

الميثاق العالمي للأمم المتحدة من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

« تحليل المسودة النهائية، هدفا بهدف



يناير 2023

ترجمة : فريق المصحة القانونية هجرة
تنسيق : يونس عربوي
مراجعة وتنقيح : يونس بنمورو

الميثاق العالمي للأمم المتحدة من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

تحليل المسودة النهائية، هدفا بهدف.

ترجمة فريق المصححة القانونية هجرة

تنسيق: يونس عربوي

مراجعة وتنقيح: يونس بنمورو

انفوغرافي: عبد الهادي امعيشو

يناير 2023

كلمة شكر

تعتبر هاته الترجمة عملاً جماعياً لفريق المصححة القانونية «هجرة»؛ أنجزت ترجمة تحليل المسودة النهائية لأهداف الميثاق العالمي في صيغتها الأولى من طرف أعضاء الفريق، وذلك من النسخة الأصلية للميثاق باللغة الإنجليزية¹ إلى اللغة العربية، مع مراجعة وتنقيح د. يونس بنمورو² وتنسيق د. يونس عربوي³.

تتقدم العيادة بكل الشكر لمن ساهم في إنجاز هذا العمل.

REFUGEE LAW
INITIATIVE

SCHOOL OF
ADVANCED STUDY
UNIVERSITY
OF LONDON


HIJRA
المصححة القانونية هجرة
CLINIQUE JURIDIQUE HIJRA - MAROC
HIJRA LEGAL CLINIC

HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
RABAT
Maroc

(1) يمكن الإطلاع على النسخة الأصلية للميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، باللغة الإنجليزية التي ترجم منها هذا العمل : Elspeth Guild and Tugba Basaran (eds.) The UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Analysis of the final draft: Objective by Objective. Refugee Law Initiative, School of Advanced Study, University of London. 2018.

تجدر الإشارة إلى أن نفس النص تم ترجمته إلى اللغة الفرنسية، والتي يمكن الحصول عليها من الموقع الإلكتروني للمصححة القانونية «هجرة» : <https://www.cjhm.org/publications>

(2) أستاذ علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية عين الشق. جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب.

(3) أستاذ باحث في قانون الهجرة واللجوء، الجامعة الحرة، أمستردام، هولندا، ورئيس المصححة القانونية «هجرة».

مقدمة

أطلق إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في 19 شتنبر 2016 سيرورة إبرام ميثاقين: الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، والميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. الميثاقين عبارة عن اتفاقيات غير ملزمة، تحدد مجموعة من المبادئ والأهداف والشراكات من أجل تدير شؤون اللاجئين والهجرة. سيركز هذا التعليق على الميثاق العالمي للهجرة، باعتباره أول اتفاق حكومي دولي بشأن الهجرة، تم التفاوض بشأنه تحت رعاية الأمم المتحدة.

تبادلنا مع عدد من الباحثين والمتمرسين، أفكار أولية حول المسودة الأولى للميثاق العالمي للهجرة (5 فبراير 2018) في وثيقة مؤقتة بعنوان «وجهات نظر أولية حول المسودة» لشهر فبراير 2018. ومنذ تلك الفترة، تم تعديل المشروع عدة مرات طوال المفاوضات الحكومية الدولية («المسودة الأولية الإضافية» بتاريخ 5 مارس 2018، المراجعة الأولى بتاريخ 26 مارس 2018، والمراجعة الثانية بتاريخ 28 ماي 2018، والمراجعة الثالثة بتاريخ 29 يونيو 2018 والمشروع النهائي الصادر بتاريخ 11 يوليوز 2018).

سنقدم في هذا التعليق، تحليلاً مفصلاً للنسخة النهائية، «مخرجات الميثاق من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية الذي تم التفاوض بشأنه على المستوى الحكومي الدولي» (13 يوليوز 2018)، المقدم إلى المؤتمر الحكومي الدولي لاعتماد الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (المقرر عقده في 01-11 دجنبر 2018 في مراكش، بالمغرب). سيتم دراسة كل هدف من أهداف الميثاق العالمي للهجرة، طبقاً لالتزامات حقوق الإنسان وممارسات الدول. سيقدم المساهمون تقييماً نقدياً لكل هدف من أهداف الميثاق، كما سيتم التطرق إلى التغييرات والتعديلات المهمة التي حدثت خلال المفاوضات، بالإضافة إلى الإشارة إلى التطورات المستقبلية.

تهدف هذه التعليقات إلى تزويد الباحثين والمتمرسين وصانعي السياسات بتحليلات، في الفترة التي تسبق اعتماد الميثاق العالمي للهجرة، نهاية عام 2018. هذا يشكل أهمية بالغة خصوصاً بالنظر إلى مواقف الانسحاب المشحونة سياسياً ضد تأييد الميثاق، تحديداً من طرف الولايات المتحدة في دجنبر 2017 والمجر في يوليوز 2018. سيتم نشر التعليقات على هذه المدونة خلال الأسابيع القليلة القادمة، هدفاً بهدف.

الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية:

« الأهداف:

1. جمع واستخدام بيانات دقيقة ومصنفة، كأساس للسياسات القائمة على الأدلة.
2. تقليص الدوافع السلبية والبنوية للهجرة التي تدفع الأفراد إلى مغادرة بلدهم الأصلي.
3. توفير معلومات دقيقة في الوقت المناسب طوال كل مراحل الهجرة.
4. الحرص على ضمان توفر المهاجرين على هوية قانونية وعلى الوثائق اللازمة.
5. تعزيز توافر ومرونة مسارات الهجرة النظامية.
6. تسهيل التوظيف المنصف والأخلاقي وتوفير ظروف ضامنة للعمل اللائق.
7. التصدي والحد من أشكال هشاشة للهجرة.
8. إنقاذ الأرواح البشرية وتنفيذ جهود دولية منسقة بشأن المهاجرين المفقودين.
9. تعزيز التدابير عبر الوطنية لمكافحة تهريب المهاجرين.
10. منع الاتجار بالبشر ومكافحته والقضاء عليه في سياق الهجرة الدولية.
11. إدارة الحدود بطريقة متكاملة آمنة ومتناسقة.
12. تعزيز درجة اليقين وإمكانية التنبؤ بالنتائج في إجراءات الهجرة من أجل الفرز والتقييم والإحالة على نحو مناسب.
13. عدم اللجوء إلى احتجاز المهاجرين إلا كإجراء مؤقت، والعمل على إيجاد بدائل.
14. تعزيز الحماية والمساعدة والتعاون القنصلي على امتداد دورة الهجرة.
15. تمكين المهاجرين من الوصول إلى الخدمات الأساسية.
16. تمكين المهاجرين والمجتمعات من تحقيق الاندماج الشامل والتماسك الاجتماعي.
17. القضاء على جميع أشكال التمييز وتشجيع الخطاب العام المستند على الأدلة من أجل التأثير على التصورات السائدة عن الهجرة.
18. الاستثمار في تنمية المهارات وتسهيل الاعتراف المتبادل بالمهارات والمؤهلات والكفاءات.
19. تهيئة الظروف الملائمة للمهاجرين والمغتربين على المساهمة الكاملة في التنمية المستدامة في جميع البلدان.
20. تشجيع تحويل الأموال بشكل أسرع وأكثر أماناً وأقل تكلفة، وتعزيز الإدماج المالي للمهاجرين.
21. التعاون على تيسير عودة المهاجرين والسماح بدخولهم من جديد بصورة آمنة تصون كرامتهم وكذلك إعادة إدماجهم إدماجاً مستداماً.
22. إنشاء آليات من أجل تحويل مستحقات الضمان الاجتماعي والامتيازات المكتسبة.
23. تعزيز التعاون الدولي والشراكات الدولية من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

« التنفيذ، المتابعة والمراجعة

- 101100
- 11100
- 0011
- 01110

جمع واستخدام بيانات دقيقة ومنصفة كأساس للسياسات القائمة على الأدلة

01

يحرص المحررون من خلال مقالات المدونة على تحليل المشروع النهائي للميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (هدفنا)

● المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

- 1) لا يجوز التدخل على نحو تعسفي أو غير قانوني في خصوصيات أي شخص، ولا في شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا التعرض لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته
- 2) من حق كل شخص التمتع بحماية القانون من أي تدخل تعسفي أو مساس بخصوصيته

● المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

يعتبر جميع الأشخاص متساوون أمام القانون، ولهم الحق في التمتع بحماية متساوية دون أي تمييز في هذا الصدد، يحظر القانون أي شكل من أشكال التمييز ويضمن لجميع الأشخاص حماية متساوية ضد التمييز على أي أساس مبني على العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو غير ذلك من الأسباب



تقديم:

نص إعلان نيويورك، الذي دعا إلى التفاوض بشأن ميثاقين: أحدهما يهتم المهاجرين، والآخر يخص اللاجئين، بشكل واضح وقاطع على ضرورة أن يعكس ويُحسن هذان الميثاقان من الوضع الحالي للقانون الدولي لحقوق الإنسان. تم التأكيد على هذا الالتزام في المشروع النهائي للميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية من خلال القسم المخصص للغايات الواردة في الفقرة 15، والتي تنص على أن: «يستند الميثاق العالمي (للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية) على أساس القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويؤيد مبادئ عدم التراجع وعدم التمييز ... كما نعيد تأكيد الالتزام بالقضاء على جميع أشكال التمييز، بما في ذلك العنصرية وكرهية الأجانب والتعصب ضد المهاجرين وأسرههم».

من خلال هذا التعليق، سأدرس مضمون الهدف الأول (الفقرة 17)، والذي ينص على تجميع واستثمار معطيات دقيقة ومصنفة كأساس للسياسات المبنية على الأدلة. وسأبدأ بوصف نطاق ومحتوى هذا الالتزام كما ورد في المسودة النهائية المؤرخة بـ 11 يوليو 2018. وبذلك سأسلط الضوء على التعديلات القليلة التي تم إدراجها انطلاقاً من المسودة الأخيرة لـ 28 ماي 2018، ثم سأقارب أين تتطلب الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان اهتماماً خاصاً في تنفيذ هذا الهدف.

النطاق والمحتوى:

يهدف هذا الالتزام إلى تعزيز قاعدة الأدلة العالمية بشأن الهجرة الدولية من خلال تجويد واستثمار آليات جمع وتحليل ونشر بيانات دقيقة وموثوقة وقابلة للمقارنة ومصنفة حسب الجنس والعمر والوضع الهجروي، وغير ذلك من الخصائص ذات الصلة في السياقات الوطنية. تعد الإشارة إلى السياقات الوطنية إضافة جديدة منذ مسودة 28 ماي. في هذا الصدد، يجب تحقيق هذا الالتزام مع الحفاظ على الحق في الخصوصية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وحماية البيانات الشخصية. كما نرحب بشدة الإشارة الصريحة إلى الحق في الخصوصية. وهذا يشرك بوضوح المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المشار إليه أعلاه) في جميع الإجراءات لتنفيذ الهدف.

مع ذلك، كان من المفيد أيضاً تضمين إشارة صريحة إلى المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، خاصة لتوضيح النطاق المفتوح للدول، والمتعلق بتصنيف البيانات على أساس الخصائص الأخرى ذات الصلة بالسياقات الوطنية. ولعل الإشارة إلى هذه السياقات، لا يجب أن يُتخذ كمبرر لجمع المعطيات الشخصية الحساسة عن المهاجرين

كالعرق والإثنية والدين، وما إلى ذلك) لأغراض تتعارض مع المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. يزخر التاريخ المعاصر بأمثلة مروعة لحالات اضطهاد الأقليات الإثنية أو الدينية من قبل الدول، والتي تبرر أفعالها على أساس أن الأقليات هم في الواقع مهاجرون، لا ينبغي ولا يسمح لهم بالتواجد داخل مجالها الترابي (ومن الأمثلة على ذلك: روندا 1994 والدول التي خلفت يوغسلافيا السابقة سنة 1994، وميانمار عام 2017). يتعين إذن عدم استخدام «السياق الوطني» في الميثاق العالمي من أجل الهجرة، لتبرير استخراج البيانات بهدف الطرد الجماعي.

يُلزم الهدف الدول باستخدام المعطيات التي تم تجميعها لأهداف بحثية صرفة، ولتوجيه سياسات تعتمد على أدلة وتشكيل رأي عام مستنير، كما يهدفُ إلى توفير متابعة وتقييم فعال لآليات تنفيذ هذه الالتزامات بمرور الوقت. لذلك ومن أجل تحقيق الالتزام، يحدد الهدف تسعة إجراءات يمكن للدول الاعتماد عليها، وهي كالتالي:

- إستراتيجية شاملة تهدف إلى تحسين البيانات حول الهجرة على الصعيد المحلي والوطني والجهوي والدولي باتساق مع اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة.
- تحسين إمكانية المقارنة الدولية لإحصائيات الهجرة التي تطبق تعاريف مشتركة.
- تعزيز وتقوية القدرات الوطنية في مجال تجميع البيانات وسد الثغرات في البيانات وتقييم اتجاهات الهجرة.
- استثمار البيانات المتعلقة بآثار الهجرة وإيجابياتها ومساهمة المهاجرين والشركات.
- دعم التعاون بين قواعد البيانات المحلية والجهات الوديعية العالمية والإقليمية للبيانات.
- دعم المراكز الجهوية للبحث والتكوين حول الهجرة لمضاعفة قيمة البيانات المفصلة.
- تحسين آليات جمع البيانات الوطنية من خلال تضمين أسئلة متعلقة بالهجرة في الإحصاءات الوطنية.
- إجراء دراسات استقصائية للأسر المعيشية والقوى العاملة وغيرهم، بهدف تجميع معطيات حول الاندماج الاجتماعي والاقتصادي للمهاجرين.
- تعزيز التعاون بين مؤسسات الدولة المسؤولة عن بيانات الهجرة؛ منها: سجلات الحدود، التأشيرات، بطائق الإقامة، سجلات السكان، وغيرها من المصادر ذات الصلة بالموضوع.
- بلورة بروفيلات وصفية عن الهجرة خاصة بكل بلد.
- دراسة الترابط بين الهجرة والأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة.

يمكن أن تساعد هذه الإجراءات في تحقيق الهدف، المتمثل في دعم وتمكين المهاجرين من التمتع بحقوق الإنسان، مع ذلك، فإن عدداً من هذه الإجراءات تظل مهمة وغامضة فيما يتعلق بتطبيقها. بل يمكن أن يكون لها وقع وأثر معاكس، ينتج عنه انتهاكات لحقوق المهاجرين الإنسانية.

المستقبل:

فيما يتعلق بالمخاطر التي يتعين تفاديها، فهي كما يلي:

- يمكن أن يؤدي الإلتزام بجميع مستويات الحكامة المحلية والوطنية والجهوية في جمع بيانات الهجرة إلى المساهمة في خلق وتقوية الوضع الهجروي كسمة مميزة للأفراد قصد الوصول إلى المنافع والخدمات. وقد يكون لهذا أثر في تقليص ولوج المهاجرين إلى الخدمات الأساسية التي يلتزم الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بضمائها في الهدف 51. كما أن جعل الوضع الهجروي ميزة محددة لأية مجموعة بشرية، قد يؤدي إلى تمييز يتعارض مع المادة 62 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

- يعتبر استعمال المعطيات المتعلقة بمساهمات المهاجرين في دول الإستقبال مسألة غامضة أيضاً. ففكرة أنه يتعين على المهاجرين أن يبرروا وجودهم على أساس مساهمتهم، فهي إشكالية في حد ذاتها. فعلى الرغم من اعتبارها تتلاءم مع مبدأ قبول العمال المهاجرين (القبول فقط وليس الإقامة؛ وإمكانية الاستقرار بمجرد أن يساهموا بالفعل في المجتمع عن طريق أداء الضرائب، وغيرها)؛ إلا أن الأمر ليس مماثلاً، فيما يخص بقية المهاجرين، كأفراد أسرة المهاجر واللاجئين والطلبة وغيرهم. ولعل اعتماد هذه المساهمة قد يتعارض مع حق الإنسان في عدم التمييز وفي التمتع وضمان حقوق الإنسان الأخرى. فكل أفراد المجتمع: سواء أكانوا مهاجرين أو مواطنين لهم الحق في المعاملة على قدم المساواة (مع العلم أن عدداً من المهاجرين يعتبرون على حد تعبير «موتومورا» مواطنين في ضح انتظار: (أشخاصاً من المحتمل أن يصبحوا مواطنين عاجلاً أم آجلاً).

في هذا الصدد، يجب تبرير كل تمييز في المعاملة بمسوغات تتلاءم مع المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. إن الفكرة القائلة بأن المهاجرين يجب أن يكونوا أفضل من المواطنين، أكثر جدية، مجتهدين ومتعلمين... الخ، تعطي الانطباع بأن الحق في المساواة لا ينطبق عليهم، وهذا مرفوض في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

- يمكن اعتبار التعاون بين قواعد البيانات على الصعيد العالمي مفيداً جداً للحصول على فهم جيد للهجرة. لكن لا ينبغي استخدامه بهدف تكوين صورة جيدة عن المهاجرين، بحكم أنها هذا يتعارض مع حقهم الفردي في الخصوصية (المادة 71 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). كما أن من أكثر التطورات تهديداً بين بعض الدول هو اعتماد الاستعمال المتبادل لقواعد البيانات الوطنية والإقليمية التي توفر معلومات حول المهاجرين. وهذا يمكن مسؤولي الدولة من البحث في عدد من قواعد البيانات عبر العالم، ليس فقط فيما يخص شخصاً في حد ذاته؛ ولكن أيضاً على أساس المعلومات الشخصية.

تعتبر الخصوصية - والتي تشمل البيانات الشخصية - محمية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ وكل تدخل من طرف الدولة يشكل استثناء، يجب تبريره بمبررات محددة منصوص عليها في القانون. في هذا الصدد، يجب تنفيذ دعوة الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية إلى التعاون بين قواعد البيانات، بطريقة يقتصر فيها هذا التعاون على الهجرة فقط، ويستبعد مشاركة البيانات حول المهاجرين كأشخاص.

- يمكن أن يشكل إدراج الأسئلة المتعلقة بالهجرة في الإحصاء وفي إنجاز البحوث حول الاندماج الاجتماعي والاقتصادي للمهاجرين سيفاً ذو حدين. لأن حجم البيانات المفصلة التي يوصي الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بجمعها خلال عمليات الإحصاء جد هائلة. فالتفاصيل عن أماكن ازدياد الأجداد مثلاً تبدو مبالغاً فيها، كما أن الأهداف الموضوعية من خلال جمع مثل هذه البيانات غير واضحة. فإذا كانت هذه الأخيرة، تستخدم لسن

وتنفيذ تشريعات تميز بين الوضع الهجروي (في بلد الإستقبال) ومكان إزدياد الأجداد، فإنه يصعب الدفاع عن تلك التشريعات المبنية على أساس تمييز تعسفي. الشيء نفسه بالنسبة إلى تعريف الاندماج الاجتماعي والاقتصادي الذي يبدو غامضاً. وكما هو الحال في عدد من الدول الأوروبية، كهولندا مثلاً، فإن مفهوم الاندماج الاجتماعي للمهاجرين قد استخدم لإدخال مزيد من اختبارات «الاندماج» الصعبة بالنسبة إلى المهاجرين، حتى بعد حصولهم على الإقامة الدائمة. وغدت حقوق الإقامة والعمل والحفاظ على الامتيازات الاجتماعية صعبة المنال نتيجة الفشل في هذه الاختبارات. فمفهوم الاندماج الاجتماعي وتطبيقه يضر بالمهاجرين وأسرههم؛ وهذا لا يتلاءم مع حق الإنسان في الكرامة.

• ينطوي التعاون بين هيئات الدولة المسؤولة على بعض جوانب الهجرة، مثل سجلات الحدود والتأشيرات... الخ على مخاطر قد تفضي إلى انتهاك الحق في الخصوصية للأفراد المهاجرين. فلتنفيذ هذا التعاون، يجب أن تحاط هذه العملية بكافة الضمانات حتى تبقى بيانات المهاجرين سرية حين تبادلها بين بعض الهيئات.

• بروفايلات الهجرة لا تخلو من الغموض، فبعض المنظمات العالمية بلورت ملفات تعريفية عن الدول، بهدف معرفة مدى احتمالية هجرة مواطنيها (بشكل نظامي أو غير نظامي)؛ إلا أن مصداقية هذا الإجراء تبقى على المحك؛ بل تطرح مشاكل كبيرة. فتأثيرها قد يصم ويصنف مواطني بعض البلدان على أساس أنماط هجرتهم، كما حدث حين منعت الولايات المتحدة سنتي 2017 و2018 مواطني بعض البلدان من الدخول إلى أراضيها. الشيء الذي أثار جدلاً داخل المجتمع الدولي. من هذه الناحية، يمثل هذا شكلاً من أشكال العقاب الجماعي لكل أولئك المواطنين على أساس أفعال بعض من إخوانهم.

يعتبر البحث حول الهجرة والتنمية المستدامة هدفاً ممتازاً، يثير القليل من المشاكل بخصوص احترام حقوق الإنسان. ظل الهدف 1 للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية ثابتاً خلال المفاوضات؛ مع ذلك تم الحاق بعض الإضافات عليه، خاصة فيما يتعلق بالتركيز على حماية حقوق الإنسان والدفاع عنها. تتيح النتيجة النهائية فرصاً حقيقية لبلورة سياسات على أساس بيانات مبنية على الأدلة، والتي تعد هدفاً ممتازاً في هذا المجال. ومع ذلك، يجب على الدول أن تتوخى الحذر أثناء تنفيذ هذا الهدف، حتى لا يتحول إلى ذريعة لتدخل تعسفي في البيانات الشخصية للمهاجرين أو لتمييز محظور تجاه المهاجرين، وبالمثل فلا ينبغي أن يصبح هذا الهدف أداة لتحديد واضطهاد الأشخاص على أساس وضعهم أو خلفيتهم كمهاجرين.

تحتاج جميع الدول، ولا سيما تلك التي لديها تاريخ من اضطهاد أقلياتها الاثنية (وبالأخص عندما يقترن ذلك بوصم تلك الأقليات على أنهم مهاجرون)، أن تراقب تصرفات وكلائها ومنظماتها بشكل دقيق، حتى لا يساء تنفيذ أهداف الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، ولكي لا يكون مبرراً مفتوحاً لاستباحة استخدام البيانات الشخصية للمهاجرين على الرغم من التزام حقوق الإنسان بحماية الخصوصية ونبذ التمييز.



التقليص من المحددات البنيوية التي تدفع الأفراد إلى مغادرة بلدهم الأصلي

02

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة 11 : تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل فرد في مستوى معيشي لائق له ولأسرته، بما في ذلك الحق في المأكل والملبس والسكن الملائم، وبحقه في التحسين المستمر لظروف العيش. كما تتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لضمان هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الموافقة الحرة

المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية : لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده



مقدمة:

يستند الهدف الثاني من الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية على الالتزام الذي تعهدت به الدول في إعلان نيويورك، بالتصدي لدوافع الهجرة والعوامل البنيوية التي تؤدي إلى تفاقم تنقلات الأفراد الكبيرة. يتلخص الهدف المعلن في الحد من الهجرة غير النظامية، حيث يُنظر إلى ما يسمى بدوافع الهجرة على أنها «سلبية»، باعتبارها تفضي إلى الدفع بالأفراد والجماعات إلى مغادرة بلدانهم الأصلية بدافع الضرورة وليس بدافع الاختيار. في هذا الصدد، أوضح إعلان نيويورك كيف أن التخلف يغذي مظاهر اليأس وتدهور البيئة، ولا سيما بسبب الظروف السياسية والاجتماعية - الاقتصادية والبيئية المضطربة، التي ترغبم الناس على الانتقال والتحرك من أجل الحفاظ على البقاء. وهذه الحالات، التي يجبر فيها الأفراد على التنقل مردها لأن دخلهم يعتمد على قرار المغادرة. كما يُعترف بها باعتبارها غير مرغوبة في كلا الأداتين.

بناء عليه، يحدد الهدف (2) اثني عشر إجراء يتعين على الدول أن تبني عليها من أجل الوفاء بالتزامها فيما يتعلق بمعالجة والحد من دوافع الهجرة السلبية والعوامل البنيوية. تم تصنيف الإجراءات الاثني عشر إلى مجموعتين، تهدف سبع منها صراحة إلى معالجة التخلف، وتؤكد على أهمية التنمية المستدامة. وهي تركز بوجه عام على ما يلي:

الحاجة إلى تعزيز المبادرات والاتفاقات التنموية؛ الاستثمار في البرامج التي تفي بالالتزامات المنصوص عليها في الاتفاق؛ تطوير آليات لرصد وتوقع المخاطر أو التهديدات التي تسهم في تدفقات الهجرة؛ الاستثمار في التنمية المستدامة وتنمية رأس المال البشري؛ تعزيز التعاون بين الفاعلين في المجالين الإنساني والتنموي؛ والأخذ بعين الاعتبار المهاجرين في وضعيات الطوارئ الوطنية.

تتعلق الإجراءات الخمسة المتبقية بالتدابير التي يتعين على الدول اتخاذها فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية، والآثار الضارة للتغير المناخي والتدهور البيئي، وذلك للتقليل إلى أدنى حد من الآثار الضارة التي تسببها هذه الأحداث على حياة الأفراد. كما تدعو الدول إلى تعزيز التحليل المشترك وتبادل المعلومات، بالإضافة إلى تطوير استراتيجيات التكيف ومقاومة التغير البيئي، وإدماج اعتبارات النزوح والتنقل الاجباري خلال وضعيات التأهب للكوارث، وتطوير مقاربات لمعالجة مواطن الضعف لدى المتضررين من الكوارث، ومعالجة الهجرة في سياقات الكوارث الطبيعية.

المقارنة والتغييرات الهامة :

طوال فترة المفاوضات، لم يكن نص الهدف 2 موضوع خلاف يتعلق بباقي الفقرات الأخرى للميثاق العالمي للهجرة، مما أسفر عن مسودة نهائية بتعديلات محدودة بالمقارنة مع الصياغة المقترحة في المسودة الأولى. في هذا المنشور، أشير إلى أهم هذه التعديلات، بالإضافة إلى الفهم الإشكالي إلى حد ما لدوافع الهجرة التي يبدو أنها واردة في نص الهدف 2، وتثير مسألة إذا ما كانت التطلعات النبيلة المعرب عنها فيه، من المحتمل أن تظل مجرد خطاب.

تسمح التعديلات التي تم إدخالها على الميثاق العالمي للهجرة إلى إدماج هذا الأخير في إطار قوانين ومواثيق دولية أخرى تهدف إلى معالجة قضايا التنمية والبيئة. إذ تجدر الإشارة إلى إدراج أجندة التنمية المستدامة لعام 2030 في النص الاستهلاكي للفقرة 18، مع التزام الدول بضمن «تنفيذها الكامل وفي الوقت المناسب». في حين أن أهمية تعزيز تفعيل أجندة عام 2030 كانت موضع نقاش بالفعل في المسودة الأولى، فإن تنفيذها الكامل أصبح الآن التزامًا يوطر بقية الإجراءات في إطار الهدف 2. بذلك، يوضح الميثاق العالمي للهجرة الدور الذي تلعبه المحددات الاجتماعية والاقتصادية والظروف البيئية في تشكل قرار مغادرة المهاجرين لبلدانهم، مما يبرز بشكل أكبر كيف أن نجاح وتأثير الميثاق العالمي للهجرة لتسهيل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، يعتمد على الوفاء بالالتزامات التي تعهد بها بالفعل المجتمع الدولي.

وبالإضافة إلى جدول أعمال عام 2030، فإن الالتزام بالإشارة إلى الأطارات الحالية وتنفيذها، ولا سيما خطة عمل أديس أبابا لتمويل مشاريع التنمية، وبرنامج مبادرة نانسن لحماية الأفراد النازحين العابرين للحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ وتبعاتها، بالإضافة إلى المنصة الخاصة بالنزوح بسبب الكوارث، والمبادئ التوجيهية لحماية المهاجرين في البلدان التي تعاني من نزاع أو كارثة طبيعية (إرشادات MCIC)، واتفاقية باريس وإطار سنديا للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030، وترسيخ الميثاق العالمي للهجرة ضمن باقي المبادرات السارية على المستوى الدولي.

يقطع هذا شوطاً طويلاً نحو توضيح أن الدول في إطار الميثاق العالمي للهجرة، وأحداً بعين الاعتبار طبيعته غير الملزمة، لا تتحمل التزامات جديدة، ولكنها تعزز التزاماتها الحالية، وبالتالي، تقوض الحجج السياسية المستخدمة حالياً لثني الدول عن تبنيها. في الواقع، وعلى الرغم من الترويج لمخاوف بشأن فرض التزامات إضافية، تتجاوز من حيث طبيعتها كونها ميثاق يتعلق بحقوق للمهاجرين، فإن الميثاق العالمي للهجرة بوضوح جلياً أن «مصالح الدول هي أيضاً في المقدمة وفي المركز».

التخلف كمحرك سلبي للهجرة:

يمكن القول بأن أحد التعديلات الرئيسية، تتمثل في التخفيف من حدة اللغة المستخدمة في الهدف (2). إذ أن الدول الآن ملزمة فقط «بالاستفادة من» الإجراءات المحددة في الفقرة 18. وهي نفس الاجراءات التي اعتبرت في الأصل «فعالة» في الالتزام بجعل الهجرة اختياراً وليس ضرورة. غير أن هذا يقابله تعديل في الفقرة التي تقارب الاستثمار في برامج تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. في البداية، كان الهدف من الاستثمار المتوقع هو التقليل إلى أدنى حد من الدوافع البنيوية للهجرة، في حين أنه يدعو الآن إلى القضاء عليها تماماً. علاوة على ذلك دعت البرامج المنشودة في البداية إلى «التخفيف من حدة الفقر» بينما تدعو الآن إلى «القضاء على الفقر»، وتعتز بأهمية «النمو الاقتصادي الشامل» وتذكر صراحة دور الأمن الغذائي والصحة والصرف الصحي على عكس الإصدارات السابقة. كما نرحب بالإشارة المضافة والمتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات. بالنظر إلى تأنيث الفقر وانتشار عدم المساواة بين الجنسين، فإنه يتماشى مع الالتزام بـ «الوصول إلى أبعد نقطة» (الفقرة 18 (أ)).

مع ذلك، تم تسجيل غياب تعريف لما يقصد بـ «الدوافع السلبية والعوامل البنيوية» في الميثاق العالمي للهجرة، والتي يجب معالجتها من خلال الهدف 2، وهي المصطلحات التي أثارت جدلاً كبيراً في الأعمال العلمية (انظر مثلاً Carling & Collins 2018). يقترب الميثاق العالمي للهجرة من تحديد ما يسعى إلى معالجته هو الاستدلال، كما هو الحال عندما يقدم قائمة شاملة بالبرامج التي من شأنها أن تسهم إسهاماً كبيراً في الوفاء بالتزامات الدول فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة. وتشمل هذه المبادرات تلك التي تركز على:

القضاء على الفقر والأمن الغذائي، والصحة والمرافق الصحية، والتعليم، والنمو الاقتصادي الشامل، والبنية التحتية، والتنمية الحضرية والقروية، وخلق فرص العمل، والعمل اللائق، والمساواة بين الجنسين، وتمكين النساء والفتيات، والمرونة والحد من مخاطر الكوارث، والتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها، معالجة الآثار الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على جميع أشكال العنف، وعدم التمييز وسيادة القانون والحكامة الرشيدة والولوج إلى العدالة وحماية حقوق الإنسان (الفقرة 18 (ب)).

توضح الصياغة المستخدمة الدور الذي يلعبه التخلف وانتهاكات حقوق الإنسان في إجبار الأفراد على مغادرة بلدانهم من خلال اعتبار هذه الأخيرة من بين «الدوافع السلبية والعوامل البنيوية» وراء التنقل الجماعي. وكما ذكر أعلاه، فإن تحديد مضبوطاً لما المقصود بالدوافع والعوامل البنيوية سيكون موضع ترحيب، وكذلك نفس الأمر بالنسبة لتوضيح العلاقة بين الهجرة والتنمية. في هذا الصدد، يتناقض غياب تعريف واضح مع إعلان نيويورك الذي أقر واعترف بالأسباب المتعددة والمركبة في كثير من الأحيان وراء تنقل الأفراد. حيث حدد على رأسها «الفقر والتخلف وغياب الفرص وضعف الحكامة والعوامل البيئية» كعوامل رئيسية وراء قرار الهجرة، ودور انتهاكات حقوق الإنسان في الهجرة الدولية (الملحق الثاني، الفقرة 7).

ينبغي هنا إعادة التساؤل حول مدى إمكانية منطلق التنمية في الحد من الهجرة. يبدو أن الهدف (2) يتأسس على افتراض أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية الأكثر ملاءمة من شأنها أن تتيح للناس عيش حياة سلمية ومنتجة ومستدامة في بلدانهم، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى موجات هجرة أقل. في حين أن التنمية واحترام الحقوق وتعزيزها وتطبيقها هي بالتأكيد تطلعات جديدة بالثناء وستؤدي إلى تحسين حياة الكثيرين بشكل كبير، مع ذلك، فإن الاستنتاج القائل بأن تحسين ظروف العيش سيقول من الهجرة لا تؤكد الأدلة. في هذا الصدد، تبين بأن التنمية تؤدي إلى مستويات أعلى من الهجرة، على الأقل في المدى القصير والمتوسط. قام De Haas و Flahaux بتحليل الهجرة الأفريقية لإظهار كيف أن «التنمية» في البلدان الفقيرة ترتبط عموماً بزيادة مستويات التنقل والهجرة بدلاً من انخفاضها. في الواقع، إن تصور الخطي بالتنمية والهجرة وفقاً للإطار النظري له «عوامل الدفع وال جذب»، حيث يؤدي التخلف إلى الهجرة، بينما الهجرة تقلل منها، فإنه يميل إلى إهمال إنسانية المهاجر، بوصفه شخصاً له آمال ومخاوف وأحلام خاصة، يمكن أن تشمل «تطلعات» إلى الهجرة لأسباب تتجاوز تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية. بالطبع، تماشياً مع إطار «تطلعات - قدرات» لدي هاس، يعمل تحقيق هذه التطلعات جنباً إلى جنب مع القدرة على القيام بذلك، بما في ذلك الدخل الكافي، نظراً لأن عملية الهجرة تميل إلى أن تكون مكلفة مالياً.

كشخص له آمال ومخاوف وأحلام فريدة يمكن أن تتضمن «تطلعات» للهجرة لأسباب تتجاوز تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية للفرد. بالطبع، تماشياً مع إطار «تطلعات - قدرات» لدي De Haas، فإن تحقيق هذه التطلعات يسير جنباً إلى

جنب مع القدرة على القيام بذلك، بما في ذلك التوفر على الدخل الكافي، نظراً لأن عملية الهجرة تميل إلى أن تكون مكلفة ماليًا.

تم التلميح إلى التطلعات في الهدف (2)، مع تضمين مقدمة الفقرة 18 التزاما بتهيئة الظروف للأشخاص «لتحقيق تطلعاتهم الشخصية». بالإضافة إلى ذلك، يُزعم أن الهدف (2) يسعى إلى التقليل من «الهجرة غير القانونية» وليس جميع أنماط الهجرة. غير أنه في ظل عدم وجود توضيح لما تعنيه «الهجرة غير النظامية» لأهداف الميثاق العالمي للهجرة، وبالرغم من الدعوات التي وجهت طوال المفاوضات للقيام بذلك، فإن مضمون الإجراءات الوارد وصفها في الفقرة 18 يشير إلى الرغبة في الحد من الهجرة بصفة عامة. فعلى سبيل المثال، وكما لوحظ في مواقع أخرى، وعلى عكس البيان الافتتاحي، الذي اعترف بأن الهجرة يمكن أن تعود بالنفع على الجميع، فإن الهدف (2) ينصب على معالجة دوافع الهجرة حصراً في البلدان الفقيرة. إن مقارنة «الأسباب الجذرية» التي دعا إليها إعلان نيويورك (الفقرة 03) يطرح مشكلة الهجرة كظاهرة يجب استئصالها بدلاً من الاعتراف بالفرص التي يمكن أن توفرها. وهكذا، نرى في الفقرة 18 (د) تغييراً في حقيقة أن الدول مطالبة بالاستثمار في التنمية المستدامة حتى يتسنى للأفراد تحسين حياتهم وتلبية تطلعاتهم، إلى تهيئة «الظروف المواتية للمجتمعات والأفراد للاستفادة من الفرص المتاحة في بلدانهم».

العوامل البيئية للهجرة:

كما لاحظ Martin و Aleinikof، فإن الميثاق العالمي للهجرة يعتبر رائداً لإشارته الصريحة إلى الدوافع البيئية للهجرة. يمثل هذا جهداً جماعياً من جانب الدول لمعالجة محنة أولئك الذين اقتلعت حياتهم من جذورها لأسباب خارجة عن النظام الدولي لحماية اللاجئين، والذين لا يوجد لديهم أي احتمال فوري للعودة.

تجدر الإشارة إلى التغيير الذي طرأ على الفقرة 18 (ح)، والتي تتضمن الآن بُعداً يتعلق بحقوق الإنسان في تعزيز التحليل المشترك وتبادل المعلومات في سياق فهم الهجرة المتعلقة بالتغير المناخي والتخطيط لها. في هذا الصدد، إن الدول مدعوة إلى ضمان «الاحترام الفعال والحماية والوفاء بحقوق الإنسان لجميع المهاجرين». وتتمثل التغييرات الأخرى المرحب بها، والتي أدرجت في المراحل الأخيرة من المفاوضات في الإشارة إلى احترام الحقوق في توفير المساعدة الإنسانية للمتضررين من الكوارث الطبيعية المفاجئة أو البطيئة الظهور.

غير أنه على الرغم من إدراج العوامل البيئية وتوضيحها بلغة الحقوق، فإن هذه المجموعة من الإجراءات هي التي توضح على أفضل وجه انشغال الدول فيما يتعلق بضبط الحدود الوطنية. فالإجراءات المبينة في الهدف (2) لا تحدد الآفاق الطويلة الأجل لأولئك المهاجرين الذين أجبروا على الهجرة بسبب القضايا البيئية.

في هذا السياق، لا يمنع حظر الترحيل القسري عودتهم إلى الأماكن التي فروا منها. بدلاً من ذلك، نرى كيف أن الإجراء الأولي الداعي إلى «تطوير مخططات هجرة ملائمة ... بما في ذلك إعادة التوطين المؤقت والدائم المخطط له، لتسهيل الهجرة كاستراتيجية تكيف» [المسودة الأولى، الفقرة 15 (ي)] حل محلها تطوير استراتيجيات التكيف والمرونة التي تغفل أي إشارة إلى إعادة التوطين وتوضح بدلاً من ذلك أن «التكيف في البلد الأصل هو أولوية» [المسودة النهائية، الفقرة 15 (1)].

هذا التركيز على التكيف في البلد الأصل مثير للانزعاج بشكل استثنائي، لأنه يتبع قائمة لبعض الحقائق المتغيرة التي يجبر الناس على مواجهتها بما في ذلك «التصحّر وتدهور الأراضي والجفاف وارتفاع مستوى سطح البحر». ليس من بعيد المنال التفكير في الكيفية التي يمكن أن تؤدي بها هذه الوضعيات إلى ظروف معيشية مزرية يمكن أن تشكل موضوع انتهاكات

لحقوق الأفراد المعنيين بقدر ما تحول دون القدرة على عيش حياة كريمة. إن الفقرة 12 (ز) من الهدف (5) هي التي توفر وسيلة يستطيع من خلالها أولئك المتضررين من «الكوارث الطبيعية المفاجئة وغيرها من المواقف الهشة» إيجاد طريق للتنقل عندما تصبح العودة إلى البلد غير ممكنة. ومع ذلك، وكما لوحظ سابقًا في هذه السلسلة، فإن الأحكام التي تضمنت في البداية حقوق المهاجرين بهدف إنشاء مسارات آمنة وقانونية للهجرة قد اختفت من النص الرسمي أو أصبحت غامضة عمداً.

في هذا السياق، أصبح تركيز الميثاق العالمي للهجرة على الاحتواء واضحًا، مع التغيير المقترح أثناء المفاوضات بشأن «استخدام تدابير عملية للهجرة» عندما لا يكون التكيف في البلد الأصل ممكنًا، مما أدى في النسخة الأخيرة إلى الاعتراف بضرورة التكيف في البلد الأصل كأولوية. بالإضافة إلى ذلك، نظرًا لأن الغالبية العظمى من المهاجرين النازحين بسبب الظواهر البيئية لا يزالون داخل الحدود الوطنية، فإن إغفال الميثاق العالمي للهجرة للإشارة إلى التنقلات الداخلية الناجمة عن الظروف البيئية أمر مثير للقلق أيضًا.

ومن هذا المنطلق، فإن عدم وجود أي إشارة إلى حق الإنسان في مغادرة بلده هو أكثر أهمية. ويحدد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده. ومع ذلك، فإن عدم وجود إشارة صريحة إلى حق واستخدام اللغة في الهدف (2)، الذي يعطي الأولوية لعدم الحركة، يرسم صورة قاتمة يتم فيها التضحية بالحقوق الفردية تحت مذبح مراقبة الهجرة.

على ضوء ما سبق، فإن عدم وجود أي إشارة إلى حق الإنسان في مغادرة بلده هو أكثر أهمية. يحدد كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق الفرد في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده. ومع ذلك، فإن عدم وجود أي إشارة صريحة إلى الحق واستخدام اللغة في الهدف (2) الذي يعطي الأولوية لعدم التنقل، يرسم صورة قاتمة حيث يتم التضحية بالحقوق الفردية عند مذبح مراقبة الهجرة.

المستقبل:

في الختام، ينبغي الترحيب بجهود الميثاق العالمي للهجرة الرامية إلى تحسين الظروف الاجتماعية - الاقتصادية للأفراد والجماعات والاستعداد للأثار المدمرة لتغير المناخ والتدهور البيئي. ولكن، عند تقييم النجاح المحتمل لأهداف الميثاق، قد يكون من المفيد إيلاء الاهتمام لكلمات (أندري لورد) التي تشير إلى الجوانب المتعددة الأبعاد للوجود البشري. وملاحظتها بأنه لا يوجد شيء بقيمة عالية مثل الصراع من أجل قضية واحدة، يتردد صداها لدى أولئك الذين لا يمكن اختزال الدافع من وراء الهجرة في عامل واحد أو عوامل تقتصر فقط على تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

إن نجاح الهدف (2) في جعل الهجرة اختيارًا وليس ضرورة - في سياق كل من التنمية والتغيير البيئي - هو أمر يرجع بالفضل إلى الدول التي تنفذ بروح مبدأ المسؤولية المشتركة الوارد في رؤيته ومبادئه التوجيهية، مع احترام حقوق المهاجرين الفردية بما يتماشى مع إنسانيتهم.



توفير معلومات دقيقة وفي الوقت المناسب في كل مراحل الهجرة

03

العهد العالمي حول الحقوق المدنية والسياسية، 1966

المادة 19 :

لكل فرد الحق في حرية التعبير؛ ويشمل هذا الحق حرية التماس وتلقي ونشر معلومات وأفكار مختلفة، أيا كانت، سواء شفويا أو كتابيا أو في شكل مطبوع أو في شكل فن أو بأية وسيلة من اختياره



مقدمة:

إن ما كان في البداية موضوعا متواضعا في إعلان نيويورك حول اللاجئين والمهاجرين، الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة، أصبح الآن هدفا جوهريا في الاتفاق العالمي من أجل هجرة آمنة، منظمة ونظامية؛ متفاوض بشأنه بين الحكومات. في إعلان نيويورك بتاريخ 19 شتبر سنة 2016، التزمت الدول بـ «اتخاذ تدابير لإحاطة المهاجرين بمختلف الإجراءات المتعلقة بوصولهم وإقامتهم في بلدان العبور والوصول والعودة» (RES/A/71/1، الفقرة 24). لقد أحدث الهدف الثالث من النسخة النهائية من الاتفاق، بتاريخ 11 يوليوز سنة 2018 قفزة نوعية في إعلان نيويورك، ففي (الفقرة 19)، تلتزم الدول بمضاعفة الجهود لتوفير معلومات «للدول وفيما بينها وللمجموعات والمهاجرين في كل مراحل الهجرة».

يتعين أن يكون مضمون هذا الالتزام شاملا، كما يتطلب أن تغطي المعلومات «جميع المظاهر المتعلقة بالهجرة»، ويجب أيضا أن تكون «دقيقة، متاحة، شفافة. وفي الوقت المناسب». وفي شق آخر من هذا الالتزام، على الدول أن «تستعمل هذه المعلومات لبلورة سياسات هجرة تحقق درجة عالية من التوقع والأمن لجميع الفاعلين المنخرطين في هذا المجال».

ولتحقيق الهدف الثالث، يذكر الميثاق العالمي للهجرة خمسة إجراءات أساسية يمكن تلخيصها كما يلي :

1- إطلاق موقع الكتروني وطني حول خيارات الهجرة النظامية .

2- تفعيل التعاون والحوار حول تبادل المعلومات والاتجاهات المتعلقة بالهجرة.

3- خلق محطات للمعلومات على طول مسارات الهجرة.

4- توفير معلومات للوافدين حول الحقوق والواجبات.

5- القيام بحملات للتحسيس وإذكاء الوعي.

