



Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/7/Add.1
31 May 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات

الدورة الحادية والخمسون

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

البحث الشامل للقضايا الموضوعية المتعلقة بالقضاء على التمييز العنصري

حقوق غير المواطنين

ورقة عمل مقدمة من السيد ديفيد فيسبروت وفقا لمقرر

اللجنة الفرعية ١٠٣/١٩٩٨

إضافة

المسائل ذات الصلة بالمهاجرين

١- كلفت اللجنة الفرعية في مقرها ١٠٣/١٩٩٨ السيد ديفيد فيسبروت بإعداد ورقة عمل عن حقوق الأشخاص غير المواطنين في البلد الذي يعيشون فيه. وأشارت اللجنة الفرعية في هذا المقرر إلى عدة مواضيع يمكن تناولها في ورقة العمل لإجراء مزيد من الدراسة بشأنها، بما في ذلك طرق التغلب على العوائق التي تحول دون التصديق على الاتفاقية الدولية بشأن حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وسبل المساهمة في الجهود التي يبذلها الفريق

العامل من الخبراء الحكوميين الدوليين المعني بحقوق العمال المهاجرين والتابع للجنة حقوق الإنسان. وقد أعدت هذه الوثيقة على سبيل الاستجابة لهاتين المسألتين المتصلتين بالمهاجرين.

أولاً - الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

ألف - سياق التصديق على الاتفاقية

٢- كما ذكر في التقرير الرئيسي (الفقرات ٤٧-٤٩) كانت وتيرة التصديق على الاتفاقية بطيئة. غير أن من المفيد، عند تقييم مدى سرعة التصديق على الاتفاقية، أن تؤخذ في الحسبان الفترة الزمنية التي استغرقها التصديق على اتفاقيات أخرى لحقوق الإنسان. لقد اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية العمال المهاجرين منذ أكثر من ثماني سنوات، ومع ذلك فإنها لم تدخل حيز النفاذ حتى الآن. وبرغم أن هذا يشكل مصدراً للانشغال فمن الجدير بالذكر أن الاتفاقات الأخرى قد تطلبت فترات زمنية متباينة كي تدخل حيز النفاذ.

٣- وحظيت بعض الاتفاقيات بعدد كاف من التصديقات أتاح لها الدخول حيز النفاذ بمنتهى السرعة، بينما احتاجت اتفاقيات أخرى إلى عدد من السنوات كي تدخل حيز النفاذ. فنجد من ناحية أن الجمعية العامة صدقت على اتفاقية حقوق الطفل في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩ ودخلت حيز النفاذ في ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ - أي بعد أقل من عام واحد. ونجد من الناحية الأخرى أن اتفاقيتين من الاتفاقيات الرئيسية التي تكوّن الشرعة الدولية لحقوق الإنسان قد تطلب كل منهما عشر سنوات كي تدخل حيز النفاذ. ومما يُذكر أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اعتمد في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ لكنه لم يدخل حيز النفاذ إلا في ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦. كذلك فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اعتمد في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ ودخل حيز النفاذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦. أما اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة فاحتاجت لسنتين ونصف السنة (١٩٨٤-١٩٨٧) واحتاجت اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري قرابة ثلاث سنوات (١٩٦٦-١٩٦٩) كي تدخل حيز النفاذ.

باء - العوائق التي تحول دون التصديق على الاتفاقية المتعلقة بالعمال المهاجرين

٤- بغية تحديد العقبات التي تعترض سبيل التصديق على الاتفاقية والبحث عن سبل للتغلب عليها، عقد اجتماعان رفيعا المستوى للخبراء الحكوميين أحدهما يتعلق بالإقليم الأفريقي والآخر بإقليم آسيا والمحيط الهادئ، عقد الأول في أديس أبابا من ١٤ إلى ١٧ أيار/مايو ١٩٩٦ وعقد الآخر في عمان من ١ إلى ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ على التوالي. وبالإضافة إلى ذلك، قام شيرلي هيون وجان نيسين بإجراء بحث شامل للصعوبات والآفاق الراهنة المتعلقة بالتصديق على اتفاقية العمال المهاجرين^(١).

