التنقل البشري والتنمية. متاح على الرابط التالي: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf.

٤ - ضمان أن تنطوي فرص الهجرة على مراعاة الأصول الأخلاقية في توظيف المهاجرين؛ وتخفيض تكاليف الهجرة؛ وتيسير تدفق التحويلات المالية، وزيادة استخدامها على نحو منتج؛ وتحسين نقل المهارات والمعارف؛ والاعتراف المتبادل بالمهارات وإمكانية تحويل الاستحقاقات المكتسبة على النحو الوارد في خطة عمل أديس أبابا؛ وينبغي أن تبذل الدول الأعضاء الجهود لمكافحة الممارسات الاستغلالية والطلب على الخدمات المستمدة من استغلال الآخرين، وذلك بما يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية

٦٦ - إن انتهاكات حقوق العمال المهاجرين ليست حوادث منعزلة تحدث في فراغ. وبادئ ذي بدء، فإن ممارسات التوظيف اللاأخلاقية تزدهر في بيئة تعتمد فيها أسعار السلع والخدمات على توافر اليد العاملة الرخيصة. ولذلك يجد وكلاء التوظيف الملتزمون بالممارسات الأخلاقية صعوبةً في المنافسة داخل منظومة باتت متكيّفة مع الحلقة المفرغة لاستغلال الأعداد الغفيرة من المهاجرين ومعاناتهم بصورة منهجية.

٦٧ - ثانيا، إن الاستخدام المنهجي للعمالة المستغلَّة أصبح جزءا من مفهوم التنمية الاقتصادية لبلدان المنشأ وبلدان المقصد على حد سواء. فمع سعي البلدان إلى تسريع معدّلات نمو ناتجها المحلي الإجمالي وبناء هياكلها الأساسية بالاعتماد على العمالة الرخيصة، تُصبح الهجرة الدولية للعمالة المنخفضة الأجر أمرا مرحَّبا به كأداة للتنمية دون إيلاء الاهتمام لحقوق المهاجرين أنفسهم.

٦٨ - وقد يُرى هذا مثلا في الوتيرة التي تناقَش بها مسألة نُظم الهجرة المؤقتة، في المحافل الدولية من قبيل المنتدى العالمي للهجرة والتنمية، باعتبارها أمثلة إيجابية على الطابع المرن لعرض العمالة الذي يستجيب بسرعة للمتطلبات الاقتصادية، وذلك على الرغم من وجود أمثلة لا حصر لها من التزعزع الهيكلي والعواقب السلبية على حقوق الإنسان.

٦٩ - وهكذا تقبل دول المقصد بهذا التطبيع الاقتصادي لاستغلال العمّال المهاجرين وتصبح متواطئة فيه انطلاقا من رغبتها في الحفاظ على قدرتها التنافسية في الساحة العالمية. ويمكن أيضا أن تفشل دول المنشأ في التفاوض من أجل توفير أدوات الحماية الملائمة لرعاياها بسبب اختلال موازين القوى بين البلدان. وقد أوردت التقارير أمثلة عن بعض بلدان المنشأ التي طالبت بمعاملة أفضل لرعاياها فلم يكن لها سوى أنها شهدت انخفاضا في عدد مواطنيها الذين يحصلون على تأشيرات الدخول كعمال مهاجرين.

٧٠ - ونتيجة لذلك، يقيِّم المهاجرون الخيارات المتاحة لهم بواقعية ويأخذون بما هو قائم من معطيات منظومة التوظيف في وضع مخططاتهم للهجرة، فيقبلون بالتالي بالعواقب السلبية

مما يرسخ تطبيع الاستغلال والمعاناة. ذلك أن الخيارات المتاحة لهم محدودة، بالنظر إلى أن هدفهم المباشر هو إرسال الأموال إلى الوطن لتسديد الديون وإطعام أسرهم.

٧١ - وفي هذا الصدد، يجب أن تكفل الدول معاقبة أرباب العمل الاستغلاليين وأن تمكن المهاجرين، بمن فيهم أولئك الذين هم في وضعية غير نظامية، من أجل الدفاع عن حقوقهم من خلال الوصول الفعال إلى العدالة في المحاكم والهيئات القضائية الوطنية وآليات تسوية المنازعات، بمساعدة النقابات، والمترجمين الشفويين والمساعدة القانونية.

٧٢ - ويجب على الدول أن تنتقل إلى منظومة أخلاقية لتوظيف العمالة المهاجرة تستند إلى المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان وإلى الكم الهائل من الصكوك ذات الصلة بحقوق الإنسان، ومعايير العمالة والأعراف القانونية غير الملزمة. ويجب أن يتم ذلك الانتقال على نحو يراعي حقوق واحتياجات العمال المهاجرين وفوائد التنقل الميسر، وأن يحفِّز التنقل الميسر والمنظَّم والآمن والمتاح للعمالة. ويجب على الدول أيضا أن تحدد البيئة التنظيمية التي يقوم فيها أرباب العمل بتوظيف العمال المهاجرين. وتشمل العناصر الأساسية لهذا الانتقال ما يلي:

(أ) حظر رسوم التوظيف؛

(ب) تنظيم عمل وكلاء التوظيف ورصدهم والترخيص لهم بشكل فعال؛

(ج) المواءمة بين الأطر القانونية والسياساتية المتعلقة بالتوظيف.

٧٣ - والامتثال الطوعي لحماية حقوق المهاجرين ليس بالأمر الكافي، ولابد من وجود إرادة سياسية متواصلة من أجل كفالة استخدام الحكومات لسلطاتها التشريعية والاستقصائية والقضائية وما يتعلق منها بصنع القرار السياسي من أجل حماية حقوق الأفراد، بصرف النظر عن جنسياتهم أو وضعهم.

