A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/CONF.189/PC.1/19
14 March 2000

ARABIC
Original: ENGLISH/SPANISH

الجمعيـــة العامـــة

المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري
وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

اللجنة التحضيرية

الدورة الأولى

جنيف، ١-٥ أيار/مايو ٢٠٠٠

البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت

التقارير والدراسات وغيرها من الوثائق اللازمة للجنة التحضيرية والمؤتمر العالمي

التمييز ضد المهاجرين - المهاجرات: *البحث عن سبل انتصاف*

مساهمة المقررةالخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمهاجرين

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
موجز		٣
مقدمة	١-٦	٥
أولاً - حقوق الإنسان للمهاجرين والمهاجرات	٧-٤٢	٦
ألف - اهتمام المجتمع الدولي	٧-١٠	٦
باء - التمييز	١١-١٢	٧
جيم - العمال المهاجرون	١٣-١٧	٨
دال- المهاجر	١٨-٢٢	٩
هاء - المرأة والطفلة المهاجرة	٢٣-٢٤	١٠
واو - ضحايا الإتجار	٢٥	١١
زاي - الخدمات المترلية	٢٦-٢٧	١١
حاء - العنف ضد النساء والفتيات المهاجرات	٢٨-٣٤	١١
طاء - العنف ضد الرجال والأطفال المهاجرين	٣٥	١٣
ياء - أعمال العنف القائمة على أساس الجنس والتي تتعرض لها النساء المهاجرات	٣٦-٣٨	١٣
كاف -بعض آثار عدم وجود وسائل انتصاف متاحة لغير المواطنين	٣٩-٤٢	١٤
ثانياً - عناصر للنقاش	٤٣-٥٢	١٥
ثالثاً - استنتاجات	٥٣-٥٨	١٨
رابعاً - توصيات	٥٩-٦٣	١٩
ألف - توصيات عامة	٥٩-٦٠	١٩
باء - على المستوى الوطني	٦١	١٩
جيم - على المستوى الدولي	٦٢	٢٠
دال - للمنظمات غير الحكومية	٦٣	٢١

موجز

اعتمدت لجنة حقوق الإنسان، في دورتها الخامسة والخمسين، القرار ١٩٩٩/٤٤ المعنون "حقوق الإنسان للمهاجرين". وعينت، بموجب هذا القرار، مقررة خاصة تعنى بهذه الحقوق والهدف الذي تسعى المقررة الخاصة إلى تحقيقه هو الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان لأكبر عدد من فئات المهاجرين؛ وذلك في أي مكان يوجدون فيه، بما في ذلك أماكن احتجاز المهاجرين غير الحائزين للوثائق اللازمة، وأماكن نقلهم، وإعادة إدماجهم في أماكن العودة.

وتتمثل إحدى الخطوات لتحقيق ذلك في المساهمة في أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وتتمثل خطوة أخرى في إيلاء الاهتمام لوقوع حالات عديدة من التمييز والعنف ضد المهاجرات.

وتنطلق هذه الوثيقة من ملاحظة أن التمييز والعنف المذكورين لا يتم تسجيلهما إلا في حالات قليلة، لا بل إن تقديم شكاوى رسمية أقل من ذلك. وهذا الأمر يعني، من الناحية النظرية حرمان غير المواطنين، في الواقع، من سبل التظلم، ويصعّب في الوقت ذاته، إقامة حوار ورسم سياسات للانتصاف من هذه الممارسات. وباختصار، يمكن القول إن عدم وجود سياسات تتيح هذا التسجيل يؤدي إلى عدم تسجيل شكاوى ، وهذا بدوره يؤدي إلى صعوبة اتخاذ تدابير لمكافحة تلك الممارسات.

وتترتب على هذا الحرمان آثار خطيرة، خاصة بالنسبة للمهاجرات اللواتي ينتمين إلى أقليات، واللواتي يتعرضن لانتهاك حقوقهن عند استجوابهن أو احتجازهن أثناء تنقلهن أو في أماكن المقصد. وبالإضافة إلى الضرر الذي يصيب النساء من جراء هذا العنف، وهو عنف يمكن تصنيفه بأنه يتناول الجنس على وجه التحديد، غالبا ما يفلت مرتكبوه من العقاب. ونتيجة لذلك، يساهم انعدام التسجيل هذا في تكرار أنماط اخضاع المرأة ويمثل فعلاً من أفعال التمييز بالاغفال يجب معالجته. ويعد ذلك عنصراً حاسماً في الظروف التي تبدأ فيها، عند الاقتضاء، عملية إعادة ادماج المهاجرات في أماكن العودة (القرار ١٩٩٩/٤٤، الفقرة ٣).

ونظراً للحالة السائدة من عدم حماية حقوق هذه الفئة من السكان المهاجرين، من الضروري مناقشة المفاهيم الواردة في صكوك حقوق الإنسان، وخاصة تلك التي تشير في هذه الصكوك إلى حالة المهاجرين، والعمال المهاجرين، والعنف ضد النساء والفتيات المهاجرات، وآثار ذلك فيما يتعلق، بمسؤوليات الدول. ويجب مناقشة الطريقة التي يمكن بها لهيئات الحوار المشترك بين القطاعات، الذي يشترك فيه المهاجرون نفسهم، أن تمثل وسائل سليمة للبحث عن وسائل علاج توفر الحماية لهذه الفئة الكبيرة من سكان العالم المحرومة منها.

وانطلاقاً من المناقشة السابقة، تشير هذه الوثيقة إلى بعض الاعتبارات المتعلقة بطريقة منع التمييز والعنف ضد المهاجرات، وذلك بتعزيز القنوات التي تسمح بتصحيح هذه الممارسات. ولا شك في أن إحدى القنوات الهامة

في هذا الصدد هي تلك التي تسمح للمهاجرين بالإبلاغ عما يتعرضون له قبل نقلهم وأثناءه وبعده. ومن الوسائل الهامة الأخرى أن يتمكنوا من القيام بذلك، من أجل ايصال آرائهم إلى الأماكن التي تتخذ فيها القرارات المتعلقة بسياسات الهجرة بصورة خاصة (القرار ١٩٩٩/٤٤، الفقرة ٦).

ويقدم في الصفحات التالية تقييم للوسائل التي تحول دون أن يساهم هذا العنف، والتمييز الناجم عن عدم وجود سبل تظلم لتوثيقه، في إدامة أشكال اخضاع المرأة في مجتمعات المنشأ، والعبور، والمقصد والعودة المحتملة. وتتعلق نقطة رئيسية في هذه المناقشة بالأسباب الجذرية لنقص الإبلاغ* عن هذه الانتهاكات. وهذا الأمر يثير مسألة المصدر المشترك للعنف ضد المرأة والتمييز والتعصب. وتشكل هذه الأسباب، بالنظر إلى حالة تهميش المهاجرات، ولا سيما اللواتي ينتمين إلى أقليات، عاملاً حاسماً في البحث عن سبل انتصاف وإقامة مجتمع يحترم حقوق الإنسان.

وفي الجزء النهائي، ترد بعض التوصيات بشأن وضع استراتيجية تساعد على التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين والمهاجرات، ولا سيما أشكال التمييز المتعددة التي يواجهونها. وتعتبر مجالات الحوار على وجه الخصوص وسيلة هامة لتمكين المهاجرين ومنظماتهم من الاعراب عن آرائهم. وينظر إلى هذه الوسيلة الأخيرة بوصفها الاستراتيجية اللازمة من أجل كسر الحلقة المفرغة التي تسهم في جعل المهاجرين ضحايا، وذلك بالاعتراف بقدرة المهاجرين على الدفاع عن حقوقهم.

---

* يقصد بنقص الإبلاغ عدم تقديم شكاوى رسمية عن الأفعال التي تنتهك حقوق الإنسان للمهاجرات وإغفال هذه الأفعال في الشهادات التي يدلين بها بخصوص الهجرة. وبالتعبير الشائع، يعادل نقص الإبلاغ نقص المعلومات.

"من الأنشطة التي ينبغي أن تشكل جزءا من التحضير للمؤتمر العالمي إجراء تشخيص بأكبر قدر ممكن من الدقة لما يشكل أفعالاً عنصرية. ويمكن القيام بذلك بمساعدة لجنة القضاء على التمييز العنصري عن طريق وضع قائمة بالأشكال المحددة التي تتخذها العنصرية في المجتمع، وتحديد ملامح الضحايا والمنظمات التي تحض على الكراهية العنصرية، وتقييم ردود فعل الرأي العام. ومن الضروري أيضا النظر عن كثب في الأشكال الجديدة والناشئة للعنصرية وكره الأجانب، وما يتصل بذلك من تعصب، وفي الصعوبات التي يواجهها الضحايا في اللجوء إلى سبل تظلم ملائمة لمكافحة هذه الظواهر ... وثمة ظاهرة أخرى يجب أن تحظى بالاهتمام الكافي وهي حالة المهاجرين الذين تزداد أعدادهم باستمرار. وكثيراً ما يرافق ظاهرة الهجرة الواسعة النطاق تزايد في حالات العنصرية وكره الأجانب"[(١)].

ماري روبنسون، المفوضة السامية لحقوق الإنسان

١- يشير قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٩/٤٤، الذي يحدد ولاية المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمهاجرين، إلى أن على المقررة الخاصة أن تسهم في أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وينص القرار ذاته على أنه بغية تخطي العقبات القائمة أمام توفير الحماية الكاملة للمهاجرين، على المقررة الخاصة "***طلب وتلقي المعلومات من جميع المصادر ذات الصلة، بما فيها المهاجرون أنفسهم***"، كما عليها "***صياغة توصيات مناسبة لمنع ومعالجة انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين أينما وقعت***". وعلى المقررة الخاصة أيضا "***وضع منظور نوع الجنس في الاعتبار عند طلب وتحليل المعلومات، وكذلك إيلاء اهتمام خاص لحالات التمييز المتعدد الوجوه والعنف ضد المهاجرات***".

٢- وتنفيذاً لهذا القرار، بدأت المقررة الخاصة أنشطتها بدعوة الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية، وكذلك المنظمات غير الحكومية، إلى تزويدها بكافة المعلومات ذات الصلة بولايتها. ونتيجة لهذا الطلب، تلقت المفوضة السامية معلومات من مصادر مختلفة يجرى حالياً تحليلها ومن المقرر استكمالها بردود على طلب موسع. يهدف على وجه الخصوص إلى الحصول على معلومات من المهاجرين ذاتهم ومن منظماتهم.

٣- وتركز هذه الوثيقة، بالتال،ي على تحليل آثار أحد أشكال التمييز الذي كثيراً ما يتعرض له المهاجرون، وهو حرمان غير المواطنين في الواقع، من سبل التظلم. وهذا التمييز بالإغفال يمس، بصورة خاصة، المهاجرات اللواتي ينتمين إلى أقليات، ويتعرضن لعنف قائم على أساس الجنس عند استجوابهن واحتجازهن أثناء تنقلهم أو في أماكن المقصد. وبصرف النظر عن مرتكبي هذا العنف، يقع هذا التمييز بسبب عدم إتاحة الدول سبل تظلم للنساء المذكورات. ويؤدي ذلك إلى استحالة التبليغ عن هذا النوع من الانتهاكات، وبالتالي إلى استحالة اتخاذ تدابير من أجل معالجتها. وكان قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٧/١٣ بشأن العاملات المهاجرات قد استرعى الانتباه إلى هذا الجانب.

٤- ويضاف إلى عدم الابلاغ بشكل كامل عن هذه الفئة من الانتهاكات الضرر الذي تتكبده النساء اللواتي يخضعن لها، أي المهاجرات، الأمر الذي يؤدي إلى تكرار أنماط اخضاع المرأة، انتهاكاً للأحكام الدولية التي تشير إلى حقوقهن. وتعترف مصادر مختلفة في الميدان بذاك النقص في الابلاغ. وينطبق ذلك أيضا على النساء اللواتي ينتمين إلى أقليات وطنية أو لا يتحدثن لغة بلد العبور أو المقصد. ووردت هذه المعلومات بصورة مجزأة من المهاجرات ذاتهن، ومن منظماتهن، والمنظمات العاملة في المناطق الحدودية، ولا سيما القطاعات التابعة للكنيسة. وأفعال العنف ضد المهاجرات على المستوى الفردي والأسري والمجتمعي، يترتب عليها أيضا أثر حاسم في حال إعادة إدماج المهاجرات في أماكن المنشأ.

٥- وتتنوع الظروف التي تقع في ظلها أفعال العنف ضد المرأة في مجال الأسرة والمجتمع ومن جانب مؤسسات الدولة. وتشير المقررة الخاصة فيما يلي إلى الحالة المحددة التي تعبر فيها المهاجرة الحدود بين بلدين، أو تمر في أراضي بلد لا تحمل جنسيته أو لا تتحدث بلغته الرسمية، ويتم استجوابها وربما احتجازها في مراكز الهجرة أو غيرها من المرافق، وقد تُعاد إلى الحدود القريبة أو إلى بلد المنشأ.

٦- وتتألف هذه الوثيقة من ثلاثة أجزاء. ويبين الجزء الأول، الذي يتناول حقوق الإنسان للمهاجرين، الأحكام الواردة في الصكوك الدولية والتي تشير إلى حقوق المهاجرين، في ضوء تحليل بعض فئات المهاجرين الأكثر عرضة لانتهاكات حقوقهم. ويشار هنا بصورة خاصة إلى تعريف المهاجر الذي تستخدمه المقررة الخاصة. وترد في الجزء الثاني، وعنوانه عناصر للنقاش، مناقشة للجوانب الرئيسية للمشكلة، فضلاً عن الظروف التي تُنتهك فيها حقوق المهاجرين. أما في الجزء الأخير، وعنوانه الاستنتاجات والتوصيات، فتعرض المقررة الخاصة النقاط المستخلصة من المناقشة وتقدم على أساسها بعض التوصيات.

أولا - حقوق الإنسان للمهاجرين والمهاجرات

ألف - اهتمام المجتمع الدولي

٧- قامت محافل متنوعة باسترعاء الاهتمام إلى حقوق الإنسان للمهاجرين والمهاجرات. فبالإضافة إلى مبادرة لجنة حقوق الإنسان، وإعلان وبرنامج عمل فيينا اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣ (الجزء الثاني، الفقرات ٣٣ إلى ٣٥) يولي كل من برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية المعقود في القاهرة (الفصل العاشر)، وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في كوبنهاغن (الفصل الثالث)، ومنهاج عمل المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة المعقود في بيجين (الفصل الرابع - دال) اهتماماً خاصاً لموضوع حقوق الإنسان للمهاجرين.

٨- وعلى نحو موازٍ، تجلى اهتمام المجتمع الدولي وإنشغاله بحماية حقوق المرأة في مؤتمرات المكسيك (١٩٧٥)، وكوبنهاغن (١٩٨٠)، ونيروبي (١٩٨٥)، وبيجين (١٩٩٥). كما أعيد التأكيد على ذلك في إعلان الأمم المتحدة للسنة الدولية للمرأة في عام (١٩٧٥)، وتلاه عقد الأمم المتحدة للمرأة (١٩٧٦-١٩٨٥) واعتماد الجمعية العامة (القرار ٤/٥٤ المؤرخ في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩) للبروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

٩- أما لجنة حقوق الإنسان، التي اعترفت ضمنياً بقصور عبارة "العمال المهاجرين"، فقد قامت، بإنشاء فريق الخبراء الحكوميين الدوليين المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في بداية الأمر، ثم قامت مؤخراً بإنشاء منصب المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين.

١٠- ويشير عدد كبير من القواعد الدولية لحقوق الإنسان إلى التزامات الدول في مجال حماية المرأة من العنف القائم على أساس الجنس (التوصية العامة رقم ١٩ التي اعتمدتها لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة في دورتها الحادية عشرة المعقودة في عام ١٩٩٢) ومن التمييز (المادة ٦ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بالإضافة إلى الصكوك الوارد ذكرها أعلاه). كما يشير التشريع الدولي المتعلق بحقوق المهاجرين والذي وضعته منظمة العمل الدولية إلى واجب الدول في مجال حماية هذه الفئة من التمييز. وترد فيما يلي تفاصيل إضافية بشأن المفاهيم ذات الصلة بالموضوع.

باء - التمييز

١١- إن تعريف التمييز واضح، فهو:

> "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة". (المادة ١(١) من الاتفاقية).

١٢- وفي عام ١٩٦٨، اعتمدت الجمعية العامة المصطلحين - العنصرية والتمييز العنصري - واتُفق على أن "العنصرية" مفهوم أوسع نطاقاً من التمييز العنصري[٣].

جيم - العمال المهاجرون

١٣- توجد في إطار الهجرات الدولية الواسع تعاريف رسمية لبعض فئات المهاجرين[٢]، مثل تعريف العامل المهاجر الوارد في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفرد أسرهم لعام ١٩٩٠. وثمة أيضا اتفاقيتا منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ (المنقحة) لعام ١٩٤٩ (٤١ تصديقاً) ورقم ١٤٣ لعام ١٩٧٥ (١٨ تصديقاً)، بشأن الهجرة في ظروف تعسفية وتشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في معاملة العمال المهاجرين.

١٤- وترد في الصكوك المذكورة أو في قواعد تطبيقها تعاريف لمختلف الفئات الفرعية، مثل طالبي اللجوء، والأشخاص الذين يكونون في حالات مشابهة لحالة اللاجئين، وعدد من الفئات المحددة للعمال المهاجرين (العمال الحدوديون، والعمال الموسميون، الخ). وتنص المادة ٢ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على تعريف مصطلح "العامل المهاجر" كالآتي: "... الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاول نشاطاً مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها".

١٥- ولغرض النظر في حماية حقوق اللاجئين وتعزيزها، يجب الاهتمام أيضا بالمهاجرين الذين ليسوا في وضع نظامي، وذلك كمسألة ذات أولوية. ويشير التعريف الوارد في اتفاقية عام ١٩٩٠ إلى حقوق الأشخاص الذين سيزاولون أو قد زاولوا نشاطاً ما. وتمثل حقوق الإنسان للمهاجرين غير الحائزين للوثائق اللازمة مصدر قلق أيضا، وكذلك حقوق ضحايا الاتجار، بصرف النظر عن مركزهم فيما يتعلق بالعمل.

١٦- ومن دواعي القلق أيضا حقوق مجموعات أو فئات أخرى من الأشخاص الذين قد لا يدخلون في إطار التعاريف الواردة أعلاه، والذين يتعرضون للتمييز أو الحرمان من حقوقهم. فهؤلاء الأشخاص يفتقرون بصورة خاصة إلى الحماية من الناحية القانونية والاجتماعية والسياسية، في أماكن إقامتهم أو عبورهم. وتود المقررة الخاصة أن تشير هنا على وجه الخصوص إلى المهاجرين الداخليين ضحايا العنف، أو النزاع المسلح، أو الكوارث الطبيعية، أو سوء الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، الذين يتشردون داخل بلدهم وخارجه، والذين يسمون وفقاً للتعريف الذي وضع مؤخراً، "مشردين عابرين". ويصبح هؤلاء المهاجرون أيضا بدون حماية عندما يعبرون حدوداً دولية.

١٧- وبالرجوع إلى التعريف الوارد في اتفاقية عام ١٩٩٠، يجدر بالملاحظة أنه يشمل العمال غير الحائزين للوثائق اللازمة، الذين يتمتعون ببعض الحقوق المنصوص عليها في الجزء الثالث (حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم) من هذا الصك. ويرد في الفقرة ٢ من المادة ٢ تعريف لبعض فئات محددة من العمال المهاجرين، مثل العامل الحدودي، والعامل الموسمي، والبحار، والعامل على منشأة بحرية، والعامل المتجول، والعامل المرتبط بمشروع، والعامل لحسابه الخاص. ويشير تعريف المادة ٢ حصراً إلى العمال المهاجرين الموجودين خارج بلدهم. وينطبق هذا الصك على حقوق المرأة المهاجرة مثل انطباقه على أي عامل مهاجر وأفراد أسرته، أو انطباق

الأحكام الواردة في التشريع الوطني في "دولة العمل". وأخيرا، يجدر بالملاحظة أن اتفاقية عام ١٩٩٠ لم تدخل حيز النفاذ لعدم تصديقها من قبل عدد كافٍ من الدول.

دال – المهاجر

١٨- نظراً إلى أن المصطلح العام "المهاجر" لم يوضح بعد بشكل كاف في القانون الدولي أو السياسة الدولية، من الضروري وضع تعريف لأغراض العمل يسمح في المقام الأول بالتعرف على الحالات التي ينبغي فيها حماية حقوق الإنسان لهؤلاء الأشخاص في إطار قانوني أو اجتماعي أو سياسي، والاهتمام بهذه الحالات.

١٩- ولا يوجد في القانون الدولي أي مفهوم قانوني شامل أو عام معترف به للمهاجر. وكثيراً ما يقال إن العديد من المهاجرين الدوليين، وفقاً للتعريف، ليسوا لاجئين، وأن عدداً كبيراً منهم ليسوا من العمال المهاجرين. ويصح ذلك القول بصورة خاصة فيما يتعلق بالعديد من المهاجرين غير الحائزين للوثائق اللازمة، أو الذين يكونون في وضع غير نظامي، بما فيهم الأشخاص الذين تم الاتجار بهم والذين يكونون الأكثر عرضة للانتهاكات المحتملة أو الفعلية لحقوق الإنسان.

٢٠- وفي هذا السياق، يوجد فراغ في الفقه الدولي لحقوق الإنسان. فالنظام شبه العالمي لحماية اللاجئين، يسمح بالتعرف على انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية ومعالجتها، خاصة عندما تهدد حياة الأشخاص وأمنهم بشكل تجبرهم على الهروب من بلدهم. غير أنه لا يوجد اعتراف مماثل بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يمكن أيضا أن تبلغ من الخطورة ما يدفع الأشخاص إلى الهروب من أماكن المنشأ، كما يحدث بالفعل في حالة العديد من المهاجرين.

٢١- وكثيراً ما ترتكب أعمال العنف الجسدي وغيرها من انتهاكات الحقوق ضد الأشخاص الذين يختلفون في اللون، أو المظهر الجسدي، أو اللباس، أو اللهجة، أو الدين عن أغلبية سكان بلد الملجأ، بصرف النظر عن مركزهم القانوني. وتؤكد المقررة الخاصة على أن سمات الأشخاص الذين تعرضوا للمعاناة وطبيعة الاعتداءات لا تتغير تبعاً لكون الأشخاص لاجئين، أو مهاجرين حائزين للوثائق اللازمة، أو أعضاء أقليات وطنية، أو مهاجرين غير حائزين للوثائق اللازمة. وترمي اتفاقية عام ١٩٩٠ إلى حماية بعض الأشخاص الذين يتعرضون بشكل خاص للأفكار المتعلقة بكره الأجانب والأفكار القومية، وكفالة حماية بعض المجموعات التي لا تتمتع بأي ضمانات بموجب اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

٢٢- وبالتالي، فإن العنصر الأول والأهم الواجب أخذه في الاعتبار من أجل وضع تعريف للمهاجر يستند إلى حقوق الإنسان هو وجود أو عدم وجود أشكال من الحماية القانونية والاجتماعية والسياسية لحقوق هؤلاء الأفراد. ووفقاً لهذه الاعتبارات، يمكن أن يشمل اقتراح أولي لوضع تعريف أساسي للمهاجر يراعي حقوق الإنسان الخاصة به، العناصر التالية:

(أ) الأفراد الموجودون خارج أراضي دولة جنسيتهم أو مواطنتهم، والذين لا يخضعون لحمايتها القانونية ويكونون في أراضي دولة أخرى؛

(ب) والذين لا يتمتعون بالاعتراف القانوني العام للحقوق التي تلازم منح مركز اللاجئ، أو المقيم الدائم، أو المتجنس، أو أي مركز مشابه من جانب الدولة المستقبلة ؛

(ج) والذين لا يتمتعون أيضا بحماية قانونية عامة لحقوقهم الأساسية بموجب اتفاقات دبلوماسية أو تأشيرات أو اتفاقات أخرى.

هاء – المرأة والطفلة المهاجرة

٢٣- رغم أن المادة ١٦ من اتفاقية عام ١٩٩٠ تنص على حق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في "الحصول من الدولة على الحماية الفعالة من التعرض للعنف والإصابة البدنية والتهديدات والتخويف، سواء على يد الموظفين العموميين أو على يد الأشخاص العاديين أو الجماعات أو المؤسسات"، أشار البعض إلى أن هذا الصك لا يتناول حالة ضعف العاملات المهاجرات، خاصة في مجال البغاء والاعتداء الجنسي (انظر E/CN.4/1997/47).

٢٤- ويُعترف بالحالة الخاصة بالنساء المهاجرات في الفقرة ٤٦ من منهاج عمل بيجين، على النحو التالي:

"يسلم منهاج العمل بأن النساء يواجهن حواجز تحول دون المساواة الكاملة والنهوض وذلك بسبب عوامل مثل العرق، أو السن، أو اللغة، أو الأصل العرقي، أو الثقافة، أو الدين، أو الإعاقة أو لأنهن من السكان الأصليين، أو لأي أوضاع أخرى، وتواجه نساء كثيرات عوائق محددة تتعلق بوضعهن العائلي، وخاصة بوصفهن أمهات لا يوجد الآباء معهن، أو تتعلق بوضعهن الاجتماعي الاقتصادي بما في ذلك ظروف معيشتهن في المناطق الريفية أو المعزولة وفي المناطق الفقيرة في الأرياف والمدن. وهناك أيضاً حواجز أخرى تواجهها اللاجئات والمشردات الأخريات بمن فيهن المشردات داخلياً والمهاجرات والنازحات بمن فيهن العاملات المهاجرات. وتقع كثيرات من النساء ضحايا بالذات للكوارث البيئية والأمراض الخطيرة والمعدية، وشتى أشكال العنف الموجه ضد المرأة".

واو – ضحايا الإتجار

٢٥- بالإضافة إلى ما سبق، يتم الاضطلاع حالياً بمبادرات من أجل صياغة بروتوكولين ملحقين باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، يتناولان الاتجار بالأشخاص وتهريبهم عبر الحدود، وهو أمر يدل على رغبة المجتمع الدولي في القضاء على هذه الممارسة. وتزداد إدانة الإتجار بالأشخاص وتهريبهم عندما تكون ضحايا سوء المعاملة هذه من النساء والأطفال، على الرغم من أن هذه الممارسات كثيراً ما تمس أيضا المهاجرين البالغين من الذكور. وهنا يجب توضيح أن الهدف من هذه المناقشة هو ضرورة تحليل خصائص انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين والمهاجرات، وإيجاد سبل الانتصاف، ضمن جهود شاملة لا تقتصر على ضحايا الإتجار.

زاي – الخدمات المترلية

٢٦- إن فئة الخادمات المترليات هي إحدى الفئات المعرضة لنوع الانتهاكات الذي تتناوله هذه الوثيقة. وإحدى سمات هذه الفئة من السكان معاناتها من عدم وجود سبل التظلم لغير المواطنين وما ينجم عنه من عدم وجود سياسات تمنع انتهاك حقوقها. وقدمت معلومات كثيرة عن ارتفاع عدد النساء اللواتي يهاجرن بهدف الحصول على عمل في المنازل. وتشير المعلومات الواردة من الميدان، ولا سيما من المجتمعات الهامشية والحدودية، إلى أن الاعتداءات الجسدية والجنسية ضد هذه الفئة من النساء، فضلاً عن عدم تقديم شكاوى بشأنها إلى السلطات المختصة، تعتبر من السمات الأساسية لهذه الهجرة.

٢٧- وقد قدمت لجنة القضاء على التمييز العنصري معلومات عن سوء معاملة العمال الأجانب، وخاصة العاملات في الخدمة المترلية، معترفة بخطورة المشكلة، وبعدم كفاية سبل التظلم من أجل تحقيق الانتصاف (انظر A/50/18، الفقرتان ٥٦٦ و٥٦٧).

حاء – العنف ضد النساء والفتيات المهاجرات

٢٨- إن الاعتداء البدني والجنسي على النساء المهاجرات أثناء نقلهن أو في أماكن احتجازهن يجب أن يعتبر أيضاً شكلاً محدداً من أشكال العنف ضد المرأة. ويشمل هذا العنف، وفقاً للتعريف الوارد في الاتفاقية، "العنف الموجه ضد المرأة بسبب كونها امرأة أو العنف الذي يمس المرأة على نحو جائر"[٤].

٢٩- ووفقاً للمادة ٢ من إعلان القضاء على العنف ضد المرأة:

"يُفهم بالعنف ضد المرأة أنه يشمل، على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ما يلي: (أ) "العنف البدني و الجنسي والنفسي الذي يحدث في إطار الأسرة، بما في ذلك الضرب، والتعدي الجنسي على أطفال الأسرة

الإناث، والعنف المتصل بالمهر، واغتصاب الزوجة، وختان الإناث وغيره من الممارسات التقليدية المؤذية للمرأة، والعنف غير الزوجي، والعنف المرتبط بالاستغلال".

٣٠- وأشارت المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، السيدة رادهيكا كوماراسوامي، مراراً إلى وضع المرأة التي تخدم في المنازل وإلى ضعفها:

"وتتفاقم الأوضاع بسبب عوامل الانعزال عن المجتمع المحلي الأصلي والأسرة وبسبب التمييز الجنسي والعنصرية والطبقية التي تخلق المناخ الملائم لممارسة العنف على نطاق واسع ضد الخادمات وإيذائهن على يد أرباب عملهن. وتجري هذه الممارسات بين جدران ما أصبح يمثل بالنسبة لأولئك العاملات البيت ومكان العمل في آن واحد". (E/CN.4/1996/53، الفقرة ٧٩).

التمييز ضد المهاجرين والمهاجرات

٣١- والجانب الذي يتصف بأهمية خاصة والذي يمثل، كما قلنا، شكلاً من أشكال التمييز ضد المرأة التي تنتمي إلى إحدى الأقليات أو التي لا تتكلم اللغة الرسمية للبلد الموجودة فيه، هو عدم وجود وسائل انتصاف متاحة لغير المواطنين، وبخاصة في حالة المهاجرات اللواتي كن ضحية لانتهاك جنسي. ووفقاً للمجالات المحددة في "منهاج عمل بيجين"، فإن هذا النوع من العنف ضد المرأة، والتمييز الناجم عن عدم وجود إجراءات يمكن بواسطتها الإبلاغ عنه وتوثيقه، ينبغي بالتالي أن يعتبرا، قبل كل شيء، بمثابة تمييز تمارسه مؤسسات الدولة. وتشمل عواقبه، إلى جانب الأذى الذي يُلحق بالضحايا، صعوبة وضع أي إجراء لمعالجته أو منع حدوثه. وتركز لجنة حقوق الإنسان الانتباه، في قرارها ١٣/١٩٩٧، على العنف الذي كثيراً ما تتعرض له هذه المجموعة من الأشخاص.

٣٢- وتصف لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، في توصيتها العامة رقم ١٩، مسؤولية الدولة عن هذا النوع من الأفعال على النحو التالي:

"ويقضي القانون الدولي العمومي وعهود معينة لحقوق الإنسان بأن الدول مسؤولة أيضاً عن الأعمال الخاصة إذا لم تتصرف جادةً على النحو الواجب لمنع انتهاكات الحقوق ولاستقصاء أعمال العنف ومعاقبة مرتكبيها، وتقديم تعويض". (الفقرة ٩).

٣٣- وأعمال العنف ضد النساء المهاجرات، وعدم وجود وسائل انتصاف متاحة لتقديم شكاوى رسمية ضد مثل هذه الأعمال ولتوثيقها، تقع أيضاً ضمن نطاق الأحكام الدولية المتعلقة بأوضاع الاحتجاز، وبشكل أكثر تحديداً، بالعنف ضد النساء المحتجزات[٥].

"يعتبر العنف ضد النساء المحتجزات ظاهرة واسعة الانتشار ومثيرة للقلق. وتشكل إساءة استعمال السلطة من جانب موظفي الحكومة، وهم عادة موظفو الشرطة والقوات العسكرية، في ظل ظروف بعيدة عن الشفافية وظالمة إلى حد بعيد، بالإضافة إلى الحصانة من العقاب التي يتمتع بها هؤلاء الموظفون، الأسس التي يقوم عليها تكاثر أعمال العنف ضد المحتجزين وتفاقمها" (E/CN.4/1995/42، الفقرة ٢٤٨).

٣٤- ويعتبر الاغتصاب أثناء الاحتجاز وغيره من أشكال العنف الجنسي ضد النساء اللواتي ينتمين إلى الأقليات واللواتي لا يحملن وثائق، إلى جانب حقيقة أنه لا يتم الإبلاغ عن مثل هذه الانتهاكات، ظاهرة رئيسية توضح الجذور المشتركة بين العنف الذي يمارس ضد المرأة وأشكال التمييز والتعصب. ويرى المقرر الخاص أن فهم هذه الجذور أمر أساسي، وخاصة بهدف التوصية بوسائل علاج مناسبة. وسيعود المقرر الخاص إلى هذا الجانب في الجزء الثاني من هذه الوثيقة.

طاء - العنف ضد الرجال والأطفال المهاجرين

٣٥- إن الحالة التي وصفناها أعلاه فيما يتعلق بالعنف، الذي يمارَس ضد النساء المهاجرات في أماكن الاحتجاز، لا سيما العنف الجنسي، وعدم وجود وسائل انتصاف متاحة بوصفه شكلاً من أشكال التمييز، هما أمران يعاني منهما أيضاً الأطفال المهاجرون، وكذلك، بقدر غير محدد، الرجال المهاجرون. وبعض الأسباب التي تدعو إلى عدم تقديم شكاوى رسمية ضد هذا النوع من الانتهاكات في حالة النساء تنطبق أيضاً على حالة الأطفال والرجال المهاجرين، وبعضها الآخر خاص بالنساء. وعواقب هذا العنف، وعواقب عدم الإبلاغ عنه بسبب عدم وجود وسائل انتصاف، متساوية في الخطورة في حالة الأطفال المهاجرين وحالة الرجال المهاجرين. وكما أن عدم وجود أي سجل يعد عقبة كأداء أمام وضع سياسات لحماية حقوق الإنسان الخاصة بالنساء المهاجرات، فإن نفس القيود تنطبق على حالة الأطفال والرجال المهاجرين الذين لم تراع حقوقهم. ولا بد من أن يجرى ربما في مناسبة أخرى، تحليل للشكل المحدد الذي تؤثر به هذه المشاكل على أعداد المهاجرين.

ياء - أعمال العنف القائمة على أساس الجنس والتي تتعرض لها النساء المهاجرات

٣٦- إن الأحوال التي تهاجر فيها النساء في جميع مناطق العالم أحوال صعبة، كما تصفها مصادر مختلفة لا يمكن الإفصاح عنها بسبب الظروف التي تساعد فيها هذه المصادر النساء المهاجرات، وكما يتضح من ملاحظات ميدانية متنوعة المصادر. والصعوبات التي تواجهها المهاجرات هائلة؛ وكثير منهن يأتين من وسط ريفي وينتقلن محلياً إلى المدن ليعبرن بعد ذلك الحدود الدولية. وكثيراً ما يعبرن هذه الحدود بدون أن يحملن الوثائق اللازمة. وإن عدم وجود شبكات دعم وحماية اجتماعية، ووجود عزلة لغوية في كثير من الحالات، يجعلان هذا القطاع من السكان المهاجرين معرضاً بشكل خاص للخطر.

٣٧- وتضاف إلى أعمال العنف البدني والجنسي والنفسي التي تتعرض لها النساء المهاجرات على صعيد الأسرة والمجتمع والمؤسسات، والتي كثيراً ما تحدث في الأماكن التي أتين منها، الأعمال التي يرتكبها أفراد قوات الأمن وموظفو مختلف المؤسسات أثناء مرور مثل هؤلاء الأشخاص عبر الأقاليم والحدود. وكثيراً ما يرد في شهادات النساء اللواتي يعبرن الحدود في أنحاء مختلفة من العالم أنهن تعرضن للمضايقة الجنسية وطُلب منهن ممارسة الجنس لقاء حمايتهن أو السماح لهن بعبور الحدود وحواجز الطرق.

٣٨- وهذه الأفعال، التي تنتهك حقوق المرأة وتعتبر أشكالاً من الاضطهاد القائم على أساس الجنس، يرتكبها أيضاً المتجرون بالنساء والمهربون وأصحاب العمل. وسواء ارتكبها موظفون تابعون لمؤسسات خاصة أو رسمية أو لسلطات، فإن الآثار التي تترتب على تقديم الشكوى تزداد خطورة إذا كان المهاجرون من النساء (انظر E/CN.4/1999/68/Add.2) ولا يتكلمون لغة السلطة التي يتعاملون معها، وإذا كانوا لا يحملون الوثائق اللازمة، كما هو الحال غالباً.

كاف - بعض آثار عدم وجود وسائل انتصاف متاحة لغير المواطنين

٣٩- إن أحد الجوانب التي تجعل من الصعب تقديم شكاوى ضد هذه الأفعال هو، كما أشرنا سابقاً، العزلة اللغوية التي تجد الكثير من النساء المهاجرات أنفسهن فيها. وعندما يعتقلن للاستجواب و/أو يحتجزن، فإن هذا الاعتقال أو الاحتجاز يحول دون اتصالهن بالسلطات المختصة. وإن فكرة أن ما حصل لهن هو "أمر محتوم" وجهلن لحقوقهن، يعتبران أيضاً عاملين حاسمين.

٤٠- وثمة حالة أكثر تعقيداً أيضاً وهي الحالة التي تكون فيها إحدى السلطات متورطة بالفعل في أعمال عنف ضد المرأة. وإن مواقف موظفي الحدود وموظفي الهيئات المكلفة بالتعامل مع هؤلاء الأشخاص، التي تقوم على الآراء المسبقة العنصرية والتي تتجاهل الضعف الذي تتصف به حالة المرأة المهاجرة، تعتبر أيضاً عوامل حاسمة:

> "بالنظر إلى الحالة الاجتماعية للأشخاص الذين يحتمل أن يكونوا ضحايا للتمييز، يجب على السلطات أن تتخذ خطوات لإعلام هؤلاء الأشخاص بوجود وسائل الانتصاف هذه وبفائدتها وأن تزودهم بمعلومات عنها. وينبغي أيضاً تبسيط شروط اللجوء إلى وسائل الانتصاف" (HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/2)[٦].

٤١- وعندما لا يكون هناك مجال للجوء إلى وسائل انتصاف تقدم على أساسها الشكاوى، تبقى هذه الأفعال من دون عقاب كما أشرنا إلى ذلك سابقاً، وتزول إمكانية التعويض، إذا كان هناك من تعويض. ولهذه الحالة عواقب على شخص المرأة، وبخاصة على الصورة التي تنظر بها إلى نفسها ومستوى احترامها لنفسها. ولها أيضاً عواقب على قدرة هذه المرأة على إقامة علاقات على قدم المساواة مع الأشخاص المحيطين بها وعلى الطريقة التي

يستقبلها بها المجتمع الذي تقصده والمجتمع الذي تعود إليه. وأخيراً وليس آخراً، فإن عدم وجود إجراءات مناسبة يعني الافتقار التام إلى المعلومات اللازمة لوضع وسائل انتصاف ولمنع وقوع انتهاكات جديدة للحقوق.

٤٢- والافتقار إلى السجلات، سيما وأنه يعتبر شكلاً من أشكال إقصاء الأشخاص المعنيين، له أثر سلبي آخر هو إيجاد مواقف يُنظر فيها إلى المهاجرين، وهم في هذه الحالة من النساء، كضحايا فقط. وتكون هذه المشكلة حادة بشكل خاص عندما يتعلق الأمر بإيجاد حلول للنساء المهاجرات اللواتي أتين من ثقافات ومجتمعات تقليدية واللواتي سيعدن إليها في نهاية المطاف.

وتود المقررة الخاصة أن تسترعي النظر إلى أن أي مجهود يهدف إلى "تطبيع"[٧] قضية الهجرة، وبذا خلق المناخ المؤاتي للبحث عن وسائل علاج لانتهاك حقوق المهاجرين، يتعرقل، لا بسبب الآراء المسبقة العنصرية وكره الأجانب فحسب، بل أيضاً بسبب المواقف المشار إليها أعلاه والتي تشكل مصدر الأشكال المتنوعة من أعمال المساعدة.

ثانياً - عناصر للنقاش

٤٣- جاء في المادة ٦ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ما يلي:

"تكفل الدول الأطراف لكل إنسان داخل في ولايتها حق الرجوع إلى المحاكم الوطنية وغيرها من مؤسسات الدولة المختصة لحمايته ورفع الحيف عنه على نحو فعال بصدد أي عمل من أعمال التمييز العنصري يكون انتهاكاً لما له من حقوق الإنسان والحريات الأساسية ويتنافى مع هذه الاتفاقية، وكذلك حق الرجوع إلى المحاكم المذكورة التماساً لتعويض عادل مناسب أو ترضية عادلة مناسبة عن أي ضرر لحقه كنتيجة لهذا التمييز".

٤٤- والمسألة التي تود المقررة الخاصة أن تثيرها في المناقشة هي الحاجة الأساسية إلى إيجاد وسائل انتصاف يلجأ إليها المهاجرون الذين يتعرضون للتمييز. ويتعلق الأمر، في الحالة الخاصة قيد البحث، بمسألة إيجاد وسائل انتصاف تحول دون تكرر الانتهاكات ودون استمرار التمييز ضد النساء المهاجرات، وهو تمييز يؤدي، فوق ذلك، إلى تعزيز الدور الثانوي الذي يسنده المجتمع الى المرأة. وفي هذه الحالة، يكمن التمييز في عدم توفير وسائل انتصاف تتيح للنساء المهاجرات المنتميات إلى الأقليات تقديم شكاوى بشأن العنف الذي يتعرضن له. وعدم وجود وسائل الانتصاف هذا، كما أشرنا سابقاً، يؤدي في الوقت نفسه إلى عدم وجود سجلات، ومن ثم، إلى عدم إمكانية صوغ سياسات علاجية.

٤٥- وفيما يتعلق بالحاجة الحقيقية إلى الحصول على معلومات مفصلة حسب الجنس[٨] من أجل التمكن من تقديم توصيات ووسائل علاج، أعربت المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة عن الرأي التالي:

"ووضع المرأة لا يمكن أن يتحدد ويتحسن إلا عند توفر بيانات إحصائية ومعلومات أخرى مفصلة. ومثل هذه المعلومات لا تتوفر بصورة خاصة فيما يتعلق بالفئات الضعيفة، من قبيل ضحايا العنف من النسوة (العنف المترلي والعنف الذي تقترفه دولة المنشأ على سبيل المثال). ومن آثار غياب هذه المعلومات الكيفية والكمية تدني فعالية تنفيذ البرامج (E/CN.4/1999/68/Add.2، الفقرة ١٨٨).

٤٦- وحول موضوع عدم توفر وسائل انتصاف في هذه الحالة، يمكن الاستشهاد بالمقتطف التالي من "مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن"، التي اعتمدتها الجمعية العامة في القرار ١٧٣/٤٣ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، وفيه إشارة إلى ضرورة توفير خدمات الترجمة الشفوية:

"المبدأ ١٤: لكل شخص لا يفهم أو يتكلم على نحو كاف اللغة التي تستخدمها السلطات المسؤولة عن القبض عليه أو احتجازه أو سجنه الحق في أن يبلَّغ، على وجه السرعة وبلغة يفهمها، المعلومات المشار إليها في المبدأ ١٠ والفقرة ٢ من المبدأ ١١ والفقرة ١ من المبدأ ١٢، والمبدأ ١٣، وفي أن يحصل دون مقابل، عند الضرورة، على مساعدة مترجم شفوي فيما يتصل بالإجراءات القانونية التي تلي القبض عليه".

٤٧- بيد أن من الواضح أن مشكلة تقديم شكاوى ضد ما يرتكبه الموظفون الرسميون و/أو غير الرسميين داخل أماكن الاحتجاز وخارجها من أعمال عنف بوجه عام، وأعمال عنف جنسي بوجه خاص، ليست مشكلة لغة فقط. فأسباب المشكلة عميقة الجذور وهي ترجع إلى أسلوب تنظيم الكثير من المجتمعات وإلى موقف التمييز ضد المرأة الذي يسود هذه المجتمعات. وإن مسألة القدرة أو، في هذه الحالة، انعدام القدرة، لدى النساء المهاجرات فيما يتعلق بالموظفين الرسميين الموجودين في أماكن الاحتجاز تعتبر، بلا شك، أحد العناصر المرتبطة بتلك الأسباب العميقة.

"(...) وسجلت حالات كانت الشرطة فيها تقبض على النساء أثناء محاولتهن الفرار من إساءة المعاملة المترلية وتقديم شكاوى رسمية فتعيدهن إلى أرباب العمل المعتدين. وعلى الرغم من وجود آليات للمساءلة الجنائية، مثل القوانين المتعلقة بالاغتصاب والاعتداء، فإن التحيز الثقافي المانع لتصديق المرأة، ونزعة توجيه اللوم إلى ضحايا العنف أنفسهن، يحبطان في أحيان كثيرة مساعي تحويل التقارير إلى تحريات وعمليات توقيف وملاحقة" E/CN.4/1996/53، الفقرة ٨١)[٩].

٤٨- وثمة جانب آخر، له عواقب بالغة الأهمية على مستقبل النساء المهاجرات المعرضات للعنف، هو مشكلة الإفلات من العقاب. وتتسم آثاره داخل الأسرة والجماعة والمجتمع، وعلى المستوى النفسي، بالأهمية البالغة. وقد تم التأكيد كثيراً على ما تتصف به ضرورة المعاقبة اجتماعياً على الأفعال التي تنتهك الحقوق من أهمية بالنسبة للفرد والجماعة. وفي هذه الحالة الخاصة، فإن الإفلات من العقاب، سواء فيما يتصل بالأعمال العنيفة أو بالتمييز الناجم عن عدم توفير وسائل الانتصاف للنساء المهاجرات من غير المواطنات، يديم حالة اجتماعية تتنافى أسسها مع حقوق الإنسان. وعلى مستوى المجتمع بوجه عام، تثير مسألة الإفلات من العقاب هذه قضية البُعد الاجتماعي للجبر، المعروف بعملية المصالحة[١٠].

٤٩- وعلى الرغم من أن الجبر الكامل في حالة العنف ضد المرأة، أو في حالة التمييز الناجم عن عدم توفر إجراءات لتقديم الشكاوى، مستحيل عملياً لأن هذه الأفعال تشكل إهانة للكرامة البشرية، فإن احترام سيادة القانون تعد، ولا شك، عاملاً هاماً في حياة الأفراد والمجتمعات المتأثرة.

٥٠- وتود المقررة الخاصة أن تتوقف عند هذه النقطة الأخيرة وأن تشدد على أن احترام سيادة القانون، كما أشير أعلاه، هو الذي يكفل الحق في الكلام للفرد والمجتمع. وينبغي النظر إلى إنكار هذا الحق على أنه أثر مباشر لانعدام وسائل الانتصاف التي تتيح حرية التعبير. بيد أن هذا الإنكار يتصل، بوجه عام، بنظم اجتماعية تعارض أي شكل من أشكال الإنصاف والعدالة، ومن ثم، جميع الأشكال الأساسية للديمقراطية[١١]. والأثر المباشر للإنكار هو استحالة إجراء أي نوع من الحوار يمكن أن يعزز البحث الضروري، وإنْ غير الكافي، عن وسائل انتصاف تجاه الأعمال التي ارتكبت بالفعل قد تساعد على الحيلولة دون وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان للمهاجرات في المستقبل.

٥١- لقد أشرنا أعلاه إلى الصلة القائمة بين أصول العنف ضد المرأة وأصول التمييز. وجدير بالذكر أن أحد الأسباب الكامنة وراء هذين البلاءين، أي العنف ضد المرأة والتمييز، هو ما يجده النظام الاجتماعي، وبخاصة النظام القائم على القيم الأبوية، من صعوبة في العيش مع الآخر. وهذه الصعوبة المتأصلة في النظام الاجتماعي فيما يتعلق بالنظرة إلى الآخر تتجلى في الطريقة التي تتم بها تهيئة الأفراد الذين ينتجهم هذا النظام الاجتماعي للحياة الاجتماعية والتي يترعون بها الى إدامة هذا النظام. وتؤدي هذه الصعوبة، بوجه أعم، إلى ميل النظام الاجتماعي التابع إلى تكرار نفسه[١٢].

٥٢- إن حرمان النساء المهاجرات اللواتي وقعن ضحية للعنف القائم على أساس الجنس من الحق في الكلام يعني الحكم عليهن بالعودة إلى حالات الإساءة البدنية والنفسية والجنسية التي ربما فررن منها[١٣]. وهو يحول، مرة أخرى، دون الاعتراف الصريح بأن معيار احترام حرية التعبير للرجل والمرأة يجب أن يكون مقبولاً كمبدأ من المبادئ المهيمنة في مجتمع حقوق الإنسان. وبهذا المعنى، فإن وسائل الانتصاف التي يمكن أن تتاح للنساء المهاجرات،

إضافة إلى الوسائل القائمة، لتمكينهن من استعادة الحق في الكلام، توفر السبيل إلى القيام، إلى أبعد حد ممكن، بمعالجة آثار التمييز الفردية والجماعية العميقة والآثار الناجمة عن العنف والإقصاء اللذين تتعرض لهما المرأة. واستعادة النساء المهاجرات لحق التعبير أمر حيوي لوضع أية سياسات تهدف إلى منع ممارسة التمييز والعنف ضدهن.

ثالثاً - استنتاجات

٥٣- من العقبات الرئيسية التي تعترض معالجة انتهاكات حقوق الإنسان التي يتعرض لها المهاجرون الافتقار إلى معلومات عن نوع الانتهاكات، والأماكن التي تحدث فيها، وخصائص هذه الانتهاكات. وإن عدم الاحتفاظ بسجلات كافية، يرجع بالدرجة الأولى إلى أن المهاجرين أكثر تعرضاً للتهميش وأقل مقدرة. وتعتبر حالة النساء المهاجرات، ولا سيما أولئك المنتميات إلى أقليات لغوية، وطنية أو لا، أحد أكثر الأمثلة تطرفاً على عدم كفاية الاحتفاظ بسجلات عن تلك الانتهاكات وهي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة للغاية.

٥٤- وبالنظر الى الخصائص التي اتسمت بها ظاهرة الهجرة في السنوات الأخيرة، يلاحظ أن النساء هن اللواتي أصبحن يهاجرن أكثر فأكثر داخل بلدانهن الأصلية وخارجها. وإن عدم توفير وسائل انتصاف لغير المواطنين، ولا سيما خدمات الترجمة الفورية للنساء المنتميات إلى أقليات لغوية والمعتقلات لغرض الاستجواب أو المحتجزات أو المبعدات، يعتبر شكلاً من أشكال التمييز أدانته بالفعل الصكوك الدولية، ولا سيما الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز. ويضاف إلى هذا التمييز الأذى البدني والعاطفي الذي تعانيه النساء اللواتي يقعن ضحية أشكال مختلفة من العنف، بما في ذلك الانتهاك الجنسي.

٥٥- وعواقب الإفلات من العقاب تتنافى بوجه خاص مع أي مجتمع يقوم على سيادة القانون، وهي تشكل أحد الجوانب الحاسمة لأي إجراء يضمن عودة النساء المهاجرات إلى أماكنهن الأصلية. ويتسم هذا الاعتبار بأهمية كبيرة في حالة النساء المهاجرات اللواتي قدمن من مجتمعات تقليدية.

٥٦- وإضافة إلى العقبة القائمة أمام توفير حماية كاملة لحقوق الإنسان للنساء المهاجرات والمتمثلة في عدم وجود سجلات لأعمال العنف التي يتعرضن لها، لا بد من الإشارة الى القيود المفروضة على تعريف المهاجر في الصكوك المصدق عليها ذات الصلة بالموضوع، والقيود التي تتضمنها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٩، وبخاصة فيما يتعلق بشدة تعرض النساء المهاجرات للعنف الجنسي والبغاء.

٥٧- وإذا سلمنا بأن فئة النساء اللواتي أتين من أصل ريفي واللواتي يعانين التهميش البالغ - ليس التهميش اللغوي فقط - هي فئة كبيرة ومتزايدة باستمرار في جميع أرجاء العالم، فإننا نكون إزاء ظاهرة تتميز بالإغفال،

تمييز يحرم عدداً كبيراً من النساء المهاجرات كل يوم من وسيلة التعبير. وحرمان النساء المهاجرات من الحق في التعبير، الناجم عن عدم إتاحة وسائل انتصاف لهن، يعتبر شكلاً من أشكال التمييز يؤدي، هو الآخر، إلى نشوء عقبة رئيسية، لا أمام إقامة سيادة القانون فحسب، بل أيضاً، لا بل أكثر، أمام إقامة أي نظام حقوق.

٥٨- وينبغي أن تقوم الدول نفسها، بصورة منهجية، بتسجيل الأوضاع السائدة فيما يتعلق بدخول المهاجرين وعبورهم واحتمال عودتهم، وبخاصة تسجيل أية انتهاكات، كي تضع أية سياسة للهجرة تراعي حقوق الإنسان للمهاجرين والمهاجرات.

رابعاً - توصيات

ألف - توصيات عامة

٥٩- ينبغي أن تقوم أية استراتيجية ذات مستويات تدخل مختلفة، وتهدف إلى معالجة آثار انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين، بما فيها العنف والتمييز ضد المهاجرات، وإلى منع وقوع هذه الانتهاكات، على منظور يراعي الجنس، وأن تأخذ في الاعتبار الآثار الثقافية للهجرات البشرية على شعوب بلدان المنشأ والعبور والمقصد والعودة.

٦٠- ومن الأهمية بمكان أن يقوم كل من الدول والمجتمع الدولي بإنشاء إجراء منتظم يتمثل في عقد جلسات استماع للمهاجرين، وأن ينص على هذا الإجراء في القانون المحلي والدولي على السواء، وأن تشارك فيه قطاعات متعددة، بما فيها المهاجرون الآخرون ومنظماتهم، وذلك كاشتراط إلزامي في أية إجراءات تتعلق باستجواب أو احتجاز المهاجرين أو المهاجرات. وينبغي أن تعقد جلسات الاستماع هذه دون أن تترتب عليها آثار قضائية فيما يتعلق بوضع المهاجرين، في بلدان المنشأ والعبور والمقصد والعودة.

باء - على المستوى الوطني

٦١- يجب على الدول:

(أ) أن تنشئ جزاءات لمعاقبة جميع مرتكبي أعمال العنف ضد النساء المهاجرات، وليس فيما يتعلق بالاتجار بالنساء فقط؛

(ب) أن توفر خدمات الترجمة الفورية في الأماكن المعدة لمرور أو احتجاز النساء المهاجرات وفقاً للتوصيات العامة[١٤]؛

(ج) أن توفر الخدمات الطبية، بما في ذلك الرعاية النفسية، في الأماكن المعدة لمرور أو احتجاز النساء المهاجرات، وفقاً للتوصيات العامة؛

(د) أن تشجع وتساعد المنظمات غير الحكومية على توفير الخدمات الاستشارية هذه وغيرها من الخدمات للنساء المهاجرات بوجه خاص[١٥]؛

(هـ) أن تقوم بحملات توعية، تستند إلى التوصيات العامة، في أماكن منشأ النساء المهاجرات وعبورهن ومقصدهن؛

(و) أن تضمن أن يشمل التدريب المتاح للمسؤولين الإرشاد في مجال معاملة المهاجرين، استناداً إلى نهج لا يراعي الجوانب الإيجابية للهجرات فحسب بل أيضاً قدرة المهاجرين أنفسهم على إيجاد وسائل علاج وعلى منع انتهاكات حقوقهم؛

(ز) أن تكون التدابير التي يتم اتخاذها على المستوى الوطني من أجل عودة النساء المهاجرات إلى البلدان المعنية متفقة مع أحكام التوصيات العامة؛

(ح) أن تكفل أن تقيم الدوائر الحكومية والمنظمات غير الحكومية سياساتها المتعلقة بالهجرة على معايير غير تقييدية، بما يتيح إمكانية تحديد فئات جديدة من المهاجرين الذين يجب حماية حقوقهم، مثل المهاجرين الداخليين أو "المشردين العابرين".

جيم - على المستوى الدولي

٦٢- يجب على المجتمع الدولي:

(أ) أن يعزز اختصاص اللجنة لتعمل على النحو المنصوص عليه في المادة ١٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، في حال تقديم شكاوى من جانب النساء المهاجرات أو مجموعات النساء المهاجرات؛

(ب) أن يعمل على اعتماد مفهوم أوسع للمهاجر في الصكوك الدولية بحيث يشمل أكبر عدد ممكن من الفئات بما في ذلك المهاجرون الداخليون أو "المشردون العابرون"؛

(ج) أن يتخذ خطوات لتعزيز التعاون التقني مع الدول التي ترغب في اعتماد النهج الوارد في التوصيات العامة؛

(د) أن يكفل أن تقوم الحكومات المتأثرة بظاهرة هجرة مشتركة بإجراء مشاورات منتظمة مع الحكومات الأخرى تشمل إيلاء حقوق الإنسان الاعتبار الواجب؛

(هـ) أن يشجع هيئات الأمم المتحدة المختصة على الإشارة، في توصياتها وقراراتها، إلى الآراء التي تبين الجوانب الإيجابية للهجرات، ولا سيما قدرة المهاجرين أنفسهم على إيجاد وسائل العلاج وعلى منع انتهاكات حقوقهم؛

(و) أن يشجع الحوار المباشر بين المهاجرين ومنظماتهم وحكومات بلدان المنشأ والعبور والمقصد، بهدف إدراج أحكام الصكوك الدولية في صلب القوانين والسياسات والتدابير الإدارية المحلية؛

(ز) أن يلتمس تدابير للتغلب على التحفظات المبداة بشأن حقوق المهاجرين والمتعلقة بالفوارق بين المواطنين وغير المواطنين، من دون المساس بسيادة الدول؛

(ح) أن يشرك الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بما فيها منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات مثل المنظمة الدولية للهجرة، في مكافحة نقص تسجيل الظروف التي تهاجر فيها النساء، وبخاصة المعلومات التي تقدمها النساء المهاجرات اللواتي تعرضن لعنف قائم على أساس الجنس؛

(ي) أن يحث الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، مثل لجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، على وضع توصية عامة بشأن النساء المهاجرات[١٦] تتضمن الآراء المبينة في هذه الوثيقة؛

(ط) أن يطلب إلى الدول أن تدرج المعايير الدولية في تدابيرها الإدارية، وأن تنص على تدريب وتوعية موظفي الحدود على نحو يتمشى مع أحكام التوصيات العامة؛

(ك) أن يعمل على التصديق على الصكوك وعلى إيجاد ثقافة حقوق إنسان وتسامح في البرامج التعليمية، وبخاصة في المناطق الجغرافية الأكثر تأثراً بالهجرة، مع التركيز على الجوانب الإيجابية للهجرات البشرية؛

(ل) أن يكفل أن تكون أية تدابير يُنص عليها دولياً بشأن عودة النساء اللاجئات إلى بلدانهن الأصلية متفقة مع أحكام التوصيات العامة.

دال – للمنظمات غير الحكومية

٦٣- يجب على المنظمات غير الحكومية:

(أ) أن تتعاون مع الحكومات ومع المجتمع الدولي في توفير خدمات استقبال للمهاجرين عند الحدود، كما تدعو إلى ذلك التوصيات العامة؛

(ب) أن تتعاون على المستوى التقني للتمكن من توثيق حالات الاضطهاد القائم على أساس الجنس والتمييز الناجم عن عدم وجود وسائل انتصاف لغير المواطنين؛

(ج) أن تعمل على توسيع وجودها، وفقاً لأحكام التوصيات العامة، في نقاط الحدود التي يمر بها المهاجرون والمناطق التي يعبرونها والمناطق التي يقصدونها، وبخاصة حيثما يتعلق الأمر بالنساء المهاجرات؛

(د) أن تكفل أن تتضمن سياسات تعزيز المؤسسات آراء تراعي الجوانب الإيجابية للهجرات، وبخاصة قدرة المهاجرين أنفسهم على إيجاد وسائل علاج وعلى منع انتهاكات حقوقهم، من خلال الحوار المباشر مع الحكومات؛

(هـ) أن تكفل أن تكون أية تدابير تخطط لها ضمن منطقة نفوذها الجغرافية وتتوخى عودة النساء المهاجرات إلى بلدان واقعة ضمن تلك المنطقة، متمشية مع الأحكام الواردة في التوصيات العامة.

الحواشي

(١) خطاب افتتاحي في حلقة دراسية للخبراء حول وسائل الانتصاف المتاحة لضحايا أعمال العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب وحول الممارسات الوطنية الجيدة في هذا الميدان (جنيف، ٦ - ١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٠).

(٢) E/CN.4/1998/77/Add.1، الفقرة ٨٦.

(٣) للاطلاع على فئات أخرى من المهاجرين لم تعالج هنا، انظر، فيما يتعلق باللاجئين، الاتفاقية والبروتوكول المتعلقين بمركز اللاجئين، وفيما يتعلق بالمشردين داخلياً، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق).

(٤) الفقرة ٦ من التوصية العامة رقم ١٩ للجنة القضاء على التمييز العنصري (HRI/GEN/Rev.3).

(٥) انظر E/CN.4/1999/68/Add.2 في هذا الشأن.

(٦) ورقة معلومات أساسية أعدتها الأمانة للحلقة الدراسية للخبراء حول وسائل الانتصاف المتاحة لضحايا أعمال العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب وحول الممارسات الوطنية الجيدة في هذا الميدان (جنيف ١٦ - ١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٠).

(٧) نعني بـ "التطبيع" إعداد السكان في أماكن المنشأ والعبور والمقصد والعودة، ومؤسسات تلك الدول، للنجاح في التعايش مع ظاهرة الهجرة رهناً باحترام حقوق الإنسان.

(٨) انظر، مثلاً، E/ECE/RW.2/2000/2، المرفق الثاني.

(٩) المصدر الذي أخذ منه هذا الاقتباس هو Middle East Watch Women's Rights Project, *Punishing the Victim: Rape and Mistreatment of Asian Maids in Kuwait*, New York, August 1992.

١٠- إن الأسلوب الذي تناول به شعب جنوب أفريقيا المصالحة، من خلال اعتراف مرتكبي أعمال العنصرية علناً، في حضور ضحايا تلك الأعمال، بارتكابهم إياها، يعتبر مثالاً رائعاً يجب أن يقتدي به العالم.

(١١) بما في ذلك ما يُفهم أنه عملية ديمقراطية.

(١٢) النظام الاجتماعي التابع هو النظام الذي يحدد أصوله، لا في السلوك العملي للرجال والنساء وفي خطابهم، وإنما في كيانات خارجة عنه. وأحد الأمثلة على هذا النوع من المجتمعات، وإن لم يكن المثال الوحيد، هو المجتمع الديني. ويعرّف المجتمع التابع أيضاً بأنه خلاف المجتمع المستقل ذاتياً، الذي تعتبر الديمقراطية شكله التاريخي المألوف.

(١٣) Amnesty International: USA. Lost in the Labyrinth; Detention of Asylum Seekers, 30 September 1999, p. 60. وبخاصة حالة النساء اللواتي يحاولن الهرب من سياسة تنظيم النسل في الصين.

(١٤) انظر، مثلاً، E/CN.4/1997/47، الفرع الثالث - دال. وينبغي النظر في تدابير أخرى لمكافحة هذه الظاهرة، مثل التدابير التي اعتمدتها هولندا وبلجيكا لمكافحة الإتجار بالنساء.

(١٥) انظر قرار الجمعية العامة ١٣٨/٥٤، الفقرة ٩.

(١٦) المرجع نفسه.