الأمم المتحدة

A/AC.96/1098/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
28 June 2011
Arabic
Original: English and French

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الثانية والستون
جنيف، ٣-٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١
البند ٥(أ) من جدول الأعمال المؤقت
التقارير عن أعمال اللجنة الدائمة المعنية بالحماية الدولية

مذكرة بشأن الحماية الدولية

إضافة

مذكرة بشأن انعدام الجنسية

تقرير المفوض السامي

(A) GE.11-00999 150811 170811

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١	٣
ثانياً –	معلومات أساسية	٢-٤	٣
ثالثاً –	التقدم المحرز والتحديات المطروحة	٥-٣١	٤
	ألف- الأثر المترتب على عملية تغيير هياكل وإدارة مفوضية الأمم المتحدة للاجئين	٥-٧	٤
	باء – تعزيز الاستجابات التنفيذية	٨	٥
	(أ) تحسين البيانات المرجعية المتعلقة بالفئات السكانية عديمة الجنسية	٩-١٠	٥
	(ب) تشجيع الانضمام	١١-١٢	٦
	(ج) تعزيز الإصلاحات التشريعية وتقديم المشورة التقنية	١٣-١٦	٧
	(د) منع حالات انعدام الجنسية من خلال توفير وثائق إثبات الهوية وتسجيل الولادات وتقديم المساعدة القانونية	١٧-١٨	٨
	(هـ) الحد من حالات انعدام الجنسية	١٩-٢٠	٨
	(و) تعزيز إجراءات تحديد وضع انعدام الجنسية	٢١	٩
	(ز) وضع توجيهات دولية في مجالي المعايير والمبادئ القانونية	٢٢-٢٤	٩
	(ح) توفير التوجيه والتدريب في مجال الاستجابة التنفيذية	٢٥-٢٦	١٠
	(ط) تعزيز الشراكات	٢٧-٢٩	١١
	(ي) إذكاء الوعي	٣٠-٣١	١١
رابعاً –	آفاق المستقبل	٣٢	١٢
خامساً –	خلاصة	٣٣	١٣

أولاً – مقدمة

١- طلبت اللجنة التنفيذية على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاّجئين أن تقدم إليها تقارير منتظمة عن أنشطتها فيما يتعلق بالولاية الشاملة التي كلفت بها في مجال انعدام الجنسية كما هو مبيّن في قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ذات الصلة. وتشمل هذه المذكرة الفترة المنقضية منذ آخر تحديث قُدم إلى اللجنة التنفيذية في حزيران/يونيه ٢٠٠٩. وتقيّم المشكلات التي تمت مواجهتها، وتعطي صورة إجمالية للجهود المكثفة التي بذلتها المفوضية وتستعرض التقدم المحرز. كما تشير إلى بعض الاتجاهات الرئيسية والتطورات الهامة. وعلاوة على ذلك فإنها تبحث المجالات التي يتعين فيها اتخاذ المزيد من الإجراءات وكذلك الوسائل التي يمكن عن طريقها اغتنام فرصة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإبرام اتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية من أجل تحقيق تقدم ملموس من حيث منع حالات انعدام الجنسية والحدّ منها، وكذلك حماية عديمي الجنسية. ويمكن الاطلاع على الوثائق المشار إليها في هذه المذكرة على الموقع الإلكتروني التالي على الشبكة العنكبوتية www.refworld.org، ما لم يشر إلى خلاف ذلك.

ثانياً – معلومات أساسية

٢- شهد العامان المنصرمان تضاعف الجهود المبذولة من أجل منع حالات انعدام الجنسية والحدّ منها. ومع ذلك وعلى الرغم من تزايد الاهتمام على صعيد العالم بهذا الأمر وحدوث عدد من التطورات الإيجابية فإن تلك الجهود لم تؤدّ بالضرورة إلى اتخاذ إجراءات حازمة كما أن التغيرات التي طرأت في الميدان كانت بوتيرة بطيئة في أغلب الأحيان. وما يزال هناك، بعد خمسين عاماً انقضت على إبرام اتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، اثنا عشر مليون شخص من عديمي الجنسية وما زالوا ينتظرون حلولاً نظراً لعدم تمكّنهم من الحصول على جنسية. والنّتيجة أن السكان المتأثرين ما زالوا يواجهون مصاعب جمة في هذا الصدد.

