الإطار الدّولي الاتّفاقي العالمي المتعلق بالهجرة

أ.عبد الحـق مرسلي
المركز الجامعي لتامنغست

إنّ الصّبغة الدّولية من صميم الهجرة، طالما رعايا أجانب من جنسية دولة معينة يدخلون إقليم دولة أخرى، بدون رضاها وخارج إطار ما يسمح به قانونها الداخلي أو بقبوها ووفقا لتشريعاتها المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب، فالهجرة تحمل في طياتها علاقة بين دولتين، سواء خصّت رعاياها أو إقليمها. ولا شكّ أن القانون الدّولي غير بعيد في اختصاصه عن الخلافات المترتبة عن الهجرة، لكونه أساسا مجموعة من القواعد والنّصوص التي تنظم العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، والأفراد استثناءا في مجال حقوق الإنسان.

ولهذا الفرع القانوني دور أساسي قبل غيره في معالجة إشكالات الهجرة غير الشرعية؛ لأنها لا ترتبط فقط بالتنظيم الداخلي للدولة في مجال جنسيتها أو إقامة وتنقل الأجانب فحسب، بل تتجاوز ذلك إلى التعاون الدولي لفرض احترام إرادة الدول في حرية قبول الأجانب، وفقا لاحتياجاتها الخاصة بالمجال الاقتصادي والوظيفي.

لذا سنبحث في هذا السياق القانوني في القواعد الدولية الاتفاقية الخاصة بالهجرة بصفة عامة، والهجرة غير الشرعية بصفة خاصة، والإشكالية التي نحاول الإجابة عنها هي: ما مضمون القواعد الدولية الخاصة بالهجرة؟ وما مدى فعاليتها في الحدّ من ظاهرة الهجرة غير الشرعية ؟

أ - الاتفاقية الدولية لحماية حقوق كلّ العمال المهاجرين وأعضاء أسرهم.

في الحقل القانوني الدّولي ذي الطابع العالمي لا توجد اتفاقية دولية خاصة قائمة بذاتها، موضوعها الهجرة، أو مكافحة الهجرة غير الشرعية، وإنما ترك ذلك لاختصاصات الدّول السّيادية، وما يتضمنه القانون الدولي الاتفاقي هو معاهدة أساسية، خاصة فقط بحقوق المهاجرين وأعضاء أسرهم، وأخرى متعلقة بمكافحة تهريب المهاجرين غير الشرعيين عبر البر والبحر أو الجو، والملحقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود لسنة 2000.

وتبنت المجموعة الدولية الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين سواء الشرعيين أو غير الشرعيين، والتي تُسمى رسميا بالاتفاقية الدولية لحماية حقوق كل العمال المهاجرين وأعضاء أسرهم، المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المعتمدة في 1990/12/18، ودخلت حيّز التنفيذ في الأول من جويلية 2003، ولقد صادقت إلى اليوم عليها ثلاثون دولة، لكن غالبيتها من الدول المصدرة للهجرة، ولم تصادق عليها الدول الأوروبية المستقبلة للهجرة.

ولم تنحصر الاتفاقية في التنصيص على حقوق العمال المهاجرين الشرعيين، بل تجاوزت ذلك إلى المهاجرين غير الشرعيين، فمن خلال تسميتها تعني جميع العمال المهاجرين، وحتى أفراد أسرهم، وفي تحديد معنى المصطلحات الواردة فيها نصت أنه "لأغراض هذه الاتفاقية يشير مصطلح "العامل المهاجر" إلى الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاول نشاطا مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها.[1] "وعلى ذلك فالحقوق الأساسية للعمال المهاجرين -حتى السريين منهم- مضمونة وعلى الدول الأعضاء، ومن جهة أخرى أن تتعاون من أجل القضاء على حركة العمل غير الشرعية، بحيث نصت على أن:"تتعاون الدّول الأطراف، بما في ذلك دول العبور، بهدف منع ووقف عمليات التنقل والاستخدام غير القانونية أو السرية للعمال المهاجرين، الذين هم في

وضع غير نظامي. وتشمل التدابير الواجب اتّخاذها لتحقيق هذه الغاية، في إطار ولاية كل دولة من الدول المعنية"[2].

واقترحت هذه الوثيقة الدولية عدة نقاط من أجل هذا الغرض، أهمها العمل على وقف تسرّب معلومات مغالطة حول الهجرة غير الشرعية، واللجوء إلى تدابير خاصة للوقف والحدّ من الحركة غير الشرعية للهجرة، خاصة بتسليط عقوبات صارمة على الأفراد والجماعات والهيئات التي تنظمها، وتساهم بأي شكل فيها، كما ألزمت الدّول أنْ ترتّب كلّ التدابير والإجراءات المناسبة والفعالة للقضاء على الهجرة غير الشرعية في إقليمها، خاصة عبر تسليط عقوبات على منْ يوظّفهم.

وإضافة إلى هذا أكدت الاتفاقية على ضرورة وضع تشريعات جنائية لكلّ منْ يستعمل العنف ضد العمال المهاجرين غير الشرعيين، أو أي عمل من أعمال التهديد والإهانة، أو أيّا من أعضاء عائلتهم، كما فرضت احترام حقوقهم في الأجر في حالة العمل،[3] وكل هذا وفقا لمبدأ عدم التمييز؛ بحيث تُأكّد الاتفاقية على أنّه:" تتعهد الدّول الأطراف، وفقا للصّكوك الدّولية المتعلقة بحقوق الإنسان، باحترام الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية وتأمينها لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الموجودين في إقليمها، أو الخاضعين لولايتها دون تمييز من أي نوع، مثل التمييز بسبب الجنس، أو العنصر، أو اللون، أو اللغة، أو الدين أو المعتقد، أو الرأي السياسي أو غيره، أو الأصل القومي، أو العرقي، أو الاجتماعي، أو الجنسية، أو العمر، أو الوضع الاقتصادي، أو الملكية، أو الحالة الزوجية، أو المولد، أو أي حالة أخرى".

بل أكثر من ذلك فقد ورد فيها إلزام الدول الأطراف باتّخاذ تدابير لا تقل مواتاة عن التدابير التي تنطبق على رعاياها، لضمان أن تكون ظروف عمل ومعيشة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذين هم في وضع نظامي متفقة مع معايير الملائمة الصحية والسلامة ومبادئ الكرامة الإنسانية[4].

والملاحظ على هذه الاتفاقية باعتبارها أهم الصكوك الدولية الخاصة بالهجرة على المستوى العالمي أنه بالرغم من ثرائها بالتنصيص على حقوق المهاجرين، والمساواة بين الشرعيين منهم وغير الشرعيين، إلا أنّها بعيدة عن الفعالية، لأنّ الدّول المخاطبة بها -أي الدول المستهدفة بالهجرة- لم تصادق عليها، ولم تلتزم بها، ولم توافق عليها إلا الدول المصدرة للمهاجرين، وبالتالي لا فائدة عملية من الاحكام القيّمة التي نصّت عليها.

ب- بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجوّ.

اعتُمد وعُرِض هذا الصّك الدّولي للتوقيع والتصديق والانضمام، بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، في الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في 15نوفمبر2000[5].

يهدف البروتوكول الخاصّ بمكافحة التهريب للمهاجرين إلى الوقاية، ومنع النقل غير الشرعي للمهاجرين، وترقية التعاون الدولي بين الدول الأطراف، بتشريع القوانين الداخلية، والتدابير اللازمة لتجريم نقل المهاجرين غير الشرعيين، عندما تستوفي شرط القصد الجنائي، وتتعمد الاستفادة ماديا أو ماليا من ذلك.

وحدد البروتوكول الالتزامات التي يضعها على عاتق الدّول كما يلي:
أولا: تعتمد كل دولةٍ طرفٍ ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، في حال ارتكابها عمدا، ومن أجل الحصول -بصورة مباشرة أو غير مباشرة- على منفعة مالية، أو منفعة مادية أخرى:

أ- تهريب المهاجرين؛

ب- القيام، بغرض تسهيل تهريب المهاجرين، بما يلي:

- إعداد وثيقة سفر أو هوية مزورة؛
- تدبير الحصول على وثيقة من هذا القبيل أو توفيرها أو حيازتها؛

- تمكين شخص، ليس مواطنا أو مقيما دائما في الدولة المعنية، من البقاء فيها دون تقيّد بالشروط اللازمة للبقاء المشروع في تلك الدولة، وذلك باستخدام الوسائل المذكورة في الفقرة الفرعية (ب) من هذه الفقرة أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة.

ثانيا: تعتمد أيضا كل دولةٍ طرفٍ ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الشروع في ارتكاب جرم من الأفعال المجرمة، وفقا للفقرة (1) من هذه المادّة، وذلك رهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني؛ أو المساهمة كشريك في أحد الأفعال المجرمة وفقا لهذه المادة، وكذلك رهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني، المساهمة كشريك في جرم من الأفعال المجرمة وفقا للفقرة 1 (ب) '2' من هذه المادة، تنظيم أو توجيه أشخاص آخرين لارتكاب جرم من الأفعال المجرمة وفقا للفقرة (1) من هذه المادة.

ثالثا: تعتمد كل دولةٍ طرفٍ ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لاعتبار أي ظروف: للخطر، أو يُرجَّح أن تعرِّض للخطر، حياة أو سلامة المهاجرين المعنيين؛ تستتبع معاملة أولئك المهاجرين معاملة لا إنسانية أو مهينة، بما في ذلك لغرض استغلالهم، ظروفا مشددة للعقوبة في الأفعال المجرمة وفقا للفقرة 1 (أ) و(ب) '1' وج من هذه المادة، وكذلك، رهنا بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني، في الأفعال المجرمة وفقا للفقرة 2 (ب) و(ج) من هذه المادة.

رابعا: ليس في هذا البروتوكول ما يمنع أي دولة طرف من اتخاذ تدابير ضد أي شخص يعدّ سلوكه جرما بمقتضى قانونها الداخلي[6].

كما تضمن البروتوكول مجموعة من التدابير تلتزم بها الدول لمكافحة النقل غير الشرعي للمهاجرين؛

أُولاها التعاون؛ سواء أكان عبر البحر أو البر أو الجو، ويكون التعاون في مجال المعلومات، والرقابة على الحدود، والمراقبة الخاصة بالوثائق، والتعاون التقني وفي ميدان التكوين، فورد فيه:"... تحرص الدول الأطراف، وبخاصة تلك التي لها حدود مشتركة، أو التي تقع على الدروب

التي يهرّب عبرها المهاجرون، على أن تتبادل فيما بينها، وفقا لنظمها القانونية والإدارية الداخلية، أي معلومات ذات صلة بأمور مثل:

(أ) نقاط الانطلاق والمقصد، وكذلك الدروب والناقلين ووسائل النقل، المعروف أو المشتبه في أنها تستخدم من جانب جماعة إجرامية منظمة، ضالعة في السلوك المبيّن في المادة 6 من هذا البروتوكول؛

(ب) هوية وأساليب عمل التنظيمات، أو الجماعات الإجرامية المنظمة المعروف أو المشتبه في أنها ضالعة في السلوك المبيّن في المادة 6 من هذا البروتوكول؛

(ج) صحّة وثائق السفر الصّادرة عن الدولة الطرف، وسلامتها من حيث الشكل، وكذلك سرقة نماذج وثائق سفر أو هوية أو ما يتصل بذلك من إساءة استعمالها؛

(د) وسائل وأساليب إخفاء الأشخاص ونقلهم، وتحوير وثائق السفر أو الهوية المستعملة في السلوك المبيّن في المادة 6 من هذا البروتوكول، أو استنساخها أو حيازتها بصورة غير مشروعة، أو غير ذلك من أشكال إساءة استعمالها، وسبل كشف تلك الوسائل والأساليب؛

(هـ) الخبرات التشريعية، والممارسات والتدابير الرّامية إلى منع السلوك المبيّن في المادة 6 من هذا البروتوكول ومكافحته؛

(و) المعلومات العلمية والتكنولوجية المفيدة لأجهزة إنفاذ القانون، بغية تعزيز قدرة بعضها البعض على منع السلوك المبيّن في المادة 6 من هذا البروتوكول وكشفه والتحري عنه وملاحقة المتورطين فيه.

2 - تمتثل الدّولة الطرف التي تتلقى معلومات لأي طلب من الدولة الطرف التي أرسلت تلك المعلومات يضع قيودا على استعمالها."[7]

ونصّ هذا البروتوكول على حماية حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين غير الشرعيين موضوع النقل غير الشرعي، بحيث ضمنت لهم تقديم المساعدة الضرورية عند القبض عليهم، وكل المستلزمات الأولية، كما طلبت من الدول أن تدرج في تشريعاتها الداخلية مجموعة من التدابير لمنع

ومعاقبة الاعتداء عليهم وتعرضهم للتعذيب، وأكدت على أنه لدى تنفيذ هذا البروتوكول، تتخذ كل دولة طرفٍ -بما يتسق مع التزاماتها بمقتضى القانون الدولي- كل التدابير المناسبة، بما في ذلك سنّ التشريعات عند الاقتضاء، لصون وحماية حقوق الأشخاص الذين يكونون هدفا للسلوك المبين في المادة 6 من هذا البروتوكول، حسبما يمنحهم إياه القانون الدّولي المطبق، وبخاصة الحقّ في الحياة، والحق في عدم الخضوع للتعذيب أو غيره من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو غير الإنسانية أو المهينة.

كما تتخذ كلّ دولة طرف التدابير المناسبة لكي توفِّر للمهاجرين حماية ملائمة من العنف الذي يمكن أن يسلَّط عليهم، سواء من جانب أفراد أو جماعات، بسبب كونهم هدفا للسلوك المبين في المادة 6 من هذا البروتوكول.

وعلي كل دولة طرف أن توفّر المساعدة المناسبة للمهاجرين الذين تتعرّض حياتهم أو سلامتهم للخطر، بسبب كونهم هدفا للسلوك المبيّن في المادة 6 من هذا البروتوكول.

ولدى تطبيق أحكام هذه المادة، تأخذ الدّول الأطراف في الاعتبار ما للنساء والأطفال من احتياجات خاصة.

وفي حال احتجاز شخص كان هدفا لسلوك مبيّن في المادة 6 من هذا البروتوكول، تتقيد كل دولة طرف بالتزاماتها بمقتضى اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، حيثما تنطبق، بما فيها ما يتعلق باطلاع الشخص المعين، دون إبطاء، على الأحكام المتعلقة بإبلاغ الموظفين القنصليين والاتصال بهم.

والملاحظ على هذه المعاهدة أنها حصرت موضوعها في مكافحة النقل، والمساهمة في تسهيل تهريب المهاجرين غير الشرعيين، عن طريق فرض التزام على الدول، لوضع تشريعات داخلية عقابية، دون التطرق بشكل مباشر إلى معاقبة المهاجر غير الشرعي نفسه، إلا بشكل غير مباشر؛ عندما نصت المادة السادسة في الفقرة الأولى -على سبيل المثال- على تجريم مسك أو استعمال وثائق مزورة خاصة بالسفر.

وفي السياق نفسه نفى البروتوكول نصّه على المتابعة الجنائية للمهاجرين غير الشرعيين، بسبب ارتكابهم لما ورد في البروتوكول.[8]

وكخاتمة لهذا البحث، نجد أن الحديث عن قانون دولي للهجرة والهجرة غير الشرعية ليس له مقام في الوضع القانوني الدولي الحالي، وهذا راجع إلى محدودية الاتفاقيات الدولية الخاصة بالمجال، ومنه الاهتمام الفقهي والأكاديمي المحدود بالمقارنة مع المجالات الأخرى في القانون الدولي، والتي استقلّت فيما بعد بفروع قانونية دولية قائمة بذاتها، زيادة على كون الصكوك الدولية الموجودة على الساحة القانونية الدولية، ما هي إلا حبر على ورق، نظرا لكون المخاطبين بها فعليا لم يصادقوا عليها.

الهوامش والمراجع المعتمدة

(1) وفقا للمادة الثانية، الفقرة الأولى من بالاتفاقية الدولية لحماية حقوق كل العمال المهاجرين وأعضاء أسرهم.
(2) حسب المادة 68/ 1 من نفس الاتفاقية.
(3) وفقا للفقرة 1و2 من المادة 69 من نفس الاتفاقية.
(4) وفقا للمادة 70 من نفس الاتفاقية.
(5) وهو مكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.
(6) حسب المادة السادسة من البروتوكول.
(7) وهذا وفقا لما جاء في المادة 10 من البروتوكول.
(8) وفقا لما جاء في المادة الخامسة منه.