

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/25
5 June 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والخمسون

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

منع التمييز

حقوق غير المواطنين

التقرير المرحلي المقدم من المقرر الخاص، السيد دافيد فايسبروت،
بموجب قراري اللجنة الفرعية ١٠٣/٢٠٠٠ و ١٠٨/٢٠٠١، فضلا
عن مقرر لجنة حقوق الإنسان ١٠٧/٢٠٠٢

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	١٠- ١	أولاً - مقدمة
٦	١٦-١١	ثانياً- المبادئ الدولية العامة المتصلة بحقوق غير المواطنين
		ثالثاً- الاستثناءات من النهج العام للعهد الدولي الخاص بالحقوق
٧	٢٠-١٧	المدنية والسياسية
٧	١٨	ألف- حقوق العهد المكفولة "للمواطنين"
٨	٢٠-١٩	باء- حقوق العهد التي يجوز الانتقاص منها أثناء الطوارئ العامة
		رابعاً- وضع غير المواطنين في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية
٨	٢٤-٢١	والاجتماعية والثقافية
٩	٤٢-٢٥	خامساً- المعاملة التفضيلية بين غير المواطنين
٩	٣٧-٢٦	ألف- التفريق على أساس الجنسية
١٢	٤٢-٣٨	باء- التفريق على أساس الوضع تجاه الهجرة
١٤	٤٩-٤٣	سادساً- أنظمة المواطنة التي يترتب عليها تمييز في الواقع العملي
١٦	٥١-٥٠	سابعاً- النهج العام
١٧	٥٣-٥٢	ثامناً- توصيات أولية
٢٠		المرفق: استبيانان عن حقوق غير المواطنين

أولاً - مقدمة

١ - ناقشت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في آذار/مارس ١٩٩٧، أثناء دورتها الخمسين، تسعة مواضيع لإعداد الدراسات، من بينها موضوع "حقوق غير المواطنين" الذي كان قد اقترحه السيد ثيو فان بوفن (انظر CERD/C/SR.1189)، وقررت أن تقترح هذه المواضيع على اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (اللجنة الفرعية). وقام السيد مايكل بانتن، رئيس لجنة القضاء على التمييز العنصري، في رسالة مؤرخة ١٩ آذار/مارس ١٩٩٧ (E/CN.4/Sub.2/1997/31)، بإبلاغ رئيس اللجنة الفرعية بهذه المقترحات راجياً منه عرضها على اللجنة الفرعية في دورتها التاسعة والأربعين.

٢ - وفي ٢١ آب/أغسطس ١٩٩٧، أعربت اللجنة الفرعية أثناء دورتها التاسعة والأربعين، في قرارها ٥/١٩٩٧، عن امتنانها للجنة القضاء على التمييز العنصري التي أوصت اللجنة الفرعية بأن تجري في المستقبل دراسات يمكنها أن تسهم إسهاماً مفيداً في عمل لجنة القضاء على التمييز العنصري. وعلاوة على ذلك، قررت اللجنة الفرعية، في مقررها ١١٢/١٩٩٧ المؤرخ ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٧، أن تولي عناية خاصة للمواضيع التي تقترحها هيئات الأمم المتحدة لرصد المعاهدات عند اختيارها مواضيع جديدة للدراسة.

٣ - وعليه، قررت اللجنة الفرعية في ٢٠ آب/أغسطس ١٩٩٨ أثناء دورتها الخمسين، في مقررها ١٠٣/١٩٩٨، "تكليف السيد دافيد فايسبروت، دون أن تترتب على ذلك أية آثار مالية، بإعداد ورقة عمل عن حقوق الأشخاص غير المواطنين في البلد الذي يعيشون فيه... بغية تمكين اللجنة من اتخاذ مقرر في دورتها الحادية والخمسين بخصوص جدوى إعداد دراسة عن ذلك الموضوع".

٤ - وفي ٣١ أيار/مايو ١٩٩٩، عرض السيد دافيد فايسبروت، في الدورة الحادية والخمسين للجنة الفرعية، ورقة العمل التي أعدها وعنوانها "حقوق غير المواطنين" (E/CN.4/Sub.2/1999/7، Add.1). ثم قررت اللجنة الفرعية، في قرارها ٧/١٩٩٩ المؤرخ ٢٥ آب/أغسطس ١٩٩٩، أن توصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأن يأذن للجنة الفرعية بتعيين مقرر خاص يتولى التركيز على موضوع حقوق غير المواطنين. كما تقرر أن تُسند إلى المقرر الخاص، بصفة رئيسية، مهمة تقديم تقارير عن وضع غير المواطنين، على أن تراعى أيضاً في تلك التقارير مختلف فئات المواطنين فيما يتعلق بشتى فئات الحقوق في البلدان ذات المستويات الإنمائية المختلفة، مع عرض مختلف الأسباب الموجبة لأوجه الاختلاف هذه.

٥ - وفي ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، طلبت لجنة حقوق الإنسان، في مقررها ١٠٤/٢٠٠٠، إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يأذن للجنة الفرعية بتعيين أحد أعضائها مقررراً خاصاً يكلف بمهمة إعداد دراسة شاملة عن حقوق غير المواطنين، استناداً إلى ورقة العمل التي أعدها السيد دافيد فايسبروت، فضلاً عما أبدي من تعليقات

وجرى من مناقشات خلال الدورة الحادية والخمسين للجنة الفرعية وما قد يجري من مناقشات خلال الدورة السادسة والخمسين للجنة حقوق الإنسان، مع تقديم تقرير أولي إلى اللجنة الفرعية في دورتها الثالثة والخمسين المقرر عقدها عام ٢٠٠١، وتقرير مرحلي في دورتها الرابعة والخمسين المقرر عقدها عام ٢٠٠٢، وتقرير نهائي في دورتها الخامسة والخمسين المقرر عقدها عام ٢٠٠٣.

٦- وقررت اللجنة الفرعية في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٠، في مقررها ٢٠٠٠/١٠٣، تعيين السيد دافيد فايسبروت مقررًا خاصًا مكلفًا بمهمة إعداد دراسة شاملة عن حقوق غير المواطنين، وطلبت منه أن يقدم تقريراً أولاً إلى اللجنة الفرعية في دورتها الثالثة والخمسين، وتقريراً مرحلياً في دورتها الرابعة والخمسين، وتقريراً نهائياً في دورتها الخامسة والخمسين.

٧- وقد أعد المقرر الخاص تقريراً أولاً (E/CN.4/Sub.2/2001/20) و١ (E/CN.4/Sub.2/2001/20/Add.1) تمت مناقشته أثناء الدورة الثالثة والخمسين للجنة الفرعية. وقد قدم التقرير الأولي موجزاً للمعايير القانونية الدولية وعرضاً للاجتهادات الفقهية المتصلة بحقوق غير المواطنين التي تنص عليها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي طرحت موضوع الدراسة، فضلاً عن ميثاق الأمم المتحدة؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ واتفاقية حقوق الطفل؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ ومشروع المواد المقدم من لجنة القانون الدولي بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول؛ ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛ وإعلان عام ١٩٨٥ المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه؛ والتعليق العام رقم ١٥ للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن وضع الأجانب بموجب العهد؛ والتعليق العام رقم ١٣ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على عدم التمييز في مجال التعليم؛ والتوصية العامة رقم ٢١ للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة؛ والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ والميثاق الاجتماعي الأوروبي؛ والميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات؛ والاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية؛ والاتفاقية الأوروبية بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على الصعيد المحلي؛ والميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية.

٨- ويأتي هذا التقرير المرحلي استجابةً للاقتراحات والتعليقات الصادرة أثناء الدورة الثالثة والخمسين. فأولاً، يحاول التقرير المرحلي أن يعرّف بالمبادئ الدولية الرئيسية المتصلة بحقوق غير المواطنين. وثانياً، تقدم الإضافة ١ تحديناً للاجتهادات الفقهية ذات الصلة بحقوق غير المواطنين بطريقة مماثلة لما هو مبين في التقرير الأولي. كما تنظر الإضافة ١ في أعمال المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، من حيث صلتها بوضع غير المواطنين. وبالإضافة إلى ذلك، فهي تعكس عملية المشاورات العالمية التي

أطلقتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٠ لتعزيز حماية اللاجئين الذين يشكلون فئة خاصة من فئات غير المواطنين. وثالثاً، تقدم الإضافة ٢، مواداً أكثر اكتمالاً متصلة بالاجتهادات الفقهية الأوروبية التي كانت تنقص التقرير الأولي، وتتضمن مواد جديدة عن الاتفاقية الإطارية للأقليات القومية، المعتمدة تحت رعاية المجلس الأوروبي. كما تغطي هذه الإضافة التطورات الأخيرة المتصلة بغير المواطنين داخل النظام الأفريقي ونظام البلدان الأمريكية. وقد سبق للتقرير الأولي لعام ٢٠٠١ أن استعرض المعاهدات والاجتهادات الفقهية الإقليمية الأخرى. ورابعاً، تستجيب الإضافة ٣ للطلبات التي قدمها أعضاء اللجنة الفرعية للحصول على بعض المعلومات عن حالات وشواغل معينة نشأت في أنحاء متفرقة من العالم بشأن حقوق غير المواطنين. وقد طلبت اللجنة الفرعية في مقررها ١٠٨/٢٠٠١ من لجنة حقوق الإنسان أن تحوّلها سلطة مطالبة الأمين العام بتوزيع استبيان على الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية، لطلب تعليقاتها وأية معلومات قد ترغب في تقديمها فيما يتصل بالدراسة. واتخذت اللجنة المقرر ١٠٧/٢٠٠٢ المؤرخ ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٢ الذي وافق على هذا الطلب، وتولت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إرساله على وجه السرعة. ولم يصل بالطبع أي رد قبل تاريخ تقديم هذا التقرير المرحلي في بداية أيار/مايو ٢٠٠٢. ويستنسخ الاستبيان في صورة مرفق بهذا التقرير المرحلي. ويود المقرر الخاص أن يعرب عن ترحيبه بالحصول على ردود على الاستبيان، فضلاً عن أية معلومات أو تعليقات أو اقتراحات إضافية. وعليه، يجب النظر إلى المعلومات الواردة في الإضافة ٣ على أنها معلومات مؤقتة إلى حد كبير.

٩- ويود المقرر الخاص أن يتوجه بالشكر إلى كل من تقدم إليه باقتراحات وتعليقات وملاحظات ونقد بشأن هذه الدراسة الأولية. ويود الإعراب، بوجه خاص، عن امتنانه لزملائه في اللجنة الفرعية (وبخاصة السيدة ماريليا ساردينوبرغ)، ولممثلي الحكومات والمنظمات غير الحكومية الذين أدلوا ببيانات أمام هذه الهيئة في دورتها السابقة، وللسيد باتريك تارن من المنظمة الدولية لحقوق المهاجرين، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ولجنة الصليب الأحمر الدولية، والهيئة الدولية لحقوق المهاجرين. كما يود المقرر الخاص أن يعرب عن خالص تقديره للسيد كلارك غوبيل، والسيد إيغور كورنيف، والسيدة ماري رمزي، والسيد بریت تييلي، والسيد مارك ثيروف على ما قدموه من مساعدة في إعداد هذا التقرير.

١٠- وفي الجزء المتبقي من هذا التقرير محاولة للوقوف على أمرين، هما: '١' النطاق الدقيق للحقوق التي يمنحها حالياً القانون الإنساني الدولي لغير المواطنين، '٢' ونطاق التفريق الذي يجوز للدول إجراؤه، في الظروف الاستثنائية، بين المواطنين وغير المواطنين في مجال حماية حقوق الإنسان. ويركز ما يلي ذلك من التحليل على الأشكال الممكنة للمعاملة التفضيلية، إن وجدت، بدلاً من التركيز على مجموعة أشكال التمييز التي يتعرض لها غير المواطنين. وتقدم الإضافات أمثلة على الممارسة الفعلية لمعاملة غير المواطنين.

ثانياً - المبادئ الدولية العامة المتصلة بحقوق غير المواطنين

- ١١ - تقوم بنية حقوق الإنسان الدولية على أساس تمتع الجميع، بما لهم من قيمة إنسانية أساسية، بحقوق معينة. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان يسلم بهذا المبدأ في الفقرة ١ من المادة ٢ منه التي تنص على ما يلي:
- "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي، سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر" (أضيف الخط المائل للتأكيد).
- ١٢ - كما أن الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تفرق بين حقوق المواطنين وحقوق غير المواطنين، حيث تنص على ما يلي:
- "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والخاضعين لولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي، سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب" (أضيف الخط المائل للتأكيد).
- ١٣ - ويظهر هذا النهج نفسه في المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يقر مجموعة من الحقوق الأساسية التي يتعين على الدول الأطراف تأمينها للجميع وفي كل الأوقات، بصرف النظر عن وضعهم تجاه الجنسية. وتشمل هذه الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها ما يلي: الحق في الحياة (المادة ٦)؛ والحق في معاملة إنسانية (المادة ٧)؛ والتحرر من العبودية (المادة ٨)؛ والحق في عدم سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي (المادة ١١)؛ والتحرر من القوانين الصادرة بعد الواقعة (المادة ١٥)؛ وحق الفرد في الاعتراف به أمام القانون (المادة ١٦)؛ وحرية الفكر والوجدان والدين (المادة ١٨).
- ١٤ - وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام ١٥ الذي اعتمده في عام ١٩٩٤ ما يلي:
- "إن الحقوق المبينة في العهد تنطبق على الجميع، بصرف النظر عن المعاملة بالمثل، وبصرف النظر عن جنسيتهم أو انعدام جنسيتهم ... (وتتمثل) القاعدة العامة في كفالة كل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد دون تمييز بين المواطنين والأجانب" (الفقرة ١).
- ١٥ - ومن ثم، فبالإضافة إلى الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها والمكفولة لغير المواطنين بموجب المادة ٤ من العهد، يتمتع الأجانب، كقاعدة عامة، بما يلي:

