الأمم المتحدة

A/72/173

الجمعية العامة

Distr.: General
19 July 2017
Arabic
Original: English

الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقَّت*

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

حقوق الإنسان للمهاجرين

مذكِّرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يُحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرِّر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو، المقدَّم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٢١.

* A/72/150.

300817 290817 17-12223 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرِّر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

ملخَّص

يتضمَّن هذا التقرير عرضاً موجزاً للأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المقرِّر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في الفترة المشمولة بالتقرير منذ تقريره الأخير المقدَّم إلى الجمعية العامة.

وكمساهمة في المناقشات الجارية بشأن التوصل إلى اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، يقترح المقرِّر الخاص وضع خطة ضمن إطار الأمم المتحدة، بالتوازي مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، تُعرف بخطة تيسير التنقُّل البشري لعام ٢٠٣٥. واستناداً إلى الغايتين ١٠-٧ و٨-٨ من أهداف التنمية المستدامة، ستتضمن الخطة ثمانية أهداف متعلقة بالتنقُّل البشري، إلى جانب غايات ومؤشرات، بشأن تيسير التنقُّل البشري في السنوات الخمس عشرة المقبلة، مع ضمان احترام حقوق الإنسان لجميع المهاجرين على أساس مبدأي عدم التمييز والمساواة.

المحتويات

الصفحة

أولاً- مقدِّمة ٤

ثانياً- الأنشطة ٤

ثالثاً- خطة تيسير التنقُّل البشري لعام ٢٠٣٥ ..... ٤

ألف- مقدِّمة ٤

باء- الهجرة: التصورات مقابل الواقع ٥

جيم- خطة عام ٢٠٣٥: استراتيجية طويلة الأجل ٩

دال- الأهداف المتعلقة بالتنقُّل البشري ١٠

هاء- تقييم التقدُّم المحرز والتمويل ٢٧

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات ٢٧

أولاً- مقدِّمة

١- هذا التقرير مقدَّم إلى الجمعية العامة من المقرِّر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٢١.

ثانياً- الأنشطة

٢- شارك المقرِّر الخاص كمُحاضر في الاجتماع العام الرفيع المستوى المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين الذي عُقد في نيويورك في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

٣- وقام المقرِّر الخاص بزيارة إلى أستراليا من ١ إلى ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وأوصى بأن تقوم أستراليا بوضع وتنفيذ نَهجٍ قائم على حقوق الإنسان لإدارة الهجرة والحدود، يضمن أن تحظى حقوق المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، دائماً بالأولوية.

٤- ونظم المقرِّر الخاص، بالتعاون مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، حلقتي عمل بشأن وصول المهاجرين إلى العدالة، وذلك في السنغال يومي ٥ و٦ كانون الأول/ديسمبر، وفي المغرب يومي ٨ و٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦.

٥- وفي ٣١ آذار/مارس ٢٠١٧، عقد المقرِّر الخاص مشاورات في جنيف مع منظمات المجتمع المدني ووكالات الأمم المتحدة لاستعراض نتائج الاجتماع العام الرفيع المستوى المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، ولمناقشة سُبل الانخراط في العملية التي تمتد على سنتين وستفضي إلى اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة المنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨.

٦- وفي ٨ و٩ أيار/مايو ٢٠١٧، دُعِي المقرِّر الخاص ليكون الخبير المواضيعي في المشاورة المواضيعية غير الرسمية الأولى حول الاتفاق العالمي من أجل الهجرة وموضوعها "حقوق الإنسان للمهاجرين كافة، والإدماج الاجتماعي، والتماسك، وجميع أشكال التمييز، بما في ذلك العنصرية وكره الأجانب والتعصب". وفي ١٩ و٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، شارك أيضاً في المشاورة الثالثة وموضوعها "التعاون الدولي وإدارة الهجرة بجميع أبعادها، بما في ذلك عند الحدود، وأثناء المرور العابر، وعند الدخول والعودة والإذن بمعاودة الدخول والإدماج وإعادة الإدماج".

٧- وفي حزيران/يونيه ٢٠١٧، قدم المقرِّر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان تقريره المواضيعي النهائي (A/HRC/35/25)، الذي يستند إليه هذا التقرير.

ثالثاً- خطة تيسير التنقُّل البشري لعام ٢٠٣٥

ألف- مقدِّمة

٨- في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، عقدت الجمعية العامة الاجتماع العام الرفيع المستوى المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، واعتمدت القرار ١/٧١ بشأن إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين. وينص الإعلان على الشروع في مفاوضات لمدة سنتين تُفضي إلى عقد مؤتمر دولي في عام ٢٠١٨ يعرض فيه اتفاقان عالميان لاعتمادهما، أحدهما بشأن اللاجئين والثاني من أجل

الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. ويرى المقرِّر الخاص أنَّ اعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية ليس خاتمة العملية بل بدايتها. وكجزء من الاتفاق العالمي، يدعو المقرِّر الخاص الدول إلى الذهاب إلى أبعد من الإعلان وردود الفعل التلقائية على أساس ما تراه من مشاكل راهنة، لوضع إطار لحوكمة الهجرة الدولية والتنقُّل، يستند إلى الأدلة وحقوق الإنسان.

٩- ويحيط المقرِّر الخاص علماً بالتطور الإيجابي في مجالي الهجرة والتنقُّل اللذين تجري مناقشتهما في إطار الأمم المتحدة، ممَّا أدى إلى إدراج غايات متعلقة بالهجرة في أهداف التنمية المستدامة، وإلى صدور إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الذي أعادت فيه الدول تأكيد التزاماتها بحماية حقوق الإنسان للمهاجرين، ووضع اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. ويشدد المقرِّر الخاص على أهمية ضمان التزام الدول بحماية حقوق الإنسان للمهاجرين[(١)] وترجمته باعتماد الاتفاق العالمي.

١٠- ويقترح المقرِّر الخاص إدراج أحكام في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، بشأن وضع خطة لتيسير التنقل البشري لعام ٢٠٣٥ في إطار الأمم المتحدة، بالتوازي مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (قرار الجمعية العامة ١/٧٠).

١١- وأساس هذا النَّهج هو تناول الغايتين ١٠-٧ و٨-٨ من غايات أهداف التنمية المستدامة عبر خطة قائمة على حقوق الإنسان ومراعية لعامل السن ونوع الجنس.

١٢- ويدعو المقرِّر الخاص إلى وضع خطة توضح، بناءً على الغاية ١٠-٧، كيفية تيسير التنقل البشري بفعالية وتؤكد أهمية اعتماد نَهج استراتيجي طويل الأجل لوضع سياسيات وممارسات أكثر يسراً، وأمناً، وانتظاماً، وبأسعار معقولة، من شأنها أن تحسن وضع الدول في مواجهة التحديات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية الكبيرة التي تنتظرها.

١٣- وبالنظر إلى أنَّ الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية سيُعرض في عام ٢٠١٨ لاعتماده، يمكن إطلاق الخطة في عام ٢٠٢٠ بعد عملية تحضيرية لمدة سنتين. ويمكن تضمين الخطة عدداً محدوداً من الأهداف العالمية القابلة للتطبيق بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين وتيسير التنقُّل خلال السنوات الخمس عشرة المقبلة، مع غايات ومؤشرات دقيقة، ذات جداول زمنية ومعايير واقعية، وآليات فعالة للمساءلة.

باء- الهجرة: التصورات مقابل الواقع

١٤- يود المقرِّر الخاص التذكير بإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الذي سلَّمت فيه الدول بأنه، ووفقاً لالتزامات الدول بموجب القانون الدولي، يجب أن يحصل المهاجرون على الدعم السياسي والمساعدة والحماية الشاملة وأن تُحترم حقوق الإنسان للمهاجرين احتراماً كاملاً.

١٥- وبموجب القانون الدولي، يقع على الدول واجب حماية المهاجرين في جميع مراحل عملية الهجرة وتزويدهم بإمكانية الوصول إلى العدالة للتصدي لما يواجهونه من معاملة تمييزية أو انتهاكات لحقوق الإنسان. وينبغي الاعتراف بجميع المهاجرين ومعاملتهم باحترام وكرامة على أنهم أصحاب حقوق متساوية، بغض النظر عن وضعهم من حيث الهجرة في الأراضي السيادية التي يتواجدون فيها.

(١) يشير مصطلح المهاجرين في هذا التقرير إلى "المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم أو ظروفهم".

١٦- ويقترح المقرِّر الخاص تحولاً جذريًّا في طريقة النظر إلى الهجرة وتأطيرها. فحوكمة الهجرة ليست مسألة إغلاق الحدود وإبقاء الناس خارجاً، بل تنظيم التنقُّل عن طريق فتح قنوات هجرة نظامية، آمنة، متاحة، وبأسعار معقولة، وتعزيز التنوع والترحيب به.

١٧- ويوصي المقرِّر الخاص بشدة بتنظيم التنقُّل، ممَّا يسهل الهجرة ويتيح السيطرة عليها، بدلاً من تقييد حركات الهجرة من خلال اللجوء إلى الردع والاعتراض والاحتجاز. ولا بد للدول من الانتقال من موقف عدم التسامح إطلاقاً إلى موقف السعي إلى الحد من الضرر، بحيث تعمل على تقويض المنظمات الإجرامية المسؤولة عن تهريب المهاجرين، ومعالجة الشواغل الأمنية التي تواجهها الدول، وفي النهاية، تخفيف المعاناة الإنسانية وإنقاذ الأرواح. وإذا كانت الدول ترغب في استعادة السيطرة على حدودها، لا بد لها من أن تتيح للمهاجرين قنوات تنقُّل نظامية وآمنة، وبأسعار معقولة، ويمكن الوصول إليها.

١٨- ولتنظيم التنقُّل بفعالية، على الدول اعتماد نَهجٍ حكومي شامل إزاء الهجرة، مع مراعاة جميع الجوانب المترتبة، بما في ذلك جميع المنافع والتحديات المتعلقة بالنمو الاقتصادي والتغيُّرات الديمغرافية، والتنوع الثقافي، والاندماج الاجتماعي، وحقوق الإنسان، واحترام سيادة القانون. وباعتماد نَهجٍ استراتيجي طويل الأجل، ستكون الدول في وضع أفضل لمواجهة التحديات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية الوشيكة.

١٩- والخطاب السياسي بشأن الهجرة غالباً ما لا يعكس الواقع، بالرغم مما تشير إليه الحقائق والأرقام. وهذه الخطابات تؤثر في تكوين التصورات العامة بشأن الهجرة. ولا بد من أن تتضمن أيَّ خطة بشأن الهجرة شرحاً ملهماً يوضح للسكان والسياسيين في جميع البلدان كيف يمكن لحسن إدارة عملية التنقُّل أن تسهم في تحقيق الازدهار والاستقرار في المجتمع.