١ - تنازع الاختصاص بين الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية

٥- كان الاتفاق بين الطرفين هو أن "تهتم منظمة العمل الدولية بالمهاجرين كعمال وأن تهتم الأمم المتحدة بوضعهم كأجانب. غير أنه يبدو أن هذا الاتفاق بين الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية قد فقد الكثير من صلاحيته إن لم يكن كلها نتيجة لاعتماد اتفاقية العمال المهاجرين"^(٢). وذكرت بعض الدول أنه ليس هناك أي حاجة إلى اتفاقية جديدة بشأن حقوق العمال المهاجرين نظراً لوجود أحكام بهذا الشأن بالفعل في اتفاقيات منظمة العمل الدولية^(٣). وأشارت تحديداً إلى اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ و١٤٣ باعتبارهما من المعاهدات المتعددة الأطراف القائمة بشأن حقوق المهاجرين^(٤) وخلصت إلى أن التصديق على اتفاقية العمال المهاجرين الجديدة لا ضرورة له^(٥).

٢ - مزايا منظمة العمل الدولية وأوجه قصورها

٦- يرى البعض أن اتفاقيات منظمة العمل الدولية أرفع منزلة من اتفاقية العمال المهاجرين لأن "المساهمة الثلاثية الأطراف الفريدة التي تقدمها الحكومات وأرباب العمل والعمال إلى مضمون معايير منظمة العمل الدولية يجعل هذه المعايير أساساً متيناً يساعد على توفير المزيد من الضمانات للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم"^(٦). غير أن منظمة العمل الدولية لا تتمتع إلا "بصلاحية محدودة لمعالجة شواغل مثل الثقافة والتعليم والمشاركة السياسية"^(٧). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأمين العام قد ذكر أن "المعايير الواجبة التطبيق على المهاجرين بموجب صكوك منظمة العمل الدولية لا تشكل سوى الحد الأدنى اللازم لحمايتهم"^(٨).

(أ) مزايا اتفاقية الأمم المتحدة

٧- تمنح اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بالعمال المهاجرين حقوقاً لبعض فئات العمال الذين لم تشملهم اتفاقيات منظمة العمل الدولية من قبل وهم "عمال الحدود والعمال المتجولون والعمال المرتبطون بمشاريع وعمال الاستخدام المحدد والعمال لحسابهم الخاص"^(٩). وبالإضافة إلى ذلك تعتبر اتفاقية العمال المهاجرين "التعبير الأشد طموحاً عن الاهتمام الدولي بالوضع الإشكالي للمهاجرين غير الحائزين على وثائق"^(١٠).

(ب) الازدواج المحتمل

٨- يعتقد بعض المحللين أن هناك ازدواجاً بين معايير منظمة العمل الدولية واتفاقية العمال المهاجرين لأنه "لا يمكن لأي عمليتي صياغة مختلفتين في المحافل الدولية أن تسفرا عن نتائج متطابقة"^(١١). غير أن البعض الآخر يرون أن هذا لا يمثل مشكلة إلا "حين لا يرقى النص الجديد إلى مستوى المعايير القائمة. فتطور حقوق الإنسان يقتضي أن تكون الصكوك اللاحقة أكثر مؤاتة للأفراد من الصكوك السابقة"^(١٢). وبما أن اتفاقية العمال المهاجرين تنص على منح حقوق أوسع نطاقاً من معايير منظمة العمل الدولية الراهنة، فلا يمكن القول بأن اتفاقية العمال

المهاجرين هي تكرار لمعايير منظمة العمل الدولية وذلك برغم أن بعض الدول قد لا تود منح مزيد من الحقوق للمهاجرين.

(ج) دور اتفاقية العمال المهاجرين فيما يخص المهاجرين غير الحائزين على وثائق

٩- "إن وجهة النظر السائدة [في القانون الدولي التقليدي] هي أنه يجوز للدول فرض قيود على دخول الأجانب إلى أراضيها، وأنه يجوز لها أن تشترط الحصول على موافقتها لدخولهم إلى أراضيها"^(١٣). "ويقول المعارضون لمنح حقوق للمهاجرين غير الحائزين على وثائق إنه ينبغي عدم إلزام الدول بمنح الأجانب غير الحائزين لوثائق أكثر من الحد الأدنى من حماية حقوق الإنسان لأنهم ليسوا أطرافاً في العقد الاجتماعي الذي يربط وثاق المجتمع الوطني"^(١٤).

