E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعـــي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/80
9 March 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان

فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني
بحقوق الإنسان للمهاجرين
الدورة الثالثة، ٢٣-٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨
الدورة الرابعة، ٨-١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩
البند ١٤(أ) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من المجموعات والأفراد

العمال المهاجرين

تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، المقدم طبقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ١٦/١٩٩٨

الرئيس - المقرر: السيد خورخي أ. بوستامانتي (المكسيك)

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٢	٤
أولاً - تنظيم الدورة.....	٣ - ١٩	٤
ثانياً - القضايا الرئيسية التي بحثت في الدورة الثالثة.....	٢٠-٣٩	٧
ألف - الوثيقة E/CN.4/AC.46/1998/5	٢٠-٣٣	٧
باء - التعليقات العامة التي أدلي بها أثناء الجلسات العامة أو التي وردت في نهاية الدورة الثالثة	٣٤-٣٨	٩
جيم - النقاط البارزة في الجلسات غير العلنية	٣٩	١٠
ثالثاً - حماية الأمم المتحدة للمهاجرين بواسطة صكوكها العديدة الخاصة بحقوق الإنسان وآلية للجنة حقوق الإنسان	٤٠-٤٩	١١
ألف - لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	٤١-٤٢	١١
باء - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.....	٤٣	١٢
جيم - لجنة حقوق الطفل	٤٤	١٢
دال - لجنة القضاء على التمييز العنصري.....	٤٥	١٢
هاء - الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي	٤٦	١٣
واو - ردود الفعل على الحماية الحالية للمهاجرين على الصعيد الدولي.....	٤٧-٤٩	١٣
رابعاً - تنظيم الدورة الرابعة	٥٠-٦٥	١٤
خامساً- القضايا الرئيسية التي تم نقاشها خلال الدورة الرابعة.....	٦٦-٧٥	١٧
سادساً- استنتاجات الفريق العامل بشأن العوائق التي تواجهها الحماية الفعالة والكاملة لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين	٧٦-١٠١	١٩
ألف - العقبات المؤسسية.....	٧٩-٨٥	١٩
باء - العقبات الاجتماعية	٨٦-٨٩	٢١
جيم- العقبات الاقتصادية	٩٠-١٠١	٢٢

المحتويات (تابع)

	الفقـــرات	الصفحة
سابعاً - التوصيات	١٠٢-١٢٤	٢٥
ألف - التوصيات بشأن العقبات المؤسسية والقانونية	١٠٢-١٠٧	٢٥
باء - التوصيات بشأن العقبات الاجتماعية	١٠٨-١١٤	٢٧
جيم- التوصيات بشأن العقبات الاقتصادية	١١٥-١٢٢	٢٨
دال - التوصيات بشأن آلية للرصد على المستوى الدولي	١٢٣-١٢٤	٢٩
المرفق- ملاحظات أولية		٣١

مقدمة

١- قررت لجنة حقوق الإنسان، بموجب القرار ١٦/١٩٩٨ الذي اعتمدته في دورتها الرابعة والخمسين، الدعوة مجدداً إلى انعقاد فريق الخبراء الحكوميين الدوليين الخمسة المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، بناء على الأساس ذاته المحدد في الفقرة ٣ من قرار اللجنة ١٥/١٩٩٧، على أن يجتمع على فترتين من خمسة أيام عمل قبل انعقاد الدورة الخامسة والخمسين للجنة.

٢- وطلبت اللجنة إلى فريق الخبراء الحكوميين الدوليين العامل أن يقدم تقريراً إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الخامسة والخمسين. ويقدَّم هذا التقرير استجابة لذلك الطلب.

أولاً - تنظيم الدورة

افتتاح الدورة ومدتها

٣- عقدت الدورة الثالثة لفريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في قصر الأمم بجنيف في الفترة من ٢٣ إلى ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨. وافتتح الدورة رئيس فرع خدمات الدعم بمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان.

تكوين الفريق العامل

٤- كان الفريق العامل يتألف في دورته الثالثة من الخبراء الخمسة التالية أسماؤهم: السيد خورخي بوستامانتي (المكسيك)، والسيد غيوم بامبو تشيفوندا (غابون)، والسيد يواكيم لودوفينا دو روزاريو (البرتغال)، والسيد بيمال غوش (الهند)، والسيد أوليغ ف. شامشور (أوكرانيا). وقام رئيس الدورة الرابعة والخمسين للجنة حقوق الإنسان الذي انتهت مدة رئاسته بتعيين السيد بيمال غوش ليحل محل السيد م. ميجارول كيز، بناء على طلب المجموعة الآسيوية. وكان السيد أوليغ ف. شامشور غائباً طيلة فترة انعقاد الدورة الثالثة.

انتخاب أعضاء المكتب

٥- قام الفريق العامل، في الجلسة الأولى لدورته الثالثة، المعقودة في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨، بانتخاب السيد خورخي أ. بوستامانتي (المكسيك) رئيساً - مقرراً لدورتيه الثالثة والرابعة.

إقرار جدول الأعمال

٦- أقر الفريق العامل في جلسته الأولى أيضاً جدول أعمال دورته الثالثة استناداً إلى جدول الأعمال المؤقت (E/CN.4/AC.46/1998/6)، على النحو التالي:

١- انتخاب أعضاء المكتب

٢- إقرار جدول الأعمال

٣- تنفيذ قرار لجنة حقوق الإنسان ١٦/١٩٩٨ المعنون "العمال المهاجرون وحقوق الإنسان".

المراقبون

٧- حضر الدورة الثالثة ممثلو الدول التالية الأعضاء في لجنة حقوق الإنسان بصفة مراقب: الاتحاد الروسي، إكوادور، إندونيسيا، أوروغواي، أوكرانيا، إيطاليا، باكستان، البرازيل، بنغلاديش، بولندا، بيرو، الجمهورية التشيكية، السلفادور، شيلي، الصين، غواتيمالا، فرنسا، الفلبين، فنزويلا، كوبا، ماليزيا، المغرب، المكسيك، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، الهند، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

٨- وحضر الدورة أيضاً ممثلو الدول الأخرى التالية الأعضاء في الأمم المتحدة بصفة مراقب: إثيوبيا، إسبانيا، إستونيا، إيران (جمهورية - الإسلامية)، باراغواي، البحرين، البرتغال، تايلند، تركيا، الجمهورية العربية السورية، جمهورية قيرغيزستان، سنغافورة، كرواتيا، كولومبيا، لاتفيا، مصر.

٩- وكانت الدولة التالية غير العضو في الأمم المتحدة ممثلة أيضاً بصفة مراقب: الكرسي الرسولي.

١٠- وحضر الدورة ممثلو المنظمة الحكومية الدولية التالية بصفة مراقبين: المنظمة الدولية للهجرة.

١١- وكانت لجنة الصليب الأحمر الدولية ممثلة أيضاً بصفة مراقب.

١٢- وحضر الدورة ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة بصفة مراقب: مجلس الكنائس الكندي، مؤسسة كاريتاس الدولية، مؤتمر الكنائس الأوروبية، الاتحاد الدولي لرابطات حقوق الإنسان، الحركة الدولية لمناهضة جميع أشكال التمييز والعنصرية، الخدمة الدولية لحقوق الإنسان، الرابطة النسائية الدولية للسلم والحرية، مجلس الكنائس العالمي، جمعية الشابات المسيحية العالمية.

١٣- وحضر الدورة أيضاً ممثلو المنظمة غير الحكومية التالية غير ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بصفة مراقب: الجمعية المستقلة الرومانية لحقوق الإنسان.

الوثائق

١٤- عُرضت على الفريق العامل في دورته الثالثة الوثائق الصادرة من أجل دورتيه الأولى والثانية، فضلاً عن ورقة عمل (E/CN.4/AC.46/1998/5) أعدها السيد خورخي بوستامانتي.

١٥- ووضعت أيضاً تحت تصرف الفريق تقارير ومنشورات ومقالات مختلفة وغيرها من الورقات المتصلة بولايته والتي جمعتها الأمانة أو وردت من مصادر مختلفة.

تنظيم أساليب العمل

١٦- قرر الفريق العامل، فيما يتعلق بأساليب عمله، أن يجمع بين الجلسات العلنية والمغلقة. وعقد الفريق ست جلسات علنية وأربع جلسات مغلقة.

١٧- وأعد الرئيس - المقرر، في الجلسة العامة الأولى، مشروع جدول زمني لتنظيم أعمال الدورة الثالثة، تم اعتماده. وكان الجدول الزمني يستند إلى برنامج العمل الذي اعتمده الفريق العامل في نهاية دورته الثانية (E/CN.4/1998/76، المرفق الثاني).

١٨- وأجرى الفريق العامل خلال الجلسات العلنية تبادلاً للآراء في سياق الولاية المسندة إليه وتلقى مساهمات من الحكومات وأجهزة الأمم المتحدة ومن المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

١٩- وقرر الفريق العامل أن يحيل إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الخامسة والخمسين تقريراً موحداً يشمل أعمال دورتيه الثالثة والرابعة.

ثانياً - القضايا الرئيسية التي بُحثت في الدورة الثالثة

ألف - الوثيقة E/CN.4/AC.46/1998/5

١- عرض شفوي

٢٠- قام السيد خورخي بوستامانتي، متحدثاً في الجلسة العامة الأولى بصفته خبيراً من أعضاء الفريق العامل، بعرض ورقة العمل التي أعدها، الواردة في الوثيقة E/CN.4/AC.46/1998/5، فشرح أن ورقة العمل هي تحليل للردود التي وردت إلى الفريق العامل من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية على الاستبيان (E/CN.4/1998/76، المرفق الأول) الذي وضعه الفريق العامل في ختام دورته الأولى المعقودة عام ١٩٩٧. وبيَّن أن ورقة العمل مقسمة إلى جزءين، الأول عنوانه "إطار مرجعي مفاهيمي عن تعرض المهاجرين للمخاطر بوصفهم أفراداً خاضعين لحقوق الإنسان"، والجزء الثاني عنوانه "مسألة العقبات".

٢١- وذكر أن الحجة الرئيسية لورقة العمل هي أن حقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين تنتهك بسبب ضعفهم الهيكلي. فهم من الفئات الضعيفة والمعرضة بالتالي للمخاطر، شأنهم في ذلك شأن السكان الأصليين والأقليات، وتعوزهم الحماية. إذن فالمسألة هي كيف يمكن أن يُكفل لهم التمتع بحقوق الإنسان. وقال السيد بوستامانتي إنه قد استلهم من عبارات المفوضة السامية لحقوق الإنسان في الخطاب الذي ألقته في جامعة أوكسفورد عام ١٩٩٧، حيث قالت: "ثمة درس معين يلزمنا تعلمه وتجسيده في نهجنا، وهو أن جوهر الحقوق هو أنها تتيح لنا إمكانيات". والمهمة المحددة للفريق العامل هي استكشاف السبل التي يمكن بها إتاحة إمكانيات للمهاجرين بما يكفل احترام حقوق الإنسان لهم على صعيد الممارسة العملية.