٢٠- ووفقاً لإحصاءات الأمم المتحدة لعام ٢٠١٥، كان حوالي ٢٤٤ مليون شخص في العالم يعيشون خارج بلدانهم، بينهم حوالي ٢٠ مليون لاجئ. هذا العدد يشكل ارتفاعاً بنسبة ٤١ في المائة عمَّا كان عليه قبل ١٥ عاماً، ولكنه لا يشكل سوى ٣,٣ في المائة من سكان العالم في عام ٢٠١٥ بعدما كان ٢,٨ في المائة في عام ٢٠٠٠. فقد تباطأ معدل الهجرة خلال الفترة الممتدة بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٥، خلافاً لما كان عليه في الفترة الخمسية السابقة. وبين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٥، استقبلت آسيا أعلى عدد إضافي من المهاجرين بلغ ٢٦ مليون مهاجر.[٢]

٢١- وقد تسببت شيخوخة السكان في بعض المناطق في تحوُّل في الخصائص الديمغرافية، وأدت إلى نقص في اليد العاملة. ومن وجهة نظر اقتصادية بحتة، ستزيد هذه التحوُّلات الديمغرافية الضغط والحاجة إلى الموازنة بين العرض والطلب على اليد العاملة،[٣] وهذا ما يتناقض بوضوح مع التصور السائد بأنَّ المهاجرين "يستولون على فرص العمل".

(٢) الأمم المتحدة، International Migrant Stock: The 2015 Revision dataset. وهو متاح على الرابط التالي: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml.

(٣) Sudhir Kapadia, "Tracking global trends: how six key developments are shaping the business world", paper prepared for the India Tax Workshop 2011, November 2011. وهو متاح على الرابط التالي: www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ITW-2011-Tracking_global_trends/$FILE/Tracking_global_trends.pdf.

٢٢- وفي ظل المناخ الاقتصادي الضعيف، ونهوض الأحزاب الشعبية القومية والهجمات الإرهابية المأساوية في مختلف أنحاء العالم، ازدادت كراهية الأجانب وخطابات الكراهية، ممَّا أدى إلى تصاعد حادٍّ في النظرة السلبية إلى المهاجرين وظهور عائق كبير أمام وضع سياسات قائمة على الأدلة وعلى حقوق الإنسان.

٢٣- ويُشكل استخدام اللغة والدراسات المناسبة، وعرض الوقائع والسياسات التي تدعم التنوع وإدماج المهاجرين، المدخل الرئيسي لتيسير إدماج المهاجرين ومساهمتهم في التنمية، وللحد من النظرة الشعبوية السلبية إلى المهاجرين. لذا، يتعيَّن على الدول إعداد طرحٍ ورؤية استراتيجية طويلة الأجل قائمة على حقوق الإنسان، بشأن التنقُّل والتنوع، توجه الإجراءات الحالية والمستقبلية وتجعلها متجانسة وذات جدوى.

٢٤- وسيكون للنَّهج القائم على حقوق الإنسان أثر إيجابي على الخطاب العام، ومن شأنه تيسير إدماج المهاجرين في المجتمع من خلال تغيير النظرة العامة إلى الهجرة من اعتبارها عبئاً وكلفةً إلى اعتبارها مسؤولية مشتركة واستثماراً قيِّماً.

٢٥- ويمكن للمهاجرين قيادة التنمية وإتاحتها والمساهمة في النمو الاقتصادي أينما ذهبوا. وتُبيِّن الدراسات أنَّ للهجرة أثراً ضئيلاً على البطالة بين السكان في البلدان المضيفة، وأثراً كليًّا إيجابيًّا في توليد فرص العمل والاستثمار.[٤] وتزداد الأدلة التي تشير إلى أنَّ المهاجرين يساهمون في دفع الضرائب المباشرة وغير المباشرة أكثر ممَّا يستفيدون من الاستحقاقات الحكومية.[٥] وفي عام ٢٠١٥، بلغت التحويلات المالية المرسلة من المهاجرين حوالي ٦٠١ مليار دولار، تلقت منها البلدان النامية حوالي ٤٤١ مليار دولار، وهو ما يقارب ثلاثة أضعاف قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية.[٦]

٢٦- وتُبيّن البحوث الاقتصادية أيضاً أنَّ المهاجرين يكملون المواطنين ولا ينافسونهم، وبالتالي يساهمون في زيادة الإنتاجية الإجمالية في الاقتصاد[٧]. وتشير إحدى الدراسات إلى أنَّ الركود العالمي أدى إلى خفض هذه الظاهرة الإيجابية ولكنه لم يقضِ عليها، ممَّا يدحض تبرير السياسات القمعية ضد

(٤) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *International Migration Outlook 2013* (Paris, 2013). وهو متاح على الرابط التالي: www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en.

(٥) *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (E.14.XIV.4)، صفحة ٩٩.

(٦) مجموعة البنك الدولي، "Migration and remittances factbook 2016", advance 3rd ed وهو متاح عبر الرابط التالي: www.worldbank.org/en/research/brief/migration-and-remittances.

(٧) David Card, "The impact of the Mariel boatlift on the Miami labour market", Industrial and Labour Relations Review, vol. 43, No. 2 (January 1990); Mette Foged and Giovanni Peri, "Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data", Institute for the Study of Labour Discussion Paper No. 8961 (March 2015); Andri Chassamboulli and Giovanni Peri, "The labour market effects of reducing the number of illegal immigrants", Review of Economic Dynamics, vol. 18, No. 4 (October 2015).

المهاجرين بحجة التراجع الاقتصادي[٨]. ومع أنَّ بعض المواطنين قد يُستبدلون بالمهاجرين في أسواق العمل الصغيرة وأسواق عمل معينة أخرى، من الأفضل معالجة تلك النتائج الهامشية عبر سياسات إعادة التدريب بدلاً من محاولة كبح الهجرة.

٢٧- ورغم أنَّ الحوافز الاقتصادية للهجرة متنوعة، وقوية بالنسبة إلى الكثيرين، فهي موضع تقييم وتفحُّص باستمرار من قِبل المهاجرين المحتملين. فالمهاجرون يقصدون بلدان المقصد التي تتوفر لهم فيها فرص العمل في أسواق العمل الرسمية أو السوداء. ويلبي المهاجرون الطلب على اليد العاملة، وفي الظروف العادية، عندما ينخفض الطلب في منطقة معينة، تنخفض الهجرة إلى تلك المنطقة.

٢٨- وتؤثر عوامل عديدة على قرارات المهاجرين حول لماذا، ومتى، وإلى أين، وكيف يريدون الهجرة. وعوامل الدفع الرئيسية هي الفقر، والعنف، والتمييز، وسوء الإدارة. أمَّا عوامل الجذب الرئيسية فهي الاحتياجات الرسمية وتلك غير المعترف بها إلى اليد العاملة، وجمع شمل الأسر. والمناقشات العامة بشأن تلك العوامل سطحية جداً بشكل عام، ولا تبعث في أغلب الأحيان سوى الترويع والتخويف من المهاجرين لأنهم "يستفيدون من المنافع" و"يستولون على فرص العمل".

٢٩- وبدلاً من معالجة الأسباب الكامنة وراء الهجرة، غالباً ما واجهت الدول زيادة حركات الهجرة عبر فرض حواجز أمام التنقُّل وزيادتها تدريجيًّا، مع التركيز على سياسات الأمن والقمع والردع. وكان هدفها الأساسي حماية حدودها من خلال بناء الأسوار، واستخدام العنف لمنع التحركات عبر الحدود البرية والبحرية للسكان الذين لا يحملون أوراقاً ثبوتية، وتطبيق الاحتجاز الطويل الأجل بوصفه أداة ردع، والقيام بعمليات طرد جماعي إلى بلدان المنشأ والعبور. وعلاوة على ذلك، وسَّعت الدول أنشطتها المتعلقة بإدارة الحدود إلى خارج حدود أراضيها، لتشمل أعالي البحار والبلدان الثالثة.

٣٠- ولا تساهم السياسات القمعية وغياب الاستجابة لعوامل الدفع والجذب للهجرة، إلاَّ في تهيئة الظروف المثالية لتنامي أسواق العمل السوداء وعصابات التهريب. وكثيراً ما لا تُعالِج الدول الأسباب التي تدفع الأفراد إلى الهجرة من بلدانهم، وتلك التي تدفع أصحاب العمل في بلدان المقصد إلى استخدامهم، بل تفرض حواجز أمام التنقُّل وتزيدها تدريجيًّا. فالسياسات المعتَمَدة هي التي تسببت بما يسمَّى "أزمة الهجرة". وفرض القيود على التنقُّل هو جزء من المشكلة وليس جزءاً من الحل.

٣١- وقد كشفت الوفيات المأساوية للمهاجرين العابرين، بشكل واضح وجليٍّ، دوام التناقض وانعدام الفعالية في إدارة الحدود والافتقار إلى إطار عمل متسق قائم على حقوق الإنسان للهجرة، ممَّا يسلط الضوء على مسألة حقوق الإنسان للمهاجرين. والمعاناة مطروحة في جميع المراحل الأخرى للهجرة. فقمع المهاجرين غير النظاميين والاستعانة بجهات خارجية لحماية الحدود لا يؤتي إلاَّ بزيادة معاناة المهاجرين، وتنشيط عصابات التهريب وأصحاب العمل والمشغلين الاستغلاليين. توافدُ المهاجرين سيستمر. والحل الوحيد هو اعتماد سياسات هجرة تتسم بحسن الإدارة، وتسهِّل تنقُّل المهاجرين، وتتيح للدول سُبل مراقبة الحدود التي تحتاج إليها.

(٨) Francesco D'Amuri and Giovanni Peri, "Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession", Bank of Italy Working Paper No. 886 (October 2012).

جيم- خطة عام ٢٠٣٥: استراتيجية طويلة الأجل

٣٢- من أجل حلّ مشكلة التعقُّد الذي ينطوي عليه التنقُّل البشري، لا بد للدول من وضع رؤية استراتيجية طويلة الأجل لما ستكون عليه سياسات التنقُّل بعد جيل من الآن، مع تحديد جداول زمنية ومعايير مساءلة دقيقة. وهذه الرؤية الطويلة الأجل مشابهة للتخطيط الاستراتيجي للدول بشأن السياسات المتعلقة بالطاقة، والبيئة، والتجارة، والأمن الغذائي، والنقل العام، والبُنى التحتية، والصناعات، وذلك بغية تحديد الاستثمارات اللازمة لتحقيق الأهداف.

٣٣- ويقترح المقرِّر الخاص أن تضع الدول رؤية كهذه لسياسات الهجرة. ويبدو أنَّ الإطار الزمني للسياسات التي تعتمدها الدول بشأن الهجرة يقوم دائماً على اللحظة الراهنة، إذ تركز الدول على "وقف الهجرة الآن"، أو "إعادة المهاجرين الآن"، أو "جلب فنيين أو عمال مهاجرين من ذوي المهارات المتدنية الآن". ويقترح المقرِّر الخاص الاستجابة لعوامل الدفع والجذب بطريقة مدروسة ومبنية على الواقع تتضمن رؤية لمدة ١٥ عاماً بشأن كيفية إدارة التنقُّل على نحو فعال، ممَّا قد يتيح للدول اتخاذ إجراءات تتسم بحُسن التخطيط لمواجهة ما يُسمَّى بالأزمة.

٣٤- ولتغيير العقلية الجماعية ينبغي أولاً القبول بأنَّ المهاجرين يتنقلون وفقاً لعوامل المد والجزر، وهذه العوامل لا تتم معالجتها عموماً بشكل كاف. ومن شأن تيسير حركة التنقُّل المتزايد، والمواءمة بين المهارات والاحتياجات إلى اليد العاملة، مثلاً عن طريق توفير سوق عمل متاحة، نظامية، آمنة، وبأسعار معقولة، واستخدام نُظم التأشيرات والضوابط الأمنية المناسبة، ضمان أنَّ معظم المهاجرين يستخدمون قنوات تنقُّل نظامية.

