

Distr.: General
9 August 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة الستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، بما في ذلك سُبل ووسائل تعزيز حقوق
الإنسان للمهاجرين

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٢/٦٧ بشأن حماية المهاجرين. وفي هذا القرار طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها الثامنة والستين تقريراً عن تنفيذ القرار يُضمّنه تحليلاً يبيّن كيف يمكن لإدماج منظور مراعاة لحقوق الإنسان أن يعزز وضع وتنفيذ السياسات المتعلقة بالهجرة الدولية والتنمية. وقد وردت في هذا الشأن تقارير خطية من الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

ويدرس التقرير العناصر المكوّنة للنهج القائم على حقوق الإنسان في تناول قضايا المهاجرين والهجرة، بما في ذلك من منظور خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، ويتضمن تحليلاً لكيفية إدماج منظور مراعاة لحقوق الإنسان على نحو يعزز وضع وتنفيذ السياسات المتعلقة بالهجرة الدولية والتنمية، ويعطي أمثلة على ممارسات حديثة لإدماج المنظور المراعي لحقوق الإنسان في وضع وتنفيذ السياسات المتعلقة بالهجرة والتنمية.

* A/68/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

060913 020913 13-42263 X (A)



أولاً - مقدمة

١ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ١٧٢/٦٧، أن يقدم إليها في دورتها الثامنة والستين تقريراً عن تنفيذ ذلك القرار، يتضمن تحليلاً يبيّن كيف يمكن لإدماج منظور مراعاة حقوق الإنسان أن يعزز وضع وتنفيذ السياسات المتعلقة بالهجرة الدولية والتنمية.

٢ - وقد وردت في هذا الشأن ردود خطية من الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية استجابة لمذكرة شفوية بعثت بها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان نيابة عن الأمين العام تطلب فيها تقديم معلومات عن تنفيذ القرار ١٧٢/٦٧^(١).

٣ - ويتضمن الفرع الثاني من هذا التقرير تحليلاً للعناصر المكوّنة للنهج القائم على حقوق الإنسان. وينظر الفرع الثالث في وضع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء قضايا المهاجرين والهجرة في إطار خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. ويتضمن الفرع الرابع تحليلاً للكيفية التي يمكن بها للمنظور المراعي لحقوق الإنسان أن يعزز وضع وتنفيذ السياسات المتعلقة بالهجرة الدولية والتنمية. ويقدم الفرع الخامس أمثلة على ممارسات حديثة لإدماج المنظور المراعي لحقوق الإنسان في وضع وتنفيذ السياسات المتعلقة بالهجرة والتنمية، ويُبرز التحديات الماثلة وأفضل الممارسات في هذا الخصوص. ويقدم الفرع السادس استنتاجات وتوصيات.

٤ - وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتنمية المستدامة المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، أهاب المؤتمر بالدول أن تعزز وتحمي على نحو فعال حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع المهاجرين أيّاً كان وضعهم كمهاجرين، ولا سيما الحقوق والحريات الأساسية للنساء والأطفال، وأن تعالج مسألة الهجرة الدولية عن طريق التعاون والتحاوّر على الصُّعد الدولي والإقليمي والثنائي واتباع نهج شامل ومتوازن في هذا الصدد، مع الإقرار بالأدوار والمسؤوليات التي تقع على عاتق بلدان الأصل وبلدان العبور وبلدان المقصد في مجال تعزيز حقوق الإنسان لجميع المهاجرين وحمايتهم؛ وتجنّب النهج التي قد تؤدي إلى تفاقم أوضاع استضعافهم^(٢).

(١) يمكن الاطلاع على نُسخ لمعظم هذه الردود في الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في العنوان التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx.

(٢) فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، تحقيق المستقبل الذي نصبو إليه للجميع: تقرير الأمين العام (نيويورك، حزيران/يونيه ٢٠١٢).

٥ - وتتسم الروابط القائمة بين الهجرة والمهاجرين وحقوق الإنسان والتنمية بتشابكها وتعدد وجوهها. فقد باتت الهجرة المعاصرة ظاهرة متزايدة التعقّد. ويسرّ التقدم التكنولوجي سُبلاً للسفر السريع والانتشار الخاطف للمعلومات عن طريق الإنترنت وأدوات التواصل الاجتماعي. والواقع، أن وجوه عدم المساواة والتغيرات الديمغرافية وأسواق العمالة العالمية الآخذة في الاتساع تؤدي غالباً إلى دفع المهاجرين إلى قبول العمل في ظروف مُضنّة وغير مستقرة. وتتعدد دوافع الإقدام على الهجرة وتأخذ جوانب متنوعة عادةً ويمكن أيضاً أن تتبدل خاصةً عند انتقال المهاجرين إلى بلدان المقصد في رحلات طويلة تكتنفها المصاعب في أغلب الأحوال. وتؤدي قلة الفرص المتاحة للهجرة القانونية إلى حَمْل المهاجرين بشكل متزايد على الاعتماد على المهربين لتسهيل تنقلهم، ويمكن لها أيضاً أن تفاقم من حدة ضعفهم إزاء الاستغلال الذي يمارسه المتاجرون بالبشر وإزاء أشكال الاستغلال الأخرى.

٦ - ومع زيادة تنقل البشر واتخاذهم طابعاً عالمياً متنامياً، بات التمييز التقليدي بين الهجرة الطوعية والهجرة القسرية؛ والهجرة النظامية والهجرة غير النظامية؛ والهجرة المؤقتة والهجرة الموسمية والهجرة لآمد طويلة والهجرة الدائمة - أشد التباساً. ويخلق ذلك بشكل متزايد سبباً أدعى إلى ضرورة تناول حقوق جميع المهاجرين على نحو كلي. ومن ناحية أخرى، تشكل النساء والفتيات أكثر من نصف مجموع السكان المهاجرين دولياً، وتسافر الكثرات منهن على عهدتهن الخاصة. ويقدر أن واحداً من كل ثمانية مهاجرين يندرج في الفئة العمرية بين ١٥ و ٢٤ عاماً.^(٣) وفي خضم عملية الهجرة، يواجه الأطفال والشباب والنساء والرجال جميعهم تحديات تعكسها الظروف التي تكتنف أحوالهم الخاصة.

٧ - ومن الأهمية بمكان في هذا السياق ملاحظة أن الهجرة هي في جوهرها عملية إنسانية تتضمن تحركاً تحفّه المخاطر غالباً يشمل زهاء ٢١٥ مليون نسمة. وهي بذلك ليست مجرد مسعىٍّ لجُهودٍ "لإحداث نقلة في أوضاعهم". كما أن الهجرة في الوقت نفسه ظاهرة اقتصادية واجتماعية مهمة في القرن الحادي والعشرين ويمكن أن يترتب عليها بهذا الوصف أثر إنمائي معلوم: سواءً من منظور التنمية البشرية للمهاجرين وأسرهم، أو في عملية التنمية في بلدان الأصل وبلدان العبور وبلدان المقصد. ويتعين عند صياغة إطار المناقشة بشأن "الهجرة والتنمية" أن يوضع منظور حقوق الإنسان في صميم هذه المناقشة، وأن يُحرص على عدم إغفاله. ويعتبر جدول أعمال الهجرة وحقوق الإنسان عدسة مهمة لضبط المشهد فيما يتعلق بهذه المسألة، وهو حاسم الأهمية في حد ذاته، وحاسم الأهمية أيضاً في إطار معترك

(٣) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان "الهجرة الدولية في عالم مُتَعَوِّم: دور الشباب"، الورقة التقنية رقم ١١/٢٠١١ (الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠١١).

”الهجرة والتنمية“، لأن حقوق الإنسان مكوّن أصيل لجميع البشر بصرف النظر عن قيمتهم العملية كوحداث للعمل أو كوكلاء للتنمية.

٨ - ولم تعد المكاسب الإنمائية المتأتية من حماية حقوق الإنسان للمهاجرين محلاً للتشكيك الآن. وثمة إقرار متزايد بضرورة أن تراعي سياسات الهجرة على الصعد الوطني والإقليمي والدولي الإسهامات الأساسية التي يقدمها المهاجرون للمجتمعات والاقتصادات، وأن تستمسك بالالتزامات القانونية التي تتحملها الدول طوعاً بشأن حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين وتعزيزها واحترامها والوفاء بها.

ثانياً- النهج القائم على حقوق الإنسان

٩ - يرمي النهج القائم على حقوق الإنسان إلى دعم تحقيق نتائج إنمائية أفضل وأكثر استدامة عن طريق تحليل وجوه عالم الإنصاف والممارسات التمييزية وعلاقات القوى غير العادلة التي تحتل دائماً صميم مشاكل التنمية، والتصدي لها. ويستند هذا النهج معيارياً إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويستهدف تشجيعاً تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وفي ظل النهج القائم على حقوق الإنسان تترسخ القواعد التي تنبني عليها الجهود الإنمائية في نظام للحقوق تقابلها التزامات مناظرة تقع على عاتق الدول بموجب القانون الدولي.

١٠ - ويركز النهج القائم على حقوق الإنسان على تنمية قدرات الجهات الحاملة للمسؤولية للإيفاء بالتزاماتها، وقدرات أصحاب الحقوق للمطالبة بحقوقهم. وتشمل هذه القدرات المهارات والإمكانات والموارد والمسؤوليات والسلطة وحفز الهمم.

١١ - ولا يُولي النهج القائم على حقوق الإنسان اهتمامه للنواتج فقط إنما يشمل باهتمامه أيضاً العمليات. وبغية التأكد من وجود عمليات ونواتج قائمة على حقوق الإنسان، لا بد من وجود نُظم عاملة للمعلومات وبيانات سليمة ذات صلة وموزّعة، يكون بالمستطاع معها تحديد الفئات المستضعفة والوقوف على احتياجاتها المتباينة.

