

Distr.: General
7 August 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل
حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة
لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان
والحرّيات الأساسية

حقوق الإنسان للمهاجرين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير فرانسوا كريبو المقرر الخاص
المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، وذلك وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٧٢/٦٧.

*A/68/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

100913 100913 13-42113X (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

موجز

هذا التقرير مقدم من المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٧٢/٦٧. ويعرض التقرير أولاً أنشطة المقرر الخاص طوال الفترة المشمولة بالتقرير. أما الفرع المواضيعي، فإنه مكرس للإدارة العالمية للهجرة. ويعرض المقرر الخاص نظرة عامة على الإدارة العالمية للهجرة، بما فيها التطورات القريية العهد وإطار العمل المؤسسي والمعياري الراهن. ثم يستكشف الحاجة إلى إطار مؤسسي معزز يستند إلى حقوق الإنسان، ويبين كيف يكون هذا مفيداً للدول. كما يستكشف مقترحات مختلفة تدعو إلى أطر مؤسسية جديدة ممكنة للهجرة في نطاق منظومة الأمم المتحدة.

أولاً - مقدمة

١ - هذا التقرير مقدم إلى الجمعية العامة من فرانسوا كرييو المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، عملاً بالقرار ١٧٢/٦٧.

ثانياً - الأنشطة

٢ - في أثناء الفترة المستعرضة، اشترك المقرر الخاص في عدد من المؤتمرات والأحداث المتصلة بولايته، ومنها الاجتماع السادس للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، المعقود في موريشيوس في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

٣ - وفي شباط/فبراير ٢٠١٣، اشترك في الاجتماع التنسيق الحادي عشر المتعلق بالهجرة الدولية المعقود في نيويورك، وكان المتحدث الرئيسي في اجتماع المائدة المستديرة الثالث في سلسلة حوارات ٢٠١٣ الرفيعة المستوى المتعلقة بموضوع "استعداداً للحوار الرفيع المستوى لسنة ٢٠١٣ بشأن الهجرة الدولية والتنمية: تدابير لضمان احترام وحماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، لا سيما حقوق الإنسان للنساء والأطفال، فضلاً عن منع ومكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص، ولضمان الهجرة الاعتيادية المنظمة الآمنة".

٤ - وفي نيسان/أبريل ٢٠١٣، اشترك في حلقة دراسية نظمتها في بروكسل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن تنفيذ توصيات آليات حقوق الإنسان التابعة للدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي فيما يختص بالهجرة.

٥ - وفي أيار/مايو ٢٠١٣، قدم المقرر الخاص تقريره السنوي الثاني إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/23/46)، وركّز فيه على إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين، مشفوعاً بتقارير زيارات قطرية تتناول مهماته في اليونان، وإيطاليا، وتونس، وتركيا. وهذه التقارير نتيجة دراسة استغرقت سنة واحدة، اتصل أثناءها المقرر الخاص بالاتحاد الأوروبي اتصالاً وثيقاً. وقد سافر إلى بروكسل في أيار/مايو ٢٠١٣ ليقدم تقريره النهائي إلى الاتحاد الأوروبي.

٦ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١٣، كان المقرر الخاص هو المقرر العام في حلقة دراسية نظمتها في ستراسبورغ، بفرنسا، وكالة الحقوق الأساسية التابعة للاتحاد الأوروبي، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بمناسبة تدشين دليل بشأن القانون الأوروبي المتعلق باللجوء والحدود والهجرة.

٧ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١٣ أيضاً، اشترك في اجتماع خبراء معني بالهجرة وحقوق الإنسان والإدارة، نظمتها مفوضية حقوق الإنسان.

ثالثاً - الفرع المواضيعي: إطار حقوقي إنساني للإدارة العالمية للهجرة

ألف - معلومات أساسية

٨ - تمثل الهجرة ظاهرة معقدة تؤثر على معظم دول العالم، إن لم تؤثر عليها جميعها؛ وهي تتصل اتصالاً وثيقاً بمسائل عالمية أخرى، من قبيل التنمية، والصحة، والبيئة، والتجارة. وقد أنشأت الدول أطر عمل دولية للمسائل العالمية الأخرى التي من هذا القبيل، اعترافاً منها بالميزات الناجمة عن التنظيم على الصعيد الدولي، إلا أنه بالرغم من وجود أطر قانونية بشأن مسائل الهجرة ما زال مفتقداً إطار عمل شامل لإدارة الهجرة. وكثيراً ما تُناقش على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف جوانب معينة من الهجرة، من قبيل الصلات بين الهجرة والتنمية. إلا أنه نظراً لأن الهجرة في جوهرها ظاهرة إنسانية أساساً، يلاحظ المقرر الخاص الحاجة إلى نظام دولي لإدارة الهجرة يركز بقوة على حقوق الإنسان.

٩ - ولذلك، قرر المقرر الخاص، على ضوء الحوار الرفيع المستوى المقبل المتعلق بالهجرة الدولية والتنمية وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، أن يركز تقريره على دراسة عمليات الإدارة العالمية المتعلقة بالهجرة، لا سيما بهدف تحليل ما إذا كانت حقوق الإنسان قد أُدرجت وروعي تميمها فيها بشكل فعال.

١ - مفهوم الإدارة العالمية للهجرة

١٠ - عرّفت الإدارة العالمية بأنها "المعايير، والقواعد، والمبادئ، وإجراءات صنع القرار التي تنظم سلوك الدول (والجهات الفاعلة الدولية الأخرى)"^(١). وفي مجال الهجرة، تتخذ الإدارة أشكالاً متنوعة، منها سياسات وبرامج الهجرة لدىفرادى الدول، والنقاشات والاتفاقات فيما بين الدول، والمنتديات والعمليات الاستشارية المتعددة الأطراف، وأنشطة المنظمات الدولية، فضلاً عما يتصل بذلك من قوانين وقواعد^(٢).

١١ - ونظراً للافتقار إلى إطار عمل شامل، تتجزأ الإدارة العالمية للهجرة، في صورة نهج مؤسسية وأطر معيارية مختلفة متصلة بجوانب معينة من الهجرة، من قبيل حقوق الإنسان

(١) Alexander Betts, ed., *Global Migration Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

(٢) Global Commission on International Migration, "Migration in an interconnected world: new directions for action" (2005).

للمهاجرين، وتهريب المهاجرين، والاتجار بالأشخاص، واللاجئين وملتزمسي اللجوء، وهجرة العمال.

٢ - استعراض عام موجز للتطورات المتصلة بالإدارة العالمية للهجرة

١٢ - في عام ١٩٩٠، اعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وعقب دخولها حيز النفاذ في ٢٠٠٣، أنشئت لجنة لرصد تنفيذها من جانب الدول.

١٣ - وفي عام ١٩٩٤، أدرج المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، المعقود في القاهرة، فصلاً بشأن الهجرة الدولية في برنامج عمله.

١٤ - وفي عام ١٩٩٩، أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين.

١٥ - وفي عام ٢٠٠٢، أشار الأمين العام في تقريره المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" (A/57/387)، إلى الحاجة إلى إلقاء نظرة أشمل على شتى أبعاد مسألة الهجرة. وعقب ذلك، أنشأ فريقاً عاملاً معنياً بالهجرة، دعاه إلى الانعقاد مايكل دويل مستشاره الخاص، كجزء من اقتراحاته لتعزيز الأمم المتحدة.

١٦ - وقد أبرز تقرير الفريق العامل ("تقرير دويل") جوانب شتى من الهجرة، من قبيل حماية المهاجرين، واللجوء، وهجرة العمال، فضلاً عن حالة التعاون الدولي. وصاغ ثلاث توصيات، هي: (أ) سد الفجوات القانونية والمعيارية في النظم الموضوعة لأجل المهاجرين؛ (ب) سد الفجوات المؤسسية بتعزيز التنسيق؛ (ج) إنشاء لجنة عالمية.

١٧ - واستجابة لتقرير دويل، أنشأت مجموعة من الدول في عام ٢٠٠٣ اللجنة العالمية للهجرة الدولية، باعتبارها لجنة مستقلة تقدم توصيات بشأن كيفية تعزيز إدارة الهجرة وطنياً وإقليمياً وعالمياً.

١٨ - وفي عام ٢٠٠٤، حقق مؤتمر العمل الدولي، باعتماده خطة عمل لأجل العمال المهاجرين، توافق آراء فيما بين مكوناته الثلاثة (وزارات العمل، ومنظمات أرباب العمل، والمنظمات العمالية) بشأن نهج حقوقي إزاء هجرة العمال.

١٩ - وأوصى تقرير اللجنة العالمية للهجرة الدولية، الموضوع في صيغته النهائية عام ٢٠٠٥، بإنشاء "مرفق مشترك بين الوكالات معني بالهجرة العالمية" داخل منظومة الأمم المتحدة.

- ٢٠ - وفي عام ٢٠٠٦، أنشأ الأمين العام المجموعة العالمية المعنية بالهجرة بهدف زيادة الاتساق على صعيد المنظومة.
- ٢١ - وفي عام ٢٠٠٦، وبناءً على توصية الأمين العام، أجرت الجمعية العامة حوارها الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية، الذي كان أول حوار من نوعه على الإطلاق. واستباقاً لعقد الحوار الرفيع المستوى، عيّن الأمين العام ممثلاً خاصاً معنياً بالهجرة الدولية والتنمية.
- ٢٢ - وعقب الحوار الرفيع المستوى، أدت معارضة الدول لإنشاء منتدى داخل الأمم المتحدة لمناقشة الهجرة إلى إنشاء المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، خارج إطار الأمم المتحدة.
- ٢٣ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، قررت الجمعية العامة متابعة الحوار الرفيع المستوى المعقود عام ٢٠٠٦ بالدعوة إلى إجراء حوار ثانٍ من هذا القبيل في عام ٢٠١٣.
- ٢٤ - وفي عام ٢٠١٢، دعا رؤساء الدول والحكومات، في الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، المعقود في ريو دي جانيرو، البرازيل (قرار الجمعية العامة ٦٦/٢٨٨، المرفق)، الدول إلى معالجة "مسألة الهجرة الدولية عن طريق التعاون والحوار على الصعيد الدولي أو الإقليمي أو الثنائي واتباع نهج شامل متوازن، مع الإقرار بالأدوار والمسؤوليات التي تقع على عاتق البلدان الأصلية وبلدان العبور وبلدان المقصد في مجال تعزيز حقوق الإنسان لجميع المهاجرين وحمايتهم، وتجنب النهج التي قد تؤدي إلى تفاقم ضعفهم".
- ٢٥ - وفي عام ٢٠١٢ أيضاً، أوصى فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بثلاثة مبادئ أساسية لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، هي: حقوق الإنسان، والمساواة، والاستدامة. ولاحظ فريق العمل أن تحسن إدارة الهجرة، في البلدان الأصلية وبلدان المقصد على السواء، أمر ضروري.
- ٢٦ - وفي كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠١٢، أيدت لجنة السياسات التابعة للأمين العام مقررًا مفاده أنه لأجل تعزيز التركيز القوي على حقوق الإنسان للمهاجرين في الفترة السابقة للحوار الرفيع المستوى المقرر عقده عام ٢٠١٣ وما بعدها، ينبغي أن تعد مفوضية حقوق الإنسان، بالتشاور مع المجموعة العالمية المعنية بالهجرة وغيرها من الشركاء بمنظومة الأمم المتحدة، تقريراً تحليلياً موجزاً يصدر بحلول منتصف ٢٠١٣ ويتناول الهجرة وحقوق الإنسان.