٣٥- وسيكون لتيسير التنقُّل مزايا واضحة، منها مثلاً:

(أ) الحد بشكل كبير من سوق المهربين ومستقدمي اليد العاملة بطريقة غير أخلاقية؛

(ب) إتاحة إجراء كل عمليات الفحص الأمني التي تقوم بها وكالات الاستخبارات في الوقت المناسب، وفي بلد المقصد في أغلب الأحيان؛

(ج) إتاحة فرصة للبرهنة للناخبين في بلدان المقصد أنَّ الحدود تُحترم، والسلطات تقوم بإدارة الهجرة بشكل صحيح، وأصحاب العمل يدمجون المهاجرين في سوق العمل، وأنه يتم الاستثمار في برامج الإدماج، وأنَّ الخطاب الذي تعتمده الأطراف الشعبوية القومية وينطوي على الترويع والتخويف إنما يقوم على أفكار نمطية، وخرافات، وأوهام تتعارض مع الواقع.

٣٦- وقد بيَّن إدماج المهاجرين في أهداف التنمية المستدامة أنَّ جميع الدول سلَّم من دون شك بأهمية تحسين إدارة التنقُّل. وبالنظر إلى أنَّ هذه العملية قد انطلقت في مسار التنفيذ، يقترح المقرِّر الخاص الاستفادة من زخمها لوضع توصيات بشأن كيفية مواصلة تطويرها لأغراض الهجرة.

٣٧- ومن هذا المنطلق، يقترح المقرِّر الخاص وضع خطة لتيسير التنقُّل البشري لعام ٢٠٣٥، تتيح ترجمة خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ إلى أهداف وغايات ومؤشرات يَسهُل تناولها وتكون قابلة للتحقيق. وتشير خطة عام ٢٠٣٠ في بعض أهداف التنمية المستدامة فعليًّا إلى حقوق الإنسان وحقوق العمل للمهاجرين، بما في ذلك:

(أ) حماية حقوق العمل وإيجاد بيئات عمل توفر السلامة والأمن لجميع العمال، بمن فيهم المهاجرون، وبخاصة المهاجرات، والعاملون في الوظائف غير المستقرة (الغاية ٨-٨)؛

(ب) خفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من ٣ في المائة، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تربو تكاليفها على ٥ في المائة، بحلول عام ٢٠٣٠ (الغاية ١٠-ج)؛

(ج) تيسير الهجرة وتنقُّل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة (الغاية ١٠-٧)؛

(د) تعزيز القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة وإنفاذها (١٦-ب)؛

(هـ) تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة، بمن فيهم المهاجرون (الغاية ١٦-٣)؛

(و) توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد، بحلول عام ٢٠٣٠ (الغاية ١٦-٩)؛

(ز) تحقيق زيادة كبيرة في توافر بيانات عالية الجودة ومناسبة التوقيت وموثوقة ومفصلة حسب، من بين أمور أخرى، الوضع من حيث الهجرة، بحلول عام ٢٠٢٠ (الغاية ١٧-١٨).

٣٨- وبالاستناد إلى الغايتين ١٠-٧ و٨-٨ بشكل أساسي، يعتزم المقرِّر الخاص أن يوصي الدول والجهات المعنية الأخرى بوضع استراتيجيات طويلة الأجل للوفاء بالتزاماتها تجاه جميع المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون الذين يواجهون أوضاعاً غير مستقرة، على النحو المبين في أهداف التنمية المستدامة.

دال- الأهداف المتعلقة بالتنقُّل البشري

٣٩- يقدم المقرِّر الخاص، بناءً على خبرته المكتسبة من الولاية المسندة إليه منذ عام ٢٠١١، الخطة التالية لتكون بمثابة خريطة طريق ووسيلة لتبيان محتوى خطة عام ٢٠٣٥ المستقبلية، ومقياسها، وجوانبها العملية، ونطاقها. وتتضمن الخطة ثمانية أهداف متعلقة بالتنقُّل البشري، بالإضافة إلى غايات ومؤشرات، تهدف إلى تيسير التنقُّل البشري، مع ضمان احترام حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة، أو المهارات، أو العمر، أو الجنس، أو الميل الجنسي.

٤٠- ويقترح المقرِّر الخاص الأهداف التالية:

الأهداف المتعلقة بالتنقُّل البشري

الهدف ١- توفير حلول لتنقُّل نظامي، آمن، متاح، وبأسعار معقولة لجميع المهاجرين بصرف النظر عن وضعهم أو مستوى مهاراتهم.

الهدف ٢- حماية حقوق العمل وحقوق الإنسان لجميع المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم وظروفهم

الهدف ٣- ضمان صون حقوق الإنسان عند تنفيذ إجراءات مراقبة الحدود، بما في ذلك رصد إجراءات العودة، ومعاودة الدخول، ومرحلة ما بعد العودة، ووضع آليات للمساءلة في هذا الشأن

الهدف ٤- وضع حد للاحتجاز كأداة لإدارة الحدود وردع المهاجرين

الهدف ٥- توفير الوصول الفعال إلى العدالة لجميع المهاجرين

الهدف ٦- ضمان سهولة وصول جميع المهاجرين إلى الخدمات الأساسية، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بالتعليم والصحة

الهدف ٧- حماية جميع المهاجرين من جميع أشكال التمييز والعنف، بما في ذلك العنصرية، وكره الأجانب، والعنف الجنسي والجنساني، وخطاب الكراهية

الهدف ٨- زيادة جمع وتحليل البيانات المصنفة عن الهجرة والتنقُّل

الهدف ١- توفير حلول لتنقُّل نظامي، آمن، متاح، وبأسعار معقولة لجميع المهاجرين بصرف النظر عن وضعهم أو مستوى مهاراتهم

الأسباب

٤١- في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، التزمت الدول بأن تنظر في "تيسير فرص الهجرة الآمنة والمنظمة والقانونية، بما يشمل، حسب الاقتضاء، إيجاد فرص العمل وتنقُّل الأيدي العاملة على جميع مستويات المهارات، والهجرة الدائرية، وجمع شمل الأسر، والفرص المتصلة بالتعليم". ولتنفيذ هذا الالتزام، على الدول وضع سياسات وطنية طويلة الأجل للهجرة وتنفيذها، وذلك تماشياً مع التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما يكفل إتاحة سُبل نظامية، آمنة، وبأسعار معقولة لجميع المهاجرين. والهدف العام من إدارة التنقُّل هو أن يستخدم معظم المهاجرين قنوات نظامية للدخول إلى بلدان المقصد والإقامة فيها. وعلى الدول تحديد ما يُسمَّى بـ"عوامل جذب" الهجرة ومعالجتها، مثل الاحتياجات غير المعترف بها إلى عمال من ذوي المهارات المتدنية في القطاعات الاقتصادية، والتي لا يمكن تلبيتها من العمالة المحلية، وتوفير قنوات هجرة آمنة، ونظامية، ومتاحة، وبأسعار معقولة لتلبية الطلب في الأعمال التي تتطلب مهارات متدنية. وعندما لا تلبي قنوات الهجرة النظامية احتياجات سوق العمل على نحو مناسب، يزداد احتمال لجوء المهاجرين إلى حلول الهجرة غير النظامية التي توفرها عصابات التهريب ومستقدمو اليد العاملة بطريقة غير أخلاقية، فيقعون ضحية للاستغلال وسوء المعاملة.

٤٢- وعلى الدول أن تستعيد سوق التنقُّل من المهربين وأن تعتمد تدابير لتسوية أوضاع المهاجرين غير النظاميين. فالمهاجرون لا يرغبون في الهجرة غير النظامية ولا في اللجوء إلى المهربين، لكنهم يضطرون إلى ذلك بسبب عدم توفر خيارات نظامية، آمنة، وبأسعار معقولة لتنقُّلهم. وهم يفضلون دفع رسوم معقولة للحصول على تأشيرة دخول، بدلاً من التعرض للابتزاز على أيدي المهربين. كما يفضلون الوفاء بمتطلبات الدول للوصول إلى سُبل التنقُّل النظامي، ضمن فترة زمنية معقولة، والوصول إلى المراكز الحدودية، وتقديم وثائق الهوية والسفر الرسمية، بدلاً من خوض رحلة محفوفة بالمخاطر والمعاناة مع أسرهم. ويفضلون أيضاً العمل في أسواق العمل الرسمية، حتى مقابل الحد الأدنى للأجور،

بدلاً من التعرض للاستغلال وسوء المعاملة في أسواق العمل السوداء. ولا بد من وضع سياسات تنقُّل تتسم بحسن التصميم لتعزيز هذه الحلقة المثمرة.

٤٣- ومن شأن فتح المزيد من قنوات الهجرة النظامية للمهاجرين من مختلف مستويات المهارات، المساهمة بدرجة كبيرة في الحد من الهجرة غير النظامية وكبح قوة عصابات التهريب. وإتاحة انخراط الأفراد في سوق العمل العادية توفر فرصاً لكل من أصحاب العمل والعمال. ويساعد إلغاء البرامج القائمة على الرعاية للعمال المهاجرين المؤقتين وتوفير تأشيرات عمل مفتوحة، في التخفيف من الاستغلال في العمل إلى حد كبير.

٤٤- وباعتماد برامج لإعادة توطين اللاجئين، وتوفير التأشيرات الإنسانية وفرص أخرى، يصبح بمقدور الدول وضع الآليات الكفيلة بمنح اللاجئين فرص إعادة التوطين. ويمكن على الصعيد العالمي اعتماد عملية توزيع تخضع لإدارة جيدة وتوفر للاجئين برامج إعادة توطين وتأشيرات إنسانية وغيرها من الفرص، ممَّا يتيح وضع برنامج موثوق وطويل الأجل، يضمن أنَّ عدداً كبيراً من اللاجئين سيلتمس التوطين بدلاً من إنفاق مبالغ كبيرة من المال والمخاطرة بحياتهم وحياة أطفالهم في عمليات التهريب. ومن شأن ذلك تقليص سوق المهربين إلى حد كبير، وتخفيض كلفة الإجراءات اللازمة لتحديد وضع اللاجئين في بلدان المقصد.

٤٥- ولتيسير التنقُّل، على الدول زيادة قنوات الهجرة النظامية وتنظيم الضريبة على التنقُّل، وذلك بالعمل التدريجي على رفع القيود عن تأشيرات السفر، واعتماد آليات إلكترونية لمنح أذون السفر، وإنشاء أنظمة لتيسير منح التأشيرات يسهُل الوصول إليها، مثل توطين اللاجئين، والحماية المؤقتة، وجمع شمل الأسر، والعمل، والزيارة، والإقامة، والتقاعد، والدراسة، مع كل ما تقوم به نُظم التأشيرات ذات الكفاءة من تحقق من الوثائق وفحص أمني.

٤٦- ولإدراج نَهج قائم على حقوق الإنسان بشأن تنقُّل الموارد البشرية في المفاوضات المتعلقة بالاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف، على الدول أن تنظر، بالشراكة مع مجموعات الشركات المعنية، في توسيع الحيِّز المخصص لتنقُّل البشر وهجرة اليد العاملة في المفاوضات التجارية. وينبغي إتاحة فرص هادفة لممثلي المهاجرين لإبداء تعليقاتهم بشأن مسودة الاتفاقات التجارية باعتبارهم من أصحاب المصلحة الرئيسيين.

