الفصل السادس

طرد الأجانب

ألف- مقدمة

١٨٤- أحاطت اللجنة علماً في دورتها الخمسين (عام ١٩٩٨) بتقرير فريق التخطيط الذي حدد فيه، من بين جملة أمور، موضوع "طرد الأجانب" لأغراض إدراجه في برنامج العمل الطويل الأجل للجنة[٣٠٦]، وهو ما تم لاحقاً في دورتها الثانية والخمسين (عام ٢٠٠٠)[٣٠٧]. وأرفق بتقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال تلك الدورة مخطط موجز يصف البنية العامة التي يمكن أن يتخذها الموضوع والنهج المقترح لدراسته[٣٠٨]. وأحاطت الجمعية العامة علماً، في الفقرة ٨ من قرارها ٥٥/١٥٢ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، بإدراج الموضوع في برنامج العمل الطويل الأجل.

١٨٥- وقررت اللجنة، أثناء دورتها السادسة والخمسين، في جلستها ٢٨٣٠ المعقودة في ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٤، أن تدرج موضوع "طرد الأجانب" في برنامج عملها وأن تعين السيد موريس كامتو مقرراً خاصاً لهذا الموضوع[٣٠٩]. ووافقت الجمعية العامة، في الفقرة ٥ من قرارها ٥٩/٤١ المؤرخ ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، على قرار اللجنة إدراج الموضوع في جدول أعمالها.

١٨٦- وفي دورتها السابعة والخمسين (عام ٢٠٠٥)، نظرت اللجنة، في جلساتها ٢٨٤٩ إلى ٢٨٥٢[٣١٠]، في التقرير الأولي المقدم من المقرر الخاص[٣١١].

١٨٧- وفي دورتها الثامنة والخمسين (عام ٢٠٠٦)، كان معروضاً على اللجنة التقرير الثاني المقدم من المقرر الخاص[٣١٢] ودراسة أعدتها الأمانة العامة[٣١٣]. وفي الدورة نفسها، قررت اللجنة أن تنظر في التقرير الثاني في دورتها التالية في عام ٢٠٠٧[٣١٤].

(٣٠٦) *حولية ١٩٩٨*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٥٥٤.

(٣٠٧) *حولية ٢٠٠٠*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٧٢٩.

(٣٠٨) المرجع نفسه، المرفق، ص ٢٦٣.

(٣٠٩) *حولية ٢٠٠٤*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٣٦٤.

(٣١٠) *حولية ٢٠٠٥*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرات ٢٤٢-٢٧٤.

(٣١١) *حولية ٢٠٠٥*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/554.

(٣١٢) *حولية ٢٠٠٦*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/573.

(٣١٣) A/CN.4/565 و Corr.1 (مستنسخة؛ يمكن الاطلاع عليها على الموقع الشبكي للجنة).

(٣١٤) *حولية ٢٠٠٦*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٢٥٢.

باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

١٨٨- عرض على اللجنة في الدورة الحالية التقرير الثاني والتقرير الثالث (A/CN.4/581) المقدمان من المقرر الخاص، فنظرت فيهما، على التوالي، في جلساتها ٢٩٢٣ إلى ٢٩٢٦، المعقودة في الفترة من ٢٣ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٧، وفي جلساتها ٢٩٤١ إلى ٢٩٤٤، المعقودة في الفترة من ٢٤ إلى ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧. وفي الجلسة ٢٩٢٦ المعقودة في ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٧، قررت اللجنة أن تحيل إلى لجنة الصياغة مشروعي المادتين ١ و٢، بصيغتهما التي نقحها المقرر الخاص في الجلسة نفسها[٣١٥]. وفي جلستها ٢٩٤٤ المعقودة في ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧، قررت اللجنة أن تحيل إلى لجنة الصياغة مشاريع المواد ٣ إلى ٧.

١- عرض المقرر الخاص تقريريه الثاني والثالث

١٨٩- ذكر المقرر الخاص بأن اللجنة وافقت على أغلب خيارات المقرر الخاص وكذلك، في المجمل، على مشروع خطة العمل الوارد في المرفق الأول للتقرير الأولي[٣١٦]. وكانت الدول التي أدلت برأيها في دورة عام ٢٠٠٥ للجنة السادسة التابعة للجمعية العامة قد أبدت تأييدها للنهج العام المقترح من المقرر الخاص، مؤكدة أيضاً أهمية الموضوع وراهنيته وتعقده.

