A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/51/325
16 September 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الحادية والخمسون
البند ١٠٥ من جدول الأعمال المؤقت*

النهوض بالمرأة

العنف الموجه ضد العاملات المهاجرات

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٤	٢
أولا - الاستنتاجات والتوصيات التي اعتمدها اجتماع فريق الخبراء المعني بالعنف ضد العاملات المهاجرات	٥ - ٧	٢
ثانيا - الإجراءات التي اتخذتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فيما يتصل بحالة العاملات المهاجرات	٨ - ١٥	٣
ألف - لجنة مركز المرأة	٩	٤
باء - لجنة حقوق الإنسان	١٠ - ١١	٤
جيم - لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية	١٢ - ١٥	٥
ثالثا - التعليقات المقدمة من الحكومات	١٦ - ٢٧	٦
ألف - التشريعات الوطنية للبلدان المستقبلة: التدابير الوقائية والحمائية	١٩ - ٢٠	٦
باء - التشريعات الوطنية للبلدان المرسلة: التدابير الوقائية والتدابير الحمائية	٢١ - ٢٢	٧
جيم - التوصيات والاقتراحات	٢٣ - ٢٧	٧
مرفق - الاستنتاجات والتوصيات التي اعتمدها اجتماع فريق الخبراء المعني بالعنف ضد العاملات المهاجرات		٩

* A/51/150.

091096 071096 96-22851

مقدمة

١ - قدمت الجمعية العامة في قرارها ١٦٨/٥٠ بشأن العنف ضد العاملات المهاجرات عددا من التوصيات لتطبيقها وطلبت إلى الأمين العام أن يدعو إلى عقد اجتماع فريق من الخبراء تشترك فيه المقررة الخاصة للجنة حقوق الإنسان المعنية بالعنف ضد المرأة ويعمل ضمن إطار البرنامج العادي لشعبة النهوض بالمرأة بالأمانة العامة، لتقديم توصيات من أجل تحسين تنسيق مختلف الجهود التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة بشأن مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات، ولوضع مؤشرات عملية كأساس لتحديد مركز العاملات المهاجرات، وذلك لتقديمها من خلال القنوات المعتادة إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والخمسين.

٢ - وتلبية لذلك الطلب عقد الأمين العام اجتماع خبراء بشأن العنف ضد العاملات المهاجرات. وعقد الاجتماع في مانيلا من ٢٧ إلى ٣١ أيار/مايو ١٩٩٦ بدعوة من حكومة الفلبين وحضره خبراء ومراقبون من عدد من البلدان المرسلة والمستقبلة، والمنظمات الحكومية الدولية ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية. ولم تتمكن المقررة الخاصة من حضور الاجتماع بسبب ارتباطات سابقة تتصل بولايتها، بيد أنها وجهت رسالة أخذها الاجتماع في الاعتبار.

٣ - وتلبية للطلب الوارد في الفقرة ٨ من منطوق القرار المشار إليه أعلاه، أحيلت توصيات اجتماع فريق الخبراء إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي (E/1996/71، المرفق)، بوصفه قناة عادية. وأحاط المجلس علما بالتقرير.

٤ - وترد الاستنتاجات التي خلص اليها اجتماع فريق الخبراء والتوصيات التي وضعها في مرفق هذا التقرير. ولمساعدة الجمعية على مناقشة هذه التوصيات، يود الأمين العام أن يلفت انتباهها إلى تقريريه السابقين اللذين قدمهما إلى الجمعية في دورتيها التاسعة والأربعين (A/49/354) والخمسين (A/50/378). وإضافة إلى ذلك، وبغية توفير أساس أوسع للدراسة، يتضمن هذا التقرير أيضا معلومات قدمها ٢٠ بلدا عضوا ردوا، بحلول ٢٦ آب/اغسطس ١٩٩٦، على مذكرة الأمين العام الشفوية التي طلبت معلومات بشأن تنفيذ قرار الجمعية ١٦٨/٥٠[١]. وكذلك استعراض الإجراءات التي اتخذتها عدة هيئات تابعة للأمم المتحدة[٢] في السنة الماضية. ويلفت التقرير انتباه الجمعية العامة أيضا إلى تقرير الأمين العام بشأن الاتجار بالنساء والفتيات، المعروض عليها في دورتها الحادية والخمسين (A/51/309).

أولا - الاستنتاجات والتوصيات التي اعتمدها اجتماع فريق الخبراء المعني بالعنف ضد العاملات المهاجرات

٥ - تُقدم استنتاجات وتوصيات اجتماع فريق الخبراء المعني بالعنف ضد العاملات المهاجرات (انظر المرفق) لتنظر فيها الجمعية العامة بالصيغة التي اعتُمدت بها. وترد في حواشي مرفق هذا التقرير، التحفظات كما تم الإعراب عنها. وتلبية للطلب الموجه اليه، ركز الاجتماع اهتمامه على مسألتين حددتهما

الجمعية في قرارها ١٦٨/٥٠، وهما (أ) المؤشرات، و (ب) تحسين التنسيق بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فيما يتصل بهذه المشكلة.

٦ - وقدم اجتماع فريق الخبراء توصيات عديدة بشأن أنواع المؤشرات التي يمكن استعمالها. ويلفت الأمين العام، انتباه الجمعية إلى أن المؤشرات تشمل كلا من مسألة العنف ضد المرأة ومسألة تتبع أحوال الهجرة الدولية. ولا توجد حاليا مؤشرات متفق عليها دوليا عن العنف ضد المرأة، وينبغي اعتبار الأعمال التي جرت في اجتماع فريق الخبراء نقطة انطلاق لوضع هذه المؤشرات. وأوصى اجتماع فريق الخبراء أن تيسر الأمم المتحدة وضع إجراءات موحدة لما أوصي به من جمع البيانات، وأن تشجع جميع البلدان المرسلة والمستقبلة على جمع تلك البيانات وتبادلها. ونظرا للمدى الذي بلغته معرفة حالة العنف ضد العاملات المهاجرات، أوصى فريق الخبراء بأن يجري جهاز/كيان الأمم المتحدة ذو الصلة في أقرب وقت ممكن مجموعة من الدراسات في بلدان مرسلة وبلدان مستقبلة مختارة بهدف (أ) جمع بيانات أساسية سليمة عن مدى وطابع العنف ضد العاملات المهاجرات، و (ب) للحصول على فهم عميق لأثر العنف على العاملات المهاجرات، وأسرهن ومجتمعهن.

٧ - وقدم اجتماع فريق الخبراء أيضا عددا من التوصيات بشأن التنسيق على مستوى منظومة الأمم المتحدة. وتتعلق هذه التوصيات عموما بإدراج مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات في الآليات والبرامج القائمة. وبما أن المسألة معروضة على تلك الآليات والبرامج، فإنه يمكن تحقيق ذلك التكامل، ولكن الأمر يتطلب مزيدا من الدراسة. وأوصى اجتماع فريق الخبراء بأن تقوم لجنة التنسيق الإدارية داخل منظومة الأمم المتحدة بدور مركز التنسيق المسؤول عن التنسيق الفعال للمبادرات المتصلة بالعنف ضد العاملات المهاجرات. وبهذه الصفة، ينبغي للجنة التنسيق الإدارية وأفرقتها العاملة واللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة القيام بدراسة ولايات وكالات وهيئات الأمم المتحدة وسياستها لتحديد المجالات التي يمكن فيها تعزيز أعمالها فيما يتعلق بالعنف ضد العاملات المهاجرات. وعلاوة على ذلك، ينبغي للجنة التنسيق الإدارية أن تجري استعراضا شاملا لمدى فعالية السياسات الحالية المتعلقة بالهجرة والمرأة والعنف ضد المرأة، لتحديد الثغرات في مجال المعالجة الكاملة للمسائل المتصلة بالعنف ضد العاملات المهاجرات. وسيقوم الأمين العام بلفت نظر الهيئات المناسبة التابعة للجنة التنسيق الإدارية إلى تلك التوصيات.

ثانيا - الإجراءات التي اتخذتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فيما يتصل بحالة العاملات المهاجرات

٨ - خلال العام الذي تلا بداية نظر الجمعية في مسألة العاملات المهاجرات، قام عدد من الهيئات الحكومية الدولية ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة بمزيد من العمل في هذا المجال.

ألف ـ لجنة مركز المرأة

٩ - اتخذت لجنة مركز المرأة في دورتها الأربعين القرار ٦/٤٠ بشأن العنف ضد العاملات المهاجرات. وأعادت اللجنة التأكيد على فقرات من ديباجة قرار الجمعية العامة ١٦٨/٥٠، ودعت الدول المعنية، لا سيما الدول المرسلة والمستقبلة للعاملات المهاجرات إلى إجراء مشاورات منتظمة بغرض تحديد مجالات المشاكل القائمة فيما يتعلق بتعزيز وحماية حقوق العاملات المهاجرات وتأمين الخدمات الصحية والقانونية والاجتماعية لهن؛ واتخاذ تدابير محددة للتصدي لتلك المشاكل، والقيام، حسب الاقتضاء، بتوفير خدمات وآليات لغوية وثقافية ميسرة، لتنفيذ تلك التدابير؛ والقيام عموما بتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز المزيد من الانسجام والتسامح فيما بين العاملات المهاجرات وبقية أفراد المجتمع الذي يقمن فيه. وشجعت اللجنة أيضا الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، لا سيما بلدان منشأ العاملات المهاجرات والبلدان المضيفة، على كفالة حماية حقوق العاملات المهاجرات وحرياتهن الأساسية حسبما حددتها الاتفاقيات والاتفاقات الدولية. مع مراعاة النتائج التي خلصت إليها المؤتمرات الدولية المعقودة مؤخرا. وسلمت اللجنة بأن المرأة المهاجرة معرضة بشدة للعنف وغيره من أشكال سوء المعاملة، بمن في ذلك العاملات المهاجرات اللائي يتوقف وضعهن القانوني في البلد المضيف على أرباب العمل، الذين قد يستغلون حالتهن. وأخيرا، طلبت اللجنة إلى الدول استكشاف إمكانية اتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع العاملات المهاجرات ضحايا في يد المتجرين بهن جنسيا ومعاقبة هؤلاء المتجرين، بما في ذلك التصديق على اتفاقية منع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير[٣].