١٢ - وتتمثل المبادئ التي يتأسس عليها النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء الهجرة فيما يلي:

(أ) عالية الحقوق وعدم قابليتها للتصرف: فجميع الناس، بمن فيهم المهاجرون، يتمتعون بحقوق الإنسان العالمية غير القابلة للتصرف؛

(ب) عدم تجزؤ الحقوق: فجميع حقوق الإنسان (مدنية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية) غير قابلة للتجزؤ، وهي حقوق متصلة في كرامة كل إنسان، بمن في ذلك المهاجرون؛

(ج) تعاضد الحقوق وترباطها: فإعمال أحد الحقوق يعتمد في الغالب، بشكل كلي أو جزئي، على إعمال حقوق أخرى؛

(د) المشاركة والإدماج: فمن حق المهاجرين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر فيهم مباشرة، مشاركة فعالة وحررة ومجدية^(٤)؛

(هـ) المساواة وعدم التمييز: فيقع على الدول التصدي للتمييز المباشر وغير المباشر ضد المهاجرين ومعاملتهم غير المتساوية سواء في القوانين أو السياسات أو الممارسات؛

(ز) المساءلة: فيقع على الدول كفالة الشفافية في وضع وتنفيذ سياستها المتعلقة بالمهجرة؛ ويتحتم عليها أن تضمن سبيل وصول المهاجرين إلى آليات الجبر والانتصاف. وفي هذا المجال، ثمة سبل كثيرة لكفالة وجود المساءلة تشمل ما يلي:

١' التصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وإدماج معاييرها في القوانين الداخلية؛

٢' وجود الآليات القضائية وشبه القضائية، ومن ذلك على سبيل المثال مراعاة المسائل المتعلقة بالمهاجرين في الأحكام القضائية والمراجعات الدستورية والإدارية، ووجود اللجان الوطنية لحقوق الإنسان ودواوين المظالم؛

٣' وجود الآليات الإدارية والمعنية بالسياسات، ومثال لذلك، إجراء استعراضات لأثر حقوق الإنسان على السياسات والاستراتيجيات المعنية بالمهجرة؛

٤' وجود الآليات السياسية، ومثال لذلك، العمليات البرلمانية، وعمليات الرصد والتوعية التي تتولاها المنظمات غير الحكومية؛

٥' الإبلاغ عن حالة المهاجرين للجهات المعنية بمعاهدات حقوق الإنسان.

(٤) تفيد المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان بأن "المشاركة الفعالة يمكن أن تعزز بناء القدرات والوعي بالحقوق، وتمكّن من يعيشون في الفقر من أن ينظروا إلى أنفسهم باعتبارهم أفراداً كاملي العضوية في المجتمع وفاعلين مستقلين، لا مجرد موضوعاً للقرارات التي تتخذها جهات أخرى تنظر إليهم كأشخاص يستحقون المساعدة أو مجرد مادة للإحصاءات" (A/HRC/23/36، الفقرة ٢٢).

وينتقل النهج القائم على حقوق الإنسان بالتحليل والبرمجة المتعلقين بالتنمية من وضعية الإحسان الهلامية المعالم، إلى وضعية الالتزام الأكثر قابلية للقياس والإنفاذ.

ثالثاً - النهج القائم على حقوق الإنسان في تناول قضايا المهاجرين والمهجرة في إطار خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

١٣ - تلاحظ المفوضة السامية لحقوق الإنسان أن الاختبار الحاسم الذي يواجهه أي عملية للتنمية هو درجة إيفاء أي استراتيجيات أو تدخلات بالمطالب المشروعة للناس في التحرر من الخوف والعوز، وإسماع صوتهم في شؤون مجتمعاتهم، والظفر بحياة موفورة الكرامة.

١٤ - ويتسم نهج تحقيق التنمية القائم على حقوق الإنسان، على النحو الذي يجري تعريفه به في منظومة الأمم المتحدة، بكونه متمحوراً حول الإنسان وغير تمييزي وشاملاً للجميع وخاضعاً للمساءلة ومقللاً لوجوه عدم الإنصاف. وفي عام ٢٠١٢، أوصى فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، بالأخذ بثلاثة مبادئ أساسية في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ تتبلور في حقوق الإنسان والمساواة والاستدامة.^(٥) ودعا الفريق إلى وضع خطة إنمائية جديدة تكون متوائمة مع معايير حقوق الإنسان وآليات المساءلة.

١٥ - ولن يكتسب لا النمو ولا تخفيض حدة الفقر خصائص الاستدامة ما لم يجر إيلاء الاهتمام لمسائل عدم المساواة والتصدي لشيوع التمييز. فالنمو الاقتصادي ليس في حد ذاته مقياساً كافياً للتنمية. لأن النمو الاقتصادي الذي يقترن على المستوى الهيكلي بقدر كبير من وجوه عدم المساواة والقمع، لن يكون مستداماً في الأجل الطويل أو مقبولاً أخلاقياً في الوقت الراهن^(٦). ولا بد أن تتضمن التنمية في المفهوم والممارسة اعتبارات تكفل للجميع العمل المنتج واللائق والتعليم والرعاية الصحية والإسكان الوافي والغذاء، والتمكين من إبداء صوت في القرارات العامة وإتاحة فرصة المشاركة الحرة والفعالة والمجدية في الشأن العام، وإيجاد مؤسسات منصفة للعدالة وتكريس الإحساس بالأمن الشخصي.

(٥) فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، تحقيق المستقبل الذي نصبو إليه للجميع: تقرير الأمين العام (نيويورك، حزيران/يونيه ٢٠١٢).

(٦) فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ "نحو التحرر من الخوف والعوز: حقوق الإنسان في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ - مقال مواضيعي للتفكير: مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان" (أيار/مايو ٢٠١٢)، الصفحة ٤.

١٦ - ومن ثم، يتمثل محور التنمية أساساً في إزالة الحواجز وتوسيع مجالات الفرص. وحسبما لاحظت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان فإنه "بات من البديهييات الآن عدم استطاعة أي مجتمع بلوغ طاقاته الحقة إذا وُجدت فيه قطاعات كاملة محجوبة عن المشاركة بحواجز قانونية أو مادية أو اجتماعية أو سياسية"^(٧). وعليه، فإن إدماج جميع المهاجرين في عملية التنمية لن يكون التزاماً معيارياً فحسب تتأصل جذوره في منع التمييز، لكنه سيكون أيضاً حتمية عملية يقتضيها وجود الاستراتيجيات الإنمائية الفعالة. ولن يكون بالمستطاع الوصول بالهجرة إلى تحقيق أقصى ما تنطوي عليه من إمكانيات، كأداة تمكين للتنمية البشرية، إلا إذا كان التفكير فيها يتم من منظور حقوق الإنسان.

١٧ - فالمهاجرون ليسوا سلعاً. ولا ينبغي للحلول الإنمائية أن تدفع المهاجرين إلى الهجرة "كوكلاء للتنمية" أو كعاملين لتحقيق التنمية، ما لم تكن هناك على الأخص حماية كافية لحقوق الإنسان وحقوق العمل العائدة لهم. فالدول، وليس المهاجرين، هي التي يقع على عاتقها رسم الخطط والاستراتيجيات الوطنية السليمة لتحقيق التنمية.

١٨ - ولا ينبغي أيضاً أن تكتفي خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بتناول مسألة الهجرة بوصفها فحسب ظاهرة عالمية وأداة لتمكين التنمية من دون أن تنظر في الحالة التنموية لأكثر من ٢١٥ مليون مهاجر، يعيش كثير منهم ويعمل في أوضاع غير مستقرة وظالمة. ولا تختلف في هذا الأمر الأهداف الإنمائية التي تتغافل عن الاهتمام بالفئات التي قد تتعرض للترك، عن أهداف النمو الاقتصادي: فكلاهما يمكن أن يتحقق دون أن يترك أثراً ملموساً في ضمان إقامة عالم أكثر إنصافاً وعدلاً.^(٨)

١٩ - وقد لاحظ تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٩ الذي أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الحواجز القائمة بوجه التنقل مرتفعة بصورة خاصة أمام الأشخاص محدودي المهارات، رغم الطلب على تشغيلهم في كثير من البلدان الغنية.^(٩) ويتحرك كثير من

(٧) انظر الرسالة المفتوحة الموجهة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان المؤرخة ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣ بشأن حقوق الإنسان في خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، ويمكن الاطلاع عليها في العنوان التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/HCOpenLetterPost2015.pdf.

(٨) بيان صادر عن ١٧ من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة التابعين لمجلس حقوق الإنسان بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ "إرساء أولويات التنمية على قواعد حقوق الإنسان: حوافز للنهوض بالمساواة والضمان الاجتماعي والمساءلة"، ٢١ أيار/مايو ٢٠١٣. متاح في العنوان التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13341&LangID=E.

(٩) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٩: "تذليل العقبات أمام التنقل البشري والتنمية" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.09.III.B.1)، الصفحة ٢.

المهاجرين ويعيش ويعمل في ظروف غير متساوية وتمييزية وتهميشية، ولا يكون بوسعهم أن يغنم من التنمية. وبناء على ذلك، لا بد أن يجري بوضوح الفصل بين تصنيفات المهاجرين في الأهداف والغايات والمؤشرات الإنمائية في المستقبل. وتشكل خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ فرصة سانحة لتعزيز قاعدة المعارف بشأن أبعاد حقوق الإنسان للمهاجرين، وعلى الأخص فيما يتعلق بالمهاجرين الأكثر استضعافاً.

