

Distr.
LIMITED

RC/Migration/2017/Brief.3
4 September 2017
Advance copy

الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية
في إطار التحضير للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

بيروت، 26-27 أيلول/سبتمبر 2017

قضايا إقليمية حماية المهاجرين المعرضين للمخاطر

17-00518

حماية المهاجرين المعرضين للمخاطر¹

تشهد المنطقة العربية² حركة هجرة ناشطة ومعقدة. ويقوم في المنطقة حوالي 35 مليون مهاجر³، ويعبر منها آلاف المهاجرين أو يمكثون مدة قصيرة. وفي عام 2015، كان 26 مليون مهاجر من المنطقة العربية يعيشون خارج بلدان منشأهم، نصفهم قد هاجر إلى بلدان خارج المنطقة⁴. والهجرة التي يمكن أن تكون مصدر خير للمهاجرين وأسرهم وبلدان المنشأ والمقصد، يمكن أن تكون مصدر الكثير من المخاطر، ما لم تكن الظروف مؤاتية. وفي حين لا يتوفر حتى الآن تعريف متفق عليه دولياً للمهاجرين المعرضين للمخاطر، تقترح المنظمة الدولية للهجرة تعريف هذه الحالة بعدم قدرة الفرد أو الجماعة على مقاومة أعمال العنف والاستغلال وسوء المعاملة وانتهاكات الحقوق ومواجهتها والتعافي منها. وهذه الحالة من التعرض للمخاطر تتأثر بعدد من العوامل أو الظروف التي يؤدي توفرها أو غيابها أو التفاعل بينها إلى تفاقم مخاطر العنف والاستغلال وسوء المعاملة وانتهاك الحقوق، أو التعرض لها، أو الحماية منها.

وإزاء ضيق آفاق الهجرة القانونية، قد يلجأ المهاجرون إلى سبل غير نظامية وغير آمنة، معتمدين في الكثير من الأحيان على المهربين، فيتعرضون لمخاطر الاتجار، أو لأشكال أخرى من سوء المعاملة، وانتهاكات حقوق الإنسان. وفي هذا النوع من الهجرة، يعبر المهاجرون أو يدفعون أحياناً إلى بلدان تشهد نزاعات، حيث قد يُحاصرون أو يتعرضون لمخاطر جسدية في ظل ما تخلفه الأزمات من تداعيات كانتشار الفوضى وغياب القانون والنظام العام. فاليمن مثلاً يشهد حرباً أهلية منذ عام 2015، ولا يزال يستقبل عدداً متوسطه 10,000 مهاجر من القرن الأفريقي. وفي عام 2016، عبرَ البحر الأبيض المتوسط بالقوارب باتجاه أوروبا أكثر من 360,000 مهاجر⁵. وشملت هذه التحركات نسبة متزايدة من الأطفال، وبينهم الأطفال غير المصحوبين بذويهم أو المنفصلين عنهم، لا سيما على طول ساحل البحر الأبيض المتوسط. وفي عام 2016، وصل إلى إيطاليا 28,000 طفل، 92 في المائة منهم غير مصحوبين بذويهم⁶. ويبقى عدد غير معروف من المهاجرين عالقين لفترات مختلفة في شمال أفريقيا وغيرها من المناطق، في أوضاع خطيرة للغاية، معرضين للاحتجاز التعسفي أو الاحتجاز إلى أجل غير مسمى. وقد أجرت المنظمة الدولية للهجرة مقابلات مع مهاجرين وصلوا مؤخراً إلى إيطاليا بطريقة غير قانونية، توصلت من خلالها إلى أن معظمهم قد تعرضوا مباشرةً لشكل من أشكال الاستغلال خلال مسار الهجرة،

1 نقاط رئيسية توصلت إليها الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة بالاستناد إلى دراسات موجزة أعدها الائتلاف الدولي لشؤون الاحتجاز. UN Issue Brief 1 "Human rights of all migrants, social inclusion, cohesion and all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance" IOM Global Compact Thematic Paper: Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of Migrants and the Specific Needs of Migrants in Vulnerable Situations.

2 الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، تونس، الجزائر، جزر القمر، الجمهورية العربية السورية، جيبوتي، السودان، الصومال، العراق، عُمان، دولة فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، موريتانيا، اليمن.

3 وبالاستناد إلى بيانات من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، تشمل اللاجئيين المسجلين لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

4 الفريق العامل المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية، تقرير الهجرة الدولية في المنطقة العربية لعام 2017، يصدر قريباً.

5 بيانات وفرتها السلطات الوطنية في إيطاليا واليونان وإسبانيا، والمنظمة الدولية للهجرة.

6 UNHCR, UNICEF, IOM (2017) "Refugee and Migrant Children – Including Unaccompanied and Separated Children – in Europe: Overview of Trends in 2016". <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/55971.pdf>.

كالاحتجاز التعسفي (64 في المائة) والإكراه على العمل (49 في المائة)⁷. وفي عام 2016، سجلت المنظمة الدولية للهجرة، على أدنى تقدير، أكثر من 5,100 حالة وفاة بين المهاجرين عبر البحر الأبيض المتوسط، وأكثر من 1,500 حالة وفاة عند عبور شمال أفريقيا والشرق الأوسط⁸.

وقد يستمر تعرض المهاجرين المقيمين في المنطقة العربية، وكذلك المهاجرين إلى أوروبا ووجهات أخرى في العالم، للعنف والاعتداء وغير ذلك من انتهاكات الحقوق عند وصولهم إلى المقصد. ويكثر تعرض المهاجرين، ولا سيما غير النظاميين منهم، لخطر التمييز والاستغلال والتهميش في ظل ضعف أو انعدام سبل الانتصاف. والحوازر اللغوية، وكرهية الأجانب، والتحديات الأخرى التي تعوق عملية الاندماج، كلها تؤثر على المجموعات المهاجرة التي تضطر أحياناً للإقامة في مناطق خطرة أو غير آمنة. وغالباً ما لا يحصل المهاجرون غير النظاميين على الخدمات الاجتماعية، إما لعدم القدرة أو لعدم الرغبة في ذلك، خشية كشفهم حتى وإن كان القانون يجيز لهم الحصول على هذه الخدمات. وهذا التهميش لا يؤثر على عيش المهاجرين فحسب، بل يعوق قدرتهم على المساهمة في التنمية والتماسك الاجتماعي في المجتمع المحلي الذي يقيمون فيه ومجتمع منشأهم. وفرص الوصول المحدودة إلى سوق العمل والنظم التعليمية وغيرها من الخدمات الأساسية، تُلقى بالمهاجرين في دائرة الحرمان، وتدفع بهم إلى العمل غير النظامي، وتحد من قدرتهم على استثمار مهاراتهم وتحسينها.

وتنص عدة اتفاقات وعمليات دولية في جوهرها على أهمية مراعاة الحقوق كجزء لا يتجزأ من عملية إدارة الهجرة، بما في ذلك إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الذي أعادت فيه الدول تأكيد التزامها بضمان الحماية التامة للسلامة، والكرامة، وحقوق الإنسان، والحريات الأساسية لجميع المهاجرين واللاجئين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، وفي جميع الأوقات، في إطار الامتثال التام للقانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الأخرى ذات الصلة (الفقرتان 5 و41). وبموجب هذا الإعلان، تدين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشدة الأفعال التي تتم عن العنصرية وكرهية الأجانب والتعصب (الفقرة 14)، وتتعهد بمكافحة حالات سوء المعاملة والاستغلال التي يواجهها المهاجرون الذين يعيشون في ظل أوضاع هشّة، وتلبية احتياجاتهم الخاصة وفقاً لالتزاماتها بموجب القانون الدولي (الفقرتان 10 و23). وتقر خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في جوهرها بأن الإدماج الاجتماعي واحترام حقوق الإنسان عنصران أساسيان لتحقيق التنمية المستدامة للجميع. وهي تتضمن عدة غايات ترتبط مباشرة بحماية حقوق المهاجرين، بمن فيهم العمال المهاجرون وضحايا الاتجار، وبالحد من أوجه عدم المساواة. والالتزام بالمعايير الدولية وكفالة حقوق المهاجرين هو أحد المبادئ الأساسية الثلاثة لإطار حوكمة الهجرة الذي وضعته المنظمة الدولية للهجرة. والدول ملزمة بالعديد من الصكوك القانونية الدولية التي تحمي حقوق المهاجرين، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، وقانون العمل الدولي، والقانون الجنائي عبر الوطني.