١٩٠- ولا جدال في أن هذا الموضوع قابل للتدوين، نظراً لوجود مجموعة من القواعد العرفية، ومادة تعاهدية وفيرة، وفقه قائم منذ أمد بعيد، واجتهاد قضائي دولي وإقليمي وطيد رغم حداثته النسبية. ومما جعل دراسة اللجنة للموضوع أكثر إلحاحاً ملاحظة لجوء الدول بصفة متزايدة إلى عمليات الطرد دون احترام القواعد الأساسية لحقوق الإنسان، وبخاصة في سياق الجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب وفي وجه تفشي ظاهرة الهجرة الوافدة غير المشروعة وتدفق اللاجئين.

١٩١- وقد تناول التقرير الثاني[٣١٧]، والذي بدأ بدراسة القواعد العامة لطرد الأجانب، نطاقَ الموضوع وتعريف مصطلحاته الأساسية واقترح مشروعي مادتين (مشروعا المادتين ١ و٢).

١٩٢- ويبدو أن الآراء قد توافقت في إطار لجنة القانون الدولي وفي اللجنة السادسة على السواء على أن يدرَج في نطاق الموضوع الأشخاص المقيمون في إقليم دولة لا يحملون جنسيتها، مع التمييز بين الأشخاص الذين هم في وضع قانوني والأشخاص الذين هم في وضع غير قانوني، بمن فيهم الأشخاص المقيمون منذ فترة طويلة

(٣١٥) انظر الحاشيتين ٣٢٦ و٣٢٧ أدناه.

(٣١٦) انظر الحاشية ٣١١ أعلاه.

(٣١٧) انظر الحاشية ٣١٢ أعلاه.

في الدولة الطاردة. وينبغي أيضاً إدراج اللاجئين وملتمسي اللجوء والأشخاص عديمي الجنسية والعمال المهاجرين. وفي المقابل، كان بعض الأعضاء وبعض الوفود قد أبدوا شكوكهم في تضمين الموضوع مسألة رفض السماح بدخول المهاجرين غير القانونيين، وموقف الأشخاص الذين غيروا جنسيتهم عَقب تعديل مركز الإقليم الذي يقيمون فيه، في سياق إنهاء الاستعمار، وموقف رعايا دولة في حالة نزاع مسلح. ورأى المقرر الخاص، من جهته، أنه ينبغي أن يستبعد من نطاق الموضوع رفض السماح بالدخول وحالة الأجانب المتمتعين بامتيازات وحصانات بمقتضى القانون الدولي. وبالمقابل، بموجب أحكام مشروع المادة ١[٣١٨]، ينبغي أن يدرَج في نطاق الموضوع، بوجه خاص، الأجانب الذين هم في وضع قانوني أو غير قانوني واللاجئون وملتمسو اللجوء والأشخاص عديمو الجنسية والعمال المهاجرون ورعايا دولة معادية ورعايا الدولة الطاردة الذين فقدوا جنسيتهم أو جردوا منها.

١٩٣- وفيما يتعلق بتعريف المصطلحات المستخدمة الذي خصص له مشروع المادة ٢[٣١٩]، اقترح المقرر الخاص تعريف مفهوم "الأجنبي" (alien) بمقارنته بمفهوم "الرعية" (*ressortissant*) وليس بمفهوم "حامل الجنسية" (national). ومع أن مصطلح "الرعية" يستخدم بمعانٍ متغيرة، فإنه يمكن أن يسند إليه مدلول أوسع من مدلول مصطلح "حامل الجنسية" (national)، بحيث يشمل أيضاً الأشخاص الخاضعين لسلطة دولة بحكم رابطة قانونية معينة، مثل اللاجئين وملتمسي اللجوء والأشخاص عديمي الجنسية أو الأشخاص المرتبطين بأقاليم خاضعة للانتداب أو الحماية. وعند اللزوم، يمكن تعديل صيغة الفقرة ٢(د) من مشروع المادة ٢ لإبراز أن الجنسية هي الرابطة القانونية الرئيسية في السياق الحالي[٣٢٠].

١٩٤- وفي التقرير الأولي، كان يقصد بمصطلح "الطرد" فعل انفرادي صادر عن الدولة تكره به أجنبياً على مغادرة إقليمها. ولكن بعد أخذ ملاحظات بعض الأعضاء والسوابق القضائية الدولية الحديثة في الاعتبار، قبل المقرر الخاص بفكرة أن "الطرد" يشمل أيضاً حالات تكره فيها دولة بسلوكها فرداً على مغادرة إقليمها.

١٩٥- ولما كان الطرد يقتضي مغادرة إقليم الدولة بعبور حدودها، فإن مشروع المادة ٢ يقدم أيضاً تعريفاً لمصطلحي "الحدود" و"الإقليم".