باء ـ لجنة حقوق الإنسان

١٠ - نظرت لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسين، مثل ما أوصتها بذلك الجمعية العامة في قرارها ١٦٨/٥٠، في مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات، واتخذت القرار ١٧/١٩٩٦ الذي أكدت فيه اللجنة من جديد فقرات من منطوق قرار الجمعية العامة، ورحبت بتحديد موعد لعقد اجتماع فريق الخبراء المعني بالعنف ضد العاملات المهاجرات؛ ودعت المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة إلى أن تواصل إدراج العنف المرتكب ضد العاملات المهاجرات ضمن ألح المسائل المتصلة بولايتها؛ وقررت مواصلة النظر في المسألة في دورتها الثالثة والخمسين.

١١ - ونظر الفريق العامل المعني بأشكال الرق المعاصرة التابع للجنة الفرعية المعنية بمنع التمييز وحماية الأقليات في هذه المسألة في دورته الحادية والعشرين، في تموز/يوليه ١٩٩٦، واعتمد التوصية رقم ٩/٢١ بشأن العمال المهاجرين، التي أشار فيها إلى أن العمال المهاجرين الأجانب يتعرضون في أحيان كثيرة إلى قواعد وأنظمة تمييزية تحط من الكرامة الإنسانية، مثل حملهم على العيش بعيدا عن أزواجهم وأطفالهم القصر، أحيانا لفترات طويلة، وتعرضهم للعنف والعنصرية وكراهية الأجانب أحيانا كثيرة. وأشار الفريق العامل أيضا إلى حالات يعمل فيها العمال المهاجرون في المنازل دون أجر، ويتعرضون إلى مختلف أنواع سوء المعاملة والحرمان من جميع حقوقهم. وحث الدول على التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق

جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم[٤] واتخاذ التدابير اللازمة لمعاقبة أرباب العمل الذين يحتجزون جوازات سفر العمال المهاجرين، لا سيما من يعملون في المنازل. وأوصى الفريق العامل بأن تولي المنظمات غير الحكومية اهتمامها إلى المشاكل الخطيرة التي تؤثر على العمال المهاجرين، وأن تزود الفريق العامل بالمعلومات ذات الصلة. وأخيرا أوصى بأن تنظر اللجنة الفرعية في هذه المسألة في دورتها الثامنة والأربعين.

جيم - لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية

١٢ - قدم الأمين العام إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الخمسين تقريرا عن مشروع خطة عمل للقضاء على العنف ضد المرأة، تضمن ملاحظات وتعليقات من الحكومات على ذلك الموضوع (E/CN.15/1996/11 و Corr.1)؛ وتشمل خطة العمل، في مجال تطبيقها، العاملات المهاجرات. ونقحت اللجنة خطة العمل خلال دورتها وأصبح عنوانها "التدابير العملية والاستراتيجيات والأنشطة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، للقضاء على العنف ضد المرأة" (E/CN.15/1996/CRP.12).

١٣ - وخلال مناقشة اللجنة لهذه المسألة، أكّد أن العنف ضد المرأة يحدث في جميع نواحي الحياة الخاصة والعامة، وأن هذا العنف اتخذ أبعادا تبعث على الجزع. وشُدد على قلة مناعة المرأة في حالات النزاع. وقيل إنه لا يمكن علاج هذه المشكلة إلا بإحراز تقدم في مجال المساواة بين الجنسين وبتحقيق تحسينات أخرى في مركز المرأة؛ وأنه لا يمكن لأية دولة أن تزعم أنها فعلت كل ما يمكنها القيام به في هذا الصدد. وأنه من المهم للغاية في الحالات التي تتعرض فيها المرأة للعنف كسر حلقة العنف وكفالة ألاّ يصبح استعمال العنف ضد المرأة سلوكا مكتسبا، وأن يكون باستطاعة الضحايا الهرب من بيئة العنف. أما بالنسبة لتدابير القضاء على العنف ضد المرأة، فإنه من الضروري سن تشريعات تعتبر العنف ضد المرأة، بأي شكل كان، جرما، وتعاقب مقترفيه. ومن التدابير الهامة الأخرى في هذا المجال تقديم تدريب متخصص للعاملين في هذا الميدان؛ وإنشاء مراكز لتقديم المساعدة والمشورة؛ ومساعدة الضحايا بتيسير وصولهم إلى العدالة وشفائهم من آثار التعرض للإيذاء؛ والتعاون مع وسائط الإعلام لتلافي النظرة إلى مسألة الجنسين نظرة نمطية وفقا لقوالب جاهزة. وقيل إن هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير لمساعدة أقل الفئات النسائية مناعة، بما في ذلك العاملات المهاجرات.

١٤ - وأشير إلى أن التدابير المجملة في تقرير الأمين العام، المشار إليه أعلاه، ترمي إلى تحقيق أهداف إعلان ومنهاج عمل بيجين (A.CONF.177/20، الفصل الأول، القرار ١، المرفقان الأول والثاني). وهي تدابير تنفذ وتستند إلى الأهداف الاستراتيجية دال - ١ إلى دال - ٣ من منهاج العمل المتعلقة بالقضاء على العنف ضد المرأة، والأهداف الاستراتيجية لام - ١ إلى لام - ٩ المتعلقة بالتمييز ضد الطفلة، وهي أهداف تدخل في نطاق عمل لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية (انظر E/1996/30، الفقرتان ٥٠ و ٥١).

١٥ - وأوصت اللجنة في مشروع قرارها الثالث المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في جملة أمور، بأن يحث الدول الأعضاء على اتخاذ عدد من التدابير الرامية إلى القضاء على العنف ضد المرأة، وأن يطلب إلى الأمين العام السعي إلى الاطلاع على آراء الدول الأعضاء وغيرها من الأطراف بشأن التدابير العملية والاستراتيجيات المقترحة المشار إليها أعلاه، لعرضها على اللجنة في دورتها السادسة. واعتمد المجلس مشروع القرار بوصفه قراره ١٢/١٩٩٦.

ثالثا - التعليقات المقدمة من الحكومات

١٦ - يرد أدناه تحليل للردود الواردة من ٢٠ دولة عضو استجابت لطلب الأمين العام بتقديم معلومات، وقد حللت الردود من حيث الآثار المترتبة عليها فيما تتخذه الجمعية من قرارات بشأن السياسة العامة. ويبرز التحليل الاتجاهات الرئيسية في النهج الذي تسلكه الدول المستجيبة في التعامل مع مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات.

١٧ - واعتبرت معظم الردود أنه ينبغي حماية حقوق الإنسان للعاملات المهاجرات، بغض الطرف عن مركزهن فيما يتعلق بالإقامة، وأشارت إلى أن هناك حكومات سنت تشريعات وطنية في ذلك الاتجاه. وهذه التشريعات لا تميز في معظم الأحيان بين الرجل والمرأة، وتتضمن تدابير وقائية وحمائية في نفس الوقت. وشددت عدة بلدان أيضا على أنها لا تميز بين العامل المهاجر بطريقة شرعية والعامل المهاجر بطريقة غير شرعية عندما يتعلق الأمر بحقوق الإنسان. ولذلك فعندما يتعرض عامل لمعاملة سيئة من رب عمله، فإن حقوق العامل/العاملة محمية قانونا في إطار التشريعات الحالية، سواء كان/كانت من رعايا ذلك البلد أو مهاجرا/مهاجرة إليه.

١٨ - بيد أن الردود توحي بأن هناك قبولا واسعا لضرورة وضع مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات على جدول الأعمال العالمي. أولا، يعترف بأن معظم العمال المهاجرين من النساء. ثانيا، يعمل عدد كبير من العمال المهاجرين في القطاعات القليلة المناعة من أسواق اليد العاملة، مثل الخدمة المنزلية والترفيه. ثالثا، تعرض الخدمة في المنازل، وهي أكثر أشكال عمل العاملات المهاجرات انتشارا، المرأة لأخطار العنف المنزلي.

ألف - التشريعات الوطنية للبلدان المستقبلة: التدابير الوقائية والحمائية

١٩ - ذكرت معظم البلدان المستقبلة الصافية للعمال المهاجرين أن هناك أنظمة وطنية راسخة وفعالة يعاقَب بموجبها أرباب العمل الذين يسيؤون معاملة عمالهم. وهذه الأنظمة أحيانا جزء من الدستور، أو القانون المدني، أو قانون العمالة أو العمل، أو القانون الجنائي، أو حقوق المرأة و/أو قانون العقوبات. وتعامل حوادث العنف في بلدان عديدة، بوصفها حالات انتهاك لحقوق الإنسان. وأشارت بعض البلدان

المستقبلة أيضا إلى آليات الفرز التي تستعملها للتحكم في تدفق المهاجرين، وكطريقة لمراقبة أصحاب العمل مراقبة منتظمة. ونظمت بعض البلدان أنشطة دعوة لتعميق وعي الجمهور بمسائل حقوق الإنسان، ونظمت الحكومات في بعض البلدان تدريبا خاصا لقوات الشرطة والمسؤولين عن الهجرة للزيادة من فعالية التشريعات القائمة. وأبلغت معظم البلدان المستقبلة أن هذه التدابير تمنع بشكل مرض تعرض العاملات المهاجرات للعنف.

٢٠ - وبالنسبة للحالات التي تقترف فيها أعمال العنف، أنشأت بلدان مستقبلة عديدة آلية استجابة تحصل الضحايا عن طريقها على مساعدة رسمية. وأجرت بعض الحكومات دراسات استقصائية بغية إنشاء الآليات المناسبة لتقديم المساعدة إلى الضحايا. ومن بين أشكال الحماية المقدمة إلى الضحايا، الإسكان المؤقت؛ وتقديم المشورة؛ والاستشارة القانونية المجانية، التي تتضمن أحيانا مساعدة من مترجم شفوي، والمساعدة على العودة إلى الوطن.

باء - التشريعات الوطنية للبلدان المرسلة: التدابير الوقائية والتدابير الحمائية

٢١ - أشارت بعض البلدان المرسلة، وقد أعربت عن انشغالها برفاه رعاياها العاملين في الخارج، إلى الصعوبات التي ينطوي عليها رصد حركاتهم بعد مغادرتهم لبلدانهم الأصلية. وأبلغت بعض البلدان أنها تقوم بعملية فرز للعمال المغادرين إلى بلد آخر، وكذلك للوكالات والوسطاء الذين ينتدبون العمال. ونظمت في عدد من البلدان أنشطة لتعميق وعي الجمهور بالمسألة، وإطلاع العمال المهاجرين المحتملين على المخاطر التي قد يتعرضون إليها. وأنشأت بعض الحكومات شبكة منسقة مع وكالاتها الوطنية في الخارج (مثل القنصليات والسفارات) لرصد رفاه رعاياها. وتقدم هذه الشبكات أيضا المساعدة إلى ضحايا العنف.

