الأمم المتحدة

A/65/222

الجمعية العامة

Distr.: General
3 August 2010
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والستون

البند ٦٩ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: حالات حقوق الإنسان والتقارير المقدمة من المقررين والممثلين الخاصين

حقوق الإنسان للمهاجرين

مذكرة من الأمين العام

يشرف الأمين العام أن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير السيد خورخي بوستامانتي، المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، المقدم وفقا لقرار الجمعية العامة ١٦٦/٦٤ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٨.

* A/65/150.

150910 150910 10-47486 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

موجز

يُقدم هذا التقرير، المتعلق بالأنشطة المنفذة في الفترة ما بين حزيران/يونيه ٢٠٠٩ وتموز/يوليه ٢٠١٠، عملا بقرار الجمعية العامة ١٦٦/٦٤ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٨.

ويلخص التقرير الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين خلال الفترة قيد الاستعراض، ويركز على أثر تجريم الهجرة على حماية حقوق الإنسان والتمتع بها. ويسلط التقرير الضوء على العواقب الضارة لمثل هذه السياسات على الفئات التي ينبغي ألا تعتبر قبليا من المهاجرين غير القانونيين، بما في ذلك ضحايا الاتجار بالبشر، وطالبو اللجوء، والأطفال. كما يسوق التقرير أمثلة من الممارسات السليمة فيما يتعلق بتعميم اعتماد نهج قائم على الحقوق في التعامل مع الهجرة وإدارة الهجرة غير القانونية دون اللجوء إلى تجريمها. ويختم التقرير بتوصيات لكي تواصل الدول الأعضاء وغيرها من الأطراف المعنية النظر والبت فيها.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – أنشطة المقرر الخاص ٤

ثالثا – المسألة محور التركيز: أثر تجريم الهجرة على حماية حقوق الإنسان والتمتع بها ٥

ألف – أثر تجريم الهجرة في التمتع بحقوق الإنسان ٧

باء – أثر تجريم الهجرة على فئات معينة ١٣

جيم – أمثلة على الممارسات السليمة وبدائل تجريم الهجرة غير القانونية ١٨

رابعا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٢

ألف – اتباع نهج يقوم على الحقوق في إدارة الهجرة ٢٣

باء – إبطال تجريم الهجرة غير القانونية وإدارة هذه الهجرة ٢٤

جيم – منع التصنيف العرقي لمجتمعات المهاجرين وجرائم الكراهية والعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب ٢٧

دال – إيجاد بدائل لاحتجاز المهاجرين ٢٧

هاء – توفير الحماية لفئات معينة ٣٠

واو – تبادل المعلومات وجمع البيانات وتحليلها ٣٢

زاي – توصيات بشأن التعاون الدولي ٣٣

أولا – مقدمة

١ – يقدم خورخي بوستامانتي، المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملا بقرار الجمعية ١٦٦/٦٤ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٨. ويُقدم المقرر الخاص بيانا بأنشطته تنفيذا لولايته في الفترة ما بين حزيران/يونيه ٢٠٠٩ وتموز/يوليه ٢٠١٠. كما يسلط الضوء على القضايا المتعلقة بأثر تجريم الهجرة على حماية حقوق الإنسان والتمتع بها، ويعرض عددا من الممارسات السليمة والسياسات الواعدة للإيضاح ويقدم توصيات إلى الدول الأعضاء وغيرها من الأطراف المعنية.

ثانيا – أنشطة المقرر الخاص

٢ – ينفذ المقرر الخاص أنشطته وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٨. كما ترد توجيهات مواضيعية إضافية لأنشطة مكتبه في قراري مجلس حقوق الإنسان ٥/٩ و دإ-١/١٠ وقرارات الجمعية العامة ١٥٦/٦٢ و ١٨٤/٦٣ و ١٦٦/٦٤.

٣ – وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، شارك المقرر الخاص في الاجتماعين السنويين السادس عشر والسابع عشر للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، المعقودين في الفترة من ٢٩ حزيران/يونيه إلى ٣ تموز/يوليه ٢٠٠٩ وفي الفترة من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠. كما شارك كمتحدث رئيسي في الاجتماعات التالية: الاجتماع الأول للمنتدى الدائم للحوار العربي الأفريقي للديمقراطية وحقوق الإنسان المعقود في مقر جامعة الدول العربية في القاهرة في الفترة من ٧ إلى ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩؛ ومشاورة الخبراء بشأن حق المهاجرين الدوليين واللاجئين وطالبي اللجوء في التعليم، التي عقدها المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، بدعم من معهد المجتمع المفتوح في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠؛ والمشاورة العالمية بشأن صحة المهاجرين التي نظّمتها المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الصحة العالمية في مدريد في الفترة من ٣ إلى ٥ آذار/مارس ٢٠١٠. كما حضر في عدة أنشطة نظمتها منظمات تابعة للمجتمع المدني والتقى في عدة مناسبات بممثلين للمجتمع المدني لمناقشة قضايا محددة تتعلق بولايته.

٤ – وظل المقرر الخاص يتلقى المعلومات عن حالة المهاجرين في جميع أنحاء العالم ويتبادل الرسائل مع الحكومات. وقد أدرج موجز للرسائل التي بعثت في الفترة من آذار/مارس ٢٠٠٩ إلى آذار/مارس ٢٠١٠ إلى جانب ردود الحكومات كإضافة للتقرير السنوي لعام ٢٠١٠ المعروض على الدورة الرابعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان (A/HRC/14/30/Add.1).

٥ - وخلال الفترة قيد الاستعراض، زار المقرر الخاص السنغال (في الفترة من ١٧ إلى ٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٩) واليابان (في الفترة من ٢٣ إلى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠). كما يعتزم المقرر الخاص زيارة جنوب أفريقيا في عام ٢٠١٠ بناء على دعوة وجهتها له الحكومة. وستعرض التقارير المتعلقة بزياراته القطرية في دورة مقبلة لمجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١١.

٦ - وعرض المقرر الخاص على مجلس حقوق الإنسان تقريره المواضيعي بشأن الحق في الصحة والسكن اللائق في سياق الهجرة (A/HRC/14/30). وأشار إلى عالمية حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة، وشدد على وجوب قيام الدول باتخاذ خطوات عاجلة وملموسة لكفالة إعمال حقوق الإنسان للمهاجرين في جميع مراحل عملية الهجرة في بلدان المنشأ والعبور والمقصد. كما قدم مجموعة من التوصيات لكي تواصل الدول وغيرها من الأطراف المعنية النظر والبت فيها ويود أن يشجع الدول على تلبية هذه التوصيات.

ثالثا - المسألة محور التركيز: أثر تجريم الهجرة على حماية حقوق الإنسان والتمتع بها

٧ - نبه المقرر الخاص مجلس حقوق الإنسان، في عام ٢٠٠٨، إلى زيادة تجريم الهجرة غير القانونية وحالات الاعتداء على المهاجرين خلال جميع مراحل عملية الهجرة. كما أشار إلى الاستعانة بآليات خارجية في إطار السياسات الرامية إلى مراقبة الهجرة، وتجريم هجرة العمال، والانتهاكات المرتكبة ضد المهاجرين غير القانونيين والمتصلة بالاعتراض والإنقاذ في البحر، والاحتجاز والإبعاد، والتهريب والاتجار[(١)].

٨ - وفي هذا التقرير، الذي يقدم بعد مضي عامين، يلاحظ المقرر الخاص بقلق بالغ استمرار الاتجاه نحو زيادة التجريم. وإضافة إلى ذلك، أحرز تقدم غير كاف في مراعاة حقوق الإنسان في إدارة الهجرة. ومع هذا، فإن الهجرة يمكن أن تكون عنصرا أساسيا في تنمية وازدهار بلدان المقصد والعبور والمنشأ في كافة مناطق العالم، وما زالت اليد العاملة المهاجرة أساسية ومطلوبة في معظم البلدان بجميع أنحاء العالم.

٩ - ويلاحظ المقرر الخاص أن التغاضي عن حقوق الإنسان في المبادرات المتعلقة بإدارة الهجرة له عواقب ضارة ليس فقط على حماية المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة أو غير القانونيين ولكن أيضا على كامل السكان المهاجرين وعلى المجتمعات المضيفة بوجه عام. وبناء على ذلك، يقترح، في تقريره، توسيع إطار التحليل ليشمل الآثار والعواقب العامة

(١) انظر A/HRC/7/12.

المترتبة على السياسات التي تعتمد عقوبات جنائية، أو عقوبات إدارية تحاكي العقوبات الجنائية، بما في ذلك السياسات التي تشجع وصف المهاجرين بالمجرمين أو بالأشخاص غير القانونيين.

١٠ - وبينما يسلم المقرر الخاص بالطابع المعقد للهجرة غير القانونية وبمحنة المهاجرين غير القانونيين، والمهاجرين المهربين وضحايا الأشكال الاستغلالية للهجرة والجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، فإنه يود أن يشدد على أنه لا يهدف إلى تشجيع الهجرة غير القانونية، بل يروم أن يؤكد أن الهجرة غير القانونية تشجعها أحيانا ضمنيا سياسات إدارة الهجرة التي تضعها الدول. كما يروم أن يبرز أن نهجا تبسيطيا لمنع الجريمة أو إنفاذ القانون لا يجدي وعادة ما يتجاهل شواغل حقوق الإنسان التي تنطوي عليها الأسباب والآثار المعقدة للهجرة غير القانونية، وأن يشير بصفة خاصة إلى أهمية تمسك الدول بمعايير حقوق الإنسان الدولية إزاء كافة المهاجرين، سواء كانوا حاملين أو غير حاملين للوثائق اللازمة.

١١ - ووفقا لما تقدم، يود المقرر الخاص أن يوجه انتباه الجمعية العامة إلى ما لتجريم الهجرة غير القانونية من آثار كبيرة على حقوق الإنسان. ويتطلع إلى أن يسهم تقريره في الحوار بشأن هذه القضايا في إطار الاجتماع الرابع للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية الذي سينعقد في المكسيك في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. ويرى أن الموضوع المحوري للمنتدى، وهو ''إقامة الشراكات من أجل الهجرة والتنمية: رفاه مشترك - مسؤولية مشتركة''، يكتسي أهمية بالغة. ويوفر منبرا هاما لإجراء حوار بين الدول وغيرها من الأطراف المعنية بشأن إدارة الهجرة وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين كشرط لا بد منه لجني منافع الهجرة وجعلها خيارا وأداة حاسمة لتحقيق التنمية المستدامة.

١٢ - وينقسم هذا الفرع إلى ثلاثة مواضيع فرعية هي: (أ) أثر تجريم الهجرة في التمتع بحقوق الإنسان؛ و (ب) أثر تجريم الهجرة على فئات معينة؛ و (ج) أمثلة على الممارسات السليمة وبدائل لتجريم الهجرة غير القانونية. ويختتم التقرير بعدد من التوصيات الهادفة إلى كفالة نجاح الدول في اعتماد نهج قائم على الحقوق فيما يتعلق بالهجرة، يشمل بدائل قائمة على الحقوق لتجريم الهجرة.

١٣ - ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لما أبدته عدة أطراف معنية خلال تنفيذ ولايته من تعاون ولما قدمته من إسهامات قيمة.

ألف – أثر تجريم الهجرة في التمتع بحقوق الإنسان

١٤ – يلاحظ المقرر الخاص أن سياسات وخطط وبرامج الهجرة التي تهدف إلى معالجة الشواغل المتعلقة بالأمن وضبط الحدود فحسب تفتقر إلى نهج إنساني وإلى نهج قوامه الحماية، وتؤثر سلبا في تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان ولا تفيد في ردع الهجرة غير القانونية وفي ثني المهربين عن تهريب المهاجرين والمتاجرين عن الاتجار بالبشر.

١٥ – ويود المقرر الخاص أن يوجه انتباه الجمعية العامة إلى أخطار هذه السياسات، ليس فقط بالنسبة للمهاجرين ولكن أيضا بالنسبة للمجتمعات في بلدان العبور وبلدان المقصد. فقد بينت دراسات بحثية أن الكثير من آليات إنفاذ القانون المعدة لمنع الهجرة غير القانونية أو غير المأذون بها، بما في ذلك السياسات القاسية المتمثلة في اعتراض طريق المهاجرين وفرض الجزاءات على ناقليهم والاضطلاع بأنشطة مراقبة الهجرة، يمكن أن تكون هي ذاتها مسؤولة عن العنف والاعتداء كما يمكن أن يكون لها أثر جانبي يتمثل في تشجيع التوسع في شبكات التهريب والاتجار[٢].

١٦ – ويرى المقرر الخاص أن تجريم المهاجرين غير القانونيين لكونهم في بلد بدون وثائق كافية يجعل جميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، معرضين لأعمال محتملة تنم عن العنصرية أو كراهية الأجانب. فالمجتمعات تشوه بسرعة أوضاع المهاجرين الخاصة وتربطها بالإجرام، بما في ذلك الجريمة المنظمة، والاتجار بالمخدرات، والسلب بل وحتى الإرهاب. ونتيجة لذلك، يكون المهاجرون معرضين لطفرات من الاعتداء والعنف مبعثها كراهية الأجانب، كما تدل على ذلك بعض ادعاءات انتهاك حقوق الإنسان التي أبلغ بها المقرر الخاص خلال العامين المنصرمين[٣].

١٧ – ولهذا النمط الضار من سلوك الأفراد والجماعات في بعض مجتمعات العبور والمقصد أثر سلبي في تنشئة الأطفال إذ يرثون أنماط كراهية الأجانب من الكبار ومن شرائح المجتمع التي تميز ضد المهاجرين. وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص أن يحذر الجمعية العامة من عواقب تجريم الهجرة على تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان، كما يود أن يوجه انتباهها إلى الاستخدام غير المتناسب لنظام العدالة الجنائية في إدارة الهجرة غير القانونية وإلى الاحتجاز في

---

(٢) انظر *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence*, International Council on Human Rights Policy, Geneva, 2010, Andrew Brower and Judith Kumin, “Interception and Asylum: Where Migration Control and Human Rights Collide”, in *Refuge*: vol.21, No. 4, December 2003.

(٣) انظر A/HRC/14/30/Add.1 و A/HRC/11/7/Add.1.

إطار إدارة الهجرة، وكذلك عدم لياقة وصف المهاجرين بأنهم ''مجرمون'' أو ''أشخاص غير قانونيين'' وهو ما يؤثر بدوره في استخدام التصنيف النمطي[٤] ضد المهاجرين.

١ - الاستخدام غير المتناسب لنظام العدالة الجنائية في إدارة الهجرة غير القانونية

١٨ - يعتبر عدد من البلدان أن خرق قانون الهجرة مخالفة جنائية. ومن أفعال الخرق: حالات الدخول غير القانوني؛ وعدم وجود تصريح بالإقامة واستخدام تصريح إقامة انتهت صلاحيته أو تأشيرة سياحية انتهت مدتها؛ والدخول مرة أخرى دون إذن بعد صدور قرار بالترحيل وحظر الدخول من جديد. كما أن بعض البلدان تجرم مساعدة الأطراف الثالثة للمهاجرين غير القانونيين أو غير الحاملين للوثائق اللازمة، أو تجبر الأطراف الثالثة على الإبلاغ عن المهاجرين (أو عمن يشتبه في أنهم) مهاجرون في أوضاع غير قانونية، وهو تدبير يستخدم أكثر فأكثر للتثبيط عن الهجرة بوجه عام ولردع الهجرة غير القانونية بوجه خاص[٥].

١٩ - إن إدارة الهجرة المستندة إلى القانون الجنائي تجنح إلى إهمال البعد المتعلق بحقوق الإنسان في الهجرة والاكتفاء بالتركيز على التدابير اللازمة للتصدي للهجرة غير القانونية عن طريق تعزيز الضوابط على الحدود وتجريم المهاجرين أنفسهم وكذا الذين يسهلون لهم الهجرة. ولقد بين المقرر الخاص في أثناء اضطلاعه بولايته أن اعتماد التدابير الجنائية لإدارة الهجرة أمر يقوّض حقوق الإنسان للمهاجرين ويمكن أن يحد بشكل مباشر أو غير مباشر من حصولهم على الحقوق الاجتماعية الأساسية، ولا سيما الرعاية الصحية والتعليم والسكن، على النحو المذكور في تقريره المواضيعي السنوي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان[٦]. وفي بعض الحالات تتسبب هذه التدابير أيضا في أشكال متعددة من التمييز، وفي الحالات القصوى، تعرض الحق في الحياة للخطر أو تنتهك هذا الحق.

---

(٤) يُعرّف ''التصنيف النمطي للمهاجرين'' في هذا التقرير على أنه استعمال تعميمات قائمة على الوضع المتعلق بالهجرة أو، في أكثر الأنماط الإثنية شيوعا، على العِرق أو المنشأ القومي أو الانتماءات الدينية للمهاجرين وذلك كأساس لاتخاذ قرارات تتعلق بإنفاذ القانون و/أو بالتحقيقات بشأن من هو المتورط في النشاط الإجرامي أو يمكن أن يكون متورطا. والتوصيف النمطي مقبول كوسيلة من وسائل الشرطة طالما أن الأوصاف النمطية المستخدمة لدى الشرطة تستند إلى معلومات محددة بشأن الفرد أو العوامل التي هي موضوعية وثبت من الناحية الإحصائية أنها مؤشرات ذات دلالة بالنسبة للنشاط الإجرامي. انظر التوصيف النمطي الإثني في الاتحاد الأوروبي: واسع الانتشار وغير فعال وتمييزي. مبادرة العدالة في المجتمعات المفتوحة، نيويورك، ٢٠٠٩.

(٥) A/HRC/7/12.

(٦) A/HRC/14/30.

٢٠ - ووفقا لما تقدم، يود المقرر الخاص أن يشدد على أن استخدام القانون الجنائي في ميدان الهجرة نادرا ما يخدم الغرض المتمثل في جعل الهجرة أكثر أمانا أو أمنا أو حماية. وكما أبرز مفوض حقوق الإنسان لمجلس أوروبا مؤخرا، فإن ''القانون الجنائي موضوع لمعاقبة الأفراد الذين يؤذون الأفراد الآخرين أو المجتمع بوجه عام''، وإن الجرائم المتمثلة في عبور الحدود أو الإقامة في أراضي دولة بعد انتهاء المدة المسموح بها ''جرائم بلا ضحية'' ولا تشكل أي ضرر للمجتمع بوجه عام، ولكن إن شكلت ضررا ''فإنه يلحق بسلامة حدود الدولة وقوانينها المتعلقة بمراقبة الهجرة''(٧).

٢١ - ولا تُعالج الأسباب الجذرية للهجرة غير القانونية باللجوء إلى تجريم هذه الهجرة. فالهجرة غير القانونية ظاهرة معقدة لها أسباب متعددة ومترابطة، وعلى صلة وثيقة بثلاثة مسببات رئيسية هي: وجود ضوابط تزداد تقييدا في بعض بلدان المقصد، وكذلك فرض قيود على سبل الهجرة القانونية (بما فيها الهجرة بقصد لم شمل الأسر)؛ وزيادة البطالة والاستبعاد الاجتماعي في بعض بلدان المنشأ، إلى جانب تزايد الفوارق الهيكلية داخل البلدان وفيما بينها؛ وعوامل الجذب في بلدان المقصد، ولا سيما ازدياد الطلب في القطاعات غير الرسمية في سوق العمالة، وهو أمر متأصل في بلدان المقصد.

٢٢ - ويرى المقرر الخاص أن الهجرة غير القانونية هي نتيجة تفاعل عوامل في بلدان المنشأ وبلدان المقصد وأن إدارة الهجرة غير القانونية هي بالتالي مسؤولية مشتركة على النحو المشار إليه في موضوع الاجتماع الرابع للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية(٨). كما يرى أن إدراك الطلب على اليد العاملة التي يوفرها المهاجرون غير القانونيين في بلدان المقصد ينبغي أن يكون الأساس للالتزام الأخلاقي والقانوني لبلدان المقصد وبلدان المنشأ بتقاسم المسؤولية عن وضع وتطبيق نهج قائم على حقوق الإنسان على إدارة الهجرة وبالتالي إبطال تجريم الهجرة غير القانونية.

٢ - الاستخدام غير المتناسب للاحتجاز في إدارة الهجرة

٢٣ - يعرب المقرر الخاص عن أسفه العميق لأن إجراءات الهجرة في الكثير من البلدان تتضمن بشكل اعتيادي الاحتجاز كتدبير مؤقت رئيسي، إن لم يكن التدبير المؤقت الوحيد لضمان فعالية ضبط الهجرة. كما يلجأ إلى الاحتجاز كتدبير رادع للحيلولة دون وصول

---

(٧) انظر *Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications*, Commissioner for Human Rights, Issue Paper, 2010.

(٨) انظر http://www.gfmd.org/mexico-2010.

المزيد من المهاجرين وطالبي اللجوء. وفي رأيه أن هذه الأهداف لا يمكن أن تبرر اللجوء المتزايد والواسع النطاق إلى الاحتجاز في مجال ضبط الهجرة. ويرى المقرر الخاص أن الدول ينبغي لها، على النقيض من ذلك، أن تلغيه بشكل تدريجي[٩].

٢٤ - كما يعرب المقرر الخاص عن قلقه لأن الاحتجاز في بعض حالات الهجرة يحاكي الاحتجاز الجنائي ويطبق بدون أي رقابة قضائية، مما يعني أنه يتعارض بشكل واضح مع معايير القانون الدولي وحقوق الإنسان. وما زال قلقا بشأن قوانين وممارسات الاحتجاز التعسفية المتصلة بالهجرة، وانعدام تنفيذ الضمانات القضائية وضمانات مراعاة الأصول القانونية بوجه عام، كما يعرب عن أسفه لأن الاحتجاز المتعلق بالهجرة في بعض الحالات قد يكون لأجل غير مسمى.

٢٥ - ويتفق المقرر الخاص مع الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي في أن مبدأ التناسب يتطلب أن يكون تطبيق الاحتجاز الإداري آخر تدبير يتم اللجوء إليه. كما يجب مراعاة القيود القانونية الصارمة وتوفير الضمانات القضائية. كما يتعين تحديد الأسباب التي تقدمها الدول لتبرير الاحتجاز، مثل الحاجة إلى تحديد هويات المهاجرين الذين هم في أوضاع غير قانونية، أو الخطر المتمثل في تواري المهاجرين عن الأنظار أو ضرورة تيسير طرد مهاجرين غير قانونيين صدرت بحقهم أوامر بالإبعاد، وذكرها بوضوح في التشريعات الوطنية[١٠].