باء - الإطار القانوني والمعياري

٢٧ - الهجرة ظاهرة متعددة الأوجه؛ وقد نشأت في مراحل مختلفة النظم القانونية التي تتناول جوانبها المختلفة. وهذا النهج القطاعي يعزى، بصورة جزئية، إلى ممانعة الدول سابقاً في مناقشة كافة جوانب الهجرة بطريقة شاملة. ورغم هذه الحقيقة، يعتقد المقرر الخاص أن الإطار القانوني الدولي - الذي يندرج فيه القانون الدولي لحقوق الإنسان، والنظام الخاص باللاجئين، ومعايير العمل الدولية، والقانون الجنائي عبر الوطني (تهريب المهاجرين والاتجار بالبشر) - يوفر أساساً صلباً لصنع السياسات المتعلقة بالهجرة. إلا أنه ما تزال هناك مشكلة كبرى فيما يختص بعدم كفاية تنفيذ هذه المعايير على الصعيد الوطني.

١ - حقوق الإنسان^(٣)

٢٨ - يحمي القانون الدولي لحقوق الإنسان كافة المهاجرين، دون تمييز. وفي هذا المجال توجد استثناءات جد قليلة ومعرفّة تعريفياً ضيقاً، هي: الحق في التصويت وفي الانتخاب من قبل الغير، والحق في دخول بلد ما والإقامة فيه. وحتى فيما يختص بتلك الاستثناءات، يجب احترام الضمانات الإجرائية، فضلاً عن الالتزامات المتصلة بعدم الإعادة القسرية، والمصالح المثلى للطفل، ووحدة الأسرة. وسائر الحقوق تشمل كافة المهاجرين، مهما كان وضعهم الإداري. وأي تمييز يجب أن يكون تناسيباً ومعقولاً يخدم هدفاً مشروعاً، إذ يشير العهدان الخاصان بحقوق الإنسان (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) إشارة صريحة إلى "الأصل القومي" كسبب من أسباب حظر التمييز فيما يختص بالتمتع بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٩ - ولم يصدّق سوى ٤٦ دولة على الاتفاقية الدولية لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. إلا أن هذه الاتفاقية تكرر أساساً ذكر حقوق نابعة فعلاً من معاهدات أخرى. وقد صدّقت الدول جميعها على معاهدة واحدة على الأقل من المعاهدات الدولية الرئيسية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، ونظراً لمبدأ عدم التمييز فإنها ملزمة، بالتالي، باحترام حقوق الإنسان للمهاجرين، بمن فيهم ذوو الأوضاع غير القانونية.

(٣) للاطلاع على نظرة إجمالية أوفى، انظر تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان المعنون "Migration and human rights: improving human rights-based governance of international migration", available from www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx.

٢ - اللاجئون والأشخاص عديمو الجنسية

٣٠ - يمنح النظام العالمي المتعلق باللاجئين، المستند إلى اتفاقية عام ١٩٥١ المتصلة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لسنة ١٩٦٧، طرد الأشخاص الذين أصابهم خوف مبرر من الاضطهاد لأسباب تتعلق بالعرق، أو الدين، أو القومية، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية، أو برأي سياسي (مبدأ "عدم الإعادة القسرية")، كما يمنح ذلك النظام العالمي هؤلاء الأشخاص وضعاً خاصاً بهم. وأدى التوسع في المبدأ إلى مفهوم 'الحماية التبعية'، الذي تجاوز نطاق اتفاقية ١٩٥١.

٣١ - وترمي اتفاقية ١٩٥٤ المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية إلى تنظيم الوضع القانوني لمثل هؤلاء الأشخاص وتحسينه. أما اتفاقية ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، فإنها تتناول وسائل تحاشي انعدام الجنسية.

٣ - معايير العمل

٣٢ - تنطبق كافة معايير العمل الدولية التي أقرتها منظمة العمل الدولية على العمال المهاجرين ما لم يُنص على خلاف ذلك. وهي تشمل اتفاقيات منظمة العمل الدولية الثماني المتعلقة بالحقوق الأساسية؛ والصكوك المعينة المتعلقة بحماية العمال المهاجرين وإدارة هجرة العمال، وهي: الاتفاقية المتعلقة بالمهجرة للعمل (مراجعة عام ١٩٤٩) (الاتفاقية رقم ٩٧) واتفاقية المهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين (الاتفاقية رقم ١٤٣) لسنة ١٩٧٥، فضلاً عن الصكوك الأخرى التي تتضمن أحكاماً معينة بشأن العمال المهاجرين، التي من قبيل الاتفاقية المتعلقة بوكالات الاستخدام الخاصة (الاتفاقية رقم ١٨١) لسنة ١٩٩٧ والاتفاقية المتعلقة بالعمال المتزليين (الاتفاقية رقم ١٨٩) لسنة ٢٠١١.

٣٣ - وإضافة إلى ذلك، يوفر إطار العمل المتعدد الأطراف غير الملزم المتعلق بهجرة العمال، والصادر عام ٢٠٠٥، توجيهات بشأن جملة أمور، منها حقوق الإنسان لكافة العمال المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم، وبشأن تنظيم وكالات الاستخدام.

٤ - الاتجار بالأشخاص

٣٤ - يتضمن بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، مواد تتعلق بمنع الاتجار بالأشخاص، فضلاً عن تقديم المساعدة لضحايا الاتجار بالأشخاص وحمايتهم. ويقضي

البروتوكول أيضاً بأن تنظر الدول في السماح لضحايا الاتجار بالأشخاص بالبقاء في أراضيها، مؤقتاً أو بصفة دائمة، في الحالات المناسبة.

٥ - تهريب المهاجرين

٣٥ - يلزم بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الدول الأطراف بتجريم تهريب المهاجرين. إلا أن شرط التجريم لا ينطبق على المهاجرين الذين يجري تهريبهم. ويقضي البروتوكول بالألا يصبح المهاجرون عرضة للمقاضاة الجنائية بموجب أحكامه مجرد كونهم عرضة للتهريب.

جيم - الإطار المؤسسي

٣٦ - لا توجد بالأمم المتحدة منظمة معنية بالهجرة، ولا يوجد إطار مؤسسي متناسق منظم للهجرة.

٣٧ - وتواصل الدول محاولتها لتنظيم الهجرة أحادياً إلى حد بعيد. وأدى هذا إلى انعدام التناسق بين الإدارة العالمية والإدارة الإقليمية والإدارة الوطنية، وإلى التراجع عن أطر العمل الملزمة التي تستند إلى الأمم المتحدة، إذ تفضل الدول عمليات غير رسمية، من قبيل المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية والعمليات الاستشارية الإقليمية.

٣٨ - وتروج المنظمة الدولية للهجرة لنفسها، ويشار إليها أحياناً باعتبارها "الوكالة الرائدة العالمية المعنية بالهجرة"^(٤). إلا أن هذه المنظمة لا تملك حتى الآن ولاية شاملة بشأن مسائل الهجرة، وبوجه خاص لا ينص دستورها على ولاية تلزمها بتوفير الحماية القانونية، وليست لديها سياسة واضحة بشأن الحماية. وتركز ولايتها في المقام الأول على تقديم الخدمات إلى الدول، بما فيها الخدمات المتعلقة بعودة المهاجرين. وتملك وكالات وكيانات مختلفة تابعة للأمم المتحدة - من قبيل مفوضية حقوق الإنسان، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة - ولايات ودراية بشأن طائفة كبيرة من المسائل المتصلة بالهجرة تكمل ما لدى المنظمة الدولية للهجرة من ولايات ودراية.

(٤) انظر على سبيل المثال www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Chairs-Summary-English.pdf.

١ - الأمم المتحدة

(أ) الجمعية العامة

٣٩ - اتخذت الجمعية العامة بعض التدابير الحاسمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمهاجرين، ومنها اعتماد الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في عام ١٩٩٠، وإجراء الحوار الرفيع المستوى الأول المتعلق بالهجرة الدولية والتنمية في عام ٢٠٠٦.

٤٠ - وتجري اللجنة الثالثة حوارات تفاعلية مع المقرر الخاص، الذي يقدم تقارير مواضيعية سنوياً، كما تعتمد اللجنة قرارات سنوية بشأن حماية المهاجرين. وبالمثل، تعتمد اللجنة الثانية قرارات بشأن الهجرة والتنمية.

٤١ - وفي عام ٢٠١٢، طلبت الجمعية العامة، في قرارها ١٧٢/٦٧، إلى الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمجتمع المدني وجميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، وبخاصة مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمقرر الخاص والمجموعة العالمية المعنية بالهجرة، أن يكفلوا في الحوار الرفيع المستوى المتعلق بالهجرة الدولية والتنمية الذي سيعقد في عام ٢٠١٣ إجراء "تحليل لأوجه الترابط بين الهجرة والتنمية بشكل متوازن وشامل يأخذ في الحسبان، في جملة أمور، منظوراً مراعيًا لحقوق الإنسان".

٤٢ - والمقرر الخاص يتطلع إلى الحوار الرفيع المستوى، ويأمل أن تصدر وثيقة ختامية تسهم في تحسين حماية حقوق الإنسان للمهاجرين. وفضلاً عن ذلك، فإنه يشجع الجمعية العامة على إجراء حوارات رفيعة المستوى لها صفة الانتظام.

(ب) مجلس حقوق الإنسان

٤٣ - يعتمد مجلس حقوق الإنسان سنوياً قرارات بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين، كما يجري حوارات تفاعلية مع المقرر الخاص، الذي يقدم إلى مجلس حقوق الإنسان تقارير مواضيعية سنوية وتقارير عن الزيارات القطرية.

٤٤ - ويعتقد المقرر الخاص أن هناك إمكانية لزيادة انخراط مجلس حقوق الإنسان في المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان للمهاجرين. وينبغي النظر في تعميم مراعاة حقوق المهاجرين في أعمال المجلس فيما يتعلق، في جملة أمور، بحقوق الطفل، وحقوق المرأة، وكرهية الأجانب والتمييز العنصري، وحقوق الأقليات.

٤٥ - كما ينبغي أن ينظر مجلس حقوق الإنسان في عقد حلقة نقاش سنوية بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين، بحيث تناقش كل حلقة منها محوراً مواضيعياً مختلفاً في كل سنة.

(ج) المجموعة العالمية المعنية بالهجرة

٤٦ - أنشأ الأمين العام في ٢٠٠٦ المجموعة العالمية المعنية بالهجرة، على سبيل التطوير لـ "فريق جنيف المعني بالهجرة"، كسبيل لتوفير مجال للحوار فيما بين الوكالات وتحسين تنسيق الأعمال المتعلقة بالهجرة في الأمم المتحدة. وتضم المجموعة في عضويتها حالياً ١٥ كياناً ووكالة تابعين للأمم المتحدة، هم: منظمة العمل الدولية، ومفوضية حقوق الإنسان، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونسيف، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، واللجان الإقليمية، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، ومنظمة الصحة العالمية، والبنك الدولي، فضلاً عن المنظمة الدولية للهجرة.

٤٧ - ولأعضاء المجموعة العالمية المعنية للهجرة ولايات متداخلة جزئياً، وقد أدى هذا إلى تكوين صورة مؤسسية متجزئة إلى حد ما. وبينما يرحب المقرر الخاص بالأعمال الهامة التي تنجزها تلك المجموعة، فإنه يلاحظ الحاجة إلى زيادة وضوح الرؤيا والقيادة وتناسق السياسات لدى المجموعة، التي تجعل الاحترام التام لحقوق الإنسان نواة لكيانها. وفي ٢٠١٠، وبمناسبة اجتماع المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية المعقود في المكسيك، أصدرت المجموعة بياناً تاريخياً بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين غير الشرعيين. ويحث المقرر الخاص كافة الوكالات الأعضاء في تلك المجموعة على تنفيذ النهج المحدد في ذلك البيان.

