

اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

واجبات الدول تجاه اللاجئين والمهاجرين بموجب العهد الدولي
الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*

أولاً - مقدمة

١ - في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الذي اعتمد في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ في أعقاب الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، أكد رؤساء الدول والحكومات والممثلون السامون من جديد حقوق الإنسان الواجبة لجميع اللاجئين والمهاجرين، بغض النظر عن وضعهم، وتعهدوا بحماية هذه الحقوق حماية كاملة^(١). وذكروا بأنه: "رغم أن الإطار القانوني المنظم لمعاملة اللاجئين منفصل عن ذلك الذي يحكم معاملة المهاجرين، فإن لكلتا الفئتين نفس حقوق الإنسان والحريات الأساسية العالمية"^(٢). وتعهد رؤساء الدول والحكومات والممثلون السامون بالمضي نحو اعتماد اتفاق عالمي بشأن اللاجئين واتفاق عالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨.

٢ - وبينما ينظر المجتمع الدولي في كيفية معالجة حالة الأشخاص الفارين من النزاع والاضطهاد من بلدان منكوبة بالحرب وفي كيفية مواجهة التحديات الناتجة عن تدفقات المهاجرين، تثار أسئلة بشأن طائفة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي أن يحصل عليها الأشخاص المعنويون في البلدان التي يبرون عبرها أو التي يبحثون فيها عن ملاذ آمن ويستقرون فيها. ومن هذا المنطلق، تود اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التذكير بالضمانات التي ينص عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

* هذا البيان، الذي اعتمده اللجنة في دورتها الستين، المعقودة في الفترة من ٢٠ إلى ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٧، أعد عملاً بما دأبت عليه اللجنة في اعتماد البيانات (انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١١، الملحق رقم ٢ (E/2011/22) الفصل الثاني، الفرع كاف).

(١) قرار الجمعية العامة ١/٧١، الفقرة ٥.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٦.



ثانياً - استقبال اللاجئيين والمهاجرين: الالتزامات الفورية بموجب العهد

٣- ينبغي أن يتمتع جميع الأشخاص الخاضعين لولاية الدولة المعنية بالحقوق المنصوص عليها في العهد. وهذا يشمل ملتزمي اللجوء واللاجئين، وكذلك غيرهم من المهاجرين، حتى عندما يكون وضعهم في البلد المعني غير نظامي. وفيما يتعلق باللاجئين، تتناول الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها عدداً من الوصفات الموجهة إلى الدول الأطراف فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين. لكن تلك الوصفات تترك في واقع الأمر هامشاً واسعاً لتقدير الدول. وينبغي اعتبار العهد صكاً مكماً للاتفاقية.

٤- ويوضح في العهد أن الحقوق المعترف بها فيه لا يمكن إعمالها إلا تدريجياً، وبأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة لكل دولة طرف (انظر المادة ٢(١)). بيد أن هذا لا يعني أن للدول الأطراف أن تؤجل إلى ما لا نهاية اتخاذ إجراءات من أجل ضمان حقوق الأفراد الخاضعين لولايتها. وبالإضافة إلى ذلك، يفرض العهد عدداً من الالتزامات ذات الأثر الفوري. وتنطبق هذه الالتزامات حتى لصالح الأفراد الذين يشكلون جزءاً من مجموعة كبيرة من اللاجئين أو المهاجرين الذين يصبحون فجأة تحت ولاية الدول المعنية.

حظر التمييز على أساس الجنسية أو الوضع القانوني

٥- يفرض شرط ضمان جميع الحقوق من دون تمييز، المنصوص عليه في العهد، التزاماً فورياً على الدول الأطراف^(٣). ويترك لكل دولة هامش تقدير معين لتحديد التدابير التي ينبغي اعتمادها من أجل إعمال الحقوق المنصوص عليه في العهد تدريجياً، على أن تكون تلك التدابير مقصودة وملموسة وتهدف بأقصى قدر ممكن من الوضوح إلى الوفاء بالالتزامات المعترف بها في العهد^(٤). لكن أيًا كانت التدابير المعتمدة، ينبغي ألا تؤدي إلى التمييز. ولذلك فإن أي تمييز أو استبعاد أو تقييد أو تفضيل، أو غير ذلك من المعاملة التفضيلية على أساس الجنسية أو الوضع القانوني، ينبغي أن يكون وفقاً للقانون، وأن يسعى إلى تحقيق هدف مشروع، وأن يظل متناسباً مع الهدف المتوخى. وأي تفرقة في المعاملة لا تستوفي هذه الشروط ينبغي اعتبارها تمييزاً غير قانوني ومحظوراً بموجب المادة ٢(٢) من العهد. وبالإضافة إلى ذلك، تقتضي المادة ٣ من العهد من الدول الأطراف ضمان المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد. ووفقاً لتعليق اللجنة العام رقم ٢٠(٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا يمكن اعتبار قلة الموارد المتاحة مبرراً موضوعياً ومعقولاً للتفرقة في المعاملة "ما لم تُبذل كل الجهود الممكنة لاستخدام جميع الموارد المتاحة للدولة الطرف من أجل التصدي للتمييز والقضاء عليه، كمسألة ذات أولوية" (الفقرة ١٣).

٦- وقد أوضحت اللجنة أن من غير الممكن جعل الحماية من التمييز مشروطة بأن يكون لدى الفرد المعني وضع نظامي في البلد المضيف. وفي تعليقها العام رقم ٢٠، أكدت، على سبيل المثال، أنه "ينبغي ألا تشكل الجنسية سبباً في الحرمان من التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد... [وبالتالي] لجميع الأطفال الموجودين داخل دولة من الدول، بمن فيهم الأطفال بدون وثائق رسمية، الحق في الحصول على التعليم وعلى الغذاء الكافي وعلى الرعاية الصحية المتوفرة"

(٣) انظر تعليق اللجنة العام رقم ٣(١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٥.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ٢.

(الفقرة ٣٠)، كما أكدت (فضلاً عن حق الفرد في العمل لحسابه الخاص، المكفول لجميع اللاجئين بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين) أن أي تفرقة في المعاملة فيما يخص الحصول على العمل ستتطلب مبرراً وفقاً للمعايير المبينة في الفقرة ٥ أعلاه^(٤). وتلاحظ اللجنة في هذا الصدد أن فرص التعليم والعمل قنوات هامة للاندماج داخل البلد المضيف والحد من اعتماد اللاجئين أو المهاجرين على الدعم الحكومي أو الأعمال الخيرية الخاصة.

٧- ووفقاً لشرط عدم التمييز، ينبغي للدول الأطراف أن تولي اهتماماً خاصاً للعقبات العملية التي قد تواجهها بعض الفئات السكانية في التمتع بحقوقها بموجب العهد. وبسبب الحالة المضطربة التي يعيشها ملتمسو اللجوء والمهاجرون غير الحاملين للوثائق رسمية، يتعرض هؤلاء الأشخاص بصورة خاصة لخطر مواجهة التمييز في التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد^(٥).

٨- وتنص المادة ٢(٣) من العهد على استثناء محدود لمبدأ عدم التمييز على أساس الجنسية فيما يخص التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد. وتوضح المادة: "أن للبلدان النامية أن تقرر، مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين". ولا ينطبق هذا الاستثناء إلا على البلدان النامية ولا يتعلق إلا بالحقوق الاقتصادية، ولا سيما الحق في الحصول على العمل. ويسمح لتلك الدول بتحديد إلى أي مدى ستضمن تلك الحقوق، من دون السماح لها بالحرمان من التمتع بتلك الحقوق تماماً. وتقر اللجنة بالشواغل المتعلقة بحماية فرص حصول المواطنين على العمل، لكنها تلاحظ أن المهاجر الذي يحصل على العمل أو الذي يعمل لحسابه الخاص سيساهم عموماً في الاقتصاد المحلي (وإلا فقد يحتاج إلى المساعدة الاجتماعية إذا تُرك من دون أي وسيلة لكسب الدخل). كما تلاحظ اللجنة أن التعليم، وإن كان يوصف أحياناً بأنه حق اقتصادي، إلا أنه ينبغي للدول الاعتراف بحق كل طفل في التعليم بغض النظر عن جنسية والديه أو عن وضعهما القانوني.

الالتزامات الأساسية

٩- ينبغي صون المضمون الأدنى الأساسي لكل حق من الحقوق في جميع الظروف وينبغي أن تشمل الواجبات المقابلة لكل حق جميع الأشخاص الخاضعين للمراقبة الفعلية للدولة، من دون استثناء. وقد أكدت اللجنة في الماضي أن الواجبات المتعلقة بضمان التحرر من الجوع^(٦)، وضمان الحصول على المياه لتلبية الاحتياجات الأساسية^(٧)، وتوفير العقاقير الأساسية^(٨)، وفرص الحصول على التعليم، التي تتماشى مع "المعايير التعليمية الدنيا"^(٩)، هي التزامات أساسية من التزامات الدولة وينبغي بالتالي ألا تُقيد على أساس الجنسية أو الوضع القانوني.

(٥) انظر أيضاً التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل، الفقرة ٣١.

(٦) انظر مثلاً التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) بشأن الحق في الماء، الفقرة ١٦.

(٧) انظر التعليق العام رقم ١٢ (١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي، الفقرات ٦ و ١٤ و ١٧.

(٨) انظر التعليق العام رقم ١٥، الفقرة ٣٧.

(٩) انظر التعليق العام رقم ١٤ (٢٠٠٠) المتعلق بالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، الفقرة ٤٣.

(١٠) انظر التعليق العام رقم ١٣ (١٩٩٩) بشأن الحق في التعليم، الفقرة ٥٧.

١٠- وأكدت اللجنة في الماضي أنه "كيما تتمكن دولة ما من الدول الأطراف من عزو تخلفها عن الوفاء على الأقل بالتزاماتها الأساسية الدنيا إلى قلة الموارد المتاحة، يجب عليها أن تثبت أنها قد بذلت كل جهد من أجل استخدام كل الموارد التي هي تحت تصرفها في سبيل الوفاء، على سبيل الأولوية، بهذه الالتزامات الدنيا"^(١١). ومع أنه ينبغي للدول الأطراف في العهد استيعاب تدفقات اللاجئين والمهاجرين على نحو يتناسب مع حجم الموارد القصوى المتاحة، لا يمكنها، من حيث المبدأ، أن تبرر تقييد التمتع بالمضمون الأساسي للحقوق المنصوص عليها في العهد بنقص الموارد، حتى عند مواجهة تدفق مفاجئ وكبير من اللاجئين. وكما لاحظت اللجنة في بيانها بشأن الفقر، المعتمد في عام ٢٠٠١، "لما كانت الالتزامات الأساسية غير قابلة للانتقاص، فإن مفعولها يستمر أثناء حالات النزاع والطوارئ والكوارث الطبيعية" (انظر E/C.12/2001/10، الفقرة ١٨).

ثالثاً- إدماج اللاجئين والمهاجرين والضعف الخاص الذي يعيشه المهاجرون غير الحاملين للوثائق الرسمية

١١- فضلاً عن الواجب الفوري الذي يقع على عاتق الدول الأطراف في العهد فيما يتعلق بالتأكد من أن المضمون الأدنى الأساسي للحقوق المنصوص عليها في العهد مكفول لجميع اللاجئين والمهاجرين الخاضعين لولايتها، ينبغي لهذه الدول مراعاة العهد عند تحديد شروط إدماج اللاجئين والمهاجرين الذين يستقرون داخل أراضيها. وتوجه اللجنة انتباه الدول الأطراف، بالأخص، إلى أن التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد ينبغي ألا يتوقف على الوضع القانوني للأشخاص المعنيين. فبسبب الافتقار إلى الوثائق الرسمية، كثيراً ما يستحيل على الآباء إرسال أطفالهم إلى المدرسة، أو يستحيل على المهاجرين الحصول على الرعاية الصحية، بما في ذلك العلاج الطبي في حالات الطوارئ، أو تولي وظيفة، أو طلب السكن الاجتماعي، أو المشاركة في نشاط اقتصادي كأشخاص يعملون لحسابهم الخاص. وهذا الوضع لا يمكن السماح به. وينبغي أن يُمنح ملتمسو اللجوء وضعاً مؤقتاً يمكنهم من التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من دون تمييز، في انتظار قرار بشأن طلبهم الاعتراف بهم لاجئين. ويتجاوز هذا الواجب الأساسي المتمثل في تسجيل الأطفال عند الولادة، على النحو المنصوص عليه في المادة ٧(١) من اتفاقية حقوق الطفل والمادة ٢٩ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وبالمثل، فإن المهاجرين غير الحاملين للوثائق الرسمية الذين لا يلتصون اللجوء لا يمكن تجاهلهم بكل بساطة. ومن دون المساس بإمكانية أن تأمر الدولة بمغادرتهم لإقليمها، يفرض مجرد وجود هؤلاء المهاجرين تحت ولاية الدولة التزامات معينة عليها، بما في ذلك بطبيعة الحال الالتزام الأساسي المتمثل في الاعتراف بوجودهم وإمكانية أن يطالبوا السلطات الوطنية بمنحهم حقوقاً.

١٢- ودكرت اللجنة، في تعليقها العام رقم ١٤ (٢٠٠٠) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، بأن على الدول الأطراف واجب احترام الحق في الصحة من خلال ضمان أن يحصل جميع الأشخاص، بمن فيهم المهاجرون، على قدم المساواة على

(١١) انظر التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠)، الفقرة ١٠.

الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والمسكنة، بغض النظر عن وضعهم القانوني وعن الوثائق التي يحملونها (الفقرة ٣٤). وتدرك اللجنة أن المهاجرين يواجهون عقبات محددة في هذا الصدد، بسبب احتمال طلب الوثائق الرسمية ممن يسعون إلى الحصول على الرعاية الصحية. وقد لا يكون المهاجرون، لا سيما الذين لا يتكلمون لغة البلد المضيف، على علم بما لديهم من استحقاقات. وقد يخشى المهاجرون غير النظاميين أيضاً التعرض للاحتجاز من أجل ترحيلهم، ولا سيما في البلدان التي يقع فيها على عاتق الموظفين الحكوميين واجب الإبلاغ عن المهاجرين غير النظاميين. وبالإضافة إلى ضمان الحصول على الرعاية الصحية من دون تمييز، ينبغي أن تكون هناك جدران قوية فاصلة بين موظفي الرعاية الصحية والسلطات المكلفة بإنفاذ القانون، وينبغي أن تتاح معلومات كافية باللغات التي يتحدث بها عادة المهاجرون في البلد المضيف، بغية ضمان ألا تؤدي هذه الحالات إلى تجنب المهاجرين التماس الرعاية الصحية والحصول عليها.

١٣- وحددت اللجنة، في تعليقها العام رقم ٢٣ (٢٠١٦) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية، المعترف به في المادة ٧ من العهد، العمال المهاجرين كمجموعة تعتبر حقوقها عرضة للخطر بوجه خاص. ولاحظت أنه "يكون هؤلاء العمال، لا سيما غير المسجلين، عرضة للاستغلال ولأداء ساعات عمل طويلة والحصول على أجور غير منصفة والعمل في بيئات خطيرة وغير صحية" (الفقرة ٤٧ هـ)). وذكرت عدداً من العوامل التي قد تؤدي إلى زيادة تعرضهم لذلك، بما فيها الحالات التي يتحكم فيها صاحب العمل في وضع إقامة العامل المهاجر أو التي تربط العمال المهاجرين بصاحب عمل محدد؛ وعدم قدرة العمال المعنيين عن التكلم باللغة (اللغات) الوطنية؛ والخوف من انتقام أصحاب العمل؛ والخوف من الطرد في حال سعيهم إلى تقديم شكوى بشأن ظروف العمل. وبالتالي، وبالإضافة إلى القوانين والسياسات التي يجب أن تكفل تمتع العمال المهاجرين بمعاملة مرضية لا تقل عن معاملة العمال المحليين فيما يتعلق بالأجور وظروف العمل، قد يتعين اتخاذ تدابير محددة من أجل حماية العمال غير الحاملين للوثائق الرسمية، وضمان التصدي بفعالية لأي استغلال لحالة ضعفهم، وضمان عدم خوفهم من تقديم شكاوى إلى السلطات المختصة.

١٤- وتثار بواحد قلق مماثلة فيما يتعلق بالحق في السكن. وخلصت اللجنة مراراً وتكراراً إلى أن المهاجرين يعيشون في أوضاع دون المستوى، وأحياناً في مناطق مفصولة جغرافياً. وقد رددت قلق اللجنة في هذا الصدد لجنة القضاء على التمييز العنصري التي حثت، في توصيتها العامة رقم ٣٠ (٢٠٠٤) بشأن التمييز ضد غير المواطنين، الدول الأطراف على "إزالة العقبات التي تعترض تمتع غير المواطنين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما... السكن" (الفقرة ٢٩) و"ضمان المساواة بين المواطنين وغير المواطنين في التمتع بحق المسكن اللائق، ولا سيما من خلال تفادي التفريق العنصري في الإسكان، وضمان امتناع وكالات الإسكان عن الممارسات التي تنطوي على تمييز" (الفقرة ٣٢).

١٥- ودكرت اللجنة، في تعليقها العام رقم ١٩ (٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، أنه ينبغي تمكين المهاجرين من الوصول إلى "المخططات غير القائمة على الاشتراكات لدعم دخلهم، وتيسير حصولهم على الرعاية الصحية والدعم الأسري" (الفقرة ٣٧). وينبغي أن تكون القيود المفروضة على الوصول إلى هذه المخططات، بما فيها شرط فترة التأهل، قيوداً معقولة ومتناسبة. وهناك تحديات محددة يطرحها تمديد نطاق استحقاقات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات ليشمل ملتزمي اللجوء والمهاجرين غير الحاملين للوثائق الرسمية، لكن ذلك يُعزى إلى حالة هاتين الفئتين غير المستقرة (والمؤقتة أحياناً) التي قد تصعب على هؤلاء

الأشخاص الانضمام إلى تلك المخططات. وتلاحظ اللجنة، مع ذلك، أن العمال من هاتين الفئتين يساهمون بالفعل في تمويل نظام الضمان الاجتماعي بدفع ضرائب غير مباشرة، حتى عندما يُوظفون بصورة غير نظامية، وغالباً ما يكون ذلك على أيدي أصحاب العمل عديمي الضمير الذين يسعون إلى تخفيض التكاليف بعدم دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي. ويؤدي عدم قدرة العمال غير الحاملين للوثائق الرسمية على الاستفادة من استحقاقات الضمان الاجتماعي إلى زيادة ضعفهم واعتمادهم على أصحاب عملهم.

١٦- وتدرك اللجنة تزايد هشاشة النساء والفتيات المهاجرات واللاجئات أمام الاتجار وغيره من أشكال العنف والاستغلال القائمين على نوع الجنس أثناء النزاعات والكوارث. وتتفاقم هذه الهشاشة في حالة النساء والفتيات المهاجرات واللاجئات اللواتي لا يحملن الوثائق الرسمية، واللواتي يمانعن في الإبلاغ عن مثل هذه الاعتداءات نظراً لوضعهن القانوني، ونظراً لعدم ثقتهن على الأرجح في السلطات وخوفهن من الترحيل.

رابعاً- جمع البيانات كأساس للخطة الوطنية بشأن الحقوق

١٧- تلاحظ اللجنة أن تقارير الدول الأطراف لا تقدم، في عدد من الحالات، معلومات كافية عن مدى تمتع اللاجئيين المعترف بهم وملتمسي اللجوء والمهاجرين غير الحاملين للوثائق الرسمية بالحقوق المنصوص عليها في العهد. وتحت اللجنة الدول الأطراف على جمع هذه البيانات، لكي يتسنى لها تقييم مدى امتثالها لالتزاماتها بموجب العهد. ومن شأن جمع هذه البيانات أن يُساهم مساهمة كبيرة في اعتماد وتنفيذ سياسات ترمي إلى تحسين أمور منها على سبيل المثال فرص المهاجرين الخاضعين لولاية الدولة الطرف في الحصول على العمل أو التعليم أو الرعاية الصحية، بمن فيهم المهاجرون غير الحاملين للوثائق الرسمية.

خامساً- التعاون الدولي

١٨- مثلما تؤكد المواد ٢(١)، و١١(٢)(ب)، و٢٢، و٢٣ من العهد، يشكل إعمال الحقوق المكرسة في العهد هدفاً مشتركاً لجميع الدول الأطراف. وبما أن هذه الدول أعضاء في الأمم المتحدة، فقد تعهدت بالتعاون على تحقيق هذا الهدف^(١٢). ولا بد من المساعدة والتعاون الدوليين، بصورة خاصة، من أجل تمكين الدول التي تواجه تدفقاً مفاجئاً من اللاجئيين والمهاجرين من الامتثال لالتزاماتها الأساسية، على النحو المحدد أعلاه. ومثلما وضّحت اللجنة في بيانها بشأن الفقر، فإن هذه الالتزامات "يترتب [عليها] ... مسؤوليات وطنية بالنسبة لجميع الدول ومسؤوليات دولية بالنسبة للدول المتقدمة، وكذلك الدول الأخرى التي يُسمح وضعها بتقديم المساعدة"^(١٣) (انظر E/C.12/2001/10، الفقرة ١٦). وتدرك اللجنة أن بعض الدول تجد نفسها أمام عبء أكبر من غيرها عند مواجهة تدفقات كبيرة من المهاجرين الفارين من النزاع أو الاضطهاد. وترى اللجنة أن أي تدابير تعتمد عليها دول أطراف لدعم إعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد على أراضي دول أخرى هي تدابير تساهم في تحقيق أهداف العهد.

(١٢) انظر المادة ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة.