

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/82
6 January 2000
ARABIC
Original: SPANISH

المجلس الاقتصادي
والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة السادسة والخمسون
البند ١٤ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد

العمال المهاجرون

حقوق الإنسان للمهاجرين

تقرير المقررة الخاصة السيدة غابرييلا رودريغيز بيزارو، المقدم

عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٤/١٩٩٩

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٤	٧ - ١	أولاً- مقدمة
٥	١٢ - ٨	ثانياً- الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة
٥	١٥-١٣	ثالثاً- الخلفية
٦	٢٤-١٦	رابعاً- خطة العمل
٨	٤٣-٢٥	خامساً- الإطار القانوني: حقوق الإنسان للمهاجرين
١٢	٨١-٤٤	سادساً- ملاحظات
١٢	٥٤-٤٤	ألف- التمييز والتعصب
١٣	٦٦-٥٥	باء- العنف ضد العاملات المهاجرات
١٦	٦٩-٦٧	جيم- حالة الأطفال المهاجرين
١٦	٧٤-٧٠	دال- القابلية للتأثر
١٧	٨١-٧٥	هاء- العراقيل التي تواجه الحماية الكاملة
١٨	٩٠-٨٢	سابعاً- استنتاجات أولية
٢٠	٩١	ثامناً- التوصيات

ملخص

وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٤/١٩٩٩ تقدم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمهاجرين، السيدة غابرييلا رودريغيز بيزارو، تقريرها الأول. يصف الجزء الأول من النص أنشطتها بمقتضى الولاية التي أناطتها بها اللجنة. وبلي ذلك وصف لسباق هجرة المرأة واهتمام المجتمع الدولي المتزايد بهذه الظاهرة الذي أدى إلى اتخاذ مبادرات شتى.

وبلي هذا الوصف أول ملخص لبرنامج العمل نفسه الغرض الأساسي منه جمع المعلومات لبتيسر تقديم تقارير إلى اللجنة في دورتها السابعة والخمسين والثامنة والخمسين فضلاً عن تقديم توصيات إلى الهيئات المعنية. وهذا يشمل العملية التحضيرية للمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وستجمع معلومات من كافة القطاعات بما في ذلك من المهاجرين أنفسهم وسيؤخذ المنظور الجنساني بعين الاعتبار. وينبغي أن يشمل برنامج العمل أيضاً رصداً عن كثب للمبادرات الحكومية الدولية والمشاركة بين القطاعات المبذولة للتصدي لمشكلة الهجرة وبعثات المراقبة الموفدة إلى البلدان المتأثرة بهذه الظاهرة.

والجزء الثاني من التقرير مكرس لبحث أولي للصكوك الدولية المتاحة لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين ويبرز الافتقار إلى تحديد شامل لفئات المهاجرين القائمة. ويأخذ هذا البحث بعين الاعتبار الآثار الصافية المترتبة على القوانين المحلية والاتفاقات الإقليمية التي تعتبر ذات أهمية حاسمة في الدفاع عن حقوق الإنسان للمهاجرين. ويتجه التشديد الخاص إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مشكلة الاتجار بالأشخاص (لا لأغراض الدعارة فحسب) والآثار المترتبة على إعادة المهاجرين الذين لا يملكون وثائق رسمية إلى بلدانهم الأصلية. وتقترح المقررة الخاصة، في هذا الفصل، أن يوضع تعريف مؤقت لفئة المهاجرين وأنه ينبغي اعتماد الصكوك القائمة التي تغطي حق فئة واحدة أكثر من الفئات محل المناقشة والتشجيع على هذا الاعتماد.

وأخيراً يوفر التقرير بعض التعليقات الصادرة عن المقررة الخاصة، حول مجالات اعتبرت ملائمة لإجراء مزيد من البحوث وهي: الرابطة بين الهجرة وتصاعد العنصرية، والتمييز والتعصب، والبحث الأكثر تفصيلاً للقضايا التي تهم المهاجرات وآثارها في نهج قائم على أساس نوع الجنس في معالجة ظاهرة الهجرة. وتلي هذا الفرع ملاحظات تتعلق بقضايا الهجرة بقدر ما لها من تأثير على الأطفال. وأخيراً، يتم من هذا المنظور شرح كيف أن مفهوم الوضع الهش ينطبق على المهاجرين وكيف يتم النظر في العراقيل التي تعترض سبيل حماية حقوقهم وهو أمر لاحظته الفريق العامل من الخبراء الحكوميين الدوليين المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين. ويختتم التقرير بفصلين عن الاستنتاجات الأولية وبعض التوصيات.

أولاً - مقدمة

١- اعتمدت لجنة حقوق الإنسان، في دورتها الخامسة والخمسين، القرار ٤٤/١٩٩٩ الذي قررت بموجبه أن تعين لمدة ثلاث سنوات مقررًا خاصاً يعنى بحقوق الإنسان للمهاجرين لدراسة سبل ووسائل تخطي العقبات القائمة أمام الحماية الفعالة والكاملة لحقوق الإنسان لهذه الفئة المستضعفة، بما فيها العقبات والصعوبات التي تعترض عودة المهاجرين الذين ليست لديهم الوثائق اللازمة أو الذين هم في وضع غير نظامي. وينبغي للمقرر الخاص أن يضع الاستراتيجيات والتوصيات الرامية إلى تعزيز وتنفيذ السياسات الهادفة إلى حماية حقوق الإنسان للمهاجرين ويحدد المعايير التي ينبغي أن توضع على أساسها تلك السياسات.

٢- ودعت اللجنة، في القرار نفسه، المقرر الخاص إلى أن يلتمس، في أدائه لمهامه، ويتلقى من كافة المصادر ذات الصلة بالموضوع، بما في ذلك المهاجرون أنفسهم، بشأن انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين وأسره، وذلك من أجل تعزيز التنفيذ الفعال للمعايير والمقاييس الدولية ذات الصلة المتعلقة بهذه القضية وأن يوصي بالتدابير والإجراءات المعمول بها على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية من أجل القضاء على انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين.

٣- وطلبت اللجنة من المقرر الخاص أن يضع منظور نوع الجنس في الاعتبار عند طلب وتحليل المعلومات وهو منظور سيُراعى كذلك في تحليل التشريعات القائمة وتقديم التوصيات. كما أوصت بإيلاء اهتمام خاص لما يحدث من الأشكال المتعددة التي يتخذها التمييز والعنف ضد المهاجرات.

٤- عملاً بهذا القرار، وفي ٦ آب/أغسطس ١٩٩٩، قامت رئيسة لجنة حقوق الإنسان في دورتها الخامسة والخمسين، بعد التشاور من أعضاء المكتب، بتعيين السيدة غابرييلا رودريغيز بيزارو (كوستاريكا) مقررًا خاصة معنية بحقوق الإنسان للمهاجرين.

٥- وأيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في مقرره ٢٣٩/١٩٩٩ قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٤/١٩٩٩.

٦- ووعياً بما للمسؤولية الملقاة على عاتقها من ثقل وبحجم العمل الذي ينتظرها وضرورة التماس الدعم والتعاون من كافة الهيئات ذات الصلة امتثالاً للقرار ٤٤/١٩٩٩ تقدم المقررة الخاصة هذا التقرير إلى لجنة حقوق الإنسان لتتظر فيه.

٧- ويتألف هذا التقرير من ثمانية فصول. يصف الفصلان الثاني إلى الخامس الأنشطة الأخيرة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة والخلفية المتعلقة بولايتها وخلاصة لخطة عملها ونظرة أولى على الإطار القانوني القائم من الصكوك الدولية المتصلة بحقوق المهاجرين. ويتضمن الفصل السادس ملاحظات حول جوانب تعتبر ذات أهمية بالنسبة لتصميم استراتيجية لحقوق الإنسان للمهاجرين، بما في ذلك البعض من العراقيل الأساسية التي تواجه على

صعيد توفير الحماية الكاملة لحقوق المهاجرين. ويتألف الجزء الأخير من الوثيقة من الاستنتاجات والتوصيات الأولية للمقررة الخاصة (الفصلان السابع والثامن).

ثانياً - الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة

٨- قامت المقررة الخاصة بزيارة جنيف في الفترة ما بين ١٣ و ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. وعقدت أثناء وجودها في هذه المدينة، مشاورات مع الموظفين العاملين في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومع المفوضية السامية نفسها فضلاً عن أفراد من الهيئات الحكومية الدولية وممثلي المنظمات غير الحكومية ووضعت خطة لأنشطتها لمدة السنوات الثلاث التي تستغرقها ولايتها.

٩- وزارت المقررة الخاصة مدينة نيويورك في الفترة ما بين ٤ و ٦ تشرين الثاني/نوفمبر والتقت مجدداً بالمفوضة السامية وبالمقررين الخاصين والمنظمات غير الحكومية. وعادت إلى جنيف في الفترة ما بين ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر و ٢ كانون الأول/ديسمبر للالتقاء بممثلي البعثات الدائمة والمسؤولين عن المنظمات الحكومية الدولية والدولية وغير الحكومية.

١٠- وبهذه المناسبة، حضرت اجتماعاً عقدته اللجنة التوجيهية الدولية للحملة العالمية للتصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

١١- وكخطوة أولى وتقييداً بأحكام الفقرة ٥ من قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٤/١٩٩٩ ووجهت المقررة الخاصة، في ٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ رسالة إلى الحكومات والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة ورؤساء الهيئات المنشأة بموجب معاهدات والمنظمات غير الحكومية تطلب فيها تزويدها بمعلومات ذات علاقة بولايتها. وهي تهتم بوجه خاص بتلقي معلومات عن التدابير الجاري اتخاذها استجابة للمسائل التي تطرحها قضية حقوق الإنسان للمهاجرين بغية وضع توصيات مناسبة تقدم إلى اللجنة.

١٢- وتعكف المقررة الخاصة حالياً على دراسة المعلومات التي توفرها الردود على رسالتها وسترد هذه المعلومات في عرضها الشفوي لهذا التقرير المقدم إلى اللجنة في دورتها السادسة والخمسين.

ثالثاً - الخلفية

١٣- تعبيراً عن عناية المجتمع الدولي المتزايد بقضايا حقوق الإنسان بدأ إيلاء اهتمام خاص لحقوق المهاجرين. وبالإضافة إلى المبادرة التي اتخذتها اللجنة وإعلان وبرنامج عمل فيينا اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣ (الجزء الثاني، الفقرات ٣٣-٣٥)، ويولي برنامج العمل للمؤتمر الدولي المعني بالسكان والتنمية المعقود في القاهرة (الفصل العاشر)، وبرنامج العمل لاجتماع القمة العالمي من أجل التنمية الاجتماعية

المعقود في كوبنهاغن (برنامج العمل، الفصل الثالث)، وحصيلة المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، المعقود في بيجينغ (منطلقات العمل، الفصل الرابع، الفرع دال)، اهتماماً خاصاً لقضية حقوق الإنسان للمهاجرين. وقد قدم الفريق العامل من الخبراء الحكوميين الدوليين المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين مساهمة كبيرة في تمكيننا من معرفة هذه الظاهرة وتحديد العقبات الراهنة التي تواجه الممارسة الكاملة والفعالة من جانب هذه "الفئة المستضعفة"⁽¹⁾ لما لها من حقوق الإنسان. وشجعت الهيئات الحكومية الدولية على اتخاذ عدد من المبادرات لإقامة حوار بين الحكومات في المناطق التي يتعين عليها أن تعالج نفس القضايا المتعلقة بالمهاجرين. وأبدت قطاعات من المجتمع المدني اهتماماً مماثلاً وقامت وسائط الإعلام بإثارة اهتمام الجماهير في جميع أنحاء العالم. وتنتزع دوائر الإعلام إلى إبراز المشاكل المتعلقة بالاتجار في الأشخاص ولا سيما النساء والأطفال وشيوع استغلال العمال غير الحاملين لوثائق رسمية في القطاع غير الرسمي.

١٤- وتلاحظ المقررة الخاصة أن الهجرة تحدث لأسباب متنوعة: منها اضطرار الأشخاص إلى عدم البقاء في بلدانهم أساساً بسبب الفقر ولأنهم عاجزون عن كسب القوت لأنفسهم ولأسرهم وبسبب النزاعات المدنية وانعدام الأمن والاضطهاد لأسباب تقوم على العرق أو الأصل الإثني أو الديني أو اللغة أو الآراء السياسية. والدول التي يهاجر مواطنوها لهذه الأسباب تشترك في هذه المشاكل مع البلدان التي تتلقى أعداداً كبيرة من المهاجرين. وانتهاكات حقوق الإنسان تنشأ، من الناحية النظرية، داخل الدولة المتلقية أو "المرغوب الإقامة فيها" أو التي ترفض تدفق المهاجرين إليها. مثل هذه الانتهاكات تحدث بقدر ما يتعذر احتواء المجموعات السكانية الوطنية داخل بلدانها الأصلية. وينتج عن هذه الظاهرة عادة تحول السكان إلى مهاجرين يعبرون الحدود بلا وثائق رسمية.

١٥- وتشير التقديرات المتعلقة بمختلف فئات المهاجرين إلى أن عدداً إجمالياً يتراوح ما بين ١٢٠ و١٣٠ مليون شخص هم خارج بلدانهم الأصلية. وتقدر منظمة العمل الدولية أن ما بين ٧٠ و٨٠ مليون من هؤلاء الأشخاص يسمون "عمالاً مهاجرين" على حين أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تفيد بأن هناك ٢١,٥ مليون لاجئ وتسلم بأن هناك ٣٠ مليون مشرد. وقدرت منظمة العمل الدولية، في عام ١٩٩٧، أن عدد العمال المهاجرين تمثل فيما يلي: أفريقيا، ٢٠ مليون؛ أمريكا الشمالية، ١٧ مليون؛ وسط وجنوب أمريكا، ١٢ مليون؛ آسيا، ٧ ملايين؛ الشرق الأوسط (البلدان العربية) ٩ ملايين؛ وأوروبا، ٣٠ مليون. وهناك موجات كثيفة من المهاجرين إلى الشمال ولكن هناك أيضاً حركة تتزايد يوماً بعد يوم بين بلدان الجنوب. وتمثل النسوة والأطفال ما يزيد على نصف اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً ونسبتهم آخذة في الزيادة في حالة الفئات الأخرى من المهاجرين بما في ذلك العمال المهاجرون.

رابعاً - خطة العمل

١٦- وضعت المقررة الخاصة خطة عمل لفترة السنوات الثلاث التي تستغرقها ولايتها. وفي هذا السياق رأت المقررة الخاصة أنه بالإضافة إلى تحديد الإطار القانوني، الذي يمكن الوقوف عليه في الفقرة ٢٥ وال فقرات التالية والواجب أن يوسع نطاقه على النحو الوارد وصفه في ذلك الفرع، تدعو الحاجة إلى إجراء مسح للمبادرات الإقليمية

حتى يتيسر لحكومات البلدان الأصلية و/أو بلدان المرور العابر إجراء حوار مع تلك البلدان التي درجت على اعتبارها قبلة للهجرة. والبعض من هذه المبادرات، التي قطعت عمليات وضعها أشواطاً متفاوتة، تحمل أسماء المدن أو المناطق التي أعلنت فيها: عملية بوبلا^(٢) عملية مانيليا مبادرة بانكوك (إعلان بانكوك) ومبادرات داكار والبحر الأبيض المتوسط والقاهرة وليما وكمولث الدول المستقلة.

١٧- وعلى سبيل المساهمة في المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب والتعصب المتصل بذلك المنتظر أن يعقد في عام ٢٠٠١ تعتزم المقررة الخاصة تقديم ورقة إلى اللجنة التحضيرية في دورتها الأولى التي تعقد في أيار/مايو ٢٠٠٠. وستعنى هذه الورقة بجوهر برنامج العمل للعقد الثالث لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري مع الإشارة الخاصة إلى أشكال التعصب التي تواجه في البلدان الأصلية للعمال المهاجرين فضلاً عن بلدان العبور العابر وبلدان الهجرة.

١٨- وبالإضافة إلى التقارير المزمع تقديمها إلى دورات اللجنة السادسة والخمسين والسابعة والخمسين والثامنة والخمسين تعتقد المقررة الخاصة أن من الأهمية بمكان وضع برنامج للحؤول دون أنواع شتى من التمييز ضد المهاجرين. وسيقترح هذا البرنامج بعد التشاور مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية.

١٩- كما ستتشاور المقررة الخاصة مع حكومات البلدان في المناطق الأفريقية والآسيوية والأمريكية والأوروبية بغية تبين السياسات المتعلقة بالهجرة لكي يبدأ حوار بين الحكومات والمجتمع المدني يهدف إلى الظفر بسبل محددة لمعالجة العراقيل التي تواجه المهاجرين الساعين لنيل الاعتراف بحقوقهم. ويعتبر الحوار المتعلق بتدابير السياسة العامة والممارسة الفعلية في هذا المجال حيويًا على الصعيدين الوطني والإقليمي.

٢٠- وترى المقررة الخاصة أن من الأهمية الحاسمة دعم الحملة الرامية إلى التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم فضلاً عن سائر الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

٢١- وتتعترف المقررة الخاصة بأهمية العمل المتعلق بالتصديق على الاتفاقية الدولية الذي اضطلعت به اللجنة التوجيهية للحملة العالمية الرامية إلى التصديق على الاتفاقية^(٣) من خلال أمانتها داخل اللجنة الدولية لرصد حقوق المهاجرين.