٤٨ - ويأمل المقرر الخاص أن يؤدي الاستعراض الداخلي الذي أجرته تلك المجموعة مؤخراً إلى تعزيزها، بإيلاء مزيد من الاهتمام لحقوق الإنسان للمهاجرين. وبينما تتحمل مفوضية حقوق الإنسان المسؤولية الرئيسية عن حقوق الإنسان، تتحمل منظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أيضاً مسؤوليات في مجالات حقوق الإنسان، وينبغي أيضاً تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمهاجرين في أعمال سائر الوكالات الأعضاء في المجموعة. وفي هذا الصدد، يلاحظ المقرر الخاص مع التقدير أن المجموعة العالمية المعنية بالهجرة قد أنشأت مؤخراً فريقاً عاملاً معنياً بالهجرة وحقوق الإنسان والجنسانية.

٢ - خارج إطار الأمم المتحدة

(أ) المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية

٤٩ - اقترح الأمين العام، في الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية الذي أُجري في ٢٠٠٦، إنشاء منتدى عالمي تناقش فيه المسائل المتصلة بالهجرة الدولية والتنمية مناقشة منهجية شاملة (انظر A/61/515). وعقب ذلك، أنشأت الدول المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، خارج إطار الأمم المتحدة. واجتمع المنتدى العالمي سنوياً منذ ٢٠٠٧، وهو يعتبر المنتدى المشهود والأبرز للحوار المتعدد الأطراف بشأن الهجرة. وهو مرتبط بالأمين العام عن طريق ممثله الخاص المعني بالهجرة الدولية والتنمية. وقد كان تفاعل وكالات الأمم المتحدة وكيانها مع المنتدى العالمي متقطعاً إلى حد بعيد، وتوقف مدى انخراطها بدرجة كبيرة على رغبة شاغل منصب الرئاسة في السماح باشتراك تلك الوكالات والكيانات. ويلاحظ المقرر الخاص أن انخراط بعض الوكالات الأعضاء في المجموعة العالمية المعنية بالهجرة كان يلقى تشجيعاً يفوق التشجيع الذي تلقاه وكالات أخرى، وأن المنتدى العالمي ظل يميل إلى التماس المساعدة من المنظمة الدولية للهجرة. وعلاوة على ذلك، فإنه يلاحظ أهمية زيادة التركيز على حقوق الإنسان وإدراج إطار حقوق إنساني في ولاية الممثل الخاص للأمين العام.

٥٠ - وأخذ المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية يركز على الأبعاد التنموية الاقتصادية للهجرة أكثر من تركيزه على البعد الحقوقي. وبينما تُناقش أحياناً مسائل متعلقة بحقوق الإنسان، منها حماية المهاجرين، فإن من دواعي الأسف أن حقوق الإنسان للمهاجرين نادراً ما تكون في بؤرة الاهتمام، بل إنها لم تكن حاضرة على الدوام في النقاشات. واجتماعات المنتدى العالمي يحضرها إلى حد كبير إما مسؤولو وزارات الداخلية أو دبلوماسيون، بدلاً من أن يحضرها مسؤولون عن حقوق الإنسان أو مسؤولون في وزارات العمل. وفي أحيان جد كثيرة، استبعدت النقاشات المؤسسة على قواعد بوصفها "مثيرة للفرقة"، مما دعا إلى إنشاء مجال للنقاش يمكن أن يتجاهل في بعض الأحيان أن الدول قد تحملت طواعية التزامات متعلقة بحقوق الإنسان. ويصر المقرر الخاص على ضرورة النظر إلى المهاجرين باعتبارهم أولاً وقبل كل شيء بشراً لهم حقوق إنسانية وليسوا أدوات للتنمية من خلال جملة أمور، تشمل فيما تشمل التحويلات المالية.

٥١ - والمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية هو "عملية غير رسمية، غير ملزمة، طوعية، تقودها الحكومات"^(٥) توفر منتدى للحوار اللارسمي بين الدول. ولا يوجد سجل سليم لما يقال، وبالتالي لا توجد شفافية. وبينما يمكن أن تسهم مناقشات المنتدى العالمي في تحقيق المزيد من التعاون والتنسيق الأكثر اتساقاً بالطابع الرسمي، يلاحظ المقرر الخاص أنه نظراً لطبيعته الطوعية اللارسمية اللاملزمة لم يؤد حتى الآن إلى كثير من التغيير الموضوعي.

٥٢ - وأحد الأهداف الرئيسية للمنتدى العالمي هو "تبادل الممارسات والخبرات الحميدة"^(٥)، ولكن نظراً لعدم وجود إطار معياري تهتدي به المناقشات يمكن أن يتحول هذا إلى تبادل للممارسات الفاسدة بل وإلى سباق متدن فيما يختص بالسياسات. وعلى سبيل المثال، فإن مخططات الهجرة الدائرية التي كثيراً ما تناقش في المنتدى العالمي يمكن أن تترتب عليها عواقب بالغة السلبية من حيث حقوق الإنسان، بما فيها عواقب تمس الحصول على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والحق في الحياة الأسرية، والحماية من الاستغلال.

٥٣ - وفي اجتماع المنتدى العالمي المعقود عام ٢٠١٠، وافقت الدول المشتركة على إجراء تقييم له. وكما لوحظ في ورقة التقييم الموحد - المتعلقة بمرحلة التحليل الاستراتيجي والسياسي للتقييم (المرحلة ٢)^(٦)، لم يرصد المنتدى العالمي ما إذا كانت الحكومات تتابع نتائجها أو كيفية متابعتها لنتائجها. ويعاني المنتدى من افتقاد الذاكرة المؤسسية، نظراً لتناوب الرئاسة سنوياً، بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية؛ ورغم وجود وحدة دعم صغيرة لا توجد لديه أمانة دائمة. وقد اقترحت ورقة التقييم إنشاء جدول أعمال متعدد السنوات ولاحظت الحاجة إلى هياكل داعمة مناسبة متسمة بالكفاءة.

٥٤ - وأقرت ورقة التقييم الموحد بأن التفاعل مع أصحاب المصلحة المنتمين إلى المجتمع المدني قد أثرى عملية المنتدى العالمي بدرجة كبيرة، كما أوصت الورقة بتحسين التفاعل مع المجتمع المدني. وفي أثناء كل اجتماع من اجتماعات المنتدى العالمي، تسبق "أيام المجتمع المدني" البرنامج الحكومي الرسمي. وتُستبعد منظمات المجتمع المدني من معظم اجتماعات المنتدى العالمي، عدا "المجال المشترك" الذي جرت العادة على تنظيمه أثناء الصباح الأول لاجتماعات المنتدى العالمي منذ ٢٠١٠. وتشترك منظمات المجتمع المدني التي تدور أعمالها حول مسائل مختلفة متصلة بالهجرة والتنمية، من قبيل التحويلات المالية ودور المغتربين، في

(٥) Global Forum on Migration and Development, "Background and objectives". Available from www.gfmd.org/en/process/background.

(٦) Available from www.gfmd.org/documents/mauritius/consolidated_assessment_paper_final_draft_30_september_2012.pdf.

برنامج المجتمع المدني. إلا أن من المؤسف أن المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان لا يجري إشراكها في معظم الأحيان. ولذلك، يحث المقرر الخاص منظمات المجتمع المدني على إكساب دعوتها وأنشطتها في المنتدى العالمي إطاراً حقوقياً إنسانياً أوضح للعيان.

٥٥ - وبينما يسلم المقرر الخاص بأن الدول تود وجود بعض النقاش الخاص غير الرسمي في المنتدى العالمي، فإنه يرى ضرورة فتح الباب أمام المجتمع المدني لحضور المزيد من اجتماعات المنتدى العالمي، إذ أن هذا من شأنه الإتيان بمناظير مختلفة وإفادة النقاشات إفادة كبرى.

٥٦ - وبينما تقول ورقة التقييم الموحد إن المشاورات مع المنظمات الدولية، ومنها المنظمات التي تشكل جزءاً من المجموعة العالمية المعنية بالهجرة، قد أفادت عملية المنتدى العالمي فائدة جليّة، لا سيما بتوفير الدراية المواضيعية، تخلص الورقة إلى ضرورة عدم تدخل المجموعة العالمية المعنية بالهجرة وغيرها من المنظمات الدولية والكيانات الإقليمية في هياكل المنتدى العالمي وعملياته. وعلاوة على ذلك، تقول الورقة إن من المتعين الحد من تدخلات المنظمات الدولية وإن جدول الأعمال ينبغي أن تضعه الدول لا المنظمات الدولية ولا الخبراء. ويقر المقرر الخاص بأنه نظراً لأن المنتدى العالمي تقوده الدول فمن المناسب أن تحدد الدول جدول الأعمال. إلا أنه باستبعاد المجموعة العالمية المعنية بالهجرة وغيرها من المنظمات من عمليات المنتدى العالمي لن توضع في الحسبان الدراية الفنية القيّمة فيما يختص بحقوق الإنسان والأطر المعيارية، التي يمكن أن تفيد كثيراً نقاشات المنتدى العالمي.

٥٧ - ويعتقد المقرر الخاص أن من المتعين إيجاد صلة أوثق بين المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية والحوار الرفيع المستوى، لا سيما عبر دور المجموعة العالمية المعنية بالهجرة ودرايتها الفنية. وإذا قررت الدول إجراء الحوارات الرفيعة المستوى بصورة أكثر انتظاماً، كل ثلاث سنوات على سبيل المثال، فإن السنتين الفاصلتين بين كل حوارين يمكن أن تستخدمهما الدول في المنتدى العالمي وغيره من المنتديات الدولية للتحضير للحوار الرفيع المستوى التالي.

(ب) المنظمة الدولية للهجرة

٥٨ - إن المنظمة الدولية للهجرة منظمة كبيرة تضم ١٥١ دولة عضواً و ١٢ دولة مراقبة وأكثر من ٧ ٨٠٠ موظف في أكثر من ٤٧٠ مكاناً. وهذه المنظمة ذات ولاية تنفيذية إلى حد بعيد، تعمل أساساً كمقدم خدمات للدول، ودستورها يخلو من ولاية تتعلق بالحماية القانونية. وتشمل مقاصدها ووظائفها، كما هي مبينة في دستورها، نقل المهاجرين المنظم وتوفير خدمات الهجرة المتصلة بالاستخدام، والخدمات المقدمة لأجل العودة الطوعية، والقيام بدور المنتدى الذي يستخدم لتبادل الآراء والممارسات.

٥٩ - وعلى النحو المبين في وثيقة استراتيجية المنظمة، يتمثل هدفها الأولي في تيسير "إدارة الهجرة الدولية إدارة منظمة وإنسانية". وتوفر المنظمة الخدمات حسب طلب الدول بشأن حملة أمور، منها ما يتعلق بعودة المهاجرين الطوعية المشمولة بالمساعدة. وقد انتقدت برامج العودة الطوعية المشمولة بالمساعدة لأنها ليست طوعية حقاً، لا سيما عندما تعرض على مهاجرين محتجزين في مراكز احتجاز. ويشدد المقرر الخاص على أهمية ضمان الاضطلاع بهذه البرامج مع الاحترام التام لما للمهاجرين من حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن اشتراك المنظمة الدولية للهجرة في تشييد مراكز احتجاز للمهاجرين وتشغيلها أمر يدعو إلى شدة قلق المقرر الخاص، الذي أوضح فعلاً آراءه بشأن جدوى احتجاز المهاجرين (انظر A/HRC/20/24).

٦٠ - وتشارك المنظمة الدولية للهجرة في جوانب أخرى من الهجرة، من قبيل البرامج المتعلقة بصحة المهاجرين ومناهضة الاتجار بالبشر، كما أنشأت لأصحاب المصلحة برامج تدريبية تتعلق بحقوق المهاجرين. ونظراً لأن هذه المنظمة قائمة على المشاريع ولأن أعمالها مدفوعة بالمناخين، تقرر الدول الأعضاء جدول أعمالها، إلى حد بعيد. وقد التقى المقرر الخاص، في كل من مقر المنظمة والميدان، بموظفيها الذين يتناولون حقوق الإنسان للمهاجرين بكل جدية ويؤدون في هذا الصدد عملاً جيداً هاماً. إلا أن ولاية المنظمة وتمويلها يفرضان مشكلات هيكلية فيما يختص بالتبني التام لإطار حقوقي إنساني لأعمالها، وكل من الولاية والتمويل يلزم تنقيحه إذا أريد للمنظمة أن تصبح فاعلاً رئيسياً في مجال تعزيز حقوق الإنسان للمهاجرين وحمايتهم.

٦١ - وكون ولاية المنظمة الدولية للهجرة غير داعمة لحقوق الإنسان أمر يدعو لقلق منظومة الأمم المتحدة بأسرها، نظراً لأن المنظمة السالفة الذكر جزء من المجموعة العالمية المعنية بالهجرة ومن أفرقة الأمم المتحدة القطرية في بلدان عديدة، وغالباً ما يُعتقد خطأً، بما في ذلك اعتقاد المهاجرين أنفسهم، أنها وكالة تابعة للأمم المتحدة.

٣ - الإدارة على الصعيد الإقليمي

٦٢ - أسهم المستوى غير المسبوق الذي بلغته الهجرة الدولية في السنوات الأخيرة، بالاقتران بعدم وجود إطار عمل عالمي بشأن الهجرة، في تعزيز النشاط على الصعيد الإقليمي، بما في ذلك الاتفاقات المتصلة بالهجرة التي ترم داخل المنظمات الإقليمية أو الجماعات الاقتصادية. وثمة أداة أخرى يطلب استخدامها على الصعيد الإقليمي هي العمليات الاستشارية الإقليمية المتعلقة بالهجرة.

(أ) المنظمات الإقليمية: نظرة مركزة على الاتحاد الأوروبي

٦٣ - يوجد لدى الجماعات الاقتصادية في شتى أنحاء العالم شكل من أشكال الاتفاق أو النوايا بشأن حرية تنقل البشر داخل منطقة كل منها. وهذا يشمل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ورابطة الدول المستقلة والسوق الجنوبية المشتركة (ميركوسور). ولدى الاتحاد الأوروبي، بدوله الأعضاء الـ ٢٨، النظام الأدق بين أنظمة الجماعات الاقتصادية الإقليمية جميعها؛ ولذلك، فهو يعطينا نموذجاً من أنضج نماذج الإدارة الإقليمية للهجرة.

٦٤ - وقد نصت معاهدة روما على الحق في حرية تنقل العمال داخل الجماعة الاقتصادية الأوروبية، وبذلك اعترفت بالفوائد الاقتصادية الناجمة عن حرية التنقل. وأثبت توسع الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٤، بما في ذلك توسعه إلى أوروبا الشرقية، أن حرية التنقل ممكنة أيضاً للبلدان ذات المستويات المختلفة من التنمية الاقتصادية، مما يعزز فوائد التنقل لكل من يعنيه الأمر.

٦٥ - ومنذ بداية الاتحاد الأوروبي، توسع كثيراً، من حيث عدد الدول الأعضاء والولاية. وبيدء نفاذ معاهدة أمستردام لسنة ١٩٩٩، أدرجت رسمياً في الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي سياسات الهجرة واللجوء بما فيها الاتفاقية المنفذة لاتفاق شينغين (المنشئة لحدود خارجية مشتركة مقترنة بحرية التنقل داخل الحدود).

٦٦ - ويميز الاتحاد الأوروبي بين رعايا الاتحاد الأوروبي، الذين يتمتعون بحرية التنقل داخل الإقليم بأكمله وبالتالي لا يعتبرون مهاجرين، و”رعايا البلدان الثالثة“. وهناك توجيهات معتمدة من الاتحاد الأوروبي بشأن ”رعايا البلدان الثالثة“ تتعلق بمسائل من قبيل هجرة العمال ذوي المهارات الرفيعة ولم تشمل الأسر، ومن ناحية أخرى يجري التفاوض على مشروع توجيه بشأن العمال المهاجرين. ولسياسات الهجرة الخاصة بالاتحاد الأوروبي بُعد خارجي أيضاً، عن طريق ’النهج العالمي إزاء الهجرة وحرية التنقل‘.

٦٧ - ورغم ارتفاع مستوى التكامل، تواصل فرادى الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي الاحتفاظ بولاية تسمح لها بأن تبت في عدد المهاجرين الذين تود أن يدخلوا إقليمها. وهكذا، يعد الاتحاد الأوروبي نموذجاً طيباً لكيفية الحفاظ على سيادة الدول مع الاشتراك، في الوقت نفسه، في عمليات إدارة مشتركة ممتدة في مضمار الهجرة. وبينما توجد مسائل جدية يلزمها التحسين في الاتحاد الأوروبي، ومنها مسائل متصلة بإدارة الحدود وحقوق

الإنسان للمهاجرين ذوي الأوضاع غير القانونية^(٧)، أدت مبادرات الاتحاد الأوروبي إلى بعض أوجه التقدم الهامة، لا سيما بالنسبة للمهاجرين ذوي الأوضاع القانونية.

٦٨ - وبينما قامت مناطق إقليمية أخرى، وبدرجات متفاوتة، بتنفيذ نظام مناطق التنقل الحر، يمكن اعتبار ما يطبقه الاتحاد الأوروبي من تنقل حر لمواطني الدول الأعضاء فيه نموذجاً استرشادياً تهمدي به المنظمات الإقليمية الأخرى، من حيث استكشاف كيفية تعزيز التنقل الحر داخل مناطقها الإقليمية.

(ب) العمليات الاستشارية الإقليمية^(٨)

٦٩ - خلافاً للاتحاد الأوروبي، الذي يعتمد تشريعات وقرارات ملزمة يتعين أن تمثل لها الدول الأعضاء فيه وتراقب محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي تنفيذها، توفر العمليات الاستشارية الإقليمية منتديات للحوار السري غير الرسمي وغير الملزم ولتبادل المعلومات بشأن المسائل المتصلة بالهجرة. وهذه العمليات تضم ممثلي الدول، وغالباً ما تنضم إليهم منظمات دولية بصفة مراقبين. وهي تعالج طائفة كبيرة من المسائل، من قبيل الهجرة والتنمية، وهجرة العمال، والإدماج الاجتماعي للمهاجرين، والتهرب والاتجار بالأشخاص، والهجرة والصحة، والتجارة والهجرة، وتوفير عملية تعاون للدول تستبعد إنشاء قواعد جديدة أو التزامات رسمية.

٧٠ - وقد نُظمت أول عملية استشارية إقليمية، هي المشاورات الحكومية الدولية بشأن اللجوء والمهاجرين وسياسات الهجرة في أوروبا وأمريكا الشمالية وأستراليا، في عام ١٩٨٥، وضمت ١٧ بلداً. والعمليات الاستشارية الإقليمية الهامة الأخرى تشمل عملية بودابست؛ وعملية بويلا؛ ومؤتمر أمريكا الجنوبية للهجرة؛ والحوار المتعلق بالهجرة العابرة في البحر الأبيض المتوسط؛ وعملية بالي؛ وعملية كولومبو؛ وحوار أبو ظبي؛ ومنتدى غرب البحر الأبيض المتوسط؛ وحوار الهجرة في غرب أفريقيا؛ والمشاورات الحكومية الدولية في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ المتعلقة باللاجئين والأشخاص المشردين والمهاجرين؛ والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية - العملية الاستشارية الإقليمية المعنية بالهجرة.

٧١ - وبعض العمليات الاستشارية الإقليمية تدفعها جهات فاعلة خارجية، بتمويل يأتي من دول شمال الكرة الأرضية، وغالباً ما يوجه هذا التمويل عبر المنظمة الدولية للهجرة.

(٧) بعض هذه المسائل استُكشفت في تقرير المقرر الخاص المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وتأثيرها على حقوق الإنسان للمهاجرين (A/HRC/23/46).

(٨) انظر www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region.html.

وتلك المنظمة تشترك في معظم العمليات الاستشارية الإقليمية الرئيسية بصفة شريك أو مراقب وتوفر خدمات الأمانة لكثير من العمليات الرئيسية التي من هذا القبيل. كما يوفر المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة خدمات الأمانة لبعض العمليات الاستشارية الإقليمية. وحدير بالذكر أن كيانات الأمم المتحدة - ومنها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية - تتمتع بصفة المراقب في بعض العمليات السالفة الذكر.

٧٢ - والمقصد الرئيسي للعمليات الاستشارية الإقليمية هو تنسيق الهجرة، وتوفير منتدى للدول لتقاسم المعلومات، لا التنظيم. ولذلك، تجري العمليات التي من هذا النوع خلف الأبواب المغلقة، بمشاركة محدودة من المجتمع المدني. وتتبادل الحكومات ما تعتبره "أفضل الممارسات"، بما في ذلك أوجه التقدم التكنولوجي الذي أمكنها تحقيقه والعمليات التي اعتمدها، وتطوير أشكال التعاون. وغالباً ما يشمل هذا نقل التكنولوجيا أو تدريب الأفراد. وفي بعض الأحيان، قد تسهم العمليات الاستشارية الإقليمية في إعداد اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو أقاليمية. إلا أنه نظراً لطابع هذه الآليات غير الرسمي لا توجد سجلات تفصيلية لمداولاتها، ولذلك يصعب تتبع المسألة. وبوجه عام، لا تركز هذه العمليات على حقوق الإنسان، رغم أن هذه الحقوق مدرجة في جدول أعمالها، ومنها عملية بوييلا ومؤتمر أمريكا الجنوبية للهجرة.

٧٣ - وتوفر العمليات الاستشارية الإقليمية نفس النوع من الإدارة غير الرسمية الذي يوفره المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، أي أن الهياكل غير الرسمية لا يراد بها أن تؤدي إلى أي تغييرات معيارية أو تطورات مؤسسية. وهذا النوع من النهج لا يشمل غالباً مسائل الهجرة بتعقيدها ويمكن أن يفضي إلى تجميع القواعد المعيارية وإلى انعدام المسألة والرصد والإشراف، وبذلك يمكن أن يؤثر سلباً على حقوق الإنسان للمهاجرين.

٧٤ - وهذا يظهر، في جملة أمور، في جداول أعمال عمليات استشارية إقليمية كثيرة، إذ تركز تركيزاً شديداً على التدابير الرامية إلى الحد من الهجرة بالتشدد في الإنفاذ على الحدود، وهذا أمر مفضل بالنسبة لمخططات الهجرة الدائرية المحفوفة بالمخاطر، وتقييد أية إشارة إلى حقوق الإنسان لدرجة وضعها في مرتبة المسائل الصغرى غير الخلافية.

٧٥ - وغالباً ما تتسم العمليات الاستشارية الإقليمية بعدم التساوي بين السلطات، حيث تهيمن على النقاشات أقوى البلدان، التي غالباً ما تكون دول المقصد. وبعض العمليات الاستشارية الإقليمية ذات طابع أقاليمي، تضم دولاً من مختلف المناطق الجغرافية، وبذلك يأتي التمويل والتدريب والمعرفة من خارج المنطقة غالباً. وغالباً ما تكون الدول المشاركة

ذات مستويات إنمائية وقوى اقتصادية مختلفة، مما يوجد مستوى غير متكافئ من القدرة على المساومة.

