

Distr.: General
25 April 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والثلاثون

١٨ حزيران/يونيه - ٦ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ٩ من جدول الأعمال

العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من أشكال التعصب، متابعة وتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز
العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

مذكرة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقررة الخاصة المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، السيدة إ. تينداي تشيومبي، الذي أعدته عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٣٥. ويتناول التقرير مسألة التمييز العنصري في سياق القوانين والسياسات والممارسات المتعلقة بالمواطنة والجنسية والهجرة.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-06576(A)



* 1 8 0 6 5 7 6 *

المحتويات

الصفحة

أولاً -	أنشطة المقررة الخاصة	٣
ألف -	الزيارات القطرية	٣
باء -	أنشطة أخرى	٣
ثانياً -	التمييز العنصري في سياق المواطنة والجنسية والوضع بإزاء قوانين الهجرة	٤
ثالثاً -	حظر التمييز العنصري القائم على أساس المواطنة والجنسية والوضع بإزاء قوانين الهجرة	٧
ألف -	نظرة عامة على الإطار القانوني الدولي المعمول به	٧
باء -	الحق في الجنسية وتقليص/منع انعدام الجنسية	١٠
جيم -	أهمية اتباع نهج متعدد الجوانب لإزاء التمييز العنصري وما يتصل بذلك من تعصب	١٢
رابعاً -	دوافع التمييز العنصري ومظاهره المعاصرة في القوانين والسياسات والممارسات المتعلقة بالمواطنة والجنسية والهجرة	١٦
ألف -	النزعة القومية الإثنية	١٦
باء -	آلية الأمن القومي وحالة القلق	٢٣
جيم -	اتخاذ غير المواطنين كبش فداء كلما لاحت صعوبات اقتصادية	٢٤
خامساً -	الاستنتاجات والتوصيات	٢٦

أولاً- أنشطة المقررة الخاصة

١- هذا التقرير مُقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٥/٣٤.

ألف- الزيارات القطرية

٢- ذُكرت المقررة الخاصة، عقب تعيينها، بالطلب الرسمي الذي وجهه من سبقوها في منصبها لإجراء زيارات قُطرية إلى إسرائيل وبنغلاديش وبوتسوانا وتونس والجزائر وجنوب أفريقيا وماليزيا والهند واليابان. ووجهت بدورها أيضاً طلبات ماثلة إلى بيرو وترينيداد وتوباغو وجامايكا والجمهورية الدومينيكية وعمان وكولومبيا وكينيا ولبنان ومدغشقر. وحثت الدول التي لم تقدم بعد رداً إيجابياً على طلباتها بإجراء هذه الزيارات أن تفعل ذلك.

٣- وتتوجّه المقررة الخاصة بالشكر إلى حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على دعوتها إلى زيارة المملكة المتحدة في الفترة من ٣٠ نيسان/أبريل إلى ١١ أيار/مايو ٢٠١٨. وتتوجّه شكرها أيضاً إلى حكومات البرازيل وبولندا وقطر والمغرب وهولندا على تلبية طلباتها بإجراء زيارات.

باء- أنشطة أخرى

٤- في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، أدلت المقررة الخاصة ببيان مسجل بالفيديو في الاجتماع الإقليمي لأوروبا وآسيا الوسطى وأمريكا الشمالية بشأن العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي. وفي ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١٨، شاركت في جلسة الاستماع البرلمانية السنوية للاتحاد البرلماني الدولي، بعنوان "في سبيل اتفاق عالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية: منظور برلماني". وفي آذار/مارس ٢٠١٨، حضرت الدورة الـ ١٦٧ للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان المعقودة في بوغوتا، حيث شاركت في أعمال مع منظمات المجتمع المدني المحلية. وأثناء الدورة الثانية والعشرين للفريق العامل المعني بالسكان المنحدرين من أصل أفريقي، المعقودة في الفترة من ١٩ إلى ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨، أدلت ببيان مسجل بالفيديو عن حقوق السكان المنحدرين من أصل أفريقي في ملكية الأرض.

٥- وفي ٢٠ آذار/مارس ٢٠١٨، كانت المقررة الخاصة المتحدثة الرئيسية في الجلسة العامة التي عقدتها الجمعية العامة في نيويورك لإحياء ذكرى اليوم الدولي للقضاء على التمييز العنصري. وفي اليوم نفسه، شاركت في الافتتاح الرسمي لفريق الأصدقاء المعني بالقضاء على العنصرية. وفي ٢١ آذار/مارس ٢٠١٨، شاركت في تظاهرة خاصة للاحتفال بالعقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي، بعنوان "عقد من الاعتراف بما للسكان المنحدرين من أصل أفريقي من مساهمات وإنجازات وتحديات في جميع أنحاء العالم". وأثناء وجودها في نيويورك، عقدت مشاورة غير رسمية جمعت منظمات المجتمع المدني المحلية وغيرها من أصحاب المصلحة المهتمين. وناقش المشاركون مسألة وضع جدول أعمال دولي بشأن مكافحة العنصرية من أجل حقوق الإنسان في ظل تنامي النزعة القومية الشعبوية.

ثانياً- التمييز العنصري في سياق المواطنة والجنسية والوضع بإزاء قوانين الهجرة

٦- هذا التقرير يحدد ويستعرض الأيديولوجيات المعاصرة القائمة على العنصرية وكره الأجانب، والقوانين والسياسات والممارسات التي اتخذت طابع المؤسسات، وكلاهما يؤثر في إمكانية تمتع الفرد والجماعة بالمواطنة والجنسية ووضع المهاجر. ويبيّن أن كلاهما محظور بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويوصي بإجراءات ملموسة يتعين على الدول اتخاذها للوفاء بالتزاماتها بتحقيق مساواة فعلية بين الأعراق. ويبرز التقرير أثر النزعة القومية العرقية، ويوجّه الانتباه إلى أن الجماعات القومية العرقية تستغل المخاوف الوطنية إزاء الأمن القومي والرخاء الاقتصادي لتحقيق وتعزيز السياسات القائمة على العنصرية وكره الأجانب على حساب السكان الأصليين وغير المواطنين وجماعات الأقليات الأخرى. وبذلك، يسترعي التقرير الانتباه إلى أيديولوجيات التفوق العرقي المكشوفة وإلى العنصرية الهيكلية التي تحدث عبر مؤسسات وسياسات كان بالإمكان أن يطويها النسيان لولا الشحنة العرقية أو الإثنية أو الدينية المكشوفة. ودعت المقررة الخاصة شتى الجهات ذات المصلحة المعنية بولايتها إلى تقديم مساهمات بغية الاسترشاد بها في إعداد هذا التقرير. وتلقت واستعرضت ٢٥ مساهمة من دول أعضاء و ١٣ مساهمة من منظمات المجتمع المدني. ورُحِّبَت بهذه المساهمات وشجِّعت على مشاركة الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني وسائر الجهات ذات المصلحة مشاركة واسعة في تقاريرها المقبلة.

٧- وبموجب القانون الدولي والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان، يحق لجميع بني البشر التمتع بحقوق الإنسان الأساسية لما لهم من كرامة. فديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تستهل بالإعلان أن الإقرار بكرامة كل فرد من بني البشر وبما له من حقوق متكافئة وغير قابلة للتصرف فيها هو أساس الحرية والعدالة والسلام في العالم. بيد أن تمتع جميع بني البشر بحقوق الإنسان تمتعاً كاملاً يتوقف في واقع الأمر على مواطنة الفرد أو جنسيته أو وضعه إن كان مهاجراً. ففي كل مكان، تشترط الدول جوازات سفر وبطاقات الهوية وغيرها من أشكال إثبات المواطنة لكي يتسنى للمقيمين التمتع بالرعاية الصحية والتعليم والخدمات المالية ولمزاولة عمل بصفة رسمية. وباختصار، تبقى المواطنة والجنسية والوضع بإزاء قوانين الهجرة شروطاً مسبقة لتمتع الناس في كل مكان بحقوق الإنسان تمتعاً كاملاً.

٨- صحيح أن عدد الأشخاص عديمي الجنسية غير معروف على وجه التحديد، لكن مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين تقدّر عددهم بنحو عشرة ملايين شخص عديم الجنسية في العالم بأسره^(١). وبما يكسب مسألة المواطنة والجنسية دوراً حيوياً في تقرير التمتع بحقوق الإنسان الأساسية ما يواجهه الأشخاص عديمو الجنسية من ظروف مريعة. وبسبب افتقار الأشخاص عديمي الجنسية إلى وثائق الهوية، فهم يواجهون عقبات كأداء لا قبل لهم بها في الغالب بما يحول دون حصولهم على العمل والتعليم والرعاية الصحية وخدمة تسجيل المواليد وإمكانية التملك وحرية التنقل والمشاركة السياسية^(٢). ويواجه الأشخاص عديمو الجنسية أيضاً

(١) مفوضية اللاجئين، "The Sustainable Development Goals and addressing statelessness"، آذار/مارس ٢٠١٧، الصفحة ٢. متاحة من الرابط www.refworld.org/docid/58b6e3364.html.

(٢) انظر مفوضية اللاجئين، "This is our home: stateless minorities and their search for citizenship"، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧. متاحة من الموقع: www.refworld.org/docid/59e4a6534.html.

مخاطر أكبر من ذلك تتمثل في الوقوع ضحية الاتجار بهم وأشكال الاستغلال الأخرى^(٣). ويعيش الأشخاص عديمو الجنسية بصورة عامة حياة لا يفارقها الخوف من القبض عليهم ومن احتجازهم، بل ومن طردهم لعدم حيازتهم وثائق رسمية. ويشكل الأطفال أكثر من ثلث مجموع الأشخاص عديمي الجنسية. وفي البلدان العشرين التي يوجد بها أكبر التجمعات من الأشخاص عديمي الجنسية، يولد سنوياً نحو ٧٠.٠٠٠ طفل بلا جنسية^(٤).

٩- وتعرض فئات أخرى من غير المواطنين، بسبب وضعهم كمهاجرين، لانتهاكات جسيمة لحقوقهم الإنسانية، بما في ذلك طردهم قسراً بصورة غير قانونية بما يخالف مبدأ عدم الإبعاد القسري المنصوص عليه في القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان. فيُحرم الكثيرون، بدءاً باللاجئين المعترف بهم رسمياً إلى المهاجرين النظاميين وغير النظاميين، من الحصول على التعليم والرعاية والصحية والعمل، بل وحتى من المساواة أمام القانون. ووجود عراقيل تحول دون الحصول على الوثائق الثبوتية الرسمية قد يعني استبعاد أجيال بكاملها من الأطفال اللاجئين من التعليم الرسمي. ومن ذلك على سبيل المثال، يوجد ٥٤ في المائة من أطفال جنوب السودان اللاجئين خارج المدرسة^(٥)، شأنهم في ذلك شأن أكثر من نصف مليون طفل سوري لاجئ^(٦). وبصورة أعم، يحصل نحو نصف الأطفال اللاجئين في العالم فقط على التعليم الابتدائي، في حين أن نسبة الأطفال غير اللاجئين في العالم الذين يحصلون على التعليم تبلغ ٩٠ في المائة في المتوسط. ومع تقدم الأطفال اللاجئين في السن، لا تزداد فرصهم التعليمية إلا سوءاً: فبينما يبلغ معدل التحاق المراهقين بالتعليم المتوسط في العالم ٨٤ في المائة، فإن هذه النسبة تقهقرت إلى ٢٢ في المائة فيما يخص الأطفال المراهقين اللاجئين^(٧).

١٠- والحال ببساطة هو أنه رغم أحقية كل فرد من بني البشر في التمتع بحقوق الإنسان الأساسية، فإن التجربة التي مر بها غالبيتهم هي أن المواطنة والجنسية والوضع من حيث الهجرة هو الذي يحدد في الواقع إمكانية ممارسة هذه الحقوق والتمتع بها. فبعضهم يُحرم من المواطنة أو من الحصول رسمياً على وضع اللاجئين عند المولد أو عن طريق فرض قيود على التجنيس، في حين يتعرض آخرون، فرادى أو جماعات، لإجراء سحب الجنسية. وأحياناً تتسبب الدول في إيجاد سكان عديمي الجنسية أو أشخاص في وضع غير قانوني أو غير ملائم عند فرض عراقيل

(٣) مفوضية اللاجئين ومبادرة Open Society Justice Initiative، "Citizens of nowhere: solutions for the stateless in the U.S."، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، الصفحة ١٠. متاحة من الموقع www.refworld.org/docid/50c620f62.html.