١٩٦- وتطرق التقرير الثالث لدراسة المبادئ العامة المتعلقة بطرد الأجانب واقترح خمسة مشاريع مواد (مشاريع المواد ٣ إلى ٧). وقدم حق الدولة في طرد أجانب كحق ملازم لسيادة الدولة، ناشئ عن الاختصاص الإقليمي لكل دولة، لا كحق عرفي تخوله للدولة قاعدة "خارجية". على أن هذا الحق يخضع لقيود من بينها، من جهة، القيود الأصلية في النظام القانوني الدولي (يتناولها مشروع المادة ٣)[٣٢١] التي توجد بمعزل عن مبادئ أخرى مقيدة تندرج في مواضيع خاصة من مواضيع القانون الدولي، ومن جهة أخرى، القيود الناشئة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتتعلق مشاريع المواد ٤ إلى ٧ بقيود الاختصاص الشخصي (*ratione personae*) للحق في الطرد.

١٩٧- ويتعلق قيد أول ورد نصه في مشروع المادة ٤[٣٢٢] بحظر قيام دولة بطرد مواطنيها. ومع أن هذا الحظر ثابت في قواعد القانون الدولي العامة المعاصرة، فإنه يخضع لاستثناءات أو مخالفات معينة

---

(٣١٨) فيما يلي نص مشروع المادة ١:

"نطاق التطبيق

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

"٢- تسري بخاصة على الأجانب الذين هم في وضع قانوني أو غير قانوني في الدولة المضيفة وعلى اللاجئين وملتمسي اللجوء والأشخاص عديمي الجنسية والعمال المهاجرين ورعايا دولة معادية ورعايا الدولة الطاردة الذين فقدوا جنسيتهم أو جردوا منها".

(٣١٩) فيما يلي نص مشروع المادة ٢:

"التعاريف

"لأغراض مشاريع المواد هذه:

"١- يقصد بطرد الأجنبي الفعل أو السلوك الذي تكره به الدولة الطاردة أحد رعايا دولة أخرى على مغادرة إقليمها.

"٢- (أ) يقصد بالأجنبي أحد رعايا دولة غير الدولة الإقليمية أو الدولة الطاردة؛

(ب) يقصد بالطرد فعلٌ أو سلوك تكره به الدولة الطاردة الأجنبي على مغادرة إقليمها؛

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

(د) يقصد بالرعية الشخص الخاضع، بحكم أي رابطة قانونية بما في ذلك الجنسية، [لولاية] [للاختصاص الشخصي لـ] دولة ما؛

(هـ) يقصد بالإقليم المجال الذي تمارس فيه الدولة كامل صلاحياتها الناشئة عن سيادتها".

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

(٣٢١) فيما يلي نص مشروع المادة ٣:

"حق الطرد

"١- يحق للدولة أن تطرد أجنبياً من إقليمها.

"٢- غير أن الطرد يتعين أن يتم في احترام للمبادئ الأساسية للقانون الدولي. وبصفة خاصة، يجب على الدولة أن تتصرف بحسن نية وفي احترام لالتزاماتها الدولية".

(٣٢٢) فيما يلي نص مشروع المادة ٤:

"عدم جواز طرد الدولة لرعاياها

"١- لا يجوز للدولة أن تطرد رعاياها.

"٢- غير أنه إذا اضطرت إلى ذلك، لأسباب استثنائية، فإنه لا يجوز لها أن تفعله إلا بموافقة الدولة المستقبلة.

"٣- يحق للشخص المطرود من بلده أن يعود إليه في أي وقت بناء على طلب الدولة المستقبلة".

أكدتها الممارسة. على أن طرد دولة لأحد مواطنيها قد خضع على الدوام لشرط قبول الدولة المستقبلة؛ هذا ولا يخل الطرد بحق الشخص المطرود في العودة إلى بلده بناء على طلب الدولة المستقبلة.

١٩٨- ويتعلق مشروعا المادتين ٥[٣٢٣] و٦[٣٢٤]، على التوالي، بحالتي اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية. والهدف منهما هو تكملة القواعد المنصوص عليها في الأحكام ذات الصلة من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ والاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤. ومع مراعاة التطورات الحديثة فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب، وكذلك في ضوء قرار مجلس الأمن ١٣٧٣(٢٠٠١) المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، يمكن النص صراحة على الأنشطة الإرهابية (فضلاً عن التصرفات التي تيسر ممارسة هذه الأنشطة) ضمن الأسباب التي يمكن أن تبرر طرد لاجئ أو شخص عديم الجنسية، حتى وإن أمكن شمول هذه الأنشطة بالاستناد إلى الباعث العام للطرد القائم على "الأمن العام". أما فيما يتعلق بحالة الأشخاص عديمي الجنسية، فمن المستحب، مراعاةً لوضعهم الخاص، ألا يرتبط نطاق الحماية الممنوحة لهم بوضعهم القانوني أو غير القانوني في الدولة الطاردة. ويمكن النظر أيضاً، في إطار التطوير التدريجي، في النص على إمكانية إشراك الدولة الطاردة في البحث عن دولة مستقبلة في حالة عجز الشخص عديم الجنسية عن العثور عليها بنفسه في غضون مهلة معقولة.

(٣٢٣) فيما يلي نص مشروع المادة ٥:

عدم جواز طرد اللاجئين

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

"٢- تسري أحكام الفقرة ١ من هذه المادة أيضاً على كل شخص يوجد بصفة غير قانونية في إقليم الدولة المستقبلة ويطلب الحصول على مركز اللاجئ، ما لم يكن من الواضح أن الغرض الوحيد من تقديم هذا الطلب هو إحباط إجراء طرد يحتمل اتخاذه في حقه [ضد ذلك الشخص]".

(٣٢٤) فيما يلي نص مشروع المادة ٦:

"عدم جواز طرد الأشخاص عديمي الجنسية

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

"٢- تمنح الدولة التي تطرد شخصاً عديم الجنسية بالشروط المنصوص عليها في مشاريع المواد هذه مهلة زمنية معقولة لتمكين ذلك الشخص من التماس السماح له بدخول بلد آخر بصورة قانونية. [غير أنه إذا انقضت هذه المهلة وتبين أن الشخص عديم الجنسية لم يتمكن من الحصول على سماح بدخوله إلى بلد مستقبل، يجوز للدولة [، بالاتفاق معه،] أن تطرده إلى أي دولة تقبل استقباله]".

١٩٩- ويورد مشروع المادة ٧[٣٢٥] مبدأ عدم جواز الطرد الجماعي للأجانب، ويميز في هذا الصدد بين حالات الطرد الجماعي التي تحدث في وقت السلم وحالات الطرد الجماعي التي تحدث في وقت الحرب.

٢٠٠- ولحظر حالات الطرد الجماعي في وقت السلم طابع مطلق تؤكده عدة صكوك قانونية، فضلاً عن السوابق القضائية للمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان. على أن هذا الحظر لا يشمل طرد مجموعة من الأشخاص يخضع كل منهم لدراسة فردية. وفي هذا الصدد، استرشدت الفقرة الأولى من مشروع المادة ٧، والتي تشير إلى معيار "النظر المعقول والموضوعي" في حالة كل من الأجانب المعنيين بالأمر، بالسوابق القضائية ذات الصلة للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

٢٠١- أما الطرد الجماعي في وقت الحرب لرعايا دولة معادية، فيبدو أنه لا يخضع للاتفاقيات المتعلقة بالقانون الدولي للنزاعات المسلحة ولا للقانون الإنساني الدولي. وتتفاوت الممارسات في هذا الصدد، ويترتب على ذلك أن ليس على الدول التزام عام بإبقاء رعايا دولة معادية في إقليمها أو التزام بطردهم منه. على أن ما تظهره الممارسة والفقه هو أن الطرد الجماعي لرعايا دولة معادية يجب أن يقتصر على الأجانب المعادين للدولة المستقبلة؛ أما طرد رعايا دولة معادية تتسم تصرفاتهم بالطابع السلمي فيبدو أنه ينبغي حظره لأن القواعد العادية المتعلقة بالطرد في وقت السلم تنطبق على هؤلاء الأفراد.

٢- ملخص المناقشة

(أ) *التعليقات العامة والمنهجية المتبعة*

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

(٣٢٥) فيما يلي نص مشروع المادة ٧:

"عدم جواز الطرد الجماعي

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

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

"٣- لا يجوز أن يَخضع الأجانب من رعايا دولة طرف في نزاع مسلح لتدابير طرد جماعي، إلا إذا أبدوا، بصفتهم مجموعة، عداءً تجاه الدولة المستقبلة".

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

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

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

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

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

(ب) *تعليقات محددة*

المادة ١ - نطاق التطبيق

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

'١' *تدابير الإبعاد والحالات المشمولة بنطاق الموضوع*

٢٠٩- في الوقت الذي أيد فيه عدة أعضاء استبعاد مسألة عدم السماح بدخول الأجانب من نطاق الموضوع، آثر بعض الأعضاء إدراجها، خاصة من أجل مراعاة مصالح العديد من المهاجرين غير القانونيين الذين يحتجزون فترات طويلة. وذهب أحد الآراء إلى أن الإشكال الحقيقي الذي ينبغي أن تتناوله اللجنة لا يقتصر على الطرد وإنما يشمل بوجه عام الوسائل - بما فيها رفض السماح بالدخول - المتاحة للدول من أجل ضبط وجود الأجانب في أقاليمها. واقترح أيضاً أن تدرَج في نطاق الموضوع حالة الأجانب الذين يطلبون السماح بدخولهم إلى دولة من الدول بعد أن يكونوا موجودين فعلاً في المنطقة الدولية لتلك الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن في بعض الحالات أن يكون رفض السماح بالدخول متنافياً مع مبدأ عدم الإعادة القسرية.

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

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

٢١٢- واقترح أن تتطرق اللجنة إلى مسألة التطهير الإثني الذي يستهدف الأجانب، وكذلك إلى مسألة إسقاط الجنسية الذي يتبعه الطرد، حيث ثمة شك في تطابقها مع القانون الدولي. ورئي أنه ينبغي أن تدرَج في نطاق الموضوع حالة الأشخاص الذين يصبحون أجانب عقب نشوء دولة جديدة.

'٢' *فئات الأشخاص المشمولين بنطاق الموضوع*

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

٢١٤- وفي الوقت الذي أكد فيه بعض الأعضاء جدوى الفقرة ٢ من مشروع المادة ١ التي تتضمن قائمة بفئات الأجانب الذين يجب شملهم، رأى أعضاء آخرون أن هذه الفقرة عديمة الجدوى وأن الأمثلة المذكورة فيها يمكن الاكتفاء بإيرادها في التعليق. واقترح أيضاً دمج الفقرتين ١ و٢ من مشروع المادة هذا، بحذف تعبير "بخاصة" من نص الفقرة ٢. وذهب رأي آخر إلى أن نطاق مشاريع المواد الحالي أوسع مما ينبغي وأن على اللجنة أن تقصر عملها على فئات معينة من الأجانب يجب تحديدها.

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

المادة ٢- التعاريف

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

'١' *مفهوم "الأجنبي"*

٢١٧- اعترض عدة أعضاء على النهج الذي اتبعه المقرر الخاص في تناول مفهوم "الأجنبي" بمقارنته بمفهوم "الرعية" بدلاً من مفهوم "حامل الجنسية". ولوحظ بوجه خاص أن تعريف "الرعية" الذي اقترحه المقرر الخاص تعريف أوسع مما ينبغي وأنه مصدر بلبلة وأن المصطلح غير قابل للترجمة، ولا سيما إلى الإسبانية والإنكليزية، وأنه يحسن في تلك الحالة اعتماد معيار الجنسية. كما اقترح بعض الأعضاء تعديل نص الفقرة ٢(أ) من مشروع المادة ٢ بتعريف "الأجنبي" بأنه شخص لا يحمل جنسية الدولة الطاردة، دون إيراد أية إشارة إلى الروابط التي قد تكون قائمة بين الفرد المعني ودولة أخرى. واقترح أيضاً أن تبحث اللجنة مسألة ازدواج الجنسية في ضوء القاعدة التي تنص على وجوب حظر طرد حاملي الجنسية؛ وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي توضيح أن الأشخاص عديمي الجنسية مشمولون بتعريف "الأجانب".

٢١٨- وأشير إلى أن بعض فئات الأجانب، مثل "اللاجئين" و"ملتمسي اللجوء" و"العمال المهاجرين"، جديرة بالتعريف. واقترح اعتماد تعريف واسع لمصطلح "اللاجئ" يأخذ في الاعتبار التطورات الحديثة التي مست هذا المفهوم.

'٢' *مفهوم "الطرد"*

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

'٣' *مفهوما "الإقليم" و"الحدود"*

٢٢٠- أبديت بضعة تحفظات على التعريفين الواردين في البندين الفرعيين (ج) و(هـ) من الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢. وأكد البعض أيضاً أن على اللجنة أن تنظر في الآثار القانونية المترتبة على وجود أجنبي في البحر الإقليمي أو في المياه الداخلية أو في مياه الأرخبيل لدولة من الدول.

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

المادة ٣- حق الطرد

٢٢٢- رأى عدة أعضاء أن مشروع المادة ٣ يقيم توازناً عادلاً بين حق الدولة في طرد أجانب والضمانات الواجب منحها للأشخاص المطرودين. وأفاد رأي آخر بأن مشروع المادة ٣ قابل للنقد لأنه لا يورد أية إشارة مباشرة إلى حقوق الشخص المطرود ويعبر عن مفهوم فيه خلاف يقضي بأن القواعد التي يعتبرها المقرر الخاص أصلية في النظام القانوني الدولي لأنها مستقاة من السيادة

هي الوحيدة التي يمكن أن تقيد حق الطرد، في مقابل قواعد أخرى – كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان – لا تقيد سوى ممارسة هذا الحق. وأعرب أيضاً عن تفضيل للاعتراف بالطابع العرفي للحق في الطرد لا بطابعه "الملازم" حسبما رأى المقرر الخاص.

٢٢٣- وأيد عدة أعضاء الفقرة ١ من مشروع المادة ٣ التي تنص على حق الدولة في طرد أجنبي. ومع ذلك، اقترح عدد من الأعضاء ضم الفقرتين ١ و٢ بأن تضاف إلى نص الفقرة ١ الحالي إشارة إلى القيود التي يفرضها القانون الدولي على الحق في الطرد، بما في ذلك القيود الناتجة عن الحماية الدولية لحقوق الإنسان.

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

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

المادة ٤- عدم جواز طرد الدولة لرعاياها

٢٢٦- أيد عدد كبير من الأعضاء تضمين مشروع المواد حكماً يتعلق بطرد المواطنين. واقترح مع ذلك حذف مشروع المادة ٤ وتناول مشكلة طرد المواطنين في إطار التعليق على مشروع المادة ٣. وفي رأي آخر اعتبر أن التجريد من الجنسية، كإجراء تمهيدي محتمل للطرد، هو الوحيد الذي يدخل في إطار الموضوع الراهن.

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

٢٢٨- وأيد عدة أعضاء حظر طرد المواطنين وفق ما جرى النص عليه في الفقرة ١ من مشروع المادة ٤. ونظر أيضاً في تمديد نطاق هذه الحماية للأشخاص الذين جردوا من جنسيتهم ولفئات أخرى من الأجانب ممن تربطهم بالدولة الطاردة روابط وثيقة جداً.

٢٢٩- وأكد بعض الأعضاء، في ضوء صكوك دولية عديدة، على أن الطابع الذي يتسم به حظر طرد المواطنين طابع مطلق لا يقيد بشروط. وبهذا المنطق، اقترح حذف الفقرة ٢ من مشروع المادة ٤ التي تقر بإمكانية إيراد استثناءات من مبدأ عدم الطرد. وقيل بوجه خاص إن بعض الأمثلة التي أشار إليها المقرر الخاص لتأسيس إمكانية إيراد هذه الاستثناءات تمثل أهمية تاريخية بحتة أو حالات تسليم لا طرد. والضرورة هي التي يمكن أن تبرر نوعاً طرد المواطنين في حالات قصوى. ووفقاً لاقتراح آخر، ينبغي تعديل الفقرتين ٢ و٣ لإلقاء الضوء على أن الطرد أو النفي الذي تفرضه سلطة قضائية كبديل للسجن يمثلان الإجراءين المشروعين الوحيدين لإبعاد المواطنين.

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

٢٣١- واقترح تضمين مشروع المادة ٤ إشارة إلى الضمانات الإجرائية الواجب منحها للفرد المطرود. وقيل أيضاً إن من المهم الاعتراف للمواطن المطرود بحق العودة إلى بلده متى انتفت أسباب طرده أو ظهرت عناصر جديدة أصبح طرده في ظلها غير مبرر.

٢٣٢- وتم التساؤل عما إذا كانت مسألة الطرد الجماعي للمواطنين مشمولة بمشروع المادة ٤. كما كان من الجدير بالتوضيح أن هذا الحكم لا يخل بتسليم المواطنين، وهو ما يجيزه القانون الدولي.

المادة ٥- عدم جواز طرد اللاجئين

المادة ٦- عدم جواز طرد عديمي الجنسية

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

٢٣٤- وعارض عدة أعضاء إدراج إشارة صريحة إلى "الإرهاب" ضمن أسباب طرد لاجئ أو شخص عديم الجنسية. وفي هذا الصدد، قيل إن ليس هناك تعريف شامل للإرهاب وإن دواعي "الأمن الوطني" تغطي بالفعل تدابير الطرد بسبب الإرهاب وإن الأمر لا يتعلق بمشكلة تخص اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية بالتحديد. هذا علاوة على أن الطرد بسبب الإرهاب يمكن أن يمثل مشكلة إزاء تطبيق مبدأ التسليم أو المحاكمة. هذا وأيد بعض أعضاء اللجنة إيراد إشارة إلى الإرهاب كسبب من أسباب طرد اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية. واقترح بوجه خاص إدراج الإرهاب بربطه بمفهوم "الأمن الوطني"، إن لم يكن بمفهوم "النظام العام"، والإشارة في التعليق إلى الاتجاهات الحديثة في ممارسة الدول الرامية إلى مكافحة إساءة استخدام مركز اللاجئ من جانب الإرهابيين. وكبديل، اقترحت الإشارة إلى جرائم محددة من أمثال الجرائم المعرفة في الصكوك المتعددة الأطراف المقبولة عموماً في مجال مكافحة الإرهاب.

