الـوحـدة رقــم 7
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين

الغرض من الوحدة رقم 7

الغرض من هذه الوحدة هو تقديم عرض موجز للمعايير الدولية والإقليمية والمحلية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين.

هذه الوحدة:

- تستعرض تعريف اللاجئ؛
- تلقي الضوء على المعايير الدولية والإقليمية والمحلية المتعلقة بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين؛
- تناقش مشكلة الهجرة القسرية.

مـقــدمــة

تعيش الغالبية العظمى من اللاجئين في العالم والذين يقدر عددهم بحوالي 14.1 مليون شخص في الدول النامية. ومع نهاية عام 1999، كان الشرق الأوسط مقراً للعدد الأكبر منهم (5.8 مليون)، تليه أفريقيا (3.1 مليون). وتمثل النساء والأطفال أكثر من 80% من اللاجئين. أما الدول العشر التي جاءت منها أكبر أعداد من اللاجئين وفقا لتقديرات عام 1999 فهي على الترتيب فلسطين، وأفغانستان، والعراق، وسيراليون، والصومال، والسودان، ويوغوسلافيا، وأنجولا، وكرواتيا، وإريتريا.[1]

لا تقتصر حقوق الإنسان على المواطنين أو رعايا الدول فحسب، فاللاجئون أيضاً لهم الحق في أشكال الحماية التي يكفلها قانون حقوق الإنسان، بما في ذلك ما يقع في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتركز هذه الوحدة على موضوع حماية اللاجئين في دول اللجوء أو "الدول المضيفة"، إلا أنها تناقش أيضاً أثر انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على دفع اللاجئين إلى الفرار من بلادهم. كما تتناول مسألة حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين في أثناء فرارهم إلى دول اللجوء وفي أثناء عودتهم إلى مواطنهم الأصلية.

ومن خلال مناقشة وضع اللاجئين في الدول المضيفة تلقي هذه الوحدة الضوء على بعض الحقوق القانونية وأشكال الحماية المتوافرة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين، وهي على وجه التحديد:

- الصكوك الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين، وهي اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين[2] (سيشار إليها فيما بعد باتفاقية الأمم المتحدة للاجئين)، واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية للاجئين[3] (سيشار إليها فيما بعد بالاتفاقية الأفريقية للاجئين)، وإعلان قرطاجنة؛[4]

- المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- التشريعات المحلية.

اللاجئون والدول المضيفة

للاجئين الحق مثل كافة الأفراد في التمتع بالمستوى المعيشي الكافي بما في ذلك الغذاء الكافي والمأوى المناسب، بالإضافة إلى الصحة البدنية والنفسية. إلا أن الاحتياج الأساسي للاجئين هو السلامة – أي السلامة البدنية – التي لا يستطيعون الحصول عليها في مواطنهم الأصلية. ومن ثم فإن أول التزام على الدول بموجب الاتفاقيات الخاصة باللاجئين هو عدم طردهم أو ردهم إلى بلدان قد يتعرضون فيها لخطر "الاضطهاد".[5] ولذلك فكثيراً ما يوصف منح وضع اللجوء بأنه بديل دولي للحماية التي ينبغي أن توفرها الدولة التي يحمل الفرد جنسيتها أو يقيم فيها عادة.

لما كان اللاجئون قد اضطروا إلى الفرار، ونظراً للأسباب التي حملتهم على ذلك، فكثيراً ما يصلون إلى الدول المضيفة محطمين، وفي حاجة إلى العلاج الطبي، وبدون أي مال أو مصدر للرزق. وبصفة عامة لا يتكلم اللاجئون لغة الدولة التي يلجأن إليها، وكثيراً ما تعرضوا في التسعينيات من القرن العشرين للعداوة من قبل غيرهم من المقيمين في الدولة التي لجأوا إليها. وهم معرضون بوجه خاص للاستغلال والعنف في أثناء فترة فرارهم وكذلك أثناء وجودهم في بلد اللجوء.[6] وربما يفقدون "عائل الأسرة" أو يفترقون عنه، وهذا في حد ذاته سبب للمعاناة النفسية والمصاعب الجمة التي يلقونها في سعيهم للحصول على مصدر للرزق. ولا ينبغي أن ننسى أن حوالي 80% من اللاجئين في العالم من النساء وكثيرات منهن أرامل[7] وأطفال.[8] وكما أشارت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان "إن كون المرء لاجئاً يعني أكثر من مجرد كونه أجنبي. إذ أن اللاجئ يعيش في المنفى ويعتمد على الآخرين في تلبية احتياجاته الأساسية مثل الغذاء والكساء والمأوى".[9]

إن اللاجئين ليسوا جماعة واحدة متجانسة، وربما تتباين خبراتهم ومشاكلهم العملية في الدول التي يلجأون إليها تبايناً كبيراً. فهناك اختلافات كثيرة بين تجارب أسرة من اللاجئين البوسنيين من الطبقة المتوسطة تعيش في ألمانيا، والجيل الثاني من اللاجئين الفلسطينيين الذي لم يعش مطلقاً في وطنه الأصلي، والأرملة الأفغانية التي تعيش في باكستان. ولكن مهما اختلفت خلفيات اللاجئين والأماكن التي يلجأون إليها، فإنهم دائماً يواجهون نفس المشكلة: وهي أن حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معرضة للخطر وأنهم يواجهون مشاكل عملية في الانتفاع بما لديهم من قدرات اقتصادية واجتماعية.[10] ففي بريطانيا العظمى على سبيل المثال، كشفت دراسة حكومية أجريت عام 1995 عن أن معظم اللاجئين يعانون من تدهور اجتماعي ملحوظ، على الرغم من مستواهم التعليمي الجيد نسبيا، لأنه من الصعب جداً أن يحصلوا على وظائف على نفس المستوى الذي كانوا يتمتعون به في أوطانهم.[11] وفي مناطق كثيرة من العالم قد يجد اللاجئون وطالبو اللجوء أنفسهم يعيشون في معسكرات ضخمة للاجئين، أو بدلاً من ذلك "يستقرون بصورة تلقائية" بين مواطني دولة مجاورة من نفس الجماعة العرقية التي ينتمون إليها. وعندما ترتبط حياة اللاجئين وطالبي اللجوء بالمعسكرات فإن هذا في حد ذاته يكون له انعكاسات على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فمن ناحية، قد تكون الفرص محدودة للحصول على عمل مأجور، خصوصاً عندما تكون المعسكرات في مناطق نائية و/أو فقيرة في دولة اللجوء. ومن ناحية أخرى، فإن تركز اللاجئين/طالبي اللجوء في مكان واحد قد يسهل حصولهم على الغذاء والخدمات التعليمية والطبية التي تقدمها الدولة المضيفة و/أو المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

وفي أجزاء أخرى من العالم، كما في كثير من الدول الغربية مثلاً، لا تُقيد حياة اللاجئين أو طالبي اللجوء داخل معسكرات للاجئين، ولكن تعترضهم الآليات القانونية المعقدة لطلب وضع اللجوء، والحصول على تصريح العمل، والاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة في بلد اللجوء. كما يواجهون مشاكل في اللغة وغيرها مما يحول دون اندماجهم في هذا البلد. وكثيراً ما تكون فرص اللاجئين في الحصول على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية محدودة بسبب عدم قدرتهم على التفاهم بلغة الدولة المضيفة، وفهمهم المحدود لنظمها. وقد يجد الأشخاص الذين يعانون من مشاكل صحية أو صدمات نفسية صعوبات أشد في الحصول على عمل أو ممارسة عمل لحسابهم الخاص، أو في الحصول على الخدمات العامة.

من هو اللاجئ؟

إن التعريف القانوني لمصطلح "لاجئ" أضيق كثيراً بشكل عام من التعريف الشائع له. فاللاجئ في المفهوم الشائع غالبا ما ينظر إليه على أنه من اضطر للهجرة، أي من أُجبر على ترك وطنه الأصلي أو مكان إقامته المعهود. أما التعريفات القانونية الصارمة فترد في واحد من الصكوك الدولية (اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين) وفي اثنين من الصكوك الإقليمية (الاتفاقية الأفريقية للاجئين وإعلان قرطاجنة).

ووفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة للاجئين، والبروتوكول المعدل لها، فإن اللاجئ هو

> كل شخص يوجد "بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق نتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد (المادة 1(أ) "2").

وهكذا فإن اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين تمنح الحماية لمجموعة محدودة من الأشخاص، وهم الأشخاص الموجودين خارج أوطانهم الأصلية أو خارج الدول التي يقيمون فيها عادة، والذين لا يستطيعون العودة إليها لسبب أو أكثر من الأسباب المذكورة في الاتفاقية.

أما الاتفاقية الأفريقية للاجئين فتعرف اللاجئ تعريفاً أوسع بكثير، ومن ثم توفر الحماية لمجموعة أكبر من الأشخاص، فاللاجئ وفقاً للاتفاقية الأفريقية للاجئين هو

- الشخص الذي تنطبق عليه المعايير المذكورة في اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين الواردة أعلاه، أو
- الشخص الذي يضطر لمغادرة المكان الذي يقيم فيه عادة، نظراً لعدوان خارجي أو احتلال أو سيطرة أجنبية أو أحداث تؤدي إلى اختلال النظام العام بصورة خطيرة إما في جزء ما أو في كافة أرجاء وطنه الأصلي أو الدولة التي يحمل جنسيتها، ليسعى إلى ملاذ له في مكان آخر خارج وطنه الأصلي أو الدولة التي يحمل جنسيتها (مادة 1)

وكثير من الدول الأفريقية أطراف في كل من الاتفاقية الأفريقية للاجئين واتفاقية الأمم المتحدة للاجئين. وفيما يخص تلك الدول ينبغي النظر إلى الاتفاقية الأفريقية للاجئين بإعتبارها تكمل اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين.[12]

أما دول أمريكا اللاتينية فلديها بهذا الخصوص إعلان غير ملزم يُعرَف بإعلان قرطاجنة، ويُعرِّف اللاجئ على نحو يشبه الاتفاقية الأفريقية للاجئين. فوفقاً لإعلان قرطاجنة، لا يقتصر مصطلح "لاجئ" على أولئك الأشخاص الذين تحددهم اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين فقط، ولكنه يتضمن أيضاً:

الأشخاص الذين فروا من بلادهم لأن حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم تعرضت للخطر من جراء استشراء العنف، أو العدوان الأجنبي، أو الصراعات الداخلية، أو الانتهاكات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان، أو غير ذلك من الظروف التي تخل إخلالاً خطيراً بالنظام العام (الجزء الثالث، الفقرة 3)

الحماية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين في الدول المضيفة

تنفرد اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين من بين الصكوك الدولية المعنية باللاجئين بعدد من النصوص المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين.[13] فبموجبها تعد حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين ليست مجرد مسألة مساعدات إنسانية، وإنما التزام قانوني دولي. ولكن كما سيتضح فيما يلي، فإن اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين نفسها لا تتضمن سوى قدر محدود من الحماية لهذه الحقوق.

ويرد في نهاية هذه الوحدة نص المواد ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين. ومن الجدير بالملاحظة أن المادة 7 (أ) تحدد الإطار العام للاتفاقية، حيث تنص على أنه "حيثما لا تنص هذه الاتفاقية على منح اللاجئين معاملة أفضل، تعاملهم الدولة المتعاقدة معاملتها للأجانب عامةً".

وهكذا تنص معظم مواد اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين المتعلقة بالعمل والأعمال الحرة والخدمات الاجتماعية على ضرورة منح اللاجئين "أفضل معاملة ممكنة" تمنح لغير المواطنين "في نفس الظروف".[14] ولا تسري القيود المفروضة على توظيف غير المواطنين على اللاجئين الذين أقاموا في دولة اللجوء أكثر من ثلاث سنوات، أو تزوجوا من مواطني دولة اللجوء، أو الذين لهم أبناء يحملون جنسية دولة اللجوء. أما اللاجئون الذين يسعون إلى ممارسة عملاً لحسابهم الخاص فهم في وضع أفضل من ذلك بقليل، حيث يشترط منحهم "أفضل معاملة ممكنة، على ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب بصفة عامة في نفس الظروف".

ويجب معاملة اللاجئين الذين يسعون لممارسة مهنة حرة ولديهم مؤهلات تعترف بها الدولة المضيفة على نفس النحو الذي يعامل به من يسعون لممارسة عمل لحسابهم الخاص. وكذلك، فللاجئين الذين يحق لهم العمل، ويتمكنون من الحصول على فرصة عمل الحق في الانتفاع "بنفس المعاملة التي يلقاها مواطنو البلد" فيما يتعلق بالأجر والتوظيف، ويجب منح اللاجئين "نفس المعاملة التي يلقاها مواطنو البلد" فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي وفقا للضوابط الواردة في المادة 24.