في التعليق التالي، أوضحُ بعضا من التعديلات التي أحدثتها الدول على نص الهدف الثالث قبل بلوغه الصيغة النهائية. أمرُ بعد ذلك إلى الوعد الذي يحمله الهدف الثالث للمستقبل، وبعض التحديات التي يمكن أن تحد من تحقيق مفعوله.

التطور:

طرأت على الهدف الثالث، خلال مرحلة مفاوضات ومناقشة الميثاق العالمي للهجرة، تعديلات عديدة. في البداية، كان عنوان الهدف هو وضع معلومات «ملائمة»، ثم عدلت لتصبح معلومات «دقيقة» في المراجعة الثالثة. لقد أوضح هذا التغيير المعيار الذي يجب به تقييم المعلومات. إن مفهوم الدقة أقل غموضاً من الملائمة وهو يحيل على مصداقية أو الصدقية. كذلك، تنسجم اللغة مع الآليات الدولية القائمة. مثلاً الاتفاقية الدولية حول حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم سنة 1990، تطلب من الدول اتخاذ إجراءات لمنع نشر معلومات مضللة (المادة 68 (1) أ). والاتفاقية رقم 97 للمنظمة الدولية للعمل حول العمال المهاجرين (مراجعة سنة 1949)، التي تلتزم بتوفير معلومات «دقيقة» للمهاجرين (المادة)؛ إذن، فالصياغة النهائية تعزز الأساس للعمل على نشر المعلومات بحسن نية.

يدعو الإجراء (أ) إلى إطلاق «موقع إلكتروني وطني مركزي ومتاح للعموم لتوفير معلومات متعددة عن خيارات الهجرة النظامية». يجب أن تتضمن المواقع الإلكترونية الوطنية عناصر مثل قوانين حول الهجرة الوافدة وطلبات التأشيرة وشروط التأهيل وفرص التكوين، وكذلك كلفة وظروف المعيشة. كما تم توسيع العناصر الإجرائية للقائمة التوضيحية لمحتوى الموقع الإلكتروني عبر تعديلات، وذلك بإدراج عناصر مثل الرسوم وتقييمات الدبلومات. في المقابل تم الإبقاء على الجوانب الاجتماعية والاقتصادية لخيارات الهجرة القانونية بطريقة انتقائية. وعلى الرغم من الإشارة لإمكانيات التكوين والدراسة، فإن الإشارة لإمكانيات العمل قد حذفت في المراجعة الثانية. وبالموازاة مع هذا، تم الإبقاء في المسودة النهائية، على التكلفة وظروف المعيشة. هذا المزيج الانتقائي من الإجراءات والمحتوى الاجتماعي والاقتصادي قد يعني أن المواقع الإلكترونية الوطنية تقدم تناقضاً في الغايات قد يحد من استخدامها من قبل المستعملين.

تطور الإجراء (ب)، المتعلق بتعزيز التعاون والحوار في مجال تبادل المعلومات، ليشمل بعض الضمانات القانونية. ففي المراجعة الثانية تم إدراج عبارة توضح تنفيذ الإجراء «مع الحفاظ على الحق في الخصوصية مع وحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي». إن تضمين حقوق الخصوصية وحماية المعطيات يضع في المرتبة الأولى مجالات القانون المرتبطة بنشر المعلومة، ويبرز التزامات الدولة بتنفيذ الهدف الثالث وفقاً لالتزاماتها فيما يخص المعطيات.

بخصوص الإجراء (ج) حول إنشاء نقاط معلومات على طول المسارات الهجرية، فقد كان موضوع مراجعة مستمرة. في البداية أطلق عليها اسم «مراكز المعلومات»، تمت إعادة تعريفه في المراجعة الثانية ليصبح «نقاط معلومات». ويشير هذا المصطلح الأخير لمرونة أكبر، وبالتالي ملائمة أكثر مع تغيرات المسارات الهجرية. وعلى الدول أن تضع رهن الإشارة مجموعة من المعلومات في هذه النقاط خصوصاً «حول حقوق الإنسان والحريات الأساسية والحماية والمساعدة المناسبة وكذلك خيارات وسبل الهجرة القانونية وإمكانيات العودة». إن أهم تعديل حصل على لائحة المعلومات يهتم الحماية. في البداية كان المشروع يتعلق بالحماية الدولية وإجراءات اللجوء. وفي المراجعة الأولى اقتصر على الحماية الدولية فقط. أما في المراجعة الثانية فقد تم التنصيص حرفياً وبشكل تفصيلي على «الوصول إلى الحماية والمساعدة الدولية أو الإنسانية» وأخيراً تم توسيعه إلى «الحماية والمساعدة الملائمتين» في المراجعة الثالثة. بينما يمكن للصياغة النهائية أن تضع أي تقدير للعلاقة التي لا مفر منها بين الهجرة وحماية اللاجئين، فهي أيضاً أكثر شمولاً، بحيث تترك الصياغة مجالاً لمجموعة متنوعة من الحماية المتوفرة للمهاجرين، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر وضع اللاجئين في الدول الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين (1951).

أضخ تزويد المهاجرين بمعلومات حول حقوقهم وواجباتهم في الإجراء (د) أكثر إلحاحاً، وفي الوقت نفسه أقل إلحاحاً خلال المفاوضات. فمن ناحية، فإن تفصيل وصف المعلومات على أنها «موجّهة ومتاحة وشاملة» في المسودة الأولية، قد صيغت بطريقة لتشمل الخصوصيات المتعلقة بالنوع واحتياجات الأطفال، لتضاف على التوالي للمراجعات 2 و3. أما من ناحية أخرى، فقد تم تقليص متطلبات الإجراء عبر حذف - في المراجعة 2 - اقتراح إنشاء مراكز استشارية شخصية وعبر الإنترنت [على الرغم من أن الإحالة على الاستشارة تبقى مشمولة في الإجراء (ج)]. تجعل هذه الإضافات المعلومات أكثر ملاءمة للمستفيدين، بينما أن الحذف يسهل التنفيذ من قبل مقدمي الخدمة.

في النهاية، فقد تم تعديل الإجراء (هـ) حول الحملات الإعلامية بصفة مستمرة. وسرعان ما أصبحت الحملات الإعلامية ليس فقط متعددة اللغات (المسودة الأولية)، بل أيضاً مراعية للنوع ومبنية على أدلة (المراجعة 1). لقد دارت نقاشات مطولة حول الهدف من هذه الحملات. تمثل الهدف في المسودة الأولية في «إبلاغ المهاجرين المحتملين بتحديات والفرص المتعلقة بالهجرة، بما فيها المخاطر المتعلقة بالهجرة غير النظامية من قبل شبكات ومهربو المهاجرين». ثم نص التعديل الثاني على نطاق واسع على أن الهدف هو «تعزيز الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية فضلاً عن الحد من حدوث الهجرة غير النظامية». وفي منتصف الطريق، هدفت المراجعة الثالثة «إلى تعزيز الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وكذلك تسليط الضوء على المخاطر المتعلقة بالهجرة غير الآمنة واللانظامية». إن التقليل من الإشارات إلى المخاطر والأخطار والاتجار وتهريب المهاجرين، يعني أن النص أقل توجهاً نحو الحد من الهجرة غير النظامية. وبناءً عليه، يصبح من السهل الاهتمام بالمسارات الهجروية النظامية.

المستقبل :

يكمن وعد الهدف الثالث في قدرته على تحسين عملية التعلم التي يمكن أن تسهم في هجرة آمنة منظمة ونظامية. ويساعد تشريع القوانين وشفافيتها، إلى جانب السياسات والإجراءات المصاحبة على إثارة انتباه الدول والمجتمعات والمهاجرين إليها. مثل هذا الوعي يشجع على العمل في احترام للإطار القانوني، وعلى استعمال الموارد المتاحة أثناء الهجرة. ولتحقيق هذه الغاية، فإن الاعتراف بأن المعلومات ليست فقط متاحة للجميع على قدم المساواة أو ذات صلة بالجميع - إذ تم الإشارة إلى أنه يتعين على المعلومات أن تنسجم مع خصوصيات الأطفال وحساسية للنوع وبلغة مفهومة ومقدمة في كل مراحل الهجرة - يوسع عدد المستفيدين المحتملين من الهدف. على سبيل المثال، وعلى الرغم من عدم الإشارة إليها بشكل صريح، فإن نطاق الهدف يشمل المهاجرين المحتجزين، والذين ورد ذكرهم في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول «جعل الهجرة في خدمة الجميع»، نظراً لعدم تمكنهم في كثير من الأحيان من الوصول إلى المعلومات (A / 72 / 643 ، الفقرة 44).

علاوة على ذلك، يتيح الوعي العام بأطر الهجرة والاتجاهات المرتبطة بها، إمكانية التفكير النقدي في مدى قدرة تلك الأطر على التنبؤ الذي يسعى إليه الهدف الثالث. وفق هذا، لا يمكن للمعلومات إلا أن تسهل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية للمستوى الذي تكون فيه الأنظمة نفسها مصممة لتحقيق مثل هذا النمط من الهجرة. كما يجب أن يتضمن التصميم على قواعد وإجراءات للدخول والإقامة والترحيل بشكل واضح، بما يسمح للمهاجرين من تكوين توقعات حول إمكانيات وكذلك نتائج الفعل والتصرف وفقاً لذلك.

إن الحد من السلطة التقديرية الممنوحة للسلطات عند تنفيذ القواعد، من شأنه أن يساهم في مثل هذا التوقع. مع ذلك، يجب على الدول أن تحرص على عدم تعديل أطر الهجرة بشكل غير منتظم. إن التغييرات المتكررة وغير المنتظمة في محتوى القوانين المتعلقة بالهجرة لا تقلل من دقة المعلومات المتداولة فحسب، بل تعرقل أيضاً اليقين والقدرة على التنبؤ. على وجه

الخصوص: تغييرات القواعد التي تحول مجموعات الأشخاص من الوضع النظامي إلى الوضع غير النظامي، أو تنقلهم من حالة الاستقرار إلى المسارات السياسية والقانونية الهشة، وتعمل ضد توقعات المهاجرين المعقولة وتتعارض مع تصميم الميثاق العالمي للهجرة. إن استقرار المعلومات واستقرار الهجرة مرتبطان جزئياً باستقرار القانون.

لتحقيق إمكانات الهدف الثالث فيما يخص سيروروات التعلم البناء لدى الفاعلين في الهجرة، يتعين الإقرار بأن استخدام المعلومات لتعزيز الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، ليس بنفس الأمر بالنسبة لاستخدام المعلومات لردع الهجرة غير الآمنة وغير المنظمة وغير النظامية. تعتمد المقاربة المتمحورة على النظامية بدل الردع على الاعتراف بأن أي هجرة خطيرة وغير منظمة وغير نظامية هي جزء لا يتجزأ من العوامل الشخصية والبنوية التي لا يمكن للمعلومة أن تتجاهلها. وهذا يتطلب أيضاً الاستعداد لتقاسم معلومات بطريقة غير تمييزية بتشاور مع الفاعلين المنخرطين في مجموعة الخيارات المفتوحة للمهاجرين مع مرور الوقت.

إن الهدف الثالث موجه نحو توفير معلومات ذات اتجاه واحد من قبل الدولة، وكما أشرت إلى ذلك في تعليق حول المسودة الأولى (الصفحات 5 و6)، فالأمر يتعلق بإهمال إجراءات تضمن للأفراد من الوصول إلى مزيج من الموارد في جهودهم الرامية إلى «الحصول على المعلومات وتلقيها ونقلها»، وإلى استعمال لغة القانون الدولي لحقوق الإنسان (على سبيل المثال، الاتفاق العالمي حول الحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966، المادة 19 (2)). يستعمل الأفراد العائلة والأصدقاء واللقاءات المحتملة والفاعلين غير الحكوميين والمواقع الإلكترونية والسلطات والمحامين وغيرهم لتحديد ظروف هجرتهم الشخصية. إن الوصول إلى هذه الموارد يمكن أن يخفف من انعدام الثقة تجاه سلطات الدولة إذا كان ينظر إليها على أنها مصالح تتعارض مع مصالح الأفراد. وهناك مخاطر بأن المعايير المستعملة لوصف جودة المعلومات، مثل «الدقة»، يمكن إعادة تصنيفها باعتبارها فريدة وبديوية. وعلى الرغم من إمكانية وجود معايير الدقة التقنية، مثل التشريع، فإن المعلومات تظل غامضة بطبيعتها لأنه يمكن أن تخضع لتفسيرات واستعمالات متعددة. هذا الغموض يؤثر في قبولها. وبدون محاولة لتكييف المعلومات المقدمة مع ممارسات وتصورات المهاجرين، فإنه لن يتم الالتزام والوفاء بوعدهم الثالث؛ لكنه وفي الوقت الحالي لا يزال قائماً.



الحرص على ضمان توفر المهاجرين على إثبات هوية قانونية وعلى الوثائق اللازمة

04

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

المادة 1-15: لكل شخص الحق في الحصول على جنسية

اتفاقية حقوق الطفل

المادة 07 :

1) يجب تسجيل الطفل فور ولادته، فله الحق بمجرد ولادته في الحصول على اسم، والحق في التمتع بالجنسية، والحق في معرفة والديه، وفي توفيرهما الرعاية الصحية له

2) تسهر الدول الأطراف على تطبيق هذه الحقوق وفقاً لتشريعاتها الوطنية والتزاماتها بموجب الاتفاقيات الدولية ذات الصلة في هذا المجال، ولا سيما في حالة الأطفال عديمي الجنسية

المادة 08 :

1) تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته، بما في ذلك جنسيته واسمه وعلاقاته الأسرية، على النحو المتعارف عليه في القانون، دون تدخل غير مشروع

2) عندما يحرم الطفل بصورة غير قانونية من كل عناصر هويته أو جزء منها، تقدم الدول الأطراف المساعدة والحماية المناسبين من أجل استعادة هويته بسرعة



مقدمة:

يسعى الهدف 4 من الميثاق العالمي للهجرة إلى «ضمان توفر جميع المهاجرين على إثبات للهوية القانونية والوثائق اللازمة». تم تأطير الهدف بشكل مختلف قليلاً عما كان عليه في المسودة الأولية، والتي نصت على ما يلي: «تزويد جميع المهاجرين بإثبات الهوية القانونية، وبطاقات التعريف الشخصية والوثائق المناسبة». إن «الاختلاف بين النسختين دقيق. ومع ذلك، فكلما تعمقنا في نص الهدف، كلما أصبح من الواضح أن الأمر يتعلق بنسخة مخففة من المسودة الأولية، والتي فقدت العديد من السمات الإيجابية لتلك المسودة أثناء تقديم بعض الخصائص السلبية. إن الاستنتاج العام الذي يجب استخلاصه، هو أنه من الصعب، في هذا الشكل «النهائي»، أن نرى كيف يضيف الهدف 4 إلى الالتزامات الحالية التي تتحملها الدول تجاه المهاجرين بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ في حين أن جزء من اللغة المستعملة تمثل في الواقع تخفيفاً لمثل هذه الالتزامات. علاوة على ذلك، من الواضح أن هناك توجهاً واضحاً نحو تعزيز تعاون أفضل بين الدول، نحو ما يبدو أنه هدف غير معلن يتمثل في إبعاد المهاجرين «غير المرغوب فيهم».

تطور:

يوضح بيان النوايا الرئيسي في إطار الهدف هذا الأمر بوضوح، وبالتالي، من المفيد مقارنة الفقرة 02 من المسودة النهائية مباشرةً مع الفقرة 18 من المسودة الأولية:

المسودة الأولية، الفقرة 18:	المسودة النهائية، الفقرة 2
نلتزم بتزويد المهاجرين بإثبات الهوية القانونية وغيرها من الوثائق ذات الصلة، بما في ذلك شهادات الميلاد والزواج والوفاة، في جميع مراحل الهجرة من أجل إنهاء وضعية انعدام الجنسية، وتجنب أشكال الهشاشة الأخرى. نلتزم كذلك بضمان أن تسمح هذه الوثائق لجميع المهاجرين بالوصول إلى الخدمات وممارسة حقوق الإنسان الخاصة بهم، ويمكن للدول تحديد جنسية الشخص عند الدخول والعودة. في هذا الصدد، تكون الإجراءات التالية مفيدة.	نلتزم بالوفاء بحق جميع الأفراد في الحصول على هوية قانونية من خلال تزويد جميع مواطنينا بإثبات الجنسية والوثائق ذات الصلة، والسماح للسلطات الوطنية والمحلية بالتحقق من الهوية القانونية للمهاجر عند الدخول وأثناء الإقامة والعودة، وكذلك لضمان إجراءات الهجرة الفعالة، وتقديم الخدمات الناجعة، وتحسين السلامة العامة. نلتزم كذلك بضمان، من خلال التدابير المناسبة، أن يتم إصدار الوثائق المناسبة ووثائق السجل المدني للمهاجرين، مثل شهادات الميلاد والزواج والوفاة، في جميع مراحل الهجرة، كوسيلة لتمكين المهاجرين من ممارسة حقوقهم الإنسانية بشكل فعال.

التغيير الأول الذي يبدوا واضحاً، هو أنه بينما ركزت المسودة الأولى على جميع المهاجرين في «جميع مراحل الهجرة»، فإن المسودة النهائية تركز بدلاً من ذلك على «المواطنين». هذا قرار غريب بخصوص ميثاق الهجرة. يبدو أن الأساس المنطقي هو أنه إذا قدمت كل دولة وثائق لجميع مواطنيها، فلن تواجه الدول مشكلة في تحديد أصول المهاجرين (والأهم من ذلك، إلى أين يمكن إعادتهم). في هذا الصدد، يفشل هذا الأساس المنطقي في تفسير أو معالجة وضع الأشخاص عديدي الجنسية أو الفئات الهشة الأخرى (بما في ذلك الأفراد النازحين وغير المعترف بهم كلاجئين وضحايا الاتجار بالبشر والمهاجرين غير الشرعيين). من الواضح أن هذا ليس سهواً، حيث أن نص المسودة الأولية ينص على «القضاء على وضعية انعدام الجنسية وتجنب أشكال الهشاشة الأخرى»، وهو هدف تم استبعاده من المسودة النهائية.

إن هذه خطوة إلى الوراء في نطاق حماية الهدف وطموحه. بحيث لم يعد هدفاً يروم في المقام الأول إلى توثيق وحماية المهاجرين غير القانونيين الذين قد لا يحملون جنسية، وإنما يتعلق الأمر بهدف، يسعى في المقام الأول إلى توثيق المواطنين، بحيث يمكن التحكم في الهجرة بشكل أكثر فعالية، ويمكن إعادة المهاجرين غير المرغوب فيهم إلى بلادهم. تتمثل الهدية هنا في «السماح للسلطات الوطنية والمحلية بالتحقق من الهوية القانونية للمهاجر عند الدخول، وأثناء الإقامة، والعودة، فضلاً عن ضمان إجراءات الهجرة الناجعة وتوفير الخدمات الفعالة، وتحسين السلامة العامة» والتي تشكل الهدف في المقام الأول، من وجهة نظر سلطات الدولة وليس المهاجرين الأفراد (كما كان الحال مع المسودة الأولى). يجب الاعتراف بأن الجملة الأخيرة لا تزال مصاغة من منظور حقوق المهاجرين، ولكن التغيير في الأولوية الذي حدث بين المسودة الأولية والنهائية جد واضح.

تستحق الإجراءات السبعة المحددة (الفقرات الفرعية أ - ز) من الهدف 4 أيضاً مزيداً من التدقيق.

تهدف الفقرة (أ) إلى «تحسين أنظمة السجل المدني، مع التركيز بشكل خاص على الوصول إلى الأشخاص غير المسجلين ومواطنينا المقيمين في بلدان أخرى...». وهذا استمرار لاتجاه: إعطاء الأولوية لتسجيل «مواطنينا». غير أن هناك تطوراً كبيراً في هذا النص يتمثل في الإشارة إلى حماية الحق في الخصوصية والمعطيات ذات الطابع الشخصي، التي لم يتم تضمينها في المسودة الأولية. وبالمثل، فإن الفقرة (ب) التي تدرس ملاءمة وثائق السفر بما يتماشى مع مواصفات منظمة الطيران المدني الدولي، فإنها تشدد أيضاً على أهمية الخصوصية وحماية البيانات.

تتعلق الفقرة (ج) بالحصول على الحماية القنصلية. كما أن من التعديلات الهامة التي طرأت على المسودة الأولى هو أن هذه المسودة السابقة دعت إلى الحصول على الوثائق القنصلية لجميع «المهاجرين»، في حين أن المسودة النهائية اقتضت مرة أخرى على تطبيق هذا على «المواطنين». قد يبدو هذا قيدياً مشروعاً، لأن الدول لها الحق (والالتزام) في حماية مواطنيها. مع ذلك، فمن المهم ملاحظة أن العديد من المهاجرين يصبحون عديدي الجنسية عندما لا تعترف بلادهم بهم وتحميهم «كمواطنين». يجد المهاجرون في مثل هذه الحالات أنفسهم محاصرين بين الفشل - الرفض للإستفادة من مسؤولية وحماية البلد الأصل، والفشل - رفض حماية بلد الهجرة. في هذا الصدد، لا تساعد المسودة النهائية بأي شكل من الأشكال في معالجة هذا الواقع الصعب، الذي له عواقب واقعية مهمة على الحرية والحركة وغيرها من حقوق الأفراد، فضلاً عن الصعوبات التي تواجهها الدول في هذا الجانب. فبإقتصار هذا الحكم على «المواطنين»، من المرجح أن يظل الأفراد في وضعية اللا-جنسية بدون غطاء أو حماية.

تواصل الفقرة (هـ) التركيز على حالات انعدام الجنسية. إذ تهدف إلى «تعزيز التدابير الرامية إلى الحد من حالات انعدام الجنسية، بما في ذلك عن طريق تسجيل مواليد المهاجرين، وضمان أن النساء والرجال يمكنهم على قدم المساواة نقل جنسيتهم إلى أطفالهم، وكذلك توفير الجنسية للأطفال المولودين على أراضي دولة أخرى، لا سيما في الحالات التي قد يكون فيها الطفل خلاف ذلك. أي أن يكون بدون جنسية، مع الاحترام الكامل لحق الإنسان في الجنسية ووفقاً للتشريعات الوطنية».

نرحب بالإجراءين الأولين المتمثلين في تسجيل مواليد المهاجرين، وضمان سن قوانين بشأن المساواة بين الجنسين في الجنسية، إذ يؤكدان من جديد على الالتزامات الحالية بموجب المادة 7 من اتفاقية حقوق الطفل (CRC) والمادة 9 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء (CEDAW). يعتبر النص المتعلق بالتمييز بين الجنسين على وجه الخصوص تطوراً في المسودة الأولية، والذي ركز فقط على قدرة المرأة على منح الجنسية لأطفالها دونما الرجل. مع ذلك، فالنص لا يذهب إلى أبعد من ذلك، ويغطي أشكالاً أخرى من التمييز (العرق، الإعاقة، إلخ) التي هي أيضاً السبب وراء وضعيات انعدام الجنسية والهشاشة في سياق الهجرة.

هناك قيد آخر مهم يلزم الإشارة إليه. ويبدو أن الفقرة (هـ) ككل تستند على الافتراض المزدوج التالي:

1. وحدها الوثائق المسلمة للمهاجرين من شأنها أن تحل مشكلة انعدام الجنسية لديهم.

2. تقع مسؤولية معالجة حالات انعدام الجنسية على عاتق بلد الأصل.

على هذا النحو، فإنها تتجاهل إلى حد كبير المشكل الأكثر جوهرية، والمتمثل في القوانين والسياسات والممارسات التمييزية التي تسهم في بروز وضعيات انعدام الجنسية وتكرسها (بغض النظر عن الوثائق)؛ كما لم يتم إعادة التأكيد على التزام الدول المستقبلية بمبادئ حقوق الإنسان، والدور الذي يمكن تأديته للقضاء على حالات انعدام الجنسية.

وبالتالي، فبينما تنص هذه الفقرة على التزامات البلد الأصلي لأبوي طفل مولود في بلد ثالث، فإنها لا تنص على التزام بلد الميلاد/الهجرة بمنح الجنسية للأطفال المولودين على أراضيها، والذين يرغبون في ذلك، وإلا سيكونوا بدون جنسية. تم التنصيص على هذا الالتزام بوضوح في كل من اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، وبالتالي، فإن صياغة الفقرة (هـ) هي للأسف صيغة تراجعية.

تنص الفقرة (و) على «مراجعة وتنقيح شرط إثبات الجنسية في مراكز تقديم الخدمات لضمان عدم حرمان المهاجرين الذين ليس لديهم إثبات للجنسية أو الهوية القانونية من الولوج إلى الخدمات الأساسية وعدم حرمانهم من حقوقهم الإنسانية». يبدو أن هذا تطور إيجابي. مع ذلك، فهو يعد بمثابة تخفيف للغة المسودة الأولية، التي دعت الدول إلى «إلغاء» هذه المتطلبات (وليس «مراجعتها وتنقيحها»). لقد كانت لغة المسودة الأولى أكثر ملاءمة، حيث أنه بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، يقع على عاتق الدول التزام بتوفير الحقوق والخدمات الأساسية لجميع الأشخاص، بغض النظر عن وضعهم القانوني. ومن ثم كانت الدعوة إلى إلغاء أي ممارسات تقوض التزامات حقوق الإنسان جد ملائمة. والأهم من ذلك هو أن المسودة الأولية، تضمنت أيضاً إشارة محددة إلى «المهاجرين عديمي الجنسية»، مع ذلك لا يبدو واضحاً لماذا تم حذف هذه المجموعة الأكثر هشاشة من المسودة النهائية.

تدعو الفقرة الأخيرة من الهدف الرابع إلى تسهيل المشاركة في الحياة المجتمعية عن طريق إصدار بطاقات التسجيل وغيرها. وهذا إجراء هام ومفيد. مع ذلك، فمن المهم ملاحظة أن طبيعته محدودة، وفي ظل عدم وجود التزامات بمنح الجنسية للمهاجرين عديمي الجنسية وتسوية أوضاعهم، فإن هذا الإجراء ليس سوى تدبير مؤقت من شأنه أن يسمح ببعض الحرية والمرونة في الحصول على الجنسية. ولكنه يعد من الإمكانيات الحقيقية وسلامة المهاجرين في وضعيات هشاشة.

المستقبل :

في الختام، يجب إعادة التأكيد على أن المسودة النهائية، عند مقارنتها بالمسودة الأولية، أضعف من حيث الحقوق والحماية، ومحدودة أكثر على مستوى النطاق، ولا تقارب على وجه التحديد وضع المهاجرين الأكثر هشاشة (بما في ذلك عديمي الجنسية). إنه لأمر مخيب للآمال أن المسودة الأولى (التي على الرغم من تقديمها بعض التحديات كانت إلى حد كبير نصًا أكثر طموحًا وتقدمية) فقد تم تخفيفها بهذه الطريقة.

من المهم التفكير في عدم إيلاء اهتمام أعم لمسألة انعدام الجنسية في الميثاق. في هذا الصدد، فإن العديد من الأهداف الأخرى، بما في ذلك تلك المتعلقة بالبيانات (الهدف 1)، والعوامل العكسية (الهدف 2)، ومسارات الهجرة النظامية (الهدف 5)، ومكافحة الاتجار (الهدف 10)، وتحديد الوضع القانوني (الهدف 12)، والاحتجاز (الهدف 13)، الحماية القنصلية (الهدف 14) والعودة (الهدف 21) كان يمكن تعزيزها من خلال الإشارة المحددة إلى انعدام الجنسية وحماية الأشخاص عديمي الجنسية. يمثل الفشل في معالجة هذه المشكلة بشكل مباشر فرصة ضائعة وربما يكون أكبر دليل على أن الدافع الحقيقي وراء الاتفاق العالمي لا يكمن في حماية الفئات الأكثر هشاشة، بل مراقبة الحدود.

المادة الأصلية:

الشيبيرا، أمل (2018). التعليق على النظام العالمي للمقبل: الهدف 4: ضمان أن يكون لدى جميع المهاجرين إثبات هوية قانونية ووثائق كافية. rus : sptth //ku.ca.sas.sgolb.ilr/08/11/2018/mcg - التعليق - الهدف 4 / [تم الاطلاع عليه 14 نوفمبر 2018]



تعزير توفر ومرونة مسارات الهجرة النظامية

05

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

المادة 23: الأسرة هي الوحدة الطبيعية الأساسية للمجتمع، ولها حق التمتع بحماية المجتمع والدولة. يجب الاعتراف بحق الرجل والمرأة في سن الزواج وتأسيس الأسرة

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة 06 : تقر الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، والذي يتضمن حق كل فرد في فرصة كسب رزقه من خلال عمل يختاره أو يقبله بحرية؛ كما تحرص على اتخاذ التدابير المناسبة لصون هذا الحق

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

المادة 52 : يحق للعمال المهاجرين في "دولة العمل" أن يختاروا بحرية نشاطهم مقابل أجر، مع مراعاة القيود أو الشروط التالية



المقدمة :

تتناول المسودة النهائية للميثاق العالمي للهجرة في الهدف الخامس، أربع أصناف من الهجرة النظامية: هجرة اليد العاملة، وهجرة الأسرة، والهجرة بسبب تغير المناخ، والحركية الأكاديمية. فيما يتعلق بالفئتين الأولى والثانية، فإن النص - خلال المفاوضات سنة 2018 - أصبح أكثر غموضاً، وتم حذف العناصر الداعمة لحقوق المهاجرين.

التطور:

الهجرة العمالية:

ينبغي «تسهيل» أنظمة التنقل الحر، وتحرير التأشيرات، أو «التأشيرات المتعددة البلدان»، وأطر التعاون في مجال حركية العمالة، والأليات المألوفة لقانون الاتحاد الأوروبي والخطاب السياسي، وذلك وفقاً للنقطة 21 (ب) بدلاً من «الموامة» كما حدث في الصيغ السابقة. تمت إضافة تعزيز «مطابقة المهارات» في 21 (ج) وفي الفقرة 21 (د) الجديدة. كما أضيفت إلى هاتين النقطتين إشارات جديدة بشأن ضمان «حركية العمالة التعاقدية المستجبة للسوق» والتشاور مع «القطاع الخاص»، وربما يعكس هذا ميولاً إلى إعطاء المزيد من النفوذ لمطالب أرباب العمل. غير أن العبارة الهامة «السماح بتحويلات مرنة لوضع التأشيرات» الواردة في المسودة الأولية وفي نسخة ماي 2018 قد أزيلت في الصيغة النهائية. إن المجموعة الكبيرة من قواعد منظمة العمل الدولية الملزمة، مذكورة فقط كمصدر محتمل في تطوير اتفاقيات تنقل العمالة: يجب على الدول «الاعتماد على معايير منظمة العمل الدولية ومبادئها وتوجهاتها»، بدلاً من تطبيق هذه المعايير الدولية الملزمة قانوناً.

الهجرة الأسرية:

في هذا الصدد، أُزيلت جميع الأدلة على احتمال وجود إمكانية للحق في التجمع الأسري للمهاجرين. في الجملة الأولى من النقطة 21، تم استبدال الالتزام بالهجرة النظامية في إطار «التجمع الأسري» بعبارة «تؤيد الحق في الحياة الأسرية». هذا الحق الأخير، المكفول في المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وأقل صراحة في المادة 23 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا ينطوي إلا في حالات استثنائية على «الحق في جمع شمل الأسرة». لقد تم استبدال الالتزام بتسهيل «جمع شمل الأسرة»، الذي لا يزال موجوداً في ماي 2018، بتبسيط الولوج إلى إجراءات التجمع الأسري. بالإضافة إلى ذلك، تم حذف الإشارة إلى «الحق في وحدة الأسرة» من النقطة 21 (ط).

تم توجيه المفاوضات من الاتحاد الأوروبي بأن نص الميثاق «يجب أن يتجنب (...) إدراج لم شمل الأسرة كأداة تكامل فعالة» (انظر مسودة موقف التفاوض لمجلس وزراء الاتحاد الأوروبي بشأن الميثاق، وثيقة المجلس 18/1/6129، المنقحة 27 فبراير 2018، الصفحة 15، المتاحة للجمهور بعدما تم التوقيع على الميثاق). تم تنفيذ هذا التفويض بنجاح. كان التفويض مفاجئًا، نظرًا لأن توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن لم شمل الأسرة 86/2003 يمنح الحق في لم شمل الأسرة للزوج والأبناء القاصرين لمواطني الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المقيمين بشكل قانوني، بهدف صريح يتمثل في تعزيز اندماج المهاجرين.

الهجرة الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو تغير المناخ :

يميز الميثاق بين المهاجرين الذين يضطرون إلى مغادرة بلدانهم الأصلية بسبب «الكوارث الطبيعية المفاجئة وغيرها من المواقف الخطرة والهشة» وأولئك الذين يغادرون بسبب «الكوارث الطبيعية التدريجية، والآثار السلبية لتغير المناخ والتدهور البيئي، مثل التصحر وتدهور الأراضي والجفاف وارتفاع مستوى سطح البحر». في الحالة الأولى، وفقًا للنقطة 21 (ز)، يجب على الدول تطوير الممارسات الوطنية والإقليمية الحالية للقبول والإقامة لفترات مناسبة من خلال توفير «التأثيرات الدخول الإنسانية، والرعاية الخاصة، والولوج إلى التعليم للأطفال وتصاريح العمل المؤقتة». في الحالة الأخيرة، الهجرة بسبب الكوارث الطبيعية بطيئة الظهور. تشير النقطة 21 (ح) فقط إلى إعادة التوطين المخطط لها وخيارات التأشيرة. في النسخة النهائية من كلتا النقطتين، تمت إضافة شرط استبعاد، يحد من نطاقهما في الحالات التي يكون فيها «التأقلم في بلدهم الأصلي أو العودة إليه غير ممكن».

التنقل الأكاديمي:

انتهى بند التنقل الأكاديمي الذي تمت إضافته في نسخة ماي 2018 دون تغيير في النسخة النهائية، مما يشير إلى قيام الدول بتوسيع نطاق الفرص والتسهيلات الحالية للتبادل الأكاديمي مثل المنح الدراسية للطلاب والأكاديميين والأساتذة الضيوف وبرامج التدريب المشتركة وفرص البحث الدولية. لا يوجد شيء جديد في هذه النقطة 21 (ي)، ومن الواضح أن العضوية تقتصر على الطلاب والأكاديميين العاملين في التعليم العالي. إذا كان لهذا الاقتراح أي تأثير عملي، فإنه سيحفز «هجرة الأدمغة»، وسيساعد البلدان المتقدمة في بحثها عن العمال ذوي المهارات العالية.

الرصد والمراجعة:

هناك القليل من المستجدات في قسم الرصد والمراجعة، المليء بالحوار والتبادل غير الرسمي للمعلومات. إذ سيعاد تسمية الحوار الحالي الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية ليصبح «منتدى مراجعة الهجرة الدولية». لكن العلاقة بين الهجرة والتنمية تظل مذكورة في الميثاق، ولا سيما في الأهداف 19-23، التي تم التخلي عنها. إن لفظة «تنمية» لا ترد في الميثاق إطلاقاً. في هذا السياق، سيجتمع المنتدى الجديد كل أربع سنوات بدءًا من عام 2022. وفي نقطتين جديدتين، سيتم تشجيع الدول على تطوير «استجابات وطنية طموحة وعملية في أقرب وقت لتنفيذ الاتفاق العالمي» وإجراء «مراجعات منتظمة وشاملة للتقدم المحرز على المستوى الوطني» (النقطة 53). ومن الواضح أن استعراضات النظراء المنتظمة بين الدول يتم تجنبها. وفي النقطة النهائية 54، يُطلب من رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة إطلاق واختتام «مشاورات حكومية دولية مفتوحة وشفافة وشاملة» في عام 2019 لتحديد الآليات الدقيقة ولتنظيم منتديات مراجعة الهجرة الدولية. وي طرح هذا السؤال التالي: كيف ستصبح هذه المشاورات الحكومية الدولية أكثر «انفتاحًا وشفافية وشمولية» من المشاورات حول الاتفاق العالمي نفسه؟

المستقبل:

في أكتوبر 2018، طلب حزبان مناهضان للهجرة في البرلمان الهولندي من وزير الهجرة أن يحذو حذو المجر والولايات المتحدة الأمريكية والانسحاب من المفاوضات، بدعوى أن النمسا والدنمارك وبولندا تفكر أيضاً في الانسحاب. كان خوف هذه الأحزاب الهولندية، التي حصلت في البداية على القليل من الدعم في البرلمان، من أن الميثاق سيحفز الهجرة وأن المحاكم الوطنية ستنص في الوثيقة على الحق في الهجرة. بعد بضعة أسابيع، أصدرت الحكومة الهولندية من يمين الوسط تعليمات إلى المحامين في وزارة العدل بفحص الميثاق فيما يتعلق باحتمال أن يعتمد المهاجرون عليه في المحكمة. بالنظر إلى حالة الميثاق كوثيقة سياسية في المقام الأول، والتصريحات المتكررة بأن الميثاق غير ملزم قانوناً والإشارات إلى سيادة الدول (في النقاط 7 و 15 و 23)، فإنني أرى أنه من المرجح جداً - على الأقل في أوروبا - أن الميثاق سيضفي شرعية على سياسات الهجرة التقييدية بدلاً من تفسير المحاكم للميثاق على أنه يساهم في تبلور حقوق للمهاجرين أو التزامات ملزمة للدول التي يجب أن تأخذها المحاكم على محمل الجد.

إن الهدف 5، وفقاً لعنوانه، يتعلق بتعزيز توفر إمكانية الوصول إلى مسارات الهجرة النظامية. ولكن بعد إزالة الإشارات إلى الحق في لم شمل الأسرة والتحويلات المرنة لحالة التأشيرة، فإن مستوى تطلعات النص أقل بوضوح من مستوى الحقوق الممنوحة في توجيهات الهجرة الحالية للاتحاد الأوروبي للمهاجرين من خارج الاتحاد الأوروبي. ومن ثم، يمكن استخدام الميثاق لإضفاء الشرعية على سياسات الهجرة التقييدية في الاتحاد الأوروبي، ومع ذلك فإن الكثير من واضعي الميثاق، المنطلقين من منظور عالمي وليس إقليمي، قد يكون لديهم هدف معاكس.



تسهيل التوظيف العادل والأخلاقي وتوفير الظروف الضامنة للعمل اللائق

06

اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143 بشأن الهجرة في سياق تعسفي، وتعزيز تكافؤ
الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين (1975)

المادة 08 :

- (1) لا يُعتبر العامل المهاجر - بشرط أن يكون قد أقام بصورة قانونية على أراضي دولة الهجرة لغرض العمل - في وضع غير قانوني أو غير نظامي لمجرد فقدان وظيفته، وهو ما لا ينطوي في حد ذاته على سحب رخصة إقامته، أو حسب مقتضى الحال، رخصة العمل
- (2) بناءً عليه، يتمتع بالمساواة في المعاملة مع المواطنين فيما يتعلق على وجه الخصوص بضمانات الأمن الوظيفي، وتوفير فرص العمل البديلة، والعمل في مجال المساعدة، وإعادة التدريب



المقدمة :

يهدف الهدف 6 إلى ضمان العمل اللائق لجميع المهاجرين. وهذا يتطلب اتخاذ إجراءات لحمايتهم من جميع أشكال الاستغلال وتحسين آليات التوظيف وأنظمة القبول لضمان أن تكون عادلة وأخلاقية. فالهدف من المراجعة يتمثل في تحسين حماية المهاجرين في العمل وتحقيق الأثر الاجتماعي - الاقتصادي الأمثل للمهاجرين في بلددهم الأصلي ووجهتهم، وفقاً لصيغة الربح الثلاثي.

لتحقيق هذا الهدف، يعد التصديق على المواثيق الدولية ذات الصلة وتنفيذها خطوة أولى. فعلى سبيل المثال، تعترف المادتان 6 و 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالحق في العمل، والحق في التمتع بظروف عادلة ومواتية في العمل، بما في ذلك الأجر المتكافئ عن العمل وظروف العمل الآمنة. كما يجب أيضاً تفعيل آليات القانون غير الملزم، مثل المبادئ التوجيهية التشغيلية لمنظمة العمل الدولية للتوظيف العادل، وكذلك المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. كما يمكن للحوار العبر - إقليمي أن يعزز احترام حقوق الإنسان وحقوق العمل للعمال المهاجرين. فعند انتهاك هذه الحقوق، يجب محاسبة أرباب العمل والمشغلين وجميع الموردين. فمن أجل تعزيز تطبيق معايير وسياسات العمل اللائق، يجب تعزيز قدرات مفتشي العمل، وفي حالة الاستغلال، يجب تطوير برامج الحماية. وتشمل هذه التدابير حظر وكالات التوظيف من فرض رسوم على العمال المهاجرين، بما يتماشى مع المادة 7 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 181 (على الرغم من عدم الإشارة إلى هذه الوثيقة)، وكذلك التضييق على هويتهم ووثائق سفرهم. كما التزمت الدول بإنهاء ممارسة ربط تأشيرات العمل بمشغل أو كفيل واحد. أخيراً، يجب مراعاة الاحتياجات المحددة للعاملات المهاجرات ومساهمتهن من أجل تعزيز سياسات حركية العمالة المراعية لمقاربة النوع.

المقارنة :

خلال فترة المفاوضات، تم تقليص معظم الالتزامات بشكل كبير. أولاً وقبل كل شيء، تم تقليص الالتزام بالتصديق على المواثيق الدولية ذات الصلة وتنفيذها من أجل «التشجيع» ثم «تعزيز» هذا التصديق والتنفيذ. هذا تغيير مهم لأن النص النهائي لا يشير إلى أي التزام قانوني جديد، ولكن إلى التزام سياسي فقط. وبينما ينبغي أن تكون الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتوظيف العادل والعمل اللائق في صميم الميثاق، فإن التزام الدول لا يرقى إلى مستوى التوقعات. فيما يتعلق بآليات القانون غير الملزم، لم تعد المسودة النهائية تشير إلى تعزيز تفعيلها وتنفيذها؛ ولكن ببساطة إلى الحاجة إلى أخذها في الاعتبار عند تطوير السياسات والبرامج الوطنية وتعزيزها. مرة أخرى، فإن الالتزام النهائي أخف من الالتزام الأولي.

هناك تعديل مهم آخر، يتعلق بممارسة ربط تأشيرات العمل بمشغل واحد أو كفيل واحد، كما هو الحال في العديد من بلدان الهجرة. وكما أشارت المسودة الأولى، فإنه ينبغي أن تنتهي هذه الممارسة من أجل حظر انتهاكات حقوق الإنسان وتعزيز فرص العمل اللائق. كما أظهر الباحثون (Dauvergne 2016؛ Nakache and Kinoshita 2010)، فإن رخص العمل المرتبطة بمشغل واحد، تشكل عقبة أمام تعزيز الحقوق؛ لأن العمال المهاجرين في كثير من الأحيان لا يطالبون بحقوقهم خوفًا من فقدان وظائفهم. وبالتالي، فإن هذه الممارسة تزيد من مخاطر الانتهاك والاستغلال.

في مرحلة أولى من المسودة الأولى، تم تغيير الالتزام الأولي بشكل كبير إلى ضمان عمليات التوظيف التي تؤدي إلى تأشيرات عمل محمولة، مما يسمح للمهاجرين بتغيير المشغلين، كما أنها قابلة للتعديل، مما يسمح لهم بتغيير الظروف أو مدة الإقامة، مع إجراءات إدارية بسيطة للقيام بذلك. في هذا الصدد، يشير المشروع النهائي فقط إلى تطوير وتعزيز عمليات التوظيف هذه. وهذا يعني أنه تم الإبقاء بالعمل بتأشيرات العمل المرتبطة بمشغل أو كفيل واحد، على الرغم من أنه ينبغي تسهيل التغيير للمشغل وتجديد التأشيرات. وكنتيجة لذلك، فإن الالتزام الرسمي هو أكثر ليونة، حيث أن إنهاء ممارسة تأشيرات العمل لمشغل واحد لم يعد مذكورًا، وأي تغيير في صاحب العمل يظل خاضعًا لتقدير إداري.

بينما تظل المساواة في حقوق العمل التزامًا مهمًا طوال سيرورة المراجعة. إن الفقرة ذات الصلة لا تشير بشكل صريح إلى العمال المهاجرين في وضع غير نظامي. إذ يشير حذف الإشارة إلى جميع العمال المهاجرين، إلى أن الفقرة تتعلق فقط بالعمال المهاجرين النظاميين. فخلال المفاوضات، أضيفت فقرة جديدة للتعامل على وجه التحديد مع العمال المهاجرين في الاقتصاد غير المهيكل. ففي المسودة الأولى، تم الإشارة بشكل صريح إلى إنشاء برامج حماية مع إجراءات تفتيش العمل في حالة الاستغلال. فبينما تلتزم الدول بتوفير اللوج الأمن إلى إجراءات الشكوى والتعويض الفعالة، والسماح لهم بالمشاركة في التدابير القانونية سواء في البلد الأصل أو البلد الوجهة، فإنه لم يعد هناك أي إشارة لها. ومع ذلك فإن إنشاء برامج الحماية هو إجراء قوي لتشجيع العمال المهاجرين على المطالبة بحقوقهم (Crépeau and Hastie 2015). خلاف ذلك، لا يجوز لهم المجازفة للتهرب من تقديم الشكوى.