٣- ومسألة انعدام الجنسية ليست مجرد قضية فنية من قضايا القانون ولكنها مسألة يتطلب حلّها وجود مناخ يتسم بالإدارة الرشيدة وإرادة سياسية. ويتبين من التجارب المستخلصة من العقدين الماضيين أن بالإمكان، في غالب الأحيان، تجنب حالات انعدام الجنسية لو طبقت المعايير القائمة على النحو الملائم. ومن الأمثلة في هذا الصدد أن هناك التزاماً عاماً فيما يتعلق باكتساب الجنسية والحرمان منها وهو ينبع من مبدأ حظر التمييز. ومع ذلك فإن قوانين الجنسية كثيراً ما تتضمن أحكاماً تمييزية أو تطبق بطريقة تمييزية. ويؤثر ذلك تأثيراً خاصاً في العدد الضخم للأشخاص عديمي الجنسية في العالم والذين ينتمون إلى أقليات إثنية أو دينية أو لغوية. وهناك حالات تم فيها عدم منح أناس الجنسية أو تم حرمانهم بصورة

تعسفية، مما أدى إلى اكتسابهم صفة انعدام الجنسية، لا تزال ذات أثر هام في جميع أنحاء العالم: ذلك أن أطفال وأحفاد هؤلاء الناس يصبحون، بشكل عام، أشخاصاً عديمي الجنسية عندما يرون النور مما يؤدي إلى بقاء المشكلة دون حلّ إلى ما لانهاية.

٤- والمعاملة التي يلقاها عديمو الجنسية هي أيضاً مجال آخر يتطلّب اتخاذ إجراءات حاسمة، فهناك عدد من الدول لا تزال ترفض السماح لعديمي الجنسية بالعودة والإقامة على أراضيها حتى لو اتضح أن الأجيال السابقة وُلدت ونشأت في تلك البلدان. وهناك مشكلة أخرى ذات صلة بهذا الموضوع وتتمثل في احتجاز عديمي الجنسية وخاصة أولئك الذين لا يُسمح لهم بالعودة إلى بلدانهم ويكونون رهن الاحتجاز لمدد غير محددة أو متكررة لأنهم لم يمنحوا مركزاً قانونياً في بلد الإقامة. ويمكن حلّ تلك المشاكل عن طريق تطبيق اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بالمركز القانوني لعديمي الجنسية، وكذلك تطبيق معايير حقوق الإنسان ذات الصلة.

ثالثاً - التقدم المحرز والتحديات المطروحة

ألف - الأثر المترتب على عملية تغيير هياكل وإدارة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاّجئين

٥- لقد سُجلت زيادة في عدد حالات انعدام الجنسية التي تدخلت المفوضية بصددها بخصوص المسائل التي عولجت في عدد من الاستنتاجات التي خلصت إليها اللجنة التنفيذية بشأن انعدام الجنسية، بما في ذلك الاستنتاج رقم ١٠٦ بشأن تحديد حالات انعدام الجنسية ومنعها والحدّ منها وحماية عديمي الجنسية، والذي اعتمد في عام ٢٠٠٦. وقد يسرت عملية تغيير هياكل وإدارة المفوضية هذه المهمة. وسمح كل من هيكل الميزانية الذي يقوم على أربعة مكونات والأولويات الاستراتيجية العالمية والإطار القائم على النتائج المعتمد في برنامج الحاسوب *Focus* الخاص بالتخطيط ووضع التقارير، للمكاتب الميدانية بوضع أهداف محدّدة وكذلك وضع ميزانيات للأنشطة المضطلع بها فيما يتعلق بمسائل انعدام الجنسية، على نحو واضح للعيان ويمكّن من التمييز بينها وبين الأهداف والميزانيات الخاصة باللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية. ويسمح ذلك بإعطاء الأولوية، في إطار العمليات المضطلع بها، للاستجابة لمشكلة انعدام الجنسية.

٦- ويتضح التقدم المحرز من عدد العمليات التي نفذتها المفوضية والتي حددت عدداً من الأهداف التي يتعين بلوغها: فقد ارتفع عدد تلك العمليات من ٢٨ في عام ٢٠٠٩ إلى ٥١ عملية في عام ٢٠١٠ و٦٠ عملية في عام ٢٠١١. كما يتضح هذا الاتجاه التصاعدي على مستوى الميزانيات والإنفاق. ففي عام ٢٠٠٩، وهو آخر عام قبل اعتماد هيكل الميزانية

ذي المكونات الأربعة، بلغت النفقات الإجمالية المتعلقة بمسألة انعدام الجنسية حوالي ١٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وفي عام ٢٠١٠، بلغت الميزانية المخصصة لانعدام الجنسية (الركن الثاني) والتي اعتمدتها اللجنة التنفيذية ٣٨,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وعلى الرغم من أن جهود جمع الأموال لم تستطع تغطية جميع الاحتياجات التي تم التعرف عليها فإن مجموع النفقات بلغ، مع ذلك، ٢٩,١ مليون دولار، أي ضعف المبلغ الذي تم الحصول عليه في عام ٢٠٠٩. وقد تم ترفيع ميزانية عام ٢٠١١ لتبلغ ٦٣ مليون دولار.

٧- وكما يتبين من مبادرة المفوض السامي في مجال القدرة على الحماية فإن قدرة المفوضية على تعزيز استجابتها الشاملة في مجال انعدام الجنسية تتوقف إلى حد كبير على قدرة موظفيها والقدرة على التعرف على شركاء يتسمون بالفعالية وإشراكهم في أنشطتها. وتدعم مبادرة المفوضية في مجال القدرة على الحماية هذا الأمر وذلك بالسماح بإنشاء ثلاث وظائف مكرسة لهذا الموضوع على الصعيد الإقليمي في مناطق آسيا وأوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وستمكن تلك الوظائف المكاتب الميدانية بتنفيذ استجابات تتسق مع الأهداف التي حُددت والمواد المخصصة.

باء - تعزيز الاستجابات التنفيذية

٨- لقد ضاعفت المفوضية استجابتها التنفيذية في مجال انعدام الجنسية ويتضح ذلك أيضاً من عدد البلدان التي اضطُلع فيها بأنشطة الغرض منها سدّ الثغرات الرئيسية المبيّنة أعلاه. والواقع أنه تم تسجيل زيادة ملحوظة في تلك الأنشطة خلال فترة السنتين التي انقضت منذ تقديم التقرير السابق إلى اللجنة الدائمة (رغم أن هذا الأخير شمل فترة أطول قدرها أربع سنوات). وينبغي ألاّ يغيب عن البال، لدى تقييم أثر تلك الأنشطة، أن تحسين الأطر القانونية والإدارية، والانضمام إلى المعاهدات الدولية وتطبيقها، والجهود الشاملة المبذولة من أجل تسوية حالات انعدام الجنسية أمور لا تؤتي ثمارها إلاّ بعد تضافر جهود طائفة من الأطراف الفاعلة وعلى المدى البعيد.

(أ) تحسين البيانات المرجعية المتعلقة بالفئات السكانية عديمة الجنسية

٩- لقد تحسنت البيانات المرجعية المتعلقة بالفئات السكانية عديمة الجنسية على نحو تدريجي وذلك بفضل التعاون مع السلطات الوطنية بإجراء عمليات تعداد السكان، ودراسات تناولت فئات سكانية محددة وبتحليل دقيق للوثائق والدراسات الأكاديمية المتاحة. وقد اضطُلع بتلك الأنشطة، في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١١، في ٤٢ بلداً. وسمح ذلك العمل لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتوسيع نطاق التغطية وبتحسين دقة البيانات الديمغرافية المنشورة في تقاريرها الإحصائية السنوية. وأفادت المفوضية بأنها حصلت

على أرقام تخص السكان من ٦٥ بلداً، في نهاية عام ٢٠١٠، بالمقارنة مع ٦٠ بلداً في عام ٢٠٠٩ و٥٨ بلداً في عام ٢٠٠٨. ومن ناحية أخرى، أفادت المفوضية بأن عدد الأشخاص عديمي الجنسية بلغ ٨٤٠ ٤٦٣ ٣ فرداً مما يشكل انخفاضاً كبيراً في العدد الإجمالي الذي أعلن عنه في عام ٢٠٠٩ وذلك بعد توضيح التعريف المنطبق واستعراض البيانات القائمة في تايلند.

١٠- ولا بدّ من بذل المزيد من الجهود لتحديد مدى استفحال ظاهرة انعدام الجنسية في عدد من البلدان التي يعرف أنها تضم أعداداً غفيرة من السكان. وقد شكلت هذه الثغرات في البيانات الديمغرافية المرجعية عقبة كبرى اعترضت سبيل بلورة استجابة فعالة. ولزيادة تحسين البيانات الديمغرافية المرجعية نظمت المفوضية حلقة عمل في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ لفائدة الموظفين وعدد مختار من الشركاء حول تقدير حجم مسألة انعدام الجنسية. ودرست مختلف المنهجيات المستخدمة ومنها عمليات تعداد السكان والدراسات الاستقصائية واستخدام المعلومات التي تضمها قواعد البيانات الإدارية. وقد وضعت الممارسة الجيدة التي حددت في إطار حلقة العمل تلك الأسس التي قام عليها مشروع مذكرة توجيهية تركز على العاملين في الميدان بشأن تقدير أعداد الفئات السكانية عديمة الجنسية.