٢٠ - ومن الأهمية بمكان أن تنظر خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ إلى عالم العمل باعتباره ساحة رئيسية للتفاعل بين الهجرة والتنمية، وأن تسلّم على نحو خاص بالضعف الذي يعتري العمال محدودي ومتوسطي المهارات والعمال المهاجرين ذوي الأحوال غير النظامية. لكنها ينبغي أن تنظر أيضاً إلى ما وراء مكان العمل؛ وأن تسلّم بأن الهجرة تتفاعل مع التنمية في فضاءات مهمة أخرى عامة وخاصة، بما فيها المنزل، والمجتمعات التي يغادرها المهاجرون، والمجتمعات التي يلتحقون بها، وفي غمار الحياة التعليمية والثقافية. من هنا، لا بد أن تكون السياسات السليمة مستهدفة بشكل صريح تخفيف أوجه عدم المساواة فيما يتصل بالأطفال المهاجرين والنساء المهاجرات الذين تتهددهم المخاطر، والمهاجرين كبار السن والمهاجرين ذوي الإعاقات، فضلاً عن المهاجرين ذوي الأحوال غير النظامية؛ وأن تكفل سبل وصول جميع المهاجرين إلى الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم والضمان الاجتماعي والإسكان والمياه والمرافق الصحية. وقد لاحظت لجنة حقوق الطفل وجوب اشتغال السياسات والبرامج والتدابير الرامية إلى حماية الأطفال من الفقر والإقصاء الاجتماعي على الأطفال الموجودين في سياق الهجرة، أيّاً كانت وضعيتهم.^(١٠)

٢١ - وينبغي أن تكون خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ عالمية وغير منطوية على أي تمييز تعسفي ضد الدول، وإنما تكون مركّزة على البشر وحقوق الإنسان. وفي سياق الهجرة المعاصرة، يتجه التمييز التقليدي بين بلدان الأصل وبلدان المقصد إلى التضاؤل في الأهمية. وعلى نحو متزايد، باتت الاقتصادات الناشئة والبلدان المتوسطة الدخل تمثل جهات مستضيفة لأعداد كبيرة من المهاجرين، وأصبحت الهجرة فيما بين بلدان الجنوب تكتسي الأهمية نفسها التي يكتسيها انتقال الناس من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو. وعلى جانب آخر بدأت بلدان المقصد التقليدية ترى مواطنيها وهم يهاجرون بحثاً عن الفرص، وأصبحت بلدان الأصل التقليدية بلدان عبور وبلدان مقصد.

(١٠) لجنة حقوق الطفل "تقرير يوم المناقشة العامة لعام ٢٠١٢: حقوق جميع الأطفال في سياق الهجرة الدولية"، (شباط/فبراير ٢٠١٣)، الفقرة ٨٨.

٢٢ - وعليه، يتعين أن تكون خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ منطبقة على جميع البلدان وجميع الناس؛ ولا بد أن تسلّم بأنه من الممكن أن يعيش المهاجرون في ظروف الفقر والتهميش والتمييز ضدهم في جميع بلدان الاستضافة وبلدان العبور، بل أنهم غالباً ما يعيشون هذه الظروف بالفعل. ويمكن أن تكون لسياسات الهجرة التي توضع في بلدان المقصد تبعات دائمة في تطور أسر ومجتمعات المهاجرين وحقوق الإنسان خاصتهم في بلدان الأصل. وعندما يهاجر الناس الأشد فقراً، فإنهم عادةً ما يُقدمون على ذلك في ظل ظروف الاستضعاف التي تعكس محدودية مواردهم وخياراتهم. ومن ثم، يفضي ذلك في كثير من البلدان إلى زيادة أرجحية أن يعيش المهاجرون غير النظاميين والمهاجرون محدودو المهارات (وأبناؤهم) في ظروف الفقر وعدم المساواة مقارنةً بمواطني هذه البلدان.

رابعاً - منظور مراعاة حقوق الإنسان في سياسات الهجرة الدولية والتنمية

٢٣ - من العسير تحديد أبعاد السياسة التي تُعنى بمجال "الهجرة والتنمية". وفي سياق التنمية البشرية (الذي يُفهم على أنه يعني توسيع نطاق الحريات المتاحة للناس لكي يعيشوا حياتهم على النحو الذي يختارونه) يكون مؤدى مثل هذه السياسة هو التدابير التي توضع بشأن مسائل الهجرة ويكون لها تأثير على التنمية البشرية للمهاجرين. وعلى نحو ما لوحظ سلفاً، فإن الهجرة والتنمية كلتيهما، عمليتان إنسانيتان في الجوهر.

٢٤ - وثمة جانبان للمكاسب والقيمة المضافة التي تنجم عن تطبيق نهج قائم على حقوق الإنسان في وضع وتنفيذ سياسات الهجرة والتنمية وهما: (أ) السبب المنطقي الأصيل، الذي يسلم بأن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الهجرة هو الشيء الصحيح الذي ينبغي عمله أخلاقياً وقانونياً؛ (ب) والسبب العملي، الذي يقر بأن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان يفضي إلى نتائج أفضل وأكثر استدامة في التنمية البشرية للمهاجرين وأسرتهم، وعلى النطاق الأوسع في تنمية المجتمعات والدول. والأكثر أهمية في هذا السياق أن يتجه النهج القائم على حقوق الإنسان إلى البناء على الدروس المستفادة من الممارسات الإنمائية الجيدة، والتعلم منها - وليس تجاهلها - وأن يعزز الدفع الداعية إلى تنفيذ هذه الدروس على نحو أكثر تماسكاً.

٢٥ - ويرتكز النهج القائم على حقوق الإنسان في سياسة الهجرة إلى قيام الدول بالالتزام طوعاً بالمعايير والمبادئ العالمية. وثمة في هذا المجال نتائج ومعايير محددة تتعلق بتقديم الخدمات وبالسلوك والممارسات الجيدة، تنبثق عن الصكوك العالمية لحقوق الإنسان. وتقدم الآليات

القائمة على حقوق الإنسان مشورة إضافية بشأن التناول التفصيلي لتلك المعايير والمبادئ. ويشكل هذا الإطار المعياري أساساً صلباً يُركّز إليه في وضع وتنفيذ سياسات الهجرة.

٢٦ - ويحتل مبدأ المساواة وعدم التمييز صميم القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويرتبط بصورة مباشرة بمبدأ العالمية، الذي يكرس تمتع كل إنسان بالحقوق الأساسية. ويسلم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن "جميع الناس يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق" (المادة ١). وعليه، فإن جميع المهاجرين بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين يتمتعون بنفس حقوق الإنسان بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يتمتع بها أي شخص آخر؛ ولا بد لأي قيود تُفرض على المهاجرين بما فيها القيود التي تستند إلى جنسيتهم أو وضعهم كمهاجرين أن تكون مستهدفة لتحقيق هدف مشروع ومتناسبة مع تحقيق هذا الهدف. وهذه هي الرسالة الواضحة للإطار الدولي لحقوق الإنسان.

٢٧ - من هنا، يتطلب الإطار الدولي لحقوق الإنسان من الدول تدبُّر مجموعة من الإجراءات العملية لكي تفي بما يقع على عاتقها من التزامات، بما في ذلك تفكيك الحواجز التي تعيق المشاركة الكاملة لكل شخص في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بمن في ذلك المهاجرون. ويمكن أن تشمل التدابير الأخرى على ضمان مراعاة حالة المهاجرين واحتياجاتهم في الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية في مجالات الضمان الاجتماعي أو الرعاية الصحية أو التعليم.

٢٨ - ويلزم على الدول أن تتصدى للتمييز المباشر وغير المباشر في الحالات التي قد يبدو فيها للوهلة الأولى أن القوانين أو السياسة أو الممارسة تحمل طابعاً محايداً، في حين أنها تنطوي على أثر غير متناسب بالنسبة لحقوق المهاجرين. فالسعي على سبيل المثال لإنفاذ قاعدة تقتضي القيام عند تسجيل الأطفال في المدارس إبراز شهادات ميلادهم، ينطوي على التمييز ضد أطفال المهاجرين غير النظاميين الذين لا يجوزون مثل هذه الشهادات، أو يكونون غير قادرين على استخراجها بسهولة. كما أن النظم الطبية التي تقوم على أداء مقابل لقاء الخدمات، ويترتب عليها استبعاد المهاجرين العائشين في ظروف الفقر من الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، يمكن أيضاً أن تكون نظماً تمييزية.

٢٩ - وعن طريق تكريس الاهتمام للأشد ضعفاً والمهمشين والمستبعدين، يمكن للنهج القائم على حقوق الإنسان في سياسات الهجرة والتنمية أن يضمن عدم إهمال أي فئة أو تركها منسية. وفي هذا الصدد، يمكن أن يكون جميع المهاجرين مستضعفين لأنهم موجودون خارج الحماية القانونية لبلدان جنسيتهم. وعلاوة على ذلك، وباعتبار أن المهاجرين غرباء عن المجتمعات التي يعيشون فيها، يكونون غالباً غير ملمين باللغة أو القوانين

أو الممارسة الوطنية ويمكن أن تعوزهم الشبكات الاجتماعية. ومن شأن ذلك أن يجعل المهاجرين أقل قدرة من غيرهم على إدراك حقوقهم والتمسك بها. كما أن المهاجرين الموجودون في أحوال غير نظامية يكونون مستضعفين على وجه الخصوص، فقد تُنكر عليهم سبل الوصول إلى الخدمات العامة بموجب القانون، أو يكونون غير قادرين على الحصول على هذه الخدمات عملياً خوفاً من اكتشاف أمرهم.^(١١)

٣٠ - وقد يكون معنى استعانة الدولة بالنهج القائم على حقوق الإنسان في تنظيم سياستها المتعلقة بالهجرة أنها لن تُقدم على فعل أشياء معينة، كإخضاع المهاجر غير النظامي للاحتجاز لآمد غير معلومة استناداً إلى وضعيته كمهاجر. ويمكن أيضاً أن يكون معناه أن الدولة ستقدم على فعل أشياء أخرى، كسَنّ قوانين تتيح لأبناء المهاجرين الحصول بدون تمييز على التعليم الأساسي. ويعني هذا النهج كذلك أن الدولة سيكون عليها أن تتخذ إجراءات إزاء إقدام الجهات الفاعلة الخاصة، كأرباب العمل وملاك العقارات، على انتهاك حقوق المهاجرين.