٤٧- ويرتبط الكثير من حالات الاستغلال في العمل التي يتعرض لها المهاجرون بوكالات التشغيل. وبموجب المعايير الدولية لحقوق الإنسان، على القطاع الخاص، كحد أدنى، احترام حقوق الإنسان وحقوق العمل للعمال. وللقطاع الخاص، بما فيه وكالات التشغيل وأصحاب العمل، دور هام في استغلال المهاجرين، وهو يجب أن يكون جزءاً من الحل.

الغايات

١-١ حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين طبقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان

١-٢ اعتماد وإنفاذ سياسات وطنية للهجرة تكون قائمة على حقوق الإنسان ومتماسكة وشاملة، لوضع خيارات الهجرة النظامية، والآمنة، والميسورة، والمتاحة، في متناول جميع المهاجرين

١-٣ زيادة عدد الخيارات المتاحة لتأشيرات إعادة التوطين والتأشيرات الإنسانية للاجئين

١-٤ إيجاد فرص متعددة لهجرة اليد العاملة، بما في ذلك لهجرة ذوي المهارات المتدنية، لتحفيز استخدام قنوات الهجرة النظامية، من خلال إنشاء نُظم مشتركة تسهل منح تأشيرات الدخول وتصاريح العمل

١-٥ إلغاء جميع خطط الهجرة المؤقتة، مثل تلك القائمة على آليات الكفالة على يد صاحب عمل واحد، أو نُظم الكفالة، واعتماد نُظم تأشيرات العمل المفتوحة

١-٦ تيسير تنقُّل العمال المهاجرين من مختلف مستويات المهارات، من خلال المنظمات الإقليمية، والعمليات التشاورية الإقليمية، والاتفاقات الثنائية والإقليمية المتعلقة بحرّية تنقُّل الأشخاص، والاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية

١-٧ ضمان اعتماد الإدارة المناسبة للهجرة لتعزيز المواءمة بين المهارات وفرص العمل، وبين العرض والطلب على اليد العاملة، على أفضل وجه بين البلدان

١-٨ التصدي لفقدان المهارات وزيادة نسبة المهاجرين الذين يعملون في مستوى المهارات الذي يناسب ما تلقوه من تعليم وتدريب وما اكتسبوه من خبرة في العمل، حتى يتسنى تيسير إدماجهم في القوى العاملة المحلية، وإعادة إدماجهم في سوق العمل في بلدانهم الأصلية

١-٩ خفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من ٣ في المائة، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تربو تكاليفها على ٥ في المائة

١-١٠ النظر في إمكانية إتاحة الحصول على إقامة دائمة (أو تصاريح إقامة طويلة الأجل) وعلى الجنسية لجميع المهاجرين بعد فترة معقولة من الإقامة الفعلية في إطار أيّ نظام للهجرة المؤقتة

١-١١ تعزيز الإدماج المالي للمهاجرين، على سبيل المثال، عن طريق خفض تكاليف التحويلات وتعزيز الخدمات المالية الرقمية، وتوفير الحوافز للمهاجرين للمشاركة في التجارة بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد

المؤشرات

(أ) ازدياد عدد البلدان المصدِّقة على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وقوانين العمل التي تنص على المساواة في المعاملة لجميع العمال المهاجرين في مجال العمل

(ب) تحديد الإطار الزمني ومدى تغطية السياسة الوطنية المتعلقة بتعزيز التعاون الدولي، من أجل تسهيل الهجرة النظامية، والآمنة، والميسورة، المتاحة، بما يتماشى مع معايير حقوق الإنسان، بما في ذلك عن طريق إتاحة تنقُّل اليد العاملة من جميع مستويات المهارات

(ج) تحديد الإطار الزمني ومدى تغطية السياسة الوطنية المتعلقة بتجنُّب نهجَيْ التجريم واللجوء إلى جهات خارجية لإدارة الهجرة، اللذين يفاقمان من حالة عدم الاستقرار للمهاجرين

(د) ازدياد عدد الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بتيسير منح التأشيرات ورفع القيود عنها، بما في ذلك تأشيرات الزيارة، والعمل، وجمع شمل الأسر، وإعادة توطين اللاجئين، والأنشطة الإنسانية، والدراسة، والتدريب، والتقاعد وغيرها

(هـ) ازدياد عدد الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بالهجرة التي تنص على ضمانات حقوق الإنسان وحقوق العمل، وتمتثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان والعمل، بما فيها الآليات الفعالة لتقديم شكاوى جبر الضرر

(و) ازدياد عدد الاتفاقات الإقليمية والثنائية المتعلقة بالتنقُّل

(ز) ازدياد عدد التقييمات المسبقة للآثار على حقوق الإنسان، التي تُجرى خلال المفاوضات التجارية لتحديد المخاطر والتخفيف من حدتها

(ح) ازدياد عدد التأشيرات وتصاريح العمل المتاحة لجميع مستويات المهارات

الهدف ٢- حماية حقوق العمل وحقوق الإنسان لجميع المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم وظروفهم

الأسباب

٤٨- المهاجرون، ولا سيما الذين يواجهون في إقامتهم ظروفاً غير مستقرة، معرضون لسوء المعاملة وللاستغلال في العمل. وبعض الفئات من المهاجرين، مثل النساء والأطفال المهاجرين، والعمال المهاجرين المؤقتين، والمهاجرين غير النظاميين، هم بطبيعة الحال أكثر عرضةً لسوء المعاملة والعنف والاستغلال. ويبدو أنَّ حالات سوء المعاملة الجسدية، والجنسية، والنفسية التي تتعرض إليها العاملات المنزليات المهاجرات ظاهرة واسعة الانتشار، وهن يتعرضن لمخاطر تهدد الصحة والسلامة من دون تزويدهن بما يكفي من معلومات وخدمات دعم. وبالنسبة لمعظم المهاجرين، قد يكون من الصعب جداً أو المستحيل الوصول إلى سُبل انتصاف فعالة مجدية للتعويض عن انتهاك حقوقهم.

٤٩- وتُعدُّ أسواق العمل السوداء عاملَ جذب للهجرة غير القانونية التي يطلبها المشغِّلون الذين يستغلون المهاجرين، وعاملَ دفع رئيسيًّا للعمال المهاجرين الذين يتعرضون للاستغلال، ومحركاً لسوق التهريب. ومن الصعب ضبط تلك الأسواق بقدر كبير، كونها تستفيد من بعض العوامل مثل انخفاض تكاليف اليد العاملة في بعض القطاعات الاقتصادية، ولا سيما البناء، والزراعة، وتقديم الرعاية، وخدمات الضيافة، ومصائد الأسماك، والصناعات الاستخراجية؛ والقبول الضمني للمستهلكين؛ ولامبالاة السياسيين؛ وعدم تقدم المهاجرين بالشكاوى خوفاً من الكشف والاحتجاز والترحيل. ومع ذلك، لا بد من اتخاذ الإجراءات اللازمة لإتاحة التنقُّل دون التسبب بتشوهات في سوق العمل، ممَّا يتطلب تعزيز آليات تفتيش العمل إلى حد كبير، واستهداف أصحاب العمل الذين يستغلون المهاجرين، وتمكين المهاجرين من الدفاع عن حقوقهم.

٥٠- وينبغي أن تكون الإجراءات الاستباقية لتسوية الأوضاع متاحة بسهولة لمساعدة المهاجرين العاملين والمندمجين في المجتمع على البقاء في البلد مع التمتُّع بوضع نظامي والقدرة على مكافحة استغلالهم والدفاع عن حقوقهم، تماماً كغيرهم من العمال.

٥١- ولا بد من وضع سياسة وطنية شاملة ومفصلة في مجال الهجرة وتنفيذها بفعالية من أجل مكافحة ما يعاني منه المهاجرون من استغلال في العمل. ويوفر كل من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة، إرشادات مفيدة في هذا الصدد.

الغايات

٢-١ حماية حقوق العمل للمهاجرين بطريقة فعالة، بما يشمل ضمان تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة، وفقاً لمعايير العمل الدولية

٢-٢ تنفيذ سياسات تعاقب بشكل فعال أصحاب العمل الذين يستغلون المهاجرين، وتزيد نسبة المهاجرين الذين يستفيدون من الاعتراف عبر الحدود بالمهارات والمؤهلات ومن قابلية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي

٢-٣ تنظيم القطاعات غير النظامية تدريجيًّا في الصناعات التي كثيراً ما يتعرض فيها المهاجرون للاستغلال، مثل قطاعات البناء، والاستخراج، ومصائد الأسماك، وخدمات الضيافة، وتقديم الرعاية

٢-٤ ضمان التزام وسطاء التشغيل من طرفَي عملية الهجرة بالمعايير الأخلاقية، عبر وضع أطر تنظيمية حكومية وآليات رصد مؤسسية فعالة لجهات استقدام اليد العاملة، واستخدام جميع القنوات المتاحة للتعاون الدولي

٢-٥ تيسير التنظيم النقابي والتفاوض الجماعي بين المهاجرين، ولا سيما في القطاعات الاقتصادية التي يعمل فيها معظم المهاجرين وفي الصناعات التي كثيراً ما يتعرضون فيها للاستغلال

٢-٦ زيادة نُظم تفتيش العمل الفعالة مع توفير العدد الكافي من مفتشي العمل المدربين تدريباً جيداً في مجالي حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية

٢-٧ زيادة عمليات تفتيش العمل في الأسر المعيشية الخاصة لحماية العمال المنزليين المهاجرين

٢-٨ ضمان سهولة وصول جميع المهاجرين إلى المؤسسات المعنية بتسوية نزاعات العمل، من دون خشية الكشف، والاحتجاز، والترحيل

٢-٩ مواصلة تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية الممولة من القطاع العام في المجالات الحاسمة التي تضمن رفاه المجتمع المحلي بأسره، بما في ذلك المهاجرون

٢-١٠ تيسير تسوية أوضاع المهاجرين العاملين والمندمجين في المجتمع

المؤشرات

(أ) ازدياد عدد البلدان التي تنص تشريعاتها وسياساتها الوطنية على المساواة في المعاملة لجميع المهاجرين في مجال العمل، بما في ذلك عبر حماية حقوق العمل للمهاجرين وتكافؤ فرص حصولهم على استحقاقات الضمان الاجتماعي وآليات جبر الضرر

(ب) انخفاض التكاليف الأولية للمهاجرين، ولا سيما رسوم التوظيف

(ج) ازدياد التنظيم والرصد الفعال في قطاع التوظيف

(د) ازدياد تدريب المهاجرين في مرحلتي ما قبل المغادرة وما بعد الوصول

(هـ) ازدياد عدد الحملات الإعلامية لتعزيز العمل اللائق وحماية حقوق الإنسان وحقوق العمل لجميع المهاجرين

(و) الاعتراف المتبادل بالمؤهلات التعليمية الأجنبية، بما في ذلك من خلال إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف

(ز) عدد المهاجرين الذين انتقلوا من القطاعات غير الرسمية إلى القطاعات الرسمية من الاقتصاد

(ح) عدد المهاجرين غير النظاميين الذين تمت تسوية أوضاعهم

(ط) عدد العمال من ذوي المهارات المتدنية، ولا سيما النساء والأطفال المهاجرون، الذين يحصلون على تعويضات بعد تقديم شكاوى عن التعرض للاستغلال في العمل

(ي) عدد المهاجرين النقابيين المنخرطين في عمليات التفاوض الجماعي في القطاعات الاقتصادية التي يتعرضون فيها عادةً للاستغلال

(ك) عدد المهاجرين الذين يتمتعون بفرص متساوية للحصول على الضمان الاجتماعي وبإمكانية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي، مثل المعاشات التقاعدية، عبر الحدود، بما في ذلك من خلال إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف[٩]

(ل) إتاحة البيانات المفصلة التي تبين نسبة العمال المهاجرين في مختلف القطاعات غير الرسمية وأسواق العمل السوداء في الاقتصاد

(م) إتاحة البيانات المفصلة والدقيقة التي تبين نسبة المهاجرين الذين أبلغوا عن تعرضهم لحالات انتهاك حقوق الإنسان وحقوق العمال، بما في ذلك العمل القسري، والتمييز، والعنف، والإنهاء غير القانوني لعملهم، ونسبة الضحايا الذين تلقوا تعويضات

الهدف ٣- ضمان صون حقوق الإنسان عند تنفيذ إجراءات مراقبة الحدود، بما في ذلك رصد إجراءات العودة، ومعاودة الدخول، ومرحلة ما بعد العودة، ووضع آليات للمساءلة في هذا الشأن

الأسباب

٥٢- حقوق الإنسان ليست حكراً على مواطني الدولة المعنية فحسب؛ بل هي للجميع في كل أنحاء العالم. ومن واجب الدول حماية حقوق جميع الخاضعين لولايتها أو المتواجدين ضمن إقليمها، دون أيّ تمييز، وبصرف النظر عن وضعهم وظروفهم. ولا يتنافى حقُّ الدول في قبول، أو رفض، أو إعادة المهاجرين لا يتنافى مع واجبها القاضي باحترام حقوق الإنسان لهؤلاء المهاجرين.

