

Distr.: General
21 March 2011
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة عشرة

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، خورخي بوستامانتي

موجز

هذا هو التقرير الأخير الذي يقدمه المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين المنتهية ولايته، خورخي بوستامانتي، إلى مجلس حقوق الإنسان. ويلخص في الجزء الموضوعي الأول بعض المسائل المواضيعية الرئيسية التي ركز عليها منذ تعيينه وهي الهجرة غير الشرعية، وتجريم المهاجرين، وحماية الأطفال في سياق الهجرة، وحق المهاجرين في السكن والصحة. ويتناول في الجزء الثاني بضعة مواضيع يرى أن إجراء مزيد من البحث فيها، في إطار الولاية، من شأنه أن يعزز من قيمة حماية حقوق الإنسان للمهاجرين. والموضوعان اللذان يرى أنه من المهم إجراء مزيد من البحث والمناقشة بشأنهما هما الهجرة في سياق تغير المناخ، ومشاركة المهاجرين في الحياة السياسية وحقوقهم المدنية.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٨-١	.....	أولاً - أنشطة المقرر الخاص
٣	٢-١	.....	ألف - الزيارات القطرية
٣	٣	.....	باء - الرسائل الموجهة إلى الدول الأعضاء
٣	٨-٤	.....	جيم - أنشطة أخرى
٤	٤٦-٩	.....	ثانياً - تلخيص المسائل المواضيعية الرئيسية
٤	٢٥-١٠	.....	ألف - تجريم الهجرة غير الشرعية
٨	٣٣-٢٦	.....	باء - حماية الأطفال في سياق الهجرة
١٠	٤٦-٣٤	.....	جيم - حق المهاجرين في الصحة وحقوقهم في السكن اللائق
١٣	٧٧-٤٧	.....	ثالثاً - موضوعان يمكن إجراء مزيد من الدراسة بشأنهما
١٣	٦٢-٤٧	.....	ألف - الهجرة في سياق تغير المناخ
٢١	٧٧-٦٣	.....	باء - الحقوق المدنية للمهاجرين ومشاركتهم في الحياة السياسية
٢٧	٧٩-٧٨	.....	رابعاً - الاستنتاجات

أولاً - أنشطة المقرر الخاص

ألف - الزيارات القطرية

- ١- يود المقرر الخاص أن يشكر حكومة جنوب أفريقيا على استجابتها للطلب الذي قدمه لزيارة البلد. ويود أيضاً أن يشكر حكومات ألبانيا واليونان وبيلاروس على دعواتها التي لم يستطع للأسف تلبيتها.
- ٢- أجرى المقرر الخاص أثناء الفترة قيد الاستعراض ثلاث زيارات إلى كل من السنغال من ١٧ إلى ٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٩، واليابان من ٢٣ إلى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠، وجنوب أفريقيا من ٢٤ كانون الثاني/يناير إلى ١ شباط/فبراير ٢٠١١. ويود أن يتوجه بالشكر إلى الحكومات التي وافقت على طلبه لإجراء زيارات ويحث الحكومات التي لم تستجب بعد لطلباته على أن توافيه برودوها.

باء - الرسائل الموجهة إلى الدول الأعضاء

- ٣- في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، وجّه المقرر الخاص رسائل إلى ١٨ دولة عضواً بلغ مجموعها ٢٥ رسالة يُزعم فيها وقوع انتهاكات لحقوق المهاجرين، وتلقى ١١ رداً من الحكومات المعنية، ويشكر جميع الحكومات التي ردت على رسائله على تعاونها ويذكر الحكومات التي لم ترد بعد بأن تفعل ذلك وتعالج جميع الشواغل المثارة في كل رسالة. ويرد موجز لكل الرسائل الموجهة أثناء الفترة قيد الاستعراض في إضافة مرفقة بهذا التقرير (A/HRC/17/33/Add.1).

جيم - أنشطة أخرى

- ٤- شارك المقرر الخاص في العديد من المناسبات الدولية خلال الفترة المشمولة بالتقرير.
- ٥- وشارك في مشاورات للخبراء بشأن حق المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء في التعليم عقدها المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم في يومي ٢٦ و ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، في لندن، واستضافها معهد المجتمع المفتوح.
- ٦- وحضر المقرر الخاص كذلك المشاورة العالمية بشأن صحة المهاجرين التي نظمتها في مدريد المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الصحة العالمية في الفترة من ٣ إلى ٥ آذار/مارس ٢٠١٠.

٧- وفي ٦ و٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، شارك في مهرجان "عاشت أمريكا" (Viva América) الذي نظّمته مؤسسة "دار أمريكا" (Casa América) في مدريد. ومن ٤ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، شارك إلى جانب المقررة الخاصة المعنية بمسألة بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية والمقررة الخاصة المعنية بأشكال الرق المعاصرة في مؤتمر بعنوان "الأطفال المتنقلون" نظّمته في برشلونة بأسبانيا من ٤ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ الحركة العالمية من أجل الأطفال، والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة، والمؤسسة الخاصة للحركة العالمية من أجل الطفولة.

٨- وفي ٨ و٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، شارك في المنتدى العالمي الرابع المعني بالهجرة والتنمية الذي استضافته حكومة المكسيك في بويرتو فالارتا. وركز المنتدى في ذلك العام على الشراكات في مجالي الهجرة والتنمية البشرية، وهو الموضوع الذي ركز عليه المقرر الخاص في تقريره السنوي لعام ٢٠١٠ إلى الجمعية العامة في سياق تجريم الهجرة.

ثانياً - تلخيص المسائل المواضيعية الرئيسية

٩- يختتم هذا التقرير دورة الإبلاغ للمكلف بهذه الولاية حالياً. وفي ضوء استعراض الولاية وتقييمها، ارتأى المقرر الخاص أن يلخص المسائل الرئيسية التي ركز عليها منذ تعيينه ليعرض ما تحقق من إنجازات في إطار الولاية.

ألف - تجريم الهجرة غير الشرعية

١٠- لاحظ المقرر الخاص تزايد حالات إساءة معاملة المهاجرين غير النظاميين في جميع مراحل عملية الهجرة (في بلد المنشأ وبلد العبور وبلد المقصد)، واقترح إجراء مناقشة لإبراز بعض الانتهاكات التي يتعرض لها المهاجرون غير النظاميين ومسؤولية الدولة عن اتخاذ تدابير لمنع تلك الانتهاكات.

١١- وممارسة الدولة لسلطتها فيما يخص تنظيم دخول وإبعاد غير المواطنين ينبغي أن تراعي بشكل تام حقوق الإنسان والحريات الأساسية المكفولة لهؤلاء الأشخاص. بموجب مجموعة واسعة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقانون العرفي الدولي. وإن كان لجميع الدول حق سيادي في حماية حدودها وتنظيم ما تضعه من سياسات تتعلق بالهجرة، فينبغي لها أن تضمن احترام حقوق الإنسان للمهاجرين عند سنّها القوانين الوطنية للهجرة وعند تنفيذها. والدولة مسؤولة، بغض النظر عن الوضع القانوني للمهاجر، عن الالتزام بقواعد حقوق الإنسان الأساسية ومعاملة جميع المهاجرين معاملة تحفظ لهم كرامتهم، وهي ملزمة باحترام وحماية حقوق الإنسان لجميع المقيمين على أراضيها، سواء أكانوا مواطنين أو غير مواطنين، بصرف النظر عن طريقة دخولهم أراضيها أو وضعهم القانوني.

١٢- ولفت المقرر الخاص الانتباه إلى تزايد ظاهرة تجريم الهجرة غير الشرعية وحالات إساءة معاملة المهاجرين في جميع مراحل عملية الهجرة. ويرتبط هذا التجريم في بلدان كثيرة بمعاداة دائمة للمهاجرين غالباً ما يُعبر عنها في السياسات والأطر المؤسسية التي توضع لإدارة تدفقات المهاجرين، وتكون في كثير من الأحيان تقييدية بحتة. وتلقى المقرر الخاص تقارير عن ممارسات العدالة الجنائية التي تتبعها الدول لمكافحة الهجرة غير الشرعية، منها التشدد في تجريم المخالفات المرتبطة بالهجرة (عوض التعامل معها بوصفها مخالفات إدارية) والتعاون عبر الوطني بين الشرطة والسلطات الأخرى، مما أدى في بعض الحالات إلى زيادة الانتهاكات ضد المهاجرين.

١٣- ويمكن تقسيم هذه الاتجاهات العامة إلى فئتين شاملتين: الاستعانة بجهات خارجية لتنفيذ سياسات مراقبة الهجرة، وتجريم الهجرة من أجل العمل.

١٤- ولعقود من الزمان، تصدى كثير من الدول لاستمرار الهجرة غير الشرعية عن طريق تكثيف عمليات المراقبة على الحدود. وغالباً ما تستهدف هذه التدابير مناطق جغرافية واسعة على حدود أو سواحل البلدان أو المناطق الرئيسية المضيفة. وفي محاولة لزيادة الحد من الهجرة غير الشرعية والتصدي في الوقت ذاته لقضايا الأمن القومي خلال السنوات الأخيرة، يبدو أن بعض الدول استخدمت أساليب الاستعانة ببلدان المنشأ وبلدان العبور في مراقبة الحدود، حيث تستخدم الاتفاقات الثنائية أو المعونات أو كليهما لتحويل هذه البلدان المستهدفة إلى مناطق عازلة للتخفيف من ضغوط الهجرة على الدول المستقبلة. وكان هناك قلق من أن تساهم هذه السياسات، وإن كانت تهدف بصورة مشروعة إلى الحد من الهجرة غير الشرعية ويندرج معظمها في إطار اتفاقات ثنائية ذات جوانب إيجابية، في تجريم الهجرة غير الشرعية لأنها تتعامل مع انتهاكات الهجرة على أنها مخالفات جنائية وليست مخالفات إدارية دون توفير الحماية المناسبة لحقوق الإنسان الممنوحة للمهاجرين في هذه العملية.

١٥- وسياسات مراقبة الهجرة هذه كانت لها أيضاً سلسلة من الآثار الجانبية غير المقصودة اتضحت من خلال تنامي انتهاكات حقوق المهاجرين في المنطقة. وثمة تقارير متواترة عن أخطار تواجه المرشحين للهجرة أثناء العبور وقد تدفع بالمهاجرين غير الشرعيين إلى ركوب مخاطر أكبر للتحايل على السلطات. وظل المقرر الخاص قلقاً إزاء عدد الوفيات التي تقع في جميع مراحل عملية الهجرة.

١٦- ولاحظ المقرر الخاص أن التجريم المتزايد للهجرة غير الشرعية، في حالات التنقل لأغراض اقتصادية، لم يعالج بما فيه الكفاية قضايا حركة العمال القائمة على الطلب واحتياجات الاقتصادات المستضيفة. فالعامل الرئيسي الذي يدفع إلى الهجرة هو فرص العمل المتوقعة، ورغم العلاقة المتبادلة بين الاقتصادات التي قد تكون قادرة على استيعاب مزيد من المهاجرين، والعمال الذين يتنقلون بحثاً عن العمل استناداً إلى الطلب المتوقع في البلد المضيف، فإن المهاجر غير الشرعي هو الذي يُعاقب في غالب الأحيان. وعلاوة على ذلك، يمكن أن

يؤدي الفهم القاصر لاحتياجات المجتمع المضيف إلى إثارة الكراهية ضد السكان المهاجرين، حتى وإن كان هؤلاء يسدّون فجوة في سوق العمل ويسهمون في مساعدة قطاع اقتصادي يعاني نقصاً في العمالة في البلد المضيف.

