

Distr.: General
8 May 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو

المراهنة على التنقل على مدى جيل من الزمن: متابعة للدراسة الإقليمية المتعلقة بإدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين*

موجز

وفيات المهاجرين في وسط البحر الأبيض المتوسط كشفت بجلاء استمرار أهمية مسألة إدارة حدود الاتحاد الأوروبي بالنسبة إلى حقوق الإنسان للمهاجرين. ويصدر هذا التقرير في أعقاب الدراسة التحليلية المتعلقة بمراقبة حدود الاتحاد الأوروبي والمقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٣. وسوف يتناول الشواغل المستمرة في مجال حقوق الإنسان ويدرس جدوى السياسة العامة للاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة على المدى البعيد وتطبيق القيم التأسيسية للاتحاد والمعايير الإقليمية لحقوق الإنسان المتصلة بالإدماج والتنوع.

* يعمم هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية. وأما مرفق هذه الوثيقة فيُعمَّم كما ورد باللغة التي قدم بها فقط.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.15-09246 050615 050615



* 1 5 0 9 2 4 6 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	١	.....	أولاً - مقدمة
٣	٨-٢	.....	ثانياً - الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص
٣	٣-٢	.....	ألف - المشاركة في المؤتمرات والمشاورات
٣	٦-٤	.....	باء - الزيارات القطرية
٤	٨-٧	.....	جيم - المتابعة من جانب الاتحاد الأوروبي
			ثالثاً - متابعة الدراسة الإقليمية لعام ٢٠١٣ بشأن إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي
٤	٨٤-٩	.....	وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين
٤	١٢-٩	.....	ألف - مقدمة
٥	٢٩-١٣	.....	باء - لمحة عن الهجرة منذ عام ٢٠١٣
			جيم - تحليل إدارة الاتحاد الأوروبي للهجرة ومراقبته لحدوده الخارجية فيما يتصل
٨	٨٤-٢٤	.....	بحقوق الإنسان للمهاجرين
٢١	١٣٩-٨٥	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢١	٩١-٨٥	.....	ألف - الاستنتاجات
٢٣	١٣٩-٩٢	.....	باء - التوصيات

Page

Annex

29

أولاً - مقدمة

١- يقدّم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/١٧. وهو يلخّص الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في الفترة من ١ نيسان/أبريل ٢٠١٣ إلى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٤. ويُكرّس الفرع المواضيعي لمسألة إدارة حدود الاتحاد الأوروبي وحقوق الإنسان للمهاجرين.

ثانياً - الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص

ألف - المشاركة في المؤتمرات والمشاورات

٢- في تشرين الأول/نوفمبر ٢٠١٤، عقد المقرر الخاص مشاورة دولية بشأن ممارسات التوظيف والعمال المهاجرين تخلّلتها حوار شامل ودينامي بشأن القضايا الرئيسية والعقبات وخيارات السياسة العامة. وستدرج النتائج في تقرير المقرر الخاص المقدم إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٥.

٣- وعلاوة على ذلك، شارك المقرر الخاص في عدد من الحوارات والمؤتمرات الدولية والإقليمية، بما فيها المؤتمر السنوي لوكالة الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان بشأن حقوق المهاجرين، والحوار السابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق اللاجئين الذي تناول مسألة الحماية ورُكّز على موضوع "الحماية في البحر".

باء - الزيارات القطرية

٤- اضطلع المقرر الخاص بزيارة إلى سري لانكا في الفترة من ١٩ إلى ٢٦ أيار/مايو ٢٠١٤، بعدما علم بأن السريلانكيين العاملين بالخارج والبالغ عددهم ١,٨ مليون يتعرضون لانتهاكات لحقوق الإنسان. وأوصى الحكومة باتخاذ سلسلة تدابير تشمل إبرام اتفاقات ثنائية مع بلدان المقصد وإعفاء المهاجرين من رسوم التوظيف وتطبيق مدونة السلوك الأخلاقي للوكالات الخاصة تطبيقاً تاماً.

٥- وزار المقرر الخاص إيطاليا في الفترة من ٢ إلى ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. وخلص إلى أن إيطاليا اتخذت مبادرات جريئة للتعامل مع العدد غير المسبوق من المهاجرين وملتمسي اللجوء الوافدين على متن قوارب، وذلك رغم ما تواجهه من صعوبات على الصعيدين الاقتصادي والسياسي. وشدد على ضرورة أن تقدم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي دعماً جماعياً لدول الخط الأمامي بغية تمكينها من الاستجابة المستمرة على نحو يحترم حقوق الإنسان للمهاجرين احتراماً تاماً.

٦- وزار المقرر الخاص مالطة من ٦ إلى ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. وفي أعقاب هذه الزيارة، قال إنه يتعين على مالطة أن تتوقع زيادة متواصلة في العدد غير المسبوق من المهاجرين وملتزمي اللجوء الوافدين على متن قوارب وأن تضع برامج لمواجهة هذه الظاهرة.

جيم- المتابعة من جانب الاتحاد الأوروبي

٧- استكمل المقرر الخاص زيارته إلى إيطاليا ومالطة بزيارة إلى مقر الاتحاد الأوروبي في بروكسيل، كجزء من متابعة الدراسة التي أعدها على مدى عام ٢٠١٢ بشأن إدارة الحدود الخارجية للاتحاد. وفي عام ٢٠١٣، كان المقرر الخاص مقتنعاً بأهمية التصدي لعمليات العبور غير النظامي للحدود التي يبدو أنها تشهد ارتكاب أفضع الانتهاكات لحقوق الإنسان. وبسبب زيادة أعداد حالات العبور والوفيات في البحر الأبيض المتوسط، وضعف استجابة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، اضطر المقرر الخاص إلى إعادة تناول هذه المسائل. وإلى جانب ذلك، طلب رئيس مجلس حقوق الإنسان إلى المقرر الخاص، في دورة المجلس السابعة والعشرين، أن يرصد حالة المهاجرين في البحر.

٨- وينبغي قراءة هذا التقرير بالاقتران مع التقريرين المتعلقين بزيارة إيطاليا ومالطة والتقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن إدارة حدود الاتحاد الأوروبي.

ثالثاً- متابعة الدراسة الإقليمية لعام ٢٠١٣ بشأن إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين

ألف- مقدمة

٩- على الرغم من حدوث بعض التطورات الإيجابية، فإن مشاكل حقوق الإنسان التي أثارها المقرر الخاص في تقريره لعام ٢٠١٣ مازالت قائمة. وكشفت الوفيات في البحر الأبيض المتوسط بجلاء شديد استمرار عدم الفعالية والتناقضات التي تشوب سياسات إدارة حدود الاتحاد الأوروبي وغياب نهج متسق وقائم على حقوق الإنسان في مجال الهجرة. وسلّطت هذه الأحداث المساوية الضوء على مسألة حقوق الإنسان للمهاجرين عبر الطرق البحرية. وتلاحظ أيضاً أن جميع مراحل الهجرة، بما في ذلك داخل الاتحاد الأوروبي، تشهد معاناة قلماً تكون موضوع نقاش.

١٠- وبالنظر إلى حصة الاتحاد الأوروبي من الموارد العالمية ووفرة معاييره القانونية الموضوعية، يجب اعتبار الوفيات الأخيرة وغيرها من مشاكل حقوق الإنسان نتيجة للإرادة السياسية والخيارات السياساتية الجماعية. إن المعاناة التي يتعرض لها الكثيرون والجنوح إلى الهجرة السرية دليل على وجود أوجه قصور تنظيمية في نظام إدارة حدود الاتحاد الأوروبي، وتدلان بوضوح على أن المنطقة بصدد فقدان السيطرة على الهجرة رغم الاستثمار المتواصل في مجال تأمين الحدود. كما أن أوجه القصور هذه عميقة وتكشف طريقة استجابة الاتحاد الأوروبي إلى مسألتي الاختلاف والتنوع.

١١- وثمة تكاليف باهظة لمحاولة الإبقاء على الوضع الراهن. وما فتئت التكلفة البشرية ترتفع بسبب وفاة المهاجرين في البحر ومعاناتهم الكبيرة عند حدود الاتحاد الأوروبي وداخله وفي بلدان الجوار. وإضافة إلى ذلك، تُهدر موارد ضخمة بسبب الاستثمار في نظام غير فعال وعدم استغلال فرص الهجرة المنظمة إلى أقصى حد.

١٢- ولتصحيح هذا الوضع، يتعين على الاتحاد الأوروبي اعتماد رؤية للهجرة على نطاق النظام ككل والنظر في الطريقة التي يمكن أن تتغير بها السياسات والمفاهيم الأساسية المتصلة بالهجرة من أجل وضع نهج قائم على حقوق الإنسان. إن اعتماد رؤية بعيدة المدى والمراهننة على التنقل خلال السنوات الخمس والعشرين القادمة سيساعد الاتحاد على الاستجابة إلى ما هو آت من تغيرات اقتصادية واجتماعية وديمقراطية كبيرة.

باء- لمحة عن الهجرة منذ عام ٢٠١٣

١- لم تُسجَل زيادات مستمرة في أعداد المهاجرين من خارج الاتحاد الأوروبي لكن الهجرة غير النظامية وطلبات التماس اللجوء آخذة في التزايد

١٣- لم تسجَل زيادة مستمرة في مجموع المهاجرين القادمين من بلدان ثالثة خلال السنوات الخمس الماضية. وحسب تقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سجّل الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٢ تراجعاً بنسبة ١٢ في المائة في هجرة المواطنين غير المنتمين إلى الاتحاد الأوروبي^(١). ويُظهر التراجع العام للتدفقات نحو الاتحاد الأوروبي أن المنطقة تعتبر بصورة عامة أن هجرة المواطنين من بلدان ثالثة أمر غير مرغوب فيه وقللت إلى حد كبير من فرص الهجرة النظامية.

١٤- ويمكن ملاحظة الآثار الثانوية المباشرة لهذا النهج في اتجاهات الهجرة غير النظامية. وفي حين تتراجع الهجرة النظامية نحو الاتحاد الأوروبي، لوحظ منذ تقرير عام ٢٠١٣ اتجاه واضح نحو ارتفاع الهجرة غير النظامية وطلبات التماس اللجوء. وأفادت الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (وكالة فرونتكس) بأن الهجرة غير النظامية بلغت أعلى مستوياتها في الربع الأخير من عام ٢٠١٤ (١٠٠ ٠٠٠ عبور غير نظامي) منذ عام ٢٠٠٧ عندما بدأ تقاسم البيانات في إطار شبكة تحليل المخاطر التابعة لفرونتكس.

١٥- وزادت طلبات التماس اللجوء كذلك بصورة كبيرة. وقد بلغ عدد طلبات اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي أوجه في عام ١٩٩٢ (٦٧٠ ٠٠٠ طلب) ثم في عام ٢٠٠١ (٢٠٠ ٤٢٤ طلب)، وتراجع إلى أقل من ٢٠٠ ٠٠٠ طلب في عام ٢٠٠٦. ومن هذه النقطة المنخفضة نسبياً، تزايد عدد الطلبات تدريجياً إلى غاية عام ٢٠١٢، ليتسارع بعد ذلك معدل التغيير على نحو كبير لغاية بسبب ارتفاع عدد ملتمسي اللجوء إلى حوالي ٤٥٠ ٠٠٠ شخص في عام ٢٠١٣.

(١) انظر، "Is migration really increasing?", Migration Policy Debates, OECD, (أيار/مايو ٢٠١٤).

١٦- وفي السياق العالمي، ما زال الأشخاص الذين سُردوا بسبب حالات طوارئ إنسانية ويلتمسون اللجوء في أوروبا يمثلون نسبة صغيرة. ووفقاً لتقارير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، يشهد العالم اليوم أعلى مستويات التشرّد منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، ومنذ مطلع عام ٢٠١٥ سجّلت ١,٣ مليون حالة لجوء في لبنان و١,٩ مليون حالة لجوء في تركيا. وعلى سبيل المقارنة، نظر الاتحاد الأوروبي في حوالي ٦٢٠.٠٠٠ طلب لجوء في عام ٢٠١٤.

٢- تباين اتجاهات الهجرة

١٧- لا تؤثر اتجاهات الهجرة النظامية إلى الاتحاد الأوروبي بقدر متساو في كل دوله الأعضاء. ففي حين سجّلت بلدان مثل ألمانيا وفنلندا وفرنسا تدفقات متزايدة في عام ٢٠١٢، سجّلت إيطاليا وإسبانيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية تراجعاً في الهجرة الداخلية الدائمة^(٢).

١٨- وتباين أيضاً الاتجاهات المتعلقة بطلبات التماس اللجوء، إذ تتراوح أرقام المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي لعام ٢٠١٤ بين ١٢٦٧٠٥ طلبات في ألمانيا و٥٥ طلباً في ليختنشتاين. وبحسب المكتب الإحصائي أيضاً، ارتفعت نسبة الطلبات التي عاجلها ألمانيا والسويد وإيطاليا من ٣٧ في المائة في عام ٢٠١٠ إلى ٦٠ في المائة في عام ٢٠١٤.

٣- الهجرة عبر الطرق البحرية والوفيات في عرض البحر

١٩- تُسلك عدة طرق بحرية خطيرة لبلوغ الاتحاد الأوروبي، لكن أكثر طريق يسلك منذ عام ٢٠١٣ هو وسط البحر الأبيض المتوسط. والزيادة الموهولة في سلك هذا الطريق أسفرت بشكل مأسوي عن وفاة عدد كبير من الأشخاص. ووفقاً لتقديرات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، توفي أو فُقد ٣.٠٠٠ شخص في البحر في عام ٢٠١٤. وتشير الأحداث المسجّلة في الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠١٥ إلى استمرار الوتيرة المفزعة لسلك هذا الطريق وما ترتب على ذلك من وفيات يمكن تجنبها في صفوف المهاجرين.

٢٠- وعلى الرغم من أن معظم عمليات الهجرة البحرية يمر عبر وسط البحر الأبيض المتوسط، فإن الاتحاد الأوروبي يعلم أن المزيد من المهاجرين وملتمسي اللجوء شرعوا في سلك طريق بحر إيجه لبلوغ الجزر اليونانية، وذلك نتيجة الجهود المبذولة لتأمين الحدود مع تركيا. وأفادت وكالة فرونتكس بأن عدداً قياسيماً من المهاجرين استعمل هذه القنوات خلال الفترة الممتدة من تموز/يوليه إلى أيلول/سبتمبر. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، قال مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين محذراً إن الوضع بصدد التحول إلى أزمة.