٢٢- وأكد أنه قد بات من الواضح من الردود الواردة أن ثمة إدراكاً لدى الدول والمنظمات غير الحكومية لتزايد مدى انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين وتزايد شدة هذه الانتهاكات. إن أهوال الاتجار، وإساءة استخدام العاملين الزراعيين وعزل العاملين في المنازل هي أمور تحدث يومياً. وعلى الرغم من هذا المستوى من الوعي والقلق، فلم يصدِّق على اتفاقية عام ١٩٩٠ الخاصة بالمهاجرين سوى عدد قليل جداً من الدول.

٢- ردود الفعل على الوثيقة E/CN.4/AC.46/1998/5

٢٣- هنأ السيد غوش السيد بوستامانتي على ورقة العمل التي أعدها وقال إنه متفق معه على أن الإخلال بحقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين مرتبط ارتباطاً وثيقاً بكونهم فئة ضعيفة وشديدة التعرض للمخاطر، نتيجة لعجزهم النسبي في بلد أجنبي. وحيثما يكون ثمة غياب لمشاطرة السلطة، يكمن الخطر في أن الطرف المهيمن يستغل الطرف الضعيف. غير أنه حذَّر من أية محاولات لمعالجة مسألة تفاوت السلطات ضمن الإطار الجامد للحد الفاصل بين الشمال والجنوب، حيث إنه يمر عبر تجمعات البلدان استناداً إلى مراحل النمو. فثمة عدد متزايد من البلدان، في

الشمال كما في الجنوب، مستقبِلة للمهاجرين وموفدة لهم على السواء بصورة متزايدة، وقد يكون رعاياها إما مهيمنين أو خاضعين للهيمنة.

٢٤- وبيَّن أن من الأبعاد الأخرى لهذه المشكلة الفجوة بين قدرة دولة ما على احترام حقوق الإنسان ورغبتها في ذلك. فبعض الدول قادرة على احترام معايير حقوق الإنسان وراغبة في ذلك، بينما تفتقر دول أخرى إلى القدرة على ذلك أو الرغبة في ذلك أو كليهما معاً. ولا يكفي أن يقوم بلد ما بمجرد التصديق على صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة. فعليه أن يكفل أيضاً تطبيقها تطبيقاً فعالاً. فحتى عندما تصدق دولة ما على اتفاقية من اتفاقيات حقوق الإنسان، قد تتخلف عن تنفيذها تنفيذاً كاملاً، إما لافتقارها للإرادة السياسية أو لافتقارها إلى القدرة اللازمة لذلك. وهذا ما يجعل رصد الحالة من الخارج، بما في ذلك التشخيص المنهجي لأسباب عدم تنفيذ المعايير، أمراً حاسم الأهمية.

٢٥- ووجه نظر الفريق العامل إلى الارتفاع المفزع لما يسمى "الاقتصاد الأسود" في البلدان المتقدمة. فلم يستأثر القطاع غير الرسمي في السبعينات، في المتوسط، سوى بحوالي ٥ في المائة من الناتج الوطني الإجمالي لأوروبا الغربية، بينما ارتفع في عام ١٩٩٨ إلى ١٧ في المائة. وحذر من أن هذا القطاع ما برح يجتذب بشكل متزايد عمالاً مهاجرين، هم، في الغالب، غير نظاميين وسلسو القيادة، وبالتالي، شديدو الضعف والتعرض للمخاطر، وأن هذا القطاع ما زال في الوقت ذاته خارج سيطرة الدولة إلى حد كبير فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان الأساسية وحقوق العمال.

٢٦- وقال إنه متفق مع الاقتراح بأن المنظمات غير الحكومية، لا سيما رابطات المهاجرين، في البلدان الوافدة لهم والبلدان المستقبلة لهم على السواء، بوسعها أن تنهض بدور هام في حماية حقوق فئات المهاجرين. وطرح في هذا الصدد مسألة وجوب اعتراف الدول المعنية بهذه الرابطات، استناداً إلى مجموعة متفق عليها من القواعد تستهدف، في جملة ما تستهدفه، ضمان عملهم بشكل ديمقراطي وشفافيتهم، ومن ثم، مصداقيتهم وشرعيتهم إجمالاً.

٢٧- كما تحدث السيد بامبو مهنئاً السيد بوستامانتي. وأشار إلى أن ورقة العمل قد ركزت بصفة رئيسية على التعرض للمخاطر على نقيض التركيز على العقبات وسبل المعالجة، إلا أنه أعرب عن تقديره للإطار المفاهيمي.

٢٨- وأشاد بالمفوضة السامية على ما قالته في أكسفورد. وقال إنه يرى أن مقولة "إن جوهر الحقوق هو ما تتيحه هذه الحقوق من إمكانيات" ينبغي أن ترد في جميع الصكوك الدولية. غير أن الحقيقة هي أقرب إلى حقيقة أن من لديهم السلطة قد يستخدمونها وقد يسيئون استخدامها. وقد تكون الحال كذلك لدى دول أو مجموعات من الأفراد.

٢٩- وساق مثالاً على ذلك حالة في منطقته هو، يعتقد أنه لا يمكن تجاهلها. فأغنى مناطق زائير سابقاً، التي أصبحت الآن جمهورية الكونغو الديمقراطية، قد شهدت تدفقاً كبيراً جداً إليها لأشخاص من بلدان مجاورة، يطالبون الآن باستقلال تلك المنطقة. هذا تطور يدعو إلى القلق.

٣٠- وتساءل عما إذا كانت الصكوك الدولية الحالية تتضمن أحكاماً كافية لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين وسبل الانتصاف لهم عندما تنتهك هذه الحقوق.

٣١- وانضم السيد دو روزاريو إلى الأعضاء الآخرين في الإعراب عن تقديره للسيد بوستامانتي على ورقة العمل التي أعدها. وقال إنه متفق على أن التعرض للمخاطر هو المسألة الصميمية وهو الوضع الذي يتصف به المهاجرون.

٣٢- وقال إن العلاقة بين عدم الاندماج والتعرض للمخاطر هي علاقة حاسمة. فمن البديهي أن من يعانون مشاكل اندماج هم أشد الناس ضعفاً وتعرضاً للمخاطر. وعليه فمن المسائل الأساسية التي ينبغي للفريق العامل أن ينظر فيها مسألة الاندماج والدور الذي يمكن للدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ورابطات المهاجرين أن تنهض به في البلدان المستقبِلة للمهاجرين والبلدان الموفدة لهم.

٣٣- وفي الجلسات العامة الأولى والثانية والثالثة والخامسة، قام المراقبون عن المكسيك والجمهورية التشيكية وبنغلاديش وتركيا والسلفادور وفرنسا والكرسي الرسولي وبيرو وإسبانيا وإكوادور ومصر وكولومبيا، وكذلك المراقبان عن المنظمة الدولية للهجرة ومجلس الكنائس العالمي، بالإشادة بالسيد بوستامانتي على ورقة العمل التي أعدها.

باء - التعليقات العامة التي أدلي بها أثناء الجلسات العامة أو التي وردت في نهاية الدورة الثالثة

٣٤- أشار عدة مراقبين إلى ما استجد من تطورات في بلدانهم منذ انعقاد الدورة السابقة للفريق العامل. وقدم المراقب عن فرنسا أرقاماً دقيقة، حسب بلد المنشأ، عن غير الرعايا المقيمين حالياً في فرنسا، وذكر أنه قد بذلت جهود في سبيل إضفاء طابع نظامي على حالة المهاجرين غير النظاميين (الذين يتجاوز عددهم ٠٠٠ ٧٠ فرد منذ عام ١٩٩٧). وأشار المراقب عن تركيا إلى ما حدث من تغيرات تشريعية فيما يتعلق بطول الفترة الزمنية التي تصدر بشأنها تصريحات إقامة، وأعلن أن تركيا ستصبح قريباً طرفاً في اتفاقية عام ١٩٩٠ الخاصة بالمهاجرين.

٣٥- وارتأت بعض الوفود وجوب التمييز الواضح بين المهاجرين النظاميين والمهاجرين غير النظاميين أو غير الحائزين المستندات اللازمة. ورأى أحد الوفود أنه، نظراً لأن الظروف المحددة لدخول المهاجرين بشكل غير شرعي إلى البلد المضيف أو بقائهم فيه بشكل غير شرعي قد يسفر عن فرض قيود قانونية تحد من حقوق معينة للمهاجرين غير الشرعيين، فمن الضروري دراسة مسألة المهاجرين غير الشرعيين ومعالجتها بشكل مستقل. كما أنه يتعين التمييز بين الفئتين فيما يتعلق بسبل الانتصاف الممكنة على انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين. فعلى سبيل المثال، قد تكون إعادتهم بكرامة وإنسانية إلى البلد الوافد لهم حلاً مناسباً في حالة معظم المهاجرين غير الشرعيين، بينما ينبغي النظر إلى إعادة المهاجرين، ولا سيما المهاجرين لأجل طويل، بمنظار مختلف. ورأت وفود أخرى أن ما هو

مهم هو التركيز على حقوق الإنسان للمهاجرين بمجملهم، سواء أكانوا نظاميين أم غير نظاميين. وأياً كان الموقف المتخذ في هذا الشأن، فقد اتفق الجميع على عدم التشكيك في المبدأ الأساسي، وهو مبدأ سيادة الدول.

٣٦- وكان ثمة موضوع آخر طرح على بساط البحث، هو مسؤولية الدول وما إذا كان ينبغي أن تقتصر مناقشة الفريق العامل على مسؤولية الدول المستقبِلة للمهاجرين أم أن تشمل مسؤولية البلدان الموفدة لهم، ولا سيما النساء والأطفال منهم. وذُكر أن العقبات والحلول في البلد المضيف لا يمكن فصلها دوماً عن العقبات والحلول في أماكن أخرى. وارتأى أحد الوفود أن إبقاء مهام الفريق العامل مقتصرة على معالجة مسألة حقوق الإنسان للمهاجرين في البلدان المستقبِلة لهم ليس أمراً مستصوباً. فينبغي اعتبار الهجرة عملية تشترك فيها البلدان الموفدة للمهاجرين والبلدان المستقبِلة لهم. ومن الطبيعي أنه لا يسع الفريق العامل أن يدرس مسألة الهجرة بكامل نطاقها. غير أنه ينبغي له أن يحاول تعيين انتهاكات نموذجية ومتواترة وجسيمة لحقوق الإنسان للمهاجرين، بصرف النظر عن مرحلة عملية الهجرة التي حدثت فيها. وأكد الوفد أنه لا تقع على البلد المضيف وحده، بل على حكومات البلدان الموفدة أيضاً، مسؤوليات تجاه المهاجرين، من قبيل واجبها السماح بدخول رعاياها إليها مجدداً.

٣٧- وأورد عدة مراقبين ما يعتبرونه العقبات الرئيسية التي تعترض سبيل الحماية الفعالة والتامة لحقوق الإنسان للمهاجرين. وترد هذه العقبات مدرجة في مشروع جدول (انظر المرفق) أعده الفريق العامل وأصبح موضع مناقشة عامة جرت أثناء الدورة الثالثة. وقرر الفريق العامل إدراج إطار حقوق الإنسان في الجدول مستخدماً في ذلك بصورة أساسية الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لما يتصف به من اعتبار عالمي وبسبب عدم وجود أي تحليل متعمق حالياً لنطاق الأحكام الواردة في الصكوك الدولية الممكن تطبيقها على المهاجرين.

