E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

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

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 دافيد فايسبروت[١] وفقا لمقرر اللجنة الفرعية ١٠٣/١٩٩٨

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة -	١-٣	٣
أولاً - منشأ مقرر اللجنة الفرعية بشأن حقوق غير المواطنين	٤-١٠	٤
ثانياً - الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١١-١٥	٥
ثالثاً - معايير حقوق الإنسان ذات الصلة الأخرى المتعلقة بغير المواطنين	١٦-٢٧	٦
ألف - ميثاق الأمم المتحدة	١٦	٦
باء - الاعلان العالمي لحقوق الإنسان	١٧-١٩	٦
جيم - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	٢٠-٢٢	٧
دال - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	٢٣-٢٤	٨
هاء - اعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه	٢٥-٢٧	٨
رابعاً - ما حدث من تطورات منذ اعتماد اعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذين يعيشون فيه	٢٨-٩٨	٩
ألف - ما حدث من تطورات عالمية منذ عام ١٩٨٥	٢٩-٥٧	١٠
باء - ما حدث من تطورات اقليمية منذ عام ١٩٨٥	٥٨-٧١	١٨
جيم - قضايا لا يتناولها إعلان عام ١٩٨٥ بشكل واف	٧٢-٩٨	٢١
خامساً - وضع المزيد من معايير حقوق الإنسان واجراءات التنفيذ فيما يتعلق بغير المواطنين: استنتاجات وتوصيات مؤقتة	٩٩-١٠٧	٢٧

مقدمة

١- قررت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، في دورتها الخمسين، في القرار ١٠٣/١٩٩٨، "تكليف السيد دافيد فايسبروت، دون أن يترتب على ذلك أية آثار مالية، بإعداد ورقة عمل عن حقوق الأشخاص غير المواطنين في البلد الذي يعيشون فيه، ... بغية تمكين اللجنة من اتخاذ مقرر في دورتها الحادية والخمسين بخصوص جدوى دراسة عن ذلك الموضوع". وأُعدت ورقة العمل هذه عملاً بتلك الولاية، ولمساعدة اللجنة الفرعية في النظر في وجوب الاضطلاع بدراسة كاملة عن الموضوع، وللاستجابة لطلب مقدم من لجنة القضاء على التمييز العنصري.

٢- وتستعرض ورقة العمل هذه أولاً خلفية قرار اللجنة الفرعية مواصلة النظر في موضوع حقوق الأشخاص غير مواطني البلد الذي يعيشون فيه، أي غير المواطنين. وتنظر الورقة ثانياً، في حقوق غير المواطنين في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وهي تنظر ثالثاً، في المعايير الأخرى ذات الصلة بغير المواطنين، وهي: ميثاق الأمم المتحدة؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وإعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، لعام ١٩٨٥.

٣- وتتناول ورقة العمل، رابعاً، تطور حقوق غير المواطنين منذ عام ١٩٨٥، بما في ذلك التطورات العالمية، وخاصة في سياق الأمم المتحدة ؛ والتطورات الإقليمية، وخاصة في أوروبا؛ ومسائل أخرى غير مشمولة في إعلان عام ١٩٨٥. وفيما يلي التطورات العالمية التي نوقشت: التعليق العام رقم ١٥ للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن وضع الأجانب بموجب العهد (١٩٨٦)؛ والملاحظات والتعليقات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري؛ واتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩)؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (ويشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية العمال المهاجرين") (١٩٩٠)؛ والتوصية العامة رقم ٢١ للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة (١٩٩٢)؛ ومشروع المواد المقدم من لجنة القانون الدولي بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول (١٩٩٧)؛ ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (١٩٩٨). أما التطورات الإقليمية فقد حدثت بصفة رئيسية في أوروبا، وهي: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والاجتهادات المتعلقة بها، والميثاق الأوروبي للغات المحلية أو لغات الأقليات (١٩٩٢)، والاتفاقية الأوروبية المعنية بالجنسية (١٩٩٧)، والاتفاقية الأوروبية بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على الصعيد المحلي (١٩٩٢). ثم تركز الورقة على أربع مسائل لم يغطيها إعلان عام ١٩٨٥ بشكل واف وهي: التمييز بين غير المواطنين، والغجريون/الروما، والاتجار بالنساء والأطفال، والحق في المغادرة والعودة. وأخيراً، تقدم ورقة العمل استنتاجاتها وتوصياتها غير النهائية.

أولاً - منشأ مقرر اللجنة الفرعية بشأن حقوق غير المواطنين

٤- رجت لجنة حقوق الإنسان، في قراراتها ١٩٩٦/٢٥، و١٩٩٧/٢٢، و١٩٩٨/٢٨، من اللجنة الفرعية وأعضائها "زيادة تعزيز التعاون مع الآليات التابعة للجنة، ومع كافة الهيئات ذات الصلة، في نطاق اختصاصها، بما في ذلك الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان".

٥- وفي الفقرة ٥٣ من تقرير الاجتماع السابع لرؤساء الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان (A/51/482، المرفق)، أوصى رؤساء الهيئات "بأن تقوم الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات بدور أنشط في دعم اللجنة الفرعية واقتراح المواضيع عليها ومساعدتها في إعداد الدراسات".

٦- وبحثت لجنة القضاء على التمييز العنصري هذه المسألة خلال دورتها الخمسين (انظر C ERD/C/SR.1189) وقررت أن تقترح على اللجنة الفرعية تسعة مواضيع لإعداد دراسات بشأنها، بما فيها "حقوق غير المواطنين". وفي رسالة مؤرخة ١٩ آذار/مارس ١٩٩٧ (E/CN.4.Sub.2/1997/31، المرفق)، قدم السيد مايكل بانتن، رئيس لجنة القضاء على التمييز العنصري، هذه المقترحات إلى رئيس الدورة الثامنة والأربعين للجنة الفرعية، وطلب إليه عرض هذه المقترحات على اللجنة الفرعية أثناء دورتها التاسعة والأربعين.

٧- ولاحظت لجنة القضاء على التمييز العنصري ما يلي:

"يتزايد التمييز في الوقت الحاضر بين فئات مختلفة من فئات غير المواطنين (كما في قانون الاتحاد الأوروبي). وهذا التمييز قد يكون بمثابة استبعاد تام للأشخاص يحرمهم من أهم الحقوق الأساسية وتكون له آثار عنصرية. وهذا يثير أسئلة عند النظر من زاوية الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بالرغم من نص المادة ١-٢ من الاتفاقية" (المرجع نفسه).

٨- وأعربت اللجنة الفرعية، في دورتها التاسعة والأربعين، في القرار ١٩٩٧/٥، عن امتنانها للجنة القضاء على التمييز العنصري لتوصية اللجنة الفرعية بأن تضطلع مستقبلا بدراسات يمكنها أن تسهم إسهاماً مفيداً في عمل اللجنة. وعلاوة على ذلك، قررت اللجنة الفرعية، في مقررها ١٩٩٧/١١٢، أن تولي عناية خاصة للمواضيع التي تقترحها هيئات رصد الامتثال لأحكام معاهدات الأمم المتحدة عند اقتراح دراسات جديدة. كما استجابت اللجنة الفرعية لطلب لجنة القضاء على التمييز العنصري بتقريرها تكليف أحد أعضائها بإجراء دراسة عن التدابير المتخذة لصالح الأقليات، وبتكليف عضو آخر بإعداد ورقة عمل عن التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان، وهما موضوعان اقترحتهما لجنة القضاء على التمييز العنصري.

٩- واقترح أعضاء في اللجنة الفرعية، لدى مناقشة ورقة العمل هذه، عدة مسائل ذات صلة يمكن اعتبارها جزءاً من الموضوع. وعلى ذلك، طلبت اللجنة الفرعية، في مقررها ١٩٩٨/١٠٣، أن "تراعي ورقة العمل ... التطورات

التي حدثت منذ اعتماد الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه في عام ١٩٨٥، والتغلب على العوائق التي تحول دون التصديق على الاتفاقية الدولية بشأن حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والتمييز بين مختلف الجماعات من غير المواطنين، والآثار التي تنطوي عليها الجنسية المزدوجة ...".

١٠- وبعد أن تنظر ورقة العمل هذه في المسائل التي اقترحتها لجنة القضاء على التمييز العنصري في بداية الأمر على أنها مسائل تتعلق بحقوق غير المواطنين، ستنظر أيضاً في هذه المسائل الإضافية.

ثانياً - الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

١١- إن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تعرّف التمييز العنصري في الفقرة ١ من المادة ١، التي تنص على ما يلي:

"... يقصد بتعبير "التمييز العنصري" أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة".

١٢- غير أن التعريف العام للتمييز الوارد في الفقرة ١ من المادة ١ يتم تحديده في الفقرة ٢ من المادة ١، التي تنص على ما يلي:

"لا تسري هذه الاتفاقية على أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل بين المواطنين وغير المواطنين من جانب أية دولة طرف فيها".

١٣- وعلاوة على ذلك، لا تؤثر الاتفاقية على كيفية منح الدول لجنسيتها. وتتضمن الفقرة ٣ من المادة ١ تحديداً إضافياً للفقرة ٢ من المادة ١، فهي تنص على ما يلي:

"يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية بما ينطوي على أي مساس بالأحكام القانونية السارية في الدول الأطراف فيما يتعلق بالجنسية أو المواطنة أو التجنس، شرط خلو هذه الأحكام من أي تمييز ضد أية جنسية معينة.

١٤- غير أن الاتفاقية لا تلغي حقوق غير المواطنين الواردة في صكوك دولية أخرى. وأكدت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في توصيتها العامة الحادية عشرة (د - ٤٢) المتعلقة بغير المواطنين، أن الفقرة ٢ من المادة ١

"يجب ألا تفسر على نحو ينتقص بأي شكل من الحقوق والحريات المعترف بها والمنصوص عليها في الصكوك الأخرى، وبخاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية".

١٥- وأعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري في ملاحظاتها وتعليقاتها الختامية على العديد من تقارير الدول الأطراف، عن استمرار قلقها بشأن مختلف أشكال التمييز ضد غير المواطنين. وترد مناقشة هذه الاستنتاجات والتوصيات القطرية في الفرع رابعاً - ألف - ٢ أدناه.

ثالثاً - معايير حقوق الإنسان ذات الصلة الأخرى المتعلقة بغير المواطنين

ألف - ميثاق الأمم المتحدة

١٦- إن حقوق غير المواطنين تحظى بالحماية في عدد من الصكوك الدولية التي تجسد مبدأي المساواة وعدم التمييز. فيتضمن الميثاق، على سبيل المثال، بنداً بشأن عدم التمييز في المادة ١(٣)، التي تنص على أن أحد مقاصد الأمم المتحدة يتمثل في تعزيز "احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء".

باء - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

١٧- ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في الفقرة ١ من المادة ٢ منه على ما يلي:

"لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي، سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر".

١٨- وبالإضافة إلى ذلك، تجدر بالإشارة إلى أن هذا الحكم ينطبق على "كل إنسان" وبالتالي فإنه يحمي جميع الأشخاص ، بمن فيهم غير المواطنين، من التمييز العنصري وغيره من أشكال التمييز. ويشير استخدام عبارة "لا سيما" إلى أن هذه القائمة ليست مستفيضة، ويوضح أن العبارة الفعالة هي "دونما تمييز من أي نوع" (أضيف الخط للتوكيد). وكما أشار البروفيسور ريتشارد ليليتش، فعلى الرغم من أن هذه القائمة لا تشمل الجنسية، فإن "هذا الإسقاط ليس حاسماً ... حيث إن من الواضح أن القائمة وضعت لتقدم أمثلة وليس لتكون شاملة"[٢]. وأشار البروفيسور ليليتش أيضاً إلى أنه "يبدو أن الجنسية تندرج في فئة "تمييز من أي نوع"[٣].