" الحق في حرية الحركة والاختيار الحر لمحل السكن، ويتمتع الأجانب بحرية مغادرة البلد، كما يتمتعون بالمساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية. ومن حقهم أن يحاكموا محاكمة عادلة وعلنية في محكمة مختصة ومستقلة ومحيدة ومشكلة حسب القانون وذلك عند البت في أية تهمة جنائية أو حقوق والتزامات في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء... ولا يجوز أن يخضع الأجانب لتشريعات جنائية بأثر رجعي، ومن حقهم أن يعترف بما لهم من شخصية قانونية. ولا يجوز أن يخضعوا لتدخل تعسفي أو غير قانوني في خصوصياتهم أو في الشؤون الخاصة بأسرهم أو منازلهم أو مراسلاتهم. ولهم الحق... في اعتناق الآراء والتعبير عنها. ويتمتع الأجانب بحق الاجتماع السلمي وحرية تكوين الجمعيات. ويجوز لهم الزواج عندما يصلون إلى سن الزواج القانوني. ويحق لأولادهم التمتع بتدابير الحماية التي يقتضيها وضعهم كقصر. وفي الحالات التي يشكل فيها الأجانب أقلية بالمعنى [المقصود في العهد]، لا يجوز حرمانهم من التمتع بالاشتراك مع سائر أفراد جماعتهم بثقافتهم الخاصة والمجاهرة بدينهم وممارسة شعائره واستخدام لغتهم. ومن حق الأجانب التمتع بالحماية التي يكفلها القانون على قدم المساواة مع غيرهم. ولا يوجد تمييز بين الأجانب والمواطنين في تطبيق هذه الحقوق. ولا يجوز إخضاع حقوق الأجانب هذه لأية قيود غير تلك التي يمكن فرضها قانوناً وفقاً للعهد" (الفقرة ٧).

١٦ - ويتمتع غير المواطنين أيضاً بالحق في عدم ترحيلهم إلى بلد قد يتعرضون فيه للإساءة. فمبدأ عدم الاستبعاد المذكور في عدد من الصكوك الدولية (مع اختلاف طفيف في نطاق التغطية)، منها الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين؛ والبروتوكول الخاص بوضع اللاجئين؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ إلى جانب صكوك أخرى.

ثالثاً - الاستثناءات من النهج العام للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

١٧ - يتيح العهد للدول أن تضع فوارق بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بفئتين من الحقوق: الحقوق المكفولة صراحة للمواطنين دون غيرهم، والحقوق التي يجوز حرمان غير المواطنين منها أثناء الطوارئ العامة.

ألف - حقوق العهد المكفولة "للمواطنين"

١٨ - يُخضع نص العهد نفسه غير المواطنين لمعاملة تفضيلية فيما يتعلق بحقين. فالمادة ٢٥ من العهد تنص على أنه يكون "لكل مواطن" الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، والحق في التصويت وشغل الوظائف العامة، والحق في الحصول على الخدمات العامة. كما أن الفقرة ٤ من المادة ١٢ من العهد تنص على أنه لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول "إلى بلده".

باء - حقوق العهد التي يجوز الانتقاص منها أثناء الطوارئ العامة

١٩- يتيح نص العهد معاملة تفضيلية تجاه غير المواطنين في حالات الطوارئ العامة. فالعهد يحظر عامةً على الدول اتخاذ تدابير تمييزية في حالات الطوارئ العامة، وذلك في الفقرة ١ من المادة ٤ التي تنص على ما يلي:

"في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها. بمقتضى هذا العهد، شريكة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

٢٠- وبخلاف البند العام المناهض للتمييز المذكور في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد، فإن بند الانتقاص لا يعتبر "الأصل القومي" من بين الأسباب غير المقبولة لممارسة التمييز. ويعبر هذا الإغفال، وفقاً للأعمال التحضيرية، عن اعتراف صائغي العهد بأن الدولة كثيراً ما تجد التمييز ضد غير المواطنين أثناء حالات الطوارئ الوطنية أمراً ضرورياً^(١).

رابعاً - وضع غير المواطنين في العهد الدولي الخاص

بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٢١- يرسى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حقوقاً تسري على كل شخص، بصرف النظر عن موطنه. فالمادة ٦ تمنح كل شخص الحق في العمل. والمادة ٧ تمنح كل شخص أوضاع عمل عادلة ومرضية. والمادة ٨ تكفل لكل شخص الحق في تكوين نقابات. والمادة ٩ تكفل لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي. والمادة ١١ تضمن حق كل شخص في مستوى معيشي يفي بحاجته من الغذاء والكساء والمأوى، وحقه في التحسين المتواصل لأوضاعه المعيشية. والمادة ١٢ تقر "بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة الجسمية والعقلية". والمادة ١٣ تطالب الدول الأطراف بالاعتراف لكل فرد بحقه في التربية والتعليم، والمادة ١٥ تمنح كل فرد الحق في المشاركة في الحياة الثقافية.

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

"تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد خالية من أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي، سياسياً كان أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب".

٢٣- غير أن الفقرة ٣ من المادة ٢ من العهد تضع استثناءً خاصاً من هذه القاعدة يتعلق بالبلدان النامية وحدها، حيث تنص على أن:

"للبلدان النامية أن تقرر، مع المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين".

٢٤- وينبغي ملاحظة أن الاعتراف بالفقرة ٣ من المادة ٢ مقصور على البلدان النامية، وذلك فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية وحدها^(٢). ولا يجوز للدول أن تضع فوارق بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالحقوق الاجتماعية والثقافية.

خامساً- المعاملة التفضيلية بين غير المواطنين

٢٥- بالإضافة إلى التفريق الذي تجريه الدول بين المواطنين وغير المواطنين، في ظروف معينة محدودة، يجوز السماح للدول أيضاً بأن تفرق فيما بين غير المواطنين لأسباب منها، مثلاً، وضعهم تجاه الجنسية أو الهجرة.

ألف- التفريق على أساس الجنسية

٢٦- يتمتع غير المواطنين، كما هو ملاحظ مما سبق، بحماية من التمييز بسبب الأصل القومي، بمقتضى العهدين. وبالإضافة إلى ذلك، تنص الفقرة ٣ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على ما يلي:

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

٢٧- غير أن كل اختلاف في المعاملة لا يشكل تمييزاً. فكما لاحظت لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة الرابعة عشرة التي اعتمدت في عام ١٩٩٣،

"(لا يشكل) التفریق في المعاملة ... تمييزاً، إذا كانت معايير هذا التفریق، التي تقيّم على أساس مقارنتها بأهداف ومقاصد الاتفاقية، شرعية وعند نظر اللجنة في المعايير التي يمكن أن تكون قد استعملت، ستعترف بأنه يمكن لأفعال معينة أن تكون لها أغراض متباينة. وعند سعي اللجنة إلى البت فيما إذا كان لفعل ما أثر يتناقض مع الاتفاقية، ستبحث كي ترى ما إذا كان لهذا الفعل أثر مختلف لا مبرر له على جماعة متميزة بالعرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني" (الفقرة ٢).

٢٨- كما لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام ١٨ أن اختلاف المعاملة جائز بموجب العهد "إذا كانت معايير التفریق معقولة وموضوعية وإذا كان الهدف هو تحقيق غرض مشروع بموجب العهد" (الفقرة ١٣).

٢٩- ويتزايد لجوء الدول، في الواقع العملي، إلى التفریق فيما بين غير المواطنين، وبخاصة في إطار الاتحادات الاقتصادية أو السياسية التي تتجاوز الحدود الوطنية. وقد استعرضت الهيئات الدولية لحقوق الإنسان عدداً من مظاهر التفریق هذه في السنوات الأخيرة.