٢٢ - ويحصل الضحايا، بعد عودتهم إلى بلدانهم، على مساعدة لتأهيلهم عن طريق شبكات من المنظمات الحكومية وغير الحكومية. وأبلغت عدة بلدان مرسلة عن قيامها بجهود ترمي إلى إقامة ترتيبات تنسيق مع بلدان أخرى لمنع العنف ضد العاملات المهاجرات وتوفير الحماية لهن.

جيم - التوصيات والاقتراحات

٢٣ - قدمت بعض الحكومات في ردودها توصيات بشأن التعامل مع مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات، ينبغي أخذها في الاعتبار إلى جانب التوصيات التي قدمها اجتماع فريق الخبراء بشأن العنف ضد العاملات المهاجرات؛ وفيما يلي موجز لتلك التوصيات.

٢٤ - أجرى عدد من البلدان دراسات استقصائية لاستعراض حالة العمال المهاجرين بغية اتخاذ تدابير أنسب لحماية حقوقهم. والعديد من البلدان التي لم تقم بتلك الدراسات بعد، تنوي إجراءها لتحسين ظروف

عيش وعمل العمال المهاجرين. بيد أن بلدانا عديدة اعترفت بأن الحالات الموثقة عن العنف ضد العاملات المهاجرات لا تعكس عادة مدى ما يتعرضن إليه فعلا من أنواع ومستويات العنف وسوء المعاملة. يضاف إلى ذلك أن العديد من العاملات المهاجرات يفضلن عدم الإبلاغ عن تلك الحالات، مما يجعل حصول الحكومات على بيانات واقعية أمرا صعبا.

٢٥ - وأعربت عدة بلدان عن استعدادها لمعالجة المشكلة بالتنسيق مع الأمم المتحدة. ووقعت معظم البلدان المستجيبة أكثر من اتفاقية دولية تتعلق بالهجرة، أو العنف، أو حقوق المرأة، ونفذتها في إطار دستورها. وأشارت بعض البلدان إلى أن التأثير الذي يمكن أن تمارسه حكومة بمفردها هو تأثير محدود، وشددت على ضرورة التنسيق الدولي في هذا المجال.

٢٦ - ورحبت عدة بلدان أيضا باتخاذ تدابير منسقة بين البلدان المستقبلة والمرسلة. بيد أنها أشارت أنه لن يكون من السهل، مثلا، اتخاذ قرار عما إن كان ينبغي أن تكون للحكومات ولاية قضائية على الرعايا الأجانب الذين يرتكبون جنايات جنسية.

٢٧ - وأعربت بعض البلدان عن اقتناعها بأنه من المستصوب تناول مسألة رفاه العمال المهاجرين في الإطار القانوني والإداري للبلد المستقبل، وهي نظرة تستند إلى افتراض أن الأشخاص ينتقلون من بلدهم بسبب الفقر. وشُدد من جهة أخرى على مسؤولية البلدان المرسلة في تثقيف مواطنيها قبل مغادرتهم للبلد.

الحواشي

(١) إسبانيا، استراليا، ألمانيا، اندونيسيا، أوغندا، البحرين، بلجيكا، تركيا، سنغافورة، الفلبين، فنلندا، قبرص، كوبا، الكويت، كينيا، المغرب، المكسيك، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، اليونان.

(٢) بما في ذلك مركز حقوق الإنسان التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، والمعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة العمل الدولية.

(٣) قرار الجمعية العامة ٣١٧ (د - ٤).

(٤) قرار الجمعية العامة ١٥٨/٤٥، المرفق.

مرفق

الاستنتاجات والتوصيات التي اعتمدها اجتماع فريق الخبراء المعني بالعنف ضد العاملات المهاجرات

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	الديباجة	١ - ٤	١٠
ثانيا -	المسائل الرئيسية	٥ - ٤٢	١٠
ألف -	أنماط الهجرة واتجاهاتها	٥ - ٦	١٠
باء -	تقرير المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة	٧	١١
جيم -	ديناميات العنف ضد العاملات المهاجرات	٨ - ١٢	١١
دال -	أثر الهجرة على العمالة	١٣	١٢
هاء -	عمليات إساءة المعاملة التي تتعرض لها العاملات المهاجرات	١٤ - ٢٢	١٢
واو -	سياسات وآليات التصدي للعنف ضد العاملات المهاجرات	٢٣ - ٣١	١٤
زاي -	الجهود التعاونية	٣٢ - ٣٥	١٥
حاء -	جمع المؤشرات والبيانات الإحصائية	٣٦ - ٣٨	١٥
طاء -	استراتيجيات التمكين	٣٩	١٦
ياء -	دور المنظمات غير الحكومية	٤٠	١٦
كاف -	بيانات المراقبين	٤١ - ٤٢	١٧
ثالثا -	التوصيات	٤٣ - ٧٧	١٧
ألف -	مؤشرات العنف	٤٤	١٧
باء -	مؤشرات الضعف	٤٥	١٩
جيم -	بيانات عن الخصائص العامة للعاملات المهاجرات	٤٦	٢٠
دال -	طرق جمع البيانات	٤٧	٢١
هاء -	توصيات أخرى	٤٨ - ٤٩	٢٢
واو -	تدابير لتحسين جهود التنسيق التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالعنف المرتكب ضد العاملات المهاجرات	٥٠ - ٧٧	٢٣

أولا - الديباجة

١ - إن العنف ضد العاملات المهاجرات مسألة خطيرة ومعقدة وحساسة. ومحنة العاملات المهاجرات اللاتي يصبحن ضحايا للمضايقة وإساءة المعاملة البدنية والنفسية والجنسية على أيدي أرباب عملهن أو الوسطاء أو الشرطة - وهي حالة تزداد تفاقما بسبب الاستغلال الاقتصادي - تدعو إلى اتخاذ اجراءات متضافرة على الصعد الدولية والوطنية والاقليمية.

٢ - وقد أظهرت المناقشات التي جرت في اجتماع فريق الخبراء تنوع الخبرات والمنظورات فيما بين البلدان المرسلة والمستقبلة. ويوضح ذلك التنوع اختلاف الظروف السائدة في مختلف البلدان والنهج المتباينة التي تتبع استجابة للمشكلة.

٣ - وقد ازداد الاعتراف بازدياد أعداد العاملات المهاجرات اللاتي يتعرضن للاستغلال في غضون بضع السنوات الماضية. وبالرغم من إيلاء اهتمام متزايد ووضع قواعد واجراءات محددة وإقامة مؤسسات لحماية العاملات المهاجرات ما زالت هناك فجوات خطيرة.

٤ - وكان أحد القيود الرئيسية التي تواجه التصدي للمسألة هو عدم توافر معلومات كافية، لا عن انتشار العنف فحسب بل أيضا عن مدى المشكلة وجسامتها. ولذا، يوجد اتجاه لدى تناول مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات، إلى التركيز على عدد محدود من القضايا التي وردت عنها تقارير.

ثانيا - المسائل الرئيسية

ألف - أنماط الهجرة واتجاهاتها

٥ - لاحظ الاجتماع أن الزيادة الحادة السريعة في تدفقات العمل في العقد الماضي صحبها ازدياد في تأنيث العمل. وتركزت الحصة المتزايدة من النساء المهاجرات من أجل العمل في قطاعين من قطاعات سوق العمل الدولي لا يتمتعان بحماية، وهما: المساعدة المنزلية والعمل في مجال الترفيه. وعكس الطلب العالمي على تلك الوظائف، التي يوجد فيها فصل على أساس نوع الجنس، تقسيم العمل على أساس نوع الجنس النافذ المفعول في معظم البلدان. وفي نفس الوقت، ازداد عدد النساء اللاتي يهاجرن من خلال قنوات غير مشروعة ودون حيازة مستندات وسرا.

٦ - ولم يكن هناك مجال كبير للشك في أنه من المتوقع، نتيجة للتغيرات الهيكلية والديمغرافية داخل البلدان المستقبلة للعمل، ازدياد الطلب على العمال من وراء البحار فيما حدد بأنها "الفئات السريعة التأثر". وعزي هذا إلى إعادة التشكيل العالمي وتوسع قطاع الخدمات وارتفاع معدل مشاركة القوى العاملة من النساء وشيوخة السكان في البلدان المستقبلة. ومن الناحية الأخرى، فإن العرض من العمال من البلدان المرسلة

لا حدود له تقريبا. ومن بين أسباب ذلك البطالة والفروق الكبيرة في الاجور بين البلدان ونسيج الشبكات الاجتماعية التي تشجع التنسيب وتيسره.

باء - تقرير المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة

٧ - أعرب اجتماع فريق الخبراء عن ترحيبه وعرفانه بالرسالة الموجهة من المقررة الخاصة للجنة حقوق الانسان المعنية بالعنف ضد المرأة، السيدة راديكا كومارسوامي. وأعرب الاجتماع عن تأييده التام لرسالة المقررة الخاصة التي أعلنت فيها أن العنف ضد المرأة هو مسألة أساسية من مسائل حقوق الانسان للمرأة. وبالاضافة إلى ذلك، أيد اجتماع فريق الخبراء ما ذكرته المقررة الخاصة من أن تحليل حقوق الانسان للعاملات المهاجرات أمر جوهري في مساءلة الدول عن حماية حقوق الانسان الخاصة بهن.

جيم - ديناميات العنف ضد العاملات المهاجرات

٨ - أكد الاجتماع أن حقوق المرأة هي حقوق الانسان كما ظهر وتأكد في كثير من صكوك الامم المتحدة لحقوق الانسان ووثائقها. وإعلان فيينا[أ]، ومنهاج عمل بيجين[ب]، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة[ج]، والإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة[د]، وثائق حاسمة في تمكين المجتمع الدولي من إعادة تعريف التحليل المفاهيمي للحقوق المعترف بها عالميا وتوسيع نطاقها كي يبرز الانتهاكات التي تتعرض لها النساء، بمن فيهن العاملات المهاجرات.

٩ - وأعاد فريق الخبراء تأكيد قرار الجمعية العامة المتعلق بالعنف ضد العاملات المهاجرات مقرا بالتزامات كل من البلدان المستقبلة والمرسلة في حماية وتعزيز مصالح العاملات المهاجرات وحقوق الإنسان الخاصة بهن. وأحاط الاجتماع علما كذلك بأهمية الإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة[د] والتوصية العامة رقم ١٩ الصادرة عن لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة والمتعلقة بالعنف ضد المرأة في تفهم تحليل المسألة التي يجري تناولها. واعتمد الاجتماع التعريف الوارد في الإعلان بشأن العنف ضد المرأة بوصفه "أي فعل عنيف تدفع إليه عصبية الجنس ويترتب عليه، أو يرجح أن يترتب عليه، أذى أو معاناة للمرأة سواء من الناحية الجسمانية أو الجنسية أو النفسية، بما في ذلك التهديد بأفعال من هذا القبيل أو القسر أو الحرمان التعسفي من الحرية، سواء حدث ذلك في الحياة العامة أو الخاصة"[د]، واتفق الفريق على أن الاستغلال الاقتصادي قد يكون شكلا من أشكال العنف.

١٠ - وينبغي أيضا أن ينظر إلى العنف ضد العاملات المهاجرات من السياق الأوسع نطاقا للعنف القائم على أساس نوع الجنس. والعنف ضد العاملات المهاجرات جزء من مشكلة العنف المرتكب ضد المرأة عموما وتعني هذه المشكلة البلدان المرسلة والمستقبلة على السواء.

١١ - وكان من الضروري النظر في أوجه سرعة تأثر العاملات المهاجرات في سياق العولمة وانعدام المساواة في العلاقات الاقتصادية والسياسية بين البلدان المستوردة والبلدان المصدرة لليد العاملة والمنافسة فيما بين البلدان المصدرة لليد العاملة.

١٢ - ولوحظ أن عملية الهجرة تزكيها المصالح التجارية الواسعة النطاق المشتغلة بتوظيف وتنسيب وتمويل الهجرة لأغراض العمالة. وقد أدى هذا إلى استمرار عبء الدين الواقع على كل عاملة من العاملات المهاجرات وأسرتها. وفي حالات معينة، حدث تداخل بين المصالح التجارية والعناصر الإجرامية المتورطة في الاتجار بالمرأة وإجبارها على البغاء.

دال - أثر الهجرة على العمالة

١٣ - اتفق اجتماع فريق الخبراء على أن الهجرة لأغراض العمالة تنطوي على فوائد وتكاليف اجتماعية بالنسبة للفرد والأسرة والمجتمع في كل من البلدان المرسلة والمستقبلة. وبقدر إدراك الحكومات المرسلة والمستقبلة للفوائد الناشئة عن تحركات العاملات المهاجرات - وتيسيرها لها - واعترافها بأن تلك التحركات تنطوي أيضا على تكلفة شخصية واجتماعية، فمن الضروري أن يوفر لأولئك النساء أعلى مستوى ممكن من الحماية.

هاء - عمليات إساءة المعاملة التي تتعرض لها العاملات المهاجرات

١٤ - اتفق الفريق على أن طابع إساءة المعاملة الذي يواجه العاملات المهاجرات اتخذ أشكالا بدنية وغير بدنية على السواء. وتعاني العاملات المهاجرات من إساءة المعاملة الاجتماعية والنفسية والبدنية والجنسية في مختلف مراحل عملية الهجرة، من التوظيف إلى الاستعداد إلى العمل في الخارج والعودة.

١٥ - وقد أفيد عموما عن ساعات العمل الطويلة والترتيبات التعاقدية المخادعة وتغيير العقود واستبدالها والأدوار الاستغلالية التي يقوم بها بعض الوسطاء وعدم توافر سبل تحقيق الانتصاف من المظالم. ويشكل عدم وجود اتصالات اجتماعية ونظم دعم والحرمان من الحياة الأسرية عبئا نفسيا شديدا على العاملات المهاجرات. وقد تتراوح إساءة المعاملة البدنية والجنسية من الإهانة اللفظية إلى إساءة المعاملة الشديدة والضرب والاغتصاب والاجهاض القسري. وقد أدى الاستغلال الاقتصادي إلى تفاقم سرعة تأثر العاملات المهاجرات بإساءة المعاملة.

١٦ - وحدد فريق الخبراء أيضا التجارب التي تمثل صدمة نفسية للعاملات المهاجرات اللاتي يقعن في شرك حالات النزاع المسلح و/أو الاضطرابات السياسية والاجتماعية في بلدان المقصد. ونظرا لأن كثيرا من أرباب العمل يهملون العاملات المهاجرات فإن كثيرا منهن قاسين من الاغتصاب وإساءة المعاملة

والمشقة في محاولاتهن لضمان سلامتهن. وكانت عودتهن السابقة لأوانها إلى بلدان موطنهن صعبة أيضا نظرا لأنهن واجهن عبء الديون الثقيلة وفي بعض الحالات الحمل غير المرغوب فيه.

١٧ - وسرعة تأثر العاملات المهاجرات مرتبطة ارتباطا جوهريا وثيقا بمركزهن القانوني. فالمهاجر غير الحائز للمستندات معرض للتأثر بصفة خاصة. وتنشأ سرعة التأثر في العادة من انعدام التوازن بين وضع أرباب العمل والعمال، وتنتج عنه أيضا علاقة تبعية يعتمد فيها العاملون على أرباب العمل ووكلائهم.

١٨ - ولا ترجع سرعة تأثر المعاونات المنزليات بوضع الهجرة فحسب بل أيضا لأن المهن التي يتركزن فيها لا تشملها في العادة قوانين العمل أو أحكام الضمان الاجتماعي في البلدان المضيفة.

١٩ - وطبيعة القطاعات ذات الصلة من قبيل الخدمة المنزلية والترفيه جعلت إنفاذ التشريعات، ولا سيما تلك المطبقة على العاملات المهاجرات، مسألة صعبة حقا. ويؤدي البغاء إلى تعرض المهاجرات إلى المضايقة والمداهمة والترحيل.

٢٠ - وتعرقل الاختلافات بين الثقافات واللغات التفاهم، وكثيرا ما ينجم عنها سوء الاتصال بين أرباب العمل والعاملات المهاجرات. وقد يدفع سوء التفاهم هذا إلى إساءة المعاملة البدنية والإهانة اللفظية.

٢١ - وأعرب فريق الخبراء عن القلق إزاء أحوال العاملات غير النظامية وغير الحائزات على مستندات. ومن الواضح أن التدفقات الكبيرة من مثل هؤلاء العمال تشير إلى وجود شبكات اتجار كثيفة داخل البلدان وفيما بينها. وقد وضعت عملية الاتجار أولئك العاملات المهاجرات في حالات عمالة محفوفة بالمخاطر تجعلهن يعتمدن بالكامل على أرباب العمل و/أو من يقومون بالتوظيف. وقد نجم عن هذا تقاضي أجور أقل من المعدلات القياسية وشروط وأحكام عمل تتسم بالاستغلال. ومع أنه يجوز أن البلدان المرسلة والمستقبلة على السواء قد سنت قوانين للتصدي للمشكلة، فإن كثيرا منها قد ثبت عدم فعاليته. ولاحظ فريق الخبراء أيضا أن إحدى المفارقات الناجمة عن سياسات الهجرة والنزوح التقييدية هي أنها تنحو إلى دفع المرأة نحو قنوات الهجرة والعمالة غير المشروعة وغير الخاضعة للإشراف.

٢٢ - وللعنف ضد العاملات المهاجرات آثار على المدى القصير والمدى الطويل على السواء على المرأة نفسها وأسرتها ومجتمعها. ولا يسبب العنف ضررا للصحة البدنية والعقلية للضحايا بل يترك أيضا آثارا نفسية طويلة المدى. كما أنه يلطخ الصورة الوطنية والتقدير الوطني ويفقد الأشخاص الثقة في قدرة حكوماتهم على توفير حياة كريمة لهم وعلى حماية مواطنيها.

واو - سياسات وآليات التصدي للعنف ضد العاملات المهاجرات

٢٣ - اتفق اجتماع فريق الخبراء أيضا على أن اتباع نهج شامل واحد إزاء طائفة معقدة من المشاكل قد لا يعود بالفائدة على جميع الأطراف المعنية. وأنه يلزم اتباع نهج متمايز لتناول هذه المسألة الحساسة.

٢٤ - وعلى البلدان المرسلة للعمال أن تضع إطارا شاملا يؤدي إلى تحقيق أقصى قدر من الفوائد الإنمائية للهجرة بالنسبة للمهاجر الفرد وللمجتمع بأسره، مع التقليل إلى أدنى حد من آثارها الضارة.

٢٥ - والسياسات التي توسع القدرة الإنتاجية الوطنية على استيعاب العاملات المهاجرات المحتملات والعائدات في اقتصادهن الداخلي تتسم بالأهمية أيضا. وستخفض تلك المبادرات السياسية من الضغوط التي تؤدي إلى هجرة العاملات المهاجرات، مما يوفر لهن حماية أفضل على المدى الطويل.

٢٦ - وبينما يوجد لدى عدة بلدان مرسلة قواعد مستفيضة لتنظيم عمل وكلاء التوظيف الخاصين فإن كثيرا من الثغرات والانتهاكات ما زالت قائمة. فقد ثبتت عدم فعالية فرض قيود من قبيل حظر هجرة المعاونات المنزليات واشتراطات تتعلق بالحد الأدنى للسن.

٢٧ - وعلى الحكومات المرسلة أيضا أن تزيد من قدراتها الاستباقية في المطالبة بحقوق عمالها المهاجرين. وكثيرا ما يجري تهميش مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات في مواجهة العلاقات الاجتماعية السياسية والاقتصادية الأوسع نطاقا القائمة بين البلدان المرسلة والمستقبلة.

٢٨ - وينبغي للدول المرسلة أن توفر برامج توجيه من أجل إعداد العاملات اللاتي يحتمل هجرتهن لفترة بقائهن المقبلة في الدول المستقبلة. ويشمل الإعداد المتوخى تقديم معلومات عن القوانين وحقوق العمال المهاجرين والثقافة أحوال العمل والمعيشة في البلدان المستقبلة. وللحيلولة دون وقوع إساءة المعاملة البدنية والجنسية يجب إطلاع العمال المحتملين اطلاعا كاملا على المخاطر المتأصلة في العمل المنزلي وينبغي تدريبهم على الوسائل الفعالة للاستجابة لحالات إساءة المعاملة وتجنبها. وتشمل تلك المعلومات آليات لخدمات الدعم، مثل المأوى والوساطة والمنظمات غير الحكومية.