٥٣- ويجب على الدول تعزيز قدرات البحث والإنقاذ، والامتناع عن ردع المهاجرين على حدودها البرية والبحرية. فإضفاء الطابع العسكري على إجراءات مراقبة الحدود يزيد من معاناة المهاجرين ويؤدي

(٩) مكتب العمل الدولي، *Fair Migration: Setting an ILO Agenda* (Geneva, 2014). وهو متاح على الرابط التالي: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_242879.pdf.

إلى انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على الحدود. لذلك من الضروري أن تضع الدول الإجراءات أو المبادئ التوجيهية أو النُظم التي تضمن تنفيذ تدابير البحث والإنقاذ باعتبارها هدفاً أساسيًّا، والالتزام بأصول التعامل مع الأفراد الذين تم إنقاذهم.

٥٤- ويصنَّف المهاجرون الذين يصلون إلى بلدان العبور أو المقصد من دون أوراق ثبوتية، ضمن فئة المهاجرين غير النظاميين. ومن هنا ضرورة التطبيق الفوري لإجراءات الفرز والتقييم الملائمة لكل حالة على حدة من أجل تحديد قابلية تضرر المهاجرين وأطر الحماية القانونية التي تلبي احتياجاتهم. وقد يشكل عدم توفر إمكانية تقييم كل حالة على حدة وعدم إتاحة الفرصة للمهاجرين للتعبير عن مطلبهم والتصريح عن المخاطر التي قد يواجهونها عند العودة إلى بلدهم، انتهاكاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية. ويشدد المقرِّر الخاص في هذا الإطار على أنَّ مبدأ عدم الإعادة القسرية على النحو المنصوص عليه في اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة، هو أكثر شمولاً مما ينص عليه قانون اللاجئين، وينطبق بطريقة مطلقة ومن دون استثناء. وهذا يعني أنه لا يمكن إعادة الأفراد قسرياً حتى لو لم يكونوا مصنفين كلاجئين بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين أو بموجب القانون الوطني، حتى عندما يتعلق الأمر بالأمن الوطني. وبناءً على ذلك، يجب تقييم حالات عدم الإعادة القسرية بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب بمعزل عن وضع اللاجئ أو المهاجر، بما يكفل الحق في عدم الخضوع للتعذيب أو سوء المعاملة حتى في الحالات التي تتاح فيها إمكانية الحماية من الإعادة القسرية بموجب قانون اللاجئين.

٥٥- ولا يمكن ضمان توفُّر حماية مناسبة لحقوق الإنسان للمهاجرين ضماناً فعَّالاً إذا لم تكن هناك نُظم لجوء جيِّدة أو هياكل أساسية وافية بالغرض ومناسبة للتعامل مع التحركات الكبيرة للمهاجرين. فالبرغم من الحظر القانوني، طُبقت على المهاجرين تحت رعاية اتفاقات ثنائية، إجراءات ردع وتدابير لإعادتهم قسراً إلى بلد المنشأ أو بلدان أخرى تشهد ضعفاً في سيادة القانون ونُظم اللجوء. من هنا، لا يجوز أن تعيد الدول أيَّ فرد بموجب اتفاق السماح بمعاودة الدخول من دون توفُّر رقابة فعالة من خلال آلية لرصد إجراءات العودة تكفل صون حقوق الإنسان للعائدين.

٥٦- ويجب أن تُطبَّق إجراءات عودة المهاجرين الذين لا يستوفون المعايير القانونية الدولية أو الوطنية اللازمة للبقاء في البلد المضيف، بشكل يضمن سلامتهم وكرامتهم وحقوقهم، وبالاستناد إلى ما يلي: (أ) أسبقية العودة الطوعية؛ (ب) التعاون بين بلدان المنشأ والبلدان المضيفة؛ (ج) تعزيز المساعدة التي تقدم من أجل استقبال من تتم إعادتهم ومن أجل إعادة إدماجهم. ولا يجوز إعادة الأطفال غير المصحوبين بذويهم، أو المنفصلين عنهم أو المصحوبين بمقدِّم للرعاية أو بذويهم، إلى وطنهم إلاَّ بعد التأكد من أنَّ العودة هي لمصلحتهم، وذلك من خلال تطبيق الإجراء الملائم أمام مؤسسة مختصة موكلة بتأمين التمثيل المناسب للأطفال. كما لا يجوز فصل أفراد الأسرة الواحدة إلاَّ عندما يتبين أنَّ الفصل يصبُّ في مصلحة الطفل.

الغايات

١-٣ الحفاظ على حياة المهاجرين وضمان سلامتهم وتقديم المساعدة الفورية لجميع الذين يتعرضون لمخاطر تهدد حياتهم وسلامتهم، وفقاً للمبادئ والتوجيهات العملية المتعلقة بحماية حقوق

الإنسان للمهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشة (انظر الوثيقة A/HRC/34/31)، وذلك من خلال وضع إجراءات ومبادئ توجيهية وتنفيذها بفعالية

٣-٢ تنفيذ نَهجٍ قائم على حقوق الإنسان في إدارة الحدود والهجرة، لضمان وضع حقوق جميع المهاجرين دائماً ضمن الأولويات

٣-٣ احترام وصون حقوق الإنسان لكافة المهاجرين على الحدود، سواء في نقاط الدخول أو العودة، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة، مثل الأطفال غير المصحوبين بذويهم والأسر التي لديها أطفال، والحوامل، والأشخاص ذوي الإعاقة، وملتمسي اللجوء، واللاجئين، والمعرضين لأن يقعوا ضحية الاتجار، وكبار السن

٣-٤ إجراء تقييم لكل مهاجر على حدة من أجل تحديد أوجه الضعف الخاصة به والأطر القانونية التي تؤمِّن تلبية احتياجات المهاجرين وحماية حقوقهم

٣-٥ عدم تجريم أفعال الدخول والإقامة غير الموثقة

٣-٦ استعراض سياسات الحدود، الوطنية والإقليمية، لضمان احترام حقوق الإنسان لجميع المهاجرين على الحدود الدولية

٣-٧ وضع وتنفيذ مبادئ توجيهية تراعي الاعتبارات الجنسانية والعمرية لحماية المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع غير مستقرة

٣-٨ اعتماد نُهج مخصصة للحد من المخاطر المحدقة بالمهاجرين، تشمل بشكل خاص تجنُّب إضفاء طابع أمني على سياسات الهجرة والاستعانة بآليات خارجية لمراقبة الحدود

٣-٩ امتثال عمليات العودة للقانون الدولي لحقوق الإنسان امتثالاً تامًّا، وضمان السلامة والكرامة والضمانات الإجرائية الواجبة

٣-١٠ اتخاذ إجراءات منهجية لرصد مدى احترام حقوق الإنسان في مرحلة ما بعد العودة وضمان إدراج عملية الرصد هذه ضمن كل اتفاق بشأن معاودة الدخول

المؤشرات

(أ) ازدياد عدد ونسبة المهاجرين المحميين نتيجة عمليات البحث والإنقاذ

(ب) تسجيل انخفاض كبير في عدد المهاجرين غير القانونيين الذين يقتلون أو يصابون أو يصبحون ضحايا الجرائم أو العنف في مسعاهم لعبور الحدود البحرية والبرية والجوية

(ج) وقف عمليات الردع والطرد الجماعي

(د) إجراء مراجعات دورية للاتفاقات الثنائية والإقليمية حول معاودة الدخول بهدف ضمان امتثالها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وحماية حقوق المهاجرين وتأمين احتياجاتهم

(هـ) تنفيذ ومتابعة السياسات والممارسات الرامية إلى كشف أوجه الضعف وتقييم حاجات المهاجرين الوافدين إلى الحماية على الحدود الدولية، بالاستناد إلى تدابير الحماية المناسبة

(و) إلغاء القوانين والسياسات والممارسات التي تجرم الهجرة غير الموثقة، واستبدالها بتشريعات ونُظم تصنِّف الدخول غير الموثق ضمن المخالفات الإدارية بدلاً من الجرائم الجنائية

(ز) وضع حد لسياسات الاستعانة بالجهات الخارجية التي بموجبها كان المهاجرون يُجبَرون على البقاء في بلدان العبور ويتعرضون لانتهاك حقوقهم. وتحويل مسار التعاون الدولي بشأن سياسات الهجرة نحو تعزيز النُّظم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في بلدان المنشأ والعبور

(ح) اتخاذ إجراءات العودة بعد اتباع تدابير صارمة لتمثيل المهاجرين على النحو الواجب، وتوفير المساعدة القانونية وخدمات الترجمة الشفوية المناسبة لهم، وإتاحة الفرصة لهم لشرح تداعيات العودة على حقوقهم

(ط) تقديم برامج تهدف إلى إعادة إدماج المهاجرين عند عودتهم إلى بلدانهم

(ي) جمع البيانات المتعلقة بكافة جوانب إدارة الحدود، بما في ذلك تدابير عودة المهاجرين، وتدقيقها

الهدف ٤- وضع حد للاحتجاز كأداة لإدارة الحدود وردع المهاجرين

الأسباب

٥٧- من المثير للقلق أن يُستخدم احتجاز المهاجرين على نطاق واسع باعتباره أداة لإدارة الحدود وردع المهاجرين، وغالباً كوسيلة لمنع وصولهم إلى العدالة. فبحسب القانون الدولي لحقوق الإنسان ينبغي أن تكون الحرية هي القاعدة والاحتجاز استثناءً يتم اللجوء إليه كملاذٍ أخير. ويجب أن يكون الاحتجاز معقولاً وللضرورة فقط ومتناسباً ولأقصر مدة ممكنة، ومنفَذاً على أساس كل حالة على حدة. ولا تبرير للاحتجاز الإداري إلاَّ إذا كان المحتَجز يشكل خطراً على العامة أو معرضاً للفرار عندما يكون حضوره ضروريًّا للقيام بمزيد من الإجراءات، على أن يرتكز قرار الاحتجاز على الأدلة وأن يقوم على دراسة كل حالة على حدة. فعندما يصبح الاحتجاز تدبيراً روتينيًّا، يصبح أيضاً تعسفيًّا باعتبار أنه لا يُتخذ استثنائيًّا كملاذٍ أخير ولا يرتكز على تقييمٍ جاد للمخاطر المرتبطة بكل حالة على حدة.