(٢) المرجع نفسه.

٤ - تزايد كره الأجانب تجاه المهاجرين

٢١- في ظل تدهور المناخ الاقتصادي وتزايد الأحزاب الشعبوية القومية داخل الاتحاد الأوروبي، فضلاً عن الهجمات الإرهابية المأساوية التي شهدتها باريس مطلع عام ٢٠١٥، زاد كره الأجانب وخطاب الكراهية. ويمثل تزايد كره الأجانب الذي يتعرض له المهاجرون منذ تقرير المقرر الخاص لعام ٢٠١٣ اتجاهاً هاماً يشير إلى طريقة النظر إلى المهاجرين في أوروبا وعائقاً أمام وضع سياسات أكثر تقدمية.

٥ - التطورات الإيجابية

٢٢- سُجِّل عدد من التطورات الإيجابية فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمهاجرين داخل الاتحاد الأوروبي. وهي تشمل:

(أ) قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة العدل الأوروبية التي تصدت لممارسات الاستعانة بأطراف خارجية و"منطق دبلن" ومسألتي احتجاز المهاجرين والحصول على الحماية الاجتماعية؛

(ب) العمل الذي اضطلعت به السيدة إيماكولادا أرنايز فرنانديز، المسؤولة المعنية بالحقوق الأساسية في وكالة فرونتكس، وطاقتها، ويشمل وضع مدونة قواعد سلوك لعمليات الإعادة المشتركة، وإعداد كتيب فيغا للأطفال وإنشاء آلية لرصد الحقوق الأساسية؛

(ج) عمليات البحث والإنقاذ التي تنفذها كل من حكومة إيطاليا ووكالة فرونتكس من خلال عمليتي مار نوستروم وتريتون. بيد أن المقرر الخاص يلاحظ أن عمليات تريتون كانت محدودة، كما هو مشروع أدناه؛

(د) مبادرات الهجرة النظامية، بما في ذلك نظام البطاقة الزرقاء والتوجيه المتعلق بالعمال الموسميين ومشروع التوجيه المتعلق بالطلاب والباحثين؛

(هـ) الجهود المبذولة من قبل البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية بهدف التصدي للأزمة الحالية في البحر الأبيض المتوسط؛

(و) اهتمام وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية بحقوق الإنسان للمهاجرين، بما في ذلك في مؤتمر الوكالة السنوي لعام ٢٠١٤.

٢٣- وعلى الرغم من هذه العناصر الإيجابية، لا يزال التركيز على الأمن يحدد طريقة معالجة الاتحاد الأوروبي لمسألة إدارة الحدود. ولا تُدرج حقوق الإنسان للمهاجرين في السياسات إدراجاً كاملاً ومتسقاً. وما زال النظام يتسم بالتعقيد، وغياب التنسيق بين السياسات ذات الصلة والمعايير الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، ومحدودية تقاسم المسؤولية، وغياب الإرادة السياسية الضرورية لإجراء التغييرات المطلوبة.

جيم- تحليل إدارة الاتحاد الأوروبي للهجرة ومراقبته لحدوده الخارجية فيما يتصل بحقوق الإنسان للمهاجرين

١- عدم إمكانية استمرار الوضع الراهن

٢٤- يترنح النظام الحالي لإدارة حدود الاتحاد الأوروبي تحت ضغط الهجرة غير النظامية المتزايدة، رغم أن أعداد الأشخاص الذين تشردوا بسبب أزمات ويلتمسون اللجوء في الاتحاد قليل نسبياً.

٢٥- وبالنظر إلى استمرار موت المهاجرين في عرض البحر ومعاناتهم الشديدة في كل مرحلة من مراحل الهجرة، فإنه من الواضح أن الاتحاد الأوروبي غير قادر على ضبط الهجرة. ويتجلى ذلك بصور مختلفة، ويثير مجموعة واسعة من شواغل حقوق الإنسان التي ظل الكثير منها قائما منذ عام ٢٠١٣ وازداد شدة وإلحاحا خلال السنتين الماضيتين.

خطورة الطرق المؤدية إلى الاتحاد الأوروبي وحقوق الإنسان

٢٦- زاد سلك الطرق الخطيرة المؤدية إلى الاتحاد الأوروبي، ولا سيما عبر وسط البحر الأبيض المتوسط، زيادة كبيرة للغاية وأسفر عن انتهاكات واسعة للحق في الحياة وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان في كل مراحل عملية الهجرة. ويُعزى هذا النوع من الهجرة بالأساس إلى النزاعات والفقر (عاملاً دفع)، وكذا إلى الاحتياجات القائمة في أسواق العمل الأوروبية (عامل جذب). ويضطر العديد من هؤلاء المهاجرين إلى سلك الطرق الخطيرة بسبب وضعهم اليائس وغياب فرص الهجرة النظامية.

٢٧- وتستفيد شبكات التهريب المنظمة من عدم وجود قنوات للهجرة النظامية، إذ تستبق مبادرات مراقبة الحدود وتيسر عمليات العبور من خلال طرق خطيرة مقابل مبالغ مالية ضخمة. وأبان المهربون عن استخفاف بالغ بكرامة المهاجرين وحياتهم وحقوقهم وعادة ما يستغلون هؤلاء الأشخاص التواقين إلى بلوغ أرض آمنة.

٢٨- وعادة ما تغادر القوارب الناقلة للمهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي من مصر وليبيا عندما تعبر وسط وشرق البحر الأبيض المتوسط؛ ومن المغرب وتونس عندما تعبر غرب البحر الأبيض المتوسط؛ ومن تركيا عندما تعبر بحر إيجه. وقدم الكثير من المهاجرين من أماكن بعيدة جداً للقيام بهذه الرحلات، بما في ذلك من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء وبلدان الشرق الأوسط. ويخضع المهاجرون المسافرون عبر الصحراء لمعاملة رهيبة، بما في ذلك الاعتصاب وغيره من أشكال العنف.

٢٩- وعندما يصل المهاجرون إلى البلد الذي سينطلقون منه، غالباً ما يتعرضون إلى المزيد من الانتهاكات لحقوقهم. ونشرت وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية تقارير بشأن وجود مخيمات مؤقتة تسود فيها ظروف سيئة للغاية ويديرها مهاجرون في المغرب، وعن حبس

المهاجرين في أكواخ صغيرة من قبل المهربين في تركيا. وفي العادة، يطلب المهربون الآلاف من دولارات الولايات المتحدة للفرد مقابل رحلة بالقارب إلى الاتحاد الأوروبي. وقد تدفع الأسر الكبيرة أكثر من عشرة آلاف دولار للقيام بالرحلة.

٣٠- والرحلات على متن القوارب خطيرة في حد ذاتها وتستعمل فيها سفن بسيطة للغاية مزودة بنظم إبحار رديئة ولا تصلح للإبحار وغالبا ما لا تتوفر فيها كميات كافية من الغذاء والماء والوقود ومعدات الإسعاف الأولي وسترات النجاة. وفي العادة، تكون القوارب مكتظة للغاية وتحمل أحيانا أكثر من ضعف الحمولة الموصى بها. وعندما يدفع المهاجرون ثمن الرحلة، يجبرون على إتمامها رغم التردد الذي يتناهم أحيانا عند رؤية السفن. وأبلغ المهاجرون عن حالات تكون السفن فيها بلا قبطان ويجبر مهاجرون أغرار على قيادتها، لأن المهربين لا يريدون المخاطرة بالوقوع في قبضة السلطات.

٣١- وأبلغ عن حالات تعرضت فيها النساء للعنف والاسترقاق الجنسيين عندما كان المهربون على متن القوارب. ويستغرق العبور من شمال أفريقيا في المتوسط ما بين يوم وثلاثة أيام لكنه قد يستغرق وقتا أطول بكثير بحسب حالة القارب والبحر. والعديد من القوارب تنقلب أو تواجه مخاطر كبيرة.

٣٢- وتمثل خدمات البحث والإنقاذ التي تقدمها إيطاليا ووكالة فرونتكس من جانب واحد الاستجابة إلى هذه الاتجاهات المثيرة للقلق (انظر التذييل). وفي تقرير مقدم إلى المقرر الخاص، ذكرت اللجنة الأوروبية أن عملية مار نوستروم سمحت بإنقاذ أكثر من ١٦٠.٠٠٠ شخصاً في البحر في عام ٢٠١٤، كما سمحت عملية تريتون، حسب التقديرات، بإنقاذ حوالي ٢٢٣.٠٠٠ شخصا في الفترة الممتدة بين تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ ومطلع عام ٢٠١٥. وإلى جانب ذلك، أنقذت بعض السفن الخاصة والعسكرية حياة المهاجرين. بيد أنه، كما تشير المنظمة البحرية الدولية، ينبغي أن يظل دعم السفن التجارية لعمليات البحث والإنقاذ استثنائيا وأن تتحمل الدول المسؤولية الكبرى في هذه العمليات.

٣٣- وبُذلت جهود إيجابية لحماية حق المهاجرين في الحياة لكنها تظل غير كافية. وتشمل التحديات الرئيسية الولاية المحدودة التي تتمتع بها عملية تريتون لتنفيذ عمليات بحث وإنقاذ فعلية مقارنة بولاية عملية مار نوستروم، والإدارة غير المتسقة لمنطقة البحث والإنقاذ، والتوتر القائم بين التدخلات الأحادية الجانب والإقليمية، والمثبطات التي تمنع السفن الخاصة والعسكرية من مساعدة المهاجرين، والموارد القليلة التي تعهدت بها الدول الأعضاء، والصعوبات التي تعترض وضع بروتوكولات النزول من السفن.

٣٤- وفي حين تشكل خدمات البحث والإنقاذ جزءا أساسيا من عملية التصدي لتحديات حقوق الإنسان التي يواجهها المهاجرون الساعون إلى بلوغ الاتحاد الأوروبي بسلك طرق خطيرة، يجب النظر في الأسباب الأساسية التي تدفعهم إلى استعمال هذه القنوات. ويتمثل أحد هذه الأسباب في غياب قنوات هجرة نظامية تعكس احتياجات الاتحاد الأوروبي الحقيقية إلى اليد

العاملة وحاجة الفارين من أوضاع إنسانية مزرية إلى الحماية والمساعدة الإنسانية. ويكشف تعامل الاتحاد الأوروبي الجماعي مع الأزمة السورية رفضه بتعنت شديد منح السوريين فرص كبيرة للهجرة. وفضّلت معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تجاهل الأمر، ولا عَزُو من أنها ألقت بالمهاجرين في شرك المهربين.

٣٥- وتزايد الهجرة عبر وسط البحر الأبيض المتوسط يكشف بما لا يدع مجالاً للشك أن المهاجرين سيواصلون المجيء إلى الإقليم وأن "إغلاق" الحدود الأوروبية أمر مستحيل أياً كانت التدابير التي ينفذها الاتحاد الأوروبي. وتكشف المخاطر التي يبدي المهاجرون استعدادهم ركوبها من أجل بلوغ أرض آمنة أن تدابير مراقبة الحدود لا تشكل مثبطاً فعلياً عندما يواجه أشخاص يائسون حالات الحرب وانعدام الأمن والعنف والفقر المدقع.

الاستعانة بأطراف خارجية

٣٦- تتواصل الاتجاهات المقلقة لاستعمال أساليب الاستعانة بأطراف خارجية منذ نشر تقرير عام ٢٠١٣. واعتمد الاتحاد الأوروبي النهج العالمي للهجرة والتنقل كإطار سياسي يتمتع بنطاق مهم لإدارة الهجرة ومراقبة الحدود مستقبلاً. ويشمل النهج سلسلة معقدة وواسعة من الآليات السياسية والقانونية غير المترابطة بشكل وثيق، وعدداً من المشاريع في بلدان العبور والمنشأ.

٣٧- وتمثل الشراكات في مجال التنقل إحدى الأدوات الرئيسية للنهج وقد برزت في الحوار الأخير الذي نظمه الاتحاد الأوروبي بشأن إدارته للهجرة والحدود. وتتناول الشراكات سلسلة واسعة من المسائل المتراوحة بين تقديم المساعدة الإنمائية وتيسير الحصول على التأشيرة، وبرامج الهجرة الدائرية، ومكافحة الهجرة غير المشروعة، بما في ذلك التعاون في مجال إعادة القبول. ووقع الاتحاد الأوروبي شراكات تنقل مع أذربيجان والأردن والمغرب وتونس منذ عام ٢٠١٣. ووقع أيضاً جدول عمل مشترك بشأن الهجرة والتنقل مع نيجيريا.

٣٨- وعموماً، يفتقر النهج العالمي للهجرة والتنقل إلى الشفافية والوضوح فيما يتعلق بالمحتوى الجوهرى لعناصره المتعددة والمعقدة. وزد على ذلك أن العديد من الاتفاقات المبرمة في إطار النهج لا يعتد بها في القانون الدولي وعادة ما تفتقر إلى تدابير الرصد والمساءلة، مما يسفر عن اختلالات في موازين القوة بين البلدان ويسمح بأن تحدد السياسات الحالية التنفيذ. غير أن الاتحاد الأوروبي ظل يتبع هذا النهج لتعزيز "الأمن" بقدر أكبر. وتوجد إشارات قليلة توحى بأن شراكات التنقل عززت حقوق الإنسان أو أتت بفوائد إنمائية، لأن مواصفات المشاريع ونتائجها غير واضحة. وبسبب التركيز العام على الأمن وعدم اتساق السياسات داخل النهج ككل، يجتمل أن تحجب الآثار الجانبية لاعتماد سياسات أكثر تركيزاً على الأمن الفوائد المترتبة على حقوق الإنسان والمشاريع الإنمائية.