٣١ - وعلى جانب آخر، تتجه سياسات الهجرة التي توضع وتنفذ دون أن تولي مقتضيات حقوق الإنسان إلا النذر اليسير من الاهتمام، إلى المخاطرة بالتسبب في آثار سلبية على حقوق الإنسان، وبأن تكون غير فعالة فيما يتعلق بأهدافها المتصلة بحكمة الهجرة. وعلى سبيل المثال، تميل السياسات الإدارية التي تستند حصراً على ضوابط حدودية عقابية وتقييدية دون أن تولي الاهتمام الواجب لسوق العمل وللأسباب الأخرى وراء قدوم المهاجرين؛ إلى أن تحدث أثراً محدوداً على الأعداد المطلقة للمهاجرين الذين يدخلون البلد، لكنها تتسبب في آثار سلبية من منظور تعريض المهاجرين لانتهاكات حقوق الإنسان على الحدود الدولية أو بالقرب منها، ويمكن أن تزيد الإحساس بعدم الأمان وسوء المعاملة، بتشجيعها على انتشار شبكات الاتجار بالبشر.^(١٢)

٣٢ - أما السياسة التي تهتدي بالنهج القائم على حقوق الإنسان، فتأخذ بمنظور كلي للبيئة التي تتحرك فيها، وتراعي المهاجر وعائلته والمجتمع الذي يعيش ويعمل فيه، والمجتمع المدني، والسلطات المحلية والوطنية، وجميع العناصر ذات الصلة في الحكومة. ومثل هذا النهج يزيل "الغُمَامات" القطاعية ويسهل الاستجابة المتكاملة لإزاء الهجرة بما في ذلك في صلتها بالتنمية.

(١١) بيان المجموعة العالمية المعنية بالهجرة بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين غير النظاميين، أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، متاح في العنوان التالي: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E. [[ok?]]

(١٢) انظر A/HRC/23/46، الفقرة ٨٣.

٣٣ - ويساعد مثل هذا النهج أيضاً على زيادة الشفافية في عملية صياغة السياسة، ويمكن الناس والمجتمعات من مساءلة المنوط بهم واجب التصرف، ويضمن فعالية الانتصاف في حالة تعرّض الحقوق للانتهاك. وهذا النهج أيضاً يدعم رصد التزام الدول عن طريق الاستعانة بالتوصيات التي تصدرها آليات حقوق الإنسان، والتقييمات العامة والتقييمات المستقلة التي تُجرى لأداء الدولة.

خامسا - ممارسات حديثة لإدماج المنظور المراعي لحقوق الإنسان في سياسات الهجرة والتنمية

٣٤ - أبرزت الدول الأعضاء، فيما قدمته من مساهمات إلى هذا التقرير، مجموعة من التدابير التي اتخذتها سعياً إلى إدماج منظور مراعي لحقوق الإنسان في وضع وتنفيذ سياساتها المتعلقة بالهجرة، وهي تتصل في جملة أمور، بالمسائل التشريعية والإدارية والسياساتية، وبالتعاون الثنائي والمتعدد الأطراف. ويقدم الفصل التالي أمثلة حديثة لتلك الممارسات ويسلط الضوء على التحديات الماثلة وأفضل الممارسات في هذا الصدد.

ألف - عدم التمييز

٣٥ - يواجه المهاجرون عادة التمييز والاستبعاد. وفي بعض البلدان تميّز تنظيمات الهجرة تمييزاً واضحاً ضد فئات مختلفة من المهاجرين، فبعضها على سبيل المثال يحظر على أسر العمال المهاجرين محدودي المهارات الالتحاق بهم، بينما يتيح للعمال ذوي المهارات العالية إمكانية لَمّ الشمل مع أسرهم.

٣٦ - وأحرزت بعض البلدان تقدماً في سبيل ضمان عدم التمييز. ففي الأردن على سبيل المثال، أُقرت تدابير تشريعية شملت تعديلات لقانون العمل في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠ استهدفت القضاء على التمييز ضد المرأة، وتوسيع نطاق تطبيق التعديلات لتشمل المهاجرات العاملات في المنازل وفئات أخرى من العاملات.

٣٧ - وفي رومانيا، أسفرت الحملات الإعلامية المجتمعية عن زيادة التوعية بالقضايا التي تواجه ملتزمي اللجوء والمهاجرين، ولعبت دوراً مهماً في مكافحة رُهاب الأجانب وزيادة تفهّم أحوالهم.

٣٨ - وفي عام ٢٠١٢، أقر الجبل الأسود "استراتيجية جديدة للنهوض بوضع طائفتي الروما والمصريين (٢٠١٢-٢٠١٦)" واعتمد خطة عمل مرتبطة بالاستراتيجية.

باء - التشريع

٣٩ - يمكن أن يتدعم وضع وتنفيذ تدابير سياساتية محددة تتصل بالهجرة والتنمية إذا ما وُجد إطار تشريعي قائم على الحقوق يشمل القانون الدستوري وقوانين عدم التمييز والتوظيف وقوانين المساواة في المعاملة وقوانين العمل والهجرة.

٤٠ - وفي الأرجنتين، تضمّن قانون الهجرة الوطني لعام ٢٠٠٤ معايير تستهدف كفالة الاحترام الكامل لحقوق الإنسان للمهاجرين وأسرهم. ويعترف هذا التشريع بحق المهاجرين المستند إلى مبادئ المساواة والعالمية، ويضمن سبيل وصول متكافئ أمام المهاجرين وأسرهم للحصول على الخدمات الاجتماعية والإفادة من الممتلكات العامة والتوعية الصحية وأجهزة العدالة والعمل والضمان الاجتماعي.

٤١ - وينص دستور إكوادور لعام ٢٠٠٨، على حماية المهاجرين بصرف النظر عن وضعيتهم، كما يعترف "بحق المهاجر". وتشمل المادة ٤٠ على نص صريح بعدم جواز اعتبار أي شخص شخصاً غير قانوني، بسبب وضعه المتعلق بالهجرة.

٤٢ - ويكفل دستور جورجيا للمواطنين الأجانب وللأشخاص عديمي الجنسية الحقوق والحريات، ويفرض عليهم الواجبات نفسها، مثلهم في ذلك مثل المواطنين. ويُتاح للمهاجرين سبيل متكافئ للتمتع بالنظام الصحي ومنافعه، بما فيها الرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية. غير أنه لا يوجد اعتراف صريح بتمتع المهاجرين غير النظاميين بهذه الحقوق.

٤٣ - وتنص التشريعات في البوسنة والهرسك على مشاركة دوائر التشغيل العمومية والمحلس الإقليمية لتوظيف الشباب في وضع البرامج المؤقتة للهجرة.

جيم - التعاون في مجالي الهجرة والتنمية

٤٤ - من شأن قيام التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف، والتناسق والتعاقد داخل الحكومات الوطنية، وبين الحكومات وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني على الصعيدين الوطني والمحلي أن يهيئ عنصراً مهماً لسياسة الهجرة القائمة على مراعاة حقوق الإنسان. وقد أبرم كثير من الدول مذكرات تفاهم واتفاقات ثنائية مع بلدان المقصد، ومن المهم من منظور حقوق الإنسان أن تكون هذه الاتفاقات قائمة على الحقوق وأن يُياشر في وضعها وتنفيذها اتباع عمليات قائمة على الشفافية والتشارك.

٤٥ - والهجرة، بوصفها مسألة معقدة ومتعددة الأبعاد، تهم مجموعة من الوزارات، منها وزارات العمل والداخلية والشؤون الخارجية وحماية الطفل والصحة والتعليم، والوزارات المكلفة برصد التزامات حقوق الإنسان. وفي أذربيجان، وعن طريق الأخذ بمبدأ "النافذة

الواحدة“ أصبحت الدائرة الحكومية للهجرة هي الهيئة الحكومية الموحدة للتعامل مع عمليات الهجرة، وهو النهج الذي أسهم أيضاً في إضفاء قدر أكبر من التناسق فيما بين مختلف الوزارات المتعاملة في مسائل الهجرة. وفي سويسرا يتعاون عديد من الوزارات والإدارات في نهج ”جامع للحكومة“ في تعاملها مع مسائل الهجرة. وفي كوستاريكا، جرى تعزيز الإجراءات المشتركة بين المعهد الوطني لرعاية الطفل والمكتب الوطني للهجرة والشؤون الخارجية من خلال بروتوكولات للتنسيق المشترك بين المؤسسات صيغت من أجل حماية حقوق الأطفال المهاجرين.

٤٦ - وبمساعدة من منظمة الأمم المتحدة للطفولة، قامت كل من وزارة التنمية الاجتماعية في جنوب أفريقيا ووزارة الخدمة العامة والعمل والتنمية الاجتماعية في زيمبابوي بصياغة مشروع إجراءات تشغيل موحدة يستهدف تعقب حالات الأطفال غير المصحوبين والأطفال المنفصلين عن ذويهم، وإعادة لمّ شملهم بأهلهم أو تسكينهم في دور للرعاية البديلة.

٤٧ - وفي لبنان، وُضعت في عام ٢٠١٣ مدونة لقواعد السلوك بصورة مشتركة بين وزارة العمل اللبنانية ونقابة أصحاب وكالات التشغيل في لبنان، ومركز كاريتاس للهجرة في لبنان، بالتشاور أيضاً مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومنظمة العمل الدولية، من أجل توفير التوجيهات لوكالات التشغيل بشأن تعزيز حقوق المهاجرين العاملات في المنازل وحمايتها في لبنان.

٤٨ - ووقّعت سري لانكا اتفاقات للضمان الاجتماعي مع دول يعمل بها عمّال سيريلانكيون مهاجرون، كإيطاليا وقبرص، لكي تضمن إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي وتمكين العمال المهاجرين من المطالبة بمعاشات تقاعدية وسوى ذلك من مستحقات الضمان الاجتماعي من البلدان التي سبق لهم العمل بها.