(ب) تشجيع الانضمام

١١- لقد شكل تشجيع الانضمام إلى الاتفاقيات المتعلقة بانعدام الجنسية عنصراً أساسياً في وفاء المفوضية بشروط الولاية التي كلفت بها، كما أنه يعد من ضمن الأولويات الاستراتيجية العالمية. وفي هذا العام الذي يحتفل فيه بذكرى سنوية، أطلقت المفوضية حملة لتعزيز الانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٦١ والمعاهدة المصاحبة لها واتفاقية عام ١٩٥٤. وفي إطار تلك الحملة، بعثت المفوضية رسائل إلى ما يزيد على ١٥٠ دولة إلى الدول غير الأطراف تدعوها إلى النظر في الانضمام إلى الاتفاقيتين. كما أصدرت كتيبين عن "حماية حقوق الأشخاص عديمي الجنسية: اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بالمركز القانوني لعديمي الجنسية" وعن "منع حالات انعدام الجنسية والحدّ منها: اتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية". وهذان الكتيبان متاحان بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية الستّ. وقد أدّى إطلاق تلك الحملة إلى حدوث زيادة هامة في النشاط الميداني ولا سيما عن طريق إجراء الاتصالات مع الحكومات لاستكشاف إمكانية الانضمام وإجراء دراسات عن مدى التوافق بين التشريعات الوطنية والاتفاقيتين.

١٢- وعلى الرغم من تكثيف المفوضية لجهودها في مجال الدعوة خلال الفترة التي يشملها التقرير مما حمل عدداً من الدول على الشروع في اتخاذ إجراءات للانضمام على الصعيد الوطني، فإن هذه الحملة لم تفض إلى زيادة هامة في عدد الدول الأطراف. إذ ارتفع عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٦١ من ٣٥ إلى ٣٨ دولة وذلك بانضمام كل من بنما وليختنشتاين وهنغاريا. وارتفع عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥٤ من ٦٣ إلى

٦٦ دولة عقب انضمام بنما وليختنشتاين وملاوي. ومعدل الانضمام هذا إلى الاتفاقيتين هو أقل بقليل منه أثناء الفترة التي شملها التقرير السابق. غير أن عدداً من الدول قد يتمكن من الانضمام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإبرام اتفاقية عام ١٩٦١ وقد تم الشروع، في ١٥ أيار/مايو ٢٠١١، في سبعة بلدان في إجراءات الانضمام.

(ج) تعزيز الإصلاحات التشريعية وتقديم المشورة التقنية

١٣- رغم أن عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية لم يتجاوز ٣٧ دولة فإن مبادئها كان لها أثر هام حتى في الدول غير الأطراف. فقد أدرجت العديد من الدول غير الأطراف في هذه الاتفاقية ضماناتها في قوانينها الخاصة بالجنسية. وتشير دراسة أجرتها المفوضية عن قوانين الجنسية في ١٢٠ من تلك الدول إلى أن معظمها اعتمدت بعضاً من الأحكام الأساسية الواردة في الاتفاقية مثل منح الجنسية للأطفال اللقطاء الذين يتخلى عنهم آباؤهم عند ولادتهم ويتولى أناس آخرون أمر رعايتهم وتربيتهم، والتخلي عن تجريد أي شخص لأنه يقيم بالخارج. كما سُجّل اتجاه واضح آخر بين الدول غير الأطراف والدول الأطراف كذلك نحو تكييف قوانين الجنسية مع المعايير الدولية مثل المساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بمنح الجنسية للأطفال. وقد أدخلت بنغلاديش وتونس وزمبابوي وكينيا تعديلات على تشريعاتها للسماح للنساء بمنح جنسياتها لأطفالهن.

١٤- وفي الوقت ذاته لم تطبق أربعون على الأقل من تلك الدول ضمانة كاملة ضدّ انعدام الجنسية عند الميلاد في تشريعاتها بشأن الجنسية. وعلاوة على ذلك حددت المفوضية عدد الدول التي تحتوي تشريعاتها على أحكام تميز ضد النساء فيما يخص منح الجنسية لأطفالهن فناهز ذلك العدد ٣٠ دولة.

١٥- ومنذ الفترة السابقة سُجّلت زيادة في عدد الدول التي قدمت لها المفوضية مشورة تقنية ونصحتها بإدخال إصلاحات قانونية لسدّ الثغرات في قوانينها الخاصة بالجنسية حيث ارتفع ذلك العدد من ٣٥ إلى ٥٦ دولة وعمدت عدد من الدول إلى إصلاح تلك القوانين من أجل منع حالات انعدام الجنسية. وسدّت جورجيا وليتوانيا الثغرات التي كانت تسمح في السابق للمواطنين بالتخلي عن الجنسية أو فقدانها حتى لو أدى ذلك إلى أن يصبحوا في عداد عديمي الجنسية.

