A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/23
28 February 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السابعة
البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، غاي مكدوغال*

* تأخر تقديم هذا التقرير عن موعده كي يتضمن أحدث المعلومات.

(A) GE.08-11349 310308 010408

موجز

أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات بموجب قرارها ٢٠٠٥/٧٩. والخبيرة المستقلة مطالبة بأمور منها: تعزيز تنفيذ إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية أو لغوية، وتحديد أفضل ممارسات الدول وإمكانيات التعاون التقني مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وقد قدمت الخبيرة المستقلة تقريرها السابق إلى مجلس حقوق الإنسان في شباط/فبراير ٢٠٠٧، وعرضت فيه خلاصة لأنشطتها وتناولت فيه بالتفصيل المسألة المواضيعية المتعلقة بالأقليات والفقر والأهداف الإنمائية للألفية.

ويقدم هذا التقرير خلاصة للأنشطة التي اضطلعت بها الخبيرة المستقلة. فمنذ تقديم تقريرها السنوي السابق، اضطلعت الخبيرة المستقلة ببعثتين قطريتين رسميتين إلى فرنسا، من ١٩ إلى ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، وإلى الجمهورية الدومينيكية، من ٢٢ إلى ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. وقد قامت بزيارتها إلى الجمهورية الدومينيكية بمعية المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

وخلال السنة الماضية، اضطلعت الخبيرة المستقلة بأعمال مواضيعية بخصوص القضايا المتصلة بالحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز كأداة لاستبعاد الأقليات القومية والإثنية والدينية واللغوية، وهو ما يشكل محور التركيز المواضيعي لهذا التقرير. وشملت هذه الأعمال تنظيم حلقة دراسية للخبراء بشأن الموضوع في جنيف في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧. وكثيراً ما تتعرض الأقليات للتمييز والاستبعاد، وتكابد من أجل نيل حقوق الإنسان الخاصة بها، حتى في ظل ظروف تتمتع فيها بالجنسية الكاملة والتي لا جدال فيها. ويمكن أن يشكل حرمانها من الجنسية أو تجريدها منها أسلوباً فعّالاً لزيادة حالة ضعفها، بل إنه قد يعرضها للطرد الجماعي. وبمجرد حرمان الأقليات أو تجريدها من الجنسية، فإنها تُحرَم حتماً من حماية حقوقها وحرياتها الأساسية، بما في ذلك حقوق الأقليات المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية.

ويفيد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بأن قرابة ١٥ مليون شخص في أكثر من ٤٩ بلداً، عديمو الجنسية، ويبدو أن الأعداد في ازدياد. وتعيش أقليات كثيرة وضعاً قانونياً هشاً لأنها، حتى وإن كان من حقها بمقتضى القانون الحصول على الجنسية في الدولة التي تعيش فيها، كثيراً ما تُحرَم أو تُجرَّد من ذلك الحق، بل وقد توجد في حقيقة الأمر في وضع من هم عديمو الجنسية. وبينما تفرِز ظروف كثيرة مشكلة عديمي الجنسية، بما يشمل حالات اللجوء المطولة وخلافة الدول، فإن معظم عديمي الجنسية في الوقت الراهن ينتمون إلى فئات الأقليات.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
أولاً - مقدمة	١ - ١٢	٤
ألف- الزيارات القطرية	٢ - ٣	٤
باء - الأنشطة	٤ - ١٢	٤
ثانياً - الأقليات والحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز	١٣-١٩	٦
ثالثاً - السياق التاريخي والسياسي	٢٠-٢٧	٧
رابعاً - اعتبارات القانون الدولي	٢٨-٤٣	٩
ألف- الحق في حمل جنسية	٣٠-٣٤	٩
باء - محورية عدم التمييز	٣٥-٣٧	١١
جيم- الجنسية والتمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية	٣٨-٤٠	١٢
دال - الجنسية والتمتع بحقوق الأقليات	٤١-٤٣	١٣
خامساً- أثر الحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز على الأقليات	٤٤-٤٨	١٤
سادساً- الممارسات الإقليمية	٤٩-٧٠	١٥
ألف- أفريقيا	٥٠-٥٥	١٥
باء - آسيا	٥٦-٦٤	١٧
جيم- أوروبا	٦٥-٦٨	٢٠
دال - أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٦٩-٧٠	٢١
سابعاً- أنشطة المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية	٧١-٧٦	٢١
ثامناً - الاستنتاجات والتوصيات	٧٧-٩٠	٢٣

أولاً – مقدمة

١- يسرّ الخبيرة المستقلة أن تقدم إلى مجلس حقوق الإنسان تقريرها السنوي الثالث عملاً بقرار المجلس ٧٩/٢٠٠٥. ويقدم هذا التقرير عرضاً عاماً لأنشطتها منذ تقريرها السابق الذي قدمته في شباط/فبراير ٢٠٠٧ (A/HRC/4/9) وتحليلاً مواضيعياً للقضايا المتصلة بالأقليات والحرمان أو التجريد من الجنسية.

ألف – الزيارات القطرية

٢- اضطلعت الخبيرة المستقلة، منذ تقديم تقريرها السابق، ببعثتين قطريتين رسميتين إلى فرنسا، من ١٩ إلى ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ (A/HRC/7/23/Add.2)، وإلى الجمهورية الدومينيكية، من ٢٢ إلى ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ (A/HRC/7/23/Add.3)، وقد قامت بالبعثة الأخيرة بمعية المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

٣- وعملاً بولاية الخبيرة المستقلة المتمثلة في تعزيز تنفيذ إعلان حقوق الأقليات وتحديد أفضل الممارسات في كل منطقة، فإنها ترحب بالردين الإيجابيين من قِبل حكومة غيانا وحكومة اليونان على طلبها القيام بزيارة قطرية للبلدين في عام ٢٠٠٨. وهي تتطلع إلى مواصلة الحوار مع بنغلاديش وبنما وتايلند وتركيا وسري لانكا وسورينام وكازاخستان وكولومبيا وماليزيا ونيبال ونيكاراغوا، وهي بلدان طلبت المقررة أن تزورها.

باء – الأنشطة

٤- بدعم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، عقدت الخبيرة المستقلة يومي ٢٩ و٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ مشاورة خبراء توخت مساعدة المؤسسات الإقليمية والوطنية فيما يتعلق بوضع المعايير وإنشاء المؤسسات الفعالة لمكافحة التمييز وحماية حقوق الأقليات. وتناولت وقائع المشاورة، التي عُقِدت بالتشاور الوثيق مع منظمة الدول الأمريكية، الآفاق الإقليمية فيما يتعلق بالأقليات والتمييز والتعصب. وساهمت خلاصاتها بشكل جوهري في إعداد مشروع منقح لاتفاقية البلدان الأمريكية لمناهضة العنصرية وجميع أشكال التمييز والتعصب. واستفادت مشاورة الخبراء من مشاركة ممثلي المجتمع المدني وخبراء دوليين آخرين وممارسين من كل منطقة.

٥- وبغرض تعزيز تعاونها مع هيئات معاهدات الأمم المتحدة، وبخاصة لجنة القضاء على التمييز العنصري، عقدت الخبيرة المستقلة جلسة حوار رسمية ثانية مع اللجنة في آذار/مارس ٢٠٠٧، ناقشت خلالها إمكانيات التعاون بهدف المساهمة في قدرة اللجنة على النظر في المسائل المتصلة بالأقليات في إطار عملها، ويشمل ذلك ما يتعلق بآلياتها للإنذار المبكر، والإجراءات العاجلة، والمتابعة. وتناولت الخبيرة المستقلة أيضاً مع اللجنة مسائل قطرية محددة، وهي ترحب بفرص تحسين تنسيق ولايتيهما في هذا الصدد.

٦- وواصلت الخبيرة المستقلة جهودها من أجل زيادة تعميم مراعاة قضايا الأقليات في إطار عمل الأمم المتحدة. وتشاورت على نطاق واسع مع وكالات الأمم المتحدة وهيئاتها، ومن بينها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتحت إشراف وحدة الشعوب الأصلية والأقليات التابعة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والخبيرة المستقلة، تعزَّز في عام ٢٠٠٧ الفريق المشترك بين الوكالات المعني

بالأقليات. وتتيح هذه المبادرة المهمة فرصة دائمة لتبادل المعلومات ولاجتماع الخبيرة المستقلة بممثلي الوكالات. ومن بين النتائج العملية لهذا الفريق المشترك بين الوكالات التشاور من أجل إعداد كتيب بعنوان "أسئلة وأجوبة بشأن قضايا الأقليات" وذلك لمساعدة الممثلين الميدانيين للوكالات في معالجتهم لقضايا الأقليات.

٧- وفي إطار متابعة الخبيرة المستقلة لعملها في مجال التخفيف من وطأة الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية فيما يخص الأقليات، فإنها واصلت المشاورات في عام ٢٠٠٧ مع وكالات التنمية، ومن بينها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وعقب التزام هذا البرنامج في مطلع عام ٢٠٠٧ بالعمل على وضع مذكرة سياسات/إرشادات بشأن قضايا الأقليات، فإنها تعاونت معه في إطار فرقة عمل أنشئت لوضع دليل مرجعي بشأن قضايا الأقليات. وأنجزت أيضاً المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي استبياناً إلكترونياً للمساعدة في هذه العملية. وتتمثل الخطوة التالية في اختبار الدليل المرجعي وإقراره من خلال المشاورات الإقليمية، التي اقتُرِح عقد إحداها في براتيسلافا عام ٢٠٠٨.

٨- وتعتبر الخبيرة المستقلة منع العنف وجرائم الكراهية ضد فئات الأقليات من بين الالتزامات الأساسية للدول بموجب إعلان حقوق الأقليات وغيره من المعايير العالمية. وهذا يستوجب التيقظ الدائم لنُذُر الفظائع الجماعية والإبادة الجماعية. ومن أجل ذلك، سعت الخبيرة المستقلة إلى تعزيز التواصل والتعاون مع هيئات الأمم المتحدة وولاياتها ذات الصلة والمؤسسات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تركز على مسألة منع الإبادة الجماعية ومسؤولية الحماية منها التي ما فتئت تتطور. وفي عام ٢٠٠٧، عقدت جلسات حوار موضوعية مع المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية، فرانسيس دينغ، وسلفه للنظر في أوجه التكامل وإمكانيات التآزر بين ولايتيهما.

٩- وفي هذا الصدد، شاركت الخبيرة المستقلة، من ١١ إلى ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، في مؤتمر عالمي رفيع المستوى بشأن منع الإبادة الجماعية عقده مركز حقوق الإنسان والتعددية القانونية التابع لجامعة ماغيل. وجمع المؤتمر بين ناجين من الإبادة الجماعية ونشطاء بارزين وزعماء مرموقين في عالم السياسة والمجتمع المدني من مختلف أرجاء العالم بهدف المساعدة على تشكيل النقاش العام والسياسات العامة فيما يتعلق بمنع الإبادة الجماعية. وقد شددت الخبيرة المستقلة على ضرورة تحسين التواصل داخل هيئات الأمم المتحدة وفيما بينها، مع إيلاء قدر أكبر من الاهتمام لحقوق الأقليات قبل أن تندلع عمليات القتل الجماعي بمدة طويلة.

١٠- وترحب الخبيرة المستقلة بالقرار ١٥/٦ الذي اعتمده مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة، والذي أنشأ بموجبه محفلاً معنياً بقضايا الأقليات. وسيوفر المحفل منبراً لتعزيز الحوار والتعاون فيما يتعلق بالقضايا المتصلة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات، مما سيقدم مساهمات مواضيعية وخبرات فنية لعمل الخبيرة المستقلة. ووفقاً للقرار ١٥/٦، سيحدد المحفل وسيحلل أفضل الممارسات والتحديات والفرص والمبادرات لمواصلة تنفيذ إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية أو لغوية. وسيجتمع المحفل يومين في السنة في جنيف وستعد الخبيرة المستقلة أعماله وتوجهها.

١١- وحددت الخبيرة المستقلة في تقريرها الأولي، كأولوية مواضيعية رئيسية لعملها، تحسين فهم قضايا الأقليات في سياق تعزيز الاستيعاب والاستقرار. وفي هذا السياق، عقدت يومي ٦ و٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ مشاورة للخبراء بشأن مسألة الحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز كأداة لاستبعاد الأقليات. وشكلت المشاورة وسيلة

للاستفادة من معارف وخبرات الجماعات المتضررة، والخبراء الإقليميين، وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها، وممثلي المؤسسات الحكومية الدولية الإقليمية، والمجتمع المدني. وبالإضافة إلى ذلك، بعثت الخبيرة المستقلة في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ استبياناً إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التماساً لمعلومات بشأن المسائل المتصلة بالأقليات والجنسية. وستتاح الردود على الاستبيان في صفحة الخبيرة المستقلة على الإنترنت.

١٢- ويتضمن الفرع الوارد أدناه تحليلاً لمشكلة الحرمان أو التجريد من الجنسية من حيث مساسها بالأشخاص المنتمين إلى الأقليات. وهو يستند بالدرجة الأولى إلى محصّلة مشاورة الخبراء التي عقدتها الخبيرة المستقلة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

ثانياً - الأقليات والحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز

١٣- كثيراً ما تتعرض الأقليات للتمييز والاستبعاد، وتكابد من أجل ضمان احترام حقوق الإنسان الخاصة بها حتى في ظل ظروف تتمتع فيها بالجنسية الكاملة والتي لا جدال فيها. ويمكن أن يشكل تجريدها من الجنسية أسلوباً فعّالاً لزيادة حالة ضعفها، بل إنه قد يعرِّضها للطرد الجماعي. وتثبت التجربة في جميع المناطق هذا الواقع. فعند حرمان الأقليات أو تجريدها من الجنسية، فإنها تُحرَم حتماً من حماية حقوقها وحرياتها الأساسية، بما في ذلك حقوق الأقليات المنصوص عليها في إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية.

١٤- ولا تعتبر الخبيرة المستقلة في هذا التقرير الجنسية شرطاً للتمتع بجميع حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأقليات. ولكن القانون الدولي لحقوق الإنسان يوضِّح أن عدداً محدوداً فقط من الحقوق هو الذي يتوقف على الجنسية: حق الشخص في دخول أراضي دولة ما والإقامة الدائمة فيها؛ وحق الشخص في التمتع بحماية الدولة عندما يوجد خارج أراضيها؛ ومجموعة من الحقوق السياسية (على سبيل المثال، الحق في التصويت وفي تولي منصب)[(١)]. غير أن الجنسية لا تزال تعتبرها دول عديدة الرابط القانوني الأساسي، الموجِب للحقوق، بين الفرد والدولة.

١٥- والتمييز سبب ونتيجة في نفس الوقت لإجراءات الدول التي ترمي إلى تهميش الأقليات. وكثيراً ما تكون دوافع الدول لحرمان الأشخاص أو تجريدهم بطريقة تنم عن التمييز من حقهم في الجنسية متجذرة في أيديولوجيات عنصرية. وتثبت الأدلة أن الحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز[(٢)] يمس المنتمين إلى الأقليات أكثر من غيرهم.

١٦- ويستند تقييم الخبيرة المستقلة لقضايا الأقليات في سياق الحرمان أو التجريد من الجنسية إلى إعلان عام ١٩٩٢ المتعلق بالأقليات وغيره من المعايير الدولية ذات الصلة، وحددت من بينها أربعة مجالات عامة مثيرة للقلق تتصل بالأقليات على الصعيد العالمي هي: (أ) صون حياة أقلية ووجودها في إقليم أو دولة، وذلك بوسائل منها مكافحة ما تتعرض له من عنف وطرد قسري وإبادة جماعية؛ (ب) حماية وتعزيز الهوية الثقافية لفئات الأقليات وحق

---

(١) في بعض الحالات، تعتبر الدول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مشروطة بالجنسية.

(٢) الحرمان والتجريد من الجنسية مفهومان متماثلان، والنتائج العملية لا تختلف كثيراً بالنسبة للأفراد. غير أنه يمكن وصف الفرق على النحو التالي: يُحرَم من الجنسية من يُمنعون من أن يصبحوا مواطنين، إما لدى ولادتهم أو في وقت لاحق؛ ويُجرَّد منها من يفقدون جنسية كانوا يحملونها سابقاً أو من تُسحب منهم.

الأقليات القومية أو الإثنية أو الدينية أو اللغوية في التمتع بهويتها الجماعية ورفض الاستيعاب القسري؛ (ج) ضمان الحق في عدم التعرض للتمييز وفي المساواة، بما في ذلك إنهاء التمييز على صعيد الهياكل أو النظم وتعزيز العمل الإيجابي عند الاقتضاء؛ و(د) ضمان حقها في المشاركة الفعالة في الحياة العامة، وبخاصة فيما يتعلق بالقرارات التي تمسها.

١٧- ويجسد الحرمان أو التجريد من الجنسية كسياسة أو أداة للتمييز ضد الأقليات جميع هذه العناصر الأساسية من حقوق الأقليات، ويشكل كذلك بالتالي محور عمل الخبيرة المستقلة.

١٨- وفي الفرع الوارد أدناه، تتناول الخبيرة المستقلة السياق التاريخي والسياسي وتطور المشكلة ودواعي القلق لدى الأقليات ولدى الدول. ويفحص الفرع الرابع مسألة تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان في سياق الحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز. وفي الفرع الخامس، تتناول الخبيرة المستقلة عواقب الحرمان أو التجريد من الجنسية فيما يتعلق بحقوق الإنسان للأقليات. ويقدم الفرع السادس أمثلة للأقليات المتضررة في مختلف أرجاء العالم ويذكر إجراءات محددة استهدفتها. وتُبْرَزْ أيضاً المبادرات الإيجابية المتخذة مؤخراً. وفي الفرع السابع، تتناول الخبيرة المستقلة الأنشطة ذات الصلة التي اضطلعت بها الأطراف الفاعلة الدولية والإقليمية والوطنية فيما يخص المسألة. وينتهي التقرير بمجموعة من التوصيات. ولأغراض هذا التقرير، تُستَعمل عبارة "nationality" وعبارة "citizenship" كمصطلحين مترادفين في إطار القانون الدولي العام.

١٩- واختيرت الأمثلة الخاصة ببلدان وطوائف معينة المذكورة في هذا التقرير لتوضيح القضايا التي تمس العديد من طوائف الأقليات الأخرى في جميع المناطق. وهي ليست مقدمةً باعتبارها أشد الحالات إشكالاً أو بوصفها مسحاً شاملاً.

ثالثاً - السياق التاريخي والسياسي

٢٠- يفيد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بأن قرابة ١٥ مليون شخص في أكثر من ٤٩ بلداً، عديمو الجنسية، ويبدو أن الأعداد في ازدياد[٣]. وينتمي عدد كبير من عديمي الجنسية حالياً إلى فئات الأقليات. وتثبت الأدلة من جميع المناطق أن أقليات أخرى عديدة تعيش أوضاعاً قانونية غاية في الهشاشة. فهي، وإن حق لها بموجب القانون الحصول على جنسية الدولة التي تعيش فيها، كثيراً ما تُحرَم أو تُجرَّد من هذا الحق وقد توجد في واقع الأمر في وضع من هم عديمو الجنسية.

٢١- والأوضاع التي أدت إلى حرمان فئات من الأقليات أو تجريدها من الجنسية متشعبة وتختلف من دولة إلى أخرى. وكثيرون من السكان المنتمين إلى أقليات هم سكان أصليون في دولهم وعاشوا فيها فترة لا تقل طولاً عن المدة التي أقامها فيها غالبية السكان. ونشأت أقليات أخرى داخل الدول بفعل عمليات داخلية التنوع الثقافي أو الديني. وبالتالي، يحق لهذه الأقليات مثلما يحق لغالبية السكان الانتماء والتمتع بالجنسية.

---

(٣) مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "The Excluded" ,*Refugees*، العدد ١٤٧، العدد ٣، الإصدار ٢٠٠٧، ص ٢.

٢٢- وارتبطت مركزية السلطة السياسية وخلق فئات محددة من الانتماء بممارسة حرمان الأقليات وتجريدها من الحق في الجنسية. والطريقة التي أنشئت بها الدول تاريخياً تساعد في توضيح كيف يمكن أن تصبح الأقليات "محرومة" من الحق في الجنسية، وذلك بوسائل منها إعادة تنظيم الدول. ويُنظر في جميع البيئات إلى الأقليات في سياق اعتبارات جيوسياسية تشمل نطاقاً أوسع واعتُبِرت أحياناً امتدادات لقوى أخرى، مثلاً، عندما تكون ثمة دولة يسهل التعرف على تماثلها من حيث التركيبة الإثنية. وفي هذا السياق، قد تُثار أسئلة بشأن الولاء السياسي والموالاة.

٢٣- والسياسات التي تميز بشكل صارم بين السكان الأصليين المقيمين والوافدين الجدد على امتداد فترات زمنية طويلة قد تتسبب في بروز التصورات العنصرية والتمييز. وقد تفرز أو تعزز المسائل المتصلة بالموارد وحالات التدهور الاقتصادي سياسات حمائية تحاول استبعاد الأقليات، أو قد تفرض شروطاً تقييدية تحول دون اكتساب فئات إثنية برمتها لحقوق المواطَنَة التي قد يكون من حقها التمتع بها لولا تلك الشروط.

٢٤- ولتأثير الأيديولوجيات القومية الاستبعادية تاريخ طويل تجسَّد بُعيد الحرب العالمية الأولى عندما جردت بلدان من بينها بلجيكا وفرنسا وتركيا والاتحاد السوفياتي مواطنين، كانوا قد وُلِدوا في الخارج وتجنَّسوا، من جنسيتهم. وحرم اعتماد قوانين نورمبرغ في ألمانيا والنمسا اليهود المولودين في هذين البلدين من حقهم في الجنسية بشكل يثير الخزي. وتثبت أمثلة أحدث عهداً أن الأقليات المحرومة أو المجرَّدة من الجنسية لا تزال تواجه عواقب مأساوية، من قبيل الطرد الجماعي من الدولة.

٢٥- وتشكل خلافة الدول، التي كثيراً ما تنجم عن الحرب وإن ليس ذلك بالضرورة، تفسيراً آخر لشيوع المعاملة التمييزية لأشخاص قد لا يكونون مهاجرين، ولكنهم قد يجدون أنفسهم خاضعين لولاية دولة مختلفة. فقد أوجد تفكك الاتحاد السوفياتي، على سبيل المثال، صراعات عديدة بين القوميات جعلت ملايين الأشخاص فعلياً عديمي الجنسية يعيشون كأقليات في سياقات سياسية جديدة. وبشكل مماثل، ترك تفكك وانقسام تشيكوسلوفاكيا آلاف الغجر (الروما) في وضع هش أضحى فيه وضعهم من حيث الجنسية محط تساؤل من قِبل الدولتين الخلف.

٢٦- وكثيراً ما كانت الحروب، سواءً بين الدول أو داخلها، وعمليات إدماج القوميات وإنشاء الدول التي يفضي إليها انتهاء النزاعات، عوامل محورية أفرزت ممارسات تمييزية تجاه الأقليات. وكثيراً ما تنشأ المنازعات بخصوص الجنسية على خلفية النزاع الإثني أو الإقليمي القائم سلفاً والمرتبط في حالات عديدة بعوامل ذات نطاق أوسع تتمثل في الفقر، والتنافس على الموارد الشحيحة، وعدم الاستقرار السياسي.

٢٧- وأياً كانت الأسس الرسمية لمنح الجنسية، يمكن التحكم في مسألة الحصول عليها، وذلك، على سبيل المثال، بفرض أعباء أثقل على المنتمين إلى فئات الأقليات فيما يخص "إثبات" النسب أو الإقامة فترة طويلة تتجاوز أحياناً بكثير الأبوين المباشرين وقدرة الفرد على استيفاء الشروط. وكثيراً ما تعيش الجماعات الفقيرة، سواء من الأكثرية أو الأقلية، دون وثائق وتفتقر إلى الموارد اللازمة لاستيفاء الشروط البيروقراطية؛ غير أن العراقيل التي يواجهها المنتمون إلى فئات الأقليات الذين ليست لديهم وثائق هي عراقيل أكبر بكثير. وغالباً ما توجد على الصعيد الإداري آليات الحرمان أو التجريد من الجنسية، وتدور حول عمليات التسجيل والتوثيق وتحديد الهوية. وقد يمارس الموظفون على الصعيد المحلي صلاحياتهم وسلطتهم التقديرية بطريقة تتسم بالتمييز ضد من يتبيَّن أنهم ينتمون إلى أقليات إثنية أو دينية معينة. وقد لا تخضع هذه الأفعال للطعن أو للمراجعة وتجري عموماً بتأييد واضح من الحكومة المعنية.

رابعاً – اعتبارات القانون الدولي

٢٨- يقع على الدول، عدا في حالات استثنائية محدودة، واجب حماية وتعزيز كافة حقوق الإنسان لجميع من يوجدون داخل أراضيها، سواء كانوا من مواطنيها أم ليسوا كذلك، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ١٠ من التعليق العام رقم ٣١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان. وتحظى حقوق جميع المنتمين إلى أقليات بنفس القدر من الحماية بوصفها جزءاً لا يتجزأ من حقوق الإنسان(٤). ومن المسَلَّم به حالياً أن التزام الدول بمراعاة حقوق الأقليات لا يقتصر على مواطنيها.

٢٩- ولا يجوز أن تتسم التمييزات المسموح بها بين حقوق المواطنين وغير المواطنين بالتمييز على أساس الجنس أو العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني. ويحظر القانون الدولي الحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز كوسيلة لاستبعاد المنتمين إلى الأقليات. ويقدم الفرع الوارد أدناه تحليلاً مقتضباً لمعايير حقوق الإنسان الدولية ذات الصلة في هذا الصدد.

ألف – الحق في حمْل جنسية

٣٠- الحق في حمْل جنسية هو من حقوق الإنسان الأساسية المكفولة دون تمييز على أسس العرق أو اللون أو الأصل الإثني أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو الجنس(٥). وعدا المادة ١٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، التي تعلن هذا الحق بعبارات قطعية، يجري تأكيد الحق في حمْل جنسية في عدد من الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان(٦). فالفقرة (٣) من المادة ٢٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تؤكد حق كل طفل في اكتساب جنسية. وتُلزم الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الدول بضمان هذا الحق بطريقة تخلو من التمييز(٧). وعلى الصعيد الإقليمي، يرد النص على هذا الحق في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ والاتفاقية

---

(٤) انظر المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والتعليقين العامين رقم ١٥ ورقم ٢٣ للجنة المعنية بحقوق الإنسان؛ والمادتين ٢ و٣ من إعلان عام ١٩٩٢ بشأن الأقليات.

(٥) انظر الفقرة (١) من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرتين ١ و٢.

(٦) تنص المادتان ٧ و٨ من اتفاقية حقوق الطفل بشكل صريح على أنه ينبغي تسجيل الطفل فور ميلاده وأنه ينبغي أن يتمتع منذ الولادة بالحق في اكتساب جنسية، وبخاصة إذا كان سيصبح عديم الجنسية لولا ذلك. وعلاوة على ذلك، "تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته، بما في ذلك الجنسية". وتجسد اتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية اتفاقية حقوق الطفل وذلك بنصها في مادتها الأولى على أن الدول ينبغي أن تمنح الجنسية لجميع من يولدون على أراضيها ممن قد يصبحون عديمي الجنسية.

(٧) انظر الفقرة (د) '٣' من المادة ٥. وانظر أيضاً المادة ٩ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي تكفل أن ينطبق هذا المعيار بالتساوي على الرجل والمرأة. والحق في حمْل جنسية هو حق يعترف به وينظمه أيضاً إعلان حقوق الشعوب الأصلية المعتمد مؤخراً.

الأوروبية بشأن الجنسية[٨]. واعتُرِف أيضاً بالحق في حمْل جنسية في الفقه الدولي والإقليمي، بما في ذلك في الملاحظات الختامية لهيئات معاهدات الأمم المتحدة، وبخاصة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة حقوق الطفل. وصدرت أحكام مهمة في هذا الصدد عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان وعن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان[٩].

٣١- ويجب على الدول أن تتفادى جعْل الأشخاص عديمي الجنسية وأن تحمي حقوق الإنسان لمن هم عديمو الجنسية. وهذه الالتزامات مدونة ومفصلة في اتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية والاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية. غير أن هاتين الاتفاقيتين لم تحظيا إلاّ بعدد قليل جداً من التصديقات[١٠].

٣٢- والقاعدتان الأساسيتان لمنح الجنسية هما مفهوما حق الأرض (منْح الجنسية لمن وُلِدوا على أراضي الدولة) وحق الدم (منْحها بحكم النسب). وتطبق دول عديدة مزيجاً من هذين المبدأين إلى جانب قواعد معقدة تتعلق بطرق أخرى للحصول على الجنسية، مثل التجنس والتسجيل. وللدول امتياز اعتماد قوانين تحكم مسائل اكتساب الجنسية أو التنازل عنها أو فقدانها[١١]. والمادة ١ من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٣٠ المتعلقة ببعض المسائل المتصلة بتنازع قوانين الجنسية تجسد هذا المعيار العرفي من القانون الدولي بنصها على أنه "يعود لكل دولة أمر تحديد من تعتبرهم رعاياها بحكم قانونها الخاص". غير أن الاتفاقية تحدد شروط هذه المسألة بنصها على أن "تعترف الدول الأخرى بالقانون الوطني بقدر ما يتماشى مع المعاهدات الدولية والأعراف الدولية ومبادئ القانون المعترف بها بشكل عام فيما يتعلق بالجنسية".

٣٣- غير أن القانون الدولي استفاض، منذ اعتماد اتفاقية لاهاي في عام ١٩٣٠، في تقييد ما هو ممنوح للدول من اختصاص وضع القوانين التي تحكم أمور اكتساب الجنسية أو التنازل عنها أو فقدانها وذلك باشتراطه أن تحرص على الحماية الكاملة لحقوق الإنسان في ممارستها لهذه السلطة التقديرية. وهكذا، أصدرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، على سبيل المثال، حكماً ينص على أن:

---

(٨) الفقرتان (١) و(٣) من المادة ٢٠ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وتؤكد الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية نفس هذه المبادئ في موادها ٤. وعلاوة على ذلك، ستشكل الاتفاقية الأوروبية بشأن تفادي حالات انعدام الجنسية في سياق خلافة الدول لعام ٢٠٠٦، بمجرد دخولها حيز النفاذ، معياراً مهماً للحماية، بما في ذلك نصها على كفالة الحق في حمْل جنسية لجميع من كانت لديهم الجنسية وقت خلافة الدولة في حالة الإقامة ووجود رابط تاريخي.

(٩) مع أن الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام ١٩٥٠ لا تنص صراحة على الحق في حمْل جنسية، فإن هذا الحق حظي بالحماية في مختلف الحالات من قِبل المحكمة الأوروبية، التي خلصت، على سبيل المثال، إلى أن الحرمان التعسفي من الجنسية يمكن أن يرقى إلى مستوى المعاملة اللاإنسانية أو المهينة وأن يشكل انتهاكاً للمادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية، بل وقد يشكل انتهاكاً للحق في احترام الحياة الخاصة والأسرية الذي تكفله المادة ٨ من الاتفاقية (E/CN.4/Sub.2/2003/23)، الفقرة ١٠).

(١٠) ٣٤ و٦٢ تصديقاً على التوالي.

(١١) علاوة على ذلك، تعتبر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يسلم بحق الأجانب في دخول أراضي دولة ما والإقامة فيها وأنه من حيث المبدأ يعود إلى الدولة أمر تحديد من تقبله على أراضيها. غير أنه بمجرد السماح لشخص بالدخول يُكتسب حق التمتع بالحقوق المبينة في العهد.

"الطرق التي تنظم بها الدول المسائل التي لها أثر على الجنسية لا يمكن اعتبارها في الوقت الراهن أمراً ينحصر ضمن نطاق ولايتها؛ ذلك لأن تلك الصلاحيات المخولة للدولة يتحدد نطاقها أيضاً بالتزاماتها بكفالة الحماية الكاملة لحقوق الإنسان. ... ولقد تطور تدريجياً الموقف المذهبي التقليدي، الذي كان ينظر إلى الجنسية باعتبارها خاصية تمنحها الدولة لرعاياها، بحيث أصبح تصوراً للجنسية على أنها حق من حقوق الإنسان"[١٢].

٣٤- يُسمح في حالات محدودة جداً بالحرمان من الجنسية بمقتضى القانون الدولي، حتى لو تسبب ذلك في انعدام الجنسية[١٣]. غير أن أي حرمان من الجنسية من هذا القبيل ينبغي أن يجري في إطار المراعاة الواجبة للضمانات الإجرائية والموضوعية، بما في ذلك الحق في الطعن في القرار لدى محكمة مستقلة.