٤٩ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، أسهمت مبادرة توفير الرعاية الصحية الجنسية والإنجابية لشباب المهاجرين والنساء في تعزيز العمل الثنائي بين الدول والعمل المشترك بين عدة قطاعات، بما في ذلك بين الأرجنتين ودولة بوليفيا المتعددة القوميات؛ وبين كولومبيا وإكوادور؛ وكوستاريكا ونيكاراغوا؛ وبين كل من السلفادور وغواتيمالا والمكسيك؛ وهاتيي والجمهورية الدومينيكية. وتسهم المبادرة التي يدعمها صندوق الأمم المتحدة للسكان في تحسين سبل حصول المهاجرين على خدمات الصحة الجنسية والإنجابية وتعزيز البرامج الرامية إلى منع الإصابة بالأمراض المنقولة بالاتصال الجنسي وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ومكافحة العنف القائم على نوع الجنس.

دال - التوفيق مع مقتضيات القانون

٥٠ - يمكن للبرامج التي تستهدف توفيق أوضاع المهاجرين مع مقتضيات القانون أن تمثل إجراءً فعالاً في المجال السياسي يستهدف التصدي للاستضعاف المفرط الذي يعاني منه المهاجرون غير النظاميين ويمكنهم من ثمّ من تحقيق نتائج إنمائية إيجابية.

٥١ - وفي عام ٢٠٠٢ وقّع اتفاق لتنظيم الإقامة لمواطني الدول الأعضاء في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، ودخل الاتفاق حيّز النفاذ في عام ٢٠٠٩. ويضمن الاتفاق لسكان بلدان المخروط الجنوبي اكتساب الإقامة المؤقتة (تصبح إقامة دائمة بعد عامين) في أي من بلدانه، ويكفل لهؤلاء الأفراد حق تلقي المعاملة نفسها التي يتلقاها المواطنون، بما في ذلك في سوق العمل.

٥٢ - وأقرت برامج لتوفيق الأوضاع مع مقتضيات القانون في كل من الأرجنتين (٢٠٠٧-٢٠١٠)، والبرازيل (٢٠٠٩)، وشيلي (٢٠٠٧)، وباراغواي (٢٠١١). كما أتاح البرنامج الذي تأخذ به باراغواي توفيق أوضاع زهاء ٥٠٠٠ شخص دخلوا البلد على نحو غير نظامي قبل تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. ويُفاد كذلك بأن برنامج توفيق الأوضاع القانونية المسمى "الوطن العظيم" في الأرجنتين الذي مُنحت بمقتضاه الإقامة المؤقتة أو الدائمة لما مجموعه ١٣١ ٥٦٠ شخصاً، أسفر عن تحقيق مكاسب إنمائية مهمّة للبلد المضيف.

هاء - التدريب والمعلومات

٥٣ - أحد العناصر المهمة لتعزيز العملية التنفيذية لسياسات حقوق الإنسان هو تدعيم المساعدة التقنية وبناء القدرات وتوسيع مداهما ليشملا جميع سلطات الدولة ذات الصلة بالمهاجرين، بما في ذلك سلطات الهجرة والحدود، والقضاة والمدعون وموظفو الضرائب ومفتشو العمل والأخصائيون الاجتماعيون والمعلمون واختصاصيو الرعاية الصحية والدبلوماسيون والموظفون العاملون في السفارات والقنصليات. كما أن الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة يشجّع الدول على وضع آليات إنفاذ قوية لحماية حقوق الإنسان للعمال المهاجرين وتوفير التدريب على حقوق الإنسان لجميع المسؤولين الحكوميين المشاركين في المسائل المتعلقة بالهجرة (المبدأ التوجيهي ٨-٣، من إطار العمل).

٥٤ - واضطلعت أذربيجان والبوسنة والهرسك بمبادرات مختلفة من أجل تدريب المسؤولين الرسميين على مسائل الهجرة ومكافحة الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك على تطبيق أحكام

الإطار الدولي المتعلق بحقوق الإنسان. وأتاحت كولومبيا التدريب لسلطاتها المعنية بالهجرة في خصوص الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان والهجرة وقانون اللجوء والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. وفي رومانيا، استفاد موظفو الهجرة العاملون في مواقع من قبيل الموانئ والمطارات ونقاط العبور الحدودية من برامج للتدريب بشأن التطبيق العملي لمعايير حقوق الإنسان.

٥٥ - وأتيح تدريب على المعايير القانونية المتصلة بأحوال الاحتجاز وحقوق المحتجزين ورعايتهم والعمليات المتعلقة باللجوء والعمليات القانونية المتاحة للمحتجزين، أفاد منه مقدمو الخدمات في مراكز الاحتجاز وضباط الشرطة وأفراد حرس الحدود في الاتحاد الأوروبي وفي عدد آخر من الدول منها الصين (هونغ كونغ) وإندونيسيا ولبنان والمكسيك وباكستان وجمهورية ترازيا المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

٥٦ - ولا ينبغي أن تكتفي برامج التدريب التي تستهدف توعية المهاجرين بتحذيرهم من المخاطر المحتملة للهجرة، لكنها يجب أن تسعى أيضاً إلى التمكين للمهاجرين المحتملين من خلال تنويرهم بحقوقهم. وفي سري لانكا، شملت المبادرات التي اتخذتها الدولة برامج تدريبية يتولاها مكتب التوظيف الأجنبي، ويفيد منها المهاجرون المسجلون قبل مغادرتهم البلاد، كما جرى إنشاء ثمانية مكاتب إقليمية رائدة لخدمات ومعلومات الهجرة. ونفذ الأردن حملات توعية في وسائل الإعلام، وصاغت طاجيكستان حملات للتوعية والتدريب استهدفت حماية ودعم العمال المهاجرين الذين يغادرون الدولة.

٥٧ - وتسدي المنظمة الدولية للهجرة المساعدة للأيدي العاملة المهاجرة بإفهامها بالمخاطر المرتبطة بالعمل فيما وراء البحار وبحقوق العمال، متوسلةً في ذلك الدورات التوجيهية السابقة على السفر وخدمات مراكز بيانات الهجرة. وفي بنغلاديش، قدمت المنظمة دعماً لتدريب الملحقين العماليين، فيما قدمت مع منظمة العمل الدولية في موريتانيا التدريب لمفتشي العمل.

واو - حماية الطفل

٥٨ - تلاحظ لجنة حقوق الطفل ضرورة أن تكفل الدول ضمان تمتع جميع الأطفال الموجودين في ولايتها القضائية بالحقوق المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل، أيّاً كانت وضعية الهجرة لهم أو لأبويهم، كما تطلب إلى هذه الدول التصدي لجميع الانتهاكات التي

تعرض لها هذه الحقوق^(١٣). ولا بد أن يجري تعزيز قدرات النظم الوطنية للحماية الاجتماعية من أجل منع جميع حالات الاستضعاف المتعلقة بالهجرة والتصدي لها مباشرة أو بصورة غير مباشرة، ولا بد أن يجري أيضاً التعامل مع الأطفال المتضررين بالهجرة وأسرتهم ككثافة محددة تستهدفها السياسات والبرامج الاجتماعية، بصرف النظر عن وضعيتهم كمهاجرين وبدون تعريضهم لأي تمييز.

٥٩ - وفي بلجيكا، أنشأ مكتب الهجرة وحدة متخصصة للأطفال غير المصحوبين وأنيطت بها مسؤولية ضمان وثائق الإقامة وإجراء بحوث أسرية والتأكد من أن أي عملية للم شمل الأطفال بأسرتهم تحقق أفضل صوالح هؤلاء الأطفال. واقترن ذلك بإنشاء مراكز متخصصة معنية بشؤون الأحداث غير المصحوبين. وتتخذ دول عديدة أخرى منها غواتيمالا ورومانيا وأوكرانيا خطوات مماثلة لتوفير الحماية للأطفال غير المصحوبين.

٦٠ - ويعتبر التسجيل عند المولد حقاً أصيلاً من حقوق الإنسان، وهو حجر الأساس لإعمال حقوق أخرى من قبيل الرعاية الصحية، والاستفادة من المكاسب الاجتماعية والتعليم. وفي تايلند، أقر قانون السجل المدني بحق الآباء من المهاجرين غير النظاميين في تسجيل أبنائهم عند المولد. وعلاوة على ذلك، نص قانون المواطنة لعام ٢٠٠٨ على تجنيس فئات محددة من الأشخاص بمن فيهم أبناء المهاجرين غير النظاميين الذين ولدوا في تايلند قبل عام ١٩٩٢.

٦١ - وفي جمهورية مولدوفا، جرى عن طريق خطة عمل وطنية شاملة للفترة ٢٠١٠-٢٠١٢، تتعلق بحماية الأطفال المتروكين دون رعاية أبوية، التصدي للجوانب المتعددة لاستضعاف الأطفال "المتخلى عنهم". واعتباراً من عام ٢٠١٢ بدأت وزارة العمل والحماية الاجتماعية والأسرة إجراء تعداد لهذه الفئة من الأطفال.

زاي - الحصول على الخدمات والضمان الاجتماعي

٦٢ - يتجه بعض البلدان المضيفة إلى تقييد سُبل وصول المهاجرين إلى الرعاية الصحية وسواها من الخدمات، متذرعاً بحاجته إلى حماية نظم الرعاية من المطالبات المنطوية على سوء الاستغلال، وبغية القيام أيضاً بردع الهجرة. وتتشكك الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان ومعها خبراء حقوق الإنسان في هذا الادعاء، مستندين في ذلك إلى أساس أخلاقي وأساس

(١٣) لجنة حقوق الطفل "تقرير يوم المناقشة العامة لعام ٢٠١٢: حقوق جميع الأطفال في سياق الهجرة الدولية".