من أجل تعزيز شفافية سلسلة ضمان ظروف العمل اللائق، شددت المسودة الأولى على أهمية محاسبة جميع الأطراف المعنية، مثل أرباب العمل ووكالات التوظيف والمشغلين، على أي تورط في انتهاكات حقوق الإنسان وحقوق العمل. فخلال المفاوضات، تم أيضًا تغيير اللغة المستخدمة في تلك الفقرة. لم يعد التركيز على المساءلة بل على التعاون مع جميع الأطراف وبناء الشراكات لمساعدتهم على الوفاء بمسؤولياتهم. في غضون ذلك، يجب تطبيق القوانين الوطنية التي تعاقب على انتهاكات حقوق الإنسان والعمل. بشكل عام، يعد هذا التغيير إيجابيًا لأنه لا يركز فقط على القمع، ولكن أيضًا، بطريقة تكاملية، على التعاون مع المشغلين والأطراف المعنية الذين قد لا يكونون دائمًا على دراية بمسؤولياتهم.

فيما يتعلق بحظر مصادرة وثائق السفر والهوية، وكذلك عقود العمل من المهاجرين، أضاف التنقيح الثاني للمسودة عبارة «الحجز غير الرضائي». وبالنسبة للباقي، تظل الفقرة متشابهة في المحتوى. غير أن الحظر ينبغي أن يكون مطلقًا. وتحيل الإشارة إلى «الحجز غير الرضائي» إلى أنه لا يلزم حظر الحجز الرضائي. ففي سياق العمل، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالمهاجرين، يجب التعامل مع الموافقة بحذر. إذ يوفر الحظر المطلق، مثل المسودة الأولى، حماية أفضل ضد سوء المعاملة والاستغلال.

المستقبل :

في حين يمكن القول إن المسودة الأولى شكلت خطوة إلى الأمام، فإن معظم الالتزامات تم تقليصها خلال مسار المفاوضات. والأمر الأكثر أهمية هو أن التصديق على الميثاق الدولية ذات الصلة وتنفيذها لم يعد مذكوراً. وينطبق الشيء نفسه على إلغاء تصاريح العمل المرتبطة بمشغل أو كفيل واحد وإنشاء برامج حماية مع خدمات تفتيش العمل. علاوة على ذلك، فإن الالتزامات الواردة في المسودة النهائية مكتوبة في الغالب بطريقة غير دقيقة وغير ملزمة قانوناً، مما يترك هامشاً كبيراً وحرية في التصرف للدول في تنفيذها. ونتيجة لذلك، فإن القيمة المضافة للمسودة النهائية محدودة، لأنها لا تتجاوز ما هو منصوص عليه بالفعل في أماكن أخرى، ومعظمها في الميثاق الإقليمية (Ryan and Mantouvalou 2014).

فبدون التزام واضح بالمصادقة على الميثاق الدولية المتعلقة بحركية اليد العاملة، فمن غير المرجح أن تصادق بلدان الهجرة الرئيسية على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، على الرغم من أن الاتفاقية تحتوي على أحكام تتماشى مع الهدف 6 من الميثاق العالمي (مثل المساواة بين العمال، وعدم حجز وثائق الهوية، وإبرام عقود العمل بلغة يفهمها العمال المهاجرون، وتبني عقود عمل مفتوحة بعد عامين كحد أقصى...) دون التعدي كثيراً على سيادة الدولة (ريان 2013؛ Bosniak 1991). تمثل المسودة النهائية مثالا آخر على غياب الدعم السياسي لحقوق المهاجرين على المستوى الدولي، وهو ما يفسر أيضاً ضعف مستوى المصادقة على تلك الاتفاقية (Pécoud 2017).

مع ذلك، تدعو المسودة النهائية إلى المساواة بين العمال المهاجرين والمواطنين فيما يتعلق بظروف العمل وحقوق العمل، فضلاً عن تعزيز تطبيق معايير العمل اللائق، من خلال تعزيز قدرات مفتشي العمل. مع ذلك، فمن غير المحتمل أن يتحول الوعد بالمساواة إلى أفعال، ما لم يتم تعزيزه بضمانات أخرى، مثل برامج الحماية وإجراءات تفتيش العمل، وتصاريح العمل المفتوحة. فكما هو الحال اليوم في العديد من البلدان، لا يطالب المهاجرون في نظام قائم على تقديم الشكاوى بحقوقهم، خوفاً من فقدان وظائفهم أو يصبحوا معروفين لدى دوائر خدمات الهجرة. كما أن أنماط العمل الهشة ليس نتيجة لسوء معاملة أرباب العمل فحسب، بل ينتج أيضاً من الناحية البنيوية عن تفاعل قانون العمل والهجرة (Freedland and Cos- 2014؛ Tello 2014؛ Zou 2015). كذلك، تتعارض أهداف مراقبة الهجرة علانية مع حماية حقوق العمال وتحل محلها. ففي هذا الصدد، فشل الميثاق العالمي للهجرة في توفير تحول نحو ضمان حماية فعالة لحقوق الإنسان وحقوق العمل للعمال المهاجرين.



معالجة وتقليل أشكال الهشاشة في الهجرة

07

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

المادة 16 :

يحق للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحصول من الدولة على الحماية الفعالة ضد العنف والإصابات البدنية والتهديدات والترهيب، سواء من قبل الموظفين العموميين أو الأفراد الخواص أو الجماعات أو المؤسسات



النطاق والإجراءات المقترحة:

يركز الهدف 7 على أشكال الهشاشة في سياق الهجرة. إذ يقر على أن الوقوع في وضعية الهشاشة، يمكن التعرض له في كل مكان (في البلد الأصل، أو بلد العبور أو البلد المضيف)، كما يحدد عددا من التدابير التي تلتزم الدول بموجبها بتلبية احتياجات المهاجرين في مثل هذه الظروف، وذلك عن طريق مساعدتهم وحماية حقوقهم الأساسية. من هذا المنطلق، يتعين على الدول أن تولي أهمية خاصة لفئة معينة من المهاجرين «المعرضة للخطر»، مثل الأطفال الغير المرفقين بذويهم أو المنفصلين عن أسرهم، وضحايا العنف الجنسي والعنف المبني على النوع، والعمال ضحايا الاستغلال و سوء المعاملة. كما اتفقت الدول أيضا على احترام المصلحة العليا للطفل في مختلف الظروف، وتبني المقاربة المبنية على النوع لمعالجة هذه الأشكال من الهشاشة. لهذا يقترح الهدف الإجراءات التالية:

- المراجعة النقدية للقوانين والسياسات والممارسات القائمة، بهدف القضاء على تلك التي تخلق أو تزيد من هشاشة المهاجرين
 - إشراك الأطراف المعنية في تحديد وإحالة ومساعدة المهاجرين في وضعية هشاشة.
 - تحسين الوصول إلى الخدمات القانونية للمهاجرين في وضعية هشاشة، وتسهيل انتقالهم إلى وضع أكثر أمانًا.
- تعتبر الدول مدعوة إلى وضع وتنفيذ بعض تدابير المساعدة للمهاجرين «في وضعية أزمة» مثل الحماية القنصلية والمساعدة الإنسانية.

طبيعة ومفهوم التغييرات:

في المسودة النهائية (يوليو 2018)، يعتبر الهدف 7 أطول ويحتوي على التزامات أكثر قوة وأكثر إعدادا من تلك التي في المسودة الأولى (فبراير 2018). أعيدت صياغة وتطوير الفقرة التمهيدية (23) بشكل طفيف، مع التركيز على التزام الدول بمساعدة المهاجرين وحماية حقوقهم الإنسانية «وفقا لالتزاماتهم بمقتضى القانون الدولي». وتعتبر الإشارة الجديدة إلى «التزامات الدول بموجب القانون الدولي» موضع ترحيب كبير. يتضمن الهدف 7 أيضا 12 نقطة من الإجراءات مقابل 8 كانت من قبل.

في المجمل، أعيد تنظيم الهدف 7 في المشروع النهائي من أجل ضمان فهم لالتزامات الدول المحددة فيما يتعلق بوضعية المهاجرين في وضعية هشاشة. على سبيل المثال، تضمنت النسخة السابقة من الهدف 7 (المسودة الأولى) على فقرة فرعية

تشير على نطاق واسع إلى تفعيل مبادئ وتوجهات المجموعة الدولية للهجرة. إذ تم نقل هذا الجزء إلى نهاية الهدف 7، مع تعهد الدول بتنفيذ سياساتها ذات الصلة على ضوء هذه المبادئ والإرشادات التوجيهية.

هناك التزامات جديدة في النسخة الأصلية، أحد هذه الالتزامات الملحوظة في الفقرة الفرعية (هـ) و(ي) هي تعهد الدول المضيفة بتسهيل الانتقال من وضع غير قانوني لأخرى. من شأن هذا، تقوية الالتزام بتطوير الإجراءات الملائمة لمنع المهاجرين من أن يصبحوا في وضع غير قانوني، بالإضافة إلى إجراء تقييم فردي لوضعية أولئك الذين أصبحوا في وضع غير نظامية، بهدف تمكينهم من تسوية أوضاعهم. وترد هذه الإجراءات هنا «كخيار للحد من هشاشة وضع المهاجرين، وكوسيلة للدول للتأكد من معرفة أفضل بالسكان المقيمين». الفقرة الفرعية (ي)».

من الواضح أن هذه خطوة إيجابية في قضية حساسة سياسياً؛ أولاً، لأنه تم تسليط الضوء على مسؤولية سياسات وممارسات الدول بشأن بناء وضع غير قانوني للمهاجرين؛ ثانياً، يعتبر غياب الوضعية القانونية عاملاً يؤدي إلى هشاشة وضع المهاجرين. وعليه، فإن التشديد على واجب الدول من أجل اتخاذ تدابير وقائية وتصحيحية لمعالجة هذا الوضع هو أمر مرحب به. للأسف، هناك غياب الإشارة في الفقرة (ج) من المسودة الأولية، إلى برامج حماية بين سلطات الهجرة والخدمات العمومية في المسودة النهائية.

كان ينبغي الاحتفاظ بالإشارة إلى أن برامج الحماية قد أثبتت أنها استراتيجية فعالة - وإن كانت مؤقتة - لحماية الحقوق الأساسية (مثل الرعاية الصحية الأساسية والتعليم الابتدائي والثانوي والحماية من العنف) للمهاجرين في وضع غير نظامي في العديد من البلدان. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي على أي مهاجر غير نظامي يتعامل مع ممثلي الدولة بهدف الولوج إلى هذه الحقوق، أن يكون قادراً على القيام بذلك دون خوف من الترحيل. لذلك، ينبغي الاستعاضة عن «الطرد التعسفي» بعبارة «الطرد» في الفقرة الفرعية (هـ) لأنه، حتى إذا كان للدولة الحق قانونياً في إبعاد مهاجر غير نظامي من أراضيها، فلا ينبغي أن يحدث هذا في الظروف الموضحة في الفقرة الفرعية (هـ) و(ي).

إجراء آخر جديد يتعلق بالعمال المهاجرين (الفقرة الفرعية (د)). اتفقت الدول على مراجعة القوانين المتعلقة بالشغل وظروف العمل من أجل تحديد وإيجاد حلول للهشاشة في أماكن عمل للمهاجرين على جميع مستويات الكفاءة. وبذلك، اتفقوا على السعي للتعاون بين الأطراف المعنية، خاصة القطاع الخاص. ويعتبر هذا الإجراء بمثابة إضافة محبذة ومرحب بها للغاية، لا سيما وأنه يبرز أيضاً الاحتياجات الحمائية الخاصة للمهاجرين العمال وكذلك الذين يتواجدون في وضع غير قانوني. ومع ذلك، قد يكون من الضروري الإشارة هنا إلى قانون الهجرة: فمن الواضح أن بعض قواعد الهجرة (المتعلقة بتراخيص العمل المحددة المدة أو مدة تصاريح العمل مثلاً) تخلق أو تزيد من هشاشة واستغلال المهاجرين. من هذا المنطلق، غالباً ما يكون هناك انفصال بين قانون الهجرة من جهة، وقانون الشغل من جهة أخرى، ويجب اعتبار هذا الانفصال كعامل من عوامل الهشاشة.

التغيير المهم الأخير هو تعهد الدول باتخاذ «تدابير دعم محددة للمهاجرين المحاصرين في وضع غير النظامي سواء في بلدان العبور أو بلدان الاستقبال»، مثل الوصول إلى الحماية القنصلية والمساعدة الإنسانية (الفقرة الفرعية (ي)). هذه محاولة جديدة بالثناء، لكن مع ذلك، فإن المقصود بعبارة «المهاجرون المحاصرون في أوضاع غير النظامي» يحتاج إلى توضيح حتى يتم تنفيذ هذا الالتزام بشكل فعال.

تجدر الإشارة إلى أنه تم إضافة لائحة إلى الفقرة (ب) المتعلقة بالمهاجرين في وضع هشاشة. تتضمن المسنين، والأشخاص في وضع إعاقة، وضحايا العنف والأقليات العرقية والدينية. تلتزم الدول بوضع سياسات وشراكات لتحديد هؤلاء المهاجرين

ومساعدتهم وحمايتهم. وتعتبر هذه اللائحة بمثابة تحسن بالمقارنة مع المسودة الأولى التي تعتبر بشكل صريح الأطفال والنساء فقط كفئة مستضعفة.

إلا أن اللائحة المتوفرة هنا، تطرح مشكلتين مهمتين، تتجلى المشكلة الأولى في إغفال الإشارة إلى أن هذه اللائحة مفتوحة وليست بالضرورة شاملة. كما أنه مع هذه الصياغة الحالية، هناك خطر ترك بعض مجموعات المهاجرين - على سبيل المثال، طالبي اللجوء أو الأشخاص عديدي الجنسية - خارج نطاق تدابير الحماية.

ثانياً، لقد تمت صياغة اللائحة دون الأخذ بعين الاعتبار مختلف مصادر الهشاشة. يمكن لهذه الأخيرة أن تنجم عن خصائص سواء مؤقتة أو دائمة للفرد، مثل الإعاقة أو المرض؛ كما يمكن أن تترتب عن تهديدات خارجية مثل الفيضانات والزلازل، كما قد يصبح المهاجرون أيضاً عرضة للخطر من قبل سلطات الدولة. وهذا يعني أن الغاية من الهدف 7 هي توعية الدول حول ضرورة معرفة مصادر الهشاشة لدى المهاجرين: ويعتبر هذا في غاية الأهمية، لأن مختلف الاستجابات والتدخلات من طرف الدولة ضرورية للتعامل مع كل حالة على حدة.

كما هو الحال في المسودة الأولى، تم تخصيص فقرتان فرعيتان للالتزامات الدول للأخذ بعين الاعتبار حقوق وهشاشة الأطفال. الفقرة الفرعية (هـ) تتناول الأطفال المهاجرين بصفة عامة، بينما الفقرة (و) تتعلق بحماية الأطفال الغير مصحوبين والمنفصلين عن ذويهم. لقد تمت مراجعتهم وتوسيع نطاقهما بالمقارنة مع المسودة الأولى.

يعتبر الالتزام «بالدفاع عن مبدأ المصلحة العليا للطفل باعتبارها من الأولويات الأساسية» في حالات الأطفال المهاجرين خطوة إيجابية في الاتجاه الصحيح. في الواقع، تمثل الفقرة 3.1 من الاتفاقية المتعلقة بحقوق الطفل، من أكثر معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مصادقة عليها عالمياً، بحيث تنص على حق الأطفال في تقييم والأخذ بعين الاعتبار مصالحهم العليا كأولوية أساسية في جميع الإجراءات والقرارات المعنية بها. غير أن الفقرة 3.1 تم تأويلها أيضاً من منطلق أن تسود المصلحة العليا للطفل على أي اعتبارات أخرى. وعليه، يجب تحديد هذه النقطة في الهدف 7 لتفادي أي وضعية تكون من خلالها المصلحة العليا للطفل عنصراً أساسياً يؤخذ بعين الاعتبار، وليس عنصراً له الأسبقية على بقية الاعتبارات الأخرى.

يظل الهدف 7 يركز بشدة على وضعية الأطفال والنساء المهاجرين، وإذا كان مهماً التركيز على الاحتياجات الخاصة لهاتين الفئتين، فإن ذلك لا يجب أن يعزز فكرة عدم منح فئات أخرى من المهاجرين المستضعفين نفس المساعدة والحماية. في الواقع، باستثناء الفقرة الفرعية (ب) المذكورة أعلاه، فإن الإجراءات تدفع بطريقة أو بأخرى بالهشاشة المعاشة من طرف فئات أخرى غير الأطفال والنساء في سياق الهدف 7. نضرب مثلاً بالفقرة (ج) التي تشير إلى النساء، الفتيات والفتيان كفئات مستهدفة لسياسات الهجرة المراعية لمقاربة النوع، والتي تعكس مفهوماً ضيقاً «للشاشة القائم على النوع الاجتماعي». يجب اعتماد مفهوم أوسع ليشمل الأشخاص المثليين (LGBTIQI) والمهاجرين الآخرين المعرضين لخطر التمييز، على أساس هويتهم الجنسية أو ميولاتهم الجنسية.

أخيراً، تتمثل الإشكالية الكبرى في التزام الدول بتوفير خدمات الرعاية النفسية والاجتماعية والصحية فقط للأطفال والنساء المهاجرات، حيث يحتاج جميع المهاجرين في وضعية هشاشة إلى مثل هذه الخدمات من أجل مواجهة وضعيتهم وظروفهم الصعبة.

المستقبل:

يعتبر الإقرار بكون المهاجرين معرضين لمختلف أشكال الهشاشة جزءاً من نقاط القوة في الهدف 7. ويسري نفس الأمر أيضاً

على وضع حقوق الإنسان كأحد الإجراءات الأساسية للدول. خاصة الالتزام بتبني منظور خاص بالطفل قائم على النوع الاجتماعي. عنصر إيجابي آخر هو الاعتراف بأنه توجد في دول الاستقبال عراقيل قانونية وممارسات تؤدي إلى الاستغلال في أماكن العمل وفي إطار الهجرة غير النظامية، ومن الضروري وضع سياسات وقائية لمثل هاته الوضعيات. وأخيراً، يعتبر التركيز على الشراكات مع السلطات المحلية وفاعلين آخرين من الجهات العمومية والخاصة لمساعدة المهاجرين في وضعية هشاشة أمراً مرحباً به.

قد تظهر العديد من التحديات المحتملة عند تنفيذ الهدف 7. فبالإضافة إلى التحديات المذكورة أعلاه، يجب توضيح مفهوم «الهشاشة» من أجل عدم استمرار الالتباس والخلط في المفهوم. فالهدف 7 يشير على نحو متبادل إلى «المهاجرين في وضعية هشاشة» و«هشاشة المهاجرين». علاوة على ذلك، وعلى الرغم من وجود بعض التعديلات الإيجابية، فإن صياغة الهدف 7 لا تؤكد بما فيه الكفاية على كون الهشاشة التي يجد المهاجرون فيها أنفسهم هي نتاج لسياسات وممارسات الدول: كمراقبة الحدود، تدابير اعتراض الأشخاص، القواعد التقييدية في مجال الهجرة واللجوء. إن عدم الاعتراف بهذه الحقيقة ينقل بشكل فعال المسؤولية عن المشاكل التي يواجهها المهاجرون بعيداً عن الدول. وهذا بدوره يعيق الجهود المبذولة التي تستهدف إعداد ووضع الحلول الملائمة للاستجابة للاحتياجات الملحة للمهاجرين.

أخيراً، يجب دعم تعهد الدول بحماية المهاجرين في وضعية هشاشة بآليات فعالة للمساءلة والرقابة المستقلة. ومع ذلك، فالهدف 7 لم يتطرق إلى هذه النقطة. وبالتالي، لانرى بوضوح كيف يمكن ضمان امتثال واحترام الول لإلتزاماتها.



إنقاذ الأرواح البشرية وتنفيذ جهود دولية منسقة لمعالجة أزمة المهاجرين المفقودين

08

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

المادة 03 : لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه



باختصار، يتضمن الهدف 8 من الميثاق العالمي للهجرة ثلاثة عناصر جديدة: إنقاذ الأرواح البشرية وتجنب الوفيات والإصابات؛ تحديد المفقودين والموتى؛ وتقديم المساعدة إلى أسرهم. تجدر الإشارة إلى أن الدول الأعضاء قامت، في إطار الهدف 8 من هذا الميثاق بالاعتراف الرسمي بأن حياة المهاجرين تتعرض للخطر كل يوم أثناء هجرتهم، وأن كثيراً منهم يختفون أو يموتون أو أنهم في جِداد.

رحب «مشروع الحقوق الأخير» بهذا التطور المبتكر؛ غير أن مسؤوليات الدول في هذا الصدد ليست جديدة. لقد ظلت موجودة منذ فترة طويلة ويمكن تعريفها في القانون الدولي الراسخ. على سبيل المثال، المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الحق في الحياة، وواجب التحقيق، واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة 98، وواجب البحث والإنقاذ. أصدر «مشروع الحقوق الأخير» بياناً يحدد الالتزامات القانونية الدولية للدول وحقوق الأسر. لا يمكن قراءة الهدف 8 بمعزل عن بقية الميثاق.

لأغراض هذا التعليق، نقتصر على الهدف ذاته والسياق الذي يتضمنه. حيث تنص ديباجة الميثاق وإعلان نيويورك الذي يستند إليه، والذي يوفر وضوحاً موجزاً للاهتمامات التي تهدف إلى معالجتها:

«وكثيراً ما يواجه اللاجئون والمهاجرون النازحون في إطار حركات نزوح كبرى ويلات لا يرون فيها أي بصيص أمل. ويتجشم الكثير منهم مخاطر كبرى، بسيرهم في رحلات محفوفة بالأخطار قد لا ينجو منها الكثير منهم... ونحن مصممون على إنقاذ الأرواح. والتحدي الذي يواجهنا هو قبل كل شيء تحد أخلاقي وإنساني...» (إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين الفقرة 9 و 10)

إن معاناة المهاجرين وأسرهم، والتي تتفاقم دائماً بسبب ممارسات الدول الغير الملائمة أو حتى العدائية (على سبيل المثال، رفض الحكومة الإيطالية السماح للمهاجرين الذين يتم إنقاذهم بالنزول)، لذلك يجب تأمين حقوقهم واحتياجاتهم المعقدة، وأن يتم التعامل معها بطريقة أكثر تعاوناً، على الصعيدين الوطني والدولي. لا يميز الموت ولا الشدة بين أولئك الذين يقررون الذهاب في رحلات الهجرة وأولئك الذين يجبرهم الاضطهاد أو النزاع أو ظروف أخرى، ولكن كلاهما غالباً ما ينتج عن الهجرة «غير النظامية» القسرية في غياب أساليب الهجرة القانونية. ولا ينبغي إقامة فروق وحواجز مصطنعة تستند إلى حالة هجرة الأشخاص المفقودين والمتوفين لمعالجة المسائل القانونية والعملية المتعلقة بالبحث والإنقاذ، ومعاملة الأشخاص المفقودين، وإدارة الجثث، وجميع الواجبات تجاه المتوفين وأسرهم.

هذا تعليق موجز على الهدف 8 من الصيغة النهائية لهذا الميثاق، يوازيه نصه الأولي في المسودة الأولى. كانت الوثيقة ككل موضوع عدة تنقيحات على طول الطريق، والتي قد تكون مفيدة في إبلاغ نوايا واضعي الصياغة أثناء عملهم، ولكن التعليق على هذه النوايا سيكون تخميناً. بشكل عام، يتعلق الأمر بالأساس بتحسينات طفيفة للغة والصياغة وليس تنقيحات رئيسية، ولكن في العموم، توجد تحسينات إيجابية من وجهة نظر المهاجرين. بالطبع، فإن استعداد الدول لتوفير وتنفيذ الموارد اللازمة يسير جنباً إلى جنب مع هذه الالتزامات. غير أن هناك فرصاً ضائعة وتغييرات أُدخلت أثناء عملية الصياغة قد يكون لها أثر سلبي، التي تمت مناقشتها أدناه. ولأنه من المهم إجراء تحليل مفصل للتقدم المحرز في الصيغة حسب النسخ، فإننا نركز هنا، كمنظمات غير حكومية، على الأثر الذي ستتركه الوثيقة الختامية على المهاجرين وأسرتهم ووكالاتهم ومنظماتهم، والتي ستحتاج إلى استخدامها كدليل للسياسات وأداة عملية لحماية المهاجرين وحقوقهم.

يتمثل الهدف المعلن للهدف 8 في «إنقاذ الأرواح البشرية وبذل جهود منسقة على الصعيد الدولي بشأن المهاجرين المفقودين». إن محتوى الهدف نفسه أوسع بكثير في الواقع. يتضمن التزامات للدول بالعمل بشكل فردي ومشارك ليس فقط لإنقاذ الأرواح من خلال تدابير عملية ومادية (على سبيل المثال، البحث والإنقاذ) ولكن أيضاً التدابير التعاونية لمنع وفيات وإصابات المهاجرين، بما في ذلك منع الطرد الجماعي، وتحسين ظروف الاستقبال، كما أنها خطوة جديرة بالترحيب نحو إقامة تعاون وتوحيد أفضل في مجال جمع المعلومات وتبادلها من أجل المساعدة في عملية تحديد هوية المهاجرين المفقودين والمتوفين وتطوير أساليب أفضل للتواصل مع أسر المهاجرين المفقودين والمتوفين.

غير أنه يتضح من التنقيح النهائي أنه على الرغم من أن الميثاق لا ينشئ التزامات جديدة ملزمة قانوناً للدول (الفقرة 7 من المشروع النهائي)، يبدو أن أحكام النص لا تثير قلقاً كافياً لدى الدول لتنفيذ هذه الإعلانات الإيجابية عن النوايا الحسنة. فعلى سبيل المثال، فإن الشرط الأساسي في المشروع هو «إنقاذ الأرواح» (مشروع الفقرة 22). وقد عدل هذا النص ليصبح الآن في النص النهائي «التعاون الدولي لإنقاذ الأرواح»... (الفقرة 24 من المشروع النهائي). في حين أن التعاون الدولي جدير بالثناء بالطبع بل وضروري لمعالجة القضايا العابرة للحدود، فإن النص النهائي يزيل هذا الالتزام، مما يزيل بلا شك العبء عن كل دولة لمنع وفاة المهاجرين وإنقاذ الأرواح. في الوقت نفسه، يضيف النص النهائي «مسؤولية جماعية للحفاظ على حياة جميع المهاجرين». وبالنظر إلى أن الدول لديها بالفعل التزامات قانونية دولية واضحة، بما في ذلك ما يتعلق بالبحث والإنقاذ في البحر، مثل المادة 98 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، فقد يفوت الميثاق فرصة لتأكيد جميع الالتزامات القانونية القائمة.

لدى تنفيذ الهدف، نلاحظ تخفيفاً إضافياً في المشروع النهائي من الصيغة الأصلية، «وفي هذا الصدد، فإن الإجراءات التالية هي إجراءات حاسمة» يحل محلها الآن ما يلي: «ولتحقيق هذا الالتزام، سنبني على الإجراءات التالية». وهذا أمر مؤسف لأنه يبدو أن الإجراءات المحددة في النص لا تتدهور من حيث الأهمية فحسب، بل إنها تسمح أيضاً باتباع نهج انتقائي إزاء عناصر الهدف 8 التي تريد الدول استهدافها بدلاً من اعتبار ذلك كله الشرط الأساسي الأدنى للممارسة الجيدة.

ومن المثير للاهتمام أن الفقرة 24 (أ) من المشروع النهائي تدعو الآن إلى إجراءات واتفاقات البحث والإنقاذ... «الإبقاء على الحظر المفروض على عمليات الإخلاء الجماعي، وضمان مراعاة الأصول القانونية والتقييمات الفردية...» في حين أنه قبل ذلك كان يتطلب ببساطة إجراءات «تمتنع عن التراجع على الحدود البرية والبحرية...» (المسودة الأولى، الفقرة 22 أ). لا يعرف المؤلفون ما إذا كانت الدقة القانونية المطلوبة تتحقق من خلال هذا التغيير، بدلاً من استخدام المصطلح الأكثر عمومية (وغير دقيقة) «التراجع». لكن الصياغة تتماشى الآن، على الأقل مع صياغة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي خلصت في عام 2012 إلى انتهاك لحقوق الإنسان بعد الطرد الجماعي في قضية «صد» هيرسي جامع وآخرون ضد إيطاليا،

ويبدو أنها تعزز حماية كل مهاجر مقارنة بالمشروع الأولي.

وأخيراً، في الفقرة 24 (أ) من المشروع النهائي، تحل عبارة «ضمان اتباع الإجراءات القانونية الواجبة والتقييمات الفردية، وتعزز قدرات الاستقبال والمساعدة، وتكفل ألا يعتبر تقديم المساعدة ذات الطابع الإنساني الحصري للمهاجرين أمراً غير قانوني» محل النص الأصلي: «ضمان عدم تجريم تقديم المساعدة الإنسانية للمهاجرين» (يؤكد المؤلفون). ويبدو أن التغييرات إيجابية وسلبية على حد سواء، لأنه من الصعب جداً معرفة أين يمكن أن يكمن الخط الفاصل بين المساعدات الإنسانية وغير الإنسانية؛ أو حتى ماهية المساعدات الإنسانية، سواء كانت في سياق عملية إنقاذ فورية وعاجلة، أو حالة قد تكون أقل إلحاحاً على الفور ولكنها ضرورية في جوهرها لسلامة المهاجر ورفاهه، ويمكن أن يفسرها على أن ضباط دوائر حدود الدول تيسير للدخول الغير القانوني (على سبيل المثال، مقاضاة الجهات الفاعلة الإنسانية في المجتمع المدني في فرنسا واليونان والولايات المتحدة وأماكن أخرى بسبب توفير الغذاء والماء والمأوى وما إلى ذلك). إن إضافة كلمة «حصري» لا يمكن إلا أن يخلق ارتباكاً في الحكم. ومع ذلك، فإن الهدف 8 يعترف الآن في العهد بأن تجريم المساعدة الإنسانية ليس فقط هو الذي يقوض حقوق المهاجرين، ولكن أيضاً الاستخدام المتعمد وغير المتناسب للقانون المدني والعقبات القانونية. ولذلك يجب أيضاً منع جعل المساعدات الإنسانية غير قانونية في حالة عدم الامتثال.

بينما تركز الفقرات 24 (أ) إلى (ج) على الإجراءات الرامية إلى إنقاذ الأرواح ومنع الوفيات والإصابات، تتناول الفقرات 24 (د) إلى (و) من المشروع النهائي المسائل المتعلقة بالمهاجرين المتوفين والمفقودين وأسرههم. على الرغم من أنه من الإيجابي، بل والثوري، رؤية مثل هذه المبادرة العالمية تعالج مثل هذه المشاكل الصعبة لأول مرة، نأمل أن تكون هذه مجرد بداية لمجموعة أكثر شمولاً من الالتزامات الملزمة مثل تلك التي اقترحها مشروع الحقوق الأخيرة (انظر إعلان ميثيليني أدناه). في غضون ذلك، يخطو الميثاق خطوات مرحب بها إلى الأمام، لكنه في الوقت نفسه يفوت فرصة للذهاب إلى أبعد من ذلك بكثير.

إن مأساة أي شخص متوفى أو مفقود تتفاقم بسبب معاناة العائلات التي تركت وراءه، وهي تعلم أو لا تعرف ما حدث، ولكنها غير قادرة على الحصول على المساعدة العملية والوصول إلى العدالة. هذا هو الحال بشكل خاص عندما يتعلق الأمر بالأشخاص الذين فقدوا أحبائهم في سياق الهجرة حيث غالباً ما يتم فصل العائلات ليس فقط بسبب الخسارة، ولكن أيضاً بسبب التجزئة عبر العديد من الحدود لطرق الهجرة الخاصة بهم، والافتقار إلى الوضع القانوني والوصول إلى خدمات الدعم والمساعدة القانونية.

يتناول الهدف 8 بعض هذه الاحتياجات المحددة. تدعو الفقرة 24 (د) الدول إلى إنشاء «قنوات تنسيق عبر وطنية» لمساعدة الأسر في البحث عن أحبائهم المفقودين، «مع احترام الحق في الخصوصية وحماية البيانات الشخصية». ومما لا شك فيه أن هذا المرفق ضروري، ليس فقط على الصعيد الوطني ولكن أيضاً على الصعيد الوطني، ويجب أن يعمل بطريقة تعطي الأسر ضمانات بأن بياناتها وبيانات أسرته لن تستخدم في هذا الهدف. في الوقت الحالي، لا تعتقد العديد من العائلات ببساطة أن بعض الدول لا تسيء استخدام معلوماتها الشخصية وتستخدمها ضد أسرهم، خاصة لأغراض قمعية، فيما يتعلق بالهجرة.

تتناول الفقرة 24 (هـ) على وجه التحديد إنشاء وصيانة نظم لجمع بيانات الشرطة العلمية المتعلقة بالشخص المتوفى والاحتفاظ بها وتبادلها واستعراضها. لا يزال من المؤسف، حتى لو تم استخدامه في سياقات كلينيكية وشرطية معينة، أن جثث المهاجرين المتوفين لا تزال توصف بأنها «جثث» في هذا المشروع النهائي. هذا لا يتعارض فقط مع اللغة المستخدمة في مكان آخر في الهدف 8، ولكنه أيضاً غير حساس للأسر. ومع ذلك، فإن وضع معيار متسق دولياً لجمع وتبادل بيانات الطب الشرعي سيكون خطوة هامة إلى الأمام في الاستجابة للأسر.

مثل التعاون المتوخى للبحث عن المهاجرين المفقودين، في البحر أو البر؛ في الصحاري والجبال والأنهار وأماكن أخرى، تتشابه بيانات الطب الشرعي اللازمة وتتطلب ثقة الأسر لجعل أي نظام قابلاً للاستخدام. وبالنسبة للعديد من الأسر، يمكن أن تكون مخاطر تقاسم البيانات مع الدول، ولا سيما دول الأصل، كبيرة للغاية. ويجب أن تتضمن الآليات عبر الوطنية معايير عالية للأمن والسرية لمنع إساءة الاستخدام هذه. إن إمكانية تتبع الجثث بمجرد الراحة هي جانب ضروري من هذه الأنظمة. لا يمكن العثور على عدد كبير من الجثث مجهولة الهوية، بمجرد دفنها، حتى من خلال المحفوظات المحلية. هذا يؤخر أو يجعل البحث مستحيلًا للأسر، مما يحرمها من حقوقها الأساسية. حتى عندما لا يتم التعرف على الجثة، من الضروري أن يكون موقع وجسم الدفن موثقين ومنهجين، وأن يتم الاحتفاظ بسجلات قابلة للبحث. ينبغي إنشاء آلية وطنية في جميع الدول؛ وستكون مسؤولة عن تنفيذ هذه المعايير وستكون قادرة على العمل بالتعاون مع الآليات المناظرة، على الصعيدين الإقليمي والدولي.

الفقرة 24 (و) هي قسم جديد تمامًا من المشروع الأولي وتدعو الدول إلى « بذل كافة الجهود، [...] لاستعادة رفات المهاجرين المتوفين وتحديد هويتهم وإعادتهم إلى بلادهم الأصلية، مع احترام رغبات الأسر المكلمة [...]». وهذه إضافة إيجابية إلى الميثاق وتؤكد أن التزامات الدول تتجاوز بكثير الالتزامات الإكلينيكية، القانونية أو الشرعية لتحديد هوية الهياكل، ولكن يحق للأسر المكلمة الحصول على كل مساعدة. قد لا ترغب الأسرة في إعادة المتوفى إلى بلده الأصلي، على سبيل المثال عندما كان المتوفى لاجئًا. ولا ينبغي اعتبار هذا الشرط الوارد في الهدف 8 و 24 (و) شرطاً مطلقاً بل استناداً إلى رغبات الأسرة.

«... في حالة الأفراد المجهولي الهوية، تيسر عملية تحديد هوية رفات المتوفى واستعادتها في وقت لاحق، وضمان أن يتم التعامل مع جثث المهاجرين بطريقة كريمة ومحترمة وسليمة».

هذه إضافة حكيمة، ولكن يجب أيضاً قراءتها وفقاً لأحكام التتبع الواردة في نفس الفقرة لضمان حصول أفراد الأسرة على كل فرصة للمشاركة في الإجراءات، بما في ذلك من أجل: في المستقبل، تحديد أحبائهم. وفي حين أن هذه التدابير إيجابية بوضوح، فإن الهدف يفترق إلى بعض الالتزامات الواضحة. فعلى سبيل المثال، لا يوجد حكم يطلب من الدول السماح بحركة أفراد الأسرة المكلمة عبر الحدود حتى يتمكنوا من المشاركة في إجراءات تحديد الهوية والتحقيقات وغيرها من إجراءات الفحص الطبي والإجراءات القضائية، ودفن جثة المهاجر المتوفى ومعاملتها باحترام. لا يوجد نص للدول لإنشاء ميزانيات وصناديق سنوية للمساعدة الاجتماعية والنفسية والقانونية للأسر المكلمة، مع توفير خاص للأطفال، ولا شيء يحث الدول على تقديم المساعدة القانونية لمشاركتها في الإجراءات المتعلقة بوفاة أو اختفاء أحبائهم.

المستقبل:

يموت المهاجرون ليس عن طريق الصدفة، ولكن عن قصد. بصفتها المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، قالت أنيبس كالامارد في تقريرها لعام 2017:

« [...] الدلائل... تقترح إخفاقات متعددة للدول في احترام وحماية حق اللاجئين والمهاجرين في الحياة، مثل القتل غير القانوني، وهذا يشمل الاستخدام المفرط للقوة وسياسات وممارسات الردع التي تزيد من خطر الموت».

وخلال الفترة التي صيغ فيها الميثاق العالمي، عمل «مشروع الحقوق الأخير» على وضع مجموعة جديدة من المعايير الدولية المقترحة. في 11 مايو 2018، وقع المجتمع المدني الدولي على إعلان ميتينلين للمعاملة الكريمة لجميع الأشخاص المفقودين والمتوفين وأسرهم نتيجة لسفر المهاجرين. وبصفة عامة، فإن أحكام الهدف 8 تتسق مع المعايير المحددة في إعلان ميتينلين. يواصل «مشروع الحقوق الأخير» عمله الخاص لوضع اللمسات الأخيرة على بروتوكول الإعلان، بما في ذلك إرشادات مفصلة

لجميع أولئك الذين يعملون مع عائلات الأشخاص المفقودين والمتوفين، ومذكرة توضيحية؛ والذي من المقرر الانتهاء منه بحلول مايو 9102. ومن المأمول أن تأخذه الدول بعين الاعتبار، لدى تنفيذ الهدف 8 من الميثاق العالمي، جميع المبادئ الواردة في الإعلان، وأن تستفيد من بروتوكوله للحصول على المشورة العملية.



تعزير التدابير العابرة للأوطان لمكافحة تهريب المهاجرين

09

تم تعريف تهريب المهاجرين في بروتوكول التهريب (المادة 3) على النحو التالي

الألية التي من خلالها يتم الحصول، بشكل مباشر أو غير مباشر، على منفعة مالية أو مادية وغيرها، جراء الإدخال غير المشروع لشخص إلى دولة طرف ليس من مواطنيها أو مقيما دائما فيها



مقدمة :

يقارب الهدف 9 من الميثاق العالمي للأمم المتحدة للهجرة مسألة تهريب المهاجرين. يسلط الهدف الجديد الضوء على بعض القضايا المهمة، بما في ذلك الحاجة إلى التفريق بين الاتجار والتهريب، والحاجة إلى حماية المهاجرين المهربين (من التجريم لكونهم عرضة للتهريب) والدور الحاسم للتعاون في منع التهريب ومقاضاته والمعاقبة عليه. ومع ذلك، فإن المسودة النهائية لا تبرز تقدماً فيما يتعلق بالتنفيذ العالمي لبروتوكول التهريب وخاصة أحكام الحماية الخاصة به.

تطور الهدف 9 :

في هذا الفرع، سندرس تطور الهدف من حيث علاقته بروتوكول مكافحة الاتجار غير المشروع، وحقوق الإنسان المهاجرين الذين تم تهريبهم، وتجريم المهربين، ومشكلة التعاون. ونرى أنه على الرغم من الإسهام الهام الذي قدمه الهدف 9 في حماية المهاجرين المتاجر بهم، لا يزال هناك عدد من المسائل التي لم يحرز المشروع النهائي تقدماً بشأنها. ويمثل ذلك فرصة ضائعة لزيادة تعزيز حقوق المهاجرين ضحايا الاتجار.

أولاً، فيما يتعلق بالعلاقة مع البروتوكول، أتاحت مختلف مسودات الميثاق تخفيف الالتزام الواقع على عاتق الدول بتنفيذ أحكام البروتوكول تنفيذاً كاملاً. ويتناول المشروع الأولي مباشرة «التوقيع على البروتوكول أو التصديق عليه أو الانضمام إليه وتنفيذه». وفي مشروع التنقيح 1، أصبح من الممكن الآن تشجيع «التوقيع على البروتوكول والتصديق عليه والانضمام إليه وتنفيذه». وفي مشروع التنقيح 2، تغيرت الإشارة إلى التشجيع إلى «تشجيع التوقيع والتصديق والانضمام والتنفيذ». ومن المثير للاهتمام أنه بين مشروع التنقيح 2 ومشروع التنقيح 3، تم حذف الإشارة إلى التوقيع، ولذلك فإن المشروع النهائي يشير إلى «تشجيع التصديق على البروتوكول والانضمام إليه وتنفيذه». وكخلفية، تجدر الإشارة إلى أنه وقت صياغة البروتوكول، كان هناك 146 طرفاً و 112 طرفاً موقفاً على البروتوكول.

ثانياً، فيما يتعلق بمسألة التجريم، تعكس الصيغة النهائية للميثاق متطلبات البروتوكول، التي تسعى إلى تحقيق التجريم من خلال تدابير تشريعية أو تدابير أخرى للتهريب المتعمد، بغرض الحصول على منفعة مالية أو مادية، واعتبار الجريمة مشددة في ظروف معينة ينص عليها القانون الدولي. ويتضمن البروتوكول التزاماً واضحاً لا لبس فيه بضمان أن يعاقب القانون المهربين وأن تكفل السياسات والممارسات ألا يتصرفوا بعد الآن دون عقاب. وقد تعمق هذا في العهد. والتأكيد على اشتراط النية والفوائد المالية أو غيرها من الفوائد أمر أساسي، لا سيما في سياق يُمنع فيه العاملون في المجال الإنساني وغيرهم من العاملين في مجال الإنقاذ من القيام بدورهم بحجة (من بين أمور أخرى). وتشارك المفوضية الأوروبية أيضاً في عدد من

التحقيقات في مكافحة الاتجار. ومع ذلك، فإن المتطلبات الأساسية لقصد السلوك والفوائد المالية أو المادية الناتجة عنه، لم تدرج في الصيغ المبكرة للعهد ولم تضاف إلى الوثيقة إلا في وقت لاحق.

لقد أدرج شرط تعمد التصرف في مشروع التنقيح 2 من الميثاق، في حين أن مشروع التنقيح 3 ينص على أنه يمكن الحصول على المنفعة المالية أو المادية الأخرى للمهرب بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وهذا يوسع نطاق السلوك الخاضع للعقاب ويجعله متوافقاً مع التعريف الوارد في البروتوكول. يجب أن يشجع تكرار متطلبات النوايا والمنافع المالية أو المادية الأخرى الدول ضمناً على الامتناع عن اتخاذ تدابير تعيق عمليات البحث والإنقاذ. ومع ذلك، لم يمنع هذا الالتزام العديد من الحكومات من تطبيق القانون الجنائي المحلي لتجريم أنشطة البحث والإنقاذ التي تقوم بها السفن الخاصة والمنظمات غير الحكومية، وهذا يعيق فعلياً العمل الإنساني في البحر الأبيض المتوسط، ويسبب مئات الوفيات التي يمكن الوقاية منها.

ثالثاً، بموجب البروتوكول، لا ينبغي تجريم المهاجرين المتجر بهم لمجرد تهريبهم، ولكن مشكلة تجريم التهريب تظل مشكلة حاسمة. ولا يتضمن البروتوكول أي حكم من هذا القبيل. تنص المادة 31 من اتفاقية اللاجئين بشكل حاسم على أنه يجب عدم معاقبة اللاجئين «لدخولهم أو وجودهم بشكل غير قانوني». يهدف الميثاق إلى حل هذه المشكلة. لقد دعت المسودة الأولية الدول إلى ضمان اعتبار تشريعاتها الوطنية، باعتبار الدخل غير المشروع جريمة إدارية (وليس جنائية) (الهدف 9، المادة 23، الفقرة د). واعتبر ذلك تطوراً إيجابياً.

في مشروع التنقيح 2، تم الاستعاضة عن الصياغة بالالتزام «بالعمل من أجل السياسات والممارسات التي تعتبر ظروف الدخل والإقامة غير النظاميين جريمة إدارية وليس جريمة جنائية». وفي المشروع النهائي، يُلغى هذا الشرط ويُستعاض عنه الحالة بالحالة المبينة في البروتوكول، بمعنى أن تتعهد الدول بضمان عدم تعرض المهاجرين للملاحقة الجنائية بسبب تعرضهم للاتجار غير المشروع (الهدف 9، المادة 25)، ولكن «بصرف النظر عن أي مقاضاة على انتهاكات أخرى للقانون الوطني». لذلك تم حذف أي حماية جديدة من الملاحقة القضائية بسبب الدخل غير المنتظم الذي اقترحه المسودة الأولية من المسودة النهائية.