٢٣٥- وفيما يتعلق باللاجئين بشكل خاص، قيل إن أسباب الطرد الوارد ذكرها في الفقرة ١ من مشروع المادة ٥ أوسع من اللازم؛ وبخصوص هذه النقطة، فإن المادة ٣٣ من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، والتي تورد مبدأ عدم الإعادة القسرية، أكثر تقييداً. ومما كان موضع نقد أيضاً إعادة تناول القواعد الواردة في الاتفاقية بشكل جزئي فقط ومحاولة المقرر الخاص دمج المادتين ٣٢ و٣٣ من هذه الاتفاقية. وأخيراً اقترح إدراج إشارة إلى مبدأ عدم الإعادة القسرية وإلى حالة الأفراد الذين ينتظرون الحصول على مركز اللاجئ أو الذين رفض منحهم هذا المركز، باعتبار أنهم يجب أن يحصلوا على قدر من الحماية.

٢٣٦- وفيما يتعلق بالأشخاص عديمي الجنسية، فقد اعترض بعض الأعضاء على اقتراح المقرر الخاص إعداد مشروع مادة من شأنه، خلافاً لما تقضي به المادة ٣١ من الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، حماية الأشخاص عديمي الجنسية ممن هم في وضع قانوني وأولئك الذين ليسوا في وضع قانوني، وذلك منعاً لإنشاء أنظمة قانونية يمكن أن تكون متناقضة. ورأى آخرون بالمقابل أنه ينبغي منح الحماية حتى للأشخاص عديمي الجنسية ممن هم في وضع غير قانوني.

٢٣٧- وقيل إن الفقرة ٢ من مشروع المادة ٦، وبالذات الإشارة إلى تدخل الدولة المضيفة في البحث عن دولة مستقبلة، تمثل مساهمة هامة في التطوير التدريجي الذي يستهدف سد فراغ قانوني.

المادة ٧- عدم جواز الطرد الجماعي

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

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

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

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

٢٤٢- وذكر أن القانون الإنساني الدولي لا ينص على قاعدة تحظر طرد رعايا دولة معادية في وقت النزاع المسلح. واقترح توضيح أن الفقرة ٣ من مشروع المادة ٧ لا تنطبق إلا على الأفراد الذين يحملون جنسية دولة داخلة في نزاع مسلح مع الدولة الطاردة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المصطلحات المستخدمة في هذه الفقرة غامضة أكثر من اللازم؛ ويلزم بوجه خاص قصر حق الطرد الجماعي لرعايا دولة معادية على الحالات التي تثبت فيها معاداة هؤلاء الأفراد بشكل "جدي" أو "خطير" للدولة الطاردة، بل على حالة الأفراد الذين "تصرفوا بكل وضوح" بطريقة معادية. ويمكن النظر أيضاً في إيراد استثناء على أساس وجود اعتبارات قصوى تتعلق بالأمن الوطني. ومن جهة أخرى، اقترح توضيح أن الدولة تحتفظ بحق طرد رعايا دولة معادية إذا اقتضى الأمر ذلك لحمايتهم من احتمال انتقام السكان المحليين منهم. وفي هذا الصدد، اقترح وصف التدابير التي تتخذ لحماية الأجانب من بيئة معادية بتدابير "الإبعاد المؤقت" بدلاً من وصفها بتدابير "الطرد".

٢٤٣- واقترح عدد من الأعضاء إضافة مادة مستقلة بشأن العمال المهاجرين بالنظر إلى ضعف موقفهم بوجه خاص، واعترض آخرون على ذلك.

(ج) *تعليقات على مسائل أخرى*

٢٤٤- ذكر البعض أن المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تعبر عن مبادئ مقبولة عالمياً يمكن أن تشكل أساساً مناسباً لأعمال اللجنة. وأشير أيضاً إلى بعض الأحكام الواردة في صكوك إقليمية خاصة بحماية حقوق الإنسان، ولا سيما البروتوكولان رقما ٤ و٧ لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: "ميثاق سان خوسيه، كوستاريكا"، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق العربي لحقوق الإنسان (بنصه الحديث الذي اعتمد في عام ٢٠٠٤).

٢٤٥- واقترح تضمين مشروع المواد حكماً يخصص للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم بالاستناد إلى المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، وحكماً يستهدف المستفيدين من معاهدات الصداقة والتجارة والملاحة.

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

٢٤٧- وذكرت أيضاً مسألة ما إذا كان يجب على الدولة الطاردة أن تمنح الأجنبي المطرود إمكانية اختيار دولة المقصد وحدود تلك الإمكانية. وفي هذا السياق، يكتسي تحديد الجنسية أهمية خاصة لأن دولة الجنسية وحدها ملزمة، من حيث المبدأ، بقبول الشخص المطرود.