٢٦ - ويُحبس المهاجرون الذين هم قيد الاحتجاز أحيانا في أماكن مكتظة بدون إمكانية الحصول على ما يكفي من الرعاية الصحية أو الغذاء أو المرافق الصحية أو مياه الشرب المأمونة. كما يتعرض بعضهم للاحتجاز الإداري الطويل الأمد أو لأجل غير مسمى، وذلك في أحوال شجبها كل من المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين والمقرر الخاص المعني بالتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

٢٧ - ووفقا لما تقدم، يود المقرر الخاص أن يذكّر بأن الاحتجاز هو وسيلة من الوسائل التي يتسم بها القانون الجنائي في مقابل القانون الإداري الذي ينبغي أن يلجأ بطبيعته إلى تدابير مؤقتة بديلة للاحتجاز. كما يود أن يشدد على أن احتجاز المهاجرين ينبغي أن يكون آخر ملاذ عندما لا تتوافر خيارات بديلة. وبناء على ذلك، ينبغي أن تقوم قوانين وسياسات

(٩) انظر E/CN.4/2003/85، الفقرة ٧٤.

(١٠) A/HRC/13/30.

الهجرة بالضبط الفعال للتدابير البديلة التي يمكن تطبيقها ورصدها حسب الأصول، من قبل الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، كلتيهما.

٣ - الاستخدام غير اللائق لعبارة "الأشخاص غير القانونيين" لوصف المهاجرين

٢٨ - يود المقرر الخاص أن يشدد على أن جميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، هم أولا وقبل كل شيء بشر، ويستحقون أن يُعاملوا بطريقة تتوافق مع القانون الدولي ومعايير حقوق الإنسان، وبالتالي، فإنه يود أن يسترعي انتباه الجمعية العامة إلى عدم لياقة استخدام عبارة ''الأشخاص غير القانونيين'' للإشارة إلى بشر في وضع المهاجرين غير القانونيين.

٢٩ - كما يود المقرر الخاص أن يؤكد أن مصطلح ''مهاجر غير قانوني'' يستعمل على نطاق واسع في سياق تجريم الهجرة غير القانونية و لم يُعترف به في القانون الدولي. ويود أن يشير إلى أن مصطلحي مهاجر ''غير قانوني'' أو مهاجر ''غير حائز للوثائق اللازمة'' على نحو ما هو معرّف في المادة ٥ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، هما مصطلحان مقبولان دوليا لوصف الوضع الذي يكون فيه المهاجرون غير حائزين للوثائق اللازمة التي تسمح لهم إما بالإقامة في إقليم معين أو العمل فيه أو يكونوا قد فقدوا هذه الوثائق. ويرى أن وصف إنسان بأنه ''غير قانوني'' لا يتسق مع الكرامة الإنسانية، ولا سيما في ضوء ما يحمله محتوى مصطلح ''غير قانوني'' من تشويه لسمعة المهاجرين والاشتباه في ارتكاب جريمة جنائية لارتباطه بالقانون الجنائي ونظام العدالة الجنائية.

٣٠ - ويود المقرر الخاص أن يشير إلى أن حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي معاهدات حقوق الإنسان الدولية الأساسية يمتد نطاقها ليشمل جميع المهاجرين، بمن فيهم من لا يحوزون الوثائق اللازمة أو من هم في وضع غير قانوني. وقد أكدت آليات حقوق الإنسان هذا الأمر مرارا وتكرارا وأوضحته أيضا الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وعلى الرغم من أن تفرقة محدودة في المعاملة بين المهاجرين القانونيين والمهاجرين غير القانونيين قد تكون مبررة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالحقوق السياسية والاستفادة من برامج وخدمات محددة، فإن هذه التفرقة في المعاملة يجب ألا تتعدى البتة على الحقوق والحريات الأساسية التي يتعين أن تضمنها الدولة لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتها بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين.

٤ - تصنيف مجتمعات المهاجرين

٣١ - تشير المعلومات التي جمعها المقرر الخاص والتي وردت إليه أن مسؤولي إنفاذ القانون، يستخدمون بصورة اعتيادية، في بعض الحالات، تعليمات تتعلق بالعرق أو الدين أو لون البشرة أو الأصل القومي لتحديد من سيستهدف لأغراض التحقق من الهوية، والتوقيف، والتفتيش وأحيانا الاعتقال بدلا من استخدام الأدلة الموضوعية كأساس لإصدار القرارات المتعلقة بإنفاذ القانون و/أو بالتحقيقات بشأن النشاط الإجرامي والمسؤولية الجنائية الملازمة لها. وتشير التقارير الواردة إلى المقرر الخاص أيضا إلى أن التصنيفات العرقية والإثنية قد تنجم في بعض الحالات عن السلوك العنصري لأحد الأفراد المسؤولين عن إنفاذ القانون أو، في بعض الحالات، عن ممارسات راسخة قوامها العنصرية وكراهية الأجانب، مما يتعارض مع القانون الدولي ومعايير حقوق الإنسان.

٣٢ - ويود المقرر الخاص أن يشدد على أن التصنيف النمطي لمجتمعات المهاجرين وارتباطهم المفترض بالأنشطة الإجرامية يتناقض تناقضا واضحا مع مبادئ الكرامة الإنسانية وحظر التمييز[(١١)]. ويطال التصنيف بشكل غير متناسب مجتمعات المهاجرين مما يجعلها هدفا لعمليات التحقق الجماعية من الهويات، ومداهمة المنازل، والأعمال التجارية والمواقع الدينية من دون وجود أدلة محددة. وتشير المعلومات الواردة إلى المقرر الخاص إلى أن مسؤولي إنفاذ القانون قد كُلفوا أحيانا بتجميع وترحيل الأجانب للوفاء بأهداف حددت على الصعيد الوطني. وقد أُبلغ المقرر الخاص أيضا بأن هذه الممارسات تستهدف أحيانا أفرادا من جنسيات محددة لقلة تكاليف الإعادة إلى بلدان معينة.

٣٣ - ومن منظور مراعاة الأصول القانونية، فإن تصنيف المهاجرين شديد الضرر لأن اللجوء إلى التصنيف في حد ذاته يتعارض مع قرينة البراءة. إن اللجوء إلى التصنيف العرقي، بقصد أو بدون قصد، يسهم في تنامي الشعور بتهميش مجتمعات الأقليات والمهاجرين، واصما مجموعات عرقية أو إثنية أو دينية بكاملها بأن من المرجح ارتكابها الجرائم وبالتالي الإيعاز للمجتمع الأوسع بأن جميع أفراد المجموعة يشكلون تهديدا. ويؤدي هذا إلى إيجاد مناخ من عدم الثقة والكراهية العرقية والعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وهو ما يسهم، في بعض الحالات، في إقصاء أو فصل مجتمعات كاملة من المهاجرين.

---

(١١) انظر، الوثيقة A/HRC/4/26، الفقرات ٣٦ و ٤٠-٤٢، وانظر أيضا Alex Conte, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism: Commonwealth Approaches: The United Kingdom, Canada, Australia and New Zealand*, Berlin and New York, Springer, 2010.

٣٤ - وأُبلغ المقرر الخاص عن المعوقات العديدة، عند استخدام التصنيف، لتحديد ما إذا كانت إجراءات الشرطة، من حيث الممارسة العملية، قد اتُخذت لأغراض قانون الهجرة أو لأغراض إنفاذ القانون، ويعرب عن الأسف على عدم قيام الدول بقياس أثر سياساتها المعتمدة بصورة كافية. وتشير المعلومات التي جمعها المقرر الخاص إلى أن التصنيف واسع الانتشار وهو، في بعض الحالات، راسخ وأن الحكومات لا تقوم بجمع البيانات المناسبة في هذا الصدد. كما لاحظ باستياء أن سلطات إنفاذ القانون تفصح في بعض الأحيان عن معلومات إحصائية بشأن الجريمة لا تفرق بين الجرائم المتصلة بالهجرة وغيرها من الجرائم. وإضافة إلى ذلك، لا تفرق الإحصاءات المتعلقة بحالات التوقيف والتفتيش بين ضبط الهجرة والجريمة. وهذا الافتقار إلى التمييز يضلل الرأي العام ويغذي الصورة المشوهة لانتشار الإجرام على نطاق واسع في أوساط مجتمعات الأجانب والمهاجرين. وأعرب أيضا عن أسفه لأن الاعتبارات الجنسانية تزيد من اللجوء إلى التصنيف، على سبيل المثال عندما تستهدف مبادرات مكافحة الاتجار الرامية إلى منع حركة النساء أو القيود المفروضة في مجال هجرة الرجال من جنسيات محددة. ومن القضايا الأخرى التي تثير بالغ القلق الاحتفاظ بالمعلومات، مثل بيانات الاستدلال البيولوجي، دون اعتبار للحق في الخصوصية.

باء - أثر تجريم الهجرة على فئات معينة

٣٥ - يلاحظ المقرر الخاص مع القلق أن لتجريم الهجرة غير القانونية تداعيات سلبية بوجه خاص على حماية حقوق الإنسان لفئات معينة. ويلاحظ كذلك أن الأسباب التي قد تدفع الأشخاص إلى الهروب من بلدانهم الأصلية لا تتطابق دائما مع الأسباب المعترف بها دوليا كأساس لالتماسهم حق اللجوء والاعتراف بهم كلاجئين، ولكنها مع ذلك يمكن أن تترك هؤلاء الأشخاص عرضة للخطر وفي حاجة لحماية حقوق الإنسان الخاصة بهم.

٣٦ - ويود المقرر الخاص أن يسترعي انتباه الجمعية العامة إلى ملايين الأشخاص الذين لم تنف عنهم الجنسية أو يُحرموا منها بصفة رسمية، ولكنهم يفتقرون إلى القدرة على إثبات جنسيتهم أو، رغم حيازتهم للوثائق اللازمة، يُحرمون من الحصول على كثير من حقوق الإنسان التي يتمتع بها غيرهم من الأشخاص الخاضعين لولاية الدول[١٢]. ويود أيضا أن يسترعي الانتباه إلى الادعاءات المتعلقة بحالات ترحيل الأشخاص من ذوي الإعاقة العقلية دون ضمانات قضائية، بما في ذلك الحق في الاستعانة بمحام.

(١٢) Indira Goris, Julia Harrington and Sebastian Köhn, "Statelessness: what it is and why it matters". *Force Migration Review*, Issue 32, April 2009.

٣٧ - ويساور المقرر الخاص القلق إزاء عدم تناسب استخدام قوات الأمن للقوة على الحدود، التي أدت، وفقا للمعلومات الواردة إليه، لعمليات إطلاق النار على المهاجرين، وملتمسي اللجوء واللاجئين وسقوط قتلى بينهم. وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص أن يشير إلى أن القانون الدولي ومعايير حقوق الإنسان تقتضي أن يكون استخدام القوة من جانب مسؤولي إنفاذ القانون متناسبا مع التهديد الفعلي القائم، ويود أن يناقش في هذا التقرير، أثر تجريم الهجرة غير القانونية على ملتمسي اللجوء، وضحايا الاتجار بالبشر والأطفال.