مع لاجئة في العيد

أختاه، هذا العيد رفَّ سناه في روح الوجود
وأشاع في قلب الحياة بشاشة الفجر السعيد
وأراك ما بين الخيام قبعتِ تمثالاً شقيا
متهالكاً، يطوى وراء جموده ألماً عتيّا
يرنوا إلى اللاشيء .. منسرحاً مع الأفق البعيد

***

أختاه، مالك إن نظرت إلى جموع العابرين
ولمحت أسراب الصبايا من بنات المترفين ..
من كل راقصة الخطى كادت بنشوتها تطيرُ
العيد يضحك في محيّاها ويلتمع السرور
أطرقتِ واجمة كأنك صورة الألم الدفين؟

***

أختاه، أيّ الذكريات طغت عليك بقيضها
وتدفّعت صوراً تثيرك في تلاحق نبضها
حتى طفا منها سحاب مظلم في مقلتيك
يهمي دموعاً أو مضت وترجرجت في وجنتيك
يا للدموع البيض! ماذا خلف رعشة ومضها؟

***

أترى ذكرت مباهج الأعياد في (يافا) الجميلة؟
أهفت بقلبك ذكريات العيد أيام الطفولة؟
إذ أنت كالحسون تنطلقين في زهوٍ غرير
والعقدة الحمراء قد رقّتْ على الرأس الصغير
والشعر منسدلٌ على الكتفين، محلول الجديله؟

***

إذ أنت تنطلقين بين ملاعب البلد الحبيبِ
تتراكضين مع اللّدات بموكب فرح طروب
طوراً إلى ارجوحة نُصبت هناك على الرمال
طوراً إلى ظل المغارس في كنوز البرتقال
والعيد يملأ جوّكن بروحه المرح اللعوب؟
واليوم؛ ماذا اليوم غير الذكريات ونارها؟
واليوم، ماذا غير قصة بؤسكنَّ وعارها؟
لا الدار دار، لا، ولا كالأمس، هذا العيد عيدُ
هل العيد الأعياد أو أفراحها روحٌ طريد
عان، تقلّبه الحياة على جحيم قفارها؟

***

أختاه، هذا العيد عيد المترفين الهانئين
عيد الألي بقصورهم وبروجهم متنعمين
عيد الألى لا العار حرّكهم، ولا ذلّ المصير
فكأنهم جثث هناك بلا حياة أو شعور
أختاه، لا تبكي، فهذا العيد عيد الميّتين!

فدوى طوقان

أما فيما يتعلق بجوانب الإسكان والتعليم التي تخضع لإشراف السلطات العامة، باستثناء التعليم الابتدائي، فيجب هنا أيضاً منح اللاجئين "أفضل معاملة ممكنة، بحيث لا تقل بحال من الأحوال عن المعاملة الممنوحة للأجانب بصفة عامة في نفس الظروف". أما فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي، والإغاثة والمعونات العامة وترشيد استهلاك المنتجات الشحيحة، في حالة وجود نظام للترشيد، فيجب منح اللاجئين معاملة أفضل. وتنص الاتفاقية على منح اللاجئين "نفس المعاملة التي يلقاها المواطنون" في هذه المجالات.

ومن الجدير بالانتباه أن اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين تقر أيضا في المادة 16 منها بحق اللاجئين في حرية الوصول إلى القضاء في دولة اللجوء. وعلى الدول الأطراف أن تسهل استيعاب اللاجئين ومنحهم جنسيتها و"تبذل على الخصوص كل ما في وسعها لتعجيل إجراءات التجنس وتخفيض أعباء ورسوم هذه الإجراءات إلى أدنى حد ممكن" (المادة 34). وهكذا فبمجرد اعتراف دولة معينة بشخص ما على أنه لاجئ، يمكن لهذا الشخص أن يتطلع إلى أن يصبح مواطناً من مواطني تلك الدولة على المدى القصير، ومن ثم يحق له أن يلقى بناء على ذلك نفس المعاملة التي يلقاها رعايا تلك الدولة. وبينما تُلزم المادة 34 الدول الأطراف بأن "تبذل كل ما في وسعها"، فهناك على الأقل بعض الدول التي تسمح للاجئين أن يصبحوا من مواطنيها بسرعة كبيرة.[15]

ناقشنا فيما تقدم بعض المشاكل العملية التي تواجه اللاجئين في الحصول على مستحقاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولكن هناك مشكلة أخرى متعلقة بذلك وهي متي "يصبح" اللاجئ لاجئاً؟ قد يبدو هذا السؤال غريباً، ولكنه ذو أهمية كبرى من الناحية العملية. فالمشكلة تنشأ بسبب العلاقة بين القانون الدولي للاجئين والقانون المحلي؛ فبينما نجد أن اتفاقيات اللاجئين تتضمن تعريفات للأشخاص الذين يجوز تصنيفهم على أنهم لاجئون، فإن هذه الاتفاقيات لا تتضمن آليات للتنفيذ وتترك مهمة تحديد الأشخاص الذين ينطبق عليهم التعريف للقانون المحلي وللسياسات المحلية. وكثيراً ما يصنف القانون المحلي شخصاً ما على أنه "طالب لجوء" ريثما تقرر السلطات المحلية المختصة أنه ينطبق عليه تعريف

اللاجئ وفقاً للقانون المحلي و/أو السياسات المحلية. ومن ناحية أخرى، فقد تعتبر السلطات المحلية هذا الشخص مستحقاً لمعاملته كلاجئ اعتباراً من تاريخ تقديمه طلب اللجوء، أو تاريخ دخوله إلى هذا البلد، أو أي تاريخ آخر تال لذلك.

وبموجب القانونى الدولي، يعتبر المرء لاجئاً بمجرد أن ينطبق عليه التعريف الوارد في اتفاقية اللاجئين ذات الصلة؛ بصرف النظر عن الإجراءات المحلية لتحديد وضع اللاجئين. وتميل السلطات المحلية عموماً إلى اعتبار أن طالبي اللجوء غير مستحقين لأشكال الحماية المحددة التي تنص عليها اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كثيراً من الدول ترفض أن تمنح وضع اللجوء، وبدلاً منه تمنح رخصة بالإقامة لأسباب إنسانية بما يمكن اللاجئ من البقاء في دولة اللجوء بصفة قانونية لفترة ما، ولكن بما لا يمنحه الحق في الانتفاع بالضمانات التي تقرها اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين. وكثيراً ما تكون الإجراءات المحلية لتحديد وضع اللاجئين طويلة جداً، إلى حد أنها قد تستغرق سنوات حتى يتم الفصل في وضعية مقدمي طلب اللجوء.

ومن الواضح أن اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين يشوبها القصور في مجال حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين؛ فهي أولاً شأن أي اتفاقية لا تنطبق إلا على الدول الأطراف فيها، وثانياً لأنها لا تتضمن نصوصاً تتعلق بحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية معينة، منها على سبيل المثال ما يتعلق بالمستوى المعيشي الكافي أو المستوى الملائم من الصحة البدنية والنفسية، كما أنها لا تتضمن نصوصاً ملزمة بصورة واضحة فيما يتعلق بدور الأسرة.[16] وأخيراً، فقد لا يتمكن اللاجئون من التمتع بالضمانات التي تقرها الاتفاقية إلى أن تقوم السلطات المحلية بتصنيفهم رسمياً على أنهم لاجئين.

وهكذا يثور التساؤل حول ما إذا كانت هناك نصوص في اتفاقيات دولية أخرى، وعلى وجه التحديد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تمنح قدراً أكبر من الحماية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين أو تمد يد العون لهم. من المؤكد أن كلاً من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يشيران إلى حقوق "كل فرد" وليس فقط المواطنين أو الرعايا. فيمكننا أن نستهدي بالنصوص المتعلقة بعدم التمييز في الصكوك الدولية، فالمادة 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فضفاضة إلى أقصى حد. كما أن المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فضفاضة أيضاً؛ إذ تنص الأخيرة على أن:

> تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً كان أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

وإذ يبدو أن مفهوم "الأصل القومي" لا يشمل غير المواطنين، وعلى الرغم من عدم وجود إشارة محددة إلى غير المواطنين ضمن أسس التمييز المشار إليها في العهد.[17] فعلى أقل تقدير يمكن القول بأن اللاجئين وغيرهم من غير المواطنين يدخلون ضمن ما يشار إليه بـ "غير ذلك من الأسباب"؛ ومن المؤكد أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يثير تساؤلات حول وضع اللاجئين.[18] وبخلاف ذلك فإن مادته 2(3) تتضمن إشارة محددة إلى وضع غير المواطنين، وهي:

> 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.

وهكذا على الدول المتقدمة على أقل تقدير أن تتخذ خطوات لضمان كفالة الحقوق المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لغير المواطنين.

كما يمكن استلهام العون من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي ينطبق بوضوح على اللاجئين، وقد خصصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعليقها العام رقم 15 لتناول وضعية وضع غير المواطنين ومما أشارت إليه في هذا التعليق أن:

> على كل دولة طرف [في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية] أن تضمن الحقوق المنصوص عليها في العهد لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها (مادة 2 (1)). وبوجه عام، فإن الحقوق المدنية تنطبق على الجميع بصرف النظر عن المعاملة بالمثل وبصرف النظر عن جنسيتهم أو انعدام جنسيتهم.

كما يشير التعليق العام رقم 20 للجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً إلى غير المواطنين، حيث يقول إن المادة رقم 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تحرم على الدول الأطراف في هذا العهد تعرض الأفراد "لخطر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لدى رجوعهم إلى بلد آخر عن طريق التسليم أو الطرد أو الرد".

وهكذا فإن القاعدة العامة هي ضرورة ضمان كل حق من الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة دون تمييز بين المواطنين والأجانب. لكن بعض الحقوق المعترف بها في العهد تنطبق صراحة على المواطنين فقط مثل تلك الواردة في المادة 25، بينما ينطبق البعض الآخر منها على الأجانب فقط كما في المادة 13.

وفي مناقشة للنص الخاص بعدم التمييز في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يرى أحد الكتاب أن أحد جوانب القصور في العهد يتمثل في أنه

> لا يحدد الجماعات التي يمكن اعتبارها في حاجة إلى حماية خاصة، فليس فيه إشارات محددة إلا إلى وضع النساء والأطفال. وفي الأحول المثالية، يمكن أن يأمل المرء فيما لو كان قد أدرج في العهد إشارات إلى وضع الأجانب، والعمال المهاجرين، وكبار السن وأصحاب الإعاقات البدنية والنفسية. إلا أنه من الخطأ أن يفترض المرء أن العهد لا يوفر أي حماية في هذا الصدد. فالحقوق التي يشير إليها العهد هي من حق "كل فرد"، والقيد الوحيد بحكم صفة الشخص المعني موجود في المادة 2 (3). وعلى أي حال، يمكن القول بأن الاهتمامات المحددة لتلك الجماعات يمكن التعامل معها على أفضل نحو ممكن من خلال صكوك دولية متخصصة تتناول تلك القضايا بالتفصيل.[19]

مأساة اللاجئين الفلسطينيين في لبنان

شكلت تجربة اللجوء ومعاناتها القاسية عنوان المأساة الفلسطينية على مدى العقود الخمسة الماضية، وكانت هذه المأساة نتيجة لجريمة الطرد الجماعي التي تعرض لها الشعب الفلسطيني عند تأسيس دولة إسرائيل وما تبع ذلك من حروب، حيث تشتت الشعب الفلسطيني، ورغم قسوة ظروف اللجوء في جميع المخيمات الفلسطينية في كافة أماكن تواجدها، إلا أن هذه القسوة تفاوت بين تجمع فلسطيني وآخر، ولقد كانت مخيمات لبنان وغزة هي الأكثر قسوة بين تجمعات اللاجئين الفلسطينيين في أماكن الشتات حتى اليوم، وتتفوق مخيمات لبنان بقسوتها على غزة لسببين: أولهما، أن جزءا أساسيا من هذه الظروف جاء نتيجة سياسات رسمية لبنانية تجاه الفلسطينيين في لبنان، وثانيهما: أن التجمع الفلسطيني في لبنان مرفوض من قبل عدة اتجاهات سياسية أساسية، مما يفسر الموافقة العلنية وغير العلنية على الممارسات القاسية للحكومة اللبنانية تجاه الفلسطينيين في لبنان.

هذا ويحيط الغموض بوضع الفلسطينيين في لبنان، حيث يبدو عددهم سراً لا يمكن الوصول إليه، فالأرقام المتداولة هي أرقام تقديرية، تتفاوت تفاوتا كبيرا لا يمكن تفسيره إلا بسياسة الغموض تجاه هذا الوضع. فالتقديرات تتفاوت بين 400,000 و 700,000 فلسطيني، بل إن بعض المصادر ترى أن الرقم الأقرب إلى الصحة لا يزيد عن 250 ألف لاجيء، استنادا على أن بعض اللاجئين اكتسبوا الجنسية اللبنانية وأغلبهم هؤلاء هم من الفلسطينيين المسيحيين أو الشيعة، فيما هاجر البعض الآخر نهائيا إلى دول أخرى في أوروبا وأمريكا. ومما يجدر التنويه أن الفلسطينيين الذين اكتسبوا الجنسية اللبنانية سنة 1994 مهددين الآن بسحب الجنسية منهم بعد إحالة مجلس الشورى اللبناني مرسوم التجنيس إلى وزارة الداخلية للبت فيه. هذا ولا يكتنف الغموض أرقام الفلسطينيين فحسب بل أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمعيشية إجمالا.

عاني الفلسطينيين في لبنان كما لم يعان أي تجمع فلسطيني آخر في الشات، فمنذ البداية وسوق العمل مغلق في وجههم، وهو الأمر الذي يزداد سوءا مع مرور الوقت؛ وهو ما نجم عنه مأساة اقتصادية واجتماعية ومعيشية في أوساط الفلسطينيين في لبنان، حيث تقدر نسبة البطالة بينهم بـ 40% وهناك حوالي 40,000 يعانون من حالات العسر الشديد. ويعيش ما يزيد عن نصف اللاجئين الفلسطينيين في لبنان في المخيمات ويتوزعون بين 12 مخيم منتشر في معظم المحافظات اللبنانية، أما الباقي فيعيش في الضواحي التي تحيط بالمخيمات وفي بعض التجمعات الفلسطينية الأخرى الغير معترف بها كمخيمات من قبل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) – والتي أسستها الأمم المتحدة في ديسمبر/كانون أول عام 1949 لغرض تقديم الاغاثة المباشرة وبرامج التشغيل للاجئين الفلسطينيين- وبالتالي لا تتمتع هذه التجمعات بالخدمات التي تقدمها الوكالة. وهناك قيود واسعة على التنقل وحرية الملكية وغيرها، كما تخضع المخيمات لحصار معلن وغير معلن، ويحرّم إدخال أي نوع من أنواع مواد البناء مهما كان حجمها حتى لا تستخدم في ترميم بيوت المخيمات كما أن هناك عددا من المخيمات مهدد بالإزالة، بسبب التوسع العمراني في المناطق اللبنانية.

وتخضع المخيمات لنظام أمني مشدد من قبل السلطة اللبنانية، وأحد ملامح هذا النظام فيما يخص مخيمات الجنوب في حصر الدخول والخروج منها إلا من مدخل واحد وبإشراف حواجز للجيش اللبناني الذي يدقق بهويات الداخلين والخارجين منها يوميا . وتمنع تلك الحواجز أيضا الفلسطينيين من إدخال مواد البناء والترميم والأسلاك الكهربائية وحتى خراطيم المياه لا يسمح بدخولها إلى تلك المخيمات، أما باقي المخيمات الأخرى في العاصمة والشمال والبقاع فإنها تعاني من نسبة عالية من الاكتظاظ السكاني فيها ويعتبر متوسط حجم المنزل في تلك المخيمات غرفتان يسكنها أحيانا 10اشخاص وأحيانا أخرى أكثر من عائلة. والسبب يعود إلى ازدياد عدد سكان تلك المخيمات بنسبة 300% وعدم سماح الحكومة اللبنانية بالتوسع في المساحة. وتبلغ النسبة السكانية في بعض المخيمات للكيلو متر الواحد 60000 نسمة؛ ويترافق مع هذا الوضع القائم في المخيمات صدور قرار من جانب الحكومة اللبنانية في العام 2001 يمنع الفلسطينيين من تملك أي حق عيني (ارض أو شقة) في لبنان خوفا من التوطين.[20]

وعلى الرغم من أن الصك الدولي المختص باللاجئين (اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين) لا يخلو من القصور أيضا، إلا أنه من غير المحتمل أن يظهر في المستقبل القريب صك يضفي المزيد من الحماية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين.[21]

ويرى نفس الكاتب أيضاً أنه مهما كان النطاق المحدد للنصوص الخاصة بعدم التمييز الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحتى لو لم يكن مسموحاً للأجانب التمتع بالمساواة في المعاملة في كل المجالات، فإن حقوقهم تظل محمية إلى حد ما بموجب العهد؛ منوهاً إلى أنه "بما أن العهد ينص على أن ما يتعرف به من حقوق تعد حقاً "لكل فرد"، فإن لغير المواطنين الحق في التمتع بالحد الأدنى من المحتوى الأساسي لهذه الحقوق".[22]

وهكذا يبدو أن اللاجئين، على أقل تقدير، يسمح لهم بالتمتع بالحد الأدنى من الحماية الأساسية لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نفس النحو المتعلق بغير المواطنين بصفة عامة. ويبدو أن هذا الوضع يتسق تماماً مع قلق مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إزاء التفسير الضيق لمصطلح "لاجئ" الذي تطبقه دول كثيرة، وهو التفسير الذي يؤدي إلى استبعاد كثيرين من طالبي اللجوء على أساس أنهم "مهاجرون بدوافع اقتصادية". وفي هذا الصدد تشير المفوضية إلى أن:

> من منظور حقوق الإنسان، فإن هذا الوضع يبعث على القلق الشديد؛ حيث لا يتيسر دائماً التمييز، بقدر مناسب من اليقين، بين اللاجئ والمهاجر بدوافع اقتصادية. وربما قيل إنه في حالة التركيز على الأخطار التي تتهدد الحياة والحرية يتعذر التمييز بين الشخص المعرض للموت جوعاً والمرأة التي تواجه خطر الإعدام التعسفي بسبب معتقداتها السياسية. وبصرف النظر عن هذه الاعتبارات، وبغض النظر عما إذا كان المرء لاجئاً أم مهاجراً بدوافع اقتصادية، فإن المواطن أو غير المواطن، سواء أكان يفر من الاضطهاد أو الصراع المسلح أو من أخطار تتهدد حياته أو من الفقر المدقع، فمن حقه أن يتمتع بالحد الأدنى من حقوق الإنسان والحد الأدنى من معايير المعاملة.[23]

وبينما نجد هناك مبررات قوية لبواعث قلق المفوضية، يظل التساؤل قائماً حول ما إذا كان يمكن لهؤلاء الأشخاص المؤهلين للحصول على وضع اللاجئ، بموجب التفسير الضيق للمصطلح القانوني "لاجئ"، الحصول على المزيد من الحماية لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لما للقانون الدولي.

الحماية المحلية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين

من الممكن أيضاً حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين عن طريق التشريعات المحلية في دولة اللجوء. بما في ذلك النصوص الدستورية التي كثيراً ما تنطبق على مواطني البلد وغيرهم؛ وكذلك عن طريق الضمانات الواردة في القوانين الوطنية.

فبالإضافة إلى المبررات القانونية لاستخدام النصوص القانونية المحلية لمد يد العون إلى اللاجئين، قد تكون هناك أسباب سياسية وعملية وجيهة للتعامل مع احتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية ضمن القواعد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع المضيف. وقد يكون ذلك أمراً هاماً على سبيل المثال لضمان حصول اللاجئين على معاملة تماثل المعاملة الممنوحة للمجتمع المحلي المضيف، لا على معاملة تفضيلية أو معاملة ينظر إليها على أنها تفضيلية. وكثيراً ما حدث في السنوات الأخيرة في الدول الأقل نمواً تدفق كثيف للاجئين، وأدت هذه التحركات دائماً إلى إجهاد اقتصاد تلك البلدان وبيئتها بدرجة كبيرة. وحتى في الدول المتقدمة، يُنظر إلى اللاجئين دائماً على أنهم السبب وراء الأعباء المالية غير المقبولة التي تُلقى على عاتق الشعب المضيف.

وبينما قد يكون لوجود اللاجئين آثار إيجابية، في واقع الأمر، على تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع المحلي المضيف،[24] فكثيراً ما يتم تجاهل هذه الآثار، بل إن المجتمع المضيف يحتج على الآثار الاقتصادية السلبية الفعلية أو المتصورة لوجود اللاجئين. وعلى وجه التحديد، عندما تقدم الحكومات والوكالات غير الحكومية خدمات للاجئين وتمنعها عن أهالي البلد، أو عندما ينظر الأهالي إلى اللاجئين على أنهم يتلقون معاملة تفضيلية، فغالبا ما تنشأ العداوة ضد اللاجئين.[25]

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والهجرة القسرية

تكتسب الفكرة التي تقول بأن انتهاكات حقوق الإنسان من الأسباب الرئيسية لتدفق اللاجئين[26] قبولاً وفهماً يتسع نطاقهما باطراد، ومن الواضح أن هذا الفهم يمتد إلى الحقوق المدنية والسياسية وربما أيضاً إلى الحقوق الثقافية؛ ومثال ذلك انتهاك الحقوق الثقافية للأكراد في تركيا. إلا أن الصلة بين انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية واللجوء مسألة أكثر تعقيداً من ذلك.

فلا شك أن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية أدت إلى الهجرة الطوعية والهجرة القسرية أو غير الطوعية. وقد أوضح المقرر الخاص المعني بأوضاع حقوق الإنسان في ميانمار أن ما يتراوح بين 5,000 و 25,000 لاجئ مسلم فروا إلى بنغلاديش في النصف الأول من عام 1997 هرباً من السخرة والعمل كحمالين ومن المجاعة.[27] إلا أن الاتفاقيات الخاصة باللاجئين لا تحمي إلا أولئك الأشخاص الذين يفرون من الاضطهاد للأسباب المحددة المنصوص عليها فيها. وتشيع الشكوى في مختلف دول العالم من "لاجئين" لا يفرون من الاضطهاد، ولكنهم مجرد "مهاجرين بدوافع اقتصادية" يسعون إلى البحث عن حياة أفضل. ومثل هذا النقد يعني أن النقاش حول الصلة بين انتهاك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وتدفق اللاجئين يمكن أن يكون أمراً عسيراً ومحفوفاً بالمزالق.

ومن المناهج التي يمكن من خلالها تناول هذه القضية التأكيد على العلاقات المتبادلة بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من ناحية والحقوق المدنية والسياسية من ناحية أخرى،[28] وملاحظة أن انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد يسير جنباً إلى جنب مع انتهاك الحقوق المدنية والسياسية فيخلق مناخاً يسمح باضطهاد جماعات معينة.[29] وثمة منهج آخر وهو أن انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد يمثل في حد ذاته اضطهاداً، عندما يستطيع أفراد جماعة معينة مثلاً الحصول على فرص التعليم، أو الرعاية الصحية، أو عندما يتم حرمانهم من الوصول إلى الوظائف، أو ممارسة عمل لحسابهم الخاص بسبب العنصر، أو الديانة، أو الجنسية، أو الرأي السياسي، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية بعينها.[30]

الخلاصة

في الظروف المثالية، يجب ألا يظل اللاجئون لاجئين من الناحية القانونية إلى الأبد. ولكن يجب أن يتمكنوا من الحصول على وضع قانوني أكثر ثباتاً من وضع اللجوء، إما بالاستقرار في دولة اللجوء أو في دولة ثالثة، من خلال اكتساب الجنسية مثلاً، أو بالعودة الطوعية إلى مواطنهم الأصلية. وبينما تركز اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين على اكتساب الجنسية، فإن الاتفاقية الأفريقية للاجئين تركز على العودة الطوعية. ولكن التركيز يتزايد في مختلف أنحاء العالم على "الحماية المؤقتة" للمهاجرين لأسباب قهرية، وعلى استحسان العودة الطوعية باعتبار أن ذلك يمثل أفضل "حل دائم" لقضية الهجرة القسرية. ولا تعد العودة الطوعية خياراً واقعياً إلا إذا كان العائدون سيتمتعون بقدر من الأمن البدني والاقتصادي في مواطنهم الأصلية، أي إذا كانوا سيعودون إلى بلد تُحترم فيه حقوقهم المدنية والسياسية، بل وحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً. وقد أدى إدراك هذه الحقيقة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون

اللاجئين إلى أن تنخرط في "أنشطة متعلقة بالتنمية" في بعض الحالات؛ كما في موزمبيق[31] وكمبوديا[32] على سبيل المثال.

إن حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين في أثناء فرارهم، وفي بلد اللجوء، وفي مواطنهم الأصلية إذا عادوا إليها ليس مجرد أمراً نظرياً بحتاً. فقد ذكرت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مؤخراً أن اللاجئين في بنغلاديش وباكستان معرضون بشدة لخطر الموت بسبب نقص التغذية.[33] ويلاحظ أن أهم حقوق الحماية الأساسية للاجئين،[34] وبشكل أساسي عدم إرجاعهم قسراً وضرورة أن تكون عودتهم طوعية، يتعرض اللاجئين لخطر داهم في حالة عدم ضمان حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية في أثناء فرارهم أو وجودهم داخل دولة اللجوء. وقد لاحظت مفوضة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أنه "في حالات كثيرة، ... قد يشعر (اللاجئون) أنهم مضطرون إلى المغادرة بسبب ظروف الحياة المهينة المفروضة عليهم في الدول المضيفة لهم".[35] وهكذا فمن الناحية العملية، قد يكون اللاجئون غير مجبرين على العودة بالقوة إلا أن عدم توفر الحد الأدنى من أساسيات العيش في دولة اللجوء قد يدفعهم إلى مغادرتها؛ وهو ما يتنافى والغرض من وضع اتفاقيات بشأن وضع اللاجئين؛ والذي يتمثل في تقديم الحماية الدولية لبعض الأفراد كبديل عن الحماية التي من المفترض أن تقدمها لهم دولهم.

إن حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين تمثل بذلك مسألة تبعث على القلق البالغ، وأفضل وسائل التعامل معها يتمثل في أن يتم تناولها في إطار قانون اللاجئين والضمانات الدولية والوطنية لحقوق الإنسان. فكثيراً ما تُعد المساعدات الاجتماعية والاقتصادية المقدمة إلى اللاجئين بمثابة معونات إنسانية تمنح بدافع كرم حكومة ما أو إحسان فرد ما. ولكن إمعان النظر في النصوص ذات الصلة يوضح أن اللاجئين لهم حق قانوني في تلك المساعدات.

النصوص المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين

الفصل الثالث: أعمال الكسب

المادة 17: العمل المأجور

1. تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة تمنح، في نفس الظروف، لمواطني بلد أجنبي في ما يتعلق بحق ممارسة عمل مأجور.
2. وفي أي حال، لا تطبق على اللاجئ التدابير التقييدية المفروضة على الأجانب أو على استخدام الأجانب من أجل حماية سوق العمل الوطنية إذا كان قد أعفي منها قبل تاريخ بدء نفاذ هذه الاتفاقية إزاء الدولة المتعاقدة المعنية، أو إذا كان مستوفياً أحد الشروط التالية:
   (أ) أن يكون قد استكمل ثلاث سنوات من الإقامة في البلد؛
   (ب) أن يكون له زوج يحمل جنسية بلد إقامته. على أن اللاجئ لا يستطيع أن يتذرع بانطباق هذا الحكم عليه إذا كان قد هجر زوجه؛
   (ج) أن يكون له ولد أو أكثر يحمل جنسية بلد إقامته.
3. تنظر الدول المتعاقدة بعين العطف في أمر اتخاذ تدابير لمساواة حقوق اللاجئين بحقوق مواطنيها من حيث العمل المأجور، وعلى وجه الخصوص حقوق أولئك اللاجئين الذين دخلوا أراضيها بمقتضى برامج لجلب اليد العاملة أو خطط لاستقدام مهاجرين.

المادة 18: العمل الحر

تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة، وعلى ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب عامة في نفس الظروف، في ما يتعلق بممارستهم عملاً لحسابهم الخاص في الزراعة والصناعة والحرف اليدوية والتجارة، وكذلك في إنشاء شركات تجارية وصناعية.

المادة 19: المهن الحرة

1. تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها، إذا كانوا يحملون شهادات معترفاً بها من قبل السلطات المختصة في الدولة ويرغبون في ممارسة مهنة حرة، أفضل معاملة ممكنة، على ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب عامة في نفس الظروف.
2. تبذل الدول المتعاقدة قصارى جهدها، وفقاً لقوانينها ودساتيرها، لتأمين استيطان مثل هؤلاء اللاجئين في غير إقليمها المتروبولي من الأقاليم التي تتولى هذه الدول المسؤولية عن علاقاتها الدولية.

الفصل الرابع: الرعاية

المادة 20: التوزيع المقنن

حيثما وجد نظام تقنين ينطبق على عموم السكان ويخضع له التوزيع العمومي للمنتجات غير المتوفرة بالقدر الكافي، يعامل اللاجئون معاملة المواطنين.

المادة 21: الإسكان

فيما يخص الإسكان، وبقدر ما يكون هذا الموضوع خاضعاً للقوانين أو الأنظمة أو خاضعاً لإشراف السلطات العامة، تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة، على ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب عامة في نفس الظروف.

المادة 22: التعليم الرسمي

1. تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين نفس المعاملة الممنوحة لمواطنيها فيما يخص التعليم الأولي.
2. تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين أفضل معاملة ممكنة، على ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب عامة في نفس الظروف، في ما يخص فروع التعليم غير الأولى، وخاصة على صعيد متابعة الدراسة، والاعتراف بالمصدقات والشهادات المدرسية والدرجات العلمية الممنوحة في الخارج، والإعفاء من الرسوم والتكاليف، وتقديم المنح الدراسية.

المادة 23: الإغاثة العامة

تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها نفس المعاملة الممنوحة لمواطنيها في مجال الإغاثة والمساعدة العامة.

المادة 24: تشريع العمل والضمان الاجتماعي

1. تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها نفس المعاملة الممنوحة للمواطنين في ما يخص الأمور التالية:

(أ) في حدود كون هذه الشؤون خاضعة للقوانين والأنظمة أو لإشراف السلطات الإدارية: الأجر بما فيه الإعانات العائلية إذا كانت تشكل جزءاً من الأجر، وساعات العمل، والترتيبات الخاصة بساعات العمل الإضافية، والإجازات المدفوعة الأجر، والقيود على العمل في المنزل، والحد

الأدنى لسن العمل، والتلمذة والتدريب المهني، وعمل النساء والأحداث، والاستفادة من المزايا التي توفرها عقود العمل الجماعية؛
(ب) الضمان الاجتماعي (الأحكام القانونية الخاصة بإصابات العمل والأمراض المهنية والأمومة والمرض والعجز والشيخوخة والوفاة والبطالة والأعباء العائلية، وأية طوارئ أخرى تنص القوانين والأنظمة على جعلها مشمولة بنظام الضمان الاجتماعي)، رهناً بالقيود التي قد تفرضها:
"1" ترتيبات ملائمة تهدف للحفاظ على الحقوق المكتسبة أو التي هي قيد الاكتساب؛
"2" قوانين أو أنظمة خاصة ببلد الإقامة قد تفرض أحكاماً خاصة بشأن الإعانة الحكومية الكلية أو الجزئية المدفوعة بكاملها من الأموال العامة، وبشأن الإعانات المدفوعة للأشخاص الذين لا يستوفون شروط المساهمة المفروضة لمنح راتب تقاعدي عادي.

2. إن حق التعويض عن وفاة لاجئ بنتيجة إصابة عمل أو مرض مهني لا يتأثر بوقوع مكان إقامة المستحق خارج إقليم الدولة المتعاقدة.

3. تجعل الدول المتعاقدة المزايا الناجمة عن الاتفاقات التي عقدتها أو التي يمكن أن تعقدها، والخاصة بالحفاظ على الحقوق المكتسبة أو التي هي قيد الاكتساب على صعيد الضمان الاجتماعي، شاملة للاجئين، دون أن يرتهن ذلك إلا باستيفاء اللاجئ للشروط المطلوبة من مواطني الدول الموقعة على الاتفاقات المعنية.

المؤلف: ناتاليا بيندو بيركوفيتر.

الهوامش

(1) US Committee on Refugees, World Refugee Survey 2000 (Washington, D.C., 2000).

(2) اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين؛ اعتمدها يوم 28 يوليه/تموز 1951 مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، الذي دعته الجمعية العامة للأمم المتحدة إلي الانعقاد بمقتضى قرارها 429 (د-5) المؤرخ في 14 ديسمبر/كانون الأول 1950، تاريخ بدء النفاذ: 22 ابريل/نيسان 1954، وفقا لأحكام المادة 43. وقد عدلت بمقتضى البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين؛ أحاط المجلس الاقتصادي والاجتماعي علما به مع الإقرار في القرار 1186 (د-41) المؤرخ في 18 نوفمبر/تشرين الثاني 1966، كما أحاطت الجمعية العامة علما به في قرارها 2198 (د-21) المؤرخ في 16 ديسمبر/كانون الأول 1966 والذي رجت فيه الأمين العام للأمم المتحدة أن يحيل نص البروتوكول إلي الدول المذكورة في مادته الخامسة لتمكينها من الانضمام إلي هذا البروتوكول، تاريخ بدء النفاذ: 4 أكتوبر/تشرين الأول 1971، وفقا لأحكام المادة 8. لمراجعة نص الاتفاقية والبروتوكول انظر: الأمم المتحدة، مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول (الجزء الثاني)، جنيف، مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، 1994، 1993، رقم المبيعA.94.XIV-Vol.1, Part 1، ص 892- - 922.

(3) اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية للاجئين، دخلت حيز النفاذ في 10 يونيو/تموز 1974. انظر: بسيوني، محمد شريف، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني: الوثائق الاقليمية، القاهرة، دار الشروق، 2004، ص 451-462.

(4) Cartagena Declaration on Refugees, adopted at a colloquium entitled "Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en Américan Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios" held at Cartagena, Colombia, 19–22 November 1984.

(5) اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين (المادتين 1 و 33)، والاتفاقية الأفريقية للاجئين (المادة 2).

(6) UNHCR, The State of the World's Refugees (Oxford: Oxford University Press, 1997), 62-67.

(7) For an interesting short introduction to the particular problems of refugee widows, see Margaret Owen, A World of Widows (Zed Books, London, 1996).
فيما يتعلق بحالة اللاجئين الأفعان الأرامل والأطفال، راجع وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1998/51، لجنة حقوق الإنسان الدورة الخامسة والأربعين، تقرير مقدم من المفوضية السامية لحقوق الإنسان حول حقوق الإنسان والنزوح الجماعي (سيشار إليه فيما بعد بتقرير حقوق الإنسان والنزوح الجماعي).

(8) See, for example, R. Ellis, UNHCR Issues: Women, Help for Single Parent Refugee Families, available on the Internet at http://www.unhcr.ch/issues/women/rm09507.htm.

(9) راجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 20، حقوق الإنسان واللاجئون 1997. يشار إليها فيما بعد بصحيفة الوقائع رقم 20، وقد جرى طباعتها باللغة العربية كما أنها متوفرة باللغة الانجليزية على العنوان التالي على شبكة http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs20.htm.

(10) للاضطلاع على مناقشة لبعض المشاكل التي يواجهها اللاجئين في البلدان المضيفة راجع تقرير حقوق الإنسان والنزوح الجماعي.

(11) J. Carey-Wood, K. Duke, and T. Marshall, The Settlement of Refugees in Britain, Home Office Research study No. 141, (London: HMSO, 1995).

(12) وفقا للمادة 8(2) من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية للاجئين؛ "تعد هذه الاتفاقية مكملة على الصعيد الإقليمي في أفريقيا تكملة لاتفاقية الأمم المتحدة بشأن اللاجئين لعام 1951"

(13) The Cartagena Declaration does, however, include the following conclusion in Part III, paragraph 11: " To make a study, in countries in the area which have a large number of refugees, of the possibilities of integrating them into the productive life of the country by allocating to the creation or generation of employment the resources made available by the international community through UNHCR, thus making it possible for refugees to enjoy their economic, social and cultural rights."

(14) تعني عبارة "في نفس الظروف" في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن اللاجئين ضمنا، "أن علي اللاجئ، من أجل التمتع بحق ما، أن يستوفي كافة المتطلبات التي تقضي من الفرد العادي للتمتع بهذا الحق (ولا سيما تلك المتعلقة بمدة أو شروط المكوث والإقامة) لو لم يكن لاجئا، باستثناء تلك التي تحول طبيعتها دون استيفاء اللاجئ لها." (المادة 6).

(15) The United Kingdom government intends to allow refugees to promptly apply for citizenship. See "Fairer, Faster, Firmer—A Modern Approach to Immigration and Asylum," (Cm 4018 White Paper) July 1998.

(16) الخطوة الأخيرة التي اتخذتها مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، لعام 1951 هي توصية للدول لاتخاذ التدابير اللازمة للتأكد من جمع شمل أسر اللاجئين. للاطلاع راجع:
See UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, part 1, chap. 6, available on the Internet at http://www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook/handeng/hbtoc.htm.

(17) See Matthew C. R. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (Oxford: Clarendon Press, 1995), 172.

(18) Craven, op. cit., 161-74.

(19) Ibid., 25.

(20) اعتمادنا في دراسة الحالة هذه على: أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، سمير الزين، مركز اللاجئين والشتات الفلسطيني (شمل)، رام الله، 2000. وكذلك مساهمة مقدمة من الجمعية الفلسطينية لحقوق الإنسان، بيروت، لبنان.

(21) هناك صك آخر ذا صلة هو: الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، اعتمد ونشر علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 144/40 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985؛ ينص في المادة 8 منه على "1. للأجانب الذين يقيمون بطريقة قانونية في إقليم دولة ما أن يتمتعوا أيضا،

وفقا للقوانين الوطنية، بالحقوق التالية، رهنا بالوفاء بالالتزامات التي تطبق علي الأجانب بموجب أحكام المادة 4: ...
(ج) الحق في الرعاية الصحية، والرعاية الطبية، والضمان الاجتماعي، والخدمات الاجتماعية، والتعليم، والراحة والترويح، بشرط استيفائهم المتطلبات التي تقتضيها الأنظمة ذات الصلة فيما يتعلق بالاشتراك وبحيث لا تتعرض موارد الدولة لأعباء مرهقة..."

(22) Craven, op. cit., 174

(23) راجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 20، الهامش رقم 9 أعلاه.

(24) For example, by bringing new skills, knowledge, attracting international assistance and providing economic stimulus to an area, as has been pointed out by the Executive Committee of the High Commissioner for Refugees, 6 January 1997, Social and economic impact of large refugee populations on host developing countries, UN Doc. EC/47/SC/CRP.7 (hereafter cited as Executive Committee report).

(25) For further information see, for example, Executive Committee report.

(26) راجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 20، الهامش رقم 9 أعلاه.

(27) راجع تقرير حقوق الإنسان والنزوح الجماعي، الهامش رقم 7 أعلاه.

(28) راجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 20، الهامش رقم 9 أعلاه. راجع أيضا وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1997/21 تقرير بشأن إعمال الحق في التنمية أعده الأمين العام للأمم المتحدة مقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثالثة والخمسون.

(29) According to UNHCR, The State of the World's Refugees:

Poverty and economic polarization alone do not produce forced population displacements. In fact, there are a number of countries which, although very poor, have in recent years been largely unaffected by the persecution conflict and human rights abuses which oblige people to abandon their homes: Lesotho, Namibia, Tanzania and Zambia, to give four examples from Southern Africa. But such cases are the exceptions which prove the rule. In general, there is able evidence to demonstrate that countries with low and declining standards of living are particularly prone to complex emergencies, refugee outflows and other forms of forced displacement. [16]

It is no coincidence that forced population displacements occur most frequently in societies where a large proportion of the population is suffering from absolute poverty or where the standard of living has suddenly declined. There are, of course, some lower income countries which have been able to maintain democratic systems of government, to uphold high human rights standards and to remain free of communal violence. But they are sadly few and far between. When large sections of a population are economically marginalised, when they develop expectations that can rarely be realized by legitimate means, and when they are obliged to compete against each other for a limited and in some cases dwindling pool of resources, violence in one form or another is a predictable outcome. [269]

(30) J. Hathaway, The Law of Refugee Status (Canada: Butterworths, 1991).

(31) راجع تقرير الأمين العام للأمم المتحدة "إعمال الحق في التنمية" الهامش رقم 28.

(32) See, for example K. Grant, "Access to Land and Property Rights for Returnees to Cambodia," UNHCR Cambodia, May 1999, for further discussion about returning refugees; also see: T. Allen and H. Morsink, When Refugees Go Home: African Experiences (New Jersey: Africa World Press, 1994).

(33) راجع تقرير حقوق الإنسان والنزوح الجماعي، الهامش رقم 7 أعلاه، لم تنضم كل من بكستان وبنجلاديش للاتفاقية.

(34) راجع المادة 33 من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين؛ الهامش رقم 1 أعلاه.

(35) راجع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 20، الهامش رقم 9 أعلاه.