٣٩- وتمثل اتفاقات إعادة القبول مجال قلق خاص. ورغم الحماية من هذه الممارسات بموجب تشريعات الاتحاد الأوروبي، نُفذت في الإطار الواسع للاتفاقات الثنائية عمليات صدّ وإعادة إلى بلدان المنشأ وبلدان ثالثة لا يسود فيها القانون وتملك نظم لجوء سيئة. وقد طعنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذه الممارسات. وفي عام ٢٠١٢، أصدرت المحكمة قرارا في قضية هيرسي جمعة وآخرون ضد إيطاليا يقضي بانتهاك إيطاليا للمواد ٣ و٤ و١٤ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بإعادتها إلى ليبيا مهاجرين صوماليين وأريتريين سافروا بحراً. وأشارت الحجج المقدمة من حكومة إيطاليا إلى الاتفاقات الثنائية المبرمة بين إيطاليا وليبيا بشأن إعادة القبول. غير أن القرار الذي كان في صالح ملتسمي اللجوء وقضى بتعويضهم، يبين أنه لا يمكن اللجوء إلى الاتفاقات الثنائية لتبرير ممارسات متعارضة مع حقوق الإنسان. وفي عام ٢٠١٤، أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قرارا في قضية شريفي وآخرون ضد إيطاليا واليونان بشأن معاملة المهاجرين غير النظاميين الذين ذهبوا من اليونان إلى إيطاليا ثم أعيد ترحيلهم إلى اليونان مع خشية أن يرخل كل منهم لاحقا إلى بلده الأصلي. وقضت المحكمة بأن البلدين انتهكا المادتين ٣ و١٣ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وبأن إيطاليا انتهكت المادة ٤ من البروتوكول رقم ٤ من الاتفاقية.

٤٠- وفي عام ٢٠١٤، أطلقت اللجنة الأوروبية مشروعاً تجريبياً زوّد باكستان وأوكرانيا بألية لرصد احترام حقوق الإنسان للأشخاص العائدين. وينفذ المشروع من قبل المنظمة الدولية للهجرة بالتشارك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين وشركاء محليين. ويحث المقرر الخاص الاتحاد الأوروبي على ضمان التنفيذ الفعال للمشروع وتحليل نتائج هذا التنفيذ ونشرها. وعلاوة على ذلك، ينبغي من الآن فصاعداً عدم إعادة أي شخص إلى أي بلد في إطار النهج العالمي للهجرة والتنقل من دون أن تشرف على العملية آلية فعالة لرصد حقوق الإنسان للعائدين.

استمرار اللجوء إلى الاحتجاز كأداة لمراقبة الحدود

٤١- يتعرض العديد من المهاجرين غير النظاميين وملتسمي اللجوء للاحتجاز بعد وصولهم إلى الاتحاد الأوروبي في رحلات غالبا ما تكون طويلة وخطيرة وشاقة. واعتاد الكثير من الدول أيضا اللجوء إلى الاحتجاز عندما يكون المهاجرون في انتظار إعادتهم إما لعدم قبول طلب الحماية أو لأن قاعدة البيانات يوروداك كشفت بأنهم دخلوا الاتحاد الأوروبي من بلد آخر.

٤٢- وتعارض بعض حالات احتجاز المهاجرين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مع القانون الدولي لحقوق الإنسان لأن هذا الاحتجاز يعرّف في القانون المحلي على أنه غير معقول أو ضروري أو متناسب، ولا يقرر على أساس كل حالة على حدة. وإلى جانب ذلك، يوجد عدد من شواغل حقوق الإنسان المتعلقة بأثر الاحتجاز. ويرى الكثير من المهاجرين أنهم يعاملون بطريقة قاسية وعقابية، رغم أن الهجرة غير النظامية ليست بأي حال من الأحوال عملا إجراميا. وتبيّن أن للاحتجاز المطول والمستند إلى أسس غير واضحة تأثير مدمر على الصحة العقلية للمهاجرين وملتسمي اللجوء، إذ يساهم مثلا في الإصابة بالقلق والحزن واضطراب

الاكتئاب التالي للصدمة. وغالبا ما يقترن ذلك بظروف احتجاز غير مقبولة، مثل وجود دورات مياه وحمامات غير صحية ومطابخ غير نظيفة. وعلاوة على ذلك، تتعدم فرص الوصول إلى الرعاية الصحية وإلى الأنشطة الرياضية والترفيهية.

٤٣ - وقد يسفر احتجاز المهاجرين لفترات طويلة عن ظهور عقبات مستدامة أمام مطالبتهم بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، حتى بعد الإفراج عنهم. ويشير بحث أجرته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين إلى أن الاحتجاز يضعف قدرات المهاجرين الذين غالبا ما يكونون حريصين على العمل. وقد يصبح المهاجرون، بسبب الغياب المستمر عن سوق العمل وتبعات الاحتجاز العاطفية والذهنية، معتمدين على الدعم المقدم من الدولة.

٤٤ - وثمة قلق خاص يتمثل في وضع الأطفال مع المحتجزين. وعادة ما يمنح الأطفال حمايات إضافية في الدول الأعضاء ويُفترض طبقا لسياسات وطنية عديدة عدم احتجازهم. غير أنه في حال كان عمر الطفل مجهولا، وهو أمر شائع بين الأشخاص الذين لا يحملون وثائق هوية أو يأتون من بلدان تفتقر إلى نظم سليمة لتسجيل المواليد، فيمكن احتجازه أو الاحتفاظ به في مراكز الاستقبال إلى حين التحقق من عمره. وقد يستغرق هذا الأمر أسابيع أو شهورا. وفي بعض الحالات، يعيش الأطفال وينامون مع الكبار أثناء الاحتجاز دون الحصول على مأوى خاص يناسب صغر سنهم ودون الوصول إلى التعليم. وفي حالات أخرى، تفرّق الأسر على مختلف أجنحة مركز الاحتجاز بحسب السن ونوع الجنس. وقد ينطوي احتجاز الأطفال حتى لفترات قصيرة على آثار نفسية سلبية للغاية. وأوضحت اللجنة المعنية بحقوق الطفل أن احتجاز المهاجرين لا يخدم أبدا مصالح الطفل الفضلى وأنه ينبغي عدم تفريق أسر المهاجرين. وهكذا، ينبغي توفير بدائل للاحتجاز للقصر غير المصحوبين بذويهم والأسر التي تضم أطفالا.

٤٥ - ويجري استكشاف بدائل للاحتجاز. وعلى سبيل المثال، قلصت الإصلاحات القانونية في إيطاليا مدة احتجاز المهاجرين من ٨ أشهر إلى ١٣ شهرا، وأعلنت الحكومة اليونانية عن تغيير في السياسة العامة يتوخى تقليص فترات الاحتجاز والإفراج عن عدد كبير من المحتجزين. وبات عدد من البلدان يستعمل مرافق استقبال أكثر انفتاحا، ولاسيما في حالة المهاجرين الضعفاء مثل الأطفال والأسر. وعلى الرغم من هذه التغييرات المحمودة، تواصل العديد من الدول الأعضاء احتجاز المهاجرين لفترات طويلة مع ما يسفر عنه ذلك من عواقب سلبية على حقوق الإنسان للمهاجرين.

الوصول إلى العدالة

٤٦ - يلاحظ المقرر الخاص اتجاهها واعدادها فيما يتعلق بالوصول إلى العدالة بالنظر إلى ما أبدته الهيئات الوطنية والإقليمية من استعداد لدعم المهاجرين في الدفاع حقوقهم.

٤٧ - غير أنه توجد في العديد من الدول الأعضاء عقبات منهجية أمام الحق في الوصول إلى العدالة. ويشي النقص الحاد في الموارد الدول الأعضاء عن الاستثمار في خدمات تيسر وصول

المهاجرين إلى العدالة، مثل المساعدة القانونية وخدمات الترجمة والترجمة الفورية. وثمة عقبة رئيسية تتمثل في خوف المهاجرين من كشفهم و/أو ترحيلهم في حال أكدوا على حقهم في الوصول إلى العدالة. وعلاوة على ذلك، لا يزال الوصول إلى العدالة متبايناً بحسب الحقوق المعنية ونوع وجنسية المهاجرين والولاية القضائية. وأخيراً، تتمثل عقبة مهمة أخرى في غياب قواعد محددة بشأن واجب المحاكم في تطبيق العقوبات و/أو جبر انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين.

٤٨- وأعرب عن القلق إزاء الوصول إلى العدالة في عدد من قرارات المحاكم الأوروبية. وفي قضية لولاد مسعود ضد مالطة (٢٠١٠) وسوزو موزا ضد مالطة (٢٠١٣) قضت قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن طريقة معاملة صاحبي الطلب تنتهك المادتين ٥ (١) و٤ لأن عملية الاحتجاز لم تكن كلها قانونية ولأن إجراءات البت في مشروعيتها لم تنفذ تنفيذاً كافياً. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٤، أصدرت المحكمة الأوروبية قراراً مهماً في قضية بشير محمد علي مهدي يؤكد أنه ينبغي بموجب قانون الاتحاد الأوروبي عدم اتخاذ غياب وثائق الهوية مبرراً لتمديد احتجاز المهاجرين وأن المهاجرين ينبغي أن يتمكنوا من الوصول إلى العدالة للطعن في هذا الاحتجاز.

البصمات وحرية التنقل في إطار نظام دبلن

٤٩- يفرض نظام دبلن قيوداً صارمة على تنقل ملتزمي اللجوء، وهي تتعارض على نحو صارخ مع التنقل المسموح به لمواطني الاتحاد الأوروبي في إطار حرية التنقل. وفي إطار نظام دبلن، يتعين على ملتزمي اللجوء أن يعرضوا طلباتهم كي يقيمها البلد المسؤول عن دخولهم إلى الإقليم المشترك للاتحاد الأوروبي، وغالباً ما يكون بلد الدخول الأول. وتُدرج البصمات، حال أخذها، في قاعدة بيانات يوروداك التي تتقاسمها الدول الأعضاء. وفي حال طلب المهاجرون المدرجة بياناتهم بالتفصيل في قاعدة البيانات هذه لحماية في دول أعضاء أخرى، فإنهم عادة ما يردون إلى بلد دخولهم إلى الاتحاد الأوروبي.

٥٠- ولم يرافق لوائح دبلن توحيد كبير لإجراءات ومعايير اللجوء، وهو ما يحدّ المهاجرين الساعين إلى البقاء في الاتحاد الأوروبي على السفر إلى بلدان أخرى غير بلد دخولهم الأول. وعلاوة على ذلك، غالباً ما يُحتفظ بالمهاجرين في إطار نظام دبلن في بلدان الخط الأمامي حيث توجد فرص اقتصادية محدودة. وعلى سبيل المثال، واجهت إيطاليا تدفقاً هائلاً لملتزمي اللجوء وكذا انكماشاً اقتصادياً مستداماً. وأفضى هذا الأمر إلى انحباس المهاجرين في أماكن لا تتاح لهم فيها فرص العمل، مما يتسبب فيه ذلك من نتائج كارثية على المهاجرين والمجتمع المضيف.

٥١- ويؤدي النظام أيضاً إلى وقوع توترات على الحدود، لأن العديد من المهاجرين يرفضون وضع بصماتهم. ولقد صدرت مؤخراً تقارير مقلقة تفيد بأن موظفي إدارة الحدود يلجأون إلى القوة لأخذ البصمات. كما يوسع النظام السوق لفائدة المهريين ويشجع على سلك طرق خطيرة لبلوغ أوروبا، لأن المهاجرين الطالبين للحماية يجبرون على سلكها بطريقة غير نظامية لتفادي الكشف وأخذ البصمات قسراً. ومن المثير للقلق أن قواعد وممارسات الاتحاد الأوروبي تسببت في عودة ظهور طرق التهريب داخل الاتحاد مع أنها اختفت تقريباً باعتماد حرية التنقل.

٥٢- وأحاطت المفوضية الأوروبية علماً بمسألة أخذ البصمات قسراً في عام ٢٠١٤. وطلبت معلومات من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن الأطر القانونية الموجودة والممارسات الشائعة. وهناك بعض الدول، مثل اليونان ومالطة وإيطاليا، التي أجازت قانوناً استعمال القوة ضد المهاجرين في حال رفضهم البصم، في حين أن دولاً أخرى، مثل النمسا وأيرلندا، حظرت هذه الممارسة. والردود المقدمة من جميع الحكومات تشير إلى أن المهاجرين وملتزمي اللجوء نادراً ما يرفضون أخذ بصماتهم، في حين قالت أخرى إن من الصعوبة بمكان إجبار شخص يرفض التعاون كلياً على القيام بذلك. وحتى البلدان التي أفادت بأن المهاجرين كانوا يرفضون التعاون عند نقطة الإنزال من السفينة، مثل مالطة، أكدت أنه يمكن على العموم استدعاء الأفراد لاحقاً لأخذ البصمات. وفي حين أن هذه التقارير المقدمة من الدول الأعضاء تبعث على التفاؤل، تفيد شهادات مثيرة للقلق مقدمة من المهاجرين والعاملين في الخط الأمامي باستعمال القوة في بلدان الدخول الأول إلى الاتحاد الأوروبي.

٥٣- وأصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مؤخراً قراراً بشأن قضيتين مهمتين ومرتبطينتين بمنطق دبلن. وكما نوقش أعلاه، أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في عام ٢٠١٤ في قضية شريفني وآخرون ضد إيطاليا واليونان قراراً يقضي بأن البلدين انتهكا المادتين ٣ و١٣ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، أصدرت المحكمة في قضية تاراخييل ضد سويسرا، حكماً بشأن قرار سويسرا رفض النظر في طلب اللجوء المقدم من أسرة أفغانية وقرارها إعادتهم إلى إيطاليا من دون توفير ضمانات باحترام حقوقهم. وقضت المحكمة بوجود انتهاك للمادة ٣ من الاتفاقية وناقشت "أوجه القصور المنهجية" التي تعترى النظام الإيطالي. وفي عام ٢٠١١، رأت المحكمة في قضية م. س. س. ضد بلجيكا واليونان أن بلجيكا انتهكت المادة ٣ من الاتفاقية بترحيل مهاجر أفغاني إلى اليونان رغم أوجه القصور التي تعترى الأحكام المتعلقة باللجوء والحماية الاجتماعية.

٥٤- وإلى جانب هذه السوابق القضائية، توجد دلائل أخرى على اخفاق منطق دبلن وعدم إمكانية إبقاء القيود المفروضة على حرية التنقل. وعلى سبيل المثال، أفادت وكالة فرونتكس بأن الدول الموجودة على حدود الاتحاد الأوروبي تجري إصلاحات مهمة فيما يتعلق بسياسات الاحتجاز، قد تفضي إلى زيادة في حرية التنقل وتراجع في تنفيذ عمليات الإعادة.

العمال المهاجرون

٥٥- تشكل الطرق الخطيرة المؤدية إلى أوروبا، المشار إليها أعلاه، قنوات للهجرة المختلطة، إذ يسلكها مهاجرون اقتصاديون يجازفون بحياتهم بحثاً عن الفرص لأنه لا توجد قنوات نظامية لدخول العمال المهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي. وأحرز بعض التقدم فيما يتصل بفتح قنوات الهجرة الاقتصادية من خلال اعتماد نظام البطاقة الزرقاء والتوجيه المتعلق بالعمال الموسميين. غير أن استعمال البطاقة الزرقاء بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ضعيف وتوافر الفرص المستدامة للعمال ذوي المهارات المنخفضة قليل. وفي القطاعات التي تفتقر إلى ضوابط كافية،

مثل العمل المنزلي والرعاية والبناء والزراعة والسياحة، فإن المهاجرين المحتاجين إلى عمل ولكنهم غير قادرين على الحصول على تأشيرات، يأتون بطريقة غير نظامية وقد يتعرضون للاعتداء والعنف والاستغلال الاقتصادي وتقييد حريتهم في التنقل.

٥٦- وإذ تتسم العلاقة بين وضع الهجرة غير النظامية والتجاوزات المسجلة في سوق العمل بالتعقيد، فإن هذا الوضع غالباً ما يساهم في زيادة التعرض لهذه التجاوزات. وسينخرط العمال غير الموثقين، بحكم الظروف، في أعمال تنطوي على تكلفة مالية وجسدية ونفسية باهظة. وقد أُولى القليل من الاهتمام إلى تأثير ديناميات سوق العمل في الاتحاد الأوروبي في عوامل تشجيع الهجرة غير النظامية، وإلى معاناة العمال المهاجرين غير الموثقين في الاتحاد الأوروبي. وإذا كانت تبعات سلك الطرق البحرية الخطيرة على حقوق الإنسان بائنة، فإن معاناة العمال المهاجرين غير الموثقين داخل الاتحاد الأوروبي تكاد لا ترى.

٥٧- والعمال المهاجرون الذين يحاولون البقاء في أوروبا غالباً ما يجدون أنفسهم عرضة للعنصرية وكره الأجانب. ويوجد تآزر بين التجاوزات المتصلة بسوق العمل وأفعال كره الأجانب السائدة بين العموم. وتفيد التقارير بأن أصحاب العمل لا يوظفون حتى العمال المهاجرين من ذوي المهارات العالية وبأن قدرات العمال المهاجرين داخل الاتحاد الأوروبي لا تستغل إلى أقصى حد، إذ يؤدي العديد من المهاجرين أعمالاً لا ترقى إلى مستوى تعليمهم، وهذا عائد جزئياً إلى المواقف المعادية للأجانب.

٥٨- ويعكس إجماع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عن التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم نيتها عدم الخضوع للمساءلة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد العمال المهاجرين غير الموثقين.

٢- وضع إطار قائم على حقوق الإنسان يراهن على التنقل على مدى جيل من الزمن

٥٩- تمثل جميع شواغل حقوق الإنسان المناقشة أعلاه إشارات إلى الضغط الذي تواجهه إدارة الحدود ونظم الهجرة في الاتحاد الأوروبي. وهي إشارات واضحة إلى عدم إمكانية استمرار الوضع الراهن. إن تجاهل هذه التحذيرات وإنفاق المزيد من الموارد على نظام إغلاق غير فعال ومتناقض سيسفر عن المزيد من المعاناة الإنسانية التي يمكن تجنبها ويؤدي إلى إهدار الموارد وتحمل تكاليف الفرص الضائعة بسبب عدم جني ثمار تنظيم التنقل.

٦٠- إن وضع إطار قائم على حقوق الإنسان بالتصدي لأكثر الشواغل إلحاحاً والحفاظ على الإرادة السياسية اللازمة للمضي في مسار الإصلاح على مدى جيل من الزمن سيسمح للاتحاد الأوروبي بأن يراهن على فوائد التنقل الاقتصادية والاجتماعية.

وضع إطار قائم على حقوق الإنسان

٦١- تقع على عاتق الدول واجبات والتزاماتها بموجب القانون الدولي تتمثل في احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها. وتنعكس هذه الالتزامات والواجبات إلى حد كبير في قواعد النظام الأوروبي لحقوق الإنسان التي تنطبق على الجميع بصرف النظر عن الجنسية أو الوضع الإداري.

٦٢- ويمكن لإطار الهجرة القائم على حقوق الإنسان أن يضمن تطبيق هذه الالتزامات والواجبات في حالة المهاجرين الضعفاء. وهو إطار قائم على المساواة وعدم التمييز، وواجب الحماية، والوصول إلى العدالة. إن احترام الدول لمبادئ المساواة وعدم التمييز، يعد إقراراً منها بأن حقوق الإنسان تسري على الجميع وبأنه ينبغي معاملة المهاجرين على أنهم أصحاب حقوق متساوية مع الآخرين بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين في الأقاليم ذات السيادة التي يوجدون فيها. ويستتبع النظر إلى المهاجرين على أنهم أصحاب حقوق متساوية مع الآخرين حصولهم بطبيعة الحال على الحماية في جميع مراحل عملية الهجرة. وإذا حدث انتهاك لهذه الحقوق في أي مرحلة من المراحل يجب أن يسمح للمهاجرين، باعتبارهم أصحاب حقوق متساوية مع الآخرين، الوصول إلى العدالة لجبر أي ضرر لحق بهم.

٦٣- ويقتضي إنشاء إطار قائم على حقوق الإنسان بالاعتماد على المبادئ والأحكام الأساسية للقانون الدولي والإقليمي اتخاذ إجراءات فورية لوقف المعاناة العامة على حدود الاتحاد الأوروبي.

٦٤- وثمة خطوة حاسمة تتمثل في أن يعزز الاتحاد الأوروبي عمليات البحث والإنقاذ في البحر إلى مستوى عملية مارنستروم على أقل تقدير. وأُخذت بعض التدابير، لكن يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يضاعف الموارد المخصصة لمساعدة الأشخاص المعرضين للخطر في البحر. ويحث المقرر الخاص للاتحاد الأوروبي على تعزيز قدراته على البحث والإنقاذ والقيام في الآن ذاته بما يلي: احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية؛ والسماح للمهاجرين غير النظاميين بالنزول فوراً من السفن في أقرب ميناء ممكن؛ وتزويد المهاجرين بالمعلومات والرعاية والدعم؛ ومعالجة طلبات اللجوء على قدم المساواة؛ ودعم السفن التجارية التي تضطلع بعمليات الإنقاذ في ظروف استثنائية وتأمينها من خطر الانتقام أو المضايقة لاعتبارها متواطئة في عمليات التهريب. وينبغي أن تكون الأولويات واضحة، أي أن مكافحة عمليات التهريب أقل أهمية من إنقاذ حياة الأشخاص. إن حجة عدم تعزيز قدرات البحث والإنقاذ خشية تشجيع عمليات التهريب هي حجة غير مقبولة أخلاقياً أو سياسياً أو قانوناً عندما تكون الحياة البشرية معرضة للخطر.

٦٥- ولا يقف وضع إطار قائم على حقوق الإنسان عند توفير الحماية في البحر. ويشكل الإسراع بوضع بدائل للاحتجاز، ولا سيما بالنسبة إلى الأطفال، مبعث قلق آخر ينبغي أن يحظى بالأولوية.

٦٦- وعلى المدى البعيد، سيتعين على الاتحاد الأوروبي أن يقيّم استمرار فشل منطق دبلن ويضع خيارات لتضامن دوله الأعضاء فيما بينها ويعزز حرية تنقل المهاجرين في أوروبا. ولعكس هذا المنطق، ينبغي أن يكون بوسع ملتمسي اللجوء تسجيل طلبات لجوئهم في البلد الذي يختارونه وأن يستفيد الاتحاد الأوروبي من المبادرات الحالية ويقدم الدعم المالي والتقني المناسب والكافي إلى البلدان التي تتلقى طلبات اللجوء. وينبغي إعطاء أولوية قصوى إلى توحيد شروط

الاستقبال وإجراءات تحديد مركز اللاجئ داخل الاتحاد الأوروبي من أجل تفادي "الإغراق باللاجئين" والضغط على البلدان التي تتيح ظروفًا أفضل.

٦٧- وسيقتضي وضع إطار قائم على حقوق الإنسان إبداء التزام متواصل وتعزيز قنوات الهجرة النظامية، بما في ذلك توفير فرص إعادة توطين اللاجئين. وتتمثل أنجح طريقة للقيام بذلك في إطلاق عملية لفتح قنوات الهجرة النظامية إلى الاتحاد الأوروبي واستكشاف مجموعة من الخيارات.

٦٨- والأمر الأول هو أن العديد من الأشخاص الذين يجري تهريبهم حالياً عبر البحر الأبيض المتوسط هم بحاجة إلى حماية دولية، كما هو حال أغلبية السوريين والأريتيين. لا يمكن توقع أن يعيش السوريون إلى أجل غير مسمى في مخيمات أو مدن في الأردن أو لبنان أو تركيا دون أن تتاح لهم فرص حياة أفضل. وإذا لم يتح للاجئين خيار آخر فإنهم سيحجزون حظهم مع المهريين من أجل أن يضمّنوا لأنفسهم وأولادهم مستقبلاً، وذلك على غرار ما فعله أوروبيون كثيرون في ظروف مماثلة في الماضي. وبفضل برامج إعادة توطين اللاجئين وغيرها من فرص منح التأشيرات والفرص الإنسانية، يستطيع الاتحاد الأوروبي بالتأكيد وضع الآليات اللازمة لمنع اللجوء على مدى عدّة سنوات إلى مليون لاجئ مشرد بسبب النزاع السوري وغيره من النزاعات الكبرى. ووضع برنامج فعال على المدى الطويل، بالتعاون مع دول شريكة من دول الشمال وغيره من المناطق، سيضمن أن يُدرج عدد كبير من اللاجئين في قائمة المنتظرين إعادة التوطين بدلاً من أن ينفقوا آلاف اليوروات ويجازفوا بحياتهم وحياة أولادهم في عمليات التهريب. ومن شأن ذلك أن يضعف إلى حد كبير سوق المهريين ويخفض تكلفة إجراءات تحديد وضع اللاجئ في أوروبا.

٦٩- وثانياً، يطبق المهريون وأصحاب العمل الاستغاليون حالياً إجراء تنقل اليد العاملة الذي تحتاج إليه العديد من أسواق العمل الأوروبية لتردهم. ويمكن للاتحاد الأوروبي الحد من عدد المهاجرين غير النظاميين بمنح المهاجرين على جميع مستويات المهارات، بمن فيهم المهاجرون ذوو الأجر المتدنية، فرص الحصول على تأشيرة عمل. وبالاتزان بمبادرات مراقبة الدخول والخروج وغيرها من المبادرات الداعمة، يمكن للتأشيرات المتعددة السنوات والتأشيرات المتعددة الدخول تحفيز المهاجرين على القدوم إلى الاتحاد الأوروبي من أجل العمل والعودة إلى بلد المنشأ دون الإخلال بشروط التأشيرة. ولكي تنجح هذه الخطة سيتعين على الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء الحد بصورة كبيرة على مدى العقد القادم من انتشار أسواق العمل غير المشروعة ومن الاستغلال في مكان العمل، كونهما يمثلان عاملين لجذب الهجرة غير النظامية المطلوبة من أصحاب العمل الاستغاليين؛ ويتوقف تحقيق ذلك على تعزيز آليات تفتيش العمل وتقوية النقابات العمالية.

٧٠- وهكذا فإن الدعم الكامل لتنفيذ إطار قائم على حقوق الإنسان للهجرة النظامية على صعيد الاتحاد الأوروبي يشمل ما يلي: زيادة القدرة على البحث والإنقاذ؛ وتيسير وصول المهاجرين إلى العدالة؛ ووضع بدائل للاحتجاز؛ وتعزيز آليات تفتيش العمل اللازمة لضمان

حقوق جميع العمال في الاتحاد الأوروبي، بمن فيهم العمال المهاجرون؛ ووضع برامج واسعة لإعادة توطين اللاجئين؛ ومضاعفة فرص الحصول على تأشيرة العمل قصد تحفيز المهاجرين على استعمال قنوات الهجرة النظامية.

٧١- ويقتضي تنفيذ هذا المزيج من السياسات تنفيذاً ناجحاً التصدي للعديد من التصورات المتقاطعة والسلبية التي تستهدف المهاجرين والهجرة والتي طغت على المناقشات والخطابات والقوانين والشؤون السياسية في الاتحاد الأوروبي. ويتعارض الفصل المفاهيمي الصارم بين المهاجرين الداخليين والخارجيين، الذي كشفه إرساء حرية التنقل داخل منطقة شينغين وتأمين الحدود الخارجية، مع إطار هجرة يقوم على حقوق الإنسان ويرتكز على المساواة وعدم التمييز. ويستند هذا التمييز كذلك إلى افتراض أن إغلاق الحدود الدولية أمر ممكن، وهو افتراض يفنّده بشدة الوضع الراهن غير القابل للاستمرار.

٧٢- ونظرة جهات معنية كثيرة إلى المهاجرين على أنهم "غير شرعيين" تنطوي على نتائج سلبية ولا تستند إلى وقائع أو أحكام القانون الدولي. وعلى الرغم من أن المهاجرين الذين قدموا إلى الاتحاد الأوروبي من دون وثائق يوجدون في وضع غير نظامي (أو هم "مهاجرون غير موثقين" أو "مهاجرون غير شرعيين") فإنهم لم يرتكبوا عملاً إجرامياً. ولا شك أن اعتبار المهاجرين غير النظاميين "مهاجرين غير شرعيين" ساهم في اللجوء إلى احتجازهم. وقد أثر ذلك أيضاً في تصور الجمهور للمهاجرين وأجاز السياسات المتعارضة مع ضمانات حقوق الإنسان وساهم في التمييز وكره الأجانب.

٧٣- والتصور العام بأن المهاجرين هم "أشخاص يسرقون الوظائف" هو تصور مؤذ. ولقد أبرزت مؤلفات اقتصادية عديدة (انظر كارد وبيري)^(٣) كيف أن المهاجرين هم بالأحرى مكملون للمواطنين وليسوا منافسين لهم، وهو ما يرفع من إنتاجية الاقتصاد الكلية. وكشفت دراسة استغرقت ١٤ سنة (بيري وداموري)^(٤) وتعلّقت بآثار الهجرة غير الأوروبية على ١٥ بلداً من بلدان أوروبا الغربية أن قبول المهاجرين القيام بالأعمال الحرفية دفع السكان المحليين نحو شغل وظائف بمهارات عالية وأجور أفضل. وسجلت هذه الدراسة زيادة كبيرة في اكتساب أبناء البلد مهارات أكثر تعقيداً في أعقاب الهجرة. وتكيفت سوق العمل من دون أن يؤثر ذلك بصورة كبيرة في معدلات عمل السكان المحليين. وتبين أن تأثير الكساد العالمي حدّ من هذه الظاهرة الإيجابية لكنه لم يقض عليها، وهو ما يفنّد الحجة القائلة بأن الأزمة الاقتصادية تبرر السياسات الردعية.

(٣) انظر، David Card, "The impact of the Mariel Boatlift on the Miami labor market" (1990); Giovanni Peri, "Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data" (2015); Andri Chassamboulli and Giovanni Peri, "The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants" (2015).

(٤) انظر، Francesco D'Amuri and Giovanni Peri, "Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession" (2012).

٧٤- وبالمثل، فإن التصورات الشائعة بأن المهاجرين يشكلون "عبئاً" هي الأخرى تصورات خيالية وغير مجدية. ويركز النقاش في الاتحاد الأوروبي كثيراً على ضرورة تقاسم "عبء" الهجرة غير النظامية بين مختلف الدول الأعضاء. وبالنظر إلى التحديات المالية والديمقراطية لبلدان عديدة وخطابات التقشف السياسية، فإن مناقشة الهجرة الخارجية على أنها "عبء" تضيء مرة أخرى الشرعية على زيادة تأمين الحدود وتشجع المواقف العامة السلبية. وبما أن مسؤولية المجتمع تجاه المهاجرين مؤكدة ويُشجّع على تقاسمها بتضامن أكبر، فإن الهجرة لا تمثل في حدّ ذاتها عبئاً وينبغي ألا تقدم على هذا النحو. وتشير مؤلفات اقتصادية كثيرة إلى أن المهاجرين، باعتبارهم عمّالاً ومستهلكين ودافعي ضرائب، يساهمون في النمو الاقتصادي للمجتمعات ولا يتسببون في مشاكل كثيرة. وفي الواقع، يُردّ تصوّر الهجرة على أنها عبء بالأساس إلى الموارد المالية والتكنولوجية والبشرية اللازمة لتنفيذ سياسات الاتحاد الأوروبي الأمنية السلبية والتصدّي لآثارها الثانوية التي هي غير مقصودة (ولكنها متوقعة). وإذ يقر الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء بأن المهاجرين بشر لهم حقوق فإنه ينبغي الحديث عن تقاسم المسؤولية وليس العبء.

٧٥- ويستمدّ الأساس المعياري لنظرة واقعية وأكثر إيجابية إزاء المهاجرين من التحليلات المستفيضة القائمة على الوقائع ومن القيم التأسيسية للاتحاد الأوروبي المتمثلة في احترام الكرامة البشرية والحرية والديمقراطية والمساواة وسيادة القانون وحقوق الإنسان للجميع، كما يتبين من النظام القوي لحقوق الإنسان والصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها الدول الأعضاء.

المراهنة على التنقل على مدى جيل من الزمن

٧٦- يؤدي تطبيق القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي على سياسات قائمة على الواقع بدلاً من الخيال إلى وضع سياسات هجرة تيسر التنقل وتحتفي بالتنوع. ومسألة وضع الإطار القائم على حقوق الإنسان على المدى البعيد، المشار إليه آنفاً، ستتزايد أهميتها بالنسبة إلى مصالح الاتحاد الداخلية والخارجية. وعلى مدى السنوات الخمس والعشرين القادمة، ستشهد أوروبا تغييرات واسعة على الصُّعد الديمغرافي والاجتماعي وسوق العمل.

٧٧- وبحلول عام ٢٠٢٥، سيتجاوز عمر أكثر من ٢٠ في المائة من مواطني الاتحاد الأوروبي ٦٥ سنة مع زيادة ملموسة في نسبة الذين يتجاوز عمرهم ٨٥ سنة. وسيتضاعف عدد المسنين تقريباً من ٨٧,٥ مليوناً في عام ٢٠١٠ إلى ١٥٢,٦ ملايين في عام ٢٠٦٠. كما يتوقع أن تزيد نسبة الذين يتجاوز عمرهم ٨٠ سنة من ٥ إلى ١٢ في المائة^(٥). وفي الآن ذاته، فإن معدل الخصوبة في العديد من الدول الأعضاء يقل عن معدل التجديد. وفي البلدان المتقدمة، يقدر متوسط معدل الخصوبة الضروري للحفاظ على استقرار حجم السكان عبر الأجيال بما يعادل ٢,١ من الأطفال لكل امرأة. وتشير البيانات السكانية للأمم المتحدة إلى أن جميع بلدان الاتحاد الأوروبي ستسجل في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٥ متوسط معدل خصوبة أقل من ٢,١ في المائة، مع متوسط إقليمي يساوي ١,٦ في المائة.

(٥) انظر European Commission, *Population Ageing in Europe, Facts, Implications and Policies* (2014)

٧٨- وتمشياً مع هذه التغيرات الديمغرافية، ستراجع القوة العاملة الأوروبية. وفي عام ٢٠١٠، تجاوز لأول مرة عدد المتقاعدين من سوق العمل الأوروبية عدد الملتحقين بها. ويتوقع الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في ظل زيادة صافية في الهجرة تعادل الصفر، أن يتراجع عدد السكان البالغين سن العمل بنسبة ٣,٥ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠. وخلال السنوات الخمسين القادمة، يتوقع أن يتراجع عدد السكان البالغين سن العمل بحوالي ٤٢ مليون شخص^(٦).

٧٩- ومن شأن هذه التغيرات أن تعمق وتوسع الثغرات الموجودة داخل الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالمهارات. وأشارت ٤٠ في المائة من الشركات الجيبة على استقصاء الشركات الأوروبية لعام ٢٠١٣، إلى أنها تواجه صعوبة في إيجاد طالبين للعمل بمهارات معقولة على الرغم من ارتفاع مستويات البطالة. وستزيد التحولات الديمغرافية المشار إليها أعلاه الضغط والإحاح بشأن ضرورة ضمان التوازن بين العرض والطلب على اليد العاملة. وبحسب الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، سيتعين على الاتحاد الأوروبي استخدام مزيج من السياسات وإعادة النظر في طريقة استغلاله لمهارات المهاجرين غير الأوروبيين لتحقيق أهدافه لعام ٢٠٢٠ في مجال العمالة.

٨٠- وفي سياق هذه التحولات، توقع المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني أن تُسجّل على وجه الخصوص زيادة في الطلب على العمال ذوي المهارات المتوسطة والعالية وتراجع في الطلب على العمال ذوي المهارات المتدنية. غير أنه يتوقع أن يظل الطلب كبيراً على العمال ذوي المهارات المتدنية في عام ٢٠٢٥ ويبلغ حوالي ٤٣ مليون شخص. ويجب أن يُنظر إلى هذا الرقم على ضوء الهدف الذي وضعه الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٢٠ المتمثل في زيادة نسبة المواطنين الحاصلين على تعليم جامعي، وكذا على ضوء الزيادات السريعة بالفعل في عدد الحاصلين عليه. وبحسب المركز، سُجّلت في الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٣ زيادة بنسبة ١٣ في المائة في عدد الأشخاص الذين حصلوا على تعليم عال بين من تتراوح أعمارهم بين ٣٠ و٣٤ سنة، وزيادة بنسبة ٥٧ في المائة في العدد المطلق لخريجي التعليم الجامعي.

٨١- وثمة سبب آخر لاعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان وهو حاجة الاتحاد الأوروبي إلى أن يحتفظ بقدرته على المنافسة على الصعيد العالمي. ولاحظ المنتدى الاقتصادي العالمي تباين الاتجاهات بين البلدان الأوروبية، فبعض هذه الدول، مثل ألمانيا وهولندا والسويد والمملكة المتحدة، تأتي ضمن البلدان العشرة الأولى الأكثر تنافسية في العالم، غير أن بعضها يحتل مراتب متأخرة. وتصدرت ألمانيا، بمرتبها الخامسة، ترتيب بلدان الاتحاد الأوروبي وتذيلته اليونان بمرتبها الحادية والثمانين^(٧). ويسجل حالياً انخفاض في مستوى هجرة العمال ذوي المهارات العالية من خارج أوروبا إلى معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بسبب العقوبات التي تحول دون الوصول إلى العدالة وإحجام أصحاب العمل بصورة غير رسمية عن توظيف أشخاص من خارج المنطقة. وهذا يكشف كيف يمكن لنهج يركّز على الأمن أن يخترق جميع أبعاد الهجرة.

(٦) المرجع نفسه. انظر أيضاً (2014) "Migration Policy Briefing" OECD and European Union.

(٧) انظر، (2014) World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (Geneva, 2104).

٨٢- ومن شأن هجرة محكمة التنظيم أن تسمح للدول الأعضاء بفهم مستوى مهارات المهاجرين غير المنتمين إلى الاتحاد الأوروبي فهماً سليماً وتدعم الاستراتيجيات الواقعية الرامية إلى سد الثغرات والنقص في اليد العاملة، من أجل الحفاظ على القدرة التنافسية العالمية وتعزيزها. ولا يمكن افتراض أن مهارات المهاجرين غير النظاميين متدنية. ولا يزال بإمكان ذوي المهارات المتدنية منهم أن يساهموا بطرق مهمة بالنظر إلى هدف بناء قدرات الأوروبيين وتوقع تواصل الطلب على العمال ذوي المهارات المتدنية.

٨٣- وبإمكان سياسة هجرة محكمة التنظيم وقائمة على التنقل وحقوق الإنسان أن تساعد الاتحاد الأوروبي كذلك على تعزيز تأثيره الإنساني والإنمائي. وكما جاء في تقرير المقرر الخاص لعام ٢٠١٣، أرسل المهاجرون في عام ٢٠١٣ نحو ٤٠٤ بلايين دولار في شكل تحويلات مالية. وشهد المهاجرون الذين انتقلوا من بلدان ذات مؤشر منخفض إلى بلدان ذات مؤشر مرتفع للتنمية البشرية زيادة في الدخل بما متوسطه ١٥ ضعفاً، وتضاعفت معدلات الالتحاق بالتعليم في أوساطهم، وانخفض معدل وفيات الأطفال إلى ما يعادل ١٦ ضعفاً. وفي حال تعزيز حقوق الإنسان للمهاجرين واحترامها وحمايتها على نحو فعال في إطار عمليات إدارة جيدة للهجرة، يمكن تحسين هذه النتائج الإنمائية إلى حد كبير.

٨٤- إن الالتزام بتغيير سياسة الهجرة على مدى جيل من الزمن تغييراً يقر بأن التنقل الخارجي يمكن أن يعكس فوائد التنقل الداخلي سوف يهيئ الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه بصورة أفضل للتعامل مع هذه التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية على نحو يتيح استمرار التعافي ويشجع النمو ويعزز القدرة التنافسية. كما سيسمح للاتحاد الأوروبي بأن يروج حقاً لقيمه التأسيسية في علاقاته مع بقية العالم، كما تنص على ذلك معاهدته الدستورية.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

٨٥- كشفت الأحداث التي شهدتها البحر الأبيض المتوسط وبروز هذه المعاناة في كل مرحلة من مراحل عملية الهجرة خلال السنتين الماضيتين أن الوضع الراهن لنهج الاتحاد الأوروبي المتعلق بمراقبة الحدود واللجوء والهجرة لا يمكن أن يستمر. فقدرة المهاجرين على بلوغ أوروبا رغم الاستثمار الهائل في تأمين الحدود تكشف بكل تأكيد أن إغلاق الحدود الدولية أمر غير ممكن. وارتبطت الهجرة منذ الأزل بالظروف الإنسانية ولا مفر منها في عالم اليوم الذي يشهد العولمة ويعج بالصراعات.

٨٦- وتترتب على إنكار هذا الواقع تكاليف باهظة. والأهم من ذلك، أن التكلفة البشرية آخذة في الازدياد. ولا توجد إشارات إلى تغير عوامل الدفع والجذب المؤثرة في أنماط الهجرة أو تراجع الانتهاكات الكثيرة والخطيرة لحقوق الإنسان. وإلى جانب

التكلفة البشرية، يستثمر الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء موارد ضخمة في آليات متناقضة وغير فعّالة لمراقبة الحدود، وهي موارد يمكن إنفاقها بطرق أخرى عديدة.

٨٧- ومهما بلغ حجم هذه التكاليف، فلا يمكن تفاديها بأي حال من الأحوال. والتقليص بقدر كبير من معاناة الأعداد الغفيرة من المهاجرين أمر لا يخرج عن المهمة الأخلاقية للاتحاد الأوروبي. وما يملكه الاتحاد الأوروبي من نظام إقليمي لحقوق الإنسان ومعايير قانونية أخرى، وقيم تأسيسية، وتقاليد راسخة في مجال تعزيز السلم والأمن وحقوق الإنسان، يبيّن بوضوح أن بإمكانه أداء دور ريادي على الصعيد العالمي فيما يتعلق بمسألة الهجرة.

٨٨- ويشمل التأهل لأداء هذا الدور الريادي وضع نهج شاملة ومتسقة إزاء حقوق الإنسان تقتضي تدخلات في المدى القصير والمتوسط والبعيد. ومن المهم على المدى القصير أن يكتف الاتحاد الأوروبي بعمليات البحث والإنقاذ، ويواصل استكشاف بدائل للاحتجاز، ولا سيما بالنسبة إلى الأطفال، ويشجع في تعزيز فرص إعادة توطين الأشخاص القادمين من الجمهورية العربية السورية وغيرها من البلدان تمثيلاً مع حصته من الموارد العالمية، ويقمّ منطوق دبلن الفاشل وما يترتب عليه من ضغوطات نُظمية.