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

٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

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

٢٥٠- ورداً على بعض الملاحظات ذات الطابع المنهجي، أكد المقرر الخاص من جديد تفضيله لتحليل القواعد العامة المتعلقة بالموضوع تحليلاً يعقبه بحث القواعد المنطبقة على فئات محددة من الأجانب، وهو ما كانت اللجنة قد وافقت عليه. أما النتائج القانونية للطرد، وكذلك آثاره المحتملة على أملاك الأجنبي فهما مسألتان سيجري بحثهما في التقارير اللاحقة، وإن كان من غير الضروري ذكرهما في مشروع المادة ١ المتعلق بنطاق الموضوع.

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

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

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

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

٢٥٥- وأحاط المقرر الخاص علماً بالتحفظات التي أبداها عدد من أعضاء اللجنة على استخدام مصطلح "الرعية" (*ressortissant*). وقال إن هذا المصطلح سيستخدم من الآن فصاعداً كمرادف لمصطلح "حامل الجنسية" (national). ومع ذلك فإن مفهومي "غير حامل الجنسية" و"الأجنبي" ليسا متكافئين دائماً، ذلك أن بعض فئات "غير حاملي الجنسية"

لا يعتبرون أجانب لأغراض الطرد بموجب تشريعات بعض الدول. أما إشكالية ازدواج الجنسية فستناقش في تقارير لاحقة.

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

٢٥٧- وفيما يتعلق بمفهومي "الإقليم" و"الحدود"، أصر المقرر الخاص على الاحتفاظ بالتعريفين المقترحين. فتعريف "الإقليم" تعريف يحظى بالإجماع، ويشمل بخاصة المياه الداخلية والبحر الإقليمي. أما مفهوم "الحدود" فيجب إيراده في تعريف محدد في إطار الموضوع الحالي. ذلك أن الحدود، لأغراض الهجرة الوافدة، لا تتخذ شكل خط وإنما شكل منطقة (مثل مناطق الموانئ البحرية أو الموانئ الجوية أو المناطق الجمركية).

٢٥٨- وفي ضوء هذه الاعتبارات، قدم المقرر الخاص إلى اللجنة نصاً منقحاً لمشروعي المادتين ١[٣٢٦] و٢[٣٢٧].

٢٥٩- وفيما يتعلق بمشاريع المواد الخمسة المقترحة في التقرير الثالث، فقد أبدى الأعضاء ملاحظات متعارضة استندت أحياناً إلى تفضيل شخصي فغاب عنها أخذ الممارسة القائمة والقانون الساري في الاعتبار.

٢٦٠- ولم يعترض المقرر الخاص على اقتراح دمج الفقرتين ١ و٢ من مشروع المادة ٣. ومع مراعاة الاقتراحات التي قدمت ووجهات النظر المختلفة التي أبديت، يمكن النظر في توضيح أن الطرد يجب أن يتم "في إطار احترام قواعد القانون الدولي ذات الصلة، وبخاصة الحقوق الأساسية للإنسان، ومشاريع المواد الراهنة".

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

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

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

---

(٣٢٦) مشروع المادة ١ بصيغته المنقحة يكون نصه كما يلي:

"نطاق التطبيق

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

أو:

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

"٢- يقصد بذلك الأجانب الذين هم في وضع قانوني أو غير قانوني في الدولة الطاردة واللاجئون وملتمسو اللجوء والأشخاص عديمو الجنسية والعمال المهاجرون ورعايا دولة معادية ورعايا الدولة الطاردة الذين فقدوا جنسيتهم أو جردوا منها".

(٣٢٧) مشروع المادة ٢ بصيغته المنقحة يكون نصه كما يلي:

"التعاريف

"لأغراض مشاريع المواد هذه، يقصد بـ:

"(أ) *الطرد* فعل قانوني أو سلوك تكره به دولة أجنبياً على مغادرة إقليمها؛

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

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

"(د) *الإقليم* المجال الذي تمارس فيه الدولة كامل صلاحياتها الناشئة عن سيادتها؛

"(هـ) *الحدود* منطقة تخوم إقليم الدولة الطاردة التي لا يتمتع فيها الأجنبي بمركز المقيم وينتهي بعبوره إياها إجراء الطرد".

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

٢٦٥- وختاماً، أشار المقرر الخاص إلى أنه سيجري تناول مسائل ورد ذكرها في المناقشات، مثل مبدأ عدم الإعادة القسرية أو مشكلة الطرد التمييزي، لدى النظر في حدود الاختصاص المادي (*ratione materiae*) لحق الطرد.