

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/22  
29 July 1997  
ARABIC  
Original: RUSSIAN

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان  
اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات  
الدورة التاسعة والأربعون  
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

### حرية التنقل

ورقة عمل عن الحق في حرية التنقل وما  
يتصل بذلك من مسائل

من إعداد فلوديمير بوتكيفيتش تنفيذاً لقرار  
اللجنة الفرعية ١٠٩/١٩٩٦

### المحتويات

<u>الفقرات</u>	<u>الفصل</u>
٣ - ١	مقدمة
١٩ - ٤	أولاً - الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل في الصكوك القانونية الدولية
٢٨ - ٢٠	ثانياً - الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل على الصعيد الوطني
٤٣ - ٢٩	ثالثاً - الحالة أثناء السنوات العشر الأخيرة
٥٤ - ٤٤	رابعاً - استنتاجات واقتراحات

مقدمة

١- في الدورة الثامنة والأربعين للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، اتخذت اللجنة الفرعية، إدراكاً منها للصلات القائمة بين حماية الأقليات، ومنع التمييز، ونقل السكان وتهجيرهم، وحرية التنقل، وحق الفرد في مغادرة بلده والعودة إليه، وحقه في طلب اللجوء والحصول عليه، مقررراً بدون تصويت بأن تعهد إلى السيد فلوديمير بوتكيفيتش بمهمة إعداد ورقة عمل عن الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل، دون أن تترتب على هذه المهمة آثار مالية، وأن يقدم ورقة العمل هذه إلى اللجنة الفرعية في دورتها التاسعة والأربعين (مقرر اللجنة الفرعية ١٠٩/١٩٩٦). وأثناء المناقشة العامة حول مشروع نص هذا المقرر دارت المناقشة حول الكلمات: "ورقة عمل عن الحق في التنقل وما يتصل بذلك من مسائل". وانحصرت المقترحات في إعطاء المهمة شكلاً محدداً. وفي هذا الصدد، كان هناك اقتراح بأن تتاح لعضو اللجنة الفرعية فرصة العمل على نحو أكثر فعالية لإعداد الورقة.

٢- ولضمان تنفيذ المهمة بفعالية، اقترح أن يطلب المقرر على وجه التحديد إلى المقرر الخاص أن يعد ورقة عمل عن مضمون الحق في حرية التنقل، وتنفيذه، والعوائق التي تعترض تنفيذه، وأن يدرس حرية التنقل بين الدول أو داخل الدولة نفسها. غير أن الرأي الذي كان سائداً هو أنه يمكن التوصل إلى تحديد أكبر بعد مناقشة ورقة العمل، وأنه ينبغي حتى ذلك الحين إعطاء المقرر الخاص حرية كاملة. وقد انعكس ذلك في الصيغة النهائية للمقرر في الكلمات التالية: "ورقة عمل عن الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل".

٣- وواضح أنه على أساس نص المقرر فقط، تتضمن هذه المسائل المتصلة بذلك: حركات السكان ونزوحهم، حق مغادرة الشخص لبلده والعودة إليه وحق طلب اللجوء والحصول عليه. ويمكن توسيع هذه المسائل بإضافة المسائل المذكورة في مقرر اللجنة الفرعية ٩/١٩٩٦ بشأن "الحق في حرية التنقل" وهي: حق كل شخص يقيم في إقليم دولة ما بصورة مشروعة في التمتع بحرية التنقل وحرية اختيار محل إقامته، وحظر حرمان أي شخص تعسفاً من حقه في الدخول إلى بلده، ومبدأ عدم الإبعاد. وتتصل المسائل التالية أيضاً بصورة مباشرة بالحق في حرية التنقل (للأسف بقدر ما تحرم السكان من ذلك الحق): النفي القسري، وعمليات الطرد والإبعاد الجماعية، وترحيل السكان، وإبدال سكان بسكان آخرين قسراً، وإجلاؤهم وإخلائهم بصورة غير مشروعة ونقلهم قسراً، و"التطهير العرقي" وغير ذلك من أشكال التشريد القسري للسكان داخل البلد أو عبر الحدود<sup>(١)</sup>.

## أولاً- الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل في الصكوك القانونية الدولية

٤- إن المادة الأساسية التي تتعلق بحرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هي الطبع المادة ١٣:

"١- لكل فرد حق في حرية التنقل وفي اختيار محل إقامته داخل حدود الدولة.

٢- لكل فرد حق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده".

5- وتلقي المواد التالية من القانون العالمي الضوء على مسألة "ما يتصل بذلك من مسائل":

(أ) المادة ٢:

"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.

وفضلاً عن ذلك، لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء أكان مستقلاً أو موضوعاً تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو خاضعاً لأي قيد آخر على سيادته".

(ب) المادة ٧:

"الناس جميعاً سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أي تحريض على مثل هذا التمييز.

وهذا يقرر مبدأ عدم التمييز الذي يشكل أساس حرية التنقل".

(ج) المادة ٣:

"لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه.

فحرية التنقل جزء لا يتجزأ من الحق في الحرية".

(د) المادة ٤:

"لا يجوز استرقاق أحد أو استعباده، ويحظر الرق والاتجار بالرقيق بجميع صورهما".

إن الرق وتجارة الرقيق لا يمكن تصورهما في سياق حرية كل إنسان في حرية التنقل".

(هـ) المادة ٨:

"لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون.

إن الحق المعلن في حرية التنقل لن يتجاوز الكلمات إذا لم يكن بالإمكان حمايته في المحاكم المختصة أو الإدارية".

(و) المادة ٩:

"لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفاً.

إن الاعتقال أو الحجز أو النفي لا تتفق مع حرية التنقل. والنفي يحرم الشخص من حقه في العودة إلى بلده".

(ز) المادة ١٠:

"لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه".

لقد ذكر المقرر الخاص السيد خوسيه د. انغليس نفسه عن حق أن: "هذه المادة تؤكد حق كل إنسان في محاكمة منصفة وعلنية لتحديد أمور من بينها حقه في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة تستهدف تحديد حقوق الطرف المظلوم بواسطة هيئة مستقلة وغير متحيزة وعدم تركها لتقدير مسؤول مرؤوس"<sup>(٢)</sup>.

(ح) المادة ١٤:

"١- لكل فرد حق التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الاضطهاد.

٢- لا يمكن التذرع بهذا الحق إذا كانت هناك ملاحقة ناشئة بالفعل عن جريمة غير سياسية أو عن أعمال تناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها".

ويدل توسيع بند جدول أعمال اللجنة الفرعية "حرية التنقل" ليشمل "الحق في المغادرة والتماس ملجأ والحق في العودة" نفسه على أن الخبراء يرون أن حق التماس الملجأ عنصر هام جداً في "حرية التنقل".

(ط) المادة ١٥:

"١- لكل فرد حق التمتع بجنسية ما.

٢- لا يجوز، تعسفاً، حرمان أي شخص من جنسيته ولا من الحق في تغيير جنسيته".

مرة أخرى نتفق مع الاستنتاج الذي توصل إليه المقرر الخاص السيد خوسيه د. انغليس وهو أن: "حق الشخص في تغيير جنسيته يفترض مسبقاً ترك الشخص لبلده. ومن ناحية أخرى، فإن ضمان عدم الحرمان التعسفي من الجنسية يكفل للشخص حق عودته إلى بلده"<sup>(٣)</sup>.

(ي) المادة ١٧:

"١- لكل فرد حق في التملك، بمفرده أو بالاشتراك مع غيره.

٢- لا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفاً."

والمادة ١٩:

"لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود."

حتى في الأزمنة القديمة، كانت هذه العناصر الأساسية للحق في حرية التنقل، من قبيل تنقل الناس والأفكار والبضائع محددة بصورة جيدة. فالشخص لا يمكن أن يتمتع بشكل كامل بالحق في مغادرة بلد ما إذا لم يسمح له بأخذ ممتلكاته معه. ويعتمد الحق في مغادرة البلد غالباً على الاعتراف بالحق في الملكية. وفي الوقت نفسه، فإن حرية التماس المعلومات وتلقيها ونقلها، بصرف النظر عن الحدود السياسية، هي حرية تداول الأفكار، وهي عنصر هام من عناصر حرية التنقل.

(ك) المادة ٢٨:

"لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظلّه الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقّقاً تاماً."

والعلاقة بين هذه المادة والمادة ١٣ واضحة.

(ل) المادة ٢٩:

"١- على كل فرد واجبات إزاء الجماعة، التي فيها وحدها يمكن أن تنمو شخصيته النمو الحر الكامل.

٢- لا يخضع أي فرد، في ممارسة حقوقه وحياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها، حصراً ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحيات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعدل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي.

٣- لا يجوز في أي حال أن تمارس هذه الحقوق على نحو يناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها."

تفرض هذه المادة حدوداً معقولة على ممارسة الحق في التنقل. وحددت بوضوح الحدود المسموح بها واستبعدت تطبيق حدود أخرى.

## (م) المادة ٣٠:

"ليس في هذا الإعلان أي نص يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على تخويل أية دولة أو جماعة، أو أي فرد، أي حق في القيام بأي نشاط أو بأي فعل يهدف إلى هدم أي من الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه".

تستبعد المادة هدم حرية التنقل بحجة تنفيذ حقوق وحريات أخرى.

وإذا كانت المادة ٦ من الإعلان العالمي التي تعطي كل إنسان الحق في الاعتراف له بالشخصية القانونية، وإذا أخذت مواد الإعلان الأخرى في الحسبان، يصبح من الواضح أن جميع موادها تقريباً لها صلة بالحق في حرية التنقل.

٦- وأهم صك قانوني دولي يقرر الحق في حرية التنقل هو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتتضمن المادتان ١٢ و١٣ من العهد أكبر معلومات عن مضمون الحق في حرية التنقل:

## المادة ١٢:

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

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

٣- لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه 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 وحررياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.

٤- لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده".

## المادة ١٣:

"لا يجوز ابعاد 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 ابعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعيينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم".

٧- غير أن هناك مواد أخرى في العهد ذات صلة وثيقة بنفس القدر بمفهوم الحق في حرية التنقل. وهكذا، تفرض المادة ٢ على الدول التزاماً باحترام وكفالة هذا الحق على أساس مبدأ عدم التمييز، بينما تقتضي المادة ٣ من العهد بالتعهد بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بحرية التنقل. وتسمح المادة ٤ من العهد للدول في حالات الطوارئ العامة فقط بأن تتخذ تدابير لا تتقيد بالتزاماتها بمقتضى العهد في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي واحترام مبدأ عدم التمييز. وتستبعد المادة ٥ مباشرة الحقوق والحريات الأخرى

لمباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى إهدار الحق في حرية التنقل. ويكشف تحليل مواد العهد الأخرى، كما هو الحال في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أن معظم مواده ترتبط ارتباطاً مباشراً أو غير مباشر بالحق في حرية التنقل.

٨- وتفرض المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على الدول الأطراف التزاماً "بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية:

....

١' الحق في حرية الحركة والإقامة داخل حدود الدولة؛

٢' الحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده؛

٣' الحق في الجنسية".

٩- وتنص المادة ١٠ من اتفاقية حقوق الطفل على ما يلي:

"١- وفقاً للالتزام الواقع على الدول الأطراف بموجب الفقرة ١ من المادة ٩، تنظر الدول الأطراف في الطلبات التي يقدمها الطفل أو والداه لدخول دولة طرف أو مغادرتها بقصد جمع شمل الأسرة، بطريقة ايجابية وإنسانية وسريعة. وتكفل الدول الأطراف كذلك ألا تترتب على تقديم طلب من هذا القبيل نتائج ضارة على مقدمي الطلب وعلى أفراد أسرهم.

٢- للطفل الذي يقيم والداه في دولتين مختلفتين الحق في الاحتفاظ بصورة منتظمة بعلاقات شخصية واتصالات مباشرة بكلا والديه، إلا في ظروف استثنائية. وتحقيقاً لهذه الغاية ووفقاً لالتزام الدول الأطراف بموجب الفقرة ٢ من المادة ٩، تحترم الدول الأطراف حق الطفل ووالديه في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلدهم هم، وفي دخول بلدهم. ولا يخضع الحق في مغادرة أي بلد إلا للقيود التي ينص عليها القانون والتي تكون ضرورية لحماية الأمن الوطني، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم وتكون متفقة مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذه الاتفاقية".

١٠- وتقتضي المادة ١١ من الاتفاقية أن تتخذ الدول الأطراف تدابير لمكافحة نقل الأطفال إلى الخارج وعدم عودتهم بصورة غير مشروعة، من خلال عقد اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف أو الانضمام إلى اتفاقات قائمة.

١١- ويضع عدد من الاتفاقات الدولية الشاملة معايير معترفاً بها تتصل بالحق في مغادرة البلد والعودة إليه، والدخول والرحيل، في إطار مجالات اختصاص كل منها. وعلى سبيل المثال، تنص المادة ٤٤ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه "يجب على الدولة المعتمد لديها، حتى في حالة وجود نزاع مسلح، منح التسهيلات اللازمة لتمكين الأجانب المتمتعين بالامتيازات والحصانات وتمكين أفراد أسرهم أيضاً كانت جنسيتهم، من مغادرة إقليمها في أقرب وقت ممكن. ويجب عليها، بصفة خاصة وعند الاقتضاء، أن تضع

تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم". ويمكن الاطلاع على أحكام مماثلة في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

١٢- وتركز اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي أيضاً على هذه المسائل، كما يتضح ذلك من ثلاث مواد نخصها بالذكر من بين أحكام أخرى عديدة:

#### المادة ٢٦ - حرية التنقل

"تكفل الدولة المضيضة، رهناً بأحكام قوانينها ونظمها المتعلقة بالمناطق التي يكون الدخول فيها محظوراً أو منظماً لأسباب تتعلق بالأمن القومي، حرية التنقل والسفر في أراضيها لجميع أعضاء البعثة وأفراد أسرهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم المعيشية".

#### المادة ٧٩ - دخول أراضي الدولة المضيضة

١- "تسمح الدولة المضيضة بدخول أراضيها لكل من:

(أ) أعضاء البعثة وأفراد أسرهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم المعيشية؛

(ب) أعضاء الوفد وأفراد أسرهم المرافقين لهم؛

(ج) أعضاء الوفد المراقب وأفراد أسرهم المرافقين لهم.

٢- تمنح التأشيرات، لدى طلبها، بأسرع ما يمكن لأي شخص مشار إليه في الفقرة ١ من هذه المادة".

#### المادة ٨٠ - تسهيلات المغادرة

"تقوم الدولة المضيضة، إذا ما طلب إليها ذلك، بتوفير التسهيلات اللازمة لكي يتمكن من مغادرة أراضيها الأشخاص المتمتعون بالامتيازات والحصانات، خلافاً لمواطني الدولة المضيضة، وأفراد أسرهم، بغض النظر عن جنسيتهم"<sup>(٤)</sup>.

١٣- إن مفاهيمنا فيما يتعلق بتنظيم الحق العالمي في مغادرة البلد، بما في ذلك بلد الشخص نفسه، وعودة الشخص إلى بلده يمكن أن تتسع كثيراً إذا أخذنا في الاعتبار أحكام اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤<sup>(٥)</sup>، والاتفاقية المتعلقة بمسائل معينة تتصل بتنازع قوانين الجنسية، المؤرخة ١٢ نيسان/أبريل ١٩٣٠، والبروتوكول المتعلق بحدالة محددة بانعدام الجنسية، المؤرخ ١٢ نيسان/أبريل ١٩٣٠، والبروتوكول الخاص المتعلق بانعدام الجنسية، المؤرخ ١٢ نيسان/أبريل ١٩٣٠<sup>(٦)</sup>، والاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، المؤرخة ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٥٤، والاتفاقية المتعلقة بجنسية المرأة المتزوجة، المؤرخة ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٧، والاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، المؤرخة ٣٠ آب/أغسطس ١٩٦١، والنظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠، والاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين، المؤرخة ٢٨ تموز/يوليه ١٩٥١، والبروتوكول المتعلق بوضع اللاجئين، المؤرخ ٣١ كانون



الثاني/يناير ١٩٦٧، والإعلان المتعلق بالملجأ الإقليمي، المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧، واستنتاجات اللجنة التنفيذية لمكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين<sup>(٧)</sup>، والاتفاق المتعلق بالبحارة اللاجئين المؤرخ ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٧، والبروتوكول المتعلق بالبحارة اللاجئين المؤرخ ١٢ حزيران/يونيه ١٩٧٣، إلخ.

١٤- وعلى الرغم من اقتراحات النظر في "حالة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم" تحت البند ٣ المعنون "البحث الشامل للقضايا الموضوعية المتعلقة بالقضاء على التمييز العنصري" في جدول أعمال اللجنة الفرعية وليس تحت البند ١٠ المعنون "حرية التنقل"، يستحيل عمل دراسة شاملة لنزوح السكان والحق في مغادرة البلد والتماس الملجأ والحق في العودة بدون أن تؤخذ في الاعتبار صكوك القانون الدولي التي تنظم الهجرة. لذلك، فبصرف النظر عما إذا كان الاتفاق دخل حيز النفاذ أم لا وإذا كان ملزماً أو أنه يقتصر على تقديم توصيات، فإنه من المهم لفهم الحق في حرية التنقل إجراء تحليل دقيق لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المؤرخة ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، واتفاقية منظمة العمل الدولية (رقم ٩٧) المتعلقة بالهجرة من أجل العمل (المنقحة) المؤرخة ١ تموز/يوليه ١٩٤٩، واتفاقية منظمة العمل الدولية (رقم ١١٨) المتعلقة بالمساواة في معاملة الرعايا وغير الرعايا في نظام التأمين الاجتماعي، المؤرخة ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٦٢، واتفاقية منظمة العمل الدولية (رقم ١٤٣) المتعلقة بالهجرات في ظروف تعسفية وتعزيز المساواة في الفرص ومعاملة العمال المهاجرين المؤرخة ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٧٥، وتوصية منظمة العمل الدولية (رقم ٨٦) (المنقحة) بشأن الهجرة من أجل العمل، المؤرخة ١ تموز/يوليه ١٩٤٩، وتوصية منظمة العمل الدولية (رقم ١٥١) بشأن العمال المهاجرين، المؤرخة ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٧٥، إلخ.

١٥- وتكشف دراسة هذه المسألة، أنه بقدر ما يتعلق الأمر بحرية التنقل تحقق تقدم هام في مسألة تنظيم هذه الحرية بالقانون الدولي، وليس على المستوى العالمي وحسب. وقد اتبع نهج إيجابي أيضاً من جميع صكوك حقوق الإنسان الإقليمية تقريباً إزاء حرية التنقل، ولا سيما الحق في مغادرة البلد والعودة إليه. وتأكيداً لذلك يذكر عادة البروتوكول رقم ٤ المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٦٣ لاتفاقية عام ١٩٥٠ بشأن حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والمادة الثامنة من الإعلان الأمريكي لعام ١٩٤٨ بشأن حقوق الإنسان وواجباته، والمادة ٢٢ من الاتفاقية الأمريكية بشأن حقوق الإنسان المؤرخة ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩، والمادة ١٢ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المؤرخ ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٨٣، والوثيقة الختامية لمؤتمر هلسنكي بشأن الأمن والتعاون في أوروبا ووثائق متابعته.

١٦- غير أنه ليست في هذه الأقاليم وحسب ولكن أيضاً في أقاليم أخرى عقدت صكوك قانونية دولية كثيرة تتعلق مباشرة أو بطريقة غير مباشرة بالحق في حرية التنقل ووضعت موضع التنفيذ. والتهوين من شأنها يمكن أن يؤثر في عمق تحليل المشكلة ككل. فعلى سبيل المثال، لدى دراسة هذه المسائل، تجد أنه فيما يتعلق بإقليم الأوروبي وحده، توجد عشرات من الصكوك الإيصائية التي ينبغي أخذها في الاعتبار. وتشمل هذه البروتوكول رقم ٧ المؤرخ ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤ للاتفاقية الأوروبية لعام ١٩٥٠ بشأن حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، واتفاقية خفض حالات تعدد الجنسية والالتزامات العسكرية في حالات تعدد الجنسية، المؤرخة ٦ أيار/مايو ١٩٦٣، وبروتوكول تعديل اتفاقية خفض حالات تعدد الجنسية والالتزامات العسكرية في حالات تعدد الجنسية المؤرخ ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧، والبروتوكول الإضافي لاتفاقية خفض حالات تعدد الجنسية والالتزامات العسكرية في حالات تعدد الجنسية المؤرخ ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧، والبروتوكول الثاني لتعديل اتفاقية خفض حالات تعدد الجنسية والالتزامات العسكرية في حالات تعدد الجنسية المؤرخ ٢ شباط/فبراير ١٩٩٣، والاتفاق الأوروبي بشأن إلغاء التأشيرات للاجئين المؤرخ ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٥٩، والاتفاق الأوروبي بشأن نقل المسؤولية عن اللاجئين المؤرخ ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٠، وتوصية الجمعية العمومية لمجلس أوروبا رقم ٧٧٣ (١٩٧٦) فيما يتعلق باللاجئين بحكم

الواقع، وتوصية الجمعية العمومية لمجلس أوروبا رقم ٨١٧ (١٩٧٧) فيما يتعلق بحق اللجوء، وإعلان ١٩٧٧ لجنة وزراء مجلس أوروبا بشأن اللجوء الإقليمي، وتوصية لجنة وزراء مجلس أوروبا ص (١٩٨١) ١٦ بشأن تنسيق الإجراءات الوطنية المتصلة باللجوء، وتوصية لجنة وزراء مجلس أوروبا ص (١٩٨٤) ١ بشأن حماية الأشخاص غير المعترف بهم رسمياً كلاجئين، والاتفاقية التي تحدد الدولة المسؤولة عن فحص طلبات اللجوء التي تقدم إلى واحدة من الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية، المؤرخة ١٥ حزيران/يونيه ١٩٩٠، والاتفاق المنشيء للاتحاد الأوروبي المؤرخ ٧ شباط/فبراير ١٩٩٢، والاتفاقية الأوروبية بشأن التوطن وإقامة المشاريع المؤرخة ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٥، والميثاق الاجتماعي الأوروبي المؤرخ ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦١، والاتفاقية الأوروبية للضمان الاجتماعي المؤرخة ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢، والاتفاقية الأوروبية بشأن الوضع القانوني للعمال المهاجرين المؤرخة ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧، والاتفاق المنشيء للجماعة الاقتصادية الأوروبية المؤرخ ٢٥ آذار/مارس ١٩٥٧، وتوجيه مجلس الجماعة الاقتصادية الأوروبية ٢٢١/٦٤ المؤرخ ١٥ شباط/فبراير ١٩٦٤ بشأن تنسيق التدابير الخاصة المتعلقة بتنقل وإقامة الرعايا الأجانب، ولائحة مجلس الجماعات الاقتصادية ٦٨/١٦١٢ المؤرخ ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٨ بشأن حرية تنقل العاملين مع التعديلات التي أدخلت بموجب اللائحة ٧٦/٣١٢ المؤرخة ٩ شباط/فبراير ١٩٧٦، وتوجيه مجلس الجماعات الاقتصادية ٣٦٠/٦٨ المؤرخ ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٨ بشأن إلغاء القيود على التنقل والإقامة داخل الجماعة الأوروبية، ولائحة لجنة الجماعات الأوروبية ٧٠/١٢٥١ المؤرخة ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٧٠ بشأن حق العمال في البقاء في إقليم دولة عضو، توجيه مجلس الجماعات الأوروبية ١٤٨/٧٣ المؤرخ ٢١ أيار/مايو ١٩٧٣ بشأن إلغاء القيود على التنقل والإقامة في الجماعة الأوروبية بالنسبة لرعايا الدول الأعضاء فيما يتصل بالتوطن وإقامة المشاريع وتقديم الخدمات، والاتفاق الأوروبي المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧ بشأن اللوائح المنظمة لتنقل الأشخاص بين الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، واتفاقية مشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي المؤرخة ٥ شباط/فبراير ١٩٩٢، والاتفاق بين حكومات دول الاتحاد الاقتصادي لبلجيكا ولكسمبرغ وهولندا (بنلوكس) وجمهورية ألمانيا الاتحادية والجمهورية الفرنسية بشأن الإلغاء التدريجي للرقابة على الحدود المشتركة (اتفاق شنغن) المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ١٩٨٥، واتفاقية تطبيق اتفاق شنغن المؤرخة ١٤ حزيران/يونيه ١٩٨٥ بين حكومات دول اتحاد بنلوكس الاقتصادي وجمهورية ألمانيا الاتحادية والجمهورية الفرنسية بشأن الإلغاء التدريجي للرقابة على الحدود المشتركة، المؤرخة ١٩ حزيران/يونيه ١٩٩٠، إلخ.

١٧- إن عدم تجسد هذه الصكوك وغيرها من الصكوك الأخرى على النحو الواجب في تقرير السيد خوسيه د. انغليس والسيد ك. ل. ك. موبانغا - تشيبويا ليس هو السبب الوحيد الذي يجعل من الضروري دراستها. فأولاً، إن صكوكاً كثيرة مما ذكر وصكوكاً أخرى مما لم يذكر أعلاه قد اعتمدت بعد إجراء الدراسات التي اضطلع بها المقرران الخاصان وبالطبع فإنهما لم ينظرا فيها. ثانياً، إن المصادر القانونية الدولية غالباً ما تحل المشكلات ذاتها بأساليب مختلفة. وهكذا مثلاً نجد أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ذكر أن "لكل إنسان حق في حرية ... اختيار محل إقامته في حدود الدولة"، بينما وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية "لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق ... حرية اختيار مكان إقامته". وفي الوقت نفسه، تكتفي الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بتأمين حق كل إنسان في "الحق في ... الإقامة داخل حدود الدولة".

١٨- إن وجود نهج مختلفة إزاء الوضع القانوني الواحد يسمح للدول بالطبع اختيار الاسترشاد بهذه المبادئ التي تكون الأقل ضرراً بالنسبة لها وليس بالنسبة للفرد، والواقع فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى التمييز ضد الفرد. ثالثاً، إن ولاية السيد خوسيه د. انغليس تضمنت دراسة التمييز فيما يتعلق بالحق المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. أما المقرر الخاص السيد ك. ل. ك. موبانغا - تشيبويا فقد كلف بإعداد "تحليل للاتجاهات الراهنة والتطورات المستجدة المتعلقة بحق كل شخص في

أن يغادر أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده، وفي أن يكون بإمكانه دخول بلدان أخرى، دونما تمييز أو عوائق، ولا سيما على صعيد الحق في العمل، مع مراعاة ضرورة اجتناب ظاهرة هجرة الكفاءات من البلدان النامية ومسألة تعويض هذه البلدان عن الخسارة التي تلحق بها، وأن يدرس على وجه الخصوص مدى القيود التي يسمح بها بمقتضى الفقرة ٣ من المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية".

١٩- والواقع أن ولاية المقرر الخاص ظلت بدون تغيير تقريباً، بما في ذلك الفقرة ٢ من المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى جانب مشكلة هجرة الكفاءات وإشارة إلى الفقرة ٣ من المادة ١٢ من العهد، حيث ترد القيود المسموح بها. ويتضمن بند جدول أعمال اللجنة الفرعية "حرية التنقل" الآن، بالإضافة إلى "حق المغادرة" و"حق العودة"، و"حق التماس الملجأ". ويرد النص على هذا الحق في المادة ١٤ من الإعلان العالمي حيث يذكر أن كل إنسان له "حق التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الاضطهاد"، ولكن مع قيد هام هو "عدم التذرع بهذا الحق إذا كانت هناك ملاحقة ناشئة بالفعل عن جريمة غير سياسية أو عن أعمال تناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها". ومع ذلك، فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يتضمن أي أحكام مماثلة. ونظراً لأنها في الواقع تخرج عن نطاق ولايتي المقرر الخاصين، فإنها لم تدرس على نحو شامل أو معمق.

#### ثانياً - الحق في حرية التنقل وما يتصل بذلك من مسائل على الصعيد الوطني

٢٠- كما ذكر المقرر الخاص السيد خوسيه د. انجليس، فإنه في عام ١٩٦٣، لم يكن هناك سوى ٢٤ بلداً اعترف فيه الدستور أو التشريع رسمياً بحق المواطن في مغادرة بلده وحقه في العودة إلى بلده. وفي ١٢ بلداً آخر يوجد اعتراف بهذين الحقين في الممارسات القضائية. وفي ٢٠ بلداً فقط اعترف الدستور أو القانون رسمياً بحق الأجنبي في مغادرة البلد الذي يقيم فيه. وفي ٤ بلدان أخرى اعترفت الممارسات القضائية بذلك الحق. وقال عدد من البلدان التي لا يوجد لديها أي نص دستوري أو تشريعي أو سابقة قضائية تنظم هذه المسألة أنها اعترفت بهذا الحق "من حيث المبدأ"، أو "كقاعدة قانونية"، أو "في الممارسة العامة"، أو "وفقاً للوائح"، أو "كحق معمول به"، أو "دائماً"، أو أنه "لا توجد سلطة تستطيع رفض الاعتراف بهذا الحق". وكان هذا صحيحاً بوجه خاص فيما يتعلق بحق المواطن في العودة إلى بلده الذي كان هناك اعتراف غير رسمي به في ١٦ بلداً آخر. وصحيح أن المقرر الخاص قد شدد أيضاً على أنه: "من الضروري إجراء استقصاء أكثر عمقاً للوضع الراهن قبل وضع أي استنتاجات في هذا الأمر". والاعتراف الرسمي بحق ما لا يكفي لضمان التمتع به. وقد يقيد القانون أو الممارسة الحق بشروط كثيرة تبطله أو تجعله عديم الأثر (E/CN.4/Sub.2/220، الفقرتان ١٦ و١٧).

٢١- وفيما يتعلق بحل مشكلات حرية التنقل، ركز المقرر الخاص السيد ك. ل. ك. موبانغا - تشيبويا، اهتمامه على مسائل اشتراك الدولة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ودرس بشكل انتقائي القوانين واللوائح الإدارية لبلدان معينة فيما يتصل بهذه المسألة. غير أن دراسته استندت عموماً إلى ردود البلدان على الاستبيان الذي أعده. ولم تعكس كل هذه الردود الوضع الراهن الحقيقي، إذ اكتفى البعض منها بوصف وضع مرغوب. وهكذا تجد "وفقاً لرد اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية" على استبيان المقرر الخاص، يدرج المرسوم رقم ١٦٣ الذي أصدره مجلس وزراء الاتحاد السوفياتي في ٢٨ آب/أغسطس ١٩٨٦ في القانون المتعلق بدخول الاتحاد السوفياتي ومغادرته لعام ١٩٧٠ عدة أحكام جديدة وهامة. وتتاح إمكانيات الدخول والمغادرة للمواطنين السوفيات، والأجانب والأشخاص العديمي الجنسية، بصرف النظر عن الأصل أو الوضع الاجتماعي أو الملكية، أو العرق أو الجنسية، أو الجنس أو التعليم أو اللغة

أو المواقف الدينية" (E/CN.4/Sub.2/1988/35، الفقرة ٢٢٤). غير أن الواقع الذي كان سائداً في الاتحاد السوفياتي في الوقت الذي كان فيه المقرر الخاص يستكمل تقريره النهائي، لم يكن بوسع مواطني الاتحاد السوفياتي الذهاب، إلى الولايات المتحدة أو إلى بلد في أوروبا الغربية مثلاً، إلا بموافقة الإدارة القائمة في مكان عملهم ولجنة الحزب الشيوعي المناسبة".

٢٢- وفي الحقيقة حدثت تغييرات جذرية منذ ذلك الحين في الوضع التشريعي في المنطقة، لكن ذلك لم يتبلور إلا بعد أن استكمل المقرر الخاص ك. ل. ك. موبانغا - تشيويوا عمله. وبالطبع، لم يتمكن المقرر من دراسة هذه التغييرات. وعند مقارنة بعض هذه التغييرات بالمعايير الدولية القائمة يجب اعتبارها إيجابية بينما تعتبر تغييرات أخرى سلبية. لقد أدى انهيار الاتحاد السوفياتي إلى ظهور ١٥ دولة جديدة على خريطة العالم. وخلال نحو خمس سنوات وضعت هذه الدول تشريعاتها الخاصة، بما في ذلك قوانين تتناول مسائل حرية التنقل وما يتصل بها من قضايا. وفي معظم بلدان المنطقة يضمن الدستور حرية التنقل<sup>(٨)</sup>، بينما اعتمدت قوانين مستقلة بهذا الشأن في بعض البلدان. ولا يمكن إنكار أن الحريات الدستورية تقيد في كثير من الأحيان بقوانين ولوائح لا تزال تنص على ضرورة التسجيل. وسيوضح في عملية استقصاء المشكلة مدى تشجيع هذه الضمانات الدستورية لتأكيد مبدأ حرية التنقل في بلدان المنطقة أو ما إذا كانت تغلف الوضع بضباب تشريعي. وبالمثل، لن يكون بالإمكان إلا عن طريق الدراسة الدقيقة معرفة ما إذا كان التمييز يدرج أم لا عندما تعتمد الدولة قانوناً بشأن حرية التنقل لا ينطبق إلا على رعاياها. وهكذا نجد على سبيل المثال أن روسيا أصدرت قانوناً للاتحاد الروسي في عام ١٩٩٢ بشأن "حق مواطني الاتحاد الروسي في حرية التنقل واختيار مكان إقامتهم ومسكنهم داخل الاتحاد الروسي".

٢٣- ويوحي النشاط في إعداد القوانين في بلدان المنطقة بأن دولاً كثيرة قد أخذت في الاعتبار نتائج الدراسة التي أجراها المقرر الخاص السيد ك. ل. ك. موبانغا - تشيويوا لدى سن هذه القوانين. وفي الوقت نفسه، لم تأخذ كل التشريعات في الاعتبار شواغل المقرر أو تستخلص الاستنتاجات المناسبة من التوصيات التي قدمت أثناء مناقشة التقرير ومشروع الإعلان المتعلق بالحرية وعدم التمييز فيما يتعلق بحق كل إنسان في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده. وبعد إعلان دول المنطقة لسيادتها واستقلالها لم تعتمد دائماً المعايير الدولية المعترف بها فيما يتعلق بحرية التنقل وما يتصل بها من مسائل. وبينما عملت تلك الدول بأسلوب موضوعي على تنظيم وضع المواطنين والأجانب، لم تتمكن من تجنب التمييز التشريعي تماماً، ليس فيما يتعلق بالمواطن مقابل الأجنبي وحسب، ولكن أيضاً فيما بين أفراد المواطنين وفيما بين الأجانب. ونتيجة لذلك، كان لا بد من تصحيح الأخطاء في تشريعات تكميلية، غالباً تحت ضغط جماهير متضررة. وفي خضم الاستعجال، لم ترق القوانين الجديدة المعتمدة دائماً إلى مستوى المعايير المقبولة عموماً. بل إنها أحياناً أضافت غموضاً إلى الوضع القانوني للفرد.

٢٤- إن مجرد تعداد بعض التشريعات يبين مدى التعقيد في محاولة فهم كيفية تنظيم الحق في حرية التنقل والقضايا المتصلة بهذا الحق في بلدان المنطقة. وهذه المسائل معالجة في: (أ) الدساتير الوطنية المختلفة (وكلها اعتمدت بعد إكمال التقرير الخاص؛ (ب) قوانين الجنسية (وقد تم اعتماد جميع قوانين الجنسية، شأنها شأن القوانين الأخرى المتصلة بحرية الحركة في بلدان المنطقة، بعد إكمال تقرير المقرر الخاص ومشروع الإعلان)؛ (ج) القوانين الخاصة بمركز اللاجئين (مثل أذربيجان، ١٩٩٢؛ بيلاروس، ١٩٩٥؛ الاتحاد الروسي، ١٩٩٣؛ طاجيكستان، ١٩٩٤؛ أوكرانيا، ١٩٩٣، إلخ)؛ (د) القوانين بشأن إعادة التوطين القسري (مثل أذربيجان، ١٩٩٢؛ الاتحاد الروسي، ١٩٩٥؛ إلخ)؛ (هـ) القوانين الخاصة بلغة الدولة (أذربيجان، ١٩٩٢؛ مولدوفا، ١٩٨٩؛ أوزبكستان، ١٩٩٥، وغيرها). وقوانين اللغة (أرمينيا، ١٩٩٣؛ لاتفيا، ١٩٩٢؛ ومولدوفا، ١٩٨٩؛ وأوكرانيا، ١٩٨٩؛ واستونيا، ١٩٩٥؛ إلخ)؛ (و) القوانين الخاصة بمركز الأجانب (أرمينيا، ١٩٩٤؛ بيلاروس، وجورجيا، وتركمناستان، واستونيا، ١٩٩٣؛ وكازاخستان، ١٩٩٥)، والقوانين الخاصة بمركز مواطني اتحاد الجمهوريات

الاشتراكية السوفياتية في دولة أعلنت استقلالها (مثل القانون اللاتفى لعام ١٩٩٥)، والقوانين الخاصة بالمركز القانونى للرعايا الأجانب والأشخاص عديمى الجنسية (مولدوفا ١٩٩٤)؛ والقوانين الخاصة بالمركز القانونى للرعايا الأجانب وقوانين إقامة الأجانب (قيرغيزستان، كلاً القانونين فى عام ١٩٩٣؛ ولاتفيا، ١٩٩٢، إلخ)؛ (ز) القوانين الخاصة بالأقليات الوطنية (بيلاروس، ١٩٩٢؛ لاتفيا ١٩٩١؛ أوكرانيا، واستونيا، ١٩٩٣، إلخ)؛ (ح) القوانين الخاصة بإجراءات الدخول والمغادرة: (ط) للمواطنين (بيلاروس، ١٩٩٣؛ والاتحاد الروسى ١٩٩١؛ وتركمانيستان، ١٩٩٥؛ وأوكرانيا، ١٩٩٤، إلخ)؛ وللمواطنين والأجانب (مولدوفا ١٩٩٤)؛ وللأجانب (جورجيا - بشأن الدخول، والإقامة، والمغادرة ١٩٩٣)؛ ولدخول وإقامة الرعايا الأجانب والأشخاص عديمى الجنسية (قيرغيزستان، ١٩٩٣، إلخ؛ (ي) والقوانين الخاصة بالهجرة (مثل مولدوفا، ١٩٩٠)، والهجرة الخارجية (جورجيا، ١٩٩٣؛ ولاتفيا ١٩٩١، إلخ)؛ والهجرة الداخلية (جورجيا، ١٩٩٣؛ وكازاخستان، ١٩٩٢؛ وليتوانيا، ١٩٩١، إلخ)، وللمهجرين قسراً (مثل طاجيكستان، ١٩٩٤) وإعادة التوطين قسراً (روسيا، ١٩٩٥)؛ (ك) والقوانين الخاصة بحرية الحركة والإقامة (مثل روسيا، ١٩٩٣)، إلخ.

٢٥- وكثيراً ما تختلف هذه التشريعات، ليس فيما يتعلق بالمصطلحات المستخدمة وفئات الناس المشمولة فى التصنيفات فحسب، بل وكذلك فى معاملتها للمواطنين، والأجانب، والأشخاص عديمى الجنسية بشأن الحق فى حرية التنقل واختيار مكان الإقامة، وكثيراً ما تتعارض هذه التشريعات مع المقاييس الدولية، وتكون تمييزية فى بعض الأحيان. وبما أن هذه المسائل لم يحقق فيها المقرر الخاص ك. ل. ك. موبانغا - تشيويوا، ولم يكن قادراً على ذلك، فإنها قضية ينبغى التحقيق فيها اليوم على نحو عاجل بصفة خاصة، لأن هذه المشاكل لا تؤثر على حالة السلام والاستقرار وحقوق الإنسان فى أوروبا فحسب، بل والمجتمع الدولى بأسره.

٢٦- ولم يتطرق تقرير المقرر الخاص إلى الحالة فى بلدان يوغوسلافيا السابقة. وقد تم سدّ كثير من الفجوات من جانب اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات<sup>(٩)</sup>، ولجنة حقوق الإنسان، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى. غير أنه لم يكن هناك تحليل خاص لمسألة التمييز فيما يتعلق بالحق فى حرية التنقل والقضايا المتصلة بها فى تشريع دول يوغوسلافيا السابقة.

٢٧- وفى عدد من الحالات، كانت استنتاجات المقرر الخاص واقتراحاته ذات طابع وصفى فيما يتعلق بالبلدان والمناطق، ولم تعالج أحكام التشريع الوطنى أو أنها صارت اليوم عتيقة فات أوأنها. وإن أضعف نقطة فى التقرير الخاص هى الفرع المعنون: القيود التى تفرضها التشريعات الوطنية على الدخول" (E/CN.4/Sub.2/1988/35، الفقرات ٣٥٥-٣٨١). وباستثناء واحد صغير، فإن المسائل المتصلة بهذا الجانب لم يجر فيها التحقيق على الإطلاق، أو ذكرت بصورة عابرة عند الإشارة إلى الردود من الحكومات أو القيود المعروفة جيداً فى الفقرة ٣ من المادة ١٢ من العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفى هذه الأثناء فقد ثبت أن استنتاجات المقرر الخاص، المبنية على تحليل للتشريع، كانت قصيرة العمر، إماً لأن الدول وتشريعاتها قد اختفت (اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية، ويوغوسلافيا، وتشيكوسلوفاكيا)، أو لأن القوانين التى ارتكزت عليها استنتاجاته قد ألغيت، واتخذ التشريع الجديد نهجاً مختلفاً إزاء المشاكل التى طرحها<sup>(١٠)</sup>.

٢٨- وفى كثير من الحالات فإن الذنب فى عدم استكشاف مشاكل حرية التنقل بصورة شاملة وعميقة لم يكن ذنب المقرر الخاص. فقد كانت ولايته محصورة فى "حق كل شخص فى مغادرة أى بلد، بما فى ذلك بلده، والعودة إلى بلده". وفى وقت إعدادة للدراسة، كان موضوعا "المغادرة" و"العودة" فى الواقع هما القضية الأساسية بقدر ما يتعلق الأمر بممارسة الحق فى حرية التنقل. فقد كانت الاعتبارات الأيديولوجية التى تهتدي بها البلدان الاشتراكية السابقة تجعل حرية التنقل غير واقعية. وكان يمكن اختزال "تنفيذها" حتى يقتصر على التأكيد الشكلى فى المبدأ المقابل فى التشريع. أما وقد انتقلت بلدان المنظومة الاشتراكية اليوم

إلى بناء مجتمعات ديمقراطية فقد تغيرت الحالة تغيراً جذرياً. وفي الظروف التي يكتل فيها القانون حرية التنقل، ولكن الأزمة الاقتصادية، والصراع الإثني الداخلي والحرب الأهلية هي السائدة، فلم تعد المشكلة المركزية هي "المغادرة" و"العودة"، بل صارت هي "الدخول" و"عدم العودة". وهناك اليوم حاجة إلى إعادة التفكير وإلى مزيد من دراسة كل من التقرير الخاص ومشروع الإعلان الخاص بالحرية وعدم التمييز المتعلقة بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده.

### ثالثاً - الحالة أثناء السنوات العشر الأخيرة

٢٩- منذ أن أكمل السيد ك. ل. ك. موبانغا - تشيبويا تقريره عن "حق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده"، تغير الوضع فيما يتعلق بتأكيد وتنفيذ ذلك الحق، والحق في حرية التنقل عموماً تغيراً أساسياً. فني أوروبا وحدها، تحطم جدار برلين، وتفكك الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا، وانشطرت تشيكوسلوفاكيا إلى شطرين، وانتشرت الصراعات الإثنية الداخلية والحروب الأهلية في أرجاء أوروبا وآسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية. ونجم عن هذه الأحداث، مع تحرير إجراءات عبور الحدود في بلدان أوروبا الشرقية، تزايد شدة عمليات الهجرة، وازدياد عدد اللاجئين، والمشردين والمعاد توطينهم، إلخ في بلدان كثيرة، وحل محل الحق في حرية التنقل نقص قسري فعال في حرية التنقل أو الهرب. وفي عدد من البلدان، هناك تنوع في المهاجرين واللاجئين بلغ من الاتساع حداً يجعل من الصعب في كثير الحالات "حصره" وفق المقاييس الدولية القائمة.

٣٠- وهكذا ينقسم المهاجرون في بلدان أوروبا الشرقية إلى داخليين وخارجيين. وينقسم المهاجرون الداخليون إلى طبيعيين وبيئيين (وهم عديدون خصوصاً بعد الزلزال في أرمينيا، وتشرنوبيل في أوكرانيا، وجفاف بحيرة آرال في آسيا الوسطى). وفي البلدان التي تشكلت بعد تفكك الاتحاد السوفياتي، يمكن أن يميز المرء ضمن المهاجرين الخارجيين (أ) أولئك العائدين إلى وطنهم الأم من الجمهوريات السوفياتية السابقة (العائدين)؛ (ب) أولئك المنفيين بصورة غير قانونية على أساس جنسيتهم؛ (ج) المهاجرين من "الأماكن الخارجية القريبة" الذين أرغموا على مغادرة بلد إقامتهم؛ (د) المهاجرين من "الأماكن الخارجية البعيدة"؛ (هـ) المهاجرين بصورة غير قانونية من "الأماكن الخارجية البعيدة"؛ (و) المهاجرين العابرين بصورة غير قانونية.

٣١- وبما أن هذا التصنيف غير متطابق دائماً مع المقاييس الدولية القائمة، وبما أن التشريع يتعامل بصورة فعالة تماماً مع كل قسم فرعي من هذا التصنيف، فإن من المألوف عملياً مواجهة حالات لا يكون فيها التمييز حاصلًا بحكم الواقع فحسب، بل و(مقنناً) في التشريع. ومع تقدم المرء على السلم المتدرج من العائدين إلى المهاجرين العابرين بصورة غير قانونية، تصبح الضمانات القانونية أضعف، ويزداد التمييز فيما يتعلق بكل المعايير التي بموجبها يُحظَرُ التمييز في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٣٢- وفي منطقة أوروبا الشرقية، ولا سيما على أراضي الاتحاد السوفياتي السابق، حيث كانت مغادرة البلد مشكلة كبرى، حتى في الثمانينيات، فإن موجات الهجرة الهائلة تكاد تُفَرِّقُ جهودَ السلطات لتنظيم العملية. وبالمثل، فإن المنازعات في أرمينيا وأذربيجان، وجورجيا، ومولدوفا، وأوسيتيا الشمالية وطاجيكستان، وشيشينا، وخصوصاً أراضي يوغوسلافيا السابقة قد ولدت تدفقات ضخمة من اللاجئين. فقد خلق سيل اللاجئين وطوفان المهاجرين معاً موجات هائلة من المشردين لم تنتشر في أنحاء القارة الأوروبية فقط، بل أثرت أيضاً على الولايات المتحدة، وكندا وبلدان في قارات أخرى.

٣٣- وفي محاولات وقف هذه التنقلات أو إبطاء حركتها، قامت البلدان بتشديد متطلباتها التشريعية فيما يتعلق باللاجئين والمهاجرين، مما أدى إلى زيادة أعداد اللاجئين والمهاجرين بصورة غير قانونية. ولمكافحة ذلك، أدخلت على التشريع تعديلات أكثر صرامة دائماً فكان من نتيجتها أنه في بعض البلدان صار من المشاكل العويصة أن يتحدث المرء ليس عن الحق في حرية التنقل فحسب، بل حتى عن احترام كرامة الأشخاص العابرين للحدود.

٣٤- ومن العوامل الهامة في هذه العملية ردّ فعل سكان البلدان التي انتقل إليها اللاجئون والمهاجرون. ففي البلدان الاشتراكية السابقة، التي لم تكذب في السابق تجتذب أي أجانب للبقاء فيها لفترة مديدة تقريباً، ولدت الحالة المتغيرة مشكلة لم تكن معروفة من قبل، وهي مشكلة تكيف اللاجئين والمهاجرين مع الأوضاع المحلية ومع قدرة السكان المحليين على فهمهم. ويلاحظ أحد دارسي هذه العملية في أراضي الاتحاد السوفياتي السابق أن "أجهزة الإعلام تنظر إلى وصول الأجانب من الأماكن الخارجية البعيدة (أي البلدان خارج الاتحاد السوفياتي السابق) إلى أراضي هذه البلدان (أي الجمهوريات السوفياتية السابقة) كمعضلة تشكل تهديداً. فلا تكاد هذه الأجهزة تقدم المسألة تحت ضوء إنساني أو خيري... وفي المناطق التي تقبل المهاجرين، ربما تراوح الموقف منهم بين التسامح، مروراً بعدم المبالاة، والشك والتخوف، والعداء المباشر الصريح"<sup>(١١)</sup>. وهذا ليس بالطبع لا يزال أقل من "التطهير العرقي" من النوع اليوغوسلافي، ولكنه بعيد عن كونه نتيجة لحرية التنقل. ويوحي المؤلف نفسه أنه نظراً لعدم قيام أحد بتحليل موقف السكان المحليين إزاء الأجانب (المهاجرين) فإن مشكلة رهاب الأجانب وحتى معاداتهم قد تأتي كمفاجأة للجمهور، وخصوصاً للسلطات.

٣٥- فالبلدان التي تشكلت على أراضي الاتحاد السوفياتي السابق تواجه مشكلة جديدة غريبة لم تعرفها من قبل، وهي المهاجرون العابرون بصورة غير قانونية من بلدان جنوب غربي آسيا، وإفريقيا، والشرقين الأوسط والأدنى، الذين يستغلون تحرير أنظمة الحدود في المنطقة كي يحاولوا عبورها للوصول إلى بلدان أوروبا الغربية. فقد أبلغت أجهزة الإعلام الأوكرانية أن ١٨,٢ مليون أجنبي دخلوا أوكرانيا في عام ١٩٥٥، بينما لم يخرج منهم سوى ١٧,٤ مليوناً، أي أن ٨٠٠ ٠٠٠ أجنبي ظلوا في البلد. ولم يسجل لدى السلطات سوى نصف ذلك العدد. كما أبلغت أجهزة الإعلام الروسية<sup>(١٢)</sup> أن في روسيا ٥٠٠ ٠٠٠ مهاجر بصفة غير قانونية. وهم - عندما يفشلون في أن يجدوا مَنْ يفهمهم من جانب السلطات، ويشعرون أنهم مرفوضون من جانب المجتمع المحلي - يتجهون إلى الجريمة، مما يعزز موقف العداء - الرهاب تجاههم. وهذه حلقة مفرغة ففي أوكرانيا وحدها، اتخذت في عام ١٩٩٥ إجراءات ملاحقة إدارية ضد ٧٠ ٠٠٠ أجنبي من أكثر من ١٠٠ بلد. وطُرد من البلد واحد من كل سبعة لأنه عبر الحدود بصورة غير قانونية<sup>(١٣)</sup>. غير أن الأجانب أنفسهم لا يريدون البقاء في أوروبا الشرقية. فهدّ فهم الرئيسي هو العبور إلى أوروبا الغربية.

٣٦- وقد بدأ هذا يتطور إلى تجارة غير مشروعة. فراحت تنشأ لهذا الغرض وكالات سفر، ومشاريع مشتركة، وشركات ذات مسؤولية محدودة مزيفة كلها. وقامت منظمات التجارة الإجرامية بتحويل البشر إلى سلع للتجارة. بل لقد وصل تطورها إلى مرحلة "التخصص". وهكذا فإن المؤسسة الأوكرانية - الباكستانية "راجا - إنتربرايز" المسجلة في كيبك تتخصص في إعداد وثائق سفر مزورة للأجانب، وإرسالهم إلى الغرب. بينما نقلت المؤسسة الإسرائيلية "نوفي غوريزونت" مهاجرين غير قانونيين بالزعم أنهم طلاب في مؤسسة تعليمية أوكرانية. وبينما لم يكتشف سوى خمس مجموعات من هذا النوع في أوكرانيا عام ١٩٩٢، ارتفع العدد بحلول عام ١٩٩٤ إلى ٧٨ وفي عام ١٩٩٥ تم اكتشاف ٩١ مجموعة في الأشهر الستة الأولى وحدها<sup>(١٤)</sup>. وعند نقل الأجانب عبر الحدود فإن الاهتمام الذي تظهره المجموعات الإجرامية بهم هو أقل من اهتمامها بحمولة من السلع. ففي عام ١٩٩٦ أوقفت شاحنة مبردة تنقل مواطنين صينيين على الحدود بين أوكرانيا

وسلوفاكيا. ومن بين ٤٠ من المهربين الذين احتجزوا فيها كان هناك ١٠ يعانون من قزمات صعبة شديدة احتاجوا معها إلى الإنعاش.

٣٧- ولم يتغير شيء يذكر في بلدان المنطقة فيما يتعلق بالحق في حرية التنقل، حتى بالنسبة للسكان المحليين. وحتى في تلك البلدان التي يجسّد فيها الدستور أو القانون الحقّ في حرية التنقل، فليس من السهل ممارستها عملياً. ففي ٢٥ حزيران/يونيه اعتمدت روسيا القانون "الخاص بحق مواطني الاتحاد الروسي في حرية التنقل واختيار مكان الإقامة والسكن ضمن الاتحاد الروسي". غير أنه - كما لاحظ المحقق في أنظمة جوازات السفر وأذونات الإقامة الروسية ك. ليوبارسكي - "فإن هذا القانون، على أرض الحقيقة والواقع، ليس له مفعول في الاتحاد الروسي. ففي جميع أنحاء روسيا، وكما كان الحال من قبل، يستمر رجال الشرطة في الإصرار على امتثال المواطنين لمتطلبات التسجيل. والحالة حادة بشكل خاص في موسكو، حيث قام عمدة موسكو، يو. لوجكوف بتوقيع أمر بإدخال "تعليمات مؤقتة تتعلق بالإجراء الخاص الذي يحكم الإقامة في مدينة موسكو - عاصمة الاتحاد الروسي - للمواطنين الذين يعيشون خارج روسيا بشكل دائم". وبموجب هذا الأمر، الذي يتكون من ٢٧ فقرة، أدخلت المدينة، في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر "نظام الإقامة الخاصة" الذي يوجب على جميع مواطني البلدان الخارجية القريبة المقيمين في موسكو أكثر من ٢٤ ساعة أن يسجلوا ويدفعوا أجرة تعادل ١٠ في المائة من الأجر الأدنى في روسيا، مع التهديد بأن أي شخص لا يمتثل سيدفع غرامة تعادل ثلاثة أضعاف إلى خمسة أضعاف الأجر الأدنى، و ٥٠ ضعفاً لمن يكرر هذه المخالفة، مع الطرد من موسكو، إمّا على حساب المخالفين أو على حساب مقر قيادة شرطة موسكو.

٣٨- وأدخل عمدة سان بطرسبرغ، أ. صوبشاك، تدابير مماثلة، كما فعلت إدارات عدد من الوحدات الإدارية الأخرى. وجميع هذه الأوامر لا تناقض القانون الاتحادي الخاص بحرية الحركة فحسب، بل تناقض أيضاً المادة ٢٧ من الدستور الجديد للاتحاد الروسي. "وبما أن مواطني كومنولث الدول المستقلة مشمولون باتفاق يسمح لهم بدخول روسيا دون تأشيرات، فإن أوامر العمدتين ليست غير قانونية فحسب، بل إنها غير دستورية أيضاً"<sup>(١٥)</sup>.

٣٩- إن الحق في حرية التنقل أكثر من مجرد الحق في عبور الحدود. بل هو أيضاً الحق في ظروف الحياة الطبيعية في بلد الإقامة. وفي هذه الأثناء، وحسب ما تقوله لجنة المهاجرين الأفغان في أوكرانيا، ليس للأفغان مساكن، ولا رعاية طبية، ولا إمكانية لوضعهم في وظائف مناسبة، ولا لحصولهم على مساعدة خاصة، ولا لحصولهم على جوازات السفر التي تحقق لهم بموجب التشريع وبموجب القانون الدولي، كي يتمتعوا بالعيش العادي وظروف العمل العادية أو الحصول على حق السفر بحرية. ويشكو المهاجرون الأفغان من انعدام الأمن. فكثيراً ما يتعرضون للهجوم على أيدي قطاع الطرق من أفراد وعصابات، سواء حيث يعيشون أم حيث يشتغلون. فقد كتبوا: "ليس لنا حتى الحق في الخروج إلى الشارع، أو شراء الخبز بحرية. وفي البلدان الأخرى، فإن الناس - بصرف النظر عن جنسيتهم، أو أصلهم، أو لونهم، أو لغتهم - يستطيعون اللجوء إلى السلطات عند تعرضهم للمتعاب. فتحميهم الشرطة وتعاملهم كأشخاص أحرار ومحامين. ولكننا في أوكرانيا لا نستطيع اللجوء إلى دوائر إنفاذ القوانين. وإذا فعلنا فإنهم يهينوننا أو يذلوننا أو يضربوننا أو يرسلوننا إلى السجن لمدة ٧ أيام، وحتى ٣٠ يوماً. وبعد ذلك يطرّدوننا إلى الخارج. وإذا كنا مسجلين ألفوا تسجيلنا، أو يعطوننا تأشيرة لمدة ٣٠ يوماً ومعها إنذار. فإن لم نستطع مغادرة البلد، أعادونا إلى السجن. ولا يستطيع أحد إخراجنا منه. وكل لاجئ يعرف هذا. وعلى الرغم من مصاعبنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فإنهم يبتزّون منا الغرامات عند كل منعطف في الشارع، أو يتعين علينا أن ندفع رشوة للشرطي"<sup>(١٦)</sup>. وحتى لو كانت هذه الشهادة عاطفية ومبالغاً فيها، فإنها تبين بوضوح أكيد مدى الصعوبة التي يلقاها الأجانب في القبول وفي التكيف مع المجتمعات المحلية. ولسوء الحظ، يمكن سماع شكاوى مماثلة في كثير من بلدان



المنطقة، حتى تلك التي تعتبر ميسورة الحال من وجهة نظر الحرية أو الانفتاح في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

٤٠- أما في أراضي يوغوسلافيا السابقة، فإن الحالة فيما يتعلق بالحق في حرية التنقل أسوأ حتى من ذلك. وكما لاحظت المقررة الخاصة للجنة حقوق الإنسان، الأنسة اليزابيث رين، في تقريرها الدوري: "حالة حقوق الإنسان في أراضي يوغوسلافيا السابقة"، فإن اتفاق دايتون "يلتزم الأطراف صراحة بضمان حرية التنقل ويتضمن القانون الدولي الذي يكفل هذا الحق ... ورغم ذلك فإن القيود على التنقل شائعة في البوسنة والهرسك، ولا سيما على طول الخط الحدودي المشترك بين الكيانين، ولكن أيضاً بين الأراضي التي تسيطر عليها السلطات البوسنية واليوغوسلافية الكرواتية داخل الاتحاد. وظلت حركة المرور الاتحادية بين سراييفو وغوراشدي، مروراً بروغاتيكا وعبوراً للأراضي الخاضعة لإدارة جمهورية صربسكا، معرضة لخطر كبير في نهاية ١٩٩٦. ... وتشعر المقررة الخاصة بقلق بالغ بشأن إلقاء القبض على مسافرين بسبب الادعاء باشتراكهم في جرائم حرب، وهي عمليات جرت أحياناً على أساس ضعيف ظاهري وانتهاكاً لنصوص ما يسمى بـ "قواعد الطريق" التي اتفق عليها الطرفان في روما في شباط/فبراير ١٩٩٦. وبموجب هذا الاتفاق لا يحتجز المشتبه في ارتكابهم جرائم حرب، من غير المتهمين إلا بعد إخطار من محكمة الجنايات الدولية في لاهاي بوجود أساس لهذا الاحتجاز. وقد تسببت عمليات القبض المنتهكة لهذا الاتفاق في خوف عظيم على جانبي الخط الحدودي المشترك بين الكيانين وعرضت حرية التنقل للخطر في جميع أنحاء البوسنة والهرسك. ... (وقد) أضرّ التدمير المتعمد على نطاق واسع للديار المهجورة إضراراً شديداً بالعودة المحتملة إلى المنطقة الفاصلة. ... وفي داخل الاتحاد أيضاً، عرقل التدمير المتعمد للمنازل، ولا سيما في الأراضي الواقعة تحت سيطرة البوسنيين والكروات، عمليات العودة. ... ووردت أنباء عن قصف منازل مملوكة للكروات في بلدي كونيك وفاريس الخاضعتين للسيطرة البوسنية" (١٧).

٤١- وهذه الانتهاكات للحق في حرية التنقل نمطية أيضاً في مناطق أخرى. ومنذ أن أكمل المقرر الخاص، ك.ل.ك. موبانغا - تشيبويا تقريره، تحسن أعمال الحق في حرية التنقل من بعض النواحي، ولكنه لسوء الحظ قد تردى في نواحٍ أخرى. وهكذا فقد لاحظ المقرر الخاص الاتجاه التالي: "منذ أن أنهى السيد إنغليس تقريره، ازداد التفهم والاعتراف العالميان بالحق في المغادرة والعودة بين فرادى الدول والحكومات" (١٨). ورغم أن هذا التأكيد وارد بحذر شديد جداً ("بين فرادى الدول والحكومات" [هكذا])، فإنه بحاجة اليوم - لسوء الحظ - إلى أن يُحدّد بدقة أكثر، بأن يقال: إن تفهم الحق في مغادرة المرء وطنه والعودة إليه قد ازداد. وأما فيما يتعلق بدخول بلد آخر، فإن إجراءات إصدار التأشيرة صارت - لسوء الحظ - أكثر تعقيداً، إلى درجة أنه إذا لم تخفف الدول من الأنظمة القائمة، فإن الحق في حرية التنقل قد يتعرض بكامله للخطر.

٤٢- ولقد كان المقرر الخاص، ك.ل.ك. موبانغا - تشيبويا، مفراطاً في تفاؤله عندما استنتج بأن "حرية التنقل داخل البلد ... قد تقدمت تقدماً كبيراً ولا يمكن إلاّ ذكر بضعة أمثلة لتقييد هذه الحرية" (١٩). ذلك أن مفاهيم "حماية الأمن القومي" و"حماية النظام العام" و"حماية الصحة والأخلاق العامة" و"حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم" لا تزال بحاجة إلى أن تُحدّد بدقة أكبر. ذلك أن هذه المفاهيم، التي تؤلف القيود المسموح بها، كثيراً ما تُفسّر وتستخدم بغرض كبت حرية التنقل. فالقسم الأعظم من التحديدات التي اقترحها المقرر الخاص في مشروع الإعلان رفضته الحكومات.

٤٣- وقد لاحظ المقرر الخاص بحق أن "الحق في المغادرة يتوقف مباشرة على القدرة على دخول بلد آخر، أو على إمكانية ذلك. ولكي يكون هذان الجانبان من جوانب حرية التنقل الدولي فعالين حقاً ينبغي تناولهما وتسويتهم في وقت واحد. وينبغي تشجيع الدول على اتخاذ تدابير دولية وإقليمية، وعلى التقليل من الحاجة إلى تأشيرات الدخول في حالة الزيارات المؤقتة. وينبغي على الخصوص القضاء على جميع أشكال

التمييز"<sup>(٢٠)</sup>. ولسوء الحظ، فإن هذا النداء من المقرر الخاص أكثر ملاءمة في صلته بالموضوع اليوم. فلم يتحقق تقدم يذكر في تحقيق رغبة المقرر الخاص فيما يتعلق بالعمال المهاجرين، و"نزيف الأدمغة"، وجمع شمل الأُسَر، واللاجئين، إلخ. وفي رأيه "أن إجراءات اللجوء إلى الشكوى للانتصاف المتضمنة في التشريعات الوطنية تركها لهيئات مستقلة قضائية أو غير قضائية" ولسوء الحظ فإن أية دراسة جديدة للمنطقة قد تؤدي فعلاً إلى التعبير عن الرغبة نفسها مرة أخرى.

#### رابعاً - استنتاجات واقتراحات

٤٤- في عام ١٩٥٤، قررت اللجنة الفرعية، في دورتها السادسة أن تضع على جدول أعمالها مسألة الإجراءات التي يتعين اتباعها في دراسة التمييز في ميادين الهجرة إلى الخارج والهجرة إلى الداخل، والسفر. وتم تعيين المقرر الخاص خوزيه د. إنغلز، وفي عام ١٩٦٠، بعد عملية متطاولة من تحديد موضوع الدراسة، بدأ بتحليل التمييز فيما يتعلق بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده، كما هو منصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

٤٥- وفي عام ١٩٦٢ أكمل خوزيه د. إنغلز "دراسة التمييز فيما يتعلق بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده". وصاغ "مشروع المبادئ الخاصة بالحرية وعدم التمييز فيما يتعلق بحرية كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده". وقدمت اللجنة الفرعية التقرير ومشروع المبادئ إلى لجنة حقوق الإنسان، وفي دوراتها ١٧-٢١ ضمناً عبّرت عن أملها في أن تأخذ اللجنة زمام المبادرة في إكمال النظر في التقرير الذي أعدّه خوزيه د. إنغلز ومشروع المبادئ الذي وافقت عليه اللجنة الفرعية.

٤٦- ومن الدورة الـ ٢٠ إلى الدورة الـ ٢٤ ضمناً، أجلت اللجنة مناقشة بند جدول أعمالها المتصل بهذه الدراسة. ثم تم تضمينه في جداول أعمال لجنة حقوق الإنسان ٢٥-٢٩، ولكن لم ينظر فيه إلاّ في عام ١٩٧٣. ولم تتخذ اللجنة أية تدابير موضوعية جوهرية. ففي ١٨ أيار/مايو ١٩٧٣، في القرار ١٧٨٨ (د-٥٤) أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي تعليماته إلى لجنة حقوق الإنسان بأن تنظر في مسألة حق كل شخص في مغادرة، أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده، على فترات امتدت طيلة ثلاثة أعوام وتصادفت مع مناقشتها للتقارير الدورية عن الحقوق المدنية والسياسية.

٤٧- وفي الدورة الخامسة والثلاثين عينت اللجنة الفرعية السيد ك.ل.ك موبانغا - تشيبويا لإعداد تحليل للاتجاهات والتطورات الحالية فيما يتعلق بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده، والتمتع بإمكانية دخول البلدان الأخرى، بدون تمييز أو عائق، ولا سيما حق التوظيف، مع مراعاة الحاجة إلى تجنب ظاهرة نزيف الأدمغة من البلدان النامية، ومسألة تعويض تلك البلدان عن الخسارة المتكبدة، ولیدرس على وجه الخصوص مدى القيود المسموح بها بموجب الفقرة ٣ من المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فنظرت اللجنة الفرعية في التقرير ومشروع الإعلان في دورتها الأربعين. وفي القرار ١٩٨٩/٢٥ المؤرخ في ٣١ آب/أغسطس ١٩٨٩ عبرت اللجنة الفرعية عن تقديرها وشكرها للمقرر الخاص، السيد ك.ل.ك موبانغا - تشيبويا لمساهمته الهامة في المبدأ القانوني المتصل بحق كل إنسان في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده. وفي الدورة الثانية والأربعين قررت اللجنة الفرعية تشكيل فريق عامل دوري مفتوح العضوية، يمثل المجموعات الإقليمية المختلفة، بهدف إعداد نسخة منقحة من مشروع الإعلان الخاص بالحرية وعدم التمييز فيما يتعلق بحق كل شخص بمغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده.

٤٨- وفي الدورة الثانية والأربعين للجنة الفرعية، قام الفريق العامل الدوري المفتوح العضوية بمناقشة مسألة نطاق تطبيق المادتين ١ و ٢ من مشروع الإعلان، وصياغة المواد ١-٤ منه. وفي الدورة الثالثة والأربعين للجنة الفرعية ناقش الفريق العامل المشروع الجديد المعزَّز للإعلان وقرر استخدام الدورة لتحديد مجالات الخلاف الرئيسية. وفي ٢٩ آب/أغسطس ١٩٩١، قررت اللجنة الفرعية أن تحيل إلى لجنة حقوق الإنسان تقرير الفريق العامل لدورة عام ١٩٩١ بشأن مشروع الإعلان الخاص بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده، داعية اللجنة إلى إبداء تعليقاتها وتوجيهها حول القضايا المذكورة في التقرير. وفي دورتها الثامنة والأربعين والدورات اللاحقة لم تتخذ اللجنة أي مقرر بخصوص هذه المسألة.

٤٩- وفي الدورة الرابعة والأربعين قررت اللجنة الفرعية أن تُضمَّن جدول الأعمال المؤقت لدورتها الخامسة والأربعين بنداُ عنوانه المؤقت هو: "حرية التنقل". وفي دورتها الخامسة والأربعين قررت اللجنة الفرعية تضمين جدول أعمالها دورتها السادسة والأربعين، تحت بند حرية التنقل بنداُ فرعياً بشأن حالة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. ووفقاً لمشروع جدول الأعمال المؤقت للدورة التاسعة والأربعين للجنة الفرعية من المقترح استبعاد هذا البند الفرعي من البند الخاص بحرية التنقل، والنظر فيه مع بند فرعي آخر هو "الرهاب" تحت بند "الفحص الشامل للقضايا الموضوعية المتصلة بإلغاء التمييز العنصري". وفي الوقت نفسه، قررت اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والأربعين أن تُضمَّن بند جدول الأعمال المعنون "حرية التنقل" بنداُ فرعياً هو "تشريد السكان".

٥٠- وفي الاجتماع الثاني، في ٦ آب/أغسطس ١٩٩٦، قررت اللجنة الفرعية أن تضيف إلى جدول أعمالها بنداُ فرعياً ١٨(ج) عنوانه "حق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده". وقام رئيس اللجنة الفرعية، بالتعاون مع الأمين، بإكمال مشروع جدول الأعمال المؤقت للدورة التاسعة والأربعين للجنة الفرعية التي صيغ البند ١٠ منها كما يلي: "حرية التنقل: (أ) تشريد السكان؛ (ب) الحق في المغادرة والتماس اللجوء والحق في العودة". على أن يُنظر في هذا البند مرة كل عامين، بدءاً من عام ١٩٧٧ [كذا وردت].

٥١- وفي سياق الأعوام الخمسة والأربعين التي مرت منذ الدورة الخامسة للجنة الفرعية، ظلت مشاكل حرية التنقل تناقش في دوراتها. وقدمت مقترحات مختلفة فيما يتعلق بجدول الأعمال كما يتصل بهذه المسألة، واتخذت المناقشات اتجاهات متنوعة. ففي بادئ الأمر اقترح السيد منزيس بالاريس [؟] النظر في "الممارسات التمييزية في ميدان الهجرة". غير أن اللجنة الفرعية اختارت أن تدرس "تدابير لمكافحة التمييز، بما في ذلك في ميدان الهجرة والسفر". وفي دورتها السادسة (١٩٥٤) قررت اللجنة أن تقوم بدراسات "للتمييز في قضية الهجرة الخارجية والداخلية والسفر". ثم أوصت لجنة حقوق الإنسان بالاضطلاع في دراسة "التمييز في قضية الهجرة وحق المرء في العودة إلى بلده كما هو منصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" وأن تحذف "الهجرة الداخلية والسفر" من جدول الأعمال. وطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي من اللجنة الفرعية أن تدرس فقط الفقرة ٢ من المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بعد استبعاد التمييز في قضية الهجرة.

٥٢- واقترحت اللجنة الفرعية على المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ مقررأ لا يمنع دراسة مسألة التمييز في ميدان الهجرة الداخلية. فلم يقبل المجلس اقتراحها هذا. وفي الدورة الحادية عشرة لاحظت اللجنة الفرعية أن مقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا يمنعه من دراسة أربعة حقوق متداخلة الاتصال واردة في المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهي: (١) الحق في حرية التنقل؛ (٢) الحق في اختيار المرء لمكان إقامته؛ (٣) الحق في مغادرة المرء أي بلد، بما في ذلك بلده؛ (٤) حق المرء في العودة إلى بلده. فلم يوافق المجلس الاقتصادي والاجتماعي على هذا التوسيع لنطاق الدراسة. وفي دورتها الثانية

عشرة (١٩٦٠) وافقت اللجنة الفرعية آخر الأمر على البدء في "دراسة التمييز فيما يتعلق بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده، كما هو منصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

٥٣- ومن الناحية الرسمية، فرضت اللجنة الفرعية هذا الإطار أيضاً على الدراسة التي تقرر أن يقوم بها المقرر الخاص، السيد ك.ل.ك موبانغا - تشيبيويا، بعد أن عهدت إليه بإعداد تحليل للاتجاهات والتطورات الحالية فيما يتعلق بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده. غير أن اللجنة الفرعية قد وسعت ولاية المقرر توسيعاً كبيراً بإضافة عبارة "حقوق واعتبارات معينة أخرى ناشئة مما يتصل بذلك". ومعنى "حقوق واعتبارات أخرى" مشروح في قرار اللجنة الفرعية رقم ٧ (د-٣٤) [٩] المؤرخ في ٩ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠ الذي يعادل تلك الحقوق والاعتبارات على الأقل بدراسة "إمكانية دخول البلدان الأخرى، بدون تمييز أو عائق، ولا سيما حق التوظيف، مع مراعاة الحاجة إلى تجنب ظاهرة نزيف الأدمغة من البلدان النامية، ومسألة تعويض تلك البلدان عن الخسارة المتكبدة، ولیدرس على وجه الخصوص مدى القيود المسموح بها بموجب الفقرة ٣ من المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية". ونظراً لأن المقرر الخاص قد تضحص مسائل الهجرة، واللجوء واللاجئين، وجمع شمل الأسر، إلخ. فسيكون من الصحيح الاستنتاج بأن الدراسة قد لقيت توسعة إضافية. وبناء على ذلك فقد زاد اتساع نطاق المشاكل المنظور فيها تحت بند "حرية التنقل".

٥٤- كما تغيرت قائمة الحقوق موضوع الدراسة تغيراً كبيراً بالمقارنة مع النسخة الأصلية. فبينما كانت في البداية مسألة الحق الإنساني للفرد في أن يغادر أي بلد، بما في ذلك بلده، والحق في عودة المرء إلى بلده، فقد تمت دراسة حقوق فردية وجماعية كذلك منذ ذلك الحين، وليس فقط فيما يتعلق بمشكلة مغادرة المرء بلده ودخوله. ففي سياق التحقيق في هذا الموضوع، قام المقرر الخاص واللجنة الفرعية بدراسة أكثر من عشرة حقوق إضافية، وعدد أكبر حتى من ذلك من الانتهاكات المتصلة بها<sup>(١١)</sup>. غير أن الوثيقة النهائية المتوقعة بشأن المسائل المدروسة لم تعتمد لسوء الحظ. فلم يحرز تقدم يبعد كثيراً فيما وراء اقتراحات المؤلفين، خوزيه د. إنغلز، وك.ل.ك موبانغا - تشيبيويا، الأول في "مشروع المبادئ الخاصة بالحرية وعدم التمييز فيما يتعلق بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده" والثاني في "مشروع الإعلان الخاص بحق كل شخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إلى بلده". وفي الوقت نفسه، فإن كثيراً من استنتاجات المقرر الخاص واقتراحاته تحتاج الآن إلى مزيد من الدراسة. وفيما يخص بعض جوانب المشكلة، فإن الحالة قد تغيرت تغيراً جذرياً، والواقع أن هناك حاجة إلى دراسة جديدة. إذ أن الانتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته فيما يتصل بممارسة الحق في دخول بلد أجنبي هي من الكثرة بحيث صار من القضايا العاجلة أن يتم اعتماد بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يتعلق بحق الدخول. ومن الواضح أن من الضروري إكمال العمل الذي اضطلع به المقرر الخاص خوزيه د. إنغلز وك.ل.ك موبانغا - تشيبيويا. ونظراً لأن الحالة قد تغيرت تغيراً كبيراً منذ تقديم التقرير الأخير ومشروع الإعلان، فإن من المرغوب فيه إجراء دراسة جديدة على أساس الدراستين المنفذتين سابقاً. ويبدو أن مجال هذه الدراسة ينبغي أن لا يمتد إلى ما وراء حدود المادتين ١٢ و١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

#### الحواشي

(١) انظر بصفة خاصة قرار اللجنة الفرعية ٩/١٩٩٦.

- (٢) E/CN.4/Sub.2/220، الفقرة ٤٧.
- (٣) E/CN.4/Sub.2/220، الفقرة ٤٩.
- (٤) الحولية القانونية للأمم المتحدة، ١٩٧٥، نيويورك، ١٩٧٧، الصفحات ١٢٩، ١٥١-١٥٢ (بالإنكليزية).
- (٥) انظر على سبيل المثال، المادة ٣ عن طرد الشخص أو إعادته أو تسليمه إلى دولة أخرى.
- (٦) لم يدخل حيز النفاذ.
- (٧) انظر على سبيل المثال، الاستنتاج ٧ (د - ٢٨) - الطرد، ١٩٧٧؛ الاستنتاج ٨ (د - ٢٨) - تعيين وضع اللاجئين؛ ١٩٧٧، الاستنتاج ١٥ (د - ٣٠) - اللاجئين الذين ليس لهم بلد لجوء، ١٩٧٩؛ الاستنتاج ٢٢ (د - ٣٢) - حماية طالبي اللجوء في حالات التدفق الواسع النطاق، ١٩٨١؛ الاستنتاج ٣٠ (د - ٣٤) - مشكلة الطلبات غير المبررة أو التعسفية بشكل واضح للحصول على مركز اللاجئ أو اللجوء، ١٩٨٣؛ الاستنتاج ٣٩ (د - ٣٦) - اللاجئين والحماية الدولية، ١٩٨٥؛ الاستنتاج ٤٠ (د - ٣٦) - إعادة الطوعية إلى الوطن، ١٩٨٥؛ الاستنتاج ٤٤ (د - ٣٧) - احتجاز اللاجئين أو طالبي اللجوء، ١٩٨٦؛ الاستنتاج ٥٨ (د - ٤٠) - مشكلة اللاجئين وطالبي اللجوء الذين ينتقلون بطريقة غير مشروعة من بلد وجدوا فيه الحماية بالفعل، ١٩٨٩؛ إلخ.
- (٨) انظر على سبيل المثال المادة ٣٣ من دستور أوكرانيا.
- (٩) انظر، مثلاً، القرارين ١٩٩٥/١٠ و ١٩٩٦/٢ ("حالة حقوق الإنسان في كوسوفو")، والقرار ١٩٩٥/٨ ("التعبير عن التضامن مع المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان في أراضي يوغوسلافيا السابقة، السيد م. تاديوش مازوويكي")، والقرار ١٩٩٥/٨ ("الحالة في أراضي يوغوسلافيا السابقة")، والقرار ١٩٩٥/١٣ ("الحق في حرية التنقل")، إلخ.
- (١٠) انظر، مثلاً، الأحكام المقابلة في التشريع الفرنسي.
- (١١) Mikola Shul'ga, *Zovnishnya migratsiya v Ukraini: napryam, sklad, masshtabi*, "Prava lyudini v Ukraini", Kiev, 1996, No.17, pp.13-14.
- (١٢) "إزفستيا"، ٧ تموز/يوليه ١٩٩٤.
- (١٣) Mikola Shul'ga, *Zovnishnya migratsiya v Ukraini: napryam, sklad, masshtabi*, "Prava lyudini v Ukraini", Kiev, 1996, No.17, p.18.
- (١٤) المصدر السابق، ص ١٩.

#### الهواشي (تابع)

- (١٥) ."Novoe vremya", 1994, No.2
- (١٦) ."Prava lyudini v Ukraini", Kiev, 1996, N.17, p.129
- (١٧) E/CN.4/1997/56، الفقرات ٨ و ٩ و ١٢ و ١٧ و ١٩.
- (١٨) E/CN.4/Sub.2/1988/35، الفقرة ٥٠٨.
- (١٩) E/CN.4/Sub.2/1988/35، الفقرة ٥١٢.
- (٢٠) المصدر السابق، الفقرات ٤٢٤ و ٤٢٥ و ٤٢٦.
- (٢١) انظر، مثلاً، الفقرة ٣ من ورقة العمل هذه.

- - - - -