٢٢- كما تسلّم المقررة الخاصة بالعمل المهم الذي اضطلع به الفريق العامل من الخبراء الحكوميين الدوليين بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين في اعطاء صورة عامة عن ظاهرة الهجرة وفي تحديد العقبات الأساسية التي تعترض سبيل الأعمال الكامل لحقوق الإنسان للمهاجرين.

٢٣- وكجزء من عملية التوثيق هذه، تعتزم المقررة الخاصة بحث السياسات والقوانين المحلية ذات العلاقة بالموضوع. وسيجري هذا البحث مع المراعاة الواجبة للمعايير والمعاهدات الدولية والسوابق القانونية للهيئات الدولية المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان والتوصيات والاتفاقات التي اعتمدها المؤتمرات الدولية والتدابير والمقررات التي اتخذتها الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والسوابق القانونية وغير ذلك من الإجراءات التي اتخذتها المنظمات الإقليمية.

٢٤- وفيما يتعلق بالسياقات الوطنية، تعتزم المقررة الخاصة جمع مجموعة من التوصيات المتعلقة بالتدابير الرامية إلى التغلب على العراقيل التي تعترض سبيل التمييز ضد المهاجرين وأساساً فيما يتعلق بما يلي: التشريعات والتدابير القانونية؛ الإجراءات الإدارية والحكومية على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية؛ مسؤوليات أرباب العمل وأرباب المشاريع؛ والمتطلبات اللازمة لعودة المهاجرين غير الحاملين لوثائق رسمية عودة تُحفظ فيها كرامتهم؛ والتدابير المتخذة من قبل المجتمع المدني والدول للتصدي لكافة القضايا المتصلة بحقوق الإنسان للمهاجرين.

خامساً - الإطار القانوني: حقوق الإنسان للمهاجرين

٢٥- تعتقد المقررة الخاصة أنه لا بد من الاهتمام إلى تعريف مفيد لمفهوم المهاجر يكون لها عوناً على العمل الفعال. ولما كانت عبارة "المهاجر" عموماً لم تعرف لا في القانون الدولي ولا في السياسة الدولية، يلزم الظفر بتعريف مفيد يبصر بشكل خاص تبين الحالات التي يمكن فيها حماية حقوق الإنسان للأفراد بواسطة إطار قانوني واجتماعي وسياسي واسترعاء النظر إلى هذه الحالات.

٢٦- وهناك، فيما يخص الهجرات الدولية المتنوعة، بعض التعاريف الرسمية لبعض فئات المهاجرين مثل "العمال المهاجرون" أو "المهاجرون" يرد تعريف لها، في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ على التوالي. وهناك أيضاً تعريف للاجئ في الاتفاقية والبروتوكول المتصلين بمركز اللاجئين.

٢٧- والصكوك الأنفة الذكر أو قواعد تنفيذها تشتمل على تعريف لفئات فرعية متنوعة مثل ملتسمي اللجوء والأشخاص الذين هم في أوضاع شبيهة بأوضاع اللاجئين وشتى الفئات المحددة للعمال المهاجرين (العمال القادمون من المناطق الحدودية، العمال الموسميون وما إلى ذلك). ويجري العمل حثيثاً في سياق مشروع البروتوكول بشأن الاتجار بالأشخاص الملحق بمشروع اتفاقية مناهضة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بشأن تعريف للأشخاص الذين هم ضحايا لذلك (الاتجار بالأشخاص). ويتعين كذلك بحث هذا التعريف في ضوء مفهوم المهاجر الذي تعتزم المقررة الخاصة وضعه كجزء من خطة العمل.

٢٨- وليس هناك أي مفهوم قانوني عام مقبول للمهاجر في القانون الدولي. ويقال في كثير من الأحيان بأن العديد من المهاجرين خارج أوطانهم ليسوا، بحكم التعريف، لاجئين كما أن عدداً كبيراً منهم ليسوا عمالاً مهاجرين. ويصدق هذا بوجه خاص على حالة العديد من المهاجرين الذين لا يملكون وثائق رسمية أو الذين هم في وضع غير نظامي بما في ذلك ضحايا الاتجار بالأشخاص الذين هم أكثر الناس عرضة للانتهاكات المحتملة أو الفعلية لما لهم من حقوق الإنسان.

٢٩- وسلمت ضمناً لجنة حقوق الإنسان بمحدودية مصطلح "العمال المهاجرون" عندما أنشأت، أولاً، الفريق العامل من الخبراء الحكوميين الدوليين المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين ومؤخراً منصب المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين.

٣٠- والتعريفات المتصلة بالأسباب التي تجعل الأشخاص يغادرون بلدانهم الأصلية ربما يكون أقل أنواع التعريف استنسباً إلا بقدر ما تتيحه من سبيل الحصول على الحماية القانونية وعلى مركز في البلد المضيف كما هو الشأن بالنسبة للاجئين. وفي ضوء الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية السائدة في العديد من البلدان من الصعوبة المتزايدة بمكان، إن لم يكن من المستحيل، التمييز بين المهاجرين الذي يغادرون بلدانهم بسبب الاضطهاد السياسي والنزاعات والمشاكل الاقتصادية والتردي البيئي أو بسبب مجموعات من هذه الأسباب وبين أولئك الذين يغادرون بحثاً عن أوضاع للبقاء أو رفاه لا يجدونه في بلدانهم الأصلية.

٣١- وهناك فجوة في السوابق القانونية الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في هذا المجال. فنظام الحماية شبه العالمي الذي يوفر للاجئين يعني أن انتهاكات حقوقهم المدنية والسياسية يمكن أن يعترف بها وأن تعالج خاصة حينما تنطوي هذه الانتهاكات على تهديد لحياة الأشخاص أو أمنهم يجبرهم على الفرار من بلدانهم. بيد أنه ليس هناك اعتراف بانتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يمكن أن يكون على درجة من الخطورة كافية لحمل الأشخاص على الفرار من بلدانهم الأصلية. وبالتالي ليس هناك اعتراف بالحاجة إلى توفير الحماية بأي طريقة للأشخاص الذين لا يرغبون في العودة أو لا يقدرّون على العودة إلى الأوضاع التي يسودها انعدام الحقوق الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتجعل من الصعوبة بمكان أو من المستحيل البقاء فيها.

٣٢- والأشخاص الذين يختلف لون بشرتهم ومظهرهم الطبيعي ولباسهم ولهجتهم ودينهم عما تتميز به الأغلبية في البلد المضيف غالباً ما يتعرضون للعنف المادي وغيره من انتهاكات حقوقهم بمعزل عن مركزهم القانوني. واختيار الضحية وطبيعة الإساءة لا يتوقفان على ما إذا كان الأشخاص من اللاجئين أو المهاجرين القانونيين أو الأفراد المنتمين إلى أقليات وطنية أو مهاجرين بلا وثائق رسمية.

٣٣- وبالتالي ولتقديم تعريف للمهاجر يكون قائماً على أساس حقوق الإنسان فإن أول وأهم خطوة تكمن في تبين ما إذا كانت حقوق هؤلاء الأشخاص تحظى بشكل من أشكال الحماية القانونية والاجتماعية والسياسية.

- ٣٤- وبالرغم من أن مفهوم الفئة المستضعفة مفيد في التشديد على إنعدام الحماية للمهاجرين فما من سبب هناك لربطه بمفهوم الضعف. كما أن من المسلم به أن المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي هم في مركز بالغ الصعوبة. والمقررة الخاصة تشدد على أن الاعتبار المرتبط بالقابلية للتأثر هو الوحيد الذي يجعل في الامكان توفير الحماية للمهاجرين من خلال التمكن لهم.
- ٣٥- واستناداً إلى هذه الاعتبارات، فإن اقتراحاً أولياً بوضع تعريف أساسي للمهاجر يأخذ بعين الاعتبار ما له من حقوق الإنسان من شأنه أن يتضمن العناصر المبينة في الفقرة التالية.
- ٣٦- لغرض دراسة وتعزيز حماية حقوق الإنسان للمهاجرين يمكن اعتبار الأشخاص التاليين مهاجرين:
- (أ) الأشخاص الذين هم خارج إقليم الدولة التي هم من رعاياها أو من مواطنيها ولا يخضعون لحمايتها القانونية والموجودون في دولة أخرى؛
- (ب) الأشخاص الذين لا يتمتعون بالاعتراف القانوني العام الذي هو اعتراف ملازم لما تمنحه الدولة المضيفة من مركز للاجئ أو المقيم الدائم أو الشخص المجنس أو أي مركز مماثل؛
- (ج) والأشخاص الذين لا يتمتعون بالحماية القانونية العامة لحقوقهم الأساسية بحكم الاتفاقات الدبلوماسية أو التأشيرات أو سائر الاتفاقات.
- ٣٧- كذلك ولغرض دراسة وتعزيز حماية حقوق الإنسان للمهاجرين يجب إيلاء الاهتمام، على سبيل الأولوية، إلى المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي. كما أن حقوق الإنسان للمهاجرين الذين لا يحملون وثائق رسمية مثار للقلق شأنها شأن حقوق ضحايا الاتجار بالأشخاص. وهناك سبب آخر للقلق أيضاً ويكمن في حقوق سائر المجموعات والفئات من الأشخاص الذين هم عرضة للتمييز ولنكران حقوقهم والذين يعانون من أقصى درجات الحرمان على الصعد القانونية والاجتماعية والسياسية في الأماكن التي يعيشون فيها.
- ٣٨- واستعراض الممارسة الماضية يبين أن دستور اللجنة الحكومية الدولية للهجرة الأوروبية يشير إلى المهاجرين في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة الأولى بشأن مقاصدها ومهامها. ويفهم هذا المصطلح على أنه يغطي كافة حالات الأشخاص الذين يتخذون قرار الهجرة بكل حرية لأسباب تريحهم شخصياً ولا تملئها "ظروف قاهرة خارجة عن ارادتهم"^(٤). وفيما يخص الأسباب المرتأة للهجرة فإن الطابع الطوعي أو غيره للقرار المتخذ يلزم أن يوضع في الاعتبار وأن تولى أهمية في المناقشات التالية الهادفة إلى التوصل إلى تعريف "للمهاجر" يكون أقرب إلى حقيقة هذه الظاهرة المعقدة.

٣٩- ويرد تعريف مصطلح "العامل المهاجر" في المادة ٢ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع الأشخاص المهاجرين وأفراد أسرهم بأنه: "... الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاول نشاطاً مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها".

٤٠- ويشمل هذا التعريف العمال غير الحائزين للوثائق اللازمة الذين يتمتعون ببعض الحقوق المعترف بها في الجزء الثالث ("حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم") من الاتفاقية. وتحتوي الفقرة ٢ من المادة الثانية على تعريف لفئات محددة متعددة من العمال المهاجرين مثل عمال الحدود والعمال الموسميّين والملاحين والعمال على منشأة بحرية والعمال المتجولين والعمال المرتبطين بمشروع والعاملين لحسابهم الخاص. والتعريف الوارد في المادة ٢ يشير حصراً إلى العمال المهاجرين الذين يعيشون خارج بلدتهم. وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها إزاء النقائص التي ينطوي عليها إطار قانوني يغفل المهاجرين المعوزين الذين تحتاج حقوقهم إلى الحماية بتصنيفهم في فئة "المهاجرين الاقتصاديين". وفي العديد من هذه الحالات كان العنف عاملاً دافعاً على المغادرة والأوضاع التي تفضي إلى الهجرة شبيهة بتلك التي يتولد عنها التشريد القسري أو البحث عن ملجأ^(٥).

٤١- وهناك فئات من الأشخاص تلزم الإشارة إليهم وهم اللاجئون سابقاً والأشخاص الذين كانوا مشردين خارج أوطانهم في وقت من الأوقات والجنود الذين سرحوا من الخدمة. ويمكن العثور على العديد من أنواع المهاجرين الجديدة هذه في أمريكا الوسطى. وعلى سبيل المثال وفور التوقيع على الاتفاقات السلمية فإن الأشخاص الذين أُعيد توطينهم وادماجهم أصبحوا مصنّفين كمهاجرين في وضع غير نظامي ولم تسو مشاكلهم على النحو الذي يضمن لهم الكرامة. وهناك فئة مهمة أخرى قوامها النسوة اللاتي يتعرضن للاتجار بالأشخاص أو أكرهن على تعاطي البغاء واللاتي هن عديمات الوضع القانوني في بلدان الهجرة برغم الجهود الرامية إلى القضاء على هذه الممارسة^(٦).

٤٢- وتعتقد المقررة الخاصة أن من الأهمية بمكان التمييز ما بين "العمال المهاجرين" و"اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية"، حيث إن الاتفاقية الدولية تنطبق على الفئة الأولى دون الثانية. وفيما يتعلق بهذه النقطة تختلف الاتفاقية عن اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأربع بشأن الهجرة التي تنطبق على اللاجئين والأشخاص المشردين طالما أنهم عمال مستخدمون خارج أوطانهم^(٧). وبالمثل ينص دستور اللجنة الحكومية الدولية للهجرة الأوروبية "التي أصبحت في وقت لاحق المنظمة الدولية للهجرة" على أن تعنى المنظمة باللاجئين والأشخاص المشردين وسائر من أُجبروا على مغادرة أوطانهم والذين يحتاجون خدمات هجرة دولية.

٤٣- ولذلك تعتقد المقررة الخاصة أن تعريفاً مؤقتاً للمهاجر يأخذ بعين الاعتبار ما له من حقوق الإنسان والمفاهيم التي تقدم تحديدها ينبغي أن يعتمد في المستقبل القريب ولكن ينبغي ترك الإمكانية مفتوحة لزيادة صقل هذا التعريف في وقت لاحق.

سادساً - ملاحظات

ألف- التمييز والتعصب

٤٤- شهد العقد الثالث لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري موجة متصاعدة تدعو إلى الجزع من التعصب والتمييز العنصري وكراهية الأجانب في شكل عنف استهدف المهاجرين في كل منطقة من مناطق العالم تقريباً.

٤٥- وكما هو وارد في ورقة العمل E/CN.4/AC.46/1998/5، "فإن من أهم العوامل التي حددت بلجنة حقوق الإنسان إلى إنشاء الفريق العامل المعني بالهجرة الدولية وحقوق الإنسان ما تمثل في 'تزايد مظاهر العنصرية وكراهية الأجانب وغيرهما من أشكال التمييز والمعاملة اللاإنسانية أو المهينة ضد المهاجرين في مختلف أنحاء العالم' (القرار ١٥/١٩٩٧)^(٨).

٤٦- إن العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب يمكن أن تتفاقم بفعل جملة أمور منها التوزيع غير العادل للثروة والتمهيش والاستبعاد الاجتماعي. وتستخدم في سبيل نشر الدعاية العنصرية والدعاية إلى كراهية الأجانب تكنولوجيات الاتصال الجديدة بما في ذلك الشبكات الحاسوبية مثل شبكة الإنترنت. وإن ظاهرة العنصرية والتمييز العنصري ضد العمال المهاجرين مستمرة في الازدياد على الرغم من الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي لتحسين حماية حقوق الإنسان للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم (انظر قرار الجمعية العامة ١٣٢/٥٣).

٤٧- وتعتقد المقررة الخاصة أن لب المشكلة يكمن في العادات اليومية التي تشهد البوادر الأولية وفيها ترسخ. وهذه العادات مرتبطة بعدد من أشكال السلوك الواجب اجتثاثها باتخاذ تدابير محددة وجادة لتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية.

٤٨- وهناك شعور بالاعتراب يحس به من كان مهاجراً. بالإضافة إلى ذلك فإن الصراعات العرقية والإثنية غالباً ما تكون هي الباعث على الموجات الكبيرة من الهجرة في زمننا. والسكان المهاجرون الذين يعانون من مثل هذه الانتهاكات ليسوا بالضرورة من غير الرعايا والأشخاص الذين يزاولون الأعمال التمييزية عادة ما لا يكونون مدركين لوضع ضحاياهم الذين هم مهاجرون.

٤٩- وهناك حالات قليلة فقط تفضي فيها فعلاً مثل هذه النزاعات العرقية والإثنية إلى نزاعات مسلحة وهي حالات تنطوي على اعتبارات سياسية وعسكرية مختلفة. وحيثما لم يحدث ذلك يعاني السكان المهاجرون داخل بلدانهم وخارجها من التمييز والعنصرية أيضاً^(٩) وهذا الجانب من التعصب في بلد المنشأ وفي بلد العبور وبلد هجرة المهاجرين يمثل نقطة مهمة تتقاطع فيها القضايا المتصلة بالتمييز العنصري والنزاعات الإثنية مع القضايا المتصلة بتحركات الشعوب.

٥٠- والآثار المتولدة عن هذا الربط بين الهجرة والتمييز العنصري والصراعات الإثنية مدعاة للانزعاج حين يتعلق الأمر بمشكلة عودة وإدماج المهاجرين الذين ربما يكونون قد أعيدوا بسبب عدم حيازتهم للوثائق اللازمة في بلدان الهجرة "التي رغبوا فيها". وبالإضافة إلى القضايا التي يثيرها الحق في التنمية الذي يتمتع به هؤلاء الأشخاص فإنهم يواجهون الآثار الثقافية والنفسية المتولدة عن هذه العودة.

٥١- والتمييز ضد العمال المهاجرين في ميدان الاستخدام يتخذ أشكالاً عديدة كالقيود التي تفرض على طبيعة العمل الممكن أن يؤديه أو نوع العمل الذي يفضلون أداءه. وبعض العقود تحرم العمال المهاجرين من مزايا معينة وتطبق قواعد على أمان العمل تختلف عن القواعد التي تطبق على الرعايا الوطنيين، وأحياناً ما يُستبعدون من النظم المتعلقة بشروط العمل ويحرمون من حق الاشتراك في النشاط النقابي. واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية)، لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) تعنى في جزءها الأول بالهجرات التي تتم في ظروف مجحفة وتعنى في الجزء الثاني بتكافؤ الفرص والتساوي في المعاملة.

٥٢- ومن سمات الاتفاقية الدولية بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي صدق عليها ١٢ بلداً أنها أدرجت هذه المجموعة المعقدة من القضايا في شكل جملة من المقاييس الدولية.

٥٣- وفيما يتعلق بأطفال المهاجرين، هناك تمنع في بعض الدول من تسجيل أطفال المهاجرين في المدارس خوفاً على المستوى التربوي العام من أن يتدنّى. وينبغي أن لا يغرب عن الأذهان، عند التصدي لهذه القضية، أن هؤلاء الأطفال مضطرون إلى التكيف مع العادات واللغات المختلفة إلا إذا اتخذت تدابير خاصة لمساعدتهم على التغلب على المصاعب التي يواجهونها.

٥٤- وهناك في العديد من البلدان قوانين وممارسات تميز ضد الأجانب الساعين للعمل في بلد ليس ببلدهم. ومنح التأشيرات على أساس بلد أو قارة المنشأ لصاحب الطلب ولوائح سوق العمل القائمة على معايير تمييزية بجانب كراهية الأجانب باسم الأمن القومي والقومية والخيارات الوطنية تشكل بعضاً من الحقائق القائمة التي يلزم على العمال المهاجرين أن يتحملوها والتي تثير قلق المقررة الخاصة.

باء- العنف ضد العاملات المهاجرات

٥٥- تعتقد المقررة الخاصة أن من الأهمية بمكان معالجة مشكلة العنف ضد العاملات المهاجرات بوصفها مجموعة مستضعفة.

٥٦- وبالنظر إلى التمهيش المزدوج الذي تواجهه العاملات المهاجرات بوصفهن نساء ومهاجرات في آن واحد قد يجدن أنفسهن في أوضاع يكن فيها عرضة للعنف والإساءة في المنزل والعمل على حد سواء (انظر E/CN.4/1998/74/Add.1). والعاملات المهاجرات يهيمن على سوق العمالة غير الرسمية في معظم البلدان،

حيث يعملن بوصفهن خادمتات مثلما ما يعملن في القطاع الصناعي والزراعي أو قطاع الخدمات. وعندما تجد النساء أنفسهن، والحال أنهن ربوات بيوت، في ظروف اجتماعية تجعل من الصعب عليهن العثور على عمل بأجر فإنهن يجبرن على الهجرة. وإن الدور الذي تمليه التقاليد على المرأة بحكم نوع جنسها وحقيقة أن الرجل غالباً ما لا يشارك في القيام بالأعباء المنزلية ولا سيما رعاية الأطفال يومياً يجعل من الصعب على المرأة أن تحقق النماء الشخصي والمهني. وهذا الوضع لا يشجع في الكثير من الأحيان المرأة على البقاء في أسرتها أو في المكان الذي نشأت فيه. والمهاجرات شأنهن شأن العديد من النسوة اللاتي لا يهاجرن ولكنهن يقمن بأعمال خارج بيوتهن غالباً ما يتركن أولادهن في رعاية أفراد الأسرة أو أشخاص آخرين. وهذا يفرض في العديد من الحالات، خاصة حينما يكون الأب غائباً معظم الوقت أو كله، إلى فقدان مصادر المحبة وإلى انهيار الأسرة. والنسوة اللاتي وقعن ضحايا الاتجار بهن والنسوة اللاتي يهاجرن طوعاً قد يجدن أنفسهن في النهاية عرضة للاستغلال والعنف والأذى وكل ذلك منشؤه حالة من نوع ما تقدم وصفه من الحالات. وقبول المرأة أن تمكن الغير من نفسها لقاء السماح لها بالعبور وهي ممارسة شائعة في بعض الحدود شكل من التحرش القائم على أساس الجنس الذي تخضع له المرأة المهاجرة في كثير من الأحيان.

٥٧- وإن وضع المهاجرات العاملات داخل معظم الهياكل الاجتماعية وضع متمسك بالتمهيش المتزايد الذي تفاقمه الدولة في كثير من الأحيان وتقره ضمناً. (E/CN.4/1997/47).

٥٨- وفي هذا الصدد، اعتمدت الجمعية العامة، في دورتها الرابعة والخمسين، في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، قرارها ١٣٨/٥٤، بشأن العنف ضد العاملات المهاجرات الذي طلبت فيه إلى جميع الحكومات التعاون التام مع المقررة الخاصة في أداء المهام والواجبات الموكلة إليها، وتقديم جميع المعلومات التي تطلبها. وشجعت الجمعية العامة الحكومات، وخاصة حكومات البلدان المرسلات والبلدان المستقبلة، على اطلاع المقررة الخاصة على معلوماتها المتعلقة بالعنف ضد العاملات المهاجرات بهدف الطلب إليها أن توصي بتدابير وإجراءات ملموسة من أجل التصدي للمشكلة.

٥٩- وهناك أعداد كبيرة بشكل مدهش من النساء اللاتي يهاجرن إلى أماكن بعيدة عن أوطانهن من أجل العمل بأجر ضعيف وهذا العمل يتسبب لهن في العزلة وفي القبول بالخضوع لجهة خاصة. ونتيجة لذلك فإنهن يتعرضن لمخاطر كبيرة تتمثل في العنف البدني والنفسي وغالباً ما يتعرضن للسلب مما كسبته من أموال.

٦٠- وإن انعدام الحماية واللوائح الناظمة للعمل غير الرسمي هو السبب في تبعية العاملات المهاجرات لرب عملهن. وبسبب ذلك، غالباً ما تفقد النسوة حقهن في الإقامة في البلد المضيف إن هن تركن رب عملهن حتى في حالات سوء المعاملة. ولا يسمح في الكثير من البلدان للعاملات المهاجرات بتغيير الجهة التي يعملن لديها والمرأة التي تجد نفسها في وضع يفرض عليها البقاء مع رب عملها إلى أن تواجه العودة إلى البلد أو تمنح حق الإقامة القانونية.

٦١- والمهاجرات، ولا سيما الخادمت في المنازل، عادة ما يغلق في وجههن باب الفرار من وضع يعانين فيه من سوء المعاملة بسبب افتقارهن لمركز قانوني. وآليات مساندة ومساعدة العاملات في الحالات التي تنطوي على عنف يستهدفهن موجودة في بعض بلدان الهجرة ولكن سبيل الوصول إليها لا يتاح للعاملات المهاجرات لأنهن لا يتكلمن لغة البلد ولا يقدرن على الحركة ولا يعلمن بأن هذه المنظمات موجودة.

٦٢- والعديد من هؤلاء العاملات يلجأن إلى طلب الحماية من سفارات بلدانهم الأصلية ولكن البعض من هذه السفارات لا يملك المرافق أو البرامج الملائمة للعناية بهن. ومن العوامل التي يتردد ذكرها في أحيان كثيرة بوصفها "تحد من قدرة المهاجرات على ترك العمل القسري: (أ) نقص العمل البديل؛ (ب) والجهل بالقانون وخاصة فيما يتعلق بحقوق العمال؛ (ج) الالتزامات المالية تجاه أسرتهن ومن تعولهم من دخلها؛ (د) نقص الموارد المالية؛ (هـ) الخوف من الترحيل؛ (و) فرض قيود على حركتها؛ (ز) عدم وجود مستندات الهوية؛ (ح) الخوف من القبض عليها؛ (ط) العنف من جانب التجار وأصحاب العمل؛ (ي) قيد المديونية وما يرافقه في كثير من الأحيان من الخوف من الانتقام من أسرتهن لعدم دفع ديونها؛ و(ك) الخوف من الانتقام" (E/CN.4/1997/47، الفقرة ١٣٣).

٦٣- ومن ضروب الأذى والعنف اللذين تعانيهما العاملات المهاجرات احتباس أجورهن والعنف البدني والجنسي وسوء التغذية وافتكاك جواز السفر منهن وانعدام الرعاية الطبية والصحية.

٦٤- وتفيد آخر التقديرات أن هناك اليوم نحو ١٣٠ مليون مهاجر أو "غير مواطن" في العالم. وتمثل النسوة ٥٠ في المائة من هذا الرقم وإن كانت الاحصاءات القطرية نادرة للأسف ولا تضع في الاعتبار - عملياً - من يفتقر إلى الوثائق اللازمة. وهناك نحو ٣٠ مليون شخص يندرج في هذه الفئة وتمثل النسوة عدداً متزايداً من هؤلاء.

٦٥- ويساور الأمم المتحدة القلق إزاء وضع العاملات المهاجرات الصعب لأن الكثير منهن كان ضحية للعنف القائم على أساس نوع الجنس. وافتقار العمال المهاجرين للتعليم والتدريب والمعارف يجعلهم هدفاً للخداع. وقد عمد المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، المعقود في بيجين في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، إلى تحليل وضع المهاجرات ودعا الدول إلى الاعتراف بسهولة تعرض هؤلاء النسوة للعنف وغيره من أشكال الأذى. وكُرس اهتمام خاص للمهاجرات اللاتي يعتمد وضعهن القانوني في البلد المضيف على أرباب العمل. ثم إن المؤتمر، في حصيلته المتمثلة في منطلقات العمل (الفصل الرابع، الفرع دال)، حث الحكومات على توفير خدمات لغوية وثقافية يتيسر الحصول عليها للنسوة والفتيات المهاجرات بمن فيهن العاملات المهاجرات ممن هن ضحايا العنف المبني على نوع الجنس.

٦٦- وبالرغم من الأهمية المتزايدة التي يتسم بها توزع نوع الجنس في مختلف فئات المهاجرين وعواقبه بالنسبة للأسر والجاليات في بلد المنشأ إلا أن هذا الموضوع لقي اهتماماً قليلاً.

جيم - حالة الأطفال المهاجرين

٦٧- استناداً إلى بيانات من المكتب الإحصائي لمنظمة العمل الدولية^(١٠) فإن ٩٦ من الأطفال الذين يعملون وينامون في الشوارع هم من المهاجرين. وهم يعيشون في فقر مدقع ولا يملكون مكاناً ثابتاً للعمل ولا آباء يرعونهم ويقومون بشؤونهم. وقد انقطع العديد منهم عن الدراسة. وتمثل الفتيات اللاتي تتراوح أعمارهن بين الثامنة والرابعة عشرة ٤٦ في المائة من أطفال الشوارع. وتفيد المصادر نفسها أن متوسط عمر الفتاة يقل عن متوسط عمر الفتيان.

٦٨- وقد شددت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في "وضع الطفولة في العالم عام ١٩٩٥" على أن الأطفال هم الذين يعانون من عواقب ديون العالم الثالث. ويشير التقرير نفسه إلى أن المجالين الأشد تأثراً هما مجالاً تعليم ونماء الأطفال.

٦٩- وإن العامل الرئيسي الكامن وراء هجرة عمالة الأطفال هو الفقر وعوز الأسرة. وهناك عوامل أخرى مساهمة وتتمثل في تشتت الأسرة نتيجة للفقر ولغياب أب عامل أو أم عاملة أو وفاة الأم أو الأب أو إصابة كليهما بعجز. وينحدر العمال الأطفال في عدد من البلدان من الأسر المهاجرة الفقيرة وفي البعض منها تقر القيم الثقافية مبدأ اقتحام سوق العمل في سن مبكرة. ونظراً إلى أن هؤلاء الأطفال يفتقرون إلى الخبرة وهم صغار السن تُدفع لهم أجور ضئيلة ويكلفون بأعمال بسيطة وهم يشغلون وظائف يكونون فيها عرضة بوجه خاص للاستغلال في مكان العمل (من حيث الرعاية الاجتماعية والصحية) وبأعمال يدوية (تكسير الأحجار، حياكة الزرابي) والعمل في المصانع. وهناك أعداد متزايدة من الأطفال تغريهم الصناعة السياحية وهم عرضة للاستغلال الجنسي.

دال - القابلية للتأثر

٧٠- هناك زوايا مختلفة يمكن النظر منها إلى القابلية للتأثر. وتلك الزوايا تختلف بحسب ما إذا كانت الدول المعنية هي دول المنشأ أو العبور أو الهجرة بالنسبة للمهاجرين. وتبعاً لذلك تغدو الفروق بين تلك الزوايا أكثر حدة فيما يخص المشاكل المتولدة عن ادماج المهاجرين في المجتمع المضيف؛ والاختلافات الاجتماعية والدينية واللغوية، والعلاقة بين سيادة الدولة والهجرة بدون الوثائق اللازمة؛ أو المشاكل المتولدة عن الإتجار بالمهاجرين. وهناك عنصر أساسي لفهم الوضع الهش ألا وهو عامل الضعف الذي يكون عليه المهاجر في أغلب الأحيان" (E/CN.4/1998/76، الفقرة ٤٥).

٧١- وفي الكلمة التي ألقته المفوضة السامية لحقوق الإنسان في جامعة أوكسفورد عام ١٩٩٧ قالت "هناك درس نحن بحاجة إلى استخلاصه والى أن ينعكس في نهجنا ألا وهو أن جوهر الحقوق هو التمكين للإنسان". على هذا النحو يُفهم الوضع القابل للتأثر على أنه حالة من عدم التمكين للإنسان وهي تفرض على الشخص بمفعول هيكلية النفوذ في البلد. وهناك وضع هش هيكلياً وثقافياً ينسبه "رعايا" بلد معين إلى الأشخاص من غير الرعايا والأجانب أو

المهاجرين. والطابع الهيكلية مصدره وجود هيكلية نفوذ تبين أن البعض يملك أكثر نفوذا من غيره في أي مجتمع من المجتمعات.

٧٢- والطابع الثقافي للوضع القابل للتأثر متأه مجموعة من العناصر الثقافية (القوالب الفكرية والأفكار المسبقة والعنصرية وكرهية الأجانب والجهل والتمييز المؤسسي) ذات المدلول الذي ينم عن الاستنفاص الذي ينزع إلى تيرير الاختلاف بين "الرعايا الوطنيين" وغير الرعايا أو المهاجرين.

٧٣- وإن هذا المزيج من (أ) الفوارق في القوة المستندة إلى هيكلية تجعل المهاجر في مستوى أدنى من مستوى المواطنين و(ب) جملة من العوامل الثقافية التي تبرر ذلك، يسفر عن درجات شتى من الإفلات من العقوبة في حالات انتهاك حقوق الإنسان للمهاجر. وهذا الإفلات من العقوبة يتحول في وقت لاحق إلى دليل عملي على تجريد اللاجئين أسباب القوة وهو نظير القابلية للتأثر. والإفلات من العقوبة يفهم في هذا السياق على أنه غياب الثمن الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي المفروض أن يدفعه من ينتهك حقوق الإنسان للمهاجر" (E/CN.4/AC.46/1998/5، الفقرة ٣٠).

٧٤- والقابلية للتأثر لا تمثل حالة تصاحب المهاجرين إلى البلد الذي يقصدونه سواء كان دخولهم إلى بلد بعينه قانونياً أم غير قانوني، فهو لا يلزم السمات العرقية أو البلد أو الأصل الإثني أو الأوضاع الإنمائية لبلد أو منطقة المنشأ. وما هو متأصل في كل إنسان ومن ثم كل مهاجر وإنما هي قدرته على تخطي الأوضاع التي تفرض عليه كرهاً. وعلى صعيد هذا الالتزام، تلعب الوظيفة التمكينية لحماية حقوق الإنسان دوراً أساسياً.

هاء - العراقيل التي تواجه الحماية الكاملة

٧٥- من جوانب الولاية المتضمنة في القرار ٤٤/١٩٩٩ المهمة جمع معلومات عن العراقيل التي تعترض سبيل الأعمال الكامل والفعال لحقوق الإنسان للمهاجرين.

٧٦- والعراقيل التي حددها الفريق العامل من الخبراء الحكوميين الدوليين مصنفة بوصفها مؤسسية واجتماعية واقتصادية؛ والبعض من هذه العقبات جدير باهتمام خاص.

٧٧- من بين العراقيل المؤسسية الرئيسية ما يتمثل في خلو التشريع المحلي من المقاييس الدولية التي تسلم صراحة بحقوق الإنسان للمهاجرين أو عدم القبول بهذه المقاييس. وقد أدرجت بلدان عديدة مقاييس لحقوق الإنسان في نظمها القانونية الداخلية، بالرغم من أن تطبيقها، في أفضل الأحوال، ظل مقصوراً على المواطنين فيها. وهناك عقبة مؤسسية أخرى وتتمثل في القصور عن التصديق الواسع النطاق على الصكوك الدولية التي تُعنى بحقوق العمال المهاجرين مثل اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠.

٧٨- وتمثل قابلية وضع اللاجئين للتأثر عقبة مهمة أخرى: فالتعديلات على حقوق الإنسان المتصلة بالطرد وعدم كفاية تدريب المسؤولين عن مسائل حقوق الإنسان يمكن حسابها ضمن العراقيل المؤسسية.

٧٩- ومن بين العراقيل الاجتماعية التي تواجه العمال المهاجرين الإبعاد الاجتماعي وتركز أسر المهاجرين في مناطق حضرية فقيرة تجعل من الصعوبة بمكان الحصول على التعليم والرعاية الصحية والعمل. والأخطر من ذلك أن العراقيل الاجتماعية تشمل التمييز والعداء والأفكار المقولبة وكرهية الأجانب والعنصرية.

٨٠- وهناك مجموعات من المهاجرين أوضاعها مشابهة لأوضاع المهمشين من الحائزين لوثائق رسمية ومن غير الحائزين لها. وتشمل هذه الفئات بالدرجة الأولى النساء اللائي يتم استغلالهن في إنتاج المواد الإباحية والدعارة؛ وخدم المنازل ومعظمهم من النساء، والعمال الزراعيون والموسميون الذين هم عرضة بصورة خاصة للتعدي على حقوقهم بسبب قصر مدة استخدامهم وتدني مستواهم التعليمي وتشريع العمالة الذي هو لصالح الصناعة القائمة على الزراعة.

٨١- وهناك عدد كبير من البلدان غير الراغبة في التصديق على معايير حقوق الإنسان التي وضعتها الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية. وعدم الرغبة هذه نتيجة لوجود أشخاص يدافعون عن مصالح حقيقية وتسندهم في ذلك قواعد ذات نفوذ حقيقي وهؤلاء الأشخاص هم غالباً المسؤولون عن العراقيل التي تمنع التطبيق الكامل لمعايير حقوق الإنسان هذه.

سابعاً - استنتاجات أولية

٨٢- إن الاتجاهات المعاصرة في تحركات المهاجرين في عهد العولمة تطرح تحدياً على صعيد حماية حقوق الإنسان لهذا القطاع العريض من سكان العالم. وأول تحدٍ يتمثل في تحديد مفهوم للسكان المهاجرين يغطي الحالات الجديدة في ترجمة ذلك إلى تعاريف تتضمنها الصكوك الدولية. والحالات المشار إليها هي تلك التي يجد فيها عدد كبير من الأشخاص أنفسهم بعد تركهم لبلدهم الأصلي أو حتى قبل مغادرته. وخلافاً للاجئين لا يملك هؤلاء الأشخاص وضعاً رسمياً يمكنهم من الحماية الدولية. فنفس هذه المجموعات وهؤلاء الأفراد لا يمكن، في العديد من الحالات، اندراجهم في فئة العامل المهاجر. وهذه النقيصة التي تشكوها التعاريف هي خطيرة إذا ما وضعنا في الاعتبار أن الدراسات الميدانية الجيدة التي تبين أن عدداً متزايداً من المهاجرين اليوم هم من النسوة اللائي لا تتوفر بشأنهن بيانات.

٨٣- وظاهرة المهاجرات علامة على مشاركة المرأة بصورة متزايدة في الأنشطة الإنتاجية التي يتقاضى صاحبها أجراً عليها. والظاهرة نفسها تنم أيضاً عن تغيير في النسيج الاجتماعي الذي من سماته الأساسية التزايد في عدد الأسر التي ترأسها امرأة. وفي حالات عديدة تنشأ الحالة الأسرية الجديدة عندما يهاجر الوالد أو يترك أسرته.

٨٤- والأسر التي تضطر فيها الأم إلى الهجرة بحثاً عن مستوى معيشي أفضل لأفراد أسرتها وكذلك الأسر التي تبقى فيها الأم وحيدة في الأسرة بعد هجرة الأب ظاهرة شائعة بشكل متزايد وستصبح السمة المحددة للمجتمعات في كثير من البلدان أثناء القرن الحادي والعشرين.

٨٥- والتغيرات الطارئة على أسلوب العيش التي تقتضيها هذه الأدوار الجديدة تحدد أيضاً الكيفية التي يُعد بها الأفراد في هذه الأسر أنفسهم للحياة العملية. وغالباً ما تكون هذه الأسر مثلها مثل الأسر التي تكون ظاهرة هجرة الأطفال شائعة فيها. بالإضافة إلى كل ذلك، يلزم أن تُعالج العواقب المترتبة على تغير الأدوار خاصة فيما يتعلق باستخدام الموارد والتحكم فيها واتخاذ القرارات داخل الأسرة. وغالباً ما تجد هذه التغيرات في الأسر تعبيراً ظاهرياً لها في سلسلة تبعث على الجزع من الأحداث المتسمة بالعنف المنزلي المادي والنفسي.

٨٦- وبجانب نقط الاستفهام التي تتعلق بالتعريف يلزم كذلك النظر في القيود التي تفرضها التشريعات الدولية. فالاتفاقية الدولية لعام ١٩٩٠ هي وحدها التي لا تُقيّد نفسها حصراً بالإشارات إلى العمال المهاجرين ولكنها تشمل أفراد أسرهم أيضاً. وهذه الاتفاقية لم تدخل حتى الآن حيز النفاذ. ولو بدأ نفاذها لأمكن أن تكون أداة مهمة لحماية حقوق المهاجرين بمن فيهم المهاجرون غير الحائزين على وثائق رسمية.

٨٧- والوثائق المتصلة بالعقد الثالث لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري ولا سيما تلك المتصلة بالمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب تُناقش التمييز الذي يعانيه العمال المهاجرون (انظر E/CN.4/1998/78). وتتناول أحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين التمييز في مجال العمالة. وبالرغم من أن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل تغطيان المرأة المهاجرة والطفل المهاجر إلا أنهما لا تعنيان تحديداً بحقوق أولئك الأشخاص الذين يمروراً عابراً خارج حدود بلدانهم. هذه المجموعات المعرضة للتأثر تلقى معاملة خاصة في تحليل قضية الإتجار بالنساء والأطفال. بيد أن القضايا المتعلقة بالمرأة المهاجرة والطفل المهاجر لا تقتصر على مشكلة الإتجار.

٨٨- والإتجار بالأشخاص هو الجانب من الهجرة الذي يثير قلق المجتمع الدولي البالغ. ومفهوم الإتجار يمكن أن يعالج من زوايا مختلفة. والمفروض التمييز بين هذا المصطلح ومصطلح "التهريب". فعلى حين أن الإتجار قد يشمل على تنظيم معقد من الاتصالات يشير التهريب فقط إلى الخدمات المنافية للقانون التي تنطوي على عبور الحدود. والإتجار بالأشخاص ينطوي بوجه خاص على انتهاكات لعدد من الاتفاقيات الدولية. وهذا ينطبق على الأشخاص الذين هم ضحايا لحظة المغادرة والعبور والوصول إلى البلد المقصود.

٨٩- وتعتقد المقررة الخاصة أنه ينبغي التشديد بشكل خاص على مشكلة أشكال التعصب الذي ينشأ بعد أن يتم إدماج السكان المهاجرين إدماجاً كلياً في المجتمع. كما ينبغي التشديد المماثل على التصدي للتعصب الذي يُجبر هذه المجموعات على الهجرة.

٩٠- والمشاكل التي يواجهها المهاجرون يومياً، ولا سيما المهاجرات اللاتي عانين من العنف المنتظم القائم على نوع الجنس واللائي تعذر عليهن الظفر بحل مرضٍ توفره السلطات المختصة سبب هو الآخر من أسباب القلق العميق وكما تمت الإشارة في الاستنتاجات الأولية أعلاه يجب اتخاذ تدابير فعالة لتسوية هذه المشاكل وحماية حقوق هذا القطاع من السكان.

ثامناً - التوصيات

٩١- تتقدم المقررة الخاصة بالتوصيات التالية:

(أ) لكي يُتاح للمقررة الخاصة الاضطلاع بولايتها ينبغي أن تُنشأ قوة عمل مشتركة بين الوكالات لمساعدتها وللمساعدة المفوضية السامية لحقوق الإنسان في عملهما. والأهداف المتوخاة من قوة العمل هذه هي الآتية: المساهمة في البحوث؛ توفير المعارف المبنية على الخبرة حول الكيفية التي ينبغي أن يُعالج بها الموضوع لتعزيز عمل المقررة الخاصة؛ جمع البيانات والمعلومات المتاحة حول حالة حقوق المهاجرين في مختلف البلدان وإحالتها بصورة منتظمة؛ تيسير الاتصالات التي تحتاج المقررة الخاصة إلى إجرائها لكي تؤدي واجباتها؛ والمساعدة على إعداد التقارير التي تقدمها إلى اللجنة؛

(ب) ينبغي تعزيز التعاون المشترك بين القطاعات من أجل جمع وتحليل الحالات المحددة التي توضح الفئات الناشئة من المهاجرين المفقرين للحماية؛

(ج) ينبغي تعزيز ما هو قائم من المعايير والترتيبات المؤسسية لتوفير الحماية الكاملة للمهاجرين بما في ذلك منع الطرد التعسفي، وإعادة المهاجرين غير الحائزين للوثائق الرسمية في كنف الحفاظ على كرامتهم، واتخاذ تدابير لإعادة إدماج العائدين وخاصة ضحايا الإتجار بالأشخاص من النساء والأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية؛

(د) ينبغي دعم محافل التفاوض والمناقشة مثل عملية بوابلا، وعملية مانيلا ومبادرات بانكوك وداكار والبحر الأبيض المتوسط والقاهرة وليما وكومنولث الدول المستقلة بالعثور على سبل لإشراك القطاعين المدني والأكاديمي في ذلك الإطار^(١١)؛

(هـ) ينبغي اتخاذ إجراءات للتشجيع على التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم والقيام بالدعاية المؤيدة لهذه الاتفاقية؛

(و) ينبغي تركيز الانتباه على الروابط بين موضوع الهجرة والعمل الجاري الذي تقوم به لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ولا سيما فيما يتعلق بتأثيرات الإتجار بالأشخاص وتهريبهم على حقوق المهاجرين؛

(ز) ينبغي إجراء حوار مشترك بين القطاعات للظفر بسبل ورسم سياسات محددة لمعالجة قضايا الهجرة والآثار المترتبة عليها في التنمية وفي إنصاف الجنسين وعودة المهاجرين وإدماج من عاد منهم في المجتمع؛

(ح) ينبغي رصد العمليات التي بمقتضاها يتم التوصل إلى اتفاقات تجارية متعددة الجنسيات وتشكيل التجمعات القطرية، وذلك بغرض إدراج تلك العمليات في تحليل أعمق لأثر العولمة على هجرة الأشخاص ليتم على هذا النحو تفادي الحالات التي تنتهك فيها حقوق المهاجرين^(١٢)؛

(ط) ينبغي اتخاذ تدابير لتعزيز الخدمات الاستشارية الفنية والتدريب على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان بالنسبة للموظفين المدنيين والمسؤولين عن الهجرة على كافة المستويات مع إدراج المنظور القائم على نوع الجنس في العمل المتعلق بالمجموعات السكانية المهاجرة^(١٣)؛

(ي) ينبغي التشجيع على اتخاذ تدابير تعاونية لوضع سياسات للهجرة تمنع تكرار نماذج الاخضاع والعنف اللذين يستهدفان المهاجرات والتميز القائم على نوع الجنس^(١٤)؛

(ك) ينبغي حث الحكومات، في محافل المفاوضات والمناقشة، على اتخاذ خطوات ترمي إلى الحؤول دون الإتجار بالأشخاص؛

(ل) ينبغي إقامة روابط وثيقة بين حماية حقوق المهاجرين وعمل اللجنة التحضيرية للمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري والكراهية وما يتصل بذلك من تعصب (الذي سيعقد عام ٢٠٠١) كسبيل لتوثيق حالات الهجرات الجماعية التي يتسبب فيها التمييز والصراعات العنصرية والإثنية. ومن المهم بصورة خاصة الرابطة القائمة بين هذه الظاهرة والعوامل التي تشجع الأشخاص، وخاصة النسوة، على الهجرة^(١٥).

الحواشي

- (١) انظر ورقة العمل التي أعدها السيد خورخي أ. بوستامانتي، رئيس/مقرر الفريق العامل من الخبراء الحكوميين الدوليين المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين (E/CN.4/AC.46/1998/5).
- (٢) انظر تقرير الأمين العام عن الهجرة الدولية والتنمية بما في ذلك عقد مؤتمر دولي يُعنى بالهجرة الدولية والتنمية (A/52/314)، الفقرات ٥٠-٥٢.
- (٣) أعضاء اللجنة التوجيهية هم: محفل المهاجرين التابع للاتحاد الأوروبي، معهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، لجنة الهجرة الكاثوليكية الدولية، لجنة الحقوقيين الدولية، الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة، منظمة العمل الدولية، الرابطة الدولية لحقوق الشعوب وتحريرها، لجنة رصد حقوق المهاجرين، المنظمة الدولية للهجرة، محفل المهاجرين في آسيا، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الهيئة الدولية للخدمات العامة ومجلس الكنائس العالمي.
- (٤) Perruchoud, "Persons falling under the mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to whom the Organization may provide migration services", 4 *International Journal of Refugee Law*, 205, 1992, p. 209, in *IOM and Effective Respect for Migrants' Rights*, Legal Services, November 1997 ([Http://www.iom.int/migrationweb/Focus-Areas/entrym.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus-Areas/entrym.htm))
- (٥) انظر المناقشة المتعلقة بموضوع "اللاجئون واقعاً" الوارد على سبيل المثال في "العنصرية والتعصب ضد اللاجئين في البلد المضيف" وهي الورقة التي أعدها بيتر نوبل للحلقة الدراسية للخبراء بشأن العنصرية واللاجئين والدول المتعددة الجماعات الإثنية، التي عقدت في جنيف في الفترة من ٦ إلى ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، الصفحات ٥ وما بعدها (HR/GVA/DR/SEM/1999/BP.3).
- (٦) انظر تقرير المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة عن بعثتها إلى بولندا لدراسة قضية الإتجار بالنساء وإكراههن على البغاء (A/CN.4/1997/47/Add.1).
- (٧) انظر وثائق منظمة العمل الدولية، الدورة الثانية والثلاثون، جنيف، ١٩٤٩، الصفحة ٢٨٥ من التقرير الثالث (الجزء ١ باء) من "العمال المهاجرين" الصادر عن منظمة العمل الدولية، في الدورة السابعة والثمانين المعقودة في جنيف ١٩٩٩، فقرة ٤١.
- (٨) الفقرة ٢٤، انظر الحاشية ١ أعلاه.
- (٩) انظر الوثيقة "Human rights as a way to strengthen multiracial and multi-ethnic States", prepared by Mario Jorge Yutzis for the Seminar of Experts on Racism, Refugees and Multi-ethnic States, held at Geneva from 6 to 8 December 1999 (HR/GVA/DR/SEM/1999/BP.2).
- (١٠) انظر وثائق منظمة العمل الدولية، *Comprehensive and Reliable Data, Children and Work*, No. 1 (June 1995), 190. *A Momento to Choose: Risking to be with Uprooted People. A Resource Book*. وهي الوثائق التي قام بجمعها وتحريرها هلمن موسى وباتريك أ. تاران ومارتن دوبرا، مجلس الكنائس العالمي، الوحدة الرابعة، التقاسم والخدمة، دائرة اللاجئين والهجرة.
- (١١) انظر الورقة المتعلقة بعملية بوابلا التي أعدتها حكومة سلفادور والمنظمة الدولية للهجرة للمؤتمر الإقليمي الرابع المعني بالهجرة، المعقود في سان سلفادور في الفترة من ٢٦ إلى ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

الحواشي (تابع)

(١٢) في نطاق هذه التوصية من الأهمية بمكان أن تؤخذ بعين الاعتبار المبادرات الرامية إلى إنشاء مرصد للهجرة في أوروبا. انظر "Feasibility study for a European migration observatory: Final Report"، الصادر عن وحدة بحوث الهجرة، قسم الجغرافيا، الكلية الجامعة، لندن؛ معهد الدراسات المتعلقة بالأقليات والجماعات الإثنية، جامعة أمستردام؛ مركز الدراسات والبحوث الدولية، باريس، أيار/مايو ١٩٩٦.

(١٣) انظر the International Migration Policy Programme, A Global Programme for Government Capacity-Building and Cooperation, under the auspices of UNFPA, UNITAR, IOM and .ILO

(١٤) انظر تقرير المقررة الخاصة عن العنف ضد المرأة المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثالثة والخمسين (E/CN.4/197/47)، وتقرير الأمين العام عن العنف ضد العاملات المهاجرات المقدم إلى اللجنة في دورتها الرابعة والخمسين (E/CN.4/1998/74).

(١٥) انظر تقرير الأمين العام عن تنفيذ برنامج العمل للعقد الثالث لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري والعملية التحضيرية للمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب (A/54/299) وتقرير المقررة الخاصة عن الأشكال المعاصرة من العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الرابعة والخمسين (E/CN.4/1998/79).

- - - - -