E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/76
10 March 1998
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين
البند ١١ من جدول الأعمال المؤقت

تدابير لتحسين حالة جميع العمال المهاجرين وتأمين حقوق الإنسان والكرامة لهم

تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين المقدم وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ١٥/١٩٩٧

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

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
مقدمة		١ - ٢	٣
أولا-	الدورة الأولى لفريق الخبراء الحكومي الدولي	٣ - ٤٨	٣
ألف-	تنظيم الدورة	٣ - ١٨	٣
باء-	القضايا الرئيسية التي نوقشت خلال الدورة الأولى	١٩ - ٤٨	٦
	١- جمع المعلومات	١٩ - ٢١	٦
	٢- التطورات الإقليمية	٢٢ - ٤٣	٧
	٣- تعريف المهاجرين	٤٤	١٠
	٤- الضعف	٤٥ - ٤٨	١١
ثانيا-	الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي	٤٩ - ٨٩	١١
ألف-	تنظيم الدورة	٤٩ - ٥٩	١١
باء-	تحليل الردود على الاستبيان	٦٠ - ٧٩	١٧
جيم-	المناقشة العامة	٨٠ - ٨٩	٢٠
ثالثا-	الاستنتاجات الأولية التي تم التوصل إليها في نهاية الدورة الثانية وملاحظات بشأن تمديد ولاية الفريق العامل	٩٠ - ٩٦	٢٢

المرفقات

الأول-	استبيان بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين		٢٤
الثاني-	برنامج العمل		٢٥

مقدمة

١- قررت لجنة حقوق الإنسان، بموجب القرار ١٥/١٩٩٧ الذي اعتمدته في دورتها الثالثة والخمسين، إنشاء فريق عامل يتألف من خمسة خبراء حكوميين دوليين يعينون على أساس التمثيل الجغرافي العادل بعد إجراء مشاورات مع المجموعات الاقليمية، على أن يجتمع الفريق العامل على فترتين من خمسة أيام قبل الدورة الرابعة والخمسين للجنة وأن تكون ولايته:

(أ) جمع كل المعلومات الهامة عن العقبات القائمة أمام الحماية الفعالة والكاملة للحقوق الإنسانية للمهاجرين من الحكومات والمنظمات غير الحكومية وأية مصادر أخرى ذات صلة بهذا الموضوع؛

(ب) وضع توصيات لزيادة تعزيز وحماية وإعمال الحقوق الإنسانية للمهاجرين.

٢- وطُلب إلى فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل أن يقدم تقريراً إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الرابعة والخمسين. ويقدَّم هذا التقرير استجابة لذلك الطلب.

أولاً - الدورة الأولى لفريق الخبراء الحكومي الدولي

ألف - تنظيم الدورة

افتتاح الدورة ومدتها

٣- عقدت الدورة الأولى لفريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في قصر الأمم بجنيف في الفترة من ١٧ إلى ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧. وافتتح الدورة نائب المفوضة السامية لحقوق الإنسان.

تكوين الفريق العامل

٤- كان الفريق العامل يتألف في دورته الأولى من الخبراء الخمسة التالية أسماؤهم: السيد خورخه كوستامانتي (المكسيك)، والسيد غيوم بامبو تشيفوندا (غابون)، والسيد م. ميجارول كايس (بنغلاديش)، والسيد يواكيم لودوفينا دو روزاريو (البرتغال)، والسيد أوليغ ف. شامشور (أوكرانيا).

انتخاب أعضاء المكتب

٥- انتخب الفريق العامل في جلسته الأولى المعقودة في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ السيد خورخه أ. بوستامانتي (المكسيك) رئيساً - مقرراً.

إقرار جدول الأعمال

٦- أقر الفريق العامل في جلسته الأولى أيضاً جدول أعمال دورته الأولى استناداً إلى جدول الأعمال المؤقت (E/CN.4/AC.46/1997/1) على النحو التالي:

١- انتخاب أعضاء المكتب

٢- إقرار جدول الأعمال

٣- تنفيذ قرار لجنة حقوق الإنسان ١٥/١٩٩٧ المعنون "العمال المهاجرون وحقوق الإنسان".

المراقبون

٧- حضرت الدول التالية الأعضاء في لجنة حقوق الإنسان الدورة بصفة مراقب: الاتحاد الروسي، اثيوبيا، اندونيسيا، أوروغواي، أوكرانيا، ايطاليا، البرازيل، الجزائر، الجمهورية التشيكية، الجمهورية الدومينيكية، جنوب افريقيا، الدانمرك، السلفادور، شيلي، الصين، فرنسا، كوبا، كولومبيا، ماليزيا، مصر، المكسيك، النمسا، نيكاراغوا، اليابان.

٨- وحضرت الدول الأخرى التالية الأعضاء في الأمم المتحدة الدورة أيضاً بصفة مراقب: إستونيا، البرتغال، بيرو، تايلند، تركيا، رومانيا، سلوفاكيا، غواتيمالا، فنزويلا، المغرب، هنغاريا.

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

١٠- وحضر ممثلو هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والمنظمات الحكومية الدولية التالية الدورة بصفة مراقب: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المتعلق بمتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، ومنظمة العمل الدولية، والاتحاد الأوروبي، والمنظمة الدولية للهجرة.

١١- وحضر ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة بصفة مراقب: الرابطة الافريقية للتعليم من أجل التنمية، والخدمة الدولية لحقوق الإنسان، ولجنة الكنائس المعنية بالشؤون الدولية والتابعة لمجلس الكنائس العالمي، والحركة الدولية لمكافحة جميع أشكال التمييز والعنصرية.

الوثائق

١٢- عرضت على الفريق العامل في دروته الأولى الوثيقة E/CN.4/AC.46/1997/1 التي تتضمن جدول الأعمال المؤقت، ووثائق ذات صلة صادرة عن الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، وذلك بصفة وثائق معلومات أساسية ووثائق مرجعية.

١٣- وعُرضت أيضاً على الفريق العامل المعلومات والتعليقات الواردة من الحكومات والهيئات المختصة للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة للأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية رداً على دعوة الأمين العام. واستُنسخت هذه المساهمات فيما بعد في الوثائق E/CN.4/AC.46/1997/CRP.1 إلى CRP.21 على النحو التالي:

CRP.1 مساهمة واردة من غواتيمالا

CRP.2 مساهمة واردة من غواتيمالا

CRP.3 مساهمة واردة من لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان في أمريكا الوسطى

CRP.4 مساهمة واردة من لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان في أمريكا الوسطى

CRP.5 مساهمة واردة من قبرص

CRP.6 مساهمة واردة من منظمة العمل الدولية

CRP.7 مساهمة واردة من المنظمة الدولية للهجرة

CRP.8 مساهمة واردة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

CRP.9 مساهمة واردة من الرابطة الاقليمية للهجرة القسرية

CRP.10 مساهمة واردة من الرابطة الاقليمية للهجرة القسرية

CRP.11 مساهمة واردة من المنظمة الدولية للهجرة

CRP.12 مساهمة واردة من الرابطة الدولية الانكليزية في لوند

CRP.13 مساهمة واردة من الرابطة النسائية الدولية للسلم والحرية

CRP.14 مساهمة واردة من المكسيك

CRP.15 مساهمة واردة من الرابطة الافريقية للتعليم من أجل التنمية

CRP.16 مساهمة واردة من المغرب

CRP.17 مساهمة واردة من Sin Fronteras

CRP.18 مساهمة واردة من اللجنة الدولية لمراقبة حقوق المهاجرين

CRP.19 مساهمة واردة من مصر

CRP.20 مساهمة واردة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

CRP.21 مساهمة واردة من السلفادور

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

تنظيم وأساليب العمل

١٥- قرر الفريق العامل، فيما يتعلق بأساليب عمله، أن يجمع بين الجلسات العلنية والمغلقة. وعقد الفريق العامل خمس جلسات علنية وأربع جلسات مغلقة وكانت إحدى الجلسات مغلقة جزئياً.