وقائعي.^(١٤) فالمهاجرون، حتى الذين لا يستفيدون بشكل مباشر من الحماية الاجتماعية الرسمية، يشاركون غالباً في تمويل أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية عن طريق دفع الضرائب غير المباشرة. ويقوم بعض البلدان بشكل مباشر بحظر المهاجرين من الوصول إلى الخدمات، فيما تضع بلدان أخرى حواجز غير رسمية أو حواجز خفية تسفر في نهاية المطاف عن انعدام سبل حصول المهاجرين على هذه الخدمات. وفي أغلب الأحيان، تفضي ممارسات مراقبة المهاجرين في المؤسسات التي تتولى تقديم الخدمات أو بالقرب منها، فضلاً عن عدم وجود حواجز وقاية بين مقدمي الخدمات وسلطات الهجرة، إلى حرمان المهاجرين من الحصول على الخدمات الأساسية.

٦٣ - وفي الأرجنتين وتايلند وتوباغو وأوروغواي، يتمتع جميع المهاجرين بنفس سبل الوصول إلى الخدمات الاجتماعية المتاحة لكافة المواطنين. وفي دول أخرى كبلجيكا وفرنسا وإيطاليا وهولندا، يجري تنفيذ نُظم إدارية تقضي بمنح المهاجرين غير النظاميين سبيل وصول إلى مجموعة من الخدمات الصحية. وفي شيلي، ضَمَّنَ قرار اتخذته وزارة الصحة سبباً لحصول المهاجرين غير النظاميين على الرعاية الطبية في حالات الطوارئ، وسبباً لحصول الحوامل والأطفال الموجودين في أحوال الهجرة غير النظامية على الرعاية الصحية. وتتعترف كل من اليونان والبرتغال ورومانيا وإسبانيا بحق جميع الأطفال المتكافئ في الحصول على الرعاية الصحية.

٦٤ - وتعترف الأرجنتين وبلجيكا وشيلي وإيطاليا وإسبانيا وتايلند وهولندا وأوروغواي بحق جميع الأطفال الأصيل في الحصول على التعليم، بصرف النظر عن وضعهم القانوني. ويوجد في فرنسا تعميم إداري يقضي بالشيء نفسه. ويتضمن قانون الهجرة في الأرجنتين نصاً صريحاً بضرورة قيام السلطات التعليمية بتزويد المهاجرين بالتوجيه والمشورة بخصوص إجراءات توفيق أوضاعهم القانونية.

٦٥ - وفي مقاطعة ماي هونغ سون بتايلند، يجري تنفيذ مشروع للتنمية المجتمعية المتكاملة للمعاش واللحمة الاجتماعية، يستهدف تعزيز فرص اكتساب سبل العيش وتعزيز اللحمة الاجتماعية للمهاجرين النظاميين والمهاجرين غير النظاميين. وتركز أساليب التنمية المجتمعية المتكاملة على توليد المعاش وتطوير قدرات الحكومة المحلية وإدارة الموارد البشرية.

٦٦ - وتنص التوصية رقم ٢٠٢ المتعلقة بالحدود الوطنية الدنيا للحماية الاجتماعية، التي أقرها مؤتمر العمل الدولي، على توسيع نطاق أربع من الضمانات الاجتماعية الأساسية لكي

(١٤) انظر على سبيل المثال، A/HCR/14/30، الفقرة ٢٢.

يشمل جميع المهاجرين. وعلى مدى الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١١ قدمت منظمة العمل الدولية الدعم إلى جمهورية مولدوفا في تطوير قدرات مؤسسية لتخطيط وتنفيذ إشمال المهاجرين بالضمان الاجتماعي، وتنفيذ اتفاقات ثنائية معنية بالضمان الاجتماعي.

حاء - العمل اللائق

٦٧ - يعاني كثير من المهاجرين، وعلى الأخص المهاجرون محدودو المهارات أو المؤقتون أو غير النظاميين، من الانكشاف أمام الاستغلال وسوء المعاملة في سياق العمل. ولا بد أن يُتاح للعمال المهاجرين التمتع بمعاملة وظروف عمل متساوية أيّاً كان وضعهم كمهاجرين. وإذا كان من حق المواطنين أو فئات معينة من غير المواطنين التمتع بامتياز الوصول إلى سوق العمل، سيكون من المتعين أيضاً بالنسبة للمهاجر إذا زاول مهام العمل أن يتمتع بالحماية الأساسية بصرف النظر عن وضعيته القانونية. ويشجّع ربط المهاجرين بجهات عمل محددة على حدوث الاستغلال الوظيفي، ويجول دون حصول المهاجر على فرص عمل أفضل، ومن ثم يُعد إجراء غير مستصوب من المنظور القائم على الحقوق، وغير مستصوب أيضاً لما ينطوي عليه من قلة الكفاءة الاقتصادية. وفي بعض البلدان تقتضي التشريعات حصول المهاجرين على إذن من أرباب العمل لمغادرة البلد أو لتغيير جهة العمل، وهو ما يثبّط عزيمة المهاجر على ترك ظروف عمله الاستغلالية وإلا خاطر بالتعرض للاحتجاز أو الترحيل أو فقدان الدخل. وقد أحرز بعض البلدان تقدماً على صعيد تطبيق عقود معيارية للعمال المهاجرين، لكن كثيراً من البلدان لا يزال يقصّر عن تطبيق بعض ضمانات العمل المهمة، مثل الحد الأدنى للأجر أو تحسين تنظيم وكالات التشغيل التي يُنسب إليها مسلك الاستغلال. وهناك بعض المهاجرين، ومنهم العاملون في الخدمة المنزلية، يُستبعدون غالباً وبشكل واضح من الحماية التي يسبغها قانون العمل المتري.

٦٨ - وفي لانكا، يُطلب إلى العمال المهاجرين التسجيل قبل الرحيل، وثمة مطلب آخر في هذا الخصوص يقتضي توقيع عقود الخدمة في حضور موظفين من المكتب الوطني للتوظيف الأجنبي، وإقرارها من قِبَل البعثات السريلانكية في الخارج.

٦٩ - وفي أذربيجان، ينص قانون "العمالة المهاجرة" على أنه في حالة إنهاء عقد العمل لأسباب ليس مرجعها العامل المهاجر، تقوم جهة العمل برد جميع المصروفات المتصلة بعودة المهاجر وأسرته إلى بلده.

٧٠ - وفي تايوان، المقاطعة الصينية، يُحظر على أرباب العمل الاحتفاظ بوثائق الهوية للعمال المهاجرين، كجوازات السفر أو تصاريح الإقامة. ولا يحق لأرباب العمل حجب

أجور العمال أو ممتلكاتهم أو إيقاع الضرر البدني عليهم أو انتهاك حقوقهم. وقد يُحظر على أرباب العمل الذين يأتون بمثل هذا المسلك توظيف العمال المهاجرين.

٧١ - ويحق لعمال المنازل في بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربي توقيع عقد معياري موحد يتضمن يوماً واحداً للراحة الأسبوعية، وحق الاحتفاظ بمجازات السفر وتلقي مدفوعات الراتب الشهري على حسابات مصرفية يمكن تعقبها إلكترونياً. وفي عام ٢٠١٣، وقّعت الفلبين والمملكة العربية السعودية اتفاقاً لحماية حقوق العمل للمهاجرين الفلبينيين المستُخدمين في المنازل، بما في ذلك إنشاء خط للهاتف يقدم المساعدة على مدار الساعة.

٧٢ - وفي موريشيوس، يتمتع العمال المهاجرون بمستويات محددة للأجور وقواعد وشروط أخرى للعمل مساوية لما يتمتع به العمال المحليون، ويحق لهم الانضمام إلى النقابات أو تشكيلها. وقد أنشئت منذ عام ١٩٩٩ "وحدة خاصة للعمال المهاجرين" تابعة لوزارة العمل تتولى التفتيش في مكان العمل وتقديم الخدمات المتصلة بذلك، وتتلقى الشكاوى من العمال المهاجرين وتتعامل معها بلغة يفهمونها.

طاء - التجريم والاحتجاز والكشف

٧٣ - رغم أن سياسة التجريم والاستبعاد ليست على الأرجح رادعاً فعالاً للهجرة غير النظامية، تترتب عليها عواقب ضارة ليس فقط بالنسبة لحقوق الإنسان ورفاه المهاجرين بل أيضاً بالنسبة للعلاقات بين المجتمعات المضيفة والمهاجرين الموجودين في هذه المجتمعات. ومآل ذلك في نهاية المطاف حدوث نتائج سلبية على التنمية البشرية. وهناك مجموعة متنامية من الشواهد تدل على أن الاحتجاز الإداري لا يردع الهجرة غير النظامية، وأنه رغم القيام على النطاق العالمي بتطبيق سياسات احتجاز مغلّظة بشكل متزايد على مدى العشرين سنة الماضية، لم يحدث انخفاض في عدد الوافدين غير النظاميين من المهاجرين^(١٥).

٧٤ - ومنذ عام ٢٠٠٩، استهل عدد من الدول العمل بتشريعات أو سياسات تستهدف إنهاء احتجاز المهاجرين من فئات معينة، ومن هذه الدول الأرجنتين وبلجيكا والبرازيل

(١٥) انظر A/HRC/20/24، الفقرة ٨. وقد شهدت السنوات الأخيرة زحماً كبيراً في سبيل دعوة الدول إلى التماس بدائل فعالة لاحتجاز المهاجرين تستند، في جملة أمور، إلى مبدأ التناسب في القانون الدولي الذي يقتضي اللجوء إلى تدبير الاحتجاز كملاذ أخير. انظر تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي (A/HRC/13/30 و Add.1-3). وانظر أيضاً وقائع الأعمال والاستنتاجات الموجزة للمائدة المستديرة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان/مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بشأن بدائل احتجاز ملتزمي اللجوء واللاجئين والمهاجرين وعديمي الجنسية، المعقودة في جنيف في يومي ١١ و ١٢ أيار/مايو ٢٠١١، وهي متاحة في الموقع التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Roundtable.aspx.