٧٦ - وهناك تداخلات معتبرة بين مختلف العمليات الاستشارية الإقليمية، وهذا ما اعتبر من منظور سياسي ومالي ومنظور الموارد البشرية أمراً غير ممكن احتمالاً^(٩). وتخلق التداخلات مخاطر بالازدواجية والتناقض، مما يستلزم تعزيز التنسيق بين مختلف العمليات التي من هذا القبيل. وغالبية هذه العمليات غير مرتبطة ببعضها البعض، ولكل منها جدول أعمال مختلف. وبالتالي، فمن غير المحتمل تجمعها في كيان واحد. إلا أنه كانت هناك جهود بُذلت للتنسيق بين العمليات الاستشارية الإقليمية الرئيسية، شملت الاجتماعات العالمية التي ضمت شاغلي مناصب رؤساء هذه العمليات وأماناتها، وهي اجتماعات نُظمت بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة^(١٠).

٤ - المبادرات الثنائية المتعلقة بالهجرة

٧٧ - تزداد الإدارة الثنائية للهجرة، وقد أخذت، على وجه التحديد، تؤدي دوراً مطرد الأهمية في تنظيم استخدام العمال المهاجرين وتوظيفهم فيما بين الدول المرسلّة والدول المستقبلية، وبشأن عودة المهاجرين المقيمين بصورة غير شرعية. وتغطي الاتفاقات الثنائية مجالات من قبيل التأشيرات، وإعادة الدخول، وتقاسم المعارف، وهجرة العمال، وإدارة الحدود، والإنقاذ في البحر. وهي غالباً ما تبرم فيما بين الدول المتجاورة، وإن كانت تبرم أيضاً بين دول من مناطق جغرافية مختلفة. ومثال ذلك شراكات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتنقل، التي تشمل إعلانات مشتركة، تقترن غالباً باتفاقات متفاوض عليها في وقت واحد تتعلق بتسهيل منح التأشيرات وإعادة الدخول. وكما لوحظ في تقرير المقرر الخاص لسنة ٢٠١٣ المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، فإن اتفاقات إعادة الدخول - التي تشمل كلاً من رعايا بلد العودة ورعايا البلدان الثالثة الذين استخدموا بلد العودة كدولة عبور - تُستخدم أحياناً كأداة للمساومة، وتوقع مقابل تسهيل الحصول على التأشيرات وتخفيف القيود لرعايا بلد العودة، ولا تضمن غالباً احترام حقوق الإنسان للمهاجرين.

٧٨ - وما برح عدد الفاعلين المشاركين في الإدارة الثنائية للهجرة يتكاثر. ومثال ذلك إشراك شركات خاصة في بعض الأحيان في الاتفاقات الثنائية المتعلقة باستخدام العمال

(٩) Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Global Approach to Migration and Mobility, 18 November 2011

(١٠) www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/global-rcp-meetings.html

المهاجرين. ويجب أن تراقب الدول هذه الوكالات مراقبة دقيقة، لتكفل احترامها التام لحقوق الإنسان للمهاجرين المعنيين. ويود المقرر الخاص أن يذكرّ الدول بأن من الواجب أن تصون كافة الاتفاقات الثنائية حقوق المهاجرين صيانة تامة، وأن تكفل الشفافية ورصد التنفيذ وإمكانية لجوء المهاجرين إلى العدالة بشكل فعال.

٧٩ - وقد تكون الاتفاقات الثنائية إضافة مفيدة للنهوج الإقليمية أو العالمية، لا سيما للبلدان المتجاورة التي توجد بها درجة تنقل مرتفعة. ويلاحظ المقرر الخاص التحديات القائمة في مجال ضمان الشفافية والبعد الحقوقي للإنساني للاتفاقات الثنائية، والتحديات القائمة في مجال رصد تأثير هذه الاتفاقات على حقوق الإنسان، إذ أنها تُعتبر أشكالاً من الاتفاق الخاص بين الدول وتخضع لعوامل أوجه عدم تماثل القوة، السالفة الذكر، فيما بين الدول المتفاوضة.

٥ - الإدارة على الصعيد الوطني

٨٠ - غالباً ما تُرسم سياسات الهجرة على الصعيد الوطني، رغم أن الهجرة بحكم تعريفها عبر وطنية. ولذلك، فإن حُسن الإدارة على الصعيد الوطني أساس لتعاون أفضل على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وهذا يمكن تحقيقه بإنشاء نهج متناسق على الصعيد الوطني، يعالج جميع مراحل عملية الهجرة المنسقة فيما بين أجهزة الحكومة ويوضع بالتشاور الواسع النطاق مع القطاع الخاص والمجتمع المدني والعمال أنفسهم^(١١). كما ينبغي إشراك الوزارات المسؤولة عن جملة أمور، منها الصحة والتعليم والتوظيف والطفولة والسياسات الاجتماعية، إشراكاً تاماً في وضع سياسات الهجرة.

٨١ - ومن المهم أيضاً أن نضع في الاعتبار الإدارة على الصعيد المحلي، حيث تكون السلطات غالباً في أقصى درجات الاتصال المباشر بالمهاجرين. ولذلك، قد تكون السياسات المحلية أكثر استناداً إلى الأدلة من السياسات القائمة على الصعيد الوطني. وعلى سبيل المثال، توفر بعض السلطات المحلية إمكانية الحصول الشامل على الرعاية الصحية للمهاجرين غير الشرعيين، رغم أن هذه لا تمثل السياسة المتبعة على الصعيد الوطني، لأنها ترى المنافع التي تعود على المجتمع المحلي، من حيث تخفيض تكاليف توفير الرعاية الوقائية، بدلاً من توفير الرعاية في حالة الطوارئ وحدها، ومن حيث زيادة التماسك الاجتماعي.

٨٢ - وبينما تمثل هيئات الإنفاذ المعنية بالهجرة المتسمة بالكفاءة وحسن التدريب ومراعاة حقوق الإنسان والاعتبارات الجنسانية عنصراً هاماً من عناصر سلطة الدولة، ينبغي إقامة "جدار عازل" يفصل بين الخدمات العامة (الرعاية الصحية، والتعليم، والإسكان، والتفتيش

(١١) Global Commission on International Migration, "Migration in an interconnected world: new directions for action".

العمالي، والشرطة المحلية) وإنفاذ قوانين الهجرة (والمقتضى ذلك يوعز إلى الخدمات العامة السالفة الذكر بألا تطلب معلومات متعلقة بوضع المهاجر ما لم تكن ضرورية وما لم تكن هيئات إنفاذ قوانين الهجرة غير حاصلة على المعلومات التي جمعتها الخدمات العامة عن وضع المهاجر)، وذلك للسماح للمهاجرين بالحصول على الحقوق دون أن يخشوا القبض عليهم أو احتجازهم أو ترحيلهم. ومفهوم إقامة "جدار عازل" لا يتمشى فحسب مع إطار لحقوق الإنسان بل يخدم أيضاً مصالح الدول من زاوية تشمل، في جملة أمور، الصحة العامة ومكافحة الجريمة.

٨٣ - وإضافة إلى ذلك، يبدو غالباً أن مكافحة استغلال عمل المهاجرين بمعاينة أرباب العمل المستغلين هي التزام لم تف به الدولة حتى الآن، رغم أنه سيسهم كثيراً في إضعاف عامل جذب الهجرة غير الشرعية وفي تقليل سيطرة المهربين على المهاجرين.

٦ - تأثير الإدارة الإقليمية والثنائية على الصعيد العالمي

٨٤ - يمكن أن تؤدي الإدارة الإقليمية والثنائية للهجرة إلى تغير عالمي، ببناء الثقة فيما بين الدول. وعندئذ يمكن أن تطرح على الصعيد العالمي، في الأمم المتحدة أو المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، المسائل التي نوقشت على الصعيد الثنائي أو الصعيد الإقليمي. وقد أقر المنتدى العالمي بالعمليات الاستشارية الإقليمية والعمليات المماثلة وشجع المشتركين فيها على تقديم أفضل الممارسات والسياسات للتأثير على النقاشات العالمية، وعلى تطوير وتبني الرؤى المتعمقة المكتسبة من هذه العمليات.

٨٥ - وبينما يمكن أن تساهم العمليات الثنائية والإقليمية في الإدارة العالمية للهجرة، يمكن أيضاً أن تحسن الإدارة العالمية العمليات الإقليمية والثنائية، إذا وافقت الدول على المعايير والممارسات العالمية وعلى طرح هذه المعايير والممارسات على الصعيد الإقليمي أو الثنائي.

٨٦ - وتوجد بالعالم منظمات إقليمية عديدة توفر لمواطني الدول الأعضاء بهذه المنظمات شكلاً من أشكال حرية التنقل. ويمكن أن تتصور أن تلك المبادرات يمكن أن تتراكم في نقطة ما، لتوسع بذلك منطقة حرية التنقل المشمولة. إلا أن هناك حاجة ملحة إلى إطار حقوقي إنساني مركزي في كافة هذه العمليات.

دال - الحاجة إلى إدارة أفضل للهجرة وإلى إطار مؤسسي معزز

٨٧ - تتسم الأسباب الكامنة وراء انعدام إطار مؤسسي شامل يحتوي الإدارة العالمية للهجرة بأنها معقدة. وغالباً ما تفتقر الدول المرسلّة والدول المستقبلة إلى فهم مشترك للمسائل المطروحة، رغم أن هذه الدول جميعها يمكن أن تستفيد من الهجرة متى أديرت المسائل

المطروحة إدارة حكيمة. وفي معظم الأحيان، تقول دول المقصد بالحاجة إلى الحد من الهجرة بفعل المصالح الاقتصادية، رغم أن هناك احتياجات للعمال في بلدانها ما تزال غير ملبية وغالباً لا يكون معترف بها. وإضافة إلى ذلك، غالباً ما تتفوق المصالح الأمنية المتصورة على اعتبارات حقوق الإنسان لدى الدول، رغم أن الغالبية الساحقة من المهاجرين، بمن فيهم من يعبرون الحدود بصورة غير مشروعة، لا يمثلون أي تهديد أمني. ويعتقد المقرر الخاص أن بعض الأسباب الكامنة وراء عدم رغبة الدول في المشاركة بدرجة أكبر في الإدارة العالمية لشؤون الهجرة تعزى إلى الضغط السياسي على الصعيد الوطني وإلى الخطاب الشعبي المناهض للمهاجرين الحاضر باطراد في بلدان شتى أنحاء العالم.

٨٨ - والهجرة لا تفيد مجرد البلدان الأصلية، مثلاً من حيث التحويلات المالية ونقل المعرفة الاجتماعية والثقافية، بل تفيد أيضاً بلدان المقصد، التي كثيراً ما تعاني من حالات عجز في الأيدي العاملة وتعتمد على العمال المهاجرين، ذوي المهارة العالية والمهارة المنخفضة على حد سواء، وكذلك من حيث التنوع الثقافي وتبادل المعارف، في جملة أمور. ولو اتفقت الدول على زيادة التعاون بشأن إدارة الهجرة لتمكنت من بلوغ الحد الأقصى من هذه المنافع وإعادة توزيعها بصورة أفضل. والتعاون الذي من هذا القبيل لا يستبعد تحديد الدول عدد العمال المهاجرين، على النحو الملحوظ فعلاً فيما يتعلق بنظام الاتحاد الأوروبي.

٨٩ - والهجرة أحد المعالم الرئيسية للعولمة، التي لا يمكن أن تدار أحادياً بسياسات وطنية للهجرة. والتعاون الدولي ضروري لتحقيق أهداف السياسات الوطنية. وليس ثمة شك في أن الدول جميعها ستستفيد من وجود إطار معزز يتعلق بالإدارة العالمية للهجرة. ولا تستطيع أية دولة بمفردها أو حتى بالاشتراك مع بضع دول أخرى، عن طريق التعاون الثنائي أو الإقليمي، أن تناقش الهجرة بطريقة شاملة. ويلاحظ المقرر الخاص أن ممانعة الدول في تعزيز إدارة شؤون الهجرة تبدو قائمة على مفهوم خاطئ مفاده أن هذا سيحد من سيادتها.

٩٠ - والدول قادرة على تحديد من يدخل إقليمها ومن يقيم فيه. وزيادة الإدارة لا تعني التنازل عن هذه السيادة. وعلى العكس من ذلك، ستكون لدى الدول سيطرة أكثر إذا قويت إدارة الهجرة. فالإدارة الأقوى تعني ببساطة تحسين التنسيق والتعاون فيما بين الدول، مما يؤدي إلى هجرة مداراة إدارة أفضل تحترم على نحو أفضل البعد المتعلق بحقوق الإنسان، وبذلك تزداد حماية الدول من الادعاءات القائلة بالاعتداء على حقوق الإنسان للمهاجرين. ونظراً لاستمرار زيادة نطاق الهجرة وتعقيدها، فإن البديل لزيادة تشدد الإدارة العالمية للهجرة هو نظام يفتقر بشدة إلى التنظيم، يضم طائفة من الجهات الفاعلة التي ينعقد التنسيق بينها، بما فيها جهات من القطاع الخاص. كما أن الإدارة الأقوى للهجرة تساعد الدول أيضاً

على مكافحة استغلال المهاجرين من قبل جهات شتى، تشمل المتاجرين بالبشر والمهربين ووكالات الاستخدام وأرباب العمل معدومي الضمير.

٩١ - ويرى المقرر الخاص أن السيادة ستكون أكثر محدودية حال عدم كفاية الإدارة العالمية للهجرة، مما يسهل في الواقع دور جهات فاعلة أخرى، من قبيل المستغلين من مهربي المهاجرين ومن أرباب العمل. وفي الوقت الراهن، يعبر المهاجرون أنفسهم، غالباً بمساعدة من مهربي المهاجرين، الحدود بصرف النظر عن سياسات الدول. وهم يهاجرون هجرة غير مشروعة نظراً لانعدام قنوات الهجرة المشروعة، ويفعلون ذلك إلى حد بعيد استجابة لاحتياجات غير معترف بها في سوق العمل، إذ يرغب المهاجرون غالباً في أداء الأعمال "القدرة، الصعبة، الخطيرة" التي لن يؤديها المواطنون بأجور استغلالية يعرضها أرباب العمل معدومو الضمير. ولو اعترفت الدول باحتياجاتها من الأيدي العاملة، بما فيها الأيدي العاملة ذات المهارات المنخفضة، وفتحت مزيداً من قنوات الهجرة المشروعة فسوف يؤدي هذا إلى انخفاض عدد عمليات عبور الحدود غير المشروعة ونقصان تهريب المهاجرين وانخفاض عدد حالات خسارة الأرواح على الحدود وتضاؤل استغلال الأيدي العاملة وانخفاض حالات انتهاك حقوق المهاجرين. وستظل الدول رغم ذلك مالكة لسيادتها التي تتيح لها البت في عدد من تود قبولهم من المهاجرين. ولذلك، ينبغي اعتبار الإدارة العالمية للهجرة بمثابة استعادة للسيادة وليس تنازلاً عنها^(١٢).

٩٢ - وكما ذكرت المفوضية الأوروبية، فإن الهجرة المدارة إدارة سيئة تخلف آثاراً ضارة. وتشجع الإدارة الفعالة لشؤون الهجرة ضروري لتحقيق الحد الأقصى من آثار الهجرة على التنمية والحد الأدنى من آثارها السلبية في هذا الصدد. وفي حالة انعدام الإدارة الفعالة، يمكن أن تبلغ تكاليف الهجرة حداً كبيراً^(١٣).

هاء - الحاجة إلى تأسيس الإطار المؤسسي داخل الأمم المتحدة

٩٣ - يساور القلق المقرر الخاص لأن الحوارات المتعلقة بالهجرة تجري في معظم الأحيان خارج الأمم المتحدة والأطر الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، مع التركيز على الجوانب الإنمائية الاقتصادية والجوانب السياسية للهجرة، دون إدراج الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان

(١٢) Kathleen Newland, "The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions", paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global

(١٣) Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on maximizing the development impact of migration, 21 May 2013

إدراجاً مناسباً. كما يساوره القلق لانعدام مساءلة المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية والعمليات الاستشارية الإقليمية، نظراً لعدم وجود محاضر تفصيلية تسجل فيها المداولات. وبينما يلاحظ أن المنتدى العالمي والعمليات الاستشارية الإقليمية قد يمثلان منتدیین مفیدین للنقاشات غير الرسمية بين الدول، فإن هذا لا يكفي للمضي إلى أي تغييرات أو تحسينات معتبرة تتصل بالإدارة العالمية لشؤون الهجرة. ولذلك، فإنه ما يزال مقتنعاً بالحاجة إلى إطار عمل مؤسسي معزز بالإضافة إلى تلك المنتديات غير الرسمية. وعدد المهاجرين الدوليين آخذ في الازدياد وهناك عدد متعاظم من المهاجرين الضعفاء يجري إيذاءهم واستغلالهم في بلدان العبور وبلدان المقصد على السواء. وعلاوة على ذلك، يرجح أن تزيد العولمة مستوى الهجرة الدولية، الذي هو بالفعل كبير جداً يقدر بأكثر من ٢٣٢ مليون مهاجر دولي في العالم.

٩٤ - ويبدو من الصعب تحقيق زيادة اشتراك الأمم المتحدة في المناقشة العالمية المتعلقة بالهجرة طالما ظل المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية هو المنتدى الدولي القائد لمناقشة الهجرة، بوصفه عملية غير رسمية وغير ملزمة وطوعية تقودها الحكومات وتركز على الهجرة والتنمية دون إيلاء الاهتمام المناسب لحقوق الإنسان للمهاجرين. ولذلك، توجد حاجة إلى إدخال الحوار المتعلق بالهجرة في إطار الأمم المتحدة. وتؤدي الأمم المتحدة دوراً هاماً كمنتدى للتعاون الدولي، وتمثل حقوق الإنسان أحد مقوماته؛ وهي قادرة على احتضان التعقيد البالغ لتحركات الهجرة بجميع أبعادها. وإنشاء إطار مؤسسي جديد يستند إلى الأمم المتحدة لا يستبعد معالجة الاتفاقات الإقليمية، أو الثنائية، والعمليات والمنظمات القائمة خارج الأمم المتحدة، هي الأخرى شؤون الهجرة.

واو - الفوائد التي تتولد عن إنشاء إطار حقوقي إنساني للإدارة العالمية لشؤون الهجرة

٩٥ - إن الهجرة متعددة الأوجه، وغالباً ما تندرج في إطار مفاهيمي مع الجوانب الأخرى التي تنطوي عليها العولمة. إلا أن الناس الأكثر تأثراً بالهجرة هم المهاجرون أنفسهم، وهؤلاء بشر لهم حقوق إنسانية غير قابلة للتصرف، والدول جميعها ملزمة باحترام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وكافة معاهدات حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية التي هي أطراف ملتزمة بها. ولذلك، لا يمكن تصور الهجرة دون حقوق الإنسان، ويجب أن يراعي أي إطار لإدارة شؤون الهجرة حقوق الإنسان للمهاجرين على النحو الواجب.

٩٦ - وقد ذكرت اللجنة العالمية للهجرة الدولية أن "عنصر حقوق الإنسان في منظومة الأمم المتحدة ينبغي استعماله بشكل أفعال كوسيلة لتعزيز الإطار القانوني والمعياري للهجرة الدولية وضمان حماية حقوق الإنسان"^(١). وعلاوة على ذلك، اعترف المشتركون في

الحوار الرفيع المستوى الذي جرى في ٢٠٠٦ بترباط المهجرة الدولية والتنمية وحقوق الإنسان ترابطاً عضويًا (A/61/515).

٩٧ - ومعظم الدول تعترف باللاجئين وبمبدأ عدم الإعادة القسرية. إلا أن لكثير من المهاجرين احتياجات متعلقة بالحماية أيضاً ولا يمكن ببساطة تغافلهم باعتبارهم مجرد "مهاجرين اقتصاديين": إذ يمكن أن يضطروا للهجرة هرباً من الفقر أو العنف الواسع النطاق أو النزاع المسلح أو آثار تغير المناخ (انظر A/67/299). وبعضهم قد يكون معرضاً لمخاطر التعذيب وغيره من انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة حال عودتهم إلى بلدانهم الأصلية. وكثير من المهاجرين يهاجرون جراء مزيج معقد، غالباً ما يكون متغيراً، من الأسباب الإرادية والإلزامية الداعية إلى التنقل.

٩٨ - وفي غالب الأحيان، لا يستطيع المهاجرون الحصول على حقوقهم في الواقع. وعلى وجه التحديد، كثيراً ما يخاف المهاجرون غير الشرعيين من المطالبة بالحصول على حقوقهم، أو الإبلاغ عن صور الإيذاء، وذلك خشية الاكتشاف والقبض والاحتجاز والترحيل.

٩٩ - وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين مفيدة للدول، إذ تمكن المهاجرين من أن يصبحوا أكثر إنتاجية على الصعيد الاقتصادي. وكما لاحظت المجموعة العالمية المعنية بالهجرة في بيانها المؤرخ ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ المتعلق بحقوق الإنسان للمهاجرين ذوي الأوضاع غير الشرعية، فإن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين ليست مجرد التزام قانوني على عاتق الدول بل هي أيضاً أمر يتعلق بالمصلحة العامة ويتصل اتصالاً عضويًا بالتنمية البشرية.

زاي - نماذج للإدارة العالمية للهجرة يمكن تطبيقها مستقبلاً

١٠٠ - ينبغي لأي نموذج مستقبلي للإدارة العالمية للهجرة أن يشمل مهاماً عديدة، منها وضع المعايير والإشراف على تطبيق المعايير؛ وبناء القدرات والمساعدة التقنية، وتوفير منبر للحوار والتعاون والتيسير السياسي، وإنشاء قاعدة أو قدرة معرفية عن طريق البيانات والمؤشرات والتعميم. وهذه المهام تتولاها حالياً طائفة كبيرة من الجهات الفاعلة، داخل إطار الأمم المتحدة وخارجه على السواء.

١٠١ - وقد اقترحت نماذج مختلفة للإدارة العالمية لشؤون المهجرة في المستقبل. ورأت اللجنة العالمية للهجرة الدولية أنه سيلزم في الأجل الطويل إجراء تعديل جوهري في البنية المؤسسية المتصلة بالهجرة الدولية، لتحقيق هدفين هما: تجميع ما تؤديه الوكالات القائمة بالأمم المتحدة وغيرها من الوكالات من مهام متفرقة متصلة بالهجرة بحيث تضمها منظمة واحدة، والاستجابة للحقائق الجديدة المعقدة في مجال المهجرة الدولية. وقد قيّم المقرر الخاص الخيارات

التي ذكرتها اللجنة العالمية، ومنها إنشاء وكالة جديدة، ربما بدمج المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ وتسمية وكالة رائدة، من قبيل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو منظمة العمل الدولية؛ وإدخال المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة. كما بحث تدابير أخرى لتعزيز الإطار المؤسسي الراهن.