١٦- ومن الاحتمالات التي تنطوي عليها التشريعات الجديدة أو التعديلات أو التغييرات المدخلة على السياسات جعل الملايين من الناس ينضمون إلى زمرة عديمي الجنسية أو على العكس من ذلك وضع حدّ لحالات طال أمدها. وقد عملت المفوضية بكل جدّ من أجل إذكاء الوعي بالمعايير الدولية ذات الصلة. ففي السودان، على سبيل المثال، دعت المفوضية إلى اتخاذ ترتيبات في مجال الجنسية تمهيداً لانفصال جنوب السودان بغية تلافي حالات انعدام

الجنسية وقدمت المشورة التقنية بشأن التشريعات ذات الصلة. وفي نيبال، قدمت المفوضية المشورة التقنية بشأن الإصلاح الدستوري ودعت إلى وضع ضمانات ضدّ انعدام الجنسية وأبدت تعليقاتها حول اقتراح منقح في مجال الجنسية.

(د) منع حالات انعدام الجنسية من خلال توفير وثائق إثبات الهوية وتسجيل الولادات وتقديم المساعدة القانونية

١٧- من بين الاستجابات التنفيذية التي قامت بها المفوضية من أجل منع انعدام الجنسية توفير وثائق إثبات الجنسية وتسجيل الولادات وتقديم المساعدة القانونية في ٢٥ بلداً. وقد تضمنت تلك الاستجابات مساعدة الأشخاص المعرّضين لخطر الانضمام إلى زمرة عديمي الجنسية حتى يحصلوا على شهادات ميلاد وغير ذلك من وثائق الهوية ذات الأهمية الحيوية لإثبات جنسيتهم في البوسنة والهرسك وكرواتيا والجبل الأسود وصربيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة.

١٨- ونفذت المفوضية كذلك مشاريع تتعلق بتسجيل الولادات وإصدار أوراق تثبت الهوية في سياق خلافة الدول في السودان، كما ذكر آنفاً، وذلك بالاشتراك مع المشروع الدولي لكفالة الأطفال والسلطات المحلية، بما في ذلك عن طريق تنظيم الحملات الإعلامية واستنهاض المجتمعات المحلية وأفرقة التسجيل المتنقلة.

(هـ) الحدّ من حالات انعدام الجنسية

١٩- لم يُسجّل في الفترة التي شملها التقرير أي فتح كبير فيما يخص إنهاء حالات انعدام الجنسية التي طال أمدها. وفي حين لا تملك المفوضية بيانات كاملة عن عدد الأشخاص عديمي الجنسية الذين اكتسبوا جنسياتهم أو أكدوها، فإن المعلومات المتاحة تشير إلى حدوث تقدم مطّرد في عدد من الدول. وتشير تلك البيانات إلى انخفاض عدد هؤلاء الأشخاص بما يزيد على ٠٠٠ ٢٣٥ شخص في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ في ٢٨ بلداً من بينها الاتحاد الروسي والعراق وقيرغيزستان وكازاخستان.

٢٠- وعاد برنامج استغرق تنفيذه ثلاث سنوات ويسمح لمواطنين إندونيسيين كانوا سابقاً في عداد عديمي الجنسية باسترداد جنسيتهم بالفائدة على أكثر من ٠٠٠ ١١٠ شخص. وسمح برنامج دعمته المفوضية في فييت نام بإجراء سلسلة أولى من عمليات التجنيس استفاد منها ٣٦٠ ٢ شخصاً. وفي آسيا الوسطى، دعمت المفوضية جهود قيرغيزستان فيما يخص معالجة حالات الأشخاص الذين لهم الحقّ في اكتساب الجنسية وذلك عن طريق تطبيق حكم ابتكاري ورد في قانون عام ٢٠٠٧ بشأن الجنسية. وفي تركمانستان عملت المفوضية مع السلطات على تنفيذ برنامج طموح لتحديد هوية الأشخاص الذين لا يملكون أوراقاً وتسجيلهم وتحديد مركزهم القانوني فيما يتعلق بالجنسية وتجنيس الأشخاص عديمي الجنسية.