١ - ملتمسو اللجوء

٣٨ - يود المقرر الخاص أن يشير إلى أن الأشخاص الذين هم في حاجة إلى الحماية الدولية كثيرا ما يكونون غير قادرين على السفر خارج بلدانهم، أو إلى بلد آمن، حيث يمكنهم التماس اللجوء. وبتزايد فرض الشروط الإلزامية للحصول على تأشيرة السفر، فإن ملتمسي اللجوء، الذين قد لا يستطيعون الحصول على جوازات السفر في بلدانهم الأصلية دون تعريض حياتهم للخطر، ليس لديهم خيار سوى اللجوء إلى وسائل غير قانونية للسفر والدخول إلى أقاليم أكثر أمنا.

٣٩ - ويشعر بالقلق بوجه خاص إزاء العواقب المترتبة على ملتمسي اللجوء جراء تجريم أطراف ثالثة ممن يعتبرون قد يسروا الدخول غير القانوني. وإن فرض عقوبات جنائية على شركات النقل التي تنقل ملتمسي اللجوء، لا يراعي أن الأفراد الذين يلتمسون الحماية في بلدان أخرى كثيرا ما يُجبرون على استخدام وثائق مزورة أو يلجأون إلى المهربين من أجل مغادرة بلدهم. وكثير منهم غير قادرين على الحصول على الوثائق اللازمة والإذن الضروري قبل فرارهم، بسبب خوفهم في أحيان كثيرة من أن يتعرضوا للاضطهاد على أيدي السلطات نفسها التي يتعين أن تصدر لهم وثائق السفر. وتُستخدم وثائق زائفة أو مزورة للسماح لهم بالدخول إلى بلد يمكنهم فيه طلب الحماية.

٤٠ - ويعرب المقرر الخاص عن الأسف لما انتهت إليه القوانين والممارسات في كثير من الدول من تقديم ملتمسي اللجوء واللاجئين إلى المحاكمة الجنائية بسبب الدخول غير القانوني، أو الإقامة غير القانونية، أو استخدام وثائق مزورة، على الرغم من أن القانون الدولي للاجئين يحظر ذلك، وبرغم حقيقة أن ذلك يتعارض تعارضا بينا مع توصيات اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ويعرب كذلك عن الأسف لأن بعض الدول تطبق نفس العقوبات على الدخول غير القانوني لملتمسي اللجوء، وتشمل في حالات قصوى عقوبة الجلد.

٤١ - ويرى المقرر الخاص أن تجريم دخول وإقامة ملتمسي اللجوء، فضلا عن طرق وصولهم، يزيد من ضعف ملتمسي اللجوء في البلدان المضيفة ويسهم في تصوير ملتمسي اللجوء كمجرمين إلى جانب غيرهم من ''الأشخاص غير القانونيين''. وعلاوة على ذلك، ومع زيادة تركيز إدارة الهجرة على الرقابة على الأفراد وتحركاتهم، فإن الأشخاص الذين يتحركون بصورة غير قانونية هم الذين يرجح تعرضهم للتصنيف مقارنة بأولئك الذين لا يتحركون على هذا النحو. وفي هذا الصدد، فإن المقرر الخاص يشعر بقلق شديد إزاء الافتراض الذي مفاده أن هناك تداخلا في الواقع العملي بين فئات اللاجئين والإرهابيين[١٣]، ويناشد الدول دعم وضع أولئك الذين يفرون من الاضطهاد والخطر، واتخاذ جميع التدابير اللازمة للتصدي لتنميط ملتمسي اللجوء واللاجئين وتجريم الاحتجاز أثناء عمليات البت في طلبات التماس اللجوء.

٢ - حماية ضحايا إساءة المعاملة في العمل والاستغلال والاتجار بالبشر

٤٢ - يضع تجريم الهجرة غير القانونية وتركيز إدارة الهجرة على المسائل الأمنية ومراقبة الحدود عراقيل جسيمة أمام تحديد وحماية ضحايا إساءة المعاملة في العمل والاستغلال والاتجار بالبشر. وفي هذا الصدد، يشير المقرر الخاص إلى أن عدم تحديد هويات الضحايا أو تصنيفهم خطأً في فئة المهاجرين ''المجرمين'' أو ''غير القانونيين''، يعوق تمتعهم بحقوقهم وحصولهم على الحماية. وعلى نحو ما أشارت إليه المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، فلا سبيل لكفالة تمكن الضحايا من ممارسة ما يُخول لهم من حقوق إلا بالإسراع وتوخي الدقة في تحديد هوياتهم كضحايا[١٤].

٤٣- ويزيد تجريم الهجرة غير القانونية من تقييد إمكانية لجوء الضحايا إلى القضاء وحصولهم على الحماية ويقلص من احتمال قيامهم بإبلاغ السلطات بحالات سوء المعاملة. ويُضاف إلى ذلك الخوف من التعرض للمحاكمة والمعاقبة فيمنع الأشخاص ضحايا الاتجار والتهريب من طلب الحماية والمساعدة والإنصاف القضائي. ويلاحظ المقرر الخاص أن تدابير مراقبة الحدود المتخذة مؤخرا بهدف تشديد الضوابط ومنع دخول المهاجرين السريين، بما في ذلك القيام بعمليات مشتركة لإنفاذ القانون على الحدود في دول العبور أو في البحر، قد خلفت آثارا مقلقة على الضحايا.

---

(١٣) Elspeth Guild and Paul Minderhoud eds, *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*, 2006, Martinus Nijhoff.

(١٤) A/64/290.

٤٤ - ويود المقرر الخاص أن يشير على وجه التحديد إلى الضحايا الذين يتم الاتجار بهم، ذلك أنه تلقى معلومات عن أشخاص يتجر بهم وتوجه إليهم تهمة دخول بلد بشكل غير قانوني أو تزوير وثائق، وهي تصرفات تتغاضى عن وضعهم كضحايا للجريمة المنظمة عبر الوطنية. ثم يقع هؤلاء الضحايا مرة أخرى ضحية لنظام العدالة الجنائية ويسقطون في براثن حلقة مفرغة تتعدد فيها أشكال التمييز والإيذاء.

٤٥ - ويأسف المقرر الخاص لازدياد اعتماد الدول قوانين وسياسات شديدة لمكافحة التهريب والاتجار، تركز على تجريم الهجرة غير القانونية وإنفاذ القانون، دون أن تراعي عناصر رئيسية أخرى مثل التزامات الدول باحترام حقوق الإنسان الأساسية. ويعرب عن القلق إزاء التشريعات المعمول بها في بعض الدول، والتي تُجيز فعليا أن يُعامل ضحايا الاتجار كمجرمين بدلا من أن يعاملوا كضحايا للجريمة. ففي العديد من الحالات، يُحاكم ويُحتجز المهاجرون غير القانونيين الذين يتعرضون للاتجار بهم وللتهريب، بسبب وضعهم كمهاجرين أو كعمال غير قانونيين، وكذلك بسبب استخدامهم وثائق مزورة، أو مغادرتهم بلدا أو الدخول إلى آخر بدون تصريح أو ممارسة التسول أو امتهان تجارة الجنس. وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص التأكيد على وجوب أن يعامل ضحايا الاتجار على أنهم ضحايا الجريمة وأن توفر لهم الحماية من التجريم، بوسائل منها اعتماد قوانين تحمي الأشخاص المتجر بهم من التعرض للمحاكمة أو العقاب بسبب جرائم ذات صلة بالاتجار من قبيل حيازة جوازات سفر مزيفة أو مزاولة عمل بدون الحصول على تصريح.

٤٦ - وتمشيا مع ما تقدم، يود المقرر الخاص التأكيد على أن الدول ينبغي لها أن تقدم المساعدة إلى ضحايا الاتجار بغض النظر عن مدى تعاونهم فيما يتعلق بالإجراءات القضائية، ويدعو الدول إلى تعزيز الجهود الرامية إلى تحسين عمليات تحديد هوية الضحايا وآليات الإحالة ذات الصلة، بما في ذلك الإحالة إلى نظم طلب اللجوء، حسب الاقتضاء.

٣ - حماية الأطفال

٤٧ - ما زال المقرر الخاص يلاحظ، على نحو ما أكده في تقريره لعام ٢٠٠٩ المقدم إلى الجمعية العامة[١٥]، أن العديد من البلدان تستمر في السماح باحتجاز الأطفال لأسباب تتصل بالهجرة، بما يتنافى والمصلحة العليا للطفل. ويأسف أيضا لعدم ''تفسير الشك لصالح'' الأطفال المهاجرين في إجراءات تقدير السن؛ واحتجاز الأطفال القصر غير المصحوبين بذويهم، وبصفة عامة لاحتجاز الأطفال في مرافق لا تليق بهم وبأسرهم أو بهم جميعا. ويرى

(١٥) A/64/213، و Corr.1، الفقرة ٩٧.

أن غياب منظور يراعي احتياجات الأطفال والمراهقين في إدارة الهجرة يثير القلق بوجه خاص فيما يتعلق باحتجاز المهاجرين.

٤٨ - ويود المقرر الخاص أن يؤكد على أنه لا ينبغي أن يُحتجز الأطفال المهاجرون بسبب وضعهم أو وضع والديهم كمهاجرين. فهو يرى أن احتجاز الأطفال (سواء كانوا غير مصحوبين أو برفقة أُسرهم) لن يكون أبدا في مصلحتهم العليا، وأن الدول ينبغي لها أن توفر لجميع الأطفال الخاضعين لإجراءات مراقبة الهجرة تدابير بديلة عن الاحتجاز والحبس[١٦]. ويود أيضا أن يؤكد على أنه لا ينبغي تبرير احتجاز الأطفال لأسباب تتصل بالهجرة بأنه حفاظا على وحدة الأسرة (كأن يحتجز الأطفال مع والديهم عندما يهاجرون جميعا على نحو مخالف للقانون). وكما أكدته منظمة الأمم المتحدة للطفولة ولجنة حقوق الطفل وغيرهما، فإن احتجاز الأطفال لا يصب أبدا في خدمة مصلحتهم العليا. ومن ثم، يفترض الاعتماد الأمثل لنهج قائم على الحقوق اتخاذ تدابير بديلة لصالح الأسرة بأكملها. وينبغي بالتالي أن تضع الدول سياسات تقضي بتمكين أفراد الأسرة كافة من الإقامة في أماكن بديلة عن مراكز الاحتجاز المغلقة.

٤٩ - ويود المقرر الخاص أن يوجه انتباه الجمعية العامة إلى ما قد يترتب على احتجاز البالغين لأسباب ذات صلة بالهجرة من آثار وعواقب على أطفالهم، لا سيما على حقوقهم في النماء والتمتع بالحياة الأسرية وبموفور الصحة العقلية. فهو يرى أن الأخذ بنهج قائم على حقوق الطفل ويراعي مصلحته العليا، يتطلب وضع سياسات بديلة لمعالجة وضع والديهم كمهاجرين، بما في ذلك اتخاذ تدابير لتيسير تسوية أوضاعهم، وحصولهم على الحقوق الاجتماعية، والحفاظ على وحدة الأسرة، بدلا من اللجوء إلى نظام العدالة الجنائية.

٥٠ - ويشعر المقرر الخاص بالقلق بوجه خاص إزاء حماية حقوق الإنسان للأطفال الذين تطالهم إجراءات الإبعاد، ويود أن يؤكد على أهمية احترام المصلحة العليا للطفل في هذه الإجراءات. وعلاوة على ذلك، يشجع الدول من جديد على أن تراعي مبدأ عدم إبعاد الأطفال غير المصحوبين بذويهم، ومبدأ أنه لا ينبغي إعادة الأطفال إلى أوطانهم إلا إذا كان ذلك لخدمة مصلحتهم العليا، أي لغرض لم شمل الأسرة وبعد مراعاة الأصول القانونية الواجبة.

٥١ - ويود المقرر الخاص أيضا أن يوجه انتباه الجمعية العامة إلى ندرة المعلومات كما ونوعا بشأن تجارب الأطفال المهاجرين (غير المصحوبين بذويهم والمرافقين لأسرهم على

(١٦) A/HRC/11/7، الفقرة ٤٣.

حد سواء) في سياق التدابير المتعلقة بمراقبة الهجرة (من قبيل المعلومات عن المعاملة التي يلقونها على الحدود وفي مراكز الاحتجاز). ويود أيضا أن يسترعي الانتباه إلى ازدياد حالات استغلال الأطفال المهاجرين لأهداف اقتصادية، ويأسف لأن المؤشرات على هذه المسائل منعدمة في معظم بلدان العبور وبلدان المقصد لأن آليات الرصد، الحكومية وغير الحكومية على السواء، نادرة جدا.

جيم – أمثلة على الممارسات السليمة وبدائل تجريم الهجرة غير القانونية

٥٢ – صادف المقرر الخاص، في إطار اضطلاعه بولايته، عددا من المبادرات والأنشطة والسياسات التي تنفذها الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والتي تجسد الالتزام بإعمال حقوق الإنسان أثناء إدارة الهجرة غير القانونية. ويود المقرر الخاص أن يلقي الضوء على عدد من هذه الممارسات والسياسات والبرامج، والتأكيد في الوقت ذاته على أن هذه القائمة ليست قائمة جامعة مشجعا جميع الأطراف على أن توافيه بالمعلومات عن ممارسات وسياسات وبرامج أخرى ذات الصلة.

١ – الممارسات السليمة

٥٣ – يرى المقرر الخاص أن إفساح فرص الهجرة القانونية يمثل استراتيجية أساسية لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير القانونية والتثبيط عن تهريب المهاجرين والاتجار بالبشر. وفي هذا الصدد، يرحب بوجود أطر للتكامل الإقليمي، من قبيل الاتحاد الأوروبي، والسوق المشتركة لأمريكا الجنوبية، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والتي تناصر كلها حركة اليد العاملة عبر قنوات الهجرة القانونية. ويود المقرر الخاص تسليط الضوء على بعض الممارسات التي ترمي إلى تشجيع الأخذ بنهج قائمة على الحقوق في إدارة الهجرة، وإلى تسوية أوضاع المهاجرين غير الحائزين للوثائق اللازمة، على نطاق واسع.

(أ) الأطر الدولية للشراكات القائمة على الحقوق المتعلقة بإدارة الهجرة

٥٤ – يرحب المقرر الخاص أيضا بقيام منظمات دولية باعتماد أطر دولية للشراكات القائمة على الحقوق المتعلقة بإدارة الهجرة ويثني على الجهود التي تبذلها تلك المنظمات على الصعيد العالمي من أجل إيجاد سبل لتقاسم المعارف بغية تشجيع اتباع نهج قائم على الحقوق في إدارة الهجرة. ويعرب عن سروره لاعتماد منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥، إطار العمل المتعدد الأطراف لهجرة اليد العاملة، استنادا إلى مجموعة من المبادئ غير الملزمة والمبادئ التوجيهية لوضع نهج قائم على الحقوق لهجرة اليد العاملة. وتستند هذه المبادرة إلى البحوث والممارسات والمبادئ المتعلقة بهجرة اليد العاملة على الصعيد العالمي الواردة في الصكوك

الدولية ذات الصلة، والمبادئ التوجيهية الدولية والإقليمية في مجال السياسات، بما في ذلك جدول الأعمال الدولي لإدارة الهجرة. وتشمل المبادرة أيضا مجموعة من أمثلة الممارسات، الفضلى التي تقوم منظمة العمل الدولية بتعميمها على نطاق واسع. ويرى المقرر الخاص أن جمع الممارسات السليمة وسيلة قيمة لتوفير الإرشادات العملية للحكومات وغيرها من الأطراف المعنية فيما يتعلق بوضع وتعزيز وتنفيذ سياسات وطنية ودولية عن هجرة اليد العاملة تتسم بقدر أكبر من الفعالية وتستند إلى الحقوق.

٥٥ - ويشيد المقرر الخاص أيضا بقيام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٧ باعتماد خطة عمل من ١٠ نقاط. والخطة وسيلة لمساعدة جميع أصحاب المصلحة في وضع سياسات إدارة الهجرة، لا سيما في سياق تدفقات الهجرة المختلطة التي تتطلب بوجه خاص اتخاذ مبادرات للحماية. ويرى أن المجالات العشرة التي تناولتها الخطة، ينبغي أن تحتل مكانة بارزة في المبادرات والأنشطة المتعلقة بإدارة الهجرة في بلدان العبور وبلدان المقصد. وتتمثل هذه المجالات فيما يلي: التعاون بين الشركاء الرئيسيين؛ وجمع البيانات وتحليلها؛ وإيجاد نظم دخول المهاجرين المراعية لاعتبارات الحماية؛ ووضع ترتيبات الاستقبال؛ وآليات التصنيف والإحالة؛ والعمليات والإجراءات المتباينة؛ وإيجاد الحلول للاجئين؛ ومعالجة التحركات الثانوية للمهاجرين؛ واتخاذ ترتيبات العودة لغير اللاجئين وتوفير الخيارات البديلة عن الهجرة؛ ووضع استراتيجية للإعلام. ويشيد المقرر الخاص بتأثير الخطة إذ كانت حافزا على وضع مبادرات للحماية في مناطق مختلفة، جمعتها المفوضية في عام ٢٠٠٩. ويرحب بعملية الجمع هذه باعتبارها أداة لتقاسم المعارف توفر إرشادات عملية لتنفيذ خطة العمل المذكورة.

(ب) البرامج الواسعة النطاق لتسوية الأوضاع

٥٦ - يود المقرر الخاص أن يُبرز ما يراه من إيجاد الفرص لتسوية أوضاع المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة يشكِّل بديلا قائما على الحقوق لإدارة الهجرة غير القانونية دون اللجوء إلى تجريمها.

٥٧ - ويرحب المقرر الخاص بالبرامج الأخيرة الواسعة النطاق لتسوية أوضاع المهاجرين التي تحسِّن تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتُسهم في إدماجهم في بلدان المقصد. وهو يتفق في هذا الشأن مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي أكدت أن هذا النهج يعترف بأن المهاجرين الذين يؤدون أعمالا مشروعة

وكريمة يرجح أن يساهموا في عملية التنمية أكثر من المهاجرين المستغلين اقتصاديا والمستبعدين اجتماعيا(١٧).

٥٨ - ويلاحظ المقرر الخاص أن البرامج الواسعة النطاق لتسوية الأوضاع تندرج عادة ضمن استراتيجية متعددة الجوانب. فهي ترمي إلى إدماج العمال الذين يشتغلون في إطار الاقتصاد غير الرسمي السرِي في الاقتصاد الرسمي زيادة مساهمتهم على هذا النحو في الإيرادات الضريبية الوطنية وإيرادات الضمان الاجتماعي والحد من استغلال العمال وإساءة معاملتهم والثني عن تهريب العمال والاتجار بالبشر. وكما يلاحظ أن هذه البرامج تحدد عادة شروط المستفيدين المحتملين بما في ذلك مدة الإقامة وشهادة العمل وفي بعض الأحيان شهادة المساهمة في الرعاية الاجتماعية والمدى العمري والجنسية (عندما تستهدف برامج تسوية الأوضاع المهاجرين من البلدان التي تربطها بالبلد المضيف علاقات ثقافية أو تاريخية).

٥٩ - يرحب المقرر الخاص بالأثر الإيجابي الذي أحدثته العمليات الواسعة النطاق التي تمت مؤخرا لتسوية الأوضاع على حياة المهاجرين غير القانونيين السابقين وظروف عملهم وإعمال حقوق الإنسان لصالحهم. ويود المقرر الخاص أن يشير إلى عدد من الأمثلة التوضيحية لهذه البرامج التي نُفِّذت في منطقة أمريكا اللاتينية. فقد نفذت المكسيك في الفترة ما بين ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ برنامجا واسع النطاق لتسوية أوضاع المهاجرين شمل ٠٠٠ ١٥ من المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة كان معظمهم من بلدان أمريكا الوسطى. واعتمدت المكسيك في عام ٢٠٠٨ برنامجا جديدا لتسوية أوضاع المهاجرين غير الحائزين للوثائق اللازمة الذين دخلوا أراضيها قبل عام ٢٠٠٨ على أن ينفذ في الفترة بين تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ وأيار/مايو ٢٠١١. كما نفذت جمهورية فنزويلا البوليفارية في الفترة ما بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٦ برنامج منح بطاقات الهوية الوطنية (Mission Identidad) استفاد منه نحو ٠٠٠ ٤١٥ مهاجر غير قانوني كانوا يعيشون في البلاد لسنوات عديدة دون وثائق.

٦٠ - ويود المقرر الخاص أن يسترعي الانتباه إلى البرامج الواسعة النطاق لتسوية الأوضاع التي تم تنفيذها في الأرجنتين في سياق الأزمة الاقتصادية والمالية والتي اعتمدتها الحكومة باعتبارها استراتيجية وأداة فعالة لتجاوز الأزمة بنجاح. ففي عام ٢٠٠٤، اعتمدت الأرجنتين برنامجها المعنون ''الوطن الكبير''، بما في ذلك المرسوم رقم ١١٦٩ الذي تضمن

(١٧) Office of the High Commissioner for Human Rights, (OHCHR), Migration and Development: a Human Rights Approach, Geneva, 2008, para 47, available at: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/HLMigration/MigrationDevelopmentHC'spaper.pdf.

نهجا شاملا لمعالجة الهجرة غير القانونية في إطار قانون الهجرة (القانون رقم ٢٥٨٧٥). وينص هذا الإطار على أن لمواطني الدول الأعضاء في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل) أو الدول المنتسبة (إكوادور وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبيرو وجمهورية فنزويلا البوليفارية دولة بوليفيا المتعددة القوميات وكولومبيا وشيلي) الذين ليس لهم تاريخ إجرامي الحق في الحصول على الإقامة القانونية في الأرجنتين. واستفاد من هذا البرنامج ٨٠٠ ٠٠٠ مهاجر غير قانوني وساهم في تخفيض عدد المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة ومعدل البطالة على السواء[١٨].

٦١ - وتمثل البرامج الواسعة النطاق لتسوية أوضاع المهاجرين في البرازيل (٢٠٠٩) وشيلي (٢٠٠٧-٢٠٠٨) وإكوادور (٢٠٠٩ - ٢٠١٠) أمثلة جيدة إضافية في منطقة أمريكا اللاتينية.