ورغم أن الميثاق لا يشجع على عدم تجريم الدخل غير القانوني وغير ذلك من معضلات الحماية، فإنه لا يزال يتضمن عدداً من الأحكام الهامة بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين المتجر بهم. وتتعهد على وجه الخصوص بما يلي: وضع بروتوكولات تعاون مراعية لإجراءات النوع وملائمة للأطفال على طول طرق الهجرة، كما تحدد تدابير تدريجية لتحديد المهاجرين المتجر بهم ومساعدتهم على النحو الملائم، وفقاً للقانون الدولي.

ويستحق هذا الحكم، الذي ينبع من تطور المسودة الأولى، بعض التوضيح. أولاً، إن فكرة وضع بروتوكولات مراعية لاعتبارات النوع وملائمة للأطفال مبدأ هام، وليس مبدأ أساسياً في المناقشات المتعلقة بالاتجار بالمهاجرين. هذا يعكس خطاباً حول حقوق الإنسان يتم تجاهله غالباً عندما نتحدث عن الاتجار. وكان من شأن حكم صريح يتعلق بالقاصرين غير المصحوبين بذويهم واحتياجاتهم إلى الحماية الخاصة أن يزيد من تعزيز هذا الحكم. ثانياً، إن الالتزام «بتحديد هوية المهاجرين المتجر بهم ومساعدتهم» هو أيضاً التزام جديد نسبياً (وإن كان مذكوراً في القانون النموذجي للمكتب بشأن الاتجار غير المشروع).

باختصار، هذا أمر إيجابي بالتأكيد: قد يحتاج المهاجرون المتاجر بهم إلى المساعدة ويجب تحديدهم من أجل الحصول على تلك المساعدة. ويتمثل الخطر بطبيعة الحال في أن هذا التحديد سيجري متابعته بشدة، ليس من أجل مساعدة المهاجرين غير الشرعيين واحترام حقوقهم الأساسية، ولكن من أجل ضمان معاقبة «الدخول و/أو العودة غير النظاميين» في أقرب وقت ممكن. والالتزام بضمان احترام «تدابير مكافحة الاتجار احتراماً كاملاً لحقوق الإنسان» لا يوفر سوى قدر محدود من

الراحة بشأن هذه المسألة. ويجب أن يشمل هذا الاحترام بالضرورة الوصول الفعال إلى نظام اللجوء وتطبيق مبدأ عدم التمييز.

يقع التعاون الدولي في صميم الجهود الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمهاجرين. ويهدف بروتوكول مكافحة الاتجار غير المشروع إلى تعزيز هذا التعاون. وفيما يتعلق بالميثاق، لم يذكر المشروع الأولي صراحة التعاون الدولي بين الدول، ولكن من الضروري أيضاً «تكثيف الجهود المشتركة لمنع الاتجار ومكافحته». (الهدف 9، المادة 23) و «إضفاء الطابع المؤسسي على الآليات عبر-وطنية لتبادل المعلومات والاستخبارات» بشأن المسائل المتصلة بالاتجار غير المشروع (الهدف 9، الفقرة ب من المادة 23)، مع التسليم بالدور الأساسي الذي يمكن أن يؤديه التعاون عبر الوطني في منعه ومكافحته.

أشارت مسودة التنقيح 1 صراحة إلى ضرورة «تعزيز القدرات والتعاون الدولي على معاينة تهريب المهاجرين والتحقيق فيه ومحاكمة مرتكبيه» (الهدف 9، المادة 24). وبالإضافة إلى ذلك، يتوخى مشروع التنقيح 2 «التعاون عبر الحدود بين أجهزة الكشف والإنفاذ والاستخبارات لمنع ومكافحة الاتجار غير المشروع بالمهاجرين بهدف وضع حد لإفلات المهربين من العقاب». (الهدف 9، المادة 24، الفقرة ج).

واعترُف في وقت مبكر من المشروع الأول بالخطر الكامن في ارتباط الاتجار غير المشروع بالاتجار بالبشر. ويمثل المشروع النهائي تطوراً هاماً في هذا الصدد. والتزم المخطط بـ «تعديل سياسات وإجراءات الهجرة للتمييز بين الاتجار غير المشروع بالمهاجرين والاتجار بالأشخاص». وأضافت المشاريع اللاحقة إشارة إلى الحاجة إلى تصميم وتنقيح سياسات الهجرة في هذا الصدد («المشروع الأولي الموسع») والاعتراف بأن «المهاجرين ضحايا الاتجار قد يصبحون أيضاً ضحايا للاتجار بالبشر، ويحتاجون إلى حماية ومساعدة مناسبتين» (أضيفت في مشروع التنقيح 2: الهدف 9، المادة 24).

إن هذا الاعتراف بمخاطر الالتباس، بالاقتران مع الاعتراف باحتمال حدوث تداخل، هو إسهام أساسي للميثاق في هذا الصدد. والواقع أن هذا التطور يعكس الواقع الملموس الذي يواجهه المهاجرون بشكل متزايد، والذي يمكن، بالنظر إلى تكلفة الاتجار، دفعه إلى حالات الاتجار لدفع تكاليف خدمات المرور. وفي هذه الحالة، ينبغي أن يوضع في الاعتبار التمييز بين الجريمتين لضمان أعلى مستوى ممكن من الحماية للمهاجرين الذين وقعوا ضحايا التهريب والاتجار على حد سواء.

المستقبل:

رغم أن الميثاق يشير إلى عدم تجريم المهاجرين المتجر بهم وشرط «النية» و «المنفعة المالية أو المادية»، ولا يذهب إلى حد التأكيد على ضرورة حماية الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، بما في ذلك السفن التجارية المشاركة في عمليات الإنقاذ التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية أثناء التحقيقات والمحاكمات بحجة الاتجار (أو التعاون مع المهربين). هذه مشكلة أثرت مراراً وتكراراً في بلدان مختلفة (في وسط البحر الأبيض المتوسط، على سبيل المثال).

إن فشل الميثاق في معالجة هذه المشاكل بشكل لا لبس فيه هو فرصة ضائعة. في حين أن شرط «الإرادة والفوائد المالية أو المادية الكبيرة» يمكن أن يدفع الدول من حيث المبدأ إلى الامتناع عن أي عمل يعيق عمليات البحث والإنقاذ، فإن ممارسة الدول تعكس سيناريو مختلفاً، والتي تتمثل في الإجراءات الجنائية ضد المنظمات غير الحكومية والأفراد بسبب دعمهم المزعوم للمهربين والهجرة غير النظامية.

تدل الأحداث الأخيرة في البحر الأبيض المتوسط، بما في ذلك الاستيلاء على سفن المنظمات غير الحكومية والإجراءات القانونية ضد أطقمها، على الحاجة إلى ترسيم الحدود بوضوح بين العمل الإنساني المشروع ودعم الهجرة غير النظامية.

ويشكل شرط «النية والمنفعة المالية أو غيرها من المنافع المادية» أداة مفيدة لإجراء هذا التمييز الأساسي وضمنان عدم استخدام القانون الجنائي الوطني لمقاضاة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني. ومع ذلك، فإن فشل المشروع النهائي في إبراز الحاجة إلى حماية الجهات الفاعلة الإنسانية من التهم والمحاكمات التافهة يدل على فشل المشروع في هذا الصدد.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المشروع النهائي للميثاق لا يتناول السبب الحقيقي لهريب المهاجرين ولكونه يشكل «تجارة» فعالة من حيث التكلفة أيضاً عدم وجود بدائل حقيقية وفعالة من خلال القنوات الآمنة والقانونية المتاحة. ومن شأن إنشاء قنوات قانونية للهجرة النظامية أن يحسن ليس فقط حماية حقوق الإنسان للمهاجرين، بل أيضاً التضامن وتقاسم المسؤوليات بين الدول. ومن المهم ملاحظة أن المشروع النهائي، حتى الهدف 5، يهدف إلى تيسير التنقل الإقليمي والجهوي، ودراسة وتنقيح الخيارات والمسارات القائمة للهجرة النظامية. ويظل هذا إلى حد كبير مسؤولية هجرة اليد العاملة، رغم الإشارة بإيجاز إلى أن هذه الفرص ستعود بالفائدة أيضاً على المهاجرين في وضعية هشاشة (انظر التعليق على الهدف 5). وعموماً، يمثل المشروع النهائي للهدف 9 فرصة ضائعة لإحراز تقدم، سواء في حماية المهاجرين المتجر بهم أو في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمهاجرين على نطاق أوسع. وبالنظر إلى الأهمية التي توليها الدول (ولا سيما بلدان الوصول) لضرورة مكافحة الاتجار غير المشروع، كان من المتوقع أن ينص العهد على التزامات أكثر اتساقاً مع الإطار القانوني الدولي (ولا سيما بروتوكول مكافحة الاتجار). المسودة النهائية لا تفعل الكثير حيال ذلك، على الرغم من إعادة صياغتها.



منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته والقضاء عليه في سياق الهجرة الدولية

10

بروتوكول الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار بالبشر

المادة 02 :

أهداف هذا البروتوكول هي: (أ) منع ومكافحة الاتجار بالبشر، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والأطفال؛ (ب) حماية ومساعدة ضحايا هذا الاتجار مع الاحترام الكامل لحقوقهم الأساسية؛ (ت) تعزيز التعاون بين الدول الأطراف من أجل تحقيق هذه الأهداف



مقدمة :

تضمن الميثاق العالمي للهجرة ثلاثة التزامات رئيسية تتعلق بالاتجار بالبشر. يركز الالتزام الأول على القانون الجنائي، أي كل ما يخص التحقيق في جريمة الاتجار بالبشر ومقاضاة مرتكبيها ومعاقبتهم. يتجلى ذلك بوضوح في بروتوكول الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار بالبشر الذي يحظر ويعاقب الاتجار بالأشخاص ويفرض على الدول الأطراف تجريم الاتجار بالبشر طبقاً لمقتضيات القانون الدولي. الالتزام الثاني يخص «إجهاض الطلب الذي يشجع الاستغلال المؤدي إلى الاتجار». الالتزام الثالث يهدف إلى تحسين التعرف على هوية المهاجرين الذين أصبحوا ضحايا الاتجار ومساعدتهم وحمايتهم. بخلاف الالتزام الأول، لا يظهر الالتزام الأخير من بين القواعد القانونية الملزمة والمدرجة في بروتوكول الأمم المتحدة لمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالبشر. يحتوي البروتوكول على توصيات فقط بهذا الخصوص (تم تدارك هذا الأمر إلى حد ما على المستوى الإقليمي الأوروبي، انظر Stoyanova 2017). ونتيجة لذلك مازال تحديد هوية المهاجرين، ضحايا الاتجار بالبشر، وحمايتهم ومساعدتهم، يعتبر نقطة ضعف يتعين معها تقديم المزيد من الالتزامات التقييدية من طرف الدول على المستوى العالمي.

تجدر الإشارة إلى أن الميثاق العالمي للهجرة لا يتطرق إلى الالتزام بتعزيز تدابير مراقبة الحدود كوسيلة للحد من الاتجار بالبشر. في المقابل، تنص المادة 11 (1) من بروتوكول الأمم المتحدة على التزام الدول الأطراف بتعزيز مراقبة الحدود، وهذا هو السبب وراء تعرض البروتوكول للانتقادات بشكل أكثر غموضاً. في إطار الهدف 01، يصيغ الميثاق العالمي للهجرة إجراءات مراقبة مسارات الهجرة غير النظامية التي قد تستغلها شبكات الاتجار بالبشر لتوظيف المهاجرين السريين وإلحاق الضرر بهم من أجل تعزيز التعاون الثنائي على المستوى الإقليمي في مجال منع مرتكبي الجرائم والتحقيق معهم ومقاضاتهم، وكذلك في مجال تحديد هوية ضحايا الاتجار بالأشخاص وحمايتهم ومساعدتهم». من الإيجابي أن تعزيز مراقبة الحدود، على الأقل في سياق الميثاق، لم يبرره الهدف الإنساني المتمثل في منع الاتجار بالبشر. فعلى الصعيد العملي: من المشكوك فيه ما إذا كانت الضوابط الحدودية تقلل من خطر الاتجار بالبشر. إضافة إلى ذلك، فإن تعزيز مراقبة الحدودية يعني أن المعابر الحدودية غير النظامية أكثر صعوبة وخطورة، مما يزيد ليس فقط من المخاطر التي تهدد حياة المهاجرين، بل يجعل أيضاً خدمات المهريين أكثر تكلفة، مما يشجع بدوره، المهاجرين على إبرام تسويات استغلالية للحصول على منافذ غير قانونية للعبور، الشيء الذي يشكل في الواقع اتجاراً بالبشر.

ومع ذلك، على ضوء التطورات السياسية الأخيرة، لا سيما على مستوى الاتحاد الأوروبي، هناك سبب يدعو للقلق من أن تكون الدول قد ألزمت نفسها بمراقبة مسارات الهجرة غير النظامية وبتعزيز التعاون على المستويات الثنائية والإقليمية والعبور-جهوية. في بقية هذا المقال، سناقش بأن هناك أسباباً لمثل هذه المخاوف، ويجب أن نفحص بعناية صياغة أطر

التعاون هذه.

بشكل أكثر دقة، طبقت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أشكالاً من مراقبة الهجرة التي تستند على العقود الموقعة مع دول الأصل والعبور. كان هذا تطوراً منسجماً مع الأبعاد الخارجية لسياسة الهجرة الأوروبية. كما كان يهدف أيضاً إلى تطوير التعاون مع بلدان أخرى هي بلدان الأصل والعبور حتى يتمكنوا من تحسين مراقبة الحدود ومنع التنقلات العابرة للحدود، بما في ذلك المغادرة. (تتفق هذه التدابير مع الحق في المغادرة، المحمي بموجب المادة 12 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). بشكل أكثر وضوحاً، يتضمن مثل هذا النوع من التعاون، على سبيل المثال، دعم وتدريب خفر السواحل الليبي أو توفير المعدات الذكية والمخابرات لمراقبة الحدود. في هذا الصدد، تبرر وثائق سياسة الاتحاد الأوروبي ذلك بالحاجة إلى إنقاذ حياة المهاجرين ومكافحة تهريب البشر والمتاجرة بهم.

تكمن مشكلة هذه الأشكال من التعاون في أنها تقلل من إمكانيات تحميل المسؤولية للدول الداعمة (أي دول الوجهة الأوروبية) على المستوى الدولي. وتكمن أسباب هذا التراجع في أمرين على الأقل: الأول، أن الأشخاص المعنيين بالتدابير لا يتواجدون فوق أراضي الدول الأوروبية. الأمر الذي يثير التساؤل، في ضوء عتبة الاختصاص بموجب قانون حقوق الإنسان، حول ما إذا كانت هذه الدول تتحمل مسؤولية أي التزامات تجاه هؤلاء الأفراد. بالتأكيد تتخذ هذه الدول تدابير (كتمويل حرس الحدود الليبي على سبيل المثال) تؤثر على المهاجرين كمنع مغادرتهم ومحاصرتهم في بلدان العبور، حيث يتعرضون لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك العبودية والاتجار بالبشر. ومع ذلك، فمن المثير للنقاش معرفة ما إذا كان يمكن لانتهاك بسيط أن يجعل من هذه الدول صاحبة التزامات بموجب مبادئ حقوق الإنسان.

يكمن السبب الثاني في دقة العلاقة السببية بين التدابير التي تتبعها الدول الأوروبية والأضرار التي قد تلحق بالمصالح المحمية من طرف حقوق الإنسان (جيوفري ومورينو لاكس 2018، «مراقبة دون اتصال»). وهذا يعقد الجهود الرامية إلى تحميل الدول الأوروبية المسؤولية الدولية بموجب قانون حقوق الإنسان عن أي ضرر يلحق بالمهاجرين متأثرين بهذه الإجراءات.

المستقبل:

على ضوء التحليل أعلاه، يمكن تحديد تحديين اثنين بالنسبة للمستقبل، أولاً: ضمان حماية فعالة لضحايا الاتجار بالبشر ومساعدتهم فعلياً ببلدان المقصد، بما في ذلك التعريف بهم كضحايا. ثانياً: يجب على دول المقصد أن تعيد النظر في سياساتها وعلاقتها مع البلدان الأخرى من بلدان الأصل والعبور، حتى لا تخلق البلدان السابقة ظروفاً تؤدي في النهاية إلى تعريض الأفراد للعبودية والاتجار بالبشر.

المقالة الأصلية:

د. ستويانوف، فلاديسلاف (2018): الهدف 01: منع، مكافحة والقضاء على الاتجار بالأشخاص في سياق الهجرة الدولية. <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/12/03/gcm-commentary-objective/>



تدبير الحدود بطريقة متكاملة آمنة ومتناسقة

11

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966

المادة 02 :

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تحترم وتكفل لجميع الأفراد المتواجدين داخل مجالها الترابي والخاضعين لسيادتها القانونية، الحقوق المعترف بها في هذا العهد، دون أي تمييز، سواء كان مبنيا على العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر



مقدمة:

يدعو الهدف 11 إلى التعاون بين الدول بشأن تدبير الحدود على مستوى تسهيل عبورها وتعزيز أمن الدول والمجتمعات والمهاجرين. كما يلتزم ذات الهدف باحترام السيادة الوطنية للدول والتزاماتها بموجب القانون الدولي، وسيادة القانون وحقوق الإنسان لجميع المهاجرين بغض النظر عن وضعهم القانوني، ومبدأ عدم التمييز. كما أنه يعزز من الإجراءات المراعية للنوع الاجتماعي وتلك التي تراعي خصوصيات الأطفال في هذا المجال. كما يقترح إجراءات محددة ضمن هذا الإطار العام.

في هذا السياق، يقبل الهدف بالعمل الإضافي لمساعدة المهاجرين في وضعيات الهشاشة على الحدود الدولية أو بالقرب منها، وحماية الأطفال على الحدود الدولية، وكذلك لم شمل العائلات. كما يشير أيضا إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات، والفرز المسبق للأشخاص الذين يسعون للدخول، وفرض مسؤولية الفحص المسبق على شركات النقل الجوي كإجراءات يتعين تنفيذها لضمان كفاءة المعابر الحدودية. وتشمل الإجراءات الأخرى تبسيط إجراءات الفحص على الحدود على ضوء معايير حقوق الإنسان، وإشراك الدول في التعاون فيما يتعلق بالمساعدة الفنية لا سيما في حالات الطوارئ مثل البحث والإنقاذ، ومراجعة قوانين الدول بشأن الدخول غير القانوني أو البقاء في ضوء التزاماتها بموجب القانون الدولي، وتعزيز تعاون الدولة في تدبير الحدود الذي يأخذ بعين الاعتبار أفضل الممارسات كما هو مشار إليه في المبادئ والإرشادات التوجيهية الموصى بها من قبل المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان على الحدود الدولية.

مقارنة:

خلال سيرورة التفاوض، خضع النص لتغييرات مهمة يمكن أن تكون ذات أهمية كبيرة في تحديد ما إذا كان الميثاق العالمي للأمم المتحدة يمكن أن يحقق الهدف الذي يعد به. أولاً، عندما تمت مراجعة نص نسخة 5 مارس 2018، تضمنت إشارة إلى «السيادة الوطنية» كأساس ينبغي على أساسه صياغة التزامات التعاون في تدبير الحدود. قوض هذا التغيير التحليل السابق للمسودة الأولى (في 5 فبراير 2018) بأن الاتفاق العالمي للأمم المتحدة يمكن أن يعزز الموقف القائل بأن مراقبة الحدود هي مسألة مشتركة بين الدول، وليست ممارسة لسيادة الدولة.

في هذا السياق، وعلى الرغم من إشارته المستمرة إلى تسهيل التعاون بين الدول في تدبير الحدود، فإن الهدف يمكن أن يؤدي إلى زيادة التوترات بشأن هذه المسألة بين الدول المجاورة، وكذلك الدول الأخرى البعيدة التي قد تتأثر بهذه التوترات المحتملة. أيضا، لأنه يحافظ على فكرة النظر إلى الحدود من وجهة نظر السيادة الوطنية، فإنه يجعل حماية معايير حقوق الإنسان في سياق الرقابة على الحدود بدون تأثير يذكر. السبب الرئيسي لهذه الفكرة هو أن الدول يمكن أن تشير إلى مصالحها

المتعلقة بالأمن القومي (يعتمد مدى ذلك على ممارسة الدول للسيادة الوطنية) من أجل تبرير القيود المفروضة على حقوق الإنسان. على سبيل المثال، غالبًا ما تطرح الدول مبدأ مكافحة الإرهاب لتبرير ممانعة جمع مجموعة واسعة من المعلومات عن المهاجرين المحتجزين لفترة أطول من اللازم لتحديد أولئك الذين يعبرون الحدود. على سبيل المثال، تتمتع الدول الموقعة على اتفاقية شنغن بإمكانية الوصول إلى قواعد البيانات واسعة النطاق (نظام معلومات لطلبات التأشيرة، ونظام معلومات شنغن الثاني لأغراض الهجرة ويوروداك EURODAC بشأن اللجوء) التي تحتفظ بمجموعة واسعة من البيانات الشخصية (بما في ذلك البيانات الحساسة مثل البيانات البيومترية) وتستخدم لأغراض قمعية.

يتعلق التغيير الثاني بالسياق الذي يتم فيه وضع الهجرة غير النظامية في الهدف. تحتفظ جميع نسخ الهدف بإشارة إلى مصطلح «الأمن»، وتشير نسخته الصادرة في 28 مايو 2018 إلى منع الهجرة غير النظامية كإجراء لضمان الأمن. بمعنى آخر، يتعلق الأمر بمقاربة أمنية عند التعامل مع المهاجرين غير النظاميين. ومع ذلك، فإن الهجرة النظامية / غير النظامية تتعلق بمجالات مختلفة غير الأمن. يرتبط منع التنقلات غير النظامية للأشخاص بإجراءات مراقبة الحدود التي تعتمد عليها الدولة للتحقق من الذين يدخلون أراضيها ووثائقهم، وبالتالي، يجب أن يخضع ذلك للقانون الإداري. في المقابل، ينطبق الوضع القانوني أو غير القانوني للمهاجرين بمجرد عبور الشخص للحدود وعلى أساس قوانين الدولة التي يوجدون فيها. لذلك يخضع هذا الوضع للقوانين الوطنية للهجرة.

في هذا السياق، يتقاطع التأطير الأمني للهجرة النظامية / غير النظامية كما في الهدف مع مجالات منفصلة لمراقبة الحدود وتنظيم الهجرة وتطبيق القانون. تتمظهر السياسات المعتمدة في هذا السياق من خلال سياسة الجدران والأسلاك الشائكة وزيادة المراقبة التكنولوجية عند نقاط العبور الحدودية. تقوض هذه الإجراءات التنقل الآمن، لأن إنشاء حدود أكثر صرامة يجبر الناس على اتخاذ المزيد من المسارات السرية والخطرة للوصول إلى دولة الوجهة. بالإضافة إلى ذلك، لا تؤدي الممارسات الحدودية الأكثر صرامة إلى تزايد المعابر الحدودية غير النظامية والخطيرة فحسب، بل تجعل المهاجرين غير النظاميين أكثر عرضة للخطر بمجرد وصولهم إلى بلد ما. فبعد انتهاك قوانين الهجرة، قد لا يبلغ المهاجرون الشرطة عن الاعتداء الجنسي أو العنصري خوفًا من الترحيل، مما يؤدي إلى حرمانهم من الحق في اللجوء إلى المحاكم. ومن ثم، فإن هذا يضعف اقتراح الهدف المتعلق بالالتزام بحماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم القانوني في تطبيق سياسات تدير الحدود.

ومع ذلك، هناك تغيير هام ثالث في نص الهدف يمكن اعتباره عنصرًا إيجابيًا نحو الاعتراف بمسؤوليات الدول تجاه احترام حقوق الإنسان للمهاجرين غير النظاميين. ففي هذا الصدد، تضمنت النسخة النهائية للنص (11 يوليو 2018) إجراءً لمراجعة وتنقيح القوانين التي تعاقب المهاجرين غير النظاميين على ضوء مبدأ التناسب والمساواة وحظر التمييز والإجراءات القانونية الواجبة والتزامات الدول الأخرى بموجب القانون. في الواقع، تُفرض حاليًا عقوبات بالسجن أو غرامات على المهاجرين غير النظاميين، وبشرط استيفاء شروط معينة، يمكن أيضًا احتجازهم لضمان ترحيلهم. يمكن أن تتعارض هذه الإجراءات بشكل غير متناسب مع حقهم في الحرية والأمن، وحقهم في الوصول إلى المحاكم، والكرامة الإنسانية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل السكن والتعليم. هذا هو السبب في أن الهدف يشير إلى مراجعة السياسات المتعلقة بالدخول والاقامة غير النظامية على ضوء التزامات الدول بموجب القانون الدولي.

أخيرًا، يميل إدراج احترام حقوق الخصوصية وحماية البيانات الشخصية ومبدأ عدم التمييز في تطبيق تكنولوجيا المعلومات في مراقبة الحدود نحو حماية حقوق المهاجرين الإنسانية. وفقًا لذلك، ففي المسودة الأولى، ذكر الهدف استخدام تكنولوجيا المعلومات والفحص المسبق للمتنقلين وحافظ على هذا الإجراء في جميع إصداراته اللاحقة. يثير اللجوء إلى هذه التقنيات

مخاوف بشأن حقوق الإنسان، لا سيما الحق في الخصوصية لأن الاعتماد المتزايد على تلك التقنيات يرتبط بإنشاء قواعد بيانات تسعى إلى إسكات الانتقادات بشأن جمع مجموعة واسعة من المعلومات الشخصية عن الأفراد والاحتفاظ بها واستخدامها (بما في ذلك بياناتهم الحساسة مثل البيانات البيومترية) بشكل جماعي. علاوة على ذلك، فإن التقدم المحرز في مجال تكنولوجيا المعلومات يجعل من الممكن التنبؤ ووضع افتراضات حول سلوك الأفراد من خلال جمع وفرز كميات هائلة من المعلومات المتعلقة بهم.

إن إشارة الهدف إلى تطبيق الفحص المسبق للقادمين تتناسب بالفعل مع سيناريو «تصيد المعلومات». ويرجع هذا إلى أن الدول تهدف، من الناحية العملية، إلى البحث عن أولئك الذين لم تحدد سلطات تطبيق القانون هويتهم كمشتبه بهم، ولكنهم قد يشكلون تهديداً «أمنياً» للبلد الذي يسعون دخوله. في هذا السياق، تستلزم طريقة الفرز المسبق اكتشاف العلاقات بين سفر الأفراد وأنماط السلوك مع تلك الأنماط المرتبطة بمرتكبي الأنشطة الإرهابية أو الإجرامية. على أساس هذه الطريقة، قد يُمنع الفرد من الدخول بغض النظر عن حقيقة عدم وقوع أي اشتباه جنائي عليه. وبالتالي، يخلق هذا شكاً عاماً حول الأفراد يتعارض مع افتراض البراءة. تمت معالجة هذه المخاوف في النسخة المنقحة من الميثاق العالمي للأمم المتحدة في 28 ماي 2018. وفي هذا الصدد، ينص الهدف على أن استخدام تكنولوجيا المعلومات وطرق الفرز المسبق في سياق مراقبة الحدود يجب أن يحترم الحق في الخصوصية وحماية البيانات الشخصية وكذلك مبدأ عدم التمييز. بعبارة أخرى، يقر الهدف بأن الدول مقيدة بالتزامها باحترام تلك الحقوق عندما تقوم بجمع وتخزين واستخدام المعلومات الشخصية للمهاجرين.

المستقبل:

في ظاهر الأمر، يحتوي الهدف 11 على عدد من المراجع المرحب بها. بشكل عام، يشير مراراً وتكراراً إلى احترام حقوق الإنسان الدولية لجميع المهاجرين ويشير إلى المقاربات التي تراعي خصوصية الأطفال وتلك القائمة على النوع الاجتماعي عند تسهيل تدبير الحدود. وفيما يتعلق بحماية الأطفال على وجه الخصوص، فإنه يعترف بالإجراءات التكميلية لمراعاة المصلحة الفضلى للطفل على الحدود الدولية وكذلك التجمع الأسري.

مع ذلك، لا ينبغي المبالغة في تقدير إشارته إلى حقوق الإنسان الدولية، لأن الطريقة التي يتم بها دمج الأمنة في الهدف تتحدى الهدف العام للميثاق والمتمثل في تحقيق الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. على هذا النحو، فإنه يهدف إلى ضمان «الأمن» في سياسات تدبير الحدود، وبالتالي يفترض وجود صلة بين عبور الحدود وأمن الدول. ومع ذلك، من غير المرجح أن تؤدي الضوابط الأكثر صرامة على الحدود إلى عبور أكثر تنظيماً. على العكس من ذلك، يتم الضغط على الأفراد لتبني مسارات عبور حدودية مهددة لحياتهم إذا لم يتمكنوا من عبور الحواجز التي تفرضها الدول. وفي هذا السياق، ينص الهدف على مثل هذه الحواجز - بما في ذلك فرض مسؤولية شركات النقل الجوي على «الإبلاغ المسبق» عن الركاب، واللجوء إلى الفحص المسبق للركاب وإلى تكنولوجيا المعلومات في عمليات مراقبة الحدود.

تدعم الممارسة الحالية فيما يخص مسؤوليات شركات النقل الجوي هذه الرؤية. فوفقاً لذلك، تفرض الدول التزامات على شركات النقل الجوي للتحقق من صحة وثائق المسافرين، ورفض إركاب أولئك الذين لا يستطيعون تقديم الوثائق المناسبة، وكذلك التعاون مع سلطات مراقبة الحدود لتحديد الركاب الذين قد يشكلون تهديداً أمنياً. إذ يؤدي عدم تطبيق هذه الإجراءات إلى فرض عقوبات على شركات النقل، بالإضافة إلى إلزامهم بالتكفل بالتكاليف المرتبطة بعودة الركاب. نظراً لأن شركات النقل الجوي تعمل كمستوى ثاني من مراقبة الحدود حتى قبل وصول الأشخاص إلى الحدود، فقد يسلك أولئك الفارين من الاضطهاد مسالك غير آمنة ويصبحون هدفاً للمهربين والمتاجري بالبشر، لأنه قد لا يُسمح لهم بالسفر بدون

الوثائق والتأشيرات المطلوبة (إما لأنهم أُجبروا على الفرار بدون هذه الوثائق، أو لأنهم لا يستطيعون تجميعها دون تعريض حياتهم للخطر، أو لأن هذه الوثائق لم تصدر أو غير معترف بها). أيضًا، ومن الناحية العملية، لا تقدم شركات النقل الجوي سوى القليل من المساعدة للمسافرين الذين يسعون إلى الفرار من الاضطهاد؛ ولأن العبء المالي للإرهاب يؤثر على تقديمهم لطلبات اللجوء، فإنهم يرفضون إرهابهم. وهذا يزيد من مخاطر الترحيل التي تقوم بها شركات النقل الجوي نيابة عن الدول.

بشكل عام، يأخذ الهدف خطوة إلى الأمام من خلال الإشارة المتكررة إلى احترام معايير حقوق الإنسان وإضافة إشارة صريحة إلى حماية الحق في الخصوصية وحماية البيانات، لكنه يأخذ خطوتين إلى الوراء من خلال تأطير تدير الحدود ضمن سياق الأمننة. تمثل هذه مشكلة مستمرة بين إصرار الدول على سيادتها وأمنها من جهة، والتزامها بحماية المهاجرين بغض النظر عن وضعهم القانوني كمهاجرين من جهة ثانية. فكما تمت مناقشته هنا، فإن الهدف يحتفظ بهذه المشكلة.



تعزيز اليقين والقدرة على التنبؤ ضمن إجراءات الهجرة من أجل الفحص والتقييم والإحالة المناسبة

12

مبادئ وتوجيهات، مدعومة بإرشادات عملية، وذلك من أجل حماية حقوق
المهاجرين في وضعية هشاشة

المبدأ 05 :

يتعين أن تحمي جميع إجراءات تدبير الحدود، حقوق الإنسان



مقدمة:

يتوخى الهدف 12 تعزيز اليقين والقدرة على التنبؤ فيما يتعلق بإجراءات الهجرة من خلال الفحص والتقييم والإحالة المناسبين. ففي شكله النهائي، يعتبر الهدف أقل طموحًا بكثير، ولكنه أكثر اتساقًا من المسودة الأصلية. إذ يهدف الآن إلى ضمان أن توفر «إجراءات الهجرة» المعلومات المناسبة، وذات الصلة بالنسبة لجميع المهاجرين؛ وأن يتم تحديد ضحايا الاتجار و«المهاجرين في وضعيات هشاشة»، ولا سيما الأطفال، في وقت مبكر في هذا الإجراء والحصول على الاهتمام الكافي والمساعدة، بما في ذلك الإحالة إلى المؤسسات المختصة والمتخصصة.

كما هو الحال مع جميع الأهداف الأخرى، يجب قراءة هذا الهدف المتعلق بالفحص والتقييم والإحالة في مجمل سياق الميثاق، حيث تكون هناك الضمانات الإجرائية المناسبة على الحدود، وكذلك في نقاط أخرى للعبور أو عند بدء إجراء الترحيل في سياق الأهداف الأخرى. ومن الواضح أن هذا هو الحال بالنسبة للاحتجاز الذي هو موضوع الهدف 13. وتظهر ضمانات قانونية أخرى مهمة في المبادئ العامة المتمثلة في مقاربة «سيادة القانون واحترام الإجراءات القانونية الواجبة» و«حقوق الإنسان» ومقاربة «خصوصية الأطفال»، المدرجة في قسم الرؤية والمبادئ التوجيهية للميثاق.

بالنسبة للهدف 5 فإنه يقترح إعطاء تأشيرات إنسانية «للمهاجرين الذين أجبروا على مغادرة بلدهم الأصلي بسبب الكوارث الطبيعية المفاجئة وغيرها من الحالات المحفوفة بالمخاطر». بينما يقارب الهدف 7 هشاشة المهاجرين، ويدعو إلى أن «يحصل المهاجرون على مساعدة قانونية مستقلة وفي المتناول وعلى أن يكون هناك من يمثلهم في الإجراءات القضائية التي تهمهم». بينما الهدف 21 يعيد التأكيد على قاعدة عدم الترحيل المنصوص عليها في القانون الدولي العرفي. في حين السياق الأوسع للاتجار بالبشر والتهرب «فهو منظم» من خلال الهدفين 9 و10، وهذين الهدفين يعدان أيضًا جزءًا من مضمون الهدف 12.

مقارنة المسودات: ثغرات حماية محتملة من أجل صفاء نظري:

كان الهدف 12 مسرحًا لصراع شديد من أجل التوصل إلى اتفاق (وعلى الأرجح لإرضاء بعض الدول المتفاوضة) دون إغفال التحركات المعقدة الواسعة النطاق التي تشمل طالبي اللجوء (اللاجئين) والفئات الأخرى غير المؤهلة للحصول على الحماية الدولية. يتجسد هذا الصراع في العدد الكبير من التغييرات على مدى ستة أشهر من المفاوضات والتحول المفاهيمي الذي تم اتخاذه.

لسوء الحظ، لا توجد سجلات للمفاوضات متاحة للعموم، لذلك ليس لدى غير-المشاركين أية نظرة عن مواقف الدول ومبررات التعديلات المقترحة على النص. بحيث لا يدرج لموقع الإلكتروني لعملية التفاوض أية بيانات عن موقف الدول في

المفاوضات، لكنه مع ذلك يصرح أنه في الإحدى عشرة كلمة المكونة لعنوان النص النهائي، اثنان فقط منها توجد في المسودة الأولى.

حدث منعطفان رئيسيان في المفاهيم خلال المفاوضات. الأول والأهم هو أن النص بصيغته الحالية يسعى إلى استبعاد الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية، بينما لا يزال النص الأصلي يتضمن الإشارة بشكل عام إلى طالبي اللجوء واللاجئين واللجوء. لقد ظلت المسودة الأولى وفيه لإعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، والذي تبني رؤية شمولية، وشدد على «أهمية إتباع مقاربة فهمية للقضايا المطروحة»، وأعلن أننا «سنضمن استقبلاً يركز على الأفراد، وكذلك حساساً وإنسانياً، وكرامياً، ومراعياً لمقاربة النوع، وسريعاً لجميع الأشخاص الذين يصلون إلى بلداننا، ولا سيما أولئك الذين يتنقلون بشكل كبير، سواء كانوا لاجئين أو مهاجرين». (الفقرة 22). وقد إنعكس هذا الموقف في الالتزامات المدرجة في الإعلان، والتي تنطبق على كل من اللاجئين والمهاجرين.

يستبعد الهدف 12 طالبي اللجوء واللاجئين من نطاق تطبيقه حيث تنص الفقرة 4 على ما يلي:

«يحق للاجئين والمهاجرين التمتع بنفس حقوق الإنسان والحريات الأساسية العالمية، التي يجب احترامها وحمايتها والوفاء بها في جميع الظروف. ومع ذلك، يعد المهاجرون واللاجئون مجموعات متميزة تحكمها أطر قانونية متباينة. يحق للاجئين فقط التمتع بالحماية الدولية المحددة على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي للاجئين. يشير الميثاق العالمي الحالي إلى المهاجرين ويقدم إطاراً تعاونياً يعالج الهجرة في جميع أبعادها».

يفترض الميثاق العالمي للهجرة أن «اللاجئين» (وغيرهم ممن يحتاجون إلى الحماية الدولية) ليسوا مهاجرين. هذا مقبول بموجب الميثاق من حيث المبدأ، حيث أن اللاجئين يشملهم الميثاق العالمي للاجئين. ومع ذلك، وبشكل عام، لا يتوافق هذا التمييز مع مفهوم «المهاجر» في الدراسات المتعلقة بالهجرة أو الديموغرافيا أو الأنثروبولوجيا أو علم الاجتماع.

من الناحية النظرية، يختلف الإجراء الذي يؤدي إلى الاعتراف بوضع اللاجئ أو أي شكل آخر من أشكال الحماية الدولية عن جميع الإجراءات الأخرى المتعلقة بالمهاجرين غير اللاجئين. يحق للاجئين (حتى قبل أن يتم التعرف عليهم، أن يتم التعامل معهم على أنهم طالبي لجوء) أن يتمتعوا بمجموعة من الحقوق كعدم الطرد أو إعادتهم إلى بلدهم أو رفضهم (ترحيلهم). يعتبر هذا امتيازاً لا يتمتع به الأشخاص الذين لا يسعون للحصول على الحماية الدولية (على الرغم من أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يظل سارياً على جميع المهاجرين، سواء كانوا لاجئين أم لا). لكن من الناحية العملية، وعلى أرض الواقع، فإن أولئك الذين يصلون بشكل غير قانوني هم من كلا المجموعتين، أي أولئك الذين يحتاجون إلى الحماية، وأولئك الذين لا يحتاجون إليها. لذلك، يجب على «المستجيبون الأولون»، كما هو مذكور في النص، أن يتم التعامل مع «المجموعتين معاً»، وبالتالي الاختلاف بين اللاجئ والمهاجر غير القانوني الذي يمكن ترحيله أصبح الآن واضحاً: إنهما متشابهان.

أدى التحول المفاهيمي الثاني إلى التخلي عن فكرة «تحديد الوضعية القانونية». بينما في مارس 2018، لا يزال النص التمهيدي للهدف 12 (الفقرة 27) من «المسودة الأولى» يشير إلى «آليات وإجراءات للتعرف وتحديد وضع جميع المهاجرين، وذلك من أجل ضمان الإحالة اللائقة وفي الوقت المناسب، والمساعدة في جميع مراحل الهجرة، بالإضافة إلى التمييز بوضوح بين المهاجرين واللاجئين». في هذا السياق، أسقطت أول مراجعة شاملة الإشارة إلى «تحديد الوضعية»؛ غير أن المراجعة الثانية، في نهاية ماي 2018، أعادت طرح القضية بلغة غامضة إلى حد ما:

«نلتزم بزيادة اليقين القانوني وإمكانية التنبؤ بإجراءات الهجرة من خلال تطوير وتعزيز آليات فعالة ومراعية للحماية من أجل الفحص الكافي، وفي الوقت المناسب والتقييم الفردي لجميع المهاجرين بغرض تحديد وتسهيل الولوج إلى إجراءات التحديد والإحالة المناسبة، ولا سيما عندما تؤدي العودة إلى تفاقم المخاطر والهشاشة، ولا سيما تلك المعترف بها بموجب القانون الدولي». قد يعني «التقييم» «المراعي للحماية» لغرض الوصول إلى «إجراءات التحديد»، حيث تؤدي «العودة» إلى «تفاقم مخاطر» أولئك الذين يعانون من الهشاشة «المعترف بها بموجب القانون الدولي»، يمكن ببساطة أن تعني وصفاً ملطفاً لتحديد هوية أولئك الذين يتقدمون بطلبات للحصول على الحماية الدولية. في هذا الصدد، أصبح نص المراجعة الثالثة في وقت لاحق هو النسخة النهائية، وأسقط كل الدلالات لتحديد وضع اللاجئين.

تنحصر المواجهة المحتملة مع طالب اللجوء في اللغة الضعيفة للفقرة الفرعية (ه)، والتي تلزم الدول بالإبلاغ الفعال عن الحقوق والالتزامات «بشأن أشكال الحماية المتاحة» في سياق «التنقلات المختلطة». لم يُستخدم مصطلح «الحركة المختلطة» سوى مرتين في نص الميثاق، والحدث الآخر موجود في الهدف 7 بشأن الهشاشة، لذلك لا يزال من غير الواضح ما إذا كان ذلك مفهومًا على أنه يشمل طالبي اللجوء أم لا.

أدت هذه التحولات المفاهيمية إلى التغيير الجوهرى الوحيد في الإجراءات المتوخاة في الهدف 12. تعتبر الفقرة الفرعية (أ) من المسودة الأولية مفيدة «لدعم الجهود العالمية في حالات تحديات الحماية الدولية الأوسع للحركات المختلطة، كدعم قدرة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، لتعزيز تحديد الوضع الفعال والسريع، وحماية وإحالة طالبي اللجوء واللاجئين والمهاجرين، بما في ذلك النازحين في سياق الكوارث والأزمات». هذه لغة واضحة تغطي اللاجئين «السياسيين» والنازحين بسبب الكوارث الطبيعية وغيرهم ممن يحتاجون إلى الحماية بسبب الأزمات.

لقد أفسح نص الإجراءات الأول هذا، المجال تدريجياً إلى ظهور أمور أخرى تتعلق بالدخول والإقامة والعمل والدراسة و«الأنشطة» الأخرى، والمعالجة السريعة والاقتصادية للطلبات، مع حذف أي إشارة إلى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وطالبي اللجوء واللاجئين.

أصبحت الإجراءات الثلاثة الأخرى [الفقرات (ب) و (ج) و (د)] أكثر دقة لكنها احتفظت بمحتواها الأساسي. يتطلب إجراء الأول مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة من حرس الحدود إلى المسؤولين القنصلين للمساعدة في تحديد وإحالة ضحايا ضحايا الاتجار والمهاجرين في وضعية هشاشة، وخاصة الأطفال المنفصلين عن ذويهم أو غير المرفقين، والأشخاص المعرضين للاستغلال وسوء المعاملة. والإجراء الثاني يدعو إلى إنشاء آليات إحالة مستجيبة للنوع الاجتماعي ومراعية للأطفال، تدمج إجراءات فعالة وموحدة. والإجراء الثالث، يضمن أن تتم معاملة الأطفال معاملة تناسب سنهم وإحالة غير المصحوبين منهم أو المنفصلين عن ذويهم إلى المؤسسات المناسبة، وتمكينهم من الحصول على وصي قانوني محايد، أما في حالة تواجد الطفل مع أسرته فإنه يتم حماية وحدة الأسرة.

المستقبل:

يبدو أنه تم الأخذ بعين الاعتبار الانتقادات التي وجهت للمسودة الأولية: بحيث أن النص النهائي يشير إلى الاستشارات الحساسة ثقافياً، كما يدعو إلى تكوين يسمح بالتعرف على علامات إصابتهم بالصدمات .

تكمن القوة الرئيسية للنص في تركيزه المكثف على الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو «المهاجرين في وضعية هشاشة»، إذ يعكس في شكل مختصر الأفكار المعبر عنها بمزيد من التفصيل في «المبادئ والإرشادات، مصحوبة بتوجيهات عملية، بشأن حماية حقوق الإنسان والمهاجرين في حالة هشاشة» الصادرة عن المجموعة العالمية للهجرة.

ومن الجدير بالذكر أن الهدف يرمي الى توفير اليقين وإمكانية التنبؤ في جميع إجراءات الهجرة، استناداً على حقوق الإنسان، ويتم إجراؤها بطريقة فعالة، وسريعة ومناسبة لكل فرد وغير مكلفة. بالإضاعة كذلك، إلى أن الهدف يضع معايير مفيدة فيما يتعلق بالمعلومات التي يجب إتاحتها لجميع المهاجرين، بمن فيهم أولئك الذين ينتظرون العودة.