٥٨- ولا تترافق ممارسات احتجاز المهاجرين المتزايدة مع ضمانات قانونية تلقائية ولا مع حماية حقوق الإنسان الأساسية للمحتجزين. ووصول المهاجرين إلى العدالة يعوقه عدم توفير الضمانات القانونية في حالات احتجاز أفراد من الفئات الضعيفة، وعدم الحصول على التمثيل القانوني المناسب، أو على المساعدة القانونية والخدمات القنصلية، وخدمات الترجمة الشفوية والتحريرية، وسُبل الانتصاف الفعالة.

٥٩- وللاحتجاز المطوَّل تداعيات وخيمة تطال صحة المهاجرين النفسية والجسدية، خاصة إذا كان مقترناً بظروف اعتقال لاإنسانية (كالاكتظاظ، وغياب متطلبات النظافة الشخصية والصحية في المرافق والمطابخ، وتعذُّر الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية وإلى أفراد الأسرة أو المحامين أو منظمات المجتمع المدني أو منظمات دولية، أو أيّ أنشطة بدنية أو ترفيهية). ويمكن أن تشكل فترات الاحتجاز الطويلة رادعاً يحد من قدرة المهاجرين على المطالبة بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية حتى بعد إطلاق سراحهم.

٦٠- ولا يجوز احتجاز الأطفال المهاجرين غير المصحوبين بذويهم والأسر التي لديها أطفال لأسباب تتعلق بوضعهم الإداري كمهاجرين. فاحتجاز الأطفال، ولو لم تَطُل مدته، يمكن أن يترك آثاراً نفسية

تضرُّ بنموهم. وفي هذا السياق، شددت لجنة حقوق الطفل وغيرها من آليات حقوق الإنسان على أنَّ احتجاز الأطفال المهاجرين، سواء كانوا مصحوبين أم غير مصحوبين بذويهم، هو انتهاك لحقوقهم ولا يمكن أن يكون لمصلحتهم. فلا بد من توفير بدائل عن الاحتجاز للأطفال المهاجرين غير المصحوبين بذويهم أو الأسر التي لديها أطفال.

٦١- وتتوفر اليوم بدائل كثيرة للاحتجاز، ترتكز على حقوق الإنسان، منها وضع شروط للتسجيل، وإيداع الوثائق، ودفع سند أو كفالة أو توفير كفيل أو ضامن، وفرض شرط الحضور، وإدارة القضية أو الإفراج تحت الرقابة، وتحديد مكان الإقامة، والمراقبة الإلكترونية وحظر التجول، أو الإقامة الجبرية. وقد عمدت بلدان عدة إلى فتح مراكز الاستقبال، خاصة للفئات المعرضة للمخاطر من الأسر والمهاجرين القُصَّر غير المصحوبين بذويهم. ولكن الاحتجاز المطول وما يرتبط به من آثار سلبية على حقوق الإنسان لا يزال واقعاً في كثير من البلدان.

الغايات

٤-١ تحديد أسباب احتجاز المهاجرين الواردة في التشريعات بشكل واضح وشامل، وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان

٤-٢ عدم اللجوء إلى احتجاز المهاجرين إلاَّ كخيار أخير، عندما يكون الاحتجاز لدواعٍ ضرورية ومعقولة ومتناسبة، يُقرر في كل حالة على حدة، ولأقصر فترة ممكنة

٤-٣ الإسراع في إنهاء احتجاز الأطفال المهاجرين وأسرهم، وحماية حقوق الأطفال المهاجرين ورفاههم ومصالحهم في كل الحالات

٤-٤ ضمان الوصول إلى العدالة بشكل فعال وفي الوقت المناسب لجميع المهاجرين المحتجزين، بغض النظر عن أوضاعهم وظروفهم، بما في ذلك الوصول إلى المحامين والمترجمين الشفويين والتحريريين، وبرامج المعونة القانونية والمساعدة القضائية، والمنظمات غير الحكومية، والسلطات القنصلية، وإجراءات اللجوء، وإتاحة تطبيق إجراءات خارجية مستقلة وفعالة لرصد مراكز الاحتجاز

٤-٥ تعزيز وتطوير بدائل للاحتجاز تكون مجدية وقائمة على حقوق الإنسان

المؤشرات

(أ) تنفيذ الطعون القضائية لجميع أوامر الاحتجاز تلقائيًّا

(ب) إلغاء التوقيف الإلزامي للمهاجرين

(ج) انخفاض عدد المهاجرين المحتجزين في مراكز التوقيف إلى حدٍّ كبير

(د) وضع بدائل للتوقيف وتطبيقها على نطاق واسع

(هـ) زيادة ملحوظة في نسبة المهاجرين الذين طُبِّقَت عليهم بدائل للاحتجاز غير خاضعة للحراسة

(و) إلغاء جميع أشكال احتجاز الأطفال المهاجرين وأسرهم لدواعٍ تتعلق بوضعهم أو وضع ذويهم كمهاجرين

(ز) ازدياد عدد الدول المصدقة على البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب، والتي تعتمد آليات وطنية وقائية تحتم القيام بزيارات إلى جميع الأماكن التي تشهد حرماناً من الحرية داخل حدود نفوذها، بما في ذلك الأماكن التي يوضع فيها المهاجرون المحتجزون

الهدف ٥- توفير الوصول الفعال إلى العدالة لجميع المهاجرين

الأسباب

٦٢- يواجه المهاجرون أشكالاً شتى من التمييز والاستغلال في مكان العمل، كما يتعرضون أحياناً للعمل القسري. وهم غالباً ما يجدون أنفسهم في حال استرقاق بسبب الديون التي تتراكم عليهم من ارتفاع رسوم التشغيل. وفي معظم الأوقات، لا يسعى المهاجرون إلى التماس الانتصاف على ما يصيبهم من انتهاكات لحقوق الإنسان ومعايير العمل، وذلك لعدم معرفتهم بقوانين وأنظمة البلد المضيف، ولوجود الحواجز الثقافية، وعدم إلمامهم باللغة المحلية، والخوف من الملاحقة والاحتجاز والترحيل. وينطبق ذلك بشكل خاص على المهاجرين الذين يواجهون أوضاعاً غير مستقرة، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، والعمال المهاجرون المؤقتون في برامج الرعاية أو المقيمون، ومعظمهم من النساء.

٦٣- وكثيراً ما تُقيِّد التشريعات والنُّظم المتعلقة بالهجرة إمكانية حصول المهاجرين على سُبل الانتصاف والتعويض، مما يحد من إمكانية وصولهم إلى العدالة. وفي الواقع يحظى مرتكبو الإساءة والاستغلال وأعمال العنف وانتهاك الحقوق بنوع من الحصانة. ويمكن أن تكون نُظم العدالة الفعالة والمتيسرة للجميع أدوات للتغلب على الإقصاء والتمييز والتهميش من خلال الاعتماد على السوابق القضائية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وإنفاذ القوانين المعنية بحقوق الإنسان وحقوق العمل للمهاجرين والقوانين التي تحظُر استغلالهم على يد مرتكبين من المجالين العام والخاص.

٦٤- وتيسير سُبل الوصول إلى العدالة من شأنه أن يؤدي إلى إضفاء الشرعية على سياسات الهجرة الجديدة من خلال إظهار أنَّ تحقيق السيادة الإقليمية لا يتعارض مع احترام حقوق الإنسان. كما من شأنه أن يغيِّر التصورات المتعلقة بالهجرة من خلال مكافحة الصور النمطية. فعندما يلجأ المهاجرون إلى المحاكم وتعترف المحكمة بحقوقهم يُفتَرَض بالمواطنين والحكومات الالتزام بقرار المحكمة. ويجب على الدول أن تحرص باستمرار، من خلال عمليات التفتيش، على استهداف مرتكبي الاستغلال، بدلاً من العمال المهاجرين ضحايا الاستغلال. ولإبطال الحصانة التي يتمتع بها الذين يستغلون المهاجرين في أوضاع غير مستقرة، لا بدَّ من تمكين هؤلاء المهاجرين من اللجوء إلى القضاء. ولا بد من إتاحة أدوات للتغلب على العوائق النظامية لسُبل الانتصاف، مثل عوائق التنظيم النقابي، وعدم الإلمام باللغة المحلية، وقلة الوعي بالحقوق وسُبل التعويض، ونقص الموارد لخدمات المساعدة القانونية وخدمات الترجمة التحريرية والشفوية.

الغايات

٥-١ ضمان وتيسير سُبل الوصول المتساوية والفعالة لجميع العمال المهاجرين الذين تعرضوا لانتهاك حقوقهم الأساسية إلى مؤسسات قضائية وشبه قضائية تتسم بالاستقلالية والكفاءة والإنصاف والفعالية والمساءلة والاستجابة، وذلك بهدف حماية حقوقهم، وضبط سوء استعمال السلطة، وحل النزاعات. ومن هذه المؤسسات المحاكم الوطنية، والمحاكم الإدارية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأمناء المظالم، وجهات التحكيم، وغيرها من آليات تسوية المنازعات

٥-٢ تمكين المهاجرين من التماس الانتصاف من خلال النُّظم القضائية، وتمكينهم من التأثير على العمليات والمؤسسات المعنية بوضع القوانين وتنفيذها

٥-٣ القضاء على أشكال التمييز وعدم المساواة بحق المهاجرين من خلال التشريعات والسياسات والممارسات التي ترعى الوصول إلى العدالة

٥-٤ تعزيز قدرات المحاكم والهيئات القضائية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأُمناء المظالم، وغيرها من آليات تسوية المنازعات من أجل ضمان المساءلة عن انتهاكات حقوق المهاجرين

٥-٥ ضمان المساواة في حصول جميع المهاجرين على المعلومات القانونية الموثوق بها، والمساعدة القانونية الفعالة والميسورة التكلفة، والتمثيل القانوني المناسب، وخدمات الترجمة الشفوية والتحريرية

٥-٦ الحد من الجرائم والعنف ضد المهاجرين خلال فترات الهجرة واللجوء، وضمان الحماية الفعالة والمساعدة لضحايا الاستغلال وسوء المعاملة

المؤشرات

(أ) ازدياد عدد الشكاوى المقدمة من المهاجرين إلى المؤسسات القضائية أو شبه القضائية، بشأن انتهاك حقوق الإنسان والعمل والتعرض للتمييز وسوء المعاملة

(ب) ازدياد حالات تزويد المهاجرين بالتمثيل القانوني الفعال والمختص، والمساعدة القانونية الكافية والملائمة، وخدمات الترجمة التحريرية والشفوية

(ج) ازدياد حالات الإعفاء من رسوم المحكمة للأشخاص الذين لا يمكنهم تحمل تكاليفها، ومنهم المهاجرون

(د) ازدياد الإدانات المتعلقة بقضايا الاتجار بالبشر وعمل السخرة والاستغلال التي تستهدف المهاجرين

(هـ) ازدياد حالات منح المهاجرين تأشيرات خاصة أو اتخاذ تدابير لحماية ضحايا الاتجار بالبشر والعمل القسري

الهدف ٦- ضمان سهولة وصول جميع المهاجرين إلى الخدمات الأساسية، بما في ذلك خدمات التعليم والصحة

الأسباب

٦٥- يواجه المهاجرون الوافدون تحديات شتى تعوق وصولهم إلى الخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية والتعليم والإسكان، وذلك بسبب قلة إلمامهم باللغة المحلية، وعدم معرفتهم بقوانين وأنظمة البلد المضيف. والواقع أنَّ الوصول إلى هذا الحق دونه غياب أشكال الدعم، كالتدريب اللغوي، أو توفير المعلومات المجانية عن القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. ومن علامات الاستفهام المطروحة عدم توفر مؤشرات مفصلة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع المهاجرين، قد توجه وضع سياسات صائبة، كتلك المتعلقة بتعزيز إمكانية وصول المهاجرين إلى تلك الخدمات.