٣٨- وتم التشديد على أهمية إعلام الجمهور على النحو المناسب للحيلولة دون ظهور سلوك عنصري، ووصم المهاجرين بأنهم "منحرفون"، واستخدامهم أكباش فداء، وأيضاً كوسيلة لتيسير اندماج المهاجرين في البلدان المستقبِلة لهم.

جيم - النقاط البارزة في الجلسات غير العلنية

٣٩- قرر أعضاء الفريق العامل مشاطرة جميع المشتركين النقاط البارزة التالية من مداولاتهم في الجلسات المغلقة:

(أ) يرى الفريق العامل أن الولاية المسندة إليه لا تتناول معالجة جميع جوانب الهجرة الدولية وحقوق الإنسان، ويرى من المستصوب أن تقتصر مهامه على مسألة حقوق الإنسان للمهاجرين في البلدان المستقبِلة، مع مراعاة حكم الفقرة الخامسة من ديباجة قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٨/١٦، التي تنص على ما يلي: "وإذ تأخذ في الاعتبار حالة الضعف التي كثيراً ما يجد المهاجرون أنفسهم فيها لأسباب عديدة، من بينها غيابهم عن دولهم الأصلية، والصعوبات التي يواجهونها بسبب الاختلافات في اللغة والعادات والثقافة"؛

(ب) يُعتبر الاندماج في بعض البلدان إحدى الطرق الرئيسية لحل مشاكل انتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين. ويرى الفريق أن الاندماج، لئن كان وسيلة محتملة قيمة لزيادة إتاحة الإمكانيات للمهاجرين، لا يمكن تطبيقه على حالات من قبيل هجرة اليد العاملة "الدائرية أو الموسمية"، ولا يمكن أن يكون، بالتالي، الوسيلة الوحيدة لإتاحة الإمكانيات. وعلاوة على ذلك، فإن قضيتي الاندماج وحماية الحقوق الأساسية ليستا متماثلتين تماماً. فمثلاً، بينما القضية الأولى لا تزال بصفة رئيسية مسألة سياسة محلية، فإن القضية الثانية تتعدى الحدود الوطنية وباتت هاجساً عالمياً؛

(ج) يحترم الفريق العامل احتراماً تاماً حق الدول في السيادة، وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، لا سيما حقها السيادي في تقرير من يسمح له أو لا يسمح له دخول أراضيها؛

(د) يجب احترام حقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين، حتى وإن كانوا مهاجرين غير نظاميين.

ثالثاً - حماية الأمم المتحدة للمهاجرين بواسطة صكوكها العديدة الخاصة بحقوق الإنسان وآلية للجنة حقوق الإنسان

٤٠- قدم أعضاء الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات وأعضاء الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي وأعضاء الأمانة، بناء على دعوة الفريق العامل، بيانات موجزة عن أعمال الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات فيما يتعلق بقضايا المهاجرين، وأجابوا على أسئلة وجهت إليهم من خبراء حكوميين دوليين تابعين للفريق العامل ومن مراقبين.

ألف - لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٤١- قال السيد فيليب أولستون، رئيس لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يقتصر تطبيقه على رعايا الدولة المصدِّقة عليه. وليس ثمة سبب لاستثناء المهاجرين، سواء كان وضعهم نظامي أم غير نظامي. وبيَّن أن اللجنة، لدى تحليلها تقارير الدول، قد ألحت على طرح أسئلة بشأن معاملة المهاجرين وحالتهم من حيث حقوق الإنسان. غير أنه أشار إلى أن اللجنة تركز على مجموعة واسعة من الحقوق فيما يتعلق بعدد واسع من الفئات الضعيفة ولا يسعها تكريس قدر مماثل من الوقت الذي تكرسه لجنة متخصصة للمشاكل التي يواجهها المهاجرون.

٤٢- وأكد السيد خافيير ويمر، عضو اللجنة، أن المهاجرين مستهدفون ظلماً على أنهم من المجرمين. ورحب بوجود الفريق العامل، اقتناعاً منه بأن تدفق المهاجرين بشكل متزايد يتطلب اهتماماً عاجلاً على الصعيد الدولي.

باء - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

٤٣- تحدث السيد فرانسيسكو خوسيه أغيلار - أوربينا، رئيس فرع خدمات الدعم بمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان والرئيس السابق للجنة المعنية بحقوق الإنسان، عن الفروق في الوظيفة بين ذلك الجهاز ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، سيما أن بإمكان اللجنة المعنية بحقوق الإنسان معالجة البلاغات الفردية، وفقاً لأحكام البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقال إن أحكام هذا العهد تسري على جميع الأشخاص الخاضعين لولاية الدولة المصدقة عليه، سواء كانوا أم لم يكونوا من رعاياها. وعلاوة على ذلك، فالمادة ٢ من العهد تُلزم الدول باتخاذ إجراءات، تشريعية كانت أم إدارية أم غير ذلك، لإنفاذ الحقوق المحددة في العهد حالما تصبح أطرافاً فيه. وقال إن المادة ٢٦ المتعلقة بعدم التمييز لا تفرق بين الرعايا والأجانب. ومع ذلك، فلا يُعترف عادة بالحقوق السياسية للأجانب. والمادة الوحيدة التي تقر بوجود فرق بين المهاجرين النظاميين والمهاجرين غير النظاميين هي المادة ١٣، التي تتناول مسألة الإبعاد. وبيَّن أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد بحثت مسائل الهجرة عموماً لدى معالجتها تقارير الدول.

جيم - لجنة حقوق الطفل

٤٤- أشارت السيدة سوسن رعدي - أزاراختشي، الموظفة في مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، إلى أن ١٩١ دولة قد صدقت على اتفاقية حقوق الطفل (لا يوجد في العالم سوى دولتين لم تصدقا عليها). وتضم الاتفاقية عدداً كبيراً جداً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية. وثمة أربعة مبادئ رئيسية توجه أعمال اللجنة، هي: '١' مبدأ عدم التمييز؛ '٢'ومبدأ مصالح الطفل الفضلى؛ '٣' والحق في الحياة والنمو والبقاء؛ '٤' واحترام آراء الطفل. وفي هذا السياق، تركز اللجنة، لدى نظرها في تقرير دولة ما، على الأطفال الذين يواجهون حالات صعبة، بمن فيهم أطفال المهاجرين. فمن حق هؤلاء الأطفال، شأنهم في ذلك شأن الأطفال كافة، التمتع بالحماية من الإساءة. وقد اعتمدت اللجنة، نتيجة للحوار الذي أقامته مع الدول، ملاحظات ختامية دعت فيها عموماً إلى اتخاذ تدابير لتحسين حماية حقوق الأطفال وزيادة تعزيزها، بمن فيهم أطفال المهاجرين. ومن بين التوصيات ذات الصلة المحددة بهؤلاء الأطفال، فإن اللجنة قد: '١' شددت على أن من حق الأطفال أن تتاح لهم فرص الاستفادة من الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية؛ '٢' وناشدت الدول أن تغير تشريعاتها وتنضم إلى اتفاقية عام ١٩٩٠ الخاصة بالمهاجرين؛ '٣' وأولت مبدأ جمع شمل الأسر اهتماماً خاصاً؛ '٤' واقترحت اتخاذ تدابير تعليمية خاصة لتدريب من سيصبحون مستقبلاً موظفين مهنيين وإعدادهم إعداداً جيداً لتربية أطفال المهاجرين.

دال - لجنة القضاء على التمييز العنصري

٤٥- تحدث السيد روبرت هازبندز، الموظف في مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، فقال إن الفقرة ٢ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تقبل بأن الدول تفرق بين الرعايا وغير الرعايا. غير أن اللجنة قد اعتمدت توصية عامة في عام ١٩٩٣ تبيِّن بوضوح أن الدول ملزمة بالإبلاغ عن حالة

الأجانب الخاضعين لولايتها؛ واعتمدت توصية أخرى عام ١٩٩٦ بشأن حقوق اللاجئين والمهجرين بمقتضى أحكام الاتفاقية. وذكر أن اللجنة قد اعتمدت تفسيراً عريضاً لعبارة "التمييز العنصري" بحيث تصبح كثير من الفئات الضعيفة مشمولة بالولاية المسندة إليها.

هاء - الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي

٤٦- أشار السيد بيتر أول، عضو الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، أن لجنة حقوق الإنسان، بقرارها ١٩٩٧/٥٠، قد رجت من الفريق العامل أن يجمع معلومات متعلقة بحالة المهاجرين وطالبي اللجوء الذين قد يتعرضون لاحتجاز إداري مطول دون إمكانية الطعن الإداري أو القضائي. وقام الفريق العامل، وفقاً للولاية المسندة إليه من قبل اللجنة، بإيفاد بعثات إلى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية وإلى رومانيا. وسيعرض التقريران اللذان أعدا عن هاتين البعثتين على لجنة حقوق الإنسان في دورتها الخامسة والخمسين. وأكد السيد أول أهمية وضرورة المبادرة إلى بحث المسائل المتصلة بطالبي اللجوء.

واو - ردود الفعل على الحماية الحالية للمهاجرين على الصعيد الدولي

٤٧- في الجلسة العامة الخامسة، أعرب المراقبون عن المكسيك وكولومبيا ومصر وكوبا وبيرو والجمهورية التشيكية وباراغواي وفرنسا والهند وغواتيمالا وتركيا، والمراقبون عن الكرسي الرسولي والمنظمة الدولية للهجرة ومجلس الكنائس العالمي ومؤسسة كاريتاس الدولية، عن تقديرهم للمساهمات الشفوية المتعلقة بتنفيذ الصكوك الدولية الأساسية المعنية بحقوق الإنسان. وقال المتحدثون كافة إنهم متفقون على أنه على الرغم من أن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان تعالج عدداً كبيراً من القضايا التي تمسّ المهاجرين. غير أن ليس لهذه الهيئات نهج مركّز أو ثابت في معالجة شؤون هذه الفئة الضعيفة جداً. وقال إن وفوداً عديدة قد رأت أن ذلك يُظهر الحكمة في صياغة اتفاقية عام ١٩٩٠ الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، لكون الصكوك الأساسية الأخرى لا تركز تحديداً على المهاجرين.

٤٨- وأعرب غالبية المتحدثين عن أسفهم لعدم بدء نفاذ اتفاقية عام ١٩٩٠ بعد، ورأوا ضرورة وضع آلية للرصد والحماية. ويمكن لهذه الآلية، التي قد تكون مقرراً خاصاً/خبيراً مستقلاً أو فريق خبراء، أن تضطلع بالوظائف التالية:

(أ) رصد تطور العقبات التي تعترض سبيل تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان، استناداً إلى البلاغات الواردة من الضحايا المزعومين والأفراد والمنظمات غير الحكومية وما إلى ذلك؛

(ب) إقامة حوار مع الدول المعنية، وفي ضوء هذا الحوار، تقديم تقرير سنوي إلى لجنة حقوق الإنسان يتضمن توصيات؛

(ج) النهوض بدور دعوة فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمهاجرين، وتقديم تقرير إلى اللجنة على أساس سنوي بشأن موضوع معين من بين عدد من المواضيع، من قبيل الترتيبات الإقليمية والعمليات الإدارية ودور المجتمع المدني والأحزاب السياسية ووسائط الإعلام وما إلى ذلك؛

(د) تعيين القواعد والمعايير القائمة من حيث صلتها تحديداً بحقوق الإنسان للمهاجرين، بغية وضع قائمة بهذه القواعد واقتراح تدابير متابعة مناسبة؛

(هـ) تنسيق جهود لجنة حقوق الإنسان وجهود مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان واللجنة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية والمنظمات غير الحكومية العاملة في ميدان حقوق الإنسان للمهاجرين.