٧٤ - ويكتسي التعاون الدولي والإقليمي أهمية أساسية في الانتقال إلى منظومة أخلاقية، بالنظر إلى ضرورة تحقيق تكافؤ الفرص من أجل إحراز تقدم. ولن يستطيع أي بلد بمفرده إنهاء ممارسات التوظيف الاستغلالية والتعسفية. ويجب أن تتيح الدول الأعضاء فرصا متكافئة لجميع وكالات التوظيف، باستخدام مبادرات من قبيل مبادرة منظمة العمل الدولية للتوظيف المنصف والنظام الدولي لتراهة التوظيف الذي وضعته منظمة الهجرة الدولية.

٧٥ - ويتعين على الحكومات أن تتعامل مع القطاع الخاص. فهناك حُجّية قوية من منظور الأعمال للانتقال إلى نظام توظيف أخلاقي وذلك لأسباب عدة، من بينها ما سينجم عن ذلك من حدٍّ لأخطار المس بالسمعة والأخطار القانونية والرفع من الكفاءة وزيادة مكاسب

الإنتاجية داخل العمليات التجارية وعلى نطاق سلسلة الإمداد برمتها. ويتعين على الحكومات والمنظمات الدولية ورابطات مؤسسات الأعمال أن تستعين بهذه الحجية التجارية إلى جانب معايير دولية رئيسية من مجالي القانون والسياسات من أجل التعاون مع القطاع الخاص وتوعيته بشأن هذه المسائل وتحديد الخطوات التي لا بد من اتخاذها لتحقيق الانتقال الشامل إلى نظام أخلاقي للتوظيف.

٧٦ - وفي المقابل، يجب على القطاع الخاص أن يمتثل امتثالا تاما لجميع المعايير الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان والعمالة وينفذ تنفيذا كاملا إطار ''الحماية والاحترام والانتصاف'' ضمن إطار المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في علاقته بالعمال المهاجرين، وذلك من خلال جملة أمور منها وضع سياسة لعدم التسامح مطلقا بشأن دفع رسوم للتوظيف بين العمال، ومراجعة حسابات سلاسل الإمدادات، وكفالة بذل العناية الواجبة فيما يتعلق بحقوق الإنسان لدى جميع المتعاقدين والمقاولين من الباطن.

٧٧ - ومن شأن تمكين المهاجرين من خلال المعلومات والدعم أن يتيح الاستعانة بما يتمتعون به من قدرات لدفع عجلة التقدم نحو وضع منظومة للتوظيف تتسم بالإنصاف والمبادئ الأخلاقية. ولذلك يجب أن يفهم المهاجرون حقوقهم، ويجب تمكينهم كي يتخذوا القرارات بشأن وكالات التوظيف استنادا إلى زخم نافذ من المعلومات عن مختلف الجهات الفاعلة في السوق. إن الاعتراف بالمهاجرين بصفتهم ذوي حقوق، والتسليم بالمنافع التي يجلبونها إلى بلدان المقصد، وتيسير إدماجهم في المجتمع أمر أساسي لإنشاء نظام توظيف منصف لهجرة اليد العاملة على الصعيد الدولي. ومن شأن عدم الاعتراف بالقيمة الكبيرة للعمال المهاجرين ودعم إدماجهم أن يبيحا قانونا انتهاك حقوقهم واستغلالهم.

٧٨ - ولا سبيل إلى أن تصبح هذه الممارسات الفظيعة للتوظيف شيئا من الماضي إلا بتحقيق التضافر بين ما يتمتع به المهاجرون من قدرات، ورغبة مجتمع الأعمال في تكافؤ الفرص للجميع، في ظل إرادة سياسية من جانب الحكومات.

٥ - كفالة أن يتضمن الاتفاق العالمي المهاجرينَ وأوجه ضعفهم واحتياجاتهم المحددة في الاستجابة الإنسانية المنسقة والأطر الإنمائية على جميع المستويات، من خلال ضمان التمسك بحقوق المهاجرين، وتعبئة الموارد المالية والبشرية اللازمة لدعم هذه الجهود، والتوسع في التمويل الإنمائي ليشمل التدابير الرامية إلى دعم ما يقدمه المهاجرون من مساهمات إيجابية في المجتمعات التي يقيمون فيها

٧٩ - ومن المعترف به، في عدد من اتفاقيات حقوق الإنسان، بما فيها العهد الدولي المعني بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، أن لكل شخص الحق في اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية الممنوحة له. وعلى الرغم من أدوات الحماية الدولية هذه، تعترض الكثير من المهاجرين حواجز كبيرة في الحصول على الانتصاف عند تعرضهم لانتهاكات حقوق الإنسان.

٨٠ - ويمكن للحواجز النُّظمية التي تعترض سبيل الاحتكام إلى القضاء أن تؤدي إلى تفاقم انتهاكات حقوق المهاجرين، بما في ذلك من خلال ما يلي: الافتقار إلى المهارات اللغوية المحلية؛ ومحدودية الإلمام بالحقوق ووسائل الانتصاف؛ وانعدام تشكيل النقابات أو التمثيل؛ والقيود الجغرافية؛ والقيود المفروضة على حرية تنقل المهاجرين؛ وخوف المهاجرين من الانتقام أو تكبد خسائر اقتصادية إن هم اشتكوا من وكلاء التوظيف أو أرباب العمل أو الملاك المتعسفين؛ وطول المدد الزمنية اللازمة لتجهيز الشكاوى؛ وما درج عليه وكلاء التوظيف أو أرباب العمل عموما من تعمد تفادي إعطاء المهاجرين مستندات يمكن أن تثبت تعرضهم للاستغلال؛ وتجزؤ سلطة إنفاذ الحقوق المختلفة بين مختلف الآليات القضائية وغير القضائية؛ وتنامي سبل الانتصاف غير القضائية؛ وانعدام إمكانية الوصول إلى محامي مختص؛ وانعدام المساعدة القضائية.