٦٦- وكثيراً ما يتعرض المهاجرون للمرض بسبب تدهور أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية، والمخاطر التي يواجهونها أثناء الهجرة، وفي وضعهم كغير مواطنين في البلد الجديد. وليست الصحة العقلية للمهاجرين في منأىً عن المخاطر، ولا سيما الناجمة منها عن انتهاكات حقوق الإنسان قبل الهجرة وأثناءها، والعزلة الاجتماعية الناتجة عن تشتت الأسرة وتفكُّك الشبكات الاجتماعية، وانعدام الأمن الوظيفي، وصعوبة ظروف العيش، والاحتجاز، والاستغلال في المعاملة. وغالباً ما تواجه النساء والفتيات المهاجرات صعوبات في فترات الحمل ومشاكل صحية نسائية قد لا يواجهها السكان الأصليون. ويتعرض العاملون المنزليون للاستغلال الجسدي والجنسي، والضغط النفسي، ويحتاجون إلى معالجة وحماية ورعاية صحية. غير أنَّ مستوى الرعاية الصحية التي يحصُل عليها المهاجرون يختلف باختلاف سياسات الدولة المضيفة ووضعهم كمهاجرين.

٦٧- وتيسير الخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية، والتعليم، والشرطة المحلية والخدمات الاجتماعية، والإسكان، والعمل، والصحة، والسلامة، أساسي لضمان أداء المهام المطلوبة من هذه الخدمات على نحو يستحق ثقة جميع المستفيدين منها، بمن فيهم المهاجرون، وعدم خوف المهاجرين من الملاحقة والاحتجاز والترحيل. وفي كثير من الأحيان، تستخدم أجهزة إنفاذ قوانين الهجرة الوافدة بعض الخدمات العامة كأداة لكشف المهاجرين غير النظاميين أو للوصول إلى البيانات الخاصة بهم. وما لم يُفصل بين إنفاذ قوانين الهجرة الوافدة والخدمات العامة، لن يتمكن المهاجرون من الفئات المعرضة للمخاطر من الإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان وسيستفيد مرتكبو الانتهاكات من الحصانة.

٦٨- وبما أنَّ المدن هي في الكثير من الأحيان وجهة الهجرة، فهي الأكثر قدرة على ضمان إدماج المهاجرين. وقد انتهجت السلطات البلدية، التي تعرف عن كثب احتياجات ومصالح المجتمع بأكمله، سياسات وممارسات ممتازة واضطلعت بدور القيادة في إدماج المهاجرين مع سائر السكان من خلال سياسات فعالة لا يشوبها أيُّ تمييز. وتتيح السلطات المحلية في أكثر من ٤٠ بلداً شكلاً من أشكال المشاركة الانتخابية المحلية للمهاجرين من أجل زيادة مساءلة الحكومة من قبل المهاجرين الذين لا يمكنهم التصويت، حتى وإن كانوا يعملون في البلد ويدفعون الضرائب ويضطلعون بكافة المسؤوليات المدنية الأخرى.[١٠] ومن شأن هذه المبادرات أن تساعد على إدماجهم في مجتمعاتهم الجديدة، وحصولهم على الخدمات الأساسية من البلديات من خلال المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم.

الغايات

٦-١ الفصل بين إنفاذ قوانين الهجرة والخدمات العامة، مما يتيح وصول جميع المهاجرين إلى العدالة، وخدمات الإسكان، والرعاية الصحية، والتعليم، والشرطة، والعمل والخدمات الاجتماعية، من دون التعرض للملاحقة أو الاحتجاز أو الترحيل

٦-٢ توفير فرص متساوية ومنصفة لحصول جميع المهاجرين وأفراد أسرهم على خدمات الرعاية الصحية بما فيها الرعاية النفسية والجنسية والإنجابية الملائمة، والمتاحة، بجودة عالية وأسعار معقولة، وعلى المعلومات والتعليم بما فيها نشر الوعي بشأن تنظيم الأسرة

(١٠) منظمة الهجرة الدولية، "The role of IOM: migrants and the equal participation in political and public affairs". وهو متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/EqualParticipation/contributions/IOM.pdf.

٦-٣ ضمان المساواة في حصول جميع المهاجرين على التعليم الجيد في جميع المراحل، وذلك في بلدان المقصد وبلدان العبور، والتسجيل في المؤسسات التعليمية بما في ذلك المدارس النظامية (في مراحل التعليم الابتدائي والثانوي والعالي)، وفرص التعليم للكبار، والتدريب أثناء العمل والتدريب المهني، والتدريب اللغوي، والتعلُّم مدى الحياة

٦-٤ ضمان حصول جميع المهاجرين على المساكن والخدمات الأساسية الأخرى، بصورة ملائمة وآمنة وبأسعار معقولة

٦-٥ منح المدن الصلاحيات والموارد اللازمة لإدماج المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم وظروفهم

المؤشرات

(أ) ازدياد عدد البلدان التي وضعت على الصعيدين الوطني والبلدي تشريعات وسياسات وخططاً وبرامج متعلقة بالمساواة في فرص وصول جميع المهاجرين إلى الخدمات، وخصصت الصلاحيات والموارد اللازمة لإدماج المهاجرين، وفصَلت بين إنفاذ قوانين الهجرة والخدمات العامة

(ب) ازدياد نسبة المهاجرين الذين يحصلون على فرص متساوية للوصول إلى خدمات الرعاية الصحية، والتعليم، والإسكان الملائمة، والمتاحة، بجودة عالية، وبأسعار معقولة

(ج) توفير فرص الحصول على التغطية الصحية الشاملة، والتعليم النظامي، والتدريب اللغوي، والتدريب المهني، والتعلُّم مدى الحياة، والاعتراف عبر الحدود بالمهارات والمؤهلات، مما ييسر الإدماج الاجتماعي والاقتصادي لجميع المهاجرين

الهدف ٧- حماية جميع المهاجرين من جميع أشكال التمييز والعنف، بما في ذلك العنصرية وكره الأجانب والعنف الجنسي والجنساني، وخطاب الكراهية

الأسباب

٦٩- وكان التنقُّل والتنوُّع دائماً وسيبقى سمة المجتمعات المعاصرة، ولا سيما في المناطق الحضرية الدينامية التي تستقبل معظم المهاجرين في العالم. ويلقى التنوُّع والتنقُّل إقراراً واسعاً قد يبدأ بمجتمع الأعمال ولا ينتهي بمجتمع الفنون، كرافد للابتكار، والإبداع، ونشر الأفكار، والدراية، وتكوين الثروات.

٧٠- وتصنيف المهاجرين على أنهم غير نظاميين لا يؤيده القانون الدولي، ويسفر عن نتائج عكسية. وإذا كان من الجائز اعتبار المهاجرين الذين يصلون إلى بلدان المقصد دون مستندات ووثائق ثبوتية في وضع غير نظامي، أو غير موثق أو غير مأذون به، لا يمكن معاملتهم معاملة مرتكبي الأفعال الجرمية. والواقع أنَّ الكائن البشري لا يمكن وصفه بغير نظامي. فهذه الصفة تحط من قدره كإنسان. وتصنيف المهاجرين على أنهم غير نظاميين يقوم بدون أيّ شك على سياسات مشرَّعة، تتعارض مع ضمانات حقوق الإنسان، كسياسات التجريم والاحتجاز المطوَّل. وهذا الوصف يؤثر في نظرة الناس إلى المهاجرين ويؤجج كره الأجانب والتمييز والعنف.

٧١- لذا، لا بد من تحول جذري في إطار الهجرة في الخطاب والفعل. ويجب في هذا السياق التصدي للتصورات السلبية المتداخلة عن المهاجرين والهجرة، الطاغية على المناقشات العامة والسياسات العامة والسياسة. ويسمح استخدام لغة لائقة وبيانات دقيقة وسياسات تعزز احترام وقبول التنوُّع الثقافي بإدماج المهاجرين وتعزيز مساهمتهم في التنمية.

٧٢- ويطرح التنقُّل والتنوع قضايا معقدة تتطلب وضع سياسات متطورة، ورؤية طويلة الأجل، واستثمارات هادفة، وخطابات لبقة. وفيما عدا استثناءات قليلة، لم تُستوفَ تلك المتطلبات بعد، على الرغم من الحاجة الماسة إلى سياسات التكامل الفعالة، وآليات مكافحة التمييز وتحقيق المساواة، وأنشطة نبذ خطاب الكراهية، ووصول الجميع إلى العدالة، وتعزيز التنوُّع، بحيث يصبح المهاجرون مواطنين فاعلين.

الغايات

٧-١ رصد أشكال عدم المساواة والتمييز ضد المهاجرين عبر وضع إطار زمني محدد للسياسات العامة للحد من هذه الأفعال في القوانين والسياسات والممارسات

٧-٢ حظر أعمال العنف والمظاهر والتعابير التي تنُم عن العنصرية والتعصب ضد المهاجرين والتمييز وكراهية الأجانب بموجب القانون، لكفالة حماية المهاجرين وضمان وصولهم إلى سُبل الانتصاف والتعويض

٧-٣ إنشاء مؤسسات ووضع سياسات وممارسات شاملة، على جميع المستويات الحكومية بما في ذلك السلطات البلدية، تعترف بقيمة التنوُّع

٧-٤ إدراج مبدأ التنوُّع في السياق الوطني للبلدان، سواء أكانت بلدان المنشأ أم العبور أم المقصد

٧-٥ تنظيم وتنفيذ حملات على الصعيدين الوطني والعالمي من أجل مكافحة كراهية الأجانب والتمييز والعنصرية والعنف ضد جميع المهاجرين

المؤشرات

(أ) انخفاض عدد ونسبة ضحايا الجرائم القائمة على كراهية الأجانب، بما في ذلك العنف القائم على التمييز

(ب) اكتساب المؤسسات والسياسات والممارسات طابعاً شاملاً على كافة المستويات الحكومية، بما في ذلك على مستوى البلديات، من أجل تعزيز التنوع والتعدُّد والتعدُّدية الثقافية باعتبارها صفات جوهرية للمجتمعات المعاصرة

(ج) ازدياد عدد المهاجرين الذين يستفيدون من أشكال الانتصاف تعويضاً عما يصيبهم من جراء التمييز وخطاب الكراهية والعنف

(د) زيادة الاستثمار الفعلي في آليات توفير المعلومات والتوعية بثقافة التنوُّع، مع التركيز على المساهمات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمهاجرين، ودعم عملية إعادة إدماج المهاجرين وعائلاتهم في بلدان المنشأ، وتمكين الفئات المهمشة، بمن فيهم المهاجرون، في المجالات الاجتماعية