باء - محورية عدم التمييز

٣٥- إن الدول مُلزمة علاوة على ذلك بمعيار عدم التمييز الدولي غير القابل للانتقاص، الذي له صلة خاصة بالأقليات. ولعدم التمييز على أساس العرق طابع عرفي. فالفقرة (٣) من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، على سبيل المثال، تنص على أن الاتفاقية لا يجوز تفسيرها على أساس أنها تمس بأي طريقة ما تعتمده الدول الأطراف من أحكام قانونية بشأن الجنسية أو التجنُّس بينما توضح أن تلك الأحكام ينبغي ألاّ تنطوي على تمييز ضد أي قومية بعينها. وعلاوة على ذلك، تؤكد هذا المبدأ الفقرة ١٤ من التوصية العامة رقم ٣٠ للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التمييز ضد غير المواطنين بإشارتها من جديد إلى أن الحرمان من الجنسية على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني يشكل انتهاكاً لالتزامات الدول الأطراف بكفالة تمتع الأشخاص دون تمييز بالحق في حمْل جنسية[١٤]. وفي هذه التوصية العامة، تدعو اللجنة الدول كذلك إلى الحرص على ألاّ تتعرض فئات معينة من غير مواطنيها للتمييز فيما يتعلق بالحصول على الجنسية أو التجنس وإيلاء الانتباه الواجب للعوائق المحتملة التي قد تحول دون تجنس المقيمين فترة طويلة أو بصفة دائمة. وينطبق مبدأ عدم التمييز ومبدأ عدم التعسف بقدر متساو على ما هو ممنوح للدول من امتياز حرمان فرد من جنسيته (E/CN.4/Sub.2/1988/35، الفقرة ١٠٧). وعلاوة على ذلك، وبينما يسرد كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية حقوق الطفل عدداً من

---

(١٢) التعديلات المقترح إدخالها على البند المتعلق بالتجنُّس في دستور كوستاريكا. الرأي الاستشاري OC-4/84 المؤرخ ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٤. السلسلة A، الرقم ٤، الفقرتان ٣٢ و٣٣.

(١٣) بموجب المادة ٨ من اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن حالة انعدام الجنسية، يُسمح للدول بتجريد أشخاص من جنسيتهم في حالات من بينها مثلاً "الحصول عليها بالتحريف أو التزوير" أو عندما يتصرف الشخص "بطريقة تُلحق ضرراً خطيراً بالمصالح الحيوية للدولة". انظر أيضاً المادة ٧ من الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية.

(١٤) التوصية العامة رقم ٣٠ للجنة القضاء على التمييز العنصري: التمييز ضد غير المواطنين، ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، الفقرة ٢. انظر فضلاً عن ذلك الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب، تركمانستان، CERD/C/TKM/CO/5، ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الفقرة ١٦؛ والملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب، الاتحاد الروسي، CERD/C/62/CO/7، ٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، الفقرة ١٥؛ والملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب، كرواتيا، CERD/C/60/CO/4، ٢١ أيار/مايو ٢٠٠٢، الفقرة ١٤؛ والملاحظات الختامية للجنة حقوق الطفل، ليبريا، CRC/C/15/Add.236، ١ تموز/يوليه ٢٠٠٤، الفقرة ٣٣؛ والملاحظات الختامية للجنة حقوق الطفل، جمهورية الكونغو الديمقراطية، CRC/C/15/Add.153، ٩ تموز/يوليه ٢٠٠١، الفقرتين ٢٨ و٢٩.

العوامل التي يُحظر التمييز على أساسها، توسِّع اتفاقية حقوق الطفل نطاق هذه الحماية ليشمل التمييز الذي قد يتعرض له الطفل على أساس هوية أبويه.

٣٦- وأكدت محكمة البلدان الأمريكية في القرار الذي اتخذته في قضية *ديلسيا يين وفيوليتا بوسيكو ضد الجمهورية الدومينيكية* حظر الحرمان التعسفي من الجنسية وتطبيق تدابير تتسم بالتمييز في مجالي منح الجنسية والتمتع بالحقوق والحريات على أساس الجنسية[١٥]. وفي الاتحاد الأوروبي، يشكل الحظر المحدد للتمييز على أساس الانتماء القومي أمراً متجذراً في معاهدة الجماعة الأوروبية بوصفه أحد مبادئها الرئيسية، ويتجلى بشكل ملموس في أحكام أخرى في إطار المعاهدة تتعلق بحالات محددة، منها، على سبيل المثال، حرية تنقُّل العمال (المادة ٣٩) وحق الإنشاء (المادة ٤٣) وحرية تقديم الخدمات (المادة ٥٠). وفي مجلس أوروبا، يحظر كل من الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية والاتفاقية الأوروبية بشأن تفادي حالات انعدام الجنسية في سياق خلافة الدول التمييز العنصري والإثني فيما يتعلق بالحصول على الجنسية والحرمان منها.

٣٧- ولا تجوز المعاملة التمييزية في منح الجنسية إلاّ في حالة توافق تلك المعاملة مع الأهداف والمقاصد المشروعة للحكومة ضمن الحدود التي وضعتها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وغيرها من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وإذا توخي تطبيقها غاية مشروعة لازمة لتحقيق ذلك الهدف وتتناسب معه[١٦]. وعلى سبيل المثال، رُئي أن قواعد كوستاريكا للتجنُّس ليست تمييزية بفرضها شروطاً أقل صرامة للتجنُّس على أهالي أمريكا الوسطى والأمريكيين ذوي الأصول الأيبيرية وذوي الأصول الإسبانية لأن لديهم من الناحية الموضوعية وشائج تاريخية وثقافية وروحية أوثق كثيراً مع الشعب الكوستاريكي. ويتيح وجود هذه الوشائج احتمال أن يندمج هؤلاء الأفراد بسهولة أكبر في المجتمع الوطني وأن يكون لديهم استعداد أكبر لتقبُّل المعتقدات التقليدية والقيم والمؤسسات التي من حق الدولة ومن واجبها الحفاظ عليها[١٧].

جيم - الجنسية والتمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

٣٨- حسب ميثاق الأمم المتحدة وشرعة الحقوق العالمية والاتفاقيات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان ومنها، على سبيل المثال، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم والصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان، يحق لكل شخص التمتع بجميع الحقوق والحريات، دون أي تمييز من أي نوع، بما في ذلك الأصل القومي أو المولد أو غير ذلك من الأحوال[١٨].

---

(١٥) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية *الفتاتين يين وبوسيكو ضد الجمهورية الدومينيكية*، الحكم الصادر في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

(١٦) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(١٧) انظر التعديلات المقترح إدخالها على البند المتعلق بالتجنُّس في دستور كوستاريكا، الفقرة ٦٠.

(١٨) انظر المادة ٢ من الإعلان العالمي والمادتين ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمادة ١ من الاتفاقيتين الأوروبية والأمريكية والمادة ٢ من ميثاق اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

٣٩- وتنص اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ١٥ بشأن وضع الأجانب بموجب العهد، على أن الحقوق المبينة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنطبق على الجميع بصرف النظر عن المعاملة بالمثل وبصرف النظر عما إذا كانوا من حاملي الجنسية أو عديميها؛ وينبغي كفالة كل حق من الحقوق المدرجة دون تمييز بين المواطنين وغير المواطنين، لأن غير المواطنين يحميهم الشرط العام المتمثل في عدم التمييز. وتتعلق استثناءات هذه القاعدة العامة بشكل رئيسي بالحقوق المتصلة بالمشاركة السياسية وحرية التنقل. وتشير المادة ٢٥ من العهد على وجه التحديد إلى "كل مواطن" فيما يتعلق بحقوق المشاركة في تسيير الشؤون العامة والتصويت والانتخاب والاستفادة من الخدمات العامة[١٩]. ولا يقر العهد أيضاً للأجانب بحق دخول أراضي بلد والإقامة الدائمة فيه. إذ يجوز للدول أن تتخذ قراراً في هذا الصدد. ولا يضمن العهد سوى الحق في حرية التنقل لمن يوجدون بصفة شرعية على أراضي الدول. غير أن الحق في مغادرة بلد ما مضمون لكل شخص.

٤٠- وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية في الفقرة (٣) من المادة ٢ على أن البلدان النامية يجوز لها، مع الحرص الواجب على حقوق الإنسان واقتصادها الوطني، أن تقرر مدى كفالتها الحقوق الاقتصادية المعترف بها في العهد لغير مواطنيها. وينبغي تفسير الإشارة إلى "الحرص الواجب على حقوق الإنسان" على أنها تضمن ألاّ تمارَس هذه السلطة التقديرية بشكل يتسم بالتمييز وألاّ تمس بالتالي بشكل غير متناسب أقليات معينة من غير المواطنين. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي الإشارة إلى وجود بلدان متقدمة النمو ليست دولاً أطرافاً في العهد وأخرى أرفقت بتصديقاتها تحفظات أو إعلانات تهدف إلى السماح لها بالتمييز بين المواطنين وغير المواطنين في الكيفية التي تُعالج بها حقوقهم الاقتصادية.

دال - الجنسية والتمتع بحقوق الأقليات

٤١- ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ١٥، تفسيراً للمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أنه لا يجوز حيثما كان الأجانب يشكلون أقلية بالمعنى المقصود في المادة ٢٧ حرمانهم من حق التمتع بثقافتهم والمجاهرة بدينهم وممارسة شعائره واستعمال لغتهم، وذلك بالاشتراك مع باقي أفراد جماعتهم. وعلاوة على هذا، أسهبت اللجنة في شرح ذلك المبدأ في تعليقها العام ٢٣ بشأن حقوق الأقليات بتأكيدها أنه ليس شرطاً عندما يتعلق الأمر بانطباق حقوق الأقليات على الأقليات التي توجد داخل حدود أراضي دولة ما أن يكون الأفراد المتوخى حمايتهم مواطني الدولة الطرف؛ ولا يهم تحديد مدة الوجود التي توحي بها عبارة "يوجد". ومثلما ليس شرطاً أن يكونوا من الرعايا أو المواطنين، ليس من الضروري أن يكونوا من المقيمين الدائمين. وبالتالي، لا يجوز حرمان العمال المهاجرين في دولة طرف أو حتى زوارها من ممارسة تلك الحقوق. ويتعزز هذا الموقف أكثر بالمبدأ المتمثل في أن وجود أقلية قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية في دولة ما لا يتوقف

---

(١٩) تجدر الإشارة إلى أن الإعلان العالمي لا يشير إلى "المواطنين" في المادة ٢١ المتعلقة بالمشاركة السياسية.

على قرار تتخذه وإنما يتحدد وفق معايير موضوعية[٢٠]. وقد رُفِض بالفعل مختلف الاقتراحات الداعية إلى إدراج الجنسية كعنصر لازم في تعاريف الأقليات[٢١].

٤٢- كذلك، اعتبرت المحكمة الأوروبية الانتهاكات المزعومة للاتفاقية الأوروبية مقبولة بصرف النظر عن عدم كوْن المنتمين إلى الأقليات المتضررة من مواطني الدول الأطراف المعنية[٢٢].

٤٣- ولقد تجاوزت المناقشات بحث مسألة الجنسية بوصفها المعيار الوحيد الحاسم لتحديد إمكانية التمتع ببعض حقوق الأقليات؛ واكتسبت عناصر أخرى، من قبيل طول مدة الإقامة في دولة ما، أهمية في تحليل هذه المسألة. فقد دافع الفريق العامل المعني بالأقليات في تعليقه على إعلان عام ١٩٩٢ بشأن الأقليات عن أخذ عوامل أخرى في الاعتبار وأكد من جديد المبدأ العام المتمثل في أن الجنسية لا ينبغي بالتالي أن تشكل معيار تمييز لحرمان بعض الأشخاص أو المجموعات من التمتع بحقوق الأقليات. ويجوز، على سبيل المثال، أن تتمتع الأقليات التي تعيش مجتمعة في جزء من أراضي دولة ما بحقوق فيما يتعلق باستعمال اللغة وأسماء الشوارع والأماكن تختلف عما لمثيلاتها المتفرقة، ويجوز لها في بعض الأحوال التمتع بمختلف أشكال الاستقلال الذاتي المحلي[٢٣].

خامساً - أثر الحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز على الأقليات

٤٤- رغم وجود الإطار القانوني المشار إليه أعلاه، فإن الدول لا تزال تتَّبع ممارسات تحرم أو تجرِّد الأشخاص من الجنسية بطريقة تنطوي على التمييز. وعواقب حرمان فئات الأقليات أو تجريدها من الجنسية هائلة، ولها أثر سلبي على أحوال معيشة المتضررين ودرجة اندماجهم في المجتمع[٢٤]. وتدلل ممارسة الدول على أن الجنسية لا تزال ذات أهمية عندما يتعلق الأمر بالجوانب العملية للتمتع بالعديد من الحقوق الأساسية، بما في ذلك حقوق الأقليات.

---

(٢٠) التعليق العام رقم ٢٣: حقوق الأقليات (المادة ٢٧)، ٨ نيسان/أبريل ١٩٩٤، الفقرة ٥-٢.

(٢١) على سبيل المثال، في عام ١٩٧٩، رفضت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات الموافقة على تعريف المقرر الخاص فرانسيسكو كابوتوري المقترح لمصطلح الأقلية، لأنه ضم الجنسية ضمن عناصره. وعلاوة على ذلك، ثمة خطر، تدلل عليه ممارسة الدول في أوروبا، يتمثل في أن إدراج الجنسية على هذا النحو كمعيار في تعاريف الدول للأقليات قد يفضي إلى إضفاء الشرعية على إنكار حقوق الأقليات للأقليات غير الحاملة للجنسية. انظر التقرير المتعلق بغير المواطنين وحقوق الأقليات، الفقرات ١٠ و٢٠ إلى ٣١ على التوالي.

(٢٢) اللجنة الأوروبية للديمقراطية عبر القانون، التقرير المتعلق بغير المواطنين وحقوق الأقليات، CDL - AD (2007) 001، البندقية، ١٥ و١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، الفقرة ١٨.

(٢٣) تعليق الفريق العامل المعني بالأقليات على إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)، الفقرة ١٠.

(٢٤) انظر المناقشة المواضيعية المتعلقة بغير المواطنين والتمييز العنصري (CERD/C/SR.1624). وانظر أيضاً الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان ، إستونيا (CCPR/CO/77/EST)، الفقرة ١٤.

٤٥- وتقْصر بعض الدول بشكل صريح التمتع بحقوق الأقليات على المواطنين، أو على الأقليات التي تعترف بها قانوناً. وتواجه الأقليات المحرومة أو المجرَّدة من الجنسية تحديات إضافية فيما يتعلق بالحق في حماية وتعزيز هويتها الثقافية الجماعية، ويشمل ذلك الاعتراف بلغات الأقليات واستعمالها أو حرية ممارسة شعائر أديانها. ويؤدي الحرمان من الجنسية عموماً إلى العجز عن المشاركة السياسية، وذلك بكتم أصوات الأقليات وتحريف تمثيلها السياسي.

٤٦- وبربط الدول بين الجنسية وحقوق الملكية والعمل والاستفادة من الخدمات، فإنها تتيح التمتع بالثروات والموارد للفئات التي تفضلها على حساب تلك التي ترغب في تهميشها. ولأن هذه الأخيرة تعاني من الفقر وتكون غير متعلمة في كثير من الأحيان، فإنها تُجرَّد من سُبُل التمكين وتفقد حماية الدولة وتصبح عرضة لمزيد من التمييز. وكثيراً ما تتعرض لهجوم عنيف أو للطرد أو الترحيل التعسفيين. ويمكن أن يكون الوجودَ الفعلي لأقلية في دولة ما مهدداً بالطردُ الجماعي على أساس عدم تمتعها بالجنسية.

٤٧- وقد يؤدي تهميش مجموعات كبيرة من الأقليات وحرمانها من حقوقها إلى تقويض ظروف الأمن البشري وأن يغرس بذور التخلف والاضطراب. وإذا كانت الأقليات توجد في المناطق الحدودية، وكانت بالفعل جماعات عبر وطنية محددة، فإن الاستبعاد المتعمد لفئات سكانية محددة قد تكون له تداعيات هائلة على الأمن الداخلي والأمن الإقليمي على حد سواء.

٤٨- وفي مثل هذه الظروف، لا يخسر الأفراد وحدهم بل الدول كذلك، في المجمل. ففضلاً عن الآثار المأساوية لانعدام الاستقرار وللنزاع، تخسر الدول من حيث تدني الإنتاج الاقتصادي وتقلُّص قاعدة الإيرادات المالية. ولا يستطيع المنتمون إلى الأقليات المساهمة بكامل إمكاناتهم نظراً لحرمانهم من الاستفادة الكاملة من فرص التعليم العالي والعمالة الماهرة. وفي ظل القمع واتباع برامج التجريد من الجنسية، قد تخلق الدول أوضاعاً تشجع فيها القيود على فرص التعليم والعمل على نزوح الأدمغة وفرارها. وفي الحالات القصوى، قد تكون المضاعفات وخيمة على أفراد مجموعات معينة من الأقليات وعلى المجتمع ككل وعلى استقرار الدولة بنطاقه الأوسع.

سادساً - الممارسات الإقليمية

٤٩- رغم أن الأمثلة على ممارسات الحرمان من الجنسية عديدة في جميع المناطق، فإن الفرع الوارد أدناه لا يقدم سوى مناقشة مقتضبة لعدد من الأمثلة على صعيد البلدان والمجتمعات تناولتها مشاورة الخبراء. وهي لا تُعرَض باعتبارها قائمة شاملة للحالات ولا باعتبارها أسوأها. فالأمثلة التي ترد مناقشتها أدناه تشمل عدداً من التطورات الواعدة التي حدثت مؤخراً. غير أنها تظل مجرد خطوات أولى في الاتجاه الصحيح.

ألف - أفريقيا

٥٠- كثيراً ما تكون مسألة الجنسية شديدة التعقيد في أفريقيا لأن القوى الاستعمارية رسمت الحدود مع إيلاء قليل من الاكتراث للشعوب التي تسكن القارة. وأغلبية الدول الأفريقية متعددة الأعراق والثقافات. وكما هو مبيَّن أدناه، لم يُدرَج السكان من الأقليات قط في بعض الحالات ضمن فئة المواطنين، بينما اعتُبِروا في حالات أخرى في بداية الأمر مواطنين وحُرِموا بعدئذ عن قصد من الجنسية. ففي السنوات الأخيرة، أدى الانتشار المتزايد

للديمقراطية القائمة على أساس التعددية الحزبية إلى جعل بعض السياسيين يستهويهم تجريد أشخاص محددين ومجموعات كاملة من الأقليات من الجنسية خدمةً للمصلحة السياسية لأحزابهم. وفي نفس الوقت، أدى الاهتمام المتزايد بالأمن الوطني إلى تزايد حاجة الأشخاص إلى حيازة ما يثبت هويتهم. غير أن الرُّحَّل وأشباه الرحل تكون لديهم في كثير من الأحيان صلات بعدة دول ولكن قد يتعذر عليهم إثبات أن لديهم جنسية أي منها لأنهم لم يُسجَّلوا قط لدى مولدهم ولم يحصلوا على وثائق الهوية الشخصية.

٥١- ففي كوت ديفوار، فجَّرت مسألة الجنسية المتنازع في أمرها الحرب الأهلية التي ترجع أصولها إلى منتصف التسعينات من القرن الماضي، عندما أخذ القادة السياسيون، حسبما تفيد التقارير، يتلاعبون بتفسير أحكام الجنسية الغامضة لنزع الجنسية فعلياً عن قطاع واسع من السكان الإيفواريين واستبعاد مرشحين سياسيين على ذلك الأساس، مع الإقدام في نفس الوقت على تعديل القانون الإنتخابي والدستور لتجريد بعض الأفراد من أهلية الترشح للمناصب بحكم مفهوم الإيفوارية. وقد عُزي النزاع في كوت ديفوار إلى مسألة أحقية نحو ٣ ملايين مقيم من المهاجرين في أن يحملوا الجنسية، واستغلال الإثنية لتحقيق المكاسب السياسية، والتنافس على الموارد من الأراضي بين الجماعات "الأصلية" وجماعات "المهاجرين"[٢٥]. وينبع بعض التفاؤل من اتفاق أواغادوغو للسلام لعام ٢٠٠٧. فعملاً به، قامت حكومة الوحدة الوطنية بحملات للتسجيل المتأخر للمواليد وأصدرت شهادات ميلاد يمكن استعمالها لإثبات الجنسية. وسيتوقف السلام والاستقرار إلى حد كبير على نجاح هذه العملية.

٥٢- ومن بين الحالات العديدة الطويلة الأمد في أفريقيا الوضع غير الآمن من حيث الجنسية الخاص بجماعة بانيامولينج، وهي أقلية تُعتبر من الأصل التوتسي، مقيمة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. ففي عام ١٩٧٢، منح مرسوم رئاسي الجنسية لجميع المنحدرين من الأصل الرواندي أو البوروندي الذين استقروا في البلد قبل عام ١٩٥٠. وفي عام ١٩٨١، حل محل هذا القانون قانون آخر يقيم حقوق الجنسية على أساس التحدر من السكان المقيمين في الإقليم عام ١٨٨٥، ما جعل من المستحيل تقريباً على أفراد جماعة بانيامولينج الاحتفاظ بالجنسية. وقد أفضت عملية السلام التي حدثت مؤخراً إلى سن قانون جديد للجنسية في عام ٢٠٠٤ أعاد الاعتراف، إلى جانب دستور عام ٢٠٠٥، بأفراد جماعة بانيامولينج كمواطنين كونغوليين على أساس إقامتهم التاريخية في البلد. ولكي تحقق هذه التعديلات ما هو متوخى منها، بما في ذلك ما يتعلق بالاستقرار في المنطقة، ينبغي أن يحظى تنفيذها بالأولوية. ولا يزال المنتمون إلى أقلية بانيامولينج يعانون، حسبما تفيد التقارير، من المعاملة التمييزية والتوترات الإثنية على هذا الأساس.

٥٣- وقُدِّمت أيضاً للخبيرة المستقلة معلومات بشأن أتباع البهائية في مصر الذين تفيد التقارير أنهم لا يُعترَف بهم كأقلية دينية وأنهم يواجهون صعوبات في الحصول على بطاقات الهوية اللازمة لإثبات الجنسية. وبدون بطاقات الهوية السليمة، يواجه البهائيون على حد ما يقال صعوبات في تسجيل أبنائهم في المدارس وفتح حسابات مصرفية ومزاولة أعمال حرة والاستفادة من الخدمات الحكومية، بما في ذلك التعليم والعمل. ومنعهم من تعريف أنفسهم كبهائيين ينتهك حقهم في حماية هويتهم كأقلية، وهذه مشكلة تتكرر في بلدان أخرى يشكلون فيها أقلية دينية،

---

(٢٥) منظمة رصد حقوق الإنسان (هيومان رايتس ووتش)، *التقرير العالمي لعام ٢٠٠٧*، كوت ديفوار، الصفحة ١٠٣.

وبخاصة في جمهورية إيران الإسلامية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، أيدت المحكمة الإدارية في القاهرة، حسبما أفادت التقارير، الدفوع المقدمة في قضيتين تتعلقان ببهائيين التمسا استعادة حقوقهما الكاملة في الجنسية بطلبهم الإذن لهم بترك خانة الانتماء الديني فارغة في الوثائق الرسمية. وتحث الخبيرة المستقلة الحكومة على تنفيذ هذا الحكم.

٥٤- وتفيد معلومات قُدِّمت أثناء مشاورة الخبراء بأن المنتمين إلى الأقلية النوبية في كينيا يحرمون، على أساس انتمائهم الإثني وتعاطفهم الملحوظ مع القوة الاستعمارية، حسبما يقال، من حقهم في الجنسية الكينية، رغم أنهم يعيشون في كينيا منذ ما يربو على ١٠٠ سنة ويستوفون معايير الجنسية الكينية بموجب الدستور. وهم ممنوعون من التصويت والترشح للمناصب وطلب العمل وامتلاك الأراضي. ولا يحظى النوبيون بالاعتراف بهم كجماعة إثنية وإنما يُصنَّفون فقط كفئة تسمى "كينيون آخرون". ونتيجة لذلك، يتعرض النوبيون للتمييز في تسجيل وثائق الهوية وإصدارها. إذ يلزمهم، حسبما يقال، للحصول على وثائق الهوية إظهار شهادات ميلاد آبائهم وأجدادهم، وهذه شروط لا تُفرَض على المنتمين إلى فئات أخرى. ويُعتَقد أن هذه المعاملة التمييزية تقوم على مفهوم أن تلك الجماعة ليست أصلية في كينيا؛ وتدعي الحكومة أن النوبيين الذين يعيشون في البلد أجانب لم يتخلوا عن جنسيتهم السودانية.

٥٥- وفي عام ١٩٨٩، وعلى أساس توترات نشبت بين الرعاة والمزارعين، عمدت الحكومة الموريتانية إلى تجريد قرابة ٠٠٠ ٧٠ موريتاني من السود الذين يشكلون أقلية من جنسيتهم الموريتانية وطردتهم جماعياً إلى السنغال ومالي. ولا يزال نحو ٠٠٠ ٢٠ منهم في السنغال يعيشون في مخيمات كلاجئين. وتحدث حالياً تطورات إيجابية، إذ إن الحكومة، بدعم وعون من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، بدأت في عام ٢٠٠٧ عملية إعادة طوعية لمن سبق طردهم. وبموجب اتفاق ثلاثي الأطراف وقعته الحكومة الموريتانية ونظيرتها السنغالية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، تلتزم موريتانيا بالحرص على أن يتمتع العائدون بنفس حقوق المواطنين الموريتانيين الآخرين(٢٦).

باء - آسيا

٥٦- ثمة مجموعة من الحالات في آسيا حُرِمت فيها جماعات، تشكل أقليات، أو جُرِّدت تعسفاً من جنسيتها، عادةً لأنها لا تُعتبر جزءاً من النسيج العام للمجتمع بسبب وضعها كأقلية أو لأن أسلافها هاجروا إلى الإقليم منذ عهد حديث نسبياً. وكما هو الحال في مناطق أخرى، نجمت هذه الأوضاع في كثير من الأحيان عن قوانين كان القصد منها استبعاد فئات محددة من السكان وذلك، على سبيل المثال، بفرض شروط إثبات لاكتساب الجنسية أو لتثبيتها يستحيل استيفاؤها. ويزيد من تعقيد هذه الأوضاع أحياناً ما تتعرض له النساء من تمييز فيما يتعلق باكتساب الجنسية وتغييرها والاحتفاظ بها ونقلها إلى أبنائهن. وإدراكاً للأثر السلبي لظاهرة عديمي الجنسية، اتخذ عدد من الدول مؤخراً تدابير لمنح الجنسية للسكان من الأقليات أو لتثبيتها.

---

(٢٦) *مذكرات إحاطة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين* في الموقع الإلكتروني www.unhcr.org/news/NEWS/46d7f3042.html.

٥٧- ورغم أن الأقلية الناطقة بالأوردو في بنغلاديش، وهي جماعة البيهاريين، مؤهلة لنيل الجنسية بموجب الدستور وقوانين الجنسية، فإن التقارير تفيد بأن نحو ٣٠٠ ٠٠٠ بيهاري كانوا حتى عهد حديث محرومين من الجنسية أساساً بناء على اتهامات بعدم الولاء وبالتأييد السياسي لباكستان. ولأكثر من ٣٠ سنة، لم تُحرَم هذه الأقلية، حسبما تفيد التقارير، من الجنسية فحسب، بل عُزِلت كذلك عن بقية السكان وواجهت تمييزاً قاسياً فيما يتعلق بالفرص المتاحة لبلوغ مستوى معيشي لائق وولوج عالم التعليم والعمل. وفي تطور مشجع، أوصت الحكومة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ بمنح الجنسية لمعظم أفراد جماعة البيهاريين الذين يقيمون بشكل اعتيادي في بنغلاديش.

٥٨- ووصف المشاركون في مشاورة الخبراء كيف أن قانون الجنسية الخاص ببوتان جُرِّدَ في عام ١٩٨٥ نحو ١٠٠ ٠٠٠ فرد ينتمون إلى الأصل الإثني النيبالي من حقوقهم في الجنسية، وهو ما أدى إلى طردهم القسري من البلد. وأفاد المشاركون، بأن البوتانيين الذين ينتمون إلى الأصل الإثني النيبالي ممنوعون من العودة إلى بلدهم ومحرومون من الحق في حمل جنسية في بلد إقامتهم وأنهم فعلياً عديمو الجنسية. ومن بقي منهم في بوتان محرومون من الجنسية ولا يزالون بالتالي يعيشون وضعاً قانونياً حرجاً وهشاً ويخشون التعرض لطرد مماثل من البلد.

٥٩- وحسب معلومات قُدِّمت خلال مشاورة الخبراء، فإن الروهينغيا في ميانمار محرومون، على أساس هوية جماعتهم، من حقهم في الجنسية بموجب قانون الجنسية لعام ١٩٨٢. ويعانون من قيود على حريتهم في التنقل وعلى حقهم في التمتع بالحياة الأسرية، وصعوبةً في الحصول على الخدمات المدنية، وانتهاكات لحقهم في الصحة والتعليم، ومصادرات لأراضيهم، ومن السخرة والضرائب المجحفة. وقد تسببت هذه الضروب من الحرمان في فرار العديد من الروهينغيا كلاجئين إلى البلدان المجاورة وإلى بلدان أخرى.

٦٠- وفي نيبال، عُزي إلى مشاعر التمييز المتجذرة تجاه أقليات الماديسي والداليت والجانجاتي بشكل رئيسي حرمان هذه الجماعات من الجنسية أو تجريدها منها ووضعها المتسم بالافتقار إلى وثائق الهوية. غير أن الحكومة منحت الجنسية مؤخراً لنحو ٢,٤ مليون شخص كانوا سابقاً من عديمي الجنسية، من بينهم زهاء ١,٤ مليون ماديسي من منطقة تيراي. وتيسَّر ذلك باعتماد قانون جديد للجنسية في عام ٢٠٠٦، تلته مبادرة حكومية في مطلع عام ٢٠٠٧ لإنشاء فِرق متنقلة زارت مقاطعات البلد البالغ عددها ٧٥، بما شمل أبعد المناطق، بغرض إصدار شهادات الجنسية. ولا تزال ثمة حاجة إلى بذل جهود لكفالة استفادة من فاتتهم فرصة هذه العملية من فرص التسجيل المتأخر.

٦١- وفي سري لانكا، حُرِم تاريخياً التاميل العاملون في "العِزب" أو "المزارع"، رغم وجودهم في البلد منذ أجيال، من الحق في الجنسية السريلانكية نظراً لوضعهم كعمال مزارع وبسبب أشد قوانين البلد صرامةً في مجال الجنسية. وعقب جهود مجتمعية في عام ٢٠٠٣، أفضت تطورات قانونية إلى منح الجنسية على الفور لهذه الجماعة التي تشكل أقلية. وقد كان لعيادات متنقلة وحملات إعلامية دعمتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وللإشراك المباشر للأقلية المعنية دور هام في تحقيق النجاح. غير أنه تلزم المتابعة، إذ تشير التقارير إلى أن عملية الحصول على الوثائق اللازمة تباطأت في السنوات الأخيرة؛ وقد تكون هذه المشكلة مرتبطة بالنزاع المتواصل في البلد.

٦٢- وأفادت معلومات قدمها المشاركون في مشاورة الخبراء بأن الحرمان أو التجريد من الجنسية في منطقة الشرق الأوسط ينتشر انتشاراً واسعاً ويتسم بالتعقيد ويمس حسبما ذُكر جماعات من الأقليات تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، الفلسطينيين والأكراد والبهائيين الذين يشكلون أقلية. ففي إسرائيل، على سبيل المثال، يعلق قانون الجنسية والدخول إلى إسرائيل (الأمر المؤقت) المؤرخ ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٣ إمكانية حصول فلسطينيي الأراضي الفلسطينية المحتلة على الجنسية الإسرائيلية وعن تصاريح الإقامة في إسرائيل، بما في ذلك عن طريق لم شمل الأسر. وأفاد المشاركون في الحلقة الدراسية بأن أثر هذا القانون التمييزي يتمثل في أن آلاف الأسر الفلسطينية مضطرة للانفصال أو الهجرة أو العيش بطريقة غير قانونية في إسرائيل في ظل خطر دائم هو خطر الاعتقال والترحيل[٢٧].

٦٣- وأفاد المشاركون في الحلقة الدراسية بأنه قد أجري في عام ١٩٦٢ تعداد استثنائي للسكان توخى التمييز بين الأكراد الذين يحق لهم العيش في الجمهورية العربية السورية ومن دخلوا بطريقة غير شرعية من تركيا أو العراق بعد عام ١٩٤٥. وجُرِّد الآلاف من الجنسية السورية في أعقاب ذلك. وذُكر أن فترة الإخطار بالتعداد كانت جد قصيرة وأن المعلومات التي نُشرت عن عواقب عدم المشاركة فيه كانت غير كافية. ولم يتمكن الآلاف من تقديم الوثائق اللازمة لإثبات إقامتهم قبل عام ١٩٤٥. وتبلغ التقديرات الحالية للمحرومين أو المجردين من الجنسية ٣٠٠ ٠٠٠ كردي، من بين ما يربو على ١,٥ مليون. ويعاني الأكراد عديمو الجنسية، حسبما تفيد التقارير، من الحرمان من التمتع الكامل بحقوقهم، بما في ذلك حق التملك، والاستفادة من الخدمات العامة واستعمال اللغة الكردية في التعليم. ورغم أن حكومة الجمهورية العربية السورية قطعت منذ عام ٢٠٠٤ وعوداً بمنحهم الجنسية، فإن الخبيرة المستقلة أُعلِمت بأن الآلاف لا يزالون مسجلين كأجانب في البلد.

٦٤- كما أُطلِعت الخبيرة المستقلة على حالة البدون، وهي جماعة أخرى من الأقليات تضررت أكثر من غيرها بتعديلات القوانين المتعلقة بالجنسية في أعقاب إعادة تشكيل الدول في منطقة الخليج واستقلال الكويت والبحرين وقطر وإنشاء الإمارات العربية المتحدة. ففي الكويت، على سبيل المثال، يوجد نحو ١٣٠ ٠٠٠ شخص من البدون أُلغِيت حقوقهم بالقانون في منتصف ثمانينات القرن الماضي ولم يتمكنوا منذئذ من التجنس. وهم يعيشون، حسبما تفيد التقارير، في ظروف بشعة ويعانون الحرمان من الحق في العمل والسفر والتعليم والرعاية الطبية المجانية وتسجيل الزيجات، أو، في معظم الحالات، من حيازة رخصة قيادة سيارة. ورغم أن الحالة في الكويت لم تتحسن، حسبما تفيد التقارير، فإن الدول الأخرى شرعت في اتخاذ تدابير لمعالجة وضع البدون داخل أراضيها. ففي عام ٢٠٠١، جنَّست البحرين ٢ ٠٩٠ شخصاً من البدون ذوي الأصل الإيراني الذين لم يعودوا محتفظين بصلات مع جمهورية إيران الإسلامية. وفي عام ٢٠٠٦، أصدرت الإمارات العربية المتحدة توجيهات تسمح بتجنُّس البدون؛ وفي المرحلة الأولى، سُجل تجنُّس قرابة ١ ٢٩٤ فرداً من البدون[٣].

---

(٢٧) تقرير لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في *المحاضر الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٨* (A/62/18)، الفقرة ٢١٣.

جيم – أوروبا

٦٥- في أوروبا، يرتبط عدد من المشاكل بصفة خاصة بالطريقة التي صيغت بها الجنسية والمواطنة بالنظر إلى خلافة الدول واستعادتها كينونتها كدول، كما يتبيَّن في بلدان الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا السابقين. وكما هو الشأن في مناطق أخرى، تضررت جماعات الأقليات أكثر من غيرها من جراء عدم تسجيل جميع الأبناء وقت مولدهم وعدم إصدار وثائق الهوية لجميع المواطنين. ونتيجة لذلك، لا يستطيع المنتمون إلى أقلية الغجر (الروما) وغيرهم من السكان في بعض الدول ممارسة كافة الحقوق التي تمنحها الجنسية.

٦٦- ففي لاتفيا، ووفقاً لقانون الجنسية، لم يحصل على الجنسية تلقائياً سوى من كانوا مواطنين قبل ١٧ حزيران/يونيه ١٩٤٠ وأحفادهم بعد الاستقلال في عام ١٩٩١، بحيث حُرمت منها فعلياً أقليات من قبيل الأقليات الإثنية الناطقة بالروسية. ومنذ عام ١٩٩٥، ساهمت عملية التجنيس في حل المشكلة، غير أنه لا يزال، حسبما تفيد التقارير، ثمة ٠٠٠ ٤٠٠ شخص غير مواطن في البلد (نحو ١٨ في المائة من السكان). وفي إستونيا، أعيد اعتماد قانون الجنسية لعام ١٩٣٨ في عام ١٩٩٢، فحُرم بالتالي، حسبما تفيد التقارير، ثلث السكان، منهم الأقليات الإثنية الناطقة بالروسية، من جنسية الدولة المستقلة حديثاً. ومنذ منتصف تسعينات القرن الماضي جرى، حسبما تفيد التقارير، تجنيس نحو ٠٠٠ ١٥٠ شخص في إطار عملية لا تزال بعيدة عن التمام (تفيد التقارير بأن زهاء ٨ في المائة من السكان في الوقت الراهن عديمو الجنسية). وحسب معلومات وردت في مشاورة الخبراء، يُدَّعى حرمان العديد من مواطني الاتحاد السوفياتي السابق الذين كانوا يقيمون بصفة قانونية في الاتحاد الروسي سابقاً من حقوقهم عقب دخول القوانين الاتحادية المتعلقة بالجنسية الروسية حيز النفاذ وكذلك القوانين المتعلقة بالوضع القانوني للمواطنين الأجانب في عام ٢٠٠٢.

٦٧- وفي سلوفينيا، حُرِم آلاف المقيمين الذين ينتمون إلى أقليات، ومن بينهم بوسنيون وذوو أصول إثنية ألبانية من كوسوفو ومقدونيون وغجر (روما) وصربيون، حسب معلومات قُدِّمت خلال مشاورة الخبراء، من الجنسية على أساس قوانين مقيِّدة للجنسية اعتُمِدت عام ١٩٩١ ومُنِحت مهلة قصيرة جداً لغير السلوفينيين من الأقليات لتقديم طلباتهم. وتحسَّن الإطار القانوني الإجمالي إلى حد كبير باعتماد القانون المتعلق بتسوية وضع مواطني الدول الأخرى الخَلَفْ لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية في جمهورية سلوفينيا عام ١٩٩٩، وإن كان بعض الأقليات، ومن بينها الروما، لا تزال متضررة حسبما يُقال. وأوضح المشاركون كذلك كيف طبقت جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة قانوناً للجنسية شديد الصرامة بعد الاستقلال، تسبَّب في وجود عدد من فئات الجماعات المحرومة من الجنسية، أبرزها ذوو الأصول الإثنية الألبانية والروما. ولم تعالج التعديلات الذائعة الصيت المعتمدة في عام ٢٠٠٤ المشكلة الأساسية وراء الظاهرة وهي أن المسؤولين المقدونيين لا يعترفون بالوشائج الشرعية التي تربط عدداً من فئات الأشخاص بالبلد.

٦٨- ورغم المشاكل المتواصلة، فإن المنطقة شهدت تطورات إيجابية هائلة تعود بشكل رئيسي إلى عمل عدد من الهيئات فوق الوطنية في أوروبا، من بينها الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، التي تعالج منذ فترة هذه المسائل في المنطقة.

دال – أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٦٩- في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، اعتادت أغلبية الدول السخاء في منح الجنسية على أساس حق الأرض؛ لذلك، يُفترض أن يبقى عدد ضئيل من الأفراد عديمي الجنسية لدى مولدهم. غير أن النقص في الموارد والعراقيل المتصلة بالبنية التحتية تسببا في حيازة نسبة متدنية من السكان وثائق بشأن وضعهم المدني. ولمعالجة هذه المسألة المقلقة، تصب منظمة الدول الأمريكية في الوقت الراهن تركيزها على الحق في التمتع بهوية باعتباره محوراً رئيسياً من محاور سياساتها، وتركز اهتماماً رئيسياً على تعميم تسجيل المواليد كهدف لتسوية المسائل المتصلة بحرمان الأقليات من الجنسية. وتسعى الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية في الوقت الراهن من أجل تحقيق هدف تعميم تسجيل المواليد بالمجان وفي الوقت المناسب في المنطقة بحلول عام ٢٠١٥. وقد اقتربت شيلي وكوبا وغيانا من بلوغ هذا الهدف، حسبما تفيد التقارير.

٧٠- والجمهورية الدومينيكية من الأمثلة البارزة للحالات التي يستمر فيها وجود المشكلة. فالهايتيون والدومينيكيون المنحدرين من هايتي المولودون في الجمهورية الدومينيكية يعانون من تمييز عنصري حاد، تزيد من حدته إمكانية تعرضهم للترحيل والعوائق التي تمنع استفادتهم من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية. ويعيش معظمهم وضعاً قانونياً حرجاً كنتيجة لحرمانهم من الجنسية الدومينيكية. ومحور تركيز الجدل الذي أُثير مؤخراً هو قانون الهجرة ٢٨٥-٤، الذي يطرح مشاكل التعارض مع الأحكام المتعلقة بحق الأرض الواردة في الدستور الدومينيكي، ورجعية الأثر، والتطبيق المتسم بالتمييز فيما يتعلق بالمنحدرين من هايتي. وتطبيق إجراء استصدار شهادة تسجيل ميلاد وردية و"سجل الأجانب" مؤخراً يحرم عملياً الأطفال الذين ينحدرون من أصل هايتي المولودين في الجمهورية الدومينيكية من الجنسية. وجاء الأمل في التغيير بإصدار محكمة البلدان الأمريكية في عام ٢٠٠٥ القرار الذي أعلنت فيه أن الجمهورية الدومينيكية انتهكت حق حمْل جنسية، وهو من حقوق الإنسان الدولية، بممارستها التعسفية والتمييزية في هذا الصدد. غير أن الحكومة لم تمتثل بعد بالكامل لهذا القرار[٢٨].

سابعاً – أنشطة المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية

٧١- وجدت الخبيرة المستقلة تشجيعاً لها في العمل الهام الذي تضطلع به الجهات المعنية في هذا الميدان على النطاق العالمي، ومن بينها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية ومنظمات غير حكومية عديدة. وهي ترحب بالتزام الدول بمعالجة المسائل التي يتعلق بها الأمر، كما يدل على ذلك العدد الهائل من الردود الواردة على استبيان يتعلق بمعالجة الدول لقضايا الجنسية.

٧٢- وتقوم مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بتنفيذ شامل لولايتها المتعلقة بظاهرة عديمي الجنسية على الصعيد العالمي، على النحو الذي اشترطته الجمعية العامة، بهدف كفالة إحراز تقدم في تحديد ظاهرة

---

(٢٨) للاطلاع على تقييم كامل للحالة في الجمهورية الدومينيكية، انظر تقرير الزيارة المشتركة التي قامت بها الخبيرة المستقلة والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ (A/HRC/7/23/Add.3).

عديمي الجنسية ومنعها والحد منها وحماية المتضررين[٢٩]. وقد أعربت عن استعدادها لدعم عمل الخبيرة المستقلة باعترافها بأن الأقليات المحرومة أو المجردة من الجنسية تشكل فئة هامة من المتضررين. وعلى سبيل المثال، تعمل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين مع حكومة فييت نام على تجنيس اللاجئين الكمبوديين السابقين الذين أضحوا الآن عديمي الجنسية. وعلاوة على ذلك، وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، أعربت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين سويةً عن تصميمهما على معالجة ظاهرة عديمي الجنسية بحزم.

٧٣- وتعمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) مع شركاء على تنفيذ أحكام رئيسية من اتفاقية حقوق الطفل تتعلق بقضايا الجنسية. ويركز برنامج اليونيسيف لحماية الأطفال من العنف والاستغلال والإيذاء على محورية تسجيل المواليد بوصفه وسيلة لكفالة أن يتمتع جميع الأطفال، ضمن جملة أمور، بهوية قانونية وبالتالي بجميع الحقوق الأخرى. ومن بين وكالات الأمم المتحدة الأخرى التي تشارك في العمل المتعلق بقضايا الجنسية صندوق الأمم المتحدة للسكان فيما يتعلق بإحصاء عدد السكان والتوثيق من خلال السجلات المدنية. ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين على معالجة القضايا المتعلقة بالإدماج الاقتصادي والاجتماعي للسكان عديمي الجنسية من خلال برامج الحد من الفقر وتحقيق سيادة القانون، ويعمل مباشرةً مع الخبيرة المستقلة من أجل تحسين تناوله لقضايا الأقليات عبر مجالات تركيزه الرئيسية.

٧٤- وخلال مشاورة الخبراء التي جرت في جنيف، أشار المفوض السامي للأقليات القومية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى الأهمية المحورية التي تتسم بها في ولايته الخاصة بمنع النزاعات قضايا الجنسية في أوروبا، ولا سيما من حيث جوانبها التي تمس جماعات الأقليات. وبينما أقر بأنه لا يزال يلزم عمل الكثير، وبخاصة فيما يتعلق بالسياسات التمييزية والاستبعادية التي تُمارس إزاء الغجر (الروما) وغيرهم، فقد شدد على الجهود الجديرة بالتنويه التي يبذلها مكتبه والنجاح الكبير الذي حققه في عمله مع الدول على تحسين قوانين الجنسية في أوروبا وكفالة عملية إدماج أكثر توازناً ونجاحاً للجماعات في مجتمعاتها. واضطُلع بعمل أيضاً مباشرةً مع جماعات الأقليات المعنية، بما فيها الأقليات الناطقة بالروسية في إستونيا ولاتفيا وتتار القرم.

٧٥- وحتى عهد قريب، كانت منظمات غير حكومية قليلة تعالج قضايا الجنسية ضمن شواغلها المتعلقة بحقوق الإنسان. غير أنه بتعاظم المشاكل في هذا الميدان وتزايد الإقرار بوجودها ازدادت مبادرات المجتمع المدني للمشاركة في الرصد والإبلاغ والدعوة والمقاضاة لحل المشاكل فيما يتعلق بالحرمان أو التجريد من الجنسية. وهذه هي الحالة في آسيا وأفريقيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط. وينبغي أن تحظى هذه الأنشطة التي يضطلع بها المجتمع المدني بتشجيع ودعم من جماعة المانحين الدوليين.

٧٦- ومن بين مبادرات المجتمع المدني العديدة إطلاق مبادرة حقوق الجنسية في أفريقيا عام ٢٠٠٧ كمبادرة مشتركة بين مبادرة عدالة المجتمع المفتوح والمبادرة الدولية لحقوق اللاجئين والحركة الشاملة لعموم أفريقيا. وتُرسي

---

(٢٩) استنتاج اللجنة التنفيذية ١٠٦ بشأن تحديد ظاهرة عديمي الجنسية ومنعها والحد منها وحماية عديمي الجنسية.

مبادرة حقوق الجنسية في أفريقيا نفسها كحملة مكرسة لإنهاء ظاهرة عديمي الجنسية والحرمان التعسفي من الجنسية في أفريقيا؛ وهي في هذا السياق ترصد وتحقق وتوثق وتستنكر، وعند الاقتضاء، تقاضي في قضايا عديمي الجنسية والحرمان من حقوق الجنسية في أفريقيا. وتجدر الإشارة أيضاً إلى الندوة المتعلقة بالاندماج الإقليمي والجنسية التي عقدها يوم ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٧ المركز الرواندي للدراسات الاستراتيجية في كيغالي. وفي أمريكا اللاتينية، أفضى عمل حركة الدومينيكيات - الهايتيات، في شراكة مع منظمات أخرى غير حكومية وطنية ودولية بشأن حقوق أقلية الدومينيكيين المنحدرين من أصول هايتية في الجمهورية الدومينيكية، وبخاصة ما يتعلق منها بالحق في الجنسية، إلى وجود فقْه دولي بشأن الحق في حمْل جنسية وحظر الممارسات التعسفية والتمييزية في هذا الصدد[١٣]. ويواصل برنامج المساواة والجنسية التابع لمبادرة عدالة المجتمع المفتوح العمل على الصعيد العالمي مباشرةً مع الدول والجماعات المعنية فيما يتعلق بالقضايا المتصلة بحقوق غير المواطنين. والرابطة الدولية للاجئين تحظى بالتقدير أيضاً لعملها في مجال الإبلاغ عن قضايا السكان عديمي الجنسية في مختلف أنحاء العالم.

ثامناً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٧- ترحب الخبيرة المستقلة بالأعمال المهمة الجارية لمعالجة ومكافحة أسباب وعواقب حرمان الأقليات أو تجريدها من الجنسية بدافع التمييز وبالتطورات الحاصلة في هذا الصدد، وتشجع المجتمع الدولي على اعتماد هذا التقرير كأداة للمضي قدماً بتلك الخطوات. وبينما حُدِّدت ممارسات إيجابية، فإن القليل منها عالج وسوّى بالكامل الأوضاع التي يجابهها المنتمون إلى جماعات الأقليات في جميع المناطق. وينبغي أن تتكثف جهود جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة، وبخاصة الدول نفسها، التي تقع عليها المسؤولية الرئيسية عن حماية حقوق ورفاه جميع الأفراد المقيمين على أراضيها بصرف النظر عن وضعهم من حيث الجنسية. وتقدم الخبيرة المستقلة التوصيات المبيّنة أدناه.

٧٨- الحق في حمل جنسية هو حق من حقوق الإنسان الأساسية وينبغي أن تعتبره كذلك الدول جميعها.

٧٩- بينما يحق للدول وضع القوانين التي تحكم مسائل اكتساب الجنسية أو التخلي عنها أو فقدانها، يجب عليها أن تقوم بذلك ضمن إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي الحالات المتصلة بالتعديلات الدستورية أو إدخال تعديلات على القوانين الوطنية المتعلقة بمنح الجنسية، يجب على الدول ألاّ تُسقِط الجنسية بأثر رجعي.

٨٠- يتعين على الدول ألاّ تحرم أو تجرد الأقليات تعسُّفاً من الجنسية على أساس اللون أو المحتد أو الأصل القومي أو الإثني أو اللغة أو العرق أو الدين. وينبغي ضمان الإنصاف الجوهري، بما في ذلك الحق في الطعن، في جميع الإجراءات المتعلقة بالهجرة والجنسية.

٨١- عدا في حالات استثنائية محدودة، يجب على الدول ألاّ تعتبر الجنسية شرطاً للتمتع بحقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

٨٢- تُحَث الدول على التصديق على جميع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة أو على الانضمام إليها، بما في ذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية، لضمان توافق قوانين الجنسية مع هذه المعايير والامتثال الكامل للالتزامات الدولية.

٨٣- على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تجريا دراسة لكشف المزيد عن أبعاد مشاكل الأقليات المتصلة بظاهرة عديمي الجنسية على الصعيد العالمي. وينبغي أن تشمل هذه الدراسة، قدر الإمكان، جمع وتحليل البيانات الإحصائية المصنفة حسب الجنس والمعايير الإثنية واللغوية والدينية.

٨٤- يجب على الدول تسجيل جميع الأطفال وإصدار شهادات الميلاد بعد المولد مباشرة بطريقة خالية من التمييز. وفي الحالات التي لا تُمنح فيها الجنسية بموجب شهادات تسجيل الميلاد، يتعين على الدول إتاحة إجراءات تخول هيئة مستقلة سلطة اتخاذ إجراء بشأن الجنسية بعد الميلاد بفترة وجيزة.

٨٥- يجب على الدول منح الجنسية للأطفال المولودين على أراضيها إذا كان الطفل سيصبح عديم الجنسية لولا ذلك. وفي هذه الحالة، ينبغي ألاّ يؤخذ في الاعتبار وضع الأبوين من حيث الهجرة.

٨٦- تُحَث الدول على السماح بازدواجية الجنسية أو بتعددها.

٨٧- تُحَث الدول على تيسير اكتساب الجنسية عبر إجراءات التجنُّس أو الإقامة الدائمة للأشخاص المقيمين بصفة شرعية في البلد فترةً تتناسب مع إنشائهم وشائج اجتماعية واقتصادية وعلى صعيد جماعتهم في الدولة. ويُستحسن ألاّ تتعدى تلك الفترة ١٠ سنوات.

٨٨- ينبغي أن تكون شروط الدول لمنح الجنسية معقولة وغير شاقة إلى حد الإفراط بالنسبة للأفراد.

٨٩- ينبغي للدول تيسير سبل الحصول بالكامل على وثائق الهوية بطريقة خالية من التمييز. وفي أي إجراء لتحديد ما إذا كانت وثائق الإثبات مزيفة، ينبغي أن يقع على الدولة عبء إثبات الزيف وينبغي أن يكون هذا الإجراء قابلاً للمراجعة القضائية وللطعن. وينبغي أن يأخذ التسجيل في الاعتبار الظروف الخاصة للمنتمين إلى الأقليات، بما في ذلك انعدام تسجيل المواليد عندما حل الأسلاف بأراضي الدولة. ويجب أن تكون تكاليف التسجيل قليلة، وينبغي أن يكون وصول الجميع إلى مباني مكاتبه ميسوراً. ويجب أن تتاح استمارات التسجيل بجميع اللغات الوطنية وباللغات التي يتكلمها السكان المنتمون إلى الأقليات الكبيرة.

٩٠- ينبغي أن تقوم الدول بحملات إعلامية بشأن الحق في الجنسية والإجراءات اللازمة لتحقيق الاعتراف بهذا الحق، وذلك بلغة وبشكل ميسَّرين للجميع. ويجب إشراك جماعات الأقليات وتمثيلها بشكل مباشر في الهياكل الإدارية ذات الصلة. وتشكل الحملات المتنقلة في كثير من الأحيان وسيلة جيدة لمعالجة مشاكل الوثائق القائمة وللوصول إلى المناطق النائية.

- - - - -