(و) تعزيز إجراءات تحديد وضع انعدام الجنسية

٢١- يعدّ الاعتراف بحالة انعدام الجنسية في الكثير من الدول المدخل إلى الحصول على وضع يشمل حق الإقامة وما إلى ذلك من الحقوق. غير أن الإجراءات الرامية إلى تحديد وضع انعدام الجنسية لا توجد إلاّ في عدد محدود نسبياً من البلدان. وقد دعت المفوضية إلى وضع تلك الإجراءات في ٣٩ دولة زودتها بالمشورة التقنية، ويعتبر هذا العدد قفزة نوعية بالمقارنة مع عدد تلك الدول الذي لم يتجاوز ٢٠ دولة والتي جرى الاضطلاع فيها بأنشطة خلال الفترة التي شملها التقرير السابق. ويحسن، في هذا الصدد، ذكر عدد من التطورات الإيجابية التي حدثت في أمريكا اللاتينية. ففي الأرجنتين، على سبيل المثال، تسمح اللوائح التي تحكم الهجرة الآن بمنح عديمي الجنسية الحق في الإقامة المؤقتة في حين ضمنت المكسيك التعليمات التي تصدرها لجميع الموظفين المعنيين بمسائل الهجرة إجراءً يتعلق بتحديد وضع انعدام الجنسية.

(ز) وضع توجيهات دولية في مجالي المعايير والمبادئ القانونية

٢٢- من الأهداف الرئيسية التي تتوخى المفوضية بلوغها التشجيع على وضع معايير قانونية دولية على الصعيدين الإقليمي والعالمي بغرض استكمال المعايير القائمة ولا سيما المعايير المبيّنة في اتفاقيتي عامي ١٩٥٤ و١٩٦١. وبذلت المفوضية، خلال الفترة التي شملها التقرير، جهوداً كثيفة فيما يتعلق بوضع مبادئ توجيهية للمساعدة على تنفيذ أحكام الاتفاقيتين.

٢٣- وفي سياق الذكرى السنوية الخمسين لإبرام اتفاقية عام ١٩٦١، أطلقت المفوضية سلسلة من الاجتماعات[(١)] مع الخبراء الحكوميين وخبراء الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية لدراسة المسائل الرئيسية المطروحة على مستوى تفسير الاتفاقيتين المتعلقتين بانعدام الجنسية. وقد ركز الاجتماعان الأولان على تحديد مصطلح "الشخص العديم الجنسية" (وعلى مفهوم انعدام الجنسية *بحكم الواقع*)، وإجراءات التحديد والمركز القانوني الذي يُمنح للأفراد عديمي الجنسية بموجب اتفاقية عام ١٩٥٤. أما الاجتماع الثالث فقد نظر في الضمانات الرامية إلى منع انعدام الجنسية بين الأطفال بموجب اتفاقية عام ١٩٦١. وستُنشر في عامي ٢٠١١ و٢٠١٢ مبادئ توجيهية تأخذ بعين الاعتبار الاستنتاجات التي خلصت إليها تلك الاجتماعات.

٢٤- وقد شكلت حلقة دراسة نُظمت بالاشتراك مع لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة في تموز/يوليه ٢٠٠٩ منطلقاً لدراسة توصية عامة محتملة

---

(١) انظر United Nations High Commissioner for Refugees, *Expert Meeting - The Concept of Stateless Persons under International Law (Summary Conclusions)*, May 2010; *Expert Meeting - Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons (Summary Conclusions)*, December 2010.

تتخذها اللجنة بشأن المسائل المتعلقة بالتشريد القسري ومنع حالات انعدام الجنسية. وفي شباط/فبراير ٢٠١١، نظمت المفوضية اجتماعاً إعلامياً بالشراكة مع مبادرة العدالة في المجتمعات المفتوحة لفائدة اللجنة المعنية بحقوق الطفل (وهي هيئة تضم خبراء مستقلين يراقبون تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل من قبل الدول الأطراف فيها)، وقد ركز ذلك الاجتماع على منع حالات انعدام الجنسية والتزام الدول بضمان حق كل طفل في اكتساب جنسية عند الميلاد. وأسهمت المفوضية بنشاط في التفاوض بشأن قرارين في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠[٢] حول حقوق الإنسان والحرمان التعسفي من الجنسية اعتمدهما مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة[٣]. وانعكست مساهمة المفوضية الهامة أيضاً في تقرير الأمين العام عن حقوق الإنسان والحرمان التعسفي من الجنسية[٤]، وهو عبارة عن إعادة تأكيد مقتضبة للقانون الدولي في مجال الجنسية. وعلى الصعيد الإقليمي، اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، في حزيران/يونيه ٢٠١٠[٥]، قراراً بشأن *منع حالات انعدام الجنسية والحدّ منها وحماية الأشخاص عديمي الجنسية في الأمريكيتين*. وعلى أثر مساهمة هامة قدمتها المفوضية اعتمدت لجنة وزراء مجلس أوروبا *توصية بشأن "جنسية الأطفال"* [٦] الغرض منها سدّ عدد من الثغرات المعيارية على الصعيد الإقليمي. كما عملت المفوضية مع اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب و"مشروع المجتمع المفتوح لمراقبة الإدارة الرشيدة والدعوة في أفريقيا" لاستكشاف إمكانية التفاوض بشأن وضع بروتوكول أفريقي حول الجنسية.

(ح) توفير التوجيه والتدريب في مجال الاستجابة التنفيذية

٢٥- تركزت أنشطة التوجيه والتدريب لفائدة الموظفين بشكل خاص على تطوير القدرة على تطبيق الاستجابات التنفيذية. وفي أيار/مايو ٢٠١٠، أصدرت المفوضية مبادئ توجيهية محدثة لفائدة موظفيها فيما يتعلق بتحديد حالات انعدام الجنسية ومنعها والحدّ منها وحماية عديمي الجنسية: *مذكرة استراتيجية*. وبالنظر إلى أهمية هذه المذكرة بالنسبة إلى الشركاء فإنه يمكن الاطلاع عليها على الموقع الإلكتروني للمفوضية على الشبكة العنكبوتية.

---

(٢) مجلس حقوق الإنسان، القرار ١٣/١٠، *حقوق الإنسان والحرمان التعسفي من الجنسية*، ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٩، والقرار ٢/١٣، *حقوق الإنسان والحرمان التعسفي من الجنسية*، ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

(٣) *المرجع ذاته*.

(٤) مجلس حقوق الإنسان، *حقوق الإنسان والحرمان التعسفي من الجنسية: تقرير الأمين العام* (A/HCR/13/34)، ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

(٥) Organization of American States, *Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in the Americas* (AG/RES. 2599 (XL-O/10) 8 June 2010.

(٦) Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children (CM/Rec (2009)13), 9 December 2009.

٢٦- وقد شارك ما يزيد على ١٣٠ من الموظفين والشركاء من بينهم موظفون وشركاء ينتمون إلى سائر منظمات الأمم المتحدة في برامج تعليمية مواضيعية بشأن الحماية من انعدام الجنسية في أفريقيا وآسيا وأوروبا. وقد وضعت تلك البرامج خصيصاً لحفز الاستجابة التنفيذية كما أسهمت في زيادة مستوى الأنشطة المضطلع بها في تلك المناطق.

(ط) تعزيز الشراكات

٢٧- إن فداحة مشكلة انعدام الجنسية وتعقدها وأثرها في العالم من الأمور التي تقتضي من المفوضية زيادة التوسع في عدد الشركاء الذين تتعامل معهم وأصنافهم. فقد عملت المفوضية مع عدد متزايد من المنظمات غير الحكومية بشأن طائفة من المسائل منها وضع توجيهات حول المعايير الدولية، و"حصر" حالات انعدام الجنسية وإذكاء الوعي. كما قدم الشركاء المنتمون إلى المجتمع المدني إسهامات جليلة في الجهود التي بذلتها المفوضية للتصدي لمسألة انعدام الجنسية.

٢٨- ويعد التنسيق مع سائر وكالات الأمم المتحدة أمراً في غاية الأهمية في هذه المرحلة. وقد عملت المفوضية في تعاون وثيق مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية في عدة بلدان وكذلك مع وكالات بعينها وخاصة مؤسسة الأمم المتحدة للطفولة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وعلى الصعيد العالمي، نسقت المفوضية عملها مع مؤسسات أخرى عن طريق الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون. وأسفرت تلك الجهود عن إصدار الأمين العام لمذكرة توجيهية بشأن الأمم المتحدة وانعدام الجنسية وستصدر تلك المذكرة في القريب العاجل.

٢٩- وعملت المفوضية مع عدد من المنظمات الدولية والإقليمية في مختلف المحافل لإذكاء الوعي بمسألة انعدام الجنسية واقتراح استجابات محددة بشأنها. ومن تلك المحافل الاتحاد البرلماني الدولي، والاتحاد الأفريقي، واللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، ومجلس أوروبا، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وعملية سودركوبينغ في أوروبا.