٤٩- وأعرب وفد فرنسا عن تحفظه بشأن المقترح الداعي إلى استحداث آلية جديدة، وأكد ضرورة استكشاف سبل توعية الآليات القائمة بقضية المهاجرين. وإذا ما كان يتعين بالفعل إقامة آلية جديدة، فيجب أن تكون مكملة للآليات القائمة حالياً. وأشار الوفد كذلك إلى ما يجري حالياً من تفكير في إصلاح آليات لجنة حقوق الإنسان بغية زيادة ترشيدها وفعاليتها، وهما أمران ينبغي وضعهما في الاعتبار.

رابعا - تنظيم الدورة الرابعة

افتتاح الدورة ومدتها

٥٠- انعقدت الدورة الرابعة لفريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في قصر الأمم بجنيف في الفترة من ٨ إلى ١٢ شباط/فبراير ١٩٩٩. وواصل السيد خورخي أ. بوستامانتي (المكسيك) اضطلاعه بمنصب الرئيس - المقرر. وحضر كافة الأعضاء جميع الجلسات.

إقرار جدول الأعمال

٥١- قام الفريق العامل في جلسته الأولى بإقرار جدول الأعمال التالي لدورته الرابعة استناداً إلى جدول الأعمال المؤقت (E/CN.4/AC.46/1999/1):

١- إقرار جدول الأعمال

٢- تنفيذ قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٨/١٦، الذي يحمل عنوان "المهاجرون وحقوق الإنسان".

المراقبون

٥٢- حضرت الدول التالية الأعضاء في لجنة حقوق الإنسان الدورة بصفة مراقب: الأرجنتين، النمسا، بنغلاديش، البرازيل، كندا، الصين، كولومبيا، كوبا، إكوادور، السلفادور، فرنسا، ألمانيا، الهند، إيطاليا، اليابان، لاتفيا، المكسيك، المغرب، النرويج، باكستان، بيرو، الفلبين، بولندا، رومانيا، الاتحاد الروسي، جنوب أفريقيا، أوكرانيا، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، الولايات المتحدة الأمريكية، أوروغواي، وفنزويلا.

٥٣- وحضرت الدول الأخرى التالية الأعضاء في الأمم المتحدة الدورة أيضاً بصفة مراقب: الدانمرك، مصر، إستونيا، إثيوبيا، جمهورية إيران الإسلامية، ليتوانيا، باراغواي، البرتغال، إسبانيا، السويد، وتركيا.

٥٤- وكانت الدولة التالية غير العضو في الأمم المتحدة ممثلة أيضاً بصفة مراقب: الكرسي الرسولي.

٥٥- وحضر ممثل المنظمة الحكومية الدولية التالية الدورة بصفة مراقب: المنظمة الدولية للهجرة.

٥٦- وحضر ممثل عن هيئة الأمم المتحدة التالية الدورة بصفة مراقب: مكتب مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين.

٥٧- وحضر ممثل عن الوكالة المتخصصة التالية الدورة بصفة مراقب: منظمة العمل الدولية.

٥٨- وحضر ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة بصفة مراقب: اتحاد مواطني العالم، منظمة كاريتاس الدولية، مركز فبراير ٧٤ للبحث والتوثيق، لجنة الكنائس المعنية بالشؤون الدولية والتابعة لمجلس الكنائس العالمي، هيئة المدافعين عن حقوق الإنسان، اللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة، لجنة الحقوقيين الدولية، الاتحاد العالمي لنقابات العمال الحرة، الحركة الدولية لمناهضة جميع أشكال التمييز والعنصرية، الرابطة الدولية لحقوق الإنسان، والمنظمة الدولية للرؤية العالمية.

٥٩- وحضر الدورة ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية التي ليس لها مركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بصفة مراقب: هيئة مراقبة حقوق المهاجرين، وتضامن المرأة من أجل حقوق الإنسان.

الوثائق

٦٠- عُرضت على الفريق العامل في دروته الرابعة الوثائق التي صدرت لدوراتها الأولى والثانية والثالثة فضلاً عن المزيد من الردود على استبيان الفريق العامل:

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.53	مساهمة من إسبانيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.54	مساهمة من هولندا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.55	مساهمة من الإمارات العربية المتحدة
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.56	مساهمة من فنلندا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.57	مساهمة من السودان
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.58	مساهمة من مالطة
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.59	مساهمة من هندوراس
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.60	مساهمة من كولومبيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add 61	مساهمة من باراغواي
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.62	مساهمة من المغرب

تنظيم وأساليب العمل

٦١- قرر الفريق العامل، فيما يتعلق بأساليب عمله، أن يجمع بين الجلسات العلنية والمغلقة. وعقد الفريق العامل خمسة جلسات علنية وأربعة جلسات مغلقة.

٦٢- واقترح الرئيس - المقرر في الجلسة العامة الأولى مشروع جدول زمني لتنظيم أعمال الدورة الرابعة، وتم اعتماده. ويستند هذا الجدول الزمني إلى التوصيات الأولية التي وضعها الخبراء خلال الفترة الفاصلة ما بين الدورتين الثالثة والرابعة. وتتضمن هذه التوصيات تدابير لتحقيق المساواة أمام القانون وفي الممارسة، ونشر المعلومات عبر وسائل الإعلام وفي أوساط المجتمع المدني، ومحاربة الاتجار بالمهاجرين ورصد حمايتهم على المستوى الدولي.

٦٣- وأجرى الفريق العامل خلال جلساته العلنية تبادلاً للآراء بشأن تلك التوصيات الأولية.

٦٤- واعتمد الخبراء خلال الجلسات المغلقة استنتاجاتهم بشأن العقبات القائمة، كما ترد في الفرع سادسا أدناه، وتوصياتهم كما ترد في الفرع سابعاً أدناه.

٦٥- وعُقد اجتماع منفصل لممثلي المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الراغبة في التعبير بصورة جماعية عن تأييدها لعمل الفريق العامل، واستعدادها لتقديم المساعدة ورغبتها في المشاركة مشاركة نشطة في النقاش الدائر حول التوصيات.

خامسا - القضايا الرئيسية التي تم نقاشها خلال الدورة الرابعة

٦٦- أكد معظم المراقبين على القدر الهائل من العمل الذي يتعين القيام به لجمع المعلومات المتصلة بحالة حقوق الإنسان للمهاجرين وتعزيز هذه الحقوق ورصد انتهاكاتها. وظهر توافق في الآراء بشأن ضرورة مواصلة تركيز الانتباه على خاصية المشاكل التي يواجهها المهاجرون. وتم التسليم بصورة عامة بأن اتفاقية عام ١٩٩٠ بشأن المهاجرين تشكل الإطار اللازم لحماية المهاجرين وأسرهم وتمتعهم بحقوق الإنسان. غير أن الاتفاقية لم تدخل حيز التنفيذ بعد وينبغي تكثيف الجهود الرامية إلى التشجيع على التصديق عليها. وأعلن هؤلاء المراقبين تأييدهم لتعيين مقرر خاص من جانب اللجنة لفترة ثلاث سنوات للدعوة إلى تعزيز ورصد وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين. وساهموا في وضع مشروع التوصيات باقتراح الصيغ والأفكار.

٦٧- وأعاد عدة مراقبين التأكيد على أن حقوق المهاجرين تشكل اختبارا حاسم الأهمية لعدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة وعالميتها وأن قضايا المهاجرين تشمل مجالات عديدة. وتحدثوا عن ضرورة إجراء المزيد من التحليل للأوضاع الخاصة لمختلف مجموعات المهاجرين: النساء والأطفال والمهاجرين المؤهلين، إلخ. ولكنهم اتفقوا على أن حقوق الإنسان الأساسية تنطبق على الجميع.

٦٨- وأعربت بعض الوفود عن قلقها من أن التوصيات التمهيدية الخاصة بالسياسات الاقتصادية وسياسات سوق اليد العاملة لم تتناول بما فيه الكفاية تعقد وضع البطالة في البلدان المستقبِلة وضرورة العثور على حلول طويلة الأجل للهجرة غير النظامية من خلال الاعتراف بالمسؤولية المشتركة. وتحدث آخرون عن ضرورة صياغة توصيات دقيقة بغية حفز لجنة حقوق الإنسان على اتخاذ الإجراءات المناسبة.

٦٩- وتحدثت وفود عدة منظمات غير حكومية عن حالات محددة من انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين وأعربت عن موافقتها على ضرورة اتخاذ خطوات ملموسة لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان على المستوى الدولي مما يشجع الدول على اتخاذ إجراءات على الصعيد المحلي. وطرحوا اقتراحات محددة تتعلق بصيغة التوصيات الأولية.

٧٠- وأكد بعض المراقبين، ولا سيما المراقب عن ألمانيا، متحدثا باسم الاتحاد الأوروبي، على ضرورة استخدام الآليات القائمة لمعالجة القضايا المتصلة بالمهاجرين معالجة أفضل. واعتبروا أن الآليات القائمة يمكن حثها على إيلاء المزيد من الاهتمام للانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان للمهاجرين ووضع نهج متناسق إزاءها. وتضم هذه الآليات الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات، والمقررين المعنيين بمواضيع معينة (كالعنصرية، والتعذيب، إلخ.) وغير ذلك من الهيئات مثل الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري والفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي. وشدد المراقب عن ألمانيا علاوة على ذلك على رأي الاتحاد الأوروبي بأنه يتعين صياغة ولاية أية آلية جديدة على نحو دقيق بغية تجنب التداخل مع الآليات القائمة. وقال مراقبون آخرون إنه ينبغي النظر ببدء لجنة حقوق الإنسان بإجراء استعراض لآلياتها بغرض تعزيز الآليات القائمة وتخفيض عدد الآليات إن اقتضت الضرورة بغية تجنب الازدواجية.

٧١- وقال مراقبون آخرون إنه على الرغم من أن تلك الآليات تعالج المهاجرين فإنه لا يوجد أي تنسيق فيما بينها وأن لديها جداول عمل مثقلة بالبنود ولا تعتبر المهاجرين موضوعاً ذا أولوية. وبالإضافة إلى ذلك فإن هناك سوابق راسخة لقيام آليات اللجان برصد نفس الموضوع بصفتها هيئات منشأة بموجب معاهدات. ومنها على سبيل المثال المقرر الخاص المعني بالتعذيب، ولجنة مناهضة التعذيب، والمقرر الخاص المعني بالعنف ضد المرأة، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، والمقرر الخاص المعني بالعنصرية، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، والمقرر الخاص المعني ببيع الأطفال واللجنة المعنية بحقوق الطفل.