١- حصص الهجرة المفروضة على أساس الجنسية

٣٠- بحثت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في عام ٢٠٠٠، واحداً من قوانين الهجرة في إستونيا، يفرض حصصاً صارمة للهجرة على المواطنين من جميع البلدان باستثناء دول الاتحاد الأوروبي وعدة بلدان أخرى بعينها^(٣) وأعربت اللجنة عن "قلقها البالغ" من هذا التشريع وأوصت "بتطبيق نظام الحصص بدون تمييز بسبب الجنس أو الأصل الإثني أو القومي". ولم تحدد اللجنة بنداً معيناً من بنود المعاهدة كأساس لمخاوفها.

٢- التفریق القائم على الجنسية في مجال التأهل للإبعاد

٣١- نظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٦ في بلاغ يتعلق بتمييز قائم على الجنسية في قضية ج. ضد بلجيكا. فقد كان مقدم البلاغ، وهو مواطن مغربي، مقيماً في بلجيكا منذ عام ١٩٥٥، حتى صدر أمر بإبعاده في عام ١٩٩٢ بسبب إدانته بارتكاب أضرار جنائية وحيازة مخدرات بصورة غير مشروعة والتأمر. وقد ادعى مقدم البلاغ أنه وقع ضحية لتمييز بسبب العرق والجنسية في انتهاك للمادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لأن "إبعاده يعد بمثابة معاملة سيتمتع فيها برعاية أقل من تلك التي يتمتع بها المجرمون الذين يتلقون حماية من تطبيق هذا التدبير عليهم في بلجيكا، لكونهم من مواطني دولة عضو في الاتحاد الأوروبي"^(٤). وقد خلصت المحكمة إلى عدم وقوع انتهاك للمادة ١٤، لأن هذه المعاملة المتميزة كانت "مستندة إلى تبرير موضوعي ومعقول، نظراً لأن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تشكل نظاماً قانونياً خاصاً ... أرسى لنفسه مواطنة خاصة"^(٥).

٣- شروط التجنس القائمة على الجنسية

٣٢- أصدرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في عام ١٩٨٤ فتوى قانونية في تعديل اقترح إدخاله على أحكام التجنس في دستور كوستاريكا^(٦). وهذا التعديل يرسى قواعد تفضيلية للتجنس تطبق على "مواطني بلدان أمريكا الوسطى الأخرى والإسبانيين والإيبيريين والأمريكان". وقد طلبت حكومة كوستاريكا من المحكمة أن تبت في مدى اتفاق التعديل مع عدة أحكام من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، بما فيها المادة ٢٤ التي تنص على ما يلي:

"كل الناس متساوون أمام القانون. وبالتالي، فهم يتمتعون بحماية متساوية أمام القانون دون أي تمييز".

٣٣- وبعد مراقبة هامش التقدير التقليدي الذي تختص به الدول في تحديد شروط التجنس، قالت المحكمة إن "التمييز لا يقع إذا كان للاختلاف في المعاملة غرض مشروع وإذا كان لا يؤدي إلى حالات تتعارض مع العدل أو المنطق أو طبيعة الأمور". واعتماداً للنهج الذي سبق للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن اعتمدته تجاه التمييز^(٧)، أوضحت المحكمة كذلك أن المعاملة التفضيلية لا تكون تمييزية إلا حينما تفتقر إلى مبرر موضوعي ومعقول. وتطبيقاً لهذه المعايير على أحكام التجنس المقترحة، ذكرت المحكمة ما يلي:

"إن الإسراع بإجراءات التجنس لأولئك الذين إذا نُظر إليهم بموضوعية لاتضح أنهم يتقاسمون مع شعب كوستاريكا روابط تاريخية وثقافية وروحية أقرب إليهم من غيرهم، لا مجال لاعتباره أمراً لا يتفق مع طبيعة منح الجنسية والغرض منه. فوجود هذه الروابط يتيح افتراض أن هؤلاء الأفراد سيستوعبون بسهولة وسرعة أكبر داخل المجتمع الوطني، وأنهم مستعدون أكثر من غيرهم لاعتناق المعتقدات والقيم والثوابت التقليدية في كوستاريكا، وهي أمور من حق الدولة بل ومن واجبها أن تحافظ عليها"^(٨).

٣٤- ولم تبحث محكمة البلدان الأمريكية أحكام القواعد الكوستاريكية على ضوء الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

٤- التفريق بين الأجانب في مجال حرية التعبير والمشاركة السياسية

٣٥- في قضية بييرمونت ضد فرنسا^(٩)، التي فصلت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٥، بحثت المحكمة قضية مواطنة ألمانية كانت قد طردت من أحد الأقاليم الفرنسية فيما وراء البحار لمنعها من المشاركة في تجمع سياسي على هذا الإقليم. وتمثلت شكوى مقدمة البلاغ، التي كانت عضواً يشغل مقعداً في البرلمان الأوروبي عند طردها، في جملة أمور منها أن في طردها انتهاكاً لحرية التعبير التي تكفلها المادة ١٠ من الاتفاقية

الأوروبية. واحتجت الحكومة الفرنسية، في دفاعها عن عملية الطرد، بالمادة ١٦ من الاتفاقية الأوروبية التي تنص على ما يلي:

"لا يوجد في المواد ١٠ و ١١ و ١٤ ما يمنع أحد الأطراف المتعاقدة السامية من فرض قيود على نشاط الأجانب السياسي."

٣٦- ورفضت المحكمة الأوروبية هذه الحجة موضحة ببساطة ما يلي:

"... إن حيازة السيدة بييرمونت لجنسية دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، فضلاً عن مركزها كعضو في البرلمان الأوروبي، لا يتيح الاحتجاج بالمادة ١٦ من الاتفاقية ضدها، لا سيما أن سكان [أقاليم ما وراء البحار] يشاركون في انتخابات البرلمان الأوروبي".

٥- ملاحظات

٣٧- رغم قلة الاجتهادات الفقهية في مجال التفريق القائم على الجنسية، فإن هذه الاجتهادات تطرح ثلاثة مبادئ أولية. أولاً، يبدو أن الدول تتمتع بسلطة تقديرية عند إرساء شروط المواطنة أكبر مما تتمتع به منها عند تنظيم دخول البلد والإقامة فيه، شريطة عدم تخصيص معاملة تمييزية لجنسية بعينها دون غيرها. وثانياً، يجوز للدول أن تطبق مبدأ المعاملة بالمثل فيما يتعلق بالهجرة القائمة على الجنسية ومزايا الإقامة إذا ما استدعت ذلك المشاركة في نظام قانوني أو سياسي عابر للحدود. وثالثاً، يجوز للدول المنتمة إلى منظمة دولية تمتلك هيئة برلمانية^(١٠) أن تتيح لمواطني دول أعضاء أخرى حقوقاً في المشاركة السياسية تزيد على تلك التي تمنح عامة للأجانب في حالة عدم وجود الهيئة البرلمانية^(١١).

باء - التفريق على أساس الوضع تجاه الهجرة

٣٨- يتيح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية صراحةً للدول الأطراف أن تحرم غير المواطنين الذين لا يحملون أوراقاً رسمية من حقوق معينة، كحرية التنقل (المادة ١٢)، والحق في اختيار محل الإقامة (المادة ١٢)، والحق في التمتع بأنواع من الحماية الإجرائية عند إجراءات الطرد (المادة ١٣)، وهي حقوق لا تنطبق إلا على الأجانب "المقيمين بصورة قانونية في إقليم" الدول الأطراف^(١٢).

٣٩- أما اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين ("اتفاقية عام ١٩٥١")، فهي لا تتضمن أحكاماً محددة بشأن معاملة ملتمسي اللجوء^(١٣). وهي تعتبر، رغم ذلك، نقطة انطلاق هامة لبحث معايير المعاملة عند استقبال ملتمسي اللجوء، لا لشيء إلا لأن ملتمسي اللجوء قد يكونون من اللاجئين^(١٤). وهناك عناصر مهمة من الاتفاقية، وبخاصة بند عدم الإبعاد المذكور في المادة ٣٣ وحظر المعاقبة على الدخول إلى البلد بطريقة غير مشروعة

السوارد في المادة ٣١، تنطبق على اللاجئين قبل حصولهم على إقرار رسمي بوضعهم. وعلاوة على ذلك، فإن درجات المعاملة الذي تتيحها الاتفاقية تتوقف على مفاهيم من قبيل الإقامة الشرعية، أو مجرد الوجود في الإقليم، وهي مفاهيم تشكل في حد ذاتها أساساً مفيداً في سياق تحديد معايير استقبال ملتمسي اللجوء. وأحكام اتفاقية عام ١٩٥١ التي لا ترتبط بالوجود القانوني أو الإقامة الشرعية تنطبق، على الأقل، على ملتمسي اللجوء ما دامت هذه الأحكام متصلة بالمعاملة الإنسانية واحترام الحقوق الأساسية. كما تنص اتفاقية عام ١٩٥١ على ضرورة تمتع اللاجئين بحماية أكبر من تلك التي يتمتع بها غيرهم من الأجانب فيما يتعلق ببعض الحقوق، وتمتعهم بالمعاملة نفسها التي يعامل بها الأجانب عامةً فيما يتعلق بحقوق أخرى: فالاتفاقية والبروتوكول يخصصان للاجئين داخل أقاليم الدول الأطراف معاملة لا تقل من حيث الرعاية عن المعاملة المخصصة للمواطنين في مجال الدين (المادة ٤)؛ وحماية الملكية الفكرية (المادة ١٤)؛ وحق التقاضي أمام المحاكم والمساعدة القضائية (المادة ١٦)؛ وتدابير التوزيع المقتن (المادة ٢٠)؛ والتعليم الأساسي (الفقرة ١ من المادة ٢٢)؛ والإغاثة والمساعدة العامة (المادة ٢٣)؛ وتشريع العمل والضمان الاجتماعي (المادة ٢٤)؛ فضلاً عن الضرائب والأعباء المالية (المادة ٢٩). كما تطالب الاتفاقية والبروتوكول الدول الأطراف بمنح اللاجئين معاملة لا تكون أقل رعاية مما تمنحه عامةً للأجانب فيما يتعلق بالإعفاء من شرط المعاملة التشريعية بالمثل (الفقرة ١ من المادة ٧)؛ وحياسة الممتلكات (المادة ١٣)؛ والجمعيات غير السياسية وغير المستهدفة للربح والنقابات المهنية (المادة ١٥)؛ والعمل المأجور (المادة ١٧)؛ والعمل الحر (المادة ١٨)؛ والمهنة (المادة ١٩)؛ والإسكان (المادة ٢١)؛ والتعليم بعد مرحلة التعليم الأساسي (الفقرة ٢ من المادة ٢٢)؛ وحرية التنقل (المادة ٢٦). وترد مناقشة إضافية للحقوق الممنوحة للاجئين في التقرير الأولي المقدم من المقرر الخاص (E/CN.4/Sub.2/2001/20، الفقرات ٨٥-٩٤).

٤٠ - وللقانون الدولي لحقوق الإنسان أهميته أيضاً في تحديد معايير الاستقبال الملائمة للمتمسي اللجوء^(١٥). فالحد الأدنى من محتويات حقوق الإنسان الرئيسية ينطبق على الجميع في كافة الحالات. والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ١ من المادة ١١) يقران حق الجميع في مستوى معيشي ملائم يشمل توفير الغذاء والكساء والمأوى للمتمسي اللجوء غير القادرين على تأمين هذه الحقوق الاقتصادية. ومن المفترض أن يتم إعمال الحقوق الواردة في العهد بطريقة تدرجية مع مراعاة الموارد المتاحة. ثم إن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المواد ٧ و ٩ و ١٠ و ١٤) يرسى معايير لممارسة الحقوق المدنية، تشمل الحماية من الاحتجاز التعسفي والتعذيب، والحق في الاعتراف بالشخص حيثما كان أمام القانون. ويحظر العهدان - الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - التمييز بسبب أمور منها الأصل القومي. وبالإضافة إلى ذلك فإن أية معاملة تفضيلية يخضع لها ملتمسو اللجوء فيما يتعلق بالحد الأدنى من الحقوق الرئيسية التي يكفلها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تكون مقبولة إلا حينما تكون قائمة

على أسباب معقولة. وتطبق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على التمييز ضد المرأة، وهي تشجع على المساواة بين الجنسين في سياق استقبال ملتمسي اللجوء. وفيما يتعلق بالأطفال، تقدم اتفاقية حقوق الطفل توجيهات هامة لتصميم وتنفيذ سياسات الاستقبال بموجب مبدأ "المصلحة الفضلى".

٤١- ويجوز أيضاً حماية حقوق الإنسان لملتمسي اللجوء من خلال الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان التي تنطبق على جميع الأشخاص المقيمين في كل دولة من الدول الأعضاء، بصرف النظر عن وضعهم القانوني في بلد اللجوء. وبذلك توفر الصكوك الإقليمية السارية في أفريقيا^(١٦) وأوروبا^(١٧) وأمريكا اللاتينية^(١٨) معايير مهمة للمعاملة تنطبق على ملتمسي اللجوء.

٤٢- وتجري الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان تفریقاً مماثلاً تجاه غير المواطنين. فالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان توفر حرية التنقل والإقامة (الفقرة ١ من المادة ٢٢) والحماية الإجرائية عند إجراءات الطرد (الفقرة ٦ من المادة ٢٢) للأجانب "المقيمين إقامة شرعية في إقليم الدولة الطرف". كما أن الفقرة ١ من المادة ٢ من البروتوكول رقم ٤ الملحق بالاتفاقية الأوروبية تكفل الحق في حرية التنقل وحرية اختيار محل الإقامة "لجميع المقيمين إقامة شرعية في إقليم" الدولة الطرف. والبروتوكول رقم ٧ الملحق بالاتفاقية الأوروبية يقدم ضمانات إجرائية، عند إجراءات الطرد، للأجانب "المقيمين إقامة شرعية" على إقليم الدولة الطرف (المادة ١).

سادساً- أنظمة المواطنة التي يترتب عليها تمييز في الواقع العملي

٤٣- تنشأ فئة أخيرة من التمييز الذي يعاني منه غير المواطنين عن تطبيق إجراءات تجنس ظاهرها الحياد. وليس مكن القلق في هذه الحالة، بخلاف حالات التمييز المبينة أعلاه، هو قوانين التجنس التي تفرق فيما بين مختلف الجنسيات، بل هو قوانين المواطنة العامة التطبيق التي يكون إما الغرض منها أو الأثر المترتب عليها التمييز بسبب الأصل العرقي أو الإثني أو القومي أو أي معيار محظور آخر^(١٩).

٤٤- وقد نشأت في السنوات الأخيرة مخاوف من إمكانية التمييز في منح المواطنة في حالات منها بخاصة خلافة الدول. فأتناء التسعينات من القرن الماضي، بحثت الهيئات الدولية لحقوق الإنسان قوانين المواطنة في عدة بلدان حديثة الاستقلال بغية تقييم امتثالها لشرط عدم التمييز. وتوحي ملاحظات هذه الهيئات بزيادة الاهتمام بمنع الأشخاص من أن يصبحوا غير مواطنين.

٤٥- وفي عام ١٩٩٥، نظرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في قوانين المواطنة التي اعتمدها إستونيا ولاتفيا بعيد حصول كل من الدولتين على الاستقلال^(٢٠). ولاحظت اللجنة، في المقام الأول، أن نسبة كبيرة من سكان كل دولة مشكلة من أشخاص ينتمون إلى أقليات. وفيما يتعلق بقانون المواطنة الإستوني، لاحظت اللجنة أولاً أن

القانون يرسى "مجموعة من المعايير" ومعياراً لغويًا متشددًا يمنعان "قطاعاً كبيراً من السكان" من التمتع بالمواطنة الإستونية (CCPR/C/79/Add.59، الفقرة ١٢). ونتيجة لذلك، لاحظت اللجنة "أن) المقيمين الدائمين من غير المواطنين ... محرومون من عدد من الحقوق التي يكفلها العهد" (المرجع السابق، الفقرة ١٣).

٤٦ - وعند نظر اللجنة في قانون لاتفيا، لاحظت أيضاً أن "جزءاً كبيراً من السكان لن يتمتع بالمواطنة في لاتفيا بسبب المعايير المتشددة التي يفرضها القانون، وبسبب السياسة التي اختيرت عمداً للنظر في كل حالة بمفردها ووفقاً لجدول زمني يرمي إلى تأخير عملية التجنس لسنوات عديدة (CCPR/C/79/Add.53، الفقرة ١٧). وقد اتخذت اللجنة موقفاً يتمثل في أن القانون "يتضمن معايير استبعاد تترك مجالاً للتمييز بمفهومه الوارد في المادتين ٢ و ٢٦ من العهد ... (المرجع نفسه). ومن ثم، أوصت اللجنة "بأن تتخذ (حكومة لاتفيا) جميع التدابير اللازمة لضمان أن تيسر تشريعات المواطنة والتجنس الاندماج الكامل لجميع المقيمين الدائمين في لاتفيا بغية ضمان الامتثال لاحترام الحقوق المنصوص عليها في العهد، وبخاصة المادتين ٢ و ٢٦ (الفقرة ٢٧).

٤٧ - وقد ظهرت مخاوف مماثلة بشأن القوانين التي تفرق بين المواطنين في الحصول على المواطنة بالمولد. ففي عام ١٩٩٦، مثلاً، نظرت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في قوانين التجنس في الجمهورية الدومينيكية، وبالتحديد سرياتها على الأقليات من هايتي المقيمين في البلد. وأوصت اللجنة الجمهورية الدومينيكية "باعتتماد تشريعات واضحة بشأن الجنسية، توفر الضمان القانوني للأشخاص من أصل هايتي المولودين في الجمهورية الدومينيكية وأبنائهم؛ وتطالب السلطات بتسجيل المواليد بدون تمييز؛ وتتيح للهايتيين الحصول على الجنسية الدومينيكية من خلال التجنس في ظل نفس الظروف المتاحة لغيرهم من الأجانب (E/C.12/1/Add.6، الفقرة ١٤).

٤٨ - أما حالة الأطفال المولودين لآباء من غير المواطنين، فتعالجها اتفاقية حقوق الطفل. فموجب المادة ٧ من تلك الاتفاقية، "يسجل الطفل (المولود في هذه الظروف) بعد ولادته فوراً، ويكون له الحق منذ ولادته في اسم والحق في اكتساب الجنسية وتكفل الدول الأطراف إعمال هذه الحقوق وفقاً لقانونها الوطني ... (في) هذا الميدان، ولا سيما حيثما يعتبر الطفل عديم الجنسية في حال عدم القيام بذلك". ونظراً لأن التصديق على اتفاقية حقوق الطفل يكاد يكون قد تم على نطاق عالمي، فقد ظهر مبدأ حق الأرض (الأصل الإقليمي لتسجيل الجنسية) كمعيار دولي افتراضي ينظم منح الجنسية للأطفال المولودين لآباء من غير المواطنين^(٢١). ويجب إنفاذ هذا الحق بدون تمييز بسبب نوع جنس والد الطفل^(٢٢). وعلاوة على ذلك، فإن المادة ٧ من اتفاقية حقوق الطفل تشترط انتقال المواطنة من الأب أو الأم إلى الابن بالتبني^(٢٣). ولا ينبغي النظر إلى المادة ٧ في منأى عن غيرها، وإنما ينبغي قراءتها مقترنة بالمادة ٨ (الحفاظ على الهوية، بما في ذلك الجنسية، والاسم، والصلات العائلية)، والمادة ٩ (الفصل عن الآباء)، والمادة ١٠ (جمع شمل الأسرة)، والمادة ٢٠ (الاستمرار في تربية الطفل المحروم من بيئته العائلية). وفي

إطار النهج المتكامل الذي أوصت لجنة حقوق الطفل باتباعه عند تفسير نص الاتفاقية، ينبغي فهم هذه المواد بما يتفق والمبادئ العامة للاتفاقية، كما تبينها المادة ٢ (الحق في عدم التمييز)، والمادة ٣ (مبدأ مصالح الطفل الفضلى)، والمادة ٦ (الحق في الحياة والنماء)، والمادة ١٢ (الحق في احترام آراء الطفل في جميع المسائل التي تمسه، وإتاحة فرصة الاستماع إليه في أية إجراءات قضائية أو إدارية تمسه)^(٢٤).

٤٩- وقد اعترفت المؤسسات الأوروبية لحقوق الإنسان بهذه المبادئ ووسعت نطاقها. وعلى الرغم من أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا تنظم مباشرة اكتساب المواطنة أو فقدانها، فإن قرارات منح المواطنة وإلغائها تخضع لكل من شروط الاتفاقية الموضوعية والإجرائية. فعلى سبيل المثال، قد يعتبر أي حرمان تعسفي من المواطنة بمثابة المعاملة اللإنسانية أو المهينة التي تحظرها المادة ٣ من الاتفاقية، أو انتهاك الحق في احترام الحياة الخاصة والأسرية الذي تضمنه المادة ٨ منها^(٢٥). وقيام الدولة برفض منح المواطنة، إن اقترن بإصدار أمر بالطرد، قد يترتب عليه افتراض أن الغرض من الرفض هو تحقيق طرد المواطن^(٢٦)، الأمر الذي تحظره المادة ٣ من البروتوكول رقم ٤ من الاتفاقية الأوروبية^(٢٧). وفي سياق خلافة الدول، يبدو أن معايير المجلس الأوروبي تتيح فرض شروط لغوية كما تتيح التفريق وفقاً للأصل الإثني، ما دام النظر بعين الاعتبار إلى الأصل الإثني يساعد على تحديد القدرة على الاندماج في المجتمع^(٢٨).

سابعاً- النهج العام

٥٠- تطالب القوانين الدولية لحقوق الإنسان، بوجه عام، بمعاملة المواطنين وغير المواطنين معاملة متساوية. والاستثناءات من مبدأ عدم التمييز هذا قليلة، ويجب توخي التشدد في تفسيرها. وبوجه عام، لا تكون المعاملة التفضيلية تجاه غير المواطنين مقبولة إلا إذا كانت مستندة إلى معايير معقولة وموضوعية لتحقيق غرض مشروع. وفيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، لا يجوز للدول، في أوقات الاستقرار الداخلي، أن تفرق بين المواطنين وغير المواطنين إلا من حيث حقوق المشاركة السياسية وحدها، وحقوق معينة متصلة بالدخول إلى البلد والإقامة فيه. ويجوز للبلدان النامية أن تفرق، طالما دعت الضرورة إلى ذلك، بين المواطنين وغير المواطنين في مجال الحقوق الاقتصادية؛ غير أنه لا يجوز لأية دولة أن تضع هذه الفوارق في مجال الحقوق الاجتماعية والثقافية.

٥١- أما المدى الذي تمتد إليه المعاملة التفضيلية المسموح بها بين غير المواطنين، فهو أوسع نطاقاً إلى حد ما. فحالات التفريق من هذا النوع تنشأ أساساً عند تنظيم دخول الأجانب إلى البلد وإقامتهم فيه وتجنسهم بجنسيته، وهي مجالات اعتادت الدول على ممارسة سلطات تقديرية واسعة بشأنها. ويبدو أن التفريق المسموح به بين غير المواطنين مقصور على المزايا المقدمة لمواطني بلدان معينة، كالأعضاء الآخرين في كيان سياسي أو اقتصادي يتجاوز حدود الولاية الوطنية، ولا يمتد إلى فرض شروط إضافية عسيرة على مواطني بلدان بعينها.

ثامناً - توصيات أولية

٥٢ - يبين استمرار المعاملة التمييزية ضد غير المواطنين الحاجة إلى معايير واضحة وشاملة لتنظيم حقوق غير المواطنين وتنفيذ الدول لهذه المعايير. والمشاكل المتصلة بمعاملة غير المواطنين مطروحة في كل صك من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وعليه، فمن المستحسن أن تشترك الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات في إعداد تعليقات أو توصيات عامة ترسي نهجاً متماسكاً ومنظماً لحماية حقوق غير المواطنين. وينبغي، كحد أدنى، أن تقوم الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات التي اعتمدت معايير خاصة بهذا الموضوع أن تفكر في تطوير هذه المعايير، وأن تقوم الهيئات التي لم تُعد بعد بإرشادات تفسيرية فيما يتصل بغير المواطنين أن تفعل ذلك. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للهيئات المنشأة بموجب المعاهدات أن تكثف حواراتها مع الدول الأطراف بشأن الحقوق المنوحة لغير المواطنين والظروف الفعلية التي يواجهونها، في حدود دوائر اختصاص كل منها. فـينبغي، مثلاً، للجنة المعنية بحقوق الطفل أن تكثف حوارها مع الدول الأطراف في اتفاقية حقوق الطفل فيما يتعلق بالحقوق المنوحة للأطفال غير المواطنين والظروف الفعلية التي يواجهونها، فضلاً عما لهذه المسألة من أهمية خاصة لحياة الأطفال.

٥٣ - ويود المقرر الخاص أن يرحب بالنهج والتوجه الشاملين لهذا الجهد الأولي الرامي إلى إلقاء نظرة عامة تحليلية على المعايير والاجتهادات الفقهية الدولية القائمة.

الحواشي

(١) انظر Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR (١) Commentary (Kehl am Main and Arlington, Va.: Engel, 1993) p.86.

(٢) انظر Carmen Tiburcio, The Human Rights of Aliens under International and (٢) Comparative Law (The Hague and Boston: M. Nijhoff, 2001), pp. 145-147).

(٣) ترد الملاحظات الختامية للجنة على كل من التقرير الأولي والتقرير الثاني والتقرير الثالث والتقرير الرابع المقدمة من إستونيا في وثيقة واحدة (CERD/C/304/Add.98)، الفقرة ١١. وهذا المثال مذكور هو وغيره لأنها أمثلة تعبر عن آفاق قانونية دولية وليس لأنها تكشف بالضرورة عن حالة قائمة في البلدان المذكورة.

(٤) EUR. Ct. H.R., Report 1996-III (7 Aug. 1996), para. 37

(٥) المرجع السابق، الفقرة ٣٨.

الحواشي (تابع)

Advisory Opinion on the Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of (٦)
.the Political Constitution of Costa Rica (OC-4/84), para. 57

.*Belgian Linguistic Case*, 6 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1968) (٧)

Advisory Opinion on the Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of (٨)
.the Political Constitution of Costa Rica (OC-4/84), para. 60

.314 Eur. Ct. H.R. (Ser. A) (1995) (٩)

(١٠) تفترض قضية بييرمونت ضد فرنسا أنه يجوز للاتفاقية الأوروبية أن تشترط هذه المعاملة التفضيلية تجاه مواطني الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

J. Hippler Bello, J. Kokott and B. Rudolf, "European Convention on Human Rights-- Conditions for Modified Applicability in Overseas Territories-- Restrictions on Political Activities of Aliens-- Lawful Entry by Air", *American Journal of International Law*, vol. 90, 1996, .p. 459 انظر (١١)

(١٢) قد يتمتع غير المواطنين من الأحداث الذين لا يحملون أوراقاً رسمية بحماية أكبر بموجب اتفاقية حقوق الطفل التي تمنح المادة ٢ منها ضمانات لكل طفل "يخضع لولاية" إحدى الدول الأطراف.

UNHCR Global Consultations on International Protection, "Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum systems" (١٣) انظر
(EC/GC/01/17).

(١٤) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1992, para. 28

Executive Committee Conclusion No. 82 (XLVIII) on safeguarding (١٥) انظر أيضاً
.asylum, 1997

(١٦) الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، والميثاق الأفريقي لعام ١٩٩٠ بشأن حقوق ورفاه الطفل.

الحواشي (تابع)

(١٧) الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والبروتوكولات رقم ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٥، والميثاق الاجتماعي الأوروبي لعام ١٩٩٦.

(١٨) الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (ميثاق "سان خوسيه")؛ واتفاقيتنا عام ١٩٥٤ المتعلقتان باللجوء الإقليمي واللجوء الدبلوماسي.

(١٩) فيما يتعلق بالتدابير التي تميز في الواقع العملي، انظر قضية جوزيف فرانك آدم ضد الجمهورية التشيكية، البلاغ رقم ١٩٩٤/٥٨٦ (CCPR/C/57/D/586/1994)، التي أعربت فيها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن رأي مفاده أن " مقصد الهيئة التشريعية ليس الحد الفاصل في تحديد ما إذا كان قد وقع انتهاك للمادة ٢٦ من العهد أم لا، بل الفاصل هو الآثار المترتبة على التشريع الذي تم سنه. وأياً كان دافع الهيئة التشريعية أو قصدها، يظل القانون منتهكاً للمادة ٢٦ من العهد ما دامت آثاره تمييزية" (الفقرة ١٢-٧).

(٢٠) ذكرت الآراء التالية للجنة المعنية بحقوق الإنسان لأنها تعبر عن آفاق قانونية دولية، وليس لأنها تكشف بالضرورة عن الحالة القائمة في البلدان المذكورة.

(٢١) انظر Asbjorn Eide, "Citizenship and international law with specific reference to human rights law: status, evolution and challenges", 2001 (المواطنة والقانون الدولي، مع الإشارة تحديداً إلى قانون حقوق الإنسان: حالته وتطوره وما يواجهه من تحديات). وانظر أيضاً الإضافة ١، الفقرات ٥٥-٥٨.

(٢٢) انظر الإضافة ١، الفقرات ١٤ و ٥٠ و ٥١ و ٦٣ و ٦٦.

(٢٣) انظر الإضافة ١، الفقرة ٦٠.

(٢٤) انظر Rachel Hodgkin and Peter Newell, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, 1998, p. 97.

(٢٥) انظر Report of the Experts of the Council of Europe on the Citizenship Laws of the Czech Republic and Slovakia and their Implementation, 2 April 1996, DIR/JUR (96)4, para. 164.

(٢٦) انظر P. van Dijk and G.J.H. van Hoff, Theory and Practice of the European Convention, (2nd ed.), pp. 496-497.

(٢٧) انظر X. v. Federal Republic of Germany, Appl. No. 3745/68, Coll. 31 (1970).

(٢٨) انظر Report of the Experts of the Council of Europe، المرجع المذكور.

المرفق

استبيانان عن حقوق غير المواطنين

في ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٢، اتخذت لجنة حقوق الإنسان المقرر ١٠٧/٢٠٠٢ الذي وافقت فيه على ما طلبته اللجنة الفرعية من الأمين العام في مقررها ١٠٨/٢٠٠١ "بإحالة استبيان للمقرر الخاص المعني بحقوق غير المواطنين إلى الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، وبصفة خاصة لجنة القضاء على التمييز العنصري، والمنظمات غير الحكومية، لالتماس أي معلومات قد ترغب في تقديمها فيما يتعلق بالدراسة، لكي يضعها المقرر الخاص في اعتباره التام...".

واستناداً إلى ما تقدم، تم إعداد الاستبيانين التاليين لإرسالهما إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول غير الأعضاء فيها التي لديها بعثات مراقبة دائمة لدى مقر الأمم المتحدة أو مكتب الأمم المتحدة في جنيف، والمنظمات الحكومية الدولية والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، وبخاصة لجنة القضاء على التمييز العنصري، والمنظمات غير الحكومية.

ألف - الاستبيان الموجه إلى الدول

- ١ - هل لدى حكومتكم أية تعليقات على مجموعة المعايير الدولية الواردة في التقرير الأولي الذي قدمه المقرر الخاص (E/CN.4/Sub.2/2001/20) (المتاح على الموقع التالي: <http://www.unhchr.ch>) أو التحليل المعروض في هذا التقرير المرحلي (E/CN.4/Sub.2/2002/25)، وبخاصة الاستنتاجات المتعلقة بالمبادئ العامة والاستثناءات الخاصة بحقوق غير المواطنين؟
- ٢ - ما هو الحد الأدنى من الحقوق الرئيسية التي تمنحها حكومتكم لغير المواطنين جميعاً، بصرف النظر عن وضعهم القانوني في البلد؟ وهل تُمنح هذه الحقوق الرئيسية لغير المواطنين والذين لا يحملون أوراقاً رسمية؟
- ٣ - هل تمنح حكومتكم لغير المواطنين الحقوق المكفولة لجميع الأفراد على النحو المبين في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؟
- ٤ - ما هي الاستثناءات من هذه الحقوق، إن كانت هناك استثناءات، التي يوفرها نظامكم القانوني؟
- ٥ - هل تمنح حكومتكم لغير المواطنين الحقوق المكفولة لجميع الأفراد على النحو المبين في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟

- ٦- ما هي الاستثناءات من هذه الحقوق، إن كانت هناك استثناءات، التي يوفرها نظام حكومتكم القانوني؟
- ٧- هل تمنح حكومتكم للاجئين الحقوق المبينة في اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، بما فيها من حقوق اقتصادية واجتماعية؟
- ٨- هل تمنح حكومتكم للمتمسكي اللجوء (أي الأشخاص الذين قدموا طلبات للجوء ولم يُعترف بعد بهم رسمياً كلاجئين) الحقوق نفسها الممنوحة لغير المواطنين الآخرين؟
- ٩- هل تمنح حكومتكم لعدمي الجنسية الحقوق المبينة في اتفاقية عام ١٩٥٤ بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية، بما فيها من حقوق اقتصادية واجتماعية؟
- ١٠- ما هي أهم المشاكل التي يواجهها اللاجئون وملتمسو اللجوء والذين لا يحملون أوراقاً رسمية والمشدون وغير المواطنين الآخرون في بلدكم؟
- ١١- هل يمكن لحكومتكم أن تقدم مراجع أو صوراً من أية تقارير أو دراسات تتصل بحالة اللاجئين أو ملتمسكي اللجوء أو الذين لا يحملون أوراقاً رسمية أو المشردين أو غير المواطنين الآخرين في بلدكم؟

باء- استبيان موجه إلى المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة

- ١- هل لدى حكومتكم أية تعليقات على مجموعة المعايير الدولية الواردة في التقرير الأولي الذي قدمه المقرر الخاص (E/CN.4/Sub.2/2001/20) (المتاح على الموقع التالي: <http://www.unhchr.ch>) أو التحليل المعروض في هذا التقرير المرحلي (E/CN.4/Sub.2/2002/25)، وبخاصة الاستنتاجات المتعلقة بالمبادئ العامة والاستثناءات الخاصة بحقوق غير المواطنين؟
- ٢- ما هي الحقوق (بما فيها من حقوق اقتصادية واجتماعية) الممنوحة لغير المواطنين، وما هي أهم المشاكل التي يواجهونها، في البلدان التي لديكم معلومات عنها؟
- ٣- ما هي الحقوق الممنوحة للاجئين وملتمسكي اللجوء (أي الأشخاص الذين قدموا طلبات للجوء ولم يُعترف بعد بهم رسمياً كلاجئين) والذين لا يحملون أوراقاً رسمية والمشدون، وما هي أهم المشاكل التي يواجهونها، في البلدان التي لدى منظماتكم معلومات عنها؟
- ٤- هل يمكن لمنظمتكم أن تقدم مراجع أو صوراً من أية تقارير أو دراسات تتصل بحالة اللاجئين أو ملتمسكي اللجوء أو الذين لا يحملون أوراقاً رسمية أو المشردين أو غير المواطنين الآخرين في أي بلد؟