٨٩- وسيكون لهذا الأمر بالفعل تأثير بالغ على حقوق الإنسان للمهاجرين، لكن من المهم أن يعتمد الاتحاد الأوروبي كذلك رؤية استراتيجية وبعيدة المدى. وعلى المدى المتوسط، ينبغي أن يواصل الاتحاد الأوروبي توفير فرص إعادة التوطين، وفتح قنوات الهجرة النظامية على جميع مستويات المهارات، والاستثمار في تفتيش أماكن العمل، والتصدي لممارسات كره الأجانب والعنصرية والتمييز التي تستهدف المهاجرين. ويجب أن تستمر هذه التغييرات على المدى البعيد وتكون مصحوبة بإعادة تقييم جذرية لمفهوم المهاجرين ووضع برامج إدماج في إطار سياسات التنوع العامة.

٩٠- ولتحقيق نجاح مستدام، يتعين على الاتحاد الأوروبي أن ينظر في كيفية تطبيق مبادئه التأسيسية وأحكامه المعيارية على المواطنين غير المنتمين إلى دوله الأعضاء. ويجب أن يجري تحليلات قائمة على الوقائع ويضطلع بعملية تفكير عقلانية وبعيدة المدى من أجل التصدي للمفاهيم السلبية العديدة التي تقوم عليها الحوارات الاجتماعية والسياسية الدائرة حالياً بشأن الهجرة داخل الاتحاد. ومن بين المفاهيم الفصل الصارم بين المهاجرين الداخليين والخارجيين، والفكرة القائلة بأن المهاجرين غير النظاميين مهاجرون "غير شرعيين"، والقلق المتصل باعتبار المهاجرين غير النظاميين القادمين من خارج الاتحاد الأوروبي عبئاً في سياق التحديات المالية المتواصلة، وتصوّر المهاجرين على أنهم "أشخاص يسرقون الوظائف" ويحرمون المواطنين المحليين من فرص اقتصادية.

٩١- ولا تنحصر فوائد إعادة التفكير هذه والدور الريادي للاتحاد الأوروبي في الوفاء بالالتزامات المعيارية. وتميل التحليلات الاقتصادية القائمة على الوقائع إلى استنتاج أن المهاجرين يساهمون في النمو الاقتصادي والإنتاجية. وبما أن أوروبا ستتغير على مدى الجيل القادم، فإن إتاحة حرية التنقل لمن هم خارج حدودها سيسمح لدول الاتحاد الأوروبي باغتنام الفرص لتحقيق السلام والأمن والتنمية المستدامة داخل الاتحاد وخارجه.

باء- التوصيات

١- توصيات عامة

إلى الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء

توصيات عامة

٩٢- التسليم بعدم إمكانية "إغلاق" الحدود والحوافز السلبية والتناقضات التي أنشأها النظام الحالي، والتسليم بفوائد التنقل وحتميته. وفي المقابل، التشديد على ضرورة تحفيز جميع المهاجرين على الاكتفاء بالاستفادة من الخدمات المقدمة من الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء واستخدام آليات مراقبة الدخول والخروج بدلاً من اللجوء إلى شبكات التهريب.

٩٣- الاستثمار في التطوير الشامل لسياسة هجرة منسقة وقوية تعكس على أكمل وجه إعمال حقوق الإنسان للمهاجرين المكرّسة في القانونين الدولي والإقليمي.

٩٤- عرض خريطة طريق بشأن تطور هذه السياسة من خلال وضع استراتيجية كاملة لمدة ٢٥ سنة وتحدد تدخلات واضحة في المدى القصير والمتوسط والبعيد وتعبر عن رؤية مشتركة للكيفية التي يمكن أن يراهن بها الاتحاد الأوروبي على التنقل على مدى جيل من الزمن.

٩٥- الاستثمار في سد الثغرات المتعلقة بالبيانات - مثل تلك المتعلقة بأسواق العمل غير المشروعة واستغلال اليد العاملة المهاجرة ووفيات المهاجرين في البحر وعوامل الدفع والجذب - من أجل وضع سياسات قائمة على الأدلة. وعلاوة على ذلك، زيادة المواءمة والتنسيق على صعيد مصادر بيانات الهجرة بغرض وضع صورة منهجية.

٩٦- التفكير من خلال التحليلات القائمة على الوقائع ورؤية بعيدة المدى، في مفهومي المهاجرين والهجرة اللذين يدعمان السياسات الأمنية السلبية وغير الفعالة ويفضيان إلى تجريم المهاجرين ووصمهم.

٩٧- إدراج هذه التحليلات في السياسات وكذا في الاتصالات العامة والمناهج التعليمية.

٩٨- الإقرار بكل عوامل الدفع والجذب المتعلقة بالهجرة غير النظامية، بما فيها الهجرة عبر البحر، وبمسؤولية الاتحاد الأوروبي في إدارة هذه العوامل والتخفيف من حدتها.

٩٩- استخدام النفوذ الكبير للإقليم على الصعيد العالمي، بما في ذلك المقعدان الدائمان والمقعد غير الدائم في مجلس الأمن، من أجل الترويج لحلول أكثر فعالية للآزمات الإنسانية في الجمهورية العربية السورية وأوكرانيا وبلدان أخرى.

قنوات الهجرة النظامية

١٠٠- الاضطلاع بدور ريادي فيما يتعلق بالحرب الأهلية السورية وغيرها من الآزمات الإنسانية والحد من سوق عمل المهريين من خلال القيام، بالتعاون مع دول الشمال الأخرى، بتوفير فرص إعادة التوطين لكي يستطيع الاتحاد الأوروبي استقبال أكثر من مليون لاجئ من العالم (٠,٢ في المائة من مجموع سكان الاتحاد الأوروبي) على مدى عدة سنوات.

١٠١- استحداث قنوات أخرى للهجرة النظامية والأمنة والتشجيع على استخدامها في صفوف العمال على اختلاف مستويات مهاراتهم، بمن فيهم العمال ذوو الأجور المنخفضة. وبحث خيارات متنوعة للهجرة القانونية، مثل قبول الحالات الإنسانية، ومنح التأشيرات الإنسانية، والحماية المؤقتة، ولمّ شمل الأسر، والقبول الاقتصادي على جميع مستويات المهارات، وكذلك لأغراض البحث عن وظيفة وتنقل الطلاب والإجلاء الطبي، تمشياً مع مقترحات وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية.

١٠٢- ينبغي للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي زيادة عدد المهاجرين المقبولين في إطار برامج الهجرة النظامية القائمة، بما فيها نظام البطاقة الزرقاء، والتوجيه المتعلق بالعمال الموسمين، ومشروع التوجيه المتعلق بالطلاب والباحثين.

البحث والإنقاذ

١٠٣- الاستعداد لمواجهة المزيد من حالات الوصول عن طريق البحر والتعهد بالوفاء التام بالالتزامات النابعة من القانون الدولي فيما يتعلق بتوفير خدمات البحث والإنقاذ للمهاجرين المنكوبين في البحر، على أن تكون الموارد الحكومية أساس عمليات البحث والإنقاذ.

١٠٤- إنعام النظر في خيارات لإلغاء الحوافز التي تؤثر سلباً في استعداد السفن الخاصة لمساعدة المهاجرين، بما يشمل وضع آلية للتعويض عن الخسائر التجارية.

١٠٥- وضع بروتوكولات تتبعها السفن العسكرية المنتشرة في البحر الأبيض المتوسط لأغراض أخرى عدا البحث والإنقاذ في الاستجابة إلى حوادث المهاجرين المنكوبين بهدف معاضدة الإجراءات الحكومية.

١٠٦- المضي في تطوير آليات التضامن وتقاسم المسؤولية بين الدول الحدودية وغير الحدودية فيما يتصل بعمليات البحث والإنقاذ ومعالجة طلبات الحماية عن طريق توفير الموارد التقنية والمالية والبشرية.

الإدارة الخارجية للهجرة

١٠٧- تحسين الاتساق بين النهج العالمي المتعلق بالهجرة والتنقل، وتضمين جميع الاتفاقات الخارجية آليات صارمة للرصد والمراقبة تعنى بحقوق الإنسان، وإبلاء العناية الواجبة لها، وإعطاء الأولوية لما ينفذ في بلدان المنشأ والعبور من مشاريع للنهوض بحقوق الإنسان للمهاجرين. وعلى سبيل المثال، وعملاً باقتراح وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، إعطاء الأولوية لدعم عمليات البحث والإنقاذ في إطار الجهود الرامية إلى بناء قدرات الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في مجال إدارة الحدود إلى جانب دعم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

١٠٨- جعل تشجيع التنقل الحقيقي للمهاجرين غير المنتمين إلى الاتحاد الأوروبي حجر الزاوية للنهج العالمي المتعلق بالهجرة والتنقل.

آلية دبلن والاحتجاز

١٠٩- تقييم فشل نظام آلية دبلن. وعكس المنطق الحالي بالسماح لمتمسي اللجوء بتسجيل طلبات لجوئهم في البلد الذي يختارونه داخل الاتحاد الأوروبي، مع تزويد البلدان التي تتلقى طلبات اللجوء بالدعم المالي والتقني المناسب والكافي.

١١٠- الاستثمار في إجراء توسيع وتنسيق على نطاق واسع للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء بواسطة عدد من الآليات منها الاعتراف المتبادل بقرارات تحديد صفة اللاجئ وتبادل القضاة المعنيين باللاجئين فيما بين الدول، وإنشاء مجلس مشترك بين بلدان الاتحاد الأوروبي يعنى بالطعون المتعلقة بتحديد صفة اللاجئ، واستحداث آليات استقبال جماعية أو مشتركة.

١١١- اتخاذ جهود منسقة من أجل التخلي عن احتجاز جميع المهاجرين، والاستثمار في بدائل لتجنب معاقبة الوافدين غير الشرعيين. والسعي إلى وضع نموذج سريع الاستجابة إلى رغبة الأغلبية الساحقة من المهاجرين في الحصول على عمل والإسهام في المجتمع والاستفادة من تلك الرغبة.

١١٢- عملاً بمبدأ مصالح الطفل الفضلى، توفير الضمانات الخاصة بالأطفال المهاجرين، لا سيما الأطفال غير المصحوبين بذويهم، والأسر التي تضم أطفالاً. والسعي إلى القضاء بالكامل على احتجاز الأطفال والاستجابة على النحو المناسب إلى ضعف حال الأطفال في مرافق الاستقبال والرعاية الاجتماعية. ومسألة التحقق من السن لا تبرر الاحتجاز، وينبغي للدول الأعضاء الانتقال نحو نموذج يقر بضعف الأطفال ويستجيب

إليه بتوفير حماية كافية، بالنظر إلى ما ينجم عن الحبس، حتى لفترات قصيرة، من أثر ضار بالأطفال.

الوصول إلى العدالة والحماية الاجتماعية

١١٣ - إزالة الحواجز التي تعوق الوصول إلى العدالة، بما يكفل للمهاجرين إمكانية الحصول فعلياً - وليس على الورق فقط - على جبر قانوني لانتهاكات حقوقهم. وتيسير الوصول إلى العدالة دون خوف من الكشف أو الاحتجاز أو الترحيل، بغية مساعدة المهاجرين على النضال من أجل حقوقهم، سيساهم بقدر كبير، من جهة، في إضفاء الشرعية على سياسات الهجرة الجديدة بإبراز عدم تعارض السيادة الإقليمية مع حقوق الإنسان، وفي تغيير العقلية من خلال محاربة الأوهام والقوالب النمطية من جهة أخرى.

١١٤ - إقامة "جدران عازلة" بين خدمات إنفاذ قوانين الهجرة والخدمات العامة بحيث يتسنى لجميع المهاجرين في الاتحاد الأوروبي الوصول إلى العدالة وإلى الخدمات الاجتماعية دون الخوف من الوشاية بهم إلى سلطات إنفاذ قوانين الهجرة والتعرض للترحيل.

١١٥ - ضمان توفير حماية صريحة من الملاحقة عملاً بالتوجيه المتعلق بتيسير الهجرة، لمن يقدمون خدمات من قبيل المساعدة في عمليات البحث والإنقاذ والدعم الطبي وتوفير المأوى وإسداء المشورة القانونية.

العمال المهاجرون

١١٦ - ينبغي أن تنهي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تدريجياً اعتمادها على العمل الرخيص الذي يقدمه العمال المهاجرون في قطاعات اقتصادية معينة وأن تكفل احترام حقوق جميع العمال بمن فيهم المهاجرون، وكذلك المهاجرون غير الشرعيين، بواسطة التنفيذ التام للتوجيه المتعلق بفرض عقوبات على أصحاب العمل، وتوخي الصرامة في تفتيش أماكن العمل. والاستثمار طويل الأجل في إنفاذ حقوق العمال وحقوق الإنسان لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، بصرف النظر عن أوضاعهم، سيشجع للاتحاد الأوروبي العمل بصورة فعالة ومنظمة على وقف الزيادة الحتمية لفجوة اليد العاملة في أسواق عملها.

١١٧ - تحسين المساءلة عن انتهاكات حقوق المهاجرين بطرق منها مواصلة تقديم الدعم والتعاون مع أمانة المظالم الأوروبية، وتعزيز التنسيق بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

١١٨ - إعادة النظر في رفض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بصفة عامة التصديق على الاتفاقية الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين.

٢- التوصيات الموجهة إلى مؤسسات محددة في الاتحاد الأوروبي

المفوضية الأوروبية

- ١١٩- الإشراف على وضع سياسة متنسقة وقائمة على الحقوق في مجال الهجرة، بما يشمل استراتيجية مدتها ٢٥ سنة لمؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه.
- ١٢٠- المضي في تطوير المبادرات القائمة من أجل دمج حقوق الإنسان في عمل المديرية العامة للهجرة والشؤون الداخلية.
- ١٢١- التحقيق في الانتهاكات والإسراع في اتخاذ إجراءات ضد الدول الأعضاء التي تنتهك ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية فيما يتصل بحقوق المهاجرين.
- ١٢٢- مضاعفة الجهود الرامية إلى بحث إمكانية تطبيق خيارات جديدة لتوفير سبل قانونية لهجرة الأفراد لدواع إنسانية والإسراع في تنفيذ إصلاحات.
- ١٢٣- تحسين اتساق السياسات بين عمل مختلف المديريات العامة للمفوضية الأوروبية فيما يتعلق بالهجرة. والسعي إلى ربط العمل الإنساني للمديرية العامة للمعونة الإنسانية والحماية المدنية بالعمل الأشمل الذي تضطلع به المفوضية في مجال الهجرة، لا سيما عن طريق المديرية العامة للهجرة والشؤون الداخلية.
- ١٢٤- توفير الدعم للدول الأعضاء من أجل دمج النظام الأوروبي المشترك الخاص باللجوء في القانون الوطني وتنفيذه تنفيذاً فعالاً.
- ١٢٥- الاعتماد على عمل المديرية العامة للعمال والشؤون الاجتماعية والإدماج من أجل دعم الدول الأعضاء في الانتقال من استخدام اليد العاملة الرخيصة القائمة على استغلال العمال المهاجرين نحو نظام هجرة عادلة ومنظمة وقانونية، وذلك عن طريق ردع أصحاب العمل الاستغلاليين.
- ١٢٦- قيادة الجهود الرامية إلى مواجهة الخطابات السلبية المعادية للهجرة بغية تيسير وتحسين إدماج المهاجرين في أوروبا.

البرلمان الأوروبي

- ١٢٧- ممارسة رقابة ديمقراطية على سياسات وممارسات الهجرة، وتشجيع إعطاء الأولوية لشواغل حقوق الإنسان في جميع جوانب تلك السياسات والممارسات.
- ١٢٨- التركيز على تحسين المراقبة الديمقراطية وتعزيز الاحترام الواجب لحقوق الإنسان ورصدها فيما يتعلق بإبرام اتفاقات خارجية بشأن الهجرة في إطار النهج العالمي المتعلق بالهجرة والتنقل.

وكالة فرونتكس

- ١٢٩ - زيادة الموارد والاستقلالية المتاحة للمسؤول عن الحقوق الأساسية في وكالة فرونتكس من أجل مواصلة العمل المنجز حتى الآن وتطويره.
- ١٣٠ - ضمان تقييد عملية تريتون بالمعايير الدولية المتعلقة بالحماية في البحر، وعدم تسبب الانتقال الكامل من عملية ماري نوستروم في خسائر أرواح يمكن تجنبها في صفوف المهاجرين في البحر الأبيض المتوسط.
- ١٣١ - استخدام ولايتها المتعلقة بالتنسيق وتقاسم المعلومات لدعم توافق الآراء والاتساق فيما يتصل بمناطق البحث والإنقاذ وممارسات الإنزال.
- ١٣٢ - الامتناع عن استخدام مصطلح "غير شرعيين" في الإشارة إلى المهاجرين في جميع الظروف.

- ١٣٣ - ضمان المتابعة الكافية لادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق عمليات الوكالة. وإنشاء آلية للشكاوى الفردية الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين وتزويدها بما يكفي من التمويل (على النحو المنصوص عليه في المادة ٢٦(أ)(١) من لائحة الاتحاد الأوروبي رقم ١١٦٨/٢٠١١)، مثلما أوصى به أمين المظالم الأوروبي في سياق تحقيقه في القضية OI/5/2012/BEH-MHZ. وينبغي أن يتسنى للأفراد وأسرتهم، وكذلك لمنظمات المجتمع المدني، الوصول إلى آلية الشكاوى والحصول على تعويضات كافية.
- ١٣٤ - وقف العمليات أو إنهاؤها في حالات الانتهاكات المستمرة والخطيرة، عملاً بالمادة ٣(أ)(١) من لائحة الاتحاد الأوروبي رقم ١١٦٨/٢٠١١.

مجلس أوروبا

- ١٣٥ - دعم الاتحاد الأوروبي في دمج شواغل حقوق الإنسان في سياسات إدارة الهجرة والحدود وتنفيذ الأحكام ذات الصلة التي صدرت مؤخراً عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ومن ثم تعزيز أوجه التآزر بين المنظمتين.

وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية

- ١٣٦ - مواصلة عملها الأساسي في تطوير قاعدة الأدلة المتعلقة بأهم قضايا الهجرة وحقوق الإنسان، بما فيها إدارة الحدود والإدماج والوصول إلى العدالة. وتسليط الضوء على هذه المسائل والإبلاغ عن التحديات الرئيسية.
- ١٣٧ - تضمين ذلك العمل متابعة مؤتمر الحقوق الأساسية المعقود في عام ٢٠١٤.

أمانة المظالم الأوروبية

- ١٣٨ - مواصلة عملها الحاسم في تكريس المساءلة عن انتهاكات حقوق المهاجرين.
- ١٣٩ - توطيد التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأمانة المظالم الأوروبية في القضايا المتصلة بالهجرة.

Annex

[English only]

A. Additional sources consulted for the Special Rapporteur's report

1. In addition to the three country visits undertaken, as well as insight gained from the Special Rapporteur's on-going contribution to regional dialogues, the following sources were consulted:

- Amnesty International, 2015, "EU 'burying heads in the sand' as hundreds more migrants die at sea off Italy"
- Amnesty International, 2014, "Lives Adrift"
- Amnesty International, 2014, "Fortress Europe"
- Coleman, N, 2009, "European Readmission Policy"
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2013, "The right to leave a country"
- European Commission, 2014, "Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility", 2012-2013
- Carrera, S & den Hertog, L, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean"
- Card, 1990, "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market"
- Cedefop, 2014, "Skills forecast, main results"
- D'Amuri, F & Peri, G, 2012, "Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession"
- Gallagher, A, 2015, "Migrant Smuggling"
- Economist, 2014, "Quality Time"
- Eisele, K, 2014, "The External Dimension of the EU's Migration Policy"
- Europa, 2015, "Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response"
- European Commission, 2015, "Public Health, Policy"
- European Commission, 2015, "Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Population ageing in Europe, Facts, implications and policies"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Ad-Hoc Query on EURODAC Fingerprinting"
- European Commission, 2013, "Directive of the European Parliament and of the council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the

purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing”

- European Court of Human Rights, 2014, “Dublin Cases Factsheet”
- European Court of Human Rights, 2014, “*Sharifi and Others v. Italy and Greece*”
- European Court of Human Rights, 2012, “*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*”
- European Court of Human Rights, 2012, “Case of *Louled Massoud v. Malta*”
- Eurofound, 2014, “2013 European Company Survey, Headline findings”
- European Policy Centre, 2015, “Historical choices after the massacres in Paris”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum statistics”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum quarterly report”
- EUROSTAT, 2014, “Europe 2020 Indicators”
- FRA, 2015, “Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox”
- FRA, 2014, “Fundamental rights at Europe’s southern sea borders”
- FRA, 2014, “Conference Conclusions”
- Frontex, 2014, “FRAN Quarterly, Quarter 3, July –September 2014”
- Human Rights Watch, 2015, “World Report”
- Human Rights Watch, 2012, “Boatride to Detention”
- García Andrade, P, 2013, “The Legal Feasibility of the EU’s External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined”
- Global Detention Project, 2015, “Countries”
- Global Initiative against Transnational Organised Crime, 2014, “Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe”
- Guild, E, & Minderhoud, P, 2012, “The First Decade of EU Migration and Asylum Law”
- ILO, 2015, “Discussion paper: Promoting decent work for migrant workers”
- ILO, 2011, “Equality at work: The continuing challenge”
- Immigration Law Practitioners’ Association, 2014, “Information sheet, Dublin III”
- IMO, 2014, “International Convention on Maritime Search and Rescue”
- IOM, 2014, Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: “Saving Lives is Our Only Concern”
- JRS, 2014, “Alternatives to Detention”
- JRS, 2013, “Protection Interrupted”
- Migreurop, 2013, “Atlas of Migration in Europe”
- Migrant Policy Institute, 2013, “Immigrant and Emigrant Populations by Country”
- New York Times, 2015, “Germany Isn’t Turning Backward”
- New York Times, 2015, “Debunking the Myth of the Job-Stealing Immigrant”
- OECD, 2014, “Matching Economic Migration with Labour Market Needs”

- OECD, 2014, “Migration Policy Debates”
- Oxford University & European Research Council, 2015, “The New Face of Italian Immigration Detention: A Retreat from the Criminalisation of Migrants”
- Oxford University, 2014, “Irregular Migrants in Italy”
- Peri, G, 2015, “Immigrants’ Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data”
- Peri, G, 2015, “The Labor Market Effects of Reducing the Number of Illegal Immigrants”
- Policy Review, 2014, “Racism is rife in the workplace right across Europe”
- Red Cross Office for Europe, 2013, “Shift Borders, Externalising migrant vulnerabilities and rights?”
- Sampson, R & Mitchell, G, 2013, Journal on Migration and Human Security, Volume 1 Number 3 (2013): 97-121, “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales”
- UN DESA, 2014, “Fertility Rates”
- UNHCR, 2015, “War stokes further growth in forced displacement in first half 2014”
- UNHCR, 2014, “The Dublin Regulation”
- UNHCR, 2014, “Background paper: High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges: Protection at Sea”
- UNHCR, 2014, “Central Mediterranean Sea Initiative”
- UNHCR, 2013, “A New Beginning, Refugee Integration”
- UHCHR Malta, 2012, “UNHCR launches report on the public’s view about refugees and migrant”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “Rights of Migrant Domestic Workers in Europe”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “The Human Rights of Migrant Workers”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “General background on EU migration policies”
- UNODC, 2011, “The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union”
- UNRIC, 2015, “Migrant centers to be shut down after suicide”
- United Nations University WIDER, 2013, “The External Dimension of the EU’s Migration Policy: Towards a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?”
- World Economic Forum, 2014, “The Global Competitiveness Report 2014–2015”

B. Key legal, institutional and policy developments since 2013

2. As discussed in the Special Rapporteur’s 2013 report, there are a large number of legal, institutional and policy mechanisms that contribute to migration, border control and

asylum. The focus of the below section will be on the most pertinent developments since 2013.

1. Legal

Dublin III

3. The Dublin system was updated in 2013 by two EU directives, which form part of the most recent asylum acquis. The Eurodac regulations (Regulation (EU) No. 603/2013), established a database system whereby migrants are fingerprinted in their country of origin to ensure they can be returned to the country in which their asylum claim should be processed under Dublin. Regulation (EU) No. 603/2013 also updated the overall regulations governing the Dublin Regulations system. Following the passing of Dublin Regulation III and No. 603/2013, the recasted Dublin Regime came into force in January 2014.

4. The overall purpose of the updated regime is: to ensure that one Member State is responsible for the examination of an asylum application; to deter multiple asylum claims; to determine as quickly as possible the responsible Member State to ensure effective access to an asylum procedure; and to ensure procedural safeguards such as the right to information, personal interview, and access to remedies as well as a mechanism for early warning, preparedness and crisis management.⁸

5. Some new provisions are included which could potentially improve the protection of the rights of migrants, including restrictions on the use of detention when transferring a migrant between countries, respect for the unity of the family and a duty on states to inform migrants of the implications of being transferred between countries. Under the regime one member state is responsible for the examination of an asylum claim and the normal process is that the country the migrant arrives in processes an asylum application. However under the regulations migrants cannot be returned to the countries they originally entered to have their claims processed if there are systemic failings within the asylum system.⁹

6. In addition, Dublin III introduces an early warning mechanism and aims to make it easier to detect problems in a member state's asylum system so that the EU Commission and the European Asylum Support Office (EASO) can provide early assistance before the situation degenerates.

EU Regulation 656/2014

7. As a response to protection at sea challenges, EU regulation on surveillance of the external sea borders in the context of Frontex co-operation was adopted in May 2014 and entered into force in July. It sets out rules for the interception of vessels during joint operations at sea, including for SAR situations and the disembarkation of intercepted or rescued people. The aim of the new Regulation is to resolve confusion over diverging national interpretations of international provisions on maritime surveillance by setting out clear rules to be laid out in Frontex operational plans and followed during Frontex joint operations.¹⁰

8. According to the regulation, if during a joint operation there is reason to believe that a vessel or persons on board are in an emergency situation, the maritime and aerial assets must contact the responsible Rescue Coordination Centre (RCC); they must transmit all available information to the RCC, place themselves at its disposal and follow its

⁸ Immigration Law Practitioners' Association, 2014, "Information sheet, Dublin III".

⁹ UNHCR, 2014, "The Dublin Regulation".

¹⁰ Amnesty International, 2014, "Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean".

instructions to assist with the rescue operation and disembark the rescued persons in a place of safety. This procedure is detailed in the operational plans of each Frontex-coordinated operation.¹¹

Seasonal Workers Directive (2014/36/EU)

9. This Directive, passed in February 2014, was the first directive on legal migration to focus on low-skilled economic migration. Member States have until 30 September 2016 to transpose the provisions of the Directive into their national laws, regulations and administrative provisions. Its declared aim is to set out “fair and transparent rules of entry and stay of seasonal workers who are not EU citizens”. It is destined for seasonal workers who retain their principal place of residence in a country outside of the EU and stay temporarily in the EU to carry out a “seasonal” activity such as agriculture and tourism. Its seeks to establish “a common set of rights to which seasonal workers are entitled during their stay in the EU in order to avoid their economic and social exploitation”. It therefore stipulates that workers are entitled to equal treatment with nationals of the host member state with regard to terms of employment. This includes working conditions, leave and holidays, health and safety requirements at the workplace and social security.

10. In contrast to these positive provisions in relation to the human rights of migrants, the Seasonal Workers Directive also aims to provide for incentives and safeguards to prevent temporary stays from becoming permanent. However those who are already in the EU would be allowed to extend their contract or change their employer at least once. Re-entry of those who return every year is to be facilitated in order to promote circular migration. While the Directive provides a framework, again it leaves the Member States to determine how many workers they admit and allows them the latitude to reject applications if EU workers are available.¹²

New mobility partnerships and readmissions agreements under the GAMM

11. The GAMM framework has four priorities: better organising legal migration and fostering well managed mobility; preventing and combating irregular migration and eradicating trafficking in human beings; maximising the development impact of migration and mobility; and promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum.

12. The GAMM is constituted by a complex and vast array of loosely associated policy and legal mechanisms, as well as a number of different migration related projects within origin, transit and destination countries, including those related to South-South migratory flows. The GAMM includes 8 regional dialogues, which are designed to foster coordinated action between the EU and other continents at the regional level. Also under the GAMM, sit plurilateral and bilateral agreements between EU and EUMS and specific third countries. In the period 2012-2013, the Commission supported more than 90 migration-related projects with a collective budget of over € 200 million.¹³

13. Mobility Partnerships are a key tool and have been prominent in the EU’s recent external dialogue about its migration and border management. They encompass a broad range of issues ranging from development aid to temporary entry visa facilitation, circular migration programmes and the fight against unauthorised migration, including cooperation on readmission. The EU holds these Mobility Partnerships with 8 countries. The EU has signed Mobility Partnerships with Morocco, Tunisia, Azerbaijan and Jordan since the

¹¹ European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

¹² OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “Overview of EU Migration”.

¹³ European Commission, 2015, “GAMM Implementation Report”.

Special Rapporteur's report in 2013. Furthermore, a Common Agenda on Migration and Mobility has been signed with Nigeria. Discussions are ongoing with Belarus on developing a Mobility Partnership.

14. Since 2012, the EU has also signed readmission agreements with four new countries Armenia, Azerbaijan, Turkey and Cape Verde, which all entered into force in 2014.¹⁴

2. Institutional

Search and rescue

15. The further reinforcement of the SAR services provided to migrants in the Mediterranean Sea are an important institutional development since 2013. The Italian rescue operation, Mare Nostrum, was launched in response to the hundreds of migrants who died in shipwrecks near the island of Lampedusa in October 2013. Mare Nostrum is reported to have saved the lives of as many as 160,000 migrants in the Mediterranean Sea in 2014. Despite pressure from civil society organisations, the Italian government ended Mare Nostrum in December 2014 because of high costs, the lack of support from other European countries for the operation and the initiation of Operation Triton.¹⁵

16. Mare Nostrum was a specific mission run by the Italian Navy. It was initiated despite pre-existing regional discussions about a Frontex operation and was described by Italian Coast Guard Admiral Pettorino as "a very important message of humanity and civil responsibility sent out by the Italian Government". It wasn't a totally new operation but was a significantly scaled up version of the Italian naval operation "Constant Vigilance".

17. Reported operating budgets for Mare Nostrum differ. Media reports suggested that it cost EUR 9 Million per month to run, whereas funding granted by the European Commission Borders Fund (EBF) suggested that EUR 1.8 Million would cover a month's worth of running costs. More than 900 personnel are estimated to be involved in the implementation of Mare Nostrum, which stretched far beyond the territorial waters of Italy's territorial waters and continuous zone. The operation deployed a large number of navel ships, as well as helicopters, airplanes and drones.¹⁶

18. Debates have been witnessed within Europe about whether Mare Nostrum was a pull factor for irregular migrants. Pettorini asserted that the operation was not a migration pull factor and that those on boats were motivated by the humanitarian situations they were fleeing. However other reports have discussed how smugglers abused the presence of Mare Nostrum by making shorter journeys to where they knew migrant would be rescued allowing them to facilitate more sea-based trips.¹⁷

19. Operation Triton, a Frontex initiative, was launched as a response to the continued loss of life at sea in the Mediterranean in 2014. The Triton joint operation, coordinated by Frontex, started its activities in the Central Mediterranean in support of the Italian efforts on 1 November 2014.¹⁸

¹⁴ European Commission, 2015, "Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants".

¹⁵ Amnesty International, 2014, "Italy: Ending Mare Nostrum search and rescue operation would 'put lives at risk'".

¹⁶ Carrera, S & den Hertog, L, CEPS, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean".

¹⁷ IOM, 2014, "Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: "Saving Lives is Our Only Concern" & Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean".

¹⁸ Europa, 2015, "Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response".

20. Whilst Operation Triton has been dubbed as a replacement for Mare Nostrum, the reality is more complex. When Mare Nostrum was launched there were two Frontex joint operations in existence and dialogue was on going about further community support. In 2014, the Italian Government started to lobby other EUMS for financial and technological support for an “exit strategy” from Mare Nostrum. Alongside this lobbying, other EUMS were trying to build support for additional resources for Frontex to support rescue at sea. As the concept of a Frontex joint operation developed there was significant confusion about the relationship between such a mission and the existing efforts of the Italian Government. It became clear that Frontex was not prepared to provide an operation as comprehensive as Mare Nostrum because of the high costs and that Operation Triton whilst providing SAR services would have much more of a focus on border management.¹⁹

21. With the support of 18 EUMS, as well as a number of EU agencies and international organisations, and a monthly budget of around EUR 2.9 million, Operation Triton was launched in November 2014. Despite reported disagreement about the continuation of Mare Nostrum within Italy and pressure from human rights organisations, the Italian Government ceased their SAR services but contributes to Operation Triton.²⁰

22. Operation Triton covers a narrower geographic focus but coordinates the deployment of 2 fixed wing surveillance aircrafts, 3 patrol vessels, 2 coastal patrol vessels, 2 coastal patrol boats and 1 helicopter in order to assist Italy in coping with the on-going migratory flows. In addition, Italian assets form part of the operation. Five debriefing teams are deployed to support the Italian authorities in collecting intelligence on the people-smuggling networks operating in origin and transit countries as well as two screening teams.

23. The core objective of the Triton operation is to provide assistance to the Italian authorities’ efforts to ensure effective surveillance of the maritime borders and in addition provides assistance to any person on board a vessel in distress.²¹ Figures published by the European Commission on January 13 2015 indicated that since the launch of the Triton joint operation on 1 November 2014, the participating authorities have dealt with 130 incidents of which 109 were SAR cases. 16,402 people were detected, including 15,325 persons found on boats in distress. In addition to that, 57 facilitators were arrested. The EU has cited the operation as an example of solidarity and best practice sharing between Member States.²²

European Border Surveillance System (EUROSUR)

24. The EUROSUR legislation discussed in became formally operational on 1 December 2013. It is designed to improve the information exchange and cooperation between border control authorities and will involve increased surveillance of the European Union’s sea and land borders using a vast array of new technologies, offshore sensors and satellite tracking systems. Its “smart borders package”, will create one of the world’s largest biometric databases, with as one of its key aims the identification of individuals who have overstayed their visas, together with the prevention of irregular migration. One of the three stated objectives of the EUROSUR system is to reduce deaths at sea contributes to protecting and saving the lives of migrants trying to reach European shores.

¹⁹ European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

²⁰ Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

²¹ Carrera, S & den Hertog, L, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

²² Europa, 2015, “Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response.

25. At European level, Frontex is establishing the European Situational Picture and the Common Pre-frontier Intelligence Picture, which will be continuously upgraded in 2014-2015. Frontex also established, as an initial service, the service for the “common application of surveillance tools”, consisting of information derived from satellite imagery and from ship reporting systems together with the EU Satellite Centre and the European Maritime Safety Agency (EMSA).²³

Frontex’s Fundamental Rights Officer

26. Since the publication of the Special Rapporteur’s 2013 report, the office of Frontex’s Fundamental Rights Officer (FRO) has been more fully developed. The work of Ms. Inmaculada Arnaez Fernandez and those supporting her since the inception of the FRO mandate is considered an example of good practice. The Fundamental Rights Officer is involved in many activities of the Agency such as the establishment of a Code of Conduct for Joint Return Operations, the Vega handbook on children (soon to be finalised) and the establishment of a mechanism for monitoring fundamental rights. She is involved in preparing the operational plans for joint operations and she also carries out field visits to these operations. She reports to the Management Board at each of its meetings on joint operations, in particular any incidents reported during these operations, capacity building, as well as on relations with other agencies, such as the European Asylum and Support Office.²⁴

The Fundamental Rights Agency

27. The EU’s FRA has been active on the issues related to the human rights of migrants in relation to border management. Their 2014 annual conference focussed the human rights of migrants. The outputs of the conference reflected the key human rights concerns and a significant degree of commonality with the findings of the Special Rapporteur, as discussed in the policies and dialogues section below. In addition the agency have published a number of publications on key issues.²⁵

3. Policies and dialogues

European Agenda on Migration

28. The European Commission launched the work on elaborating a European Agenda on Migration on 4 March 2015, which is expected to be adopted on 13 May. It aims to set out its ideas for a comprehensive, coherent and holistic approach to migration, covering both legal and irregular migration. Its four main areas of focus are a common asylum system; a new policy on legal migration; fighting irregular migration and trafficking more robustly; and securing Europe’s external borders.

European Council Strategic Guidelines

29. In its Conclusions of 26-27 June 2014, the European Council has adopted the new “Strategic Guidelines for Legislative and Operational Planning for the coming years within the EU’s Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)”. These Strategic Guidelines identified the need for an organised migration policy on both the basis of international

²³ European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

²⁴ European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

²⁵ FRA, 2014, “Conference Conclusions”.

protection and the long-term economic interests of the EU, as shown from the extracts below:

30. “Faced with challenges such as instability in many parts of the world as well as global and European demographic trends, the Union needs an efficient and well-managed migration, asylum and borders policy, guided by the Treaty principles of solidarity and fair sharing of responsibility, in accordance with Article 80 TFEU and its effective implementation. A comprehensive approach is required, optimising the benefits of legal migration and offering protection to those in need while tackling irregular migration resolutely and managing the EU’s external borders efficiently.

31. To remain an attractive destination for talents and skills, Europe must develop strategies to maximise the opportunities of legal migration through coherent and efficient rules, and informed by a dialogue with the business community and social partners. The Union should also support Member States’ efforts to pursue active integration policies which foster social cohesion and economic dynamism.”²⁶

The proposal for a holistic approach to migration from the European Parliament

32. In December 2014, the Civil Liberties Committee of the European Parliament adopted a resolution calling for a holistic EU approach on migration in the Mediterranean. The resolution includes sanctions for smugglers and human traffickers, and migration management agreements with third countries for cooperation and safe returns. It also calls for the strengthening of the border policy and security as well as enhancing the role of Frontex and European Asylum Support Office (EASO). Whilst the European Parliament has not yet passed the resolution, it suggests potential for the development of further political will in relation to the human rights of migrants.

EU Action Plan to counter migrant smugglers

33. The Action Plan, to be adopted in 2015, will focus on identifying and dismantling the network of criminals who make profit of people seeking protection and better life prospects in Europe, often exposing them to gross human rights violations. In doing so, it will fully take into account the need to respect fundamental rights of migrants and to avoid criminalization of those who assist them for humanitarian reasons.²⁷

European Commission communication on EU Return Policy

34. In its 2014 Communication on EU Return Policy COM (2014) 199, the European Commission the Commission evaluated the Return Directive finding that it had effected legislative and practical changes in all Member States. It found that legislation in all Member States complies with the relevant rules fixed in Articles 16 of the Return Directive, whilst some practical shortcomings remain in a number of Member States. The Commission will follow up on all identified shortcomings.

35. In its upcoming “Return Handbook”, due to be adopted in 2015, the Commission will expressly refer to relevant guidance documents from the Fundamental Right agency concerning the treatment of irregular migrants who are subject of return procedures. This handbook will also discuss key access to justice concerns in relation to migrants in situations of return.²⁸

²⁶ EUCO 79/14.

²⁷ European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

²⁸ European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

The draft students and researchers Directive

36. This draft legislation, proposed by the European Commission on 25 March 2013, aims to determine the conditions of entry and residence, and the rights, of students and researchers from non-EU countries to benefit from training and academic opportunities in the region. It recasts the existing Directives in this area with the main aim of facilitating admission and stay of these categories of third-country nationals in the EU. It is framed as a response to shifts in demographics and competition dynamics within the EU.²⁹ Whilst it is currently being negotiated by the European Parliament and the Council and is not adopted yet, the draft Directive recognises the role that non-EU nationals can play in responding to the demographic and societal shifts being seen in the EU.

The FRA annual conference

37. On 10-11 November, the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), together with the Italian Presidency of the Council of the EU, held its annual Fundamental Rights Conference, which was this year dedicated to the topic of fundamental rights and migration to the EU.

38. The event brought together over 300 EU and national decision makers, members of national parliaments, the judiciary, law enforcement agencies, and experts from international organisations, as well as national human rights bodies, civil society bodies and academics involved with migration issues on a daily basis. Speakers included EU Migration, Home Affairs and Citizenship Commissioner Dimitris Avramopoulos, Speaker of the Italian Chamber of Deputies Laura Boldrini, Italian Undersecretaries of State Senator Benedetto della Vedova and Domenico Manzione, MEP and Vice-Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Iliana Iotova, German Minister of State, Commissioner for Immigration, Refugees and Integration, Aydan Özoguz, FRA Director Morten Kjaerum, and Swedish Minister for Public Administration at the Ministry of Finance, Ardalan Shekarabi.

39. Participants agreed that the EU and its Member States should develop a more holistic approach to their migration and asylum policy. It was emphasised that fundamental rights are not just one element of such policies, but on the contrary form the normative framework in which they must be situated. It was emphasised at many points throughout the conference that the EU and its Member States need a comprehensive and sustainable migration policy, and that a new and positive narrative is necessary to counter the current negative image of migrants and migration that stresses the benefits of migration both to migrants themselves and to the countries hosting them. This is particularly true at present, as projected demographic trends in the EU mean that many areas of the economy may face an increasing shortage of labour in the coming years. Specific and practical measures are needed to promote equal treatment, increase the political participation of migrants, and mainstream fundamental rights into integration policies at national, regional and local level.³⁰

European Migration Forum

40. The first meeting of the European Migration Forum (EMF) took place on the 26/27 January 2015 in Brussels. The EMF addressed issues and challenges in the management of mixed flows of migrants and asylum seekers across the Mediterranean. The

²⁹ European Commission, 2013, "DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing".

³⁰ FRA, 2014, "Conference Conclusions".

discussions were structured around four thematic Workshops: First, access to the asylum procedure at the borders; Second, integration of beneficiaries of international protection; Third, a comprehensive approach to countering migrant smuggling; and Fourth, providing adequate information in countries of origin and transit.

41. Conclusions from the Forum included: to take stock of current migration laws and policies; to further develop Member States accountability in the implementation of EU laws, and independent monitoring mechanisms of border controls, surveillance, SAR, visa and asylum policies; to develop legal and regular channels to Europe for protection and employment; and to respect rights of undocumented migrants and de-criminalise migration and humanitarian assistance, including a firewall between immigration control and access to justice and services.³¹

³¹ Carrera, S & Huddleston, 2015, “European Migration Forum, Conclusions and Policy Recommendations”.