وكندا وهنغاريا واليابان وبنما وجنوب أفريقيا والسويد وجمهورية فنزويلا البوليفارية. وفي الآونة الأخيرة، قامت اليابان بشكل مؤقت بالإفراج عن الأطفال من مراكز احتجاز المهاجرين، وبدأت العمل بسياسة تمنع احتجازهم في المستقبل. كما خفضت العدد الإجمالي للمهاجرين المحتجزين فيها وأقامت شراكات عمل مع منظمات غير حكومية محلية.

٧٥ - واتجه عدد من الدول إلى وضع حدود للمدة التي يجوز للسلطات أن تحتجز المهاجرين خلالها لأغراض إدارية كحد أقصى، بما في ذلك الجمهورية التشيكية وفرنسا وهنغاريا وأيرلندا وإيطاليا ولكسمبرغ والمغرب وهولندا ونيكاراغوا وعمان والبرتغال وسلوفاكيا وإسبانيا والسويد وزامبيا.

٧٦ - ويطبّق عدد من الدول على المهاجرين غير النظاميين تدابير بديلة للاحتجاز، مع الإقرار الصريح من قبل بعضها بأن الفئات المستضعفة على نحو خاص، كالأطفال، لا تخضع للاحتجاز. ويحظر القانون في إسبانيا احتجاز المهاجرين من الأطفال؛ ويوجب نقل هؤلاء الأطفال إلى دوائر معنية "بمحاكاة الأحداث"، ولا يميز احتجازهم إلا مع أبويهم في مرافق صالحة للأسرة.

٧٧ - وقد أثبت نهج ترك المهاجرين محتفظين بحريتهم وكفالة أمنهم الشخصي أثناء فترة أقامتهم في المجتمع المضيف، فعاليته الشديدة وقلة كلفته كبديل للاحتجاز.^(١٦) ويمكن نقل المهاجرين إلى وحدات للدعم قائمة على أساس المجتمع المحلي كالملاجئ مثلاً، تتاح لهم فيها سبل المساعدة القانونية والرعاية الطبية والفرص التعليمية والدعم النفسي والاجتماعي.

٧٨ - وسنّت جميع بلدان الاتحاد الأوروبي - باستثناء قبرص ومالطة - تشريعات تنص على وجوب التماس بدائل الاحتجاز قبل اتخاذ أي قرار يتعلق بالاحتجاز. وفي عام ٢٠٠٤، حظر قانون الهجرة في جمهورية فنزويلا البوليفارية الاحتجاز، وأتاح عدة بدائل يمكن إقرارها ضمن إجراء الترحيل، تشمل الإبلاغ الدوري للسلطات المختصة والاستقرار في محليات محددة في أثناء تنفيذ الإجراء الإداري، وتوفير ضمان التأمين المالي (الذي يتعين أن يأخذ بعين الاعتبار الحالة المالية للمهاجر).

٧٩ - وجرى أيضاً تطوير أدوات لتقييم المخاطر لمساعدة ضباط الهجرة في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن ضرورة الاحتجاز المتصل بالهجرة. وتحدّ مثل هذه الأدوات لتقييم المخاطر من الاحتجاز غير الضروري، وتحسّن درجة الاتساق في اتخاذ القرارات وتضمن عدم تعرّض

(١٦) التحالف الدولي المعني بالاحتجاز "الاحتجاز في سياق الهجرة الدولية، الاتجاهات والممارسات الفضلى"، ورقة إعلامية (تموز/يوليه ٢٠١٣).

الأفراد الذين يتصفون على نحو خاص بالاستضعاف والأفراد محدودي المهارات لمخاطر الاحتجاز المتصل بالهجرة على أي نحو كان. وفي الولايات المتحدة، يجتاز المهاجرون غربلة عملية يتم في سياقها فرزهم باستخدام أداة تقييم للمخاطر شاملة لنطاق البلد.

٨٠ - وبموجب الإطار الدولي لحقوق الإنسان، يُعتبر دخول البلد أو البقاء فيه بشكل غير نظامي جريمة إدارية، وليس جريمة ضد الأشخاص أو ضد الممتلكات أو ضد الأمن الوطني^(١٧). والدليل الذي تهتدي به آليات حقوق الإنسان هو أنه ينبغي للدول ألا تجرم الدخول أو البقاء غير القانونيين، بما في ذلك من أجل تخفيض الاحتجاز غير الضروري.

٨١ - وفي بعض البلدان، ذهبت الاستجابات إزاء الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين إلى أبعد من مجرد تدخلات العدالة الجنائية، وانتقلت إلى الأخذ بسياسات كلية أشمل قائمة على حقوق الإنسان. ومن خلال إطار العمل الدولي لتنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، يقدم المكتب المساعدة للدول في تنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، مشدداً على أن احترام حقوق الإنسان للمهاجرين وسيلة يمكن عن طريقها منع ومكافحة تهريب المهاجرين.

٨٢ - وتؤدي بعض الممارسات المتعلقة باعتقال المهاجرين غير النظاميين وتبادل البيانات الشخصية بين مقدمي الخدمات، كالمستشفيات والمدارس والسجلات المدنية ووكالات إنفاذ القانون إلى التأثير بشكل غير متناسب على حقوق الإنسان للمهاجرين. وقامت وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية بالتعاون مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية والمنظمات غير الحكومية بوضع وثيقة بعنوان "إفعل ولا تفعل" توفر فيها إرشادات في هذا الصدد^(١٨).

باء - رصد تحقيق العدالة وسبل اللجوء إليها

٨٣ - تظل حقوق المهاجرين عرضة للانتهاك ما لم تُسبغ عليهم الحماية في إطار القانون ويكونون قادرين على المطالبة بوجوب المساءلة. ويوجه إطار حقوق الإنسان الدول إلى العمل على توفير الجبر القانوني من خلال آليات شبه قضائية أو قضائية بغية تمكين المهاجرين

(١٧) A/HRC/20/24، الفقرة ١٣.

(١٨) وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية "اعتقال المهاجرين غير النظاميين: الاعتبارات المتعلقة بالحقوق الأساسية" (٢٠١٢)، متاحة في العنوان التالي: <http://fra.europa.eu/en/news/2012/fundamental-rights-considerations-apprehending-irregular-migrants>.

من المطالبة بإعمال حقوقهم إزاء الدولة أو الفاعلين من غير الدولة، دون خشية من الاعتقال أو الترحيل.

٨٤ - ومن الممكن أن يكون الوضع غير النظامي للمهاجر عقبة مباشرة تحول دون لجوءه إلى العدالة. وفي بعض الدول لا يجوز للمهاجر غير النظامي الادعاء بحقوق العمل التي تنظمها التشريعات العمالية لأن عقد توظيفه يكون غير قانوني إذا انعدم وجود تصريح العمل. وفي أحوال أخرى، لا يكون بمقدور المهاجر غير النظامي الاستفادة من حق التمثيل القانوني لأنه لن يكون بوسع مكاتب التوثيق إصدار التوكيلات اللازمة. ومن الممكن أيضاً أن يكون الوضع المتعلق بالهجرة عقبة غير مباشرة بوجه اللجوء للقضاء. فالمهاجرون غير النظاميين يكونون عادةً مترددين في الاتصال بالسلطات العامة للحصول على خدمات الرعاية الصحية أو لإلحاق أولادهم بالمدارس أو للتنديد بالجرائم وانتهاكات حقوق الإنسان أو للمطالبة بالجبر، خشية منهم من فقد وظائفهم أو ترحيلهم أو معاقبتهم أو طردهم.

٨٥ - وفي الولايات المتحدة تتيح التشريعات إمكانية منح وضعيه هجرة قانونية مؤقتة للمهاجرين ضحايا بعض الجرائم، بما فيها جرائم الاتجار بالبشر.

٨٦ - وفي جورجيا، ينص التشريع المعني بمركز الأجانب وعديمي الجنسية على أحقية المهاجرين في اللجوء إلى المحاكم أو هيئات الدولة الأخرى سعياً إلى حماية شخصهم أو ممتلكاتهم أو حقوقهم الأخرى، وينص أيضاً على تمتع هؤلاء الأشخاص بنفس الحقوق الإجرائية التي يتمتع بها المواطنون. وفي غواتيمالا، يكون لكل شخص بصرف النظر عن جنسيته، بمن في ذلك المهاجرون، حق اللجوء إلى محاكم القانون ومحاكم العمل والضمان الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، يُتاح للمهاجرين سبيل للوصول إلى آليات الشكاوى التابعة لمكتب محامي حقوق الإنسان.

٨٧ - واعتمدت المكسيك عدة تدابير تضمن لجوء المهاجرين غير النظاميين للعدالة، ومن ذلك إنشاء دائرة للدعاء العام للمهاجرين في ولاية شيباس، فضلاً عن اعتماد المعهد الوطني للهجرة في عام ٢٠١٠ بروتوكولات لتحديد ومساعدة المهاجرين ضحايا الجرائم.

٨٨ - وفيما يتعلق باحتجاز المهاجرين، تؤكد بعض الدول على قيامها بإجراء عمليات رصد للاحتجاز على نحو مستقل ودوري على الصعيد الوطني. وعلى سبيل المثال، يجري رصد من هذا القبيل من جانب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أوغندا وجنوب أفريقيا وسويسرا وفيجي ومالي والمكسيك وموريشيوس ونيجيريا ونيكاراغوا وهندوراس، ومن جانب دواوين المظالم واللجان المستقلة في إسبانيا وإكوادور وبولندا والجبل الأسود وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وجمهورية مولدوفا وسلوفينيا والسنغال والسويد

وصربيا وملديف والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ونيوزيلندا وهنغاريا وهولندا.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

٨٩ - إن مؤدى النهج القائم على حقوق الإنسان في وضع وتنفيذ سياسات الهجرة هو التزام الدول بصياغة جميع هذه السياسات وتدقيقها، قياساً إلى معايير حقوق الإنسان ومرجعياتها، وسعيها الدؤوب لضمان تجاوب هذه السياسات مع حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، مع إيلاء تركيز خاص للأشد استضعافاً من بينهم. وثمة دلائل متزايدة على أن اتباع نهج حقوق الإنسان إزاء سياسة الهجرة يفضي إلى نتائج أفضل وأكثر استدامة في مجال التنمية البشرية. فالمهاجرون المتعلمون الأصحاء والممكنون أكثر قدرة على انتزاع أنفسهم وأسرهم من وهدة الفقر والإسهام في المجتمع والاقتصاد الأوسع في بلدان الأصل وبلدان العبور وبلدان المقصد.

٩٠ - وعلى ذلك، يمكن للهجرة الدولية، إذا ما حكمتها سياسات قائمة على حقوق الإنسان، أن تكون تجربة في التمكين تنطوي على مكاسب إنمائية للمهاجرين وأسرهم ومجتمعاتهم. وعلى النقيض من ذلك، يؤدي غياب منظور حقوق الإنسان إلى صوغ سياسات تستجيب أكثر لمطالب ذات أصداء شعبية بل ومتخوفة من الأجنبي، وغايات سياسية غير واقعية أو فروض يشوبها العوار. بدلاً من أن تكون مرتكزة على نقاش راشد مستند إلى البراهين بشأن التكاليف والمنافع البشرية للهجرة، وللتدابير الكفيلة بضمان حماية حقوق الإنسان للمهاجرين.

٩١ - وغالباً ما لا تدرك سياسات الهجرة، على سبيل المثال، بأن المهاجرات لسن دائماً فاعلات مستضعفات أو سلبيات في سياق الهجرة، أو بأن المهاجرين من الأطفال هم في أغلب الأحيان فاعلون (وليسوا بالضرورة ضحايا) في هجرتهم. ومن الممكن أن يجري خطأً إركاز سياسات الهجرة على فروض مؤداها أن المهاجرين يمثلون تهديداً جنائياً وأمنياً، بدلاً من أن تأخذ بعين الاعتبار الأسباب التي جاءت بهم إلى البلدان المضيفة والعمل بها، أو إسهاماتهم الاقتصادية والاجتماعية، أو الاحتياج إليهم من أجل مشاريع إنمائية محددة.

٩٢ - ومن أجل تعزيز وضع وتنفيذ سياسات الهجرة، يتعين على الدول والجهات الفاعلة الأخرى السعي إلى تحسين حوكمة الهجرة القائمة على حقوق الإنسان على الصعد الوطني والإقليمي والدولي^(١٩).

٩٣ - وهناك فجوة معرفية كبيرة فيما يتعلق بالهجرة وحقوق الإنسان، يمكن أن تُحْد من قدرة الدول على تصميم ووضع سياسات الهجرة القائمة على حقوق الإنسان. وتمثّل المؤشرات القائمة على حقوق الإنسان ضرورة لبناء قدرات وضع مثل هذه السياسات على الصعيدين الوطني والمحلي، وتطوير أدوات للرصد والتنفيذ وبناء القدرات والتوعية. ومن الممكن أن يساعد المنظور المراعي لحقوق الإنسان في إعادة توجيه عملية جمع البيانات للانتقال بها إلى أبعد من تتبع المصادر التقليدية والقيام بتحليل مصادر من قبيل الإحصاءات السكانية أو المؤشرات الاقتصادية مع وضع اعتبارات الاستضعاف والتمييز والاستبعاد نُصب العين.

باء - التوصيات

٩٤ - إن الأمين العام،

يرحب بالمعلومات التي وردت من الدول الأعضاء بشأن التشريعات والقواعد والسياسات الرامية إلى تعزيز حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، ويتقدم بالتوصيات التالية:

(أ) يشجع الدول على أن تدرج في تقاريرها الوطنية المقدمة إلى آلية الاستعراض الدوري الشامل التابعة لمجلس حقوق الإنسان معلومات عن التدابير المتعلقة بحماية حقوق الإنسان للمهاجرين؛

(ب) يشجّع المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين على مواصلة تعزيز حماية حقوق الإنسان للمهاجرين عن طريق الحوار مع الدول الأعضاء؛

(١٩) في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، كلّف الأمين العام مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان القيام بالتشاور مع المجموعة العالمية المعنية بالهجرة وشركاء آخرين في منظومة الأمم المتحدة بإعداد تقرير تحليلي عن الهجرة وحقوق الإنسان من أجل زيادة قوة التركيز على حقوق الإنسان للمهاجرين في سياق الحوار الرفيع المستوى لعام ٢٠١٣ بشأن الهجرة الدولية والتنمية الذي سيُعقد في يومي ٣ و ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، وفي السياقات التي تليه. انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان "الهجرة وحقوق الإنسان: تحسين حوكمة الهجرة الدولية القائمة على حقوق الإنسان" ٢٠١٣، متاح في العنوان التالي:

.www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx

(ج) يشجّع الدول الأعضاء على التصديق على جميع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة، وعلى الأخص التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛

(د) يشدد على أنه يقع على عاتق الدول التزام بموجب الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان بحماية حقوق الإنسان لجميع الأشخاص الموجودين ضمن ولاياتها القضائية، أياً كانت جنسيتهم أو وضعهم القانوني؛

(هـ) يوصي باعتماد خطط عمل وطنية شاملة تتهدي بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان من أجل تعزيز حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين؛

(و) يدعو الدول إلى اتخاذ تدابير إيجابية استباقية لمنع التمييز ضد المهاجرين والمعاقبة عليه، وتجنّب تهميش المهاجرين وإقصائهم اجتماعياً؛

(ز) يشجع الدول على ضمان إتاحة السبيل أمام جميع المهاجرين، أياً كان وضعهم القانوني، للحصول على الرعاية الصحية الكافية بما في ذلك الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية، وحماية سبيل حصولهم على المحدّات الأساسية للصحة؛

(ح) يدعو الدول إلى التسليم بأن لكل شخص الحق في التعليم، أياً كان وضعه أو وضع أبويه كمهاجرين. ويشجع الأمين العام الدول الأعضاء على أن تقوم أيضاً بوضع استراتيجيات تعليمية تعزز قدرات المجتمعات المهمشة ككل، مع الإيفاء في الوقت ذاته بالاحتياجات التعليمية للمهاجرين المستضعفين داخل هذه المجتمعات؛

(ط) يشجع الدول على إقامة حواجز واقية وإيجاد ضمانات فيما يتعلق بتبادل المعلومات بين مقدمي الخدمات العامة بما في ذلك مؤسسات الرعاية الصحية ومدبرو المدارس، وبين سلطات الهجرة. وينبغي ألا يُطلب إلى مؤسسات الخدمة العامة الإبلاغ عن البيانات أو مشارقتها مع سلطات الهجرة، ولا بد من تزويد هذه المؤسسات بتوجيهات في هذا الشأن؛

(ي) يدعو الدول إلى ضمان سبيل وصول المهاجرين إلى نُظم الضمان الاجتماعي، على الأقل عندما تكون لازمة للتخفيف من حدة الفقر وحفظ الكرامة الإنسانية، وأن تتعاون من أجل زيادة إمكانية تنقل الحقوق الاجتماعية للمهاجرين، بما في ذلك حقوق المهاجرين غير النظاميين. ويحض الأمين العام الدول أيضاً على ضمان المساواة في المعاملة في ظروف العمل بين المواطنين والمهاجرين، بمن في ذلك المهاجرون غير النظاميين، دون أي انتقاص حتى في العقود الخاصة. ولا بد أن يتمتع العمال المهاجرون

بسييل للانتصاف، بما في ذلك في حالات التعرّض للعنف أو سوء المعاملة البدنية والنفسية والجنسية على يد أرباب العمل، أو عدم تلقي الأجور أو الفصل غير القانوني؛

(ك) يدعو الدول إلى وضع حد لتجريم المهاجرين غير النظاميين، وإلى أن تنظر عن كثب في مطالب وأسباب هجرتهم. ويشجع الأمين العام الدول أن تتخذ أيضاً خطوات لإنهاء احتجاز المهاجرين وتنفيذ التدابير البديلة للاحتجاز بالنسبة للمهاجرين غير النظاميين، وأن تستعرض فترات الاحتجاز حتى تتجنب تطبيق فترات مفرطة على المهاجرين غير النظاميين. ويتعين ألا يجري احتجاز الأطفال على أساس وضعهم كمهاجرين، أو بسبب دخولهم غير النظامي إلى البلد؛

(ل) يدعو الدول الأعضاء إلى الإقرار بأن المهاجرين، وعلى الأخص ذوو المهارات المحدودة والمهاجرون المؤقتون والمهاجرون غير النظاميين، يُستبعدون عادةً بشكل محدد من عملية التنمية، وأن عليها من ثم أن تضمن الفصل الواضح بين تصنيفات المهاجرين في سياق تبلور خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وكذلك في سياق الخطط الإنمائية الوطنية؛

(م) يوصي بالتطوير العاجل للمعارف ذات الصلة والسليمة والموثوقة المتعلقة بقضايا المهاجرين وحقوق الإنسان، بما في ذلك عن طريق جمع البيانات الموزعة على أساس الجنس والعمر والمركز القانوني، مع ضمان تماشى مثل هذه الأنشطة لجمع المعلومات مع المعايير الدولية لحماية البيانات والحق في الخصوصية؛

(ن) يدعو الدول الأعضاء إلى صياغة مؤشرات لحقوق الإنسان بشأن الهجرة، بالتشارك مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة بمن في ذلك المهاجرون أنفسهم، بغية زيادة قدرتهم على وضع وتنفيذ ورصد سياسات الهجرة القائمة على حقوق الإنسان؛

(س) يشجع الدول على تكريس اهتمام متزايد لحقوق الإنسان لجميع المهاجرين في إطار الحوكمة الدولية للهجرة على الصعد العالمي والإقليمي والوطني، إقراراً بكون الهجرة ظاهرة إنسانية أصيلة وبضرورة تحسين التعاون والحوار الدوليين في هذا الشأن.