١٦- وأجرى الفريق العامل خلال الجلسات العلنية تبادل آراء في سياق ولايته وتلقى مساهمات من الحكومات وأجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ومن المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية.

١٧- ووافق الفريق العامل على أن تحضر أيضاً جلساته المنظمات غير الحكومية التي ليس لديها مركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

١٨- وقرر الفريق العامل أن يحيل إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الرابعة والخمسين تقريراً موحداً يشمل أعمال دورتيه.

باء - القضايا الرئيسية التي نوقشت خلال الدورة الأولى

١- جمع المعلومات

١٩- فسر الفريق العامل ولايته المتمثلة في "جمع المعلومات" بأنها ضرورة البحث عن أساس واقعي يدعم بالأدلة الافتراضات التي أبدتها اللجنة في القرار ١٥/١٩٩٧. وقاد هذا التفسير إلى مناقشة الوسائل الواجب اتباعها لتحقيق هذه الغاية. وقد تقرر استخدام استبيان يوجه إلى الحكومات وإلى المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. وبالنظر إلى القيود الزمنية، اتفق الفريق العامل على ضرورة أن يكون الاستبيان بسيطاً وقصيراً قدر الإمكان، نظراً إلى أن الهدف الرئيسي يتصف أساساً بطابع تفسيري؛ وهكذا أُدرجت فيه أخيراً أربعة أسئلة.

٢٠- وكان السؤال الأول يهدف إلى الحصول على بيانات ديموغرافية أساسية تعطي صورة عامة عن الهجرة. وكان السؤال الثاني يهدف إلى الحصول على إحصاءات ومعلومات نوعية عما تتخذه الدول الأعضاء

من تدابير لتعزيز الحقوق الإنسانية للمهاجرين وحمايتها. وكان السؤال الثالث يهدف إلى الحصول على بعض المؤشرات عن مستوى وعي الدول الأعضاء بمشاكل الحقوق الإنسانية للمهاجرين المشار إليها في قرار اللجنة ١٥/١٩٩٧، ولم يكن القصد منه الحصول على بيانات دقيقة أو وصف نوعي لمشاكل حقوق الإنسان تلك. وكان السؤال الرابع يهدف إلى التأكد من مستوى الأهمية الذي توليه الدول الأعضاء للوسائل المعيارية القائمة لمكافحة انتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين من خلال السؤال عما إذا كانت قد وقّعت أو صدّقت على اتفاقيات محددة وضعتها الأمم المتحدة وتتناول مسائل حقوق الإنسان المتصلة بالمهاجرين.

٢١- وأرسل الاستبيان في ٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧. (يرد نص الاستبيان في المرفق الأول لهذا التقرير).

٢- التطورات الاقليمية

٢٢- قرر الفريق العامل أن يدعو كلاً من أعضائه إلى تقديم استعراض شفوي للاتجاهات والتطورات الرئيسية المتعلقة بالهجرة في منطقته الجغرافية. ويورد أدناه موجز لهذه العروض.

٢٣- تحدث السيد بامبو تشيفوندا عن افريقيا فأكد أن الهجرة ظاهرة حديثة العهد، لا بل أن ظهور الدول في افريقيا تطور حديث العهد. وكي يضع الهجرة في سياقها، قال إن هناك ثلاثة أنواع من الهجرة الملاحظة بصورة نموذجية.

٢٤- أولاً، هناك الهجرة التي تتم داخل مناطق جغرافية تقليدية تتجاوز أحياناً الحدود - لأن الحدود ليست أمراً راسخاً في العقل الافريقي - ويمكن تسميتها بـ"المناطق المفضّلة". ويمكن أن تنظر الدولة الحديثة إلى أنماط انتقال تقليدية من هذا القبيل بوصفها هجرة سرية. وهذا النوع من الهجرة يثير مشاكل دقيقة محددة يجب أن تؤخذ في الاعتبار.

٢٥- ثانياً، هناك الهجرة المنظمة التي تتم بمباركة الدول. فقد تعتمد الدول، لأسباب تتعلق بالسياسة الاقتصادية، مثل ضرورة القيام بأشغال عامة واسعة، على القوى العاملة الأجنبية. وهذا الأمر يثير مشاكل فيما يتعلق بالتشريع والحماية والمسؤولية.

٢٦- ثالثاً، هناك الهجرة العفوية الناجمة عن ظاهرة جذب، كما هو الحال بالنسبة للهجرة إلى العواصم الصناعية، كتلك الموجودة في جنوب افريقيا وأنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية. ويواجه المهاجرون هنا أيضاً مشاكل تتعلق بالتعايش مع مجتمعات قائمة بالفعل وترغب في تأكيد خصوصيتها الفردية وثقافتها.

٢٧- وفي جميع الحالات المذكورة أعلاه، تنشأ مسألة الحق في الوجود وفي التعبير عن الذات. وهناك ردود فعل معادية للأجانب ومخاطر مجابهة. ومن المهم عدم الخلط بين الآثار والأسباب، ومن المهم أيضاً أن يكون المهاجرون على وعي بحقوقهم وحقوق الآخرين.

٢٨- وبالإضافة إلى ذلك، يتعين على افريقيا أن تواجه العولمة وأثرها على الهجرة.

٢٩- وفيما يتعلق بآسيا، ذكر السيد قيس أن هناك مزيجاً مثيراً للاهتمام من البلدان المـُرسلة والمستقبلة وبلدان المرور العابر والبلدان التي تقوم بهذه الأدوار الثلاثة جميعها، وهو ما أشار إليه بطيف الهجرة. وقال إن هناك أيضاً هجرة من البلدان الصناعية وإن أحد العناصر الأساسية هو هجرة القوى العاملة التي تتم في الأغلب بين بلد وآخر داخل المنطقة. وقد اتجه سواد المهاجرين من جنوبي آسيا نحو الخليج. وكانت منطقة الخليج سوقاً مفتوحة للأيدي العاملة، وكانت تفد إليها أعداد كبيرة من العمال الأجانب عبر قنوات نظامية بوجه عام. وأصبحت بعض بلدان جنوب شرقي آسيا، في الآونة الأخيرة، بلداناً مستقبلة للعمال المهاجرين، الأمر الذي جعل بلداناً أخرى في المنطقة الفرعية تصبح بلدان مرور عابر وبلدان منشأ. وواجهت المنطقة الفرعية مشاكل عامة تتمثل في المرور العابر وانتقال السكان، فضلاً عن مشاكل انفردت بها تلك المنطقة الفرعية، مثل تغير مكان إقامة الأشخاص بصورة لا إرادية.

٣٠- وأشار إلى أن الدول المـُرسلة للعمال المهاجرين تواجه معضلة: فهي تريد أن تضمن أعلى مستوى من تدفق العمال المنتظم إلى الخارج، وأن تضمن، في الوقت نفسه، أقصى قدر من الحماية والمعاملة المنصفة لعمالها في الخارج. وهناك حاجة ملحوظة إلى وضع اتفاقات بين الدول المـُرسلة والدول المستقبلة لجعل قوانين العمل في الدول المستقبلة تشمل العمال الضعفاء، مثل خادمات المنازل. وقال إن الاتجار غير المشروع، ولا سيما بالنساء والأطفال، يثير مشاكل كبيرة، خاصة وأن النساء قد خضعن بالفعل لأنواع مختلفة من الإساءة. وحدثت حالات احتـُجزت فيها النساء وهن في الطريق دون أن تتوفر لهن وسيلة للعودة إلى الوطن، وبذلك فقدن امكانية الحصول على العمل الذي وعدن به. أما النساء اللواتي يـُستخدمن بصورة غير نظامية فقد أصبحن معرضات للعقاب أو للطرد. وفيما يتعلق بالأطفال، أشار إلى ما يسمى بـ"قائدي الجمال" الذين حظيوا باهتمام وسائط الإعلام في المنطقة. وقال إن البلدان المعنية تدرك حقيقة الوضع وتقوم باتخاذ تدابير لمكافحة هذه الظاهرة.

٣١- وقال السيد قيس إن العولمة تعتبر أحد المجالات الأخرى التي تتسم بالأهمية للكثير من الحكومات، وإن السوق العالمية الحرة حقيقة يجب أن تعترف بأهمية حرية انتقال جميع عوامل الإنتاج، بما فيه القوى العاملة. يجب أن يكون هناك مكان لهجرة القوى العاملة على جدول أعمال التجارة العالمية. بيد أن من المهم أن يكون هناك توازن بين متطلبات السوق واحتياجات الدول.

٣٢- ووصف السيد شمشور الخصائص الرئيسية للهجرة في أوروبا الشرقية. فأشار إلى التحولات الجيوسياسية التي حدثت، ولا سيما انحلال الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا، وعملية التحول المؤلمة من النظم السياسية الاستبدادية والاقتصادات المخططة مركزياً إلى النظم والاقتصادات القائمة على المبادئ الديمقراطية والموجهة نحو السوق. وأشار أيضاً إلى تحرير إجراءات الخروج والدخول واعتماد نظم جديدة لمراقبة الحدود.

٣٣- وقال إن البلدان المعنية أصبحت أكثر فأكثر مسرحاً لحركات هجرة داخل الاقليم وخارجه، أغلبها قصير أو متوسط الأجل. وهذه الحركات، التي تتصل في العادة بأنشطة تجارية وفي كثير من الأحيان بأعمال غير نظامية، تشكل، بالنسبة لكثير من هؤلاء الناس، جزءاً أساسياً من استراتيجية بقائهم في ظل الظروف الاجتماعية الجديدة. وقد برزت هجرة القوى العاملة، أو الهجرة من أجل العمل، كعامل هام يؤثر في أوضاع الهجرة في المنطقة. ويستدعي ذلك توفير الحماية المناسبة للعمال المهاجرين من خلال وضع قوانين داخلية مناسبة. فضلاً عن وضع ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف مناسبة.

٣٤- وأضاف أن معظم بلدان أوروبا الشرقية واجهت حركة ضخمة من الهجرة العابرة التي نشأت في أغلبها من الشرق الأوسط ومن جنوبي وشرقي آسيا ومن افريقيا، وانتهت في غربي وجنوبي أوروبا. وقامت عصابات دولية من المهربين بجلب المهاجرين غير النظاميين بصورة غير مشروعة إلى المنطقة. وارتُكبت أثناء عمليات التهريب أبشع انتهاكات حقوق الإنسان، وكثيراً ما كانت النساء ضحاياها. وفي هذا السياق، استرعى السيد شمشور النظر إلى محنة النساء اللواتي هُرِّبن من بلدان أوروبا الشرقية إلى أوروبا الغربية أو إلى أنحاء أخرى من العالم وأُرغمن على ممارسة البغاء. وشدد على ضرورة ملاحقة هؤلاء المهربين قضائياً على المستويين الوطني والدولي.

٣٥- وقال أخيراً إن حكومات أوروبا الشرقية تدرك ضرورة منع انتشار المواقف المعادية للأجانب. وقد اتخذت بالفعل خطوات مناسبة لهذا الغرض.

٣٦- وتحدث السيد بوستامانتي، بوصفه عضواً خبيراً في الفريق العامل، فأوضح أن الهجرة في القارة الأمريكية هي هجرة عمالية أساساً وأن أكبر تدفق للمهاجرين النظاميين وغير النظاميين يتم بين المكسيك والولايات المتحدة الأمريكية. وقال إن المكسيك هي في آن واحد بلد يخرج منه المهاجرون (إلى الولايات المتحدة، وعلى نطاق صغير، إلى كندا) ويفد إليه المهاجرون (من بلدان أمريكا الوسطى أساساً، وعلى نطاق صغير، من بلدان أمريكا الجنوبية). وهناك أيضاً حركات هجرة بين كولومبيا وفنزويلا، ومن بوليفيا وباراغواي وبيرو واكوادور إلى البرازيل والأرجنتين، وبدرجة أقل، إلى شيلي.

٣٧- ومضى قائلاً إن مسألة الهجرة في القارة الأمريكية مثيرة جداً للاهتمام لوجود جوانب إيجابية، مثل تسوية أوضاع المهاجرين غير القانونية في المكسيك، وإنه توجد أيضاً ظروف بدائية جداً وتحدث انتهاكات منهجية جسيمة جداً لحقوق المهاجرين.

٣٨- وأضاف أن إحدى العقبات القائمة أمام تمتع المهاجرين بحقوقهم الانسانية هي التشريع الذي اعتُمد في السنوات الأخيرة والذي ينص على إمكان اعتبار بعض المهاجرين مهاجرين غير شرعيين بسبب خصائصهم الاثنية. وكانت هذه حال الاقتراح ١٨٧ في كاليفورنيا، الذي يمثل حالة خاصة أو إضفاء الصبغة المؤسسية على العنصرية ورهاب الأجانب. وقال إن هناك بلداناً أخرى تُطبَّق فيها هذه الممارسة المشؤومة.

٣٩- وقال إن من بين العقبات الأخرى ضعف المهاجرين الهيكلي أمام الانتهاكات الخطيرة لحقوق العمل وحقوق الإنسان، إذ كلما ازداد بعدهم عن بلدانهم الأصلية، كلما ازدادوا ضعفاً. وهذا الضعف ناجم عن افتقارهم إلى الحقوق وإلى السلطة لإثارة المسائل المتعلقة بهذه الحقوق مع سلطات المجتمع المضيف. وقال إنه يرى أنه ينبغي للفريق العامل أن يعير هذا المفهوم الاهتمام عندما يناقش مسألة العقبات وفقاً لولايته. وأشار في هذا الصدد إلى أن الولاية تتحدث على وجه التحديد عن العنصرية ورهاب الأجانب بوصفهما مشكلتين مرتبطتين بالمهاجرين وإلى أنه ينبغي مناقشة العلاقة المفاهيمية القائمة بين الضعف الهيكلي للمهاجرين وازدياد هذا الضعف بفعل العنصرية ورهاب الأجانب. ومن ثم فإن العنصرية ورهاب الأجانب يعتبران عقبتين هامتين أمام الاحترام الكامل للحقوق الإنسانية للمهاجرين. وأشار إلى أن إحدى وسائل مكافحة العنصرية ورهاب الأجانب هي منح المهاجرين حقوقاً محددة بمقتضى قوانين الدولة المستقبلة.

٤٠- وأشار السيد بوستامانتي أيضاً إلى دراسة ثنائية لم يسبق لها مثيل استُكملت مؤخراً وأجراها علماء من المكسيك والولايات المتحدة حول الهجرة من المكسيك إلى الولايات المتحدة.

٤١- وفيما يتعلق بأوروبا الغربية، قال السيد دو روزاريو إن حقوق المهاجرين تراعى بوجه عام في مجموعة "بلدان أوروبا الغربية وبلدان أخرى". وإن حالات الإساءة العرضية، التي تعالجها المحاكم في معظم البلدان بصورة مثالية، هي بشكل عام من فعل مجموعات متطرفة. وهناك بالطبع مشكلة الهجرة السرية التي تعني انعدام الحماية الكامل. ويمكن أيضاً أن تُثار مسائل أخرى فيما يتصل بطرد الأشخاص لارتكابهم جرائم طفيفة في بعض الظروف. ومن المفيد معرفة الحد الذي تقف عنده سيادة الدولة في مسائل الطرد: مثلاً، ما إذا كان يراعى مبدأ عدم رجعية القانون، وماهية وسائل الانتصاف المتاحة إزاء مثل هذه التدابير، وكذلك، فيما يتعلق بلم شمل الأسرة، ما إذا كانت مختلف القوانين والممارسات الإدارية تسهل على الأشخاص الالتحاق بأسرهم.

٤٢- وأضاف أنه لا يتاح بوجه عام إلا قدر قليل من المعلومات عن حقوق اللاجئين ولا يتم التعريف بهذه الحقوق إلا لماماً، على الرغم من أن المهاجرين يساهمون مساهمة إيجابية في المجتمعات التي يعيشون فيها.

٤٣- وقال السيد دو روزاريو إنه يؤيد عقد مؤتمر دولي بشأن الهجرة - وهو موضوع قيد النقاش في الجمعية العامة - ليتناول المسائل العديدة التي تحتاج إلى نقاش.

٣- تعريف المهاجرين

٤٤- اتفق الفريق العامل على تفسير مفهوم المهاجر، كما يرد في ولايته، تفسيراً واسعاً. فاتفق الخبراء على أن يستخدموا، كأداة عمل، تعريف وتفسير مفهوم المهاجر الوارد في نص قدمته المنظمة الدولية للهجرة وهو التالي:

"إن تعريف المهاجر، رغم أنه يشمل بصورة رئيسية العامل المهاجر، يرد في دستور المنظمة الدولية للهجرة على نحو أوسع:

"إن مصطلح "المهاجر" الوارد في المادة ١-١(أ) ينبغي أن يُفهم بأنه يشمل جميع الحالات التي يتخذ فيها الفرد المعني، بحرية، قرار الهجرة، لأسباب تتعلق بـ"المصلحة الشخصية" وبدون تدخل أي عامل إكراه خارجي.

"ويجب أن يُعترف أيضاً، داخل فئة "المهاجر"، بالمهاجر غير النظامي أو المهاجر الذي لا يحمل وثائق نظراً إلى أن الهجرة غير النظامية ظاهرة أخذت تتحول إلى أزمة عالمية. فيتنج من التعريف السابق أن مصطلح "المهاجر" لا يشير إلى اللاجئين أو المنفيين أو غيرهم من الذين أُرغموا أو أُجبروا على مغادرة ديارهم. وعلى النقيض من ذلك، فإن مصطلح "الهجرة" يصف عملية تنقل الأشخاص، ومن ثم يشمل حركة اللاجئين والمشردين والأشخاص الذين اقتُلعوا من جذورهم، فضلاً عن المهاجرين الاقتصاديين".

٤- الضعف

٤٥- كانت مسألة ضعف المهاجر الموضوع الرئيسي الذي ركزت عليه مداولات الفريق العامل. وقد أعرب الخبراء الخمسة عن آراء مختلفة بشأن مسألة الضعف، وذلك فيما يتصل بدول المنشأ ودول المقصد النهائي، ودور التشريعات الداخلية، والمشاكل المرتبطة بدمج المهاجرين في المجتمع المضيف (الفوارق الثقافية واللغوية والدينية)، والعلاقة بين سيادة الدولة والهجرة غير النظامية؛ والمشاكل المتعلقة بالاتجار بالمهاجرين. واتفق الخبراء على أن أحد العناصر الأساسية في فهم مسألة الضعف هو عامل العجز الذي يتميز به المهاجر في كثير من الأحيان.

٤٦- والعجز يميز علاقة المهاجر بالدولة وبقوى المجتمع التي تجعله عاجزاً. وهذا الوضع غير متأصل في الأفراد، بمن فيهم المهاجرون، وإنما ينشأ ويُفرض على المهاجرين ضمن حدود بلد معين.

٤٧- واتُفق على استخدام معيار ضعف المهاجرين والتركيز بالدرجة الأولى على المهاجرين الذين تتمتع حقوقهم بدرجة أقل من الحماية وتُنتهك مراراً. وأُعرب بوجه خاص عن القلق إزاء حالة المهاجرين غير النظاميين، فضلاً عن النساء والأطفال.

٤٨- وتشمل المشاكل المحددة المرتبطة بضعف المهاجرين استغلال هؤلاء في سوق العمل (تدني نمط الأجور كثيراً عن المعايير الدنيا المتعارف عليها، وخطورة ظروف العمل)، وما يتعرضون له من عداء وعنف قائمين على العنصرية، ومن مشاعر كره الأجنبي من خلال الصور النمطية، ومن تمييز من خلال تحيز الرأي العام.

ثانياً- الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي

ألف - تنظيم الدورة

افتتاح الدورة ومدتها

٤٩- عُقدت الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في قصر الأمم بجنيف، في الفترة من ١٦ إلى ٢٠ شباط/فبراير ١٩٩٨. وواصل السيد خورخه أ. بوستامانتي (المكسيك) العمل كرئيس - مقرر. وحضر جميع الأعضاء جميع الجلسات.

إقرار جدول الأعمال

٥٠- أقر الفريق العامل في جلسته الأولى جدول أعمال دورته الثانية استناداً إلى جدول الأعمال المؤقت (E/CN.4/AC.46/1998/1) كالتالي:

١- إقرار جدول الأعمال

٢- تنفيذ قرار لجنة حقوق الإنسان ١٥/١٩٩٧ المعنون "المهاجرن وحقوق الإنسان".

المراقبون

٥١- حضرت الدول التالية الأعضاء في لجنة حقوق الإنسان الدورة بصفة مراقب: الاتحاد الروسي، ألمانيا، اندونيسيا، أوروغواي، أوكرانيا، ايطاليا، البرازيل، تونس، الجمهورية التشيكية، السلفادور، الصين، غواتيمالا، فرنسا، الفلبين، فنزويلا، ماليزيا، المغرب، المكسيك، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية، الولايات المتحدة الأمريكية.

٥٢- وحضرت الدول الأخرى التالية الأعضاء في الأمم المتحدة الدورة بصفة مراقب: اثيوبيا، استونيا، إيران (جمهورية - الإسلامية)، البرتغال، بلغاريا، تركيا، الجزائر، الجمهورية الدومينيكية، سلوفاكيا، غابون، كولومبيا، اليمن.

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

٥٤- وحضر ممثلو الوكالات المتخصصة والمنظمات الحكومية الدولية التالية الدورة بصفة مراقب: منظمة العمل الدولية، والاتحاد الأوروبي، والمنظمة الدولية للهجرة.

٥٥- وحضر ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة بصفة مراقب: الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة، منظمة كاريتاس الدولية، هيئة المدافعين عن حقوق الإنسان، مرصد حقوق الإنسان، لجنة الكنائس المعنية بالشؤون الدولية والتابعة لمجلس الكنائس العالمي، منظمة الشمال - الجنوب ٢١، الرابطة النسائية الدولية للسلم والحرية. وحضر أيضاً الدورة بصفة مراقب ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية التي ليس لها مركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي: CISM-VENETO (Coordinamento Immigranti del Sud del Mondo).

الوثائق

٥٦- عـُرضت على الفريق العامل في دورته الثانية الوثائق التالية:

E/CN.4/AC.46/1998/1 جدول الأعمال المؤقت

ردود أخرى على دعوة الأمين العام

E/CN.4/AC.46/1998/2 مساهمات من لبنان والاتحاد الروسي ومجلس اوروبا

E/CN.4/AC.46/1998/2/Add.1 مساهمة من البرتغال

E/CN.4/AC.46/1998/2/Add.2	مساهمة من المجلس الدولي لمعاهدات الهنود
E/CN.4/AC.46/1998/2/Add.3	مساهمة من كوبا

ردود على استبيان الفريق العامل:

E/CN.4/AC.46/1998/3	مساهمات من تركيا، ومنظمة العمل الدولية، والحركة الدولية لمناهضة جميع أشكال التمييز والعنصرية، والتحالف المسيحي المعني باللاجئين والمهاجرين
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.1	مساهمة من المعهد الكاثوليكي الشيلي للهجرة ومن اللجنة الكاثوليكية الأرجنتينية للهجرة
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.2	مساهمة من منظمة الشمال - الجنوب ٢١
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.3	مساهمة من ماليزيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.4	مساهمة من مركز المعلومات القانونية لحقوق الإنسان في استونيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.5	مساهمة من الجمهورية التشيكية
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.6	مساهمة من الحركة الدولية لمناهضة جميع أشكال التمييز والعنصرية
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.7	مساهمة من اللجنة الكاثوليكية الاسبانية للهجرة
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.8	مساهمة من لبنان
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.9	مساهمة من اللجنة الأوروبية
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.10	مساهمة من هيئة المدافعين عن حقوق الإنسان

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.11	مساهمة من Dansk Flygtningehjaelp (المجلس الدانمركي المعني باللاجئين)
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.12	مساهمة من كرواتيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.13	مساهمة من Obra Católica Portuguesa de Mograçoes
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.14	مساهمة من بلجيكا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.15	مساهمة من ليتوانيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.16	مساهمة من ألمانيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.17	مساهمة من الفلبين
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.18	مساهمة من جزر مارشال
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.19	مساهمة من المجلس الدانمركي المعني باللاجئين
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.20	مساهمة من إيطاليا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.21	مساهمة من كوبا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.22	مساهمة من السلفادور
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.23	مساهمة من بيرو
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.24	مساهمة من المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.25	مساهمة من دومينيكا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.26	مساهمة من السودان

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.27	مساهمة من سلوفينيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.28	مساهمة من يوغوسلافيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.29	مساهمة من الدانمرك
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.30	مساهمة من مجلس الكنائس العالمي
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.31	مساهمة من الأردن
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.32	مساهمة من السويد
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.33	مساهمة من المكسيك
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.34	مساهمة من أوروغواي
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.35	مساهمة من هيئة المدافعين عن حقوق الإنسان
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.36	مساهمة من غواتيمالا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.37	مساهمة من اللجنة الدولية لمراقبة حقوق المهاجرين
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.38	مساهمة من اسرائيل
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.39	مساهمة من آيسلندا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.40	مساهمة من السلفادور
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.41	مساهمة من النمسا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.42	مساهمة من البرتغال
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.43	مساهمة من فرنسا

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.44	مساهمة من النرويج
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.45	مساهمة من أوكرانيا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.46	مساهمة من فنزويلا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.47	مساهمة من إيطاليا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.48	مساهمة من المكسيك
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.49	مساهمة من المركز الدانمركي المعني بحقوق الإنسان
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.50	مساهمة من موناكو
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.51	مساهمة من بلغاريا
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.52	مساهمة من رومانيا

تنظيم وأساليب العمل

٥٧- قرر الفريق العامل، فيما يتعلق بأساليب عمله، أن يجمع بين الجلسات العلنية والمغلقة. وعقد الفريق العامل أربع جلسات علنية وست جلسات مغلقة.

٥٨- واتفق الفريق العامل في جلسته الأولى على أن يقبل تناول الوثائق بلغتها الأصلية فقط.

٥٩- ورداً على الانتقاد الذي وجه إلى الفريق العامل بأنه لم يستخدم استخداماً كاملاً خبرات وتجارب المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي اهتمت على الصعيد المهني بقضايا المهاجرين طيلة عقود كثيرة، ولكي يعيد الفريق العامل تأكيد انفتاحه واهتمامه باستخدام تلك القدرات، دعا ممثلي منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية المهتمة، في جلسة مستقلة، إلى إبداء الآراء حول كيفية تحسين تقاسم المعلومات وتفادي ازدواج الأنشطة. وأحاط الفريق العامل علماً، بعناية، بالآراء التي أبديت بشأن منهجيات عمله المقبلة واستمع باهتمام إلى آراء الحاضرين فيما يتعلق بتعريف المهاجر الذي يستخدمه الفريق العامل بصفة مؤقتة (انظر الفقرة ٤٤).

باء - تحليل الردود على الاستبيان

٦٠- أوضح الرئيس - المقرر، في الجلسة العامة الثانية المعقودة في ١٧ شباط/فبراير ١٩٩٨، أنه تم تقسيم العمل فيما بين الخبراء. فقد اهتم هو بالردود الواردة على السؤال الأول من الاستبيان (انظر المرفق الأول) والمتعلق بأرقام/تقديرات مجموع السكان والرعايا الموجودين في الخارج وغير الرعايا الذين يحملون تصاريح عمل والمهاجرين غير النظاميين. واهتم السيد بامبو تشيفوندا بالسؤال الثاني المتعلق بتدابير زيادة تعزيز وحماية وإعمال حقوق الإنسان للمهاجرين. واهتم السيد شمشور بالسؤال الثالث المتعلق بمظاهر العنصرية ورهاب الأجانب وغير ذلك من أشكال التعصب. واهتم السيد دو روزاريو بالسؤال الرابع المتعلق بعمليات التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وعلى اتفاقيتين لمنظمة العمل الدولية، واهتم السيد قيس بمسألة العقبات القائمة أمام التمتع بحقوق الإنسان للمهاجرين.

٦١- وتحدث الرئيس - المقرر بوصفه عضواً خبيراً في الفريق العامل فقال إن الأرقام توفر أساساً كافياً من المعلومات الديموغرافية لتبرير مواصلة تقصي الفريق العامل لهذا الموضوع. وقدم ملخصاً للاحصاءات الواردة بشأن أعداد الرعايا الذين يعيشون في الخارج، مشيراً إلى أن الفلبين هي البلد الذي يمثل أعلى نسبة مئوية من الرعايا الذين يعيشون في الخارج (١١ في المائة)، تليه المكسيك (٨ في المائة) واسبانيا (٧ في المائة) وايطاليا (٥ في المائة).

٦٢- وفيما يتعلق بعدد غير الرعايا الذين يملكون تصاريح عمل في البلد، لاحظ أن الاحصاءات تعطي صورة صريحة عما إذا كان البلد المعني من البلدان المستقبلة أم لا. وذكر أن أعلى النسب المئوية لغير الرعايا الذين يملكون تصاريح عمل وردت من ألمانيا، تليها الأرجنتين والدانمرك ولبنان وماليزيا.

٦٣- وباستثناء ماليزيا، كانت التقديرات المتعلقة بعدد المهاجرين غير النظاميين صغيرة جداً.

٦٤- وذكر السيد بامبو تشيفوندا، فيما يتعلق بالتدابير التي يتم اتخاذها لزيادة تعزيز وحماية وإعمال حقوق الإنسان للمهاجرين، أن القضية الأساسية في هذا الشأن هي قضية سياسة وطنية. بيد أنه لاحظ أن المنظمات غير الحكومية يجب أن تضطلع هنا بدور رئيسي، وإن كانت السلطة السياسية للدولة تشكل المرجع الأول في هذه القضية. ويتخذ دور المنظمات غير الحكومية في العادة إما شكل مساعدة المهاجرين بصورة يومية، أو شكل إسهام في تشريع الدولة. وتحدث عن تأثير المنظمات غير الحكومية على الهيئات العامة والرأي العام، مشيراً بوجه خاص إلى ما لهذه المنظمات من أثر واضح على حياة المهاجرين من خلال الاتصال المباشر الذي تقيمه معهم يومياً.

٦٥- ولاحظ أن هناك اتجاهاً واضحاً في العلاقات الدولية المعاصرة نحو تعزيز دور المنظمات غير الحكومية. وتقدم هذه المنظمات اليوم قدرا كبيرا من المعلومات عن مسائل تشبه المسائل التي يعالجها الفريق العامل.

٦٦- وقال إن من المهم أيضا ألا يغيب عن الأذهان أن بعض المنظمات غير الحكومية تعتنق إيديولوجية معينة قد لا تدعو دائما إلى دعم المهاجرين أو حقوقهم، ومن ثم، من غير الممكن الإدلاء بأية بيانات عامة مفادها أن المنظمات غير الحكومية تدعم بالضرورة قضية المهاجرين.

٦٧- وفيما يتعلق بما يتم اتخاذه من تدابير بشأن حقوق المهاجرين، قال إنه ينبغي التمييز بين التدابير القانونية/القضائية، والتدابير الأخرى. وتشير الاتجاهات إلى أن معظم التشريعات التي سُنت في هذا المجال هي بوجه عام تشريعات حديثة أو ما زالت قيد الإعداد، وإلى أن هذه التشريعات هي في العادة عامة الطابع ومجزأة. وليس لجميع الدول نفس الموقف من القانون الدولي. وبعض الدول مستعدة تماما لإدراج القانون الدولي في تشريعاتها المحلية، بينما ما زالت دول أخرى تعير تشريعاتها المحلية الاهتمام الأول.

٦٨- وأوضح السيد شمشور، في عرضه لمظاهر العنصرية ورهاب الأجانب وغير ذلك من أشكال التمييز ضد المهاجرين، أن هذا السؤال، على بساطته، يعتبر سؤالا أساسيا للفريق العامل ولوجاهة أنشطته. وقال إنه يعتقد أن الردود على هذا البند تدل على وجود درجة من الانفتاح لدى البلدان التي ردت. وقد اعترف ١٥ بلدا بانتشار العنصرية ورهاب الأجانب. ولاحظ أن البلدان التي ردت تعتبر بصورة تقليدية من البلدان التي تستقبل المهاجرين، إلا أنه توجد مع ذلك استثناءات. وتدل الردود على أن صورة الهجرة أصبحت أكثر تنوعاً، مما يجعل التحليل أكثر تعقيداً.

٦٩- وأثنى على حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية لتقديمها أرقاما دقيقة عن مظاهر العنصرية ورهاب الأجانب وغيره من أشكال التمييز ضد المهاجرين رداً على الاستبيان، وأشار أيضا إلى الرد المفصَّل الذي أرسلته حكومة الجمهورية التشيكية. وقال إن الأرقام المتعلقة بالجرائم المرتكَبة لأسباب عنصرية لا تشير على الدوام إلى المهاجرين بوصفهم هذا ولكنها مع ذلك توفر مؤشرا واضحا عن مستوى التسامح في المجتمع.

٧٠- وأشار إلى أن لُب المشكلة يبقى قائما على مستوى الممارسات اليومية، نظرا إلى أن هذه الممارسات تشكل المجالات التي تحدث فيها المظاهر الأولى والتي تكون فيها على أشدها. ولا يمكن تغيير مظاهر العنصرية ورهاب الأجانب والتمييز إلا من خلال اعتماد التشريعات. ويلزم اتخاذ إجراءات أخرى على جميع مستويات المجتمع، بما في ذلك تنفيذ القوانين على النحو المناسب، واعتماد سياسات دمج وسياسات إعلامية وتربوية.

٧١- ولاحظ أن بعض البلدان أعربت عن قلقها إزاء التمييز الذي يتعرض له مواطنوها في البلدان الأخرى، ولا سيما العاملات، وإزاء تصاعد العنف الذي يواجهه عمالها في الخارج.

٧٢- وأشار إلى تقرير حكومة المكسيك فقال إنه سيقت حجج تدعو إلى اتخاذ تدابير ثنائية ومتعددة الأطراف من أجل مكافحة العنصرية ورهاب الأجانب والتمييز. وشدد أيضا على الدور الذي يجب أن تضطلع به هيئات الأمم المتحدة في هذا الشأن.

٧٣- وفيما يتعلق بالخطوات التي تتخذها الدول من أجل التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ و١٤٣، قال السيد دو روزاريو إن الفلبين هي البلد الوحيد - بين البلدان المجيبة - الذي صدَّق على الاتفاقية السابقة. وتفيد إحدى المنظمات غير الحكومية بأن سري لانكا صدَّقت عليها أيضا. ويفيد المعهد الكاثوليكي الشيلي للهجرة بأن مجلس النواب في شيلي أقر التصديق. وبالإضافة إلى ذلك، ذكرت اللجنة الكاثوليكية الأرجنتينية للهجرة أنه قدِّم في عام ١٩٩٦ مشروع قانون بشأن التصديق إلى مجلس النواب في الأرجنتين.

٧٤- ولاحظ السيد دو روزاريو أنه لم تصدق على اتفاقية عام ١٩٩٠ إلا تسعة بلدان هي البوسنة والهرسك، والرأس الأخضر، وكولومبيا، ومصر، والمغرب، والفلبين، وسيشيل، وسري لانكا، وأوغندا. وهناك دول كثيرة تبحث مدى توافق الاتفاقية مع القوانين والسياسات المحلية. ولاحظ أيضا أن هناك ١١ دولة من الدول التي ردت على الاستبيان صدَّقت على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧، من أصل ٤١ عملية تصديق، وأن ٣ من الدول التي ردت على الاستبيان صدَّقت على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ من أصل ١٨ عملية تصديق.

٧٥- وتناول السيد قيس الكتب التي وردت رداً على المذكرة الأولى التي أرسلها الأمين العام والتي طلب فيها معلومات وملاحظات فيما يتصل بولاية الفريق العامل، أي العقبات التي تعترض تمتع المهاجرين الكامل بحقوق الإنسان والتوصيات الهادفة إلى تعزيز هذه الحقوق. وقال إن الردود الواردة من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية تندرج بوجه عام ضمن أنماط يمكن تمييزها. فقد ركَّزت ردود الحكومات بوجه عام على الأنظمة المحلية المتعلقة بالعمال المهاجرين، وعلى التدابير الهادفة إلى حماية حقوق مواطنيها المهاجرين في الخارج، بما في ذلك التشريعات. وتناولت إحدى الحكومات هذه المسألة من منظور إقليمي في سياق الحركات التاريخية للشعوب وآثارها في أعقاب التغيرات السياسية التي لا تمس الحدود الوطنية فحسب، بل الهويات الوطنية أيضا. وشددت حكومة أخرى على ضرورة التعاون على المستويين الثنائي والدولي بالنظر إلى تعقُّد هذه المسألة وإلى اختلاف وجهات النظر والأولويات بشأنها. ولم تتركز ردود المنظمات الحكومية الدولية على خصائص ولاية الفريق العامل بقدر ما تركزت على مسألة الهجرة والمهاجرين بمفهومها الواسع، من حيث صلتها باختصاص تلك المنظمات والسياق الذي تعمل فيه. وأشارت هذه المنظمات مرارا إلى التقارير والتوصيات المنشورة. وأشارت إحداها إلى احتمال حدوث ازدواج في العمل بينها وبين الفريق العامل. وقدمت المنظمة الدولية للهجرة وثائق تتضمن، بالإضافة إلى معلومات عامة تتعلق بموضوع الهجرة الواسع، فصولا تتعلق بولاية الفريق العامل. وتندرج ردود المنظمات غير الحكومية في فئتين: فئة توضح انتشار التجاوزات، وأخرى تقدم معلومات أساسية عن الموضوع وتقترح اتخاذ تدابير تصحيح.

٧٦- وقال السيد قيس إن تقييمه العام لهذه الإسهامات هو أن الردود لم تعالج معالجة وافية مسألة العقبات ومسألة الأسباب الجذرية للضعف أو التوصيات الهادفة على وجه التحديد إلى تعزيز حماية حقوق الإنسان للمهاجرين. وأشار إلى أن هذا التقييم الأولي يعزز أهمية القرار الذي اتخذه الفريق العامل بوضع استبيان أكثر تركيزا وطلب معلومات ذات طابع عملي/إحصائي. وتناول المسألة الأساسية، مسألة العقبات، والطريقة التي يُنظر بها، من خلال الردود، إلى هذه المسألة. وتساءل عن مغزى الإحصاءات المقدمة وقدَّم، كمثال على ذلك، رد إحدى الحكومات على مسألة انتشار مشاعر العداء القائمة على العنصرية والذي يدل على تزايد الوعي بالمشاكل التي يواجهها المهاجرون. إلا أن من غير الواضح ما إذا كان هذا الوعي قد نشأ من فهم ضعف المهاجرين أو من مجرد إدراك الحكومة للانعكاسات الاجتماعية. ويكمن هذا المغزى الثاني، بالتالي، في معرفة ما إذا كان القصد من الرد هو معالجة ضعف المهاجرين أو تبرير تشديد القوانين المتعلقة بالهجرة والمهاجرين. ومن الواضح أن القصد الأخير يعزز على نطاق أوسع النزعات المعادية للأجانب.

٧٧- وقال السيد قيس إنه يرى أيضا أن البيانات، رغم أنها تعطي صورة صحيحة إلى حد ما عن حالة المهاجرين، قد لا تروي إلا جانبا من الحكاية نظراً لأن المشاكل المتعلقة بالانتماء العرقي وبالعنصرية وما إلى ذلك مشمولة ضمن الاحصاءات المتعلقة بالمهاجرين. والرد على هذه الإساءات في المجتمع يمكن أن يوفر

أيضا معلومات مناسبة عما إذا كان المجتمع المعين يتبع نهجاً قمعياً (أي إنفاذ القانون والنظام) أو نهجاً يقوم على حقوق الإنسان.

٧٨- وتحدث السيد قيس أيضا عما ورد في الكثير من ردود الحكومات من إشارات مفصّلة إلى القوانين المحلية والمعايير الإقليمية. وقال إن التسليم بازدياد مظاهر التمييز والعداء تجاه المهاجرين، لا بل تردي معاملتهم، يدل مع ذلك على أن هناك حاجة إلى إلقاء نظرة جديدة على هذه المسألة. فإنفاذ القانون ليس أمراً محايدا من حيث القيمة، ويجدر الموازنة بين ما إذا كان المجتمع تنظمه ثقافة الحكم بالقانون أو ثقافة سيادة القانون. فيمكن تعريف الأولى بأنها إنفاذ قوانين قاصرة، بينما تعني الثانية التشريع لصالح المجتمع الأوسع الخالي من فجوات الحماية أو من التمييز.

٧٩- واختتم حديثه قائلا إنه يرى أن الردود على الاستبيان قد وفّرت معلومات إحصائية ومعلومات أخرى مفيدة لتمكين الفريق العامل من المضي في تنفيذ مهمته وإنه يأمل أن تساعد هذه الردود وغيرها من الردود التي ستصل فيما بعد الفريق العامل على وضع توصياته.

جيم - المناقشة العامة

٨٠- ذكر بعض المشاركين أنه ينبغي ألا يكون هناك ازدواج بين أنشطة الفريق العامل وأنشطة المنظمات الحكومية الدولية المختصة والوكالات المتخصصة وهيئات رصد تنفيذ المعاهدات إلخ. ويشمل ذلك عدم القيام بمحاولات لوضع تعريف جديد للمهاجر أو لوضع نماذج جديدة له. ورئي أيضاً بوجه عام أنه ينبغي للفريق العامل ألا يحاول وضع أية حقوق إضافية للمهاجرين بالنظر إلى غزارة القواعد الحالية الواردة في صكوك حقوق الإنسان.

٨١- وشدد بعض المشاركين على الحق السيادي لكل دولة في مراقبة الهجرة في أراضيها وفي اعتماد التشريعات المناسبة لهذا الغرض وفقاً للقواعد الدولية لحقوق الإنسان. إلا أنه تم التأكيد أيضا على أن الأشخاص الذين ينتهكون قوانين الهجرة ينبغي ألا يتعرضوا لانتهاكات لحقوقهم الأساسية.

٨٢- وأشير أيضاً إلى متطلبات سوق العمل الدولية بوصفها عاملاً يؤثر في تدفقات الهجرة.

٨٣- وقدم بعض المشاركين، بناء على طلب الرئيس - المقرر، معلومات عن بلدانهم فيما يتصل بالأسئلة الأربعة التي طرحت في الاستبيان. وأعرب آخرون عن آرائهم بشأن الردود الواردة. وكان الاستبيان أيضاً موضوع نقاش، وانتقده بعض المشاركين.

٨٤- وأعرب عدة مشاركين يمثلون منظمات دولية وغير حكومية عن استعدادهم لمساعدة الفريق العامل، وخاصة من خلال تقديم المعلومات، والتحليل، ووضع التوصيات. وأُعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي إعطاء الفريق العامل السلطة لاتخاذ خطوات إيجابية لبحث انتهاكات حقوق المهاجرين وفقاً للمعايير الدولية القائمة المبينة في اتفاقية ١٩٩٠.

٨٥- وطلب أحد المشاركين من الفريق العامل أن يعيد النظر في تعريفه للمهاجر لأن التعريف الذي وافق الفريق العامل على استخدامه بصفة مؤقتة لا يشمل الأشخاص الذين أرغموا على مغادرة بلدهم الأصلي.

٨٦- وشدد بعض المشاركين على حقيقة أن المهاجرين هم بشر يضطرون أحياناً إلى مغادرة بلدانهم الأصلية لأسباب اقتصادية. وأشير إلى أن أحد آثار العولمة هو توسيع الفجوة بين الشمال والجنوب، وإلى أن المهاجرين يحتاجون إلى مساعدة الآخرين، وإلى وجوب قيام المجتمع الدولي باتخاذ تدابير تضامن ملموسة لصالحهم. وأشير أيضاً إلى مسألة الحاجة إلى إعلام الرأي العام بالشكل المناسب، وخاصة من أجل تفادي العنصرية ورهاب الأجانب. وذُكر أن المهاجرين يقعون في كثير من الأحيان ضحايا للإجحاف والاضطهاد وأن القوانين التي تمس حياتهم هي في الغالب قوانين غير مناسبة. وفي هذا الصدد، أعرب العديد من المشاركين عن آرائهم فيما يتعلق بأهمية مسألة الضعف.

٨٧- وأشار بعض المشاركين إلى ضرورة توفير حماية منظمة تماماً للمهاجرين. ويجب أن تتاح للمهاجرين الفرصة للاتصال بالممثلين القنصليين لبلدهم الأصلي والتحدث معهم. ولذا يتوجب على البلد الذي يقيمون فيه أن يبلغهم بهذا الحق. ورئي أنه يلزم أيضا أن يركز الفريق العامل على حقوق أطفال المهاجرين، وبخاصة تسجيل الولادات، بحيث يتسنى إثبات هوية الأطفال، وعلى حقوق الأفراد أو المجموعات التي تتاح لها حماية قانونية محدودة أو لا تتاح لها بالمرة، وعلى انتهاكات حقوق الإنسان المحددة التي ترتكب ضد النساء المهاجرات، وهن فئة ضعيفة جدا. وأبدي اقتراح بأن يضاف إلى الاستبيان المقبل منظور يراعي الجنسين ويركز، مثلاً، على التدابير التي اتخذتها البلدان لمساعدة المهاجرات، سواء اللواتي يحملن وثائق أو المهاجرات غير القانونيات. ورأى أحد المشاركين أنه ينبغي أن يركز الفريق العامل على قضايا الاعتداء على المهاجرين واحتجازهم مدة طويلة وطردهم، وأوصى بأن تبحث هذه القضايا في سياق العنصرية، بما في ذلك أن يطلب الفريق العامل إلى المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري ورهاب الأجانب والتعصب المتصل بذلك أن يحلل هذا الوضع في تقريره القادم إلى لجنة حقوق الإنسان. ورأى مشارك آخر أن في إمكان الفريق العامل أن يركز خلال السنة المقبلة على مشاعر العنصرية وكره الأجانب التي يتعرض لها المهاجرون وأن يساهم في الأعمال التحضيرية الجارية لعقد المؤتمر العالمي المقبل لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري ورهاب الأجانب والتعصب المتصل بذلك.

٨٨- ورأى أحد المشاركين أن انتهاكات حقوق الإنسان للعمال المهاجرين من قبل أفراد شرطة الحدود هي أحد المجالات الأخرى التي ينبغي أن يركز عليها الفريق العامل، لأن هذه الانتهاكات تعتبر من أفظع الانتهاكات المرتكبة ضد المهاجرين في العالم أجمع والتي تمس حقهم في الحياة. ويمكن القيام بذلك باتباع الإجراءات التي وضعها المقرر الخاص المعني بالإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو الإعدام التعسفي والفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي التابعان للجنة حقوق الإنسان.

٨٩- وأعرب الكثير من المشاركين عن تقديرهم للفريق العامل لما حققه من إنجازات خلال الأيام العشرة من مداولاته واعترفوا بما واجهه من صعوبات خلال دورتيه. وأثنوا عليه لاستلامه ذلك العدد الذي لم يسبق له مثيل من الردود من أكثر من ٤٠ حكومة وأكثر من ٢٠ منظمة حكومية دولية وغير حكومية. وأيدوا بشدة تجديد ولاية الفريق العامل، مما يتيح له فرصة لوضع منهجيته بشأن جمع المعلومات عن العقبات، وتحليل المعلومات الواردة، ووضع التوصيات إلى لجنة حقوق الإنسان.

ثالثاً- الاستنتاجات الأولية التي تم التوصل إليها في نهاية الدورة الثانية وملاحظات بشأن تمديد ولاية الفريق العامل

٩٠- تقاسم أعضاء الفريق العامل العمل المتعلق بتحليل الردود الواردة على الاستبيان وعلى طلب الأمين العام تقديم المعلومات. وعندما رفعت نتائج التحليل إلى الفريق، كان هناك إجماع على أن عدد الردود (٤٠، مع توقع المزيد) على الاستبيان كان منقطع النظير. وكان هذا الأمر إشارة أولى مشجعة، إذا أخذ في الاعتبار هدف الفريق العامل وهو جمع بيانات من واقع التجارب لتقييم المشاكل التي يواجهها المهاجرون والتي أشير إليها في القرار.

٩١- ولوحظ، كنتيجة ثانية، أن أكثر من ثلث الدول التي ردت على الاستبيان اعترفت صراحة بوجود مشاكل الإجحاف ورهاب الأجانب أو التمييز العنصري ضد المهاجرين في بلدانها. وفسر فريق الخبراء هذا الأمر بأنه إشارة عملية إلى الوعي بالانتهاكات الواسعة الانتشار لحقوق الإنسان للمهاجرين.

٩٢- وهناك نتيجة هامة ثالثة وهي أنه لا يزال يتعين على الفريق العامل أن يقوم بعمل ضخم. ويرجع ذلك إلى تعقد المشاكل وإلى التنوع الكبير للتجارب الموصوفة في الردود على الاستبيان. ومن شأن إجراء تحليل لهذه المشاكل والتجارب أن يوفر أساساً مفيداً للفريق العامل كي يشرع في وضع توصيات كما ورد في قرار اللجنة ١٥/١٩٩٧.

٩٣- ويحتاج الفريق العامل إلى المزيد من الوقت لدرس المشاكل الناشئة عن عدم الامتثال للقواعد الدولية المتعلقة بالمهاجرين، بما فيها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وقد برزت تلك المشاكل أثناء التحليل التمهيدي الذي أجراه الفريق العامل للردود الواردة.

٩٤- وأحاط الفريق العامل علماً بالمساهمات الثمينة التي قدمها ممثلو الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تحضر الجلسات العامة بصفة مراقب حول العناصر التي يتوقع أن يتضمنها تقريره النهائي. ومن بين العناصر التي أشير إليها (أ) استعراض الصكوك الدولية المتصلة بالمشاكل المشار إليها في القرار ١٥/١٩٩٧؛ (ب) استعراض المعلومات والبيانات الإحصائية الحالية المتعلقة بهذه المشاكل؛ (ج) تشجيع التصديق على اتفاقيات الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ذات الصلة بالموضوع، ولا سيما الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ (د) الحاجة إلى توسيع جمع المعلومات من خلال استبيان متابعة؛ (هـ) الحاجة إلى إدخال منظور يراعي الجنسين وبُعد يتعلق بالأطفال لدى التصدي لمشاكل المهاجرين؛ (و) الحاجة إلى تشجيع الامتثال الكامل للمواد ذات الصلة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بما يكفل للمهاجرين إمكانية الاتصال بممثليهم القنصليين في البلدان التي يجدون أنفسهم فيها؛ (ز) الحاجة إلى ضمان تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين الذين لا يحملون وثائق والمهاجرين غير النظاميين من جانب الحكومات كافة؛ (ح) الحاجة إلى آلية دائمة للأمم المتحدة تكون بمثابة غرفة مقاصة للمعلومات عن المسائل المتصلة بالحماية الكاملة لحقوق الإنسان للمهاجرين.

٩٥- وانكب الفريق العامل على وضع برنامج عمل ينسجم مع ولايته لتمكينه من إعداد مجموعة من التوصيات من أجل زيادة تعزيز وحماية وإعمال حقوق الإنسان للمهاجرين (انظر المرفق الثاني). وينبع برنامج

العمل هذا بصورة منطقية من مداولات الخبراء في الدورتين الأوليين، بما في ذلك النظر في العناصر التي تم تعدادها أعلاه.

٩٦- ويوصي الفريق العامل، بالتالي، بأن تنظر لجنة حقوق الإنسان، في دورتها الرابعة والخمسين، في أن تأذن للفريق العامل بالاجتماع مرتين سنوياً في دورتين تستغرق الواحدة خمسة أيام.

المرفق الأول

استبيان بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين

١- ما هي أحدث الأرقام أو التقديرات فيما يتعلق بما يلي:

- مجموع عدد السكان، بمن فيهم غير الرعايا، ويفضل بيان ذلك حسب الجنسية الأصلية؛

- عدد الرعايا في الخارج، ويفضل بيان ذلك حسب بلد الإقامة؛

- عدد غير الرعايا الذين يملكون تصريح عمل في البلد؛

٢- ما هي التدابير التي يتم اتخاذها لزيادة تعزيز وحماية وإعمال حقوق الإنسان للمهاجرين، وذلك مثل:

- التدابير القانونية؛

- الإعلام العام والتثقيف؛

- تقديم المساعدة والخدمات المباشرة؛

- تدابير أخرى، بما فيها الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف.

٣- هل حدثت في بلدكم وضد رعاياكم في بلد آخر مظاهر عنصرية وعداء للأجانب وغير ذلك من أشكال التمييز ضد المهاجرين؟ (كم عدد الحالات؟)

٤- ما هي الخطوات التي تم اتخاذها من أجل التصديق على الاتفاقية الدولية لعام ١٩٩٠ المتعلقة بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية منظمة العمل الدولية (المنقحة) لعام ١٩٤٩ المتعلقة بالهجرة من أجل العمل (رقم ٩٧)، واتفاقية منظمة العمل الدولية لعام ١٩٧٥ المتعلقة بالهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين، (رقم ١٤٣)؟

المرفق الثاني

برنامج العمل

العنصر ١

النظر بصورة متعمقة في المعلومات والإحصاءات ومصادر المعايير المتوفرة حالياً، بما فيها الإسهامات المقدمة من المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية المختصة.

العنصر ٢

التشاور والتفاعل مع هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان ومع الآليات الخاصة المتصلة بولاية الفريق العامل، وذلك بغية جمع المعلومات عن حقوق الإنسان للمهاجرين وتفادي ازدواج الأنشطة.

العنصر ٣

على وجه الاحتمال، متابعة للاستبيان.

العنصر ٤

تنظيم اجتماعات خبراء، من خلال التبرعات الممكنة*، حول قضايا محددة، مثل ضعف المهاجرين، ومنظور مراعاة الجنسين، والاتجار بالمهاجرين، ورهاب الأجانب (أساليب قياسه والتصدي له) والفجوات في حماية حقوق الإنسان للمهاجرين، إلخ.

العنصر ٥

وضع توصيات لزيادة تعزيز وحماية وإعمال حقوق الإنسان للمهاجرين.

- - - - -

* بالنظر إلى قيود ميزانية الأمم المتحدة، سيسعى الفريق العامل إلى الحصول على دعم مالي طوعي لتنظيم مثل هذه الأحداث.