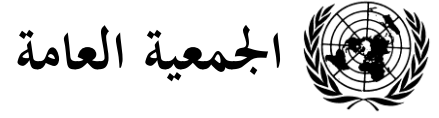


Distr.: General
4 May 2018
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والثلاثون

١٨ حزيران/يونيه - ٦ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

مذكرة من الأمانة

موجز

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، الذي أُعد عملاً بقرار المجلس ٢١/٣٤.

وهذا التقرير هو الأول الذي سيقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان المكلف الجديد بالولاية، فيليبي غونزاليس موراليس، الذي تولى مهام منصبه في ١ آب/أغسطس ٢٠١٧. وفي هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص موجزاً للأنشطة المضطلع بها منذ توليه مهامه، ويضمّنه دراسة مواضيعية بشأن عودة المهاجرين وإعادة إدماجهم.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-07146(A)



* 1 8 0 7 1 4 6 *

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٣	.....	ثانياً - أنشطة المقرر الخاص
٣	.....	ألف - الزيارات القطرية
٣	.....	باء - أنشطة أخرى
٤	.....	ثالثاً - دراسة بشأن عودة المهاجرين وإعادة إدماجهم
٤	.....	ألف - مقدمة
٥	.....	باء - المفاهيم والمصطلحات
٦	.....	جيم - الإطار القانوني الدولي
٨	.....	دال - ممارسات إعادة المطبقة حالياً وتأثيرها في حقوق الإنسان للمهاجرين
١٣	.....	هاء - المهاجرون ذوو احتياجات الحماية الخاصة
١٥	.....	واو - التدابير الراهنة لإعادة الإدماج وتأثيرها في حقوق الإنسان للمهاجرين
٢١	.....	زاي - آليات الرصد والوصول إلى العدالة والمساءلة
٢٣	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١- يقدّم هذا التقرير عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ١٠/٨ و ٢١/٣٤. ويتضمن التقرير معلومات عن أنشطة المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين منذ أن تولى مهامه في ١ آب/أغسطس ٢٠١٧، ودراسة مواضيعية بشأن عودة المهاجرين وإعادة إدماجهم.

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

ألف - الزيارات القطرية

٢- خلال الفترة قيد الاستعراض، قام المقرر الخاص بزيارة إلى نيبال، في الفترة من ٢٩ كانون الثاني/يناير إلى ٥ شباط/فبراير ٢٠١٨ (انظر A/HRC/38/41/Add.1)، وهو ينوي زيارة مالي في أيار/مايو ٢٠١٨^(١). ويشكر المقرر الخاص الحكومتين على تعاونهما معه قبل الزيارة وفي أثنائها.

٣- ويشكر المقرر الخاص حكومة النيجر على قبولها زيارته، ويشجع حكومة الولايات المتحدة الأمريكية على الرد بالإيجاب على طلب زيارتها في النصف الثاني من عام ٢٠١٨.

باء - أنشطة أخرى

٤- في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، قدم المقرر الخاص تقرير المكلف السابق بالولاية بشأن وضع خطة تيسير التنقل البشري لعام ٢٠٣٥ إلى الجمعية العامة (A/72/173). وشارك المقرر الخاص، منذ تعيينه، في عملية وضع الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. وفي ٣٠ آب/أغسطس ٢٠١٧، ألقى الكلمة الافتتاحية في مشاوراة إقليمية في سانتياغو دي شيلي. وشارك أيضاً في المشاورة المواضيعية السادسة للاتفاق العالمي حول موضوع "الهجرة غير النظامية والمسارات النظامية، بما في ذلك العمل اللائق، وتنقل العمالة، والاعتراف بالمهارات والمؤهلات، والتدابير الأخرى ذات الصلة"، التي عقدت في جنيف يومي ١٢ و ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧. وحضر أيضاً مؤتمر تقييم في بويرتو فالارتا، المكسيك، في الفترة من ٤ إلى ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، وأسهم في تقرير الأمين العام المعنون "نحو هجرة تصب في صالح الجميع" (A/72/643). واقترح المقرر الخاص، في إسهامه، أفكاراً بشأن كيفية تطوير الاتفاق العالمي، مؤكداً الحاجة داخل الأمم المتحدة إلى إطار معياري ومؤسسي قوي للهجرة يقوم على حقوق الإنسان، ويضمن المساءلة والرصد والرقابة.

٥- وشارك المقرر الخاص في مؤتمرات إقليمية ودولية، بما في ذلك بصفته عضواً في حلقة دراسية عن العدالة والهجرة نظمها مكتب المحامي العام الوطني ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في سانتياغو دي شيلي، في ٨ آب/أغسطس ٢٠١٧. وألقى محاضرة عن معايير الهجرة في جامعة المكسيك الوطنية المستقلة في مكسيكو سيتي، في ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧؛ ومحاضرة رئيسية عن الهجرة بعنوان "تحديات أمام المجتمع الدولي"، في جامعة تكساس في أوستن،

(١) سيقدم المقرر الخاص تقريراً عن زيارته إلى مالي إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الحادية والأربعين.

الولايات المتحدة الأمريكية، في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧؛ ومحاضرة رئيسية عن "الهجرة والتزامات وحقوق الدول في سياق العولمة" في جامعة جنيف في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧. وشارك في الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ في دورة توجيهية للجدد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة نظمتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في جنيف.

٦- وفي ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية في اجتماع اللجنة البرلمانية الدولية بشأن موضوع "الخطة الأوروبية بشأن الهجرة: ماذا عن السبل القانونية والإدماج؟" نظمتها لجنة الحريات المدنية والعدالة والشؤون الداخلية في البرلمان الأوروبي في بروكسل.

٧- وفي ثلاث زيارات عمل إلى جنيف وواحدة إلى نيويورك، عقد المقرر الخاص مشاورات أولية مع أصحاب مصلحة متعددين لهم صلة بولايتيه، بينهم ميسرو الاتفاق العالمي، والرئيسان المشاركان للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، وممثلون عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان، والمنظمة الدولية للهجرة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، والممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف ضد الأطفال، ومكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وسفراء، وأكاديميون، وممثلون للمنظمات غير الحكومية.

٨- وخلال الفترة قيد الاستعراض، وجه المقرر الخاص ٣٠ رسالة مشتركة (انظر A/HRC/37/80). كما أصدر العديد من النشرات الصحفية عن حالة المهاجرين في إسرائيل، وليبيا، والولايات المتحدة الأمريكية، وعن جملة أمور أخرى منها الاحتفال باليوم الدولي للمهاجرين واليوم الدولي لمناهضة العنصرية، قبل المؤتمر التقييمي في بويرتو فالارتا.

ثالثاً - دراسة بشأن عودة المهاجرين وإعادة إدماجهم

ألف - مقدمة

٩- في السنوات الأخيرة، زاد التركيز على عودة المهاجرين على حساب خيارات أخرى تتعلق بسياسات الهجرة، مثل تسوية أوضاع المهاجرين، أو إدماجهم اجتماعياً، أو توسيع المسارات النظامية. وبصفة عامة، تتجاوز الحساسية السياسية للهجرة غير النظامية وتزايد تجريم تنقلات الأشخاص عبر الحدود وإضفاء الطابع الأمني عليها النطاق والأثر الفعليين للهجرة غير النظامية^(٢). وفي هذا السياق، يمثل انتشار اتفاقات إعادة القبول مسألة مثيرة للقلق. وفي الإطار الواسع لإدارة الهجرة بكفاءة وفعالية أكبر، تنفذ الدول بصورة متزايدة عمليات تحاول من خلالها صد المهاجرين وإعادة تمهم إلى بلدانهم، وتبرم اتفاقات ثنائية وإقليمية لإعادة القبول. وعلاوة على ذلك، تواصل البلدان الأصلية والبلدان الثالثة التي تعاني من ضعف سيادة القانون ونظم اللجوء

(٢) منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، ورقة معلومات مقدمة إلى اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

صد المهاجرين، بما يتعارض مع المعايير والقواعد الدولية لحقوق الإنسان، التي تشمل حظر عمليات الطرد الجماعي، ومبدأ عدم الإعادة القسرية.

١٠ - ولا تكون الإعادة القسرية، في الكثير من الأحيان، أمراً مرغوباً فيه أو حتى خياراً من الخيارات الممكنة في إدارة الهجرة. وعمليات الإعادة القسرية مكلفة للغاية وينطوي تنفيذها، وفقاً لقانون حقوق الإنسان، على صعوبات ومشاكل. وعلاوة على ذلك، سيواصل المهاجرون، بمن فيهم أولئك الذين أعيدوا من قبل، القيام برحلات محفوفة بالمخاطر ما لم تقتن برامج العودة ببرامج قوية لإعادة الإدماج، وما دامت الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية قائمة (A/72/643، الفقرة ٣٩).

١١ - وفي خطة تيسير التنقل البشري لعام ٢٠٣٥، اقترح المكلف السابق بالولاية ثمانية أهداف للتنقل، بينها الهدف ٣، المتعلق بضمان صون حقوق الإنسان في عمليات المراقبة الحدودية، بما في ذلك رصد العودة، ومعاودة الدخول، ومرحلة ما بعد العودة، ووضع آليات للمساءلة في هذا الشأن (A/72/643، الفقرة ٤٠).

١٢ - ويتناول المقرر الخاص، في دراسته، الممارسات الحالية للعودة وإعادة الإدماج، ومدى امتثالها للمعايير والقواعد الدولية لحقوق الإنسان، وما يترتب عليها من آثار على حقوق الإنسان للمهاجرين، بمن فيهم المهاجرون ذوو احتياجات الحماية الخاصة. ويقدم أيضاً توصيات بشأن ضمان العودة الآمنة، فيما يتعلق بالكرامة واحترام حقوق الإنسان، على أساس أسبقية العودة الطوعية، والتعاون بين البلدان الأصلية وبلدان الاستقبال، وتعزيز الاستقبال، والمساعدة على إعادة إدماج العائدين على نحو مستدام.

١٣ - وأثريت الدراسة بمعلومات قدمتها منظمات دولية ومنظمات غير حكومية، وبإسهامات قدمها خبراء دوليون. وفي ٦ آذار/مارس ٢٠١٨، شارك المقرر الخاص أيضاً في اجتماع للخبراء عن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين في سياق العودة، نظمتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان في جنيف. ويستند التقرير أيضاً إلى ملاحظات أدلى بها المقرر الخاص أثناء الزيارات القطرية ورسائل واردة من أفراد ومنظمات غير حكومية، وبحوث أجراها محامون لجامعة دييغو بورتاليس.

باء - المفاهيم والمصطلحات

١٤ - لا يوجد تعريف دولي لمصطلح "الإعادة" في سياق الهجرة. وأحدث تعريف هو التعريف الذي اقترحه الفريق العالمي المعني بالهجرة في المبادئ والتوجيهات العملية بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين الضعفاء، التي أعدت عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٧/٣٥ (A/HRC/37/34 و Add.1). و"الإعادة"، وفقاً لتلك المبادئ والتوجيهات هو مصطلح جامع يشير إلى جميع الأشكال والأساليب والعمليات المختلفة التي يعاد بها المهاجرون إلى بلدانهم الأصلية أو بلدان إقامتهم المعتادة أو إلى بلد ثالث أو يجبرون بها على العودة إلى تلك البلدان. ويشمل ذلك [...] الترحيل والطرْد والإبعاد وتسليم المطلوبين والصد والتسليم والنقل أو أي ترتيب آخر من ترتيبات الإعادة". وتضيف المبادئ أن استخدام مصطلح "الإعادة" لا يحدد درجة الطوعية أو الإكراه في قرار العودة، ولا مدى ما ينطوي عليه من مشروعية أو تعسف (A/HRC/37/34/Add.1، الفصل الخامس).