الأولويات في المنطقة العربية

حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين

ليس احترام حقوق المهاجرين وحمايتهم التزاماً على عاتق الدول فحسب، بل أساساً لتعزيز التماسك الاجتماعي، وتحقيق التكامل الاقتصادي، والاستفادة من قدرة المهاجرين على المساهمة في تحقيق التنمية في مجتمعات المقصد والمنشأ على حد سواء.

ولتحقيق هذا الهدف، لا بد من توفر أطر قانونية تضمن احترام الحقوق وفقاً للقانون الدولي وتكفل للمهاجرين سبل التماس العدالة.

وقد يواجه المهاجرون غير النظاميين في المنطقة العربية أشكالاً مختلفة من الاحتجاز غير العادل، وذلك في الكثير من الأحيان لفترات طويلة، وأحياناً في ظروف سيئة للغاية. وقد يعتمد الاحتجاز التلقائي للمهاجرين الوافدين كتدبير روتيني لإدارة الهجرة بدلاً من أن يكون حلاً بعد استنفاد جميع الحلول، وغالباً ما تكون الضمانات القانونية والإجرائية، إن توفرت، محدودة للغاية ولا تقدم لهم الحماية الفعلية من الاعتقال التعسفي والاحتجاز لفترات طويلة. وفي حين لا تتوفر بيانات شاملة عن احتجاز المهاجرين في المنطقة، يشير ما يتوفر منها عن شمال أفريقيا إلى ارتفاع الأرقام خلال السنوات الأخيرة⁹. ومع أن الدول تتمتع بحق وواجب سيادي في إدارة الهجرة، عليها أن تتعامل مع هذه القضية على أراضيها بما تمليه التزامات حقوق الإنسان للمهاجرين. ومن المهم العمل على عدم تجريم المهاجرين لمجرد دخولهم أراضي البلد أو وجودهم عليها بصورة غير شرعية. وفي حالة الأطفال المهاجرين، تقدم الآليات الدولية لرصد حقوق الإنسان والمحاکم الإقليمية توجيهات قانونية صارمة لا تسمح باحتجاز الأطفال، وتعتبر أن احتجاز المهاجرين الوافدين يشكل انتهاكاً لحقوق الطفل، ويتعارض مع مبدأ مصالح الطفل الفضلى¹⁰. ومن المهم النظر في المنطقة العربية في بدائل لاحتجاز المهاجرين وخاصة الأطفال منهم.

الاهتمام بقضايا المهاجرين الذين يواجهون أوضاعاً هشة. في حين يركز الكثير من الأطر المتعلقة بحقوق الإنسان والمعنية بحماية المهاجرين ومساعدتهم على فئات معينة من الأشخاص المشمولين بالحماية (مثل اللاجئين، وملتزمي اللجوء، والأشخاص ضحايا الإتجار)، تحذر المنظمة الدولية للهجرة من حصر مواجهة الأوضاع الهشة بفئة محددة. فهذه النهج يمكن أن تحجب العديد من العوامل التي تحمي الفرد أو تعرضه للعنف والاستغلال وانتهاك الحقوق، والتي قد ترتبط بعوامل لا تنحصر بفئة معينة من الأشخاص¹¹. ولا بد من توشي

9 الاستنتاجات الأولية بشأن بدائل الاحتجاز في شمال أفريقيا، التي توصل إليها الائتلاف الدولي لشؤون الاحتجاز، بتكليف من مركز الهجرة المختلطة باسم فريق عمل شمال أفريقيا للهجرة المختلطة، 2017.

10 يمكن مثلاً الاطلاع على: لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 6 بشأن معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين خارج بلدهم الأصلي، الفقرة 40؛ The Rights of All Children in the Context of International Migration, 2012 Day of General Discussion Background Paper, Geneva, September 2012؛ تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، 5 آذار/مارس 2015 (A/HRC/28/68) الفقرة 80؛ تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو، تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية، 2 نيسان أبريل 2012، (A/HRC/20/24)، الفقرة 40؛ Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-21/14 Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/ or in Need of International Protection, August 19, 2014, para. 159.

الدقة عند البحث في المخاطر وعوامل الحماية التي تساهم في التعرض للمخاطر، ومنعة الأفراد المهاجرين والأسر والمجتمعات المحلية. لكن هذا لا يمنع من اتخاذ تدابير للحماية من مخاطر معينة. ففي حالة الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن ذويهم، رأى مركز الهجرة المختلطة تفعيل خيارات الوصاية القانونية على الأطفال في شمال أفريقيا، وقد أثر غيابها سلباً على تسوية أوضاع إقامة الأطفال في البلدان المضيفة، والحصول على الخدمات الأساسية، ووضع ترتيبات متعلقة بالإقامة الآمنة¹².

ضمان الإدماج والتماسك الاجتماعيين

لا بد من إدماج كل من المهاجرين في المنطقة العربية، والمهاجرين العرب المقيمين في الخارج، وفقاً للإطار الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذه الخطوة لا تؤدي فقط إلى ضمان الكرامة الإنسانية وحقوق المهاجرين أنفسهم، بل تسمح للدول بالاستفادة من مساهمات المهاجرين عند إدماجهم بطريقة سليمة. ويشمل الإدماج خصوصاً تيسير الحصول على خدمات التعليم، والرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية الأساسية، والعدالة، والأمن. ولتجنب الأعباء المالية، يمكن للدول أن تتخذ تدابير لدمج الأفراد في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك من خلال إزالة الحواجز في أسرع وقت ممكن، لتمكين المهاجرين من إعالة أنفسهم والمساهمة الفعالة في المجتمع المضيف. وتستضيف المنطقة العربية أعداداً كبيرة من المهاجرين غير القانونيين، مما يزيد من التحديات أمام احتوائهم ودمجهم في المجتمع. ومن الحلول التي اعتمدت لمواجهة هذه التحديات تسوية أوضاع المهاجرين، كما حدث في الأعوام الأخيرة في المغرب حيث أطلقت حملتان لتسوية الأوضاع.

وكثيراً ما ينتهي المهاجرون غير النظاميين إلى العمل في القطاع غير النظامي، حيث يزاولون أعمالاً خطيرة ومرهقة، يكثر فيها التعرض للاستغلال وتقل سبل الانتصاف. ويتناول الموجز 2 المتعلق بالعمل اللائق وتنقل العمال بالتفصيل مسائل إدارة هجرة العمال وحقوق العمال المهاجرين، بمن فيهم العاملون بصفة نظامية أو غير نظامية.

وبالإضافة إلى التهميش الاجتماعي والاقتصادي، غالباً ما يكون المهاجرون أكثر عرضةً للتمييز، والعنصرية، وكرهية الأجانب، والتعصب، وغيرها مما يسبب الشقاق والتوتر في المجتمع. وهذا تحدٍ يواجهه المهاجرون الذين يعيشون في المنطقة العربية، والمهاجرون العرب في أوروبا، حيث تصاعدت حدة التوترات في الأعوام الأخيرة. وقد زادت الهجمات على المهاجرين في عدد من البلدان في أوروبا، ومنها بلدان مضيفة للاجئين. ومن الإجراءات التي يمكن اتخاذها لمعالجة التماسك والاندماج الاجتماعيين، تنظيم الأماكن والخدمات العامة شبكات نظم النقل العام التي تربط مجتمعات المهاجرين بمناطق أخرى في المدن، وحث وسائل الإعلام على توخي النزاهة والدقة في إعداد ونشر التقارير والبيانات والبحوث حول حقائق الهجرة وآثارها، وإلحاق الأطفال المهاجرين في نظم التعليم الرسمي، وتوفير التدريب في المهارات اللغوية للمهاجرين الوافدين الجدد، وتقديم برامج أخرى لتسهيل إدماجهم.