٢٩ - وفي رأي فريق الخبراء أن من المسائل الهامة في البلدان المستقبلة وجود قوانين هجرة معادية للعاملات المهاجرات من قبيل الترحيل دون الحق في الانتصاف. فكثير من البلدان التي وافقت ضمنا على الهجرة غير المشروعة لمعالجة النقص في العمالة كانت بحاجة إلى ضمان أن يلبي الطلب الحقيقي على اليد العاملة المستوردة من خلال القنوات المشروعة التي توفر الحماية للمهاجرين وتقر بحقوقهم الأصيلة.

٣٠ - وينبغي للبلدان المستقبلة أن تسن قوانين تضمن حماية العاملات المهاجرات حيث لا توجد تلك القوانين.

٣١ - واعترافا بمساهمات العاملات المهاجرات ينبغي للدول المستقبلة أن تضمن رفاههن عن طريق توفير الخدمات الأساسية.

زاي - الجهود التعاونية

٣٢ - كما ذكر في في قرار الجمعية العامة ١٦٨/٥٠، على كل من البلدان المرسلة والمستقبلة التزام بالتماس حلول يتفق عليها للمشاكل التي يتعرف عليها. وينبغي لحكومات الدول المرسلة والمستقبلة أن تنظر في إبرام اتفاقات ثنائية واتخاذ ترتيبات أخرى مناسبة توفر مبادئ توجيهية بشأن أفضل الوسائل لمعالجة مشاكل العنف ضد العاملات المهاجرات.

٣٣ - وأعرب عن عدد من وجهات النظر بشأن أهمية الاتفاقات الدولية والمتعددة الأطراف، على سبيل المثال، الحاجة إلى التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأسرهم[هـ]، واتفاقيات منظمة العمل الدولية، وغيرها من الاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة بحماية العاملات المهاجرات من قبيل الاتجار والبغاء والقضاء على التمييز ضد المرأة والاسترقاق والسخرة وعمل الأطفال. ومن المهم تجديد الجهود المبذولة لتعبئة الدعم في الدول الأعضاء من أجل التصديق على هذه الاتفاقيات والصكوك الدولية المتصلة بتشجيع رفاه العاملات المهاجرات والانضمام إليها.

٣٤ - وجرى التشديد مرة بعد أخرى على أنه من الجوهري اتباع نهج عالمي إزاء مسألتي العنف ومواءمة السياسات سعيا إلى توفير مزيد من الحماية والحقوق للعاملات المهاجرات.

٣٥ - ولاحظ فريق الخبراء أن كثيرا من منظمات الأمم المتحدة تضطلع حاليا بأعمال تتصل بمسائل الهجرة والعنف ضد العاملات المهاجرات: لجنة مركز المرأة، ولجنة حقوق الإنسان، ولجنة السكان والتنمية، ومنظمة العمل الدولية، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وهيئات الأمم المتحدة الأخرى لرصد حقوق الإنسان.

حاء - جمع المؤشرات والبيانات الإحصائية

٣٦ - ولاحظ فريق الخبراء أن على السياسة العامة الجيدة أن تستند إلى الحقائق عن الحالة الفعلية للأشخاص الذين يجري وضع السياسات من أجلهم. وتوجد حاجة إلى بيانات عن أنواع المشاكل وكذلك عن مداها. وتوجد أوجه تباين في تقارير الإبلاغ عن أعداد العمال المهاجرين، لاستنادها إلى مختلف المصادر

بما في ذلك البلدان المرسلة والمستقبلة واستخدام منهجيات مختلفة بما فيها الدراسات الاستقصائية للمطارات وتسجيل العقود. وتعرقل أوجه التباين هذه قابلية البيانات للمقارنة من دولة إلى أخرى. وتنشأ مشكلة أخرى عند وضع صورة نمطية عن حالة العاملات المهاجرات بسبب ما يتسم به مركزهن القانوني من عدم تيقن.

٣٧ - وفيما يتعلق بالأدلة على حدوث العنف، يوجد تقصير هائل في الإبلاغ لأربعة أسباب: الخوف من الانتقام؛ والخوف من الترحيل؛ وضغط المديونية؛ والخجل والحرج. وحتى في حالات الإبلاغ، فإن المعلومات تتسم بالتجزئة وعدم التوحيد. وطابع العمالة المنعزلة والتابعة مؤشر لكل من التقصير في الإبلاغ والمدى الخطير والخفي لإساءة المعاملة.

٣٨ - واتفق الفريق على أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تيسر وضع إجراءات موحدة لجمع البيانات الموصى بها وتشجع جميع البلدان المرسلة والمستقبلة على جمع وتقاسم تلك البيانات، كما اتفق الفريق أيضا على أنه ينبغي أن تشمل المؤشرات عن العنف ضد العاملات المهاجرات جميع أعمال استغلال الحقوق، التي تكشف عن نظرة تعتبر المرأة أدنى وتجعلها أكثر تأثرا بأشكال العنف الأخرى.

طاء - استراتيجيات التمكين

٣٩ - اعترف فريق الخبراء بأن العاملات المهاجرات أنفسهن اضطلعن بعدة مبادرات إبداعية وبارزة. وقامت العاملات المهاجرات بتنظيم أفرقة المساعدة الذاتية وأفرقة الدعم المشتركة في أنشطة كإسداء المشورة والتدريب في مجال صقل المهارات، وتقديم المساعدة القانونية وشبه القانونية، بما في ذلك توفير المعلومات عن الحقوق، والمشاريع الاجتماعية والترفيهية. وقمن أيضا، بمساعدة أفرقة متعاطفة، بالدعوة إلى التخفيف من القيود السياسات الحكومية، وتوفير المزيد من فرص الحصول على الخدمات والمزايا الاجتماعية.

ياء - دور المنظمات غير الحكومية

٤٠ - يرى الفريق العامل أن الدور الهام الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية دور حاسم نبه المجتمع الدولي إلى انتهاكات حقوق الإنسان للمرأة ووفر البحوث والوثائق والإرادة السياسية لتحقيق الإصلاح الملائم. ومن الأهمية بمكان تشجيع المنظمات غير الحكومية وغيرها من أفرقة الدعوة على زيادة المشاركة لا في تحديد المشاكل فحسب بل أيضا في إيجاد حلول من خلال البرامج المحلية والإقليمية والدولية. وفي هذا الصدد، ينبغي تمكين المنظمات غير الحكومية ودعمها وتشجيعها على القيام بأعمالها.

كاف - بيانات المراقبين

٤١ - أدلى ببيانات المراقبون الرسميون عن حكومات كل من ألمانيا وإندونيسيا وبلجيكا وسنغافورة والفلبين ونيجيريا واليابان، كما أدلى ببيانات ممثلون للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. وتكلم أيضا ممثلون عن وكالات الأمم المتحدة وهيئاتها وهي منظمة العمل الدولية، ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وأدلى أيضا ببيان ممثل المنظمة الدولية للهجرة، وهي منظمة حكومية دولية. وجرت قراءة بيانات واردة من المنظمات غير الحكومية التالية: حركة العالم الثالث لمناهضة استغلال المرأة، "لا للعنف ضد المرأة"، رابطة العمال الفلبينيين في الخارج، منظمة مراقبة حقوق المهاجرين الفلبينيين، مركز أبرشية يوكوهاما للتضامن من أجل المهاجرين، ومركز التنمية لآسيا والمحيط الهادئ.

٤٢ - وعرض المراقب عن سنغافورة أربع نقاط في بيانه طلب تسجيلها. وهذه النقاط هي: أولا، ضرورة النظر إلى مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات في السياق الأوسع نطاقا؛ ثانيا، أن على الدول المرسلة والمستقبلة أن تتحمل المسؤولية كما جاء في أوراق الخبراء؛ ثالثا، يبدو أن هناك فوائد صافية شاملة تتراكم لصالح العديد من العاملات المهاجرات؛ رابعا، ضرورة التسليم بالنهج المتباين في معالجة المسألة في ضوء اختلاف الظروف الداخلية السائدة في مختلف البلدان.

ثالثا - التوصيات

٤٣ - بعد أن أحاط فريق الخبراء علما بقرار الجمعية العامة ١٦٨/٥٠ الذي طلبت فيه الجمعية العامة من اجتماع فريق الخبراء "وضع مؤشرات عملية كأساس لتحديد مركز العاملات المهاجرات"، قدم توصيات بشأن مؤشرات العنف والضعف وبشأن البيانات المتعلقة بالسمات العامة للعاملات المهاجرات وأحوالهن اعتقادا منه بأنها أمور أساسية لفهم ظاهرة العنف ضد العاملات المهاجرات.

ألف - مؤشرات العنف

٤٤ - يفيد البحث والتجربة بأن قائمة المؤشرات التالية للعنف، وإن كانت غير شاملة، فإنها تضم أهم أنماط العنف ضد المهاجرات العاملات، ويوصى بجمع البيانات عن كل نمط منها. ومن المسلم به أن الاستغلال الاقتصادي قد يعتبر في ظروف معينة شكلا من أشكال العنف.

١ - الاستغلال الاقتصادي
في البلد الأصلي:

(أ) قيام الموظفين بفرض رسوم أعلى من المعدلات الحكومية المقررة للوثائق وتجهيزها، وجمع مدفوعات غير مأذون بها؛

(ب) معدلات مفرطة للفوائد على القروض الخاصة بالسفر وغيرها من المصروفات.

وفي البلد المستقبل:

(أ) عدم دفع الأجور المستحقة بموجب العقود أو التأخر في دفعها؛

(ب) مخالفة الأجور المتفق عليها في العقود.

٢ - العنف الاجتماعي/النفسي

(أ) ظروف المعيشة والعمل المخلة إخلالا جسيما بالمعايير المتفق عليها دوليا و/أو وطنيا؛

(ب) الحرمان من الوصول إلى الشبكات الاجتماعية والمرافق الاجتماعية والدينية، والعزل الإجباري؛

(ج) ظهور الأمراض التي يتم تشخيصها على أنها تتصل بظروف المعيشة والعمل المخلة بالاتفاقيات؛

(د) الحرمان من الوصول إلى المرافق الطبية والصحية؛

(هـ) التعرض للمضايقات والتهديدات والعقوبات والتخويف والشتائم والسخرية.

٣ - العنف البدني/الجنسي

العنف البدني والجنسي وسوء المعاملة بما في ذلك الاغتصاب من قِبل:

(أ) الموظفين أو المسؤولين الحكوميين؛

(ب) أرباب العمل وغيرهم من أفراد أسرهم.

٤ - العنف الناجم عن تطبيق النظام القانوني

(أ) السجن أو الاحتجاز أو الطرد دون مبرر معقول؛

(ب) تغيير العقود على نحو غير قانوني أو بصورة إجبارية؛

(ج) حجز جوازات السفر وغيرها من الوثائق دون مبرر قانوني؛

(د) عدم وجود العقود و/أو مخالفتها.

باء - مؤشرات الضعف[و] [ز]

٤٥ - إن قائمة الحالات التالية، رغم أنها ليست شاملة، تغطي الحالات التي تبين البحوث والتجربة أن العاملات المهاجرات أكثر ضعفا فيها من عموم السكان العاملين، ويوصى بتركيز التدخل على هذه الحالات وغيرها من حالات الضعف الواضحة. وعلى الرغم من أنه ما زال من العسير عرض هذه الحالات وفق مؤشرات دقيقة وقابلة للقياس، فقد أشير إلى أن المؤشرات المتعلقة بالنوع والكم كليهما مهم بالنسبة لمؤشرات العنف ضد العاملات المهاجرات وأنه يمكن في الوقت المناسب، وضع مؤشرات محددة فيما يتعلق بما يلي:

١ - الوثائق الباطلة

توظف النساء وينقلن إلى الخارج دون وثائق ملائمة صالحة.

٢ - توظيف النساء والفتيات القاصرات

توظيف نساء/فتيات قاصرات وفقا للتعريف القانوني للبلد المرسل.

٣ - الوكلاء غير المرخصين

التوظيف بواسطة وكلاء في البلدان المرسلة لا يخضعون للرقابة الحكومية في شكل ترخيص أو تفويض ممنوح أو الإشراف والتعرض للجزاءات وفقا للأنظمة والمبادئ التوجيهية الحكومية.

٤ - الإعداد غير الملائم

تنتقل النساء إلى الخارج دون إعداد يتفق مع النظم والمبادئ التوجيهية الحكومية و/أو الدولية للإعداد (التي ما زال يتعين تطويرها).

٥ - الدعم غير الملائم

عدم حصول العاملات المهاجرات في الخارج على مصدر ملائم للدعم أو المساعدة و/أو القدرة و/أو الحق في الوصول إلى هذا المصدر، في أحد الأشكال التالية:

(أ) ممثل عن بلدهن؛

(ب) أمين مظالم أو سلطة محلية مشابهة؛

(ج) منظمة غير حكومية معترف بها أو جماعة أخرى مماثلة للدعم؛ أو

(د) أي ترتيب آخر ملائم.

٦ - خدمات إعادة دعم غير ملائمة

عدم حصول العاملات المهاجرات العائدات على الخدمات الرامية إلى المساعدة في إعادة دمجهن، أو، عند الاقتضاء، إعادة تأهيلهن في حالة تعرضهن للعنف.

٧ - العنف في بلد المنشأ

تعرض المرأة للعنف في بلدها الأصلي، مما يضطرها إلى السفر للعمل في الخارج.

٨ - أنظمة غير ملائمة

عدم حصول البلدان المستقبلة على أنظمة ومبادئ توجيهية حكومية أو دولية واضحة للنساء عامة أو تحديدا للعاملات المهاجرات تغطي ما يلي:

'١' أشكال سوء المعاملة والعنف؛

'٢' ظروف العمل العامة.

جيم - بيانات عن الخصائص العامة للعاملات المهاجرات

٤٦ - يوصى بجمع البيانات التالية عن الخصائص العامة للعاملات المهاجرات وأحوالهن، واستخدامها لتحديد وتحليل وفهم العنف ضد العاملات المهاجرات:

١ - الخصائص العامة للنساء المسافرات

(أ) بيانات اجتماعية - اقتصادية أساسية؛

(ب) بيانات ديمغرافية؛

(ج) المهنة والدخل قبل السفر؛

(د) المنطقة الأصلية؛

(هـ) بلد المقصد؛

(و) المهنة المتوخاة في الخارج؛

(ز) مصدر التوظيف؛

(ح) الدافع للسفر إلى الخارج بقصد العمل؛

(ط) الظروف العامة للأسر الأصلية؛

(ي) دور الوسطاء في التوظيف.

٢ - الخصائص العامة للعاملات المهاجرات في البلدان المستقبلة

(أ) الأعداد حسب البلد الأصلي ونوع المهنة؛

(ب) البيانات الديمغرافية.

٣ - الخصائص العامة للحالة السائدة في البلدان الأصلية

(أ) معدلات البطالة وغيرها من البيانات ذات الصلة المتعلقة بسوق العمالة؛

(ب) التحيز القائم على نوع الجنس حسبما قام بقياسه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[ج]؛

(ج) حوادث العنف المنزلي؛

(د) التشريعات والأنظمة وغيرهما من ترتيبات الحماية المطبقة على حقوق العمال.

٤ - الخصائص العامة للحالة السائدة في البلدان المستقبلة

(أ) التشريعات والأنظمة وغيرها من ترتيبات الحماية المطبقة على النساء المحليات العاملات والعاملات المهاجرات؛

(ب) التحيز القائم على نوع الجنس حسبما قام بقياسه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[ج]؛

(ج) حوادث العنف المنزلي.

دال - طرق جمع البيانات

٤٧ - أشار الفريق العامل إلى أهمية جمع بيانات نوعية وكمية على السواء، وأوصى بالأشكال التالية لجمع البيانات لاستخدامها بالنسبة لجملة أمور منها مجموعة المؤشرات المبينة وهي:

١ - جمع البيانات في البلدان المرسلة

(أ) البيانات التي تجمع بصورة اعتيادية على الصعيد الوطني بشأن مدى تنقل العاملات المهاجرات والطبيعة الأساسية لهذا التنقل (لتقديم بيانات بشأن الفروع من جيم ١-(أ) إلى جيم ١-(ز) أعلاه)؛

(ب) عمليات المسح المتعلقة بالنساء المغادرات وذلك للحصول على معلومات أكثر تفصيلا (لتقديم بيانات بشأن الفروع من جيم ١-(ح) إلى جيم ١-(ي) أعلاه)؛

(ج) عمليات المسح المتعلقة بالعاملات العائدات حول تجربتهن في الخارج، بما في ذلك جميع حالات العنف (لتقديم بيانات بشأن الفرعين ألف وباء أعلاه)؛

(د) جمع البيانات بصورة منتظمة من المنظمات التي من الأرجح أن تلجأ إليها العاملات المهاجرات لطلب المساعدة (لتقديم بيانات بشأن الفرعين ألف وباء.

٢ - جمع البيانات في البلدان المستقبلة

(أ) الرصد المنتظم للبيانات الواردة من المنظمات المنشأة لتسلم الشكاوى المقدمة من العاملات المهاجرات (لتقديم بيانات بشأن الفرع ألف أعلاه)؛

(ب) الجمع المنتظم للبيانات من المنظمات غير الحكومية ذات الصلة بشأن انتهاكات حقوق العاملات المهاجرات (لتقديم بيانات بشأن الفرع باء أعلاه)؛

(ج) الرصد المنتظم لبيانات دخول المهاجرين ـ الطلبات المقدمة للإذن بالعمل، وسجلات السفارات وإحصاءات الأسر المعيشية التي ينبغي أن تعكس أعداد العاملات المهاجرات في البلد، وربما عكست بيانات إضافية (لتقديم بيانات بشأن الفرع جيم -٢ أعلاه)؛

(د) الجمع المنتظم للبيانات من المؤسسات التي تُقبل فيها العاملات المهاجرات أو تلجأ إليها أثناء عملهن في الخارج من قبيل المستشفيات والمحاكم (لتقديم بيانات بشأن الفرع ألف أعلاه).

٣ - البحوث في البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة

بحوث لتغطية المجالات التي لا تشملها عمليات جمع البيانات المنتظمة والمستمرة.

هاء - توصيات أخرى

٤٨ - أوصى فريق الخبراء بأن تطلب وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة من الحكومات الأعضاء جمع و/أو تسهيل جمع البيانات المتصلة بالمؤشرات الواردة أعلاه.

٤٩ - وفي ضوء مدى المعرفة المتوفرة في الوقت الحاضر بشأن حالة العنف المرتكب ضد العاملات المهاجرات، أوصى فريق الخبراء بأن يجري جهاز/كيان الأمم المتحدة ذو الصلة في أقرب وقت ممكن مجموعة من الدراسات في بلدان مرسلة وبلدان مستقبلة مختارة بهدف جمع البيانات عن:

(أ) مدى وطبيعة العنف المرتكب ضد المهاجرات؛

(ب) أثر العنف المرتكب ضد العاملات المهاجرات وأسرهن ومجتمعاتهن.

واو - تدابير لتحسين جهود التنسيق التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالعنف المرتكب ضد العاملات المهاجرات[ط][ي]

٥٠ - ناقش فريق الخبراء وضع تدابير لتحسين جهود التنسيق التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة بشأن مسألة العنف المرتكب ضد العاملات المهاجرات. وينبغي أن يتخذ هذه الإجراءات كل من الحكومات، والهيئات الحكومية الدولية الإقليمية، والأمم المتحدة.

١ - الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الحكومات

٥١ - يشكل الطابع العالمي لليد العاملة المهاجرة والمشاكل التي تواجه العاملات المهاجرات حقيقة يتعاظم حجمها باطراد في الاقتصاد العالمي المعاصر. فينبغي للحكومات الوطنية التي ترفض الاعتراف بالهجرة الواقعة فعلا أو التي لها سياسات متضاربة فيما يتعلق بوجود هذه الهجرة، أن تتخذ هي والمنظمات الحكومية الدولية، الخطوات الضرورية لكفالة توفير الحماية الكاملة لهؤلاء المهاجرين الموجودين بحكم الواقع وأن تعترف بحقوقهم وتزودهم بخدمات الدعم والمساعدات الاجتماعية الملائمة. وعلى الحكومات أن تقوم، بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية، بوضع برامج للاتصال وإنشاء مآوٍ، وتقديم مساعدات قانونية واجتماعية وتعليمية للعاملات المهاجرات.