١ - منظمة جديدة تابعة للأمم المتحدة

١٠٢ - قدمت مقترحات لإنشاء منظمة جديدة تابعة للأمم المتحدة ذات ولاية معينة تتعلق بالهجرة الدولية. ونظراً لما سوف يلزم من موارد كبيرة، فمن غير المرجح إلى حد بعيد أن تقبل الدول هذا الأمر في المستقبل القريب.

١٠٣ - واقترح إنشاء وكالة بفضل دمج المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بدلاً من إنشاء وكالة جديدة كلياً. وجدير بالذكر أن هاتين المنظمتين تتعاونان فعلاً تعاوناً وثيقاً. إلا أن الاندماج يبدو من الصعب تحقيقه، لأن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وكالة تابعة للأمم المتحدة لديها ولاية في مجال الحماية، بالاستناد إلى الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين ولأن المنظمة الدولية للهجرة ليست جزءاً من منظومة الأمم المتحدة ولا تملك ولاية متعلقة بالحماية.

٢ - توسيع ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتشمل كافة المهاجرين

١٠٤ - كبديل للدمج بين المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الذي يبدو عسيراً، نوقش خيار مؤداه توسيع ولاية تلك المفوضية ليشمل كافة المهاجرين. وتقتصر ولاية المفوضية حالياً على ملتسمي اللجوء واللاجئين وعديمي الجنسية والمشردين داخلياً. ووجود كيان واحد تابع للأمم المتحدة يُعنى باللاجئين وعدم وجود كيان بها يُعنى حصرياً بالمهاجرين أمران أسفرا عن إهمال حقوق اللاجئين، الذين يشار إليهم أحياناً على أنهم مهاجرون "فحسب" أو مهاجرون "اقتصاديون" ليست لهم احتياجات متعلقة بالحماية، على الرغم من أن الأمر ليس كذلك في معظم الأحيان.

١٠٥ - وبينما يعتبر توسيع ولاية مفوضية شؤون اللاجئين معقولاً إلى حد كبير، يخشى في حال حدوث ذلك ألا يلقي المهاجرون نفس الاهتمام الذي يلقاه اللاجئون، حيث تكونت لدى تلك المفوضية فعلاً دراية فنية تولدت من العمل مع اللاجئين على مدى أكثر من ٦٠ سنة، ولأن الأساس المعياري لأعمالها هو الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين. وعلى النقيض من ذلك، قد يخشى البعض أيضاً أن ينتقص توسيع ولاية المفوضية من ولاياتها المتعلقة بحماية اللاجئين المتسمة بأهميتها الشديدة.

٣ - إنشاء وكالة رائدة معنية بالهجرة

١٠٦ - لا توجد في الوقت الحالي "وكالة رائدة" معنية بالهجرة، سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها. ونظراً لأن ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لا تغطي كافة المهاجرين، ليس من المستصوب تسميتها باعتبارها الوكالة الرائدة المعنية بشؤون الهجرة.

١٠٧ - والمنظمة العمل الدولية ولاية دستورية تحولها حماية العمال المهاجرين، وهي تركز حجماً متزايداً من أعمالها لهجرة العمال. وبينما يعبر أشخاص كثيرون الحدود التماساً لعمل لائق وحياة لائقة لا يكون المهاجرون جميعهم من العمال المهاجرين. وللمهاجرين حقوق واحتياجات تتجاوز الحقوق المتصلة بالعمل. وهذا من شأنه أن يصعب انتهاج منظمة العمل الدولية نهجاً كلياً إزاء الهجرة يتجاوز هجرة العمال.

١٠٨ - ولدى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ولاية متينة فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمهاجرين. إلا أنها لا تملك سوى موارد بشرية ومالية محدودة لتنفيذ هذه الولاية.

٤ - إدماج المنظمة الدولية للهجرة في الأمم المتحدة، بولاية منقحة

١٠٩ - لاحظت اللجنة العالمية للهجرة الدولية، في تقريرها، أنه قد يبدو منطقياً أن تصبح المنظمة الدولية للهجرة جزءاً من منظومة الأمم المتحدة، حفاظاً على التناسق والاتساق داخل المنظومة المتعددة الأطراف.

١١٠ - وتعمل المنظمة الدولية للهجرة فعلاً في تعاون وثيق مع الأمم المتحدة. بما في ذلك عملها كعضو في المجموعة العالمية المعنية بالهجرة، وعضويتها في أفرقة الأمم المتحدة القطرية في بلدان عديدة. ولذلك، يبدو إدماج المنظمة الدولية للهجرة في الأمم المتحدة وكأنه سبيل فعال لإنشاء منظمة للهجرة تابعة للأمم المتحدة.

١١١ - كما يمكن أن يؤدي إدخال المنظمة الدولية للهجرة في الأمم المتحدة إلى زيادة إيجابية الدور الذي تؤديه تلك المنظمة، بما في ذلك جعلها موضع مساءلة عن أية انتهاكات لحقوق الإنسان قد تتورط فيها فيما يتعلق بجملة أمور، منها احتجاز المهاجرين وعودتهم.

١١٢ - إلا أنه عملاً على إدخال المنظمة الدولية للهجرة في الأمم المتحدة يلزم تنقيح ولايتها تنقيحاً مستفيضاً، بحيث تستند بقوة إلى الإطار الدولي لحقوق الإنسان، كما يلزم إجراء تدريب في هذا الصدد لكافة موظفيها، بمن فيهم موظفو كافة المواقع الميدانية. وسيلزم منح المنظمة الدولية للهجرة ولاية قانونية تتعلق بالحماية، واسترشادها بالمعاهدات الأساسية الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ومنها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين

وأفراد أسرهم، كما سيلزم إدراج المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة في دستورها. ومن المهم أيضاً أن تكتسب المنظمة الدولية للهجرة عضوية البلدان الرئيسية التي تتمتع حالياً بوضع الدول المراقبة.

١١٣ - وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكفل المنظمة الدولية للهجرة ألا تقوم، من حيث المبدأ ومن الناحية العملية، بأية أنشطة في الحاضر والمستقبل تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان ومبادئ الميثاق. ولذلك، ينبغي أن تتوقف أي أنشطة متعلقة بتشديد وتشغيل مراكز الاحتجاز. وجرى بها، كما يحنها المقرر الخاص، أن تُفعل بدائل للاحتجاز (انظر A/HRC/20/24). كما ينبغي أن تكفل أن تكون جميع برامجها المخصصة للعودة الطوعية المشمولة بالمساعدة طوعية حقاً تنفذ بالامثال التام لمعايير حقوق الإنسان.

١١٤ - وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتاح للمنظمة الدولية للهجرة تمويل قابل للتنبؤ، وليس تمويلًا مشاريعاً تقدمه الدول لمشاريع معينة. وفي الوقت الحالي، يتخذ أكثر من ٩٧ في المائة من تمويل المنظمة الدولية للهجرة شكل تبرعات مخصصة للمشاريع؛ ولذلك، يكون للدول المانحة دور كبير في تقرير أعمال تلك المنظمة وأولوياتها.

١١٥ - ويعتقد المقرر الخاص أن المقترح الداعي إلى إدخال المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة يستحق المزيد من النقاشات، مع مراعاة المسائل المطروحة أعلاه. إلا أن من المتعين تحاشي أي حل وسط يتمثل في منح تلك المنظمة دور "الوكالة الرائدة" سواء خارج منظومة الأمم المتحدة أو داخلها ولكن دون التمسك بإعداد ولاية مناسبة متعلقة بالحماية. وعلاوة على ذلك، فإنه إذا أُريد إدماج المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة وأريد منحها ولاية متعلقة بالحماية سيظل عملها بحاجة إلى التنسيق مع أعمال كيانات الأمم المتحدة ووكالاتها المناسبة الأخرى التي تعالج شؤون الهجرة، التي من قبيل مفوضية حقوق الإنسان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية، واليونسيف.

١١٦ - ودستور المنظمة الدولية للهجرة يمنحها ولاية محدودة نسبياً بشأن الهجرة. ومنظمة جديدة للهجرة تابعة للأمم المتحدة يلزمها بأن تصبح المنظمة الرائدة المعنية بالهجرة بموجب ولاية قانونية متعلقة بالهجرة/حقوق الإنسان. ولذلك، يمثل حل المنظمة العالمية للهجرة، ونقل مهامها إلى هذه الوكالة الأكبر الجديدة، إمكانية أخرى يمكن بحثها.

٥ - تدابير لتعزيز الإطار المؤسسي الراهن

١١٧ - ليس من الواقعية في شيء اعتقاد أن الاتفاق على إطار مؤسسي جديد للهجرة داخل الأمم المتحدة سيتم التوصل إليه في أي وقت جد قريب. وفي الوقت نفسه، هناك

حاجة إلى النظر في تدابير لتعزيز الإطار المؤسسي الراهن. وهذا يمكن تحقيقه بجملة أمور، منها إجراء حوارات رفيعة المستوى على نحو أكثر تواتراً. وقد نص مشروع قرار اللجنة الثانية للجمعية العامة عام ٢٠١٢ على ضرورة إجراء حوار رفيع المستوى كل ثلاث سنوات. ومما يؤسف له أن ذلك الاقتراح لم يُدرج في النص النهائي للقرار.

١١٨ - وعلى النحو المقترح في تقرير مفوضية حقوق الإنسان المعنون "المهجرة وحقوق الإنسان: تحسين إدارة المهجرة الدولية بالاستناد إلى حقوق الإنسان"، فإن إنشاء منبر دائم داخل الأمم المتحدة معني بحقوق الإنسان للمهاجرين سيجعل من الممكن حدوث تفاعل منتظم بين كافة أصحاب المصلحة ذوي الصلة (ومنهم الدول الأعضاء، والوكالات الأعضاء في المجموعة العالمية المعنية بالمهجرة والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى، والمجتمع المدني، والمهاجرون أنفسهم) بشأن طائفة كبيرة من المسائل الشاملة المتعلقة بحقوق الإنسان والمهجرة.

١١٩ - فضلاً عن ذلك، ينبغي مولاة ترشيد أعمال المجموعة العالمية المعنية بالمهجرة وتعزيز إطار عملها المتعلق بحقوق الإنسان. وتتسم ولاية مفوضية حقوق الإنسان ودرايتها الفنية المتعلقة بالمهجرة وحقوق الإنسان بأهمية بالغة في هذا الصدد.

١٢٠ - وكانت هناك أيضاً مقترحات تدعو إلى إدخال المنتدى العالمي المعني بالمهجرة والتنمية في بنية الأمم المتحدة. وهذا لا يبدو أمراً جديداً واقعي في المستقبل القريب. ويعتقد المقرر الخاص أنه إذا تسنى إجراء الحوار الرفيع المستوى بصورة أكثر تواتراً، كل ثلاث سنوات على سبيل المثال، يمكن أن يكمل المنتدى العالمي عملية الأمم المتحدة هذه وأن يتيح للدول الفرصة كي تتناقش بصورة غير رسمية خارج بيئة الأمم المتحدة.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

١٢١ - تكتسب إدارة الهجرة باطراد طابعاً غير رسمي، ومخصصاً، وغير ملزم، بحيث تكون قيادتها للدول وتجري إلى حد بعيد خارج إطار الأمم المتحدة، في منتديات من قبيل المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية والعمليات الاستشارية الإقليمية. وهذا يؤدي إلى انعدام المساءلة والرصد والإشراف، والافتقار إلى صلة رابطة بآليات الرصد المعياري الرسمية المنشأة داخل الأمم المتحدة.

١٢٢ - وهناك بالتالي حاجة إلى تعزيز البعد الحقوقي الإنساني في الإدارة العالمية للهجرة، بما في ذلك تعزيزها من حيث المساءلة، وهناك أيضاً حاجة إلى إعادته إلى الأمم المتحدة، بوسائل تشمل إنشاء إطار مؤسسي متعلق بالهجرة يستند إلى الأمم المتحدة. وقد شوهد على مدى العقد الماضي قدر كبير من التحرك والاهتمام، تدياً في الحوارين الرفيعي المستوى المتعلقين بالهجرة الدولية والتنمية، وفي إنشاء المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، والمجموعة العالمية المعنية بالهجرة، والازدياد المشهود مؤخراً في عدد أعضاء المنظمة الدولية للهجرة، فضلاً عن إعداد مبادرات إقليمية، سواء عن طريق المنظمات الإقليمية أو العمليات الاستشارية الإقليمية. ولذلك، يبدو أن هناك بعض الاعتراف بالحاجة إلى مزيد من الإدارة للهجرة.

١٢٣ - ويمكن أن تلتزم الدول بزيادة إدارة الهجرة مع الاحتفاظ في الوقت نفسه بسيادتها فيما يتعلق بتقرير من يدخل إقليمها ومن يقيم فيه.

١٢٤ - وسوف يكون تحسين الإدارة العالمية للهجرة مفيداً لكافة الدول، لأنها لا تستطيع معالجة ظاهرة عالمية مجرد معالجة فردية أو ثنائية، بل وإقليمية. ومن شأن تعزيز الإدارة أن يسمح بتحسين تقاسم المسؤولية من جانب الدول المرتبطة بالهجرة. وبينما يوفر المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية محفلاً مفيداً للنقاشات غير الرسمية بين الدول، ينبغي ألا يعتبر بديلاً عن النقاشات التي تجري في الأمم المتحدة بشأن الهجرة. كما أن ازدياد تواتر الحوارات الرفيعة المستوى يمكن أن يؤدي إلى صلات وتآزرات أوثق بين النقاشات داخل الأمم المتحدة وخارجها.

١٢٥ - والعدد المتنامي للعمليات الاستشارية الإقليمية يمن أن يكون بمثابة ممارسات لبناء الثقة، وإن كان ممكناً أيضاً أن يؤدي إلى الازدواج والتناقض. وبينما يمكن أن يسهم التعاون الثنائي والإقليمي، بما فيه التعاون عن طريق العمليات التي من هذا القبيل

والمنظمات الإقليمية والاتفاقات الثنائية، في تناسق الإدارة العالمية للهجرة، يجب أن تراعي هذه المبادرات تماماً احترام حقوق الإنسان للمهاجرين وبنبغي، في هذا الصدد، أن تكون شفافة، مقترنة بآليات رصد ومساءلة فعالة.

١٢٦ - وينبغي النظر إلى المهاجرين، أولاً وقبل كل شيء، على أنهم بشر لهم حقوق إنسانية أصيلة وليسوا مجرد أدوات للتنمية. وفي هذا الصدد، هناك حاجة إلى إطار حقوقي إنساني للإدارة العالمية للهجرة. ومتى نظرنا إلى الهجرة من زاوية حقوق الإنسان ستكون قادرة عندئذ - وعندئذ فحسب - على تحقيق إمكاناتها باعتبارها أداة تمكننا من تحقيق التنمية البشرية. ولذلك، يجب أن يكون الإطار العالمي لحقوق الإنسان دليلاً هادياً لكافة أشكال التعاون والبرمجة الإنمائيين في شتى أنحاء منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة بالهجرة.

باء - التوصيات

١ - توصيات للدول

١٢٧ - ينبغي أن تنشئ الدول جميعها سياسات هجرة وطنية شاملة متماسكة قائمة على حقوق الإنسان. وينبغي أن تعالج هذه السياسات "عوامل الجذب" للهجرة غير المشروعة، أي غير المعترف به من احتياج للعمال المهاجرين في دول المقصد، بمن فيهم العمال ذوو المهارات المنخفضة، والاحتياج المناظر إلى فتح مزيد من قنوات الهجرة الشرعية، التي يمكن أن تؤدي إلى نقصان حالات الهجرة غير الشرعية، والتقليل من تهريب المهاجرين، وتقليل استغلال المهاجرين غير الشرعيين، والتقليل من فقدان الأرواح. وفي هذا الصدد، يجب أن تضمن الدول معاقبة "أرباب العمل المخالفين للقانون"، والمعاقبة على استغلال العمال، وأن تضمن إمكانية لجوء المهاجرين، بمن فيهم ذوو الأوضاع غير الشرعية، إلى المحاكم وهيئات التحكيم الوطنية التي ينبغي أن تطبق على نحو فعال معاهدات حقوق الإنسان الدولية عند توفير الجبر المناسب. وينبغي أن تنشئ الدول "جداراً عازلاً" يفصل بين إنفاذ قوانين الهجرة والخدمات العامة، وأن تحسن جمع البيانات والمؤشرات في جميع المجالات ذات الصلة بالهجرة، عملاً على اتخاذ قرارات مدروسة متعلقة بالسياسات.

١٢٨ - ويجب أن تكفل الدول الشفافية بالاتفاقات الثنائية المتعلقة بالمهاجرين، والآليات التعاونية الإقليمية والأقليمية، التي من قبيل العمليات الاستشارية الإقليمية، وأن تضمن حقوق الإنسان للمهاجرين، وتكفل المساءلة.

١٢٩ - وينبغي أن تعترف الدول بالحاجة إلى إطار مؤسسي أقوى للهجرة في الأمم المتحدة يستند إلى حقوق الإنسان. وهذا يمكن أن يكون له، بدوره، أثر إيجابي على الإدارة غير الرسمية للهجرة خارج الأمم المتحدة، بما في ذلك المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية والعمليات الاستشارية الإقليمية. وفي هذا الصدد، يحث المقرر الخاص كافة الدول الأعضاء بالأمم المتحدة على النظر في إمكانية إنشاء منظمة جديدة تتمتع بولاية معينة بشأن الهجرة الدولية. وهذا يمكن تحقيقه، في جملة أمور، بإدخال منظمة الهجرة الدولية في منظومة الأمم المتحدة. إلا أن المقرر الخاص يلاحظ أن هذا يقتضي إعطاء منظمة الهجرة الدولية ولاية منقحة، ينبغي أن تشمل في جوهرها حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين. كما ينبغي تزويد الوكالة "القائمة على أساس المنظمة الدولية للهجرة" موارد كافية، لا تكون مجرد موارد مشاريع الدافع.

١٣٠ - وينبغي أن تنظر الدول في التصديق على جميع معاهدات الأمم المتحدة الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان التي لم تصدق عليها بعد، ومنها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، فضلاً عن المعاهدات ذات الصلة الأخرى، ومنها اتفاقيات منظمة العمل الدولية، والاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين، والاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية.

١٣١ - وينبغي أن تكفل الدول إدراج حقوق الإنسان للمهاجرين في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

(أ) توصيات متصلة بالحوار الرفيع المستوى المتعلق بالهجرة الدولية

١٣٢ - يمثل الحوار الرفيع المستوى المتعلق بالهجرة الدولية المقرر عقده في ٢٠١٣ لحظة هامة للتفكير في مراعاة تعميم حقوق الإنسان في جميع جوانب مناقشة الهجرة.

١٣٣ - ينبغي أن تنظر الدول في إجراء الحوارات الرفيعة المستوى على نحو أكثر تواتراً، كل ثلاث سنوات على سبيل المثال، وينبغي أن تكون هذه الحوارات تفاعلية عملية المنحى، وأن تصدر عن كل منها وثيقة ختامية متفاوض عليها تستند إلى الحقوق.

١٣٤ - ينبغي أن تكون حقوق الإنسان مسألة شاملة تشري كافة النقاشات في الحوار الرفيع المستوى، كما ينبغي أن تنظر الدول في طرح المسائل التالية:

(أ) إلغاء تجريم الدخول والإقامة غير المشروعين، اللذين لا ينبغي اعتبارهما أبداً جريمتين؛

- (ب) نبذ الاحتجاز كأداة لمعاملة المهاجرين غير الشرعيين، وإنشاء بدائل للاحتجاز؛
- (ج) تدابير لضمان التوعية بحقوق الإنسان للمهاجرين؛
- (د) تدابير لمكافحة كراهية الأجانب وما يتولد عن كراهية الأجانب من عنف ضد المهاجرين؛
- (هـ) تدابير لضمان الحماية الفعالة لحقوق الطفل في دول العبور ودول المقصد؛
- (و) تدابير للتمتع بكافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنها الحقوق في التعليم، والصحة، والضمان الاجتماعي، والمسكن اللائق وحقوق العمل، لكافة المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير الشرعيين؛
- (ز) تدابير لضمان حقوق الإنسان للمهاجرين على الحدود، سواء عند الدخول أو أثناء إجراءات الطرد؛
- (ح) تدابير لضمان إمكانية لجوء المهاجرين الفعال إلى المؤسسات المستقلة فيما يختص بكافة ما يواجهونه من انتهاكات لحقوق الإنسان.

(ب) توصيات تتعلق بالمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية

١٣٥ - ينبغي أن تحدد الدول نتائج ملموسة بدرجة أكبر تسفر عنها اجتماعات المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية وأن تنظر، في هذا الصدد، في اعتماد وثيقة ختامية رسمية في نهاية كل اجتماع من هذه الاجتماعات، وأن تنشئ آلية لمتابعة ورصد تنفيذ توصيات المنتدى العالمي.

١٣٦ - ينبغي أن تنظر الدول في تعزيز اشتراك المجتمع المدني في المنتدى العالمي.

١٣٧ - ينبغي أن يركز المنتدى العالمي بدرجة أكبر على حقوق الإنسان، مع عقد اجتماعات موثمة مستديرة تتناول مسائل حقوق الإنسان ذات الصلة، بما فيها حقوق المهاجرين ذوي الأوضاع غير الشرعية، ومراعاة تعميم حقوق الإنسان للمهاجرين في كافة أعمال المنتدى.

١٣٨ - كما ينبغي أن ينظر المنتدى العالمي في مناقشة المواضيع المتصلة بالهجرة بصفة عامة، وألا ينظر إليها بالضرورة من منظور إنمائي.

١٣٩ - ينبغي أن يعتمد المنتدى العالمي أكثر من ذي قبل على الدراية الفنية للمجموعة العالمية المعنية بالهجرة (بما فيها مفوضية حقوق الإنسان)، وينبغي دعوة آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة إلى الاشتراك بصورة منتظمة في تناول جدول أعمال المنتدى العالمي.

٢ - توصيات لمجلس حقوق الإنسان

١٤٠ - يحث المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان على تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمهاجرين في كافة أعماله، كلما كان ذلك مناسباً، وعلى معالجة حقوق الإنسان للمهاجرين في حلقات نقاشه السنوية التي تناول، فيما تناول، حقوق الطفل وحقوق المرأة.

١٤١ - ينبغي أن ينظر مجلس حقوق الإنسان في عقد حلقة نقاش سنوية بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين، مع اختلاف التركيز المواضيعي كل سنة.

٣ - توصيات للأمين العام

١٤٢ - يحث المقرر الخاص الأمين العام على إبداء رؤيا واضحة وقيادة قوية فيما يتعلق بالهجرة، وأن ينهض بخطة الأعمال المتعلقة بالهجرة في الأمم المتحدة، بحيث يزيدوا وضوحاً للعيان ويكفل اعتماد إطار حقوقي إنساني للهجرة داخل منظومة الأمم المتحدة.

١٤٣ - ينبغي أن يسعى الأمين العام جاهداً إلى تعزيز المجموعة العالمية المعنية بالهجرة بفضل قيادته وتوجيهه، بما في ذلك تعزيز دور المجموعة فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمهاجرين.