

# E

الأمم المتحدة

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2003/85  
30 December 2002

ARABIC  
Original: ENGLISH

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان  
الدورة التاسعة والخمسون  
البند ١٤ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

### فئات محددة من الجماعات والأفراد العمال المهاجرون

تقرير المقررة الخاصة، السيدة غابرييلا رودريغيس بيزارو،  
المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٦٢/٢٠٠٢

## موجز تنفيذي

يقدم هذا التقرير وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٦٢/٢٠٠٢. وأثناء الفترة المستعرضة، استمرت المقررة الخاصة في تلقي معلومات عن حقوق الإنسان للمهاجرين، وفي تبادل الرسائل مع الحكومات. ويرد في الإضافة ١ لهذا التقرير موجز للرسائل التي أرسلت والردود التي وردت. وقد زارت المقررة الخاصة كلا من المكسيك، ومنطقة الحدود بين الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، والفلبين. وترد في الإضافات ٢ و ٣ و ٤ على التوالي تقارير عن هذه الزيارات.

ويرد في تقرير المقررة الخاصة المقدم إلى الجمعية العامة (A/57/292) موجز لجميع الاجتماعات والمناسبات التي حضرتها المقررة الخاصة منذ إنشاء ولايتها. وخلال الفترة التي لا يشملها هذا التقرير، شاركت المقررة الخاصة في عدد من الأنشطة المشابهة الأخرى.

وفي ١ آب/أغسطس ٢٠٠٢، أرسلت المقررة الخاصة طلباً للحصول على معلومات بشأن مسألة المهاجرين المحرومين من حريتهم، من خلال استبيان وُزِعَ على جميع البعثات الدائمة في جنيف، والمنظمات غير الحكومية، والمكلفين بولاية الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة، والوجود الميداني لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ووكالات وبرامج الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات والبرامج، والخبراء الدوليين في هذا المجال. وبلاستناد إلى المعلومات الواردة، أجرت المقررة الخاصة تحليلاً لكيفية ترجمة الالتزامات الدولية بحقوق الإنسان عملياً على المستوى الوطني.

ورأت المقررة الخاصة أن المهاجرين معرضين بصفة خاصة للحرمان من الحرية. فمن جهة، هناك ميل إلى تجريم انتهاكات أنظمة الهجرة وإلى إنزال عقوبة شديدة بالأشخاص الذين يخالفونها، في محاولة للثني عن الهجرة غير القانونية. ومن الجهة الأخرى، يلجأ عدد كبير من البلدان إلى احتجاز المهاجرين غير القانونيين احتجازاً إدارياً بانتظار ترحيلهم. وتود المقررة الخاصة أن تؤكد على ضرورة معالجة ظاهرة الهجرة غير القانونية من خلال اتباع مفهوم جديد لإدارة الهجرة تشكل حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ منه. وإدارة الهجرة هي، في الحقيقة، سلسلة معقدة للغاية من عمليات تتجاوز إلى حد كبير التدابير العقابية الأحادية الطرف وتدابير المراقبة. ويتحمل مسؤولية مشتركة في هذا الصدد كل من دول المنشأ، ودول المرور العابر (الترانزيت)، ودول المقصد، والمنظمات الدولية والإقليمية، والمؤسسات المالية، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني ككل.

ويحدث الحرمان من الحرية دون إيلاء المراعاة الواجبة للتاريخ الشخصي للمهاجرين. فضحايا الاتجار بالبشر وقربيهم يتعرضون للتجريم والاحتجاز والترحيل كعقاب لهم على مخالفات أو جرائم يرتكبوها كنتيجة حتمية للانتهاكات التي يقعون ضحيتها. وغالباً ما لا تكون هناك أي أحكام محددة تتعلق باحتجاز الأطفال

وغيرهم من الفئات المستضعفة، مما يسمح باحتجازهم في ظروف تؤدي في الغالب إلى انتهاك ما لهم من حقوق الإنسان الأساسية وتلحق ضرراً بصحتهم الجسدية والعقلية.

ويساور المقررة الخاصة القلق لأن التدابير المتخذة في عدد كبير من البلدان، الرامية إلى وقف الهجرة غير القانونية، تقوّض الحقوق الأساسية للمهاجرين، بما في ذلك الحق في التماس اللجوء والضمانات الدنيا لعدم الحرمان التعسفي من الحرية. وعلى وجه الخصوص، هناك اتجاه نحو منح موظفي الهجرة صلاحيات واسعة لاحتجاز مجموعات من المهاجرين في ظروف ومرافق تحد بصورة كبيرة من حقهم في المراجعة القضائية أو الإدارية لقانونية احتجازهم وفي مراجعة مطالبتهم باللجوء.

وبصورة عامة، يُمنح المهاجرون الذين تُطبّق عليهم إجراءات إدارية ضمانات وحقوقاً أقل بكثير من الضمانات والحقوق الممنوحة للمهاجرين الذين تطبق عليهم إجراءات قضائية. والأسس القانونية للاحتجاز الإداري للمهاجرين تكون، في الغالب، واسعة إلى درجة كبيرة وتقديرية، ولا تحدّد أو تُحترم دائماً، بموجب القانون، السلطات التقديرية والحدود الزمنية للاحتجاز. وغالباً ما يكون ذلك مقروناً بانعدام الآليات التلقائية للمراجعة القضائية أو الإدارية وانعدام الضمانات الإجرائية الأخرى، مثل إمكانية الاستعانة بالترجمين الشفويين والمحامين، وبفرض قيود على حق الشخص في معرفة أسس احتجازه وآليات الاستئناف المتاحة أمامه وحقه في الاستعانة بمحام أو إعلام ممثلي سفارته. وتؤدي هذه العوامل جميعها إلى أن يصبح الاحتجاز الإداري إجراء لا توجد أي سيطرة عليه وإلى أن يمارس موظفو الهجرة سلطات مفرطة، وإلى ظهور حالات من التمييز والإساءة.

وتسمح التشريعات والممارسات بأن يصبح الاحتجاز الإداري، أحياناً، احتجازاً إلى أجل غير مسمى أو مطوّلاً إلى حد كبير، مع أن المرافق التي تُنشأ أو تُستخدم لهذا الغرض لا تكون مجهزة لاحتجاز طويل الأجل. فهذه المرافق لا توفر إمكانية الحصول على التعليم وممارسة الأنشطة الترويحية والحصول على الخدمات الطبية المناسبة. ووفقاً للمعلومات الواردة، فإن مراكز كثيرة لإقامة المهاجرين مكتظة بالمهاجرين ولا تراعى ظروف الاحتجاز فيها القواعد والمعايير والمبادئ الدولية، بل وقد تمثل الظروف فيها أحياناً معاملة لا إنسانية أو مهينة. وغالباً ما لا يكون بإمكان هيئات خارجية للتفتيش والتظلم الوصول إلى هذه المرافق، أو تكون آليات تقديم الشكاوى غير متوافرة فيها أو يتعذر الوصول إليها. ويتيح الانعدام العام لهيئات الإشراف الخارجية، والانعدام العام للتدريب في مجال حقوق الإنسان، حدوث التعذيب والتجاوزات وسوء المعاملة.

والمهاجرون الذين لا يملكون وثائق، الذين يكونون محرومين من حريتهم، لا يحصلون في الغالب على مساعدة وحماية قانونية وطبية واجتماعية ونفسية، لا من مؤسسات البلدان المضيفة ولا من ممثليهم القنصلين. وغالباً ما تفتقر المراكز القنصلية لما يلزم من معدات وعاملين وخبرة. وفي حالات عديدة، لا تعترف قنصليات أو سفارات المهاجرين الذين ليست بجوزتهم وثائق تثبت هويتهم بأنهم من مواطنيها.

وفيما يتعلق على وجه الخصوص بالمعلومات الواردة التي يعكسها هذا التقرير، توصي المقررة الخاصة بعدم اعتبار المخالفات لقوانين وأنظمة الهجرة بمثابة جرائم جنائية بموجب التشريعات الوطنية؛ وينبغي للحكومات أن تنظر في إمكانية القيام تدريجياً بإلغاء جميع أشكال الاحتجاز الإداري، وأن تتخذ، عندما لا يكون ذلك ممكناً، تدابير لضمان احترام حقوق الإنسان للمهاجرين المحرومين من حريتهم.

وتود المقررة الخاصة أن تشجع الحكومات على ضمان تدريب الموظفين القنصليين وموظفي السفارات تدريباً كافياً ليقدّموا المساعدة إلى المواطنين المأزومين في الخارج، بمن فيهم المهاجرون غير القانونيين. وينبغي إنشاء آليات للإشراف على حالات الإهمال في تقديم هذه المساعدة. وتود المقررة الخاصة أيضاً أن تؤكد على ضرورة تقديم هذه المساعدة من خلال تواجد ممثلين لجميع الوزارات والإدارات المعنية، وكذلك من خلال تقديم خدمات استشارية طبية واجتماعية ونفسية متخصصة، وذلك على الأقل في البلدان التي تعاني من حالات هجرة كبيرة.

وتلاحظ المقررة الخاصة أن منظمات غير حكومية وطنية ودولية بدأت في تكريس مزيد من الاهتمام لحالة المهاجرين المحرومين من حريتهم، وهي وتود أن تشجع هذه المنظمات على مواصلة ما تبذله من جهود لتوثيق ودراسة الانتهاكات والتجاوزات التي غالباً ما يعاني منها المهاجرون في سياق الاحتجاز.

وتود المقررة الخاصة أن تشجع منظمات المجتمع المدني على وضع برامج لتقديم المساعدة إلى المهاجرين المحرومين من حريتهم، بما في ذلك المشورة القانونية وخدمات الترجمة التحريرية والمساعدة الاجتماعية والنفسية، والقيام بصورة منتظمة بزيارة مراكز الاحتجاز والمؤسسات الإصلاحية التي يُحتجز فيها المهاجرون غير القانونيين.

وأخيراً تود المقررة الخاصة أن تشجع على إقامة حوار، من خلال المناسبات والمنتديات الدولية والإقليمية، وبمشاركة المنظمات الدولية والإقليمية المعنية وممثلي المجتمع المدني المعنيين، بشأن التعاون الدولي واتخاذ ترتيبات لوضع نظم لإدارة الهجرة قادرة على معالجة ظاهرة الهجرة غير القانونية معالجة تحترم حقوق الإنسان للمهاجرين وكرامتهم.

## المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٦	٢-١	..... مقدمة
٦	١١-٣	..... أولاً - أنشطة المقررة الخاصة
٦	٥-٣	..... ألف - الرسائل
٧	٨-٦	..... باء - الزيارات
٧	١١-٩	..... جيم - الأنشطة الأخرى
٨	٦٤-١٢	..... ثانياً - حقوق الإنسان للمهاجرين المحرومين من حريتهم
٨	٥١-١٥	..... ألف - الحرمان من الحرية في سياق إدارة الهجرة
١٧	٦٤-٥٢	..... باء - ظروف الاحتجاز
٢١	٧٩-٦٥	..... ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢١	٧١-٦٥	..... ألف - الاستنتاجات
٢٢	٧٩-٧٢	..... باء - التوصيات

## مقدمة

- ١ - يقدم هذا التقرير وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٦٢/٢٠٠٢، الذي مدّدت اللجنة بموجبه ولاية المقررة الخاصة لمدة ثلاث سنوات.
- ٢ - ويرد في الجزء الأول من هذا التقرير وصف للأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ آخر تقرير قدمته إلى اللجنة (E/CN.4/2002/94 و Add.14). أما الجزء الثاني فهو مكرّس لتحليل حالة المهاجرين المحرومين من حريتهم. ويتضمن الجزء الثالث ملاحظات وتوصيات ختامية للمقررة الخاصة.

## أولاً - أنشطة المقررة الخاصة

### ألف - الرسائل

- ٣ - استمرت المقررة الخاصة في تلقي معلومات عن حقوق الإنسان للمهاجرين وفي تبادل الرسائل مع الحكومات في هذا الصدد. والمعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة ترد من حكومات ومنظمات غير حكومية وأفراد وغيرهم من عناصر المجتمع المدني. واستمرت المقررة الخاصة في توجيه انتباه الحكومات إلى المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان للمهاجرين. وأُرسل إلى الحكومات عدد كبير من الرسائل، إلى جانب اتخاذ إجراءات خاصة مواضيعية من جانب اللجنة. ويرد في الوثيقة E/CN.4/2003/85/Add.1 موجز للرسائل المرسلة إلى الحكومات وللدردود الواردة خلال الفترة المستعرضة.
- ٤ - ويمكن تقسيم الرسائل التي تلقتها المقررة الخاصة إلى فئتين رئيسيتين هما: المعلومات التي تتعلق بحالات فردية للادعاء بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان للمهاجرين؛ والمعلومات التي تتعلق بحالات عامة تتصل بحقوق الإنسان للمهاجرين في بلد محدد. وكانت كلتا الفئتين من المعلومات موضوع رسائل مع الحكومات<sup>(١)</sup>. وقد تنطوي الرسائل المرسلة من المقررة الخاصة على طلبات للحصول على معلومات والتعاون و/أو اتخاذ إجراء عاجل لتوضيح الادعاءات التي يوجّه انتباهها إليها، وكذلك لمنع حدوث انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين، أو للتحقيق في ادعاءات حدوث انتهاكات من هذا القبيل.
- ٥ - وتسعى المقررة الخاصة إلى إقامة حوار تعاوني مع الحكومات والمنظمات الإقليمية والدولية والمجتمع المدني بشأن التشريعات والممارسات والأوضاع التي تؤثر على حقوق الإنسان للمهاجرين. وتحاط الحكومات علماً، بروح من التعاون الحقيقي، بالمعلومات الواردة التي تُعتبر كاملة ويمكن التعويل عليها وفقاً لمعايير محددة سلفاً. وفي هذا الصدد، تود المقررة الخاصة أن توجه الشكر إلى جميع الحكومات التي استجابت لرسائلها.

## باء - الزيارات

٦- طلبت اللجنة، في قرارها ٢٠٠٢/٦٢، من المقررة الخاصة أن تواصل برنامج زيارتها "التي تسهم في تحسين حماية حقوق الإنسان للمهاجرين، وتسهم أيضاً في التنفيذ الكامل والواسع النطاق لجميع جوانب ولايتها". وقد، قامت المقررة الخاصة، خلال الفترة المستعرضة، بزيارة كل من المكسيك، ومنطقة الحدود بين الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، والفلبين. وتدرج تقاريرها عن هذه الزيارات في الإضافات ٣ و ٤ على التوالي لهذا التقرير.

٧- وترى المقررة الخاصة أن الزيارات القطرية تمثل فرصة لإقامة حوار مفتوح وبنّاء مع الحكومات والمجتمع المدني، بغية تحديد العقبات التي تعترض حماية حقوق الإنسان للمهاجرين وسُبل ووسائل التغلب عليها. كما تفيد الزيارات في توليد الزخم لإجراء مناقشة شاملة بخصوص قضايا الهجرة على المستوى الوطني وتيسير الحوار بين الحكومة والمجتمع المدني من أجل تحديد الأولويات المشتركة والاستراتيجيات ذات الصلة.

٨- وقررت المقررة الخاصة، بغية الحفاظ على توازن جغرافي في اضطلاعها بمهامها، أن تولي الأولوية للبلدان الأوروبية والأفريقية في برنامجها للزيارات لعام ٢٠٠٣.

## جيم - الأنشطة الأخرى

٩- يرد في تقرير المقررة الخاصة المقدم إلى الجمعية العامة (A/57/292) موجز لجميع الاجتماعات والمناسبات التي حضرتها منذ إنشاء ولايتها.

١٠- وفي الفترة التي لا يغطيها ذلك التقرير، شاركت المقررة الخاصة في مؤتمر القمة الإقليمي المعني بالعمال المتزليين المهاجرين الأجانب، الذي نظّمته منظمة كارام آسيا (تنسيق أعمال البحوث بشأن الإيدز والتنقل في آسيا) وعُقد في كولومبو في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٢. وشجعت المقررة الخاصة أثناء الاجتماع على إقامة حوار فيما بين المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية بغية حماية العمال المتزليين من انتهاكات حقوق الإنسان وغيرها من أشكال الاعتداء. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، شاركت المقررة الخاصة في حلقة دراسية قام بتنظيمها المعهد الأمريكي لحقوق الإنسان حيث تحدثت عن الآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين. كما شاركت في الحلقة الدراسية لبرامج سياسة الهجرة الدولية التي نُظمت على سبيل المتابعة للحلقة الدراسية لسياسة الهجرة الدولية لمنطقة الكاريبي التي عُقدت في سانتو دومينغو في الفترة من ٢٨ إلى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. وفي ذلك الاجتماع، تحدثت المقررة الخاصة عن الحاجة إلى وضع نظام لإدارة الهجرة قادر على ضمان حماية حقوق المهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء. كما تناولت مسألة العودة وإعادة الاندماج، بما في ذلك حقوق الإنسان، والتمييز، والاعتبارات الصحية.

١١- وفي الفترة من ٤ إلى ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، سافرت المقررة الخاصة إلى نيويورك لتعرض تقريرها على اللجنة الثالثة للجمعية العامة وتجري مشاورات مع شركاء الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وشاركت في مؤتمر نصف الكرة المعني بالهجرة (سانتياغو، ٢٠-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢)، حيث تحدثت عن تعرض المهاجرين للاتجار بهم وتهريبهم، وأوصت بتدابير لمكافحة هاتين الظاهرتين من زاوية حقوق الإنسان. وفي الفترة من ٢ إلى ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ شاركت المقررة الخاصة بصفة مراقب في الدورة الرابعة والثمانين لمجلس المنظمة الدولية للهجرة (التي عُقدت في جنيف من ٢ إلى ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢)، وشاركت في مناسبة نظمتها في الوقت نفسه اللجنة التوجيهية للحملة العالمية للتصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. كما عقدت مشاورات مع مسؤولي مفوضية حقوق الإنسان، ومع ممثلي المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

### ثانياً - حقوق الإنسان للمهاجرين المحرومين من حريتهم

١٢- في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٢، أرسلت المقررة الخاصة طلباً للحصول على معلومات عن قضية المهاجرين المحرومين من حريتهم، من خلال استبيان وُزِعَ على جميع البعثات الدائمة في جنيف، والمنظمات غير الحكومية، والمكلفين بولاية الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة، وموظفي مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان العاملين في الميدان، ووكالات وبرامج الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات والبرامج، والخبراء الدوليين في هذا المجال.

١٣- ويتضمن الاستبيان ٢٣ سؤالاً، تدرج ضمن ثلاثة مجالات رئيسية هي: الإطار التشريعي؛ وضمانات حماية المهاجرين المحتجزين<sup>(٢)</sup>؛ وظروف الاحتجاز. وتود المقررة الخاصة أن توجه الشكر إلى جميع الحكومات والمنظمات والخبراء والأفراد الذين قدموا ردوداً مكتوبة على الاستبيان<sup>(٣)</sup>.

١٤- وتستعرض الفقرات التالية الالتزامات الأساسية الدولية بشأن حقوق الإنسان في سياق التشريعات والممارسات الوطنية، بغية تحديد أكثر ما يتواتر من الانتهاكات والتجاوزات التي يعاني منها المهاجرون. ويستند التحليل إلى المعلومات المقدمة من خلال الردود على الاستبيان، وإلى الممارسات التي لاحظتها المقررة الخاصة شخصياً.

### ألف - الحرمان من الحرية في سياق إدارة الهجرة

١٥- إن حرمان المهاجرين من الحرية يجب أن يتماشى لا مع القوانين الوطنية فحسب بل أيضاً مع التشريعات الدولية<sup>(٤)</sup>. فعدم جواز إخضاع أي أحد للاحتجاز التعسفي هو مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي. وتحدد

القواعد والمبادئ والمعايير الدولية لحقوق الإنسان مضمون هذا المبدأ. وتنطبق هذه القواعد والمبادئ والمعايير على جميع الأفراد، بمن فيهم المهاجرون وملتمسو اللجوء، وعلى كل من الدعاوى الجنائية والإدارية.

١٦- ولاحظت المقررة الخاصة أن المهاجرين غير القانونيين يتعرضون بصفة خاصة للحرمان من الحرية في سياق الدعاوى الجنائية والإدارية على السواء وأن الحقوق والضمانات المشار إليها أعلاه لا تُراعى عملياً في معظم الأحيان، لا سيما في حالة الاحتجاز الإداري.

١٧- ويُحتجز المهاجرون فيما يتعلق بالجرائم الجنائية مثلما يُحتجز أي مواطنين آخرين من مواطني الدولة. ومع ذلك، يساور المقررة الخاصة القلق لأن تشريعات عدد كبير من البلدان تنص على أن انتهاكات قانون الهجرة تشكل جريمة جنائية. ولذلك يصبح المهاجرون الذين لا يحملون وثائق أو المهاجرون غير القانونيين معرضين بصفة خاصة للاحتجاز الجنائي، وهو احتجاز طابعه عقابي، بسبب تجاوزات من قبيل عبور حدود الدولة بطرق غير قانونية، واستخدام وثائق مزورة، ومغادرة محل الإقامة بدون إذن، والإقامة غير القانونية، وتجاوز مهلة الإقامة المسموح بها أو خرق شروط الإقامة. وتلاحظ المقررة الخاصة مع القلق أن الحكومات تلجأ بدرجة متزايدة إلى تجريم الهجرة غير القانونية لكي تُثني عنها.

١٨- كما تلقت المقررة الخاصة تقارير تبعث على القلق تفيد بوجود أدلة على قيام موظفي الهجرة بدس أدلة جرائم جنائية، من قبيل السرقة أو السلب، على المهاجرين غير القانونيين. ويكون الدافع في الغالب لهذه الحوادث هو مواقف ومعتقدات عنصرية. كما لاحظت المقررة الخاصة أن الميل نحو اللجوء تعسفاً إلى إقامة دعاوى جنائية فيما يتعلق بالمخالفات الإدارية هو أمر يكون أكثر شيوعاً في حالات تفشي الفساد بين موظفي الهجرة.

١٩- ويتعرض المهاجرون للاحتجاز الإداري أيضاً فيما يتعلق بانتهاك قوانين وأنظمة الهجرة، بما في ذلك البقاء بعد انقضاء مدة تصريح الإقامة، وعدم حيازة وثائق الهوية، واستخدام وثائق سفر شخص آخر، وعدم مغادرة البلد بعد انقضاء الفترة الزمنية المنصوص عليها، إلخ. والغرض من الاحتجاز الإداري هو ضمان إمكانية تنفيذ تدبير آخر، من قبيل الترحيل أو الطرد. وتنص تشريعات بعض البلدان على السماح بالاحتجاز الإداري أيضاً استناداً إلى دواعي الأمن والنظام العام، بين أمور أخرى. ويركز هذا التحليل، ما لم يُحدد خلاف ذلك، على الاحتجاز الإداري للمهاجرين.

### الضمانات الإجرائية في سياق الاحتجاز الإداري للمهاجرين

٢٠- وفقاً للمعلومات المقدمة إلى المقررة الخاصة يتمتع، الأشخاص المحتجزون في إطار الدعاوى القضائية بضمانات أكثر بكثير من الضمانات الممنوحة للأشخاص المحتجزين إدارياً، وذلك في إطار تشريعات بلدان كثيرة. وفي بعض البلدان، يحق للمهاجرين الذين تكون هناك دعاوى قضائية تتعلق بهم الاستعانة بمحامٍ وبمترجم شفوي

بجاناً، بينما يتحمل الشخص الأجنبي في الدعاوى الإدارية تكاليف هاتين الخدمتين (أو إحدهما). وفي حالات الاحتجاز الإداري لا يُضمن دائماً الحق في مراجعة قضائية أو إدارية لقانونية الاحتجاز، ولا الحق في استئناف قرار الاحتجاز/الترحيل أو تقديم طلب للإفراج بكفالة أو غير ذلك من التدابير غير الاحتجازية.

٢١- وأبلغت المقررة الخاصة بأن أسانيد احتجاز المهاجرين تتفاوت تفاوتاً كبيراً من بلد إلى آخر وفي داخل نفس البلد وفقاً للمخالفة أو الجريمة التي يشتبه في أن المهاجر ارتكبها. ففي العديد من البلدان، تسمح المعايير التشريعية فيما يتعلق بالاحتجاز الإداري بممارسة قدر كبير من السلطة التقديرية عند الأمر به: بحيث يمكن احتجاز المواطنين الأجانب عندما تتوافر لدى موظفي الهجرة أسس "معقولة" للاعتقاد بأن الشخص غير مقبول، أو أنه يشكل خطراً على الجمهور العام، أو أنه ليس من المحتمل أن يمثل أمام المحاكم في جلسة استجواب أو استماع، أو عندما لا يكونون مقتنعين بهوية الشخص. وغالباً ما يؤدي ذلك إلى اضطراب المهاجرين أنفسهم أن يثبتوا، بشكل يقنع موظفي الهجرة، الظروف المتعلقة بوثاقهم وبدخولهم أو بوضعهم كمهاجرين، وذلك تجنباً للحرمان من الحرية.

٢٢- والدرجة العالية من السلطة التقديرية والصلاحيات الواسعة فيما يتعلق بالاحتجاز الممنوحة لموظفي الهجرة وغيرهم من موظفي إعمال القانون قد تسمح بحدوث تجاوزات وانتهاكات لحقوق الإنسان. ويمكن أن يؤدي انعدام توفير معايير قانونية إلى ظهور أنماط تمييزية، بحكم الواقع، من القبض على المهاجرين غير القانونيين وترحيلهم. وقد أبلغت المقررة الخاصة بأن سلطات الهجرة توقف أحياناً المهاجرين على الحدود وتقتادهم تعسفياً إلى مراكز الشرطة حيث يُطلب منهم دفع مبالغ مالية أو إجبارهم على ممارسة الجنس مقابل إطلاق سراحهم. وأبلغ عن حالات احتجاز مطول بسبب رفض المهاجرين دفع أي مبلغ مالي. وتبين المعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة أنماطاً من التمييز، حيث يتعرض المهاجرون المنتمون إلى مجموعات إثنية معينة أو الحاملون لجنسية محددة، أكثر من غيرهم، لاعتراض سبيلهم وللاحتجاز. وفضلاً عن ذلك، لاحظت المقررة الخاصة شخصياً أن موظفي الهجرة وغيرهم من أفراد الشرطة المخولين بصلاحيات كبيرة فيما يتعلق بالاحتجاز لا يكونون في الغالب غير مدربين تدريباً وافياً. ففي بعض الحالات، طلب موظفو الهجرة من المهاجرين تقديم وثائق غير الوثائق المنصوص عليها في القانون أو وثائق إضافية لما هو منصوص عليه في القانون.

٢٣- وتنص المادة ٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه "لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفاً". ويتجسد هذا المبدأ المعترف به عالمياً أيضاً في المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تحدد أيضاً أن "لكل شخص حُرْم من حريته بالقبض عليه أو باعتقاله حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمّر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني". وتشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٨ إلى أن هذه الأحكام تنطبق على جميع أنواع الحرمان من الحرية بالقبض

على الأشخاص أو باعتقالهم، بما في ذلك في حالات مراقبة الهجرة. وتؤكد مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن (قرار الجمعية العامة ١٧٣/٤٣ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨) على عدم حدوث أي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن إلا إذا كان بأمر من سلطة قضائية أو سلطة أخرى أو كان خاضعاً لرقابتها الفعلية. وفضلاً عن ذلك، لا يجوز إبقاء شخص محتجزاً دون أن تتاح له فرصة حقيقية للإدلاء بأقواله في أقرب وقت أمام سلطة قضائية أو سلطة أخرى، ويحق للشخص المحتجز في أي وقت أن يقيم دعوى أمام سلطة قضائية أو سلطة أخرى للطعن في قانونية احتجازه.

٢٤- ومع ذلك، ووفقاً للمعلومات المقدمة إلى المقررة الخاصة، لا تنص القوانين الوطنية، في معظم الأحيان، على مراجعة قضائية للاحتجاز الإداري للمهاجرين. ففي بعض البلدان، تحدث، المراجعة القضائية للاحتجاز الإداري تلقائياً في غضون فترة ينص عليها القانون، وفي حالات أخرى لا تحدث تلك المراجعة إلا بطلب من الشخص المهاجر. وأحياناً لا يتسنى سوى المراجعة الإدارية لقرار الاحتجاز. وحتى في الحالات التي يكفل فيها القانون الحق في المراجعة القضائية، فإن ظروفاً أخرى قد تقوّض ذلك. وفي الحالة التي يتعين فيها على الشخص المهاجر أن يبادر بطلب هذه المراجعة، فإن جهله بالحق في الاستئناف وعدم تمكنه من الاستعانة بمحام مجاناً قد يمنع المهاجر من ممارسته حقه بالفعل. وذكر أنه حتى عندما يقتضي القانون مثول المهاجرين المحتجزين أمام المحاكم الإدارية أو غيرها، فإن ذلك لا يحدث في معظم الأحوال في غضون المهلة الزمنية المنصوص عليها.

٢٥- وفي سياق تدابير مكافحة الإرهاب التي اعتمدت بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ تسمح تشريعات بعض البلدان باحتجاز غير المواطنين فترات زمنية طويلة، دون منحهم ضمانات أساسية<sup>(٥)</sup>. وقد تلقت المقررة الخاصة معلومات تفيد بأن المهاجرين، بمن فيهم ملتمسو اللجوء، يُحتجزون أحياناً، في مناطق العبور الترانزيت في المطارات<sup>(٦)</sup>، رغم عدم وجود صلاحيات واضحة في هذا الصدد، إما بمعرفة الموظفين الحكوميين في المطار أو ببساطة بناء على تعليمات شركات الطيران<sup>(٧)</sup> وذلك قبل إعادتهم إلى بلدانهم<sup>(٨)</sup>. وتؤدي صعوبة أو استحالة الحصول على أي مساعدة خارجية إلى الحيلولة دون ممارسة حق الأشخاص المعنيين في الطعن في قانونية قرار الاحتجاز والترحيل وحقهم في المطالبة باللجوء، وذلك حتى عند وجود مطالبات مشروعة.

٢٦- وتنص المادة ٣٦ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ على أن تبلغ السلطات المختصة التابعة للدولة المستقبلية، عند الطلب، وبدون تأخير، المركز القنصلي التابع للدولة الموفدة بأن مواطنها قد حرم من حريته. وتحيل السلطات المختصة، دون تأخير، جميع المعلومات التي يقدمها الشخص المحتجز إلى المركز القنصلي.

٢٧- وذكر أن المراكز القنصلية لا تُبلغ فوراً دائماً بحالات الاحتجاز، وغالباً ما يرجع ذلك إلى كون المحتجزين يجهلون حقهم في ذلك. وفي حالات كثيرة لا يحدث إعلام القنصليات إلا بعد أن يكون المهاجرون قد اقتيدوا إلى السجن بعد احتجازهم عدة أيام في مراكز الشرطة. وقد زارت المقررة الخاصة بعض المرافق التي أدى فيها عدم

توافر أجهزة الهاتف العمومية وكون المهاجرين يتوجب عليهم دفع ثمن مكالماتهم الهاتفية إلى تثبيطهم عن الاتصال بالمثلثين القنصلين أو إلى الحيلولة دون قيامهم بذلك.

٢٨- ووفقاً لمجموعة المبادئ، يجب إبلاغ أي شخص يُقبض عليه، وقت إلقاء القبض، بسبب ذلك، وبمعلومات عن حقوقه وكيفية الاستفادة من هذه الحقوق وذلك باللغة التي يفهمها. كما ينبغي أن يحصل الشخص المحتجز على مساعدة مترجم شفوي مجاناً فيما يتصل بالإجراءات القانونية التي تلي القبض عليه. وفضلاً عن ذلك، يحق للشخص المحتجز أن يحصل على مساعدة محام، وأن يحاط علماً بحقه هذا وأن تتوفر له التسهيلات اللازمة لممارسة هذا الحق. وينبغي أن يكون للشخص المحتجز الحق في أن يزوره أفراد أسرته وفي أن يتراسل معهم.

٢٩- ولا يحدث عملياً، في الغالب، إعلام المحتجزين بحقوقهم في الاستئناف وبجالة قضيتهم. حيث يجهل المحتجزون في الغالب، أسباب احتجازهم ومدة ذلك الاحتجاز. فقد ذكر أنه يصعب على المهاجرين المحتجزين إدارياً الاطلاع، في بعض الحالات، على ملفاتهم وغالباً ما لا يحدث إعلام المهاجرين بتاريخ انعقاد جلسات الاستماع إلا في مرحلة متأخرة للغاية وجميع هذه الظروف، المقرونة أحياناً بانعدام المساعدة القانونية، تنتقص إلى درجة كبيرة من حق المهاجرين في الدفاع.

٣٠- وبموجب تشريعات عدد من البلدان، لا تتوفر خدمات قانونية مجانية فيما يتعلق بالدعوى الإدارية. وفضلاً عن ذلك، غالباً ما لا يحاط المهاجرون علماً، باللغة التي يفهمونها، بحقوقهم في توجيه تعليمات إلى محام أو في الاستعانة بمحام. وتلقت المقررة الخاصة معلومات تفيد بأن بعض مرافق احتجاز المهاجرين لا تسمح لهم بتلقي زيارات من المحامين أو بإجراء محادثات سرية معهم. وأبلغت المقررة الخاصة عن حالات حُرِمَ فيها المحتجزون من إمكانية الوصول إلى محامين، وكذلك عن حالات واجه فيها المحامون صعوبة في اكتشاف أماكن تواجد موكلهم بعد أن يكونوا قد نُقلوا إلى أماكن أخرى.

٣١- وعلمت المقررة الخاصة أثناء زيارتها ومن خلال الردود على الاستبيان أن المهاجرين الذين لا يتكلمون لغة البلد المحتجزين فيه لا يمكنهم الحصول على خدمات الترجمة التحريرية. وفي بعض الأحيان يُزوّد المهاجرون بالمعلومات الهامة المتعلقة بالحقوق والإجراءات باللغة الوطنية وحدها، وأحياناً بوضع لغات أخرى. ويُطلب أحياناً من المحتجزين الذين لديهم قدر من معرفة اللغة المحلية القيام بعملية الترجمة شفوية لغيرهم من المحتجزين، أو تجرى عملية الترجمة عبر الهاتف. ووفقاً للمعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة، لا تتوفر الترجمة الشفوية في حالات عديدة إلا أثناء الإجراءات القضائية أو الإدارية.

٣٢- أما فيما يتعلق بزيارات الأسر والأصدقاء، فإن فترات هذه الزيارات وشروطها تتفاوت من مرفق إلى آخر ومن بلد إلى آخر. وتلقت المقررة الخاصة معلومات تفيد بأن المهاجرين المحتجزين إدارياً لا يُسمح لهم بمقابلة

ذويهم وأصدقائهم إلا لفترة زمنية قصيرة للغاية، وبحيث تفصل بينهم أثناء اللقاء ألواح زجاجية ويكون موظفو الهجرة أو غيرهم من الموظفين حاضرين. وأبلغت المقررة الخاصة عن حالات لم تُعلم فيها أسر المحتجزين بأماكن احتجازهم.

٣٣- وتكون حالات الاعتداء والعنف أكثر شيوعاً عندما لا تخضع مراكز الاحتجاز الإداري لعمليات رصد وتفتيش من قبل أجهزة خارجية، لا سيما عندما يكون المهاجرون محتجزين في مرافق يصعب الوصول إليها. وفي حالة انعدام المحامين والمترجمين الشفويين، يتعرض المهاجرون في أغلب الأحيان للتخويف ويضطرون إلى توقيع أوراق دون أن يفهموا محتواها. وأبلغ عن حالات تنازل فيها المهاجرون عن حقهم في استئناف قرار الترحيل دون أن يدركوا أنهم كانوا يفعلون ذلك.

٣٤- وغالبا ما يُشكل انعدام الموارد عقبة تحول دون احترام الضمانات الإجرائية. فقد لا تتوافر لدى بلدان المقصد، في الواقع، موارد لتوفير الاستشارة القانونية وخدمات الترجمة الشفوية مجاناً لجميع المهاجرين. كذلك، قد لا تكون بلدان المنشأ ممثلة بمراكز قنصلية وذلك بسبب قيود مالية. وتعتقد المقررة الخاصة أنه ينبغي بذل الجهود لإيجاد حلول ابتكارية وفعالة بالنسبة للتكلفة لضمان حقوق المهاجرين. وقد تتضمن هذه الحلول الاستفادة من الخدمات الطوعية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية، أو الأفراد، أو الجامعات، أو المنظمات الوطنية والإقليمية والدولية الأخرى؛ وإنشاء خدمات هاتفية مجانية يقوم بتشغيلها متطوعون لتقديم المعلومات والمساعدة إلى المهاجرين؛ وإبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف فيما بين البلدان لتقديم المساعدة إلى المهاجرين المأزومين؛ وزيادة استخدام التدابير غير الاحتجازية.

#### مدة الاحتجاز الإداري

٣٥- ينبغي ألا يدوم الحرمان الإداري من الحرية إلا الوقت اللازم لتنفيذ أمر الترحيل/الطرد. وينبغي ألا يكون الحرمان من الحرية إلى أجل غير مسمى أبداً. وقد رأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن "الاعتقال ينبغي ألا يتجاوز الفترة التي يمكن للدولة أن تقدم فيها الأدلة الكافية لتبريره. فالدخول بصفة غير قانونية قد يستدعي، على سبيل المثال، إجراء تحقيقات وقد توجد عوامل أخرى خاصة بالفرد، كاحتمال هروبه وعدم تعاونه، تبرر الاعتقال لفترة من الزمن. فإن لم تتوافر هذه العوامل قد يُعتبر الاعتقال تعسفياً، حتى ولو كان الدخول إلى البلد غير قانوني"<sup>(٩)</sup>. كما يذكر الفريق العامل المعني بمسألة الاحتجاز التعسفي<sup>(١٠)</sup> أن القانون يجب أن ينص على مدة قصوى، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون الاحتجاز غير محدد المدة أو أن تكون مدته أطول من اللازم.

٣٦- ولا تنص إلا تشريعات بعض البلدان على مدة زمنية محددة يتوقف عندها الحرمان من الحرية عندما لا يكون الترحيل ممكناً لأسباب لا تتعلق بالهجرة، وحتى عندما ينص القانون على حدود زمنية للاحتجاز، فإن هذه المدة لا تُحترم في الغالب.

٣٧- ووفقاً للمعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة أو للحالات التي شهدتها شخصياً، غالباً ما يظل المهاجرون في الاحتجاز الإداري لفترات طويلة من الزمن. فإجراءات الترحيل قد تستغرق في الواقع مدة طويلة للغاية: إذ يتعين على القنصليات أن تصدر وثائق سفر، وينبغي اتخاذ ترتيبات للسفر، وتتعين مراجعة طلبات اللجوء وطلبات استئناف قرارات الترحيل<sup>(١١)</sup>. وقد تستغرق إجراءات الترحيل مدة طويلة على وجه الخصوص في ظروف مثل انعدام التمثيل الدبلوماسي لبلد مواطنة الشخص الأجنبي؛ وعدم توافر الموارد لدى بلد المقصد لتمويل الترحيل؛ ورفض دولة المنشأ أو الدولة المتلقية قبول الشخص المهاجر. كما أن حالة المحتجزين عديمي الجنسية، أي أولئك الذين يكونون قد عبروا الحدود بصفة غير قانونية وترفض حكوماتهم الاعتراف بهم، هي ظروف أخرى قد تؤدي إلى الاحتجاز إلى أجل غير مسمى. ويظل المهاجرون في أماكن الاحتجاز أحياناً لأنه لا يمكن ترحيلهم بسبب الحالة في بلدانهم الأصلية<sup>(١٢)</sup>. ويساور المقررة الخاصة القلق على وجه الخصوص لكون التشريعات التي صدرت مؤخراً لمكافحة الإرهاب، والتي تسمح باحتجاز المهاجرين استناداً إلى ادعاءات غامضة وغير محددة تتعلق بتهديد الأمن القومي، من شأنها أن تؤدي إلى احتجاز المهاجرين إلى أجل غير مسمى عندما لا يكون بالإمكان ترحيلهم فوراً لأن ترحيلهم ينطوي على تهديد لسلامتهم وتمتعهم بحقوق الإنسان<sup>(١٣)</sup>.

٣٨- ووفقاً للمعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة، لا تنص إلا تشريعات عدد محدود من البلدان على المراجعة التلقائية للاحتجاز على فترات زمنية محددة للبت في ما إذا كان ينبغي أن يستمر<sup>(١٤)</sup>. وفي غالبية الحالات، لا تحدث تلقائياً مراجعة الاحتجاز، ولكن توجد آليات تسمح للمهاجرين بالمطالبة بما. ومع ذلك، فإن انعدام الضمانات الإجرائية قد يقوض بدرجة خطيرة الاستفادة من هذه الآليات.

### تطبيق التدابير غير الاحتجازية

٣٩- أوصى الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي بأنه "ينبغي النظر دائماً، قبل اللجوء إلى الاحتجاز، في اتخاذ إجراءات بديلة وغير احتجازية"<sup>(١٥)</sup>. وكذلك شجعت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في قرارها ٢٠٠٠/٢١، "الدول على اعتماد بدائل للاحتجاز كذلك التي ورد ذكرها في المبادئ التوجيهية ذات الصلة بالمعايير والقواعد المنطبقة فيما يتعلق باحتجاز ملتمسي اللجوء" (الفقرة ٦). وتنص تشريعات بلدان عديدة على وسائل بديلة للاحتجاز الإداري، مثل الإفراج عن الشخص بكفالة، والإفراج المشروط، وتحديد الإقامة في المنزل، والحرية المشروطة، ودفع مبلغ معين كضمان، والمراقبة من جانب الشرطة، وفرض حظر على مغادرة البلد، والإجبار على الإقامة في عنوان معين بشرط إبلاغ السلطات بشكل دوري، وسحب جواز السفر.

٤٠ - وقيل إن السماح بهذه التدابير يعتمد في بلدان كثيرة على السلطة التقديرية، لأن القوانين نفسها لا تنص في الغالب عليها عند وجود معايير محددة. وغالبا ما لا يكون من الممكن عند انعدام الإحصاءات، تقييم مدى تواتر السماح بالتدابير البديلة. ومع ذلك قيل إنه حتى عندما تنص القوانين صراحة على إجراءات غير احتجازية، فإنه يصعب الاستفادة منها. فالكفالة، في حالة الموافقة عليها، تحدّد عادة بمبلغ لا يمكن للمهاجرين دفعه. كما أن مطالبة المهاجرين بتقديم ضمانات مالية يشكل عبءة أخرى لغياب الأقارب أو الأصدقاء الذين يستطيعون دفع الضمان اللازم لإطلاق سراح المهاجرين المحتجزين. كذلك فإن تحديد الإقامة في المنزل أو العمل الاجتماعي أمر يصعب تحقيقه لأن المهاجرين غالباً ما لا يكون لديهم عمل مستقر أو محل إقامة ثابت.

### احتجاز ضحايا الاتجار بالبشر وتهريبهم

٤١ - يرتكب ضحايا الاتجار بالبشر وتهريبهم مخالفات أو جرائم مثل الدخول بصورة غير مشروعة، واستخدام وثائق مزورة، وغير ذلك من انتهاكات قوانين وأنظمة الهجرة، مما يجعلهم عُرضة للاحتجاز<sup>(١٦)</sup>. وتنص قوانين بعض البلدان على اعتبار الدخول غير القانوني، أو الدخول بدون وثائق سارية المفعول، أو ممارسة البغاء، بما في ذلك البغاء القسري، جرائم جنائية أو مخالفات إدارية. ولذلك غالباً ما يُحتجز ضحايا الاتجار بالبشر ويرحّلون دون مراعاة كونهم ضحايا ودون إيلاء اعتبار للمخاطر التي قد يتعرضون لها في حالة إعادتهم إلى بلدانهم الأصلية.

٤٢ - ولا تُراعى في معظم الحالات احتياجات الضحايا إلى مساعدة طبية أو نفسية أو قانونية خاصة<sup>(١٧)</sup>. وقد تلقت المقررة الخاصة معلومات وإفادات من نساء وأطفال احتُجزوا في ظروف تشبه الرق وتعرضوا للاعتداء البدني والجنسي وألقي القبض عليهم واعتُقلوا باعتبارهم مهاجرين غير قانونيين بعد أن أفلحوا في الإفلات من الأشخاص الذين كانوا يستغلونهم، ويعانون من صدمات أخرى. وفضلاً عن ذلك، تلقت المقررة الخاصة معلومات تفيد بأن ضحايا الاتجار بالبشر لا يخبرون، في معظم الأحيان، السلطات المحلية بهوية الأشخاص الذين اتجروا بهم، وذلك خوفاً من ترحيلهم أو تجريمهم، ولا يلتمسون من السلطات الوطنية حمايتهم من الأشخاص الذين يسعون إليهم.

### احتجاز المرأة والطفل وغيرهما من الفئات المستضعفة

٤٣ - لاحظت المقررة الخاصة أن التشريعات الوطنية لا تتضمن، في أحيان كثيرة، نصوصاً محددة تتعلق بالاحتجاز الإداري للفئات المستضعفة، من قبيل الأطفال، والحوامل، والمسنين، والمصابين بأمراض جسدية وعقلية. وينبغي ألا تكون طبيعة الاحتجاز الإداري عقابية أبداً، وينبغي التماس ترتيبات خاصة لحماية الفئات المستضعفة. وفي هذه الحالات، ترى المقررة الخاصة أن الأذى الذي يلحق بتلك الفئات لا يتناسب على الإطلاق مع الهدف الذي تتوخاه سياسة الحد من الهجرة.

٤٤ - ولا يُبلغ المهاجرون الذين لا يحملون وثائق، في معظم الأحيان، عن الانتهاكات والاعتداءات التي يتعرضون لها وذلك خشية احتجازهم وترحيلهم. وتشير خبرة المقررة الخاصة، إلى ذلك يصدق بصفة خاصة على حالة المهاجرين العاملين في القطاعين غير الرسمي والخاص، من قبيل المشتغلات بالخدمة المنزلية، اللاتي يتعرضن بصفة خاصة للاستغلال والاعتداء.

٤٥ - والمادة ٣٧ من اتفاقية حقوق الطفل تقتضي من الدول الأطراف أن تكفل عدم احتجاز القاصرين إلا كملاذ أخير ولأقصر فترة زمنية ممكنة. ووفقاً للمادة ٣ من الاتفاقية، يولى الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى في أي إجراء تتخذه الدول الأطراف.

٤٦ - وتحظر تشريعات بعض البلدان احتجاز أطفال المهاجرين بسبب ارتكابهم مخالفات إدارية، حيث تنص هذه التشريعات على إبداع الأطفال غير المصحوبين المهاجرين هجرة غير قانونية لدى أسر ريفية أو مؤسسات للقاصرين. ومع ذلك، فإن بلداناً أخرى لا تشير في تشريعاتها وأنظمتها المتعلقة بالهجرة إلى احتجاز القاصرين، بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين. وفي هذه الحالات تُتخذ القرارات بشأن كل حالة على حدة، وغالباً ما يحدث ذلك بالإشارة إلى أحكام وطنية أخرى والتزامات إقليمية ودولية. وحتى في حالة حظر الاحتجاز الإداري للأطفال المهاجرين، قد تسمح أحكام تشريعية أخرى لنفس البلد باحتجاز القاصرين بتهمة ارتكاب جرائم جنائية حيثما يُعتبر انتهاك قانون الهجرة جريمة جنائية.

٤٧ - ووفقاً للمعلومات الواردة إلى المقررة الخاصة وملاحظاتها الشخصية، يُحتجز أحياناً القاصرون، بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين، لفترات طويلة أو لفترات غير محددة ويرحلون بموجب صلاحيات غير واضحة وعلى أسس تقديرية، دون أن تتاح أمامهم إمكانية الاعتراض على قانونية ذلك أمام المحاكم أو أمام سلطات معنية مستقلة أو نزيهة أخرى. وتنص تشريعات أو أنظمة بلدان عديدة على "احتجاز الأسرة"، حيث يُحتجز الأطفال دون سن معينة مع والديهم، إما في مرافق خاصة أو في غرف منفصلة داخل مراكز احتجاز المهاجرين أو داخل المؤسسات الإصلاحية. ومع ذلك، غالباً ما يُحتجز الأطفال المصحوبين وغير المصحوبين في ظروف عقابية وغير مناسبة، ويُحرمون من الرعاية والحماية والحقوق المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل وغيرها من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التعليم، والصحة الجسدية والعقلية، والحق في الخصوصية، والحصول على المعلومات، والراحة والتمتع بأوقات الفراغ، ضمن حقوق أخرى. وقد التقت المقررة الخاصة شخصياً خلال زيارتها بنساء لديهن أطفال رُضّع لم تكن تتوافر لهن حتى أغذية لحماية أطفالهن من البرد.

٤٨ - وعندما تكون سن المهاجر القاصر محل خلاف فإنه، كما يقال، يعامل في الغالب معاملة البالغين إلى أن تقدّم وثائق معقولة أو أدلة طبية تثبت أنه قاصر. ولُفت انتباه المقررة الخاصة إلى حالات تعرض فيها الأطفال

المهاجرون ممن كانوا ضحايا الاتجار بهم وتهريبهم للاحتجاز وبالتالي للترحيل دون مراعاة كونهم ضحايا، وقامت المقررة الخاصة باستجواب بعضهم شخصياً.

٤٩- وتلاحظ المقررة الخاصة مع القلق أنه فيما تنص تشريعات غالبية البلدان على أنه لا يجوز احتجاز القاصرين الذين تطبّق عليهم إجراءات جنائية إلا كتدبير يُتخذ كمالأخيراً، وأنه يجب حمايتهم بمجموعة من الضمانات والكفالات القضائية التي تضمن حماية حقوق الأطفال، فإنها تسمح، في الوقت نفسه، بالاحتجاز الإداري للأطفال الأجانب دون منح أية ضمانات من هذا القبيل.

٥٠- وغالباً ما يُحتجز المسنون والمعوقون والنساء الحوامل والمرضى، بمن فيهم المصابون بأمراض عقلية، دون إيلاء أي مراعاة خاصة لحالاتهم واحتياجاتهم المحددة. وقد ذُكر أن الاحتجاز يؤثر تأثيراً شديداً على المرأة الحامل وأطفالها، وكذلك على المسنين والمعوقين والمصابين بأمراض عقلية. فمثلاً، تحتاج المرأة الحامل إلى الحصول على التغذية المناسبة لسلامة طفلها وعلى ما لا يتوافر في مرافق الاحتجاز من خدمات طبية ودعم.

٥١- وفضلاً عن ذلك، فإن الاحتجاز يولّد القلق والاكتئاب والعزلة، لا سيما لدى المرأة. والمهاجرون المحتجزون يكونون، في معظم الأحيان، قد عانوا من صدمات نفسية سابقة، وقد يؤدي انعدام الدعم النفسي، المقرون بظروف الاحتجاز وانعدام الضمانات وعدم معرفة المستقبل، إلى التأثير بخطورة على صحتهم العقلية والجسدية. وأبلغت المقررة الخاصة عن حالات عديدة انتحر فيها المهاجرون داخل مراكز الاحتجاز أو حاولوا الانتحار. وأبلغت المقررة الخاصة أيضاً بأن المهاجرين الذين يحاولون الانتحار لا تقدّم لهم دائماً المساعدة الطبية والنفسية اللازمة. وذُكر أن المهاجرين الذين حاولوا الانتحار يُنقلون إلى غرف خاصة يظنون معزولين فيها تحت رقابة دائمة، بدلاً من تزويدهم بما هو ضروري من رعاية ودعم.

### باء - ظروف الاحتجاز

٥٢- تتفاوت مرافق احتجاز المهاجرين من بلد إلى آخر وتختلف وفقاً لنوع النظام الذي يطبّق عليهم.

٥٣- والمهاجرون المحكوم عليهم بالسجن لارتكابهم مخالفات بشأن الهجرة يُحتجزون مع المجرمين العاديين ويطبّق عليهم نفس النظام العقابي؛ ولا يفصلون دائماً عن باقي السجناء، كما أنهم يواجهون صعوبات في التفاهم والاتصال مع الغير. وكون أسرهم بعيدة عنهم في الغالب ويصعب عليهم البقاء على اتصال بها يؤدي إلى زيادة شعورهم بالعزلة. ولا تتخذ، في معظم الأحيان، الترتيبات اللازمة لتزويدهم بالطعام الذي يتفق وثقافتهم، ولا يسمح لهم بممارسة معتقداتهم. وأبلغ أيضاً عن حالات تعرض فيها المهاجرون المحتجزون مع السجناء العاديين لاعتداءات عنصرية. ولا يتلقى موظفو السجون في معظم الحالات تدريباً خاصاً بشأن كيفية التعامل مع المحتجزين الأجانب.

٥٤ - وينبغي ألا تكون طبيعة الاحتجاز الإداري عقابية أبداً. وفضلاً عن ذلك، وعلى النحو المنصوص عليه في المادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ويجب أن يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية، تحترم الكرامة الأصيلة في الإنسان الإنساني. ولا يعني ذلك ضمناً فحسب الحق في عدم التعرض للتعذيب أو للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة<sup>(٨)</sup>، بل يعني أيضاً أن تكون ظروف احتجاز المهاجرين المحرومين من حريتهم ظروفًا تراعي وضعهم واحتياجاتهم. وفي هذا الصدد، تود المقررة الخاصة الإشارة إلى التعليق العام رقم ١٥ للجنة المعنية بحقوق الإنسان الذي ينص على ما يلي: "إذا حرّموا (الأجانب) من حريتهم على نحو قانوني، فيلزم معاملتهم بطريقة إنسانية و باحترام للكرامة المتأصلة في أشخاصهم". كما تنص المادة ٣٧ من اتفاقية حقوق الطفل، على أن يعامل كل طفل محروم من حريته بإنسانية واحترام للكرامة المتأصلة في الإنسان، وبطريقة تراعي احتياجات من هم في عمره. وبوجه خاص، يجب فصل كل طفل محروم من حريته عن البالغين، ما لم يُعتبر أن مصلحة الطفل الفضلى تقتضي خلاف ذلك، ويجب أن يكون له الحق في البقاء على اتصال بأسرته عن طريق المراسلات والزيارات، إلا في الظروف الاستثنائية.

٥٥ - كما أن مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، وقواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المحردين من حريتهم، والمبادئ التوجيهية المنقحة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن المعايير والقواعد المنطبقة فيما يتعلق باحتجاز ملتمسي اللجوء، توفر قائمة مطولة بالضمانات المتعلقة بحماية كرامة الأشخاص، بمن فيهم المهاجرون، المحرومين من حريتهم. وعلى الرغم من أن هذه الصكوك ليست ملزمة بطبيعتها، فإنها تعكس المبادئ المعترف بها دولياً.

٥٦ - ووفقاً للمعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة، فإن ظروف الاحتجاز الإداري أدنى كثيراً من المعايير الدولية<sup>(٩)</sup>. ففي حالات كثيرة، يكون احتجاز المهاجرين احتجازاً إدارياً في سجون عامة، وذلك لعدم وجود مرافق معينة أخرى، أو لعدم وجود أماكن خالية في المرافق الموجودة. وتلقت المقررة الخاصة تقارير تفيد باحتجاز المهاجرين الذين ينتظرون الترحيل في مؤسسات إصلاحية مع المجرمين العاديين وإخضاعهم لنفس النظام، وفرض قيود مشددة على حريتهم في الحركة، وحقهم في الاتصال بأسرهم وحقهم في تلقي زيارات، وتقييد إمكانية ممارستهم أنشطة ترويجية في الهواء الطلق. ولُفت انتباه المقررة الخاصة إلى تقارير تفيد بحبس المهاجرين حبساً انفرادياً وبتكبييل أيديهم وأرجلهم أثناء الزيارات أو أثناء المشول أمام المحاكم.

٥٧ - وقد أقيمت في بعض البلدان مرافق خاصة للاحتجاز الإداري للمهاجرين. أما في بلدان أخرى فقد حُوّلت أماكن مثل المدارس والمخازن ومحطات المطارات والملاعب الرياضية وما يشابهها من مرافق إلى مراكز للاحتجاز الإداري للمهاجرين. وعادة ما يُعتبر هذان النوعان من المرافق بمثابة مرافق للاحتجاز قصير الأجل، ولكن ما يحدث

في الغالب هو أن المهاجرين يظلون محتجزين في هذه المراكز لمدة شهور، بل ولمدة سنوات في بعض الحالات. وفي معظم الحالات، لا يتوافر تعليم للأطفال ولا أنشطة ترويحية مناسبة. والمرافق التي تتحول إلى مراكز احتجاز تفتقر في الغالب للمقومات الأساسية، مثل نظم التهوية، أو مساحات في الهواء الطلق، أو غرف تسمح للمهاجرين المحتجزين بالتحدث فيها انفرادياً مع محاميهم أو أفراد أسرهم.

٥٨- وتكون المرافق الخاصة لاحتجاز المهاجرين، مكتظة في الغالب<sup>(٢٠)</sup>، مما يؤدي إلى حدوث تدهور خطير في ظروف معيشتهم، بما في ذلك نقص الأسرة وتردي حالة النظافة العامة، وعدم توافر إمكانية العلاج الطبي المناسب وغيره من الخدمات، واستحالة فصل الرجال عن النساء والبالغين عن القاصرين، واستحالة إبقاء أفراد الأسر معاً وانعدام الخصوصية. وللأسباب الأمنية، تقتصر حرية الحركة على الحركة داخل مرفق الاحتجاز ويظل المهاجرون داخل زنازاتهم المغلقة طيلة معظم ساعات اليوم.

٥٩- ولاحظت المقررة الخاصة خلال زيارتها أنه لا تتوافر في معظم المرافق التي يُحتجز فيها المهاجرون أجهزة هاتف عمومية. كما لاحظت أن مرافق الاحتجاز لا يجري تنظيفها بانتظام، وأن السلع الأساسية للاستخدام الشخصي، مثل الصابون، غير متوفرة، وينبغي أن يوفرها للمحتجزين أفراد أسرهم أو أصدقاءهم أو المنظمات غير الحكومية ومنظمات المساعدة الإنسانية. وأجرت المقررة الخاصة شخصياً مقابلات مع نساء محتجزات اضطررن لطهي طعام للمحتجزين الذكور وبيع الطعام لكي يتمكن من شراء المواد الأساسية لاستخدامهن الشخصي.

٦٠- وتقدم مراكز قليلة للغاية لخدمات الفحص الطبي عند وصول المحتجزين. وقد التقت المقررة الخاصة بمهاجرين كانوا يعانون من جروح مفتوحة، بعضها أصيبوا بها أثناء القبض عليهم أو نتيجة استخدام القوة المفرطة معهم من قبل موظفي الهجرة، كما التقت بمهاجرين كانوا يعانون أمراضاً جلدية خطيرة، وغيرها من الأمراض والصددمات النفسية، دون أن يتمكنوا من الحصول على رعاية طبية.

٦١- والمرافق التي أقيمت مؤخراً للمهاجرين، لا يوفر إلا بعضها طبيياً عاماً يزور المحتجزين كل يوم. إلا أن الرعاية الطبية العاجلة هي وحدها التي تقدّم في حالات كثيرة. كما ذكر أن المحتجزين يجب عليهم في بعض البلدان أن يدفعوا جميع المصروفات الطبية، باستثناء مصروفات الفحوص العامة أو العمليات الطارئة. وغالباً ما لا تتوافر لهم خدمات الترجمة التحريرية أو الترجمة الشفوية، مما يجعل من الصعب على المهاجرين أن يطلبوا عناية طبية وأن يفهموا الوصفات والتشخيصات الطبية. ويستعان أحياناً بالسجناء الآخرين كترجمين شفويين. وهذه الممارسة مدعاة للقلق لأنها تنتهك السرية، كما أنه في حالة التماس الموافقة على تلك الممارسة والحصول عليها، تظل هناك تساؤلات بشأن ما إذا كانت تلك الموافقة مبنية على إعلام الطرف المعني بالحقيقة إعلاماً كافياً. وفضلاً عن ذلك، قد يُمنع في هذه الظروف الشخص المحتجز من إفشاء معلومات حيوية عن الصدمة النفسية التي يعاني منها. وتقل إمكانية الحصول على المساعدة الطبية عندما يكون المهاجرون محتجزين في مراكز الشرطة ومرافق الاحتجاز التي

يتعذر الوصول إليها. وقد تلقت المقررة الخاصة معلومات عن حالات حرمان المهاجرين المحتجزين إدارياً من الرعاية الطبية.

٦٢ - وليست هناك دائماً آليات خارجية تقوم بالإشراف على مرافق احتجاز المهاجرين. ويسمح بعض البلدان بزيارات منتظمة من قبل جهات فاعلة خارجية، مثل الصليب الأحمر، وممثلي مؤسسات حقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المساعدة الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، أو آليات إقليمية مثل اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب. بيد أن المقررة الخاصة تلقت معلومات تفيد بأن ممثلي المنظمات غير الحكومية مُنعوا من الوصول إلى المهاجرين المحتجزين. وفي بعض البلدان لا يُجري عمليات التفتيش إلا ممثلو الهيئات العليا التابعة للوزارة أو الإدارة التي يعمل لديها أفراد الشرطة أو موظفو الهجرة الذين يقومون بإدارة مراكز الاحتجاز. وهذا يثير شواغل تتعلق بموضوعية عملية الإشراف وعدم تحيزها.

٦٣ - وتنص أنظمة بعض مرافق احتجاز المهاجرين على توفير آليات داخلية لتقديم الشكاوى أو التظلم. وقد أبلغ أن الوصول إلى الآليات الداخلية لتقديم الشكاوى لا يكون ميسوراً دائماً، بسبب الحواجز اللغوية، وندراً ما يستخدمها المهاجرون وذلك خوفاً من اعتبارهم مثيري مشاكل أو خوفاً من تعرضهم للانتقام، نظراً لعدم سرية هذه الإجراءات وذكر أنه غالباً ما لا تكون الإجراءات الداخلية لتقديم الشكاوى شفافة، وأن الردود لا تُقدم في حينها. ويكون القرار الذي تتخذه الآلية الداخلية للمراجعة قراراً نهائياً، عادة، وغالباً ما لا تسمح هذه الآليات إلا بتدابير تأديبية داخلية، بينما تستدعي الإجراءات الجنائية المبادرة باتخاذ إجراء منفصل. وكما ذكر مراراً، يكون الوصول إلى هذه الإجراءات صعباً للغاية لا سيما في حالة عدم وجود آليات خارجية للرقابة والدعم قادرة على تقديم المساعدة.

٦٤ - ويقوم بإدارة مراكز احتجاز المهاجرين إدارياً، في معظم الأحيان، أفراد شرطة الهجرة أو غيرهم من أفراد الشرطة. وتملك سلطات الهجرة في بعض البلدان صلاحية احتجاز المهاجرين في مراكز الشرطة ريثما يتم التحقق من هويتهم ومركزهم من حيث الهجرة. ويعمل في مراكز احتجاز المهاجرين في بعض البلدان، أو يديرها، أشخاص من القطاع الخاص لم يتلقوا في الغالب تدريباً وافياً ولم تحدث تهيئة لهم للاضطلاع بوظائفهم على نحو يحترم حقوق الإنسان للمهاجرين. ولفت انتباه المقررة الخاصة إلى حالات تعرض فيها المهاجرون للاعتداء والتمييز، بل وحتى لسوء المعاملة والتعذيب، في مراكز الاحتجاز على أيدي حراس السجون، وأفراد الشرطة وموظفي الهجرة وموظفي القطاع الخاص<sup>(٢١)</sup>.

## ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

### ألف - الاستنتاجات

٦٥- يتعرض المهاجرون بصفة خاصة للحرمان من الحرية. فمن جهة، هناك ميل لتجريم انتهاكات أنظمة الهجرة وإنزال عقوبة مشددة بمخالفاتها في محاولة للثني عن الهجرة غير القانونية. ومن الجهة الأخرى، يلجأ عدد كبير من البلدان إلى احتجاز المهاجرين غير القانونيين احتجازاً إدارياً ريثما يتم ترحيلهم. وتود المقررة الخاصة أن تؤكد على أنه ينبغي معالجة ظاهرة الهجرة غير القانونية من خلال مفهوم جديد لإدارة الهجرة تشكل حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ منه. وإدارة الهجرة هي في الواقع سلسلة من الإجراءات المعقدة للغاية التي تتجاوز إلى حد كبير التدابير العقابية الأحادية وتدابير المراقبة إذ يتقاسم المسؤولية في هذا الصدد بلدان المنشأ، وبلدان المرور العابر (الترانزيت)، وبلدان المقصد، والمنظمات الدولية والإقليمية، والمؤسسات المالية، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص والمجتمع المدني بأسره.

٦٦- والتدابير الإدارية لاحتواء الهجرة غير القانونية، من قبيل الحرمان من الحرية، تُتخذ دون مراعاة تاريخ المهاجر كفرد المراعاة الواجبة. فضحايا الاتجار بالبشر وتهريبهم يتعرضون للتجريم والاحتجاز والترحيل استناداً إلى مخالفات أو جرائم يرتكبونها كنتيجة حتمية للانتهاكات التي يقعون هم أنفسهم ضحيتها. وغالباً ما لا تكون هناك أحكام محددة تتعلق باحتجاز الأطفال وغيرهم من الفئات المستضعفة، مما يسمح باحتجازهم في ظروف تنتهك معظم الأحيان ما لهم من حقوق الإنسان الأساسية ولتحقق الضرر بصحتهم الجسدية والعقلية.

٦٧- ويساور المقررة الخاصة القلق لأن التدابير الرامية إلى وقف الهجرة غير القانونية غالباً ما تُتخذ، في عدد كبير من البلدان، دون إيلاء المراعاة الواجبة للقواعد والمعايير والمبادئ الدولية، ولأنها تقوّض الحقوق الأساسية للمهاجرين، بما في ذلك الحق في التماس اللجوء والتمتع بالحد الأدنى من الضمانات التي تكفل حمايتهم من الحرمان التعسفي من الحرية. وعلى وجه الخصوص، هناك ميل نحو تحويل موظفي الهجرة صلاحيات واسعة النطاق لاحتجاز المهاجرين، وميل لاحتجاز أولئك المهاجرين في ظروف ومرافق تؤدي إلى الحد بصورة خطيرة من حقوقهم في المراجعة القضائية أو الإدارية وفي إعادة النظر في مطالباتهم باللجوء.

٦٨- والمهاجرون الذين تطبّق عليهم إجراءات إدارية، يكون ما هو مكفول لهم من، ضمانات وحقوق أقل بكثير، بوجه عام، من الحقوق والضمانات المكفولة للأشخاص الذين تطبّق عليهم إجراءات قضائية. وغالباً ما تكون الأسس القانونية التي يُستند إليها في الاحتجاز الإداري للمهاجرين واسعة وتقديرية إلى درجة كبير للغاية، كما لا تحدّد دائماً بموجب القانون المدة القصوى للاحتجاز، أو لا تحترم تلك المدة. وغالباً ما يقترن ذلك بانعدام الآليات التلقائية للمراجعة القضائية أو الإدارية وغيرها من الضمانات الإجرائية، مثل إمكانية الاستعانة بمرشحين

شفويين أو بمحامين، وانعدام الحق في معرفة أسس الاحتجاز، وانعدام آليات الاستئناف، وانعدام الحق في إعلام ممثلين للقنصليات أو السفارات. وهذه العوامل تؤدي جميعها إلى جعل الاحتجاز الإداري خارج نطاق أي سيطرة، وإلى إسناد صلاحيات غير متناسبة إلى سلطات الهجرة، وإلى ظهور حالات من التمييز والاعتداء.

٦٩- وتسمح التشريعات والممارسات، أحياناً، بأن يصبح الاحتجاز الإداري احتجازاً إلى أجل غير مسمى أو مطولاً للغاية، مع أن المرافق التي تكون قد أنشئت أو تُستخدم لهذا الغرض لا تكون مجهزة للاحتجاز لمدة طويلة. وغالباً ما تفتقر إلى تسهيلات التعليم وتسهيلات وممارسة الأنشطة الترويحية، وإلى الخدمات الطبية المناسبة. ووفقاً للمعلومات الواردة، فإن كثرة من مراكز احتجاز المهاجرين مكتظة، ولا تراعي ظروف الاحتجاز القواعد والمعايير والمبادئ الدولية، وتصل أحياناً إلى حد المعاملة اللاإنسانية أو المهينة. ولا يُسمح دائماً لهيئات التفتيش الخارجية بزيارة هذه المرافق، ولا توجد آليات للتظلم أو لتقديم الشكاوى، أو لا تكون هذه الآليات سرية، أو يكون الوصول إليها متعذراً. ويؤدي انعدام الرقابة الخارجية، وانعدام التدريب في مجال حقوق الإنسان في معظم الأحيان، إلى حدوث اعتداءات جسدية ونفسية.

٧٠- والمهاجرون الذين لا يملكون وثائق والخرومون من حريتهم لا يحصلون، في الغالب، على المساعدة والحماية القانونية والطبية والاجتماعية والنفسية المناسبة من مؤسسات البلدان المضيقة ولا من ممثليهم القنصليين. فقد تفتقر المراكز القنصلية لما يلزم من معدات وعاملين وخبرة فنية لتقديم هذه المساعدة، وذلك بسبب قيود الموارد. وفي بعض الحالات، لا تعترف القنصليات أو السفارات بأن المهاجرين الذين لا يملكون وثائق من مواطنيها.

٧١- وتلاحظ المقررة الخاصة، مع الارتياح، أن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات قد كرست اهتماماً متزايداً لمسألة المهاجرين المحرومين من حريتهم وأن إجراءات مواضيعية خاصة للجنة حقوق الإنسان تناولت عدداً متزايداً من الحالات المتعلقة بالمهاجرين المحرومين من حريتهم؛ وتود المقررة الخاصة أن تؤكد تطلعها إلى تعزيز التعاون مع هذه الآليات بغية تعزيز ترتيبات ونظم وبرامج إدارة الهجرة، التي تراعي حقوق الإنسان للمهاجرين.

#### باء - التوصيات

٧٢- تود المقررة الخاصة، مع إيلائها اهتماماً خاصاً للمعلومات الواردة في هذا التقرير، أن توصي بما يلي.

٧٣- ينبغي ألا تُعتبر مخالفات قوانين وأنظمة الهجرة جرائم جنائية بموجب التشريعات الوطني. وتود المقررة الخاصة أن تؤكد على أن المهاجرين غير القانونيين ليسوا، في حد ذاتهم، مجرمين، وأنهم ينبغي ألا يُعاملوا كمجرمين. ولا يجوز أن تكون طبيعة احتجاز المهاجرين، استناداً إلى وضعهم غير القانوني، عقابية تحت أي ظرف من الظروف.

٧٤- وينبغي للحكومات النظر في إمكانية أن تلغى تدريجياً جميع أشكال الاحتجاز الإداري.

٧٥- وعندما لا يكون ذلك ممكناً فوراً، ينبغي للحكومات أن تتخذ تدابير لضمان احترام حقوق الإنسان للمهاجرين في سياق الحرمان من الحرية، بما في ذلك ما يلي:

(أ) ضمان ألا تسمح التشريعات باحتجاز الأطفال غير المصحوبين وباحتجاز الأطفال إلا كملاذ أخير وعندما يكون لمصلحة الطفل الفضلى، ولأقصر مدة مناسبة، وفي ظل ظروف تكفل أعمال الحقوق المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل، بما في ذلك إمكانية الحصول على خدمات التعليم والصحة. وينبغي وضع الأطفال المحتجزين بموجب إجراءات الحبس الإداري في أماكن منفصلة عن البالغين، ما لم يكن بالإمكان إيداعهم لدى أقاربهم في بيئات منفصلة. وينبغي تزويد الأطفال بما يكفي من مأكّل ومأوى ومساعدة طبية وإتاحة الفرص لهم للحصول على التعليم وممارسة الأنشطة الترويحية في الهواء الطلق. وعندما يُحتجز أطفال من اللاجئين، ينبغي التقيّد تماماً بقواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضايا الأحداث. وعندما تكون سن المهاجر محل خلاف، ينبغي منحه أفضل أشكال المعاملة حتى يتم تحديد ما إذا كان قاصراً أم لا؛

(ب) ضمان أن تمنع التشريعات مقاضاة أو احتجاز أو معاقبة الأشخاص الذين أُتجر بهم أو هُرّبوا لدخولهم غير القانوني إلى البلد أو الإقامة غير القانونية فيه، أو لممارستهم أنشطة معينة نتيجة لكونهم أشخاصاً مُتجرّاً بهم. وفي هذا الصدد، تدعو المقررة الخاصة الدول إلى النظر في التصديق على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، وبروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه، المكملين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛

(ج) ضمان تطبيق مختلف الضمانات الإجرائية التي يكفلها القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الوطني في حالة الإجراءات الجنائية على أي شكل من أشكال الاحتجاز. وعلى وجه الخصوص، لا يجوز السماح بالحرمان من الحرية إلا على أساس معايير يحددها القانون. ولا يجوز اتخاذ قرار بالاحتجاز إلا في إطار سلطة قانونية واضحة، وينبغي منح جميع المهاجرين المحرومين من حريتهم بموجب إجراءات إدارية أو في حالات الاحتجاز الوقائي لأغراض تتعلق بالأمن العام الحق في إقامة دعوى أمام المحاكم لكي تبت المحكمة في قانونية الاحتجاز. وينبغي أن يكون بإمكان المهاجرين المحتجزين الاستعانة بمحام، ومترجم شفوي مجاناً أثناء سير الإجراءات الإدارية؛

(د) ضمان إعلام المهاجرين المحرومين من حريتهم، بلغة يفهمونها، وإن أمكن، تحريراً، بأسباب حرمانهم من الحرية وبما هو متوافر من آليات للاستئناف، وبأنظمة مرفق الاحتجاز. وينبغي إعلام المهاجرين المحتجزين أيضاً بوضع قضيتهم، وبحقهم في الاتصال بمحام أو بممثل لقنصليتهم أو سفارتهم وبأفراد أسرهم. كما

وينبغي إطلاعهم على أنظمة مرفق الاحتجاز وعلى قوانين الهجرة. وينبغي السماح للمهاجرين ومحاميهم بالاطلاع الكامل والتام على ملفات المهاجرين؛

(هـ) تيسير ممارسة المهاجرين لحقوقهم، وذلك من خلال تزويدهم بقوائم بأسماء المحامين الذين يقدمون خدمات مجانية وبأرقام هواتف جميع القنصليات والمنظمات التي تقدم المساعدة إلى المحتجزين ومن خلال إنشاء آليات، مثل أرقام الهاتف المجانية، لإعلامهم بوضع قضيتهم. وينبغي بذل الجهود لإبرام اتفاقات مع المنظمات غير الحكومية، والجامعات، والمتطوعين، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات الإنسانية وغيرها، لتقديم الخدمات الأساسية مثل خدمات الترجمة التحريرية والمساعدة القانونية، عندما لا تكون مكفولة بغير ذلك؛

(و) ضمان توفير تدابير غير احتجائية وبدائل للاحتجاز أمام المهاجرين، بما في ذلك من خلال النص على هذه التدابير في القوانين، وضمان عدم تمييز الشروط المنصوص عليها ضد غير المواطنين. وينبغي الاحتفاظ بإحصاءات رسمية بشأن النسبة المئوية للمهاجرين المحرومين من حريتهم من مجموع عدد الأشخاص المحتجزين إدارياً؛

(ز) ضمان أن ينص القانون على حدود زمنية للاحتجاز ريثما يتم الترحيل، وأن ينص على ألا يكون الاحتجاز إلى أجل غير مسمى تحت أي ظرف من الظروف. وتوصي المقررة الخاصة الدول التي تفكر في الدخول في اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف بأن تعجل إجراءات التوثيق/الترحيل وبالتالي تقلل من مدة الاحتجاز. وينبغي تلقائياً إعادة النظر بصورة دورية في قرار الاحتجاز على أساس معايير تشريعية واضحة. وينبغي إنهاء الاحتجاز عندما لا يكون بالإمكان تنفيذ أمر الترحيل لأسباب أخرى لا تتعلق بخطأ ارتكبه الشخص المهاجر؛

(ح) تجنّب استخدام مرافق الاحتجاز والآليات القانونية وطرق الاعتقال و/أو الترحيل التي تحد من التحكم القضائي في قانونية الاحتجاز والحقوق الأخرى مثل الحق في التماس اللجوء؛

(ط) ضمان إيداع المهاجرين المحتجزين إدارياً في مؤسسات عمومية مخصصة لهذا الغرض أو، عندما لا يكون ذلك ممكناً، في أماكن غير تلك المخصصة للأشخاص المسجونين بموجب القانون الجنائي. وينبغي السماح لممثلي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة الصليب الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية والكنائس بالوصول إلى أماكن الاحتجاز؛

(ي) توفير التدريب للسلطات المخولة صلاحية الاحتجاز بشأن الجوانب النفسية المتعلقة بالاحتجاز والحساسية الثقافية وإجراءات حقوق الإنسان، وضمان عدم قيام شركات من القطاع الخاص بإدارة مراكز الاحتجاز الإداري للمهاجرين إلا إذا كانت قد تلقت تدريباً وافياً، وضمان عدم توظيف أفراد من القطاع الخاص

للعمل في تلك المراكز إلا إذا كانوا قد تلقوا تدريباً وافياً، وضمان إخضاع تلك المراكز للإشراف الحكومي بانتظام، لضمان تطبيق قوانين حقوق الإنسان الدولية والوطنية؛

(ك) ضمان تطبيق مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن على جميع المهاجرين المحتجزين إدارياً. وتتضمن المبادئ توفير الفحص الطبي المناسب بأسرع ما يمكن وتوفير الرعاية الطبية والعلاج كلما دعت الحاجة وبالجمان؛ والحق في الحصول، في حدود الموارد المتاحة من مصادر عامة، على المواد التعليمية والثقافية والإعلامية؛ والنص على تفقد أماكن الاحتجاز بصفة منتظمة من قبل أشخاص مؤهلين ومتمرسين تعيينهم وتساؤلهم سلطة مختصة مستقلة تماماً عن السلطة التي تتولى مباشرة إدارة مكان الاحتجاز أو السجن، بغية مراقبة مدى دقة التقيد بالقوانين والأنظمة ذات الصلة؛

(ل) ضمان وجود آليات تسمح للمهاجرين المحتجزين بتقديم طلب أو شكوى تتصل بمعاملتهم، لا سيما في حالة الاعتداء الجسدي والنفسي، إلى السلطات المسؤولة عن إدارة أماكن الاحتجاز وإلى السلطات الأعلى، وعند الاقتضاء، إلى السلطات القضائية؛

(م) ضمان تواجد طبيب في أماكن الاحتجاز يكون مدرباً تدريباً ملائماً في مجال العلاج النفسي. وينبغي أن تتاح للمهاجرين إمكانية الاستعانة بالمرشدين الشفويين في اتصالاتهم مع الأطباء أو عند طلبهم عناية طبية. ولا يجوز السماح باحتجاز المهاجرين الذين يعانون من مشاكل نفسية، وكذلك أولئك المنتمين للفئات المستضعفة الذين يكونون بحاجة إلى مساعدة خاصة، إلا كمالأد أخير، وينبغي تزويدهم بالمساعدة الطبية والنفسية المناسبة؛

(ن) تطبيق القواعد النموذجية الدنيا لمعالجة السجناء على المهاجرين المحتجزين إدارياً، بما في ذلك النص على الفصل بين المحتجزين إدارياً والمحتجزين جنائياً؛ والفصل بين النساء والرجال؛ وعلى أن يكون لكل شخص سرير مستقل به أغطية نظيفة؛ والسماح للمحتجزين بإجراء تمارين ساعة واحدة يومياً في الهواء الطلق ومنحهم الحق في الاتصال بالأقارب والأصدقاء وإمكانية الاطلاع على الصحف والكتب والاتصال بمسئولين دينيين.

٧٦- وتود المقررة الخاصة أن تشجع الحكومات على ضمان توفير التدريب الكافي لموظفي قنصلياتها وسفاراتها في مجال تقديم المساعدة إلى المواطنين المأزومين، بمن فيهم المهاجرون غير القانونيين، وضمان وجود آلية لمعالجة قضايا الإهمال في تقديم هذه المساعدة. كما تود المقررة الخاصة أن تؤكد على وجوب أن يقدم هذه المساعدة ممثلو جميع الوزارات والإدارات الحكومية المعنية وكذلك موظفو المؤسسات الطبية والاجتماعية والنفسية، على الأقل في البلدان التي تكون معدلات الهجرة فيها مرتفعة.

٧٧- وتلاحظ المقررة الخاصة أن المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية بدأت تركز مزيداً من الاهتمام لحالة المهاجرين المحرومين من حريتهم، وهي تود أن تشجع هذه المنظمات على مواصلة ما تبذله من جهود لتوثيق ودراسة الانتهاكات والتجاوزات التي يعاني منها المهاجرون في سياق الاحتجاز.

٧٨- وتود المقررة الخاصة أن تشجع منظمات المجتمع المدني على إعداد برامج لمساعدة المهاجرين المحرومين من حريتهم، بما في ذلك تقديم المساعدة القانونية وخدمات الترجمة التحريرية والمساعدة الاجتماعية والنفسية، والقيام بزيارات منتظمة لمراكز احتجاز المهاجرين والمؤسسات الإصلاحية التي يُحتجز فيها المهاجرون غير القانونيين.

٧٩- وأخيراً تود المقررة الخاصة أن تشجع على إقامة حوار دولي وإقليمي بمشاركة المنظمات الدولية والإقليمية المعنية وممثلي المجتمع المدني، بشأن التعاون الدولي واتخاذ ترتيبات لإنشاء نظم لإدارة الهجرة قادرة على معالجة ظاهرة الهجرة غير القانونية معالجة تحترم حقوق الإنسان والكرامة للمهاجرين. وفي هذا الصدد تود المقررة الخاصة أن تشجع المنظمة الدولية للهجرة على مواصلة المشاورات الدولية فيما بين الدول الأعضاء فيها والجهات الفاعلة الأخرى المعنية، بما فيها وكالات الأمم المتحدة والمجتمع المدني.

### الحواشي

- (١) لتيسير تقديم المعلومات، أعدت المقررة الخاصة استبياناً يمكن الحصول عليه من موقع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على الشبكة وعنوانه [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch).
- (٢) لأغراض هذا التقرير، تستخدم عبارة "الاحتجاز" للإشارة إلى كل من الحرمان الإداري من الحرية، والاعتقال المؤقت، والحبس أو السجن الناجم عن اتهامات أو عقوبات جنائية. وتعتبر المقررة الخاصة أن الاحتجاز هو الحبس في مكان ضيق أو مقيد لا يستطيع الشخص المحتجز أن يتركه. ولا تندرج التدابير التقييدية الأخرى من قبيل تحديد الإقامة ضمن نطاق هذه الدراسة.
- (٣) استجابت الحكومات التالية للاستبيان: الأرجنتين وأذربيجان وبيلاروس وبلغاريا وكندا وكوستاريكا وكرواتيا وقبرص والجمهورية التشيكية والسلفادور وفنلندا وألمانيا واليونان وهندوراس وإيطاليا والأردن ولبنان والمكسيك ونيكاراغوا والنرويج وبولندا وقطر وسلوفينيا والاتحاد الروسي وإسبانيا وتوغو وأوروغواي. أما المعلومات التي قدمتها المنظمات غير الحكومية فقد كانت بمثابة استكمال أو إضافة للمعلومات التي قدمتها الحكومات. ولم ترد أي معلومات عن حالة عدد كبير من البلدان وتشريعاتها وممارساتها.
- (٤) انظر آراء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أ. ضد أستراليا البلاغ رقم ١٩٩٣/٥٦٠ (CCPR/C/D/560/1993). مناقشة الفريق العامل المعني بمسألة الاحتجاز التعسفي بشأن "حالة المهاجرين وملتمسي اللجوء" (E/CN.4/2000/4، المرفق الثاني، المداولة رقم ٥) وتحدد المبادئ التوجيهية المنقحة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن المعايير والقواعد المنطبقة فيما يتعلق باحتجاز ملتمسي اللجوء الظروف التي يمكن أن يُحتجز في إطارها المهاجرون. وسلطت محافل دولية أخرى، من قبيل المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب الذي عُقد في جنوب أفريقيا عام ٢٠٠١، الأعضاء على ضرورة أن تُراعَى، عند احتجاز المهاجرين، المعايير الدولية لحقوق الإنسان (انظر برنامج عمل ديربان A/CONF.189/12، الفقرة ٣٦ من الفصل الأول). وتتجسد الضمانات التي تحمي من الاحتجاز التعسفي في صكوك إقليمية لحقوق الإنسان، انظر، على وجه الخصوص، المادة ٧ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة ٥ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمادة ٦ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.
- (٥) انظر E/CN.4/2003/85/Add.1، الرسائل التي أرسلها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين والمقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين إلى حكومتي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية.

الحواشي (تابع)

- (٦) انظر المرجع نفسه، الرسائل المرسلة إلى حكومات اليابان وجنوب أفريقيا وإسبانيا.
- (٧) تنفيذ التقارير بأن بعض البلدان تفرض غرامات على الشركات التي تساعد أشخاصاً ليست بحوزتهم وثائق سارية المفعول على دخولها.
- (٨) E/CN.4/2003/85/Add.1 ، رسالة مؤرخة ٢٥ أيلول/سبتمبر مرسلة من المقررة الخاصة إلى حكومة جنوب أفريقيا.
- (٩) CCPR/C/D/560/1993، المرجع السابق ذكره، الفقرة ٩-٤.
- (١٠) E/CN.4/2000/4، المرجع السابق ذكره أعلاه، الحاشية ٤.
- (١١) E/CN.4/2003/85/Add.1 ، رسالة أرسلتها المقررة الخاصة في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ إلى حكومة أستراليا.
- (١٢) انظر المرجع نفسه، رسالة مؤرخة ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ مرسلة من المقررة الخاصة والمقرر الخاص المعني بالتعذيب إلى حكومة اليونان.
- (١٣) انظر أيضا تقرير المقرر الخاص المعني بالتعذيب المقدم إلى الجمعية العامة (A/57/173).
- (١٤) من العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند إجراء هذه المراجعات أسباب الاحتجاز، وعناصر تحديد المدة الزمنية التي من المرجح أن يستمر فيها الاحتجاز، وحالات التأخير دون تفسير أو انعدام الحرص من جانب السلطة المسؤولة أو من جانب الشخص المعني، ووجود بدائل للاحتجاز.
- (١٥) E/CN.4/1999/63/Add.3.
- (١٦) انظر الحكم المتعلق بالتجريم الوارد في بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال وقمعه والمعاقبة عليه، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكملين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

حواشي (تابع)

(١٧) تنص تشريعات بعض البلدان على تقديم بعض أشكال المساعدة والحماية لضحايا الاتجار بالبشر. ففي هولندا، يُمنح مؤقتاً ضحايا الاتجار بالبشر وثائق قانونية وتوفر لهم الحماية والدعم لحملهم على التعاون مع سلطات إنفاذ القوانين. وفي بلجيكا، ينص قانون الاتجار بالبشر على منح ضحايا ذلك الاتجار تصاريح إقامة ومساعدة اجتماعية إذا وافقوا على الإدلاء بشهادات ضد مرتكبي جرائم الاتجار بالبشر. وفي الولايات المتحدة، ينص قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر على عدم احتجاز ضحايا ذلك الاتجار إلا إذا تطلبت الظروف الفردية أو القوانين خلاف ذلك. وأياً كان الحال يجب، عند احتجازهم، إيداعهم في مرافق تتناسب مع وضعهم كضحايا. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، أنشئ برنامج التأشيرة "T" لضحايا الاتجار بالبشر. وهو إجراء للحصول على وضع يسمح بالإقامة الدائمة لبعض ضحايا ذلك الاتجار الذين يتعاونون مع أجهزة إنفاذ القوانين لمقاضاة الأشخاص المسؤولين عن استخدام الضحايا كرقائق. وبعد ثلاث سنوات من هذا الوضع، يمكنهم تقديم طلبات للحصول على الإقامة الدائمة.

(١٨) التحرر من التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة حق لا يُنتقص يكفله كل من القانون العرفي والقانون التقليدي. انظر، على وجه الخصوص، المادة ٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

(١٩) انظر E/CN.4/2003/Add.1، رسالة أرسلها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ إلى حكومة إسبانيا.

(٢٠) المرجع نفسه، رسالة مؤرخة في ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ مرسله من المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين والمقرر الخاص المعني بالتعذيب إلى حكومة تايلند.

(٢١) انظر E/CN.4/2003/85/Add.1، رسالة مرسله من المقررة الخاصة والمقرر الخاص المعني بالتعذيب إلى حكومة اليابان.

(٢٢) انظر أيضاً E/CN.4/2002/76/Add.1، موجز الحالات التي أحيلت إلى الحكومات والردود الواردة منها.

(٢٣) المرجع السابق ذكره أعلاه، الحاشية ٤.