٢ - السياسات والبرامج الواعدة

٦٢ - يمثل إتاحة الخيارات القانونية لمعالجة حالة الأشخاص الذين لا يعتبرون لاجئين ولكنهم قد يحتاجون إلى حماية دولية على أساس فردي إحدى أهم السياسات والبرامج الواعدة التي وُجِّه انتباه المقرر الخاص إليها. وتشمل التدابير الواعدة في هذا الصدد (التصريح الاستنسابي بالبقاء وإجازة الحماية الإنسانية) المتاحة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والتي يمكن منحها لمدة أقصاها ثلاث سنوات للأفراد الذين لا يعتبرون مستحقين للحماية الدولية أو الذين تم استبعادهم أو للأشخاص الذين سوف يتعرضون في حالة عودتهم إلى بلدانهم لمخاطر جسيمة على حياتهم بسبب الإعدام أو القتل غير المشروع أو التعذيب أو المعاملة أو العقوبة غير الإنسانية أو المهينة. وعلى نحو مماثل، ربما توصي لجان معالجة الحالات القاسية في ألمانيا والتي أُنشئت في إطار قانون الإقامة الألماني لعام ٢٠٠٥ بمنح تصريح بالإقامة لملتمسي اللجوء غير الموفقين الذين سيُطلب منهم لولا ذلك مغادرة البلاد. وتتيح هذه الآلية للسلطات مراجعة الظروف الفردية لمقدمي الطلبات بما يتجاوز الشروط المحددة في النظام الدولي للاجئين.

٦٣ - وتلقى المقرر الخاص معلومات عن بعض الأحكام القانونية المشجعة التي تهدف إلى الاستعاضة عن احتجاز المهاجرين. وتشير المعلومات المتلقاة إلى أن البدائل عن احتجاز المهاجرين قد تتراوح بين خيارات فعالة التكاليف متاحة سلفا في العديد من النظم القانونية

(١٨) United Nations High Commissioner for Refugees, 10 point plan expert round table N.3 "The return of non-refugees and alternative migration options" (Geneva, 30 November - 1 December 2009), summary report, December 2009, available from http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ba9ddd22.html.

مثل الإفراج بكفالة والإفراج المشروط والإعادة إلى الحبس لساعات محددة بعد الإفراج لأجل العمل أو لأغراض الدراسة أو لأغراض محددة أخرى، وبرامج أكثر ابتكارية مثل المراكز المفتوحة وشبه المفتوحة والإقامة الموجهة والقيود المفروضة على مقاطعة محددة. كما تشير المعلومات التي تلقاها المقرر الخاص إلى أن أمثلة الافتراض القانوني ضد احتجاز المهاجرين تتوفر في جملة تشريعات منها تشريعات أيرلندا والبرازيل والدانمرك وسويسرا وفنلندا وليتوانيا والنمسا ونيوزيلندا.

٦٤ - ويرحب المقرر الخاص أيضا باعتماد تشريع في بنما (قانون الهجرة رقم ٣، شباط/فبراير ٢٠٠٨، المادة ٩٣) يحظر صراحة احتجاز الأطفال. وتبين هذه الأمثلة أن بمقدور الدول سواء بمفردها أو بالتعاون مع الأطراف المعنية الأخرى اللجوء بنجاح إلى بدائل عن تجريم الهجرة غير القانونية أو توفيق قوانينها مع القانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٦٥ - ويرحب المقرر الخاص أيضا باهتمام المنظمات الدولية والمجتمع المدني وبأنشطتها للقيام، بالتعاون مع الدول الأعضاء الأطراف المعنية الأخرى، باستكشاف تدابير بديلة عن احتجاز المهاجرين كسبيل لمساعدة الدول على تحسين امتثالها لالتزاماتها بموجب حقوق الإنسان فيما يتعلق بمعاملة المهاجرين. وفي هذا الصدد يشيد المقرر الخاص بالمشروع التجريبي المتعلق ببدائل الاحتجاز للأُسر التي لديها أطفال والتي تنتظر العودة الذي تم تنفيذه في بلجيكا منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ كمثال عملي وإيجابي على زيادة التعاون بين الحكومات والمجتمع المدني في رصد وتقييم التدابير البديلة للاحتجاز.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

٦٦ - يعتبر تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان، بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين، وسيلة حاسمة لكفالة التنمية البشرية المنصفة والتنمية الاجتماعية والعدالة للمهاجرين. وبوسع المهاجرين القيام بدور نشط في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان المضيفة والمساهمة في تنمية بلدان المنشأ وبلدان العبور، ولا سيما في حالة تمتعهم بحقوق الإنسان بطريقة تكفل لهم تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين. ولذلك يتعين أن تحتل حقوق الإنسان، فضلا عن الاستراتيجيات الجنسانية والاستراتيجيات التي تراعي العمر، مكانا بارزا بانتظام كجزء لا يتجزأ من الاستراتيجية الشاملة لتحقيق التنمية في سياق الهجرة.

٦٧ - يتعين أن تركز إدارة الهجرة بوضوح على العامل الإنساني وأن تستند إلى قانون حقوق الإنسان ويتعين بالتالي أن تحترم الكرامة المتأصلة لكل إنسان وتعزز المساواة وحظر التمييز وإعمال مبدأ تكافؤ الفرص والخيارات بشكل كامل للجميع حتى يستطيع كل فرد بصرف النظر عن وضعه كمهاجر تنمية إمكاناته الفريدة والحصول على الفرصة للمساهمة في تحقيق التنمية والتقدم الاجتماعي[١٩].

٦٨ - يرى المقرر الخاص أن المجتمع الدولي أوجد زخما هاما لتعزيز التعاون الدولي على معالجة القضايا المتعددة الجوانب التي تثيرها الحركة الدولية للأشخاص كما دعا إلى ذلك الأمين العام في تقريره عن الهجرة الدولية والتنمية في عام ٢٠٠٥[٢٠]. فهو يرى ضرورة الإدماج الكامل لحقوق الإنسان في جميع العمليات المتصلة بالهجرة واحتلال النهج القائم على الحقوق في مجال الهجر مكانا بارزا في مستويات رسم السياسات وصنع القرارات بشأن القضايا المتصلة بإدارة الهجرة. وفي ضوء ما تقدم، يود المقرر الخاص أن يقدم عددا من التوصيات العامة لمواصلة النظر والبت فيها.

ألف - اتباع نهج يقوم على الحقوق في إدارة الهجرة

٦٩ - يتعين أن تعمل الدول على نحو فعال على تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع المهاجرين ولا سيما حقوق المرأة والطفل، بصرف النظر عن الوضع المتعلق بالهجرة بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٧٠ - يتعين أن تعمل الدول التي لم تدمج بعد الإطار القانوني لحقوق الإنسان وحماية الطفل وحماية العمال المهاجرين وأفراد أُسرهم وحماية ملتمسي اللجوء واللاجئين ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والقضاء على أشكال الرق المعاصرة في قوانينها وسياساتها الوطنية وكذلك في اتفاقاتها الثنائية دون الإقليمية والإقليمية لإدارة الهجرة على القيام بذلك.

٧١ - يتعين مضاعفة الجهود الرامية إلى اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مجال إدارة الهجرة. كما يتعين أن تسترشد الدول والأطراف المعنية الأخرى بانتظام بمعايير حقوق الإنسان الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والصكوك الدولية الأخرى

---

(١٩) انظر Amantya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٩: التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية.

(٢٠) A/60/205.

لحقوق الإنسان بما في ذلك الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أُسرهم وبالمبادئ المستمدة منها وأن تعزز إعمالها في جميع المبادرات المتعلقة بالهجرة بما فيها تلك التي تقتضي التعاون بين أصحاب المصلحة المتعددين وتوفير المساعدة التقنية وفي جميع مراحل عملية الهجرة.

٧٢ - يوصي المقرر الخاص أيضا بأن تقوم الدول بما يلي:

(أ) مراجعة سياساتها الوطنية لمواءمتها مع الأُطر الدولية والإقليمية ودون الإقليمية المتعلقة بالنهج القائمة على الحقوق في مجال الهجرة؛

(ب) تنفيذ خيارات السياسة العامة المشار إليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ والتوصية رقم ١٥١ المرفقة بها ولا سيما في ضوء المشاكل الخاصة التي تواجه العمال المهاجرين غير القانونيين وغيرهم من العمال المهاجرين الضعفاء نتيجة لوضعهم؛

باء - إبطال تجريم الهجرة غير القانونية وإدارة هذه الهجرة

٧٣ - يتعين أن تقوم الدول بإلغاء القوانين والسياسات والخطط والبرامج التي تهدف إلى تجريم الهجرة غير القانونية وألا تعتبر انتهاك قانون الهجرة جريمة أو تعاقب من ينتهك هذا القانون باحتجازه.

٧٤ - وتمشيا مع ما تقدم، يوصي المقرر الخاص الدول بما يلي:

(أ) إجراء إصلاحات للسياسات بغية إلغاء الاحتجاز كعقاب على انتهاكات قوانين الهجرة وسياساتها؛

(ب) قيام الدول، في انتظار وضع هذه الإصلاحات موضع التنفيذ، باتخاذ جميع التدابير الممكنة لوقف تطبيق عقوبة الاحتجاز كتدبير لمكافحة الهجرة وضمان عدم تطبيق عقوبة احتجاز المهاجرين على طالبي اللجوء والأطفال (سواء كانوا غير مصحوبين أو برفقة أسرهم) أو ضحايا الاتجار واستغلال العمال وإساءة معاملتهم، أو غيرهم من الفئات الضعيفة.

٧٥ - وينبغي للدول أن تراعي أن المهاجرين غير القانونيين هم عموما في حالة ضعف شديد، وأن عدم قانونية وضعهم ترجع إلى عوامل عدة (بما في ذلك سياسات الهجرة التقييدية والإقصاء والتهميش الاجتماعيين وكذلك الطلب على العمالة في بلدان المقصد). وينبغي للدول وفقا لذلك:

(أ) اعتماد نهج متكاملة ووقائية، بدلا من النهج العقابية والتي تستند فقط إلى شواغل الأمن ومراقبة الحدود؛

(ب) تصميم وتنفيذ البرامج والخطط والسياسات اللازمة لمعالجة الهجرة غير القانونية بطريقة شاملة وكلية دون اللجوء إلى تجريمها؛

(ج) مراعاة الأسباب الجذرية للهجرة وأهمية إيجاد قنوات قانونية للهجرة في مبادرات رسم السياسات حتى تكون شاملة وتركز على الإنسان وتدمج حقوق الإنسان؛

(د) تعزيز المبادرات المتعددة الجوانب وأصحاب المصلحة، التي يفضل أن تشمل المجتمع المدني والمهاجرين أنفسهم (مثل البحوث واستراتيجيات الدعوة والمناقشات المتعلقة بالسياسات، وما إلى ذلك) وذلك لبحث الخيارات المحددة حسب السياق والقائمة على حقوق الإنسان لمعالجة الهجرة غير القانونية.

١ - السياسات والخطط والبرامج المتعلقة بتسوية أوضاع المهاجرين

٧٦ - تُشجع الدول على اعتماد وتشجيع برامج وخطط وسياسات لتسوية أوضاع المهاجرين بوصفها استراتيجية حاسمة لضمان حقوق المهاجرين ومنع انتهاكات حقوق الإنسان والإساءات المرتبطة بالهجرة غير القانونية ومعالجة مشكلة التهميش وتسهيل اندماج المهاجرين وأسرهم في مجتمعات بلدان المقصد.