يتمثل التحدي المطروح في الصياغة النهائية للهدف في كونه يركز على مجموعة فرعية مهمة، ولكنها لا تزال محدودة نسبياً، من جميع المهاجرين الخاضعين «لتقييم الفحص والإحالة». وذلك على عكس الضمانات التي تركز على المهاجرين في وضعية هشاشة وضحايا الاتجار بالبشر، لن يستفيد الآخرون الذين قد يكونون في وضع غير قانوني من هذه «الإجراءات». لا توجد أية كلمة عن وجود المجتمع المدني على الحدود أو في هذه الإجراءات. يظل الهدف صامتاً تماماً بشأن الولوج إلى التمثيل القانوني والشروط المسبقة للمساعدة القانونية المجانية. كذلك لا توجد كلمة تشير للمقابلة أو للغة أو للمترجمين الفوريين أو للحقوق الإجرائية في هذه المرحلة المبكرة من إجراءات الهجرة. أيضاً لم يتم مقارنة ظروف الاستقبال (السكن، الطعام، الملابس، الولوج إلى وسائل الاتصال، الرعاية الطبية، إلخ) ولا الاهتمام بأولئك الذين لا يتقدمون بطلب للحصول على الحماية الدولية ولكنهم في وضع غير قانوني.

إن عدم وجود قواعد إحالة واضحة في الميثاق العالمي وميثاق اللاجئين، فضلاً عن عدم وجود إشارة إلى القواعد الحالية ذات الصلة بالمواثيق القانونية الدولية الأخرى، بما في ذلك معاهدات حقوق الإنسان، إضافة الى عدم تحديد بعض المفاهيم المستخدمة سيققل من القوة التوجيهية للهدف. ماذا سيحدث إذا وصل عدد كبير من الناس إلى الحدود بسبب كارثة طبيعية مفاجئة، على النحو المذكور في الفقرة 21 (ز) من الميثاق؟ وإذا كان شخص ما يريد فعلاً الحصول على اللجوء؟ ما هو حكم الميثاق العالمي للاجئين الذي ينبغي أن يحل محل هذا الهدف، ويحكم تصرفات المستجيبين الأوائل؟ هل يتم تطبيق المبدأين 6 و7 بشأن الفحص والمقابلة وتحديد الهوية وإحالة المبادئ والإرشادات التوجيهية الموصى بها بشأن حقوق الإنسان على الحدود الدولية، والتي أعدته مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ليطم تطبيقها في حالة عدم تقديم هذا الهدف أية إرشادات؟

إن الطموح لتنقيح المفاهيم، وإلغاء كل ما يتعلق بالحماية الدولية تقريباً، مع الاحتفاظ في نفس الوقت بعدم تحديد المجموعة المستهدفة الحقيقية لهذا الهدف (هل هم فقط المهاجرون غير النظاميون في وضعيات هشاشة، أو الباحثين عن عمل أو الطلاب المحتملين أو جميع المهاجرين؟) قد يكون هذا الهدف، قد أنتج نصاً سيكون له تأثير أقل مما كان متوقعاً على ضوء المسودة الأولية.



استخدام احتجاز المهاجرين فقط كإجراء
أخير والعمل على إيجاد بدائل

13

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

المادة 09 :

لكل فرد الحق في الحرية والأمن الشخصي. لا يجوز إخضاع أي كان للاعتقال أو الاحتجاز التعسفي، ولا حرمانه من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون



مقدمة:

يتعلق الهدف 13 باستخدام إجراء احتجاز المهاجرين، بحيث يهدف إلى ضمان عدم استخدامه إلا كحل أخير عندما لا تتوفر تدابير بديلة. تحدد الفقرة 29 الأهداف الرئيسية للهدف 13، والتي يتعين تحقيق كل منها بما يتماشى مع الإجراءات القانونية، والقانون الدولي لحقوق الإنسان. يمكن إثارة عدد من النقاط الرئيسية فيما يتعلق بالالتزامات الواردة في الفقرة 29. أولاً، يجب أن يحترم إجراء الاحتجاز سيادة القانون. كما يجب أن يكون له أساس قانوني، ويجب أن يكون ضرورياً ومتناسباً ومنظماً على أساس فردي. في هذا الصدد، تساعد هذه الاعتبارات في ضمان ألا يكون الاحتجاز تعسفياً، كما تمنع الاحتجاز التلقائي لفئات كاملة من الأفراد، مثل الأجانب أو طالبي اللجوء.

ثانياً، تنطبق الحماية المنصوص عليها في الهدف 13 على جميع أنواع احتجاز المهاجرين، سواء كان ذلك على حدود الدولة عند الوصول، أو في الداخل في سياق الترحيل أو الطرد. ثالثاً، هناك التزام قوي بإعطاء الأولوية للبدائل غير القائمة على الاحتجاز، بهدف استخدام الاحتجاز كإجراء وحل أخير فقط. تم اقتراح العديد من الإجراءات لتحقيق الهدف 13. على الرغم من أن بعضها برز في المسودة الأولى، ونجا من عملية التفاوض، فقد حدثت عدد من التغييرات الهامة، الإيجابية والسلبية على حد سواء. سيتم مناقشة بعضها في القسم التالي..

تطور الهدف 13:

بشكل عام، تعد النسخة النهائية للهدف 13 أقوى مما تم اقتراحه في الأصل في المسودة الأولى. تضمن الهدف 13 منذ البداية أحكاماً مهمة، مثل اشتراط أن يكون الاحتجاز غير تعسفي وضروري ومتناسب؛ وأن يتم طلبه على أساس فردي؛ وأن تكون مدته قصيرة قدر الإمكان. كان هناك أيضاً عدد من الجوانب السلبية. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، غياب أحكام الولوج إلى العدالة (بخلاف الحق في الاتصال بمحام)؛ عدم طلب إجراء مراجعات دورية لمدة ملاءمة الاحتجاز؛ عدم وجود شرط يقضي بأن يتم الاحتجاز في منشآت متخصصة فقط (على الرغم من الاعتراف بأهمية فصل المحتجزين في سياق الهجرة عن المحتجزين الجنائيين والمجرمين)؛ وعلى الرغم من أن الاعتقال يجب أن يكون «لأقصر فترة زمنية»، إلا أن المسودة الأولى لم تعزز الحاجة إلى تحديد مدة قصوى للاحتجاز بموجب القانون.

مع تطور المفاوضات ونشر النسخ اللاحقة من الهدف 13، تم إجراء عدد من التحسينات. بحيث أُدرج الحق في الولوج إلى التمثيل القانوني في التعديل 1. وقد حدد أن الولوج إلى «التوجيه» والتمثيل القانونيين يجب أن يُمنح «بالامتثال الكامل للقانون الدولي لحقوق الإنسان» (الفقرة (ه)). يعتبر مصطلح «التوجيه» مفهوماً عاماً. إذ من المفترض أنه يشير إلى الحاجة

إلى إبلاغ الأفراد بالقانون المعمول به، وحقوقهم والتزاماتهم القانونية، لكن هذا غير واضح. بحيث قد يؤدي الغموض المحيط بمعناه إلى تفسيرات متنوعة للهدف مما قد يؤدي إلى مستوى منخفض من الحماية.

فعلى الرغم من أن المسودة الأولى تضمنت الحق في التواصل مع الممثلين القانونيين، إلا أن هذا التعديل أكد بشكل أكبر على الالتزام بعدم التعسف في الفقرة 29. وقد استمر هذا النص الكامل للهدف 13 في الفقرة (و). جاءت أهم التعديلات مع المراجعة 2. أولاً، تم إجراء عدد من التغييرات التنظيمية. على سبيل المثال، تم رفع شرط أن يكون الاحتجاز لأقصر فترة زمنية ممكنة من الفقرة (هـ) في المسودة الأولى، إلى الفقرة الرئيسية 29. بالإضافة إلى ذلك، هناك التزام جديد بإعطاء الأولوية للبدائل غير الاحتجازية في الفقرة 29.

إن إدراج هذه المفاهيم في الفقرة 29 يعطيها مزيداً من الأهمية. ثانيًا، تم أيضًا إدخال تغييرات جوهرية في التعديل 2. تم تضمين مطلب جديد يقضي بوجوب إجراء المراقبة المحلية لاحتجاز المهاجرين من قبل هيئة مستقلة فيما أصبح الآن الفقرة (أ) من النص النهائي. يؤكد هذا التعديل على مفهوم سيادة القانون، وبأن الدولة يجب أن تكون مسؤولة عن أفعالها، ولا يمكنها أن تراقب نفسها بنفسها. أصبحت اللغة الواردة في الفقرة (ج) الآن بشأن الحاجة إلى مراجعة وتعديل القانون المحلي لاحتجاز المهاجرين أقوى بكثير مع إدخال متطلبات تشريعية موضوعية تهدف إلى ضمان عدم إمكانية الأمر بالاحتجاز على أساس تعسفي.

كما أدخل التعديل 2 فقرة بشأن الولوج إلى العدالة (الفقرة (د) في النص النهائي)، والتي أبقت على الشرط السابق الذي يقضي بمنح المحتجزين الحق في الاتصال بممثلهم القانونيين، لكنه أضاف شرطاً يقضي بضرورة أن تضمن الدول ذلك مجانًا، أو تحرص على تقديم مشورة قانونية مناسبة. كما أن نفس الفقرة شددت على الحق في المراجعة المنتظمة لأمر الاحتجاز. أخيرًا، في ما يُعرف الآن بالفقرة (هـ)، أدخل التعديل (2) الالتزام بإحاطة المحتجزين بأسباب احتجازهم وبلغة يفهمونها.

جلبت المراجعة 3 ثلاثة تغييرات رئيسية. أولاً، يجب محاسبة الدولة وأي جهات خاصة مكلفة بتدبير احتجاز المهاجرين - مثل المتعاقدين الخاصين الذين يديرون مراكز الاحتجاز - على انتهاكات حقوق الإنسان. هذا في الفقرة (ز) من النص النهائي. ثانيًا، تم إدراج فكرة أن أي احتجاز يجب أن يمثل للإجراءات القانونية الواجبة في الفقرة 29، مع التأكيد على أهميتها بطريقة مماثلة للتغييرات النصية الموصوفة أعلاه فيما يتعلق بالتعديل 2. أما بالنسبة للتغيير الثالث، فهو يتعلق بتقليل أحكام الولوج إلى العدالة التي قدمها التعديل 2 بإزالة الشرط الذي ينص على «ضمان مشورة قانونية مجانية أو ميسورة التكلفة» واستبدالها بمطلب «تسهيل الولوج إلى مشورة قانونية مجانية أو غير مكلفة».

على الرغم من أن هذه اللغة تُلزم الدول بوضع الإجراءات والآليات المناسبة في مكانها الصحيح، إلا أن لغتها أضعف، من حيث أنها لا تطلب أيضًا من الدول ضمان أن تتم هذه الإجراءات بالشكل الصحيح. في هذا الصدد، ومع الإقرار بالإنجازات الإيجابية التي تحققت أثناء المفاوضات، فمن المهم أيضًا تحديد بعض العوائق الرئيسية للهدف 13 والتي استمرت في النص الأساسي. لتكرار نقطة أولية هنا، لا يوجد التزام على الدول بوضع حد أقصى قانوني لفترة الاحتجاز. فبدون هذا الحد، يمكن أن يكون الاحتجاز لأجل غير مسمى، خاصة إذا لم تكن هناك إجراءات صارمة لضمان بقاء الاحتجاز ضروريًا ومتناسبًا مع الظروف الفردية. وارتباطًا بهذا، تبرز أهمية الحاجة إلى الانخراط في مراجعات دورية للاحتجاز.

على الرغم من أن الهدف 13 ينص على مثل هذه المراجعات، فمن غير الواضح ما إذا كان يجب إجراؤها تلقائيًا، وهو الأفضل، أو ما إذا كانت تعتمد على مبادرة المحتجزين. يجب أيضًا استخدام هذه المراجعات للتأكد من أن الدولة تعمل بجد

في سعيها لاستبعاد أو طرد أو ترحيل الفرد المعني. ثانيًا، في حين أنه من الجيد رؤية إدخال المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان، يجب أن تكون مصحوبة بأحكام تتطلب تعويض ضحايا هذه الانتهاكات. يجب أن يكون التعويض متناسبًا مع الانتهاك ويمكن التعامل معه من خلال القانون المحلي بشأن المسؤولية، مثل قانون المسؤولية التقصيرية.

ثالثًا، فشل الهدف 13 في اشتراط أن يتم الاحتجاز في منشآت متخصصة فقط، يتعارض مع الفكرة الواردة في الفقرة (ج) التي تنص على عدم استخدام الاحتجاز كرادع. على الرغم من أن النسخ السابقة من الهدف 13 تضمنت لغة توضح أن الاحتجاز يجب أن يكون «غير عقابي» وكذلك منفصل عن المجرمين، فقد تم حذف هذه اللغة في المراجعة 2، وهو أمر مؤسف، والذي يتعارض مع توصيات المنظمات الدولية، بما في ذلك مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، وفريق الأمم المتحدة العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، أن يتم الاحتجاز في مرافق متخصصة.

المستقبل :

مع وضع ما سبق في الاعتبار، يعد الهدف 13 بيانًا قويًا وإيجابيًا تمامًا للمعايير التي ينبغي تطبيقها على احتجاز المهاجرين. فعلى وجه الخصوص، فإن التركيز الكبير على الحاجة إلى إعطاء الأولوية للبدائل غير الاحتجازية للاحتجاز، يؤكد فكرة أن الاحتجاز يجب ألا يستخدم إلا كحل وإجراء أخير فقط. بالإضافة إلى ذلك، يُظهر الهدف 13 التزامًا قويًا بالإجراءات القانونية الواجبة، وهو ما يتجلى في الأحكام التي تتطلب الحق في توضيح أسباب الاحتجاز، والحق في التمثيل القانوني، والحق في مراجعة الاحتجاز بانتظام. وعلى نفس المنوال، ينبغي الترحيب بأحكام الهدف المتعلقة بالولوج إلى العدالة، وإن كانت مخففة قليلًا عن النسخ السابقة. أخيرًا، فإن فكرة وجوب محاسبة الدول على انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها المحتجزون هي عنصر حيوي للوصول الفعال إلى العدالة، على الرغم من أن هذا يمكن أن يكون أقوى لتقديم تعويضات عن مثل هذه الانتهاكات.

لذلك، يبدو الهدف 13 واعدًا على الورق. ولكن ما زال هناك عدد من التحديات فيما يتعلق بالتنفيذ. وستتمثل إحدى المهام الرئيسية في أعمال الشرط الوارد في الفقرة (ز) بأن يتم تدريب أولئك الذين يديرون احتجاز المهاجرين على عدم التمييز، ومنع الاعتقال والاحتجاز التعسفيين في سياق قانون الهجرة الدولي. لن يكون لدى العديد من الدول الموارد المتاحة بسهولة لهذا الغرض، ومن المرجح أن تتطلع إلى المنظمات الإقليمية والدولية للحصول على المساعدة ليس فقط من حيث الجوهر، ولكن فيما يتعلق بالدعم المالي للتدريب. بالإضافة إلى ذلك، واعتمادًا على كيفية تفسير أحكام الولوج إلى العدالة الواردة في الفقرة (هـ)، يجب تخصيص الموارد القانونية والمالية لمساعدة المحتجزين في الحصول على المشورة والتمثيل القانونيين. قد تعاني الدول التي ليس لديها أنظمة مساعدة قانونية متطورة بشكل خاص من هذا الجانب من الهدف.

أخيرًا، وعلى ضوء التركيز الكبير على تطوير وإعطاء الأولوية للبدائل غير الاحتجازية لإجراء الاحتجاز، بما في ذلك إنشاء مستودع شامل لأفضل الممارسات فيما يتعلق بالبدائل الواردة في الفقرة (ب)، وقدر كبير من الموارد، من حيث الموظفين والموارد المالية، لإنشاء قاعدة البيانات والمساهمة في تطويرها. من المهم أن يتم تطوير نوع من الآليات التعاونية لضمان التواصل المنتظم والمستدام بين الأطراف المعنية بهذا الخصوص، وربما على نطاق أوسع فيما يتعلق بتنفيذ الهدف 13 ككل.



تعزيز الحماية والمساعدة والتعاون القنصلين خلال دورة الهجرة

14

اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية

المادة 05 :

تتمثل الوظائف القنصلية في حماية مصالح الدولة المرسلة ومواطنيها في الدولة المستقبلة

الاتفاقية الدولية لحقوق العمال المهاجرين

المادة 23 :

يحق للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم اللجوء إلى حماية ومساعدة السلطات القنصلية أو الدبلوماسية لبلدهم الأصل أو لدولة تمثل مصالح تلك الدولة متى تم المساس بالحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية [...]



ما الذي يجب عليه الهدف ؟

أعاد إعلان نيويورك والميثاق العالمي للأمم المتحدة بشأن الهجرة التأكيد على دور الحماية القنصلية في سياق الهجرة الدولية المعاصرة.

يعطي إعلان نيويورك الأولوية للحماية القنصلية كوسيلة «لضمان حقوق المهاجرين وحمايتهم ومساعدتهم»، وفقاً للقانون الدولي ذي الصلة [الفقرة 42]. يُلزم الهدف 14 من الميثاق الدولي «بتعزيز الحماية القنصلية ... من أجل حماية حقوق ومصالح جميع المهاجرين في جميع الأوقات بشكل أفضل» [التشديد مضاف]، وفقاً للقانون الدولي.

يتخذ الهدف 14 كنقطة انطلاق له الحق التقليدي للدول في توفير الحماية الدبلوماسية والقنصلية لمواطنيها عندما يكونون في الخارج. كما يمضي في الاعتراف بواجب أوسع لحماية الحقوق الفردية من خلال التعاون القنصلي بين الدول، وفقاً للقانون الدولي. جنباً إلى جنب مع الإشارة إلى الحماية القنصلية في أماكن أخرى من الميثاق [الأهداف 7 و 8 و 13 و 21]، يتناول الهدف 14 السؤال الملح حول كيفية استجابة المؤسسات القنصلية للتحديات الكامنة في الهجرة المعاصرة، بما في ذلك حقيقة أن العديد من المهاجرين في وضعية هشاشة، وليس فقط الأشخاص عديمي الجنسية قانوناً، والدول بدون جنسية وقدرتها على توفير حماية فعالة في ذلك. يمضي الميثاق إلى حد ما نحو معالجة فجوة الحماية الكبيرة هذه، وذلك من خلال التعهد بالعمل الجماعي. وبالتالي، تقبل الدول التزاماً مزدوجاً: حماية مواطنيها، والتدخل عندما تكون الدول الأخرى غير قادرة على توفير الحماية لمواطنيها، بما في ذلك في حالات الطوارئ أو النزاعات. وبالتالي، يحق لمواطني الاتحاد الأوروبي الموجود في بلد خارج الاتحاد الأوروبي حيث لا يوجد تمثيل لدولته / دولتها الوطنية الحصول على الحماية من قبل السلطات الدبلوماسية أو القنصلية لأي دولة أخرى في الاتحاد الأوروبي. [توجيه المجلس (الاتحاد الأوروبي) 637/2015 المؤرخ 20 نيسان / أبريل 2015]

تعتبر الحماية من قبل الدولة الأصلية للمهاجر مهمة وأقدم بكثير - ولكن غالباً ما يتم تجاهلها - وهي عنصر مساعد للحماية الفردية بموجب قانون حقوق الإنسان. الحماية القنصلية متجذرة في اتفاقية فيينا لعام 1963 بشأن العلاقات القنصلية. الاتفاقية ليست مدرجة في ديباجة الميثاق، إلا بالاستدلال كجزء من القانون الدولي؛ هذا الإغفال مثير للدهشة حيث تمت المصادقة على الاتفاقية من قبل معظم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وتنقض القانون العرفي الدولي. وهي تقر بحق الدول - وإن لم يكن واجبها القانوني - في حماية مواطنيها في الخارج من خلال الإجراءات القنصلية [المادة 36]. على عكس القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن الحق هو للدولة وليس للفرد، وهو تقديري.

في السنوات التي تلت اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، اعترف قانون المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان بالأفراد بوصفهم ذوي حقوق، وهو الآن يُلزم الدول بحماية الأفراد ضمن سيادتها القضائية بغض النظر عن الجنسية. النظامان - الحماية القنصلية بموجب القانون الدولي، والحماية الفردية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان - متكاملان بشكل أساسي. فمن الناحية العملية، فقد عملوا على مسارات منفصلة ومتوازية، وغالبًا ما يتم إهمال الحماية القنصلية في المناقشات حول حقوق الإنسان للمهاجرين. يسهم الاتفاق العالمي إلى حد ما في تصحيح هذا الاختلال من خلال التأكيد على الأهمية المعاصرة للحماية القنصلية، والحاجة إلى تعزيزها.

الالتزامات والإجراءات:

في إطار الهدف 14، التزمت الدول بما يلي: «تعزيز الحماية والمساعدة القنصلية لمواطنينا في الخارج، وكذلك التعاون القنصلي بين الدول من أجل حماية حقوق ومصالح جميع المهاجرين بشكل أفضل في جميع الأوقات، والاعتماد على مهام البعثات القنصلية بهدف تعزيز التفاعل بين المهاجرين وسلطات بلدان الأصل والعبور والوجهة، وفقًا للقانون الدولي» [الفقرة 30].

ستة إجراءات مصنفة:

1. التعاون بين الدول حيث الدول الفردية تفتقد إلى القدرة.
 2. تبادل المعلومات للمساهمة في تطوير السياسات.
 3. الاتفاقيات الثنائية أو الإقليمية التي لا يكون للدول فيها وجود قنصلي.
 4. تعزيز القدرات القنصلية من أجل تحديد وحماية ومساعدة «مواطنينا في الخارج» الذين هم في وضعية هشاشة، من خلال توفير التدريب على الحقوق للموظفين القنصليين.
 5. التسجيل القنصلي لتسهيل مساعدة المهاجرين في وضعيات الطوارئ، خصوصًا من خلال خطوط المساعدة الهاتفية وقواعد البيانات الرقمية الوطنية.
 6. تقديم المشورة بشأن القوانين والأعراف المحلية، والتفاعل مع السلطات، والاندماج المالي، وخلق المقاولات، وإصدار وثائق السفر، ووثائق الهوية القنصلية.
- بشكل عام، تعكس هذه الإجراءات الممارسات القنصلية المقبولة، على الرغم من أن الاجراء (4) يصف دورًا أكثر فعالية في الحالات التي يكون فيها المواطنون ضحايا - لانتهاكات حقوق الإنسان وحقوق العمل أو الاستغلال، والجريمة، والاتجار بالبشر، والمهاجرين المعرضين لظروف صعبة ومشددة، واستغلال العمالة الوافدة في عملية التوظيف. في حين أن الاجراء المنصوص عليه هو فقط لتدريب الموظفين القنصليين على «الإجراءات القائمة على حقوق الإنسان والمراعية للاعتبارات النوع ولخصوصيات الطفل»، يجب اتباع الإجراءات الوقائية منطقيًا.
- الحماية القنصلية لها دور فعال في الأهداف الأخرى للميثاق العالمي للهجرة.

- الهدف 8: في حالة وفاة المهاجرين أو يتم فقدانهم خلال الهجرة، تشمل الإجراءات مساعدة المهاجرين على التواصل مع عائلاتهم ومساعدة العائلات نفسها من أجل البحث عن الأقارب المفقودين، لا سيما في حالة الأطفال غير المرفقين بذويهم؛ وإنشاء الدول لقنوات تنسيق عبر-وطنية، بما في ذلك التعاون القنصلي، للعائلات التي تبحث عن المهاجرين المفقودين.

• الهدف 13: تشمل الإجراءات ضمان «إبلاغ جميع المهاجرين المحتجزين بأسباب احتجازهم، بلغة يفهمونها، وتسهيل ممارسة حقوقهم، بما في ذلك التواصل مع البعثات القنصلية أو الدبلوماسية المعنية دون تأخير [...] وفقاً للقانون الدولي وضمنات الإجراءات القانونية الواجبة». [الهدف.13 (هـ)] هناك دور ضمني، إن لم يكن مذكوراً، للقنصل دور ضمني، حتى إن لم يذكر، فيما يتعلق بالولوج إلى العدالة، والمشورة القانونية المستقلة، والتغذية، والرعاية الصحية والمعلومات [الهدف 13 (د) و (ف)].

يتم تقديم المساعدة القنصلية هنا كحق للفرد. هذا يعكس الموقف الاستشاري لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التي فسرت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 [المادة 36] كمنح حق المساعدة القنصلية للمواطنين الأجانب المحتجزين؛ «الحق في الحصول على المعلومات يسمح بالحق في الإجراءات القانونية الواجبة [المادة 14، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية] بأن يكون له تأثير عملي». عدم احترام الحق في الحصول على المعلومات يضر بالإجراءات القانونية الواجبة. [O.C.-99/16 المؤرخة 1 تشرين الأول / أكتوبر 1999]. وبالمثل، فإن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق المهاجرين وأفراد أسرهم [المادة 16 (7)] تحتوي على الحق في التواصل مع السلطات القنصلية.

• الهدف 21 (د): يجب أن يساعد المسؤولون القنصليون في عملية العودة من خلال توفير الوثائق و«الخدمات الأخرى» بشكل خاص «لضمان» السلامة والكرامة خلال إجراء العودة.

على الرغم من أن نص الهدف (21) لا يحدد الدور الفعال للقناصل في ضمان حقوق معينة في عملية العودة - على سبيل المثال فيما يتعلق بتحديد مصالح الطفل الفضلى - هذا استنتاج منطقي، تعززه حقيقة أن في جميع الحالات تقريباً، ستكون دولة جنسية المهاجر، ودولة الوصول طرفين في اتفاقية حقوق الطفل، وبالتالي فهم مطالبون أيضاً بمراعاة المصالح الفضلى للطفل.

تلعب الحماية القنصلية أيضاً دوراً في تحقيق أهداف أخرى، بما في ذلك:

• الهدف 3: توفير التوجيه القانوني بشأن الحقوق والقوانين الوطنية والولوج إلى العدالة.

• الهدف 4: ضمان حصول «جميع» المهاجرين على إثبات الهوية القانونية والوثائق المناسبة.

• الهدف 6: اتخاذ إجراءات لضمان العمل اللائق بشكل منطقي مع الموظفين القنصليين حيث يتم، على سبيل المثال، مصادرة وثائق السفر والهوية، أو عندما يسعى المهاجرون إلى الحصول على تعويض بعد الاستغلال أو التعسف، أو انتهاك الحقوق، أو المشاركة في الإجراءات القانونية. هذا يوسع دور القنصل [الهدف.14 (د)] في تحديد وحماية ضحايا سوء المعاملة والعمال المهاجرين الذين يتم استغلالهم في عملية التوظيف.

كانت التغييرات التي تم إجراؤها على الهدف 14 أثناء المفاوضات طفيفة، مع استثناء واحد. الإجراء (د) يشير إلى الحالات التي يكون فيها المواطنون ضحايا لمجموعة من انتهاكات الحقوق. تم تعديل المسودة الأولى لتقييد وتوسيع نطاقها. من ناحية، حددت المسودة النهائية الحماية لتشمل «مواطنينا في الخارج»، لتحل محل المصطلح الأوسع «المهاجرين»، الذي كان يمكن أن ينطوي على التزام أوسع. ومن ناحية أخرى، تضيف المسودة النهائية كلمة «حماية»، وتوسع بشكل كبير قائمة حالات الهشاشة من خلال إدراج «ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والعمل»، والاستغلال في عملية التوظيف. وهذا يشير إلى ضغوط

متناقضة على المفاوضات: السيادة الوطنية مقابل عالمية الحقوق وضرورات الحماية الدولية.

المستقبل:

يعيد الميثاق التأكيد بشكل إيجابي على مؤسسة الحماية القنصلية كوسيلة للحماية الجماعية لحقوق الإنسان لجميع المهاجرين في جميع الأوقات. إنها تقدم الحماية كواجب على الدول وحق للأفراد. فبحذف أي إشارة إلى اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، يجعل العهد من الصعب على الدول رفض الحماية على أساس أنها من سلطتهم التقديرية.

من الناحية السياسية، فإن الاتفاقية تدحض توصية تقرير ساذرلاند بأن المهاجرين «بغض النظر عن جنسيتهم، ينبغي أن يحصلوا على حماية قنصلية جيدة ومساعدة في العبور». [تقرير ساذرلاند، 728/71 / A، الفقرة 53]. كما أنها تحاول معالجة العلاقة العكسية التي توجد غالبًا بين عدد المهاجرين من بلد ما، ووجود القنصليات في البلدان التي تضم الفئات الأكثر هشاشة. تحقيقاً لهذه الغاية، التزمت الدول بالتعاون حتى يمكن تقديم الخدمات القنصلية بشكل جماعي، حيث تفتقر الدول الفردية إلى قنصليات في بلد معين.

في مقابل ذلك، يجب ذكر فجوة واحدة وتحدي واحد. لا فائدة من الحماية القنصلية للأشخاص عديمي الجنسية الذين ليس لديهم جنسية أو قنصل يمكنهم اللجوء إليهم. هناك حاجة إلى نظام حماية ومساعدة مماثل لهذه الفئة من السكان الأكثر هشاشة. تمثل هذه ثغرة حماية كبيرة لا يعالجها الميثاق.

ثانياً، يجب الآن إعادة تعريف نطاق الحماية القنصلية ليعكس القانون الدولي لحقوق الإنسان في الحالات التي يكون فيها للدول المرسلة والمستقبلة التزامات متزامنة بموجب المعاهدات التي تحمي المهاجرين الأكثر هشاشة، بما في ذلك اتفاقية حقوق الطفل أو القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. يجب أن يكون هناك بالتأكيد افتراض بأن ممارسات القنصل يجب أن تسعى إلى حماية الحقوق الواردة في المعاهدة التي تكون كلتا الدولتين طرفين فيها: وبالتالي، عندما يكون الطفل بحاجة إلى الحماية، يجب على القنصل أن يعمل مع السلطات الوطنية في البلدان المستقبلة، لضمان أن مصالح الطفل الفضلى هي الاعتبار الأساسي في أي قرار [CRC. المادة 3]. لم يطرح هذا السؤال عندما تم تقنين نظام الحماية القنصلية في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963. ومع ذلك، أدى التطور اللاحق للقانون الدولي لحقوق الإنسان إلى ظهور حاجة طال انتظارها - لتوضيح العلاقة بين هاتين المجموعتين من القانون الدولي. إن الوفاء بوعده الميثاق يعد تحدياً مهماً ومثيراً للاهتمام.



تمكين المهاجرين من الوصول إلى الخدمات الأساسية

15

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة 11 :

تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل فرد في مستوى معيشي لائق له ولأسرته، بما في ذلك المأكل والملبس والسكن الملائم. وإلى الترويج المستمر للظروف المعيشية. ستتخذ الدول الأطراف الخطوات المناسبة لضمان تحقيق هذا الحق، مع الاعتراف في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الموافقة الحرة

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة 02 :

تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد، بأن تضمن ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد دون تمييز من أي نوع بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي وغير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الميلاد أو أي وضع آخر



مقدمة:

يهدف الهدف 15 إلى ضمان ولوج جميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، إلى الخدمات الأساسية. يتضمن هذا الهدف الحقوق المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي يحدد الحقوق في السكن والصحة والتعليم، ويلزم الدول بضمان هذه الحقوق بطريقة غير تمييزية.

غالبًا ما يُستبعد المهاجرون رسميًا أو عمليًا من اللوج إلى الخدمات الأساسية، بما في ذلك الرعاية الصحية والتعليم والسكن والمساعدة القانونية والمزايا الاجتماعية مثل التأمين على العمل وحماية هيئات تطبيق القانون ومنظمات العمل وغيرها. فالمهاجرون غالبًا ما يتعرضون للتمييز المستمر بموجب القانون والممارسة، مما يزيد من صعوبة اللوج إلى الخدمات الأساسية. في هذا الصدد، استهدفت سياسات وممارسات الهجرة في البلدان في جميع أنحاء العالم المستشفيات والمدارس والمواقع المماثلة لعمليات التطبيق، مما أدى إلى تفاقم المخاطر التي يواجهها المهاجرون في اللوج إلى الخدمات الأساسية. تم توثيق هذه القضايا من قبل المنظمات السياسية والباحثين والهيئات الدولية، وقد تم بذل جهود لمعالجة هذه القضايا من خلال التشريعات والسياسات، مثل المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب.

يحدد الهدف 15 توصيات عامة للحد من المعوقات القانونية والاجتماعية التي يواجهها العمال المهاجرون للوج إلى الخدمات الأساسية، وتحسين هذا اللوج عن طريق: ضمان المعاملة غير التمييزية بموجب القانون؛ وضمان ألا يؤدي التعاون مع سلطات الهجرة إلى تفاقم هشاشة المهاجرين؛ إنشاء نقاط ولوج يمكن الوصول إليها للخدمات الشاملة وغير التمييزية؛ وإنشاء آلية وطنية للشكاوى والمراقبة. يقدم الهدف 15 أيضًا توصيات محددة فيما يتعلق بالحصول على الرعاية الصحية والتعليم، بإعطاء أهمية زائدة لهاتين الخدمتين.

التغييرات الحاصلة على الهدف 15 خلال مسار المفاوضات:

في سياق المفاوضات ومسودات الميثاق العالمي، تم إدخال العديد من التغييرات على الهدف 15. أكثرها دلالة هو أن الهدف قد تغير بشكل كبير فيما يتعلق بالموقف المعلن بشأن التعاون مع السلطات المكلفة بالهجرة. شجعت المسودة الأصلية للنص بشكل خاص على فصل تقديم الخدمات عن سلطات الهجرة، وأوصى بإنشاء «جدران حماية» لحظر تبادل المعلومات بين هذه الهيئات. كان هذا مهمًا لأن الخوف من الإدانة والترحيل كان عقبة رئيسية أمام المهاجرين للوج إلى الخدمات الأساسية.

يحمي مفهوم «جدران الحماية» بشكل خاص المهاجرين في وضع غير نظامي، الذين قد يرغبون أو يحتاجون إلى اللجوء إلى الخدمات العامة، من خلال منع تبادل المعلومات حول المستفيدين مع الهيئات العامة الأخرى، ولا سيما سلطات الهجرة. يمكن وضع «جدران الحماية» من خلال السياسات التي تمنع مشاركة المعلومات، وتقديم التقارير إلى سلطات الهجرة، أو اللجوء إلى معلومات المستفيدين من قبل سلطات الهجرة.

من خلال التوصية القائمة على فصل تقديم الخدمات عن سلطات الهجرة من خلال استخدام «جدران الحماية»، خلق النص الأصلي للهدف 15 فرصة لولوج المهاجرين إلى الخدمات. ومع ذلك، فإن المسودة النهائية للميثاق العالمي لا تزال فقط مفهوم «جدار الحماية» من الهدف 15 فحسب، بل تزال أي توصية تتعلق بفصل تقديم الخدمة عن سلطات الهجرة. وبدلاً من ذلك، فإن الهدف يعترف بواقع التعاون المستمر مع سلطات الهجرة، ويوصي فقط بأن يتم هذا التعاون بطريقة لا تؤدي إلى تفاقم هشاشة المهاجرين «من خلال المساس بولوجهم الآمن إلى الخدمات الأساسية أو عن طريق الانتهاك غير القانوني لحقوق الإنسان والخصوصية والحرية وأمن الشخص في الأماكن التي يتم فيها تقديم الخدمات الأساسية».

في حين أن هذه الصياغة قد تسمح للدول بتفسير التوصية بطريقة تشجع على بعض أنشطة «جدار الحماية»، على سبيل المثال من خلال ذكر حقوق الخصوصية، الحرية وأمن الشخص، فهي لا تمتلك قوة أو وضوح المسودة الأصلية، والتي دعت بقوة أكبر إلى فصل الخدمات المقدمة عن سلطات الهجرة والهيئات ذات صلة. ونتيجة لذلك، فإن النص النهائي بشأن التعاون مع سلطات الهجرة يجعل التوصيات المتبقية من الهدف غير إجرائية إلى حد كبير، حيث من المعروف أن التعاون مع سلطات الهجرة هو أحد العوامل الرئيسية التي تمنع المهاجرين من البحث عن الخدمات واللجوء إليها.

يتمثل ثاني أوجه القصور في الهدف 15 في صمته بشأن جميع الخدمات الأساسية التي ينبغي أن تنطبق عليها التوصيات. فعلى الرغم من أن الهدف يركز على الرعاية الصحية والتعليم، إلا أن هناك العديد من الخدمات الأساسية والعامة التي يحتاج المهاجرون اللجوء إليها بشكل رسمي وعملي. وتشمل هذه: السكن، ومنظمات العمل؛ والمساعدة القانونية؛ والمحاكم؛ والشرطة؛ والمساعدة الاجتماعية، من بين أمور أخرى. من خلال إهمال الإشارة الصريحة إلى هذه الاحتياجات الإضافية للخدمة، لا يتيح الهدف 15 فهماً كاملاً للاحتياجات والخبرات المترابطة للمهاجرين، والتي تتطلب اللجوء إلى مجموعة واسعة من الخدمات.

من المعروف أن المهاجرين يواجهون معاملة تمييزية في اللجوء إلى العديد من الخدمات الأساسية، لا سيما فيما يتعلق بالسكن، ويمكن أيضاً استبعادهم رسمياً من استحقاق اللجوء إلى خدمات مثل المساعدة القانونية. بالإضافة إلى ذلك، فإن إمكانية الإبلاغ في كثير من الأحيان تمنع المهاجرين الموجودين بشكل غير نظامي من الاقتراب من النقابات العمالية عندما يتعرضون لسوء المعاملة في مكان العمل، وبالمثل من الاتصال والاقتراب من مؤسسات القانون والمحاكم وهم ضحايا للجريمة أو يواجهون مشاكل قانونية أخرى. فمن خلال تسليط الضوء فقط على الرعاية الصحية والتعليم كخدمات محددة في النص، فإن الهدف 15 يخاطر بأن يركز حصرياً على هذه الخدمات لإهمال العديد من الخدمات الأخرى التي يحتاج المهاجرون اللجوء إليها.

لقد تطور نص الهدف 15 بشكل إيجابي فيما يتعلق بالتوصية المتعلقة بالمعاملة غير التمييزية للمهاجرين. نظراً لأن وضع المواطنة غالباً ما يستخدم لإخفاء المعاملة التمييزية، فإن معالجة هذه المشكلة أمر ملح من أجل تعزيز اللجوء إلى الخدمات الأساسية للمهاجرين. لقد أوصى النص الأصلي للهدف 51 بأن تسن وتتبنى الدول قوانين تحظر صراحة التمييز على أساس عدد من الأسباب. فعلى مدار المفاوضات، تمت إضافة العديد من الأسباب، مما أسفر عن نص نهائي أكثر شمولاً لخصائص الهوية المختلفة التي قد تخضع لمعاملة تمييزية في القانون والممارسة: والعرق، واللون، والجنس، واللغة، والدين، والرأي

السياسي أو غيره، والأصل القومي أو الاجتماعي، والملكية، والمولد، والإعاقة.

تمت مراجعة التوصية المتعلقة بعدم التمييز بشكل أكبر لتشجيع الدول على ضمان ألا يكون تقديم الخدمات بمثابة تمييز «بغض النظر عن الحالات التي قد ينطبق فيها تقديم تمييزي للخدمات على أساس وضع المهاجرين القانوني». بعبارة أخرى، تدعو هذه التوصية الدول إلى ضمان عدم استخدام وضع المهاجر كبديل أو تمويه للمعاملة التمييزية على أساس أخرى. هذا مهم للتواصل بشكل صريح نظرًا لأنه من المعروف أن وضع الهجرة القانوني يستخدم بهذه الطريقة، وبالتالي، تخلق معيقات أمام المهاجرين للولوج إلى الخدمات.

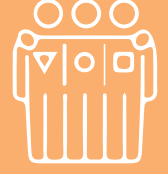
بشكل عام، يقوم النص النهائي للهدف 15 بعمل مهم نحو تحقيق الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في سياق عالمي. كما يدعو الدول بشكل أساسي إلى ضمان حصول جميع الأشخاص الخاضعين لسيادتها القضائية على الخدمات الأساسية، مثل الرعاية الصحية والتعليم، بغض النظر عن وضعهم القانوني كمهاجرين. وهذا يعزز حقوق الإنسان الأساسية التي يتمتع بها جميع الأشخاص بموجب القانون الدولي، ويؤكد على الحاجة إلى الولوج الملموس إلى الحقوق القانونية الرسمية. فبالنظر إلى المعوقات والاستثناءات الموثقة على نطاق واسع التي يواجهها المهاجرون في الولوج إلى الخدمات الأساسية، فإن من نقاط القوة في الميثاق تضمين هدف محدد يستهدف التقليل من هذه المعوقات والتحديات.

المستقبل:

من المرجح أن يطرح تنفيذ تدابير ملموسة لتحسين الولوج إلى الخدمات الأساسية تحديات في التطبيق. أولاً، كما ذكرنا سابقاً، لم يتم تفصيل العديد من الخدمات في التوصيات، بما في ذلك الإسكان والمساعدة القانونية والوصول إلى المحاكم والضمان الاجتماعي والمساعدة، إلخ. لن تكون الخدمات الأساسية المستهدفة لتنفيذ التوصيات الواردة في إطار الهدف 51 واضحة، باستثناء التوصيات المحدودة المتعلقة بالرعاية الصحية والتعليم. كما أن التوصيات لا تحدد التدابير الملموسة التي يجب أن تتخذها الدول لتحسين تقديم الخدمات على المستوى العام، على الرغم من أنه يمكن استنتاج بعض الخطوات من عناصر أخرى في النص، مثل ضمان توفر الخدمات اللغوية الضرورية، مثل المترجمين لأغراض التواصل.

يمكن أن تؤدي التوجيهات المحددة المقدمة بشأن الرعاية الصحية والتعليم إلى تطبيق فعال وناجح للهدف الخاص بهاتين الخدمتين. على سبيل المثال، تؤكد التوصيات على الحاجة إلى تقليص معيقات التواصل في تقديم الرعاية والإشارة إلى الإطار الدولي الحالي لمنظمة الصحة العالمية، كنقطة انطلاق للدول لتنفيذ وتعزيز نطاق تقديم الرعاية الصحية للمهاجرين. ومن ناحية أخرى، تتحدد التوصيات المتعلقة بالتعليم بوضوح المواقع والمستويات المتعددة للنشاط التعليمي التي ينبغي أن يحصل المهاجرون عليها، بما في ذلك ليس فقط التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، ولكن أيضاً التكوين المهني.

ومن المحتمل أيضاً إعاقة المراقبة والتحقيقات، ويرجع ذلك جزئياً إلى إلغاء التوصيات المتعلقة بجدران الحماية. كما ذكرنا سابقاً، فإن إمكانية التبليغ تشكل رادعاً كبيراً أمام وصول المهاجرين إلى الخدمات. ومن المعروف أيضاً أنه رادع كبير للمهاجرين الذين يتقدمون بشكاوى أو يتوجهون إلى المؤسسات عندما تنتهك حقوقهم. على هذا النحو، حتى في حالة إنشاء هيئة للمراقبة والتحقيق، على النحو الموصى به في الهدف 51، سيكون من الصعب أن تكون هذه الهيئة فعالة.



تمكين المهاجرين والمجتمعات من تحقيق الإندماج الكامل والتماسك الاجتماعي

16

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة 02 :

(1) تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، بأن تتخذ خطوات منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد. سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، بما في ذلك على وجه الخصوص اعتماد التدابير التشريعية.

(2) للبلدان النامية أن تقرر، مع المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها الوطني، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين.



المقدمة:

يتجلى الهدف العام للهدف 16 في تعزيز المجتمعات المنمدجة والمتماسكة. بحيث يورد الهدف تسعة إجراءات تهدف إلى تمكين المهاجرين، ولكن أيضا إلى التعامل مع المجتمعات المستقبلية.

يسعى الهدف إلى تحسين رفاهية جميع أفراد المجتمع. ولتحقيق هذا الهدف، يجب التقليل إلى أدنى حد من الفوارق والنزاعات وتجنب الاستقطاب. كما يجب تمكين المهاجرين ليصبحوا أعضاء فاعلين في المجتمع المستقبل وتعزيز ازدهاره. أيضا ينبغي إبراز مساهمات المهاجرين بشكل أكبر لزيادة الوعي العام بالأثر الإيجابي للهجرة.

وينبغي أن يكون لدى جميع أعضاء المجتمعات ثقة في السياسات والمؤسسات المتعلقة بالمهاجرين. ويجب أن يمارس المهاجرون والمجتمعات المضيفة التزاماتهم تجاه بعضهم البعض.

في التعليق التالي، سأركز على الإجراءات الواردة في الهدف 16 وعلى مسؤولية الدول في ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع الأشخاص الخاضعين لسلطتها. كما سأسلط الضوء أيضا على تطور الهدف 16، وسأشير إلى عدة تعديلات أدخلت على النص أثناء عملية الصياغة. وسأواصل مناقشة مستقبل الهدف مع الإشارة إلى التحديات التي قد تؤثر على تحقيقه.

يعتمد الإدماج الكامل والتماسك الاجتماعي إلى حد كبير على الضمان الفعال للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع أعضاء المجتمعات، بمن فيهم المهاجرون. كما تعد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بوصفها الجيل الثاني من حقوق الإنسان بمثابة عناصر أساسية في الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان. ويشكل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جزءاً من الميثاق الدولي لحقوق الإنسان، وفي صميم النظام العالمي لحقوق الإنسان.