٨١ - وتُساهم القيود الكبيرة المفروضة على الموارد في تثبيط الدول عن إعطاء الأولوية لتيسير وصول المهاجرين إلى العدالة والاستثمار في ذلك، من خلال تقديم المساعدة القانونية وخدمات الترجمة والترجمة الفورية على سبيل المثال. وثمة عقبة رئيسية تتمثل في خوف المهاجرين من تتبعهم واعتقالهم وترحيلهم في حال أصروا على حقهم في الاحتكام إلى القضاء. وعلاوة على ذلك، لا يزال الاحتكام إلى القضاء متباينا بحسب الحقوق المعنية ونوع وجنسية المهاجرين والولاية القضائية. هناك عقبة كبيرة أخرى تتمثل في غياب قواعد محددة بشأن واجب المحاكم في تطبيق العقوبات و/أو جبر انتهاكات حقوق المهاجرين أو حقوق العمالة.

٨٢ - ويلاحظ المقرر الخاص وجود اتجاه يبشر بالخير فيما يتعلق بالاحتكام إلى القضاء، بالنظر إلى أن الولايات القضائية الوطنية والإقليمية باتت على استعداد، فيما يبدو، لدعم المهاجرين في الدفاع عن حقوقهم في الحالات التي يتمكن فيها المهاجرون من تجاوز كل تلك الحواجز الموضوعة في طريقهم ورفع قضاياهم أمام محكمة قضائية. وعلى الدول أن تزيل الحواجز التي تحول دون الاحتكام إلى القضاء، بما يكفل للمهاجرين إمكانية الحصول فعلياً - وليس على الورق فقط - على انتصاف قانوني للانتهاكات التي تمس حقوقهم. ومن تيسير الوصول إلى العدالة دون خوف من تتبع المهاجرين أو احتجازهم أو ترحيلهم أن يسهم بقدر كبير، من جهة، في إضفاء الشرعية على سياسات الهجرة الجديدة من خلال إبراز عدم تعارض السيادة الإقليمية مع حقوق الإنسان، وفي تغيير العقليات من خلال محاربة القوالب النمطية، من جهة أخرى. وعندما يلجأ المهاجرون فعليا إلى المحاكم، فإنها تنصت إليهم في كثير من الأحيان، وعندما تقول المحاكم إن للمهاجرين حقوقا، فإنه كثيرا ما ينصت إليها المواطنون. وفي مقابل ذلك، يجب على الدول أن تكفل أن تستهدف عمليات تفتيش أماكن العمل أرباب العمل المستغلين بدلا من العمال المهاجرين المستغَلّين.

٨٣ - وستقوم الدول أيضا بتنفيذ سياسة ''جدران الأمان'' بين الجهات المكلفة بإنفاذ قوانين الهجرة والخدمات العامة، مما يتيح الاحتكام إلى القضاء والحصول على السكن والرعاية الصحية والتعليم، والخدمات الاجتماعية وخدمات العمالة لجميع المهاجرين، أيا كان وضعهم، ودون خوف من تتبعهم واحتجازهم وترحيلهم نحو ما أوصى به مؤخرا مجلس أوروبا[٩].

٨٤ - ويجب على الدول كذلك أن تكفل تمتع جميع العمال المهاجرين، بصرف النظر عن مستوى مهاراتهم، أو قطاع عملهم أو وضعهم الإداري، بالحماية بموجب معايير العمل، وأن تُسهل انضمام جميع العمال المهاجرين إلى النقابات المهنية، بغض النظر عن وضعهم، بغية كفالة تمكينهم الفعال من أجل الدفاع عن حقوقهم.

٨٥ - وعلاوة على ذلك، يجب على الدول أن تحسن المساءلة عن انتهاكات حقوق المهاجرين، بما في ذلك من خلال تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم.

(٩) اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، توصية السياسة العامة رقم ١٦ بشأن حماية المهاجرين الموجودين بشكل غير نظامي من التمييز، المعتمدة في ١٦ آذار/مارس ٢٠١٦. متاح على الرابط التالي: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N16/REC-16-2016-016-ENG.pdf.

٨٦ - وستتمكن الدول كذلك، من خلال تحسين جمع البيانات والمؤشرات المصنفة في جميع المجالات ذات الصلة بالهجرة، مع كفالة حماية تلك البيانات، من اتخاذ قرارات أكثر استنارة في مجال السياسات.

٨٧ - ويساور المقرر الخاص القلق إزاء الاستخدام المكثف للاحتجاز كأداة لإدارة الحدود والردع ضد المهاجرين، الأمر الذي كثيرا ما يستخدم أيضا لمنع المهاجرين من الاحتكام إلى القضاء.

٨٨ - ويشدد المقرر الخاص على وجوب أن يحظى جميع المهاجرين غير النظاميين، عند وصولهم، بتقييمات فردية مناسبة لجميع احتياجاتهم للحماية المتعلقة بحقوق الإنسان، وليس فقط أولئك الذين لا يُلتبس في كونهم لاجئين وضحايا الاتجار: فالأطفال والأسر ذات الأطفال والحوامل والأشخاص ذوو الإعاقة والمرضى والمهاجرون المسنون هم أيضا في حاجة للحماية. ولا ينبغي لعمليات الفرز السريعة أن تزيد من خطر الإعادة القسرية بالنسبة للذين يحتاجون للحماية.

٨٩ - وفي أعقاب رحلات غالبا ما تكون طويلة وخطيرة وشاقة للغاية إلى الاتحاد الأوروبي، يتعرض العديد من المهاجرين غير النظاميين وملتمسي اللجوء للاحتجاز بشكل لا لزوم له لدى وصولهم. وقد يكون احتجاز المهاجرين متعارضا مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. لذا يجب أن تكون الحرية هي الفرضية الأصلية، وأن يكون الاحتجاز معقولا، وضروريا ومتناسبا واتُّخذ القرار بشأنه على أساس كل حالة على حدة. وبما أن الهجرة غير النظامية ليست فعلا إجراميا، فإن الاحتجاز على أساس انعدام الوضع الإداري فقط أمر غير قانوني[١٠]. ولا يمكن تبرير الاحتجاز الإداري إلا إذا كان فردٌ ما يشكل خطرا على الجمهور أو يُحتمل فراره في الوقت الذي يكون وجوده ضروريا للإجراءات اللاحقة. وينبغي لهذه الأحكام أن تتم بشكل فردي وأن تستند إلى أدلة من نوع ما. وإن أي احتجاز لا يحترم هذه المعايير هو احتجاز غير قانوني. وعلاوة على ذلك، عندما يصبح الاحتجاز تدبيرا روتينيا لإنفاذ إدارة الحدود، فقد يكون ذلك، في حد ذاته، اعتقالا تعسفيا، ما دام أنه ليس تدبيرا استثنائيا يتم اللجوء إليه كحل أخير، ولا هو يستند إلى تقييم فردي هام للمخاطر.

٩٠ - وبالإضافة إلى ذلك، يوجد عدد من شواغل حقوق الإنسان المتعلقة بأثر الاحتجاز. أن الاحتجاز المطوّل وغير المستند إلى أسس قانونية يؤثر تأثير مدمرا على الصحة العقلية

(١٠) انظر: CMW/C/GC/2، الفقرة ٢؛ ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، Vélez Loor v. Panama، الفقرة ١٧١؛ ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، Pacheco Tineo v. Bolivia، الفقرة ١٣١؛ ومحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، Sélina Affum v. Préfet du Pas-de-Calais.

للمهاجرين وملتمسي اللجوء، إذ يساهم مثلا في الإصابة بالجزع والاكتئاب والاكتراب التالي للصدمة. وهذا كثيرا ما يتفاقم بفعل ظروف الاحتجاز غير المقبولة، مثل الاكتظاظ، والمراحيض ومرافق الاستحمام غير الصحية، والمطابخ غير النظيفة، فضلا عن إمكانيات الوصول الشحيحة للرعاية الصحية، أو أفراد الأسر، أو المحامين، أو المنظمات الدولية أو منظمات المجتمع المدني، أو الأنشطة البدنية والترفيهية.

٩١ - ويمكن أيضا أن يؤدي طول فترات الاحتجاز في سياق الهجرة إلى تأخيرات كبيرة في مطالبة المهاجرين بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، ولو بعد الإفراج عنهم. وتشير بحوث مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أن الاحتجاز يسبب الإحباط للمهاجرين، الذين غالبا ما يكونون حريصين على الحصول على العمل، نظرا لغيابهم المطول عن سوق العمل وبسبب الأثر العاطفي والعقلي التي يحدثه الاحتجاز.

٩٢ - ومما يثير القلق بشكل خاص وجود الأطفال بكثرة في الاحتجاز. وعادة ما توفر الدول حماية إضافية للأطفال، الذين يرى الكثير من السياسات الوطنية أنه لا ينبغي احتجازهم. ومع ذلك، شاهد المقرر الخاص أطفالا محتجزين في جميع البلدان التي زارها، وبرره بعضها تبريرا غير منطقي بوصفه بأنه احتجاز وقائي.

٩٣ - وعندما تكون أعمار الأطفال غير معروفة، وهو أمر شائع عندما لا يحملون وثائق أو يأتون من بلدان ليست لها نظم قوية لتسجيل المواليد، فغالبا ما يتم احتجازهم إلى حين التحقق من أعمارهم، وهو ما قد يستغرق عدة أسابيع أو عدة أشهر. وفي بعض الحالات، حين يكون الأطفال غير المصحوبين في الاحتجاز، فإنهم يعيشون وينامون جنبا إلى جنب مع الكبار، دون أن تتاح لهم أماكن إقامة خاصة لصغر سنهم ودون تمكينهم من الحصول على التعليم. وفي حالات أخرى، يتم الفصل بين أفراد الأسر في أجزاء مختلفة من مركز الاحتجاز حسب سنهم ونوع جنسهم.

٩٤ - ويمكن أن تكون لاحتجاز الأطفال، ولو لفترات قصيرة، عواقب نفسية شديدة. وقد أوضحت لجنة حقوق الطفل، وأيدتها في ذلك آليات أخرى معنية بحقوق الإنسان، أن الاحتجاز في سياق الهجرة لا يمكن أبدا أن يكون في مصلحة الطفل، وأن احتجاز الأطفال في سياق الهجرة، سواء كانوا غير مصحوبين أو صحبة أسرهم، يشكل انتهاكا لحقوق الطفل. وبالتالي، يجب تمكين الأطفال غير المصحوبين والأسر التي لها أطفال من الاستفادة دائما من بدائل الاحتجاز.

٩٥ - ويوجد العديد من بدائل الاحتجاز القائمة على الحقوق[١١]. وقد انتقل عدد من البلدان إلى استخدام مرافق استقبال مفتوحة، ولا سيما بالنسبة للمهاجرين المعرضين للمخاطر مثل القصّر غير المصحوبين والأسر. ومع ذلك، تستمر حالات الاحتجاز في سياق الهجرة لفترات طويلة، وتستمر العواقب السلبية المرتبطة بها في مجال حقوق الإنسان في العديد من البلدان.

٦ - مسؤولية الدول عن حماية ومساعدة مواطنيها في الخارج، بما في ذلك كفالة توثيقهم بصورة سليمة من أجل حمايتهم وكفالة حقهم في العودة، على النحو المتوخى في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، ووضع ترتيبات للتعاون القنصلي الثنائي والإقليمي، عند الاقتضاء

٩٦ - يمكن للقنصليات أن تزيد في الصعوبات التي تواجه مواطنيها، لأنها قد تحجم عن دعم جهودهم في اتباع السبل القضائية لكي لا تتضرر قدرتهم على التنافس في سوق توظيف اليد العاملة الدولية. وينبغي أن يكون الدعم القنصلي متاحا باستمرار للمهاجرين في بلدان المقصد[١٢] لتمكينهم من الحصول على المعلومات والمساعدة بشأن بدائل الأوضاع الاستغلالية، والاحتكام إلى القضاء، وخدمات الحماية الاجتماعية (انظر A/70/310).

٩٧ - وينبغي لبلدان المنشأ أن تزود المهاجرين المحتملين بمعلومات عن قنوات الهجرة العادية والمخاطر المرتبطة بالهجرة غير النظامية، وعن سبل الانتصاف المتاحة لهم في حالات سوء المعاملة والاستغلال. وينبغي أن يُنظر إلى التدريب في فترة ما قبل المغادرة وفترة ما بعد الوصول باعتباره جزءا من منهج تثقيفي كامل تتعاون على وضعه بلدان المنشأ وبلدان المقصد. والمقرر الخاص يدرك أن بلدانا مثل الفلبين تَعرض مثل هذا الدعم على مواطنيها وتقدمه لهم.

٩٨ - وينبغي تعزيز ملاك الموظفين القنصليين في البعثات العاملة في بلدان المقصد لتمكينهم من توسيع نطاق عملهم، وإيلاء مزيد من الاهتمام لمكافحة ممارسات عديمي الضمير من العاملين في مجال التوظيف، والاستجابة بمزيد من الفعالية من أجل حماية وتعزيز حقوق المهاجرين وأفراد أسرهم، عند الاقتضاء، وعلى وجه الخصوص، توفير المساعدة اللازمة للمهاجرين المحرومين من الحرية أو الذين تصدر في حقهم أوامر الطرد.

---

(١١) R. Sampson, V. Chew, G. Mitchell and L. Bowring, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, revised ed. (Melbourne, International Detention Coalition, 2015).

(١٢) United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, No. 39481; CMW/C/GC/2.

٧ - التأكيد في الاتفاق العالمي على أن إعادة المهاجرين الذين لا يستوفون المعايير القانونية الدولية أو الوطنية المطلوبة للبقاء في بلدانهم المضيفة يجب أن تتم بأمان وكرامة واحترام لحقوق الإنسان، وذلك على أساس ما يلي: (أ) أولوية العودة الطوعية؛ (ب) التعاون بين دول المنشأ والاستقبال؛ (ج) تعزيز المساعدة في الاستقبال وإعادة الإدماج للأشخاص الذين تتم إعادتهم

٩٩ - لاحظ المقرر الخاص في محادثات دولية أجريت مؤخرا زيادة التركيز على عودة المهاجرين الذين لا يستفيدون من الحماية المتاحة للاجئين. ومن المؤكد أن اللاجئين يحتاجون إلى الحماية وفقا لاتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين. غير أن جميع المهاجرين يحتاجون إلى حماية حقوقهم وفقا للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للعمل، لا سيما في حالات الاحتجاز والإيذاء الجسدي أو النفسي، وحالات استغلال اليد العاملة والسخرة والعودة إلى التعذيب والعنف الجنسي والجنساني، وتشتيت الأسر ومسائل الخصوصية وحماية الأطفال.

١٠٠ - ويوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان وأنظمة قانون العمل الدولية الحماية للجميع، بمن فيهم اللاجئون. وفي بعض الحالات، يتلقى اللاجئون حماية أفضل في إطار نظام حقوق الإنسان مما يتلقونه في إطار نظام اللاجئين. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الحق في التعليم المنصوص عليه في اتفاقية حقوق الطفل، والحظر المطلق للعودة إلى التعذيب المنصوص عليه في اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية، التي تتضمن أيضا مبدأ عدم الإعادة القسرية. وكثيرا ما تتشابه الأدوات اللازمة لحماية جميع تلك الحقوق، سواء كان الأجنبي المعني بالأمر لاجئا أو من الفئات الأخرى من المهاجرين، وتتألف من الاحتكام إلى القضاء؛ وتوافر المؤسسات الوطنية الملائمة المعنية بحقوق الإنسان، وأمناء المظالم؛ وإمكانية الاتصال بالمحامين وآليات المساعدة القانونية؛ وآليات رصد الاحتجاز، وآليات الرقابة في حالات الإجراءات الإدارية القمعية التي تحدث في المطارات أو الموانئ أو مراكز الاحتجاز أو عند الاحتجاز لدى الشرطة على سبيل المثال.

١٠١ - وعند الوصول إلى بلدان العبور أو المقصد دون حمل وثائق، يقع جميع المهاجرين واللاجئين ضمن فئة المهاجرين غير النظاميين، وكثيرا ما يعاملون بناء على ذلك. ولا بد من إجراء تقييمات فردية ملائمة للجميع توخياً للفعالية في تحديد مكامن ضعفهم والإطار القانوني الذي تقع ضمنه حاجتهم إلى الحماية.

١٠٢ - وتعد اتفاقات السماح بالدخول مجددا أحد المجالات المثيرة للقلق بوجه خاص. ورغم ما تنص عليه التشريعات من تدابير الحماية من ممارسات الإبعاد والإعادة القسرية إلى

بلدان المنشأ وبلدان ثالثة تتسم بضعف سيادة القانون وهشاشة نظم اللجوء، ما فتئت هذه الممارسات تنفَّذ بطريقة غير سليمة ضمن إطار عريض من الاتفاقات الثنائية.

١٠٣ - ويشدد المقرر الخاص على ضرورة عدم إعادة أي شخص بموجب اتفاق للسماح بالدخول مجدداً بدون رقابة فعالة تقوم بها آلية لرصد حقوق الإنسان بعد الإعادة لضمان أن حقوق الإنسان الخاصة بالعائدين تُحترم بالفعل.

١٠٤ - ويجب تحديد إجراءات وضمانات خاصة بإعادة الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن ذويهم. وينبغي للدول ألا تعيد أو تنقل الأطفال غير المصحوبين إلى بلدانهم إلا باعتبار ذلك تدبيرا لحمايتهم، كأن يقصد بذلك، على سبيل المثال، ضمان جمع شمل الأسر في الحالات التي يكون فيها ذلك في مصلحة الطفل، وبعد اتباع الإجراءات القانونية الواجبة. وينبغي أن يَتخِذ القرارات بشأن إعادة الأطفال غير المصحوبين موظفون معنيون بحماية الطفل، أو إذا تعذر ذلك، مسؤولو الهجرة المدربون جيدا والذين يفهمون حقوق الأطفال واحتياجاتهم.

٨ - الشروع في عملية تشاورية تقودها الدول، تهدف إلى تحسين حماية ومساعدة المهاجرين لتحسين الحماية والمساعدة للمهاجرين الذين يعيشون في ظروف هشة، وذلك بمشاركة الخبراء والمجتمع المدني، بالاستناد إلى المبادئ والتوجيهات العملية بشأن حماية المهاجرين في التحركات الكبيرة التي يعكف على وضعها حاليا الفريق العالمي المعني بالهجرة

١٠٥ - على نحو ما بيّنه المقرر الخاص طوال فترة ولايته، فإنه يؤمن بأهمية إجراء عملية تشاورية تقودها الدول، ويَقترح أن تشمل هذه العملية وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، وآليات حقوق الإنسان الإقليمية والتابعة للأمم المتحدة، ومنظمات المجتمع المدني، والمجتمعات المهاجرة.

١٠٦ - ويحيط المقرر الخاص علما أيضا بالمبادئ والتوجيهات العملية بشأن حماية حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين الذين يعيشون في ظروف محفوفة بالخطر ضمن تحركات كبيرة و/أو مختلطة، التي وضعها الفريق العامل التابع للفريق العالمي المعني بالهجرة في مجال حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، في شراكة مع وكالات منظومة الأمم المتحدة والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والدول، والتي تهدف إلى معالجة الثغرات في حماية حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين. ويمكن أن تشكل تلك التوجيهات جزءا هاما من الاتفاق العالمي، إذ أنها مستخلصة من الالتزامات القائمة بموجب القانون الدولي، وتسعى إلى مساعدة الدول وأصحاب المصلحة الآخرين على وضع وتعزيز وتنفيذ ورصد تدابير لحماية المهاجرين الذين

يعيشون في ظروف هشة والذين ينضمون إلى تحركات كبيرة و/أو مختلطة. وكما هو موضح في هذه الوثيقة، فقد ساهم المقرر الخاص في هذا الجهد، وهو يؤمن بأهمية هذه العملية التشاورية والتوجيهات الرامية إلى مساعدة الدول وأصحاب المصلحة الآخرين على الوفاء بالتزاماتهم المتعلقة بحقوق الإنسان لتحديد استجابات قائمة على الحقوق للتحركات الواسعة النطاق وغير النظامية والمحفوفة بالمخاطر.

٩ - النظر بعين الإيجاب في تضمين السياسات والممارسات الوطنية الرؤى التي خلصت إليها المبادرة التي تقودها الدول بشأن المهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات، والرامية إلى حماية ومساعدة المهاجرين في البلدان التي تعاني من النزاعات أو الكوارث الطبيعية، ودمج مبادرة نانسن في خطتها بشأن حماية الأشخاص الذين يعبرون الحدود الدولية بسبب الكوارث الطبيعية وتغير المناخ، ومواصلة تطوير مثل هذه المبادرات

١٠٧ - يؤيد المقرر الخاص هذه المبادرات ويلاحظ أن هناك حاجة إلى وضع إطار أوسع نطاقا يقوم على حقوق الإنسان لجميع المهاجرين ليشمل هذه المبادرات لضمان اتباع نهج أكثر شمولا.

١٠ - إقامة علاقة أوثق بين الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة، بما في ذلك من خلال تعزيز العلاقة القانونية

١٠٨ - تبرز الأعداد الأخيرة غير المسبوقة من المهاجرين غير النظاميين بحثا عن السلامة والأمن أهمية حقيقة أنه على الرغم من وجود أطر قانونية بشأن مسائل الهجرة، يستمر انعدام إطار شامل لإدارة الهجرة. وبالنظر إلى أن الهجرة ظاهرة إنسانية طبيعية لا يرجح أن تنتهي في المستقبل المنظور، وكما جاء في تقرير عام ٢٠١٣ الذي قدمه المقرر الخاص إلى الجمعية العامة بشأن الإدارة العالمية للهجرة (انظر A/68/283)، يجب أن تزيد الأمم المتحدة مشاركتها في النقاش الدائر حول الإدارة العالمية للهجرة لكفالة إيلاء الاهتمام اللازم لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين.

١٠٩- ونظرا لانعدام إطار شامل، تتسم الإدارة العالمية للهجرة بالتجزؤ واختلاف النهج المؤسسية والأطر المعيارية المتعلقة بجوانب محددة للهجرة، مثل حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين، وتهريب المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء، وهجرة اليد العاملة.

١١٠ - ويشير المقرر الخاص إلى أن تقاعس الدول عن تعزيز إدارة الهجرة يستند على ما يبدو إلى الاعتقاد الخاطئ بأن ذلك سوف يحد من سيادتها. والدول قادرة على تحديد من يدخل إقليمها ومن يقيم فيه. وتعزيز الإدارة لا يعني التنازل عن هذه السيادة. بل على

العكس من ذلك، ستكون لدى الدول سيطرة أكثر إذا قويت إدارة الهجرة. فتعزيز الإدارة يعني ببساطة تحسين التنسيق والتعاون بين الدول، مما يؤدي إلى إدارة الهجرة إدارة أفضل تحترم بوجه أفضل البعد المتعلق بحقوق الإنسان، وبذلك تزداد حماية الدول من الادعاءات القائلة بالاعتداء على حقوق الإنسان للمهاجرين.

١١١ - ونظراً لاستمرار زيادة نطاق الهجرة وتعقيداتها، فإن البديل لزيادة تقوية الإدارة العالمية للهجرة هو نظام يفتقر بشدة إلى التنظيم، يضم طائفة من الجهات الفاعلة لا يوجد تنسيق بينها، بما فيها جهات من القطاع الخاص. وفي الواقع، فإن سيادة الدول تواجه تحديات أكبر بسبب عدم كفاية إدارة الهجرة العالمية، مما يسهل دور الجهات الفاعلة الأخرى، مثل مهربي المهاجرين وأرباب العمل المستغلين، الذين يقومون حاليا بتوفير حلول لتنقل المهاجرين بصرف النظر عن سياسات الدول.