١٩- وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أيضاً في المادة ١٥ على أن "لكل فرد حق التمتع بجنسية ما" وأنه "لا يجوز، تعسفاً حرمان أي شخص من جنسيته ولا من حقه في تغيير جنسيته".

جيم - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

٢٠- إن الأحكام التي ينص عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنطبق بصورة عامة على غير المواطنين. وتنص الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد على ما يلي:

"تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب". (أضيف الخط للتوكيد).

٢١- وترد حقوق الأجانب أيضاً في التعليق العام رقم ١٥ الذي اعتمدته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في عام ١٩٨٦ بوصفه تفسيراً رسمياً للأحكام ذات الصلة في العهد. وكررت اللجنة تأكيد أن "القاعدة العامة تقضي بكفالة كل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد دون تمييز بين المواطنين والأجانب". والأجانب "يستفيدون من شرط عام يتمثل في عدم التمييز على صعيد الحقوق المكفولة في العهد، كما نصت عليه المادة ٢ من العهد". غير أن اللجنة أشارت إلى بضعة استثناءات. فالحقوق السياسية المعترف بها في المادة ٢٥ لا تنطبق بصريح النص إلا على المواطنين، في حين لا تنطبق المادة ١٣ إلا على الأجانب، وهم عرضة للطرد. وترد مناقشة أكثر تفصيلاً عن التعليق العام رقم ١٥ في الفرع رابعاً - ألف - ١ أدناه.

٢٢- وتنص المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

"يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة ٢، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

"(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون في حرية؛

"(ب) أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين؛

"(ج) أن تتاح له، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده".

في حين تنص المادة ١٣ على ما يلي:

"لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذاً لقرار اتخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكينه، ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك، من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم".

دال - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٢٣- ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٤] على حقوق تنطبق على الجميع، بصرف النظر عن المواطنة[٥]. وتمنح المادة ٦ كل شخص الحق في العمل. وتنص المادة ٧ على حق كل شخص في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية. أما المادة ٨ فتكفل حق كل شخص في تكوين نقابات. وتكفل المادة ٩ حق كل شخص في الضمان الاجتماعي. وتنص المادة ١١ على حق كل شخص في مستوى معيشي كافٍ يوفر ما يفي بحاجته من الغذاء والكساء والمأوى، وحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتنص المادة ١٢ على "حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه". وتطلب المادة ١٣ من الدول الأطراف أن تقر بحق كل فرد في التربية والتعليم، وتمنح المادة ١٥ كل فرد الحق في أن يشارك في الحياة الثقافية.

٢٤- كما يمكن تفسير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه يحظر التمييز على أساس الجنسية. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٢ على ما يلي:

"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 أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

غير أن الفقرة ٣ من المادة ٢ تتضمن استثناء محدداً عن هذه القاعدة فيما يتعلق بالبلدان النامية فقط، حيث تنص على 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 يبدو أن هذا الحكم يسمح بالتمييز بين مواطني مختلف البلدان، وإنما فقط بين مواطني الدولة الطرف وغير المواطنين.

هاء - إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه

٢٥- اعتمدت الجمعية العامة بتوافق الآراء، في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥، القرار ١٤٤/٤٠ الذي يتضمن إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه. وكان هذا الإعلان نتيجة دراسة أنجزتها

اللجنة الفرعية أنجزتها عام ١٩٧٦ عن حقوق غير المواطنين[٦]، وهو يشمل جميع الأفراد الذين ليسوا من مواطني الدولة التي يتواجدون فيها. وينص الإعلان على احترام حقوق الإنسان الأساسية للأجانب، بما في ذلك الحق في الحياة؛ والحق في الخصوصيات؛ والحق في المساواة أمام المحاكم بأنواعها؛ والحق في حرية الرأي والدين؛ والحق في الاحتفاظ بلغتهم وثقافتهم وتقاليدهم (المادة ٥). وبالإضافة إلى ذلك، يحظر الإعلان الطرد الفردي أو الجماعي على أسس تمييزية (المادة ٧) وينص على حماية الحقوق النقابية، والحق في ظروف عمل مأمونة وصحية، والحق في الرعاية الطبية، والضمان الاجتماعي، والتعليم (المادة ٨). وتتجلى أحكام الإعلان في التعليق العام رقم ١٥ للجنة المعنية بحقوق الإنسان (انظر الفرع رابعاً - ألف - ١ أدناه).

٢٦- إن الأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه يمكن تقسيمهم عادةً إلى عدة فئات، هي: العمال المهاجرون، واللاجئون، والأجانب الحائزون للوثائق اللازمة، والأجانب غير الحائزين للوثائق اللازمة، والأفراد الذين فقدوا جنسيتهم. ويتمتع جميع الأفراد في جميع الفئات بالحماية بموجب الإعلان[٧]. وتُعرّف المادة ١ مصطلح "أجنبي" بأنه "أي فرد يوجد في دولة لا يكون من رعاياها" (أضيف الخط للتوكيد). وتمنح الفقرة ١ من المادة ٥ "الأجانب" حقوقاً محددة، دون تحديد أية جماعة فرعية معينة من الأجانب. وترد في النص الإنكليزي من المادتين ٩ و١٠ عبارتا 'no alien' و'any alien' على التوالي.

٢٧- ومن الجدير بالإشارة أن المادة ٥(١)(هـ) قد تسمح للدول بالتمييز بين مختلف فئات الأجانب عن طريق تقييد حق الأجانب في حرية الفكر والرأي والضمير والدين، على ألا يخضع هذا الحق "إلا للقيود التي ينص عليها القانون والتي تكون ضرورية لحماية الأمن العام أو النظام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية". وبالتالي، إذا قررت دولة ما أن التمييز بين الأجانب الحائزين للوثائق اللازمة والأجانب غير الحائزين لهذه الوثائق ضروري لحماية الأمن العام، فلا يحظر الإعلان هذا التمييز.

رابعاً - ما حدث من تطورات منذ اعتماد إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه

٢٨- حدثت تطورات هامة منذ الدراسة الرائدة التي أجرتها البارونة إلس من أجل اللجنة الفرعية في عام ١٩٧٧ وإعلان عام ١٩٨٥ الناجم عنها، بما في ذلك تطور اجتهادات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري. وبالإضافة إلى ذلك، لم تركز دراسة البارونة إلس في دراستها على المشاكل المحددة التي تواجهها لجنة القضاء على التمييز العنصري، وذلك، على سبيل المثال، في سياق الصيغة التقييدية الواردة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، من قبيل الصعوبات الناجمة عن التمييز فيما بين غير المواطنين.

ألف - ما حدث من تطورات عالمية منذ عام ١٩٨٥

١- التعليق العام رقم ١٥ للجنة المعنية بحقوق الإنسان

٢٩- بعد اعتماد إعلان عام ١٩٨٥، تمثل أول التطورات المتعلقة بحقوق غير المواطنين في اعتماد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في دورتها السابعة والعشرين المعقودة عام ١٩٨٦ للتعليق العام رقم ١٥ بشأن وضع الأجانب بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقررت اللجنة أن من المفيد تحديد وضع الأجانب بموجب العهد لأنها وجدت أنه "كثيراً ما لا تأخذ التقارير الواردة من الدول الأطراف أنه يجب على كل دولة أن تكفل الحقوق الواردة في العهد 'لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها'".

٣٠- وكما رد أعلاه، يشير التعليق العام رقم ١٥ إلى أنه "بوجه عام، فإن الحقوق المبينة في العهد تنطبق على الجميع بصرف النظر عن المعاملة بالمثل، وبصرف النظر عن جنسيتهم أو انعدام جنسيتهم" (الفقرة ١). وتوضح الفقرة ٢ أن القاعدة العامة تقضي "بكفالة كل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد دون تمييز بين المواطنين والأجانب"، ولا توجد استثناءات غير تلك المنصوص عليها صراحة في المادة ٢٥ (الحق في المشاركة في الحكومة)، التي لا تنطبق إلا على المواطنين، والمادة ١٣ (الإبعاد)، التي لا تنطبق إلا على الأجانب.

٣١- ولاحظت اللجنة أنه "ينص عدد قليل من الدساتير على المساواة بين الأجانب والمواطنين"، غير أن التعليق العام رقم ١٥ يعكس قلق اللجنة لأنه "كان هناك تقاعس واضح، في بعض الحالات، في تنفيذ الحقوق الواردة في العهد دون تمييز فيما يتعلق بالأجانب" (الفقرة ٣).

٣٢- وأكدت اللجنة أن "العهد يعطي حماية كاملة للأجانب فيما يتعلق بالحقوق المكفولة فيه وينبغي مراعاة الدول الأطراف لشروطه في تشريعاتها وفي الممارسة حسب الاقتضاء". وعلاوة على ذلك، وضعت اللجنة على عاتق الدول أن تكفل مسؤولية كفالة "أن تكون نصوص العهد والحقوق التي ينص عليها معروفة للأجانب الخاضعين لولايتها" (الفقرة ٤).

٣٣- وفي الفقرة ٧، كررت اللجنة صراحة تأكيد الحقوق الأساسية للأجانب التي يحميها العهد وعلى أنه "لا يوجد تمييز بين الأجانب والمواطنين في تطبيق هذه الحقوق". وفيما يلي النص الكامل للفقرة:

> " وللأجانب حق في الحياة متأصل، يحميه القانون، ولا يجوز حرمانهم تعسفاً من الحياة. ويجب ألا يتعرضوا للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، كما لا يجوز استرقاقهم أو تسخيرهم. فللأجانب الحق الكامل فيما يتمتع به الإنسان من حرية وأمن. فإذا حرموا من حريتهم على نحو قانوني، فيلزم معاملتهم بطريقة إنسانية وباحترام للكرامة المتأصلة في أشخاصهم. ولا يجوز سجن الأجنبي لعدم وفائه بالتزامه التعاقدي. وللأجانب الحق في حرية الحركة والاختيار الحر لمحل السكن، ويتمتع الأجانب بحرية

مغادرة البلد، كما يتمتعون بالمساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية. ومن حقهم الاستماع العادل والعام إليهم من قبل محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة مشكلة حسب القانون وذلك عند البت في أية تهمة جنائية أو حقوق والتزامات في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء. ولا يخضع الأجانب لتشريعات عقابية بأثر رجعي، ومن حقهم أن يعترف بما لهم من شخصية قانونية. ولا يجوز أن يخضعوا لتدخل تعسفي أو غير قانوني في أسرارهم أو شؤونهم الخاصة أو بأسرهم أو منازلهم أو مراسلاتهم. ولهم الحق في حرية التفكير والضمير والعقيدة، والحق في اعتناق الآراء والتعبير عنها. ويتمتع الأجانب بحق الاجتماع السلمي وحرية تكوين جمعيات. ويجوز لهم الزواج عندما يصلون إلى سن الزواج القانوني. ويحق لأولادهم التمتع بتدابير الحماية التي يقتضيها وضعهم كقصر. وفي الحالات التي يشكل فيها الأجانب أقلية بالمعنى الذي قصدت إليه المادة ٢٧، فلا يجوز حرمانهم من التمتع، بالاشتراك مع سائر أفراد جماعتهم، بثقافتهم الخاصة والمجاهرة بدينهم الخاص وممارسة شعائره واستخدام لغتهم. ومن حق الأجانب التمتع بالحماية التي يكفلها القانون على قدم المساواة مع غيرهم. ولا يوجد تمييز بين الأجانب والمواطنين في تطبيق هذه الحقوق. ولا يجوز إخضاع حقوق الأجانب هذه لأية قيود غير تلك التي يمكن فرضها قانوناً وفقاً للعهد".

٣٤- ويوضح التعليق العام رقم ١٥ أنه لا يجوز تقييد [حرية الأجنبي] في الحركة داخل الإقليم وحقه في مغادرة ذلك الإقليم إلا طبقاً للفقرة ٣ من المادة ١٢" من العهد (الفقرة ٨)[٨].

٣٥- ويتناول التعليق العام رقم ١٥ أيضاً مسألة طرد الأجانب، فتنص الفقرة ٩ منه على أنه "يجب أن يُسمح لأي أجنبي مطرود بأن يرحل إلى أي بلد يوافق على قبوله فيه". وفي حين تشير الفقرة ١٠ إلى أن العهد ينظم إجراءات الطرد فقط وليس أسبابه الموضوعية، فإنها تؤكد الحق في الطعن وإعادة النظر، حيث تنص على أنه "يجب أن تعطى للأجنبي جميع التسهيلات اللازمة لمتابعة إجراءات انتصافه من الطرد حتى يكون هذا الحق في جميع ظروف حالته فعالاً". ولا يجوز إلغاء الحق في الطعن "إلا متى اقتضت ذلك "أسباب اضطرارية تتعلق بالأمن القومي"".

٢- الملاحظات والتعليقات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري

٣٦- قدمت لجنة القضاء على التمييز العنصري ملاحظات وتعليقات ختامية بشأن حقوق غير المواطنين فيما يتعلق بسبعة بلدان، الأمر على نحو ما يتجلى في ولايتها، بموجب أحكام الاتفاقية، للتصدي للتمييز ضد غير المواطنين.

٣٧- وعلى سبيل المثال، فإن لجنة القضاء على التمييز العنصري، عند نظرها في تقرير كرواتيا (CERD/C/249) في دورتها الثانية والأربعين المعقودة عام ١٩٩٣، قد لاحظت "مع القلق، الافتقار العام للوضوح في عدد من الأحكام القانونية الأساسية التي تكفل عدم التمييز في التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية لأعضاء طوائف الأقليات"، وأشارت إلى أنه "في بعض الحالات، يبدو أن الضمانات لا تنطبق إلا على مواطني كرواتيا" (A/48/18، الفقرة ٤٩٦). وأشارت اللجنة صراحة إلى أنه يبدو أن المادة ١٤ من الدستور الكرواتي التي تحظر التمييز العنصري والمادة ٣٥ التي تكفل الحريات الأساسية تسري فقط على مواطني كرواتيا (المرجع نفسه، الفقرة ٤٨١).

٣٨- وطلبت لجنة القضاء على التمييز العنصري، عند نظرها في تقرير جمهورية كوريا (CERD/C/221/Add.1) في دورتها الثالثة والأربعين المعقودة عام ١٩٩٣، "توضيحات عن المسائل المتعلقة بالتجنس وحقوق المواطنين المتجنسين في الإرث؛ وأهلية الأجانب للانضمام إلى أن النقابات أو تشكيلها وللتمتع بحمايتها، ومستوى الأجور التي يتقاضاها العمال الأجانب، ومدى تمتع العمال الأجانب بالحقوق ذات الصلة بالخدمات الطبية والخدمات الاجتماعية الأخرى" (المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٩). وأعلم ممثل الحكومة لجنة القضاء على التمييز العنصري أن "المواطنين المتجنسين يتمتعون بالحقوق ذاتها التي يتمتع بهم غيرهم من المواطنين وتترتب عليهم الالتزامات نفسها" وأن العمال الأجانب يتمتعون "بالحقوق نفسها التي يتمتع بها العمال من مواطني البلد، شرط أن يكونوا مسجلين للعمل بصورة قانونية (المرجع نفسه، الفقرة ٢١٨). غير أن اللجنة أعربت، في ملاحظاتها الختامية بشأن التقرير، عن قلقها "إزاء ما ذُكر من تمييز يعاني منه ... أولاد العمال الأجانب وزوجاتهم" (المرجع نفسه، الفقرة ٢٢٩).

٣٩- وفي الدورة ذاتها، أثناء نظر لجنة القضاء على التمييز العنصري في تقرير الكويت (CERD/C/226/Add.5)، وبعد الإشارة إلى أن "الدول الأطراف ملتزمة بالإبلاغ التام عن التدابير التشريعية المتصلة بالأجانب وتنفيذها" (المرجع نفسه، الفقرة ٣٦٢)، طلبت اللجنة الحصول على معلومات أكثر دقة عن الحالة الراهنة لبعض فئات الأشخاص، لا سيما فئة "البدون" (بدون جنسية) والفلسطينيين، الذين تفيد التقارير بأنهم في وضع ضعيف للغاية. ووفقا لتقارير واردة من مصادر شتى، تعرّض "البدون" والفلسطينيون والعراقيون ومواطنوا بلدان أخرى لم تشارك في التحالف ضد العراق، للصرف من العمل في القطاع العام والاستبعاد من نظام التعليم العام، وتعرضوا لسوء المعاملة والاحتجاز والطرد والتعذيب. وبالاضافة إلى ذلك، أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري عن القلق إزاء تعرض العاملين بالمنازل من أصل آسيوي "للاسترقاق عن طريق الديون وغير ذلك من ممارسات العمالة غير المشروعة، والحرمان من جوازات سفرهم، والاحتجاز غير القانوني، والاغتصاب، والاعتداء الجنسي" (المرجع نفسه). وأوصت اللجنة الكويت بأن تتخذ "الخطوات اللازمة لضمان تمتع الأفراد المنتمين إلى فئات الأجانب الضعيفة، ومنهم خادمات المنازل الأجنبيات، بالحقوق التي تنص عليها الاتفاقية، وذلك بدون أي تمييز". (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨٠).

٤٠- وعند النظر في تقرير نيجيريا (CERD/C/226/Add.9)، استفسرت لجنة القضاء على التمييز العنصري عن حقوق وضمانات غير المواطنين بموجب الدستور النيجيري وعن سبب التمييز في التشريع الوطني بين مواطني نيجيريا بحكم المولد وغيرهم من النيجيريين. وشددت لجنة القضاء على التمييز العنصري على أن الدولة ملزمة بموجب المادة ٥ من الاتفاقية "بضمان الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع السكان وليس للمواطنين وحدهم" (المرجع نفسه، الفقرة ٣١٤). وعلاوة على ذلك، أوصت لجنة القضاء على التمييز العنصري "بأن يلتزم التشريع الوطني بالكامل بأحكام الاتفاقية ولا سيما بشأن ... التمتع الفعال بالحقوق المنصوص عليها في المادة ٥" (المرجع نفسه، الفقرة ٣٢٧).

٤١- ونظرت لجنة القضاء على التمييز العنصري في تقرير لاحق من نيجيريا (CERD/C/263/Add.3 وCERD/C/283) في دورتها السابعة والأربعين المعقودة عام ١٩٩٥، ولاحظت اللجنة، فيما يتصل بالمادة ١ من الاتفاقية، "أن المادة ٣٩(١) من الدستور النيجيري لعام ١٩٧٩ تنص على حماية المواطنين من التمييز، غير أنها لا

تشمل من هم ليسوا مواطنين ولا توفر الحماية من الأعمال أو الممارسات التمييزية خارج نطاق القطاع الحكومي" (A/50/18، الفقرة ٦٠٢).

٤٢- ونظرت لجنة القضاء على التمييز العنصري أيضاً، في دورتها الثانية والأربعين المعقودة عام ١٩٩٣، في تقرير قطر (CERD/C/207/Add.1). وفيما يتعلق بالمادة ٢ من الاتفاقية، تساءلت اللجنة عما إذا كانت المادة ٩ من دستور قطر التي تضمن مساواة جميع الأفراد في الحقوق والالتزامات، تسري أيضاً على غير المواطنين، وما إذا كان بوسع غير العرب الحصول على الجنسية القطرية، وما إذا كان هناك تمييز ضد العمال الأجانب، وما إذا كانت الحكومة تعتزم اعتماد تشريعات لحظر التمييز ضد العمال الأجانب. وفيما يتعلق بالمادة ٥ من الاتفاقية، أعربت اللجنة عن القلق إزاء "ما إذا كانت حرية اختيار الوظيفة مكفولة للأجانب، وما إذا كان يحق للعمال الأجانب الوصول إلى جميع المهن والحرف، وما إذا كانت الحكومة تتوخى اتخاذ تدابير للقضاء على الفوارق بين المواطنين والعمال الأجانب فيما يتعلق بالعمل في جميع الحرف، وما إذا كان غير المواطنين مؤهلين للحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي، وما إذا كانت الحرية في مغادرة البلد والعودة إليه مكفولة لغير المواطنين" (A/48/18، الفقرة ٩١). ولاحظت اللجنة صراحة "أن التشريعات التي تحظر على المحامين غير العرب المرافعة في القضايا أمام المحاكم تعتبر تمييزية" (المرجع نفسه).

٤٣- ونظرت لجنة القضاء على التمييز العنصري في تقرير إيطاليا (CERD/C/237/Add.1) في دورتها السادسة والأربعين المعقودة عام ١٩٩٥. وفيما يتعلق بالمادة ٥ من الاتفاقية، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء كون التشريع المتعلق باللجوء السياسي من جانب المواطنين غير المنتمين إلى بلدان الاتحاد الأوروبي "أكثر تقييداً في المسائل المتصلة بمركز الأشخاص المعنيين وعمالتهم بالمقارنة بالتشريعات الإيطالية العادية في هذين المجالين (A/50/18، الفقرة ٨٣). وأعربت اللجنة عن قلقها "أيضاً إزاء بعض الحالات التي أساء فيها أفراد الشرطة وموظفو السجون معاملة أجانب من غير المنتمين إلى بلدان الجماعة الأوروبية" (المرجع نفسه، الفقرة ١٠١).

٤٤- ونظرت لجنة القضاء على التمييزي العنصري في تقرير الإمارات العربية المتحدة (CERD/C/279/Add.1) في دورتها السابعة والأربعين المعقودة عام ١٩٩٥. وفيما يتعلق بالمادة ٥ من الاتفاقية، سألت اللجنة "إلى أي حد يحق للعمال الأجانب ... جلب أبنائهم للانضمام إليهم وإتاحة تعليمهم بلغتهم، ... وعما إذا كان أولئك الأطفال يتمتعون بحرية ممارسة دينهم" (المرجع نفسه، الفقرة ٥٥٠). كما استفسرت اللجنة عن محتوى الاتفاقات الثنائية بين الإمارات العربية المتحدة وبلدان أخرى فيما يتعلق بوضع العمال الأجانب. وأعرب أعضاء اللجنة "عن قلقهم العميق إزاء المعلومات الواردة من مصادر شتى والتي تفيد أن العمال الأجانب، لا سيما النساء من البلدان الآسيوية، يعاملون معاملة لا إنسانية" (المرجع نفسه). وسألت اللجنة أيضاً عما إذا كان الأجانب الذين يعيشون في الإمارات العربية المتحدة يتمتعون بالحق في الاجتماع بحرية وممارسة ثقافتهم. وأوصت اللجنة بأن تبدي الإمارات العربية المتحدة "أقصى درجات الحرص في منع إساءات المعاملة التي ترتكب ضد العمال الأجانب، ولا سيما الخادمات المنزليات الأجنبيات، وبأن تتخذ جميع التدابير الملائمة لضمان عدم تعرضهم لأي تمييز عنصري" (المرجع نفسه، الفقرة ٥٧٠).

٣ - اتفاقية حقوق الطفل

٤٥- تنص اتفاقية حقوق الطفل على أنه "يشكل الاعتراف بالكرامة المتأصلة لجميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية وغير القابلة للتصرف، أساس الحرية والعدالة والسلم في العالم". وبالاضافة إلى ذلك تقتضي الاتفاقية من الدول الأطراف أن تحترم:

"الحقوق الموضحة في هذه الاتفاقية وتضمنها لكل طفل يخضع لولايتها دون أي نوع من أنواع التمييز، بغض النظر عن عنصر الطفل أو والديه أو الوصي القانوني عليه أو لونهم أو جنسهم أو لغتهم أو دينهم أو رأيهم السياسي أو غيره أو أصلهم القومي أو الاثني أو الاجتماعي، أو ثروتهم، أو عجزهم، أو مولدهم، أو أي وضع آخر" (المادة ٢-١).

٤٦- وتسري الاتفاقية على جميع الأطفال بصرف النظر عن عرقهم أو مركز مواطنتهم. ونظراً إلى أن الدول تتحمل مسؤولية عن "كل طفل يخضع لولايتها"، لا يجوز للدول أن تميز بين الأطفال على أساس المواطنة أو العرق، ويجب معاملة جميع الأطفال الذين يخضعون لولاية الدولة على قدم المساواة.

٤ - الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

٤٧- تمثل تطور رئيسي فيما يتعلق بحقوق غير المواطنين في اعتماد الجمعية العامة الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بقرارها ١٥٨/٤٥ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ وجاءت الاتفاقية نتيجة لطلب وجهه المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات بأن تُجري دراسة عن وضع العمال المهاجرين[٩]. وعينت اللجنة الفرعية، في قرارها ٦(د-٢٦) المؤرخة ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٧٣، السيدة حليمة ورزازي مقررة خاصة من أجل إعداد دراسة عن استغلال اليد العاملة عن طريق الهجرة غير المشروعة. وقدمت دراستها[١٠] جملة توصيات، منها أن تعمل الأمم المتحدة على ضمان معالجة جميع الجوانب الإنسانية المتعلقة بمشكلة استغلال العمال المهاجرين.

٤٨- وتشمل اتفاقية العمال المهاجرين جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وتنص على: عدم التمييز في حقوق العمال المهاجرين (المادة ٧)، وضمان حقوق الإنسان الأساسية (المواد ٨ إلى ٢٤)، والمساواة في المعاملة بين المواطنين والعمال المهاجرين من حيث شروط العمل والأجر (المادة ٢٥)، والحق في الانضمام إلى نقابات العمال (المادة ٢٦)، والمساواة في الحصول على الضمان الاجتماعي (المادة ٢٧)، والحق في تلقي العناية الطبية الطارئة (المادة ٢٨)، والمساواة في الحصول على التعليم العام (المادة ٣٠). وبالاضافة إلى ذلك، على الدول الأطراف أن تضمن احترام الهوية الثقافية للعمال (المادة ٣١) وأن تبلغ العمال المهاجرين بحقوقهم الناجمة عن الاتفاقية (المادة ٣٣).

٤٩- ولم يتم التصديق على اتفاقية العمال المهاجرين بخطى سريعة. ففي ٥ أيار/مايو ١٩٩٩، كانت ١١ دولة قد صدقت على الاتفاقية أو انضمت إليها، وهي: أذربيجان، وأوغندا، والبوسنة والهرسك، والرأس الأخضر، وسري لانكا، وسيشيل، والفلبين، وكولومبيا، ومصر، والمغرب، والمكسيك؛ ووقعت عليها بنغلاديش، وتركيا، وشيلي (يجب أن يبلغ عدد الدول الأطراف ٢٠ دولة لكي تدخل الاتفاقية حيز النفاذ). وبغية التشجيع على التصديق على الاتفاقية، طلب الأمين العام ولجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية إلى جميع الدول أن تنظر في التوقيع على الاتفاقية والتصديق عليها أو الانضمام إليها على سبيل الأولوية. ونظراً إلى أن العمال المهاجرين هم من غير المواطنين، ويندرجون بالتالي في نطاق أي صك من الصكوك المتعلقة بحقوق غير المواطنين، فإنهم مشمولون في التحليل الوارد في ورقة العمل هذه. وللاطلاع على بحث أوفى للمشاكل المحددة التي يواجهها العمال المهاجرون وسبل التغلب على العوائق التي تعترض التصديق على اتفاقية العمال المهاجرين، انظر الاضافة لهذه الوثيقة.

٥- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

٥٠- تحدد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة حقوق المرأة فيما يتعلق بالجنسية. وتكتسي هذه الحقوق أهمية خاصة عندما تتزوج المرأة من مواطن من غير رعايا بلدها. وفي سبيل حماية جنسية المرأة، تنص المادة ٩ من الاتفاقية على ما يلي:

"١- تمنح الدول الأطراف المرأة حقوقا مساوية لحقوق الرجل في اكتساب جنسيتها أو تغييرها أو الاحتفاظ بها. وتضمن بوجه خاص ألا يترتب على الزواج من أجنبي، أو على تغيير الزوج لجنسيته أثناء الزواج، أن تتغير تلقائيا جنسية الزوجة، أو تصبح بلا جنسية، أو أن تفرض عليها جنسية الزوج.

"٢- تمنح الدول الأطراف المرأة حقا مساويا لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالهما".

٥١- وتركز اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على منع فقدان المرأة جنسيتها، حيث إنه، على نحو ما لاحظت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في توصيتها العامة ٢١ المتعلقة بالمساواة في الزواج والعلاقات الأسرية، المعتمدة في دورتها الثالثة عشرة في عام ١٩٩٢، فإن:

"الجنسية لا غنى عنها للمشاركة الكاملة في المجتمع. وعموما، تعطي الدولة الجنسية للمولودين في البلد. ويمكن اكتساب الجنسية أيضا بالإقامة أو منحها لأسباب إنسانية مثل انعدام الجنسية. وعندما تكون المرأة بلا مركز باعتبارها من الرعايا أو المواطنين، فإنها تحرم من حق التصويت أو التقدم لشغل وظيفة عامة، وقد تحرم من المنافع العامة ومن اختيار محل إقامتها. وينبغي أن تكون المرأة الراشدة قادرة على تغيير جنسيتها، وينبغي عدم التعسف في إلغائها بسبب الزواج أو فسخ الزواج أو تغيير الزوج أو الأب لجنسيته"[١١].

٦- لجنة القانون الدولي

٥٢- تعمل لجنة القانون الدولي منذ عام ١٩٩٣ على وضع صك بشأن أثر خلافة الدول في جنسية الأشخاص الطبيعيين والأشخاص القانونيين. واعتمدت اللجنة مؤقتا، في دورتها التاسعة والأربعين المعقودة في جنيف في الفترة من ١٢ أيار/مايو إلى ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٧، نص مشروع مواد بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول (A/52/10، الفصل الرابع - جيم). ويسري الجزء الأول من مشروع المواد على جميع حالات خلافة الدول وتنازع الجنسيات الناجم عن تلك الخلافة؛ ويتصل الجزء الثاني بتنفيذ هذه الأحكام في حالات محددة من حالات خلافة الدول.

٥٣- ومشروع المواد بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول معني أساسا بمنع انعدام الجنسية. والمادة ١ من مشروع المواد هي الأساس لمنع انعدام الجنسية. وتنص المادة ١ تحديداً على ما يلي: "لكل فرد كان في تاريخ خلافة الدول يتمتع بجنسية الدولة السلف، بصرف النظر عن طريقة اكتسابه تلك الجنسية، الحق في أن يحصل على جنسية دولة واحدة على الأقل من الدول المعنية، وفقا لمشروع المواد هذا".

٥٤- ووفقا للمادة ٤ من مشروع المواد، يفترض أن يكتسب الأشخاص الذين يقيمون بصفة اعتيادية في الإقليم المتأثر بخلافة الدول جنسية الدولة الخلف في تاريخ حدوث هذه الخلافة. وتضع المادة ١١ من مشروع المواد جمع شمل الأسرة فوق مسألة الإقامة الاعتيادية، حيث تنص على أن على الدول المعنية أن تتخذ جميع التدابير المناسبة التي تتيح المحافظة على اجتماع شمل الأسر أو إعادة جمع شملها. وبموجب المادة ١٢ من مشروع المواد، لجميع الأطفال الذين يولدون بعد تاريخ خلافة الدول الحق في الحصول على جنسية الدولة المعنية التي ولدوا في إقليمها. وبموجب المادة ١٤ من مشروع المواد، يكون أسلوب تحديد الجنسية غير تمييزي. وتتبع المادة ١٥ من مشروع المواد شرط عدم التمييز بحظر اتخاذ قرارات تعسفية بشأن مسائل الجنسية، حيث تنص على أنه لا يجرَّد الأشخاص المعنيون تعسفاً من جنسية الدولة السلف أو يحرمون تعسفا من حق اكتساب جنسية الدولة الخلف أو من أي حق في الخيار، إذا كانت تلك الحقوق مخولة لهم في حالة خلافة الدول. وتورد المادة ١٦ مزيداً من المتطلبات الإجرائية، حيث تنص على ما يلي:

> "يتم، دون تأخير لا مبرر له، البت في الطلبات المتعلقة باكتساب الجنسية أو الاحتفاظ بها أو التخلي عنها أو بممارسة حق الخيار في حالة خلافة الدول، وتصدر القرارات ذات الصلة كتابة، وتكون متاحة للمراجعة الإدارية أو القضائية الفعلية".

٥٥- ويحظر مشروع المواد حظراً واضحاً وشاملاً وإجرائياً انعدام الجنسية لدى خلافة دولة ما. غير أنه لا يقتضي من الدول أن تمنح الجنسية لأفراد لا تربطهم بها صلة فعلية، ما لم يؤد ذلك إلى معاملة أولئك الأشخاص كما لو كانوا عديمي الجنسية.

٧- المحكمة الجنائية الدولية

٥٦- اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨، نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (A/CONF.183/9). وتورد المادة ٥ من النظام الأساسي أربع جرائم تندرج في نطاق اختصاص المحكمة، وهي: جريمة الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وجريمة العدوان. وتعرّف المادة ٦ الإبادة الجماعية بأنها "أي فعل ... يرتكب بقصد إهلاك جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية، بصفتها هذه، إهلاكاً كلياً أو جزئيا" (والعبارات المستخدمة في النظام الأساسي لتعريف "الإبادة الجماعية" مستمدة مباشرة من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨). وبالتالي، فإن الأفعال التي يقصد منها إهلاك أقلية قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية تعد جرائم تندرج في نطاق اختصاص المحكمة. وبالإضافة إلى ذلك، وبموجب المادة ٧ (ح)، يعد أيضا جريمة ضد الإنسانية، "اضطهاد أي جماعة محددة أو مجموع محدد من السكان لأسباب سياسية أو عرقية أو قومية أو إثنية أو ثقافية أو دينية، أو متعلقة بنوع الجنس ... أو لأسباب أخرى من المسلم عالميا بأن القانون الدولي لا يجيزها". ولأن غير المواطنين هم عاديا من جماعة قومية مختلفة، فإن المحكمة الجنائية الدولية ستحمي فيما يبدو غير المواطنين من الانتهاكات الجسيمة المقترفة بقصد إبادة الجماعة، وكما ستحميهم من الاضطهاد.

٥٧- عند تاريخ ٥ أيار/مايو ١٩٩٩، كان ثمة دولتان، هما السنغال، وترينيداد وتوباغو، قد صادقتا على نظام روما الأساسي.

باء- ما حدث من تطورات إقليمية منذ عام ١٩٨٥

٥٨- بالإضافة إلى ما حدث من تطورات على الصعيد العالمي منذ إعلان عام ١٩٨٥، سجلت تطورات إقليمية بالغة الأهمية، فيما يتعلق بحقوق غير المواطنين، ولا سيما في أوروبا.

١- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وأحكامها القضائية

٥٩- "إن أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (الاتفاقية الأوروبية) هي من حيث المبدأ قابلة للتنفيذ بدون أي تمييز إزاء المواطنين المتواجدين داخل دولة ما، أو مواطني دول أعضاء أخرى، أو أجانب أو عديمي الجنسية"[١٢]. غير أن الاتفاقية الأوروبية لا تتناول حقوقا معينة متصلة بغير المواطنين. فهي لا تتناول، مثلاً حقاً لغير المواطنين يخولهم دخول بلد ما، ولا تتناول حمايتهم من الترحيل أو غير ذلك من حالات الإبعاد [١٣].

٦٠- وفي المادة ١٤ منها، تحظر الاتفاقية الأوروبية التمييز، حيث تنص على ما يلي:

"يُكفل التمتع بالحقوق والحريات المقررة في هذه الاتفاقية دون تمييز أيا كان سببه، كالجنس أو العرق أو اللون، أو اللغة أو الدين، أو الرأي السياسي أو غيره، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر".

٦١- ولاحظت الحلقة الدراسية المعنية بالاستبعاد والمساواة أمام القانون وعدم التمييز، التي نظمها مجلس أوروبا في عام ١٩٩٤، ما يلي:

"إن المادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا تحظر كل تباين في المعاملة. فالمساواة لا تعني بالضرورة معاملة مماثلة في كل حالة. ولا يشكل التفريق تمييزا إذا كان الهدف هو بلوغ غرض مشروع وإذا كانت المعايير المستخدمة معقولة وموضوعية ... والتفريق غير المبرَّر بالوقائع هو وحده غير المقبول. ووفقاً للاجتهاد الثابت للمحكمة الأوروبية والقائم على قضايا سابقة، يكون التباين تمييزياً ... إذا لم يقصد 'هدفا مشروعاً' أو إذا لم توجد 'علاقة تَناسُب معقولة بين الوسائل المستخدمة والهدف المراد بلوغه'"[١٤].

٦٢- وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ١٦ من الاتفاقية الأوروبية على أنه لا يجوز تأويل أحكام المادة ١٤، من بين مواد أخرى، "على أنها تمنع الأطراف السامية المتعاقدة من فرض قيود على النشاط السياسي للأجانب"[١٥].

٦٣- وفي عام ١٩٩٧، تناولت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في قضية "بوشيلكيا ضد فرنسا"، حقوق غير المواطنين، ولا سيما في إطار الترحيل[١٦]. والسيد بوشيلكيا من مواليد الجزائر عام ١٩٧٠، هاجر إلى فرنسا بصحبة والدته عندما كان يبلغ سنتين من العمر. وفي عام ١٩٩٠، صدر أمر بترحيل السيد بوشيلكيا بسبب إدانته جنائياً في عام ١٩٨٧ بالاغتصاب مع استخدام العنف. وتقدم السيد بوشيلكيا إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان طالباً إليها أن تقضي بأنه قد حدث إخلال بأحكام المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية، التي تنص على ما يلي: "(١) لكل إنسان حق احترام حياته الخاصة والعائلية ... و(٢) لا يجوز للسلطة العامة أن تتعرض لممارسة هذا الحق إلا وفقا للقانون وبما تمليه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي ... ".

٦٤- ولم تبت المحكمة في حدوث إخلال من هذا القبيل. وخلصت إلى أن التدخل في الحياة العائلية للسيد بوشيلكيا "كان له أغراض تتفق بالكامل مع أحكام الاتفاقية، وهي 'منع الفوضى أو الجريمة'"[١٧] وذكرت المحكمة كذلك ما يلي:

"على الدول المتعاقدة أن تحافظ على النظام العام، ولا سيما بممارسة الحق في مراقبة دخول الأجانب وإقامتهم كمسألة من مسائل القانون الدولي الراسخ ومع عدم الإخلال بالتزاماتها بموجب المعاهدات. ويحق لها، لهذا الغرض، أن تأمر بطرد الأشخاص المدانين بارتكاب جنايات"[١٨].

٢- الميثاق الأوروبي بشأن اللغات المحلية أو لغات الأقليات

٦٥- إن الميثاق الأوروبي بشأن اللغات المحلية أو لغات الأقليات يفرّق بوضوح بين "الأقليات" و"غير المواطنين" في تعريفه لعبارة "اللغات المحلية أو لغات الأقليات". فتنص المادة ١ من الميثاق على أن عبارة "اللغات المحلية أو لغات الأقليات' ... لا تشمل ... لغات المهاجرين".

٦٦- ونشرت مطبعة مجلس أوروبا في عام ١٩٩٥كتيبا بعنوان Tackling racism and xenophobia: practical action at the local level (التصدي للعنصرية ورهاب الأجانب: إجراءات عملية على الصعيد المحلي)، وهو واحد من سلسلة من الكتيبات المرافقة للتقرير المعنون Community and Ethnic Relations in Europe العلاقات الطائفية والإثنية في أوروبا، ويشمل سرداً لوقائع اجتماع خبراء عقد في برلين في عام ١٩٩٣ بشأن الإجراءات العملية الواجب اتخاذها على الصعيد المحلي لمكافحة العنصرية ورهاب الأجانب. وبينما لا يسري الميثاق الأوروبي بشأن اللغات المحلية أو لغات الأقليات على المهاجرين، يفيد الكتيب أن مجلس أوروبا يرى أن "العلاقات الطائفية" تشمل جميع جوانب العلاقات بين المهاجرين أو الجماعات الإثنية من "أصل مهاجر" والمجتمع المضيف. ومع أن من غير الواضح ما هو مدى الفترة الزمنية التي قد يعود المجلس بها إلى الماضي لاقتفاء أثر "الأصل المهاجر"، يمكن تصور أن "العلاقات الطائفية" يقصد بها أن تشمل المهاجرين والأقليات القومية على حد سواء.

٦٧- وثمة تطورات أخرى ذات صلة بهذا الموضوع، منها التوصية ١١٣٤ (١٩٩٠) بشأن حقوق الأقليات التي اعتمدتها الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، والتوصية رقم R (92) 12 بشأن العلاقات الطائفية التي اعتمدتها لجنة الوزراء في عام ١٩٩٢، وتوصيات لجنة التحقيق في العنصرية ورهاب الأجانب التابعة للبرلمان الأوروبي (١٩٩١)، والقرار المؤرخ ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ الصادر عن مجلس أوروبا وممثلي حكومات الدول الأعضاء بشأن مكافحة العنصرية والتمييز العنصري في العمالة والشؤون الاجتماعية، ووثيقة كوبنهاغن لعام ١٩٩٠ الصادرة عن اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر المعني بالبعد البشري لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا.

٣- الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية[١٩]

٦٨- تمثل الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية، التي اعتمدها مجلس أوروبا في يوم ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ واحداً من أهم التطورات التي حدثت منذ عام ١٩٨٥ في مجال وضع المعايير. وتورد المادة ٤ من هذه الاتفاقية المبادئ التي يجب أن تستند إليها قواعد الجنسية لكل دولة من الدول الأطراف، وهي تنص على ما يلي:

"(أ) لكل فرد الحق في جنسية؛ (ب) يجب تلافي انعدام الجنسية؛ (ج) لا يحرم أحد من جنسيته تعسفا؛ (د) لا تتأثر تلقائيا جنسية الزوج أو الزوجة بالزواج أو بفسخ الزواج بين طرفين أحدهما مواطن دولة طرف والآخر أجنبي، ولا بتغيير أحد الزوجين جنسيته أثناء الزواج".

٦٩- كما ترسي الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية الحقَ في الجنسية لعديمي الجنسية. فتنص المادة ٦ على ما يلي:

"١- تكفل كل دولة طرف في قانونها الوطني أن يكتسب جنسيتها بقوة القانون ... (ب) اللقطاء الذين يعثر عليهم في إقليمها والذين يكونون عديمي الجنسية لو لم يحصلوا على جنسيتها.

"٢- تكفل كل دولة طرف في قانونها الوطني أن يكتسب جنسيتها الأطفال المولودون في إقليمها الذين لا يكتسبون جنسية أخرى عند ولادتهم ... .

"...

"٤- تسهل كل دولة طرف في قانونها الوطني أن يكتسب جنسيتها ... (ز) عديمو الجنسية واللاجئون المعترف بهم كلاجئين والمقيمون بصورة قانونية واعتيادية في إقليمها".

٤- الاتفاقية الأوروبية بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على الصعيد المحلي

٧٠- إن الاتفاقية الأوروبية بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على الصعيد المحلي، إذ ترى أن "إقامة الأجانب في الإقليم الوطني باتت من الظواهر الدائمة في المجتمعات الأوروبية"، تكفل حريات التعبير والاشتراك في الاجتماعات وتكوين الجمعيات "بنفس الشروط المحددة لرعاياها" (الفصل ألف، المادة ٣)، وتتيح "للهيئات الاستشارية أن تمثل المقيمين الأجانب على الصعيد المحلي" (الفصل باء)، وتمنح "حق التصويت في انتخابات السلطات المحلية" (الفصل جيم).

٧١- وفي بتاريخ ٥ أيار/مايو ١٩٩٩، كانت قد وقعت على الاتفاقية الأوروبية بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على الصعيد المحلي ثمانية بلدان (إيطاليا، والدانمرك، والسويد، وفنلندا، وقبرص، والمملكة المتحدة، والنرويج، وهولندا)، وصادقت عليها أربعة بلدان (إيطاليا، والسويد، والنرويج، وهولندا). وبدأ نفاذ الاتفاقية في ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧.

جيم - قضايا لا يتناولها إعلان عام ١٩٨٥ بشكل وافٍ

١- حالات التمييز فيما بين غير المواطنين

٧٢- تتزايد حالات التمييز بين مختلف فئات غير المواطنين. وتمثل هذه الظاهرة ممارسة متفشية بوجه خاص لدى الاتحادات السياسية أو الاقتصادية فوق الوطنية من قبيل الاتحاد الأوروبي[٢٠] واتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة

(نافتا)[٢١]. وعلى نحو ما ذكره السيد بانتين، رئيس لجنة القضاء على التمييز العنصري، في رسالته إلى اللجنة الفرعية، فإن "هذه التطورات تثير أسئلة عند النظر من زاوية الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري" (E/CN.4/Sub.2/1997/31، الصفحة ٤ من المرفق).

٧٣- وهذه المشاكل ليست جديدة من بعض النواحي. فقد لاحظت البارونة إلس في عام ١٩٧٧ أن الانتهاكات استمرت في أنحاء عديدة في العالم، على نطاق واسع وبصورة متواترة، ضد حقوق الإنسان لغير المواطنين[٢٢]. وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، خلصت حلقة الأمم المتحدة الدراسية المعنية بالهجرة والعنصرية والتمييز العنصري إلى "أن بلدانا كثيرة شهدت طفرة في العنصرية والتمييز العنصري ورهاب الأجانب تجاه المهاجرين والنازحين وممارسة العنف ضدهم" (E/CN.4/1998/77/Add.1، المرفق، الفقرة ٨). وأقرت البارونة إلس هذا الاستنتاج في دراستها عن حقوق غير المواطنين، معلنة أن "الفرد الذي يُستفرد به في أكثر الأحيان، سواء من حيث الوقت أو المكان، في التمييز عن غيره هو الأجنبي"[٢٣]. وعلى نحو مماثل، لاحظ السيد أسبيورن إيدي في عام ١٩٨٩، في دراسته التي قدمها إلى اللجنة الفرعية، ما يلي:

"ينظر أحيانا إلى المشاكل المتصلة بالأجانب ... في ضوء العنصر. وهنا، كما في سياقات أخرى كثيرة، يستخدم مفهوم "العنصر" بطريقة غامضة غير دقيقة. إن الأجانب ... ينتمون في أغلب الحالات ... إلى ثقافات مختلفة ويكونون أحيانا ذوي لون مختلف. وكلما ازدادت اختلافاتهم الظاهرة عن السكان في بلد إقامتهم متهم، ازداد احتمال تعرضهم لمشاعر وسلوك معاديين للأجانب من بعض قطاعات أولئك السكان"[٢٤].

٧٤- ولاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن "كثيرا ما لا تأخذ التقارير الواردة من الدول الأطراف في الاعتبار أنه يجب على كل دولة أن تكفل الحقوق الواردة في العهد "لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها"[٢٥]. وبالإضافة إلى ذلك، خلصت البارونة إلس إلى ما يلي:

"إن مشكلة حماية ومعاملة الأجانب ليست مشكلة عابرة أو مؤقتة أو محلية، بل هي مشكلة متواصلة وعالمية. وهي ليست مشكلة منعزلة من حيث الزمان والمكان، ويلزم بالتالي اتباع نهج شامل ويجب بذل جهد لبلوغ توافق آراء عالمي حول هذه المشكلة"[٢٦].

٧٥- ولم تحظ حقوق غير المواطنين المحددة في الصكوك الدولية بالحماية والتشجيع الوافيين أو العالميين. كما خلصت البارونة إلس إلى أن "تطبيق أحكام الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على الأجانب غير واضح وغير مؤكد، ووسائل التنفيذ القائمة غير وافية"[٢٧]. ولهذا السبب، ينبغي للجنة القضاء على التمييز العنصري أن تنظر في مسألة بيان حقوق الأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه بياناً واضحاً وإدراج أحكام تحدد سبل حماية غير المواطنين بقدر أكبر من الوضوح.

٢- الغجر/الروما

٧٦- يطرح الغجر (الروما) إشكالاً خاصا في مجالي العنصر وعدم التمييز. فالغجر ليسوا في حد ذاتهم أجانب، ولكن كثيرا ما لا يعترف بحقوقهم في المواطنة. ومفهوم الغجر بوصفهم "أقلية قومية" - وهي عبارة تنطوي على المواطنة - يزيد من تعقيد المسألة المحيطة بحقوق الغجر.

٧٧- وقد بدأ المجتمع الدولي مؤخرا ينظر جديا في الهموم الخاصة بالغجر. ففي عام ١٩٩١، نظم مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية التابع لمجلس أوروبا جلسة استماع بعنوان "الشعب الغجري وأوروبا: استمرار التقاليد في أوروبا الآخذة في التغير" كجزء من مهرجان الغجر الأوروبي؛ واجتذب المهرجان ١٠٠ مشارك[٢٨].

٧٨- وتحقق في عام ١٩٩٣ إنجازان رئيسيان فيما يتعلق بالغجر. فقد اعتمد مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية القرار ٢٤٩، وعنوانه "الغجر في أوروبا: دور ومسؤولية السلطات المحلية والإقليمية". ونص هذا القرار على إنشاء "شبكة المدن"، وهو نواة صغيرة من المدن ستكون بمثابة "حقل اختبار لحسن الممارسة والأمثلة السليمة [فيما يتعلق بالغجر] التي يتعين تطويرها بواسطة الحوار وتبادل الخبرات"[٢٩]. وفي عام ١٩٩٣ أيضا، اتخذ في اجتماع رؤساء الدول والحكومات الأوروبية المعقود في فيينا قراران هامان يتصلان بالغجر: فقد أُعِز إلى مجلس أوروبا بوضع صكوك قانونية لدعم الأقليات والشروع في تطبيق خطة عمل وحملة دولية ضد العنصرية ورهاب الأجانب والتعصب"[٣٠]. ويظهر من هذا البيان أن الغجر يعدون "أقليات"، لا "غير مواطنين" أو "مهاجرين". والبيان الصادر عن نائب الأمين العام لمؤتمر السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية، السيد لوبرخت، يؤيد هذا الادعاء، حيث ينص على ما يلي:

> "يدرك مجلس أوروبا تماماً ضرورة تجنب وضع أي تعريف للأقليات قد يتضمن المزيد من بذور التمييز والاستبعاد. ويلزم إيلاء عناية قصوى لضمان عدم تفسير مفهوم الأقلية القومية تفسيراً ينطوي على استبعاد الغجر"[٣١].

٧٩- وبحلول عام ١٩٩٤، تمكن مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية من اجتذاب قرابة ٢٠٠ شخص من نحو ٢٠ بلدا أوروبيا لحضور مؤتمر بعنوان "صوب أوروبا متسامحة: مساهمة الغجر". وركزت المناقشات التي جرت في المؤتمر على الحوار بين السلطات المحلية والغجر ومستقبل الغجر كمواطنين في أوروبا ديمقراطية. وعقب المؤتمر، خلص مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية إلى ما يلي: "لا يمكن اتخاذ إجراء هادف على الصعيد الوطني بدون منح [الغجر] مواطنة بلد الإقامة وحرية التنقل"[٣٢].

٨٠- وأسفر مؤتمر عام ١٩٩٤ عن اقتراحين رئيسيين، هما: وضع مشروع عهد بين الغجر والمؤسسات الأوروبية، والأخذ بـ "سياسة لتحقيق الاستقرار بين الغجر بمنحهم حقوق إقامة دائمة تتيح لهم حل مشاكلهم السكنية والصحية وتلبية احتياجاتهم من التعليم والتدريب المهني"[٣٣].

٨١- ولعل أهم تطور فيما يتعلق بحالة الغجر في أوروبا هو بوضع خطة عمل في هذا الشأن. قيام فريق الأخصائيين المعني بالروما/الغجر، التابع للجنة وزراء مجلس أوروبا[٣٤]. وحدد الفريق "مشاكل حقوق الإنسان (التمييز لأسباب إثنية، وأفعال العنف، وسلوك الشرطة ومواقفها، والتمتع بالحقوق، وإنفاذ القوانين، والعنصرية، والاعتداءات العنصرية، والتحريض على الكراهية العنصرية) [و] المركز القانوني (الجنسية والمواطنة، وحقوق الأقليات)" بوصفها من بين "المشاكل الرئيسية التي يواجهها الروما/الغجر في أوروبا اليوم"[٣٥]. وتصدياً لهذه المشاكل وغيرها من المشاكل التي يواجهها الغجر، "سينظر الفريق في إمكانية القيام، في الوقت المناسب، بوضع تقرير شامل عن حالة الروما/الغجر في أوروبا"[٣٦].

٣- الاتجار بالنساء والأطفال

٨٢- إن إعلان عام ١٩٨٥ المتعلق بحقوق غير المواطنين لم يركز على الاتجار بالنساء والأطفال. غير أنه قد حدثت بعض التطورات قبل عام ١٩٨٥: ففي عام ١٩٥١، بدأ نفاذ اتفاقية حظر الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير. وأشارت الاتفاقية المذكورة إلى أربعة صكوك دولية كانت نافذة بالفعل في ذلك الوقت، وهي: '١' الاتفاق الدولي المعقود في ١٨ أيار/مايو ١٩٠٤ لحظر الاتجار بالرقيق الأبيض؛ '٢' الاتفاقية الدولية المعقودة في ٤ أيار/مايو ١٩١٠ لحظر الاتجار بالرقيق الأبيض؛ '٣' الاتفاقية الدولية المعقودة في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٢١ لحظر الاتجار بالنساء والأطفال؛ '٤' والاتفاقية الدولية المعقودة في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٣٣ لحظر الاتجار بالنساء البالغات. والغرض من اتفاقية حظر الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير هو تعزيز هذه الصكوك الأربعة.

٨٣- وتنص المادة ١٧ من اتفاقية حظر الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير على ما يلي:

"يتعهد أطراف هذه الاتفاقية بأن يتخذوا أو يواصلوا، بصدد الهجرة من بلدانهم والمهاجرة إليها، وفي ضوء التزاماتهم بمقتضى هذه الاتفاقية، ما يتوجب من تدابير لمكافحة الاتجار بالأشخاص من الجنسين لأغراض الدعارة".

وعلى وجه التحديد، تقتضي المادة ١٧ من الدول أن تسن تشريعات لحماية النساء والأطفال أثناء السفر، وتحذير الجمهور من أخطار الاتجار، واتخاذ تدابير لمنع الاتجار بالأشخاص في مراكز دخول البلد، وتنبيه السلطات المختصة إلى وصول نساء يبدو أنهن من ضحايا الاتجار بالأشخاص. وتوافق الدول، بموجب المادة ١٩ على رعاية ضحايا الاتجار بالأشخاص وإعادتهم إلى أوطانهم.

٨٤- وتم تضمين اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي صادقت عليها ٧٢ دولة، حكماً متصلاً بالاتجار بالأشخاص. فتنص المادة ٦ من الاتفاقية على ما يلي: "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لمكافحة جميع أشكال الاتجار بالمرأة واستغلال بغاء المرأة".

٨٥- وتدعو اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ إلى القضاء على الاتجار بالأطفال لأي غرض من الأغراض. فتقتضي المادة ١١ من الدول الأطراف أن تتخذ "تدابير لمكافحة نقل الأطفال إلى الخارج وعدم عودتهم بصورة غير مشروعة". وتقتضي المادة ٣٥ من الدول الأطراف أن تتخذ "جميع التدابير الملائمة الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف لمنع اختطاف الأطفال أو بيعهم أو الاتجار بهم لأي غرض من الأغراض أو بأي شكل من الأشكال". ثم تنص المادة ٣٦ على أن "تحمي الدول الأطراف الطفل من سائر أشكال الاستغلال الضارة بأي جانب من جوانب رفاه الطفل".

٨٦- وبالإضافة إلى هذه الاتفاقيات، بُذلت جهود في سبيل تحسين الآليات الدولية لوقف الاتجار بالأشخاص. ففي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ مثلا، قامت المنظمة الدولية للهجرة بتنظيم حلقة دراسية دولية عما يتخذ دولياً من إجراءات في سبيل التصدي للاتجار بالمهاجرين.

٨٧- وشاركت منظمة العمل الدولية في السنوات القليلة الماضية مشاركة نشطة في إيجاد حلول لمشكلة الاتجار بالأشخاص. ففي أيار/مايو ١٩٩٦، تعاونت المنظمة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا على تنظيم مؤتمر في جنيف لبحث قضايا تحركات السكان في كومنولث الدول المستقلة، وأولت عناية خاصة للهجرة غير النظامية [٣٧]. وفي حزيران/يونيه ١٩٩٦، عقدت منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، مؤتمرا في فيينا للمساعدة على وضع صكوك مشتركة لمكافحة الاتجار بالنساء في أوروبا. كما قامت منظمة العمل الدولية بإعداد الإعلان وخطة العمل اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لمكافحة الاستغلال التجاري للأطفال المعقود في ستكهولم في آب/أغسطس ١٩٩٦. وحضر المؤتمر ممثلون عن ١٢٢ بلدا وعن عدة منظمات غير حكومية.

٨٨- وفي عام ١٩٩٨، تم، في إطار البرنامج الدولي لمكافحة تشغيل الأطفال التابع لمنظمة العمل الدولية، تجميع دراسة تحليلية عن الاتجار بالأطفال في ثمانية بلدان آسيوية. وفي أعقاب هذه الدراسة الأولية، بات البرنامج يشارك مشاركة نشطة في اتخاذ تدابير لمكافحة الاتجار بالأطفال على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي. فعلى الصعيد الوطني، أقام البرنامج في عام ١٩٩٨خطة العمل الوطنية لمكافحة الاتجار بالأطفال واستغلالهم التجاري جنسيا في نيبال[٣٨]. وعلى الصعيد دون الإقليمي، اقترح البرنامج إطار العمل المعنون "الاتجار بالأطفال لتشغيلهم الاستغلالي في منطقة نهر ميكونغ دون الإقليمية"، في اجتماع استشاري عقد في بانكوك. ويشمل إطار العمل البغاء بوصفه شكلاً من أشكال التشغيل الاستغلالي[٣٩].

٨٩- ويمثل الاتجار بالنساء مشكلاً عالمياً قائماً بين المناطق الإقليمية وداخلها على حد سواء[٤٠]. ومما يجعل النساء والأطفال عرضة للاتجار هو أن العلاقات الاجتماعية والاقتصادية قائمة على القوة، بما في ذلك "التفاوت الاقتصادي بين أكثر الدول أو المناطق الإقليمية ثراءً وأشدها فقراً". إن نسباً كبيرة من البغايا في كثير من البلدان هن من المهاجرين بصورة غير شرعية - وكثيرا ما تكونن نساء وفتيات تم الإتجار متجر بهن[٤١].

٩٠- وتناولت كاثلين باري تفشي البغاء عالميا، وتزايد الاتجار بالنساء، وهي ترى أن الاتجار والبغاء تقترفهما صناعات الجنس الدولية. وفي عام ١٩٩١، قامت السيدة باري (بالتعاون مع السيدة وسيلة تمزالي من اليونسكو) بوضع صيغة اتفاقية مكافحة الاستغلال الجنسي المقترحةالتي تنص على ما يلي:

"تقتضي الاتفاقية المقترحة من الدول الأطراف أن تتخذ جميع التدابير المناسبة لتوفر لضحايا الاستغلال الجنسي، بما في ذلك البغاء والاتجار بالنساء، المأوى والحماية وإعادة من يرغبون منهن في العودة إلى أوطانهن. وسيُعد أرباب العمل الذين يستغلون النساء جنسيا في عملية الهجرة مسؤولين جنائيا"(٤٢).

٩١- ونظرا إلى أن النساء اللائي يجري استغلالهن جنسيا كثيرا ما يفتقرن إلى ما يُثْبت جنسياتهن أو تكونن عديمات الجنسية عندما يهربن في نهاية الأمر من مستغليهن، ولأن عديمي الجنسية كثيرا ما لا يعترف بهم البلد الجديد الذي يجدون أنفسهم فيه، فإن الاتفاقية المقترحة تنص على ما يلي: "يمنح مركز اللاجئ لجميع ضحايا الاستغلال الجنسي، سواء دخلوا البلد بطريقة شرعية أو غير شرعية"(٤٣). والمادة ٢ المقترحة تنص تحديداً على أن الاتجار بالأشخاص هو شكل من أشكال الاستغلال الجنسي(٤٤).

٩٢- وأقر الفريق العامل المعني بأشكال الرق المعاصرة التابع للجنة الفرعية بالمجموعة المتنوعة من الظروف التي يحدث فيها الاتجار، حيث اعتمد في دورته الثانية والعشرين المعقودة في عام ١٩٩٨ توصية تناولت "منع الاتجار بالنساء والفتيات عبر الحدود لأغراض الاستغلال الجنسي". وفي هذه التوصية، التي أصبحت الفرع الثاني من القرار ١٩٩٨/١٩، أعلنت اللجنة الفرعية صراحة أن "الاتجار الدولي بالنساء والفتيات عبر الحدود لأغراض الاستغلال الجنسي هو شكل معاصر من أشكال الرق ويشكل انتهاكا خطيرا لحقوق الإنسان"، وأوردت مختلف اتفاقيات مكافحة الرق والسخرة، فضلا عن صكوك كثيرة أخرى. وسيعقد الفريق العامل اجتماعاً استشارياً بشأن الاتجار بالأشخاص والبغاء وصناعة الجنس العالمية، وذلك في الفترة من ٢١ إلى ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٩٩، تعقبها الدورة الثالثة والعشرون للفريق العامل التي من المؤكد أنها ستقدم توصيات بشأن هذه القضايا إلى الدورة الحادية والخمسين للجنة الفرعية.

٤- حق الفرد في مغادرة بلده والعودة إليه

٩٣- تقر المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق الأساسي في حرية التنقل، ولا تميز بين المواطنين وغير المواطنين. فتنص المادة ١٣ على أن "لكل فرد الحق في حرية التنقل وفي اختيار محل إقامته داخل حدود الدولة" وأن "لكل فرد حق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إليه".

٩٤- وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أحكام مماثلة، مع أنه يبدو وكأن العهد يميز بين الأجانب الموجودين على نحو قانوني والأجانب الموجودين على نحو غير قانوني في بلد ما. فتنص المادة ١٢ منه على ما يلي:

"١- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته.

"٢- لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده.

...

"٤- لا يجوز حرمان أحد، تعسفا، من حق الدخول إلى بلده". (أضيف الخط للتشديد).

٩٥- كما أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه لا يجوز للبلدان أن تطبق معايير هجرة تفرق بين الذكور والإناث. ففي قضية "شيرين عمر الدين - جفرا وغيرها ضد موريشيوس"، طعنت ٢٠ إمرأة موريشيوسية في قانون الهجرة الذي اعتمدته الحكومة والذي ينص على أنه إذا تزوجت موريشيوسية برجل من بلد آخر، يجب على الزوج أن يقدم طلب الإقامة في موريشيوس وأنه يجوز رفض منحه ترخيص الإقامة. غير أنه إذا تزوج موريشيوسي بامرأة أجنبية، يحق للمرأة الأجنبية تلقائيا أن تقيم في موريشيوس. ورأت اللجنة أن موريشيوس أخلّت بأحكام العهد بتمييزها بين الرجال والنساء بدون مبرر مناسب[٤٥].

٩٦- وتشمل الصكوك الإقليمية أحكاما مماثلة فيما يتعلق بحرية التنقل. فالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب يكفل حرية تنقل الفرد داخل حدود الدولة التي يقيم فيها بصورة شرعية (المادة ١٢ (١)) وحقه عموماً في مغادرة البلد والعودة إليه (المادة ١٢ (٢)). ولا يجيز طرد الأجنبي إلا وفقا لأحكام القانون (المادة ١٢ (٤))، ويحرّم الطرد الجماعي للأجانب (المادة ١٢ (٥)).

٩٧- وبينما تتناول معظم صكوك حقوق الإنسان حرية التنقل في مادة واحدة أو حتى بطريقة أكثر هامشية، تعالج هذه المسألة معالجة أكثر شمولاً في إعلانين هما إعلان حق الفرد في مغادرة أي بلد وحقه في العودة إليه، الذي اعتمدته ندوة عقدت في أوبسالا بالسويد في عام ١٩٧٢، وإعلان حق الفرد في مغادرة أي بلد والعودة إليه، الذي اعتمده اجتماع للخبراء عقد في سترازبورغ في عام ١٩٨٦.

٩٨- ومنذ عهد أقرب، أعد السيد فولوديمير بوتكيفيتش ورقة عمل عن الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل، تنفيذا لمقرر اللجنة الفرعية ١٠٩/١٩٩٦ (E/CN.4/Sub.2/1997/22). وناقش السيد بوتكيفيتش في ورقة عمله الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل في الصكوك القانونية الدولية، والحق في حرية التنقل على الصعيد الوطني، وحالة حرية التنقل خلال السنوات العشر الأخيرة.

خامسا- وضع المزيد من معايير حقوق الإنسان وإجراءات التنفيذ فيما يتعلق بغير المواطنين: استنتاجات وتوصيات مؤقتة

٩٩- إن الممارسات التمييزية المستمرة إزاء غير المواطنين تقيم الدليل على غياب معايير فعالة فيما يتعلق بحقوق الأفراد الذي ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه.

١٠٠- وينبغي تشجيع الدول على الامتثال لإعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه.

١٠١- وينبغي أن تنظر لجنة القضاء على التمييز العنصري في كيفية تفسير الفقرة ٢ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، تلافياً لتقويض سبل الحماية المتاحة لغير المواطنين بموجب معاهدات أخرى لحقوق الإنسان وفي إطار الاتفاقية ذاتها. وينبغي تشجيع اللجنة المذكورة على إعداد توصية عامة بشأن حقوق غير المواطنين. إن وضع اللجنة الفرعية دراسة إضافية عن هذه المسألة قد يكون من أهدافه المساعدة على صياغة توصية عامة من هذا القبيل، بالتعاون مع لجنة القضاء على التمييز العنصري.

١٠٢- إن لجنة القضاء على التمييز العنصري على صواب عندما لاحظت أنه "يجري التمييز بين مختلف فئات غير المواطنين" (E/CN.4/Sub.2/1997/31، المرفق، الصفحة ٤) وأن "هذا التمييز قد يكون بمثابة استبعاد تام للأشخاص يحرمهم من أهم الحقوق الأساسية وتكون له آثار عنصرية" (المرجع نفسه). إن مظاهر التمييز هذه تثير أسئلة عند النظر من زاوية الاتفاقية، بالرغم من نص المادة ٢ (١). وهذا موضوع يستحق المزيد من الدراسة في ضوء التطورات الأخيرة.

١٠٣- وينبغي أن تنظر لجنة القضاء على التمييز العنصري في تضمين الاتفاقية نصاً صريحاً بشأن حقوق الأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه وأن تدرج فيها سبل حماية غير المواطنين بدرجة أكبر من التحديد.

١٠٤- إن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد أقرت الحقوق الكاملة لغير المواطنين بموجب أحكام العهد في تعليقها العام ١٥ بشأن وضع الأجانب بموجب أحكام العهد. وحيث إن الأجانب ينتمون في أغلب الأحيان إلى أقلية عرقية، فإن التمييز ضد الأجانب له البعض من نفس النزعات الكامنة في العنصرية، وثمة علاقة كبيرة بين التمييز بسبب العرق والتمييز ضد الأجانب. وبالتالي، فيستحسن للجنة القضاء على التمييز العنصري أن تجعل عملها متسقاً مع فحوى التعليق العام ١٥ ومع الجهود الأخرى التي تبذلها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في سبيل حماية حقوق غير المواطنين. فمثلاً عند وضع توصية عامة جديدة عن حقوق غير المواطنين، ينبغي مراعاة أحكام الاتفاقية، وتجربة لجنة القضاء على التمييز العنصري في استعراض تقارير الدول الأطراف، وتجربة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فضلا عن مصادر أخرى للاجتهادات ذات الصلة، من قبيل الهيئات الأخرى المنشأة بموجب معاهدات والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويلزم تكريس المزيد من البحث لجمع وتحليل تلك التجارب والاجتهادات ذات الصلة.

١٠٥- وينبغي التصدي صراحة لحقوق غير المواطنين خلال المؤتمر العالمي القادم لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري ورهاب الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

١٠٦- وينبغي إحالة ورقة العمل هذه إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري بشكلها الحالي لالتماس مشورتها ورد فعلها. ومن المفيد بوجه خاص أن تبين لجنة القضاء على التمييز العنصري مدى استجابة ورقة العمل هذه للطلب الذي قدمته اللجنة في عام ١٩٩٧، وأن ترد اللجنة بوجه خاص على الأسئلة التالية: '١' هل توجد مواضيع أو مجالات تحقيق ينبغي مواصلة بحثها؟ '٢' هل يلزم إعداد ورقة عمل إضافية عن هذا الموضوع، وإذا كان الأمر كذلك، فما هي المسائل التي يلزم أن تتناولها ورقة العمل؟ '٣' هل من المفيد أن تشمل ورقة العمل مشروعا أوليا لتوصية عامة أخرى عن حقوق غير المواطنين، توضع

بالتعاون مع لجنة القضاء على التمييز العنصري وأن تنظر فيها هذه اللجنة؟ '٤' هل ترى لجنة القضاء على التمييز العنصري أن من المفيد دراسة هذا الموضوع دراسة كاملة؟

١٠٧- وإذا قررت لجنة القضاء على التمييز العنصري أن من المفيد دراسة هذا الموضوع دراسة كاملة، ينبغي للجنة الفرعية أن تحيل ورقة العمل هذه مشفوعة بما تدلي به لجنة القضاء على التمييز العنصري من تعليقات في هذا الشأن، إلى لجنة حقوق الإنسان، مع تضمينها اقتراحاً باجراء دراسة كاملة عن هذا الموضوع.

الحواشي

(١) يتقدم السيد فايسبروت بالشكر للسيدة آمي شرويدير والسيد بريت ثيله على ما قدماه من مساعدة في إعداد ورقة العمل هذه.

(٢) Richard B. Lillich, The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law, 1984, p. 43.

(٣) المرجع نفسه، الصفحة ٤٦.

(٤) إن معظم الأحكام الواردة في الجزء الثالث من العهد تشير، على وجه التحديد، إلى "حق كل شخص" (أُضيف الخط للتوكيد).

(٥) للاطلاع على دراسة أكثر شمولاً لموضوع غير المواطنين في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، انظر John A. Dent, research paper On The Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe, 1998 (commissioned by the European Coucil on Refugees and Exiles).

(٦) Barness Elles, International Provisions Protection the Human Rights of non-Citizens, United Nations publication, sales No. E.80.XIV.2.

(٧) أنشئت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين خصيصاً من أجل تلبية الاحتياجات الخاصة للأشخاص الذين يعتبرون لاجئين وفقاً لاتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها، ومن أجل تقديم الحماية لهم.

الحواشي(تابع)

(٨) تنص الفقرة ٣ من المادة ١٢ من العهد على أنه لا يجوز تقييد الحق في حرية التنقل "بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.".

(٩) القرار ١٧٨٩(د-٥٤) المؤرخ ١٨ أيار/مايو ١٩٧٣. انظر أيضاً Ryszard Cholewinski Migrant Workers International Human Rights Law, 1997.

(١٠) Exploitation of labour through illicit and clandestine trafficking, United Nations publication, sales No. E.86.XIV.1. انظر أيضاً Cholewinski, ibid.

(١١) انظر أيضا الاتفاقية بشأن جنسية المرأة المتزوجة، المعتمدة بقرار الجمعية العامة ١٠٤٠ (د-١١) المؤرخ ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٧.

(١٢) Exclusion, Equality Before the Law and Non-Discrimination (الاستبعاد، والمساواة أمام القانون وعدم التمييز). محاضر حلقة دراسية نظمتها الأمانة العامة لمجلس أوروبا بالتعاون مع المركز الدولي للبحوث والدراسات الاجتماعية والجنائية والمتصلة بسجون إصلاح المجرمين في مدينة مسينا بإيطاليا (تاورمينا ماري، إيطاليا، ٢٩ أيلول/سبتمبر - ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤)، الصفحة ١٣٥. نشر أيضا بالفرنسية بعنوان Exclusion, égalité devant la loi et non-discrimination.

(١٣) انظر الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية، ETS No. 166، ستراسبورغ، ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، وأنظر أيضا البروتوكول رقم ٤ الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة ٤ ("حظر طرد الأجانب جماعيا").

(١٤) انظر الحاشية ١٢ أعلاه.

(١٥) بالإضافة إلى ذلك، "يقدم القانون الدولي العرفي الدليل على أن للدول حرية تقييد النشاط السياسي الذي يقوم به الأجانب". انظر الحاشية ١٢ أعلاه.

الحواشي(تابع)

(١٦) **بوشيكليا** ضد فرنسا، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم الصادر في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧.

(١٧) المرجع نفسه.

(١٨) المرجع نفسه. اقتُرح، في الحلقة الدراسية المعنية بالاستبعاد والمساواة أمام القانون وعدم التمييز، "ألا يتعرض 'الأجانب المندمجون في المجتمع' للطرد أكثر من المواطنين أو ألا يتعرضوا للطرد أكثر منهم إلا في ظروف استثنائية للغاية. ولا يجوز أن تشكل الجنسية وحدها هدفا ومبرراً معقولا لوجود فرق فيما يتعلق بمقبولية طرد أحد مما يجوز تسميته في كلتا الحالتين 'وطنه'". انظر أيضا المادة ٢٥ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

(١٩) أجرى أسبيورن إيدي دراسة وافية للحق في الجنسية في مقاله Citizenship and international law with specific reference to human rights law: status evolution and challenges.(المواطَنة والقانون الدولي، مع الإشارة تحديداً إلى قانون حقوق الإنسان: حالته وتطوره وما يواجهه من تحديات). ويُضَمِّن إيدي مقاله تاريخ مفهوم المواطَنة وتطوره عبر الزمن، كما يحاول الإجابة على السؤال التالي: "ما هي حقوق فرد ما فيما يتعلق بالبلد الذي يعيش فيه؟".

(٢٠) انظر *Nora V. Demleitner, "The Fallacy of Social 'Citizenship', or the Threat of Exclusion"*, Georgia Immigration Law Journal vol.12 (1997), pp. 35,59.

(٢١) انظر اتفاق، أمريكا الشمالية للتجارة الحرة، ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الولايات المتحدة - كندا - المكسيك، الفصل ١٦، المادة ١٦٠٣، الفقرة ١.

(٢٢) انظر الحاشية ٦ أعلاه.

(٢٣) المرجع نفسه، الفقرة ٢٩٣.

(٢٤) أسبيورن إيدي، "دراسة عن الإنجازات التي تحققت والعقبات التي ووجهت أثناء عقدي مكافحة العنصرية والتمييز العنصري (E/CN.4/Sub.2/1989/8، الفقرة ٣٧٠).

الحواشي(تابع)

(٢٥) التعليق العام ١٥ (مستشهداً بالمادة ٢ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

(٢٦) إلس، الحاشية ٦ أعلاه، الفقرة ٣٦٦ (١).

(٢٧) المرجع نفسه، الفقرة ٣٦٦ (٢٠).

(٢٨) مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية، رسالة المؤتمر الإخبارية رقم ١، كانون الثاني/يناير- شباط/فبراير ١٩٩٢. يمكن الاطلاع على الرسائل الإخبارية في الموقع التالي على شبكة الانترنت: www.coe.fr./cplre/newsletter.

(٢٩) مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية، رسالة المؤتمر الإخبارية رقم ٤، آب/أغسطس - أيلول/سبتمبر ١٩٩٤.

(٣٠) المرجع نفسه.

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) المرجع نفسه.

(٣٣) المرجع نفسه.

(٣٤) خطة عمل فريق الأخصائيين المعني بالروما/الغجر، مجلس أوروبا، لجنة الوزراء، الاجتماع ٥٨٧ لنواب الوزراء، ١ نيسان/أبريل ١٩٩٧، التذييل ٣، البند ٦-٣. انظر الموقع التالي على شبكة الانترنت: http://www.coe.fr/cm/dec/1997/587/587.a3.html.

(٣٥) المرجع نفسه، الفقرة ٢(ب) و(ج)

(٣٦) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٣٧) انظر: Bimal Ghosh, Huddled Masses and Uncertain Shores: Insightsinto Irregular Migration, 1998, p. 134.

الحواشي(تابع)

(٣٨) IPEC-ILO, Fighting child trafficking at national level, Action in Nepal (البرنامج الدولي لمكافحة تشغيل الأطفال التابع لمنظمة العمل الدولية: "مكافحة الإتجار بالأطفال على الصعيد الوطني، الإجراءات المتخذة في نيبال". انظر الموقع التالي على شبكة الإنترنت: www.ilo.org/public/english/90ipec/publ/expls-98/exampl13.htm.

(٣٩) "Trafficking in Children for Labour Exploitation in the Mekong sub-region: A Framework for Action. Section 4 The ILO-IPEC Programme Strategy to Combat Trafficking in Children for Labour Exploitation, including Child Prostitution" الاتجانظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة بالأطفال لتشغيلهم الاستغلالي في منطقة نهر ميكونغ دون الإقليمية: إطار للعمل". الفرع ٤، الاستراتيجية البرنامجية للبرناج الدولي لمكافحة تشغيل الأطفال التابع لمنظمة العمل الدولية، في سبيل مكافحة الإتجار بالأطفال لتشغيلهم الاستغلالي، بما في ذلك بغاء الأطفال. انظر الموقع التالي على شبكة الإنترنت www.ilo.org/public/english/90ipec/publ/traffic.htm.

(٤٠) Kathleen Barry, The Prostitution of Sexuality, 1995, p. 165.

(٤١) المرجع نفسه، الصفحة ١٩٥. ("البغاء المحلي في باريس وفي المدن الرئيسية في جميع أنحاء العالم مترابط مع الاتجار بالنساء"). "Local prostitution in Paris and in major cities throughout the world is interconnected with the traffic in women." "ففي عام ١٩٩٢، قدر بأن ٨٥ في المائة من البغايا في [منطقة بوا دي بولونيي بباريس] هن مهاجرات بصورة غير شرعية ... إن الإتجار بالبغايا المهاجرات إلى فرنسا من أمريكا الجنوبية ما برح آخذاً في التزايد في السنوات الأخيرة، ولا سيما من إكوادور والبرازيل وبيرو وكولومبيا".

(٤٢) المرجع نفسه، الصفحة ٣٠٧.

(٤٣) المرجع نفسه، الصفحتان ٣٠٧ و٣٠٨.

(٤٤) المرجع نفسه، التذييل العاشر: اتفاقية مكافحة الاستغلال الجنسي المقترحة، كانون الثاني/يناير ١٩٩٤.

(٤٥) شيرين عمر الدين - جفرا وغيرها، موريشيوس، البلاغ رقم ١٩٧٨/٣٥ (٩ نيسان/أبريل ١٩٨١)، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والثلاثون، الملحق رقم ٤٠ (A/36/40)، المرفق الثالث عشر.