٧٧ - وتُشجع الدول بوجه خاص على ما يلي:

(أ) وضع سياسات عامة لتسوية أوضاع المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة (لا سيما الأطفال وأسرهم) من خلال سبل قانونية نظامية مرنة ودائمة وأعمال استثنائية لتسوية الأوضاع، تهدف إلى المساهمة في تحقيق الاندماج الاجتماعي لعدد كبير من المهاجرين غير القانونيين الذين يعيشون في المجتمعات المضيفة؛

(ب) اعتبار برامج تسوية الأوضاع عنصرا أساسيا في سياسات الهجرة لضمان الاندماج الاجتماعي ولم شمل الأسر والحد من استغلال العمال المهاجرين والإساءة إليهم وإدماج العمال المشتغلين في أنماط الاقتصاد غير الرسمي والسري في القوة العاملة، مع توفر فوائد واضحة للبلدان المضيفة، بما في ذلك زيادة المساهمات في إيرادات الضرائب والضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني؛

(ج) النظر في إيجاد خيارات لتسوية أوضاع الأشخاص الذين قد لا يندرجون في إطار النظام الدولي للاجئين ولكن قد يكونون في حاجة إلى حماية حقوق الإنسان

الخاصة بهم والنظر في منح الإقامة القانونية للأطفال والمراهقين ضحايا الاعتداء والاستغلال كحل دائم وذلك تمشيا مع المصلحة العليا للطفل؛

(د) كفالة أن تكون سياسات التسوية مستدامة وتراعي معايير حقوق الإنسان بطرق منها إدراج أحكام لحماية المهاجرين من الأعمال الانتقامية على أيدي أرباب العمل الذين قد يفضلون أن يظل المهاجرون في وضع غير قانوني.

٢ - إدارة تدفقات الهجرة الكبيرة والمختلطة

٧٨ - يتعين ألا تلجأ الدول إلى عمليات الترحيل الجماعي، التي تتنافى مع القانون الدولي ومعايير حقوق الإنسان. وينبغي أن تتوفر للدول آليات رصد منتظم لمنع عمليات الترحيل الجماعي وضمان التقيد في جميع أوامر وقرارات الطرد أو الترحيل بالضمانات المعترف بها في المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

٧٩ - وينبغي للدول ضمان تنفيذ جهود الرقابة على الحدود ومكافحة التهريب بطريقة تحترم حقوق الإنسان وتحميها، ولا تتعارض مع التزامات البحث والإنقاذ، ولا تحول دون الاستفادة من إجراءات اللجوء وتحديد هوية ضحايا الاتجار.

٨٠ - ويشجع المقرر الخاص على إيجاد الخدمات والبرامج المؤسسية وتنفيذها لتوفير الدعم والحماية الشاملين للأفراد الذين يصلون في شكل تدفقات هجرة مختلطة، وبخاصة النساء والأطفال والمسنين، بما في ذلك وسائل الكشف عمن هم في حاجة إلى حماية دولية. وينبغي أن تشمل خدمات الحماية الحصول على المساعدة الإنسانية في المقام الأول، بما في ذلك ما يكفي من الغذاء والمياه، والاستفادة من الخدمات الصحية، والإرشادات القانونية وإجراءات اللجوء الفعالة. وينبغي أن تشمل الاحتياجات على المدى البعيد الوصول إلى حلول دائمة في حالة الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية وتقديم الدعم لعودة الأشخاص الذين يعتبر أن بإمكانهم العودة إلى مجتمعاتهم الأصلية دون أن تتعرض حقوقهم كبشر للخطر.

٨١ - وينبغي التصدي لاحتجاز الأطفال والمراهقين من خلال تدابير مراقبة الحدود، مثل الاعتراض في البحر، عبر اتباع نهج لحماية الطفل. وعلى نحو مماثل، ينبغي أن تتحمل السلطات المعنية بالهجرة المسؤولية عن إساءة معاملة الأطفال كامل المسؤولية.

جيم – منع التصنيف العرقي لمجتمعات المهاجرين وجرائم الكراهية والعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

٨٢ – ينبغي للدول أن تحظر التصنيف العرقي لمجتمعات المهاجرين باعتباره شكلا من أشكال التمييز.

٨٣ – وينبغي للدول أن تشجع على زيادة الوئام والتسامح والاحترام للمهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين في المجتمع الأوسع، وذلك بهدف القضاء على أعمال العنصرية وكراهية الأجانب وغيرها من أشكال التعصب المتصل بذلك الموجهة ضد المهاجرين.

٨٤ – وعلى وجه الخصوص، ينبغي للدول القيام بما يلي:

(أ) وضع أو تعزيز البرامج، بما في ذلك ضمان مشاركة المجتمع المدني، بهدف معالجة كراهية الأجانب في الخطاب العام ووسائط الإعلام، والتمييز والتعصب ضد المهاجرين وأفراد أسرهم؛

(ب) كفالة توفر سبل انتصاف فعالة لضحايا العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، ورصد ردود فعل النظام القضائي على الادعاءات المتعلقة بكراهية الأجانب وجرائم الكراهية ضد المهاجرين، مع المراعاة الواجبة لاعتبارات السن والجنس؛

(ج) تنفيذ السياسات المشتركة بين الثقافات التي تهدف إلى تنشئة الأطفال في بيئة تقبل الاختلافات وتقدرها، والثني عن ممارسة العنصرية وكراهية الأجانب وتشجيع مشاركة الأطفال في وضع هذه السياسات وتنفيذها.

(د) تعزيز برامج زيادة التوعية لمكافحة التحيز ضد مجتمعات المهاجرين وزيادة جهود التوعية المبذولة لمنع الممارسات التعسفية من جانب أرباب العمل، بغض النظر عن الوضع كمهاجر.

دال – إيجاد بدائل لاحتجاز المهاجرين

٨٥ – ينبغي للدول التي لا تزال تعاقب على الهجرة غير القانونية بالسجن أن تقوم بتنقيح قوانين الهجرة لديها وإصلاحها وإبطال تجريم الهجرة غير القانونية. وينبغي للدول ألا تحرم المهاجرين من حقهم في الحرية بسبب وضعهم كمهاجرين.

٨٦ - وينبغي تحديد الأسباب والظروف المؤدية إلى حرمان المهاجرين من الحرية عن طريق قوانين توفر سبل انتصاف كافية وفعالة، بما في ذلك المراجعة القضائية، وذلك لتجنب الاحتجاز التعسفي وضمان الحصول على الخدمات القانونية.

٨٧ - وفي الحالات التي يكون فيها احتجاز المهاجرين مبررا بصورة استثنائية، ينبغي ألا يتم الاحتجاز في مرافق مخصصة للمجرمين. وينبغي ألا تحمل مراكز الاحتجاز المرتبطة بالهجرة أوجه شبه مع ظروف السجون. وفيما يتعلق بمرافق احتجاز المهاجرين، ينبغي للدول أن تضع في اعتبارها ما يلي:

(أ) ينبغي ألا تكون السلطات المسؤولة عن هذه المرافق قوات أمن؛

(ب) ينبغي للدول تحميل شركات الأمن الخاصة التي يُستعان بها لخفارة مرافق احتجاز المهاجرين المسؤولية عن إعلاء سيادة القانون والامتثال لحقوق الإنسان؛

(ج) ينبغي تدريب الموظفين العاملين في مرافق احتجاز المهاجرين في مجال حقوق الإنسان والحساسيات الثقافية واعتبارات السن والجنس والاحتياجات الخاصة للفئات الضعيفة من السكان؛

(د) ينبغي أن تكون القواعد التأديبية مختلفة اختلافا ملحوظا عن تلك المعمول بها في السجون؛

(هـ) ينبغي ضمان توفير الحماية الاجتماعية (بما في ذلك الحصول على التعليم والرعاية الصحية والترفيه والمساعدة القانونية) وكذلك الاتصال بالأسرة في كل من بلدي المقصد والمنشأ: وينبغي أيضا تسهيل الاتصال بالجاليات المهاجرة في بلدان المقصد ومؤسسات المجتمع المدني.

٨٨ - وينبغي للدول أن تتيح فرص الوصول للجهات القنصلية وكذلك التدقيق المستقل وآليات الرقابة على ظروف احتجاز المهاجرين (السلطات القضائية والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية والمجتمع المدني وآليات حقوق الإنسان الدولية والدوائر القنصلية والمؤسسات الإنسانية).

٨٩ - وينبغي أن تضمن السياسات تطبيق السلطات الإدارية والقضائية لهذه البدائل.

٩٠ - ويتعين على الدول النظر في بدائل لاحتجاز المهاجرين واعتمادها بما يتفق مع القانون الدولي ومعايير حقوق الإنسان. وينبغي ألا يعتبر الاحتجاز ضروريا أو متناسبا إلا إذا تم النظر في التدابير الأقل تقييدا وتقييمها لتحقيق نفس الهدف المشروع.

٩١ - وينبغي أن تكون بدائل الاحتجاز متاحة لجميع المهاجرين وطالبي اللجوء غير القانونيين، سواء كانوا حائزين أو غير حائزين للوثائق اللازمة. وينبغي أن تستند عملية اللجوء إلى تدابير بديلة إلى تقييم فردي لظروف المهاجر الخاصة وأن تكون متاحة على مستوى الممارسة دون تمييز.

٩٢ - وينبغي للدول أن تنظر بانتظام في تدابير بديلة قبل اللجوء إلى احتجاز المهاجرين. وينبغي للدول أن تضمن أن شروط ومعايير اختيار التدابير البديلة لا تميز قانونا أو ممارسة ضد فئات معينة من غير المواطنين، سواء على أساس أصلهم أو وضعهم الاقتصادي أو وضعهم كمهاجرين أو أي وضع آخر. وينبغي أن تكون هذه الوسائل أيضا:

(أ) الأقل تطفلا وتقييدا من أجل تحقيق نفس أهداف الاحتجاز المتصل بالهجرة، مثل تجنب فرار المهاجرين وضمان حضورهم في المحاكم وأثناء الإجراءات الإدارية؛

(ب) خاضعة للمراجعة القانونية، ولذا ينبغي منح المهاجرين إمكانية الطعن فيها أمام سلطة قضائية أو سلطة أو هيئة أخرى مختصة ومستقلة.

٩٣ - وينبغي للدول تقديم بدائل للاحتجاز للمجموعات العائلية عندما يُحتجز الآباء على أساس وضع الهجرة وحده، مع مراعاة التوازن اللازم بين الحاجة لحماية وحدة الأسرة والمصلحة العليا للطفل. وينبغي في جميع القرارات المتعلقة بالأطفال أن يكون الاعتبار الأول هو المصلحة العليا للطفل.

٩٤ - وينبغي للدول أن تسن طائفة واسعة من التدابير البديلة وتستخدمها. وينبغي للدول، عند وضع تدابير من هذا القبيل، أن تستند إلى بعض البدائل العملية الحالية المطبقة بالفعل في بعض الدول. وقد تشمل التدابير البديلة متطلبات التسجيل؛ والإبلاغ عن الأوضاع أو مراقبتها؛ وإيداع ضمان مالي؛ أو واجب البقاء في عنوان معين أو مركز مفتوح أو إقامة خاصة أخرى. وينبغي ألا تكون متطلبات الإبلاغ، عند الوفاء بها، مرهقة بلا مبرر أو دخيلة أو من الصعب التقيد بها. وينبغي إتاحة الكفالة بأنواعها للمهاجرين غير القانونيين، في ظل ظروف معقولة وواقعية. وينبغي النهوض باستخدام مراكز مفتوحة ومراكز الإقامة الموجهة أو السكن الخاص، مع تفضيل المراكز المفتوحة على البدائل الأكثر تقييدا.