١٧- ورغم وجود اتفاق عام على الجوانب الإيجابية للهجرة لأغراض التنمية، وتطور المتدييات الدولية للتعاون، فقد ظل تركيز الدول بشكل كبير على ضمان إدارة ومراقبة أفضل لحركة المهاجرين والمنافع والخدمات التي يقدمونها، بدلاً من إبراز حقوقهم وحمايتهم. ولاحظ المقرر الخاص الميل إلى اعتبار أن المهاجرين سلع أساسية وليسوا بشراً لهم حقوق وعليهم واجبات. بموجب الإطار الدولي لحقوق الإنسان.

١٨- وركز المقرر الخاص كذلك على ظاهرة المهاجرين الذين يسافرون بجرأ بحثاً عن الأمان أو طلباً للملجأ أو سعياً بكل بساطة إلى ظروف اقتصادية أفضل. وفي محاولة للحد من هذه التدفقات، تلجأ لدول المقصد أكثر فأكثر إلى ممارسات اعتراض سبيل هؤلاء المهاجرين ضمن السياق الأوسع نطاقاً لتدابير مراقبة الهجرة. وأفادت التقارير أن ضمانات الحماية الكافية والحرص على حقوق الإنسان للأشخاص الذين يتم إنقاذهم أو اعتراض سبيلهم لم تكن دائماً واضحة. وأعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء ما ورد من تقارير عن المهاجرين الذين اعتُرض سبيلهم أو احتجزوا أو الذين ماتوا في عرض البحر، ولا سيما في منطقتي البحر الأبيض المتوسط والخليج.

١٩- وكان المهاجرون ولا يزالون يتعرضون بصورة خاصة للاحتجاز أو لتقييد حريتهم في التنقل، ومن ذلك حرمانهم من حريتهم، عن طريق الحبس القسري في غالب الأحيان، إما في البلد المستضيف أو أثناء العبور (براً أو بحراً). وعند اعتراض سبيل مهاجرين غير حاملين لوثائق رسمية، يلجأ كثير من الدول إلى الاحتجاز الإداري للمهاجرين غير الشرعيين بتهمة انتهاك قوانين الهجرة ولوائحها، الذي لا يُعتبر جرمًا. وقد تشمل هذه الانتهاكات جملة أمور منها البقاء في البلد بعد انقضاء مدة الإقامة القانونية أو عدم حيازة وثائق هوية صحيحة أو وثائق تأشيرة الدخول. غير أن اللوائح الوطنية المتعلقة بالهجرة تتحول في بعض الحالات إلى تدابير تجرّم الأشخاص وتعاقبهم في محاولة منها للثني عن الهجرة غير القانونية. ولذا، فإن المهاجرين غير الحاملين لوثائق رسمية يصبحون بشكل خاص عرضة لإجراءات جنائية تكون بطبيعتها ذات طابع عقابي بتهمة ارتكاب مخالفات يعاقب عليها بالاحتجاز الإداري من قبيل عبور حدود الدولة بصورة غير شرعية أو ترك مكان الإقامة دون إذن بذلك، أو مخالفة شروط الإقامة أو البقاء في البلد بعد انقضاء المدة القانونية للإقامة. وفي ظل هذا التنوع في السياسات والقوانين الوطنية التي تنظم الاحتجاز والطرّد، من المهم اعتبار الهجرة غير الشرعية مخالفة إدارية والتعامل مع المهاجرين غير الشرعيين على أساس كل حالة على حدة. وينبغي، قدر الإمكان، عدم استخدام الاحتجاز إلا كملاذ أخير وعدم معاملة المهاجرين غير الشرعيين بشكل عام معاملة المجرمين.

٢٠- ولاحظ المقرر الخاص استمرار إساءة معاملة المهاجرين غير الشرعيين المتورطين، عن قصد أو عن غير قصد، في عمليات تهريب الأشخاص والاتجار بهم. وبمرور الزمن، أصبح الاتجار بالبشر أشد تعقيداً حيث يستخدم المهربون والمتاجرون مجموعة من أساليب الهجرة التي تقوم على الخداع أو التستر أو حتى على طرق قانونية، وذلك باللجوء إلى تغيير الاستراتيجيات في مختلف مراحل الرحلة بمشاركة جهات رسمية وغير رسمية على المستويين الحكومي وغير الحكومي.

٢١- وحثّ المقرر الخاص الدول على اعتبار الهجرة غير الشرعية مخالفة إدارية، وعدم الميل إلى تشديد تجريم الهجرة، وإدماج إطار حقوق الإنسان المعمول به في ما تضعه من ترتيبات ثنائية وإقليمية لإدارة تدفقات المهاجرين وحماية مصالح الأمن القومي، وجعل قوانينها وسياساتها الوطنية منسجمة مع معايير حقوق الإنسان الدولية. وينبغي أن تكون حماية المهاجرين في صميم سياسات الهجرة بصرف النظر عن وضعهم أو طريقة دخولهم إلى تلك الدول. وعليه، قدم المقرر الخاص توصيات عملية بشأن إنشاء آليات واتفاقات تعاون ثنائي وإقليمي أو تعديلها، وتحسين التدريب وبرامج التحليل والتدابير السياسية على الصعيد الوطني.

٢٢- ومتابعةً لتقرير المقرر الخاص المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان قبل سنتين^(١)، ركز المقرر الخاص مرة أخرى على أثر تجريم الهجرة في حماية حقوق الإنسان والتمتع بها. وسلّط التقرير الضوء على النتائج الضارة لهذه السياسات على الفئات التي لا ينبغي اعتبارها من المهاجرين غير الشرعيين، بمن في ذلك ضحايا الاتجار بالبشر وطالبو اللجوء والأطفال. كما ساق التقرير أمثلة لممارسات سليمة في مجال تعميم الأخذ بنهج قائم على الحقوق في التعامل مع الهجرة وإدارة الهجرة غير الشرعية دون اللجوء إلى تجريمها.

٢٣- وسبق للمقرر الخاص أن حذّر المجتمع الدولي من التجريم المتزايد للهجرة غير الشرعية وإساءة معاملة المهاجرين في جميع مراحل عملية الهجرة^(٢). وبعد عامين، لاحظ بقلق بالغ استمرار التزعة إلى التجريم المتزايد للهجرة. وإضافة إلى ذلك، لم يُحرز ما يكفي من التقدم في تعميم مراعاة حقوق الإنسان في إدارة الهجرة. ومع هذا، يمكن للهجرة أن تكون عنصراً أساسياً في تنمية بلدان المقصد والعبور والمنشأ وازدهارها في كافة مناطق العالم، ولا تزال اليد العاملة المهاجرة أساسية ومطلوبة في معظم بلدان العالم. ولاحظ المقرر الخاص أن التفاوض عن حقوق الإنسان في مبادرات إدارة الهجرة لا يضر بحماية المهاجرين غير الحاملين للوثائق الرسمية أو المهاجرين غير الشرعيين فحسب، ولكن يضر أيضاً بجميع السكان المهاجرين والمجتمعات المضيفة بوجه عام.

(١) A/65/222.

(٢) A/HRC/7/12.

٢٤- وتفتقر سياسات الهجرة وخططها وبرامجها التي تقتصر على معالجة شواغل الأمن وضبط الحدود إلى نهج إنساني ونهج قائم على الحماية، وتؤثر سلباً في تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان ولا تفيد في ردع الهجرة غير الشرعية وفي ثني المهريين عن تهريب المهاجرين والمتاجرين عن الاتجار بالبشر. ولفت المقرر الخاص انتباه المجتمع الدولي إلى أخطار هذه السياسات، ليس فقط على المهاجرين ولكن أيضاً على مجتمعات بلدان العبور وبلدان المقصد. فقد بينت دراسات بحثية أن الكثير من آليات إنفاذ القانون المصممة لمنع الهجرة غير الشرعية أو غير المأذون بها، ومن ذلك السياسات القاسية المتمثلة في اعتراض سبيل المهاجرين وفرض الجزاءات على ناقليهم والاضطلاع بأنشطة مراقبة الهجرة، هي سبب العنف وسوء المعاملة وقد يكون لها الأثر الجانبي المتمثل في تشجيع اتساع شبكات التهريب والاتجار. وأعرب المقرر الخاص كذلك عن قلقه العميق إزاء المبادرات التي اتخذتها مؤخراً كيانات اتحادية في بعض الدول من أجل صياغة قوانين تتضمن أحكاماً بشأن الهجرة تتعارض مع المبادئ الدستورية وتعود صلاحية سنّها حصرياً إلى الحكومة المركزية أو الاتحادية.

٢٥- وتجريم المهاجرين غير الشرعيين لكونهم في بلد بدون وثائق رسمية يجعل جميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، عرضة لأفعال عنصرية أو مشاعر الكراهية. ونتيجة لذلك، غالباً ما يعاني المهاجرون من تفشي حالات سوء المعاملة والعنف بسبب كراهية الأجانب. وتترع إدارة الهجرة القائمة على القانون الجنائي إلى إهمال أبعاد حقوق الإنسان المتصلة بالهجرة والاكتفاء بالتركيز على تدابير التصدي للهجرة غير الشرعية عن طريق تعزيز مراقبة الحدود وتجريم الوسطاء والمهاجرين أنفسهم. وبيّن المقرر الخاص في أثناء اضطلاع بولايته أن استخدام التدابير الجنائية لإدارة الهجرة يقوّض حقوق الإنسان للمهاجرين ويحد من فرص حصولهم على الحقوق الاجتماعية الأساسية، ولا سيما الرعاية الصحية والتعليم والسكن.

باء - حماية الأطفال في سياق الهجرة

٢٦- ركز المقرر الخاص أيضاً على حماية الأطفال في سياق عملية الهجرة، وذكّر بالتزام الدولة بكفالة حماية جميع الأطفال في جميع مراحل عملية الهجرة^(٣). وقدم لمحة عامة عن الإطار القانوني الدولي المطبق، واقترح إطاراً مفاهيمياً، وأشار باقتضاب إلى ثلاث فئات من الأطفال المتأثرين بعملية الهجرة، وهي: فئة الأطفال الذين هاجر ذووهم وتركوهم خلفهم، وفئة الأطفال المهاجرين المتنقلين عبر الحدود، وفئة الأطفال المهاجرين في البلدان المضيفة.

٢٧- ولطالما كان الأطفال جزءاً من عملية الهجرة وتأثروا بها بأشكال مختلفة. فالأطفال الذين هاجر ذووهم وتركوهم خلفهم يتأثرون بالهجرة في بلدان المنشأ. ويتأثر الأطفال

(٣) انظر الوثيقة A/HRC/11/7.

المتنقلون عبر الحدود في المرحلة التي تسبق الرحيل في بلدانهم الأصلية وبلدان العبور وبلدان المقصد في مرحلتَي المرور والوصول. أما الأطفال في البلدان المضيفة فيتأثرون في المرحلة التي تلي الوصول إلى هذه البلدان ومرحلة المكوث الطويل فيها ومرحلة الاندماج في مجتمعاتها. ويتنقل الأطفال عبر الحدود مع آبائهم أو يرافقهم أحد الأقارب أو أشخاص كبار آخرون ضمن تدفقات الهجرة المختلطة. كما أن الأطفال يبحثون أكثر فأكثر عن فرص للهجرة عبر الحدود بمفردهم وبدون مرافق، مما يؤدي إلى وقوعهم فريسة للجريمة المنظمة وممارسات الاستغلال بما فيها التهريب والاتجار بالأشخاص وأشكال الرق المعاصرة.

٢٨- وتشير عبارة "الأطفال الذين هاجر ذووهم وتركوهم خلفهم" إلى الأطفال الذين ترعرعوا في بلدانهم الأصلية أو بلدان إقامتهم المعتادة والذين هاجر ذووهم من القيمين عليهم. ومن الصعب تقدير أثر الهجرة في الأطفال الذين هاجر ذووهم وتركوهم خلفهم. وهناك عدة عوامل تدخل في الحساب عند تقدير الكيفية التي قد تتأثر بها حقوق هؤلاء الأطفال. والأخذ بتدابير لتعزيز وحدة الأسرة وتسهيل التتبع شمل الأطفال مع آبائهم في البلدان المضيفة أمرٌ ضروري أيضاً لتلبية الاحتياجات الخاصة للأطفال الذين هاجر ذووهم وتركوهم خلفهم وحمايتهم على نحو ملائم. وهاجر الكثير من الآباء وغيرهم من أفراد الأسر بدون الأطفال أول الأمر، ولكن قرروا في وقت لاحق استقدامهم إلى البلد المضيف.

٢٩- والأطفال المتنقلون هم الأطفال المهاجرون الذين يقومون بدور نشيط في عملية الهجرة، لا سيما في مرحلتَي العبور والوصول إلى بلدان العبور وبلدان المقصد. وقد يهاجرون مع أفراد أسرهم أو بمفردهم للبحث عن فرص للتعليم والعمل. وقد يُجبر الأطفال أيضاً على التنقل كما هو الحال بالنسبة للأطفال الذين يقعون ضحايا شبكات الاستغلال والجريمة المنظمة عبر الوطنية. ويواجه الأطفال المتنقلون غير المصحوبين بذويهم الكثير من نقاط الضعف والمخاطر منها التمييز والعنف الجنسي وغير ذلك من أشكال العنف. ويُعد الترحيل والإعادة إلى الوطن من المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان التي عادة ما تؤثر أيضاً في الأطفال المتنقلين. وينبغي ألا يُعاد الأطفال إلى وطنهم إلا إذا كان ذلك يخدم مصلحتهم الفضلى مثل جمع شمل الأسرة، وبعد مراعاة الأصول القانونية. ويُعد الحرمان من الحرية بوجه مخالف للقانون أو تعسفاً من الشواغل الرئيسية الأخرى المتعلقة بأوجه الضعف التي يعاني منها الأطفال غير المصحوبين والأطفال بدون وثائق و/أو الأطفال الذين يدخلون بلداً ما بطريقة غير قانونية، بمن فيهم الأطفال المهاجرون ضمن تدفقات الهجرة المختلطة.

٣٠- وترتبط حماية الأطفال في البلدان المضيفة في معظم الأحوال بسياق معين وبالتالي فإنها تتوقف على الوضع الخاص للطفل: أي ما إذا كان هذا الوضع يمنحه الحماية المنصوص عليها في قانون اللاجئين، أو ما إذا كان ضحية للجريمة المنظمة عبر الوطنية، أو ما إذا هاجر مع أسرته وكان أحد والديه أو كلاهما من العمال المهاجرين، أو ما إذا هاجر بصورة غير شرعية أو دون رفقة أحد أو دون وثائق. وحدد المقرر الخاص مجالين ينبغي عموماً أن تعزز الدول

ففيهما الجهود التي تبذلها لتقديم استجابات قائمة على الحقوق لحماية الأطفال في البلدان المضيفة. ويتعلق المجال الأول بالحماية العامة للأطفال المتأثرين بالجريمة المنظمة عبر الوطنية، أما المجال الثاني فيتعلق بالتمتع الكامل بحقوق الإنسان للأطفال المنحدرين من أسر مهاجرة.

٣١- وأبرز المقرر الخاص أنه لا توجد أية معلومات إحصائية دقيقة عن عدد الأطفال في عملية الهجرة الدولية. وتتأثر هجرة الأطفال، شأنها شأن هجرة الكبار، بالحالة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ويشمل ذلك ظواهر عالمية جديدة مثل تغير المناخ، وأزمة الغذاء، والأزمة المالية والاقتصادية. والأطفال غير المصحوبين أو أولئك المنفصلين عن آبائهم هم أشد عرضة لانتهاكات حقوق الإنسان وسوء المعاملة في جميع مراحل عملية الهجرة. ولذلك، فإن عدم التمييز بين المهاجرين الكبار والأطفال يشكل تحدياً كبيراً يتعين على عدد من الدول التغلب عليه. والقوانين الوطنية المتعلقة بالهجرة لا تنطوي دائماً على منظور لحقوق الأطفال وغالباً ما تفتقر إلى أحكام محددة بشأنهم.

٣٢- وتتطلب حماية الأطفال أثناء عملية الهجرة النظر في القضايا المتعلقة بالهجرة غير الشرعية، على اعتبار أن هذه القضايا تؤثر في تمتع الأطفال بحقوق الإنسان. وحماية الأطفال أثناء عملية الهجرة تقتضي بالضرورة الأخذ بالبعد الجنساني، نظراً لأن النساء والفتيات يمثلن ٥٠ في المائة تقريباً من مجموع المهاجرين على الصعيد الدولي، ولأن الفتيات اللواتي يهاجرن سواء لوحدهن أو برفقة أحد يتعرضن للعنف الجنسي وانتهاكات حقوق الإنسان على أساس نوع الجنس.

٣٣- وفي الختام، شدد المقرر الخاص على أهمية وجود إطار قانوني مناسب لحماية حقوق جميع الأطفال في سياق الهجرة بوسائل منها التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وغيرها من الصكوك ذات الصلة بالموضوع وتحويلها إلى قوانين وسياسات وطنية. وقدم المقرر الخاص عدداً من التوصيات لمواصلة النظر فيها واتخاذ إجراءات بشأنها.

جيم - حق المهاجرين في الصحة وحقهم في السكن اللائق

٣٤- شدد المقرر الخاص على مسألة تمتع المهاجرين بالحق في الصحة والحق في السكن اللائق^(٤). وذكر بالإطار القانوني الدولي المعمول به وتناول التحديات الرئيسية التي يواجهها المهاجرون في سياق التمتع بهذين الحقين وأولى اهتماماً خاصاً لأوضاع المهاجرين من النساء والفتيات والأطفال.

٣٥- وأشار المقرر الخاص إلى أن تمتع جميع الأفراد في المجتمع، بصرف النظر عن مواطنيتهم وجنسياتهم ووضعهم كمهاجرين، بهذين الحقين بوصفهما من الحقوق المكفولة، ليس غاية في

(٤) انظر الوثيقة A/HRC/14/30.

حد ذاته فحسب بل يعتبر أيضاً وسيلة أساسية لضمان التنمية البشرية المنصفة والاندماج الاجتماعي للمهاجرين في المجتمعات المضيفة.

٣٦- وأبدى المقرر الخاص أيضاً قلقه إزاء الافتقار إلى سياسات وتدابير شاملة تهدف إلى حماية حقي المهاجرين في الصحة والسكن اللائق والنهوض بهم. وقد أفضى غياب تلك السياسات والتدابير إلى عدم التزام الدول باتخاذ الخطوات الضرورية للإعمال التام لهذين الحقين. وعلى سبيل المثال، قد يواجه المهاجرون الجدد طائفة من التحديات في الحصول على الرعاية الصحية أو السكن نظراً إلى عدم إلمامهم بلغة الدول المضيفة وجهلهم للقوانين والأنظمة السارية فيها. وفي واقع الأمر، يؤدي عدم الدعم اللازم مثل إتاحة خدمات التدريب اللغوي أو المعلومات المجانية عن القوانين واللوائح ذات الصلة بالموضوع إلى إعاقة تمتع المهاجرين بالحقوق في الصحة والحقوق في السكن اللائق. ومن المسائل المرتبطة بهذا الشاغل الافتقار إلى مؤشرات مفصلة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع الأفراد بمن فيهم المهاجرون.

٣٧- وقد يكون المهاجرون أكثر تعرضاً لظروف صحية سيئة بسبب وضعهم الاجتماعي والاقتصادي الذي يكون متدنياً في الغالب، وبسبب عملية الهجرة وضعفهم كأجانب في بلد جديد. وتعتبر صحة المهاجرين العقلية أيضاً مصدر قلق كبير لأن عوامل من قبيل العزلة الاجتماعية الناتجة عن فراق الأسرة والابتعاد عن الشبكات الاجتماعية وانعدام الأمن الوظيفي وصعوبة ظروف المعيشة والمعاملة القائمة على الاستغلال قد تكون لها آثار ضارة. ويحتمل أيضاً أن يكون لحركات تنقل المهاجرين وقع سلبي كبير على صحتهم قبل وصولهم إلى البلد المضيف.

٣٨- وتختلف استحقاقات المهاجرين وفرص حصولهم على خدمات الرعاية الصحية ومستويات تلك الخدمات اختلافاً شديداً حسب الدولة موضع التركيز وحسب وضع المهاجرين فيها. ويتراوح نطاقها بين حصول المهاجرين على الرعاية الطارئة فقط والتغطية الصحية الموسعة للجميع بمن فيهم المهاجرون غير الشرعيين. فمن ناحية، يتمتع المهاجرون الشرعيون الذين يستوفون بعض الشروط باستحقاقات مشابهة لاستحقاقات مواطني الدول المضيفة على الرغم من وجود اختلافات بين المهاجرين المقيمين لمدة طويلة وأولئك المقيمين لمدة قصيرة من حيث الاستحقاقات وفرص الحصول على الخدمات. ومن جهة ثانية، لا يتمكن غير المواطنين من الحصول على الأدوية المنقذة للحياة لأن المرافق ترفض معالجة الشخص على أساس كونه "أجنبياً" أو غير حامل لوثيقة هوية وطنية.

٣٩- وتعتبر المهاجرات العاملات في مجال خدمة المنازل من أشد فئات العمال المهاجرين ضعفاً. ويبدو أن هناك نمطاً منتشرًا من حالات الاعتداء البدني والجنسي والنفسي على خدام المنازل المهاجرين، وغالباً ما تتعرض أيضاً صحة هؤلاء الأشخاص وسلامتهم للأخطار دون تزويدهم بالمعلومات الكافية عن المخاطر والتدابير الاحتياطية. وغالباً ما تعاني النساء والفتيات

المهاجرات كذلك من مشاكل صحية مختلفة ذات صلة بالحمل والأمراض النسائية وتكون أكثر تعقيداً مقارنة بسكان البلد المضيف.

٤٠ - وللأسف، هناك فوارق شاسعة بين المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتنفيذها الفعلي في مجال الرعاية الصحية لفائدة الأطفال المهاجرين سواء أكانوا في وضع قانوني أو غير قانوني أو كانوا مصحوبين أو غير مصحوبين. والرعاية غير الكافية لها عواقب طويلة الأمد على نمو الطفل. وعليه وفي ضوء واجب الدول حماية أشد الفئات ضعفاً، ينبغي أن يصبح توفير فرص حصول الأطفال المهاجرين على الرعاية الصحية أولوية ملحة. وبصفة عامة، تؤثر القيود المفروضة على حقوق المهاجرين البالغين تأثيراً سلبياً وفورياً في حقوق أبنائهم وتعيق نمو الأطفال على المدى الطويل.

٤١ - وأثناء تحليل التحديات التي يواجهها المهاجرون في تمتعهم بالحق في السكن اللائق، لاحظ المقرر الخاص أن هذا الحق لا يعني مجرد الحق في الحصول على مأوى بل يعني الحق في العيش في أمن وسلام وكرامة. ويعتمد تحديد ما إذا كان السكن لائقاً أم غير لائق على عدد من العناصر منها ضمان حيابة المسكن وإتاحته بأسعار معقولة وأن يكون الحصول عليه سهلاً وفي موقع تتوافر فيه الخدمات والمرافق والهياكل الأساسية. وفيما يخص المهاجرين، لفت انتباه المقرر الخاص إلى التحديات القائمة في مجالي سهولة الحصول على المسكن وضمان حيازته نظراً إلى وضع المهاجرين الهش بوصفهم غير مواطنين.

٤٢ - ورغم ذلك، لا تزال هناك في واقع الأمر مجموعة من التحديات التي ينبغي التصدي لها سعياً إلى إعمال كامل لهذا العنصر من الحق في السكن اللائق. وفي سوق المساكن الخاصة، غالباً ما يمنع التمييز المهاجرين من الحصول على السكن اللائق. ويُعزى التمييز في مجال السكن أيضاً إلى الفقر والتهميش الاقتصادي. والمهاجرون الذين يعانون التهميش في سوق العمل ويصادفون في غالب الأحيان مصاعب في تأمين وظائف دائمة بأجور معقولة غالباً ما يتزلون إلى وضع اجتماعي واقتصادي أدنى ويتعرضون لمعاملة تمييزية من قبل مؤسسات الإسكان. ويتعرض المهاجرون للتمييز بصورة غير مباشرة لأن بعض المعايير المعتمدة للحصول على مساكن الإيجار لها نتائج سلبية عليهم أكثر من غيرهم. ونظراً إلى الفرص المحدودة المتاحة للمهاجرين للحصول على سكن في السوق الخاصة، فمن المقلق ألا يتمتع هؤلاء الأشخاص في الغالب بشبكة الأمان التي توفرها المساكن الاجتماعية في عدة بلدان، ولا سيما في الأماكن التي تعاني من نقص في المساكن الاجتماعية بشكل عام.

٤٣ - ويواجه المهاجرون غير الشرعيين تحديات أكبر في الحصول على سكن لائق. فهم يصادفون مصاعب همة لاستئجار عقارات خاصة من نوعية جيدة. وترداد هذه المصاعب في البلدان التي تجرم الهجرة غير الشرعية وتلزم الأشخاص "بالتبليغ" عن المهاجرين غير الشرعيين. ففي بعض البلدان، يعد إيواء المهاجرين غير الشرعيين مخالفة جنائية. وتتفاقم أوضاع المهاجرين غير الشرعيين الذين يعانون من مشاكل السكن سوءاً لأنهم عادة ما يُحرمون بموجب القانون

من معظم الخدمات العامة بما فيها السكن الاجتماعي. وثمة دواعي قلق خاصة تتعلق بملتمسي اللجوء الذين يصبحون مهاجرين غير شرعيين ويفقدون جميع استحقاقات الدعم والسكن الاجتماعيين بعد رفض طلبات اللجوء.

٤٤ - وأعرب المقرر الخاص عن أسفه لانتشار ممارسات الإخلاء القسري التي يتعرض لها المهاجرون في جميع أنحاء العالم. وهناك عدة أمثلة لمهاجرين - من الفئات الضعيفة في أغلب الأحيان مثل المهاجرين غير الشرعيين وملتمسي اللجوء والأطفال غير المصحوبين - تعرضوا للإخلاء القسري من منازلهم دون منحهم مهلة كافية أو إجراء مشاورات مسبقة معهم أو منحهم مساكن بديلة. ومن الواضح أن ممارسات الإخلاء القسري هذه لا تقوض حق المهاجرين في السكن اللائق فحسب بل تنال أيضاً من الحقوق الأخرى المعنية مثل الحقوق في الصحة والغذاء والمياه والتعليم.

٤٥ - وتواجه المرأة بسبب التمييز عوائق كبيرة في الحصول على السكن اللائق وتعرض المرأة المهاجرة لعدة أشكال من التمييز نظراً إلى وضعها المهمّش في المجتمعات. والأطفال المهاجرون أكثر عرضة من غيرهم للعيش في مساكن مكتظة، مما قد يؤثر تأثيراً سلبياً في نموهم. وازداد القلق بشأن الأطفال المهاجرين غير الشرعيين الذين يتحدد حقهم في السكن اللائق بحسب الاستبعاد الاجتماعي الذي يطال أسرهم. وانعدام فرص حصول الآباء المهاجرين غير الشرعيين على السكن اللائق يعني حرمان أبنائهم من هذا الحق أيضاً.

٤٦ - ويؤدي إعمال الحق في الصحة والحق في السكن اللائق دوراً بالغ الأهمية في إدماج المهاجرين في المجتمعات المضيفة. والتدابير التي تعيق وتقلص فرص الاستفادة من الخدمات والمرافق والمنافع التي يتم عن طريقها إعمال هذين الحقين الأساسيين لا تمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان للمهاجرين فحسب بل تعيق أيضاً إدماجهم ومشاركتهم النشطة في الدول المضيفة. ويرى المقرر الخاص أن مثل ذلك الإنكار لحقوق الإنسان له ثمن باهظ لا يدفعه المهاجرون وبلدانهم الأصلية فحسب بل تدفعه البلدان المضيفة أيضاً ويشمل التفكك الاجتماعي ومخاطر الصحة العامة.

ثالثاً - موضوعان يمكن إجراء مزيد من الدراسة بشأنهما

ألف - الهجرة في سياق تغير المناخ

٤٧ - تعاطف الاهتمام على مدى السنوات القليلة الماضية بالأثر المحتمل لتغير المناخ في تحركات السكان. وأشارت التقديرات أن ما بين ٢٥ مليون شخص ومليار شخص

سيُتشدرون بسبب تغير المناخ على مدى السنوات الأربعين القادمة^(٥). وتمثل هذه الأرقام عدد الأشخاص المعرضين لخطر تغير المناخ في مناطق معينة من العالم ولا تأخذ في الاعتبار التدابير التي يمكن اتخاذها للتكيف مع هذه التغيرات. ورغم عدم وجود أرقام دقيقة، فما من شك الآن في أن أجزاء من الكرة الأرضية أصبحت حالياً أقل سكاناً نتيجة لعوامل مثل تغير المناخ، وتدهور الأراضي الزراعية، والتصحر، وتلوث المياه. وتزايد عدد الكوارث الطبيعية بأكثر من الضعف خلال العقدين الماضيين، وشُرد في عام ٢٠٠٨ أكثر من ٢٠ مليون شخص من جراء الكوارث الطبيعية المفاجئة المرتبطة بالمناخ^(٦). إن استمرار تغير المناخ، وتوقع أن ترتفع درجات الحرارة في العالم بمعدل درجتين إلى خمس درجات مئوية بحلول نهاية هذا القرن، قد يؤثران بشكل كبير في حركة الناس^(٧).

١ - أهمية إجراء دراسات إضافية بخصوص آثار تغير المناخ والبيئة على تنقل الإنسان

٤٨ - يود المقرر الخاص أن يذكر بأن حركة الناس الناتجة عن تغيرات البيئة ليست ظاهرة جديدة. فلقد دأب الناس على التنقل لعقود من الزمن حسب التغيرات في بيئتهم، وغالباً ما يكون هذا التنقل موسميًا^(٨). بيد أن خبراء الهجرة وصانعي السياسات لم يهتموا حتى وقت قريب بالعلاقة بين الهجرة والبيئة وتربطهما على نطاق واسع. فعلى سبيل المثال، لم يتضمن تقرير اللجنة العالمية للهجرة الدولية لعام ٢٠٠٥ سوى إشارة عابرة إلى الموضوع^(٩). ويرجع السبب جزئياً إلى عدم توافق آراء الباحثين بشكل عام على مدى السنوات الماضية حول ما إذا كانت الهجرة البيئية تمثل شكلاً مختلفاً من أشكال الهجرة التي تستحق دراسة خاصة. ومع ذلك، لاحظ المقرر الخاص أن هذه المسألة ترسخت في عدد من المؤتمرات الرفيعة المستوى، واجتماعات الخبراء، والبحوث الجديدة^(١٠) التي نُشرت خلال السنوات القليلة

(٥) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, Frank Laczko and Christine Aghazarm, IOM, 2009, p. 9.

(٦) *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*; OCHA, IDMC and Norwegian Refugee Council, 2009, see also the Inter-Agency Standing Committee Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, IASC, revised version 2010.

(٧) انظر الحاشية ٥ أعلاه.

(٨) *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, Stephen Castles and Mark J. Miller, Fourth Edition, p. 3.

(٩) انظر: www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf.

(١٠) انظر على وجه الخصوص حلقة الخبراء الدراسية عن الهجرة والبيئة التي نظمها صندوق الأمم المتحدة للسكان والمنظمة الدولية للهجرة، بانكوك، ٢٠٠٧، المنظمة الدولية للهجرة، ومعهد البيئة والأمن البشري التابع لجامعة الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وحلقة العمل البحثية بشأن الهجرة والبيئة التي نظمتها مؤسسة ميونخ ري في سني ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩؛ ومؤتمر البيئة والهجرة القسرية والضعف الاجتماعي، بون، ٢٠٠٨.

الماضية. وقد أذكى الخبراء على نحو متزايد الوعي بالروابط بين البيئة وتنقل الإنسان وبأهمية توحيد هذه القضايا على جميع مستويات الحوار السياساتي والتعاون على الصُّعد المحلي والإقليمي والوطني والعالمي.

٤٩ - ووفقاً لبعض الدراسات، من المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى جعل العالم أكثر احتراراً بشكل عام، وإلى أمطار أكثر غزارة، ويمكن أن يؤدي إلى حدوث مزيد من ظواهر الطقس البالغة الشدة مثل الجفاف والعواصف والفيضانات^(١١). ويُرجح أن تؤدي هذه التغيرات بدورها إلى زيادة تحركات السكان. وتتوقع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ بأن يتسبب الاحترار العالمي في تحولات كبيرة في المناخ والتيارات البحرية، وربما في النظم الإيكولوجية^(١٢). وإضافة إلى ارتفاع درجات الحرارة ومستويات سطح البحر، يتوقع العلماء أن تصبح الأمطار أكثر تقلباً، والجفاف أوسع انتشاراً وأطول أمداً. وهذا سيزيد من تعرية التربة والتصحر في جميع أنحاء العالم. وفي بعض المناطق الجغرافية، ستكون هذه الظواهر مصحوبة بزيادة الكوارث المفاجئة في الموسم الممطر، مما يسبب في موجات عواصف وفيضانات وأعاصير أكثر عنفاً وتدميراً. وستعرق تغيرات المناخ المتوقعة الآن إنتاج المحاصيل الغذائية وربما تغير بشكل دائم كيفية ومكان زراعتها. وقد تفقد الكثير من البلدان ما بين ثلث ونصف قدرتها على الإنتاج الزراعي خلال العقود القادمة. بل يمكن أن تفقد بلدان أفريقيا الاستوائية ما يصل إلى ٦٠ في المائة من قدرتها في هذا المجال^(١٣).