١١٢ - والهجرة ظاهرة متعددة الأوجه، وغالباً ما تندرج في إطار مفاهيمي مع الجوانب الأخرى التي تنطوي عليها العولمة. إلا أن أكثر الناس تضررا من الهجرة هم المهاجرون أنفسهم، الذين هم بشر ولهم حقوق إنسانية غير قابلة للتصرف التزمت الدول باحترامها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وجميع معاهدات حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية التي هي أطراف فيها. ومن ثمَّ، لا يمكن تصور الهجرة بدون حقوق الإنسان، ويجب أن يراعي أي إطار لإدارة الهجرة حقوق الإنسان للمهاجرين على النحو الواجب.

١١٣ - وينبغي لأي نموذج يوضع في المستقبل للإدارة العالمية للهجرة أن يشتمل على مهام عديدة، منها: وضع المعايير والإشراف على تطبيق المعايير؛ وبناء القدرات وتقديم المساعدة التقنية؛ وإتاحة منبر للحوار والتعاون والتيسير السياسي؛ وإنشاء قاعدة أو قدرة معرفية عن طريق البيانات والمؤشرات والتعميم. وتتولى هذه المهام حالياً طائفة كبيرة من الجهات الفاعلة، داخل إطار الأمم المتحدة وخارجه على السواء.

إدماج المنظمة الدولية للهجرة في الأمم المتحدة، بولاية منقحة

١١٤ - تعمل المنظمة الدولية للهجرة فعلاً في تعاون وثيق مع الأمم المتحدة، بما في ذلك عملها كعضو في الفريق العالمي المعني بالهجرة، وعضويتها في أفرقة الأمم المتحدة القطرية في بلدان عديدة. ولذلك، فإن إدماج المنظمة الدولية للهجرة في الأمم المتحدة سيتيح للأمم المتحدة الاستفادة من تجاربها وخبراتها الواسعة.

١١٥ - بيد أن دستور المنظمة الدولية للهجرة لا يتضمن ولاية تتعلق بالحماية. ولإدماج المنظمة في الأمم المتحدة على نحو سليم، ينبغي تنقيح دستورها. وينبغي أن تسند إلى المنظمة

مهمة رسمية لحماية حقوق الإنسان، ويجب الإشارة إلى إطار الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في دستورها. فذلك يتيح للمنظمة قياس سياساتها وممارساتها في ضوء إطار معياري واضح ملزم، والتأكد من أن جميع المشاريع التي تمولها الدول وتنفذها المنظمة يجري التفاوض عليها استنادا إلى ذلك الإطار.

١١٦ - ولما كانت حقوق الإنسان تندرج في صلب الحالة الاجتماعية والاقتصادية والقانونية للمهاجرين، فلا يمكن للمنظمة أن تصبح منظمة دولية رائدة في مجال الهجرة إلا إذا كان لها إطار قانوني محدد بوضوح لحماية حقوق الإنسان يمكن في ضوئه قياس مشروعية سياساتها وممارساتها. وهذه الحجة التي يسوقها الكثيرون، والتي مفادها أن المنظمة ستعمل مع الدول بشأن سياسات الهجرة في حين تتناول الأمم المتحدة حقوق الإنسان للمهاجرين، غير منطقية من منظور حقوق الإنسان: فتعميم مراعاة حقوق الإنسان في سياسات الهجرة هو السبيل الوحيد لتحقيق النتيجة المرجوة وهي أن يحرص الجميع على احترام حقوق الإنسان للمهاجرين وحمايتها والنهوض بها.

١١٧ - وكان المقرر الخاص قد أوصى، في تقريره لعام ٢٠١٣، بتفعيل هذا التغيير في دستور المنظمة بحيث تندمج في الأمم المتحدة. ويشير المقرر الخاص إلى أنه تم التوصل، فيما يبدو، إلى اتفاق بين الدول بشأن هذا الاندماج دون إجراء هذا التغيير الدستوري بالذات، ولذلك فهو يقترح الآن إدراج مسألة تحديث دستور المنظمة في جدول الأعمال المتعلق بمتابعة مؤتمر الأمم المتحدة المعني الهجرة المقرر عقده في عام ٢٠١٨.

١١٨ - وبالإضافة إلى ذلك، فإنه إذا أتيح للمنظمة الدولية للهجرة تمويل أساسي يمكن التنبؤ به، سيعزز ذلك من إطارها المتعلق بحقوق الإنسان ومن استقلالها. وفي الوقت الراهن، تتأتى أكثر من نسبة ٩٨ في المائة من تمويل المنظمة في شكل تبرعات للمشاريع المخصصة. ولذلك، يكون للدول المانحة دور هام في تحديد عمل المنظمة وأولوياتها. ومن شأن توافر التمويل الأساسي أن يتيح للمنظمة المبادرة بالمشاريع وفقا لأولوياتها، بدلا من المشاريع التي غالبا ماتتحكم فيها الجهات المانحة والمنفِّذة.

١١٩ - وعلاوة على ذلك، يجب أن يشمل إدماج المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة تعميق التعاون بين المنظمة وجميع كيانات الأمم المتحدة الأخرى المعنية والوكالات العاملة في مجال الهجرة، لا سيما تلك التي لها ولاية محددة في مجال الحماية، مثل مفوضية حقوق الإنسان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، ومنظمة

الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة. ويجب على المنظمة أيضا أن تضع آليات بالغة الوضوح للتعاون والتنسيق مع المجتمع المدني.

١٢٠ - وينبغي أيضا مناقشة فكرة مطالبة المنظمة بدعم التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. فهذه الاتفاقية، التي حظيت بعدد قليل من التصديقات، ستستفيد من دعم نصير مؤسسيّ قادر على حشد الانضمام إلى مبادئها. وستسهم هذه المسؤولية في تعزيز ثقافة حقوق الإنسان داخل المنظمة وتزودها بأداة معيارية مناسبة لقياس عملها والتفاوض مع الدول بشأن المشاريع. وبذلك ستكمل المنظمة العمل الهام الذي تضطلع به اللجنة المعنية بالعمال المهاجرين، بنفس الطريقة التي تكمل بها اليونيسيف ولجنة حقوق الطفل عمل كل منهما الأخرى بشأن تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

١٢١ - إن الأحداث التي وقعت في بحر أندمان، في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وفي أمريكا الوسطى، والبحر الأبيض المتوسط، والشرق الأوسط، بما كشفت عنه من أشكال المعاناة في كل مرحلة من مراحل عملية الهجرة على مدى السنوات الثلاث الماضية، بينت بوضوح أن الوضع الراهن في النُّهج التي تتبعها الدول فيما يتعلق بمراقبة الحدود واللجوء والهجرة لا يمكن له أن يستمر إذا كان الهدف هو الحد من المعاناة وفقد الأرواح.