تلبية احتياجات المهاجرين في حالات طوارئ

تواجه المنطقة العربية تحدياً متعلقاً بمعالجة الاحتياجات والقدرات الخاصة بالمهاجرين في حالات طوارئ، كالنزاعات التي شهدتها المنطقة خلال العقد الماضي، واجتاحت بلداناً كالجمهورية العربية السورية، ولبنان، وليبيا، واليمن، فطالت تداعياتها أعداداً كبيرة من المهاجرين. وبعد وقت قصير من اندلاع الحرب الأهلية في ليبيا، في عام 2011، أفرت الدول الأعضاء في المنظمة الدولية للهجرة الإطار العملي لإدارة أزمة الهجرة، وهو بمثابة أداة على النطاق المؤسسي لتحسين ومنهجة الدعم الذي تقدمه المنظمة للدول الأعضاء والشركاء في الاستعداد لأزمات الهجرة والتصدي لها. وفي عام 2014، أطلقت حكومتا الولايات المتحدة الأمريكية والفلبين، بالشراكة مع المنظمة الدولية للهجرة، مبادرة "المهاجرون في البلدان التي تمر بأزمات". وبعد مشاورات عالمية شاملة أصدرتا مبادئ توجيهية تضم توصيات بشأن الاستعداد للأزمات والتصدي لها بطرق تضمن حماية المهاجرين وتمكينهم¹³.

ويتأثر المهاجرين بحالات الطوارئ أكثر من غيرهم، إذ يواجهون إضافة إلى المخاطر المتفاقمة، عوائق تحول دون حصولهم على المساعدة الإنسانية الموجهة أو الدعم المطلوب للنهوض من الأزمات. وفي المنطقة العربية، قد يعترض سلامة المهاجرين وحمايتهم خلال الأزمات بعض العوامل مثل القيود المفروضة على غير المواطنين في التنقل، وعدم حيازة وثائق الهوية أو السفر بسبب فقدانها أو احتفاظ أصحاب العمل بها، والهجرة غير النظامية، ومحدودية الشبكات الاجتماعية، وحالات العزل والتمييز، وعدم إدماج المهاجرين بما يكفي في خطط الاستجابة لحالات الطوارئ.

وتتحمل الدول المسؤولية الأساسية في حماية المهاجرين داخل أراضيها، وحماية مواطنيها حتى خلال وجودهم في الخارج. ويمكن أن يُطلب تقديم الدعم من دول مجاورة للبلد الذي يواجه أزمة. **ولمعالجة النواقص في حماية المهاجرين في الأزمات، من الضروري تكثيف الجهود لتحسين الاستجابة والتأكد من أن هياكل إدارة حالات الطوارئ تملك الجهوية لمساعدة مختلف فئات السكان، بمن فيهم غير المواطنين أو الرعايا المقيمين في الخارج، بعدة طرق منها اتخاذ التدابير الاستباقية، وبناء القدرات، والإشراف المباشر للمهاجرين، وعقد الشراكات مع الجهات المعنية، وتعزيز التنسيق الثنائي والإقليمي.**

يتوقف الحد من تأثر المهاجرين بالأزمات، بمختلف أنواعها، على تحسين ظروفهم المعيشية وإتاحة فرص حصولهم على الخدمات والموارد في الظروف العادية. فما إن تترجع حدة الأزمة، يجب توجيه الاهتمام إلى الاحتياجات والتحديات التي تواجه المهاجرين في الأجل الطويل، وخاصة أولئك الذين يجدون أنفسهم في وضع غير نظامي، على أن يكون ذلك مكوناً أساسياً من مكونات خطط النهوض وبرامج إعادة الإعمار الوطنية لأي بلد. وعلى الدول أيضاً دعم المهاجرين في إعادة بناء حياتهم في البلدان المضيفة. وعندما لا يتيسر بقاؤهم في البلدان المضيفة، لعدم رغبة المهاجرين أو عدم استطاعتهم ذلك، من الضروري تقديم الدعم لهم لعودتهم واستقرارهم في بلدان المنشأ.

¹³ أعد هذا الموجز فريق عمل المنظمة الدولية للهجرة في سياق التحضير لأعمال الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية.