

Distr.
LIMITEDA/CN.4/L.707/Rev.1
31 July 2007ARABIC
Original: FRENCH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة التاسعة والخمسون

جنيف، ٧ أيار/مايو - ٨ حزيران/يونيه

و ٩ تموز/يوليه - ١٠ آب/أغسطس ٢٠٠٧

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والخمسين

المقرر: السيد إيرنست بيتريتش

الفصل السادس

طرد الأجانب

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٤ - ١ مقدمة
٣	٨٣ - ٥ النظر في الموضوع في الدورة الحالية
٤	١٨ - ٦ ١- عرض المقرر الخاص لتقريره الثاني والثالث
٨	٦٦-١٩ ٢- موجز النقاش
٨	٢٤-١٩ (أ) الملاحظات العامة والمنهجية المتبعة
٩	٣٣-٢٥ (ب) نطاق التطبيق (مشروع المادة ١)
٩	٢٩-٢٦ ١` تدابير الإبعاد والحالات المشمولة بنطاق الموضوع
٩	٣٣-٣٠ ٢` فئات الأشخاص المشمولين بنطاق الموضوع

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات
١٠	٣٩-٣٤ التعاريف (مشروع المادة ٢) (ج)
١٠	٣٦-٣٥ مفهوم "الأجنبي" ١`
١١	٣٧ مفهوم "الطرد" ٢`
١١	٣٩-٣٨ مفهوم "الإقليم" و"الحدود" ٣`
١١	٤٣-٤٠ حق الطرد (مشروع المادة ٣) (د)
١٢	٥٠-٤٤ عدم جواز طرد الدولة لرعاياها (مشروع المادة ٤) (هـ)
	عدم جواز طرد اللاجئين وعديمي الجنسية (مشروعا
١٣	٥٥-٥١ (المادتين ٥ و٦) (و)
١٤	٦١-٥٦ عدم جواز الطرد الجماعي (مشروع المادة ٧) (ز)
١٥	٦٦-٦٢ مسائل أخرى..... (ح)
١٥	٨٣-٦٧ استنتاجات المقرر الخاص ٣-

ألف - مقدمة

١ - أحاطت اللجنة علماً في دورتها الخمسين (١٩٩٨) بتقرير فريق التخطيط الذي حُدد فيه، من بين جملة أمور، موضوع "طرد الأجانب" لأغراض إدراجه في برنامج العمل الطويل الأجل للجنة^(١)، وأيدت في دورتها الثانية والخمسين (٢٠٠٠) هذا الاستنتاج^(٢). وأُلحق بتقرير اللجنة عن أعمال تلك الدورة مخطط موجز يصف البنية العامة التي يمكن أن يتخذها الموضوع والمنهج المقترح لدراسته^(٣). وأحاطت الجمعية العامة علماً، في الفقرة ٨ من قرارها ١٥٢/٥٥ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، بإدراج الموضوع في برنامج العمل الطويل الأجل.

٢ - وقررت اللجنة، أثناء دورتها السادسة والخمسين، في جلستها ٢٨٣٠ المعقودة في ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٤، أن تدرج موضوع "طرد الأجانب" في برنامج عملها وأن تُعيّن السيد موريس كامتو مقررًا خاصاً لهذا الموضوع^(٤). ووافقت الجمعية العامة، في الفقرة ٥ من قرارها ٤١/٥٩ المؤرخ ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، على قرار اللجنة إدراج الموضوع في جدول أعمالها.

٣ - وفي الدورة السابعة والخمسين، نظرت اللجنة، في جلساتها من ٢٨٤٩ إلى ٢٨٥٢^(٥)، في التقرير التمهيدي المقدم من المقرر الخاص (A/CN.4/554).

٤ - وفي الدورة الثامنة والخمسين، كان معروضاً على اللجنة التقرير الثاني المقدم من المقرر الخاص (A/CN.4/573) ودراسة مقدمة من الأمانة (A/CN.4/565). وفي الدورة نفسها، قررت اللجنة أن تنظر في التقرير الثاني في دورتها التالية في عام ٢٠٠٧^(٦).

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٥ - عُرض على اللجنة في الدورة الحالية التقريران الثاني والثالث المقدمان من المقرر الخاص (A/CN.4/573 و Corr.1 و A/CN.4/581)، فنظرت فيهما، على التوالي، في جلساتها من ٢٩٢٣ إلى ٢٩٢٦، المعقودة في الفترة من ٢٣ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٧، وفي جلساتها من ٢٩٤١ إلى ٢٩٤٤، المعقودة في الفترة من ٢٤ إلى ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧. وفي الجلسة ٢٩٢٦ المعقودة في ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٧، قررت اللجنة أن تُحيل إلى لجنة الصياغة

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10)، الفقرة ٥٥٤.

(٢) المرجع نفسه، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/55/10)، الفقرة ٧٢٩.

(٣) المرجع نفسه، المرفق.

(٤) المرجع نفسه، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٣٦٤.

(٥) المرجع نفسه، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرات ٢٤٢-٢٧٤.

(٦) المرجع نفسه، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٢٥٢.

مشروعى المادتين ١ و ٢، كما نقحهما المقرر الخاص فى الجلسة نفسها^(٧). وفى جلستها ٢٩٤٤ المعقودة فى ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧، قررت اللجنة أن تحيل إلى لجنة الصياغة مشاريع المواد ٣ إلى ٧.

١- عرض المقرر الخاص لتقريره الثانى والثالث

٦- ذكّر المقرر الخاص بأن اللجنة وافقت على أغلب خيارات المقرر الخاص وعلى ملخص خطة العمل الواردة فى المرفق الأول للتقرير التمهيدي. وكانت الدول التى أدلت برأيها فى دورة عام ٢٠٠٥ للجنة السادسة التابعة للجمعية العامة قد أبدت تأييدها للنهج العام المقترح من المقرر الخاص، مؤكدة أيضاً أهمية الموضوع وراهنيته وتعبده.

٧- ولا جدال فى أن هذا الموضوع قابل للتدوين، نظراً لوجود مجموعة من القواعد العرفية، ومادة تعاهدية وفيرة، وفقه قائم منذ أمد بعيد، وفقه قضائي دولي وإقليمي وطيد رغم حداثة النسبية. ومما جعل دراسة اللجنة للموضوع أكثر إلحاحاً ملاحظة لجوء الدول بصفة متزايدة إلى عمليات الطرد دون احترام القواعد الأساسية لحقوق الإنسان، وبخاصة فى ميدان مكافحة الإرهاب وفى وجه تفشى ظاهرة الهجرة الوافدة غير المشروعة وتدفق اللاجئين.

٨- وقد تناول التقرير الثانى الذى بدأ بدراسة القواعد العامة لطرده الأجانب نطاق الموضوع وتعريف مصطلحاته الأساسية واقترح مشروعى مادتين (مشروعاً المادتين ١ و ٢).

٩- ويبدو أن الآراء قد توافقت فى إطار لجنة القانون الدولى وفى اللجنة السادسة على السواء على أن يُدرج فى نطاق الموضوع الأشخاص المقيمون فى إقليم دولة لا يحملون جنسيتها، مع التمييز بين الأشخاص الذين هم فى وضع قانوني والأشخاص الذين هم فى وضع غير قانوني، بمن فيهم الأشخاص المقيمون منذ فترة طويلة فى الدولة الطاردة. وينبغي أيضاً إدراج اللاجئين وملتمسي اللجوء وعديمي الجنسية والعمال المهاجرين. وفى المقابل، كان بعض الأعضاء وبعض الوفود قد أبدوا شكوكهم فى تضمين الموضوع مسألة رفض السماح بدخول المهاجرين غير القانونيين، وحالة الأشخاص الذين غيروا جنسيتهم عقب تعديل مركز الإقليم الذى كانوا يقيمون فيه، فى سياق إنهاء الاستعمار، وحالة رعايا دولة دخلت فى نزاع مسلح. ورأى المقرر الخاص، من جهته، أنه ينبغي أن يُستبعد من نطاق الموضوع رفض السماح بالدخول وحالة الأجانب المتمتعين بامتيازات وحصانات بمقتضى القانون الدولى. ولكن بموجب أحكام مشروع المادة ١^(٨)، ينبغي أن يُدرج فى نطاق الموضوع، بوجه خاص، الأجانب

(٧) انظر أدناه الحاشيتين ١٦ و ١٧.

(٨) "مشروع المادة الأولى: نطاق التطبيق"

١- تسري مشاريع المواد هذه على كل شخص يوجد فى دولة ليس من رعاياها.

٢- تسري بخاصة على الأجانب الذين هم فى وضع قانوني أو غير قانوني فى الدولة المضيفة وعلى اللاجئين والمتمتعين بحق اللجوء وعديمي الجنسية والعمال المهاجرين ورعايا دولة معادية ورعايا الدولة الطاردة الذين فقدوا جنسيتهم أو جردوا منها".

الذين هم في وضع قانوني أو غير قانوني واللاجئون والمتمتعون بحق اللجوء وعديمو الجنسية والعمال المهاجرون ورعايا دولة معادية ورعايا الدولة الطاردة الذين فقدوا جنسيتهم أو جُردوا منها.

١٠ - وفيما يتعلق بتعريف المصطلحات المستخدمة الذي خُصص له مشروع المادة ٢^(٩)، اقترح المقرر الخاص تناول مفهوم "الأجنبي" (étranger). بمقارنته بمفهوم "الرعايا" (ressortissant) بدلاً من مفهوم "حامل الجنسية" (national). ومع أن مصطلح "الرعايا" يحمل معاني متغيرة، فقد كان يمكن النظر في منحه مدلولاً أوسع من مدلول مصطلح "حامل الجنسية" (national)، بحيث يشمل أيضاً الأشخاص الخاضعين لسلطة دولة بحكم رابطة قانونية معينة، مثل اللاجئين والمتمتعين بحق اللجوء وعديمي الجنسية أو الأشخاص المرتبطين بأقاليم خاضعة للانتداب أو الحماية. وعند اللزوم، يمكن تعديل صيغة البند الفرعي (د) من الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢ لإبراز أن الجنسية هي الرابطة القانونية الرئيسية في السياق الحالي^(١٠).

١١ - وفي التقرير التمهيدي، كان يقصد بمصطلح "الطرد" فعلاً انفرادياً صادراً عن الدولة تكره به أجنبياً على مغادرة إقليمها. ولكن بعد أخذ ملاحظات بعض الأعضاء وأحكام القضاء الدولي الحديثة في الاعتبار، قبل المقرر الخاص بفكرة أن "الطرد" يشمل أيضاً حالات تكره فيها دولة بسلوكها فرداً على مغادرة إقليمها.

١٢ - ولما كان الطرد يقتضي مغادرة إقليم الدولة بعبور حدودها، فإن مشروع المادة ٢ يقترح أيضاً تعريف مصطلحي "الحدود" و"الإقليم".

(٩) "مشروع المادة ٢: التعاريف

لأغراض مشاريع المواد هذه:

١ - يُقصد بعبارة طرد الأجنبي الفعل أو السلوك الذي تُكره به الدولة الطاردة أحد رعايا دولة أخرى على مغادرة إقليمها.

٢ - يُقصد بما يلي:

(أ) الأجنبي هو أحد رعايا دولة غير الدولة الإقليمية أو الدولة الطاردة؛

(ب) الطرد هو فعل أو سلوك تُكره به الدولة الطاردة الأجنبي على مغادرة إقليمها؛

(ج) الحدود هي منطقة تخوم إقليم الدولة الطاردة التي يفقد الأجنبي فيها مركز المقيم وينتهي بعبوره إياها الإجراء الوطني للطرد؛

(د) الرعايا هم الأشخاص الخاضعون بحكم أي رابطة قانونية، بما في ذلك الجنسية [لولاية] [للاختصاص الشخصي لـ] دولة ما؛

(هـ) الإقليم هو المجال الذي تمارس فيه الدولة كامل اختصاصاتها الناشئة عن سيادتها.

(١٠) اقترح المقرر الخاص الصيغة البديلة التالية: "كل شخص يحمل جنسية دولة ما أو يخضع، بحكم أي رابطة قانونية أخرى، [للاختصاص الشخصي لـ] [لولاية] دولة ما".

١٣- وتطرق التقرير الثالث لدراسة المبادئ العامة المتعلقة بطرد الأجانب واقترح خمسة مشاريع مواد (مشاريع المواد من ٣ إلى ٧). وبدا حق الدولة في طرد أجنبي كحق ملازم لسيادة الدولة، وهو حق ناشئ عن الاختصاص الإقليمي لكل دولة، لا كحق عرقي تخوله للدولة قاعدة "خارجية". على أن هذا الحق يخضع لقيود من بينها، من جهة، القيود الأصلية في النظام القانوني الدولي (التي يتناولها مشروع المادة ٣)^(١١) التي توجد بمعزل عن مبادئ أخرى مقيدة تدرج في مواضيع خاصة من القانون الدولي، ومن جهة أخرى، القيود الناشئة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتتعلق مشاريع المواد من ٤ إلى ٧ بقيود الاختصاص الشخصي للحق في الطرد.

١٤- ويتعلق قيد أولي ورد نصه في مشروع المادة ٤^(١٢) بحظر قيام دولة بطرد مواطنيها. ومع أن هذا الحظر ثابت في القانون الدولي العام المعاصر، فإنه يخضع لاستثناءات أو مخالفات معينة أكدتها الممارسات. على أن طرد دولة لأحد مواطنيها قد يخضع على الدوام لشرط قبول الدولة المستقبلة؛ هذا ولا يخل الطرد بحق الشخص المطرود في العودة إلى بلده بناء على طلب الدولة المستقبلة.

١٥- ويتعلق مشروعاً المادتين ٥^(١٣) و٦^(١٤)، على التوالي، بحالة اللاجئ وعديمي الجنسية. والهدف منهما هو تكملة اللائحة المنصوص عليها في الأحكام ذات الصلة بالاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ والاتفاقية

(١١) "مشروع المادة ٣: حق الطرد

- ١- يحق للدولة أن تطرد أجنبياً من إقليمها.
- ٢- غير أن الطرد يتعين أن يتم في احترام للمبادئ الأساسية للقانون الدولي. وبصفة خاصة، يجب على الدولة أن تتصرف بحسن نية وفي احترام لالتزاماتها الدولية".

(١٢) "مشروع المادة ٤: عدم جواز طرد الدولة لرعاياها

- ١- لا يجوز للدولة أن تطرد رعاياها.
- ٢- غير أنه إذا اضطرت إلى ذلك، لأسباب استثنائية، فإنه لا يجوز لها أن تفعل إلا بموافقة الدولة المستقبلة.
- ٣- يحق للشخص المطرود من بلده أن يعود إليه في أي وقت بناء على طلب الدولة المستقبلة".

(١٣) "مشروع المادة ٥: عدم جواز طرد اللاجئين

- ١- لا يجوز للدولة أن تطرد لاجئاً يوجد بصفة قانونية في إقليمها، إلا لأسباب الأمن الوطني، أو النظام العام [أو الإرهاب]، أو إذا كان المعني بالأمر الذي صدر في حقه حكم نهائي بالإدانة للجريمة أو جنحة بالغة الخطورة، يشكل خطراً على المجتمع في هذه الدولة.
- ٢- تسري أحكام الفقرة ١ من هذه المادة أيضاً على كل شخص، يوجد بصفة قانونية في إقليم الدولة المستقبلة، ويطلب الحصول على مركز اللاجئ، ما لم يكن من الواضح أن الغرض الوحيد من تقديم هذا الطلب هو إحباط إجراء طرد يحتمل اتخاذه في حقه [ضد ذلك الشخص]".

(١٤) "مشروع المادة ٦: عدم جواز طرد عديمي الجنسية

الخاصة بوضع عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤. ومع مراعاة التطورات الحديثة فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب، وكذلك في ضوء قرار مجلس الأمن ١٣٧٣، يمكن النظر في النص صراحة على الأنشطة الإرهابية (فضلاً عن التصرفات التي تُيسر ممارسة هذه الأنشطة) ضمن الأسباب التي يمكن أن تبرر طرد لاجئ أو شخص عديم الجنسية، حتى وإن تمت تغطية هذه الأنشطة بالاستناد إلى الباعث العام للطرد القائم على "الأمن العام". أما فيما يتعلق بحالة الأشخاص عديمي الجنسية، فمن المستحب، مراعاةً لوضعهم الخاص، ألا يرتبط نطاق الحماية الممنوحة لهم بوضعهم القانوني أو غير القانوني في الدولة الطاردة. ويمكن النظر أيضاً، في إطار التطور التدريجي، في إمكانية إشراك الدولة الطاردة في البحث عن دولة مستقبلية في حالة عجز الشخص عديم الجنسية عن العثور عليها بنفسه في غضون مهلة معقولة.

١٦- ويورد مشروع المادة ٧^(١٥) مبدأ عدم جواز الطرد الجماعي للأجانب، ويميّز في هذا الصدد بين حالات الطرد الجماعي التي تحدث في وقت السلم وحالات الطرد الجماعي التي تحدث في وقت الحرب.

١٧- ولحظر حالات الطرد الجماعي في وقت السلم طابع مطلق تؤكد عدة صكوك قانونية وأحكام قضاء المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان. على أن هذا الحظر لا يشمل طرد مجموعة من الأشخاص يخضع كل منهم لدراسة فردية. وفي هذا الصدد، استرشدت الفقرة الأولى من مشروع المادة ٧، التي تشير إلى معيار "الدراسة الموضوعية والمعقولة" لحالة كل من الأجانب المعنيين بالأمر، بأحكام القضاء ذات الصلة الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

١- لا يجوز للدولة أن تطرد عديم جنسية يوجد [بصفة قانونية] في إقليمها، إلا لأسباب الأمن الوطني، أو النظام العام [أو الإرهاب]، أو إذا كان المعني بالأمر الذي صدر في حقه حكم نهائي بالإدانة لجريمة أو جنحة بالغة الخطورة، يشكل خطراً على المجتمع في هذا الدولة.

٢- إن الدولة التي تطرد عديم جنسية بنفس الشروط المنصوص عليها في مشاريع المواد هذه تمنحه أجلاً معقولاً لتمكينه من التماس السماح له بدخول بلد آخر بصورة قانونية. [غير أنه، إذا انصرم هذا الأجل، وتبين أن عديم الجنسية لم يسمح له بالدخول إلى بلد مستقبل، يجوز للدولة [باتفاق معه] أن تطرده نحو أي دولة تقبل استقباله].

(١٥) "مشروع المادة ٧: عدم جواز الطرد الجماعي

١- يمنع الطرد الجماعي للأجانب، بمن فيهم العمال المهاجرون وأفراد أسرهم. غير أنه يجوز للدولة أن تطرد في آن واحد أعضاء مجموعة من الأجانب، شريطة أن يتخذ قرار الطرد بعد النظر المعقول والموضوعي في الحالة الخاصة لكل أجنبي من الأجانب الذين يشكلون المجموعة، وبناء على ذلك النظر.

٢- يقصد بالطرد الجماعي كل عمل أو تصرف تكره به دولة مجموعة من الأجانب على مغادرة إقليمها.

٣- لا يجوز أن يكون الأجانب رعايا دولة طرف في نزاع مسلح موضوع تدابير طرد جماعي، إلا إذا أبدوا، بصفتهم مجموعة عموماً، عداء تجاه الدولة المستقبلية.

١٨- أما الطرد الجماعي، في وقت الحرب، لرعايا دولة معادية، فإنه لا يخضع للقانون الدولي للمنازعات المسلحة ولا للقانون الإنساني الدولي. وتتفاوت الممارسات في هذا الصدد ويترتب على ذلك أن ليس على الدول التزام عام بإبقاء رعايا دولة معادية في إقليمها أو طردهم منه. على أن ما تظهره الممارسة والفقهاء هو أن الطرد الجماعي لرعايا دولة معادية يجب أن يقتصر على الأجانب المعادين للدولة المستقبلية؛ أما طرد رعايا دولة معادية تتسم تصرفاتهم بالطابع السلمي فينبغي حظره لأن القواعد العادية المتعلقة بالطرد في وقت السلم تنطبق على هؤلاء الأفراد.

٢- موجز النقاش

(أ) الملاحظات العامة والمنهجية المتبعة

١٩- امتدح المقرر الخاص لجودة وعمق تقريره الثاني والثالث. وأعرب أيضاً عن الامتنان العميق للدراسة التحليلية التي أعدتها الأمانة والتي تمثل أداة عمل بالغة الفائدة لمعالجة الموضوع في اللجنة.

٢٠- وأكد عدة أعضاء على أهمية الموضوع وراهنيته وتعمده، بالنظر خاصة إلى تنامي ظاهرة الهجرات، بما في ذلك الهجرات غير القانونية والتحديات التي تطرحها مكافحة الإرهاب.

٢١- وذهب أحد الآراء إلى أن موضوع طرد الأجانب أنسب للتفاوض السياسي منه للتدوين في إطار هيئة خبراء. بيد أن عدداً من الأعضاء رأوا أن الموضوع قابل للتدوين، وأكدوا أن التدوين يمكن أن يتخذ شكل مشاريع مواد بغية اعتماد اتفاقية دولية.

٢٢- ورأى بعض الأعضاء أنه ينبغي النظر في مجموعة القواعد القائمة في مختلف الميادين، بما فيها القواعد التعاهدية، من أجل استخلاص نظام عام يحفظ مع ذلك القواعد الخاصة التي وضعتها نظم بعينها. وذهب رأي آخر إلى أنه ليس من الحضيف صياغة قواعد عامة في هذا المجال وأنه يجدر باللجنة أن تعكف على تحديد القواعد السارية على مختلف فئات الأجانب.

٢٣- وأبدي عدة أعضاء تأييدهم للنهج العام الذي اتبعه المقرر الخاص، مؤكداً خاصة على ضرورة إيجاد توازن بين حق الدولة في طرد الأجانب واحترام قواعد القانون الدولي ذات الصلة، بما فيها القواعد المتصلة بحماية حقوق الإنسان والمعايير الدنيا لمعاملة الأجانب. وأكد البعض أيضاً أن على اللجنة أن تُعنى بحقوق الدول والتزاماتها، لا بالعلاقة بين الدولة الطاردة والفرد المطرود فقط.

٢٤- ولوحظ أن مسألة طرد الأجانب مسألة تخضع أساساً للنظم القانونية الوطنية، حيث إن للدول حقاً لا يمكن إنكاره في طرد الأجانب رهناً باحترام قواعد القانون الدولي ذات الصلة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لأحكام القضاء الوطنية التي تسهم في تطوير معايير معينة الغاية منها تلافي التعسف في ممارسة حق الطرد. ومع ذلك، أشار عدة أعضاء أيضاً إلى دور قواعد القانون الدولي العرفي في تحديد القيود الواجب فرضها على حق الطرد.

(ب) نطاق التطبيق (مشروع المادة ١)

٢٥- شدد عدة أعضاء على ضرورة تحديد نطاق الموضوع بوضوح، وهو نطاق لا يقتصر على جانب الاختصاص الشخصي. وتناول النقاش تدابير الإبعاد والحالات والأشخاص الذين ينبغي أن يشملهم نطاق الموضوع. واقترح البعض تبسيط الفقرة ١ من مشروع المادة ١، بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص، بحيث تنص على أن مشاريع المواد تسري على طرد الأجانب. وقدم اقتراح للعدول عن مشروع المادة ١، لأن مشروع المادة ٢، المخصص للتعريف، يمكن أن يكفي لتحديد نطاق الموضوع.

١٠ تدابير الإبعاد والحالات المشمولة بنطاق الموضوع

٢٦- في الوقت الذي أيد فيه عدة أعضاء استبعاد مسألة عدم السماح بدخول الأجانب من نطاق الموضوع، آثر بعض الأعضاء إدراجها، خاصة من أجل مراعاة مصالح العديد من المهاجرين غير القانونيين الذين يُحتجزون فترات طويلة في مناطق دولية. وذهب أحد الآراء إلى أن الإشكال الحقيقي الذي ينبغي أن تناوله اللجنة لا يقتصر على الطرد وإنما يشمل بوجه عام الوسائل - بما فيها رفض السماح بالدخول - المتاحة للدول من أجل ضبط وجود الأجانب في أقاليمها. واقترح أيضاً أن تُدرج في نطاق الموضوع حالة الأجانب الذين يطلبون قبولهم في دولة من الدول بعد دخولهم إقليمها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن في بعض الحالات أن يكون رفض السماح بالدخول متنافياً مع مبدأ عدم الإعادة القسرية.

٢٧- وأيد عدد من الأعضاء استبعاد مسألة تسليم المجرمين من نطاق الموضوع. واقترح مع ذلك معالجة فرضية الطرد الذي يشكل تسليمًا مستتراً. وبالإضافة إلى ذلك، عارض بعض الأعضاء اقتراح المقرر الخاص أن تُستبعد من نطاق الموضوع حالات النقل (أو التحويل) الاستثنائية، أو خارج نطاق القضاء، التي تثير مشاكل جدية في القانون الدولي.

٢٨- وتضاربت الآراء حول ما إذا كان ينبغي إدراج حالات الطرد التي تحدث في سياق المنازعات المسلحة في نطاق الموضوع أو استبعادها منه. ففي حين رأى بعض الأعضاء أن على اللجنة معالجة هذه المسألة، رأى أعضاء آخرون أن على اللجنة أن تستبعد من نطاق مشاريع المواد، بنص صريح إن اقتضى الأمر ذلك، مسألة تنظيمها قواعد راسخة في قانون المنازعات المسلحة، خاصة فيما يتعلق بالطرد في حالة الاحتلال العسكري. واقترح أيضاً إدراج شرط "عدم الإخلال" بقواعد القانون الإنساني الدولي.

٢٩- واقترح أن تتطرق اللجنة إلى مسألة التطهير الإثني، من حيث إنه يستهدف الأجانب، وإلى مسألة سقوط الجنسية التي يتبعها الطرد، والتي يمكن الشك في تطابقها مع القانون الدولي. ورئي أنه ينبغي أن تُدرج في نطاق الموضوع حالة الأشخاص الذين يصبحون أجانب عقب نشوء دولة جديدة.

٢٠ فئات الأشخاص المشمولين بنطاق الموضوع

٣٠- رأى عدة أعضاء أن مشاريع المواد ينبغي أن تستهدف الأجانب الموجودين مادياً في إقليم الدولة الطاردة، سواء أكان وجودهم قانونياً أم لا. إلا أن وضع نظام قانوني يُعنى بمسألة الطرد ينبغي أن يضع في الاعتبار التمييز بين هاتين الفئتين من الأجانب. واقترح أيضاً إيراد نص يوضح أن مشاريع المواد تنطبق على الأشخاص الطبيعيين، لا على الأشخاص الاعتباريين.

٣١- وفي الوقت الذي أكد فيه بعض الأعضاء جدوى الفقرة ٢ من مشروع المادة ١ التي تتضمن قائمة بفئات الأجناس الذين يجب شملهم، رأى أعضاء آخرون أن هذه الفقرة عديمة الجدوى وأن الأمثلة المذكورة فيها يمكن الاكتفاء بإيرادها في التعليق. واقترح أيضاً دمج الفقرتين ١ و ٢ من مشروع المادة هذا، بحذف تعبير "بخاصة" من نص الفقرة ٢. وذهب رأي آخر إلى أن نطاق مشاريع المواد الحالي أوسع مما ينبغي وأن على اللجنة أن تقصر أعمالها على فئات معينة من الأجناس يجب تحديدها.

٣٢- وإذا كان بعض الأعضاء قد أيدوا صراحة استبعاد الأفراد المتمتعين بامتيازات وحصانات بمقتضى القانون الدولي من نطاق الموضوع، فقد أعرب عن آراء متضاربة بشأن إدراج العمال المهاجرين أو استبعادهم. واقترح بعض الأعضاء استبعاد اللاجئ وعديمي الجنسية لأن مركزهم فيما يخص الطرد محدد بوضوح وتنظمه مجموعة من القواعد القائمة، ولا سيما القواعد التعاقدية. وفي مقابل ذلك، رأى أعضاء آخرون أن اللاجئ وعديمي الجنسية يجب شملهم بمشاريع المواد، وذلك على الأقل لأن القواعد التي تخص هذه الفئات من الأشخاص تحديداً تشوبها ثغرات أو نواقص. وفي هذا المنظور، اقترح أن تراعي اللجنة التوصيات التي قدمتها اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. واقترح أيضاً تضمين مشاريع المواد شرط "عدم الإخلال" بالقواعد المتصلة باللاجئين.

٣٣- وأخيراً، اقترح إيراد إشارة، في التعليق على مشاريع المواد، إلى عدم مشروعية طرد حاملي الجنسية.

(ج) التعاريف (مشروع المادة ٢)

٣٤- لئن شدد بعض الأعضاء على أهمية توضيح مفاهيم الموضوع الأساسية في هذه المرحلة، مع الحرص أيضاً على استخدام المصطلحات (ولا سيما "الدولة الطاردة" أو "الدولة المستقبلية" أو "الدولة الإقليمية") استخداماً موحداً في مشاريع المواد، فقد رأى البعض الآخر أنه يفضل أن تحرز اللجنة تقدماً في أعمالها قبل وضع التعاريف.

١٠ مفهوم "الأجنبي"

٣٥- اعترض عدة أعضاء على النهج الذي اتبعه المقرر الخاص في تناول مفهوم "الأجنبي". بمقارنته بمفهوم "الرعايا" بدلاً من مفهوم "حامل الجنسية". ولوحظ بوجه خاص أن تعريف "الرعايا" الذي اقترحه المقرر الخاص تعريف أوسع مما ينبغي وأنه مصدر بلبله وأن المصطلح غير قابل للترجمة، ولا سيما إلى الإنكليزية والإسبانية، وأنه يجسن في تلك الحالة اعتماد معيار الجنسية. كما اقترح بعض الأعضاء تعديل نص البند الفرعي (أ) من الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢، بتعريف "الأجنبي" بأنه شخص لا يحمل جنسية الدولة الطاردة، دون إيراد أية إشارة إلى الروابط التي يمكن أن يقيمها الفرد المعني مع دولة أخرى. واقترح أيضاً أن تبحث اللجنة مسألة ازدواج الجنسية في ضوء القاعدة التي تنص على وجوب حظر طرد حاملي الجنسية؛ وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي توضيح أن عديمي الجنسية مشمولون بتعريف "الأجناس".

٣٦- وأشير إلى أن بعض فئات الأجناس، مثل "اللاجئين" و"ملتزمي اللجوء" و"العمال المهاجرين"، حديرة بالتعريف. واقترح اعتماد تعريف واسع لمصطلح "اللاجئ" يأخذ في الاعتبار التطورات الحديثة التي مست هذا المفهوم.

٢٢ مفهوم "الطرد"

٣٧- أيد عدة أعضاء المقرر الخاص في تعريفه الواسع لمفهوم "الطرد"، الوارد في البند الفرعي (ب) من الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢، والقائم على معيار "الإكراه" الذي يمكن ممارسته بفعل قانوني أو بسلوك صادر عن الدولة الطاردة. إلا أن البعض رأى أن من الضروري توضيح أن هذا التعريف لا يشمل تسليم الجرمين (مع إمكانية استثناء الطرد الذي يُعد شكلاً من أشكال التسليم المستتر). كما أُشير إلى ضرورة وضع معايير تمكّن من تحديد ما إذا كان سلوك الدولة يمكن اعتباره طرداً. واقترح في هذا الصدد النص على أن هذا السلوك يجب أن يتمثل في ممارسة إكراه لا يترك للأجنبي خياراً سوى مغادرة إقليم الدولة. وذهب رأي آخر إلى وجوب تعريف الطرد بأنه "فعل"، لأن تعبير "سلوك" الدولة يكتسي أهمية خاصة في سياق المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وقيل أيضاً إنه يجدر وضع تعريف يغطي كامل عملية تنفيذ طرد أجنبي.

٢٣ مفهوم "الإقليم" و"الحدود"

٣٨- أُبدت بضعة تحفظات على التعريفين الواردين في البندين الفرعيين (ج) و(هـ) من الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢. وأكد البعض أيضاً أن على اللجنة أن تنظر في الآثار القانونية المترتبة على وجود أجنبي في البحر الإقليمي أو في المياه الداخلية لدولة من الدول. وذهب أحد الآراء إلى أن "البحر الإقليمي" لا ينبغي إدراجه في تعريف "إقليم" الدولة لأغراض مشاريع المواد.

٣٩- وشكك البعض في صحة مفهوم "الإقامة" الذي يشير إليه البند الفرعي (ج) من الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢ في تعريف حدود الدولة. وأشير إلى أن على الدول أن تحترم، في مناطق الموانئ الجوية، مجموع التزاماتها الدولية، بما في ذلك الحق في المساعدة القنصلية. وبالإضافة إلى ذلك، رأى بعض الأعضاء أن وضع تعريف مناسب لمفهوم "الإقليم" يلغي الحاجة إلى تعريف مصطلح "الحدود".

(د) حق الطرد (مشروع المادة ٣)

٤٠- رأى عدة أعضاء أن مشروع المادة ٣ يقيم توازناً عادلاً بين حق الدولة في طرد أجنبي والضمانات الواجب منحها للأشخاص المطرودين. وأفاد رأي آخر بأن مشروع المادة ٣ قابل للنقد لأنه لا يورد أية إشارة مباشرة إلى حقوق الشخص المطرود وأنه يعكس مفهوماً قابلاً للمناقشة يقضي بأن القواعد الأصلية في النظام القانوني الدولي هي الوحيدة التي يمكن أن تقيد حق الطرد، خلافاً لقواعد أخرى - كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان - التي لا تقيد سوى ممارسة هذا الحق. وبالإضافة إلى ذلك، أبدى تفضيل للاعتراف بالطابع العرفي للحق في الطرد لا بالطابع "الملازم" له الذي بينه المقرر الخاص.

٤١- وأيد عدة أعضاء الفقرة الأولى من مشروع المادة ٣ التي تنص على حق الدولة في طرد أجنبي. ومع ذلك، اقترح عدد من الأعضاء مزج الفقرتين الأولى والثانية على أن تضاف إلى نص الفقرة الأولى الحالي إشارة إلى القيود التي يفرضها القانون الدولي على الحق في الطرد، بما في ذلك القيود الناتجة عن الحماية الدولية لحقوق الإنسان.

٤٢- واسترعى الانتباه إلى أن الفقرة ٢ من مشروع المادة ٣ بصيغتها الراهنة عديمة الفائدة أو ناقصة. وأبدي رأي للإفادة بأن من الأفضل النص على أن الحق في طرد أجنبي يخضع لأحكام مشروع المواد الراهن والالتزامات الخاصة الناتجة عن المعاهدات التي تربط الدولة الطاردة، في حين رأى أعضاء آخرون أنه يمكن الاكتفاء بالإشارة إلى الالتزام باحترام القانون الدولي. وفي رأي بعض الأعضاء أن الإشارة إلى "المبادئ الأساسية للقانون الدولي" ضيقة أكثر من اللازم. وبالإضافة إلى ذلك، اقترح إيراد إشارة إلى القواعد الآمرة وإلى بعض القواعد المحددة بشأن الطرد، كتلك المنصوص عليها في المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٤٣- وتفاوتت الآراء حول ضرورة إيراد إشارة صريحة لمبدأ حسن النية. كما تم التأكيد على أن الطابع الشامل نوعاً ما الذي سيتسم به مشروع المواد الراهن هو الذي سيحسم مضمون الفقرة ٢، وبخاصة معرفة ما إذا كان يمكن الاكتفاء بالإشارة إلى أحكام مشروع المواد الراهن.

(هـ) عدم جواز طرد الدولة لرعاياها (مشروع المادة ٤)

٤٤- أيد عدة أعضاء تضمين مشروع المواد حكماً يتعلق بطرد المواطنين. واقترح مع ذلك حذف مشروع المادة ٤ وتناول مشكلة طرد المواطنين في إطار التعليق على مشروع المادة ٣. وفي رأي عضو آخر أن التجريد من الجنسية، كشرط أولي محتمل للطرد، هو الشرط الوحيد الذي يدخل في إطار الموضوع الراهن.

٤٥- ورئي أن مسألة طرد أشخاص يحملون جنسيتين أو أكثر جديرة بأن تدرس بمزيد من التفصيل وأن تسوى في إطار مشروع المادة ٤ أو في إطار مشروع مادة منفصلة. وبوجه خاص، ينبغي دراسة معيار الفعالية لمعرفة ما إذا كان سيقوم بدور في هذا الصدد. وأفاد رأي آخر بأنه لم يجر تناول المسألة في هذا السياق، خاصة إذا كانت اللجنة تنوي الإسهام في تعزيز قاعدة حظر طرد المواطنين. ولوحظ أيضاً أن مسألة التجريد من الجنسية، التي استخدمت أحياناً كشرط أولي للطرد، مسألة تستحق دراسة متعمقة. وفي هذا الصدد، اقترح حظر اتخاذ إجراء من هذا النوع. واقترح أيضاً تضمين مشروع المادة ٤ إشارة إلى "الإبعاد".

٤٦- وأيد عدة أعضاء حظر طرد المواطنين كما تم النص على ذلك في الفقرة الأولى من مشروع المادة ٤. ونُظر أيضاً في تمديد نطاق هذه الحماية للأشخاص الذين جردوا من جنسيتهم ولفئات أخرى من الأجانب ممن تربطهم بالدولة الطاردة روابط وثيقة جداً.

٤٧- وأكد بعض الأعضاء، في ضوء صكوك دولية عديدة، على أن الطابع الذي يتسم به حظر طرد المواطنين طابع مطلق لا يقيد بشروط. وبهذا المنطق، اقترح حذف الفقرة ٢ من مشروع المادة ٤، التي تقر بإمكانية إيراد استثناءات لمبدأ عدم الطرد. وقيل بوجه خاص إن بعض الأمثلة التي أشار إليها المقرر الخاص لتأسيس إمكانية إيراد هذه الاستثناءات تمثل أهمية تاريخية بحتة أو حالات تسليم لا طرد. ورئي أيضاً أنه لا ينبغي النص على استثناءات لحظر طرد المواطنين، باعتبار أن الضرورة هي التي يمكن أن تبرره نوعاً في حالات قصوى. ووفقاً لاقتراح آخر، ينبغي تعديل الفقرتين ٢ و ٣ لإلقاء الضوء على أن الطرد أو النفي الذي تفرضه سلطة قضائية كبديل للسجن يمثلان الإجراءات المشروعين الوحيدين لإبعاد المواطنين.

٤٨- واقترح أن تكون صيغة الاستثناءات الواردة في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٤ أكثر دقة وأن يوضح مفهوم "الأسباب الاستثنائية" التي يمكن أن تبرر طرد مواطن. كما تم التساؤل عما إذا كان يجب أن ينص القانون على أي حال على هذه الأسباب.

٤٩- واقترح تضمين مشروع المادة ٤ إشارة إلى الضمانات الإجرائية الواجب منحها للفرد المطرود. وقيل أيضاً إن من المهم الاعتراف للمواطن المطرود بحق العودة إلى بلده متى انتفت أسباب طرده أو ظهرت عناصر جديدة لم تعد تبرر طرده.

٥٠- وتم التساؤل عما إذا كانت مشكلة الطرد الجماعي للمواطنين واردة في مشروع المادة ٤. وما ينبغي توضيحه أيضاً هو أن هذا الحكم لا يخل بتسليم المواطنين، وهو ما يجيزه القانون الدولي.

(و) عدم جواز طرد اللاجئين وعديمي الجنسية (مشروعاً المادتين ٥ و ٦)

٥١- أبدى عدد من الأعضاء اعتراضهم على إعداد مشاريع مواد بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية تتجاوز حدود الإحالة إلى الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ والاتفاقية الخاصة بوضع عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤ وأيد أعضاء آخرون إعداد هذه المشاريع بشرط ألا يثير مضمونها تناقضات مع المشاريع التعاهدية السارية. واقترح أيضاً أن يعقد أحد خبراء مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين جلسة إعلامية في هذا الصدد.

٥٢- وأبدى عدة أعضاء اعتراضهم على إدراج إشارة صريحة إلى "الإرهاب" ضمن أسباب طرد لاجئ أو شخص عديم الجنسية. وفي هذا الصدد، قيل إن ليس هناك تعريف شامل للإرهاب وإن دواعي "الأمن الوطني" تغطي بالفعل تدابير الطرد بسبب الإرهاب وأن الأمر لا يتعلق بمشكلة تخص اللاجئين وعديمي الجنسية بالتحديد. هذا علاوة على أن الطرد بسبب الإرهاب يمكن أن يمثل مشكلة إزاء تنفيذ مبدأ التسليم أو المحاكمة *aut dedere aut judicare*. هذا وأيد بعض أعضاء اللجنة إيراد إشارة إلى الإرهاب كسبب من أسباب طرد اللاجئين وعديمي الجنسية. واقترح بوجه خاص إدراج الإرهاب بربطه بمفهوم "الأمن الوطني"، بل بمفهوم "النظام العام" والإشارة في التعليق إلى الاتجاهات الحديثة لممارسة الدول لمكافحة إساءة استخدام مركز اللاجئ من جانب الإرهابيين. وكبديل، اقترحت الإشارة إلى جرائم محددة من أمثال الجرائم المعروفة في الصكوك المتعددة الأطراف المقبولة عموماً في مجال مكافحة الإرهاب.

٥٣- وفيما يتعلق باللاجئين بشكل خاص، قيل إن أسباب الطرد الوارد ذكرها في الفقرة الأولى من مشروع المادة ٥ أوسع من اللازم؛ وبخصوص هذه النقطة، فإن المادة ٣٣ من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، التي تورّد مبدأ عدم الإعادة القسرية، أكثر تقييداً. ومما كان موضع نقد أيضاً إعادة تناول النظام الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ بشكل جزئي فقط ومحاولة المقرر الخاص دمج المادتين ٣٢ و ٣٣ من هذه الاتفاقية. وأخيراً اقترح إدراج إشارة إلى مبدأ عدم الإعادة القسرية وإلى حالة الأفراد الذين ينتظرون الحصول على مركز اللاجئ أو الذين رفض منحهم هذا المركز باعتبار أنهم يجب أن يحصلوا على حماية معينة.

٥٤- وفيما يتعلق بعديمي الجنسية، فقد اعترض بعض الأعضاء على اقتراح المقرر الخاص إعداد مشروع مادة من شأنه، خلافاً لما تقضي به المادة ٣١ من اتفاقية عام ١٩٥٤، حماية عديمي الجنسية ممن هم في وضع قانوني وأولئك

الذين ليسوا في وضع قانوني، وذلك منعاً لإنشاء أنظمة قانونية يمكن أن تكون متناقضة. وهناك آراء متضاربة تفيد بأن ما يهم هو منح الحماية لعديمي الجنسية ممن هم في وضع غير قانوني.

٥٥ - وقيل إن الفقرة ٢ من مشروع المادة ٦، وبالذات الإشارة إلى تدخل الدولة المضيفة في البحث عن دولة مستقبلية، تمثل حكماً هاماً من أحكام التطور التدريجي الذي يستهدف سد فراغ قانوني.

(ز) عدم جواز الطرد الجماعي (مشروع المادة ٧)

٥٦ - أيد عدة أعضاء تضمين مشروع المواد حكماً بشأن الطرد الجماعي. وأفاد رأي آخر بأن مفهوم "الطرد الجماعي" يفتقر إلى الوضوح وأن من الأفضل الآن التركيز على مسألة الطرد التمييزي. وذكّر أيضاً أن مسألة الطرد الجماعي في وقت النزاع المسلح لم تسو في إطار مشروع المواد الراهن لأنها تندرج في القانون الإنساني الدولي.

٥٧ - وأيد عدة أعضاء الفقرة الأولى من مشروع المادة ٧ على أساس أن القانون الدولي المعاصر يحظر الطرد الجماعي للأجانب، على الأقل في وقت السلم. وأفاد رأي آخر بأن ليست هناك قاعدة عامة تحظر الطرد الجماعي للأجانب، بل مبدأ ناشئ فقط، يستند إلى الممارسات الإقليمية، يجسد حظر الطرد ويقترن باستثناءات؛ هذا علاوة على أن الطرد غير التعسفي لمجموعة من الأفراد لا يعتبر طرداً غير مشروع بشرط أن يستفيد جميع الأفراد من ضمانات إجرائية.

٥٨ - وأعرب عدة أعضاء عن موافقتهم على تعريف "الطرد الجماعي" الوارد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٧. ومع ذلك، رأى بعض الأعضاء ضرورة تشذيب التعريف وأن ثمة مسائل مختلفة لا تزال قائمة، لا سيما المعايير التي يستند إليها تعريف "المجموعة" وعدد الأشخاص المطرودين. وفيما يتعلق بهذه النقطة الأخيرة، قيل إن العنصر الأساسي ليس عنصراً كميّاً بل نوعياً؛ وإن ما يهم بالذات هو معرفة ما إذا كان الطرد يستند لأسباب تمييزية أو ما إذا حصل كل من الأفراد المعنيين على ضمانات إجرائية.

٥٩ - وقد أفاد رأي بعدم ملاءمة التمييز بين الطرد الجماعي في وقت السلم والطرود الجماعي في وقت الحرب لأن الصكوك القانونية الدولية الرئيسية تحظر الطرد في كلتا الحالتين. ومن وجهة النظر هذه، اقترح حذف الفقرة ٣ من مشروع المادة ٧ أو ذكر حق كل فرد، حتى في وقت النزاع المسلح، في دراسة حالته دراسة فردية. ويفيد رأي آخر بأن الحكم المقترح مخالف للممارسات وحالة القانون الدولي في الوقت الحاضر التي تعترف بشرعية الطرد الجماعي لرعايا الدولة المعادية في وقت النزاع المسلح.

٦٠ - وذكر أن القانون الإنساني الدولي لا ينص على قاعدة تحظر طرد رعايا دولة معادية في وقت النزاع المسلح. واقترح توضيح أن الفقرة ٣ من مشروع المادة ٧ لا تنطبق إلا على الأفراد الذين يحملون جنسية دولة داخلية في نزاع مسلح مع الدولة الطاردة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المصطلحات المستخدمة في هذه الفقرة غامضة أكثر من اللازم؛ ويلزم بوجه خاص قصر حق الطرد الجماعي لرعايا دولة معادية على الحالات التي تثبت فيها معاداة هؤلاء الأفراد بشكل "جدي" أو "خطير" للدولة الطاردة، بل على حالة الأفراد الذين "يتصرفون بكل وضوح" بطريقة معادية. ويمكن النظر أيضاً في إيراد استثناء على أساس وجود اعتبارات قصوى تتعلق بالأمن

الوطني. ومن جهة أخرى، اقترح توضيح أن الدولة تحتفظ بحق طرد رعايا دولة معادية إذا اقتضى الأمر ذلك لحمايتهم من احتمال انتقام السكان المحليين منهم. وفي هذا الصدد، اقترح وصف التدابير التي تتخذ لحماية الأجانب من بيئة معادية بتدابير "الإبعاد المؤقت" بدلاً من وصفها بتدابير "الطرد".

٦١- واقترح عدد من الأعضاء إضافة فقرة بشأن العمال المهاجرين واعترض آخرون على ذلك.

(ح) مسائل أخرى

٦٢- ذكر البعض أن المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تعبر عن مبادئ مقبولة عالمياً يمكن أن تشكل أساساً مناسباً لأعمال اللجنة. وأشار أيضاً إلى بعض الأحكام الواردة في صكوك إقليمية خاصة بحماية حقوق الإنسان، ولا سيما البروتوكول رقم ٤ و٧ للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق العربي لحقوق الإنسان (بنصه الحديث الذي اعتُمد في عام ٢٠٠٤).

٦٣- واقترح تضمين مشروع المواد حكماً يخصص للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم بالاستناد إلى المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المؤرخة ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، وحكماً يستهدف المستفيدين من معاهدات الصداقة والتجارة والملاحة.

٦٤- واقترح أن تنظر اللجنة في الأسباب الممكنة لعدم مشروعية الطرد، على أن تتطرق أيضاً إلى مسألة مشروعية تدابير نزع الملكية أو المصادرة التي تصاحب أحياناً طرد الأجنبي. ولكن لوحظ أنه ليس مطلوباً من اللجنة أن تطلع بدارسة مفصلة للأنظمة المتعلقة بنزع الملكية.

٦٥- وذكّرت أيضاً مسألة ما إذا كان ينبغي للدولة الطارئة أن تمنح الأجنبي المطرود إمكانية اختيار دولة المقصد وحدود تلك الإمكانية. وفي هذا السياق، يكتسي تحديد الجنسية أهمية خاصة لأن دولة الجنسية وحدها ملزمة، من حيث المبدأ، بقبول الشخص المطرود.

٦٦- وعلاوة على ذلك، ذكر أن عدم الإعادة القسرية قاعدة من القواعد الآمرة.

٣ - استنتاجات المقرر الخاص

٦٧- شكر المقرر الخاص لأعضاء اللجنة ملاحظاتهم وتعليقاتهم التي أولاهها أكبر قدر من الاهتمام. إلا أن بعض الملاحظات تناولت جوانب سبق أن ناقشتها اللجنة وسبق أن قدمت للمقرر الخاص توجيهات بشأنها وافقت عليها الجمعية العامة. ولا يزال المقرر الخاص يرى أن الموضوع قابل للتدوين في إطار هيئة خبراء، على أن يكون مفهوماً أن الدول يمكنها بعد ذلك أن تبدأ مفاوضات سياسية بشأن محصلة أعمال اللجنة.

٦٨- ورداً على بعض الملاحظات ذات الطابع المنهجي، أكد المقرر الخاص من جديد تفضيله لتحليل القواعد العامة المتعلقة بالموضوع تحليلاً يعقبه بحث القواعد المنطبقة على فئات محددة من الأجانب، وهو ما كان قد وافقت

عليه اللجنة. أما النتائج القانونية للطرد، وكذلك آثاره المحتملة على أملاك الأجنبي فهما مسألتان سيجري بحثهما في التقارير اللاحقة، وإن كان من غير الضروري ذكرها في مشروع المادة ١ المتعلق بنطاق الموضوع.

٦٩- وأيد المقرر الخاص الاقتراح الداعي إلى إيراد إشارة في التعليق على مشروع المادة ١ توضح أن مشاريع المواد تستهدف الأشخاص الطبيعيين حصراً. ورداً على الأعضاء الذين دعوا إلى استبعاد اللاجئين وعديمي الجنسية من نطاق الموضوع، لاحظ المقرر الخاص أن الصكوك القانونية القائمة لا تضع نظاماً كاملاً بشأن طرد هاتين الفئتين من الأشخاص. ويجدر باللجنة إذن أن تدرس القواعد المنطبقة على هاتين الفئتين من الأشخاص - بما في ذلك عدم الإعادة القسرية للاجئين - آخذة في اعتبارها القانون والممارسة المعاصرين. وتنطبق الملاحظة نفسها على طرد الأجانب الأعداء، وهي مسألة لا تنظمها صكوك القانون الإنساني الدولي.

٧٠- وأكد المقرر الخاص أن تعداد فئات الأجانب المختلفة الوارد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١ أمر ضروري. ذلك إن إلغاء هذه الفقرة، كما اقترح بعض الأعضاء، سيؤدي بدون وجه حق إلى توسيع نطاق الاختصاص الشخصي لمشاريع المواد ليشمل أي فئة من فئات الأجانب، بمن فيهم مثلاً الأجانب المتمتعون بامتيازات وحصانات بمقتضى القانون الدولي.

٧١- وقال المقرر الخاص إن اللجنة ومعظم الدول التي أدلت برأيها في اللجنة السادسة أعربت عن تفضيلها لاستبعاد مسألة عدم السماح بالدخول من نطاق الموضوع. ولا يزال المقرر الخاص على هذا الرأي، لأنه لا يمكن طرد الأجنبي إن لم يُسمح له بالدخول أصلاً، ولأن السماح بدخول الأجانب مسألة تخص سيادة كل دولة. إلا أن على الدول أن تحترم، في المناطق الدولية، مجموع قواعد القانون الدولي ذات الصلة، بما في ذلك القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية.

٧٢- وذكر المقرر الخاص أن مسألة التسليم المستتر في شكل طرد مسألة سيتناولها أحد التقارير المقبلة. وفي المقابل، قال المقرر الخاص إنه لا يؤيد الاقتراح الداعي إلى إدراج مسألة نقل المجرمين في نطاق الموضوع، لأنها مسألة تدخل في نطاق القانون الجنائي الدولي. ذلك أن إخضاع عمليات النقل هذه للقواعد المتعلقة بطرد الأجانب يمكن أن ينال من فعالية التعاون بين الدول في مجال مكافحة الإجرام، بما في ذلك الإرهاب.

٧٣- وأحاط المقرر الخاص علماً بالتحفظات التي أبدتها عدد من أعضاء اللجنة على استخدام مصطلح "الرعايا". وقال إن هذا المصطلح سيستخدم من الآن فصاعداً كمرادف لمصطلح "حامل الجنسية". أما مفهوم "غير حامل الجنسية" و"الأجنبي" فإنهما ليسا متكافئين دائماً، ذلك أن بعض فئات "غير حاملي الجنسية" لا يعتبرون أجانب لأغراض الطرد بموجب تشريعات بعض الدول. أما إشكالية ازدواج الجنسية فستناقش في تقارير لاحقة.

٧٤- وأبدى المقرر الخاص موافقته على ضرورة تعريف الإكراه الذي يجب أن تمارسه الدولة لوصف سلوكها بـ "الطرد".

٧٥- وفيما يتعلق بمفهوم "الإقليم" و"الحدود"، أصر المقرر الخاص على الاحتفاظ بالتعريفين المقترحين. فتعريف "الإقليم" تعريف يحظى بالإجماع، ويشمل بخاصة المياه الداخلية والبحر الإقليمي. أما مفهوم "الحدود"

فيجب إيراده في تعريف محدد في إطار الموضوع الحالي. ذلك أن الحدود، لأغراض الهجرة الوافدة، لا تتخذ شكل خط وإنما شكل منطقة (مثل مناطق الموانئ البحرية أو الموانئ الجوية أو المناطق الجمركية).

٧٦- وفي ضوء هذه الاعتبارات، قدم المقرر الخاص إلى اللجنة نصاً منقحاً لمشروع المادتين ١^(١٦) و٢^(١٧).

٧٧- وفيما يتعلق بمشاريع المواد الخمسة المقترحة في التقرير الثالث، فقد أبدى الأعضاء ملاحظات مختلفة استندت أحياناً إلى تفضيل شخصي واختفت بذلك عن النظر حالة الممارسة والقانون الساري.

٧٨- ولم يعترض المقرر الخاص على اقتراح مزج الفقرتين الأولى والثانية من مشروع المادة ٣. ومع مراعاة الاقتراحات التي قدمت ووجهات النظر المختلفة التي أبدت، كان يمكن النظر في توضيح أن الطرد يجب أن يتم "باحترام القواعد ذات الصلة المنصوص عليها في القانون الدولي، وبخاصة الحقوق الأساسية للإنسان، ومشاريع المواد الراهنة".

(١٦) "مشروع المادة ١: نطاق التطبيق

١- تسري مشاريع المواد هذه على طرد الأجانب، المذكورة فئاتهم في الفقرة ٢ من هذه المادة، والموجودين في إقليم الدولة الطاردة.

أو:

١- تسري مشاريع المواد هذه على قيام دولة بطرد الأجانب، المذكورة فئاتهم في الفقرة ٢ من هذه المادة، والموجودين في إقليمها.

٢- يُقصد بذلك الأجانب الذين هم في وضع قانوني أو غير قانوني في الدولة الطاردة واللاجئون والمتمتعون بحق اللجوء وعديمو الجنسية والعمال المهاجرون ورعايا دولة معادية ورعايا الدولة الطاردة الذين فقدوا جنسيتهم أو جردوا منها".

(١٧) "مشروع المادة ٢: التعاريف

لأغراض مشاريع المواد هذه، يُقصد بـ:

(أ) الطرد عمل قانوني أو سلوك تُكره به دولة أجنبياً على مغادرة إقليمها؛

(ب) الأجنبي شخص لا يحمل جنسية الدولة التي يوجد في إقليمها، ما لم ينص تشريع تلك الدولة على خلاف ذلك؛

(ج) السلوك كل فعل صادر عن سلطات الدولة الطاردة لا يملك الأجنبي ضده أي سبيل من سبيل الطعن ولا يترك له خيار سوى مغادرة إقليم تلك الدولة؛

(د) الإقليم المجال الذي تمارس فيه الدولة كامل اختصاصاتها الناشئة عن سيادتها؛

(هـ) الحدود منطقة تخوم إقليم الدولة الطاردة التي لا يتمتع فيها الأجنبي بمركز المقيم وينتهي بعبوره

إياها إجراء الطرد".

٧٩- ولا يزال المقرر الخاص يعتقد أنه ينبغي الاحتفاظ بمشروع المادة ٤، لا لشيء إلا للتأكيد على وجود مبدأ عدم جواز طرد المواطنين. فقد أثبتت الممارسة وجود حالات استثناء ممكنة لهذا الحظر وبالفعل تشكل الأمثلة المشار إليها في التقرير الثالث حالات طرد لا حالات تسليم. وأيد المقرر الخاص الاقتراح الداعي إلى توضيح "الظروف الاستثنائية" التي يمكن أن تبرر طرد مواطن. وفيما يتعلق بالمواطنين من حاملي جنسيتين، قال إنه لم يكن مستحباً تناول المسألة في إطار مشروع المادة ٤ لأن الحماية من الطرد يجب أن تنطبق على كل دولة يحمل أحد أفرادها الجنسية. ويمكن أن يكون لهذه المسألة وقع على ممارسة الحماية الدبلوماسية في حالة الطرد غير المشروع. وللرد على أسئلة عدة أعضاء، اقترح المقرر الخاص تناول مسألة طرد المواطنين من حاملي جنسيتين بمزيد من التعمق في تقرير مقبل؛ والقيام أيضاً بمساعدة الأمانة بدراسة مسألة التجريد من الجنسية كتمهيد للطرد. ولا يستدعي الأمر مع ذلك إيراد إشارة إلى "الإبعاد" لأنه مشمول بالفعل بمفهوم "الطرد" بالصيغة التي تمت الموافقة عليها بها.

٨٠- وفيما يتعلق بمشروعى المادتين ٥ و٦، لا يزال المقرر الخاص يؤيد فكرة السعي لتحسين الحماية التي تمنحها الاتفاقيات الدولية القائمة للاجئين وعديمي الجنسية. ذلك أن الأمر لا يتعلق بتعديل القواعد السارية بقدر ما يتعلق بتكتمتها بالنص على مبدأ عدم جواز الطرد، وبشكل خاص بتناول مسألة الحماية المؤقتة والحقوق المتبقية للاجئين بحكم الواقع أو للأشخاص الذين رفض منحهم مركز اللاجئ. هذا علاوة على أن تنازع القواعد أمر يمكن التغلب عليه في حالة نشوئه لأن القانون الدولي يوفر الأدوات اللازمة لتسويته. ونظراً إلى الآراء المتفاوتة التي أبدت بشأن هذه المسألة، فمن المهم أن تزود اللجنة المقرر الخاص بإشارات واضحة حول طريقة تناول مشكلة اللاجئين وعديمي الجنسية. وبما أن معظم الأعضاء اعترضوا على إيراد إشارة صريحة للإرهاب كسبب من أسباب طرد لاجئ أو شخص عديم الجنسية، فمن المستحب التوضيح في التعليق بأن الإرهاب يمكن أن يشكل سبب طرد ضمن دواعي "الأمن الوطني".

٨١- وفيما يتعلق بمشروع المادة ٧ المخصص لعدم جواز الطرد الجماعي، لم يعتقد المقرر الخاص أن الأمر يستوجب إدراج حكم محدد يستهدف العمال المهاجرين لأنهم مشمولون بالفعل بمبدأ عدم الطرد الجماعي للأجانب بشكل عام.

٨٢- وفيما يتعلق بالقيام، في وقت النزاع المسلح، بطرد رعايا دولة معادية، كرر المقرر الخاص موقفه مصرحاً بأن القانون الإنساني الدولي لم يحل هذه المسألة بوضوح. وفي حين أن طرد فرد من رعايا دولة معادية يجب أن يخضع لنظام مشترك لطرد الأجانب، فإن الطرد الجماعي في وقت النزاع المسلح موضع ممارسات متفاوتة هدفها هو إبداء التسامح إزاء أفراد لا يتبنون مواقف معادية. ومع مراعاة الاقتراحات التي تقدم بها عدة أعضاء بشأن نطاق وصياغة الفقرة ٣ من المادة ٧، اقترح المقرر الخاص الصيغة التالية: "لا يجوز أن يخضع الأجانب من رعايا دولة داخلية في نزاع مسلح مع الدولة المستقبلية لتدابير الطرد الجماعي إلا إذا كانوا، كمجموعة، ضحايا أفعال معادية أو يقومون بأنشطة معادية للدولة المستقبلية".

٨٣- وختاماً، أشار المقرر الخاص إلى أنه سيجري تناول مسائل ورد ذكرها في المناقشات مثل مبدأ عدم الإبعاد القسري أو مشكلة الطرد التمييزي لدى النظر في حدود الاختصاص المادي لحق الطرد.