والسياسية والاقتصادية، وتمكين المهاجرين من التصدي لجميع أشكال التمييز، والاستغلال في العمل، وسوء المعاملة، وكراهية الأجانب، والعنف، وما يتصل بذلك من ممارسات تنم عن تعصُّب

الهدف ٨- زيادة جمع وتحليل البيانات المفصلة عن الهجرة والتنقُّل

الأسباب

٧٣- لا بد للدول من زيادة المواءمة والتنسيق بين مصادر جمع البيانات المتعلقة بالهجرة وتحليلها بغية تكوين صورة وافية عن الهجرة، ومن توفير عمليات شاملة تكفل إجراء مناقشات عامة فعالة، عن طريق المشاورات الوطنية مثلاً، بما يضمن التوصل إلى فهم أفضل لاحتياجات المهاجرين إلى حماية حقوق الإنسان وحقوق العمال. وتتيح هذه المناقشات للدول أيضاً فرصة لوضع المزيد من البرامج الهادفة واتخاذ خيارات صائبة في مجال التنقُّل، وقياس التقدم المحرز في قضايا المهاجرين، لا سيما أولئك الذين يعانون من التهميش الاجتماعي والاستبعاد الاقتصادي والإقصاء السياسي. ومن المتوقع أن تشكل تلك العمليات والبيانات إسهاماً هامًّا في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٧٤- ولوضع الخطط الوطنية والسياسات والبرامج الهادفة، وتنفيذها، على الدول أن تركز على جمع البيانات عن حقوق الإنسان للمهاجرين وتقييمها، وذلك من مصادر من قبيل التعدادات؛ ومسوح السكان والقوى العاملة والأسر المعيشية؛ والسجلات الإدارية؛ والأجهزة العامة؛ ونُظم العدالة؛ والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ والنقابات العمالية؛ ومنظمات المجتمع المدني. ومشاركة السكان المهاجرين الذين يصعب تعدادهم في تصميم المسوح وغيرها من أدوات جمع البيانات وفي نشر البيانات وتحليلها، تساهم في تحسين نوعية هذه البيانات. ومن هؤلاء الوافدون لفترة قصيرة، والمهاجرون في حركة دائرية ومن غير أوراق ثبوتية، والمهاجرون من الأطفال، والأشخاص المتَّجر بهم.

٧٥- ويجب أن تركز عملية جمع البيانات على جوانب حقوق الإنسان في الهجرة، ويفضل أن تكون مفصلة بحيث تغطي أوجه التمييز المحظورة، ومنها الدخل، والمنطقة (حضرية أو ريفية)، والجنس، والسن، والإعاقة، والجنسية، وقطاع العمل، والوضع النظامي. غير أنَّ تفصيل البيانات في حد ذاته لا يؤدي تلقائيًّا إلى الحد من عدم المساواة. فالذي يؤدي إلى التغيير المطلوب هو التدابير التي يتخذها واضعو السياسات استناداً إلى هذه البيانات المفصلة، وهذا ما يجب أن يكون واضحاً عند تحديد الغايات والمؤشرات.

٧٦- وينبغي أن تكون المؤسسات المسؤولة عن إدارة الهجرة قادرة على ضمان حماية البيانات والحفاظ على سريتها بما في ذلك حماية هوية الأفراد المشاركين في جمعها. فحق المهاجرين في الخصوصية يستحق قدراً من الحماية كحق المواطنين.

الغايات

٨-١ جمع البيانات والمؤشرات المفصلة في جميع المجالات ذات الصلة بالهجرة، مع ضمان حماية هذه البيانات واحترام حق المهاجرين في الخصوصية، لا سيما من خلال إقامة حواجز وقائية من أجل تمكين المجتمعات من إجراء مناقشات أكثر استنارة وتمكين الدول من اتخاذ قرارات سياساتية قائمة على الأدلة

المؤشرات

(أ) بناء القدرات من أجل جمع البيانات المتعلقة بوضع المهاجرين ونشرها واستخدامها

(ب) تعزيز توفر البيانات المفصَّلة حسب نوع الجنس من أجل تحسين سياسات المساواة بين الجنسين، بما في ذلك وضع ميزانية مراعية للاعتبارات الجنسانية، لا سيما فيما يتعلق بالفئات المهمشة، بمن فيهم المهاجرون

هاء- تقييم التقدُّم المحرز والتمويل

٧٧- يتطلب تنفيذ خطة تيسير التنقُّل البشري لعام ٢٠٣٥ نهجاً حكوميًّا شاملاً في كل دولة، وتعاوناً فيما بين الحكومات على جميع المستويات، بما في ذلك السلطات البلدية، وبين الدول لتمكينها من الوفاء بواجباتها ومسؤولياتها، فضلاً عن الشراكات العالمية بين الدول وغيرها من الجهات المعنية الرئيسية مثل مجتمع الأعمال، والنقابات العمالية، والمجتمع المدني، والجمعيات المعنية بالمهاجرين. ويجب أن تحرص الدول على رصد التقدم المحرز والإبلاغ عنه بصفة دورية وعلى المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية.

٧٨- ومن الممكن إجراء عمليتي المتابعة والاستعراض على الصعيد العالمي خلال جلسات الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية لضمان سير تنفيذ الخطة على المسار الصحيح. وبما أنَّ الأهداف الإنمائية للألفية عقبتها أهداف التنمية المستدامة الأكثر طموحاً، يُتوقع أن تمهِّد خطة تيسير التنقُّل البشري لعام ٢٠٣٥ الطريق للتوصل إلى خطة أكثر طموحاً من أجل التأثير تدريجيًّا على حياة الأجيال المقبلة.

٧٩- ومن أجل تسهيل تنفيذ الخطة على الدول، يؤيد المقرِّر الخاص الاقتراح الوارد في تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة فيما يتعلق بالتمويل عن طريق صندوق جماعي (A/71/728). وكما ورد في الفقرة ٣٢ من هذا التقرير، تُطبق استراتيجيات مماثلة طويلة الأجل بشأن البيئة والتجارة والطاقة. وعلى النحو المبين في تقرير الممثل الخاص، يسمح إنشاء مرفق مخصص للتمويل بدعم تنمية القدرات من أجل تنفيذ الالتزامات الدولية المتعلقة بالهجرة. ويرحب المقرِّر الخاص بإنشاء مختبر تمويل أهداف التنمية المستدامة، الذي يهدف إلى تعبئة الموارد اللازمة لدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة الطويلة الأمد، بما في ذلك الأهداف المتعلقة بالهجرة.[١١]

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٨٠- أدت التحرُّكات الحاشدة غير المسبوقة وغير الموثقة عبر الحدود إلى زيادة حالات الوفاة والعنف والمعاناة على الحدود وفي كل مرحلة من مراحل عملية الهجرة خلال السنوات القليلة الماضية. وقد أظهرت هذه الأحداث بوضوح أنَّ النُّهُج الراهنة التي تتَّبعها الدول

(١١) انظر www.un.org/pga/71/2017/04/18/opening-of-sdg-financing-lab.

لمراقبة الحدود والهجرة غير مستدامة، ولا سيما إذا أرادت هذه الدول الحد من المعاناة وتخفيض الوفيات. وقد أبرزت هذه الأحداث أيضاً الأهمية المتزايدة للهجرة.

٨١- فالهجرة واقع لن ينتهي. وقد أثبت إدراج الهجرة في أهداف التنمية المستدامة أهمية الهجرة اليوم، وأكد التزام الدول بالتعامل معها بفعالية.

٨٢- وقد كرَّس الاجتماع العام الرفيع المستوى المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، ووثيقته الختامية، أي إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الهجرة ضمن أولويات منظومة الأمم المتحدة، وأكد ضرورة التزام الدول بحماية حقوق الإنسان للمهاجرين، وتحسين إدارة الهجرة على الصعيد العالمي.

٨٣- ويتيح الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية فرصة لتحسين إدارة الهجرة، لتمكين الدول من وضع سياسات واضحة وطويلة الأجل وقائمة على الأدلة، تضمن الحماية الكاملة لحقوق الإنسان لجميع المهاجرين.

٨٤- ويرى المقرِّر الخاص أنَّ الاتفاق العالمي من أجل الهجرة، المقرر عرضه لاعتماده في عام ٢٠١٨، هو بمثابة بداية لخطة طويلة الأجل تُنفَّذ على مدى ١٥ عاماً، وتكمل خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وتهدف الخطة في المقام الأول إلى تنفيذ الغايتين ١٠-٧ و٨-٨ من أهداف التنمية المستدامة. ويحدِّد الاتفاق للدول غايات وأهدافاً قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل لتيسير الهجرة والتنقُّل، وحماية حقوق الإنسان وحقوق العمل للمهاجرين، على النحو المطلوب في خطة عام ٢٠٣٠.

٨٥- ويمكن أن تبدأ الاستراتيجية الطويلة الأجل في عام ٢٠٢٠، الذي قد يُحدِّد سنة دولية للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية للجميع. ويمكن تسمية الاستراتيجية خطة "تيسير التنقُّل البشري لعام ٢٠٣٥". ويوصي المقرِّر الخاص باعتماد ثمانية أهداف عملية وقابلة للتنفيذ، وتحديد غايات ومؤشرات ملائمة، إسهاماً منه في خطة عام ٢٠٣٥. ويمكن صقل الأهداف والغايات وبلورتها حسب التحديات التي تواجهها الدول في جهودها إلى وضع إطار عالمي قائم على الحقوق لإدارة للهجرة.

٨٦- ويوصي المقرِّر الخاص أيضاً بإجراء عملية تشاورية تقودها الأمم المتحدة لمواصلة بلورة الأهداف والغايات. ويمكن أن يشارك في هذه العملية خبراء وممثلون عن مجتمع الأعمال ومنظمات المجتمع المدني والمهاجرين أنفسهم. ويمكن أن تستند إلى مبادئ تدعمها توجيهات عملية، يضعها الفريق العالمي المعني بالهجرة بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين المعرضين للمخاطر أثناء التحركات المختلطة و/أو الكبيرة. ويمكن أن تشكل هذه التوجيهات انطلاقة هامة لوضع الأهداف والغايات، لأنها مستمدة من الالتزامات القائمة بموجب القانون الدولي، وتهدف إلى مساعدة الدول والجهات المعنية الأخرى على صقل التدابير الرامية إلى حماية المهاجرين المعرضين للمخاطر وتعزيزها وتنفيذها ورصدها.

٨٧- ولا بد للدول من وضع عمليات شاملة للجميع تسمح بإطلاق مشاورات وطنية تعزز فهم كل هدف وغاية ومؤشر والتكيُّف معها، استناداً إلى السياقات الوطنية، مع التركيز على إيصال صوت المهاجرين.

٨٨- ويتطلب وضع استراتيجية طويلة الأجل استثماراً طويل الأجل لضمان الفعالية في تنفيذ الأهداف الثمانية ورصدها. ويتطلب تنفيذ هذه الخطة في إطار الأمم المتحدة تقوية آليات التعاون الثنائي والإقليمي والعالمي. ومن شأن ذلك أن يكفل المساءلة والرصد والمراقبة، وبناء علاقة واضحة مع آليات الرصد المعيارية النظامية القائمة في الأمم المتحدة.