٥٢ - وينبغي للحكومات المتلقية والحكومات المرسلة، بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية، تزويد العاملات المهاجرات قبل مغادرتهن بمعلومات وافرة عن قوانين المجتمعات المستقبلة وثقافتها وظروف العمل والمعيشة فيها. وينبغي أن تتضمن هذه المعلومات آليات لتقديم خدمات الدعم، على سبيل المثال المآوي، وأعمال الوساطة، والمنظمات غير الحكومية، وما إلى ذلك. وينبغي تقديم معلومات مماثلة إلى الجمهور في البلدان المصدرة لليد العاملة.

٥٣ - ويتمثل أحد العوامل الأساسية لإساءة معاملة العاملات المهاجرات وارتكاب العنف ضدهن في تخاذل الحكومة أو لا مبالاتها. فينبغي أن تلقى المسؤولية على الدول المعنية، بموجب "مبدأ الحرص الواجب"، فيما يتعلق بتخاذلها إزاء مسائل العنف المرتكب ضد العاملات المهاجرات.

٥٤ - وينبغي أن تطبق معايير العمل الوطنية على العاملات المهاجرات وأن تنقح وتنفذ وفقا للمعايير والتوصيات الدولية التي وضعتها منظمة العمل الدولية. وعلى الحكومات أيضا أن تشجع المنظمات العمالية على أن تجعل حماية العاملات المهاجرات جزءا من أنشطتها.

٥٥ - وبغية تأمين حماية الحقوق الإنسانية للعمال وبخاصة العاملات المهاجرات في البلدان المستقبلة، ينبغي بذل جهود للاعتراف بمركز العمال غير الموثقين أو الموجودين في ظروف غير نظامية، على اعتبار أن العديد من هؤلاء النسوة ليست لديهن الوثائق اللازمة وذلك نتيجة الخديعة أو القمع. علاوة على ذلك، ينبغي تقديم خدمات الدعم لهن في هذه الأثناء.

٥٦ - والحالة التي لا تستند إلى أي وثائق أو غير النظامية تعرض المهاجرين، ولا سيما العاملات المهاجرات، لأعمال العنف. فينبغي اتخاذ تدابير عملية في كل من البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة للحد من تدفقات المهاجرين غير الموثقين.

٥٧ - وينبغي أن تتخذ كل من البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة تدابير فعالة لفرض الجزاءات على الوسطاء الذين يشجعون عن عمد تنقلات العمال غير الشرعية ويستغلون العاملات المهاجرات. وعلى الحكومات أن تنظم على نحو أكثر فعالية وكالات ووكلاء التوظيف في القطاع الخاص للتقليل إلى أدنى حد من أعداد المهاجرين غير الموثقين.

٥٨ - وفي المجتمعات المستقبلة، ينبغي اتخاذ خطوات لإنفاذ قوانين لحماية العاملات المهاجرات. علاوة على ذلك، ينبغي سن قوانين لحماية العاملات المهاجرات في الحالات التي لا توجد فيها هذه القوانين.

٥٩ - وفي كثير من الحالات، يساهم المسؤولون عن إنفاذ القانون، وكذلك الإجراءات والممارسات في زيادة تفاقم العنف وسوء المعاملة التي تتعرض لها العاملات المهاجرات. وعلى الحكومات أن تدرب مسؤولي انفاذ القوانين على مساعدة العاملات المهاجرات اللاتي يقعن ضحية العنف، وعلى تشجيع الابلاغ عن هذه الانتهاكات ومحاكمة مرتكبيها.

٦٠ - وعلى الحكومات أن تقدم القدر الكافي من الموارد والتدريب فيما يتعلق بمراعاة الصلة بين الجنسين لموظفي السفارات والقنصليات وسائر المسؤولين الحكوميين ذوي الصلة بغية الاستجابة لاحتياجات العاملات المهاجرات، لا سيما أولئك اللاتي يتعرضن للعنف وسوء المعاملة.

٦١ - وعلى الحكومات توفير الخدمات الملائمة للعاملات المهاجرات العائدات إلى أوطانهن ممن تعرضن للعنف، و/أو تقديم الدعم لبرامج إعادة الإدماج التي تضطلع بها منظمات غير حكومية.

٦٢ - وينبغي أن تتضمن الاتفاقات الثنائية أو غيرها من الترتيبات المتعلقة بالهجرة من أجل العمل أحكاما تتمثل في توفر الحد الأدنى من الشروط التعاقدية، وتدابير/آليات للنظر في التظلمات بغية إنصاف العاملات المهاجرات اللاتي يتعرضن للظلم. وثمة حاجة إلى إجراءات مشتركة لمعالجة الشكاوى وإلى لجان مشتركة ولجان لدراسة هذه القضايا، وإلى المشاركة في البيانات.

٦٣ - وينبغي اتخاذ تدابير قائمة على التعاون في البلدان المرسلة للحد من التنافس فيما بينها على توفير العمال المهاجرين عندما يصبح من المحتمل أن تؤدي نتائج هذا التنافس إلى الإضرار بمصالح العاملات المهاجرات في الخارج.

٦٤ - وعلى الحكومات أن تتخذ مجموعة واسعة من التدابير للقضاء على الاتجار بالبشر بكل ما تحمله هذه العبارة من معنى (أي الاتجار لأغراض البغاء وغير ذلك من أشكال تجارة الجنس، والزيجات القسرية، والسخرة) وكفالة تنفيذ هذه التدابير. وينبغي أن تعمل الحكومات على القضاء على الشبكات الوطنية والإقليمية والدولية التي تتجر بالبشر. وينبغي تشجيع الحكومات على محاكمة المتاجرين بالبشر سواء كانوا أفرادا أو تنظيمات ممن يعملون خارج ولاية دولهم حتى ولو لم تقدم أي شكوى أو أي إخطار رسمي من البلدان التي تم أخذ الأشخاص منها.

٦٥ - وينبغي اعتماد جزاءات جنائية ومدنية ومالية لمقاضاة أي شخص أو تنظيم يساهم في أنشطة الاتجار بالبشر. علاوة على ذلك، ينبغي تقديم المساعدة لضحايا الاتجار والمنظمات التي تقدم الدعم لهم على محاكمة مرتكبي الاتجار. وفي هذا الصدد. رأى اجتماع فريق الخبراء بعدم محاكمة ضحايا الاتجار بسبب الإقامة غير المشروعة، وتوفير المأوى الآمن والدعم لهم (أي المشورة، والتدريب المهني، والمساعدة القانونية والرعاية الصحية المراعية للخصوصية) بما في ذلك حمايتهم من الأعمال الانتقامية، في بلدان المنشأ وبلدان العبور وبلدان الهجرة على حد سواء.

٢ - الإجراءات التي يتعين على الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية اتخاذها

٦٦ - ينبغي للهيئات السياسية والاقتصادية الإقليمية والحكومية الدولية أن تعترف بالطابع العالمي لليد العاملة المهاجرة وأن تسن سياسات تتصدى لهذه المسألة بوصفها سمة أساسية وهيكلية في إضفاء الطابع العالمي على الاقتصادات. وينبغي أن تراعي هذه السياسات شواغل العاملات المهاجرات.

٦٧ - وينبغي للجان و/أو آليات حقوق الإنسان الإقليمية أن تقوم، في تعاون وثيق مع المنظمات غير الحكومية بالتحقيق بصفة دورية في الظروف المحيطة بالعاملات المهاجرات وأن تتخذ إجراءات بشأن حالات العنف ضدهن.

٦٨ - وينبغي أن تستجيب المبادرات المتعددة الأطراف على الصعيد الإقليمي لمحنة العاملات المهاجرات في حالات العاملات المهاجرات غير المسجلات وفي الحالات المخالفة للقواعد.

٦٩ - وتُحث اللجان الإقليمية على عقد اجتماعات تتناول الهجرة والتنمية مع تركيز خاص على العاملات المهاجرات.

٣ - الإجراءات التي يتعين على الأمم المتحدة اتخاذها

٧٠ - ينبغي أن تقوم لجنة التنسيق الإدارية بدور مركز التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة المسؤول عن القيام بشكل فعال بتنسيق المبادرات المتصلة بالعنف ضد العاملات المهاجرات. وبهذه الصفة، ينبغي للجنة التنسيق الإدارية وأفرقتها العاملة واللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالنهوض بالمرأة القيام بدراسة ولايات وكالات وهيئات الأمم المتحدة وسياساتها بهدف تحديد المجالات التي يمكن فيها تعزيز أعمالها فيما يتعلق بالعنف ضد العاملات المهاجرات. وعلاوة على ذلك، ينبغي للجنة التنسيق الإدارية أن تجري استعراضا شاملا لمدى فعالية السياسات الحالية المتعلقة بالهجرة والمرأة والعنف ضد المرأة لتحديد المجالات التي لم يتم فيها التصدي بشكل تام للمسائل المتصلة بالعنف ضد العاملات المهاجرات. وينبغي لآلية لجنة التنسيق الإدارية أن تقوم أيضا بتنسيق المبادرات بهدف المساعدة في تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير.

٧١ - وينبغي أن تقوم لجنة مركز المرأة و/أو أي هيئة مناسبة في الأمم المتحدة برصد التنفيذ المستمر للتوصيات الواردة في هذا التقرير.

٧٢ - وينبغي للكيانات الاحصائية والبحثية التابعة للأمم المتحدة أن تنفذ برنامجا لوضع المؤشرات وإجراء البحوث عن العاملات المهاجرات مع مراعاة التوصيات الصادرة عن هذا الاجتماع.

٧٣ - وقد ترغب اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أن تنظر، في دورتها السادسة عشرة التي تعقد في كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ في مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات، وأن تناقش هذه المسالة وأن تتخذ إجراءات بشأنها عملا بالتوصية العامة رقم ١٩ بشأن العنف ضد المرأة.

٧٤ - وينبغي لهيئات وآليات رصد حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة ولجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية أن تطلب بصفة دورية معلومات من الدول الأطراف عن وضع وظروف العاملات المهاجرات فضلا عن البرامج والخدمات الموفرة للعاملات المهاجرات.

٧٥ - وينبغي لأمانة عقد الأمم المتحدة للتثقيف في مجال حقوق الإنسان أن تدرج في برنامج أنشطتها مسألة العنف ضد المرأة بما في ذلك العنف ضد العاملات المهاجرات.

٧٦ - وينبغي حث الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واتفاقيات منظمة العمل الدولية المتصلة بتعزيز رفاه وحقوق العاملات المهاجرات.

٧٧ - وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تشرك المجتمع المدني في حث الدول الأعضاء على التصديق على الاتفاقية الدولية بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وعلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتصلة بتعزيز رفاه العاملات المهاجرات.

الحواشي

(أ) تقرير المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، ١٤-٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣ (A/CONF.157/24 (Part I Chap. III)).

(ب) تقرير المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، بيجين، ٤-١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ (A/CONF.177/20, Chap. I, Resolution 1, Annex II).

(ج) قرار الجمعية العامة ٣٤/١٨٠.

(د) قرار الجمعية العامة ٤٨/١٠٤.

(هـ) قرار الجمعية العامة ٤٥/١٥٨.

(و) أحد الخبراء وهو السيد ثين يي ثونغ يرى أن يصبح عنوان الفرع باء في الفصل ثالثا "تحديد حالات سرعة التأثر" وأوضح أن الأسباب التي حدت بالفريق العامل الأول إلى أن يقرر إدراج هذا الفرع هو لفت انتباه الحكومات إلى أن وجود الحالات المدرجة في الفرع باء يمكن أن يؤدي إلى العنف ضد العاملات المهاجرات. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الحالات نوعية بطابعها ولن تنطبق عليها المقاييس الكمية وفقا لما هو متوقع من المؤشرات.

(ز) علقت المراقبة عن حكومة سنغافورة أيضا على الفرع باء من الفصل ثالثا ووافق الاجتماع على وجوب إيراده في التقرير: فقد اقترحت ممثلة سنغافورة أن يكون العنوان "مؤشرات سرعة التأثر:

أو "تحديد حالات سرعة التأثر" وأن المؤشرات الواردة في القائمة تعاني من مشاكل عامة من حيث الموضوعية وإمكانية القياس. وعلى سبيل المثال، فإن عبارة "عدم وجود مصدر ملائم" الواردة في الفقرة الفرعية باء - ٥ يمكن أن تكثر فيها التفسيرات. لأن لفظة "ملائم" في حالات معينة قد لا تحمل نفس معنى "ملائم" في حالة أخرى وأن المؤشرات تفترض مسبقا معيارا يمكن إجراء المقارنة على أساسه. وإذا لم يحدد معيار ما فإن المؤشر قد يفسر تفسيرات متعددة وهو ما قد يؤدي إلى مشاكل تتعلق بإمكانية المقارنة وإمكانية القياس.

ورغم أن الخبراء قد يعتمدون التقرير بصفتهم الشخصية والخاصة، فقد أشارت ممثلة سنغافورة إلى الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ١٦٨/٥٠ التي جاء فيها أنه يتعين على فريق الخبراء أن يضع مؤشرات محددة كأساس لتحديد حالات العاملات المهاجرات. وأشارت إلى أن هذا ينطوي على وضع مجموعة من المؤشرات ذات قاعدة عريضة، تتعلق بحالة العاملات المهاجرات ككل وتشمل مؤشرات أخرى غير تلك المتعلقة بالعنف ضد العاملات المهاجرات. ورغم أنه ليس ثمة شك في وجود حالات تقع فيها العاملات المهاجرات ضحية للاستغلال، فإنه ينبغي لتوفير نهج أكثر توازنا ولتحسين إمكانية تحديد حالة العاملات المهاجرات ككل، أن تدرج أيضا مؤشرات إيجابية مثل الحالات التي تمدد فيها العاملات المهاجرات فترة استخدامهن أو يجددن توظيفهن؛ ودوافع بقائهن؛ والاستحقاقات الصافية التي تحصل عليها العاملات المهاجرات؛ والتحويلات التي يتم تلقيها في البلدان المرسلة للعاملات.

وأوصت بإنشاء فريق عامل مفتوح العضوية تابع للجمعية العامة يجري مزيدا من الدراسة لمسألة المؤشرات على نحو ما اقترحه اجتماع فريق الخبراء. ونظرا لأن الفريق العامل سيكون مفتوحا أمام جميع أعضاء الجمعية العامة عند مناقشة مسألة المؤشرات فإن ذلك قد يؤدي إلى مزيد من المقبولية من جانب جميع الأعضاء.

(ح) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٥، نيويورك: مطبعة جامعة أوكسفورد، ١٩٩٥، الصفحات ٧٢-٨٦.

(ط) وافق فريق الخبراء بناء على طلب المراقبة من سنغافورة على إدراج التعليق التالي في تقريره: "تطلب الفقرة ٨ من منطوق قرار الجمعية العامة ١٦٨/٥٠ من اجتماع فريق الخبراء 'تقديم توصيات من أجل تحسين تنسيق مختلف الجهود التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة بشأن مسألة العنف ضد العاملات المهاجرات ولوضع مؤشرات عملية كأساس لتحديد مركز العاملات المهاجرات'. غير أن اجتماع فريق الخبراء ذهب إلى أبعد من الولاية المنوطة به من قبل الجمعية العامة ووضع توصيات من أجل 'الإجراءات التي يتعين على الحكومات اتخاذها' و 'الإجراءات التي يتعين على الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية اتخاذها' وهو ما لم تطلبه الجمعية العامة".

(ي) وافق فريق الخبراء، بناء على طلب أحد الخبراء هو السيد ثن يي ثونغ، على أن يورد أسباب قلقه بشأن عدد من الفقرات في هذا الجزء من التقرير. وهي كالآتي:

الفقرات ٥١ و ٥٥ و ٥٦

أشار برنامج العمل المعتمد في المؤتمر الدولي للسكان والتنمية إلى العمال المهاجرين غير الحائزين لوثائق. وأحد العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى هجرة العمال هو الهرب من حالة الفقر والبطالة في بلدانهم. ومنح الشرعية للعمال المهاجرين غير الموثقين قد يؤدي إلى تشجيع وزيادة خروج العمال المهاجرين غير الحائزين لوثائق. وهو ما قد تترتب عليه آثار اقتصادية واجتماعية خطيرة بالنسبة للبلدان الصغيرة المستقبلة المفتوحة. وفضلا عن ذلك فإنه قد يصبح من الصعب في مثل هذه الظروف مراقبة الاتجار بالنساء.

الفقرة ٥٢

يستحيل عمليا، بالنسبة للبلدان المستقبلة، تقديم معلومات شاملة سابقة على الرحيل إلى العمال المهاجرين المحتملين. والبلدان المرسلة هي التي يتعين عليها الاضطلاع بذلك.

الفقرة ٥٣

إن هذا الأمر قد يصعب تنفيذه وإنفاذه. وهناك مشاكل عملية قائمة، على سبيل المثال: أمام من تكون الحكومة مسؤولة؟ عن أي شيء تكون الدولة مسؤولة؟ ومتى تنشأ مسؤولية الدولة؟

الفقرات ٥٤ و ٦٥ و ٦٦

تعني هذه النصوص أنه يتعين على الحكومات أن تسن قوانين تتمشى مع معايير منظمة العمل الدولية حتى لو كانت هذه الحكومات لم تصدق هي على صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة. وسيفتح هذا مجالات جديدة لبعض البلدان في بعض الهيئات لمحاولة التأثير من أجل فرض عقوبات، وبخاصة عقوبات تجارية، على البلدان التي لم تعدل قوانينها وفقا لصكوك منظمة العمل الدولية. ولن يختلف هذا عن إعادة إثارة مسألة "الشرط الاجتماعي" أو فتحها من جديد، أي فرض أساس موحد للحماية الاجتماعية كشرط للاشتراك في نظام التجارة المتعدد الأطراف، وسيكون لهذا خطورته (انظر، مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، الفرقة العاملة المعنية بالأبعاد الاجتماعية للتجارة الدولية، "الأبعاد الاجتماعية لتحرير التجارة العالمية" (GB.261/WP/SLD/1) جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤).

الفقرة ٥٨

١ - تطبق القوانين على المواطنين المحليين أو الأجانب على حد سواء الذين يثبت ارتكابهم لأعمال إيذاء أو عنف في جميع البلدان المستقبلة.

٢ - من الشائع لدى البلدان، لأسباب وجيهة، عدم تطبيق قوانين العمل الخاصة بها على البعض من فئات عمالها. ففي سنغافورة مثلا لا يشمل قانون العمل المهنيين والموظفين الإداريين والتنفيذيين وكذلك العاملين في المنازل سواء كانوا محليين أو أجانب. وتوسيع نطاق القانون ليشمل العاملين في المنازل من الأجانب قد ينظر إليه على أنه يمنح العمال المهاجرين حماية أكبر مما يمنح العمال المحليين.

٣ - يتعين منح البلدان المستقبلة المرونة فيما يتعلق بإقرار أفضل الطرق لحماية العاملات المهاجرات. ويتضح في العديد من الحالات أن التدابير الإدارية قد تكون أكثر فعالية من التدابير القانونية.

الفقرتان ٦٢ و ٦٣

يرى الخبير أن الاتفاقات الثنائية من اختصاص الدولتين المعنيتين. وليس لاجتماع فريق الخبراء أن يصدر تعليمات إلى الحكومات. وطلب إيضاحا أيضا بشأن القصد من وراء الفقرة ٦٢.

الفقرة ٦٤

أشار الخبير إلى تقرير الأمين العام عن العنف ضد المرأة (A/50/378) الذي جاء فيه أن الاتجار بالنساء سيكون موضوع تقرير مستقل.

الفقرتان ٧٦ و ٧٧

نظرا لقلة عدد الدول التي صدقت على الاتفاقية الدولية لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أو انضمت إليها، وحيث أن الاتفاقية لم تصبح نافذة المفعول بعد، فإن حماية العاملات المهاجرات يجب من الناحية العملية أن تعتمد أساسا على القوانين المحلية للبلدان المستقبلة. وفضلا عن ذلك ونظرا لاختلاف الظروف المحلية في كل بلد مستقبل، فإن الأنظمة الدولية بوسعها فقط، في أفضل الأحوال، إكمال القانون المحلي للدول المستقبلة.

- - - - -