١٥- وتقول المنظمة الدولية للهجرة إن "المساعدة في العودة الطوعية" هي دعم "إداري ولوجستي ومالي يقدم إلى ملتمسي اللجوء الذين رُفضت طلباتهم، وضحايا الاتجار بالبشر، والمهاجرين الذين تقطعت بهم السبل، والمواطنين المؤهلين، والمهاجرين غير القادرين على البقاء في البلد المضيف وغير الراغبين في ذلك الذين يعبرون عن رغبتهم في العودة طوعاً إلى بلدانهم الأصلية"^(٣). ولا تقدم المساعدة دوماً لعمليات العودة الطوعية وقد يُضطر المهاجرون إلى العودة "الطوعية" لتجنب الترحيل أو الاحتجاز أو العوز^(٤).

١٦- وبالمثل، لا يوجد تعريف متفق عليه لمصطلح "إعادة الإدماج" وتتوقف البرامج الفعالة لإعادة الإدماج إلى حد كبير على مدى طوعية عمليات العودة، وقد تسهم في نهاية المطاف في تخفيض معدلات الهجرة من جديد^(٥).

١٧- وبصفة عامة، تُستخدم مصطلحات "الإعادة"، و"الترحيل" و"الطرد"، و"الإعادة إلى الوطن" و"الإبعاد" كترادفات لوصف عملية إرسال أو إعادة الأشخاص إلى بلدانهم الأصلية أو بلدان إقامتهم المعتادة. والسمة المشتركة بينها هي عدم الحصول على موافقة حقيقية وسليمة ومستنيرة تماماً، وبالتالي عدم طوعيتها.

١٨- ولأغراض هذا التقرير، يشير مصطلح "الإعادة" إلى جميع الأعمال التي تنفذ لإرسال أشخاص إلى بلد ثالث دون موافقتهم الحرة والمستنيرة. وإلى جانب الإكراه، يشكل عدم وجود بدائل للإعادة أيضاً عنصراً من عناصر تحديد مدى الطوعية، ويبين بالتالي الحدود بين الإعادة القسرية والعودة الطوعية.

جيم- الإطار القانوني الدولي

١٩- يوفر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات الأساسية لحقوق الإنسان الإطار القانوني لعدم التمييز وحماية حقوق الإنسان لجميع البشر، بمن فيهم المهاجرون، بغض النظر عن وضعهم القانوني في المكان الذي يوجدون فيه. وتنص المادة ١٣ من الإعلان على أن لكل فرد حقاً في مغادرة أيّ بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده. وتقضي المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن تكفل الدول لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها و/أو الداخلين في ولايتها أعمال الحقوق المعترف بها في العهد، دون أي تمييز.

٢٠- وفي سياق الهجرة، يجب على الدول أيضاً أن تحترم الحق في عدم التعرض للتعذيب وسوء المعاملة، دون أي تمييز^(٦). ويتعزز حظر التعذيب وسوء المعاملة بمبدأ عدم الإعادة القسرية المطلق الذي لا يجوز الخروج عنه، وهو مبدأ يحظر على الدول ترحيل أي شخص إلى الولاية القضائية لدولة أخرى أو إلى أي إقليم آخر إذا كانت هناك أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد

(٣) IOM, *Glossary on Migration*, International Migration Law Series, No. 25, 2011, p. 11

(٤) Caritas Europa, "Human rights and human dignity at the centre of return policies", position paper, 9 February 2018

(٥) المرجع نفسه.

(٦) اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادة ١.

بأنه سيواجه خطر التعرض للتعذيب أو سوء المعاملة^(٧) أو انتهاكات خطيرة أخرى لحقوق الإنسان، أو عندما يكون هناك خطر حقيقي للتعرض لهذه الانتهاكات (انظر A/HRC/37/50). ولذلك، ينطبق مبدأ عدم الإعادة القسرية أيضاً على حالات الإعادة إلى أوضاع الحرمان الاجتماعي - الاقتصادي (أي أن الإعادة لا ينبغي أن تتم في الحالات التي من شأنها أن تقوض حق العائد في الصحة).^(٨)

٢١- وإذ أعرب الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي عن القلق إزاء تزايد اللجوء إلى الاحتجاز في سياق الهجرة، أكد في مداولته المنقحة رقم ٥ عن حرية المهاجرين أن اللجوء إلى أي شكل من أشكال التوقيف أو الاحتجاز الإداري للمهاجرين يجب أن يكون تديبياً استثنائياً يُلجأ إليه كملاذ أخير، ولأقصر فترة ممكنة، و فقط إذا كان له غرض مشروع. وقال إن الاحتجاز التلقائي أو الإلزامي لمدة غير محددة هو احتجاز تعسفي. وأضاف الفريق العامل أن للأشخاص الذين يُحتجزون أثناء إجراءات الهجرة، كحد أدنى، نفس الحقوق التي يتمتع بها الأشخاص الذين يُحتجزون في سياق العدالة الجنائية أو أي سياق إداري آخر، وأن للمهاجرين الحق في إقامة دعوى أمام محكمة للطعن في شرعية احتجازهم والحصول على سبل الانتصاف الملائمة إذا ربحوا الدعوى.

٢٢- وأشارت لجنة حقوق الطفل واللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، في تعليقيهما العامين المشتركين اللذين صدرا مؤخراً بشأن حقوق الإنسان للأطفال في سياق الهجرة الدولية، إلى أن احتجاز الأطفال على أساس وضعهم كمهاجرين أو لاجئين ليس في مصلحتهم الفضلى أبداً، كما أشارت إلى وجوب إيجاد بدائل للحرمان من الحرية، كإيداعهم في بيئات أسرية.^(٩)

٢٣- وبالإضافة إلى المعاهدات الأساسية لحقوق الإنسان، هناك صكوك دولية أخرى تحمي حقوق الإنسان للمهاجرين من ذوي احتياجات الحماية الخاصة، تشمل بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، واتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) التابعة لمنظمة العمل الدولية، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، والاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٧) المرجع نفسه، المادة ٣(١).

(٨) Vladislava Stoyanova, "How exceptional must 'very exceptional' be? Non-refoulement, socio-economic deprivation, and *Paposhvili v Belgium*", *International Journal of Refugee Law*, vol. 29, No. 4 (30 December 2017), p. 580.

(٩) التعليق العام المشترك رقم ٣(٢٠١٧) للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ورقم ٢٢(٢٠١٧) للجنة حقوق الطفل بشأن المبادئ العامة المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالأطفال في سياق الهجرة الدولية؛ والتعليق العام المشترك رقم ٤(٢٠١٧) للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ورقم ٢٣(٢٠١٧) للجنة حقوق الطفل بشأن التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان الخاصة بالطفل في سياق الهجرة الدولية في بلدان المنشأ والعبور والمقصد والعودة.

دال - ممارسات إعادة المطبقة حالياً وتأثيرها في حقوق الإنسان للمهاجرين

٢٤ - إن لإجراءات العودة الطوعية أو الإعادة القسرية آثاراً كبيرة على حقوق الإنسان. ويصدر بحق الأشخاص، خلال إجراءات الإعادة القسرية، حظر بالدخول، ويفقدون حقهم في ملاجئ الطوارئ، ويصبحون عرضة للاحتجاز، ويفقدون إمكانية الحصول على تصريح إقامة عن طريق برامج تسوية الأوضاع. ولا يمكن أن يتوقع من ملتزمي اللجوء الامتثال لإجراءات الإعادة ما دامت إجراءات الطعن في القرارات الخاصة بطلبات اللجوء معلقة^(١٠). وتضع بلدان المقصد مسؤولية مغادرة البلد على عاتق المهاجرين أنفسهم، رغم أن العديد من ملتزمي اللجوء الذين رُفُضت طلباتهم يأتون من بلدان تعاني من تدهور مستويات الحرية والأمن والمعيشة. وعندما يعتبر الشخص غير ممثل، ينتهي إجراء العودة "الطوعية" وتبدأ عملية الإعادة القسرية. وفي الممارسة العملية، من غير الواضح دائماً بما يكفي ما هو الفعل أو الامتناع عن الفعل الذي يؤدي إلى اعتبار الشخص غير ممثل^(١١).

١ - سياسات الإعادة

٢٥ - تشكل عمليات الإعادة إلى بلدان المواطنة أو الإقامة السابقة جزءاً لا يتجزأ من سياسات الهجرة الحالية وهي "ممارسة آخذة في التزايد عالمياً"^(١٢). وتشكل الضغوط السياسية من أجل زيادة معدلات الترحيل خطراً على احترام حقوق الإنسان. وخلال السنوات القليلة الماضية، صنفت بلدان المقصد عدداً كبيراً من البلدان الأصلية للاجئين والأشخاص الذين يطلبون الحماية باعتبارها "آمنة". ويواجه ملتزمو اللجوء من هذه البلدان إجراءات لجوء معجلة، وزيادة في عبء الإثبات في طلبات لجوئهم وتطبيق عليهم قاعدة مفادها أن طعونهم ليس لها أثر إيقافي^(١٣).

٢٦ - وفي الاتحاد الأوروبي، ينظم التوجيه رقم 2008/115/CE المعايير والإجراءات التي تنطبق على الأشخاص الخاضعين لقرار إعادة، وهو توجيه يقضي بأن تصدر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قرار إعادة للمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، ما لم يكن وضعهم قد سُوي. وفي عام ٢٠١٧، اعتمدت المفوضية الأوروبية خطة عمل جديدة وتوصية للدول الأعضاء بشأن أفضل السبل لتنفيذ التوجيه المتعلق بالإعادة، بهدف التوصل إلى إجراءات إعادة أكثر فعالية. ويُطلب إلى الدول الأعضاء أن تستفيد استفادة قصوى من المرونة التي يتيحها التوجيه المتعلق بالإعادة، بسبل منها الحد من الضمانات والتعجيل في إجراءات اللجوء عن طريق ترشيد (أي تقييد) سبل الانتصاف القانونية^(١٤).

(١٠) "Deported: human rights in the context of forced returns – Summary", Amnesty International (١٠) .Netherlands, July 2017.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) Daniel Kanstroom, "Deportation as a Global Phenomenon: Reflections on the Draft Articles on the .Expulsion of Aliens", *Harvard Human Rights Journal ILC Forum Essays*, 2016.

(١٣) "Deported: human rights in the context of forced returns" (انظر الحاشية ١٠).

(١٤) Caritas Europa, "Human rights and human dignity" (انظر الحاشية ٤).

٢٧- وأثير العديد من الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان فيما يتعلق بالممارسات المعتمدة في بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في إجراءات إعادة المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة إلى بلدانهم الأصلية. ووفقاً للمعلومات الواردة في ورقة موقف بشأن التوجيه قدمها منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، تشمل هذه الممارسات استخدام الاحتجاز المنهجي والمطول، واحتجاز الأطفال وأسرهم، والعنف، وانتهاك مبدأ عدم الإعادة القسرية أثناء إجراءات الإبعاد، وعدم الوصول إلى العدالة وآليات الانتصاف، وعدم فعالية سياسات الإعادة. وفي هذا الصدد، ذكرت وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية أنه على الرغم من أن للدول الحق في مراقبة الهجرة، فإن لبعض تدابير الإنفاذ، كالتزامات المتعلقة بتقديم التقارير، أو تبادل البيانات أو توقيف المهاجرين أمام المدارس، أثراً غير متناسب على حقوق الإنسان للمهاجرين غير النظاميين^(١٥).

٢٨- وقد يؤدي تعزيز جهود إنفاذ قوانين الهجرة في الولايات المتحدة الأمريكية، وتشديد التدابير الأمنية على الحدود أيضاً إلى زيادة إعادة المهاجرين من الولايات المتحدة إلى المكسيك والمثلث الشمالي. وفي حين أن عمليات الترحيل إلى المكسيك وأمريكا الوسطى لم تزد عام ٢٠١٧، زادت مخاوف المهاجرين غير المسجلين في الولايات المتحدة بنسبة ٤٠ في المائة في الأشهر السبعة الأولى من عام ٢٠١٧ مقارنة بالأرقام المسجلة عام ٢٠١٦. ومن شأن الإنهاء التدريجي لبرنامج تأجيل قرار ترحيل الأطفال الوافدين وبرنامج الحماية المؤقتة أن يؤثر تأثيراً كبيراً في اتجاه إمكانية إعادة المهاجرين وملتمسي اللجوء أو أسرهم إلى المكسيك وأمريكا الوسطى.

٢٩- وتمثل برامج تقديم المساعدة في العودة الطوعية أيضاً أحد العناصر الرئيسية في السياسات السائدة في مجال إدارة الهجرة. وتدير المنظمة الدولية للهجرة البرامج التي تهدف إلى مساعدة الدول في تناول الجوانب العملية لعملية العودة، رغم أن جهات أخرى أصغر حجماً تشارك فيها أيضاً^(١٦). وعمليات العودة من هذا النوع أسرع وأقل تكلفة من الإبعاد القسري، ولا تتطلب موافقة البلد الذي يعاد إليه المهاجر^(١٧).

٣٠- وبصفة عامة، لا يمكن وصف العودة الطوعية في ظل ظروف تدفع المهاجرين إلى طلب المساعدة على العودة الطوعية، لأن هذه الظروف لا تستوفي متطلبات القرار المستنير تماماً، من دون أي إكراه، والمدعوم بما يكفي من البدائل المقبولة، مثل إصدار تصاريح عمل مؤقتة أو تصاريح إقامة لأغراض الدراسة أو لأغراض إنسانية، أو إتاحة فرص الحصول على الإقامة الدائمة أو على الجنسية. ويطلب بعض المهاجرين المساعدة على العودة الطوعية عندما ييأسون، لتجنب الترحيل، أو لأنهم رهن الاحتجاز - وفي بعض الأحيان، إلى أجل غير مسمى، بسبب بقاء وتعقيد إجراءات اللجوء وجمع شمل الأسر، وخطر الوقوع في العوز، أو سوء ظروف

(١٥) Solidarity, "Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union", European Union Agency for Fundamental Rights, 2011.

(١٦) أصبحت المساعدة على العودة الطوعية وإعادة الإدماج عنصراً محورياً في سياسات الهجرة في العديد من بلدان المقصد؛ فعلى سبيل المثال، يأتي ٨٣ في المائة من المهاجرين الذين تيسر المنظمة الدولية للهجرة عودتهم الطوعية وإعادة إدماجهم من المنطقة الاقتصادية الأوروبية. انظر: IOM, *Assisted Voluntary Return and Reintegration: 2016 Key Highlights*, Geneva, 2017.

(١٧) Katie Kuschminder, "Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe: Decision Making, Reintegration and Sustainable Return - Time for a paradigm shift". EUI Working Papers, European University Institute, June 2017.

الاستقبال، أو سحب الدعم الاجتماعي^(١٨). ويرأي المقرر الخاص، قد تكون الدول وأصحاب المصلحة الآخرون الذين ينفذون عمليات العودة في إطار برنامج المساعدة على العودة الطوعية إلى دول غير آمنة قد يواجه المهاجرون فيها انتهاكات لحقوق الإنسان الأساسية مخالفين لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

٢- اتفاقات إعادة القبول

٣١- ومنذ التسعينات، كثرت اتفاقات إعادة القبول بين بلدان المقصد وبلدان المنشأ وبلدان العبور وكثرت البنود المتعلقة بإعادة القبول في ترتيبات التعاون. وتشكل هذه الاتفاقات وسيلة للتغلب على العراقيل العملية والإجرائية التي تعترض إعادة القبول عندما يكون المهاجرون غير حاملين لما يكفي من الوثائق اللازمة وعندما تكون الدول المتلقية للطلب غير متعاونة^(١٩). وتحدد هذه الاتفاقات التزام الدول بقبول عودة مواطنيها، وغالباً ما تتضمن شروطاً لقبول عودة مواطني البلدان الثالثة. وتشمل أيضاً قائمة بوسائل الإثبات التي تقضي بأن تعترف الدولة متلقية الطلب بالجنسية، والتزاماً بإصدار وثيقة سفر في غضون مهلة زمنية معينة^(٢٠). بيد أن ثمة ما يدعو للقلق من أن اتفاقات إعادة القبول تتضمن بنوداً لتيسير إصدار الوثائق للعائدين مقابل حوافز للبلدان الثالثة، مثل تيسير منح التأشيرات لمواطنيها، والتسهيلات التجارية والمساعدة الإنمائية^(٢١).

٣٢- وازدهرت الصفقات أو الترتيبات غير الرسمية الجديدة، المعروفة أيضاً باسم "الأطر التعاونية المرنة" في السنوات الأخيرة، إذ باتت معظم البلدان الثالثة تحجم عن المشاركة في المفاوضات المتعلقة باتفاقات إعادة القبول بسبب المناخ العام من العداء. وقد انتقدت هذه الترتيبات على أساس أنها تزيد من حالة عدم اليقين القانوني فيما يتعلق بشروط الاتفاقات، مما يعرقل المساءلة الديمقراطية الصحيحة والإشراف القضائي، ويبيع المسؤوليات والضمانات الإجرائية^(٢٢).

٣٣- واللجوء إلى سياسات "البلدان الثالثة الآمنة" اتجاه آخر مثير للقلق. والهدف من هذه السياسات هو إتاحة الفرصة لرفض تقديم الحماية للمتسمي اللجوء الذين يُزعم أنهم حصلوا أصلاً على الحماية في بلد ثالث أو سافروا عبر بلد ثالث كان يمكنهم التماس الحماية فيه ما دام يعتبر "آمناً"^(٢٣). وكثيراً ما تنفذ عمليات الإعادة هذه دون إجراء تقييم فردي للمخاطر المحتملة عند

(١٨) على سبيل المثال، في حالة أستراليا، لا يمكن اعتبار خيار البقاء في ناورو وبابوا غينيا الجديدة إلى أجل غير مسمى وفي ظروف تصل إلى حد المعاملة اللاإنسانية أو المهينة، أو إعادة التوطين في كمبوديا من خلال خطة المساعدة على العودة الطوعية خياراً بعيداً عن الإكراه (انظر A/HRC/35/25/Add.3).

(١٩) Nils Philip Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, (١٩) Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, vol. 16, 2008.

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) Caritas Europa, "Human rights and human dignity" (انظر الحاشية ٤).

(٢٢) Jean-Pierre Cassarino and Mariagiulia Giuffré, "Finding its Place in Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission?", University of Nottingham, Human Rights Law Centre, December 2017.

(٢٣) على سبيل المثال، يجوز لليونان، في إطار بيان الاتحاد الأوروبي - تركيا أن ترفض طلبات لجوء الأشخاص الذين اجتازوا تركيا، على أساس أنها غير مقبولة، وأن تحول المسؤولية عن تقييمات الجدارة إلى تركيا. انظر Maybritt Jill Alpes, Sevda Tunaboylu, Orcun Ulusoy and Saima Hassan, "Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: what happens after readmission to Turkey?", European University Institute, Migration Policy Centre, November 2017.

الترحيل، على حساب المهاجرين العائدين وملتزمي اللجوء إلى بلدان قد يتعرضون فيها لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وهي بالتالي عمليات منافية لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

٣٤- يثير الاتجاه نحو إسناد إدارة الهجرة إلى البلدان الحدودية بواسطة اتفاقات العودة وإعادة القبول العديد من الشواغل من منظور حقوق الإنسان. وفي الكثير من الأحيان، لا تفتقر هذه الاتفاقات إلى وضع قانوني واضح فحسب بل تفتقر أيضاً إلى الشفافية، وتفضي إلى انعدام المساءلة ورصد حقوق الإنسان^(٢٤)؛ ونتيجة لذلك، فإن حقوق الإنسان للمهاجرين كثيراً ما تنتهك في هذه الاتفاقات.

٣- إجراءات الإبعاد ومبدأ عدم الإعادة القسرية

٣٥- عندما يُتخذ قرار ترحيل دون توخي العناية الواجبة - دون تقييم شامل وفعال للمخاطر الفردية، على سبيل المثال - قد تؤدي الإعادة، بما في ذلك الإعادة القسرية، إلى انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ورغم أن معظم الاعتداءات والانتهاكات تُرتكب في سياق عمليات الإعادة القسرية، فإن المهاجرين الذين يختارون "طوعاً" المساعدة على العودة يعانون منها أيضاً. وقد يتعرض الأشخاص لأنواع مختلفة من المخاطر، مثل المخاطر الاقتصادية والنفسية - الاجتماعية، وانعدام الأمن، والتهديد، والإعادة القسرية^(٢٥). ويمكن للدول أيضاً أن تستخدم عمليات الترحيل لتحديد مدة هجرة اليد العاملة، ما يجعل جمع شمل الأسرة مستحيلاً، ويعيق بشكل خطير الوصول إلى العمل اللائق والخدمات والعدالة.

٣٦- وينبغي لسجلات الدول المرجلة أن تدرك المخاطر اللاحقة للترحيل^(٢٦)؛ ومع ذلك، لا تتناول التقارير المتعلقة بالبلد الأصلي، في كثير من الأحيان، هذه المخاطر، أو تتناولها بدرجة محدودة للغاية. وهذا النوع من المعلومات ضروري لاتخاذ القرارات المتعلقة بمنح اللجوء وللتحضير لعمليات العودة. وعلاوة على ذلك، لا يحقق معظم الحكومات فيما يحدث بعد إعادة الأشخاص إلى بلدان العبور والمنشأ. والواقع أن القليل من المعلومات متاحة عن كيفية تصرف المسؤولين الحكوميين عند وصول المرجلين؛ أو عن أثر وثائق السفر التي يتم إصدارها في حالات الطوارئ على أمن المرجلين؛ أو عن تنفيذ قوانين الخروج (وهي قوانين تجرم، في بعض الحالات، الهجرة في بلدان المنشأ وبلدان العبور)؛ أو عن مصير الأشخاص الذين أعيدوا إلى بلد العبور وليس إلى البلد الذي يحملون جنسيته^(٢٧). وقد تكون لوثائق السفر غير المكتملة أو غير المعترف بها آثار سلبية على الأشخاص المرجلين عند وصولهم إلى بلدان المنشأ، ولا توفر وثائق السفر التي يتم إصدارها في حالات الطوارئ ضمانات للحصول على وثائق الهوية الوطنية، الأمر الذي ينطوي على خطر انعدام الجنسية. ولا ينبغي إطلاع سلطات البلدان الأصلية على المعلومات الشخصية الحساسة (فيما يتعلق، على سبيل المثال، بهوية ملتزمي اللجوء وسجلاته الجنائية،

(٢٤) "Deported: human rights in the context of forced returns" (انظر الحاشية ١٠).

(٢٥) Jill Alpes and Ninna Nyberg Sørensen, "Post-deportation risks: people face insecurity and threats after forced returns", Danish Institute for International Studies, Policy Brief, November 2016.

(٢٦) انظر أيضاً مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب التي اعتمدها لجنة القانون الدولي (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/69/10)، التي تشدد على أهمية مبدأ عدم الإعادة القسرية وحقوق الإنسان للأشخاص الخاضعين للطرد.

(٢٧) انظر "Post-deportation risks: a country catalogue of existing references", Stichting LOS, October 2017.

أو صحته أو ميوله الجنسية) من أجل حماية حياة الأشخاص المعنيين وأسرتهم وأمنهم وخصوصياتهم.

٣٧- ومن شأن إعداد عمليات العودة في الوقت المناسب وحضور موظفي السفارة أو ضباط الاتصال من الدول أو المنظمات غير الحكومية المحلية أن يساعد على منع ارتكاب أي انتهاكات ضد المرحلين عند وصولهم. وثمة أهمية كبيرة لوقت ومكان الوصول عن طريق الجو أو البر بالنسبة إلى الأمن الشخصي عند الإعادة^(٢٨). وبما أن رحلة العودة قد تستغرق عدة ساعات، ينبغي أن تتاح للمهاجرين فرص الوصول إلى المياه والمرحاض، ولا ينبغي تقييد حركتهم البدنية (من خلال استخدام القيود، على سبيل المثال). ويكتسي التواصل في الوقت المناسب بين الأجهزة الحكومية في البلدان المعنية، والتقييمات الفردية لاحتياجات العائدين الخاصة (مثل المساعدة الطبية أو الاتصال بالأقارب) أهمية حاسمة أيضاً لضمان العودة الآمنة وحصول المهاجرين على المساعدة التي يحتاجون إليها.

٣٨- وفي سياق الترحيل القسري، يتعرض المحتجزون لخطر سوء المعاملة والتعذيب بشكل خاص. وهناك عدد من الضمانات القانونية والإجرائية التي يمكن أن تساعد على منع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان بشكل فعال مثل (أ) إجراء اختبارات طبية فردية على يد مختصين قبل الترحيل؛ (ب) الوصول إلى سجلات الاحتجاز لتمكين الأشخاص من تقديم شكاوى دقيقة وآنية بشأن معاملتهم؛ (ج) فرض قيود صارمة على استخدام القوة، التي لا ينبغي أن تستخدم إلا كملاذ أخير، وعندما تكون ضرورية ومتناسبة مع ظروف الحالة المعنية؛ (د) استخدام وسائل محدودة لتقييد الحركة، وهي وسائل لا ينبغي استخدامها إلا كملاذ أخير، وفي حدود ما تدعو إليه الحاجة، والتوقف عن استخدامها في أقرب فرصة ممكنة؛ (هـ) اختيار وتقييم الموظفين على النحو الملائم وتوفير تدريب خاص للموظفين المرافقين^(٢٩).

٤- استخدام الاحتجاز، بما في ذلك احتجاز الأطفال وأسرتهم

٣٩- من المثير للقلق أن يُستخدم احتجاز المهاجرين على نطاق واسع باعتباره أداة لإدارة الحدود وردع المهاجرين وغالباً كوسيلة لمنع وصولهم إلى العدالة. (A/72/173، الفقرة ٥٧). وعلى الرغم من إحراز تقدم في بعض البلدان، أصبح احتجاز المهاجرين، إلى حد كبير، إجراءً منهجياً من إجراءات إدارة الهجرة في مناطق بأكملها. ولا يتوافق تزايد اللجوء إلى الاحتجاز لأغراض لها علاقة بالهجرة مع ضمانات قانونية لصالح المهاجرين المحتجزين أو مع حماية حقوق الإنسان الخاصة بهم.

٤٠- وقد بينت التجربة أن الاحتجاز لا يردع الهجرة غير النظامية، كما أنه لا يعزز فعالية إجراءات الإبعاد؛ إنه يؤدي فقط إلى زيادة معاناة المهاجرين، وقد يكون له أثر سلبي

(٢٨) على سبيل المثال، وقَّعت حكومتا الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك عام ٢٠١٦ اتفاقات محلية للإعادة إلى الوطن تحظر الإعادة إلى الوطن على امتداد الحدود المشتركة بين العاشرة مساءً والخامسة صباحاً، وتتضمن أحكاماً محددة تتعلق بالعودة الآمنة للأطفال والأسر.

(٢٩) "National preventive mechanisms: monitoring the force deportation flights of migrants"، Association for the Prevention of Torture, March 2012، انظر أيضاً "المبادئ التوجيهية العشرية بشأن الإعادة القسرية"، التي اعتمدها لجنة وزراء مجلس أوروبا في ٤ أيار/مايو ٢٠٠٥.

طويل الأجل على صحتهم العقلية. وعلاوة على ذلك، لا يؤثر الاحتجاز على اختيار بلد المقصد النهائي، ولا إلى تقليل عدد الوافدين غير النظاميين. وكشفت الأدلة أيضاً ارتفاع تكاليف الاحتجاز المطول وضعف فعاليته عند استخدامه كأداة لإدارة الهجرة^(٣٠).

٤١- ووفقاً للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، لا ينبغي أبداً احتجاز الأطفال لأغراض الهجرة، كما لا يمكن تبرير الاحتجاز على أنه نُفذ مراعاة لمصالح الطفل الفضلى^(٣١). ومع ذلك، يسمح توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بالإعادة باحتجاز الأطفال كتدبير من تدابير الملاذ الأخير، ولأقصر فترة زمنية مناسبة، في انتهاك للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الطفل^(٣٢).

هاء- المهاجرون ذوو احتياجات الحماية الخاصة

٤٢- يقع على الدول التزام قانوني بإيلاء اهتمام خاص للمهاجرين ذوي احتياجات الحماية الخاصة، مثل الأطفال، وضحايا الاتجار، والأشخاص ذوي الإعاقة، وكبار السن، والأشخاص ذوي الاحتياجات الطبية. وقد يرتبط ضعف هؤلاء المهاجرين بأسباب مغادرتهم لبلدانهم الأصلية، وبالحالات التي يواجهونها أثناء رحلتهم وفي بلدان المقصد، وهويتهم أو أوضاعهم أو ظروفهم.

٤٣- وتؤثر الإعادة القسرية للطفل سلباً في مجالات عدة، من بينها نماء الطفل والصحة والتعليم. ووفقاً للمعلومات التي تلقاها المقرر الخاص من المنظمة الدولية للدفاع عن الأطفال، وهي منظمة غير حكومية، كثيراً ما يُضطر الأطفال إلى العودة مع أسرهم بعد العيش في البلدان المضيفة طوال سنوات. أما حقوق الطفل الذي يرتبط بروابط اجتماعية قوية ببلد المقصد ويتقدم بطلب لتسوية وضعه فيه، فينبغي عدم تقويضها بعدم امتثال الوالدين^(٣٣). ويقع على الدول التزام بالنظر في الطلبات التي يقدمها الطفل أو والداه لدخول دولة طرف أو مغادرتها بقصد جمع شمل الأسرة، بطريقة إيجابية وإنسانية وسريعة^(٣٤)، وبإتاحة تسوية وضع الطفل عن طريق جمع شمل الأسرة.

٤٤- وينبغي أن تحظى مصالح الطفل الفضلى بالاعتبار الأول في القرارات المتصلة بالعودة. وينبغي اتباع إجراء رسمي لتحديد المصالح الفضلى مع بعض الضمانات، ومنها على سبيل المثال، المشاركة الفعلية للسلطات المسؤولة عن حماية الطفل، وحق الطفل في أن يستمع إليه

(٣٠) منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، ورقة موقف الاتحاد الأوروبي عن توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بالإعادة، نيسان/أبريل ٢٠١٥.

(٣١) انظر التعليق العام المشترك رقم ٣ (٢٠١٧) للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ورقم ٢٢ (٢٠١٧) للجنة حقوق الطفل بشأن المبادئ العامة المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالأطفال في سياق الهجرة الدولية؛ والتعليق العام المشترك رقم ٤ (٢٠١٧) للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ورقم ٢٣ (٢٠١٧) للجنة حقوق الطفل بشأن التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان الخاصة بالطفل في سياق الهجرة الدولية في بلدان المنشأ والعبور والمقصد والعودة.

(٣٢) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بيان صحفي بعنوان "خبراء حقوق الطفل في الأمم المتحدة يدعون إلى حظر احتجاز الأطفال في سياق الهجرة في جميع بلدان الاتحاد الأوروبي"، مؤرخ ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٨.

(٣٣) "Deported: human rights in the context of forced returns" (انظر الحاشية ١٠).

(٣٤) انظر اتفاقية حقوق الطفل، المادة ١٠(١)، والتعليق العام رقم ٦ (٢٠٠٥) بشأن معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم خارج بلدانهم الأصلي، الفقرة ٨٣.

وحقه في تمثيل قانوني كفاء ومستقل (انظر A/HRC/37/34، المبدأ ٦ التوجيه ٦). وعندما لا تكون العودة في مصلحة الطفل الفضلى، ينبغي إبقاء الأسر معاً في بلد الإقامة. وعند إعادة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم، ينبغي أن تتعاون بلدان المنشأ وبلدان المقصد فيما بينها من أجل مواصلة جهود البحث عن أفراد الأسرة بعد العودة (المرجع السابق، المبدأ التوجيهي ٧). وينبغي أن تكون السلامة وتعيين مقدمي الرعاية الملائمين للأطفال من الشروط المسبقة للعودة. ولا ينبغي أن تتسبب العودة في تشريد الأطفال كما لا ينبغي إيواء الأطفال في دور الأيتام أو مرافق الرعاية الداخلية، أو احتجازهم في وضع قد يعرقل نماءهم أو يؤدي إلى الإقصاء الاجتماعي (المرجع نفسه، المبدأ التوجيهي ٨). وفي حالة الأسر التي لديها أطفال، ينبغي أن تضمن السلطات الحكومية المسؤولة عن معالجة حالات العودة عدم فصل الأطفال عن أفراد أسرهم المباشرين في عملية العودة.

٤٥ - وبصفة عامة، ثمة مخاوف من أن برامج إعادة القسرية التي تفتقر إلى الآليات الملائمة لمؤشرات الفرز قد تشمل أعداداً كبيرة من الأشخاص الذين يشتبه في أنهم من ضحايا الاتجار. وعلى وجه الخصوص، يزيد احتمال عدم الكشف عندما لا تكون لدى البلدان إجراءات للكشف الاستباقي وعندما يفتقر المسؤولون إلى التدريب اللازم. ولدى تحديد حالات الاتجار بالأشخاص، لا تكون هناك توجيهات واضحة داخل نظام الحماية الاجتماعية عندما تكون معالجة حالة الإعادة قد تمت بالفعل. وتزيد أيضاً مخاطر تعرض ضحايا الاتجار للانتقام أو إعادة الإيذاء، بالنظر إلى إمكانية أن تعيد شبكات الاتجار الاتصال بهم بعد عودتهم. وغالباً ما يتعرض ضحايا الاتجار للوصم والتمييز، وقد يعانون من اضطرابات نفسية (انظر A/HRC/38/45).

٤٦ - وينبغي أن تعتمد الدول تدابير توفر الحماية الشاملة للمهاجرين ذوي الإعاقة، بمن فيهم أولئك الذين يصابون بالإعاقة في بلدان العبور أو المقصد. وينبغي أن تشمل هذه التدابير حظر الاحتجاز، وتيسير الوصول دون عوائق إلى الخدمات الصحية والاجتماعية، والتقييم الشامل لاحتياجات الحماية الفردية قبل اتخاذ أي قرار بشأن العودة. وبالمثل، ينبغي أن تضع البلدان الأصلية وبلدان المقصد برامج شاملة لعودة المهاجرين العائدين من ذوي الإعاقة وإعادة إدماجهم. وينبغي أن تعتمد البلدان المضيفة سياسات وقائية وتهيئ ظروف عمل آمنة، وتمتنع عن إلغاء الإقامة و/أو رخص العمل وعن إعادة المهاجرين الذين أصيبوا بإعاقة في مكان العمل.

٤٧ - وتؤثر سياسات وممارسات العودة على النساء والفتيات بشكل مختلف. وتلقى المقرر الخاص ادعاءات بشأن القواعد التنظيمية المقترحة لترحيل العاملات المهاجرات الحوامل، ما قد يجبر هؤلاء النساء على السعي إلى إجراء عمليات إجهاض غير آمنة (A/HRC/26/35، الفقرة ٥٤). أما النساء المهاجرات اللاتي يعملن في الخدمة المنزلية فهن أيضاً أكثر عرضة للتحرش الجنسي والإيذاء والعنف، بما في ذلك الاغتصاب، ويفقدن سبل الوصول إلى الخدمات الأساسية، بل ويتعرضن للترحيل إذا تقدمن بشكوى. ومن أجل تلبية احتياجات الحماية الخاصة للنساء والفتيات في سياق عمليات الإعادة، ينبغي أن تعالج الدول الأسباب الجذرية للاستغلال بدلاً من تقييد تنقل المهاجرين الذين ينظر إليهم على أنهم "ضعفاء". وعلى غرار ذلك، ينبغي أن توفر الدول فرص الوصول إلى العدالة، بما في ذلك الإبلاغ الآمن، لجميع المهاجرين، وأن تولي

اهتماماً خاصاً للأشخاص الذين يتعرضون للاستغلال، أو الأفعال الإجرامية، أو العنف الجنسي أو الجنساني أو أنواع العنف الأخرى.

واو- التدابير الراهنة لإعادة الإدماج وتأثيرها في حقوق الإنسان للمهاجرين

١- سياسات إعادة الإدماج

٤٨- غالباً ما تكون العوامل التي تؤثر على قدرة الشخص على الاندماج في مجتمعه المحلي مشابهة أو مساوية للعوامل "الطاردة" و"الجاذبة" التي أدت إلى قرار الهجرة في المقام الأول. وتشمل العوامل الطاردة الفقر، والعنف، والتمييز، وعدم إمكانية الوصول إلى الحقوق، والحكم غير الرشيد في البلدان الأصلية، والآثار السلبية لتغير المناخ، والتدهور البيئي، واحتياجات العمل، وجمع شمل الأسرة في بلد المقصد (A/HRC/35/25، الفقرة ٢٨). غير أنه قد تكون هناك عوامل أخرى، مثل الصدمات التي يتعرض لها المهاجرون خلال الرحلة أو في بلد المقصد، أو الوصمة التي يعانون منها عند عودتهم أو بسبب تجربة الهجرة.

٤٩- وتستخدم الدول والأوساط الأكاديمية ومقررو السياسات تعاريف ومؤشرات مختلفة لـ "العودة المستدامة"، مثل إعادة الاندماج في العملية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلد الأصلي، ومستوى الخوف من الاضطهاد والعنف الذي يتعرض لها العائدون، أو عدد العائدين الذين يختارون الهجرة من جديد^(٣٥). وكثيراً ما تقيس الدول، لا سيما بلدان المقصد، نجاح العودة بالمدى الذي يمكن أن تمثل رادعاً للراغبين الآخرين في الهجرة.

٥٠- وفي ظل الاعتراف الكامل بحق الفرد في حرية التنقل والحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، يتمتع المقرر الخاص عن استخدام المصطلحات التي من شأنها قياس عمليات العودة وإعادة الإدماج وفق عوامل النجاح، وتصنيف العودة بـ "المستدامة" وإعادة الإدماج بـ "الناجحة"، بالنظر إلى أن الشخص قد لا يرغب في الهجرة من جديد، رغم أنه قد لا يكون اندمج من جديد بصورة كاملة (وفق تصوره).

٥١- وفي سياق اعتماد سياسة جيدة الإدارة في مجال الهجرة، قد تمثل العودة خطوة واحدة في دورة الهجرة، لكنها ليست بالضرورة، نهاية العملية. وبخلاف ذلك، ستصبح "إدارة الهجرة" مجرد سياسة احتواء بدلاً من أن تكون سياسة للتنقل البشري في ظل الاحترام الكامل للكرامة وحقوق الإنسان.

٥٢- وثمة حاجة إلى مزيد من الوعي وإلى البحث عن كيفية إعادة إدماج المهاجرين العائدين إلى بلدانهم الأصلية. ولا تكون إعادة الإدماج ممكنة إلا إذا كانت العودة طوعية ومستنيرة وبعيدة فعلاً عن أي إكراه، وتأتي بعد طرح بدائل كافية ومقبولة لتسوية وضع الإقامة أو إتاحة إمكانية الحصول على الجنسية، وعندما لا تكون العودة السبيل الوحيد للتخلص من الاستغلال والتعسف في بلد المقصد.

٥٣- ويسلم المقرر الخاص بالجهود المبذولة وبال الحاجة إلى مساعدة المهاجرين في عملية إعادة إدماجهم. وينبغي لبلدان المقصد، والبلدان الأصلية، ومنظمات المجتمع المدني، ووكالات الأمم

(٣٥) انظر "Taking Stock of Assisted Voluntary Return from Europe" Kuschminder، (انظر الحاشية ١٧).

المتحدة، والمنظمة الدولية للهجرة، والجهات المعنية الأخرى أن تعتمد نهجاً قائماً على حقوق الإنسان في سياسات العودة وإعادة الإدماج. ولا ينبغي أن تنخرط في هذا العمل إلا بعد بذل العناية الواجبة في عملية تقييم مدى طوعية العودة. وينبغي أن يشمل أي برنامج للمساعدة على العودة الطوعية وإعادة الإدماج نظام رصد وتقييم عام يتسم بالشفافية والمصداقية، ويتعلق أيضاً بالشفافية المالية والمساءلة.

٢- تدابير وتحديات إعادة الإدماج

٥٤- ينبغي أن تركز الدول على أن تعزز جميع أشكال التعاون عبر الحدود اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في إدارة الهجرة. وينبغي أن تتخذ جميع التدابير الممكنة لتمكين المهاجرين العائدين من التمتع بحقوق الإنسان الخاصة بهم، بما في ذلك الاستفادة من حقهم في الحصول على الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية، والتمتع بمستوى معيشي لائق، والحصول على العمل اللائق، والتعليم، والوصول إلى العدالة. وينبغي أن توفر الدول التي تعيد المهاجرين وتلك التي تستقبلهم برامج لإعادة الإدماج تكون مصممة خصيصاً لتلبية الاحتياجات المختلفة للعائدين، على أساس السن ونوع الجنس وعوامل أخرى. وينبغي أن تخضع جميع سياسات إعادة الإدماج لتقييم مستمر (A/HRC/37/34، المبدأ ٦، التوجيه ٨). وبغية التخفيف من المخاطر التي قد يواجهها العائدون، لا بد من تهيئة المهاجرين قبل عودتهم.

٥٥- وينبغي أن تتعاون الدول لضمان نقل الاستحقاقات والدخل والممتلكات والمدخرات والمهارات والمكتسبات، وأن توفر للمهاجرين الذين يفضلون العودة، لا سيما المستضعفون، أو ذوو الاحتياجات الخاصة، أو الأشخاص الذين يتم إجلاؤهم بشكل طارئ، أو الذين يشكلون جزءاً من عمليات واسعة النطاق لإعادة توطينهم إلى الوطن، خيارات تشاركية غير إلزامية في مجال إعادة الإدماج قبل المغادرة^(٣٦).

٥٦- ينبغي لبلدان المنشأ أن تهيئ أيضاً الظروف اللازمة للعودة من خلال إدراج تدابير تستند إلى احتياجات إعادة الإدماج في الخطط الإنمائية الوطنية، وتهيئة فرص عمل، وتوفير التدريب، والاعتراف بالمهارات، واتخاذ خطوات للسماح باستعادة الممتلكات.

٥٧- ويلاحظ المقرر الخاص أن المجتمع المدني في كل من بلدان المقصد وبلدان المنشأ يسهم إسهاماً هاماً في تيسير تحضير المهاجرين للعودة وفي إعادة إدماجهم. بيد أن على الدول، باعتبارها جهات مكلفة بواجبات، مسؤولية الوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي في هذا الصدد.

(١) الإدماج على صعيد الفرد والأسرة والمجتمع المحلي

٥٨- ينبغي تناول مسألة إعادة الإدماج على صعيد الفرد والأسرة والمجتمع المحلي. فقد يواجه العائدون تحديات متعددة؛ ولذلك، ينبغي أن تكون هناك استجابة خاصة بكل فرد، مع إيلاء عناية خاصة للفئات ذات الاحتياجات الخاصة، مثل الأطفال، وضحايا الاتجار، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمهاجرين من كبار السن، والأشخاص ذوي الاحتياجات الطبية. وفي هذا

(٣٦) انظر Now and How, "Ten Acts for the Global Compact: a civil society vision for a transformative agenda for human mobility, migration and development"

الصدد، ينبغي توفير المأوى وغير ذلك من خيارات الإسكان والرعاية الطبية والمساعدة النفسية، بما في ذلك المشورة الأسرية، والمساعدة القانونية، والتعليم، والتدريب المهني، والمساعدة الاقتصادية، وفرص كسب العيش.

٥٩- وقد يؤدي تقديم المساعدة ومزايا اقتصادية أخرى إلى العائدين دون غيرهم إلى حالة توتر داخل المجتمع المحلي. ولذلك، من المهم ضمان التوازن في تقديم المساعدة على إعادة الاندماج والاستثمار في المجتمعات المحلية المضيفة في البلدان الأصلية، من أجل تجنب الخلافات الاجتماعية وتعزيز التنمية والاستقرار المجتمعيين المستدامين. وينبغي أن ترتبط برامج إعادة الإدماج بالخطط الإنمائية الوطنية والإقليمية والدولية وأن تشمل استراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية. وقبل عودة المهاجرين، ينبغي إجراء تقييم لسوق العمل، والقدرات المؤسسية، والظروف الاجتماعية - الاقتصادية والبيئية السائدة، والخدمات والهياكل الأساسية.

٦٠- وقد تكون إعادة الاندماج في الهياكل الأسرية والمجتمعية صعبة: فبعد عدة سنوات من الغياب، قد تتطور أسر المهاجرين العائدين ومجتمعاتهم المحلية فيما اعتادوا هم على معايير ثقافية وبيئة عمل مختلفتين. وينبغي أن تراعي سياسة إعادة الإدماج أيضاً تسوية المسائل الاجتماعية من منظور الأسرة والمجتمع المحلي.

٦١- ولتيسير إعادة الإدماج لا بد من التركيز على العائدين والمجتمعات المحلية الأصلية التي سيعودون إليها، بما في ذلك أنشطة ما قبل الوصول مع المجتمعات المضيفة لضمان استفادة الجميع من إعادة الإدماج. وينبغي التركيز بوجه خاص على الإدماج الاجتماعي وعلى أهمية التماسك والاستقرار الاجتماعيين في المجتمعات المستقبلية.

٦٢- وينبغي إطلاق حملات توعية موجهة إلى عامة الجمهور، وإلى أرباب العمل والنقابات العمالية وغيرهم من أصحاب المصلحة في البلدان الأصلية. وتسهم هذه الحملات، عندما تكون جيدة التصميم، في تحسين فهم العائدين وقبولهم، بما في ذلك فهم وقبول احتياجاتهم وتوقعاتهم في سوق العمل، والتصدي للتمييز بأنواعه المحتملة، ما يسهل الإدماج بمزيد من الفعالية والاستدامة.

(ب) الحصول الفعلي على الرعاية الصحية

٦٣- قبل أي عودة، ينبغي أن تتحقق بلدان المقصد من أن الرعاية الصحية المناسبة متاحة بصورة فعالة. وينبغي تزويد جميع العائدين بالوثائق الطبية وإمدادهم بالأدوية من أجل ضمان عدم انقطاع أي علاج يخضعون له.

٦٤- ويعاني بعض المهاجرين من الاكتئاب أو الصدمات النفسية نتيجة لما تعرضوا له من عنف واعتداء أثناء الهجرة، أو يواجهون صعوبات في بلدانهم الأصلية ويقررون الهجرة داخلياً أو الهجرة إلى الخارج مرة أخرى. وينبغي أن تُلبي احتياجاتهم المحددة وأن توفر لهم المشورة النفسية - الاجتماعية لتيسير إعادة اندماجهم في مجتمعاتهم الأصلية.

(ج) الحصول على التعليم والعمل والتمتع بمستوى معيشي لائق

٦٥- ينبغي أن يكون الأطفال الملتحقون بالمدارس في بلدان المقصد قادرين على استكمال المرحلة التعليمية المسجلين فيها^(٣٧). وقبل أي عودة، ينبغي أن تكفل الدول إتاحة التعليم الثانوي في البلد الأصلي. أما الأطفال الذين قد يواجهون صعوبات في مواصلة التعليم أو التدريب لدى عودتهم إلى بلدانهم الأصلية، فينبغي أن يحصلوا على الشهادات التعليمية، بغض النظر عن وضعهم^(٣٨).

٦٦- وفي البلد الأصلي، ينبغي أن تسرع النظم التعليمية وتيرة النظر في التقارير المدرسية الصادرة في بلدان أخرى بغية عدم تأخير أو عرقلة التعليم. وينبغي أن يخضع المعلمون والإداريون في المدارس التي تستقبل الأطفال العائدين أو الأطفال الذين أعيدوا مع أسرهم على تدريب ثقافي يكسبهم وعياً خاصاً: في سياق الهجرة، غالباً ما تكون الفرص المتاحة للأطفال العائدين أقل من فرص الجيلين الثاني أو الثالث، اللذين يمثلان الفئة الأكثر استفادة من تجربة الهجرة من الناحيتين الاقتصادية والثقافية^(٣٩).

٦٧- وغالباً ما يُعاد المهاجرون إلى بلدان يكون فيها النمو السكاني مرتفعاً جداً، وتنتشر فيها محاولات الهجرة على نطاق واسع، ما يجعل إعادة إدماج العائدين أمراً شبه مستحيل. وفي ضوء التحولات الديمغرافية في بلدان المقصد الهامة، وبالنظر إلى أن الغالبية العظمى من المهاجرين هم في سن العمل (في عام ٢٠١٧، كان ٧٤ في المائة من جميع المهاجرين الدوليين من الفئة العمرية ٢٠-٦٤ سنة) قد تكون العودة وإعادة الإدماج صعبة للغاية بالنسبة للمهاجرين^(٤٠)؛ وقد لا تكون الاقتصادات المحلية قادرة على استيعاب اليد العاملة المحلية، ولا يتوفر فيها سوى قدر محدود من فرص العمل.

٦٨- وينبغي تنفيذ أنشطة لإعادة الإدماج الاقتصادي، مثل التدريب المهني، أو دعم الأعمال التجارية أو غيرها من الأنشطة المدرة للدخل. وينبغي الاعتراف بأي مهارات مكتسبة في الخارج، والاستفادة منها. وينبغي تعزيز القدرة الاستيعابية لسوق العمل والفرص المدرة للدخل للمجتمعات المضيفة والعائدين. ومن أجل ضمان مستوى معيشي لائق، ينبغي إتاحة الخدمات العامة.

(د) نقل استحقاقات المعاشات التقاعدية والصحة والضمان الاجتماعي

٦٩- لا يحق للكثير من المهاجرين الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي، سواء في بلد المقصد أو في البلد الأصلي. وكثيراً ما يواجه المهاجرون العائدون خطر فقدان حقهم في الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي في بلدهم الأصلي بسبب غيابهم، ويواجهون في

(٣٧) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فيكولوف وآخرون ضد لاتفيا، الحكم الصادر في ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

(٣٨) انظر Ryszard Cholewinski, Study on obstacles to effective access of irregular migrants to minimum social rights, Council of Europe Publishing, 2005.

(٣٩) Parvati Nair, "Homeward Bound? Questions on Promoting the Reintegration of Returning Migrants", *UN Chronicle*, vol. L, No. 3, September 2013.

(٤٠) Department of Economic and Social Affairs, International Migration Report 2017, p. 17.

الوقت نفسه شروطاً تقييدية في إطار نظام الضمان الاجتماعي في بلد العمالة. ويواجه المهاجرون الذين يرغبون في العودة إلى بلدانهم الأصلية، مشاكل في نقل استحقاقاتهم من الضمان الاجتماعي. ومن الصعب بوجه خاص الحصول على الضمان الاجتماعي بالنسبة للمهاجر غير النظامي الذي، وإن كان يتعذر عليه في الغالب المشاركة في الخطط القائمة على دفع اشتراكات، فإنه يساهم، في تمويل خطط الحماية الاجتماعية بدفعه ضرائب غير مباشرة. وبالإضافة إلى ذلك، تحرم شروط الإقامة في بعض البلدان المهاجرين المؤقتين من الوصول إلى الضمان الاجتماعي لفترات طويلة (A/HRC/26/35، الفقرة ٤٤).

٧٠- والاتفاقات الثنائية خطوة أولى صوب نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي. لكن هذه الاتفاقات، لا تطبق في الكثير من الأحيان إلا على المهاجرين النظاميين. وقد يكون نقل المعاشات التقاعدية وإمكانية الحصول عليها أمراً حاسماً في قرار العمال المهاجرين بشأن التقاعد في البلد الأصلي أو في بلد المقصد^(٤١).

(هـ) الوصم بسبب الهجرة

٧١- قد يتكبد العائدون ديوناً كبيرة بسبب دفع رسوم التوظيف والقروض أو بسبب ما دفعوه للمهربين. وفي حالة عدم نجاح مشروع الهجرة وعدم تمكن المهاجر من إرسال تحويلات أو عودته دون أي مدخرات، قد تصبح إعادة الإدماج أمراً صعباً. وبالإضافة إلى ذلك، قد تنظر أسر العائدين ومجتمعاتهم نظرة سلبية إليهم، لا سيما عندما تحشد أموالاً لتمويل رحلة الهجرة. وقد تحتاج المجتمعات المحلية والأسر أيضاً إلى إيجاد مصادر بديلة للدخل بعد خسارتها للتحويلات.

٧٢- وقد يواجه العائدون الوصم في مجتمعاتهم المحلية نتيجة فشل تجربة الهجرة، وقد يقررون لذلك الاستقرار في أماكن أخرى داخل بلدانهم الأصلية. وقد تواجه النساء المهاجرات وصماً إضافياً في حالة ارتباط الهجرة بالاستغلال الجنسي. وقد تكون عودتهن صعبة بوجه خاص عندما يحاولن الالتحاق بأسرهن وإعادة الاندماج في هياكل المجتمع المحلي. ولاحظ المقرر الخاص، خلال الزيارة التي قام بها إلى نيبال، أن النساء المهاجرات العائدات من الشرق الأوسط أو ماليزيا يواجهن تحديات إضافية بسبب تجربة الهجرة. وبالنسبة للنساء اللواتي يحتجن إلى المساعدة، لا يوجد ما يكفي من الملاجئ التي توفر الدعم النفسي - الاجتماعي الشامل والمساعدة على إعادة الإدماج (انظر A/HRC/38/41/Add.1). وفي بعض المجتمعات المحلية، يُنظر إلى الشبان العائدين على أساس أنهم فشلوا في الاضطلاع بالأدوار الجنسانية المنوطة بهم، الأمر الذي قد يفاقم أيضاً الوصم الذي يتعرضون له.

٧٣- وقد يتعرض المهاجرون المرحلون لمزيد من الوصم ولانتهاكات حقوق الإنسان. وتثير إعادتهم قسراً القلق من احتمال ارتكابهم عملاً إجرامياً في بلد المقصد، ليس لدى السلطات فحسب، بل وأيضاً لدى أفراد الأسرة والمجتمع المحلي الأوسع. ويواجه الكثير من المرحلين سوء المعاملة، والاحتجاز التعسفي والعنف والتخويف والابتزاز، ومصادرة الممتلكات من قبل

(٤١) Nurulsyahirah Taha, Karin Astrid Siegmann and Mahmood Messkoub, "How portable is social security for migrant workers? A review of the literature", *International Social Security Review*, vol. 68, No. 1, January-March 2015.

المسؤولين الحكوميين، وانعدام الجنسية، والتشرد، وانعدام فرص الحصول على العمل والرعاية الطبية والتعليم. وفي العديد من البلدان، تحوم شبهة الجاسوسية حول العائدين من أوروبا ويتلقون تهديدات لهذا السبب. وفي بلدان أخرى، تعد مغادرة البلد بشكل غير نظامي جريمة جنائية؛ ويتعرض المرحلون لخطر السجن عند عودتهم إلى بلدهم. وفي هذه الحالات، يصبح الترحيل عائقاً كبيراً أمام إعادة الإدماج.

(و) السياسات المدارة جيداً في مجال التنقل كشرط مسبق لتحقيق إعادة الإدماج

٧٤- تشير الدراسات إلى أن سياسات الهجرة التقييدية في بلد المقصد تقوض برامج العودة، وقد تقوض آفاق إعادة الاندماج لدى عودة المهاجر. وتؤدي ظروف المعيشة والعمل في البلد المضيف دوراً راجحاً في إعادة الإدماج. ومن المرجح أن تشكل القدرة على الحصول على عمل، والحصول على سكن مستقل، وحرية إقامة علاقات اجتماعية في الخارج عوامل هامة في دعم إعادة إدماج العائدين^(٤٢). وبينت دراسة عن العائدين إلى نيجيريا أن المهاجرين الذين تمكنوا من البقاء في بلد المقصد طوال الفترة التي رغبوا فيها أقل ميلاً إلى الهجرة من جديد؛ وهم، بدلاً من ذلك، أكثر تركيزاً على إعادة ترتيب أمورهم في نيجيريا^(٤٣).

٧٥- ومن شأن سياسات الهجرة الفعالة والمدارة جيداً أن تخفف من أكثر المخاطر التي يعاني منها العائدون وأن تضمن الاحترام التام لحقوق الإنسان للمهاجرين، بما في ذلك عند تيسير إعادة إدماجهم في المجتمع. ولتعزيز قدرة المهاجرين العائدين على إعادة الاندماج، ينبغي تمكينهم من التمتع بجميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في مستوى معيشي لائق، والحصول على التعليم والرعاية الصحية والعمل اللائق والعدالة في بلدان العبور والمقصد على السواء. ويملك المهاجرون الذين يستفيدون من حماية شاملة لحقوق الإنسان طوال رحلة الهجرة قدرة أكبر على إعادة الاندماج أكثر من غيرهم. فقد بينت دراسة عن العائدين السريلانكيين أن الأفراد الذين عانوا تجارب سلبية في الخارج، مثل التحرش أو عدم دفع الأجور، أقل قدرة على الاندماج الاقتصادي والاجتماعي الناجح^(٤٤).

٧٦- وكي تنجح عملية إعادة الإدماج، ينبغي تعزيز إدارة الهجرة توفير المزيد من خيارات الهجرة النظامية والأمنة والميسورة والمتاحة للجميع. ومن شأن فتح مزيد من القنوات للمهاجرين على جميع مستويات المهارات أن يتيح للناس البحث عن عمل في سوق العمل النظامية. ويلاحظ المقرر الخاص أن من شأن إلغاء برامج العمال المهاجرين المؤقتين القائمة على نظام الكفالة وتوفير تأشيرات عمل مفتوحة أن يجعل الهجرة والعودة اختياراً حراً، وأن يساعد بالتالي على ضمان نجاح إعادة الإدماج. وينبغي كذلك إنشاء قنوات كافية لإتاحة جمع شمل المهاجرين بأسرهم، وتلبية احتياجات التعليم والاحتياجات الإنسانية.

(٤٢) World Bank Group, "Migration and remittances: Special topic: return migration", Washington, D.C., October 2017.

(٤٣) Jenny Pennington and Brhmie Balam, "Homecoming: return and reintegration of irregular migrants from Nigeria", Institute for Public Policy Research, April 2013.

(٤٤) "Are returnee migrant workers economically better off?", Institute of Policy Studies of Sri Lanka, Policy Insights, 17 September 2014.

٧٧- وفي غياب ما يكفي من قنوات الهجرة النظامية، لا يتقيد الكثير من المهاجرين بالمدة المحددة لصلاحيات تأشيراتهم أو يهاجرون بصورة غير نظامية؛ وعندما يبلغون بلد المقصد، وعلى الرغم من الأوضاع الاستغلالية والتعسفية التي يعانون منها في كثير من الأحيان، يحاولون عادة تجنب العودة إلى حين تحقيق التطلعات والأهداف المرتبطة بالهجرة. وفي حالة الإعادة، كثيراً ما تكون الهجرة من جديد، بما في ذلك الهجرة الداخلية، هي الخطوة التالية، لأن الحالة الاجتماعية - الاقتصادية نفسها التي دفعتهم إلى المغادرة في المقام الأول ما زالت سائدة في بلدانهم الأصليين. وينبغي أن تزيد الدول الخيارات المتاحة لإعادة التوطين وأن تنشئ أنظمة مشتركة وميسرة للتأشيرات وتصاريح العمل، بما في ذلك خيارات الهجرة الدائرية، التي تتيح لهم الدخول مرة أخرى بعد العودة. وقد أظهرت الدراسات أن إتاحة فرص دخول متعددة و/أو الحصول على الإقامة في بلدان المقصد قد يسر العودة المؤقتة أو الدائمة، لأن من شأنهما عموماً أن يجعل الدخول مرة أخرى ممكناً بعد العودة^(٤٥).

زاي- آليات الرصد والوصول إلى العدالة والمساءلة

٧٨- ينبغي أن تنشئ الدول التي تعيد المهاجرين وتلك التي تستقبلهم آليات مستقلة لرصد حقوق الإنسان في العمليات السابقة للإبعاد وعمليات الإعادة وبعد عودة المهاجرين. وينبغي أن تضع الدول الآليات التشريعية والإدارية المناسبة لمنح الصفة القانونية للمهاجرين الذين لا يستطيعون العودة إلى ديارهم، بمن فيهم أولئك الذين لا يمكن إعادتهم لأسباب تتعلق بالخطر الأساسي للإعادة القسرية (A/HRC/37/34/Add.1، المبدأ ٢٠، التوجيه ٥).

٧٩- وفي بعض البلدان، غالباً ما تفتقر الآليات الوطنية لحقوق الإنسان الخاصة برصد العائدين إلى الاستقلالية، في حين أن نطاق أنشطتها في مجال الرصد محدود. وحتى عندما تذكر هذه الآليات المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فإن آليات الرصد لا تفعلها تلقائياً في أدلتها التنفيذية. وينبغي ألا يغطي الرصد الفعال لحقوق الإنسان أحوال وظروف عملية العودة فحسب، بل ينبغي أن يغطي أيضاً الحالة والظروف الفردية للبلد الثالث للمهاجر بعد وصوله. ويوفر الإشراف المستقل وعملية رصد حقوق الإنسان معلومات يمكن استخدامها في الإبلاغ في البلد الأصلي وفي تحسين صياغة الاتفاقات مع البلدان الأصلية والتعليمات العملية لدعم الأشخاص الذين تلقوا أمر ترحيل قبل وأثناء وبعد عملية الترحيل^(٤٦).

٨٠- ومن شأن الرصد الفعال لممارسات السلطات الحكومية من أجل التعرف على المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة وتوقيفهم وترحيلهم في نهاية المطاف أن يضمن تحسين حماية الحقوق الأساسية للمهاجرين^(٤٧). ويخلق الاتجاه المقلق للترحيل القسري حاجة أكبر إلى هيئات مستقلة لرصد العملية برمتها، وبالتالي ضمان قدر أكبر من الشفافية والمساءلة فيما يتعلق

(٤٥) Marianne Haase and Pia Honerath, "Return Migration and Reintegration Policies: A Primer", Integration Strategy Group, December 2016, p. 9.

(٤٦) "Deported: human rights in the context of forced returns" (انظر الحاشية ١٠).

(٤٧) منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، ورقة موقف الاتحاد الأوروبي عن توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بالإعادة، نيسان/أبريل ٢٠١٥.

بظروف المحتجزين والمعاملة التي يلقونها^(٤٨). بيد أن استخدام الرصد لا يضمن الشرعية بأي حال من الأحوال على الترحيل القسري، الذي ينبغي تفاديه قدر الإمكان بوصفه حالة مهينة بطبيعتها وتنطوي على مخاطر جسيمة على حقوق الإنسان للمحتجزين قد تصل إلى حد التعذيب. وأظهرت الممارسات الجيدة أن الرصد لا يلقي الضوء فقط على ظروف الاحتجاز والمعاملة خلاله؛ فمجرد وجود آلية خارجية يشكل في حد ذاته رادعاً قوياً ويقلل من مخاطر التعذيب وإساءة المعاملة. ويوفر الرصد الفعال ضماناً إضافية لجميع الأفراد، بمن فيهم الأشخاص ذوو احتياجات الحماية الخاصة، ويمكن أن يكون مفيداً في دفع السلطات إلى تلبية احتياجات الحماية وتحسينها. وفي هذا السياق، فإن للجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة وللآليات الوقائية الوطنية دوراً توعدياً بموجب المادة ٤ من البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، لأن لكل منهما ولاية تخولها رصد عملية الترحيل بأكملها^(٤٩).

٨١- ولا ينبغي إعادة أحد بموجب اتفاق إعادة قبول دون رقابة فعالة من جانب آلية مستقلة لرصد حقوق الإنسان بعد العودة تكفل احترام حقوق الإنسان للعائدين بشكل فعلي وتنص على آلية للمساءلة. وقد يساعد حضور موظفي سفارة البلد الذي يقوم بالإعادة عند الوصول. وينبغي تطوير آليات وطنية تضمن الرصد المستقل والشفاف والفعال للحالة بعد العودة، كما تضمن التحقق التشاركي من الرفاه، وإعادة إدماج العائدين وتمتعهم بحقوقهم.

٨٢- وقبل تنفيذ أي إجراء إعادة، ينبغي أن يحصل المهاجرون على معلومات كافية عن حقوقهم وعن إمكانية الإبلاغ عن أي انتهاك لحقوق الإنسان تعرضوا له. ويلاحظ المقرر الخاص الشواغل المشروعة المتعلقة بالمسؤولية عن انتهاكات حقوق الإنسان أو الانتهاكات الأخرى للقانون الدولي الناجمة عن الاستعانة بجهات خارجية لتنفيذ التزامات الدول من خلال الإجراءات التي تتخذها المنظمات الدولية أو الإقليمية أثناء إجراءات الإعادة، مثل المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية الأوروبية ووكالة حرس الحدود وخفر السواحل الأوروبية (فرونتكس). وفي الحالة الأخيرة، تفوض الدول تنفيذ عمليات الإعادة القسرية إلى المؤسسات الإقليمية، الأمر الذي يثير شواغل فيما يتعلق بالمسؤولية^(٥٠). بيد أن المسؤولية الدولية تنشأ عن أي فعل غير مشروع دولياً يُنسب إلى منظمة دولية تخرق التزاماً دولياً^(٥١).

٨٣- وينبغي مساءلة الدول وأصحاب المصلحة الآخرين المشاركين في إجراءات الإعادة عن أي انتهاكات لحقوق الإنسان أو أي انتهاكات أخرى للقانون الدولي. وينبغي استحداث آلية للمساءلة لضمان التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان، بصرف النظر عما إذا كان مرتكبوها من الدول أو غيرها من الجهات صاحبة المصلحة المشاركة في عملية الإعادة وإعادة الإدماج. وينبغي أن تكفل الدول أيضاً وضع آليات فعالة لتقديم الشكاوى والانتصاف.

(٤٨) "الآليات الوقائية الوطنية" (انظر الحاشية رقم ٢٩).

(٤٩) المرجع نفسه.

(٥٠) انظر Jorrit Rijpma, "The Proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?", Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2016.

(٥١) انظر حولية لجنة القانون الدولي ٢٠١١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، المادتان ٣ و٤.

٨٤- وينبغي أن تتاح للمهاجرين فرص الوصول إلى آليات تقديم الشكاوى للإبلاغ عن الأفعال غير المشروعة أو العنف أو سوء المعاملة قبل وأثناء وبعد العودة. وعلى الرغم من استحداث آلية للشكاوى الفردية في لائحة الاتحاد الأوروبي ١٦٢٤/٢٠١٦ للبرلمان الأوروبي والمجلس (المادة ٧٢)، فإن اللائحة غير فعالة إلى حد ما، لأنها تعتمد على حد كبير على السلطات التقديرية المخولة لهيئات الرقابة الداخلية. وهي تفتقر إلى تعريف واضح لما يشكل فعلياً "متابعة مناسبة" من جانب الوكالة الأوروبية أو الدول، والدور الذي يمكن لموظف الحقوق الأساسية في فرونتكس الاضطلاع به في عملية المتابعة^(٥٢).

٨٥- وينبغي أيضاً ضمان وصول العمال المهاجرين إلى العدالة بعد العودة للانتصاف مما يتعرضون له من انتهاكات لحقوق الإنسان، كما ينبغي أن يكون هؤلاء العمال على يقين من أن مطالباتهم المتعلقة بالأجور غير المدفوعة، أو استحقاقات الضمان الاجتماعي، أو التعويض عن العمل الإضافي أو الشكاوى المقدمة ضد أصحاب العمل الاستغلاليين تجري متابعتها، حتى بعد عودتهم. وفي هذا الصدد، لا بد من التعاون بين الدول وإضفاء الطابع الرسمي على هذا التعاون من خلال الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٨٦- يحق لجميع العمال المهاجرين التمتع بحماية حقوق الإنسان الخاصة بهم دون تمييز، بصرف النظر عن وضعهم. وفي حالات المهاجرين غير النظاميين، لا بد من اتخاذ إجراءات فرز وتقييم فردية لتحديد حالات الضعف الخاصة بهم على نحو فعال، كما يمكن تحديد أطر الحماية القانونية التي تلي احتياجاتهم، بما في ذلك في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويشكل عدم توفير هذه الإجراءات انتهاكاً ل ضمانات مراعاة الأصول القانونية والمبادئ الدولية المتعلقة بعدم الإعادة القسرية، والمصالح الفضلى للطفل، من بين أمور أخرى. ويجب ضمان حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمهاجرين، من قبيل الحصول على مستوى معيشي لائق، وعلى الغذاء، والماء، والصحة، والتعليم، والحقوق المدنية والسياسية، مثل الوصول إلى العدالة، في بلدان المنشأ والعبور والمقصد.

٨٧- وينبغي أن تتم إعادة المهاجرين الذين لا يستوفون المعايير القانونية الدولية أو الوطنية اللازمة للبقاء في البلد المضيف على نحو آمن، مع إيلاء الاعتبار الواجب للكرامة والإنسانية واحترام حقوق الإنسان، وفي إطار الامتثال للقانون الدولي، على أساس أسبقية العودة الطوعية؛ والتعاون بين البلدان الأصلية وبلدان الاستقبال؛ وتعزيز المساعدة للعائدين في مجالي الاستقبال وإعادة الإدماج. وبالنظر إلى العواقب الوخيمة المحتملة، بما في ذلك انتهاكات الحقوق المترتبة على الإعادة قسراً أو بالإكراه، ينبغي إيلاء الأولوية للعودة الطوعية والمستقلة في جميع الأوقات.

٨٨- وينبغي أن تيسر الدول العودة الطوعية للمهاجرين - على أن يكون القرار مستنيراً تماماً، ودون التعرض للإكراه، وبعد طرح بدائل كافية، مثل إمكانية الحصول الفعلي على إقامات مؤقتة تتيح العمل، وجمع شمل الأسرة، وإقامات لأغراض الدراسة أو لأسباب

(٥٢) Rijpma, "The Proposal for a European Border and Coast Guard" (انظر الحاشية ٥٠).

إنسانية، وإتاحة فرص الإقامة الدائمة والمواطنة - إلى بلد المنشأ أو بلد الجنسية، بسبل منها التعاون بشأن المساعدة القنصلية، وإصدار وثائق السفر اللازمة. ولا يمكن اعتبار العودة طوعية إذا قرر المهاجر العودة كي يتجنب جملة أمور بينها الترحيل أو الاحتجاز، أو الهروب من أوضاع تعسفية أو استغلالية في بلدان المقصد أو بلدان العبور، أو تجنب الحرمان من الحقوق الاجتماعية - الاقتصادية في بلد المقصد.

٨٩- وينبغي أن تكون الإعادة القسرية الملاذ الأخير دائماً، وأن تكون هذه العملية منصفة وفعالة تكفل توفير جميع الضمانات القانونية. ولا ينبغي تنفيذ أي عودة دون مراعاة الأصول الواجبة ضمن إجراءات قانونية يُمثل فيها المهاجر تمثيلاً فعالاً وسليماً وتتاح له فيها سبل انتصاف فعالة. وينبغي أن تكون لكافة النداءات وسبل الانتصاف، والضمانات الإجرائية، أثر إيقافي في حالة الترحيل. وعلاوة على ذلك، لا ينبغي إعادة أحد دون إشراف مناسب من آلية مستقلة لرصد حقوق الإنسان بعد العودة.

٩٠- وعندما يكون المهاجرون غير النظاميين مقيمين في البلد المضيف لمدة طويلة، أو لا تربطهم ببلدهم الأصلي أي صلة، أو تنتهك حقوق الإنسان الخاصة بهم عند عودتهم، تُفضّل بدائل الإعادة القسرية، مثل تسوية الوضع القانوني للمهاجر، أو الخيارات المؤقتة أو الطويلة الأجل المتعلقة بالدخول والإقامة، أو الحصول على الجنسية، أو تيسير جمع شمل الأسرة. وينبغي أن توفر الدول للمهاجرين المحتاجين لحماية حقوق الإنسان الخاصة بهم، لكنهم لا يستوفون شروط الحصول على مركز اللاجئ، الحماية المؤقتة أو الطويلة الأجل من الإعادة.

٩١- وثمة حاجة إلى حلول طويلة الأجل وآمنة ومنتظمة، وإلى قنوات سهلة المنال وميسورة التكلفة، وليس إلى "حلول سريعة" (مثل اتفاقات إعادة القبول)، من أجل ضمان حماية حقوق الإنسان للمهاجرين. وينبغي التحقيق في المسؤولية عن انتهاكات حقوق الإنسان أو الانتهاكات الأخرى للقانون الدولي الناجمة عن تصرفات المنظمات الدولية أو الإقليمية أثناء إجراءات الإعادة، كما ينبغي مساءلة أصحاب المصلحة.

٩٢- ومن أجل ضمان احترام حقوق الإنسان للمهاجرين في سياق العودة، ينبغي أن تقوم الدول والجهات المعنية الأخرى بما يلي:

(أ) استحداث نظم جيدة الأداء لحماية اللاجئين وتلبية الاحتياجات الأخرى ووضع إطار مؤسسي مناسب لإدارة التحركات الكبيرة للمهاجرين؛

(ب) ضمان اتخاذ قرارات الإعادة على أساس إجراءات تضمن سرية المعلومات ويُمثل فيها المهاجر على النحو الواجب، ويحصل فيها على المساعدة القانونية وخدمات الترجمة الشفوية المناسبة وعلى فرصة فعلية ليبرهن أن حقوقه لن تحترم في حالة إعادته؛ وينبغي أن يكون لإجراءات الطعن أثر إيقافي؛

(ج) اعتماد ودعم الاستراتيجيات المتعلقة بالمهاجرين في حالات الضعف، بسبل منها إنشاء الآليات وتخصيص الموارد اللازمة لضمان تحديد وضع المهاجرين بشكل فردي ومنصف وموثوق مع احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية؛

(د) ولا ينبغي إعادة الأطفال، سواء أكانوا غير مصحوبين بمرافق أو منفصلين عن ذويهم أو مصحوبين بوالديهم أو بغيرهم ممن يرضونهم، إلا إذا تقرر أن مصلحتهم الفضلى تقتضي الإعادة، عن طريق إجراء ملائم أمام مؤسسة مختصة ينطوي على التمثيل المناسب للطفل. وينبغي ألا يُفصل أفراد الأسرة الواحدة عن بعضهم البعض أبداً ما لم يكن هذا الفصل ضرورياً لضمان مصالح الطفل الفضلى، لا ينبغي أبداً احتجاز الأطفال على أساس وضعهم أو وضع أسرهم كمهاجرين، وعضواً عن ذلك، ينبغي اعتماد وسائل بديلة للحرمان من الحرية، مثل وضعهم في بيئات أسرية؛

(هـ) ضمان وتيسير الرصد المستقل للعمليات السابقة لإبعاد المهاجرين، وعمليات إعادتهم واستقبالهم وإعادة إدماجهم في البلدان الأصلية، بما في ذلك كجزء من أي اتفاق إعادة قبول، لكفالة الامتثال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛

(و) ضمان امتثال الاتفاقات أو البنود المتعلقة بإعادة القبول للقانون الدولي، بما في ذلك مبدأ عدم الإعادة القسرية، وضمان الشفافية والرصد والرقابة والمساءلة. ينبغي استشارة جميع الجهات صاحبة المصلحة، بما فيها وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية من جميع الدول المعنية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأمناء المظالم، والمهاجرون أنفسهم، قبل إبرام أي اتفاق إعادة قبول؛

(ز) توفير آليات تتيح للمهاجرين، بمن فيهم المهاجرون الذين تعرضوا لعنف جنسي أو جنساني، تقديم شكاوى، إضافة إلى توفير المعلومات والمساعدة في المجال القانوني بلغة يفهمونها لضمان وصولهم إلى العدالة وسبل الانتصاف فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان؛

(ح) توفير آليات يستطيع المهاجرون تقديم شكاواهم من خلالها بسهولة ودون خوف من العقاب، وتعريف المهاجرين بهذه الآليات؛ ضمان إجراء تحقيق فوري ومحيد ومستقل في انتهاكات حقوق الإنسان ضد المهاجرين؛ محاكمة الدول والمنظمات الدولية والإقليمية وغيرها من الجهات الفاعلة من غير الدول التي يتبين أنها مسؤولة عن انتهاكات حقوق الإنسان محاكمة عادلة؛

(ط) التأكد من توفير برامج إعادة الإدماج للمهاجرين الذين تتم إعادتهم إلى بلدانهم الأصلية.

٩٣ - ومن أجل ضمان إدماج فعال محوره حقوق الإنسان، ينبغي أن تقوم الدول وغيرها من أصحاب المصلحة بما يلي:

(أ) منح المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين والمهاجرون المؤقتون، فرصة الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي على أساس المساواة في المعاملة مع المواطنين، وكفالة إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي، بوسائل منها إبرام اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف؛

(ب) ضمان توفير الدعم الاقتصادي والثقافي والنفسي - الاجتماعي إلى المهاجرين العائدين والمجتمعات المحلية في البلد الأصلي قبل وأثناء وبعد العودة؛

- (ج) ضمان تمكن الأطفال من الحصول على شهادة في بلد المقصد عن المستوى التعليمي الذي وصلوا إليه؛
- (د) ضمان حصول ضحايا الاتجار على تعويض مناسب عن الضرر الذي لحق بهم وحمايتهم من التعرض للاتجار مجدداً؛
- (هـ) في حالات الإعادة القسرية، إجراء تقييمات المخاطر المتعلقة بحقوق الإنسان عند الوصول من أجل تحديد المهاجرين المحتاجين للحماية والمساعدة اللازمة وتوفيرهما لهم لمنع انتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين في البلدان التي يُعادون منها؛ نزع الصفة الجرمية عن عبور الحدود بصفة غير مشروعة ومكافحة الوصم والتمييز المرتبطين بالهجرة غير النظامية؛
- (و) تعزيز القنوات النظامية للهجرة وتنقل العمالة داخل الأقاليم وفيما بينها، وضمان توافر ما يكفي من قنوات الهجرة النظامية والأمنة والميسرة والمعقولة التكلفة؛
- (ز) الإحجام عن ربط تقديم برامج المعونة الإنمائية، وتيسير منح التأشيرات، وتحرير التجارة بشرط إدارة عمليات الهجرة؛
- (ح) جمع وتحليل البيانات المصنفة، وإجراء بحوث بشأن جميع جوانب إعادة المهاجرين لتيسر وضع سياسات فعالة في مجال الهجرة تحترم حقوق الإنسان للمهاجرين، بما في ذلك في سياق عمليات العودة.

٩٤- وباعتماد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التزمت الدول بتيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة (المقصد ٧ من الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة). وعلاوة على ذلك، يشدد إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين على أن تنظر الدول "في تيسير فرص الهجرة الآمنة والمنظمة والقانونية، بما يشمل، حسب الاقتضاء، إيجاد فرص العمل وتنقل الأيدي العاملة على جميع مستويات المهارات، والهجرة الدائرية، وجمع شمل الأسر، والفرص المتصلة بالتعليم". وعلى هذا الأساس، سيشكل الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية تحولاً أساسياً في أسلوب النظر إلى الهجرة وتأطيرها. وعلى وجه الخصوص، ينبغي للدول أن تنتقل من سياسة الاحتواء إلى سياسة محورها المهاجرون تضمن أن يتم التنقل، بما في ذلك عمليات العودة، في إطار الاحترام الكامل لحقوق الإنسان. يتعين على الدول أن تضع وتنفذ سياسات الهجرة بما يتسق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، وبما يضمن إتاحة السبل النظامية والأمنة والمعقولة التكلفة والميسرة لجميع المهاجرين.