كما تعزز الاتفاقيات الإقليمية المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية المتصلة بحقوق الإنسان حقوق جميع أفراد المجتمع. وبوجه عام، يجب ضمان هذه الحقوق للمواطنين وغير المواطنين. ولا تسمح الفقرة 3 من المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلا بالتقييد التالي: يجوز للبلدان النامية أن تحدد إلى أي مدى ستضمن لغير المواطنين الحقوق الاقتصادية المعترف بها في العهد، واحترام حقوق الإنسان واقتصادهم الوطني. وتبدأ معظم المواد التي تكفل الحقوق بعبارة «تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل فرد» ولا تسمح بفرض أي قيود على غير المواطنين.

ينتهك حرمان المهاجرين من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أو تقييدها غير المبرر حقوقهم الإنسانية ويؤثر سلباً على قدرتهم على المساهمة في ازدهار المجتمع المستقبل. والنتيجة الأخرى هي أن المهاجرين لا يتلقون الحماية الكافية جراء سوء

المعاملة. ويتجلى هذا الخطر المحتمل بشكل خاص في مجالات استغلال العمال المهاجرين وأسرههم، وفيما يتعلق بالحصول على الرعاية الصحية والتعليم. إن ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يجعل المهاجرين أعضاء كاملين في المجتمعات، ويؤدي إلى إدماجهم ويتجنب أن يصبحوا غير مرثيين. فهو يتجنب «إضفاء صفة الأخر» على المهاجرين بشكل عام، وعلى وجه التحديد للفئات الهشة من المهاجرين بما في ذلك الأطفال المهاجرون.

كما يمكن أن يؤدي الحرمان من الحقوق إلى زيادة هشاشة المهاجرين. فليس جميع المهاجرين في حد ذاتهم في وضعية هشاشة، ولكن الكثير منهم بحكم أنهم خارج بلدانهم الأصلية، فهم بحاجة إلى التكيف مع الظروف المعيشية الجديدة، واتباع متطلبات الاندماج على النحو الذي تطلبه الدولة المضيفة. وقد تتفاقم هذه الهشاشة بسبب ظروف شخصية مثل الطفولة أو الحالة الصحية أو أسباب أخرى. يتحدث الهدف 16 عن المجتمعات المندمجة والمتماسكة ويستخدم أيضاً مصطلح التكامل، لكنه لا يشير إلى المصطلح الأكثر حيادية «التماسك الاجتماعي»، وبدلاً من ذلك يستخدم «الاندماج الاجتماعي». لا يمكن اكتشاف ما إذا كان استخدام المصطلحات الأخرى قد تمت مناقشته أم لا.

تطور الهدف 16 :

تعتبر الفقرة 32 من الميثاق العالمي للهجرة أكثر طموحاً، وهي تتضمن المزيد من الإجراءات ذات أهداف ملموسة مقارنة بالمرفق الثاني من قرار الجمعية العامة (إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين (1/71/A/RES)). والمرفق الثاني، المعنون «نحو ميثاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية»، قد أدرج بالفعل عدة أهداف فيما يتعلق بالاندماج، مثل: (س) تشجيع، وحسب الاقتضاء، وإدماج المهاجرين في المجتمعات المضيفة، والولوج إلى الخدمات الأساسية للمهاجرين والخدمات التي تستجيب لمقاربة النوع؛ و(ع) المتمثلة في استعراض السياسات الرامية إلى تسوية وضع المهاجرين القانوني. تتضمن الإجراءات التي تم تعدادها في مقدمة الفقرة 32 تحسينات كبيرة فيما يتعلق بوضوح الإجراءات والمصطلحات، كما يدفع الهدف 16 من المسودة النهائية للميثاق العالمي للهجرة بإعلان نيويورك إلى الأمام.

ظلت بعض الإجراءات الواردة في الهدف 16 ثابتة نسبياً طوال عملية الصياغة، بينما تم تعديل إجراءات أخرى إلى حد كبير. وتم تقليص عدد نقاط العمل المحددة من إحدى عشرة نقطة إلى تسع نقاط. لقد تضمنت المسودة الأولى والمسودة التكميلية، بالإضافة إلى المراجعة 1 أحد عشر إجراءً (البند من أ إلى ك). غير أنه خلال عملية المراجعة، تقلص عدد الإجراءات إلى تسع من (أ) إلى (ط). بحيث أحدث التعديل 2 تغييراً كبيراً في تسلسل ومضمون الإجراءات.

في المسودة الأولى، تم اعتبار أحد عشر إجراءً فعالاً لتحقيق الهدف. شجع الإجراء الأول على مشاركة الدول في مؤشر سياسة إدماج المهاجرين. يهدف هذا الإجراء إلى إبراز الممارسات الجيدة وإبراز التحديات أيضاً. يجب أن تؤدي المشاركة في المؤشر إلى مزيد من الشفافية. لكن المسودة النهائية لا تشير إلى هذا الإجراء. في النسخة المعدلة الثانية (2.Rev)، تم إلغاء مشاركة الدول في مؤشر سياسة إدماج المهاجرين. في هذا الصدد، قد يعتمد هذا الحذف على ضعف تحديد أبعاد مؤشر الإدماج بشكل صحيح، والذي يظل صعباً من حيث القياس؛ بيد أن الإلغاء يقلل أيضاً من الشفافية.

يستهدف الإجراء الثاني تبادل الخبرات السياسية، ولا سيما أفضل الممارسات بشأن طرق التعرف على هويات المهاجرين وأيضاً بشأن وسائل تعزيز عادات وتقاليد المجتمعات المحلية. تم تضمين هذا الهدف أيضاً في المسودة النهائية، ولكن بصياغة مختلفة. يهدف هذا التغيير إلى خلق احترام متبادل لعادات وتقاليد وثقافات كلا المجتمعين. ومن المؤكد أن هذا التغيير يمثل تحسناً من حيث أنه موجه إلى الطرفين ولا يشير فقط إلى احترام هوية المهاجرين.

وظل العمل على وضع أهداف سياسية قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل لتعزيز اندماج المهاجرين بمثابة إجراء منفصل. تم الإشارة إلى الإندماج فيما يتعلق بالمشاركة السياسية في المسودة الأولى، ولكن تم حذفه بالفعل في المسودة الأولى الإضافية.

تمت صياغة الإجراء الخاص بتطوير برامج شاملة لما قبل المغادرة في المسودة الأولى، ولكن تم حذفها بعد ذلك كإجراء منفصل. يبدو أن الدول لم ترَ ضرورة لصياغة إجراء منفصل استعداداً للهجرة، لأن ذلك قد يكون له تأثير على بلدان الأصل أيضاً. تم تضمين برامج ما قبل المغادرة بشكل رسمي في الإجراء (ب) جنباً إلى جنب مع برامج ما بعد الوصول. يجب أن تكون جميع البرامج شاملة وقائمة على الاحتياجات ويمكن أن تتضمن أيضاً التزامات وحقوق. تم حذف الإشارة إلى البرامج الشاملة. قد يكون التدريب الأساسي على اللغة مطلوباً بالإضافة إلى التوجيه حول الأعراف الاجتماعية والعادات في البلد المستقبل.

أدرج الإجراء (و) من أجل تمكين النساء المهاجرات على وجه التحديد. وأشارت المسودة الأولى فقط إلى عدم التمييز ضد المرأة فيما يتعلق بالتوظيف، والحق في تكوين الجمعيات والولوج إلى الخدمات، كإجراءات لضمان المشاركة الكاملة والمتساوية في المجتمع. في النسخة المعدلة الثانية (2.Rev)، تم تعزيز حقوق المرأة مرة أخرى من خلال إدراج تدابير لتعزيز قيادتها. إن التركيز على تمكين المرأة هو بالتأكيد تطور إيجابي. لا ينبغي أن تؤدي الإشارة الخاصة إلى تمكين المرأة إلى استنتاج مفاده أنه يجب تمكين النساء وحدها، ولكن أيضاً الفئات الأخرى. يجب أن تتاح للقاصرين وكبار السن والأشخاص في وضعية إعاقة وغيرهم من الفئات الهشة إمكانية الاستفادة من تدابير خاصة أيضاً.

ولا تزال الإجراءات الرامية إلى تعزيز أسواق العمل الدامجة قائمة، ولكن أعيد صياغتها. أشارت المسودة الأولى إلى الولوج إلى الوظائف التي يكون المهاجرون مؤهلين لها، وإلى المشاركة الكاملة للعمال المهاجرين في الاقتصاد الرسمي. تشير المسودة النهائية إلى العمل اللائق، وبالتالي فهي تركز على جودة العمل، وهو بالتأكيد تحسن إيجابي.

وتشير الإجراءات (و) إلى (ط) في المسودة النهائية إلى تدابير الإندماج. وأدخلت تعديلات على النقاط الرئيسية. في الإجراء (ز)، عدلت المصطلحات من الولوج إلى خيارات تسوية الوضعية القانونية إلى الولوج إلى إجراءات الحصول على بطاقة الإقامة وإحصاء مجموعات المهاجرين. وهذا المصطلح الأخير هو الإجراء النظامي لتصريح الإقامة، في حين أن التسوية يستخدم في كثير من الأحيان للأشخاص الذين يقيمون بصورة غير قانونية، ولكن يحصلون على وضعهم القانوني في وقت لاحق.

وقد أدرج إنشاء مراكز جماعية على الصعيد المحلي في جميع النصوص مع إدخال تعديلات طفيفة عليه. الإجراءات (ح) تشير إلى دعم الأنشطة المتعددة الثقافات، والإجراء (ط) يعدد أهداف إدماج الأطفال في النظام المدرسي والتعليمي في المجتمع المستقبل.

المستقبل:

ينطوي الهدف 16 على إمكانات كبيرة لتعزيز الإندماج وإيجاد تماسك اجتماعي يستهدف المهاجرين والمجتمعات المضيفة على حد سواء، كما يشير لعدد من الإجراءات الرامية إلى تعزيز الإندماج والتقريب بين المهاجرين وأفراد المجتمع المستقبل. والتركيز على الإندماج في سوق العمل هو بطبيعة الحال عنصر رئيسي للهجرة المنظمة والنظامية. والإشارة إلى العمل اللائق يمثل بالتأكيد تحسناً تم تطويره خلال إعادة الصياغة.

يشير الهدف على وجه التحديد إلى حقوق المهاجرات، ولكنه لا يشير صراحة إلى الأطفال. كما أن الفئات الهشة لا تشملها إجراءات محددة أيضاً. على الرغم من أن هذا النقص لا يعني بالضرورة أن هذه المجموعات ليست مستهدفة بتدابير محددة كذلك، فإنه يشكل فجوة ويقلل من النطاق العام للهدف.

لا يشير الهدف 16 إلى تدابير إندماج محددة. وبما أن هذه التدابير تختلف وفقاً لأهداف سياسة إدماج الدولة «بين قطبي الاستيعاب والتعددية الثقافية»، فقد يكون من المفيد مطالبة الدول بإجراءات إندماج لا تتطلب استيعاباً، ولكن احترام فقط الأعراف والقواعد المحلية. يشير نص الهدف 16 بانتظام إلى حقوق المهاجرين ووضعهم في المجتمعات المستقبلية من أجل الوصول إلى توازن بين كلا الجانبين.

قد تؤدي متطلبات الاندماج إلى استبعاد الأفراد من الهجرة، وقد تصبح على سبيل المثال، عائقاً أمام التجمع الأسري، وبالتالي، يجب التقليل إلى الحد الأدنى من المتطلبات الصارمة دون السماح باستثناءات، والسماح بتقييم الحالة الشخصية والعائلية.

لا توجد إشارة صريحة إلى الطابع الملزم للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو إلى التزامات الدول بموجب المعاهدات. وبما أن هذه سمة عامة من سمات الميثاق العالمي للهجرة، فهي مقبولة بطبيعة الحال.

الهدف 16 لا يشير إلى المعلومات، لأن هذا هو هدف الهدف 3. تتطلب برامج ما قبل المغادرة كما هو مذكور في الفقرة (ب) أن تكون المعلومات في مرحلة ما قبل المغادرة دقيقة (انظر الهدف 3).

تعتبر الإشارة إلى الإندماج في الأجل القصير والمتوسط والطويل جانب إيجابي، ويتطلب مقارنة متعددة الجوانب. إن النقاط (و) إلى (هـ) تركز على الاندماج المحلي والتدابير الرامية إلى الجمع بين المهاجرين والسكان المحليين، وتحسين الحوار، والعلاقات التجارية، وتعزيز التعددية الثقافية.

لا تشير المسودة النهائية إلى الإندماج فيما يتعلق بالمشاركة السياسية. قد يؤدي هذا إلى استبعاد المهاجرين من المشاركة المدنية والسياسية. وإلى جانب الحق في التصويت، توجد أشكال مختلفة من المشاركة والتي من شأنها أن تخلق شكلاً معيناً من أشكال تمثيل المهاجرين في عملية صنع القرار في الدول والمجتمعات المستقبلية.



القضاء على جميع أشكال التمييز وتعزيز الخطاب العمومي المبني على الوقائع لتشكيل تصورات الهجرة

17

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

المادة 02 :

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تحترم وتكفل لجميع الأفراد الموجودين داخل مجالها الترابي والخاضعين لسيادتها، الحقوق المعترف بها في هذا العهد، دون تمييز بين أي النوع، مثل العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر



مقدمة:

يتجلى الهدف الرئيسي من الهدف 17 في القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المهاجرين. فالمبادئ العامة للمساواة وعدم التمييز هي عناصر أساسية في القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويجب أن تدعم أي التزام بتحسين الهجرة الدولية. فالتمييز هو السبب الرئيسي في هشاشة المهاجرين لأنه يقوض إمكانية تمتعهم بحماية لحقوق الإنسان ويدفعهم إلى الاختفاء. كما أن رفض السماح بالدخول أو الطرد على أساس الموضوع القانوني هو أمر تمييزي بطبيعته؛ فمثل هذه القرارات تستند على خاصية إضفاء صفة «الأخر» على المهاجر.

هذا الشرط هو الذي يجعل المهاجرين في وضعية هشاشة، وهذه الأخيرة هي التي تدفعهم إلى قبول القيود المفروضة على مجموعة واسعة من حقوقهم (انظر غيلد، غرانت، وجرونيديك، 2017). تبرر الدول هذا الحرمان من الحقوق من خلال التمييز بين المهاجرين والمواطنين، حيث لا يُسمح بمثل هذا الاختلاف بموجب القانون الدولي على النحو المبين في المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمادة 2 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ولجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (1986) بشأن أوضاع الأجانب.

الهدف 17 ذو شقين. أولاً، يركز على القضاء على الممارسات التمييزية. ويسلط الضوء على الدور الأساسي الذي يلعبه التوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان في القضاء على التمييز. ثانياً، يلتزم الهدف بتحسين الخطاب العمومي بشأن الهجرة من أجل تعزيز «تصور بناء وأكثر واقعية وإنسانية» للهجرة. في هذا المنحى، وبهدف تحسين التصور العمومي للهجرة، يسعى الميثاق العالمي للهجرة إلى القضاء على المصدر الرئيسي للعنصرية والتمييز.

يتعلق الجزء الأول من هذا الهدف والإجراءات المقابلة له بشكل مباشر بدور الدولة في مكافحة التمييز، من خلال معاقبة جرائم الكراهية (الفقرة (أ))، ومن خلال وضع حد للتنميط العنصري (الفقرة (د))، ومن خلال توفير إمكانية الولوج إلى آليات الشكاوى والتعويض (الفقرة (ه)). وهذا يتطلب من الدولة ضمان وجود نظام يتم فيه محاسبة الأشخاص الذين يرتكبون جرائم الكراهية، مما يسمح للمهاجرين بالوصول إلى آليات المساءلة وعدم التعرض للتمييز المنهجي من خلال التنميط العنصري. بيد أن القانون الدولي، بالإضافة إلى هذه الجوانب العملية، يلزم الدول بالحماية الكاملة لحقوق الإنسان للمهاجرين بغض النظر عن وضعهم ودون تمييز. وهذا الجانب الرئيسي والأساسي للقضاء على التمييز غائب عن الهدف 17.

على النقيض من ذلك، فإن الجزء الثاني من الهدف المتمثل في تعزيز خطاب عمومي إيجابي حول الهجرة يتحدث بشكل أكبر

عن الدور الذي يجب أن يلعبه المهاجرون (الفقرة ب)، ووسائل الإعلام (الفقرة ج)، والمجتمعات (الفقرة و) وقادة المجتمع (الفقرة ز). تقع جوانب القضاء على التمييز هذه على المستويين المحلي والفردي بتوجيه من الدول، والتي تسترشد بها - الدول - ولكنها لا تدعمها بالضرورة. في الفقرة (ب). يجب تمكين المهاجرين من حق «التنديد بأعمال التحريض على العنف».

في هذا الصدد، ففي (الفقرة ج)، تم الإشارة إلى أن وسائل الإعلام ستعمل «بعد توعية وثقيف» على «تعزيز تقارير مستقلة وموضوعية وعالية الجودة». وفي (الفقرة و)، ستنظم المجتمعات حملات توعية لإعلامهم بالمساهمات الإيجابية للهجرة. أخيراً، في (الفقرة ز)، سوف يقوم المهاجرون والقادة السياسيون و الفاعلون الدينيون والمجتمع المدني بالكشف عن حالات التمييز ومنعها. وتجدر الإشارة إلى أن الترويج للخطاب العمومي حول الهجرة لا يجب أن يتم على حساب حرية التعبير (الفقرة 33).

تطور الهدف 17 :

ظلت العناصر الأساسية للهدف 17 ثابتة إلى حد ما على طول عملية الصياغة. ومع ذلك، تم إجراء بعض التغييرات اللغوية على نقاط رئيسية مما عزز أو قوض الحماية المقدمة، كما تم إجراء بعض الإضافات. فعلى وجه الخصوص، كان هناك تقليص كبير في الصياغة والأحكام في التنقيح 2؛ ومع ذلك، في المراجعة 3 تم التراجع عن الكثير من هذا «الضرر» أو تقليله. لم يتم إجراء أي تغييرات على النص بين التنقيح 3 والمراجعة 4 مما يوحي بأن الدول متفقة على نص المادة 17 في تلك المرحلة. سيتم ايضاح التعديلات الرئيسية بإيجاز.

توضح المقدمة في الفقرة 33 الهدف مع عدد من الالتزامات المحددة للدول. اعتبر التنقيح 1 إدراج «العنف» كـ «كفعال» تمييزي، ووسع التنقيح 2 نطاق الفئات المستهدفة للتمييز على أساس العرق أو الإثنية أو الجنسية أو الجنس أو الدين أو المعتقد. غير أن هذا يعني أيضاً، توضيح أن هذا الهدف يتماشى مع حرية التعبير. وهذا يضمن أن الالتزام بعدم التمييز لا يقوض حرية التعبير عن الذات، وبالتالي، حماية التفاعل الدقيق بين تناقض حقوق الإنسان في بعض الأحيان. غير أن التوازن يجب أن يسير في كلا الاتجاهين ويجب ألا تندرج حرية التعبير في خطاب عنصري أو كره للأجانب يبرره حق الفرد في مشاركة آرائه.

لم تتغير الفقرة 33 (أ) إلى حد كبير خلال عملية الصياغة. بين التنقيح 1 و2، تضمنت المسودات بشكل إيجابي «أعمال عنف أخرى تستهدف المهاجرين، بالإضافة إلى تقديم المساعدة الطبية والقانونية والنفسية والاجتماعية للضحايا». إن النطاق الواسع للفقرة 33 (أ) يعني أن أحكامه ستطبق على أي مظهر من مظاهر جرائم الكراهية.

التعديل الجوهرى الوحيد الذي تم إجراؤه على الفقرة 33 (ب) سُجل في التنقيح 2، والذي يضمن قسمًا مخصصًا لتمكين المهاجرين من التنديد بأعمال العنف. ومع ذلك، فقد اختفت كلمة «معاقبة» الجناة وأصبحت مساءلة أولئك الذين «يشاركون بنشاط» في مثل هذه الأعمال مقصورة على «ارتكاب جرائم الكراهية» بدلاً من العنف على نطاق أوسع. هذا التقليل من المساءلة الجنائية مثير للقلق، وكذلك التحذير من أن يتم ذلك وفقاً للحق في حرية التعبير. على الرغم من أنه يجب أيضاً حماية هذا الحق، إلا أن هذا الحكم يسعى إلى الحد من الحماية من العنف العنصري.

تركز الفقرة 33 (ج) على دور وسائل الإعلام في الترويج لخطاب عمومي إيجابي حول الهجرة. لقد سجلنا تراجعاً فيما يتعلق باستخدام التمويل العمومي لوسائل الإعلام العنصرية. في التنقيح، استعيض عن عبارة «تقييد» بعبارة «عدم تشجيع»، التي يبدو أنها ناتجة عن ضغط من القطاع الخاص، وهو أمر مخيب للأمال، بالنظر إلى أن الغاية من هذا الهدف هو الحد من العنصرية والتمييز. أصبح هذا «تجنباً» في المراجعة 2، ولكن لحسن الحظ في التنقيح 3 تم تغييره إلى «إيقاف». يبدو أن كل هذا يعزز إلى حد كبير الالتزام بالحد من الترويج للخطاب السلبي في وسائل الإعلام. ومع ذلك، فإن التحذير الرسمي

الجديد لهذا هو «الاحترام الكامل لحرية وسائل الإعلام». ولئن كان هذا الأمر ذو أهمية قصوى، فإنه يعكس حلاً وسطاً واضحاً بين الدول الأطراف والقطاع الخاص ووسائل الإعلام.

شهدت الفقرة 32 (د) في التنقيح 1 التضمين الإيجابي لـ «وجميع أشكال التمييز الأخرى» وآليات «الشكوى والتعويض الفعالة» التي يجري تطويرها بشكل أكبر، وترك طرق التمييز مفتوحة على نطاق واسع لتشمل الطرق المحتملة التي لم يتم توضيحها. تم تسجيل أيضاً فقدان «المهاجر» لما يتعلق بالوصول إلى آليات الإنصاف، ولكن يبدو أن هذا يبقي الأحكام واسعة بشكل مقصود بحيث يمكن لمنظمة غير حكومية وما إلى ذلك التصرف نيابة عن المهاجر. ومع ذلك، يمكن تفسير ذلك على أنه استبعاد للمهاجر من الخطاب.

تتضمن المسودة الأولية بالإضافة إلى الفقرة 32 (هـ) آليات «التعويض والإنصاف» «الوطنية» (وكذلك الإقليمية) التي تسلط الضوء على دور الدولة في ضمان المساءلة؛ وتذهب إلى أبعد من مجرد المساءلة من خلال تسليط الضوء على الحاجة إلى «معالجة» مثل هذه الأعمال التمييزية. وينتقل التنقيح 2 من تقليص المعوقات إلى «تعزيز الولوج» للحماية، كما يسלט الضوء على ضرورة حماية النساء المهاجرات.

تتضمن المراجعة 1، فقرة جديدة 32 (و)، تركز على حملات توعية الجمهور بمفاهيم تستند على الأدلة والحقائق لمقاربة الوصم السلبي للمهاجرين. وهذه خطوة إيجابية تفسر الكيفية التي تعتمزم بها الدول تغيير هذا الخطاب. مع ذلك، وفي المراجعة 2، يتضمن هذا إشارة مقلقة إلى بلدان «العودة». وهذا يعني ضمناً أن المهاجر قد يخضع في أي وقت لعودة طوعية، ولكن أيضاً إجبارية إلى بلده الأصلي. ويمكن لهذه الإشارة، بوصفها وثيقة تهدف إلى تعزيز الهجرة، أن تقوض هدف الميثاق المتمثل في تجنب وقف الإقامة مع التهديد بالترحيل. فمنذ التنقيح 3، أزيلت عبارة «العودة»، ولكن المساهمات الإيجابية التي يمكن أن يقدمها المهاجرون تقتصر الآن على أولئك «الأمينين والنظاميين والمنتظمين»، وبالتالي تجنب الأنواع الإيجابية من الهجرة وعدم التعرض للعودة. على هذا النحو، تظل الطبيعة المشروطة لبقاء المهاجر وقدرته على المساهمة بشكل إيجابي قائمة.

في المراجعة 1، الفقرة 32 (ز) سجلنا تغير «التمكين» إلى «المشاركة»، مما يجعل دور قادة المجتمع وغيرهم يبدو سلبياً، ولكنه مع ذلك، يوضح دور الدولة. ففي هذا الصدد، تتضمن المراجعة 2 إشارة محددة إلى تعزيز الاحترام، «في سياق الحملات الانتخابية» التي تضمن تمثيل المهاجرين في الحكامة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية.

المستقبل:

من المهم التأكيد على أن المبدأ 6 من المبادئ التوجيهية للميثاق العالمي للهجرة هو «عدم التمييز»، الذي يضمن أن يمثل عدم التمييز أساس جميع الأهداف، فمن الناحية النظرية، فقد ورد ذكر عدم التمييز في الهدف 13 المتعلق بالاحتجاز، والهدف 15 فيما يتعلق بالولوج إلى الخدمات الاجتماعية، والهدف 16 (د) لتعزيز الاندماج. ونتيجة لذلك، فإن المبدأ يسري عبر الميثاق بأكمله كمبدأ أساسي لـ «الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية». إن التركيز العام على القضاء على التمييز باعتباره أمراً محورياً في أي سياسة هجرة، رغم أنه يبدو واضحاً، فإنه يعد خطوة إيجابية للغاية بالنسبة إلى الميثاق، كذلك، فإن لغة الهدف إيجابية إلى حد كبير، وتسلط الضوء على فضاة التمييز سواء كان ذلك «تعبيرات أو أفعال أو مظاهر العنصرية أو التمييز العنصري أو كره الأجانب أو ما يتصل بذلك من تعصب ضد جميع المهاجرين».

تتجلى أهم الخطوات في تشجيع الدول على ضمان توفرها على الأطر القانونية الملائمة لمنع هذه الأفعال والمعاقبة عليها ومعالجتها. إن الماضي قديمًا في التزام إعلان نيويورك بالقضاء على كره الأجانب والعنصرية أمر أساسي في تعزيز الحوار الإيجابي حول الهجرة. ويكتسي الاهتمام بوسائل الإعلام، ولا سيما من خلال التقارير النزيهة والمبنية على الوقائع، دورًا مهمًا في ظل المناخ الحالي من تصاعد الشعبوية اليمينية والخطاب اليميني، كما يعترف بالتأثير الهائل الذي تتمتع به وسائل الإعلام في الترويج للممارسات العنصرية والتمييزية. إن التركيز على مقارنة جماعية محلية لمنع التمييز يعد جوهرًا، لأنه على المستوى الشعبي يمكن أن يبدأ التغيير الحقيقي في المفاهيم.

على الرغم من حقيقة أن مبدأ عدم التمييز والقضاء على التمييز أمر لا جدال فيه بوضوح في الوثيقة، إلا أنه لم يقارب بشكل ناجح في الهدف 17. أولاً، يبدو أن الهدف يجمع بين التمييز والعنصرية، وفي حين أن كليهما ممارسات مشينة، ويجب على الدول أن تعمل من أجل وضع حد لها، فهي مفاهيم مختلفة وتتطلب حلولاً مختلفة. التمييز هو «أي تفرقة أو استبعاد أو تفضيل على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل القومي أو الأصل الاجتماعي» (المادة 1 (1) منظمة العمل الدولية 111)؛ في حين أن العنصرية أو كراهية الأجانب هي الاعتقاد بأن الخصائص والقدرات يمكن أن تعزى إلى الناس ببساطة على أساس عرقهم أو اختلافهم عن الآخر (كيم وسوندستروم، 2014). والعنصرية هي الاعتقاد الأساسي الذي يسبب التمييز. في هذا الصدد، يسعى جزء كبير من الهدف 17 إلى التغلب على هذه المشاكل الكامنة أو محاسبة من يتصرفون بموجهها من خلال العنف، ومع ذلك، فإنها تفشل في معالجة التمييز المنهجي والمتجذر ضد المهاجرين في نظام الدولة وسياساتها.

وهذا يشكل التحدي الثاني في التنفيذ: أي عدم وجود اعتراف بأنه من خلال تنفيذ هذا الهدف والالتزام بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، يجب على الدول نفسها إنهاء الممارسات والسياسات التمييزية، لا سيما تلك التي تميز بشكل غير مباشر ضد المهاجرين. ولا يزال الدور الواضح للدول في هذا الصدد غير موجود في المسودة النهائية لاتفاقية التجارة العالمية. إن التركيز على «تشكيل التصورات في الخطاب العمومي» على الرغم من كونها إيجابية، إلا أنها جزء واحد فقط من أشكال القضاء على التمييز. ومما يثير القلق أن الهدف 17 لا يسلط الضوء على المبدأ القانوني لعدم التمييز، الذي تلزم الدول بموجبه بمعاملة المهاجرين على قدم المساواة مع المواطنين، كنقطة انطلاق للقضاء على التمييز.

من أجل تحقيق هذا الهدف، يجب على الدول الالتزام بدعم مبادئ عدم التمييز وتطبيق القانون الدولي. إن الأحكام الواردة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ذات أهمية خاصة بالنسبة لممارسات الدول، والتي تتطلب من الدول «إدانة التمييز العنصري والالتزام باتباع جميع الوسائل المناسبة ودون تأخير سياسة القضاء على التمييز العنصري بجميع أشكاله وتعزيز التفاهم بين جميع الأعراق» (المادة 2). يجب أن تتمسك الدول بهذه المعايير الدولية بشكل أفضل من أجل التغلب على التمييز ضد المهاجرين، بنفس درجة اعتماد هذه المبادئ والالتزامات لتوجيه سياستها الخاصة.

إن عدم الاعتراف بالتزام الدولة بالامتثال للمبدأ القانوني الدولي لعدم التمييز وعدم تطبيق سياسات تمييزية ضد المهاجرين هو قيد محزن لهدف واعد. نتيجة لذلك، بينما تتخذ المادة 17 خطوة مهمة نحو القضاء على التمييز ضد المهاجرين داخل المجتمع، لا يمكن القيام بذلك دون تغيير ممارسات الدول في ضمان امتثالها للمعايير القانونية الدولية المتعلقة بمبدأ عدم التمييز. عندها فقط يمكن أن يبدأ التغيير الحقيقي في السياسة العامة والخطاب.



الاستثمار في تنمية المهارات وتسهيل الاعتراف المتبادل بالمهارات والمؤهلات والكفاءات

18

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990) المادة 52 (1 و 2 أ، ب) :

- (1) يحق للعمال المهاجرين في دولة العمل اختيار النشاط الذي يرغبون في مزاومته مقابل أجر، مع مراعاة القيود أو الشروط التالية
- (2) يجوز لدولة العمل بالنسبة لأي عامل مهاجر

(أ) تقييد الولوج إلى فئات محدودة من العمالة أو الوظائف أو الخدمات أو الأنشطة عندما يكون ذلك ضرورياً لمصالح هذه الدولة وتنص عليه التشريعات الوطنية؛

(ب) تقييد الاختيار الحر للنشاط المأجور وفقاً لتشريعاتها المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات المهنية المكتسبة خارج أراضيها. ومع ذلك، يتعين على الدول الأطراف المعنية أن تحرص على الاعتراف بهذه المؤهلات

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة 06 :

تقر الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، والذي يتضمن حق كل فرد في فرصة كسب رزقه من خلال عمل يختاره بحرية، أو يقبل ويتخذ الخطوات المناسبة لحماية هذا الحق

يجب أن تشمل الخطوات التي يتعين على أي دولة طرف في هذا العهد اتخاذها لتحقيق التطبيق الكامل لهذا الحق، التوجيه التقني والمهني، وبرامج التدريب، والسياسات والتقنيات لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة ومنتجة في ظل ظروف تحمي الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية للفرد



مقدمة:

يعطي الهدف 18 أهمية للإجراءات الملموسة المطلوبة لتمهيد الطريق أمام التنقل عبر الحدود من خلال التركيز على «الحلول المبتكرة» التي من شأنها تسهيل «الاعتراف المتبادل بالمهارات والمؤهلات والكفاءات».

يتمثل الهدف العام في تصميم إطار شامل للالتزامات الذي بإمكانه أن يربط بين الممارسات المجزأة للدول ويضمن إحراز تقدم حقيقي. بناءً عليه، تم تحديد ثلاثة أبعاد رئيسية: أولاً، تعزيز الديناميات «المعيارية»، مثل تطوير المعايير والمبادئ التوجيهية للاعتراف المتبادل بالمؤهلات الأجنبية وإبرام اتفاقيات الاعتراف المتبادل. ثانياً، تعزيز بيئة «البنية التحتية»، مثل استخدام التكنولوجيا والرقمنة لتقييم المهارات. ثالثاً، ضمان «مشاركة» مختلف الجهات الفاعلة، مثل القطاع الخاص والنقابات العمالية لدعم مقاربة المجتمع بأسره المتصور في الميثاق العالمي للهجرة.

يسير الهدف 18 جنباً إلى جنب مع العديد من الأهداف الأخرى المحددة في الميثاق العالمي للهجرة، ولا سيما الهدف 5 بشأن تعزيز توفر مسارات الهجرة النظامية، والهدف 6 بشأن تسهيل التوظيف العادل والأخلاقي وشروط الحماية التي تضمن العمل اللائق. الأهم من ذلك، أن الهدف يشمل: (1) العمال المهاجرون على جميع مستويات المهارات، و(2) القابلية للتوظيف - تُفهم على أنها ليست مجرد «القدرة» على الحصول على وظيفة، ولكن أيضاً لاكتساب و / أو تطوير المهارات والكفاءات من أجل العمل والاستمرار في العمل، وكذلك تلبية احتياجات سوق العمل من المهاجرين.

- التبادلية والتعاون والبعد الإنساني في تنمية المهارات والاعتراف بالمهارات والمؤهلات والكفاءات.
- خضع الهدف لتعديلات كبيرة خلال المفاوضات، والتي تعكس الاعتراف المتزايد بدورها الحاسم.

أولاً، تم الاعتراف بشرط الاعتراف المتبادل بالمهارات والمؤهلات والكفاءات بإضافة كلمة «متبادل»؛ وجررت هذه الإضافة مع المراجعة 2، واحتفظت بمكانها حتى النسخة النهائية. وتتجلى العلاقة المتبادلة في سياق علاقيتين. الأولى هو العلاقة بين الدول، والتي يتم إجراؤها، على سبيل المثال، من خلال إبرام اتفاقيات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف للاعتراف بالمهارات التي تعود بالفائدة على الطرفين. والثاني هو العلاقة بين العمال المهاجرين المحتملين أو الفعليين والجهات الفاعلة الأخرى، مثل القطاع الخاص والمؤسسات التعليمية. فعلى سبيل المثال، تشير المادة 34 (أ) من المشروع النهائي إلى تطوير معايير ومبادئ توجيهية للاعتراف المتبادل بالمؤهلات الأجنبية والمهارات غير المكتسبة رسمياً في مختلف القطاعات، بالتعاون مع الصناعات المعنية، لضمان التوافق العالمي القائم على النماذج الحالية وأفضل الممارسات». وتوجد بالفعل معايير ومبادئ توجيهية لقطاعات معينة في بعض البلدان و/أو المناطق. فعلى سبيل المثال، يشكل مخطط التعاون الرئيسي في

مجال الكفاءة القطاعية إطار عمل الاتحاد الأوروبي لإيجاد حلول للكفاءة في الأجلين القصير والمتوسط. ويتوفر حالياً على ستة قطاعات رائدة، منها قطاع الفضاء والمنسوجات والسياحة. ومع ذلك، يهدف الميثاق العالمي للهجرة إلى تجاوز الشراكات الإقليمية المحددة ويهدف إلى «التوافق العالمي» في هذا المجال.

لا يمكن إنكار أن البعد الإنساني قد تعزز من خلال اعتماد التزام جديد (المادة 34 أولاً)؛ تم تقديم هذا الالتزام في الأصل في مسودة المراجعة 2 كمادة 33 (1)، ثم أعيدت صياغته بموجب المادة 34 (1) في المسودة النهائية) يهدف إلى ضمان تمكين العمال المهاجرين من الانتقال من وظيفة أو من رب عمل إلى آخر، الأمر الذي شكل حتى الآن تحدياً كبيراً، لا سيما بالنسبة للعمال المهاجرين العاملين في إطار برامج العمال المؤقتين أو الموسميّين. على سبيل المثال، يحكم توجيه العمال الموسميّين للاتحاد الأوروبي (EU/36/2014) حالياً شروط دخول وإقامة العمال الموسميّين من خارج الاتحاد الأوروبي. وتسمح المادة 31 من التوجيه المذكور بتغيير صاحب العمل من قبل العامل الموسمي، «لتقليل مخاطر سوء المعاملة التي قد يواجهها العمال الموسميون إذا كانوا مرتبطين بصاحب عمل واحد».

تشمل التغييرات الأخرى إتاحة الفرصة للانخراط في المجال المقاولاتي بعد الانتهاء بنجاح من البرامج التدريبية، وتعزيز التمكين الاقتصادي للمرأة، والالتزام بضمان العمل اللائق في هجرة اليد العاملة، والتي أضيفت إلى مسودة المراجعة 2 في المادة 33 (ز)، و33 (ح) و33 على التوالي. ولا تزال هذه الإضافات قائمة في المشروع النهائي تحت المادة 34 (غ) و34 (ح) و34 على التوالي... إن الاعتراف بهذه المبادئ في الهدف، يمكن أن يشجعهم على الانتقال من المستوى العالمي إلى المستوى الوطني.

المستقبل:

بشكل عام، يحدد الهدف بنجاح التدابير المعيارية والبنية التحتية والتفاعلية التي يجب تطويرها أو تعزيزها أو إبرامها لتسهيل الاعتراف المتبادل بالمؤهلات على جميع مستويات المهارات. وهي تشير إلى باقي فقرات الميثاق العالمي للهجرة، لا سيما الهدف 6، من خلال الدعوة إلى الاعتراف بالعمل اللائق في مجال هجرة اليد العاملة. فبموجب المادة 34 (و) من المشروع النهائي، فهي تعتمد أيضاً على المعرفة وأفضل الممارسات التي تم تجميعها في إطار المنتدى العالمي للهجرة والتنمية («GFMD»). وعلى وجه الخصوص، تهدف الآلية التجارية التي ينادي بها المنتدى العالمي لإدارة الأعمال، من أجل إشراك الحكومات والشركات والجهات المعنية الأخرى لتطوير الأطر التنظيمية المتماسكة والشاملة تحت أربعة عناوين: حركية المهارات، والتوظيف المسؤول، والمسارات إلى أسواق العمل وريادة الأعمال والتنمية (الهدف 18). هذه الصفات تجعل الهدف مواكباً للتحديات والتطورات الأخيرة في الاعتراف بالمهارات والمؤهلات والكفاءات.

مع ذلك، فإننا نتوقع بعض التحديات المحتملة في تنفيذ الهدف بفعالية. إنه من الأهمية بمكان ألا تقتصر التبادلية في الاعتراف بالمهارات في العلاقات بين دولة وأخرى على توفير فرص عمل مدفوعة بالطلب. هناك حاجة إلى التطوير التدريجي لإطار عمل مشترك لتعزيز الفرص الملموسة للأفراد وتعزيز الاعتراف بمؤهلاتهم الأجنبية. علاوة على ذلك، أدخلت المراجعة 3 مفهوم قابلية توظيف المهاجرين في أسواق العمل «الرسمية»، مما أدى إلى تضييق نطاق الهدف 18 إلى أسواق العمل الرسمية فقط - وهذا النطاق مقبول أيضاً بموجب المسودة النهائية. بينما يروم الهدف إلى تغطية المهارات المكتسبة بطرق رسمية وغير رسمية على جميع المستويات وفي قطاعات مختلفة، كما يجب استخدام هذه المهارات في أسواق العمل الرسمية.

أخيراً، من أجل التنفيذ الفعال لهذا الهدف، يجب بذل جهود إضافية لضمان توافق القواعد والممارسات الوطنية مع روحها أو صياغتها. إذا تم اعتماده من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، فإن الميثاق سيكون وثيقة غير ملزمة. بحيث سيكون تنفيذها على أساس طوعي. ومع ذلك، لا ينبغي الاستخفاف بالالتزامات التي تم التعهد بها بموجب الميثاق. تشير المادة 43 (أ)

من المسودة النهائية للميثاق إلى توفير «فرص تنمية مهارات مفيدة للطرفين، للمهاجرين والمجتمعات والشركاء المشاركين». يستند هذا الفهم المشترك لحركة اليد العاملة إلى التعاون الذي يشمل المهاجرين. هناك إطار مرجعي محوره الإنسان حول الطبيعة «التعاونية» للالتزامات المعتمدة. ويتمشى ذلك بوضوح مع المبادئ العامة للميثاق، ويؤكد حاجة الدول الأعضاء إلى المساهمة في إنشاء المعايير والميكانيزمات المناسبة وتقاسم المسؤولية المتعلقة بتطويرها.



19

تهيئة الظروف الملائمة للمهاجرين والمغتربين للمساهمة الكاملة في التنمية المستدامة في جميع البلدان

أجندة التنمية المستدامة لعام 2030، الجمعية العامة للأمم المتحدة

الفقرة 29 :

نعترف بالمساهمة الإيجابية للمهاجرين في النمو الشامل والتنمية المستدامة. كما نعترف أيضاً بأن الهجرة الدولية هي حقيقة متعددة الأبعاد، وذات أهمية كبرى لتنمية بلدان الأصل والعبور والوصول، الأمر الذي يتطلب استجابات منسجة وشاملة. سوف نتعاون دولياً لضمان الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، بما في ذلك الاحترام الكامل لحقوق الإنسان والمعاملة الإنسانية للمهاجرين، بغض النظر عن وضعهم القانوني كمهاجرين ولاجئين أو نازحين. وينبغي أن يعزز هذا التعاون أيضاً صمود المجتمعات المضيفة للاجئين، لا سيما في البلدان النامية. نشدد على حق المهاجرين في العودة إلى بلد المواطنة، ونذكر أنه يجب على الدول ضمان استقبال مواطنيها العائدين على النحو الواجب



المقدمة:

يتعلق الهدف 19 بتهيئة الظروف للمهاجرين وأفراد الشتات/المغتربين «للمساهمة الكاملة في التنمية المستدامة في جميع البلدان». من أجل تحقيق هذا الهدف، تتمثل الغاية في «تمكين المهاجرين والشتات من تعزيز إسهامهم في التنمية، والاستفادة من فوائد الهجرة من أجل التنمية المستدامة». يدعم هذا الهدف التنفيذ الكامل والفعال لأجندة التنمية المستدامة لعام 2030 وجدول عمل أديس أبابا لعام 2015 من خلال «تعزيز وتسهيل الآثار الإيجابية للهجرة من أجل تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة» (الإجراء أ). وبشكل أكثر تحديداً، يشير الهدف 19 إلى الأولويات التالية، مع التأكيد على الحاجة إلى:

(1) توفير قدر أكبر من الانسجام في السياسات وتعزيز القدرات المؤسسية لمساهمات مهاجري الشتات: وهذا يشمل دمج «الهجرة في مخططات التنمية والسياسات القطاعية على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية» (الإجراء ب) وكذلك البنية التحتية المؤسسية، بما في ذلك مكاتب أو نقاط الاتصال، والمجالس الاستشارية لسياسات المغتربين، ونقاط الاتصال المخصصة للمغتربين في البعثات الدبلوماسية أو القنصلية (الإجراء د)؛

(2) السعي للحصول على مساهمات غير مالية من المهاجرين والشتات من أجل إنشاء قاعدة قوية من الأدلة لصنع السياسات، أي الاستثمار في البحوث المتعلقة بـ «أثر المساهمات غير المالية للمهاجرين والشتات على التنمية المستدامة في بلدان الأصل والوصول، بما في ذلك نقل المعارف والمهارات، والمشاركة المدنية والاجتماعية، والتبادل الثقافي» (ج).

(3) توسيع نطاق التواصل الحكومي أو مبادرات التواصل مع المهاجرين، مثل «برامج الدعم الموجهة والمنتجات المالية التي تشجع استثمارات المهاجرين وروح المقابلة، من خلال توفير الدعم الإداري والقانوني للراغبين في إنشاء الأعمال التجارية، ومنح مطابقة رأس المال الأولي، وإنشاء صناديق التنمية وصناديق استثمارية للمغتربين، وتنظيم معارض متخصصة» (الإجراء هـ)؛ توفير «ولوج سهل للمعلومات والإرشادات، بما في ذلك من خلال المنصات الرقمية» (الإجراء و)؛ وتكوين «شراكات بين السلطات والجماعات المحلية والقطاع الخاص والشتات والجمعيات المحلية ومنظمات المهاجرين لتعزيز نقل المعرفة والمهارات بين بلدانهم الأصلية وبلدان الوصول» (الإجراء ي).

(4) تعزيز المشاركة السياسية للمهاجرين في بلدانهم الأصلية، والالتزام معهم في «عمليات السلام والمصالحة، والانتخابات والإصلاحات السياسية، مثل إنشاء سجلات التصويت للمواطنين في الخارج، ومن خلال التمثيل البرلماني، وفقاً للتشريعات الوطنية» (الإجراء ز).

5) تعزيز حركية المهاجرين «بتخفيف القواعد التي تحكم التنقل والعمالة والاستثمار، وبتخفيف الإجراءات الإدارية، بما في ذلك مراجعة نظام التأشيرات والإقامة والجنسية» (الإجراء ح)، كوسيلة للحفاظ على الصلة بين المغتربين وبلدهم الأصلي. تمثل هذه لائحة طموحة للغاية من نقاط العمل. هناك عدد من البلدان التي حققت تقدمًا كبيرًا في معالجة أو تنفيذ عدد من الإجراءات المذكورة أعلاه - كما في حالة المكسيك والهند وسريلانكا والصين - ولكن على حد علمنا، لا يوجد بلد واحد قد حقق سلسلة كاملة من الإجراءات المدرجة في جميع المجالات والتحديات. وتشكل القدرة المؤسسية أحد العوائق الرئيسية، ومن ثم فإن الوصول إلى المهاجرين والشتات يميل إلى أن يكون غير مكتمل، والسياسات غير متسقة بين بلدان الإستقبال ومجموعات المهاجرين. وبالإضافة إلى ذلك، هناك خطر استهداف المهاجرين والعمال ذوي المهارات العالية على حساب المهاجرين بعقود مؤقتة الذين يعملون عموماً في أقل القطاعات مهارة وأقل القطاعات أجراً. لذا فإننا ندعو إلى تبني مقاربة تتجاوز «الشتات» بدلاً من التركيز على «هجرة العودة» وبالتالي السياسات التي تأخذ بعين الاعتبار جميع أنواع المهاجرين في كل مسارات الهجرة (جنوب-شمال، جنوب-جنوب).

بخصوص الفئات:

هناك عدد من القضايا الأساسية المعنية. أولاً، لا يوجد تعريف واضح لمفهوم «الشتات» ومن هم «المهاجرون». يبدو أن الافتراض هو أن الأول يتعلق بالمهاجرين المستقرين على المدى الطويل بما في ذلك الأجيال الثانية والثالثة. على النقيض من ذلك، يبدو أن الثاني يشير إلى المهاجرين لفترات قصيرة، مثل العمال المتعاقدين المؤقتين. وتندرج النخبة في مقاربة «الشتات» فيما يتعلق بنقل المعارف والمهارات. بحيث أن المستهدفين هم المهنيين ذوي المهارات العالية («المغتربين») الذين كثيراً ما يكونون أيضاً أفضل المهاجرين المحميين والمستقرين قانونياً ومنذ مدة بعيدة، والذين يتمكنون من استقدام أسرهم ويمكنهم عادةً الشروع في مسطرة الحصول على الجنسية والمواطنة.

في هذا السياق، يعتبر قسم معين من الساكنة المهاجرة بمثابة فئة «عابرة»؛ بمعنى أنهم يعملون في الخارج لفترة زمنية محدودة. وعند انتهاء عقود عملهم، يعودون إلى بلدهم الأصلي. بمجرد حدوث ذلك، يتوقفون عن كونهم «مهاجرين» ويصبحون جزءاً لا يتجزأ من البلد الأصل. ويمكن ملاحظة ذلك أيضاً في بعض أقسام مجموعات الشتات التي تعود إلى بلدانها الأصلية «للأبد» (في بعض الأحيان ليس حتى مرحلة التقاعد). ومع ذلك، يمكن أن يكون انتقال الشتات أقل سلاسة كما في حالة المهاجرين، لا سيما في حالة المنفيين واللاجئين «السياسيين» (أورخويلا 2008؛ جيوفراي 2015؛ برون وفان سمعان 2012). في بعض الأحيان، لا يكون التحول الكامل من «الشتات» إلى «المحلي» ممكناً اجتماعياً وسياسياً.

ثانياً، هناك افتراض أساسي بأن المهاجرين والشتات يمثلون بطريقة ما بلدانهم الأصلية. ومع ذلك، يجب التأكيد على أن المغتربين غير متجانسين، وهذه الفئة تتألف من فئات اجتماعية وثقافية وحتى سياسية متنوعة، أحياناً تتناغم مع التركيبة الاجتماعية للبلد الأصل، وأحياناً مختلفة على مع نفس التركيبة الاجتماعية للبلد الأصل. تعتمد مسألة عدم التجانس هذه على اعتبارات مثل: الطبقة الاجتماعية والدين والمنطقة الأصلية وأسباب وظروف الهجرة، وما إلى ذلك. وهذا بدوره له آثار على مسألة إضفاء الطابع المؤسسي والتمثيلية، أي عندما يُنظر إلى بعض أعضاء الشتات على أنهم صوت أو ممثل للمغتربين بأكملهم. فهذا يمثل إشكالية كبيرة خاصة فيما يتعلق بالإجراءات التالية المدرجة في الميثاق العالمي للهجرة: على مستوى (و) الشتات وحالات الطوارئ الإنسانية، (ز) الشتات في عمليات السلام والمصالحة، ولكن أيضاً فيما يتعلق بالانتخابات والتمثيلية البرلمانية، المذكور في الإجراء (ز).

فالتوجه السياسي لمختلف المغتربين (على سبيل المثال، توجهات المغتربين الكوبيين) لم يكن دائماً منحازاً، أو حتى معارضا بشكل صارخ في بعض الأحيان، لمصلحة البلد الأصل، من طرف طبقة خاصة أو بسبب مصالح الملكية. وفي حالات أخرى، مثل العراق، لعب المغتربون دوراً رئيسياً في وصف النظام، مبررين بذلك سياسات التدخل الغربية. وهناك أيضاً أمثلة على المغتربين الناشطين في الصراع، وهي أيرلندا الشمالية ويوغوسلافيا السابقة وسري لانكا، التي تقدم الدعم السياسي لأفكار سياسية خاصة، وكذلك المساعدات الإنسانية، وأحياناً الأسلحة. فبغض النظر عن الوصم الذاتي للشئات، هناك تصنيفات أخرى يجب أخذها بعين الاعتبار من قبل أعضاء البلدان المستقبلية، حيث يمكن مقارنة الشئات بمنطق الاختلاف في أحسن الأحوال، وبعدم الاندماج أو عدم الاستيعاب في أسوأ الأحوال.

ثالثاً، أثبتت قضية أخرى من خلال جدول العمل، وتعلق بالاهتمام بالحصري بالمهاجرين فقط، بمعزل عن باقي أفراد مجتمعهم الأصلي. فيما يتعلق بـ «الاندماج» و«المشاركة» و«التواصل»، بمعنى أنه من المهم إدراج كذلك أصوات الأفراد (غير المهاجرين) المقيمين في المجتمعات المحلية الأصلية، بهدف التأكد من أن أولويات السكان المحليين ليست مهمة لصالح تفضيل أولويات وصوت الأفراد المهاجرين المغتربين؛ على سبيل المثال: عن طريق توجيه الأموال من المقيمين في الخارج. وقد تم إثبات ذلك جيداً من خلال عدد من الأبحاث في العلوم الاجتماعية (على سبيل المثال Mullings 2011). أخيراً وليس آخراً، تم حذف الإشارة إلى النوع من نقاط العمل المتعلقة بهذا الهدف الذي يستحق المعالجة.

وما زال تعليقنا مستمرا من خلال التركيز على تسهيل الحركة. بالإضافة إلى نشر مقارنة شاملة تقارب فئات مختلفة من المهاجرين، لتمتد إلى الجماعات غير المهاجرة. ومن أجل ضمان مقارنة غير تقليدية تتفادى الانقسام ليس فقط بين المهاجرين والعائدين، بل وأيضاً داخل مجتمعات الأصل (كما كان الحال في الواقع، انظر هووا 2011).

تسهيل الحركة:

هناك نقطتان هامتان أثبتت في هذا القسم: الأولى، تتعلق بتوسيع إمكانيات حرية التنقل ما بين الجهات والمناطق بحكم الاعتبارات المرتبطة بازدواجية الجنسية أو إمكانية نقل التأشيرة؛ والأخرى تتعلق بتسهيل إمكانية نقل الحقوق (بما في ذلك أحكام الضمان الاجتماعي والفوائد والمهارات المكتسبة).

إنطلاقاً من تصور البلد الأصل، فإن توفير الجنسية المزدوجة أو نوع الترتيبات التي تم تطبيقها على سبيل المثال في الهند (هندي غير مقيم، مقارنة بوضع المقيم الأجنبي في الهند) أضحت منتشرة على نطاق واسع، وبالتوازي مع الزيادة في عدد الرحلات بدون تأشيرات بين الجهات (على سبيل المثال، الاتحاد الأوروبي، ورابطة دول جنوب شرق آسيا، ومنظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، والمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا)، تميل هذه السياسات إلى الاستفادة من المهنيين ذوي المؤهلات العالية أو رجال الأعمال. بيد أن ذلك لا يسهل تنقل أغلبية المهاجرين ذوي المهارات المنخفضة، الذين يجدون أنفسهم في كثير من الأحيان في وظائف ذات أجور منخفضة، ولكنهم يعتبرون أيضاً «فاعلين في التنمية».

مع ذلك، فإن إمكاناتها كقوة جد محدودة بسبب سياسات الهجرة التقييدية للغاية. ويمكن أيضاً الإحالة إلى وضعية الطلاب الدوليين الذين يرغبون بصورة متزايدة في الحصول على خبرة في العمل بعد التخرج، قبل التفكير في إمكانية العودة إلى البلد الأصل من عدمه. وهذا بدوره يتعلق بالهدف B.4، والدعوة إلى توفير المزيد من المنح الدراسية.

إن السياسات التي تهدف إلى تسهيل الحركة في الفضاء العابر للأوطان، يهتم بلدان الأصل بقدر ما تهتم بلدان الوصول. يحتاج الأول إلى تنفيذ أحكام المواطنة من منظور عادل ومنصف، في شكل مواطنة شاملة للجميع، لا سيما في البلدان التي يمثل فيها انعدام الجنسية مشكلة كبيرة. بعبارة أخرى، فإن تسهيل ولوج المقيمين في الخارج للحقوق مع إهمال نفس الحقوق

للمهاجرين من غير المواطنين هو إقصائي للغاية وقد يؤدي إلى صراع اجتماعي بمرور الوقت.

أخيراً، تدعو التوصية 6 (ح) من الميثاق العالمي للهجرة الحكومات إلى النظر في إمكانية إصدار تأشيرات متنقلة من شأنها تسهيل التنقل عبر الحدود. الأمر الذي سييسل استمرار العلاقات بين بلدان الوصول والأصل. إلى جانب كذلك إمكانية نقل المنافع المكتسبة. في هذا السياق، يتطلب تعزيز الاعتراف بالمؤهلات/المهارات الأجنبية (جدول أعمال أديس أبابا، ص 50، الفقرة 111) تحسيناً أيضاً لتسهيل التنقل وتعزيزه. ومن منظور النوع، فإن مسألة رخص العمل للأزواج الأجانب هي أيضاً ذات أهمية. نظراً لأن «الزوج التابع» لا يزال غالباً من الإناث، في حين أن مهارات المرأة غالباً ما تكون مبطنة أو غير مستغلة بشكل كافٍ مما له آثار على انخراط الشتات المجندر في بلدانهم الأصلية.

مقاربة شاملة:

تستند نقاط العمل المدرجة في الهدف 19 في المقام الأول على مبادرات ومسؤوليات الحكومات ومؤسساتها. هذا أمر مفهوم بالنظر إلى الدور الخاص للحكومات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. مع ذلك، ونظراً لطبيعة الفئات المستهدفة للمهاجرين والشتات، ينبغي أيضاً توسيع نطاق المبادرات والمسؤوليات لتشمل المجتمع المدني، سواء المنظمات أو الجماعات المحلية الصغيرة. وهذا من شأنه أن يمكّن من المشاركة الهادفة والجادة للمهاجرين والشتات على مستوى المجتمع المحلي، بالإضافة إلى أشكال الإنخراط الأخرى الواسعة النطاق على المستوى الوطني.

في هذا السياق، من الضروري إذن الاعتراف بـ «سياسات الشتات»، والتفريق بين المواقف السياسية الجماعية والفعل الاجتماعي (كما في إجراءات الميثاق العالمي للهجرة (ز) و(و)) من ناحية؛ والفرد من ناحية أخرى. علاوة على ذلك، هناك خطر في استبعاد السكان المحليين في البلد الأصل من عملية صنع القرار أو المشاورات حول أولويات «التنمية» (وفقاً للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة). لذلك فالمطلوب هو الإشراف السياسي للجميع (الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة، الهدف 2.10)، وأيضاً فيما يتصل بالفوارق المحتملة بين الجنسين في الحالات التي قد يهيمن فيها جنس واحد على تنظيمات الشتات. لا يوجد حتى الآن سوى القليل من الأبحاث حول النوع الاجتماعي في هذا الصدد، مع تركيز المزيد من الدراسات على الجوانب الجنسانية للتحويلات المالية (مثل Kunz 2008). لذلك، ينبغي القيام بمزيد من الأبحاث حول الآثار الجنسانية على الشتات.

يعتبر وصم بعض فئات المهاجرين العائدين (مثل العمال ذوي الأجور المنخفضة، والعاملين الجنسيين المفترضين أو الفعليين) عقبة رئيسية أمام الاندماج الاجتماعي للعائدين المهاجرين، ولا سيما النساء. يجب التصدي للتمييز على أساس الطبقة و/أو الجنس الذي من شأنه أن يقيد قدرة المهاجرين العائدين على إعادة الاندماج بصورة مجدية في مجتمعاتهم المحلية ومجتمعاتهم.

أخيراً، من الخطر كذلك ممارسة الضغط الأخلاقي على أفراد الشتات من أجل تحفيز جهودهم للانخراط بشكل استباقي مع بلدانهم أو مجتمعاتهم الأصلية، مع التشديد على تأثير «القوة» الأخلاقية عليهم، في وقت يمكن أن يمتد فيه هذا النوع من الضغط إلى عدة أجيال، هذا إذ لم يتعين عليهم - بالمقابل وفي كثير من الأحيان - «إثبات» قيمتهم بوصفهم وافدين جدد في بلد الوصول. لذلك، فإن توقع مشاركتهم الاستباقية في تطوير بلدانهم الأصليين يمكن أن يكون ذو أثر عكسي. لذلك، يجب أن تكون مشاركتهم طوعية بحتة. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تتاح الفرصة كذلك لغير المهاجرين في البلدان الأصلية للمشاركة في «شراكات التنمية» جنباً إلى جنب مع العائدين أو أفراد الشتات.

المستقبل:

في الحث على تمكين المهاجرين والشتات «لتحفيز مساهماتهم في التنمية، وتسخير إمتيازات الهجرة كمصدر للتنمية المستدامة»، يوضح الهدف 19 جدول أعمال تم الترويج له بقوة من قبل المجتمع المعرفي المزدهر من صانعي سياسات التنمية (جاملين 2014). يجب أن تتناول محاولات تنفيذ الهدف 19 السياسات الحالية القائمة على التنمية التي يقودها المهاجرون والشتات بشكل حاسم لأنها غالبًا ما تستند على افتراضات خاطئة، وفهم مثالي لتجارب المهاجرين والشتات (انظر أيضاً بيليرين ومولينغز 2013). من الأهمية بمكان أن يأخذ صانعو السياسات في الاعتبار ديناميات الهجرة في بلدان محددة من أجل ضمان ألا يستخدم تنفيذ الهدف 19 المهاجرين والشتات كأدوات للتنمية، وأن تتحمل البلدان المتقدمة النمو مسؤولية متساوية عن ضمان تحقيق الفوائد المحتملة للهجرة من أجل التنمية.



تشجيع تحويل الأموال بشكل أسرع وأكثر أمانًا
وأقل تكلفة، وتعزيز الإدماج المالي للمهاجرين

20

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

المادة 47: 1 :

للعمال المهاجرين الحق في تحويل مدخراتهم، ولا سيما الأموال اللازمة لإعالة أسرهم، من دولة العمل إلى الدولة الأم أو إلى أي دولة أخرى. يجب أن تتم عمليات النقل هذه، وفقًا للإجراءات المنصوص عليها في التشريعات المعمول بها في الدولة المعنية والاتفاقيات الدولية المعمول بها



مقدمة:

يلتزم الهدف 20 في عنوانه بالعمل من أجل «تحويلات أسرع وأكثر أمانًا وأقل تكلفة» و«الاندماج المالي للمهاجرين وأسرههم». وهو يؤيد الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة (ODD)، والذي ينص على أنه بحلول عام 2030، يجب على البلدان «خفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من 3٪ وإلغاء مسارات التحويلات التي تزيد تكاليفها عن 5٪».

تركز نقاط العمل الخمس الأولى المدرجة في الاتفاق على خفض تكاليف التحويلات. وتحقيقا لهذه الغاية، يقر الأول (أ) خارطة طريق لهدف التنمية المستدامة 10 ج، ويستكشف ما يلي من الخطوات التالية: (ب) دعم منتدى الصندوق العالمي للتحويلات والاستثمار والتنمية؛ (ج) تنسيق أسواق التحويلات وتجنب العوائق بسبب إجراءات التوريق؛ (د) تمكين الأطر السياسية والتنظيمية؛ (هـ) الحلول التكنولوجية المبتكرة. نقاط العمل الأربع المتبقية تعتبر أوسع نطاقا، وتشجع (و) زيادة الشفافية ومحو الأمية المالية؛ (ز) ربط التحويلات بالتنمية المحلية وزيادة الأعمال؛ (ح) مراعاة دور المهاجرين و(1) تحقيق الإدماج المالي للمهاجرين، من حيث قدرتهم على فتح حسابات مصرفية والاحتفاظ بها، والإيداع، والحصول على القروض. ظل الهدف 20 ونقاط العمل الخاصة به دون تغيير طوال عملية التفاوض.

الهدف 20 يعادل إلى حد كبير تأكيد الهدف 10 ج من أهداف التنمية المستدامة بشأن التحويلات ولا يضيف أي نقاط أو مؤهلات إضافية. يتم التعامل مع مسألة التحويلات من زاوية نقدية واحدة. على الرغم من أن النقاط الأربع الأخيرة تتعلق بالعلاقة المعقدة للتنمية والشمول المالي، إلا أن التفاصيل المقدمة غير كافية ولا توجد إرشادات واضحة للإجراءات المستقبلية. في أهداف التنمية المستدامة، يسهم الهدف 10 ج في تحقيق الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة، وهو «الحد من عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها». نقترح أنه من المهم أن نأخذ في الاعتبار هذا الهدف الأوسع المتمثل في معالجة التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية بما يتجاوز الهدف الوحيد المتمثل في التحويلات.

مراجعتنا على النحو التالي: (أ) تكاليف الشحن؛ (ب) الشمول المالي؛ (ج) تكلفة الهجرة؛ (د) المستقبل.

تكاليف الشحن:

يشير الميثاق العالمي للهجرة بحق إلى أن تكلفة التحويلات مرتفعة للغاية وأنه، تماشياً مع أهداف التنمية المستدامة، يجب أن تفي بالهدف البالغ 3٪. أفاد البنك الدولي أنه في عام 2018، بلغت تكلفة إرسال 200 دولار أمريكي في المتوسط 7.1٪، أو 14.20 دولارًا أمريكيًا. يمكن أن تؤدي الاختلافات الكبيرة بين ممرات الهجرة إلى زيادة تكاليف التحويلات بحوالي 20٪ في بعض أكثر الممرات تكلفة، مثل أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجزر المحيط الهادئ. نظرًا لأن العديد من المهاجرين (ومعظم

المهاجرين داخل المنطقة في سياق الجنوب والجنوب) هم عمال ذوو أجور منخفضة، فإن التكاليف المرتفعة لتحويل التحويلات داخل وبين العديد من البلدان تحرم المهاجرين وأسرهم فعلياً من جزء كبير من دخلهم. هذه خسائر غير ضرورية لها عواقب وخيمة على قدرة المهاجرين على العمل كعوامل قيمة للتنمية.

لذلك يجب تخفيض تكلفة التحويلات. تسلط نقاط العمل المذكورة أعلاه الضوء على الحاجة إلى اختراق أعمق لأسواق التحويلات من خلال تمكين السياسات واللوائح والمسابقات والتقنيات، بهدف تقليل تكاليف معاملات الوحدة، مع الاعتراف بالآثار السلبية لتدابير التوريد على الأعمال التجارية وأسواق التحويلات. لا يزال قطاع التحويلات المالية يُنظر إليه على أنه شديد الخطورة وعائد منخفض من قبل المؤسسات المالية الكبرى. أدت تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (توصيات مجموعة العمل المالي لعام 2018) إلى استراتيجيات الحد من المخاطر (أي تقييد العلاقات التجارية مع العملاء المعرضين لمخاطر عالية) للبنوك العالمية الكبرى. كان لهذا تأثير كبير على مزودي خدمات التحويلات، وخاصة مزودي تحويل الأموال، مثل Western Union و MoneyGram، الذين يغطون حالياً الغالبية العظمى من التحويلات في السوق العالمية (FSB 2018). أدى النظر إلى مشغلي التحويلات على أنهم عملاء ذوو مخاطر عالية إلى إغلاق واسع النطاق لحساباتهم المصرفية المراسلة دون تمييز فردي (Amicelli 2018). من خلال نقاط العمل (ب) إلى (هـ)، يسلط الميثاق العالمي للهجرة الضوء بشكل صحيح على عدد من الاختناقات التي تستمر في إبقاء تكاليف التحويلات عند ضعف المستوى المستهدف لأهداف التنمية المستدامة.

الادماج المالي:

لا يمكن فصل قضايا التحويلات عن قضايا الشمول المالي العام. من المهم النظر في سبب لجوء العديد من المهاجرين وأسرهم إلى التحويلات باهظة الثمن والاعتماد بشكل أساسي على موفري تحويل الأموال (مثل Western Union) أو القنوات غير الرسمية. إن الاستبعاد الواسع النطاق للمهاجرين وأسرهم من مقدمي الخدمات المالية المنظمين، في كل من البلدان المرسل والمستقبل، أمر راسخ. لا يتمتع الكثيرون بإمكانية الوصول إلى مجموعة من الخدمات المالية (الحسابات والقروض والودائع المذكورة في النقطة 1 من الميثاق)، ولكنهم أيضاً لا يستطيعون الوصول إلى منتجات التأمين. تشمل الاختناقات الرئيسية في استخدام خدمات البنوك، على سبيل المثال، عدم وجود وثائق الهوية القانونية، والأعباء الإدارية الثقيلة المتعلقة بفتح حساب، وعدم إثبات الإقامة وتكلفة الحساب المصرفي، على سبيل المثال لا الحصر. بالإضافة إلى ذلك، فإن البنية التحتية المالية غير مكتملة وتعتمد إلى حد كبير على الموقع وتوافر التكنولوجيا. يتضح الافتقار إلى البنية التحتية المالية بشكل خاص في المناطق القروية، حيث يتم إرسال ما يقرب من نصف الأموال التي يكسبها العمال المهاجرون.

وعادة ما تؤدي هذه الأشكال من الإقصاء المالي إلى تهميش أفقر وأغلب شرائح المجتمع الريفية. إنهم يعاقبون بشكل خاص المهاجرين الذين يقيمون أو يعملون بشكل غير نظامي (بدون وثائق مناسبة)، في عزلة (أي في المجال الخاص لأصحاب العمل مثل العمال المنزليين أو مواقع البناء أو المناطق القروية في المزارع)، أو لم يتم توظيفهم ولكن لديهم عمل موسمي أو متعلق بمشروع. أنماط الحركة (عمال زراعيون أو عمال بناء). وتتحمل هذه تكلفة التحويلات اعتماداً على الوضع القانوني ونوع العمل ومكان عمل الشخص الذي يقوم بالتحويلات. نظراً للاختلافات الواسعة النطاق بين الجنسين في مستويات الأجور وظروف العمل وسلوك التحويلات المالية (والتوقعات)، يجب أيضاً مراعاة الوضع الخاص للمرأة. الميثاق يؤكد فقط على أهمية النظر: «قنوات التوزيع المراعية لمنظور النوع الاجتماعي للسكان المحرومين، بما في ذلك الأشخاص الذين يعيشون في المناطق القروية، والأشخاص الذين يعانون من انخفاض الإلمام بالقراءة والكتابة والأشخاص ذوي الإعاقة»، ولكن يجب أن تذهب أبعد من ذلك وتطالب بالادماج المالي الكامل للمهاجرين (رجال ونساء) وأسرهم، على حد سواء في بلدنا الأصلي وفي البلد المضيف.

تكلفة الهجرة:

من المهم النظر إلى ما هو أبعد من تكلفة التحويلات لضمان التحويلات العادلة والتأكد من أن المهاجرين يمكنهم تزويد أسرهم بما يكفي من المال على أساس منتظم. وهذا يتطلب التعامل مع التكاليف التي يتحملها المهاجرون طوال دورة الهجرة. في «Global Labour and the Migrant Premium: The Cost of Work Abroad»، قدم Basaran and Guild نظرة عامة منهجية عن تكاليف الأقساط التي يتكبدها المهاجرون للعيش والعمل في الخارج. يتخلى المهاجرون عن جزء كبير من أرباحهم من العملات الأجنبية خلال دورة الهجرة. يمكن أن تمثل تكاليف التوظيف وحدها ما يصل إلى عشرة أشهر من عائدات النقد الأجنبي والعديد منها قد يخسر سنة إلى سنتين من أرباح النقد الأجنبي، إذا تم أخذ جميع التكاليف التي يتكبدها العمال المهاجرون في الاعتبار. وتشمل هذه تكاليف التوظيف الأولية، ولكن أيضاً الاختلافات في الراتب وظروف العمل والظروف الاجتماعية، فضلاً عن تكاليف العودة.

وهذا يثير السؤال المهم المتعلق بالأجور العادلة، أي دفع أجر معيشي حتى يكون لدى المهاجرين المزيد لإرساله. لا تزال ممارسات حجب الأجور أو الخصم المفاجئ لمبالغ مقابل الخدمات المزعومة شائعة. من المهم أيضاً معالجة مسألة توافر الحقوق الاجتماعية وإمكانية نقلها - معاشات التقاعد ومدفوعات الضمان الاجتماعي. وفقاً للممارسات السائدة، يدفع العمال المهاجرون علاوة كبيرة على صافي أرباحهم من النقد الأجنبي، مقارنة بنظرائهم الوطنيين في بلدان المقصد. إن تخفيض تكلفة هجرة اليد العاملة الدولية، أي العلاوة التي يدفعها العمال في جميع أنحاء العالم للعيش والعمل في الخارج، ذات أهمية خاصة اليوم وتدعمها القوانين والمعايير الدولية (المرجع نفسه: ص 6). ويتعاون الميثاق مع بعضهم في الأهداف 6 (التوظيف والعمل اللائق) و 15 (الخدمات الأساسية) و 22 (قابلية نقل حقوق الضمان الاجتماعي المزايا المكتسبة). من المهم أن تتجاوز المناقشة حول التحويلات تكاليف تحويل الأموال والادماج المالي. يجب النظر إلى التحويلات في السياق الأوسع لتكلفة الهجرة والتحويلات المتزايدة المتاحة للمهاجرين وأفراد أسرهم.

المستقبل:

من الصعب إنكار الدور المهم للتحويلات في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. عند 466 مليار دولار، تزيد التحويلات إلى البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بأكثر من ثلاثة أضعاف المساعدة الإنمائية الرسمية، وباستثناء الصين، أكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر. في كثير من البلدان، تمثل التحويلات أكبر مصدر لإيرادات النقد الأجنبي. والبلدان التي تتلقى أعلى تحويلات هي الهند (69 مليار دولار أمريكي) والصين (64 مليار دولار أمريكي)؛ الفلبين (33 مليار دولار أمريكي) والمكسيك (31 مليار دولار أمريكي). فيما يتعلق بأهمية التحويلات، يعتمد عدد من البلدان الصغيرة منخفضة الدخل اعتماداً كبيراً: حجم التحويلات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي هو الأعلى في جمهورية قيرغيزستان (35٪)، مملكة تونغا (33٪)، طاجيكستان (31٪) وهايتي (29٪) ونيبال (29٪) وليبيريا (27٪). بالإضافة إلى ذلك، تستند هذه الأرقام إلى بيانات رسمية ومن المرجح أن تكون أعلى بكثير إذا تم تضمين القنوات غير الرسمية. في حين أن التحويلات مهمة بلا شك وتوفر مصدراً حيوياً لرأس المال الخاص، يؤكد الميثاق أنه لا يمكن مساواتها بالمصادر العامة لتمويل التنمية. ومع ذلك، في العقود الأخيرة، كان التركيز على تحويلات المهاجرين يميل إلى التعامل مع الهجرة باعتبارها «أداة للتنمية»، مما دفعهم إلى لعب دور وكلاء التنمية المحلية.

هناك مسألة أخرى تتعلق باستخدام التحويلات، والتي تعتمد على الوضع المحدد الذي تجد كل أسرة نفسها فيه: مسار حياتها، وتكوينها، وشبكات رأس المال الاجتماعي والبشري لديها. بينما تستخدم الأسر الفقيرة التحويلات لتلبية احتياجاتها العاجلة، بما في ذلك الغذاء والمأوى والتعليم، قد تحتاجها الأسر الضعيفة: «التأمين» ضد المخاطر المستقبلية، بما في ذلك

تكاليف المرض أو الجنازة، أو استثمارها في آليات ادخار معادلة للتأمين، بما في ذلك النقود أو المجوهرات أو الماشية.

قد يبالغ الفاعلون في التنمية في تقدير المبلغ المتبقي للاستثمارات طويلة الأجل. تتطلب استثمارات المهاجرين في البلدان المضيفة أيضاً إشارة واحدة على الأقل (انظر الهدف 19). علاوة على ذلك، في ضوء المناقشات الأخيرة، لا يزال من المهم ملاحظة أن التحويلات العائلية يجب أن تُفهم على أنها تحويلات من شخص إلى شخص: لا ينبغي لمُرسل ومتلقي التحويلات الشخصية أن يحرمهم من اعتبارهم «ممثلين» لبلد ما. يمكن أن تؤدي المقترحات الحديثة على وجه الخصوص إلى التحويلات الضريبية، وجمع الضرائب لجدار حدودي، ولكن أيضاً لزيادة العقوبات الاقتصادية ضد بعض البلدان أو لإظهار أشكال أخرى من الخلاف مع الحكومة و / أو سياسات الدولة المتلقية للتحويلات، إلى تشابك التحويلات الفردية مع الإجراءات السياسية. يجب إعفاء التحويلات الشخصية من العوامل السياسية والسياسات الأمنية بين الدول.



التعاون لتيسير العودة والترحيل في مكان ينعم
بالأمان والكرامة، وكذلك من أجل إعادة الإدماج
المستدام

21

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية
أو اللا-إنسانية أو المهينة

المادة 03 :

لا يجوز لأي دولة طرف طرد أو إعادة أو تسليم أي شخص إلى دولة أخرى، إذا كانت هناك أسباب
جوهريّة للاعتقاد بأنه سيكون تحت خطر التعرض للتعذيب



مقدمة:

يتناول الهدف 21 من النسخة النهائية للميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية عملية الترحيل، والتي تشمل ثلاثة تدابير، بما في ذلك العودة والترحيل وإعادة الإدماج. ففي إطار الترحيل، تتعهد الدول باستقبال وإعادة قبول مواطنيها على النحو الواجب. أخيراً، تشمل التدابير الهادفة إلى إعادة الإدماج المستدام السلامة الشخصية والتمكين الاقتصادي والإدماج والتماسك الاجتماعي.

تطور الهدف 21 :

طوال عملية التفاوض، أُدخلت عدة تعديلات على المشاريع المتتالية للالتزامات والإجراءات المتخذة لتنفيذ الهدف 21. وتم توسيع التزامات الدول الطارئة للمهاجرين في بعض المجالات، بينما تم تقليصها في مناطق أخرى. تم توسيع عنصر الترحيل، في حين تم توسيع نطاق الالتزامات الهادفة إلى إعادة الإدماج المستدام بشكل طفيف. يغطي هذا التعليق أهم التغييرات.

مبدأ عدم الترحيل:

في الهدف 21، تلتزم الدول بعدم إعادة المهاجرين حيث يوجد خطر حقيقي ومنتوق للموت أو التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو غير ذلك من الأضرار التي لا يمكن جبرها. هذا الالتزام بالغ الأهمية في سياق العودة لأنه يعكس الحظر المطلق لإعادة القسرية المنصوص عليه في القانون العرفي وقانون المعاهدات (المادتان 6 و 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادتان 3 و 16 من اتفاقية مناهضة التعذيب. التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة). ومع ذلك، للتأكيد على الطبيعة الملزمة لهذا المعيار، كان من المستحسن الإشارة إليه صراحةً على أنه مبدأ عدم إعادة القسرية، كما ورد في المراجعة 2. الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الالتزام موضحة في الفقرة 1 (هـ). تشير هذه الفقرة إلى عدد من الضمانات الإجرائية (مثل التقييم الفردي، وسبل الانصاف القانونية وضمانات الإجراءات القانونية الواجبة)، مع التزام الصمت بشأن الحماية المادية ضد إعادة القسرية. بالنظر إلى الدور الأساسي لمبدأ عدم إعادة القسرية، كان من المستحسن إدراج الالتزام بعدم إعادة القسرية ضمن تدابير التنفيذ المشار إليها في الفقرة الفرعية (هـ).

على عكس جميع المسودات السابقة، تنص الصيغة النهائية للفقرة (هـ) على أن الترحيل يجب أن يتم من خلال «التعاون الفوري والفعال بين بلدان الأصل والوصول».

«ينبغي قراءة هذه الفقرة الفرعية جنباً إلى جنب مع الفقرة الفرعية (ج)، التي بموجبها ينبغي أن تتعاون البلدان (الأصلية) في تحديد هوية مواطنيها وإصدار وثائق سفر لعودتهم. إن مشاركة بلدان المنشأ في إجراءات العودة يمكن أن يقوض الحماية ذاتها ضد الإعادة القسرية. لا ينبغي البحث عنه على الفور، كما هو منصوص عليه في الفقرة الفرعية (هـ)، ولا في نفس الوقت، ولا حتى قبل أن يكون الشخص قد استنفد سبل الانتصاف القانونية ضد طرده، كما تقترح صياغة هذه الفقرة. لا ينبغي للسلطات القنصلية أو السلطات الأخرى في البلدان الأصلية مطلقاً الوصول إلى الأشخاص أو المعلومات المتعلقة بهوية الأشخاص الذين قد يحتاجون إلى الحماية الدولية. يجوز للدولة المضيفة أن تطلب من البلد الأصلي تأكيد جنسية العائد المحتمل، وإصدار وثائق السفر الضرورية فقط بعد أن يتم تقييم أي خطر ينطوي على العودة بعناية واستبعاده وتمكين الشخص من الوصول إلى وسيلة انصاف فعالة الطعن في طرده.

عودة الأطفال:

تحدد النسخة الأخيرة من الفقرة الفرعية (ز)، التي تتناول عودة الأطفال، المبادئ العامة بلغة أقوى من المسودات السابقة. وبناءً على ذلك، ينبغي للدول أن تضمن عدم تنفيذ عودة الأطفال إلا بعد تحديد المصالح الفضلى للطفل (المنصوص عليها أيضاً في المادة 3 من اتفاقية حقوق الطفل) ومع مراعاة الحق في الحياة الأسرية ووحدة الأسرة. ومع ذلك، فإن المسودة النهائية لا تتطلب من الدول إعادة الطفل إلى أسرته. كل ما يتطلبه الأمر هو وجود ترتيبات مناسبة لاستقبال الأطفال وحضانتهم وإعادة إدماجهم عند عودتهم. ووفقاً للجنة حقوق الطفل (الفقرات 80 إلى 81)، فإن تتبع الأسرة أمر ضروري للبحث عن حل دائم ويجب إعطاؤه الأولوية، إلا عندما لا يكون ذلك في مصلحة الطفل الفضلى. للامتثال للالتزام المنصوص عليه في المادة 9 من اتفاقية حقوق الطفل لضمان عدم فصل الطفل عن والديه رغماً عنه، ينبغي للدول أن تبذل جميع الجهود اللازمة لإعادة الطفل غير المصحوب بذويه إلى والديه، ما لم يكن مزيداً من الانفصال ضرورياً لصحة الطفل ومصالحه.

قضيتان رئيسيتان استدعتا معظم المراجعات تتعلقان بالجسم الذي يرافق الطفل طوال عملية العودة ومكان العودة. فيما يتعلق بالنقطة الأولى، في حين أن المسودة الأولية تنص على أن الطفل يجب أن يكون برفقة ولي أمر، وفقاً للصيغة النهائية للفقرة (ز)، يجب أن يكون الطفل الآن برفقة أحد الوالدين أو الوصي القانوني أو «الوكيل المختص». في الممارسة العملية، قد يكون هذا ضابط شرطة أو وكالة هجرة، بدون تفويض بحماية الطفل. على الرغم من ضعف الشروط الواردة في الفقرة الفرعية (ز)، فإن مبدأ المصالح الفضلى للطفل وحق الأطفال المحرومين من بيئتهم الأسرية في الحصول على حماية ومساعدة خاصتين (المادة 20 (1) من قانون حماية الطفل) يعني ضمناً ما يلي: قبل إعادة الطفل، تقوم الدولة المستقبلة بتعيين وصي. يجب أن يتمتع الوصي بالخبرة اللازمة في حضارة الأطفال وأن يمثل حقوق الطفل. وبالتالي، وفقاً للجنة حقوق الطفل ولجنة العمال المهاجرين (المادة 32)، يجب ألا تكون الوكالات التي قد تتعارض مصالحها مع مصالح الطفل، بما في ذلك السلطات المسؤولة عن شؤون الهجرة، مؤهلة للحصول على الوصاية. فيما يتعلق بالمكان الذي يمكن للدول أن ترحل فيه الطفل، ركزت المسودة الأولية والمسودات الثلاثة التالية على «البلدان التي يُعاد إليها [الأطفال]» أو «بلد العودة»، مما يشير إلى أن بلد المقصد ليس بالضرورة البلد الأصلي للطفل. من ناحية أخرى، تشير الصياغة الأخيرة للفقرة الفرعية (ز) إلى بلدان المنشأ التي تحترم مصالح الطفل الفضلى.

العودة الطوعية مقابل العودة القسرية:

تم تخفيف متطلبات شكل العودة تدريجياً أثناء عملية التفاوض. حتى المراجعة 2، كان الهدف 21 يفضل العودة الطوعية على العودة القسرية.

بعد التعديلات المتتالية، فإن المسودة النهائية صامتة في هذا الصدد. بموجب الفقرة الفرعية (ب)، ينبغي للدول أن تعزز البرامج الطوعية، دون أن تكون ملزمة مع ذلك باختيار العودة الطوعية قبل الإعادة القسرية للشخص. ومع ذلك، وفقاً للمعايير الدولية، يجب أن تكون العودة طوعية في الأساس. يمكن استنتاج أولوية العودة الطوعية من مبدأ التناسب، الذي بموجبه تكون القيود المفروضة على حرية عمل الفرد أقل تقييداً ممكناً. بشكل عام، العودة الطوعية هي أكثر ملاءمة لتكون «آمنة وكريمة»، وهو هدف يسعى إليه الهدف 21.

التعاون على إعادة القبول:

تظهر التزامات إعادة القبول لبلدان المنشأ بشكل بارز في الهدف 21 وتم توسيعها خلال المفاوضات. في النسخ الأربعة الأولى من الهدف 21، تعهدت البلدان باستقبال «رعاياها العائدين» على النحو الواجب، مما يشير إلى شكل من أشكال العودة الطوعية في هذا الصدد. تمت صياغة النسخة النهائية من هذا الالتزام بعبارات مختلفة قليلاً، أي أن تتعهد الدول باستقبال مواطنيها وإعادة إدخالهم على النحو الواجب. يبدو أن هذا الالتزام، كما هو معروض حالياً، يمتد ليشمل الأشخاص الذين تم إخلاتهم قسراً. أيضاً، تمت إضافة جزء ثان لهذه الجملة. وبالتالي، تتعهد البلدان بالترحيب برعاياها وإعادة إدخالهم، مع احترام حقوق الإنسان في العودة إلى بلدانهم والتزام الدول بإعادة قبول مواطنيها. في الواقع، بموجب المادة 12 (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا يجوز حرمان أي شخص بشكل تعسفي من حق دخول بلده. غالباً ما تستخدم الدول المرسله هذا البند لتشجيع بلدان المنشأ على إعادة قبول مواطنيها. ومع ذلك، بما أنه يكرس حق العودة إلى البلد، فإن الالتزام المصاحب بقبول عودة المواطنين ينطبق فقط على العودة الطوعية. على وجه التحديد، لأن القانون الدولي لا يبدو أنه يفرض أي التزام بإعادة قبول مواطنيها الذين أُعيدوا قسراً، تستخدم الدول العائدة حوافز مختلفة لإقناع بلدان المنشأ بالتوقيع على اتفاقيات إعادة القبول وإعادة قبول مواطنيها بسرعة. يتم تناول هذه الاتفاقيات في الفقرة الفرعية (أ).

تم توسيع نطاق التعاون بشأن إعادة القبول خلال المفاوضات ليشمل ترتيبات أكثر مرونة. وفقاً للصيغة النهائية للفقرة (أ)، ينبغي للبلدان أن تضع وتنفذ أطراً واتفاقيات تعاون ثنائية وإقليمية ومتعددة الأطراف، بما في ذلك اتفاقيات إعادة القبول، للعودة وإعادة القبول. من الواضح أن عبء التنفيذ، الذي أضيف خلال المفاوضات، يقع على عاتق بلدان المنشأ. عادة ما تجمع الاتفاقيات التي تتضمن شرط إعادة القبول بين التزامات إعادة القبول في البلد الأصلي ومراقبة الحدود مع المساعدة المالية والعينية لإدارة الحدود من البلدان المضيفة. إنها تعطي المزيد من النفوذ لبلدان المنشأ لإقناعها بالتعاون في إعادة القبول. تشير أطر التعاون بشأن إعادة القبول، التي تقع حالياً في قلب اهتمامات الاتحاد الأوروبي، بشكل عام إلى الترتيبات المرنة، التي يمكن أن تتجنب بسهولة السيطرة البرلمانية. كما أن أشكال الاتفاقيات الثنائية، التي أضيفت خلال المفاوضات، توفر المزيد من المرونة للدول. على وجه الخصوص، الاتفاقيات الثنائية غير التقليدية، مثل مذكرات التفاهم أو اتفاقيات التعاون الأمني غامضة بشكل عام، مع التزامات حقوق الإنسان يتم رفضها بسهولة أكبر.

يمكن لأحكام إعادة القبول المتساهلة للغاية الواردة في الفقرة الفرعية (أ) أن تعرقل الرقابة الديمقراطية والقضائية. وتقلل من مسؤولية البلدان المعنية، وتزيد في النهاية من مخاطر انتهاكات حقوق الإنسان. وأثناء سعيها للتعاون مع البلدان الأصلية، تظل البلدان المستقبلية ملزمة بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان بعدم تعريض أي شخص لخطر الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الأساسية.

المستقبل:

إلى جانب الهدف 31 المتعلق باحتجاز المهاجرين، يتناول الهدف 12 أحد أكثر العناصر حساسية في إدارة الهجرة. يرتبط طرد غير المواطنين غير الشرعيين بالامتيازات السيادية التقليدية. ومع ذلك، يجب ممارسة هذه الصلاحيات وفقاً للالتزامات الدول الدولية في مجال حقوق الإنسان. يبدو أن صياغة الهدف 21 غير كافية إلى حد كبير لأنه يهدف ببساطة إلى العودة بأمان وكرامة، بدلاً من العودة على أساس حقوق الإنسان. ومع ذلك، فإن الهدف 21، مثل جميع الأهداف المتبقية، متجذر بالكامل في القانون الدولي لحقوق الإنسان، على النحو المكرر في العهد (الفقرات 11 و 15 و 41) وفي إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين (الفقرتين 5 و 11 و 22). و (41)، وينبغي للدول أن تنفذها بما يتفق مع التزاماتها الدولية. إن أحكام الحماية المنصوص عليها في الهدف 21 ليست تعبيراً عن حسن النية أو الالتزام الأخلاقي للدول تجاه المهاجرين، ولكنها تعكس مجموعة من معايير وقواعد حقوق الإنسان التي تحكم تدابير الحماية الطردية.

يؤكد الالتزام الثلاثي للهدف 21 (العودة وإعادة القبول وإعادة الإدماج) والإجراءات اللازمة لتحقيقه على عدد من المعايير ذات الصلة، مثل حظر إعادة الإدماج في ظل خطر الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الأساسية، وحظر الطرد الجماعي، ومبدأ مصالح الطفل الفضلى وضمانات الإجراءات القانونية الواجبة. في المقابل، لا يتطرق الهدف 21 إلى الحق في الحياة الأسرية والخاصة، المنصوص عليه في المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي قد يشكل عقبة لحقوق الإنسان في طريق العودة. في مناسبات قليلة، حدد الهدف 21 معايير حماية أقل مما تتطلبه هيئات مراقبة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك عدم اشتراط تمثيل الأطفال غير المصحوبين بذويهم مع وصي مؤهل أو تفضيل العودة الطوعية.

قد يفرض تنفيذ الهدف 21 أيضاً تحديات أخرى تتعلق بالتعاون بين بلدان المنشأ وبلدان الوجهة. وهي تنص على المشاركة السريعة لبلدان المنشأ في إجراءات تحديد الهوية، وتوفير على نطاق أوسع، مجموعة واسعة من آليات التعاون، تتميز الغالبية العظمى منها بالمرونة والافتقار المحتمل للمراقبة والمساءلة. لا ينبغي لثغرات الحماية في الهدف 21 والتحديات الناتجة عن تنفيذه أن تصرف انتباه الدول عن التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان المتعلقة بالطرد.

أخيراً، يجب أن تكون أي سياسة عودة مصحوبة بإجراءات تنظيم مناسبة. لا يمكن لجميع الأشخاص الذين تم رفض منحهم وضع اللاجئ أو أي وضع حماية آخر مغادرة البلد المضيف. عادة، تتسامح الدول مع إقامة الأشخاص الذين لا يمكنهم ترحيلهم، ولكن دون منحهم تصاريح. إذا تُرك المهاجرون غير المرشحين في مأزق شبه قانوني دون الحصول على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المناسبة، فإنهم يواجهون خطر أن يصبحوا معوزين. بالإضافة إلى عدم وفائها بالتزاماتها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لضمان سبل العيش الأساسية لكل فرد يخضع لولايتها القضائية، من خلال الإخفاق في تسوية أوضاع الأشخاص غير المرشحين، تفشل الدول في تحقيق الهجرة المنظمة والنظامية.

يتحدث الهدف 21 عن «عودة المهاجرين الذين ليس لديهم حق الإقامة القانونية» (الفقرة هـ)، مما يعني أن غياب الوضع القانوني يجب أن يؤدي إلى العودة. وفقاً لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، ينبغي أن يُلزم الميثاق الدول بتطوير آليات مناسبة لمنح الوضع القانوني للمهاجرين الذين لا يستطيعون العودة. يتم التعامل مع تدابير التسوية في إطار الهدف 5، الذي يتعلق بقنوات الهجرة النظامية، والتي لا يشير إليها الهدف 21. في الهدف 5، تلتزم الدول بتكليف الخيارات للهجرة النظامية لتلبية احتياجات المهاجرين في حالات الضعف. من بين إجراءات التنفيذ، ينص الهدف 5 على تأشيرات إنسانية وتصاريح عمل مؤقتة للأشخاص الذين لا يمكنهم العودة إلى بلدانهم الأصلي، على أساس الاعتبارات الإنسانية وغيرها (الفقرة

21 (ز)). لقد أعربت الدول بالفعل عن هذا الالتزام في إعلان نيويورك، ورحبت بمنح الحماية المؤقتة ضد عودة المهاجرين غير المؤهلين للحصول على وضع اللجوء ولكن لا يمكنهم العودة إلى بلدهم الأصلي (الفقرة 53)، وأدرجت سياسات التسوية التي يجب أن يتضمن العهد (الملحق الثاني، الفقرة 8 (ع)). يجب أن تُستكمل العائدات في إطار الهدف 21 ببرامج تسوية في إطار الهدف 5.



إنشاء آليات من أجل قابلية تحويل مستحقات الضمان الإجتماعي والامتيازات المكتسبة

22

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

المادة 22 :

لكلِّ فرد بوصفه عضوًا في المجتمع، الحق في الضمان الاجتماعي، وأن تُوفَّر له، من خلال المجهود الوطني والتعاون الدولي، وبما يتَّفَق مع تنظيم كلِّ دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الضرورية لكرامته وتنمية شخصيته بحرية



تقديم :

يحرص الهدف من المادة 22 على تسوية وحل إشكالات الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وأسرههم العابرة للحدود.

يسعى الهدف إلى تجاوز التناقضات وعدم التوافق في أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية، والتي تدفع العمال المهاجرين إلى المساهمة في صناديق الضمان الاجتماعي، ولكنها لا تسمح لهم بالولوج إلى المزايا، بسبب وضعهم كمهاجرين (أو مهاجرين سابقين). يواجه العمال المهاجرين ذلك بشكل متزايد في البلدان المستقبلية؛ حيث يساهمون بصفتهم عاملين في أنظمة الضمان الاجتماعي المختلفة: والرعاية الصحية، والتعويضات عن البطالة، ورعاية الأمومة، ومعاشات التقاعد، إلخ.

في هذا المنحى، يظل ولوجهم إلى هذه المزايا مشروطاً بإقامتهم في بلدان الإستقبال (وفي وضع قانوني) سواء كعمال أو عمال سابقين. في مقابل ذلك يفقدون هذه الامتيازات إذا ما عادوا إلى بلدانهم الأصلية أو انتقلوا إلى بلد ثالث، فإن عدم وجود اتفاق بين بلدان إقامتهم وعمالهم يمكن أن يؤدي إلى ضياع مزايا مساهماتهم. وفقاً لمبدأ مشترك لأنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية، لا يمكن تحويل معظم المزايا إلا بشكل استثنائي إذا غادر العامل البلاد. يمكن أن يعني هذا أن العامل المهاجر الذي يعود إلى بلده الأصلي يفقد جميع المزايا المتراكمة.

قد يؤدي هذا الوضع إلى «محاصرة» العمال المهاجرين في بلدهم المضيف، لأن تكلفة المغادرة هي خسارة جميع المزايا الاجتماعية المرتبطة بنظام الضمان الاجتماعي المحدد. إذا عادوا إلى بلدهم الأصلي للتقاعد أو تكوين أسرة، فإنهم يخاطرون بأن يصبحوا معوزين إذا كان دخلهم الوحيد هو الذي يسمح لهم بالمساهمة في الضمان الاجتماعي في دولة أخرى، وهي مساهمات غير قابلة للتحويل. وكنتيجة أخرى لعدم التنسيق في الضمان الاجتماعي عبر مختلف البلدان هو أن المساهمات الاجتماعية للعمال المهاجرين تنتهي في نهاية المطاف بدعم صناديق الضمان الاجتماعي للمقيمين على أراضي دولة الاستقبال، لأن المهاجرين لا يمكنهم الولوج إلى أي مزايا بسبب مكان وجودهم (أو في بعض الحالات، بسبب وضعهم كمهاجرين) والتي وصفها بعض المعلقين بأنها شكل من أشكال السرقة.

مقارنة :

لم يتغير هذا الحكم كثيراً منذ المسودة الأولى لـ 5 فبراير 8102. لقد ظل الموضوع مستقرًا وكانت التعديلات ذات طابع شكلي. فمع تنسيق شكل الأهداف، فقد اتخذ هذا الهدف لغة مشتركة، ولا سيما دعوة الدول إلى الاسترشاد بالتدابير والاجراءات المتخذة لحل المشكلة.

يبدأ الهدف بالالتزام بمساعدة العمال المهاجرين بغض النظر عن مستويات مهاراتهم للحصول على الحماية الاجتماعية في البلدان المضيفة لهم. تعتبر الحماية الاجتماعية مصطلحاً أوسع من الضمان الاجتماعي حيث يتم تعريف هذا الأخير عادة على أنه يشمل مزايا المساهمة فقط، بينما تستخدم الحماية الاجتماعية عادة لتغطية سلسلة كاملة من المزايا بما في ذلك تلك التي يتم دفعها من الأموال العامة (مثل الضرائب). في هذا المنحى، إنه لمن اليسير دائماً التوصل إلى اتفاق بشأن مزايا الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين مقارنة بالمزايا الاجتماعية الأخرى، والتي قد يساهم فيها العمال المهاجرون فقط من خلال دفع الضرائب بدلاً من المساهمات المتعلقة بالتأمين.

وبالتالي، فإن مساعدة المهاجرين في الحصول على الحماية الاجتماعية في البلد المضيف أسهل من السعي إلى تنظيم تحويل ونقل جميع أشكال الحماية الاجتماعية إلى الدولة الأصلية في حالة عودة العامل المهاجر إلى هناك. فلتغطية هذه الصعوبة، يقترح الهدف أن يستفيد العمال المهاجرون من إمكانية نقل حقوق ومزايا الضمان الاجتماعي السارية المكتسبة في بلدانهم الأصلية عند عودتهم إليها. لا توجد إشارة إلى قابلية نقل وتحويل الحماية الاجتماعية كذلك. يغطي الهدف أيضاً الهجرة إلى بلد ثالث.

يقترح الهدف عدداً من الإجراءات (ضمت المسودة الأولية أربعة إجراءات، ليتم تقليصها إلى ثلاث إجراءات في المسودة النهائية حيث تم دمج الموضوعات مع بعضها وليس بإقصاء البعض منها) للوفاء بالالتزام. أولاً، يوصى باستخدام أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية غير التمييزية، بما في ذلك أنظمة الحماية الاجتماعية للمواطنين والمهاجرين. وهذا يتماشى مع توصية منظمة العمل الدولية 202 المعتمدة في عام 2012، والتي جلبت الاتساق الدولي لمبدأ الحد الأدنى للحماية الاجتماعية والاتفاق الدولي على أهمية هذا المفهوم. الفكرة هي أن هناك مستوى من الحماية الاجتماعية ينطبق على جميع العمال وأسره.

في التوصية 202، يُعرّف هذا الحد الأدنى بأنه «ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية التي توفر الحماية التي تهدف إلى منع أو الحد من الفقر والهشاشة والاقصاء الاجتماعي». تحدد التوصية 18 مبادئ لتحقيق هذه النتيجة. وعلى الرغم من عدم تكرار هذه المبادئ في الهدف، فإن الإشارة إلى التوصية تسمح باستخدام هذه المبادئ لتعزيز أهداف الميثاق.

يعد إبرام الاتفاقيات الدولية أحد العناصر الأساسية في تحقيق نتائج إيجابية متعلقة بتنسيق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين. يجعل الهدف هذا الإجراء الثاني الذي يتعين على الدول اتخاذه. وينص على وجه الخصوص على ضرورة إبرام الاتفاقيات الدولية لضمان إمكانية نقل وتحويل المنافع المكتسبة (تلك التي ساهم فيها العمال) بما فيها المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية على وجه الخصوص، ولكن هناك أيضاً «مزايا أخرى مكتسبة» شاملة لأنواع أخرى من المزايا المساهمة. ويشير الإجراء أيضاً إلى أن الالتزامات يجب أن تغطي الهجرة طويلة الأمد والمؤقتة.

يدعو الإجراء الثالث الدول إلى دمج القواعد الخاصة بإمكانية نقل الحقوق والمزايا المكتسبة في أطر الضمان الاجتماعي الوطنية. تتمثل إحدى العقبات الرئيسية التي تمنع العمال المهاجرين من الوصول إلى حقوق الضمان الاجتماعي للبلد المضيف بمجرد مغادرتهم، في ضمان استجابة جميع أعضاء الإدارة لمطالبهم. يمثل العمال المهاجرون أقلية داخل القوى العاملة في الدول الكبيرة. تميل الدول التي يشكلون فيها جزءاً كبيراً من سوق العمل إلى أن تكون هذه العقبات صغيرة ومحدودة عدداً.

لذلك، عندما يطلب العمال المهاجرون السابقون تحويل مزايا الضمان الاجتماعي الخاصة بهم، لا يوجد في كثير من الأحيان شخص محدد في بيروقراطية الضمان الاجتماعي مخصص لمعالجة طلباتهم. نظراً لأن هذه الأمور أكثر تعقيداً حتماً من

مطالب المواطنين (التي غالبًا ما تتفاقم بسبب مشكلات اللغة)، فإنها غالبًا لا تجذب الانتباه المطلوب لحلها. ويقترح الإجراء تعيين جهات اتصال وطنية في بلدان الأصل والعبور والوصول تضطلع بمسؤولية تسهيل طلبات نقل هذه الإمتيازات للعمال المهاجرين. يجب إيلاء اهتمام خاص للنساء وكبار السن، لأنهم غالبًا ما يواجهون صعوبات إضافية. يقترح الإجراء إنشاء صناديق حماية اجتماعية للمهاجرين في بلدانهم الأصل لدعم العمال المهاجرين وأسرتهم.

قد يكون هذا الاقتراح غامضًا لأن الافتراض هو أن هذه الأموال مدعومة ماليًا من قبل بلدان الإستقبال التي عمل فيها العمال المهاجرون سابقًا. في بعض الأمثلة على هذا النوع من التمويل، تستخدم المساهمات الاجتماعية للعمال المهاجرين بدلاً من مساعدات التمويل للعمال في دولهم الأصلية، وذلك لتمويل المنظمات التي «تدعم» العمال المهاجرين العائدين بشكل عام، وتمول الرواتب وما إلى ذلك، لأولئك الذين يعملون في المنظمة. قد يفيد هذا العمال العائدين بشكل عام، ولكنه يدمر طبيعة التأمين لمساهمات الضمان الاجتماعي التي تمول معاشات التقاعد الفردية والمزايا الاجتماعية الأخرى.

المستقبل:

سيتم تحقيق هذا الهدف بشكل جيد إذا أخذت على محمل الجد التوصيات بتنفيذ توصية منظمة العمل الدولية 202، والتشجيع على المصادقة على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن الضمان الاجتماعي. تتمثل إحدى مزايا التوصية والاتفاقية في أنها ذات تطبيق عام، وتحسن الوضع الاقتصادي للجميع، وليس فقط العمال المهاجرين. يؤدي تطوير الحماية الاجتماعية الشاملة إلى مساعدة العمال المهاجرين، لا سيما ذوي الأجور المنخفضة، لكنه في المقابل يحول مجتمع الإستقبال إلى مجتمع أكثر مساواة. من المعروف أن تنسيق الضمان الاجتماعي من خلال الاتفاقيات الدولية معقد ويميل إلى أن يتم على مدة طويلة. يمكن أن تكون الفوائد كبيرة للغاية بالنسبة للعمال المهاجرين؛ لذلك لا ينبغي أبدًا أن يكون التعقيد ذريعة لعدم التدخل والتقاعد، لكن الإجراء يتطلب استثمارًا في الموارد الإدارية ليكون أكثر فاعلية.

يمكن أن تكون الاتفاقيات متعددة الأطراف مفيدة في كثير من الأحيان في تقليص التكاليف، ولكن خصوصيات الأنظمة المختلفة يمكن أن تجعل تحقيق ذلك صعبًا (كما يدرك الاتحاد الأوروبي جيدًا). لتحقيق هدف قابلية النقل والتحويل، من الضروري الالتزام بتبديد المعوقات الإدارية التي يواجهها العمال المهاجرون عند محاولتهم ضمان حقوقهم، لا سيما عند عودتهم إلى بلدانهم الأصلية، تعتبر الإجراءات لإنشاء مراكز تنسيق في بلدان الأصل والعبور والوصول نقطة انطلاق ممتازة لتسهيل تحقيق الهدف: أي إمكانية نقل حقوق الضمان الاجتماعي. يجب على البلدان التي قدم فيها العمال المهاجرون مساهمات أن تُغير التشريعات التي تحد من قابلية النقل والتحويل أو تجعلها أكثر ملائمة مع خصوصية ووضعيات البلد الأصلي للعمال.



تعزيز التعاون الدولي والشراكات الدولية
من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

23



تقديم :

الهدف 23 من الميثاق العالمي للهجرة المعنون بـ «تعزيز التعاون الدولي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية»، والذي يعبر عن مضامينه الأساسية واتجاهه العام في الفقرة التمهيديّة من المسودة النهائيّة، حيث يلقي الضوء على القضايا والتحديات التي تواجهها بشكل خاص البلدان الإفريقية والبلدان الأقل نمواً، والبلدان النامية غير الساحلية، والبلدان الجُزرية الصغيرة النامية، وكذلك البلدان النامية والمتوسطة الدخل. باعتبار أن ميثاق الهجرة مرتبط بالتعاون والشراكات الدولية، فهو هدف ذو أهمية بالغة، لأسباب على رأسها أنه تمت إضافته في وقت متأخر إلى حد ما في عملية التفاوض التي التزمت فيها حكومات الجمعية العامة للأمم المتحدة (AGNU).

وهي الوثيقة التي تستند على إعلان نيويورك الصادر في شتبر 2016، والتي كانت بالفعل موضوع ثلاث جولات من المفاوضات والتعديلات في الصياغة، في نفس الوقت الذي نجحت فيه المجموعة الإفريقية في ضم وإقناع باقي الأطراف، إلى جانب الاقسام الأخرى - أي الفقرة 15 والفقرات المعنونة بـ «التنفيذ»؛ التي تحدد كيفية تنفيذ الميثاق العالمي ومن يقوم به، فإن عنوان الهدف مفضل بعض الشيء. قد يتم الاعتقاد أن هذا الهدف مكتوب بروح المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يتم فيها اللجوء الى التعاون والمساعدة الدوليين، بهدف واضح هو بلوغ أقصى ما يمكن لتحقيق معايير محددة (في هذه الحالة، يتعلق الأمر بالهجرة الآمنة والمنظمة).

إن الهدف لا يحقق ذلك بشكل كامل، إذ يُوَطر هذا بشكل أساسي التفاعل بين البلدان في الشمال وبلدان الجنوب باعتبارها البلدان المستفيدة من «الدعم المالي والتقني»، كما ينص على ذلك الهدف 23، هذا التمايز من شأنه أن يقوض أهداف التنمية المستدامة 2030، والتي تعتبر ذات طابع كوني تسعى إلى تحقيق تنمية جميع البلدان، وعليه يتم التأكيد على ضرورة تجاوز أي اختلافات ما بين الشمال والجنوب ومحاربة أشكال اللامساواة والفقر في جميع البلدان، الأمر الذي يستدعي التساؤل من خلال هذا الهدف عما إذا كان حقا يعترف بعلاقات القوة التراتبية بين البلدان، مع الاعتراف في ذات الوقت بفاعلية المهاجرين وأثرهم الايجابي على الدول؛ أو إذا كانت إعادة صياغة الاساطير المألوفة التي تأمل من خلالها الحكومات جلب الإستثمارات كآلية للحد من حركية وهجرة الأشخاص، كمبرر لتأمين التمويل من طرف الحكومات بدول الجنوب؟ بصيغة أكثر دقة؛ وبالإضافة الى الأهداف الأخرى، ماهي مواقف ومضامين الاتفاقيات والشراكات الدولية؟

سنبين أدناه أن الهدف متناقض تماما في ما يتعلق بالتعاون والشراكة.

المقاربات، الآليات، والعلاقات:

ينص الهدف 23، الفقرة 39 (أ)، من المسودة النهائية للميثاق للعالمي للهجرة على أن «المساعدة المالية والتقنية بما يتماشى مع الأولويات الوطنية [يجب أن تتحقق] كجزء من مقارنة شاملة للحكومات والمجتمع ككل». كانت هذه الإشارة الأخيرة إلى المقاربات هي التغيير الجوهرى الوحيد بين المسودة الأولى والنهائية من المشروع، ويتضمن الميثاق أيضا وصفا للمقاربة في الفقرة 51 تحت عنوان «رؤيتنا والمبادئ التوجيهية» ومن الواضح، وفي ذات السياق فإنه يدعو الى ضرورة اعتماد مقارنة «تكتاف جهود كل الأطراف الحكومية» كمبدأ إرشادي، ساهمت في ذلك توصيات المجتمع المدني وأيضا مساهمات الأكاديميين.

أشارت الأبحاث منذ فترة طويلة إلى أن الحكومات وهيئاتها بما فيه السلطات المحلية والبلديات بحاجة إلى مزيد من العمل معا (نشير إلى إسهامات بالبو وماركوني (2005، لاندوا وسيغاتي، أبريل 2009) من أجل الامتثال للقواعد القانونية بشأن التزامات الحماية الناشئة عن الحركة الإنسانية والهجرة الدولية. ثم الأخذ بعين الاعتبار هذه المقاربة بشكل جدي منذ نهاية عام 2017، حيث وقعت 130 مدينة حول العالم رسالة موجهة إلى المسيرين والمشاركين في عملية التفاوض؛ تدعوهم إلى أن تدمج بشكل أفضل في هذه السيرورة (آلن إبراهيمي 5 دجنبر 2017). لذلك عندما تدعو الفقرة 15 الحكومات إلى ضمان «إنسجام عابر للقطاعات ومستويات الحكامة»، يبدو أن الميثاق العالمي يهدف حقا إلى تحقيق الأهداف العامة المعبر عنها في إعلان نيويورك، بأن حقوق الإنسان المتعلقة بالحركة البشرية، يجب أن تُصاغ بشكل بناء أكثر من أجل الاعتراف بالتأثير الإيجابي للحركة الدولية على جميع المستويات، بما في ذلك المستوى المحلي للحكامة.

ومع ذلك، فإن الهدف الوحيد بخلاف 23 الذي يشير إلى «مقاربة متكاملة للحكومة» هو الهدف 11، والذي يحدد بوضوح هذا المبدأ على المستوى الوطني، وفي سياق مراقبة الحدود. تثير مثل هذه القراءة التساؤل عما يمكن أن يقصده الهدف بالضبط عند الإشارة إلى «مقاربة شاملة للحكومة» في سياق مناقشة العلاقات بين الشمال والجنوب. ما يدور في أذهاننا هنا هو أنه في العقود الأخيرة، ارتبطت بعض المساعدة المالية الموجهة نحو التنمية التي قدمتها دول الشمال بالحركة البشرية وتهدف إلى الحد منها، كما يُظهر بحث شكنوف (1993) أو هيندلمان (2000).

بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن صياغة الهدف 23، الفقرة 39 (أ)، تشير أيضا إلى أن المقاربات التشاركية المشار إليها هنا باسم «مقاربة كلية للمجتمع» تحتاج إلى قدر كبير من الاهتمام، ولا سيما مع مراعاة الفقرة 39 (ج) التي تنص صراحة على أنه يجب «إشراك ودعم السلطات المحلية» إلى جانب باقي الجهات المعنية الأخرى. في هذا المنحى، تحدد بوضوح الفقرتان 15 و44 من المسودة النهائية للميثاق العالمي من يجب أن يُدرج في تدبير الحركة والهجرة الدولية، وذلك بشكل شامل يتم من قبل المجتمع بأسره. يشمل ذلك المنظمات الدينية، ومنظمات المجتمع المدني الأخرى، إلى المهاجرين، مروراً بالقطاع الخاص، ووسائل الإعلام والبرلمانيين.

باعتبار هذا تطورا جديدا، ليس لأن العديد من الأطراف المعنية لم يشاركوا في الممارسات المتعلقة بحكامة وتدبير الهجرة (لقد شاركوا)؛ ولكن يبدو أن التطور الجديد يتمثل في أن تنفيذ الميثاق العالمي للهجرة يقع الآن على عاتق أولئك الذين يواجهون ظاهرة الحركة الدولية بكل تعقيداتها على المستوى المحلي، بدلا من الاعتماد على مقارنة صارمة وجوهرانية كثير من الأحيان من جانب الحكومات الوطنية التي تؤكد على حقها السيادي في التحكم في الولوج إلى أراضيها (انظر المقدمة، الفقرة 15 من الهدف 11). لذلك يبدو أن الحكومات المحلية ومجموعات المجتمع المحلية هي أحد أشكال التعاون والشراكة الجديدة في مجال حكامة الهجرة.

بالإضافة إلى التعاون المشار إليه أعلاه، ينص الهدف 23، الفقرة 39 (د)، على أن الحكومات الأعضاء في الجمعية العامة

تلتزم باستخدام آلية بناء القدرات والاعتماد على «الأدوات الأخرى الموجودة». يتعارض فهم معنى بناء القدرات في الميثاق مع الفهم التقليدي لبناء القدرات عندما يتعلق الأمر بحكامة الهجرة الدولية؛ أي أن الوحدات المعنية بالتنفيذ في حكومات الشمال توجه وتؤثر على الوحدات المنفذة لبلدان الجنوب (انظر على سبيل المثال أندرسون 2014) والذي ربما يعكس بشكل أكبر في الهدف 9 بشأن قانون الاتجار بالبشر، والهدف 11 بشأن تدبير الحدود. ومع ذلك، فإن ما يثير الاهتمام في الفقرة 39 (د) من الهدف 23 والفقرة المقابلة تحت عنوان «التنفيذ» هو أن المقاربة الإقليمية لجميع أنشطة منظومة الأمم المتحدة المتعلقة بالتنمية، بما في ذلك الميثاق العالمي للهجرة، ينفذه النظام الدولي كما هو مخطط.

تم تطوير بناء القدرات على غرار الأمم المتحدة من عمليتين تجريان بالتوازي مع مفاوضات الميثاق العالمي. أولاً، أسفر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 279/72، المعتمد في 31 ماي 2018، عن عملية تنص على إعادة تنظيم نظام الأمم المتحدة الإنمائي، على أساس (إعادة) تكوين فرق جيلية مدعومة بنظام المنسقين ضمن مقاربة إقليمية. ومن المتوقع أن تتم إعادة الهيكلة المطلوبة لتحقيق هذا التنظيم خلال 2018-2019. كانت العملية الثانية عبارة عن مشاورات جرت ضمن اختصاص الممثل الخاص للأمين العام للهجرة الدولية، بين الأمم المتحدة ووكالاتها، وكذلك جهات أخرى، لجمع التقارير وتقديم توصيات حول أفضل السبل التي ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تلي بها توقعات الميثاق العالمي للهجرة.

في ماي 2018، أكد الممثل الخاص والمشاركون على ضرورة التركيز على التعاون الدولي وبناء القدرات. لیتم دعم ذلك في وقت متزامن مع تعليق نائب الأمين العام الذي ربط العمليتين بتضمين وصف في الفقرة 43 لما يجب أن يشمل بناء القدرات: قطب اتصال يسهل الحلول المبنية على الطلب، وصندوق تمويل المقاولات الناشئة ومنصة المعرفة العالمية. يبدو أن آلية بناء القدرات هذه تدعم المقاربة الشاملة للمجتمع، وذلك من خلال السماح «بتعبئة الموارد التقنية والمالية والبشرية» التي يمكن أن تطالب بها جميع الجهات الفاعلة التي تم تحديدها على أنها مسؤولة عن تنفيذ الميثاق العالمي (انظر الهدف 23 الفقرة 39 (د)، و 43 و 44).

اختصاراً، ما نراه هو تحول مثير للاهتمام في آليات حكامة الهجرة، لتتجه أكثر نحو بعد إقليمي ومحلي. والذي سيمثل تقدماً إذا كان مرتبطاً بالمساهمة في القضاء على الفقر وعدم المساواة. ومع ذلك، من خلال قراءة الهدف 23، الفقرة 39 (ب)، نتعلم بشكل أكثر دقة أن «التعاون يتمثل في تسريع تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في المناطق الجغرافية التي تمثل مصدراً للهجرة غير النظامية...». يعتبر هذا أحد الأسباب الثلاثة التي استخدمتها المجموعة الأفريقية للدفاع عن «هدفهم». وهناك حاجة أيضاً إلى المساعدة المالية لسببين آخرين وهما أن «التوترات» في سياق ترحيل المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية يحتاج إلى تنظيم، وأن المساعدة الإنسانية مطلوبة. ومع ذلك لم يتم الإشارة إليها في أي من المسودات التي تم التفاوض عليها، ربما لأسباب قانونية وسياسية واضحة.

المستقبل :

إذن ما الذي نتعلمه من التعاون الدولي والشراكات من خلال هذا الهدف؟ كما هو مبين أعلاه، فإن الهدف 23، بالاقتران مع الفقرات 15 و 43 و 44، يثير قضايا فكرية وعملية مثيرة للاهتمام تتعلق بالتغيرات في تدبير الهجرة الدولية، وعلى نطاق أوسع إعادة تشكيل النظام العالمي حيث ينصب التركيز من ناحية على المستويات فوق الوطنية / الدولية من ناحية والمحلية من ناحية أخرى. ما هو الدور الجديد المحتمل الذي يعطيه هذا للدولة الوطنية؟ كيف نطبق الحكامة الدولية على المستوى المحلي؟ ظل الجغرافيون والأكاديميون الآخرون يفكرون في هذا السؤال منذ فترة حتى الآن، ولكن كيف سيتعامل المحامون الأكاديميون والمحامون الدوليون وعلماء السياسة وعلماء العلاقات الدولية مع هذه المشكلة الملموسة والمثيرة للاهتمام؟ وكيف تتفاعل هذه المجموعات مع المجموعات المهنية الناشطة في المجال؟

بشكل أكثر تحديداً، عند قراءة الاقتراح الأصلي لمجموعة البلدان الأفريقية بخصوص الهدف 32، يمكن أيضاً تفسير حقيقة أنه بغض النظر عن الاختلاف الجوهرى بين الشمال والجنوب، أرادت بعض الحكومات تذكير الحكومات الأخرى بأن تقاسم الأعباء من خلال المساعدة المالية لا ينبغي نسيانه. هذا على الرغم من التصريحات التي مفادها أن العالم كله لا يزال بحاجة لمكافحة الفقر وعدم المساواة. ومع ذلك، فإن الإشارة الواضحة إلى «الهجرة غير النظامية» وواقع أن المقاربتين «الشموليتين» يظهران في هدفين ويتم التأكيد على أهميتهما الكبرى للحكومات الشمالية، فقد نعتقد أن الهدف 32 يبدو أشبه بشراكة الصد والمنع والتواطؤ في التعاون.



التنفيذ، المتابعة والمراجعة



مقدمة :

تتعلق الأقسام الخاصة بالتنفيذ والمتابعة والمراجعة بالجوانب العملية للميثاق، وهي حاسمة لتنفيذ معايير ومحتوى الهدف 23. كما شددت الأمانة العامة أمينة محمد على ذلك بمناسبة الدورة الخامسة للمفاوضات يوم 7 يونيو 2018، سيكون «التنفيذ هو الدليل النهائي لنجاح الميثاق. يعتمد على قدرة الدول لتعبئة القاعدة المشتركة للميثاق لصالح تعاون أفضل وأكثر فعالية. كما أن إطار صلب وسلس ومتعدد المستويات ومتكامل، مدعوم بآليات شاملة قائمة على الأدلة، سيكون ضروريًا أيضًا». هذا ظرف خاص بالنظر إلى الطبيعة غير الملزمة للميثاق، والثقة في أن الأهداف ستتحقق مع مرور الوقت. مع المراعاة لمنحى الإجراء، تتضمن المسودة النهائية خمسة أنواع من الإجراءات: آلية لتنمية المهارات بما في ذلك البحث وتبادل الخبرة؛ وشبكة الأمم المتحدة للهجرة، والحوارات العالمية والإقليمية ودون الإقليمية؛ ومنتدى التقييم الحكومي الدولي على نطاق عالمي، بدعم من المحيطين الإقليمي ودون الإقليمي؛ وخطط عمل وطنية.

مقارنة :

لقد تم بالفعل فهم الركائز الأساسية لكل من الجزئين بشأن «التنفيذ» والمتابعة والمراجعة» في المسودة. تتعلق التغييرات الرئيسية بما يلي: زيادة الإصرار على دور الدول؛ وتوضيح دور مؤسسات الأمم المتحدة خاصة من خلال آليات بناء القدرات ومنتدى التقييم الحكومي الدولي، بما في ذلك المنظمة الدولية للهجرة ومنتدى الدولي للهجرة والتنمية أو أهداف التنمية المستدامة. على عكس المسودة الأولية التي لعبت دور مهم للآليات الإقليمية بتنفيذ ومراجعة التقدم المحرز لمشروع الميثاق، أصبحت الإشارات إلى المؤسسات الإقليمية أكثر مرونة وانفتاحًا لمزيد من الصياغة. بشكل عام، تم الحفاظ وتوضيح مشاركة الحكومة والجهات الفاعلة على المستويات المحلية ودون الوطنية والإقليمية.

بينما المادة 38 من المشروع الأولي تعترف بالفعل بالحاجة إلى «المراعاة للوقائع وأولويات الهجرة الخاصة ببلادنا»، ينص المشروع النهائي من الآن فصاعدًا أنه يجب «المراعاة لاختلاف الوقائع والقدرات الوطنية، ومستويات التنمية، واحترام السياسات والأولويات الوطنية». وبالمثل، تمت إعادة صياغة المقالة الأولى في قسم «المراقبة والمراجعة» من «نحن ملتزمون بتتبع ورصد التقدم المحرز في تنفيذ الميثاق في إطار العمل الأمم المتحدة»، بما في ذلك التدابير الحكومية الدولية (المادة 43 من المسودة الأولية) إلى «سنستعرض التقدم المحرز على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي في تنفيذ الميثاق العالمي ضمن إطار الأمم المتحدة من خلال نهج تقوده الدول وبمشاركة جميع الجهات المعنية»، بما في ذلك التدابير الحكومية الدولية (المادة 48 من المسودة النهائية).

الدور المركزي للدول - واحترام سيادتها، وكذلك مبدأ الطوعية الذي يظهر في مادة جديدة، أضيفت خلال الدورة الثالثة وأعيدت صياغتها في المسودة النهائية، والتي على أساسها «نشجع جميع الدول الأعضاء على إعداد خطط استجابة وطنية طموحة لتنفيذ الميثاق العالمي، في أقرب وقت ممكن، وإجراء استعراضات منتظمة وشاملة للتقدم المحرز على الصعيد الوطني، عن طريق وضع خطة تنفيذ وطنية وتنفيذها.» (المادة 35 من المسودة نهائية). منتدى الاستعراض المركزي، ومنتدى مراجعة الهجرة الدولية، والذي كان سابقاً اقتراح المسودة الأولية، هو أيضاً يحترم سيادة الدولة. هذا المنتدى سيؤدي إلى حوار رفيع المستوى حول الهجرة والتنمية الدولية، وسيعقد كل أربع جلسات «لمناقشة ومشاركة التقدم المحرز في تنفيذ جميع جوانب الميثاق» (المادة 49 من المسودة النهائية).

بعد توضيح سيادة الدولة، تم تحديد دور مؤسسات الأمم المتحدة، بحيث تحظى المنظمة الدولية للهجرة على دور التنسيق المركزي. قدمت المراجعة الثالثة نداءً إلى الأمين العام «لإنشاء شبكة تابعة للأمم المتحدة معنية بالهجرة من أجل ضمان دعم التنفيذ دعماً فعالاً ومتسقاً على نطاق المنظومة، بما في ذلك آلية بناء القدرات، إضافة إلى متابعة الميثاق العالمي واستعراضه لتلبية احتياجات الدول الأعضاء» مع المنظمة الدولية للهجرة كمنسق وأمانة (المادة 45 من المشروع النهائي).

يتكون نظام الهجرة التابع للأمم المتحدة من منظمات الأمم المتحدة المتعلقة بالهجرة، وذلك خلف مجموعة الهجرة العالمية التي كانت مسؤولة عن تنسيق هذه المنظمات منذ عام 2006. ستكون الشبكة ومنظمات الأمم المتحدة المشاركة مسؤولة عن آليات تنمية القدرات بمكوناتها الثلاثة: «محور الاتصال» (يسهل الاتفاقات ويوفر التدريب ويدير المشاريع)؛ وصناديق المقاولات الناشئة (تمويل المشاريع أو التكنولوجيا أو قواعد البيانات)؛ ومنصة المعرفة (تجمع الأدلة وأفضل الممارسات) (المادة 43 من المشروع النهائي)؛ ومن ثم يمكن لمنظمات الأمم المتحدة مساعدة الدول على صياغة وتنفيذ خطط التنفيذ الوطنية (الطوعية) الخاصة بها.

تقترح المادة 54 أن تلعب الشبكة دوراً مهماً في المنتدى الدولي لمراجعة الهجرة، على الرغم من «الطرائق الدقيقة والجوانب التنظيمية» لإجراء المراجعة التي سيتم تحديدها لاحقاً في عام 2019 (المادة 54 من المشروع النهائي). وأخيراً، عززت الجلسة الثالثة دور الأمين العام الذي يجب أن «يعتمد على الشبكة، ويقدم تقريراً إلى الجمعية العامة على أساس التقدم المحرز في تنفيذ الميثاق، وأنشطة منظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد، وسير الاتفاقات المؤسسية» (المادة 46 من المشروع النهائي).

الجانب الثالث الذي تم تطويره خلال جلسات المفاوضات، يتعلق بالمراجع الخاصة بالإجراءات والمؤسسات. يتعلق هذا بالخصوص بأجندة 2030 للتنمية المستدامة، والمنتدى العالمي للهجرة والتنمية (GFMD). يشار إلى الاجندة للتنمية المستدامة في مادة جديدة عن الشراكة الدولية (المادة 42 من المشروع النهائي، تشير أيضاً إلى خطة عمل أديس أبابا)؛ وجوانبها المتعلقة بالهجرة ستكون مدرجة في منتدى الاستعراض الدولي (المادة 49 من المشروع النهائي). تم تحسين المنتدى العالمي للهجرة والتنمية مع فقرة محددة (المادة 45 من المشروع النهائي) تذكر أنها «مساحة للتبادلات الاجتماعية السنوية غير الرسمية بشأن تنفيذ الميثاق «وطلب» الإبلاغ عن النتائج، والممارسات الجيدة المبتكرة في المنتدى الدولي لمراجعة الهجرة». تميز المنتدى العالمي للهجرة والتنمية بإشارات عامة إلى النسخة الأولية (الآن المادة 52 من المشروع النهائي) من خلال الإشارة إلى «المبادرات التي اتخذتها الدول بشأن الهجرة الدولية»، بما في ذلك العمليات التشاورية الإقليمية (RCPs) والحوار الدولي للمنظمة الدولية للهجرة حول الهجرة (عرض خلال المراجعة الأولى).

بينما يتم التأكيد على دور المؤسسات الإقليمية جنباً إلى جنب مع الجهات العالمية والوطنية والمنظمات غير الحكومية التي لم يتم توضيح مشاركتها في الجوانب العملية للميثاق خلال المفاوضات. تذكر المادة 41 والمادة 47 (المشروع النهائي) أن

التنفيذ يجب أن يكون على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وتتناول المادة الجديدة حول الشراكة الدولية (المادة 42. من المشروع النهائي) التنفيذ من خلال التعاون الإقليمي بالإضافة إلى الأدوات الثنائية ومتعددة الأطراف. تؤكد المادة 49 (المشروع النهائي) أن المنتدى الدولي لمراجعة الهجرة «يجب أن يفعل مناقشة تنفيذ الميثاق على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والدولي»، ولكن تم التخلي عن فكرة تنظيم «منتدى مراجعة الهجرة الإقليمي» بالتناوب مع المنتدى الدولي، مشار إليها في المادة 45 من النسخة الأولية. بدلا من ذلك، المادة 50 التي تمت مراجعتها (من المشروع النهائي) تحتوي على صياغة التي تنص على:

«وإننا واذ نرى أن الهجرة الدولية تحدث في معظمها ضمن المناطق الإقليمية، ندعو المنتديات والمنظمات المحلية والإقليمية، بما في ذلك اللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة أو العمليات التشاورية الإقليمية، إلى استعراض حالة تنفيذ الاتفاق العالمي داخل كل منطقة من المناطق الإقليمية من عام 2020، بالتناوب مع المناقشات التي تجري على الصعيد العالمي بفترة فاصلة من أربع سنوات، من أجل إرشاد كل اجتماع لمنتدى استعراض الهجرة الدولية على نحو فعال»

بينما عرضت الإصدارات الأولى اختيار جهات إقليمية ذو صلة وثيقة، لم يتم اتخاذ قرار بشأن المؤسسات الإقليمية التي ستشارك (انظر أيضا المادة 54 من المشروع النهائي). تشير المادة 25 (المشروع النهائي) إلى أن تقارير إنجاز المشاريع (ومبادرات أخرى تم تنفيذها من قبل دول مثل منظمة الهجرة الدولية للحوار الدولي حول الهجرة «يجب أن تساهم في المنتدى الدولي لمراجعة الهجرة من خلال توفير البيانات والأدلة والممارسات الجيدة، والأساليب المبتكرة والتوصيات» هذا ما سيضع تقارير إنجاز المشروعات في موقع متميز بالمقارنة مع الهيئات الإقليمية الأخرى، مثل اللجان الاقتصادية للأمم المتحدة أو الجماعات الاقتصادية الإقليمية. مع الأخذ بعين الاعتبار أن معظم تقارير إتمام المشروعات يتم إدارتها بواسطة المنظمة الدولية للهجرة، هذا الاختيار يعزز التأثير النامي للمنظمة.

إلى جانب المستوى الإقليمي، يساهم بالمستوى دون الوطني الحكومي باستمرار في آليات التنفيذ والمراجعة. أصبحت مشاركة أصحاب المصلحة أكثر دقة وشامل خلال المفاوضات. في النسخة الأولى تم إضافة «المهاجرون»، وكذلك «حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر» إلى «المجتمع المدني ومنظمات المهاجرين والشتات والمدن والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص والنقابات والبرلمانيين، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والأكاديميين ووسائل الإعلام»، كلها في المادة 40 الأصلية، من الآن فصاعدا المادة 44 من المشروع النهائي. بالنسبة لعملية الاستعراض، تم توضيح أنها ستكون كذلك «نهج تديره الدولة وبمشاركة جميع الفاعلين المهمين» (المادة 48 من المشروع النهائي) وليس «نهج متعدد الجهات الفاعلة» كما هو موضح في الإصدار الأول.

أخيراً، عنصر من المسودة الأولية الذي لم يتم الاحتفاظ به في الإصدارات اللاحقة هو فكرة «التحديد، في عام 2026، التدابير المحددة التي ستعزز الحوكمة الدولية في الهجرة الدولية، وما إذا كان من الضروري عقد مؤتمر مراجعة الميثاق في عام 2030» (المادة 40 من النسخة الأولية).

المستقبل :

من الواضح أن آليات التنفيذ والمراجعة والرصد هي آليات حكومية دولية مع إدراج للمستويات الإقليمية والمحلية للحكومة وإشراك الفاعلين. تتمثل نقاط القوة هذه المقاربة في مرونتها واحترامها لسيادة الدولة والقدرات المتباينة للدول؛ وفي إدراج عناصر تنمية القدرات وكذلك التمويل والمعرفة؛ وفي تعبئة ومشاركة مختلف مستويات الحكامة مثل الدول، والمدن والمؤسسات الإقليمية؛ وتحسين التنسيق والدور المركزي للمنظمات في شبكة الهجرة التابعة للأمم المتحدة. ومع ذلك، تتسم

هذه المقاربة ببعض نقاط الضعف.

أولاً، في حين أن الدول هي الوحدة المستهدفة الرئيسية، فإن سجلها الخاص بالتنفيذ يجب أن تستند «طواعية» إلى خطط التنفيذ الوطنية (المادة 53 من المشروع النهائي). على عكس آليات الحوكمة المفتوحة المماثلة، مثل الاتفاقات في باريس بشأن تغير المناخ، لا يوجد التزام بصياغة خطط عمل وطنية طموحة وتقدمية. ستكون الدول حرة نسبياً في «اختيار» الأهداف التي تريد معالجتها. بصرف النظر عن المراجعة الحكومية الدولية التي تجري كل أربع سنوات - على ما يبدو بعيد بشكل مفرط عن المراقبة الجادة - لا يوجد جدول زمني أو خطة عمل بمواعيد نهائية.

وبالمثل، لم يتم شرح طرائق وتنظيم منتدى الاستعراض الدولي. سيتم التعامل معها فقط خلال المفاوضات القادمة التي تبدأ في عام 2019 (المادة 54 من المشروع النهائي). السؤال الذي يطرح هو كيف نضمن أن حماية حقوق المهاجرين تتلقى نفس القدر من الاهتمام من الصلاحيات الأخرى للدول، مع الأخذ بعين الاعتبار أيضاً أنه لم يتم تعزيز ولايات المقرر الممثل الخاص المعني بحقوق المهاجرين أو الممثل الخاص للهجرة الدولية. يمكن استنتاج نفس الشيء بالنسبة لتمويل آليات تنمية القدرات التي ستؤثر عليها أولويات الدول المانحة.

وهذا ينطبق أيضاً على المنظمة الدولية للهجرة، والتي لها دور مركزي كمنسق للإطار المتعلق بالهجرة للأمم المتحدة وتنمية القدرات وآليات المراجعة. في غياب تفويض معياري وقاعدة قوية للتمويل، من المرجح أن تكون هذه المنظمة محدودة في طموحاتها وقدراتها، لا سيما مع انسحاب الولايات المتحدة من الميثاق. نقطة أخرى يتعين على المنظمة الدولية للهجرة مواجهتها، والتي تتمثل في المسؤولية المزدوجة في التنفيذ ومراقبة التقدم الذي قد يؤدي إلى تضارب المصالح.

في هذا السياق، واقعة أن المنظمة الدولية للهجرة ليس لها أي انتماء عالمي، قد يكون مشكلة إذا كانت الدول أعضاء في الميثاق وليس في المنظمة الدولية للهجرة. فيما يتعلق بالإشراف، يجب تحديد طرق اتخاذ القرار بشأن تنفيذ الالتزامات الممكن تحقيقها وينبغي تحديد المؤشرات لتقييم التقدم، وكذلك دور المنظمات المنظمات الدولية مثل منظمة العمل الدولية لحقوق العمال.

أخيراً، بينما يقر الميثاق بأن غالبية الهجرة الدولية تتم داخل الأقاليم (مادة المشروع النهائي)، لم يتم تحديد دور المؤسسات الإقليمية. المشروع النهائي يؤكد أن العمليات الاستشارية الإقليمية هي الوحدات الرئيسية للتنفيذ الإقليمي. ومع ذلك، فإن تقارير إنجاز المشاريع لها قاعدة مؤسسية ضعيفة للغاية، وأجندة محدودة حتى الآن، بحيث تركز في كثير من الأحيان على الهجرة غير النظامية، وفي كثير من الحالات يعتمدون على مساهمة الجهات الفاعلة الدولية. كان من الممكن اعطاء المزيد من الاهتمام إلى الهيئات الإقليمية الأخرى ذات الأطر المؤسسية الأكثر تطوراً وملكية كالمجموعات الاقتصادية الإقليمية.

الميثاق العالمي للأمم المتحدة من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

تحليل المسودة النهائية، هدفا بهدف



ترجمة : فريق المصحة القانونية هجرة
تنسيق : يونس عربوي
مراجعة وتنقيح : يونس بنمورو