٩٥ - وينبغي دائما النظر صراحة في اتخاذ تدابير غير احتجازية، مثل متطلبات الإبلاغ، قبل اللجوء إلى الاحتجاز، مع النظر أولا في التدابير الأقل تقييدا. ويجب أن يخضع تطبيق التدابير البديلة نفسها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك المبادئ الأساسية

للشرعية والضرورة والتناسب وكذلك عدم التمييز. ويجب أن يُراعى في التدابير البديلة الوضع الخاص للمهاجرين وطالبي اللجوء غير القانونيين، بما في ذلك عدم استقرار أوضاعهم المالية أو السكنية في كثير من الأحيان. وإذا تم تطبيق أي تدبير بشكل غير ضروري أو غير متناسب، بطريقة تمييزية أو دون المراعاة الواجبة للعوامل الفردية مثل حالة الضعف الخاصة بالفرد، فإنه قد يكون تقييدا يتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي للضمانات المحيطة ببدائل الاحتجاز أن تكون صارمة مثل تلك التي تطبق على حالات الاحتجاز، بما في ذلك ضمان تكريس التدبير البديل في القانون، وكفالة خلوه من التمييز غرضا وأثرا، وخضوعه للمراجعة القضائية، وحصول المهاجرين على المشورة القانونية. وينبغي للدول أن تستخدم على الدوام الوسائل الأقل تقييدا الضرورية كبدائل للاحتجاز.

٩٦ - ويتعين على الدول أن تسعى إلى وضع هذه البدائل بالتشاور مع المنظمات غير الحكومية المحلية ذات الخبرة في تلبية احتياجات المهاجرين. ويمكن القيام بذلك، على سبيل المثال، من خلال المبادرات المشتركة بين السلطات الحكومية والمنظمات غير الحكومية من أجل إطلاق سراح المهاجرين غير القانونيين والإشراف عليهم.

هاء - توفير الحماية لفئات معينة

١ - حماية طالبي اللجوء

٩٧ - يوصي المقرر الخاص بوضع إجراءات موحدة لضمان الاستفادة من إجراءات اللجوء وتقييم الحالة في البلد الأصلي أو بلد الإقامة الاعتيادية لطالبي اللجوء الذي رُفضت طلباتهم، وذلك قبل البت في إعادتهم إلى أوطانهم. وفي هذا الصدد، يتعين أن تتبع الدول مجموعة المبادئ التوجيهية الخاصة بكل بلد الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، من أجل تلافي إعادة طالبي اللجوء المرفوضة طلباتهم الذين استنفدوا سبل الاستئناف إلى بلدانهم حيث قد يتعرضون لخطر انتهاك حقوقهم كبشر.

٩٨ - وينبغي ألا تعتبر الدول طالبي اللجوء مهاجرين غير قانونيين وينبغي أن تتبع التوجيه المقدم من مفوضية شؤون اللاجئين بعدم احتجاز طالبي اللجوء، ولكن بإيوائهم في مراكز استقبال مفتوحة.

٩٩ - وتشجع الدول على إدراج الاعتبارات الجنسانية واعتبارات السن في إجراءاتها المتعلقة باتخاذ القرارات في طلبات اللجوء.

٢ - حماية الأطفال

١٠٠ - ينبغي أن تكفل الدول حماية الأطفال في جميع الظروف المتصلة بالهجرة بغض النظر عن وضعهم الفردي أو وضع أسرهم كمهاجرين، وأن تراعي مصلحتهم العليا بوصفها الاعتبار الأساسي في جميع المبادرات المتصلة بالهجرة والإجراءات التي تتعلق بالأطفال على جميع المستويات.

١٠١ - وينبغي اللجوء إلى احتجاز الأطفال كملاذ أخير، وينبغي أن يكون لأقصر مدة ممكنة. ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يحمل حرمان الأطفال من الحرية في سياق الهجرة الطابع العقابي، وبناء عليه، تراعى الاعتبارات التالية:

(أ) في الحالات الاستثنائية التي يجوز فيها احتجاز الأطفال لأسباب ذات صلة بالهجرة، ينبغي أن يتم ذلك الاحتجاز في أماكن تكفل الحماية والرفاه الكاملين لهم، مع إيلاء الاعتبار الواجب للوفاء بحقوق الطفل، بما في ذلك حقه في التعليم وفي الرعاية الصحية وفي الترفيه وفي المساعدة القنصلية والتمثيل القانوني؛

(ب) ينبغي أن تضع الدول في اعتبارها أنه يلزم الفصل بين الأطفال والبالغين من غير أقربائهم؛ وإذا كان إيواؤهم بصحبة أسرهم ينبغي أن يكون ذلك بمعزل عن البالغين الآخرين.

١٠٢ - ويشجع المقرر الخاص على إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف تستند إلى القواعد والمعايير الدولية القائمة لحقوق الإنسان، وعلى تعزيز التعاون على الصعيد الإقليمي لحماية الأطفال المهاجرين، لا سيما الأطفال غير المصحوبين بذويهم، بما في ذلك في مسائل الإعادة الآمنة إلى الوطن ومكافحة الاتجار والاستغلال الجنسي والتهريب وتقديم المساعدة للضحايا.

١٠٣ - وينبغي أن تراعي الدول في أي قرار تتخذه بإعادة طفل أو أبويه إلى بلدهم الأصلي مصلحة الطفل العليا، بما في ذلك حقه في الوحدة الأسرية والتعليم.

١٠٤ - وينبغي أن تتقيد الدول بمبدأ تلافي حدوث حالات انعدام الجنسية وإنفاذ القواعد القانونية على الصعيدين الوطني والدولي لتقليل تلك الحالات الناجمة عن عدم قيد الطفل عند ولادته، لأسباب منها المخاوف المرتبطة بتجريم الهجرة غير القانونية. وينبغي أن تتخذ الدول تدابير فعالة لضمان قيد الأطفال المولودين في غير البلد الأصلي للأبوين، بغض النظر عن وضع الوالدين كمهاجرين.

١٠٥ - وينبغي أن تكفل الدول امتثال الإجراءات المتعلقة بتقدير السن للمعايير الدولية وأن توفر للأشخاص المعنيين سبل انتصاف فعالة لتمكينهم من الطعن في قرارات تقدير السن. وينبغي أن تنظر الدول أيضا في منح إمكانية الاستفادة من تفسير الشك لصالح الأطفال في الإجراءات المتعلقة بتحديد السن.

١٠٦ - ويشجع المقرر الخاص على وضع وتنفيذ برامج لعودة الأطفال وإعادة إدماجهم بصورة مستدامة، بما في ذلك إيجاد بدائل للعودة تراعي المصلحة العليا للطفل.

٣ - حماية ضحايا الاتجار وإساءة المعاملة في العمل والاستغلال

١٠٧ - يوصي المقرر الخاص كذلك الحكومات بما يلي:

(أ) أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لمنع التمييز ضد المهاجرين ووقوعهم ضحايا من جديد بأشكال متعددة، وأن تضمن إيجاد هياكل وآليات فعالة لمساعدة الضحايا في العودة إلى الاندماج في المجتمع، بوسائل منها توفير المساعدة النفسية والصحية والاجتماعية لهم؛

(ب) إدراج ما هو موصى به من المبادئ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر في السياسات والخطط والبرامج الوطنية وتنفيذها تنفيذا فعالا (E/2002/68/Add.1)؛

(ج) النظر في التوقيع على اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر، المفتوح باب الانضمام إليها أمام الدول غير الأعضاء، وذلك بوصفها وسيلة لتعزيز الإطار والآليات القانونية لحماية ضحايا الاتجار.

واو - تبادل المعلومات وجمع البيانات وتحليلها

١٠٨ - ينبغي أن تعزز الدول الجهود الرامية إلى جمع البيانات وقياس ما يترتب على سياساتها المتعلقة بالهجرة من تأثير على تمتع المهاجرين والمجتمعات ككل بحقوق الإنسان في جميع مراحل عملية الهجرة.

١٠٩ - وتشجع الدول بوجه خاص على تبادل المعلومات عن المؤشرات الرئيسية على ما لبرامجها وخططها وسياساتها المتعلقة بالهجرة لمعالجة الهجرة غير القانونية من آثار، وكذا عن التحديات المشتركة وأفضل الممارسات على جميع المستويات، وذلك عبر الحدود والمناطق.

١١٠ - وينبغي أن تتيح الأطراف المعنية معلومات إحصائية وموضوعية، عن جملة أمور، منها ما يلي:

(أ) الأسباب الجذرية للهجرة؛

(ب) الطلب على عمل المهاجرين، بما في ذلك عمل المهاجرين غير القانونيين في بلدان المقصد؛

(ج) التمييز بين مراقبة الهجرة ومنع الجريمة.

١١١ - ويوصي المقرر الخاص بجمع وتقاسم أفضل الممارسات لمعالجة الهجرة غير القانونية من أجل مساعدة الدول وغيرها من الأطراف المعنية على وضع سياسات عامة تستند إلى حقوق الإنسان.

١١٢ - وينبغي أن تضطلع الدول بتنظيم حملات لزيادة التوعية في بلدان المنشأ وبلدان العبور وبلدان المقصد في أوساط المهاجرين المحتملين بالأخطار التي يمكن أن تنطوي عليها الهجرة غير القانونية وإطلاعهم على آليات الحماية القائمة.

زاي - توصيات بشأن التعاون الدولي

١١٣ - ينبغي أن تقر الدول بأهمية الدور الذي تؤديه المكاتب القنصلية في حماية المهاجرين وأن تضمن توافر الموارد الكافية لها وأن تمنحها صلاحيات صريحة للتدخل باسم رعاياها الذين يوجدون في وضع غير قانوني، بما في ذلك رعاياها الموجودون في مراكز الاحتجاز. ويشجع المقرر الخاص المكاتب القنصلية على تقاسم أفضل الممارسات وتوطيد التعاون.

١١٤ - وينبغي أن تسهم وسائط الإعلام في بناء الثقة والتعاون بين المهاجرين والمجتمعات المضيفة لهم بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، بجملة وسائل منها تنظيم الحملات الرامية إلى إبراز أن الهجرة غير القانونية تختلف عن الجريمة والإجرام.

١١٥ - وينبغي أن تواصل آليات حقوق الإنسان، أي الإجراءات الخاصة، والهيئات المنشأة بمعاهدات، وآلية الاستعراض الدوري الشامل، إيلاء اهتمام خاص لحقوق المهاجرين وتأثير تجريم الهجرة غير القانونية على تمتعهم بحقوقهم كبشر.

١١٦ - ويشجع المقرر الخاص الفريق العالمي المعني بالهجرة على إنشاء آليات لرصد ممارسات الدول فيما يتعلق بإدارة الهجرة وتقاسم الممارسات السليمة في إطار مواءمة إدارة الهجرة مع معايير القانون الدولي وحقوق الإنسان.

١١٧ - ويرحب المقرر الخاص بالمناقشات المتعلقة بوضع السياسات في مجال الهجرة في المنابر الدولية للسياسات. ويرحب المقرر الخاص أيضا بالجهود التي يبذلها الفريق العالمي المعني بالهجرة للتعامل مع مسائل الهجرة من منظور حقوق الإنسان والتي ستقودها مفوضية حقوق الإنسان. ويشجع أيضا على التنسيق بين المؤسسات على الصعيد الوطني، بطرق منها وضع آليات محددة وبمشاركة المجتمع المدني والدوائر القنصلية والحكومات المحلية والقطاع الخاص، من أجل وضع وتنفيذ سياسات الهجرة التي تعتمد منظورا محوره الإنسان.