٥٠ - ومن المرجح أن تتأثر جميع مناطق العالم سلباً بتغير المناخ، ولكن المناطق والبلدان الأقل نمواً ستتأثر بشكل أكبر بسبب موقعها الجغرافي، واعتمادها على القطاعات المتأثرة بتغير المناخ مثل الزراعة والموارد الطبيعية، وانخفاض قدرتها على التكيف مع تغير المناخ بسبب ضعف الموارد البشرية والمالية والطبيعية، ومحدودية قدرتها المؤسسية والتكنولوجية^(١٤). ومن منظور الفيزياء الحيوية، تتضرر هذه البلدان جغرافياً لأن أكثرها يقع في المناطق الاستوائية حيث يُتوقع أن يؤدي ارتفاع درجات الحرارة وازدياد طول مواسم الجفاف وندرة المياه إلى الحد بشكل كبير من قدرتها على زراعة المحاصيل الغذائية وتربية المواشي. وستتفاقم الأزمات الإنسانية التي قد تنجم عن ندرة الغذاء بسبب نقص المياه النظيفة وانتشار الأمراض واحتمال

(١١) انظر الحاشية ٥ أعلاه، الصفحة ١٤، "آثار تغير البيئة والمناخ على تنقل الإنسان".

(١٢) انظر تقرير التقييم الرابع الصادر عن الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ: تغير المناخ ٢٠٠٧، على الموقع التالي: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/ar/contents.html.

(١٣) انظر الحاشية ٥ أعلاه، الصفحة ٣٢١.

(١٤) See *Migration and Climate Change*, International Organization for Migration research Series No. 31, IOM. Available at:

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=96;

.see also *Climate Change and International Migration*, Background Paper WMR 2010, IOM

نشوب النزاعات^(١٥). وفي ضوء الآثار البيئية والاقتصادية والاجتماعية المتوقعة، يُرجح أن يتشرد السكان أو يهاجروا للبقاء على قيد الحياة. ومن غير المؤكد حتى الآن ما إذا كان السكان سيتعرضون للتشرد أو الهجرة بصورة مؤقتة أو دائمة ولا تُعرف على وجه التحديد الأماكن التي سيتوجهون إليها على الرغم من أن الكثير من التنقلات قد تكون داخلية في البداية على الأقل.

٥١- وفي الختام، يود المقرر الخاص أن يذكر بأن جزءاً كبيراً من الهجرة البيئية، على نحو ما ذكر آنفاً، قد يحدث داخل البلدان النامية وفيما بينها حيث يُرجح أن تكون القدرة على استقبال المهاجرين محدودة للغاية. ولذلك، يرى أنه من المهم مواصلة دراسة ظاهرة الهجرة ومناقشة صلتها بالبيئة وتغير المناخ بهدف التمكن من تحديد التحديات المقبلة، وإيجاد أفضل السبل لمعالجتها، وكفالة حقوق الإنسان لهؤلاء المهاجرين في أعقاب هذه الظاهرة التي تزداد حدة^(١٦). وسيكون من المفيد أيضاً النظر في وضع نظم جديدة لجمع البيانات وبناء القدرات من أجل تحسين الاستفادة من مصادر البيانات الموجودة في بعض البلدان الأقل نمواً التي ستكون الأكثر تضرراً من تغير المناخ.

٥٢- وقد يصعب كذلك على واضعي السياسات إدارة تدفقات الهجرة في البلدان التي لا تزال هياكل الإدارة فيها ضعيفة للغاية. ومن الضروري الشروع في إجراء بحوث جديدة في هذه البلدان لتقييم القدرات الحالية للحكومات الوطنية على تنفيذ الأطر والسياسات القائمة و/أو الجديدة. وتميل المناقشات السياسية الحالية إلى التركيز على مسائل مثل أفضل السبل لتقديم المساعدة الطارئة للمشردين، وكيفية الحد من مخاطر الكوارث وتحسين الإطار القانوني والمعياري لحماية المشردين. ومع ذلك، فمن المهم أيضاً النظر في التنقلات من جراء الظواهر البطيئة الحدوث وحصر القضية من حيث التشرد والتنقل بصورة أكثر طواعية^(١٧). وعليه، يرى المقرر الخاص أنه من المهم مواصلة دراسة هذه القضايا في المستقبل عن طريق أدوات بحث جديدة واستكشاف قدرات الحكومات والمجتمع المدني على الصعيد الوطني على تنفيذ سياسات الحماية واستراتيجيات التكيف، مع استمرار مراعاة حقوق الإنسان للمهاجرين في هذا السياق المحدد. وكما قالت المفوضة السامية لحقوق الإنسان في تقريرها بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان^(١٨) "يمكن للآثار التي تطال حقوق الإنسان أن تكون ذات طبيعة مباشرة، مثل تهديد الظروف الجوية القاسية للحق في الحياة، لكن كثيراً

(١٥) انظر مثلاً تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان سنة ٢٠١٠ (A/HRC/12/21)، الفقرات ٤١-٤٤.

(١٦) انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء المقدم إلى الجمعية العامة سنة ٢٠٠٦ (A/61/306)، الفقرتان ٣٦-٣٧.

(١٧) انظر الحاشية ٥ أعلاه، الصفحة ٣٢، "تحديد الاستجابات السياسية وتقييمها ورصدها".

(١٨) الوثيقة A/HRC/10/61، الفقرتان ٩٢-٩٣.

ما يكون التأثير في حقوق الإنسان تدريجياً وغير مباشر، مثل زيادة الضغط على الأنظمة الصحية وأوجه الضعف المتعلقة بالهجرة الناجمة عن تغير المناخ. ويتعرض للخطر بصفة خاصة الأشخاص الذين يعيشون في "واجهة" تغير المناخ، أي في الأماكن التي قد يؤدي فيها أدنى تغير في المناخ إلى آثار مأساوية في الأرواح البشرية وموارد الرزق".

٢- التحديات السياسية: الهجرة واستراتيجيات التكيف

٥٣- أشار المقرر الخاص إلى أنه لم يُعط أي اهتمام لوضع قاعدة المعارف بخصوص الترابط بين الضغوط البيئية (بما فيها تغير المناخ) والهجرة إلا في الآونة الأخيرة، وذلك بهدف وضع سياسات وبرامج مستنيرة.

٥٤- وكانت جهود واضعي السياسات بطيئة في تحديد الاستجابات المحتملة للهجرة الناجمة عن عوامل بيئية. وأكدت الكتابات الأخيرة بشأن هذه التنقلات أن الهجرة يمكن أن تؤدي إلى نتائج إيجابية أو سلبية - ويؤثر هذا العامل في صياغة السياسات^(١٩) وتحدث الآثار الأكثر إيجابية عندما تكون الهجرة بمثابة استراتيجية طوعية يتخذها الأشخاص للتغلب على مشاكلهم وتمنحهم الوقت للمقارنة بين البدائل المتاحة واللجوء إلى الهجرة للحد من المخاطر التي تتعرض لها الأسرة. وفيما يتعلق بالآثار السلبية، يؤكد المقرر الخاص أنها تنجم بالخصوص عن تنقلات جماعية طارئة عادة ما ترتبط بالكوارث الطبيعية والمنافسة على الموارد. وهذه التنقلات تشبه كثيراً تنقلات اللاجئين وغالباً ما تتطلب مساعدة إنسانية واسعة النطاق.

٥٥- وعادة ما يُصنف الخبراء إلى مجموعتين: المهوّلون الذين يعتبرون البيئة سبباً رئيسياً في تنقلات السكان ويؤكدون على الطبيعة القسرية للهجرة (ويستخدمون مصطلح "لاجئ بيئي") ويتوقعون تضرر مئات الملايين من الأشخاص ولا يميزون في أغلب الأحيان بين الأشخاص الذين سيتنقلون لمسافات قصيرة إلى مناطق أكثر أماناً والذين قد يقطعون آلاف الأميال إلى بلدان جديدة. وعلى النقيض من ذلك، يثير المتشككون تساؤلات عن النماذج المستخدمة للحصول على تقديرات الأشخاص الذين سيهاجرون قسراً ويؤكدون أن عوامل الجذب في بلدان المقصد أكثر أهمية من عوامل الدفع في بلدان المنشأ فيما يخص تحديد ما إذا كان الناس سيهاجرون أم لا، وإلى أين سيذهبون وبأية أعداد سيتنقلون^(٢٠).

٥٦- وفيما يتعلق باستراتيجيات إدارة الهجرة البيئية التي اعتمدتها البلدان النامية، يود المقرر الخاص الإشارة إلى برامج العمل الوطنية للتكيف التي تعتبر الأطر الرئيسية التي اعتمدتها البلدان النامية المنخفضة الدخل لإدارة الهجرة المدفوعة بعوامل بيئية. ووفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، فإن برامج العمل الوطنية للتكيف "تتيح لأقل البلدان نمواً

(١٩) انظر الحاشية ٥ أعلاه، الصفحة ٣٥٧.

(٢٠) انظر الحاشية ١٢ أعلاه.

مساراً لتحديد الأنشطة ذات الأولوية التي تستجيب لاحتياجاتها الملحة والفورية للتكيف مع تغير المناخ - وهي الأنشطة التي يؤدي تأخرها أكثر إلى ازدياد ضعف هذه البلدان أو ارتفاع التكاليف في مرحلة لاحقة^(٢١). وتحدد معظم برامج العمل الوطنية الخطوط العريضة لاستراتيجيات التكيف التي تُعد وسيلة للحد من ضغوط الهجرة وتسمح للناس بالبقاء في مستوطناتهم الأصلية. وبصفة عامة، تسعى الاستراتيجيات إلى تكيف الممارسات الزراعية، وإدارة الأراضي الرعوية، والبنية الأساسية مثل السدود والحواجر الساحلية، وأنماط الصيد واستراتيجيات أخرى للحد من الضغط على النظم الإيكولوجية الهشة، مما يسمح للسكان بالبقاء في مكائهم.

٥٧- ويود المقرر الخاص أيضاً ملاحظة أن برامج العمل الوطنية للتكيف تعتبر أن الهجرة تشكل في حد ذاتها استراتيجية للتكيف في بعض الأحيان. ويتضح ذلك في سياقين: أولاً، يُنظر إلى الهجرة في بعض البلدان كوسيلة للحد من الضغوط السكانية في أماكن ذات نظم إيكولوجية سريعة التأثير. ثانياً، تعترف بعض البلدان بأن إعادة توطين بعض السكان قد يكون حتمياً نظراً إلى الاتجاهات المحتملة، وبأنه لا بد من تخطيط للقيام بذلك. والنوع الثاني من استراتيجية التكيف الذي ينطوي على الهجرة/إعادة التوطين أكثر أهمية من حيث التخفيف من الضرر المصاحب لتغير المناخ، ولا سيما الفيضانات وارتفاع مستويات البحار. وجاء في برنامج العمل الوطني للتكيف في ساموا مثلاً أن إعادة توطين العائلات هي استراتيجية تكيف منتشرة في المجتمع الريفي. وتشمل أنشطة التكيف الممكنة في إطار برنامج العمل الوطني للتكيف المساعدة على إعادة توطين المجتمعات داخل البلد. وحسب الخطة المعنونة "مشروع تنفيذ خطط إدارة البنية الأساسية الساحلية للمناطق المعرضة بشدة للخطر"^(٢٢) من المتوقع نقل أصول المجتمع والحكومة خارج المناطق الساحلية الخطرة.

٥٨- وبخصوص سياسات بلدان المقصد، يلاحظ المقرر الخاص أن استراتيجيات إعادة التوطين الواردة في برامج العمل الوطنية للتكيف تتوقع بأن الناس في معظم الحالات سيتنقلون داخلياً بحثاً عن بدائل أكثر أماناً. ولا يستطيع الكثير من المرشحين للهجرة مغادرة بلدانهم نحو بلدان أخرى نظراً إلى العوائق المالية أو بعد المسافة أو انعدام الشبكات في بلدان المقصد أو عوامل أخرى. ومع ذلك، يشير المقرر الخاص إلى أن العالم سيشهد حركات هجرة دولية، كما أن كثيراً من البلدان التي سيفقد السكان فيها مصادر رزقهم ومساكنهم من جراء تغير المناخ والكثير من البلدان التي ستعاني من كوارث طبيعية شديدة تشهد بالفعل أنماطاً راسخة من هجرة اليد العاملة إلى الخارج. ويلاحظ المقرر الخاص أن سياسات الهجرة الوافدة في

(٢١) انظر: <http://unfccc.int/adaptation/items/4159.php>.

(٢٢) انظر: المشروع ٧ من مشاريع برنامج العمل الوطني للتكيف ذات الأولوية: مشروع تنفيذ خطط إدارة البنية الأساسية الساحلية للمناطق المعرضة بشدة للخطر، وهو متاح على الموقع التالي: http://unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/29_samoa_pp.pdf.

معظم بلدان المقصد لا تشجع على استقبال أعداد كبيرة من المهاجرين البيئيين ما لم يدخلوا إلى هذه البلدان باعتبارهم من الفئات التي تقبلها عادة. وتستقبل بلدان المقصد في العادة الأشخاص المملوء الوظائف الشاغرة أو للم شمل الأسرة. أما استقبال الأشخاص لأسباب إنسانية فيقتصر عموماً على اللاجئين وطالبي اللجوء - أي الأشخاص الذين ينطبق عليهم التعريف الوارد في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ أو بروتوكول ١٩٦٧ الملحق بها أو الصكوك الإقليمية ذات الصلة بالموضوع، وهم أشخاص لديهم أسباب وجيهة للخوف من التعرض للاضطهاد على أساس عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو انتمائهم إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيهم السياسي. وقد لا ينطبق التعريف القانوني للاجئ على معظم المهاجرين البيئيين، لأنهم مجبرون على التروح بسبب فقدان مصادر رزقهم ومساكنهم وليس بسبب سياسات الاضطهاد. وهذا الأمر يثير مسألة الاعتراف بفئة جديدة من المهاجرين قسراً بسبب عوامل بيئية أو مناخية وتوفير الحماية لهم.

٥٩- ومهما يكن، فقد وضعت بعض البلدان سياسات خاصة تسمح للأفراد الذين عانت بلدانهم من كوارث طبيعية أو اضطرابات حادة أخرى بالبقاء مؤقتاً على الأقل دون خوف من ترحيلهم. وقد سنت الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال تشريعاً عام ١٩٩٠ لتوفير حماية مؤقتة للأشخاص "الذين لا يستطيعون مؤقتاً العودة في أمان إلى بلدانهم بسبب وجود نزاع مسلح فيها، أو وقوع كارثة بيئية، أو غير ذلك من ظروف استثنائية ومؤقتة"^(٢٣). وتخصص نيوزيلندا جزءاً من حصص الأشخاص الذين تعيد توطينهم لفائدة المشردين لأسباب بيئية من الدول الجزرية في المحيط الهادئ في إطار فئة خاصة أطلقت عليها "فئة المهاجرين من المحيط الهادئ". وهناك بلدان أخرى تستثني، على أساس كل حالة على حدة، ترحيل الأشخاص إلى بلدانهم الأصلية في حالة تعرضها إلى اضطرابات حادة بسبب الكوارث الطبيعية. وبعد تسونامي ٢٠٠٤، علقت عدة دول ترحيل رعايا البلدان المتضررة^(٢٤). ورغم أن المقرر الخاص يرى أن كل مثال من هذه الأمثلة يشكل تطوراً إيجابياً، فلا توجد أمثلة ملموسة لتشريعات أو سياسات بشأن هجرة الأشخاص المقيمين في المناطق التي تشهد تدريجياً تغيرات مناخية قد تدمر مساكنهم ومصادر رزقهم مستقبلاً. وفي أغلب الحالات، تُعالج التنقلات الناجمة عن تغيرات المناخ البطيئة الحدوث والأخطار البيئية الأخرى التي تحد من الفرص الاقتصادية بالطريقة نفسها التي تعالج بها الهجرة لأسباب اقتصادية. ويُعتبر المهاجرون غير الشرعيين هم الأشخاص المهاجرون خارج إطار نوعي الهجرة المعروفين الآن، أي الهجرة بحثاً عن العمل والهجرة سعياً للم شمل الأسرة. وسيخضع هؤلاء المهاجرون للقوانين السارية التي تلزمهم بالعودة إلى بلدانهم الأصلية إذا لم تتوفر أسباب إنسانية مقنعة تعفيهم من إجراءات الترحيل.

(٢٣) USA Immigration Act of 1990; available at: <http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf>

(٢٤) انظر الحاشية ٥ أعلاه، الصفحات ٣٧٤-٣٧٧.

٣- مقترحات المقرر الخاص

٦٠- نظراً إلى الثغرات الحالية، يقترح المقرر الخاص إيلاء مزيد من الاهتمام لتحديد ومناقشة أطر جديدة لإدارة التنقلات المحتملة. ويمكن إيلاء الاهتمام إلى جوانب العلاقة بين البيئة والمهجرة، أي: (أ) تحديد استراتيجيات التكيف التي تمكن الناس من البقاء حيث يعيشون ويعملون حالياً، (ب) تحديد استراتيجيات إعادة التوطين التي تحمي حياة الناس ومصادر رزقهم عندما لا يستطيعون البقاء، (ج) الأخذ بنهج قائم على حقوق الإنسان وتعزيزه لحماية حقوق المهاجرين. ومن المرجح أن تكون معظم تنقلات المهاجرين داخلية، ولكن الحجم المحتمل لهذه التنقلات سيستلزم عملاً منسقاً لدعم البلدان المتضررة. ومن شأن التعاون الدولي في مجال التخفيف من آثار الهجرة الضارة، والتخطيط، في ذات الوقت، للتنقلات التي ستكون عنصراً أساسياً في استراتيجيات التكيف من شأنه المساعدة على ضمان توفير الحماية للأشخاص الأكثر تضرراً من التغير البيئي.

٦١- ويشير المقرر الخاص أيضاً إلى أن فجوات واسعة لا تزال قائمة فيما يخص المعلومات المتاحة لصانعي السياسات. وتوجد هذه الفجوات في المحتوى (كيف ومتى تصبح التغيرات البيئية الدافع الأساسي إلى الهجرة)، وفي النطاق والمنهجية (الدراسات وأساليب التحليل متعدد التخصصات)، وفي الأطر الملزمة لاستراتيجيات إدارة الهجرة. ولم يُنجز إلا القليل من البحوث في مجال الدراسات الواسعة النطاق حول العلاقة بين البيئة والهجرة^(٢٥). إن عدم توفر بيانات مفيدة من الناحية الإحصائية على المستوى الوطني أو الإقليمي يبين وجود قيود تحول دون وضع سياسات تمكن المجتمعات المعرضة للكوارث من بناء القدرة على مواجهتها وتعزيز تكيفها معها. ومن شأن الاستثمار في البحث على الأجلين القصير والطويل، وجمع البيانات، ورصد المشاريع المساعدة على سد هذه الفجوات. وبتشجيع التعاون فيما بين الوكالات وجمع بيانات التخصصات المتعددة وتبادل البيانات فسيتمكن تعزيز قدرة الحكومات على مراقبة أنماط الهجرة وتحليلها. كما أن نتائج الدراسات ستتحسن إذا أتيحت للباحثين فرص أفضل للحصول على البيانات الرسمية.

٦٢- وفي الأخير، يمكن تسخير استثمارات أكبر لوضع منهجيات للبحث. ويمكن تبادل هذه الأساليب المعتمدة حديثاً بين الحكومات والباحثين والمجتمعات المتضررة بغية تحقيق منافع طويلة الأمد بهدف إدخال إصلاحات مناسبة على السياسات.

(٢٥) انظر الحاشية ٥ أعلاه، الصفحة ٣٤٠.

باء - الحقوق المدنية للمهاجرين ومشاركتهم في الحياة السياسية

٦٣- الدول الديمقراطية الحديثة عادة ما تعتبر المواطنة عنصراً أساسياً في التمتع بالحقوق والاستحقاقات المهمة. بيد أن الكثير من الحقوق التي كانت مكفولة للمواطنين فقط في السابق أصبحت ممنوحة لجميع السكان، مما أدى إلى زيادة مشاركة المهاجرين في الحياة السياسية وإلى بعض الغموض في مختلف بلدان المقصد. وبإلقاء لحة على سياسات إدماج المهاجرين وإجراء مناقشة وجيزة بخصوص هذه القضايا يتضح أنه لا بد من مناقشة واستعراض أكثر استفاضة وشمولاً للمسائل التي تؤثر في حقوق المهاجرين.

١- سياسات المواطنة وإدماج المهاجرين في الحياة السياسية

٦٤- إن الأهمية المتنامية لدراسة المشاركة في الحياة السياسية في السنوات الخمسين الماضية تعكس الدور البالغ الأهمية لمشاركة المواطنين في العملية الديمقراطية لاتخاذ القرارات. وبتوسع نطاق أنشطة الحكومة ومسؤولياتها في العقود القليلة الماضية، ازداد مجال المشاركة في الحياة السياسية إلى حد كبير. فهذه المشاركة تشير أولاً إلى السكان باعتبارهم مواطنين (وليس كسياسيين أو موظفي الخدمة المدنية على سبيل المثال). وثانياً، ينبغي أن تكون أنشطة المواطنين التي تدخل في إطار المشاركة في الحياة السياسية طوعية وألا تكون أمراً أو واجباً. بموجب القانون. وأخيراً، ترتبط المشاركة في الحياة السياسية بالحكومة والسياسية بالمعنى الواسع لعبارة ("النظام السياسي") ولا تقتصر على مراحل محددة (مثل اتخاذ القرارات في البرلمان، أو في جانب "المساهمة" في النظام السياسي)، كما لا تقتصر على مستويات أو مناطق محددة (مثل الانتخابات الوطنية أو الاتصالات بالمسؤولين)^(٢٦).

٦٥- وفي هذه الدول، أصبح الكثير من الحقوق التي كانت مكفولة للمواطنين فقط في السابق غير مرتبطة بالجنسية وأصبحت الآن ممنوحة لغير المواطنين بشرط الإقامة والعمل بشكل قانوني أو باعتبارها من حقوق الإنسان العالمية. وتشمل هذه الحقوق الحق في حرية التعبير، والحق في التجمع السلمي، والحق في التملك، والحق في الانضمام إلى النقابات، والحق في الرعاية الصحية والتعليم والضمان الاجتماعي والسكن والخدمات الاجتماعية الأخرى^(٢٧). ومع ذلك، تظل الجنسية عنصراً حاسماً حينما يتعلق الأمر بالمشاركة في الحياة السياسية. ولذا، فإن المهاجرين يعتبرون دائماً الحصول على جنسية الدولة المضيفة أهم خطوة

(٢٦) *Studying Political Participation: Towards a theory of everything?*, Jan W. van Deth, University of Mannheim Chair for Political Science and International Comparative Social Research

(٢٧) هناك حقوق معينة غير قابلة للتصرف (ترد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨) يتمتع بها الجميع من حيث المبدأ، بغض النظر عن المواطنة أو الجنسية. وهذه الحقوق منصوص عليها في الإعلان بشأن حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يقيمون فيه (١٩٨٥)، وهو متاح على الرابط التالي: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/w4dhri.htm>.

نحو الاندماج السياسي^(٢٨). ويرى المقرر الخاص أنه من المهم منح المهاجرين إمكانية الحصول على الجنسية في دولة إقامتهم الدائمة وينبغي أيضاً تشجيعهم على ذلك. وإن كان المقرر الخاص يؤكد على أولوية تيسير الحصول على المواطنة الرسمية، فلا بد من استكمال تلك العملية باتخاذ خطوات قبل الحصول على المواطنة وبعده. وفي واقع الأمر، ليست المواطنة الرسمية شرطاً كافياً لتحقيق الاندماج السياسي، ولا ينبغي أن تكون شرطاً ضرورياً للتمتع بحقوق سياسية معينة. وتتوقف المواطنة الفعالة على فرص المشاركة التي يتيحها النظام السياسي وعلى وجود رغبة كبيرة في اغتنامها. وعلى أرض الواقع، غالباً ما تكون الفئات من أصول مهاجرة ممثلة تمثيلاً ناقصاً في العملية السياسية حتى لو كان معظم أفرادها قد حصلوا على جنسية الدولة المضيفة.

٦٦- ويلاحظ المقرر الخاص أن الكثير من بلدان المقصد منعت في الماضي غير المواطنين من ممارسة جميع الأنشطة السياسية. ولا يزال عدد من البلدان يفرض قيوداً خاصة على حق غير المواطنين في ممارسة حريات التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات. وبعض الدول تحرم الرعايا الأجانب من الحق في الانضمام إلى الأحزاب السياسية^(٢٩). والجدير بالذكر في هذا المقام أن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يسمح بفرض قيود إلا إذا كانت "ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم"^(٣٠). وبناء عليه، يرى المقرر الخاص أنه لا يمكن تأييد السياسات التي تحرم المهاجرين من هذه الحريات لمجرد جنسيتهم.

٦٧- ومن ناحية أخرى، منحت بعض بلدان المقصد الأجانب المقيمين الحريات السياسية بشكل عام، غير أن أغلبها لا يسمح لهم بالتصويت أو الترشح للانتخابات^(٣١). ومع ذلك، فإن الكثير من الدول تسمح لمواطنيها المقيمين بشكل دائم في الخارج بالمشاركة في الانتخابات الوطنية. وبصورة عامة، ترتبط الاختلافات في ممارسات الدول فيما يخص منح حق التصويت^(٣٢) لغير المواطنين بسياسات أشمل بشأن الهجرة والمواطنة. ولم تمنح بعض بلدان المهجر التقليدية حق التصويت لغير المواطنين لأنها تشجع المهاجرين على التجنس. وركزت دول أخرى على التجنس بدرجة أقل واعتبرت أن حق التصويت لا يرتبط بالضرورة بحق

(٢٨) From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World, T. Alexander Aleinikoff & Douglas Klusmeyer, Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

(٢٩) تُفرض هذه القيود مثلاً في بعض دول أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية.

(٣٠) انظر المادتين ٢٢ و ٢٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٣١) من الناحية التاريخية، لم يكن حق التصويت مكفولاً دائماً لحاملي الجنسية حصراً. فعلى سبيل المثال، منحت عدد من الولايات في الولايات المتحدة ابتداء من القرن التاسع عشر وإلى أوائل القرن العشرين فئات معينة من غير المواطنين حق التصويت.

(٣٢) المقصود هنا هو الحق في التصويت في الانتخابات العامة.

المواطنة الرسمية. وأخيراً، فإن بعض البلدان التي استقبلت مؤخراً أعداداً كبيرة من المهاجرين لم تشرع بعد في النظر بجدية في اتخاذ هذه الخطوة. وأياً كانت هذه الاختلافات، فإن معدلات التجنيس في معظم البلدان أقل من معدلات الهجرة حتى إذا أخذنا بعين الاعتبار المدة الدنيا المطلوبة للتجنس. ونتيجة لذلك أصبحت بلدان المقصد الديمقراطية تمثل سكانها بدرجة أقل من أي وقت مضى، وباتت مسألة الحق في التصويت تزداد أهمية. ومنح غير المواطنين حق التصويت على المستوى الوطني ليس ضرورياً إذا كانت فرص الحصول على الجنسية سائحة بما فيه الكفاية. ويقدم المقرر الخاص توصية عامة لمنح حق التصويت على المستوى المحلي للمهاجرين المقيمين بشكل قانوني لعدة سنوات.

٦٨- وفيما يتعلق بالاجتماعات من أصول مهاجرة، يشير المقرر الخاص إلى أن هذه الاجتماعات تشمل المواطنين وغير المواطنين المقيمين أياً كان وضعهم القانوني في البلد (نظامي أو غير نظامي). وإدماج هؤلاء الأشخاص من أصول مهاجرة في الحياة السياسية لا يتوقف على حقوقهم الفردية فحسب، ولكن أيضاً على منحهم الفرص والحوافز للمشاركة في الحياة السياسية. والتمتع بالحقوق السياسية عن طريق المواطنة أو بتوسيع نطاق حق التصويت ليشمل غير المواطنين لن يخفف من الإشكالية إذا كانت معدلات تصويت المواطنين المحدد أقل في الانتخابات وإذا كانوا ممثلين تمثيلاً ناقصاً في المناصب العامة والبرلمانات والأحزاب السياسية.

٦٩- ورغم أن معظم بلدان المهجر لا تلزم مواطنيها بالتصويت، فلا شك من وجود مصلحة عامة في تيسير المشاركة في الحياة السياسية والتشجيع عليها باعتبارها شكلاً من أشكال المواطنة النشطة. وارتفاع معدلات المشاركة يعزز من الشرعية الديمقراطية للنظام السياسي ويمكن أيضاً أن يعزز المجتمع السياسي من خلال الحس المشترك بالمسؤوليات المشتركة. وانخفاض معدلات المشاركة وثيق الصلة بالوضع الاجتماعي والاقتصادي ويخلق تحيزاً طبقياً في السياسة الديمقراطية. أما مشاركة الأقليات الإثنية والعرقية في الحياة السياسية، فهي مسألة مثيرة للقلق بشكل خاص. فهذه الاجتماعات تكون أكثر ضعفاً في البلدان الديمقراطية عندما تُعزل سياسياً. ويكون استهدافهم بوصفهم غرباء أسهل ولا يستطيعون التعبير عن مصالحهم، وغالباً ما يُنظر إليهم كمواطنين من الدرجة الثانية. وبالنسبة لأفراد هذه المجموعات من أصول مهاجرة التي تتألف أيضاً من أقليات إثنية وعرقية، فإن انخفاض معدلات مشاركتهم في الحياة السياسية ليس نتيجة اختياراتهم ولكنه يُعزى إلى ظروف أخرى يمكن أن يتأثر بعضها بالسياسة العامة.

٧٠- ويرى المقرر الخاص أنه من المهم أن تنظر بلدان المقصد في إصلاح قوانين الهجرة في سياساتها المتعلقة بالمواطنة. بما يحمي المهاجرين المقيمين من الإقصاء من الحياة السياسية العامة. وستجمع هذه السياسات بين الحصول على جنسية البلد المضيف وفقاً لمدة الإقامة المطلوبة، والتمتع بالحقوق وأداء الواجبات السياسية. بمعزل عن الجنسية. وبفتح مجال المشاركة في الحياة السياسية أمام المهاجرين المقيمين لمدة طويلة وتشجيعهم على ذلك، ستصبح العملية

الديمقراطية أكثر تمثيلاً للسكان. وهذا من شأنه أن يعزز الشرعية العامة للعملية الديمقراطية، ويحسن نوعية القرارات المتخذة في المسائل التي تهم المجموعات من أصول مهاجرة (مثل التعليم والأجور والحد الأدنى لسن العمل، والتلمذة، والتدريب، والعضوية في النقابات، والسكن، والضمان الاجتماعي، والحصول على الخدمات الصحية، إلى غير ذلك)، ويجعل هذه المجموعات أقل عرضة للكراهية أو العنصرية في السياسة وفي المجتمع بشكل عام.

٢- حق التصويت لغير المواطنين: قضية عالمية

٧١- يشير المقرر الخاص إلى أن الوضع الشاذ للأجانب غير المواطنين المقيمين في بلدان مضيضة ديمقراطية دون التمتع بالحقوق السياسية كان يُنظر إليه منذ فترة طويلة على أنه إشكالية. وكما ذكر آنفاً، تختلف قواعد وممارسات التجنيس من دولة إلى أخرى، وفي بعض البلدان تكون فرص حصول المهاجرين على الجنسية ضئيلة جداً بسبب مجموعة من العوامل. ونتيجة لذلك، كان على بلدان المقصد أن تضع سياسات وتنشئ مؤسسات استجابة لمشاكل تنامي التنوع الإثني^(٣٣). وتتمثل القضايا المركزية فيما يلي: وضع تعريف للمواطن، وتحديد الكيفية التي تمكن القادمين الجدد من أن يصبحوا مواطنين، ووضع تعريف للمواطنة. ومن حيث المبدأ، تسمح الدولة القومية بجنسية واحدة، غير أن المهاجرين وذرياتهم لهم صلة بأكثر من دولة واحدة. وقد يحملون جنسيتين، أو قد يكونوا مواطني دولة ويعيشون في أخرى. ولذا، فإن عمليات التوطين الواسعة النطاق تؤدي حتماً إلى إثارة النقاش عن المواطنة^(٣٤).

٧٢- والشغل الشاغل للمهاجرين ليس مضمون المواطنة في حد ذاته، ولكن كيف يمكنهم الحصول عليها من أجل التمتع بوضع قانوني رسمي يماثل وضع المواطنين الآخرين. وتختلف طرق الحصول على المواطنة باختلاف البلدان وحسب مفهوم الأمة السائد. ويذكر المقرر الخاص أنواعاً مختلفة من النماذج التي تحدد المواطنة:

(أ) **النموذج الإمبراطوري:** انتماء الشخص إلى الأمة في هذا النموذج يعني أن يكون من رعايا السلطة أو الحاكم. ويسمح هذا النموذج بإدماج الشعوب المختلفة للإمبراطوريات المتعددة الأعراق (الإمبراطوريات البريطانية، والنمساوية - الهنغارية، والعثمانية وغيرها)، وظل هذا النموذج قائماً بشكل رسمي في المملكة المتحدة إلى أن سُن قانون الجنسية لعام ١٩٨١^(٣٥)، الذي أنشأ نوعاً حديثاً من المواطنة لأول مرة. ولهذا المفهوم

(٣٣) See in particular *Citizenship Policies for an Age of Migration*, T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer, 2001.

(٣٤) انظر الحاشية ٥ أعلاه، الصفحة ٤٤.

(٣٥) القانون متاح على الرابط التالي:

<http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?&parentActiveTextDocId=1360590&ActiveTextDocId=1360658>

في جميع الحالات تقريباً طابع أيديولوجي لأنه يساعد على إخفاء الهيمنة الفعلية لجماعة إثنية معينة أو جنسية معينة على الرعايا الآخرين؛

(ب) **النموذج العرقي:** يتحدد الانتماء إلى الأمة من حيث الانتماء العرقي (الاشتراك في الأصل أو اللغة أو الثقافة)، وهذا الأمر يعني في غالب الأحيان استبعاد الأقليات من المواطنة ومن مجتمع الأمة؛

(ج) **النموذج الجمهوري:** الأمة حسب هذا النموذج هي مجتمع سياسي قائم على دستور وقوانين وحق في المواطنة ويقبل الوافدين الجدد. ويعود هذا النهج إلى الثورتين الفرنسية والأميركية. وتعد فرنسا أبرز مثال في الوقت الحاضر؛

(د) **النموذج المتعدد الثقافات:** والأمة هنا أيضاً هي مجتمع سياسي قائم على دستور وقوانين وحق في المواطنة ويقبل الوافدين الجدد، الذين يمكنهم في ظل هذا النموذج الحفاظ على ثقافتهم المميزة وتشكيل جماعات عرقية، شريطة احترام القوانين الوطنية الأساسية. وقد أصبح هذا النهج التعددي أو المتعدد الثقافات مهيمناً في سبعينات وثمانينات القرن العشرين في أستراليا وكندا والسويد وأثر كذلك في بلدان أخرى في أوروبا الغربية. ومع ذلك، بدأ التحلي في أوائل التسعينات عن التعددية الثقافية باعتبارها سياسة في كثير من البلدان التي اعتمدت هذا النموذج^(٣٦).

٧٣- وتشترك تلك النماذج كلها في عامل واحد وهو فرضية أن المواطنين ينتمون إلى دولة قومية واحدة. ويُنظر إلى عمليات توطين المهاجرين باعتبارها عملية لنقل ولائهم الأول من دولة المنشأ إلى دولة الإقامة الجديدة. وتتسم هذه العملية بصورة رمزية بالتجنيس والحصول على حق المواطنة في الدولة الجديدة. بيد أن هذه النماذج لم يعد بالإمكان تطبيقها على اتجاهات الهجرة المتنامية، إضافة إلى أن التمييز بين المواطنين وغير المواطنين أصبح أقل وضوحاً. ويمكن للمهاجرين المقيمين بصورة قانونية في بلد لسنوات طويلة الحصول، في كثير من الأحيان، على وضع "مختلط"، بمثابة "شبه مواطنة". وهذا الوضع يخول حقوقاً مثل الحق في الحصول على إقامة، والحق في العمل والبحث عنه وإقامة المشاريع، والحق في الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي والخدمات الصحية، والحق في الحصول على التعليم والتدريب، والتمتع بحقوق سياسية محدودة مثل الحق في تكوين الجمعيات والتجمع. وهذه الترتيبات تنشئ وضعاً قانونياً جديداً يفوق وضع الشخص الأجنبي ولا يرقى إلى وضع المواطن^(٣٧).

٧٤- وفي الاتحاد الأوروبي، يزداد هذا النوع الجديد من المواطنة انتشاراً. وبموجب معاهدة ماستريخت التي أسست الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٢، أصبح من حق مواطني الدول الأعضاء

(٣٦) انظر الحاشية ٦ أعلاه، الصفحتان ٤٤-٤٥.

(٣٧) المرجع نفسه، الصفحة ٤٦.

في الاتحاد التصويت أو الترشح في الانتخابات الأوروبية أو البلدية إذا كانوا مقيمين في أي مكان داخل المنطقة الأوروبية. ونصت معاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧ على حق المواطنة في الاتحاد الأوروبي وتبنت الحقوق التالية: حرية التنقل والإقامة في أقاليم الدول الأعضاء، والحق في التصويت والترشح في الانتخابات المحلية والانتخابات البرلمانية الأوروبية في دولة الإقامة؛ والحق في تقديم التماس إلى البرلمان الأوروبي وتقديم طلب إلى أمين مظالم في دولة عضو. غير أن مواطني الاتحاد الأوروبي المقيمين في دولة عضو أخرى لا يحق لهم التصويت في انتخابات البرلمان الوطني في دولة الإقامة. ولا يجوز للأشخاص المعتمدين على الضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية أن يقيموا في دولة عضو أخرى كما أن تولي الوظائف العامة لا يزال حكراً على المواطنين عموماً. ولا تزال أوروبا منقسمة إلى دول "منطقة شنغن" والدول التي دخلت الاتحاد مؤخراً. وغالبية المهاجرين القادمين من خارج الاتحاد لم تستفد كثيراً إلى الآن من المواطنة الأوروبية^(٣٨). ومنذ عام ١٩٩٢، ظهرت حركة متنامية لدعم منح رعايا البلدان الأخرى حق التصويت داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وعلى مستوى مؤسساته. وصوّت أعضاء البرلمان الأوروبي عدة مرات لصالح توسيع نطاق المواطنة الأوروبية إلى جميع الأشخاص المستقرين لفترة طويلة في دولة عضو في الاتحاد. ودعا قرار البرلمان الأوروبي لعام ٢٠٠١ إلى منح حق التصويت لجميع الأشخاص غير الأوروبيين المقيمين بشكل قانوني في دولة عضو في الاتحاد لمدة ثلاث سنوات. بيد أن المعارضة داخل المجلس الأوروبي، الذي يمثل مصالح الدول الأعضاء في إجراءات الإدارة المعقدة في الاتحاد، أحبطت هذه المبادرات. وإضافة إلى ذلك، ترى بعض الدول الأعضاء في الاتحاد أن منح حق التصويت لمواطني البلدان الأخرى سيقول من أهمية التجنيس.

٣- مقترحات المقرر الخاص

٧٥- إن هذا التنوع الجديد، على نحو ما سبقت مناقشته باختصار، يؤثر في المجتمعات المضيفة من جوانب كثيرة أهمها قضايا المشاركة في الحياة السياسية، والتعددية الثقافية، والهوية الوطنية. وكما ذكر أعلاه، كانت للهجرة آثار بالغة على السياسة في معظم البلدان المضيفة. ولذلك، يقترح المقرر الخاص إجراء مزيد من الدراسات والمناقشات حول مسألة مشاركة المهاجرين في الحياة السياسية وصلات تلك المشاركة بمفهوم المواطنة الشاملة. وبإمكان المهاجرين الإسهام في بلورة أشكال جديدة للهوية. والمهاجر قابل بطبيعته لاكتساب هويات متعددة ترتبط بثقافتَي الوطن وبلد المنشأ^(٣٩). ومن شأن إجراء بحوث ومناقشات إضافية أكثر تعمقاً بخصوص الحقوق المدنية للمهاجرين ومشاركتهم السياسية في المجتمعات المضيفة أن يعكس المواقف المختلفة التي يتعرض لها المهاجرون في مختلف الدول وتحديد أفضل الممارسات

(٣٨) المرجع السابق.

(٣٩) انظر الحاشية ٦ أعلاه، الصفحتان ٣١٠-٣١١.

وأحسن الأمثلة على الاندماج الناجح في المجتمعات المضيفة عبر المشاركة في عملية صنع القرار التي تؤثر في مصالح المهاجرين.

٧٦- وفي الختام، يقول المقرر الخاص إنه من المهم تعزيز التعاون والإدارة الدوليين. ومن الواضح لسوء الحظ أن الدول لا ترغب في المضي قدماً في هذا المجال نظراً إلى قلة التصديقات على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم^(٤٠)، التي اعتمدها الجمعية العامة في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠. وفي واقع الأمر، لم تصدق على هذه الاتفاقية، حتى نهاية عام ٢٠١٠، سوى ٤٤ دولة من أصل ١٩٢ دولة عضواً في الأمم المتحدة، وجل هذه البلدان هي من بلدان المنشأ؛ وبلدان المقصد لا تبدي بشكل عام استعدادها لدعم التدابير الرامية إلى حماية المهاجرين على الصعيد الدولي^(٤١).

٧٧- وبدلاً من الحد من الهجرة بطرق من قبيل تجريم الهجرة غير الشرعية واتخاذ تدابير أكثر صرامة لمراقبة الحدود، يدعو المقرر الخاص إلى تحقيق قدر أكبر من المساواة الاقتصادية والاجتماعية بين بلدان الشمال والجنوب، بما يسمح بهجرة الأشخاص وفقاً لشروط أفضل وبإثراء خبرات وقدرات المهاجرين ومجتمعاتهم. إن الحد من الهجرة غير الشرعية هدف مقبول إذا اقترن بفكرة أن ذلك قد يعني أيضاً مزيداً من التنقلات بشكل عام، ولا سيما تنقلات مختلفة وأكثر إيجابية. وهذا الأمر قد يتطلب اتخاذ تدابير تتجاوز النطاق المعتاد للسياسات المتعلقة بالهجرة. وقد يؤدي إصلاح السياسات التجارية، على سبيل المثال، إلى تشجيع النمو الاقتصادي في البلدان النامية. وبإمكان المساعدة الإنمائية أن تكون استراتيجية أخرى للتخفيف من الهجرة غير الشرعية على المدى الطويل. ورغم نجاح بعض بلدان المنشأ في تحقيق نمو كبير، فقد اتسعت عموماً الفجوة بين البلدان الفقيرة والغنية. ولا يزال الكثير من البلدان في العالم النامي يعاني من النمو السكاني السريع، والركود الاقتصادي، والتدهور البيئي، وضعف البنية الأساسية الحكومية، وانتهاكات حقوق الإنسان. ويرى المقرر الخاص أن معالجة هذه الأسباب الجذرية ستكون خطوة مهمة إلى الأمام.

رابعاً - الاستنتاجات

٧٨- يود المقرر الخاص أن يشكر مجلس حقوق الإنسان على منحه شرف وفرصة تولي هذا المنصب. وللأسف، يتعرض المهاجرون لحالات التعصب المتنامية وأصبحوا أكثر عرضة لاحتمال تفشي العنف القائم على العنصرية أو كراهية الأجانب أو الوقوع فريسة المتاجرين والمهربين الجرمين. والمهاجرون غير الشرعيين يخافون في غالب الأحيان من طلب

(٤٠) انظر: <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>.

(٤١) انظر الحاشية ٦ أعلاه، الصفحتان ٣٠٢-٣٠٣.

الحماية والإغاثة من السلطات المعنية أو يعجزون عن ذلك، وغالباً ما يجرمون من الحقوق الاجتماعية الأساسية، ولا سيما الرعاية الصحية والتعليم والسكن. ومع ذلك، يمكن أن تكون الهجرة عنصراً أساسياً من عناصر التنمية والازدهار في بلدان المقصد وبلدان العبور وبلدان المنشأ في جميع مناطق العالم، ولا تزال هجرة اليد العاملة تكتسي أهمية بالغة ويكثر الطلب عليها في معظم بلدان العالم.

٧٩- واقترح المقرر الخاص مسألتين يمكن دراستهما بتفصيل أكبر، وسلط الضوء على أهميتهما بالنسبة للولاية من منظور حقوق الإنسان. وهاتان المسألتان، أي الهجرة في سياق تغير المناخ ومشاركة المهاجرين في الحياة السياسية وحقوقهم المدنية، تحظيان باهتمام وزخم أكبر. ومواصلة مناقشة هاتين المسألتين ستمكن المكلف بالولاية من تقديم نهج ابتكارية لهذين الجانبين المتعلقين بالهجرة. فضلاً عن تسليط الضوء على الحاجة إلى منظور لحقوق الإنسان في المناقشات بين أصحاب المصلحة على الصعيد العالمي.