٧٢- وقال مراقب الولايات المتحدة الأمريكية إبان الجلسة العلنية الأخيرة إن حكومته لم توقع اتفاقية العمال المهاجرين لأنها تعتقد بأن صكوك حقوق الإنسان الحالية توفر الحماية اللازمة التامة لحقوق الإنسان للمهاجرين. وأن المشكلة، كما هو الشأن بالنسبة لأوضاع أخرى، هو قصور التنفيذ وليست الحاجة إلى وضع معايير جديدة. وشدد على أن الولايات المتحدة لا تؤيد تعيين مقرر خاص للجنة حقوق الإنسان معني بمسألة المهاجرين. وسبب ذلك، أولا، لأن آلية من هذا القبيل ستتداخل بصورة كبيرة مع ولايات أخرى، وثانيا، بسبب نقص الموارد، بما في ذلك دعم السكرتارية، بالنسبة للولايات الحالية. وقال أخيرا، إن حكومته تعتقد أنه من الضرورة البالغة انتظار نتيجة استعراض اللجنة للآليات قبل وضع ولايات جديدة خاصة بمواضيع معينة.

٧٣- وأثنى المراقب عن إسبانيا على العمل الذي اضطلع به الفريق العامل وقال إن تقريره يشكل أساسا راسخا للمفاوضات في الدورة الخامسة والخمسين للجنة ويساعد على البت في آليات المتابعة الواجب إنشاؤها. وإن حكومته لا تؤيد تأييدا تاما جميع توصيات الفريق العامل بيد أنه يرى أن التقرير أخذ بعين الاعتبار عن حق بواعث القلق الرئيسية الستة التالية: ضرورة القضاء على التمييز غير المبرَّر في ممارسة الحقوق وفي الاستفادة من الخدمات القائمة، وتعزيز التعايش القائم على القيم الديمقراطية والتسامح، وضمان وضع قانوني وثابت اجتماعياً للمهاجرين، ومناهضة الحواجز التي تعوق الاندماج، واستئصال أية علائم للاستغلال، وتعبئة المجتمع ضد العنصرية ورهاب الأجانب.

٧٤- وأعربت الغالبية الساحقة من المتحدثين عن تأييدها دون تحفّظ لتوصية الفريق العامل بتعيين مقرر خاص لفترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد تناط به الوظائف والاختصاصات المتضمّنة في الفقرتين ٤٨ و١٢٤.

٧٥- وأعرب ممثل اللجنة التوجيهية المعنية بالحملة العالمية لتصديق الاتفاقية الدولية الخاصة بحقوق المهاجرين، وهي تحالف يضم المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية، عن تأييده للنتائج الهامة التي توصل إليها الفريق، ولا سيما توصيته المتعلقة ببذل المزيد من الجهود بغية التصديق على اتفاقية ١٩٩٠ الخاصة بالمهاجرين. وقال إن اللجنة التوجيهية تسلم بأهمية وجود آلية مستمرة داخل نظام الأمم المتحدة لمراقبة حقوق الإنسان.

سادساً - استنتاجات الفريق العامل بشأن العوائق التي تواجهها الحماية الفعالة والكاملة لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين

٧٦- قدّر الفريق العامل عدد المهاجرين في مختلف أرجاء العالم حالياً بزهاء ١٣٠ مليون نسمة، منهم وفقاً لبعض التقديرات التقريبية، ما يمكن أن يصل إلى ٣٠ مليوناً في وضع غير نظامي في مختلف الدول المستقبلة.

٧٧- ولكن المهاجرين ضعفاء فيما يتعلق بتمتعهم بحقوق الإنسان بسبب حرمانهم من الاعتراف والسلطة. وضعفاء أيضاً لأنهم يعتبرون "غرباء" في المجتمعات المستقبِلة، وضعفاء أيضاً بسبب اخفاق الدول المستقبلة في تطبيق المعايير الدولية لحقوق الإنسان سواء على المهاجرين النظاميين أو غير النظاميين. وإن تمكين المهاجرين بصورة فعلية ينطوي على آثار قانونية على الصعيدين الوطني والدولي، وإنه ينبغي إيجاد حلول قصيرة الأمد وطويلة الأمد أيضاً لمشكلتهم. وإن هذه الحاجة أصبحت أكثر إلحاحاً الآن بسبب تزايد مشاكل رهاب الأجانب، والتحامل والتمييز ضد المهاجرين في البلدان المستقبِلة.

٧٨- ووفقاً لما قاله خمسة خبراء حكوميين دوليين في الفريق العامل، فإن أهم العوائق المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية التي تحول دون تمتع المهاجرين تمتعاً كاملاً بحقوق الإنسان تشمل تلك الوارد وصفها في الفقرات التالية.

ألف - العقبات المؤسسية

انعدام المعايير والقواعد في القوانين الوطنية أو عدم تطبيقها

٧٩- إن العائق الرئيسي أمام الاحترام التام والتمتع الكامل بحقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين هو انعدام، أو عدم تطبيق، المعايير والقواعد العالمية في القوانين الوطنية التي تعترف صراحة بحقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين وتشملهم بها. وقد أدرجت بلدان عديدة المعايير الدولية لحقوق الإنسان في نظمها القانونية المحلية، لكنها قصرت تطبيقها عموماً على مواطنيها أو حاملي جنسيتها. وحتى عندما تم ادراج هذه المعايير في القوانين فإن المهاجرين لا يتمتعون تمتعاً تاماً بالمعايير العالمية لحقوق الإنسان، أو أنها تتعرض للانتهاك. ويؤثر جهل أو عدم وعي أو إهمال السلطات المحلية أو الأفراد بمعايير حقوق الإنسان ذات الصلة تأثيراً سلبياً أيضاً على المهاجرين. وتقيد هذه الظاهرة قدرة جماعات المهاجرين المتأثرة ومؤيديهم المحتملين على الدعوة لحماية حقوقهم واتخاذ الاجراءات بهذا الصدد.

غياب الاهتمام المركّز بحقوق المهاجرين بمقتضى مختلف الصكوك الدولية

٨٠- وتتعلق المشكلة أيضاً، بل وتتفاقم في كثير من الأحيان، بتناثر أحكام حقوق الإنسان في مختلف الصكوك الدولية التي لها صلة خاصة بمختلف مجموعات المهاجرين. ويثبط انعدام أي نص موحد يضم مختلف الأحكام

الاهتمام على نحو مركز ومنتظم بالمهاجرين باعتبارهم فئة اجتماعية ضعيفة محددة، ويزيد من صعوبة مهام هيئات الدعوة المعنية بهم.

عدم التصديق على المعايير الدولية لحقوق الإنسان

٨١- إن الاخفاق في التصديق الواسع النطاق على اتفاقية العمال المهاجرين لمنظمة العمل الدولية (مراجعة) لعام ١٩٤٩(٩٧)، واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة في ظل ظروف اعتسافية والنهوض بتكافؤ فرص العمال المهاجرين ومعاملتهم لعام ١٩٧٥(١٤٣)، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، يشكل عائقاً في منتهى الخطورة أمام تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان تمتعاً كاملاً. وهناك ٤١ دولة فقط طرف في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧، و١٨ دولة طرفاً في الاتفاقية رقم ١٤٣، ولم تصدق سوى ١٠ دول على اتفاقية عام ١٩٩٠ بشأن المهاجرين.

شدة تأثر المهاجرين بسبب الضعف التنظيمي

٨٢- تعتمد حماية حقوق مختلف الشرائح الاجتماعية والدفاع عن مصالحها في أي دولة عصرية اعتماداً كبيراً على القوة التنظيمية التي تستطيع كل مجموعة حشدها والضغط الذي يمكن أن تمارسه فعلياً أو الذي يمكن أن تمارسه لهذه الغاية. وكثيراً ما يبقى المهاجرون بسبب عدم انتسابهم لأية منظمة قوية على هامش هيكل السلطة في ذلك البلد مما يزيد في ضعفهم. وفي غياب أية رقابة مستمرة وأي ضغط قوي لصالحهم، يبقى مركز المهاجرين مزعزعاً حتى في البلدان التي تعترف في قوانينها الوطنية بحقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم. ورغم إنشاء مجموعات المهاجرين روابط خاصة بهم في عدد من البلدان، حيث كثيراً ما يتم ذلك بمساعدة الكنائس، ونقابات العمال والأحزاب السياسية فإن القاعدة التنظيمية للسكان المهاجرين ما زالت على وجه العموم ضعيفة إلى أبعد الحدود. وحتى عندما يرخَّص لاتحادات مستقلة للمهاجرين، فإن أعضاء منظمات من هذا القبيل يمكن ابعادهم بسهولة بحجة أنهم يتهددون " النظام العام"، وفي غياب أي تعريف محدد للنظام العام، يمكن أن يجعل التهديد المحتمل وضعهم محفوفاً بالمخاطر وضعيفاً.

الإفلات من العقاب والحرمان من العدل

٨٣- في البلدان التي يستخدم فيها المهاجرون كأكباش فداء للكوارث الاقتصادية أو الاجتماعية أو في مجال الصحة العمومية، كثيراً ما يفلت منتهكو حقوق الإنسان للمهاجرين من العقاب. ويرتبط بذلك بوجود مواقف سلبية من جانب السلطات مما يثبط التطبيق الفعال للحقوق الأساسية للمهاجرين، حتى عندما ينص عليها القانون. وكثيراً ما تفضي هذه المواقف السلبية إلى تمييز كامن أو مستتر ضد المهاجرين، ويخضع اللجوء إلى سبل الانتصاف المدنية لقيود تتمثل بالصعوبة التي تنطوي عليها الإجراءات القانونية التي تنطوي على إثبات الانتهاك الفعلي للحقوق والتكاليف المالية. ورغم مبدأ المساواة الذي قد يضمنه القانون، فإن المهاجرين في ظروف كهذه يعانون من التمييز،

خاصة فيما يتعلق باستفادتهم من الفرص المتاحة، مما يخلق حلقة مفرغة من الشعور بالنقص والعجز يمكن أن يؤثر حتى على الجيل الثاني أو الثالث من المهاجرين.

مخالفة حقوق الإنسان فيما يتعلق بعمليات الطرد

٨٤- في حين أن لأي دولة ذات سيادة الحق في طرد أي أجنبي من أراضيها كان دخوله أو بقاؤه فيها غير قانوني، فإنه ثمة امكانية لحصول انتهاكات لحقوق الإنسان فيما يتعلق بتحديد هوية هؤلاء الأشخاص والعثور عليهم وتوقيفهم. وقد شهدت السنوات الأخيرة الكثير من الحالات التعسفية في مختلف البلدان فيما يتصل باحتجاز أفراد مجموعات المهاجرين واستعمال القوة في طردهم. وفي عدد من الحالات استخدمت المعاملة اللاإنسانية أو المهينة، وذلك انتهاكاً لقواعد حقوق الإنسان القائمة. وفي حين أن عدم الامتثال للقوانين الحالية لحقوق الإنسان واضح في العديد من هذه الحالات، فإن هناك أيضاً مشكلة الثغرات في القوانين القائمة أو ضرورة وضع تفاصيل أكثر تركيزاً لأحكام حقوق الإنسان لتغطية أوضاع محددة ذات صلة بعملية الطرد.