١٠- "ولما كان العمال المهاجرون يواجهون أضخم المخاطر على حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم حين يتم تجميعهم ونقلهم وتوظيفهم على نحو يتعارض مع القانون"^(١٥) فإن منع الهجرة غير القانونية سيؤدي إلى تقليل انتهاكات حقوق الإنسان. وبالتالي فإن أحد الأغراض من اعتماد اتفاقية العمال المهاجرين هو الإثراء عن الهجرة غير القانونية^(١٦). وتقتضي المادة ٦٨ من اتفاقية العمال المهاجرين أن "تتعاون الدول الأطراف ... بهدف منع ووقف عمليات التنقل والاستخدام غير القانونية أو السرية للعمال المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي". "وعلى وجه التحديد يُقتضى من الدول الأطراف أن تتخذ التدابير الملائمة ... للكشف عن التنقلات غير القانونية أو السرية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم وللقضاء عليها؛ واتخاذ تدابير لفرض جزاءات فعالة على الأشخاص أو الجماعات أو الكيانات الذين ينظمون أو يديرون مثل هذه التنقلات أو يساعدون في تنظيمها أو إدارتها"^(١٧). وبالتالي فإن الاتفاقية ستؤدي في نهاية المطاف إلى إنقاص عدد المهاجرين غير النظاميين داخل الدول الأطراف وستؤدي أيضاً إلى خفض التكاليف المقترنة بذلك التي تتكبدها الحكومات.

١١- وبالإضافة إلى ذلك، لا تضع الاتفاقية أي قيود على المعايير التي تستخدمها الدول الأطراف في تحديد جواز قبول أو عدم قبول المهاجرين. وتنص المادة ٧٩ على وجه التحديد على أنه "ليس في هذه الاتفاقية ما يمس حق كل دولة طرف في أن تحدد المعايير المنظمة لدخول العمال المهاجرين وأفراد أسرهم".

(ب) المسائل الاقتصادية

١٢- إن العقبة الرئيسية التي تحول دون التصديق على اتفاقية العمال المهاجرين حسب قول هيون ونيسين هي عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. ويستشهدان على وجه التحديد بنقص النمو الاقتصادي وإعادة الهيكلة الاقتصادية في الصناعات الأساسية وانكماش الأجور وارتفاع معدلات البطالة^(١٨). ونظراً لوصول المهاجرين في شكل مجموعات كبيرة الحجم، من حيث الزمان والمكان على السواء، وكذلك الاختلافات الثقافية واللغوية، فإن الحكومات تصبح أقل قدرة على استيعاب زيادة كبيرة في عدد الوافدين الجدد والمحافظة في الوقت نفسه على نفس مستوى الضمانات الاجتماعية لسكانها"^(١٩).

١٣- ونظراً لهذه الأوضاع الاقتصادية المتصورة على وجه التحديد وكذلك ميل الحكومات إلى النظر إلى المهاجرين كعبء اقتصادي فإن الحقوق التي ترد قائمة بها في اتفاقية العمال المهاجرين تعد أمراً ضرورياً لضمان حقوق الإنسان والحريات الأساسية للمهاجرين.

١٤- فضلاً عن ذلك فإن هذه المخاوف الاقتصادية لا أساس لها. ذلك أن "الهجرة الدولية للعمال لا بد أن تكون مفيدة من الناحية الاقتصادية لكلا البلدان المستقبلية للعمال والموفدة لهم لأن الموارد النادرة (مثل العمال) يعاد تخصيصها لاستخدامات أكثر كفاءة أو أعلى أجراً"^(٢٠). وقد لاحظ العلماء أن البلدان المستقبلية للعمال على وجه الخصوص تنتفع من العمالة الأجنبية المهاجرة عن طريق الأيدي العاملة التي قد تكون أقل تكلفة ومتوافرة بكثرة وفعالة وشابة عموماً وغالباً ما تكون عالية المهارات ومستعدة للقيام بأعمال كريمة^(٢١).

(هـ) المناخ السياسي

١٥- حسب قول هيون ونيسين فإن المناخ السياسي السائد حالياً ليس في صالح العمال المهاجرين بوجه عام^(٢٢). والأحداث السياسية المحددة التي أسفرت عن هذا التوجه في مجال السياسة العامة هي: انتهاء الحرب الباردة وعدم الاستقرار الذي ترتب على ذلك في أوروبا الوسطى والشرقية، والحرب في يوغوسلافيا سابقاً، والخوف من تدفق المهاجرين بأعداد غفيرة من الشرق إلى الغرب، والتركيز على الأمن والاستقرار داخل الدول وفيما بينها التي يعتبر فيها المهاجرون على ما يبدو سبباً في تقويض الأمن والاستقرار^(٢٣).

١٦- وتقضي اتفاقية العمال المهاجرين على وجه التحديد بمراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للعمال المهاجرين، بغض النظر عن أوجه عدم الاستقرار العابرة في الأوضاع العالمية. وحيث أن التصورات عن المهاجرين كثيراً ما تستند إلى معلومات كاذبة (على النحو المبين في الفرع (د) أعلاه) فإنه من الأهمية بمكان توفير الحماية للمهاجرين.

(و) العقوبات العامة

١٧- بالإضافة إلى هذه العقوبات تم تحديد عدد من العراقيل الأعم التي تحول دون التصديق على الاتفاقية. وتشمل العراقيل التي يمكن التغلب عليها بسهولة الافتقار إلى الوعي بوجود الاتفاقية ووجود تصور خاطئ عن طابع الاتفاقية وكذلك عن آثار التصديق عليها^(٢٤). وفي حين أن الافتقار إلى الوعي والتصورات الخاطئة منتشرة على نطاق واسع فينبغي القيام بجهود متضافرة للتوعية من أجل تبديد هذه المخاوف الأساسية التي تقوم عليها ادعاءات أخرى لمناهضة التصديق على الاتفاقية.

ثانياً - علاقة ورقة العمل بالجهود التي يبذلها فريق الخبراء الحكومي الدولي العامل المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

١٨- قامت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ١٥/١٩٩٧ المؤرخ ٣ نيسان/أبريل ١٩٩٧ بإنشاء فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين وأسندت إليه ولاية القيام بما يلي: (أ) جمع كل المعلومات الهامة من الحكومات والمنظمات غير الحكومية وأي مصادر أخرى ذات صلة بهذا الموضوع عن العقبات القائمة أمام الحماية الفعالة والكاملة لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين؛ و(ب) وضع توصيات لزيادة تعزيز وحماية وتنفيذ حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين.

١٩- وقام الفريق العامل أولاً بإرسال استبيان إلى جميع الدول استفسر فيها عما يلي: ما هي الخطوات المتخذة من أجل التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة) لسنة ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)؟

٢٠- وأشار الفريق العامل في تقريره عن دورتيه الأولى والثانية (E/CN.4/1998/76) إلى أن من المتوقع أن يتضمن تقريره النهائي مسألة تشجيع التصديق على اتفاقيات الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ذات الصلة بالموضوع، ولا سيما الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. ولاحظ الفريق العامل في تقريره بشأن دورتيه الثالثة والرابعة (E/CN.4/1999/80) أن "الاتفاقية لم تدخل حيز التنفيذ بعد وينبغي تكثيف الجهود الرامية إلى التشجيع على التصديق عليها" (الفقرة ٦٦). وتحققاً لهذه الغاية أوصى الفريق العامل بأن تقوم اللجنة بتعيين مقرر خاص لفترة ثلاث سنوات للدعوة إلى وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين وتعزيزها ورصدها.

٢١- وقررت لجنة حقوق الإنسان في الدورة الرابعة والخمسين وفي قرارها ٤٤/١٩٩٩ أن تستبدل الفريق العامل بمقرر خاص يُعنى بحقوق الإنسان للمهاجرين. ودُعي المقرر الخاص، لدى نهوضه بولايته، إلى دراسة مختلف توصيات فريق الخبراء الحكوميين الدوليين الرامية إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين دراسة متأنية، وأن يضع في اعتباره صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة التي وضعتها الأمم المتحدة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين.

٢٢- نصحت اللجنة مراراً اللجنة الفرعية بأن تتجنب الازدواج بين عملها وعمل لجنة حقوق الإنسان (انظر مثلاً قرار لجنة حقوق الإنسان ٨١/١٩٩٩ المؤرخ ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٩). وينبغي للجنة الفرعية، وبدلاً من بذل جهود تمثل ازدواجاً بين عملها وعمل المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، وأن تحيل

ورقة العمل هذه إلى المقرر الخاص لمساعدته في أعماله الرامية إلى تشجيع التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وأملاً في أن تساعد وثائق اللجنة الفرعية هذه في فهم سبل التغلب على العقبات المحددة التي تعترض سبل التصديق على الاتفاقية. بيد أن هناك شكوكاً فيما إذا كان ينبغي لأي دراسة لاحقة تضطلع بها اللجنة الفرعية أن تركز على هذه المسائل وذلك لأن ورقة العمل هذه قد قدمت المساهمة التي يمكن للجنة الفرعية تقديمها من الناحية الواقعية، ولأن ولاية المقرر الخاص، تتضمن، المسائل ذات الصلة، ولأن المشاكل المحددة للمهاجرين تمثل جانباً واحداً فقط من المهمة الأكبر وهي النظر في حقوق غير المواطنين.

٢٣- أما الجوانب الهامة الأخرى لهذا الموضوع فلا تشملها ولاية المقرر الخاص للجنة أو أي آلية أخرى من آليات الأمم المتحدة. وبالتالي فمن أجل تجنب الازدواج بغير ضرورة واحتراماً للمقرر الخاص للجنة الذي تتمتع ولايته بقدر أكبر من الموارد وتحتل مكانة مرموقة أكثر من ورقة العمل الحالية، ستركز ورقة العمل على الجوانب الأخرى لحقوق غير المواطنين.

الحواشي

(١) S.Hune and J.Niessen, *Ratifying the UN Migrant Workers Convention: Current Difficulties and Prospects*, Netherlands Quarterly of Human Rights, vol.12, No.4 (1994), p.12.

(٢) Rtszard Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law*, 1997, p.138.

(٣) UN Commission on Human Rights, 49th session, position paper of the United States, "*Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers*", 21 January 1993.

(٤) صدقت ٤١ دولة على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ وصدقت ١٨ دولة على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣.

(٥) المرجع المذكور أعلاه، الحاشية رقم ٣.

(٦) Cholewinski، الحاشية رقم ٢ أعلاه، الصفحة ١٣٦.

(٧) المرجع نفسه، صفحة ١٩٩.

الحواشي (تابع)

(٨) المرجع نفسه، صفحة ١٣٥، استشهد بتقرير الأمين العام المقدم إلى لجنة الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية في دورتها الثامنة والعشرين المعنون "التكامل الاجتماعي: التنظيمات المتعلقة بالرعاية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم" (E/CN.5/1983/10).

(٩) Roger , "The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future" International Migration Review, vol.25 (1991) p.698.

(١٠) Linda Bosniak, "Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers Convention", المرجع نفسه، الصفحتان ٧٣٧ و ٧٤٠.

(١١) المرجع نفسه، الصفحة ٧٠٥.

(١٢) المرجع نفسه.

(١٣) المرجع نفسه، الصفحتان ٧٣٧ و ٧٤٣.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٧٥٠.

(١٥) حقوق العمال المهاجرين، صحيفة وقائع رقم ٢٤، مكتب الأمم المتحدة للمفوضة السامية لحقوق الإنسان، ١٩٩٦، الصفحة ٨.

(١٦) G. Fonteneau, "The Rights of Migrants, Refugees or Asylum Seekers under International Law" International Migration, vol. 30 (1992)، الصفحتان ٥٧ و ٥٨.

(١٧) الحاشية ١٥ أعلاه، الصفحة ٨.

(١٨) انظر Hune and Niessen، الحاشية رقم ١ أعلاه.

(١٩) المرجع نفسه.

(٢٠) Cholewinski، الحاشية رقم ٢ أعلاه، صفحة ٢٢.

الحواشي (تابع)

- (٢١) المرجع نفسه، صفحة ٢٣.
- (٢٢) انظر Hune and Niessen، الحاشية رقم ١ أعلاه.
- (٢٣) المرجع نفسه.
- (٢٤) المرجع نفسه، الصفحتان ٩ و١٣.