١٢٢ - ويتجلى بوضوح من الالتزامات التي قطعتها الدول على نفسها إزاء النظم الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان وغيرها من نظم القواعد المعيارية أن هذه الدول تتمتع بالقدرة على الشروع بشكل جماعي في القيام بدور ريادي على الصعيد العالمي فيما يتعلق بمسألة سياسات الهجرة وممارساتها، وهو الدور الذي لا يزال شاغرا في الوقت الحاضر.

١٢٣ - وينبغي للاتفاق العالمي أن يكفل ما يلي:

(أ) الاعتراف بالحاجة إلى إطار مؤسسي أكثر قوة في الأمم المتحدة يتعلق بمسألة الهجرة، يقوم على حقوق الإنسان، ويكون له، بدوره، أثر إيجابي على الإدارة غير الرسمية للهجرة خارج الأمم المتحدة؛

(ب) رسم أهداف واضحة على الأجل القصير والمتوسط والطويل تحدد رؤية مشتركة للاتفاق العالمي بشأن سبل تيسير الهجرة والتنقل، على النحو المطلوب في خطة

التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ويجب وضع هذه الأهداف في ظل اعتراف كامل بعوامل الدفع والجذب في الهجرة غير النظامية ومسؤوليات الدول عن إدارتها وتخفيف آثارها؛

(ج) مساعدة الدول في وضع أطر قوية وفعالة لقوانين العمل (بما في ذلك بشأن التفتيش العمالي، وتشكيل النقابات، والتفاوض الجماعي) بما يكفل حماية حقوق جميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، بغض النظر عن مركزهم، وإتاحة سبل فعالة للاحتكام إلى القضاء للعمال المهاجرين الذين انتُهكت حقوقهم العمالية أو الإنسانية؛

(د) ضمان أن تعتمد الدول تدابير لتيسير الوصول إلى قنوات آمنة ومعقولة التكلفة للهجرة والتنقل على جميع مستويات المهارات، وكذلك جمع شمل الأسرة وتسوية أوضاع المهاجرين الذين لا يحملون وثائق؛

(هـ) دعم استراتيجيات الدول، عن طريق التحليل القائم على الحقائق والتفكير الاستراتيجي الطويل الأجل، لغرض مكافحة التصورات بشأن الهجرة التي ترتكز عليها المناقشات العامة المسمومة، والسياسات الأمنية عديمة الفعالية والتي تؤدي إلى نتائج عكسية وتسفر عن وصم المهاجرين وتهميشهم وتجريمهم بلا داع، ومراعاة هذا التحليل لدى إعداد سبل الاتصال العامة وعناصر المناهج التعليمية لصالح الهجرة والتنقل والتنوع؛

(و) إدماج المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة، عن طريق عملية تفضي إلى تحديث دستورها بحيث يشتمل على ولاية قوية لحماية حقوق الإنسان لصالح المهاجرين، بما في ذلك توفير قدر كاف من التمويل الأساسي الذي يتيح للمنظمة اتخاذ مبادرات تطلعية هامة في مجال السياسات والممارسات المتعلقة بالهجرة، وممارساتها، بحيث لا تستند إلى المشاريع فقط؛

(ز) الحرص، في جميع المناقشات المتصلة بالسياسات والممارسات المتعلقة بالهجرة على مشاركة وكالات الأمم المتحدة الرئيسية التي تتناول بالفعل قضايا الهجرة، بما في ذلك مفوضية حقوق الإنسان، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية شؤون اللاجئين، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومكتب المخدرات والجريمة، واليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية، فضلا عن آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والخبراء، ومنظمات المجتمع المدني؛

(ح) ضمان قيام الدول بجمع بيانات مصنفة، استنادا إلى الثغرات القائمة في البيانات، لوضع سياسات متينة ومستندة إلى الأدلة، مع ضمان حماية البيانات من

خلال إقامة حواجز أمان، ودعم زيادة المواءمة والتنسيق بين مصادر بيانات الهجرة وجمعها وتحليلها بغية وضع صورة نُظمية شاملة؛

(ط) ضمان إجراء تحليل جنساني دقيق للفروق في آثار السياسات على الرجال والنساء، مع إيلاء اهتمام خاص للسبل التي تؤدي بها القيود المفروضة على تنقل المرأة كوسيلة للحماية إلى انتهاك حقوقها وتهيئة الظروف المواتية لازدهار شبكات التهريب، بما في ذلك استخدام المنظور الجنساني في جميع المراحل وفي جميع جوانب المناقشة، بالنظر إلى الأهمية الحاسمة لمراعاة المسائل الجنسانية في سياق الاتفاقات الثنائية المتعلقة بالاحتجاز والترحيل، وإعادة الدخول مجددا، والإعادة إلى الوطن؛

(ي) كفالة عدم اللجوء إلى احتجاز المهاجرين إلا كملاذ أخير دائما، بحيث لا يلجأ إليه إلا في الحالات المعقولة والضرورية وبحيث يكون متناسبا، وعلى أساس كل حالة على حدة، ولأقصر فترة زمنية ممكنة؛ مع العمل على إيجاد بدائل للاحتجاز في معظم الحالات تكون قائمة على الحقوق؛ وكفالة عدم احتجاز الأطفال المهاجرين والأسر التي لديها أطفال بأي شكل من الأشكال لأسباب تتعلق بوضعهم الإداري كمهاجرين.