قصور تدريب موظفي إنفاذ القانون في مجال حقوق الإنسان

٨٥- ومن بين أهم العقبات أمام تمتع المهاجرين التام بحقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم قصور تدريب موظفي إنفاذ القوانين بشأن قضايا حقوق الإنسان وضعف المؤسسات القضائية في دعم الحقوق الأساسية للمهاجرين. وكثيراً ما يكون لأوجه القصور هذه صلة بنقص الموارد المالية الكافية لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين أو تدني الأولوية الممنوحة لها.

باء - العقبات الاجتماعية

الإقصاء الاجتماعي

٨٦- كثيراً ما يجد المهاجرون أنفسهم في عدد من البلدان مضطرين للعيش في مناطق حضرية تتسم بنقص أو عدم كفاية الخدمات العامة الأساسية أو بمرافق أدنى من المستوى المقبول. ولا يتوفر للعديد منهم سوى القليل من سبل الاستفادة من التعليم الرسمي إن توفرت على الاطلاق، وكذلك الأمر بالنسبة للرعاية الصحية وللاستخدام، وهو وضع يوازي في كثير من الحالات انتهاك حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية. كما يمكن أن يرث أبناء المهاجرين هذا الوضع بمنتهى السهولة، وخصوصاً عندما يواجه آباؤهم عقبات في الاندماج الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع المضيف.

رهاب الأجانب والعنصرية

٨٧- كثيرا ما يقع المهاجرون ضحايا لرهاب الأجانب والعنصرية، وهو سلوك يتعلق عموماً بضعف القيم الديمقراطية أو بقصورها وبتقاليد بالية في مجال التسامح إزاء أولئك الذين يعتبرون "مختلفين" في إطار المجتمع. وكثيراً ما تشكل السمات العرقية والإثنية والدينية وغيرها من سمات المهاجرين المتميزة عن السمات المهيمنة لدى السكان المضيفين أساساً لهذا التمييز. وتشكل أية مشاعر مناهضة للأجانب منتشرة في أوساط السكان و/أو ذات دافع سياسي استناداً إلى السمات العرقية أو الإثنية أو القومية أو الدينية عقبة كأداء أمام الاعتراف بحقوق الإنسان الخاصة للمهاجرين واحترامها على حد سواء. ويعتبر فشل الحكومات وموظفي إنفاذ القوانين في اتخاذ تدابير ملموسة لزجر رهاب الأجانب والعنصرية ومحاربتهما عائقاً آخر أمام احترام حقوق الإنسان للضحايا المحتملين أو الفعليين. ويتطلب التمكين في سياق حقوق الإنسان اعترافاً واضحاً بحقوق الإنسان وكرامته الملازمة له. وأي غياب لهذا الاعتراف من جانب الدولة والمجتمع المدني غالباً ما يمهد الطريق لانتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين.

التحامل، والأفكار المغلوطة وأكباش الفداء

٨٨- يتزايد استهداف المهاجرين في البلدان في كافة أرجاء العالم باعتبارهم كبش فداء للمشكلات المحلية والاجتماعية والاقتصادية مما يترك آثاراً مباشرة أو غير مباشرة، بما فيها قبول التعدي المباشر على حقوق المهاجرين وسلامتهم والإفلات من العقاب المترتب على ذلك. وكثيراً ما يختلط إلقاء اللوم المتعمد على المهاجرين بسبب المشاكل الرئيسية مع رهاب الأجانب والتحيز العرقي.

٨٩- وتلعب شريحة كبيرة من وسائط الإعلام والشخصيات العامة دوراً هاماً في تكريس أفكار مغلوطة عن المهاجرين واستخدامهم ككبش فداء. وتؤدي هذه المشاعر السلبية، التي يدعوها علماء الاجتماع "بتكوين صورة اجتماعية للعدو" إلى التجنّي على المهاجرين. ومن شأن هذا التجنّي أن يظهر في العداء المباشر أو العنف أو انتهاكات الحق في الحياة والسلامة البدنية.

جيم - العقبات الاقتصادية

٩٠- تعتبر ظروف الحرمان الاقتصادي سبباً ونتيجة لضعف المهاجرين في المجتمعات المضيفة. وتشكل العوامل الاجتماعية التي تزيد العولمة من أهميتها عقبات ذات شأن أمام احترام حقوق الإنسان للمهاجرين.

التمييز في سوق العمل

٩١- يظهر رهاب الأجانب والتمييز العرقي اللذين يخضع لهما المهاجرون في التمييز في فرص الحصول على الوظائف وفي الاستخدام. وبما أن العديد من المهاجرين تضرّر بصورة غير متناسبة بالبطالة بسبب التمييز فإنهم

يجدون أنفسهم مبعدين عن سوق العمل وبالتالي من السبل الرئيسية المفضية إلى الاكتفاء الذاتي من الناحية الاقتصادية والاندماج في المجتمع عموماً.

٩٢- وكثيرا ما يزيد تمثيل المهاجرين، عندما يجدون العمل، في الوظائف الدنيا التي تعتبر في العديد من الحالات أدنى من مستويات مهاراتهم. ومن الملاحظ أن المهاجرين عموماً والمهاجرين غير النظاميين على وجه الخصوص يقومون بأعمال قذرة ومضنية وخطرة يرفضها المواطنون. وتنطوي تجزئة سوق العمل الناجمة عن ذلك على المزيد من العقبات أمام التمتع التام بحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين. ومما يزيد المشكلة تفاقما التوسع السريع في القطاع غير الرسمي في اقتصادات البلدان الصناعية المستقبِلة للمهاجرين وتزايد الطلب على العمال المهاجرين غير النظاميين الذين يشكلون بالتحديد يداً عاملة محرومة من الحماية ومطيعة وقابلة للاستغلال بمنتهى السهولة.

الظروف السائدة في قطاعات اقتصادية محددة

٩٣- يميل المهاجرون إلى التجمع في قطاعات من الأنشطة الاقتصادية المجرّدة من أي حماية للصحة والسلامة، والتي لا توفر سوى النزر اليسير من الحماية القانونية، إن وجدت على الاطلاق، حيث يشتدّ تعرضهم لانتهاك حقوق الإنسان. وفيما يلي وصف لهذه القطاعات.

(أ) المهاجرون من النساء والأطفال وخصوصا عندما يقعون ضحايا للدعارة والتصوير الإباحي

٩٤- يمكن اعتبار الدعارة والتصوير الإباحي للنساء والأطفال صناعتين متطورتين، ويشكلان في كثير من أوجههما أشكال معاصرة من الرق، وهما يتعارضان مع حقوق الإنسان. ويعتبر الاتجار بالنساء لأغراض الدعارة والتصوير الإباحي ظاهرة متنامية باطراد.

(ب) العاملون في المنازل

٩٥- تعتبر عزلة العاملين في المنازل، ومعظمهم من النساء اللاتي لا تغطيهم قوانين العمل الوطنية عادة، سبباً لارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. فظروف العمال المنزليين تشبه في الغالب ممارسة الرق: حيث ساعات العمل طويلة إلى حد لا يمكن تبريره، والأجور زهيدة وضئيلة، ولا سبيل للتمتع بالضمان الاجتماعي، والغذاء والعزلة التامة، لأنهم يخافون من السلطات وكثيرا ما يجهلون اللغة المحلية. وكما في حالة الاتجار، فإن ما يغري هؤلاء هو الوعود الكاذبة التي تستميلهم بها الوكالات التي تتسم بالتنظيم الجيد وتعمل على نطاق العالم كله.

(ج) عمال المزارع والعمال الموسميون

٩٦- يعتبر هؤلاء الأشخاص من بين أقل العمال أجورا بصورة عامة ويعملون في ظروف محفوفة بالمخاطر الشديدة تكاد في حالات الاستغلال الشديد تشابه الرق. ويتعرض عمال المزارع المهاجرين بصورة خاصة للتأثر بانتهاكات حقوق الإنسان الخاصة بهم بسبب قصر أمد فرص العمل المتاحة، وتدني مستوى التعليم، وظروف العمل التي تعزلهم عادة عن أعين المجتمع، وكذلك حمائية التشريعات العمالية التي تحابي مشاريع التجارة الزراعية.

(د) المهاجرون في ظل الاقتصاد غير الرسمي

٩٧- وثمة مجموعة أخرى ذات أهمية من المهاجرين المعرضين لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان الخاصة بهم ألا وهم العاملون في الاقتصاد غير الرسمي في البلدان المستقبلة، حيث تحاول المشاريع التجارية الصغيرة الأقل قدرة على التنافس، وخصوصاً في مجالات الأنسجة وصناعة الملابس ومختلف صناعات الخدمات، التوفير في التكاليف الاجتماعية واليد العاملة باستئجار عمال مهاجرين غير نظاميين بأجور رخيصة، وذلك بمساعدة المتاجرين بهم. ولا تخضع سوى قلة قليلة من هذه الشركات التجارية الصغيرة لسلطة التشريعات الوطنية، وحتى في الحالات التي تكون خاضعة فيها لها فإن القيود المالية والإدارية تمنع وكالات إنفاذ القوانين من ضمان تطبيق القوانين ذات الصلة. ومما يزيد من الفراغ القانوني والإداري في نظام الحماية تفاقماً انعدام نقابات العمال الوطيدة الأسس القادرة على توفير الحماية للعمال المهاجرين في الاقتصاد غير الرسمي. ونتيجة ذلك استغلال لا إنساني وإساءات واسعة النطاق لحقوق الإنسان والعمل الأساسية لمجموعات المهاجرين هذه. وحتى في البلدان التي يعتبر فيها وضع حقوق الإنسان والتشريعات الاجتماعية متقدماً، فإن ظروف عمل العمال المهاجرين ومعيشتهم كثيرا ما تشبه ظروف عمل العبيد في نهاية القرن التاسع عشر. ومن أكثر جوانب هذا الوضع إثارة للقلق استمرار توسع الاقتصاد غير الرسمي في العديد من البلدان المستقبِلة للمهاجرين الذي يعود بصورة جزئية على الأقل إلى تزايد استخدام هذه الفئة من قبل الشركات التي تتمتع بالاحترام بفضل ترتيبات التعاقد من الباطن.

أثر العولمة

٩٨- إن العواقب المترتبة على عملية العولمة لم تحظ بالاهتمام الكافي بعد. فالفجوة بين سرعة العولمة الاقتصادية، وخصوصاً على شكل ازدياد تدفقات التجارة والاستثمار من جهة، وإرساء المعايير والأعراف لمعالجة القضايا الاجتماعية الجديدة والمستجدة من جهة أخرى تركت آثاراً خطيرة على وضع المهاجرين. فقصور المعايير القانونية والتراخي في تنفيذ هذه المعايير حتى بالشكل التي توجد به اليوم في أوضاع كأوضاع الزيادة الهائلة في عدد الوظائف المؤقتة، التي يُستخدم فيها العديد من المهاجرين، أسفرت عن توهّن نظام الحماية، وخصوصاً فيما يتعلق بالصحة والسلامة وظروف العمل.

٩٩- وفي حين أدت العولمة المتزايدة، بما في ذلك اشتداد النفاذ المتبادل إلى الأسواق إلى ظهور طلب جديد على أنواع معينة من اليد العاملة المهاجرة في العديد من الدول المستقبِلة، وأسفر عدم الاعتراف باحتياجات العمال هذه بوضع سياسات واضحة المعالم عن ازدياد أعداد المهاجرين غير النظاميين.

١٠٠- وينبغي إيلاء اهتمام خاص للوضع الذي أسفر عنه الازدياد الأخير في عدد المناطق الحرّة لتجهيز الصادرات في سياق العولمة الاقتصادية السريعة، مع أنها لا تنطوي عموما على تحركات واسعة النطاق عبر الحدود.

١٠١- وينبغي أن لا يغيب عن الأذهان أن الأجور رديئة في مناطق تجهيز الصادرات وظروف العمل فيها سيئة للغاية. وينبغي التطرق إلى المشكلات الاجتماعية القائمة في مناطق تجهيز الصادرات: حيث يستغل أصحاب العمل المحليين النقص في السكن لتقاضي إيجارات هائلة لمساكن تتدنى عن النوعية المقبولة، وكثيرا ما تنعدم خدمات النقل والهياكل الأساسية الاجتماعية (وخصوصاً مرافق رعاية الأطفال) وكثيراً ما تنشأ الخلافات بين العمال في مناطق تجهيز الصادرات والسكان المحليين ويصعب إدماج العمال في المجتمعات المحلية إدماجاً فعلياً، وخصوصاً بسبب كثرة تبديل العاملين في العديد من هذه المناطق. وعلاوة على ذلك فإن ٩٠ في المائة من القوى العاملة في الكثير من مناطق تجهيز الصادرات تتألف من شابات كثيراً ما يتعرضن للإساءة من جانب أصحاب العمل المجردين من القيم الأخلاقية، ويستهدفهن الرجال المحليون الذين يعتبرون العاملات في هذه المناطق فريسة لهم، وينبذهن المجتمع عندما يعدن إلى قراهن.

سابعاً - التوصيات

ألف - التوصيات بشأن العقبات المؤسسية والقانونية

١٠٢- لجميع الأفراد أينما وجدوا حق التمتع التام بكافة الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ويتعين على جميع الدول احترام حقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين، بغض النظر عن مركزهم. ويشمل هذا الالتزام، الذي لا يخل بالحق السيادي الذي تمارسه كل دولة في تحديد الظروف التي يتاح في ظلها للأجانب بدخول أراضيها الوطنية، جميع المهاجرين، بما فيهم أولئك الذين لا يتمتعون بوضع نظامي. كما أنه ينطوي على التزام موازٍ يقع على عاتق البلد المستقبل بضمان معاملة المهاجرين، بمن فيهم أولئك الذين يعتبر وضعهم غير نظامي، معاملة لا تمس بكرامتهم. ويتعين على الدول المستقبلة، بغية الوفاء بهذا الالتزام، أن تدرج في تشريعاتها أحكاماً تيسر وتسمح باستفادة المهاجرين من جميع الخدمات العامة التي تلبي احتياجاتهم الحيوية.

١٠٣- ومن الضرورة بمكان أن يكون لدى المجتمع الدولي مجموعة محددة وثابتة من اللوائح من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين، واستخدامها كمرجع لمختلف الهيئات المعنية بالتشريعات الوطنية بغية بلوغ هذه الغاية. وينبغي أن لا يمنع التشتت والتجزئة التي يتسم بها القانون الدولي لحقوق الإنسان الساري حالياً الدول بأي

طريقة من الطرق من الوفاء بهذا الالتزام، وذلك بهدف ضمان تحقيق المساواة على نحو فعال. وينبغي لبلوغ هذه الغاية:

حثّ الدول على التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٩٠ إضافة إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية، ولا سيما الاتفاقيتان ٩٧ و١٤٣؛

وينبغي في الوقت نفسه وضع ملخص للأحكام المنطبقة على المهاجرين بموجب الصكوك ذات الصلة من القانون الدولي؛

حثّ الدول، وخصوصاً تلك التي سبق لها أن أدرجت معايير حقوق الإنسان الدولية في تشريعاتها الوطنية، على تغطية المهاجرين بهذه الحقوق الأساسية على نحو صريح وواضح، وذلك من خلال إنفاذ القوانين على النحو الواجب، ومراعاة الاحتياجات والظروف الخاصة بمختلف أنواع المهاجرين مراعاة تامة (في التوظيف، والأمن الوظيفي والسكني، ولمّ شمل الأسر، والتعليم والضمان الاجتماعي).

١٠٤- وبالنظر إلى أن الأسرة تشكل الوحدة الأساسية في المجتمع، فينبغي تشجيع الدول على إدراج إعادة لمّ شمل الأسر في تشريعاتها باعتباره حقاً أساسياً من حقوق المهاجرين.

١٠٥- ويتطلب تعزيز إدماج المهاجرين، بأن تدرس البلدان المستقبِلة، بروح تأخذ مصالحهم بعين الاعتبار، الظروف والشكليات المتصلة باكتسابهم لجنسية هذه البلدان.

١٠٦- وبالنظر إلى كثرة الدول التي لم تصادق على شتى الصكوك التي تضمن حقوق الإنسان للمهاجرين أو التي لم تنفذها تنفيذاً فعالاً، فإنه من الأهمية بمكان الاستفادة استفادة تامة من حماية الترتيبات التعاونية الثنائية الحالية والمستقبلية، وخصوصاً تلك المتصلة بتحركات المهاجرين. وينبغي أن تواكب هذه المبادرات الرامية إلى ضمان المزيد من التصديق على المعاهدات الدولية المعنية بحقوق الإنسان الحالية بما فيها اتفاقية عام ١٩٩٠ بشأن المهاجرين وتنفيذها تنفيذاً فعالاً، وعدم اعتبار تلك المبادرات بديلاً لهذه الجهود. وربما كان من المستصوب إبرام اتفاقات تتعلق بإعادة السماح بدخول المهاجرين غير القانونيين في بعض الظروف.

١٠٧- ويتعين حثّ حكومات البلدان المستقبلة على تقاسم أية تقارير عن انتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين مع ممثلي قنصليات المهاجرين، وضمان حق جميع المهاجرين بتلقي المساعدة من هؤلاء الممثلين القنصليين طبقاً لاتفاقية فيينا بشأن العلاقات القنصلية.

باء - التوصيات بشأن العقبات الاجتماعية

١٠٨- إذا كانت حقوق الإنسان تقتضي التمكين، فإنه من واجب كافة الدول أن تحمي حق المهاجرين في حرية تشكيل الجمعيات كوسيلة للتغلب على ضعف موقفهم.

١٠٩- ينبغي تشجيع الدول على تقديم التسهيلات اللازمة لإنشاء اتحادات للمهاجرين يتم تشكيلها على نحو ديمقراطي ومشاركة المهاجرين في نقابات العمال كوسيلة لضمان حقوقهم المشروعة واستمرار الحوار المتواصل مع الزعماء السياسيين والوكالات الحكومية المعنية.

١١٠- ويتعين أن يشارك البلد المستقبل مشاركة نشطة في النهوض بتعميم المعلومات عن المساهمات التي يقدمها المهاجرون إلى اقتصاد ومجتمع هذا البلد، بغية المساعدة على مناهضة رهاب الأجانب بتعزيز التنوع الثقافي.

١١١- وبالتالي يتعين اتخاذ جميع الخطوات الضرورية لتشجيع وسائط الإعلام على تعميم المعلومات عن المهاجرين وحقوقهم بطريقة موضوعية وغير متحيزة ومن منظور يراعي الفوارق بين الجنسين. ومن المستصوب تشجيع البرامج الخاصة لهذا الغرض بتقديم الدعم والمساعدة المناسبين للمؤسسات المعنية. وعلاوة على ذلك ينبغي تشجيع المؤسسات الرسمية والخاصة المعنية بوسائل الإعلام على إشراك ممثلين عن جماعات المهاجرين في كل من عملية وضع سياساتها وإعداد البرامج الإعلامية على حد سواء.

١١٢- ويوصى بتوفير التدريب للموظفين الحكوميين المعنيين برسم السياسات وإنفاذ القانون على جميع المستويات فيما يتعلق بوجود وانطباق وتنفيذ وإعمال معايير حقوق الإنسان، كما يتبين من مثال المبادرات المشتركة التي اتخذتها مؤخراً عدة منظمات دولية. ويوصى أيضاً بعقد دورات تدريبية للدعاة والمستشارين ضمن مجموعات المهاجرين بغية تعزيز الاعتماد على الذات.

١١٣- ويوصى بأن تسمي الأمم المتحدة يوماً دولياً للمهاجرين بغية تسليط الأضواء على حقوق المهاجرين والنهوض بها: ويمكن اختيار يوم ١٨ كانون الأول/ديسمبر لهذا الغرض، بالنظر إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة اعتمدت اتفاقية عام ١٩٩٠ بشأن المهاجرين في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠.

١١٤- ويوصى بإدراج بند محدد بشأن المهاجرين كضحايا العنصرية والتمييز في جدول أعمال المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري ورهاب الأجانب والتعصب المتصل بذلك.

جيم - التوصيات بشأن العقبات الاقتصادية

١١٥- بما أن نسبة كبيرة من المهاجرين غير النظاميين تنضوي تحت لواء الاقتصاد غير الرسمي وتعمل إلى حد كبير في محيط أو خارج نطاق نظام الحماية الوطني، فينبغي تشجيع الدول على تطبيق المعايير الأساسية لحقوق الإنسان على هذا القطاع وتنفيذها، ومساعدة المشاريع التجارية على تحسين قدراتها الاقتصادية، بما يمكّنها من الوفاء بهذه المعايير.

١١٦- ومن شأن عولمة الاقتصاد العالمي أن يوسع من نطاق تدفق المهاجرين، بما في ذلك المهاجرين غير النظاميين. وتتطلب هذه الظاهرة وضع تقدير أكثر واقعية لاحتياجات أسواق العمل في البلدان المعنية. وإذا ما كان أي اقتصاد من الاقتصادات يعاني من ندرة حقيقية في اليد العاملة أو في مهارات بحد ذاتها فمن المستصوب استدراك أوجه النقص هذه من خلال استجلاب المهاجرين على نحو قانوني أو اعتماد سياسات بديلة قادرة على استرجاع التوازن في أسواق اليد العاملة.

١١٧- وينبغي اتخاذ تدابير جزائية ضد أصحاب العمل الذين يستخدمون مهاجرين غير نظاميين وأولئك الذين يحققون الأرباح من استخدام العمل القسري والممارسات الشبيهة بالرق.

١١٨- وبالنظر إلى تعاظم نطاق الاتجار ببني البشر وانتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بذلك، إضافة إلى انخفاض مستوى الانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٤٩ لقمع الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير لعام ١٩٤٩ والتصديق عليها، وكذلك اتفاقية عام ١٩٩٠ بخصوص المهاجرين، يوصى بإعادة صياغة المعايير الدولية المتصلة بمحاربة الاتجار ومعاقبة مرتكبيه ووضع معايير دنيا لمعاملة ضحايا الاتجار ببني البشر، والعمل القسري والممارسات الشبيهة بالرق. وينبغي أن يتناول مثل هذا الصك أو الصكوك جميع جوانب الاتجار والأنشطة المتصلة بالاتجار، وأن يتضمن تعاريف واضحة ومحدّثة وأن ينص على إقامة آلية لضمان التنفيذ الفعال لها. ويتعين إيلاء اهتمام خاص لمحنة النساء والأطفال باعتبارهم أشد فئات المهاجرين ضعفاً وتعرضاً للخطر.

١١٩- وفي هذا الإطار، فإن العمل الجاري حالياً لوضع مشروع صك قانوني دولي ضد الاتجار والنقل غير المشروع للمهاجرين من جانب لجنة مخصصة لصياغة اتفاقية ضد الجريمة المنظمة العابرة للحدود جدير بالدعم والتأييد. وينبغي بذل كل جهد ممكن لضمان الظروف الإنسانية للعودة إلى الوطن فيما يخص النساء والأطفال الذين تم الاتجار بهم والذين ألقت عليهم السلطات القبض في البلدان المستقبلة أو بلدان العبور.

١٢٠- وينبغي التمييز بين الاتجار والهجرة غير النظامية، بالنظر إلى أن الاتجار سلوك جنائي يقع ضحيته في الغالب المهاجرون غير النظاميين مما يجعلهم يجدون أنفسهم في أوضاع شبيهة بالرق.

١٢١- وينبغي حث الدول على اعتماد تشريعات تهدف إلى تحديد هوية المتاجرين، وشركائهم في الجريمة والمستغلين للعمل القسري غير المشروع استغلالاً مباشراً وملاحقتهم قضائياً. ويبدو أن هذه المهة ملحَّة بصورة خاصة بالنسبة للبلدان الموفِدة، حيث غالباً ما يقوم الذين يجندون هذا النوع من العاملين بأعمالهم دونما عائق يذكر.

١٢٢- ويتعين أن تتعاون البلدان الموفدة وبلدان العبور والبلدان المستقبلة تعاوناً وثيقاً في معالجة مشكلات الاتجار وفي الاضطلاع بالتزامات كل واحدة منها في هذا المضمار.

دال - التوصيات بشأن آلية للرصد على المستوى الدولي

١٢٣- بعد إجراء تحليل متعمق للعقبات التي تحول دون تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان الخاصة بهم، وجد الفريق العامل أنه ثمة ضرورة فعلّية لايجاد آلية دولية تتناول قضايا حقوق الإنسان التي تمس مختلف مجموعات المهاجرين. وقد استهدى الفريق العامل في التوصل إلى هذا الاستنتاج بعدة اعتبارات هامة، بما فيها الاعتبارات التالية:

رغم أن صكوك حقوق الإنسان الحالية تتضمن عدداً كبيراً من الأحكام ذات الصلة بالمهاجرين، فإنه ما زال هناك جوانب قصور خطيرة في هذا الميدان بسبب عدم وجود نهج ثابت ومركّز إزاء هذه المجموعة الضعيفة التي تتألف حالياً من قرابة ١٣٠ مليون نسمة وتنطوي على قضايا يمكن أن تترتب عليها آثار خطيرة بالنسبة للعلاقات بين الدول في السنوات المقبلة.

وفي حين أن اتفاقية ١٩٩٠ بشأن المهاجرين تتميز عن غيرها باهتمامها المركّز على العمال المهاجرين وأسرهم، فإن عدة مجموعات كبيرة من المهاجرين، بما فيهم فئات معينة من العمال المهاجرين، ما زالت خارج نطاق هذه الاتفاقية. وعلاوة على ذلك تبين كافة المؤشرات أنه سيحصل تأخير إضافي قبل وضع الاتفاقية موضع التنفيذ وبالتالي قبل أن تبدأ آلية رصدها العمل المناط بها.

وتدعو الحاجة إلى المزيد من الاهتمام الشديد بتزايد عدد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان للمهاجرين في شتى أرجاء العالم.

١٢٤- ويتعين أن تكون هذه الآلية تعيين مقرر خاص لفترة ثلاث سنوات يضطلع بالوظائف الوارد وصفها في الفقرة ٤٨ من التقرير الحالي وتكون له الاختصاصات التالية:

طلب وتلقي المعلومات من جميع المصادر ذات الصلة بما فيها العمال أنفسهم، بشأن انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين وأسرهم؛

وضع التوصيات المناسبة لمنع ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين وسبل علاجها؛

التشجيع على وضع صكوك قانونية دولية بشأن هذه القضية وتطبيقها تطبيقاً فعالاً؛

التوصية باتخاذ الإجراءات والتدابير الممكن تطبيقها على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية بغية القضاء على انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين.

المرفق

ملاحظات أولية

إطار حقوق الإنسان	العقبات وفقاً للمعايير التالية:			التوصيات لمعالجة الانتهاكات المرتكبة بحق المهاجرين
	الشرط الأساسي للمهاجرين ألف	الظواهر العالمية باء	المتغيرات الوطنية جيم	 دال
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان		يؤكد تحليل المعلومات الواردة أن ثمة وعياً بتزايد الهجرة وتزايد انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية وعدم اتخاذ إجراءات علاجية.	الحالة الوطنية ليست حالات ساكنة ضرورة تعزيز حماية حقوق الإنسان للرعايا داخل أراضيهم وخارجها.	ضرورة ايجاد آليات للرصد على المستوى الدولي، وخاصة لأن اتفاقية عام ١٩٩٠ لم تدخل بعد حيز النفاذ وستمضي سنوات عديدة قبل أن تصبح واجبة التطبيق عالمياً. ضرورة وضع اتفاقات ثنائية وإقليمية، لا سيما فيما يتعلق بتوظيف العمال، والأمن الوظيفي والسكني، والإسكان والإيواء، وجمع شمل الأسر، والتعليم والضمان الاجتماعي، والسماح بعودة دخول المهاجرين 'غير النظاميين' سابقا.
المادتان ١ و٢		تعمل القوانين التقييدية المناهضة للهجرة على تفاقم تدفق المهاجرين غير القانونيين. تأييد جماعات المصالح في البلدان الموفدة والبلدان المستقبلة للوضع الراهن.		يتعين احترام حقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين، حتى وإن لم يكونوا نظاميين، مع عدم الإخلال بحق الدول في السيادة، لا سيما حقها السيادي في تقرير مَن يُسمح له بدخول أراضيها ومَن لا يُسمح له بذلك.
	يتأثر مستوى الضعف بعوامل مثل نوع الجنس، والعمر، وما إذا كان المهاجر نظامياً أم غير نظامي. وكون المهاجر غير نظامي يزيده صعفاً وتعرضاً للمخاطر.			
المادتان ٣ و٥	ضحايا الاستغلال الجنائي في بلدان منشئهم (عادة عندما يقررون الهجرة أو عندما يتم التغرير بهم كي يغادروا البلد)، أو في بلدان عبورهم، أو في بلدان استقبالهم.			ضرورة العمل على مقاضاة من يُدّعى ارتكابهم انتهاكات لحقوق الإنسان للمهاجرين بغية وضع نهاية للإفلات من العقاب وإساءة استخدام السلطة.

إطار حقوق الإنسان	العقبات وفقاً للمعايير التالية:			التوصيات لمعالجة الانتهاكات المرتكبة بحق المهاجرين
	الشرط الأساسي للمهاجرين ألف	الظواهر العالمية باء	المتغيرات الوطنية جيم	 دال
المادتان ٦ و٨	أوضاع قانونية وإدارية تتصف بعدم الاستقرار والتقلقل.		أوجه قصور في نظم الضمان الاجتماعي. عدم كفاية الحماية التشريعية والإدارية.	اتخاذ إجراءات إدارية لجعل حالة المهاجرين غير القانونيين نظامية عند الإمكان. اتخاذ تدابير قانونية وإدارية لضمان الإقامة المستقرة والقانونية، وتوفير المستندات (شهادات الولادة، بطاقات الضمان الاجتماعي، وما إلى ذلك) تحاشياً لتهميش المهاجرين.
المادة ٧	ضحايا العنصرية ورهاب الأجانب.		عدم كفاية القيم الديمقراطية والتسامح. عدم كفاية الإجراءات الرامية إلى تحقيق الاإندماج.	الأحزاب السياسية والمجتمع المدني هم المسؤولون عن الحفاظ على قيم حقوق الإنسان وتعزيزها. ينبغي استكشاف دور وسائط نشر المعلومات ووسائط الإعلام، لا سيما إبراز ما يساهم فيه المهاجرون من إغناء اقتصادي واجتماعي. استحداث يوم دولي للمهاجر.
المادة ١٥			حرمان المهاجرين من مواطنية البلد المضيف. حرمانهم من المواطنية المزدوجة، مما يخلق مشاكل اجتماعية وقانونية للمهاجرين وأسرهم.	
المادة ١٦			حرمان أبناء المهاجرين الذين لم يعودوا قاصرين من الانضمام إلى أسرهم. الوضع العائلي للمطلقات لأسباب متعلقة بالعنف ينبغي ألا يؤثر بحقوقهن في الإقامة.	
المادة ٢١			رفض إمكانية المشاركة في الانتخابات المحلية والبلدية.	

إطار حقوق الإنسان	العقبات وفقاً للمعايير التالية:			التوصيات لمعالجة الانتهاكات المرتكبة بحق المهاجرين
	الشرط الأساسي للمهاجرين ألف	الظواهر العالمية باء	المتغيرات الوطنية جيم	دال
المواد ٢٣ و٢٥ و٢٦	أوضاع الحرمان الاقتصادي	تعمل عولمة الاقتصاد العالمي على زيادة تدفق المهاجرين؛ وتجني بعض قطاعات الاقتصاد أرباحاً من تشغيل المهاجرين الموجودين في حالات غير نظامية.		عندما يشارك أكثر من ٣٠ في المائة من العمال المهاجرين في إنتاج سلعة تصديرية ما، ينبغي اعتراف الدولة رسمياً بحاجتها إلى اليد العاملة من المهاجرين.
	الاستبعاد و/أو التهميش الاجتماعي.	الاختلال بين فرص العمل وعدد العمال.	أوضاع العمل غير مناسبة.	ضرورة اعتماد تدابير تحقق المساواة، في القانون وفي الممارسة.
	الحواجز اللغوية وغيرها.		عدم دفع أجر متكافئ عن العمل غير المتكافئ التمييز بلا مبرر، لا سيما في مجالات مثل التعليم والصحة.	العمل على ضمان مبدأ تكافؤ الفرص، بما في ذلك تيسير سبل الانتصاف القضائي.
اتفاقية مناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على التمييز العنصري، والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة.		عدم إنفاذ الصكوك الدولية القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان في صالح المهاجرين.	تباين درجات الامتثال للصكوك الدولية التي صُدق عليها، لا سيما موادها ذات الصلة بقضايا المهاجرين.	ضرورة الطلب إلى الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان أن تركز بقدر أكبر من المنهجية على قضايا المهاجرين. ضرورة إيجاد السبل الكفيلة بتكميل أعمال الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان.

- - - -