(٤) مفوضية اللاجئين، "I am here, I belong: the urgent need to end childhood statelessness"، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، الصفحة ٨. متاحة من الرابط www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-StatelessReport_ENG15-web.pdf.

(٥) انظر مفوضية اللاجئين، "The plight of South Sudanese refugee children—reflections of the Regional Refugee Coordinator"، ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧. متاحة من الموقع www.unhcr.org/afr/news/stories/2017/9/59c246674/the-plight-of-south-sudanese-refugee-children-reflections-of-the-regional.html.

(٦) مفوضية اللاجئين، "Syria crisis: education interrupted"، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، الصفحة ٥. متاحة من الموقع www.unhcr.org/en-us/publications/operations/52aebff9/syria-crisis-education-interrupted.html.

(٧) مفوضية اللاجئين، "Missing out: refugee education in crisis"، أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، الصفحة ٤. متاحة من الموقع www.unhcr.org/57d9d01d0.

إدارية تستبعد بنيويًا مجموعات اجتماعية أو وطنية مهمشة^(٨). وتلجأ إلى سياسات وقوانين يشمل نطاقها في جملة ما يشمل رفض منح المواطنة رفضاً مطلقاً وإعمال نظم معقدة متعلقة بالهجرة يتعذر الوفاء بمتطلباتها إلى أبعد الحدود. وفي حالة أخرى، تكون آثار هذه الآليات المباشرة وغير المباشرة للاستبعاد والتمييز مدمرة سواء بسواء.

١١ - وتحرم الدولة الشخص من الجنسية أو من وضع اللاجئ من منطلق تمييزي عند الامتناع عن منحه وضع اللاجئ أو سحبه منه على أساس تصنيف غير معقول من قبيل لون البشرة أو الأصل العرقي أو القومي أو الدين. وقد اتخذت الدول لفترة طويلة مسألة الحصول على المواطنة ووضع اللاجئ أداة تمييزية لتقييد حقوق ومستحققات المجموعات المهمشة. فانعدام الجنسية مثلاً له عدة أسباب، لكنه ناتج في الغالب عن تمييز طويل الأمد ضد الأقليات العرقية والإثنية والسكان الأصليين والطوائف الدينية. وبعبارة أخرى، فهو في كثير من الأحيان نتيجة متوقعة لقوانين وسياسات وممارسات تمييزية ترمي إلى إقصاء أو إلى أن يكون لها أثر إقصاء السكان الذين يُعتبرون أجنباً، وغالباً ما يستند ذلك إلى اعتبارات العرق أو اللون أو الأصل أو الإثنية أو الانتماء القومي أو الدين^(٩). لذا ليس مستغرباً أن ينتمي، بحسب مفوضية اللاجئين، "أكثر من ٧٥ في المائة من السكان عديمي الجنسية المعروفين في العالم إلى مجموعات الأقليات"^(١٠). ورغم أن بعض الدول تخلت عن ممارسات تمييزية مكشوفة واعتمدت قوانين وسياسات أكثر إنصافاً على ما يبدو، فإن العديد من الدول لا تزال تسمح بالتمييز المؤسسي أو غير المباشر على أساس العرق أو اللون أو الإثنية أو الدين. وبالمثل، فإن الاستبعاد من وضع المواطنة أو من جميع أصناف وضع اللاجئ الرسمية عادة ما يحدث بسبب اعتبارات العرق والإثنية والأصل القومي والدين، على النحو المبين أدناه.

١٢ - وفيما يلي أيضاً حديث عن أهمية اعتماد نهج متعدد القطاعات إزاء التمييز العرقي في سياق قوانين المواطنة والجنسية والهجرة التي تعزى لها التأثيرات المضاعفة والمتفاوتة للفوارق المرتبطة بالجنس وبالمسألة الجنسية، في جملة عوامل أخرى. وتواصل الدول تنفيذ القوانين ذات النزعة الذكورية التي تستخدم التمييز على أساس نوع الجنس لتحقيق الإقصاء الاجتماعي والإثني والديني.

١٣ - وهذا التقرير منظم على النحو التالي: يقدم الفصل الثالث نظرة عامة عن الإطار الدولي لحقوق الإنسان المعمول به. ويبحث الفصل الرابع في العديد من المظاهر والدوافع المعاصرة للتمييز العرقي في سياق القوانين والسياسات والممارسات المتعلقة بالمواطنة والجنسية والهجرة. أما هذه الفصل، فيلاحظ أن العقد السابق شهد زيادة في سياسات وخطابات التمييز العرقي بإزاء اكتساب المواطنة والجنسية ووضع اللاجئ في جميع أنحاء العالم. وفي السنوات الثلاث الماضية

(٨) تنطبق هذه الحالة بوجه خاص على حالات التشريد طويلة الأمد أو واسعة النطاق. انظر على سبيل المثال (فهم مسألة انعدام الجنسية في سياق اللجوء السوري) "Understanding statelessness in the Syria refugee context"، الصادرة عن المعهد المعني بانعدام الجنسية والإقصاء والمجلس النرويجي المعني باللجوء، ٢٠١٦. متاحة على الموقع www.nrc.no/resources/reports/understanding-statelessness-in-the-syria-refugee-context/.

(٩) ترى مفوضية اللاجئين أن "التمييز ضد مجموعات الأقليات العرقية أو الدينية أو اللغوية وإقصاءهم عادةً ما يشكل أساس وقوعهم في حالة انعدام الجنسية". انظر مفوضية اللاجئين، "This is our home"، الصفحة ٢.

(١٠) المرجع السابق.

على وجه التحديد، لوحظ انبعاث أيديولوجيات الكراهية العنصرية وكراهية الأجانب. ومثلما دُكر آنفاً، يهدف هذا التقرير في المقام الأول إلى تحديد وتحليل أثر هذه الأيديولوجيات على حقوق الإنسان لمجموعات عرقية وإثنية وقومية ودينية محددة. وتشدد المقررة الخاصة على ضرورة القصوى لأن تشجب الدول بصريح العبارة الممارسات والسياسات القائمة على العنصرية وكره الأجانب متى تعلق الأمر بقوانين المواطنة والجنسية والهجرة.

١٤- وفي الوقت نفسه، تسعى المقررة الخاصة في هذا التقرير إلى إبراز وإدانة السياسات أو الخطابات المحايدة عرقياً لأول وهلة لكنها تتسبب مع ذلك في الإقصاء العنصري. ذلك أن الدول تمارس التمييز العنصري بانتظام في إتاحة إمكانية الحصول على المواطنة أو الجنسية أو وضع اللاجئ من خلال سياسات وخطابات ليس فيها أي إشارة إلى العرق أو الإثنية أو الأصل القومي، والتي يفترض على وجه الخطأ أنها تسري على الجميع على قدم المساواة. وبذلك تستغل المقررة الخاصة فرصة هذا التقرير لتحديد وتحليل الهياكل والخطابات التي تفضي إلى التمييز عرقياً ضد الأفراد والجماعات في حصولهم على المواطنة ووضع اللاجئ، حتى عندما تتجاهل الدول والسياسيون وعامة الناس أو ينفون وجود أثر عنصري ناجم عن هذه الهياكل والخطابات. وما من شك أن تحقيق المساواة العرقية يتطلب إجراءات حاسمة للتعامل بسرعة وفي وقت واحد مع العنصرية وكره الأجانب المكشوفين، ومع السياسات والمؤسسات التي ينشأ عنها تمييز بدافع عنصري وبدافع كره الأجانب، حتى مع عدم وجود شحنة بدافع عنصري أو بدافع كره الأجانب يمكن تبيينها.

١٥- ويختتم الفصل الخامس من التقرير بتقديم توصيات لمختلف الجهات ذات المصلحة، مع إبراز الإجراءات التي يلزم اتخاذها لتعزيز المساواة الفعلية.

ثالثاً- حظر التمييز العنصري القائم على أساس المواطنة والجنسية والوضع بإزاء قوانين الهجرة

ألف- نظرة عامة على الإطار القانوني الدولي المعمول به

١٦- تذكر المقررة الخاصة بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان يستند إلى فرضية أن كل فرد ينبغي، بحكم إنسانيته، أن يتمتع بجميع حقوق الإنسان دون تمييز لأي اعتبار كان. وبذلك يكون مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز قد دُونا في جميع المعاهدات الأساسية لحقوق الإنسان^(١١). وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مراراً على أن الحقوق المذكورة في العهدين الدوليين لحقوق الإنسان يجب أن تكون مكفولة بصورة عامة لكل فرد، بما في ذلك لغير المواطنين وللأشخاص المنتمين إلى

(١١) للاطلاع على عرض عام بشأن الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تحظر التمييز ضد فئات بعينها، انظر A/HRC/32/50، الفقرات ١٠-١٤. ويقدم التقرير أيضاً لمحة عن حظر التمييز العنصري على المستوى الإقليمي، الفقرات ١٥-٢٥.

أقليات عرقية وإثنية^(١٢). وإقامة فوارق على سبيل الاستثناء بين المواطنين وغير المواطنين أو بين مختلف فئات غير المواطنين على سبيل المثال مسموح بها فقط إذا كانت لغرض مشروع وكانت متناسبة مع تحقيق ذلك الغرض. فالفوارق في المعاملة على أساس العرق أو الإثنية غير مسموح بها لأن حظر التمييز العنصري ينظر إليه على أنه جزء من القانون العرقي الدولي الذي يفرض التزامات فورية ومطلقة ولا يجوز الانتقاص منها البتة، حتى في حالة الطوارئ^(١٣).

١٧- ويمكن إيجاد أشمل حظر تقرر على التمييز العنصري في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. فالفقرة ١ من المادة ١ منها تعرّف التمييز العنصري على أنه "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة". وإذا كان هذا التعريف لا يذكر التمييز على أساس الدين، فإن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري رأت جواز تطبيق الاتفاقية في الحالات التي يتقاطع فيها التمييز على أساس الدين مع أشكال أخرى من التمييز المحظورة بصورة محددة بموجب الفقرة ١ من المادة ١^(١٤).

١٨- وتود المقررة الخاصة أن تشدد على أن حظر التمييز العنصري في القانون الدولي لحقوق الإنسان يهدف إلى أكثر من مجرد إقرار تصور شكلي للمساواة. فالمساواة في الإطار الدولي لحقوق الإنسان مسألة جوهرية، وهي تقتضي من الدول اتخاذ إجراءات لمكافحة التمييز العنصري المتعمد أو المقصود، وكذلك لمكافحة التمييز العنصري القائم بحكم الواقع أو غير المتعمد. وبالفعل، توضّح اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، في توصيتها العامة رقم ٣٢ (٢٠٠٩) بشأن معنى ونطاق التدابير الخاصة الواردة في الاتفاقية، أن حظر التمييز العنصري في إطار الاتفاقية لا يجوز تفسيره تفسيراً حصرياً. فهو لا يهدف إلى تحقيق المساواة الشكلية أمام القانون فحسب، بل إلى تحقيق المساواة الفعلية (الحقيقية) في التمتع بحقوق الإنسان وممارستها. وتشدد اللجنة على أن الاتفاقية تنطبق على التمييز المقصود أو المتعمد وكذلك على التمييز بحكم الواقع^(١٥) والتمييز الهيكلي^(١٦).

١٩- وتشدد المقررة الخاصة على أن هذا النهج الأساسي وغير الشكلي إزاء المساواة ينطبق حتى في سياق القوانين والسياسات المتعلقة بالمواطنة والجنسية والهجرة. فالفقرة ٢ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تنص على أن الاتفاقية لا تسري على أوجه التمييز والاستثناء والتقييد والتفضيل التي تقام بين المواطنين وغير المواطنين.

(١٢) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٥ (١٩٨٦) بشأن وضع الأجانب بموجب العهد، الفقرتان ١ و ٢؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرتان ٢٤ و ٣٠.

(١٣) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/7/23، الفقرة ٣٥.

(١٤) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٢، الفقرة ٧؛ وب. س. ن. ضد الدانمرك (CERD/C/71/D/36/2006)، الفقرة ٦-٣.

(١٥) انظر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٢، الفقرتان ٦ و ٧.

(١٦) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن التمييز العنصري ضد السكان المنحدرين من أصل أفريقي، الفقرات ٥-٧.

وإذا كانت هذه الأحكام تتيح للدول إعمال قدر من التمييز بين المواطنين وغير المواطنين، فإن المقررة الخاصة تؤكد مجدداً على ضرورة تفسيرها تفسيراً ضيقاً ووفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير المتصلة بحظر التمييز العنصري والمساواة أمام القانون. فإقامة فوارق تميز بين المواطنين وغير المواطنين لا يمكن أن تتم على نحو ينطوي على تمييز عنصري أو كذريعة لتمييز عنصري. وتوضح اللجنة، في توصيتها العامة رقم ٣٠ (٢٠٠٤) بشأن التمييز ضد غير المواطنين، أن الفقرة ٢ من المادة ١ يجب ألا تقوّض المساواة العامة وأحكام عدم التمييز المنصوص عليها في المادة ٥ من الاتفاقية وفي صكوك قانونية دولية أخرى (الفقرتان ٢ و ٣). وتمضي اللجنة في شرحها مشيرة إلى أن المعاملة التفضيلية على أساس المواطنة أو الوضع بإزاء قوانين الهجرة ستشكل تمييزاً إذا كانت المعايير التي قامت عليها هذه التفرقة، منظوراً إليها في ضوء أهداف ومقاصد الاتفاقية، غير مطبقة لغرض مشروع، وليست متناسبة مع تحقيق هذا الغرض (الفقرة ٤). ولكي يتسنى منع التمييز العنصري ضد غير المواطنين والقضاء عليه، تدعو اللجنة الدول إلى ضمان سريان التشريعات المحلية المتعلقة بحظر التمييز العنصري على غير المواطنين، بصرف النظر عن وضعهم بإزاء قوانين الهجرة، وإلى ضمان عدم ترتب أي أثر تمييزي على غير المواطنين من جراء تنفيذ التشريعات الوطنية (الفقرة ٧). فضلاً عن ذلك، تحت اللجنة الدول على حماية حقوق غير المواطنين وذلك باتخاذ تدابير ملموسة بإزاء خطاب الكراهية والعنف العنصري؛ وإمكانية الحصول على المواطنة؛ وإقامة العدل؛ وعمليات الطرد والترحيل؛ والتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الأجزاء من ثانياً إلى سابعاً).

٢٠- وحظر التمييز العنصري ينطبق أيضاً في سياق عمليات طرد غير المواطنين أو ترحيلهم. وبالرغم من عدم ورود ذكر صريح لهذه المسألة في الاتفاقية، فقد تناولت اللجنة التمييز العنصري في سياق عمليات الطرد والترحيل في توصياتها العامة واجتهاداتها وتعليقاتها الختامية. فعمليات الطرد والترحيل تشكل تهديداً وقد تؤدي إلى انتهاك الفقرة (ب) من المادة ٥ من الاتفاقية، التي تكفل تحرر الفرد من التمييز العنصري في التمتع بالحقوق في الأمن على نفسه والحماية من العنف أو الأذى الجسدي^(١٧). وتورد اللجنة، في توصيتها العامة رقم ٣٠، قائمة بالتدابير الملموسة التي يتعين على الدول اتخاذها في هذا المجال. وتناشد الدول التأكد من (أ) خلو التشريعات المحلية المتعلقة بالترحيل أو غيره من أشكال الإبعاد من أي تمييز، نظري أو فعلي، بين غير المواطنين على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني؛ (ب) تمتع جميع غير المواطنين بإمكانية الاستفادة من سبل الانتصاف على قدم المساواة؛ (ج) عدم تعرض غير المواطنين للطرد الجماعي؛ (د) احترام مبدأ عدم الإبعاد؛ (هـ) تجنب إبعاد غير المواطنين، لا سيما المقيمين لمدة طويلة، بما يؤدي إلى التدخل على نحو غير متناسب في حقهم في الحياة الأسرية (الفقرات ٢٥-٢٨).

٢١- وفيما يتعلق بالهجرة، تلاحظ المقررة الخاصة أن القوانين والسياسات المتعلقة بالهجرة يجب أن تكون خالية من التمييز، النظري والفعلي، سواء بسبب العرق أو اللون أو الأصل

(١٧) Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pp. 325-326 and 339-340

القومي أو الإثني^(١٨). وترى المقررة الخاصة أن عمليات الحظر العام للهجرة التي تستهدف جنسيات معيّنة بهدف أو بقصد التمييز ضدهم على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني تشكل انتهاكاً صارخاً للفقرة ٣ من المادة ١ من الاتفاقية^(١٩). وفي سياق مكافحة الإرهاب على وجه الخصوص، يجب أن تكون قوانين الهجرة وغيرها من التدابير منسجمة مع حظر التمييز العنصري، بما في ذلك بخصوص التمييز أو القبول على أساس عنصري وإثني^(٢٠).

باء- الحق في الجنسية وتقليص/منع انعدام الجنسية

٢٢- إذا كان حظر التمييز العنصري ينطبق على مسألة التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢١)، فإن المقررة الخاصة تلاحظ أن الحق في الجنسية مهم للغاية في سياق المواطنة والجنسية والهجرة.

٢٣- ورغم أن مسألة تنظيم موضوع الجنسية ينظر إليها عموماً على أنها تندرج ضمن الولاية القضائية المحلية لكل دولة، فإن القانون الدولي يقضي بأن حق الدولة في أن تقرر من هم رعاياها ليس مطلقاً^(٢٢). فمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان تلاحظ أنه رغم أن مسألة "تقرير من يحق له أن يكون مواطناً لا تزال تندرج ضمن الولاية القضائية المحلية للدولة ... فإن سلطتها التقديرية في هذا المجال تخضع تدريجياً لقيود مع تطوّر القانون الدولي"^(٢٣).

٢٤- والإقرار بالحق في الجنسية وحمايته مكفولان في شتى الصكوك الدولية^(٢٤) والإقليمية^(٢٥) لحقوق الإنسان. وهو يستلزم تمتع كل فرد بالحق في اكتساب جنسية وتغييرها والاحتفاظ بها^(٢٦). فضلاً عن ذلك، فإن مسألة الجنسية تنظمها الاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام

(١٨) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، الفقرة ٣ من المادة ١؛ واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٠، الفقرات ١ و ٧ و ٩؛ وإعلان وبرنامج عمل ديربان، الفقرة ٣٠.

(١٩) انظر أيضاً، م. م. ضد سويسرا (CERD/C/84/D/50/2012)، الفقرة ٤-١١.

(٢٠) انظر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٠، الفقرة ١٠.

(٢١) انظر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٥.

(٢٢) انظر A/HRC/13/34، الفقرتان ٢٠ و ٥٧.

(٢٣) انظر *Yean and Bosico v. Dominican Republic*, Inter-American Court of Human Rights, judgment of 5 September 2005, series C, No. 130, para. 140.

(٢٤) انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٥؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٥(د)٣؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٤(٣)؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة ٩؛ واتفاقية حقوق الطفل، المواد ٧ و ٨ و ٩؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادة ٢٩؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ١٨؛ واتفاقية جنسية المرأة المتزوجة، المواد ١ و ٢ و ٣؛ وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المادة ٦.

(٢٥) انظر الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، المادة ٦؛ والبروتوكول المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة ٦؛ والإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان، المادة ١٩؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة ٢٠؛ والميثاق العربي لحقوق الإنسان، المادة ٢٤؛ والاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية، المواد ٤-٩؛ واتفاقية مجلس أوروبا بشأن تفادي وقوع حالات انعدام الجنسية في سياق خلافة الدول، المواد ٢-١١.

(٢٦) انظر A/HRC/13/34، الفقرة ٢١.

الجنسية والاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين. وتقتضي الاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية من الدول منع وقوع حالات انعدام الجنسية وذلك بمنح جنسيتها للأشخاص الذين سيصبحون عديمي الجنسية إن لم تمنح لهم تلك الجنسية والذين يكونون إما مولودين على أراضيها أو مولودين لأحد رعاياها خارج أراضيها (المادتان ١ و ٤) وعند فقدان الجنسية أو الحرمان من الجنسية (المواد ٥-٨). وبموجب الاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، يتعين على الدول أيضاً تسهيل استيعاب الأشخاص عديمي الجنسية وتجنيسهم (المادة ٣٢).

٢٥- والتمييز في اكتساب الجنسية أو نقلها أو تغييرها أو الحرمان منها محظور بموجب الأحكام العامة المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز المنصوص عليها في شتى الصكوك^(٢٧). وتشمل بعض المعاهدات أيضاً أحكاماً خاصة في التمتع بالحقوق في الجنسية بلا تمييز. ومن ذلك على سبيل المثال، تلزم الفقرة الفرعية ٣ من الفقرة (د) من المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الدول الأطراف صراحة بضمان حق كل فرد في المساواة أمام القانون، بما يشمل التمتع بالحقوق في الجنسية. وفي تعليقها العام رقم ٣٠، دعت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري الدول الأطراف إلى كفالة عدم تعرض فئات معينة من غير المواطنين للتمييز فيما يخص الحصول على المواطنة أو الجنسية؛ ومعالجة العراقيل أمام تجنيس المقيمين إقامة دائمة أو لمدة طويلة؛ والأخذ في الاعتبار أن الحرمان من المواطنة يمكن أن يؤدي إلى انتهاك الاتفاقية إذا تعرض المقيمون إقامة دائمة أو لمدة طويلة للحيث في حصولهم على العمل والمخصصات الاجتماعية؛ وتقليص حالات انعدام الجنسية؛ وتسوية أوضاع المواطنين السابقين للدول السالفة التي نشأت عنها (الفقرات ١٣-١٧)^(٢٨). وبالإضافة إلى ذلك، تحث اللجنة الدول الأطراف، في توصيتها العامة رقم ٢٧ (٢٠٠٠) بشأن التمييز ضد الروما، على التأكد من أن تشريعاتها المتعلقة بالمواطنة والجنسية لا تنطوي على أي تمييز ضد أفراد مجموعات الروما (الفقرة ٤).

٢٦- والحقوق في الاحتفاظ بالجنسية يستلزم حظر الحرمان التعسفي من الجنسية^(٢٩)، وهو ما تقره، ضمناً أو صراحة، عدة صكوك دولية وإقليمية^(٣٠). وقد أكدت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، في توصياتها العامة، أن الحرمان من المواطنة على أساس العرق أو اللون أو الأصل أو الانتماء القومي أو الإثني فيه انتهاك لالتزامات الدول الأطراف بضمان التمتع بالحقوق في الجنسية بلا تمييز^(٣١). وتنص المادة ٩ من الاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام

(٢٧) المرجع السابق، الفقرات ١٨ و ٣٠ و ٣١.

(٢٨) تناولت اللجنة هذه القضايا مراراً في ملاحظاتها الختامية. انظر، على سبيل المثال، CERD/C/KWT/CO/15-20، الفقرة ١٧؛ CERD/C/ITA/CO/16-18، الفقرة ٢٤؛ CERD/C/MDV/CO/5-12، الفقرة ١٠؛ CERD/C/CYP/CO/17-22، الفقرة ١٨؛ CERD/C/EST/CO/8-9، الفقرة ١٣؛ CERD/C/KHM/CO/8-13، الفقرة ١٨؛ CERD/C/TKM/CO/6-7، الفقرة ١٨؛ CERD/C/SRB/CO/1، الفقرة ١٩.

(٢٩) للاطلاع على تحليل لمصطلح "الحرمان التعسفي من الجنسية"، انظر A/HRC/13/34، الفقرات ٢٣-٢٧. وانظر أيضاً A/HRC/25/28، الفقرة ٢٢.

(٣٠) انظر A/HRC/13/34، الفقرة ٢٦؛ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٥/٣٢.

(٣١) انظر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٠، الفقرة ١٤؛ والتوصية العامة رقم ٣٤، الفقرة ٤٨.

الجنسية على أن الحرمان من الجنسية لأسباب عرقية أو إثنية أو دينية أو سياسية محظور، حتى إن لم يؤدي إلى انعدام الجنسية.

٢٧- وفي ضوء المعايير المذكورة أعلاه، خلصت المقررة الخاصة إلى أن القوانين والسياسات المتعلقة بالمواطنة والجنسية والهجرة تشكل انتهاكاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان عندما تقيم تمييزاً، نظرياً أو فعلياً، بين المواطنين وغير المواطنين، أو بين غير المواطنين، على أساس العرق أو اللون أو الأصل أو الانتماء القومي أو الإثني. فالقوانين والسياسات والممارسات التي تنطوي على إقصاء غير متناسب أو أثر سلبي لأي سبب عرقي أو إثني أو قومي بعينه ينبغي اعتبارها هي أيضاً انتهاكاً للحظر على التمييز العنصري. ويصدق ذلك حتى في حالة عدم وجود تمييز بحكم القانون أو متعمد.

٢٨- وتود المقررة الخاصة أن تشدد على أن الدول يجب عليها ليس الامتناع عن أي تمييز عرقي فحسب، بل مراعاة الالتزام الواقع على عاتقها أيضاً باعتماد تدابير وقائية ترمي إلى مكافحة الإجحاف وإلى التشجيع على التسامح والتفاهم والاندماج^(٣٢).

جيم- أهمية اتباع نهج متعدد الجوانب لإزاء التمييز العنصري وما يتصل بذلك من تعصب

٢٩- يقتضي تحقيق مساواة عرقية حقيقية تحليل مشكلة التمييز العنصري والتعصب تحليلاً متعدد الجوانب^(٣٣). وتعريف 'تعدد الجوانب' الوارد فيما يلي يبين أهميته جيداً:

تسعى فكرة 'تعدد الجوانب' إلى بيان الانعكاسات الهيكلية والدينامية للتفاعل بين شكلين أو أكثر من التمييز أو نظم الإخضاع. فهي تتناول على وجه التحديد الكيفية التي تساهم بها العنصرية وهيمنة الذكور والحيث الاقتصادي وغيرها من النظم التمييزية في خلق طبقات من عدم المساواة التي تحدد هيكلية المواقع النسبية للنساء والرجال، والأعراق، والفئات الأخرى. وفضلاً عن ذلك، تتناول الطريقة التي تؤدي بها إجراءات وسياسات بعينها إلى خلق أعباء تُسهم فعلياً عبر هذه المحاور المتداخلة في إيجاد دينامية مؤداها الحرمان من التمكين^(٣٤).

٣٠- ويكتسي النهج المتعدد الجوانب أهمية بوجه خاص حين يتعلق الأمر بالمواطنة والوضع بإزاء قوانين الهجرة. فالأفراد والمجموعات "الأجانب" معرضون، فعلياً أو تصوراً، لطائفة عريضة من انتهاكات حقوق الإنسان بسبب كونهم أجانب. وصفة الأجنبي هنا تشير إلى وضع الشخص الذي يكون فعلياً أو تصوراً غريباً عن جماعة سياسية بعينها، وإحداث هذه الصفة يستند إلى حد كبير إلى تصنيفات متعددة ومتقاطعة، حتى حين يتعلق الأمر بمهاجرين

(٣٢) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المواد ٢(أ)، (هـ)، و٤، و٧؛ وإعلان وبرنامح عمل ديربان، الفقرتان ٣٠(أ) و١٣٢ في جملة أمور أخرى؛ واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٣٠، الفقرتان ١١ و١٢.

(٣٣) انظر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التعليق العام رقم ٢٥ (٢٠٠٠) بشأن أبعاد التمييز العنصري ذات الصلة بنوع الجنس.

(٣٤) انظر شعبة النهوض بالمرأة، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، "Gender and racial discrimination: report of the Expert Group Meeting, 21-24 November 2000". متاح على الموقع www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm.

دوليين^(٣٥). وبالنسبة للمهاجرين، فإن وحدة الانتماء المناسبة هي الدولة عادة، وإن لم يكن حصراً. على أنه ينبغي عدم اختزال صفة الأجنبي في مسألة الجنسية أو الأصل القومي فقط^(٣٦). ففي أكثر أماكن العالم، يجد المهاجرون غير البيض أنفسهم أكثر عُرضة للتمييز والتعصب بكثير من المهاجرين البيض، بصرف النظر عن الجنسية. ويُستهدف اللاجئون والمهاجرون بالتمييز على أساس جنسيتهم وأصلهم القومي بالاقتران مع تصنيفات اجتماعية أخرى، تشمل أهمها العرق والإثنية والدين والطبقة^(٣٧). وهذه الأبعاد باتت تزداد أكثر فأكثر بصورة مكشوفة في السياسات الفعلية للدول أو تلك التي تتطلع إليها، كما هو الحال حين يعترض سياسيون في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية علناً على دخول مجموعات معينة من اللاجئين لاعتبارات دينية أو عرقية.

١- نوع الجنس

٣١- التمييز على أساس نوع الجنس بخصوص الحق في الجنسية محظور صراحةً بموجب المادة ٩ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية جنسية المرأة المتزوجة^(٣٨).

٣٢- وفي سياق القوانين والسياسات المتعلقة بالمواطنة والجنسية والهجرة، تعتمد الدول إلى حد كبير على قوانين تكرس السلطة الذكورية وعلى التمييز على أساس نوع الجنس لإعمال الإقصاء أو القيود على أساس عرقي أو إثني أو ديني. وفي العديد من البلدان في العالم بأسره، تُحرّم المرأة من إمكانية نقل جنسيتها إلى أطفالها أو إلى زوجها من غير رعايا بلدها^(٣٩). وهذا التمييز على أساس نوع الجنس كثيراً ما تلجأ إليه الدول للحفاظ على مفاهيم "الصفاء" القومي أو الإثني أو العرقي. وحصر حقوق المواطنة على أطفال الرعايا الذكور واستثناء المرأة المتزوجة من نقل جنسيتها لزوجها الأجنبي إنما يهدف ضمناً إلى تثبيط الرعايا الإناث عن الزواج من أفراد مجموعات قومية أو دينية أو إثنية أو عرقية معينة.

٣٣- ويوجد خمسة وعشرون بلداً يملك قانوناً متعلقاً بالجنسية يقيم تمييزاً على أساس نوع الجنس، منها ١٢ بلداً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و ٦ في أفريقيا جنوب الصحراء

(٣٥) للاطلاع على تحليل لصفة الأجنبي باعتبارها فئة متداخلة وانعكاساتها التنظيمية، انظر E. Tendayi Achiume, "Beyond prejudice: structural xenophobic discrimination against refugees", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 45, No. 2 (Winter 2014), pp. 331-334.

(٣٦) ثمة فروق كبيرة بين الأصل القومي والجنسية، رغم التداخل المعتاد بينهما. فالأصل القومي يشير بطرق مختلفة إلى البلد الأصل أو أسلاف الشخص، بينما تشير الجنسية إلى الوضع القانوني الذي يجعل صاحبه ينتمي إلى دولة بعينها.

(٣٧) انظر مفوضية اللاجئين، "Combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance through a strategic approach"، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، الفقرة ١١. متاح على الموقع www.refworld.org/docid/4b30931d2.html.

(٣٨) انظر أيضاً قرار مجلس حقوق الإنسان ٧/٣٢؛ واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٨ (٢٠٠٠) بشأن المساواة في الحقوق بين الرجال والنساء، الفقرة ٢٥.

(٣٩) مفوضية اللاجئين، "Background note on gender equality, nationality laws and statelessness 2017"، الصفحات ٣-٥. متاح على الموقع www.refworld.org/docid/58aff4d94.html.

الكبرى^(٤٠). وكان الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة قد أبرز الأثر الهائل الناجم عن التمييز على أساس نوع الجنس في قوانين الجنسية:

بالإضافة إلى انتهاك الالتزامات بمكافحة التمييز، فإن التعامل غير العادل مع حقوق المرأة بإزاء الجنسية في القانون والممارسة يعوق إعمال الحقوق الأخرى، بما في ذلك الحق في الجنسية وفي الأمن من انعدام الجنسية، والحق في المساواة في الأسرة، وإمكانية المشاركة في الحياة العامة والسياسية على قدم المساواة مع الرجل، وحرية التنقل، والحصول على الخدمات العامة، والحق في السكن والصحة والتعليم، إلى غيرها من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٤١).

٣٤- فضلاً عن ذلك، يوجد ٤٠ بلداً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وكذلك في منطقة البحر الكاريبي^(٤٢) وفي آسيا والمحيط الهادي^(٤٣)، تملك قوانين تمنع المرأة المتزوجة، أو تفرض قيوداً عليها لمنعها، من نقل جنسيتها إلى زوجها الأجنبي على قدم المساواة مع الرجل المتزوج. فعلى سبيل المثال، تفقد المرأة في بعض الدول جنسيتها الأصلية عند الاقتراح بزواجها الأجنبي ولا يمكنها استعادة تلك الجنسية إذا توقف هذا الزواج^(٤٤). وبسبب التمييز في مجال المواطنة، تعاني المرأة وأطفالها في كثير من الأحيان من انعدام الجنسية، ومن عدم الحصول على المخصصات الاجتماعية والتعليم، ومن قلة الفرص الاقتصادية المتاحة لهم، ومن انعكاسات أخرى كثيرة^(٤٥). وتأوي العديد من البلدان التي يوجد بها قوانين تمييزية متعلقة بالجنسية أيضاً آلاف اللاجئين الذين فروا من أوضاع النزاعات المسلحة والقمع والفقر والعنف. وهذه القوانين تعزز قابلية السكان اللاجئين للوقوع عرضة لانعدام الجنسية والإيذاء والاستغلال.

٣٥- ونتيجة للقوانين التمييزية على أساس نوع الجنس، يبقى ملايين الناس بدون إمكانية الحصول على المواطنة ومحرومين من الحقوق التي يتمتع بها المواطنون. وفي حالات عديدة، تخلف هذه القوانين التمييزية على أساس نوع الجنس أثراً بالغاً على الأشخاص المنتمين إلى مجموعات معينة بسبب أصلهم أو عرقهم أو إثنيتهم أو نسبهم. ومن ثم قد تترك هذه القوانين آثاراً تمييزية عنصرية مباشرة أو غير مباشرة على هذه المجموعات. وبالفعل، فقد رأى الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون وفي الممارسة أن ثمة بُعداً متعدد الجوانب للتمييز على أساس نوع الجنس في هذا السياق حيث تكون "النساء والفتيات المنتميات إلى طوائف الأقليات،

(٤٠) المرجع نفسه، الصفحة ٢. وللاطلاع على تحليل لمسألة التمييز في قوانين الجنسية في أفريقيا، انظر Bronwen Manby, *Citizenship Laws in Africa: A Comparative Study*, 2nd ed. (New York, African Minds, 2009), pp. 63-72.

(٤١) انظر الرابط التالي: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf>، الصفحة ١.

(٤٢) A/HRC/28/85، الصفحة ١١٩ (جزر البهاما ٢٠١٤/٢).

(٤٣) منظمة العدالة الآن - Equality Now، *The State We're In: Ending Sexism in Nationality Laws*، كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، الصفحة ١٦. متاحة على الموقع www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport_EN.pdf.

(٤٤) المرجع نفسه.

(٤٥) المرجع نفسه، الصفحة ٩.

واللائي يعشن في الأرياف، ونساء السكان الأصليين، والنساء المهاجرات، والنساء اللاجئات، واللائي يلتمسن اللجوء، والنساء الفقيرات" خاضعات بدرجة كبيرة لمعاملة غير متساوية في قوانين المواطنة والهجرة^(٤٦). وقد أبرزت مساهمة واحدة على الأقل تلقتها المقررة الخاصة التحديات المحددة التي يواجهها غير المواطنين من مغاييري الهوية الجنسية، بما في ذلك القيود المفروضة على هذه الفئات التي لا تسري على المواطنين لكنها تؤثر على حصول غير المواطنين من مغاييري الهوية الجنسية على العمل والسكن وعلى الحقوق الأساسية الأخرى، والتي تستهدف بصورة مفرطة الأقليات العرقية^(٤٧).

٣٦- وفي السنوات الأخيرة، قامت عدة دول بمبادرات لتعديل قوانينها التمييزية المتعلقة بالجنسية، فسمحت للمرأة بنقل جنسيتها لأطفالها، وفي حالات قليلة، لزوجها الأجنبي^(٤٨). وهذه الإصلاحات جديرة بالثناء وينبغي أن تسير دول أخرى على منوالها. ويمكن تحقيق مثل هذه الإصلاحات أيضاً في البلدان التي سحبت حكوماتها تحفظاتها على المادة ٩ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي تنص على أن تمنح الدول المرأة حقوقاً مساوية لحقوق الرجل في اكتساب جنسيتها أو تغييرها أو الاحتفاظ بها، وكذلك فيما يتعلق بجنسية أطفالها.

٢- الدين

٣٧- المظاهر المعاصرة للعنصرية وكرهية الأجانب تشير أيضاً، عندما يتعلق الأمر بالمواطنة والوضع بإزاء قوانين الهجرة، إلى أهمية الاهتمام^(٤٩) بمسألة الدين وتداخلها المعتاد مع مسائل العرق والإثنية والأصل القومي في سياق التمييز والتعصب. فالعلاقة بين التمييز العنصري والديني معقدة. وإبراز هذا النوع من التمييز ليس سهلاً دائماً، لا سيما في الممارسة. فالأقليات الدينية مثلاً قد تكون متميزة بحيث تصبح عرضة للتمييز العنصري المتحقق رسمياً من خلال التفضيلات الدينية. وعلاوة على ذلك، تصبح مسألتي الدين والعرق في بعض الحالات متداخلة على نحو خطير. وفي أنحاء متعددة من العالم، يتعرض الأفراد والجماعات للتمييز بسبب مظهرهم الإسلامي بصرف النظر عما إذا كان هؤلاء الأفراد أو الجماعات يدينون بالإسلام أصلاً^(٥٠). ومن ناحية أخرى، تقيم قوانين المواطنة في بعض البلدان تمييزاً ضد غير المسلمين وغير

(٤٦) انظر الرابط التالي: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf>، الصفحة ٢.

(٤٧) انظر المساهمة المؤرخة ١٦ شباط/فبراير ٢٠١٨ الواردة من مركز الأبحاث والأعمال المتعلقة بالعلاقات العرقية - Center for Research-Action on Race Relations - خصيصاً لهذا التقرير.

(٤٨) انظر منظمة العدالة الآن - Equality Now، "Nationality laws: progress". متاحة على الرابط www.equalitynow.org/nationality-laws-progress.

(٤٩) انظر A/72/365، الفقرات ١٩-٢٥.

(٥٠) Muneer I. Ahmad, "A rage shared by law: post-September 11 racial violence as crimes of passion", *California Law Review*, vol. 92, No. 5 (October 2004), p. 1278 و Stephanie E. Berry, "Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination—square peg in a round hole?", *Human Rights Law Review*, vol. 11, No. 3 (September 2011), p. 446 و Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (New York, Columbia University Press, 2004), p. 133.

العرب^(٥١). وإذا كانت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لم تذكر الدين ضمن أسباب التمييز العنصري المحظور، فقد رأت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري أن المادة ١ قد تنطبق في الحالات التي تنطوي على تمييز ديني عندما يكون الفرد أو الأفراد المستهدفون ينتمون إلى مجموعات من الأقليات الإثنية التي يمكن تحديدها^(٥٢).

رابعاً- دوافع التمييز العنصري ومظاهره المعاصرة في القوانين والسياسات والممارسات المتعلقة بالمواطنة والجنسية والهجرة

٣٨- عندما تتخذ الدول وتنفذ وتبرر سياسات تنطوي على تمييز عنصري على أساس المواطنة والوضع بإزاء قوانين الهجرة، فهي تقوم بذلك باستخدام تشكيلة من النُّهج. وقد يكون من الصعب عزل الدوافع الفردية للتمييز والتعصب لكن من الممكن تحديد فئات منفصلة وإن كانت متصلة بعضها ببعض.

ألف- النزعة القومية الإثنية

٣٩- إن الدافع والمحرك الأوضح للتمييز العنصري في قوانين المواطنة والهجرة هو التحيز الصريح، المتأصل غالباً في أيديولوجيات القومية الإثنية. فالنزعة القومية الإثنية، معرّفة تعريفاً واسعاً، تنظر إلى الأمة على أنها "تحدد وفقاً لأواصر الدم والإثنية التي تتخذها"^(٥٣). ومن المهم إبراز أن أيديولوجيات القومية الإثنية، بخلاف التصور العام، ليست عفوية. فهي نتاج طائفة من القوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتاريخية المعقدة مقترنة بالتلاعب المتعمد من قبل "أصحاب المشاريع الإثنيين"^(٥٤) وغيرهم من الأطراف الفاعلة السياسية الذين يسعون إلى إعلاء المصالح الضيقة لمجموعات معيّنة.

٤٠- والنزعة القومية الإثنية ليست جديدة. فهي، كما سيأتي ذكره أدناه، ذات جذور تاريخية عميقة تحركت منذ فترة طويلة على مستوى قوانين وسياسات الانتماء السياسي. فعلى سبيل المثال، اعتمد الاستعمار الأوروبي على نظريات القومية الإثنية لإقصاء غير الأوروبيين باستمرار من الحصول على المواطنة الفعلية. وفي القرن التاسع عشر والقرن العشرين، استُهدف اليهود والروما في أوروبا وأقصوا من المواطنة لأسباب قومية إثنية. على أن تحولات حدثت على مدى السنوات الأربع الماضية شملت تطبيقاً وتعميماً هائلين وخطيرين للحديث العنصري وكرهية

(٥١) Bronwen Manby, *Citizenship Law in Africa*، الصفحة ٤. متاح على الرابط www.unhcr.org/4cbc60ce6.pdf.

(٥٢) للاطلاع على تحليل لآراء اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري بخصوص التمييز الديني والتي توصلت فيها إلى هذا الاستنتاج، انظر Stephanie E. Berry, "Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination—square peg in a round hole?", *Human Rights Law Review*, vol. 11, No. 3 (September 2011), pp. 431–436 and 450.

(٥٣) René Lemarchand, "The siren song of self-determination", *UNESCO Courier* (June 1993), p. 30. متاحة على الموقع <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000944/094420eo.pdf>.

(٥٤) المرجع نفسه، الصفحة ٣١. وانظر أيضاً Kris Brown and Fionnuala Ní Aoláin, "Through the looking glass: transitional justice futures through the lens of nationalism, feminism and transformative change", *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, No. 1 (March 2015), p. 140.

الأجانب في الخطاب العام، الأمر الذي يعزى جزئياً إلى نمو أيديولوجيات القومية الإثنية وانتشارها. وقد أبدت أحزاب وقيادات سياسية تسامحاً متزايداً ومقلقاً إزاء خطابات الكراهية والتعصب بدافع القومية الإثنية التي تضمنتها برامجها السياسية. والبلدان التي كانت لأمد طويل تحتفي بالهجرة باعتبارها من صميم هويتها الوطنية ها هي الآن تتخذ خطوات لتشويه سمعة الهجرة وتقويض أركانها، مع ما ينجر عن ذلك من أثر مفرط على فئات عرقية ودينية وقومية معينة. بل إن بلداناً مثل الأرجنتين، التي سبق أن احتفى بها من تولوا هذه الولاية من قبل لانتهاجها سياسات متعلقة بالهجرة مراعية لحقوق الإنسان، ها هي الآن تتخلى عن هذه السياسات تحت تأثير قيادات سياسية معادية للهجرة^(٥٥).

٤١- لقد خلف صعود النزعة القومية الشعبوية والتطرف اليميني أثراً مدمراً على المساواة العرقية، لا سيما في شمال الكرة الأرضية. وقد بات غير المواطنين، لا سيما اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، الأكثر عرضة نتيجة النزعة القومية الإثنية التي صاحبت هذا الصعود، وإن استُهدف آخرون أيضاً، بمن فيهم النساء والأقليات الجنسية والأشخاص ذوو الإعاقة. وتفاقم الخطاب العنصري وخطاب كراهية الأجانب والعنف ضد الأقليات العرقية وغيرها من الأقليات، وضد اللاجئين والمهاجرين بوجه خاص، في أعقاب قرار المملكة المتحدة ترك الاتحاد الأوروبي، أو "خروج بريطانيا"، والانتخابات الوطنية في أوروبا وأمريكا الشمالية وأستراليا^(٥٦). وفي الوقت نفسه، استخدمت دول وسياسيون خطاباً هجوماً ومعاداً للمسلمين لتبرير الحظر الشامل للهجرة واستعمال القوة العسكرية وإقامة السياجات على نقاط العبور الحدودية المنتهكة بذلك التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. وفي البلدان الأخرى، كان المستهدفون الرئيسيون من عمليات الحظر الشامل للهجرة هم الأفارقة والمنحدرين من أصل أفريقي^(٥٧). وقد كشفت تقارير موثوقة المناورات المخادعة لزعماء سياسيين قوميين إثنيين، بل ومسؤولين حكوميين مستعدين لإنفاق الملايين بقصد نشر "أخبار زائفة" أو معلومات خاطئة عن اللاجئين وعن المهاجرين بغیر إرادتهم^(٥٨). وهذه

(٥٥) انظر A/HRC/35/41/Add.1. اتخذ مرسوم رئاسي صادر في عام ٢٠١٧ خطوة رجعية بنقض أو تقويض إحدى أكثر سياسات الهجرة تقدماً في العالم، في ظل مناخ من تزايد العنصرية وكره الأجانب في حق غير المواطنين. انظر Alejandro Grimson, "Argentina's anti-immigrant about-face", North American Congress on Latin America Report on the Americas, vol. 49, No. 2 (2017), p. 123. متاحة على الموقع www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2017.1331792.

(٥٦) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/35/41/Add.2، الفقرة ٥٦؛ و A/HRC/35/42، الفقرتان ١٧ و ١٨؛ و A/72/287، الفقرات ١١-١٧؛ و A/HRC/32/50، الفقرتان ٦٤ و ٦٥.

(٥٧) انظر المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "Israel: UN experts urge immediate halt of plans to deport"، Eritrean and Sudanese nationals، ١ آذار/مارس ٢٠١٨. متاحة على الرابط www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E.

(٥٨) انظر منظمة هيومن رايتس ووتش، "Hungary's xenophobic anti-migrant campaign"، ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. متاحة على الموقع www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign.

الأكاذيب خطيرة بل قاتلة عندما تحرّض على المقاومة الوطنية والعنف ضد طالبي اللجوء والمهاجرين، وبصورة أعم عندما تذكي التعصب العنصري والعنصري والديني^(٥٩).

٤٢ - وتقدم أوروبا هذه الأيام أمثلة متعددة عما ينتابها من قلق بإزاء الهوية الوطنية وهو ما يظهر في صور شتى بدءاً بإطلاق دعوات صريحة للتطهير العرقي أو الإثني إلى إطلاق دعوات مشققة للحفاظ على الهوية الدينية أو اللغوية. وفي بعض الحالات، تُساق الحجج القومية الإثنية بذريعة الدفاع عن الهوية اللغوية أو الثقافية أو الدينية. لكن عندما يكون مفعول المتطلبات اللغوية والثقافية في قوانين الجنسية والهجرة هو إقصاء مجموعات من المخصصات الحكومية على أساس العرق أو الإثنية أو الدين، فينبغي اعتبار هذه الاشتراطات على أنها تشكل تهديداً طارئاً وغير قانوني للمساواة العرقية. وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها البالغ إزاء تزايد عدد الدول التي هدّدت بأن تطبق، بل طبقت، حظراً شاملاً على اللاجئين من ديانات معينة أو أصل معين، وهؤلاء في الغالب من المسلمين ومن بلدان غالبية سكانها من المسلمين^(٦٠). والتمييز الديني ينتهك القانون الدولي للاجئين انتهاكاً صارخاً^(٦١)؛ أما التمييز على أساس الأصل القومي فينتهك القانون الدولي والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان المبينة أعلاه انتهاكاً صارخاً. وفي ضوء انتشار القلق إزاء الهوية الوطنية والذي يستهدف المسلمين في الوقت الحاضر، من المهم إبراز أن الأساس الجوهرية لهذا القلق يكمن في الغالب في كره الإسلام، الذي عرّفه أحد رجال القانون بأنه "افتراض أن الإسلام هو بطبعه عنيف وغريب وغير قابل للاندماج"^(٦٢).

٤٣ - والإقصاء الشامل لفئات بأكملها من الأقليات والمهاجرين بذريعة المطالبة بالحفاظ على الهوية الثقافية إنما يهدف في الأغلب إلى الرغبة في الحفاظ على الهوية العرقية. واستخدام الثقافة على هذا النحو له جذوره التاريخية في أوروبا وأمريكا الشمالية. ففي أوروبا، كانت العنصرية تقليدياً تفهم على أنها "أيديولوجية تنادي بعدم المساواة الجوهرية بين مختلف الأعراق المحددة بيولوجياً والترتيب الهرمي لها"^(٦٣). وفي أعقاب عهد النازية الألمانية، حدد العلماء في أوروبا التحوّل في الأهمية من العنصرية بتعريفها التقليدي إلى "شكل جديد من العنصرية ... ليست

(٥٩) انظر المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "Hungary: opinion editorial by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein"، ٦ آذار/مارس ٢٠١٨. متاحة على الموقع www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765.

(٦٠) في قضية *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 883 F.3d 233, 269 (2018)، لاحظ الرابط United States Court of Appeals for the Fourth Circuit أن "المدّعون قدّموا أدلة دامغة على أن رئيس الولايات المتحدة أعرب علناً وفي كثير من المناسبات عن رغبته في منع الذين يدينون بالإسلام من دخول الولايات المتحدة. فالإعلان [حظر السفر] ليس مجرد انتهاك لحكم Establishment Clause (منع سن قانون لصالح مؤسسة دينية ما أو حظر ممارسة شعائرها)، بل يخالف أيضاً الفكرة الأساسية التي مؤداها أنه لا يجوز للحكومة أن تتصرف من منطلق 'العداء الديني'" (الصفحة ٥). انظر أيضاً الأمين العام لمجلس أوروبا، "No place for discrimination, xenophobia in migrant crisis in Europe" (لا مكان للعنصرية وكره الأجانب في أزمة المهاجرين في أوروبا)، ٢٠ آب/أغسطس ٢٠١٥. متاحة على الموقع <https://goo.gl/sk8VtS>؛ CCPR/C/POL/CO/7، الصفحتان ٣١ و ٣٢.

(٦١) انظر الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المادة ٣.

(٦٢) انظر Khaled A. Beydoun, "Islamophobia: toward a legal definition and framework", *Columbia Law Review Online*, vol. 116 (2016).

(٦٣) Jens Rydgren, "Meso-level reasons for racism and xenophobia", *European Journal of Social Theory*, vol. 6, No. 1 (2003), p. 48.

قائمة على البيولوجيا وأصناف التراتبية وإنما على الثقافة والاختلاف^(٦٤). وفي أيامنا هذه، نجد الأحزاب المتطرفة واليمينية في أوروبا تميّزها الأيديولوجية التي تقيم الاختلاف الثقافي على أنه التهديد الوجودي للأمة الأوروبية والذي لا يمكن تحييده سوى باستبعاد المهاجرين لتحقيق النقاء العرقي^(٦٥). ويوجد مثل هذا المنطق إلى حد ما في أمريكا الشمالية، حيث أطلقت حجج للحفاظ على الهوية الوطنية بقصد تحقيق نقاء عرقي ذي طابع عنصري^(٦٦). فالعنصرية المصبوغة بصبغة ثقافية تبقى مع ذلك عنصرية، ويجب إدانتها بقوة.

٤٤ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن انبعاث الخطابات والسياسات العنصرية والكارهة للأجانب التي تعود جذورها إلى النزعة القومية الإثنية لا يقتصر ضررها على غير المواطنين لأي بلد بعينه. فهي تجعل المواطنين التقليديين أيضاً ممن هم أقليات إثنية أو عرقية أو دينية عُرضة للتمييز والتعصب. فالقومية الإثنية المعادية للمسلمين أو المعادية لليهود، على سبيل المثال، تقوّض حقوق المسلمين أو اليهود بصرف النظر عن وضعهم من حيث المواطنة. والخطابات والسياسات القائمة على القومية الإثنية أدت كذلك إلى زيادة وتفاقم التمييز ضد السكان الأصليين والسكان من أصل أفريقي من خلال شتى التدابير المتعلقة بالمواطنة والوضع بإزاء قوانين الهجرة، حتى عندما يكون لهذه المجموعات صلات عميقة ودائمة مع الوطن الذي يسكنون فيه^(٦٧).

٤٥ - أما في الجزء الجنوبي من الكرة الأرضية، فقد أدت الأيديولوجية القومية والوطنية بتفضيل مجموعة عرقية أو إثنية أو دينية معيّنة بدور يعدل دور الأيديولوجية اليمينية المتطرفة في الجزء الشمالي من الكرة الأرضية. ويستمر منظرو القومية الإثنية في استخدام القوة المدنية والعسكرية لاستبعاد الأقليات والسكان الأصليين من الحصول على المخصصات الاجتماعية لانتمائهم القومي. وهذه الأصناف من التعصب تذكي أشكال التمييز المتطرفة، بما في ذلك التطهير العرقي وفي آخر الأمر الإبادة الجماعية. وحالة الروهينغا المسلمين تقدم مثالاً مرعباً. وفي هذا الصدد، قال المقرر الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، في آذار/مارس ٢٠١٨، إن:

المسلمين الروهينغا قُتلوا وعُذبوا واغتُصِبوا وحُرقوا وأُهينوا، لا لشيء إلا لأنهم روهمينغا مسلمون. وجميع المعلومات التي تلقيتها تشير إلى أن هدف مرتكبي هذه الأفعال هو تطهير شمال مقاطعة أراكان منهم، بل ربما لتدمير الروهينغا في حد ذاتهم، وهو أمر سيئ، إن ثبت، جريمة من جرائم الإبادة الجماعية^(٦٨).

٤٦ - ويقيم قانون ميانمار المتعلق بالجنسية لعام ١٩٨٢ تمييزاً على أساس الإثنية، ولا يمكن للروهينغا الاستفادة منه، مما يجعل الكثيرين منهم عديمي الجنسية. فهذا القانون والطريقة التي

(٦٤) المرجع نفسه.

(٦٥) Jens Rydgren, "Immigration sceptics, xenophobes or racists? Radical right-wing voting in six West European countries", *European Journal of Political Research*, vol. 47, No. 6 (October 2008), pp. 745-746.

(٦٦) انظر، على سبيل المثال، Juan F. Perea, "Demography and distrust: an essay on American language, cultural pluralism, and official English", *Minnesota Law Review*, vol. 77 (1992).

(٦٧) انظر، على سبيل المثال، CERD/C/GBR/CO/21-23، الفقرة ١٥، و A/HRC/35/41، الفقرات ٤٨-٥٩.

(٦٨) انظر الموقع - www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations.

ينقذ بها ترحمان الروهينغا بالفعل من الحصول على الجنسية، بل والأدهى من ذلك ربما هو أن القوانين تتيح للدولة تجريد الروهينغا من إنسانيتهم^(٦٩).

٤٧- ويمكن أن تتجلى أيديولوجيات القومية الإثنية في بعض الحالات بوضوح في الأطر القانونية والسياسية التي تستثني بصورة منهجية أقليات عرقية أو إثنية أو قومية معينة من الحصول على المواطنة، حتى عندما تكون هذه الأقليات مقيمة في البلد لأجيال متعاقبة. ومن الأمثلة الواضحة على الاستهداف العرقي معاملة المنحدرين من أصل هايتي الذين جرّدت الجمهورية الدومينيكية الكثير منهم من المواطنة فعلياً^(٧٠)، والذين جرّدتهم الولايات المتحدة من وضعهم كلاجئين الذي كان يوفر لهم الحماية مؤقتاً^(٧١). وقد رأت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن الجمهورية الدومينيكية طبقت قوانينها المتعلقة بالجنسية على نحو تمييزي بإزاء الدومينيكيين من أصل هايتي^(٧٢). ورأى المقرر الخاص المعني بمسألة العنصرية والخير المستقل المعني بقضايا الأقليات، في تقريرهما عن بعثتهما إلى الجمهورية الدومينيكية في عام ٢٠٠٧، أن الأفراد المنحدرين من أصل هايتي عوملوا معاملة تمييزية في مكاتب التسجيل التابعة للوكالة الحكومية المسؤولة عن إصدار الوثائق المهمة الخاصة بالهوية المطلوبة لإثبات المواطنة ومن ثم الحق في البقاء في البلد^(٧٣). ورغم أن الكثيرين في الجمهورية الدومينيكية لا يملكون وثائق هوية صحيحة، فإن أصحاب "البشرة السمراء وذوي السمات الهايتية" هم وحدهم الذين يعاملون على أنهم "غير قانونيين"^(٧٤). والإقصاء المؤسسي الواسع النطاق للهايتيين والمنحدرين من أصل هايتي ما هو إلا مثال واحد على استمرار تعرض المنحدرين من أصل أفريقي للتمييز العنصري.

٤٨- وفي بعض البلدان الأفريقية، استُخدمت نظريات القومية الإثنية إزاء المواطنة لإقصاء قيادات المعارضة السياسية من شغل المناصب العامة؛ وفي بعض الأنحاء من آسيا والشرق الأوسط، كثيراً ما تؤدي النزعة القومية الإثنية إلى تجريد أقليات عرقية أو إثنية غير مرضي عنها من مواطنتها أو إلى طردها من أراضي الدولة^(٧٥).

(٦٩) انظر مفوضية اللاجئين، "States of denial: a review of UNHCR's response to the protracted situation of stateless Rohingya refugees in Bangladesh"، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، الفقرات ١١-١٥. متاحة على الرابط www.unhcr.org/afr/research/evalreports/4ee754c19/states-denial-review-unhcrs-response-protracted-situation-stateless-rohingya.html.

(٧٠) انظر لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *Report on the situation of human rights in the Dominican Republic*، ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، الفقرات ١٤-١٦ و ١٩٧-٢٧١. متاح على الموقع www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/dominicanrepublic-2015.pdf؛ وانظر CERD/C/DOM/CO/13-14، الفقرات ١٩-٢١ و ٣٠١-٣١١؛ و *Yean and Bosico v. Dominican Republic*، A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3، الفقرات ٥١-٨٧ و ١٢٥-١٣١؛ ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *Yean and Bosico v. Dominican Republic*.

(٧١) انظر الولايات المتحدة الأمريكية، الدوائر المعنية بالجنسية والهجرة، "Termination of the designation of Haiti for temporary protected status" (Federal Register, 18 January 2018) متاحة على الموقع www.federalregister.gov/documents/2018/01/18/2018-00886/termination-of-the-designation-of-haiti-for-temporary-protected-status.

(٧٢) انظر *Inter-American Court of Human Rights, Yean and Bosico v. Dominican Republic*, para. 260.

(٧٣) انظر A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3، الفقرات ٤٩ و ٥٥ و ٥٦ و ١٢٩.

(٧٤) المرجع نفسه، الفقرة ٦٢.

(٧٥) James A. Goldston, "Holes in the rights framework: racial discrimination, citizenship, and the rights of noncitizens", *Ethics and International Affairs*, vol. 30, No. 3 (2006), p. 327.

تركة القومية الإثنية التاريخية التي لم تسو بعد

٤٩ - بالإضافة إلى المظاهر المعاصرة للتمييز العنصري المدفوع ضمناً أو صراحة بنزعة القومية الإثنية في سياق المواطنة والوضع بإزاء قوانين الهجرة، فإن التركات التاريخية تبقى مؤثرة. ففي الأقاليم المستعمرة سابقاً على وجه الخصوص، كثيراً ما كانت قوانين المواطنة والجنسية المستقرة منذ عهد طويل تقيم تمييزاً ضد السكان الأصليين أو الأشخاص المنتمين إلى أقليات عرقية أو إثنية، بما يعزز تصورات القومية الإثنية من حيث الانتماء السياسي. وفي بعض الحالات، يكون التمييز العنصري أو الإثني في الحصول على المواطنة أو الجنسية سبباً في جعل هذه الفئات عديمة الجنسية ومحرومة من التمتع الكامل بحقوقها الإنسانية.

٥٠ - وقد واجه الكوريون الذين نقلوا قسراً إلى اليابان أثناء الحرب العالمية الثانية أشكالاً قاسية من التمييز. ولا يستطيع المنحدرون منهم اليوم، رغم أنهم من الجيل الثاني والثالث، الحصول على المواطنة ولا يزالون يُعتَبَرُون "الأجانب" أو "الغرباء". وفضلاً عن ذلك، يظل المنحدرون من هؤلاء الكوريين عُرضة لجرائم الكراهية، بما يشمل التعرض لهجمات قاتلة^(٧٦). وبالمثل، يعتبر النوبيون الذين يعيشون في كينيا غرباء ووضعهم غير مستقر من حيث المواطنة على الدوام^(٧٧). فقد جند الاحتلال البريطاني الكثير من النوبيين في السودان ونشرهم في كينيا أثناء الحرب العالمية الثانية. وعند انتهاء الحرب، مُنِعَ هؤلاء النوبيون من العودة ورفضت الحكومة الاستعمارية الاعتراف للنوبيين بالمواطنة، بل صَنَّفَتَهُم بدلاً من ذلك على أنهم قبيلة أجنبية^(٧٨). واستمر تصنيف النوبيين في كينيا كأجانب، رغم عيش عدة أجيال منهم في كينيا، ولم تعد لهم أي صِلات بالسودان^(٧٩). وللحصول على بطاقات الهوية اللازمة لإثبات المواطنة، يتعين على النوبيين القيام بعمليات تدقيق طويلة ومعقدة ومهينة دون ضمان التمكن من استصدار البطاقات اللازمة^(٨٠). وهذه العملية تقيّد بالفعل من إمكانية حصول النوبيين على المواطنة من

(٧٦) انظر CERD/C/JPN/CO/7-9، الفقرة ١١.

(٧٧) انظر CERD/C/KEN/CO/5-7، الفقرة ٢٧.

(٧٨) Bronwen Manby, *Struggles for Citizenship in Africa* (New York, Palgrave Macmillan, 2013), pp. 122-123.

(٧٩) Samantha Balaton-Chrimes, "Indigeneity and Kenya's Nubians: Seeking equality in difference or sameness?", *Journal of Modern African Studies*, vol. 51, No. 2 (June 2013), pp. 338-339. الرابط www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022278X13000049. انظر أيضاً Adam Hussein Adam, "Kenyan Nubians: standing up to statelessness", *Forced Migration Review*, vol. 32 (April 2009). الرابط www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/19-20.pdf؛ ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق ورفاهية الطفل، *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya*, decision No. 002/Com/002/2009 (2011). الرابط www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ACERWC-nubian-minors-decision-20110322.pdf (رأت أن معاملة الأطفال المنحدرين من أصل نوبي في كينيا من قبل الحكومة يشكل انتهاكاً للميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل وإخفاقاً في حماية حقوقهم في الجنسية).

(٨٠) انظر Open Society Foundations, "Nubian community in Kenya v. Kenya", 12 May 2017. الرابط www.opensocietyfoundations.org/litigation/nubian-community-kenya-v-kenya.

الأساس في أنحاء من شرق أفريقيا. ولم تعترف كينيا بحقوق النوبيين في الملكية إلا في حزيران/يونيه ٢٠١٧، تبعاً لقرار صادر عن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب^(٨١).

٥١- وتلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن القوانين التقييدية فيما يتعلق بالجنسية في أحد بلدان الشرق الأوسط أدت إلى ترك أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ شخص بلا جنسية. ورغم أن الكثيرين منهم عاشوا في البلد على مدى أجيال، فهم يعتبرون "مقيمين غير شرعيين" ولا يزالون يجرمون من الاستفادة، على قدم المساواة مع الآخرين، من الخدمات الاجتماعية، ومن الوثائق المدنية الصحيحة قانونياً، ومن الإجراءات القانونية العادية عند طلب المواطنة^(٨٢).

٥٢- وفي بعض البلدان، يظل المواطنون السابقون لدول سالفة يواجهون عراقيل أمام تسوية أوضاعهم. فوفقاً لمفوضية اللاجئين، ثمة أكثر من ٧٢٢ ٠٠٠ شخص عديم الجنسية ليس له وضع واضح من حيث المواطنة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام ٢٠١٥. والأغلبية منهم مواطنون سابقون في الاتحاد السوفيتي وجمهورية يوغسلافيا الاتحادية الاشتراكية^(٨٣). وقد اتخذت عدة دول خلفت دولاً سالفة تدابير لتسوية أوضاع مواطنين سابقين للدول السالفة المقيمين الآن ضمن حدود ولايتها القضائية، لكن يوجد إلى أيامنا هذه آلاف الأشخاص في دول خلفت دولاً سالفة لا يتمتعون بحقوق ومزايا المواطنة^(٨٤). ورغم أن اللوائح المتعلقة بالمواطنة في هذه البلدان لا تقيم بصورة رسمية تمييزاً ضد فئات معينة من غير المواطنين، فإن الظروف التاريخية كثيراً ما تجعل الأشخاص المنتمين إلى أقليات إثنية يتأثرون على نحو غير متناسب^(٨٥). ففي لا تيفيا، لا يزال أكثر من ٢٣٠ ٠٠٠ شخص، ينتمي ٩٩,٥ في المائة منهم إلى أقليات إثنية، يطلق عليهم غير مواطنين^(٨٦). وفي هذا السياق، أوصى مقرر خاص سابق معني بمسألة العنصرية بأن يتخذ البلد تدابير شتى لتسهيل التجنيس، بما في ذلك منح المواطنة تلقائياً عند مولد الطفل لأبوين غير مواطنين^(٨٧).

٥٣- وتشدد المقررة الخاصة على أن العراقيل طويلة الأمد التي تحول دون إمكانية الحصول على المواطنة والجنسية في شتى البلدان ساهمت في ظهور الأشكال المتجذرة من التمييز والإقصاء اللذين واجهتهما طائفتا السينتي والروما. والعديد من أفراد طائفتي الروما والسنتي عديمي الجنسية

(٨١) انظر Open Society Foundations, "After long struggle, Kenya's Nubian minority secures land rights", 5 June 2017 www.opensocietyfoundations.org/press-releases/after-long-struggle-kenyas-nubian-minority-secures-land-rights.

(٨٢) انظر CERD/C/KWT/CO/21-24، الفقرتان ٢٧ و ٢٨؛ و CCPR/C/KWT/CO/3، الفقرتان ١٠ و ١١؛ ومنظمة Human Rights Watch، "Prisoners of the past: Kuwaiti Bidun and the burden of statelessness"، ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١١. متاحة على الموقع www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-of-the-past-kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness.

(٨٣) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومفوضية اللاجئين، "Handbook on statelessness in the OSCE area: international standards and good practices"، ٢٠١٧، الصفحة ٩. متاح على الموقع www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area.

(٨٤) المرجع نفسه.

(٨٥) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/7/19/Add.3، الفقرة ٧٧.

(٨٦) انظر الموقع www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aaaa/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD.pdf.

(٨٧) انظر A/HRC/7/19/Add.3، الفقرة ٨٨.

أو يواجهون خطر الوقوع في وضع انعدام الجنسية بسبب افتقارهم إلى إمكانية الاستفادة من التسجيل المدني والحصول على وثائق الهوية^(٨٨). ومن العوامل الرئيسية التي تساهم في عدم امتلاك الوثائق الشخصية الإجراءات البيروقراطية المرهقة، والافتقار إلى الإمكانيات المالية لتسديد مستحقات الإجراءات القانونية للحصول على الوثائق، والإقامة في تجمعات سكنية غير مسجلة، والصعوبات في تسجيل مكان دائم للإقامة، والتشريد، وعدم الاستفادة من مساعدة قانونية مجانية، والافتقار إلى المعلومات عن الإجراءات والتمييز^(٨٩). وهذه العراقيل تعني أن حالة انعدام الجنسية نُقلت من جيل إلى جيل، وهو ما يساعد على الإبقاء على الإقصاء والتمييز والتهميش الذي تعيشه طائفتا الروما والسنتي في العديد من البلدان.

٥٤- وفي ذات الوقت، فإن الشواغل الوطنية وما ينجر عنها من سياسات خارج نطاق القومية الإثنية كثيراً ما تذكى التمييز العنصري في سياق القوانين والممارسات المتعلقة بالمواطنة والهجرة. وثمة مثال ساطع على ذلك هو أوجه القلق الوطنية بشأن الأمن القومي والرخاء الاقتصادي، التي لا تزال تساعد على التمييز العنصري على أساس المواطنة والوضع بإزاء قوانين الهجرة. وفيما تبقى من هذا الفصل، تبحث المقررة الخاصة أوجه القلق هذه من حيث أنها تساعد على التمييز العنصري وكراهية الأجانب، وتدين الدور الذي تؤديه في إدامة التمييز والتعصب على أساس العرق أو اللون أو الإثنية أو الأصل القومي أو الدين.

باء- آلية الأمن القومي وحالة القلق

٥٥- في الديمقراطيات الليبرالية الغربية على وجه الخصوص، خلّفت أوجه القلق إزاء الأمن القومي والتهديدات الإرهابية شبكة واسعة من المراقبة وغيرها من الممارسات التي أدت إلى تمييز عنصري على أساس المواطنة أو الوضع بإزاء قوانين الهجرة. وهذا التوجه يطيل أمد الممارسات المقلقة وغير القانونية التي وثّقها المقرر الخاص السابق توثيقاً مستفيضاً في تقاريره الموضوعية لعام ٢٠١٧. ففي هذه التقارير، قدّم المقرر الخاص تحليلاً شاملاً لانتهاكات حقوق الإنسان وخطاب كراهية الأجانب مما تحرّض عليه الحكومات والأطراف الفاعلة الأخرى في أوروبا وآسيا وأمريكا الجنوبية والشرق الأوسط وأمريكا الشمالية وأفريقيا، وتذكى حالة القلق إزاء الأمن القومي المبالغ فيها والمتلاعب بها، لا سيما باستهداف المسلمين والذين يعتقد أنهم مسلمون^(٩٠).

٥٦- وفي بعض البلدان، أذاع سياسيون معلومات مغلوطة تصف بعض الفئات العرقية والقومية والدينية بأنها تشكل بخطرهما تهديداً على الأمن القومي. وتولت القيام بالحملات لنشر هذه المعلومات المغلوطة بكل حماس أحزاب سياسية وزعماء سياسيون ذوو ارتباطات قومية إثنية. وهؤلاء الأحزاب والزعماء يعملون على إذكاء واستغلال مخاوف السكان إزاء الأمن

(٨٨) انظر A/HRC/29/24، الفقرة ٣٦.

(٨٩) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، "Summary report: expert seminar on access to identification and civil registration documents by Roma in Ukraine" (كييف، ٢٠١٥)، الصفحة ٦. متاح على الموقع www.osce.org/odihr/211996?download=true.

(٩٠) انظر A/HRC/35/41، الفقرات ٤٨-٧٥؛ وA/72/287، الفقرات ١١-٤٥.

القومي، ويوصمون بالفعل مجموعات عرقية وإثنية وقومية ودينية بأكملها بطرق تزيد من تعريض هذه المجموعات للعنف العنصري ويدافع كره الأجانب^(٩١).

٥٧- وتواصل الدول في مختلف أنحاء العالم اللجوء إلى تبريرات بداعي الأمن القومي ومكافحة الإرهاب لتجريد أفراد من سكانها من المواطنة. ولّما تقيم الدول تمييزاً صريحاً على أساس العرق والإثنية والأصل القومي في عملياتها لتجريد الأشخاص من مواطنتهم. على أن ثمة سياسات واسعة النطاق ومتأصلة ظاهرياً في شواغل الأمن القومي تسمح بالتعسف في التنفيذ - بما في ذلك التجريد التعسفي من المواطنة - الأمر الذي ينطوي في الواقع على أثر غير متناسب على الفئات العرقية والقومية والدينية المهمشة. وفي هذه الحالات، لا يزال التمييز العنصري يشكل الأثر المتوقع لسياسات الأمن القومي الواسعة النطاق غير المصممة خصيصاً لتحقيق متطلبات الدفاع الوطني المشروعة.

٥٨- وفيما تواجه بعض الفئات خطراً كبيراً يتمثل في فقدان المواطنة ووضع اللاجئ بسبب آلية الأمن القومية وحالة القلق، تُمنع هذه الفئات باستمرار من الحصول على الجنسية أو تسوية أوضاعها من حيث الهجرة للأسباب نفسها. وثمة مثال مزعج هو اللجوء إلى عمليات سرية للمراجعة والتدقيق الداخلي باستخدام أساليب غير موثوق بها لتعيين الأشخاص المنتمين إلى فئات إثنية دينية معينة بوصفها فئات تشكل بطبعها تهديداً على الأمن القومي، ومن ثم منع أفرادها من الحصول على الجنسية أو تأخير تجنيسهم^(٩٢).

٥٩- وللإطلاع على تحليل مفصل للتمييز العنصري والتعصب اللذين يستهدفان غير المواطنين وتحركهما اعتبارات الأمن القومي والخوف من الإرهاب، تحيل المقررة الخاصة المجلس إلى التقارير التي قدمها من سبقها في المنصب في عام ٢٠١٧، وهي التقارير التي ناقشت أيضاً مسألة تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان^(٩٣).

جيم- اتخاذ غير المواطنين كبش فداء كلما لاحت صعوبات اقتصادية

٦٠- لقد شملت الآثار الاقتصادية للعولمة تزايد أوجه عدم المساواة. فالآثار المستمرة للأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، على سبيل المثال، تشمل اتخاذ تدابير تقشفية أدت إلى إفقار الكثيرين في أنحاء مختلفة من العالم. وقد أبرز الذين شغلوا هذا المنصب من قبل "العلاقة المباشرة بين الزيادة في التفاوت الاقتصادي والزيادة في كراهية الأجانب وصعود الأحزاب الشعبوية"^(٩٤). فالتهميش الاقتصادي المترتب عن ذلك لقطاعات عريضة من السكان لا يزال يدفع البعض إلى

(٩١) انظر المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "Zeid warns against populists and demagogues in Europe and U.S."، ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. متاحة على الموقع www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20452.

(٩٢) قال الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية، على سبيل المثال إن برنامج الولايات المتحدة "Controlled Application Review and Resolution Program" يستخدم أساليب غير موثوق بها لتحديد التهديدات على الأمن القومي وكثيراً ما يساوي بين ممارسة الإسلام وتقيّد المسلمين بدينهم والإرهاب. انظر Jennie Pasquarella, *Muslims Need Not Apply* (American Civil Liberties Union of Southern California, August 2013). متاحة على الموقع www.aclusocal.org/sites/default/files/carrp-muslims-need-not-apply-aclu-social-report.pdf.

(٩٣) انظر A/HRC/35/41، الفقرات ٥٢-٩٦؛ و A/72/287، الفقرات ١١-٥٧.

(٩٤) انظر A/HRC/35/41، الفقرة ٤٨.

البحث عن كبش فداء، حيث يقع اللوم للإخفاق الاقتصادي الحكومي والنظام الليبرالي العالمي الجديد على المهاجرين واللاجئين وغيرهم من غير المواطنين. ومما يزيد الطين بلة، مواصلة زعماء سياسيون انتهازيون وجماعات متطرفة استخدام المخاوف الاقتصادية لتبرير فرض إجراءات تقييدية عقابية على حقوق المهاجرين الإنسانية. فالحكومة الإسرائيلية، على سبيل المثال، وعدت بطرد اللاجئين والمهاجرين الذين وصفتهم بـ "المتسللين"، وبـ "الانتهازيين الاقتصاديين" وبـ "المجرمين"^(٩٥). وفي اليونان، يتعرض اللاجئون من البلدان التي يطلق عليها "غير المرغوب فيها" من شمال أفريقيا وجنوب آسيا للاستهداف والاحتجاز ويجري التعامل معهم في إطار إجراءات اللجوء العاجلة قبل ترحيلهم إلى تركيا^(٩٦).

٦١- وتود المقررة الخاصة أن تشدد على أنه، بخصوص اللاجئين تحديداً، ليست البلدان والحكومات التي كانت تنتهج استجابات من أكثرها عنصرية وكراهة للأجانب إزاء موجة التشريد القسرية في أوروبا وأمريكا الشمالية وأستراليا على وجه الخصوص هي البلدان التي تتحمل حالياً أعباء الانعكاسات الاقتصادية الرئيسية لدخول اللاجئين. وفي عام ٢٠١٦، أفادت مفوضية اللاجئين أن ٨٤ في المائة من لاجئي العالم المشمولين برعاية المفوضية كانوا مستضافين في بلدان نامية^(٩٧)، فكان أن استضافت بعض أفقر البلدان وأقلها كراهية للأجانب أكبر أعداد اللاجئين. فالخطاب الاقتصادي المستخدم لتبرير طرد اللاجئين في البلدان الغنية ينبغي إنكاره لأن جوهره ليس سوى العنصرية وكراهية الأجانب. وقد لاحظ المقرر الخاص المعني بحقوق المهاجرين أنه رغم انتشار الحديث الذي يصور المهاجرين على أنهم عبء اقتصادي، فقد "تبين أن الهجرة قلّما تؤثر في بطالة المقيمين بل إن لها تأثيراً عاماً إيجابياً في تهيئة فرص العمل والاستثمار"^(٩٨).

٦٢- وفي إعلان ديربان، تقرّر الدول بالتوزيع غير المتكافئ لمزايا العولمة وتعترف "بأن الهجرة داخل الأقاليم وفيما بينها قد ازدادت نتيجة للعولمة، ولا سيما من الجنوب إلى الشمال" (الفقرتان ١١ و ١٢). وتضيف مشددةً على أن سياسات الهجرة ينبغي ألا تؤسس على العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب (الفقرة ١٢). لكن مع ذلك، لا يزال العنصريون وكارهو الأجانب - بما في ذلك في الحكومات في جميع أنحاء العالم -

(٩٥) انظر المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "Israel: UN experts urge immediate halt of plans to deport"، [www.ohchr.org/EN/](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E) متاحة على الموقع ١ آذار/مارس ٢٠١٨. Ruth Eglash and Loveday Morris، "Q&A with Israel's Interior Minister Aryeh Deri: plan to deport thousands of Africans is not about race"، *Washington Post* ٧ شباط/فبراير ٢٠١٨. متاحة على الموقع [www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/07/refugees-or-illegal-migrants-israels-](http://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/07/refugees-or-illegal-migrants-israels-plan-is-to-deport-them-by-force/?utm_term=.5d917cd434f8) A/HRC/22/67 and Corrs.1 and 2, p. 24 (ISR 8/2012).

(٩٦) انظر Eleni Koutsaraki، "The indefinite detention of undesirable and unreturnable third-country nationals in Greece"، *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36, No. 1 (آذار/مارس ٢٠١٧)؛ ومنظمة العفو الدولية، "lives on hold. Update on situation of refugees and migrants on the Greek islands"، ١٤ تموز/يوليه ٢٠١٧. متاحة على الموقع www.amnesty.org/download/Documents/EUR2567452017ENGLISH.PDF.

(٩٧) المفوضية السامية للاجئين، *Global Trends: Forced Displacement in 2016*، الصفحة ٢. متاحة على الموقع <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>.

(٩٨) انظر الفقرات ٢٠ و ٢٥ و ٩٨، A/69/302.

يستغلون التبرّم الاقتصادي المشروع لاستهداف غير المواطنين من مجموعات عرقية وإثنية ودينية معيّنة. ويواصل زعماء وأحزاب سياسية انتهازيون نشر خطابات اقتصادية غير دقيقة من منطلق استراتيجي عن غير المواطنين من إثنيات وأعراق وديانات معيّنة. وبقيام هذه القيادات والأحزاب بذلك فهي تصرف الاهتمام العام عن التّحّب السياسية والاقتصادية من المواطنين، بما في ذلك عن طريق المؤسسات المتعددة الجنسيات، وكل هؤلاء هم العدد الأكبر من المستفيدين باستمرار من العولمة الاقتصادية.

خامساً – الاستنتاجات والتوصيات

٦٣- يمكن القول إجمالاً إن الأيديولوجيات العنصرية والقائمة على كره الأجانب المتأصلة في القومية الإثنية تجمع في الغالب بين المخاوف المتصلة بالأمن القومي وأوجه القلق الاقتصادي لانتهاك حقوق الإنسان المكفولة لغير المواطنين والسكان الأصليين والأقليات على أساس العرق والإثنية والأصل القومي والدين. ورغم تحليل المقررة الخاصة كل دافع على حدة في هذا التقرير، من المهم عدم إغفال عملهما مقترنين. إن انبعاث وانتشار الأيديولوجية العنصرية اليمينية المتطرفة ينبغي ردها والاعتراض عليها شأنها شأن الخطابات والدوافع الأخرى التي تحظى على ما يبدو بقدر أكبر من القبول لكنها في الواقع فعالة بنفس القدر في استهداف فئات عرقية أو إثنية أو دينية معينة. فأوجه القلق والشواغل إزاء الأمن القومي والرخاء الاقتصادي يمكن أن يكون أثرها في نهاية المطاف هو جعل التمييز والتعصب القائمين على العنصرية وكره الأجانب أكثر قبولاً في المجتمع. وتكمن قيمة التمييز بين مختلف الدوافع في اكتساب القدرة لاحقاً على وضع سياسات ملائمة تستجيب للظروف على الأرض.

٦٤- وفي عدد من الحالات التي وقعت في الآونة الأخيرة، نددت بعض الدول والأطراف الأخرى الشجاعة ضمن منظومة الأمم المتحدة علناً بحوادث كراهية الأجانب المتطرفة بدافع القومية الإثنية. وينبغي التشجيع على هذه الخطوات والتنويه بها. بيد أنه في معظم الحالات التي تتجلى فيها النزعة القومية الإثنية وكره الأجانب والعنصرية، حتى على أعلى مستويات المناصب العامة، يظل العدد الأكبر من الدول صامتاً. وهذا الصمت يرقى إلى مستوى التواطؤ. وتحث المقررة الخاصة جميع الدول والهيئات الإقليمية المتعددة الأطراف على اتخاذ مواقف علنية ومتسقة وحازمة ضد جميع هذه الحالات متى وقعت.

٦٥- وتحث المقررة الخاصة الجميع على التزام اليقظة إزاء الطرق المحسوبة والانتهازية التي ينتهجها العديد من الزعماء السياسيين والأحزاب السياسية لمواصلة استغلال الامتناع عن الاستخدام الذرائعي للشواغل المبالغ فيها المتعلقة بالأمن القومي والوضع الاقتصادي والتي لا تمت بصلة إلى الواقع من أجل تبرير ممارسات العنصرية وكرهية الأجانب في سياق قوانين وسياسات المواطنة والجنسية والهجرة. فالشواغل المشروعة المتعلقة بالأمن القومي والوضع الاقتصادي سوف لن تسوى بالسماح للشعبيين، الذين هم ليسوا سوى من زعماء النخبة المستفيدين أصلاً أكثر من غيرهم من العولمة الاقتصادية، باستخدام الذين لم يستفيدوا بنفس القدر من النظام الليبرالي العالمي الجديد أداةً وزيادة تهميشهم.

٦٦- وفي ضوء هذه الاستنتاجات، تود المقررة الخاصة أن تكرر التوصيات التي قدمتها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٣٠ بشأن التمييز ضد غير المواطنين (الأجزاء من ثانياً إلى سابعاً). وتذكر أيضاً بالممارسات الجيدة والتوصيات ذات الصلة التي قدمها من سبقوها في المنصب، لا سيما في التقارير المتعلقة بكره الأجانب (A/HRC/32/50)، ومكافحة الإرهاب (A/72/287)، والتنميط العنصري والإثني (A/HRC/29/46)، وكرهية الإسلام (A/HRC/15/53).

٦٧- وبالإضافة إلى ذلك، تحت المقررة الخاصة الدول على اعتماد التدابير الملموسة التالية الرامية إلى القضاء على التمييز العنصري ومنعه في سياق المواطنة والجنسية والهجرة:

(أ) التصديق على الصكوك ذات الصلة، بما فيها اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية واتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، وجعل التعريفات التي تحدد التمييز العنصري ضد غير المواطنين والأشخاص عديمي الجنسية واللاجئين الواردة في القوانين الوطنية متواءمة مع هذه الصكوك. ويشمل ذلك سحب التحفظات على المعاهدات مما يقوّض السعي لتحقيق مساواة عرقية حقيقية؛

(ب) العمل، فيما يتعلق بالمواطنة والجنسية على وجه الخصوص، على اعتماد وتنفيذ المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، كما فسرتها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٣٠. ويُحظر على الدول تقييد حقوق غير المواطنين بأي شكل لم يصمم بما يتناسب مع تحقيق الهدف المشروع القائم على إطار المساواة العرقية الحقيقية للاتفاقية. وبموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فإن فرض حظر شامل على جنسيات محددة واتخاذ أي تدابير أخرى متعلق بالهجرة تنطوي على الإقصاء على أساس العرق أو اللون أو الأصل الإثني أو القومي هي أعمال غير مشروعة. ويجب على الدول اتخاذ خطوات فورية للعدول عن أي إجراء من هذا القبيل؛

(ج) اتخاذ خطوات محددة لإنهاء حالة انعدام الجنسية، بما في ذلك بوضع حد للممارسات والسياسات المبيّنة آنفاً التي تجعل الأشخاص عديمي الجنسية ومن ثم تجعلهم عُرضة لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان؛

(د) التصدي للتمييز متعدد الجوانب، لا سيما من حيث تأثيره على غير المواطنين على أساس الجنس والدين، بالاقتران مع أسباب أخرى؛

(هـ) بذل كل ما في الوسع للتأكد من أن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة والاتفاق العالمي للاجئين كلاهما يجعل مبادئ المساواة وعدم التمييز في صميم اهتمامهما. وفيما يتعلق بالاتفاق العالمي بشأن الهجرة، فإن ذلك يعني أن على الدول قطع التزام صريح بحماية المهاجرين النظاميين وغير النظاميين من التمييز العنصري، بناء على ما يقتضيه القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٦٨- وقد عُرضت على الموقع الشبكي للمقررة الخاصة مجموعة من التوصيات الأكثر تحديداً^(٩٩).