(ي) إذكاء الوعي

٣٠- لإذكاء الوعي بأسباب وعواقب انعدام الجنسية وكذلك بالحلول الممكنة في هذا الصدد نظمت المفوضية سلسلة من اجتماعات الخبراء الإقليمية. ومن تلك الاجتماعات مؤتمر إقليمي في آسيا الوسطى اشتركت في رعايته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وانعقد في آسيا الوسطى، وقد أطلق ذلك المؤتمر عدداً من الجهود الرامية إلى إصلاح التشريعات وتحديد حالات انعدام الجنسية وتسويتها في المنطقة. وسلط اجتماع للخبراء في جنوب شرق آسيا نُظِّم مع اللجنة الوطنية التايلندية لحقوق الإنسان، الأضواء على الاستجابات التي تمت فعلاً في المنطقة والتي يمكن محاكاتها على نطاق أوسع. واشتركت المفوضية في تنظيم اجتماع للخبراء

في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وأسفر ذلك الاجتماع عن تحديد الإجراءات التي يتعين اتخاذها من قبل وكالات الأمم المتحدة وسائر الجهات صاحبة المصلحة للتصدي لمسألة انعدام الجنسية والحقوق الإنسانية للأشخاص عديمي الجنسية. وقد مُوِّلت تلك الاجتماعات بدعم من الاتحاد الأوروبي وجمعت بين ممثلين وخبراء حكوميين ومن وكالات الأمم المتحدة والمجتمع المدني لتقاسم المعلومات بشأن الاستجابات التي تكللت بالنجاح مما خلق زخماً للتصدي للثغرات الموجودة في مجال الحماية وحلّ المشاكل المطروحة في هذا الصدد(٧).

٣١- وقد سلط الحوار الذي أجراه المفوض السامي، في عام ٢٠١٠، بشأن "الثغرات والاستجابات في مجال الحماية" الأضواء على مسألة انعدام الجنسية واسترعى انتباه المشاركين في جميع أنحاء العالم. وعمدت المفوضية إلى تنظيم معارض للصور عن مسألة انعدام الجنسية خلال الحوار في جنيف وكذلك في كييف ولندن ونيروبي. وارتفع عدد القصص التي نشرت على الشبكة العنكبوتية بشأن مسالة انعدام الجنسية من ١٩ قصة خلال فترة السنتين المشمولة بالتقرير بعد أن بلغ عددها ١٨ قصة خلال السنوات الأربع السابقة. كما شرعت المفوضية في ترجمة دليل المفوضية والاتحاد البرلماني الدولي بشأن الجنسية وانعدام الجنسية إلى عشر لغات، وبذلك بلغ عدد اللغات التي ترجم إليها الدليل ٣٠ صيغة.

رابعاً - آفاق المستقبل

٣٢- سيستمر تقييم التقدم المحرز بالمقارنة مع الأولويات الاستراتيجية العالمية للمفوضية. وفيما يلي المجالات التي ستتطلب إيلاءها عناية خاصة خلال السنتين القادمتين:

- *تعزيز الإطار القانوني الدولي:* ستواصل المفوضية العمل مع الشركاء من أجل تشجيع الانضمام إلى اتفاقيتي الأمم المتحدة بشأن انعدام الجنسية وكذلك من أجل وضع مبادئ توجيهية بشأن تلك المعايير وغيرها من المقاييس ذات العلاقة بحقوق الإنسان؛
- *الوقاية:* ستحاول المفوضية تقديم المشورة التقنية لعدد أكبر من الدول لضمان التنفيذ الفعال للضمانات القائمة ضدّ انعدام الجنسية وذلك عن طريق إصلاح قوانين الجنسية وتطبيقها على النحو الصحيح. وستحتاج إلى الاستمرار في مراقبة طائفة من الأوضاع عن كثب واتخاذ إجراءات بشأنها بهدف الحيلولة دون حدوث زيادات في الفئات السكانية عديمة الجنسية بسبب التعديلات التي صيغت على نحو غير مناسب والتي أدخلت على قوانين الجنسية، والترتيبات الدستورية التقييدية

(٧) انظر الوثائق الصادرة في هذا الصدد على الصفحة المكرسة لاجتماعات الخبراء الإقليمية على موقع المفوضية على الشبكة العنكبوتية www.unhcr.org.

وحالات انعدام الجنسية الجديدة عند خلافة الدول. وستعمد المفوضية أيضاً إلى تعزيز شراكاتها لضمان تسجيل السكان المعرّضين للخطر عند الميلاد.

- *الحلول المطروحة لفائدة السكان عديمي الجنسية:* ستواصل المفوضية العمل على إيجاد حلول يستفيد منها الأشخاص عديمو الجنسية عن طريق اتباع نهج ذي شقّين. فستعمد، أولاً، إلى زيادة برامجها الإعلامية وبرامج المعونة القانونية التي تنفذها حتى تتسنى لعديمي الجنسية الاستفادة من الإجراءات القائمة في مجال الجنسية وتعزيز قدرات الدول على معالجة تلك الطلبات. وستتولى المفوضية، ثانياً، الدعوة إلى إدخال تغييرات على القوانين والسياسات العامة حتى يتسنى للسكان عديمي الجنسية اكتساب جنسية دولة ما تربطهم بها علاقات وثيقة، وهي، في الغالب، الدولة التي يولدون ويقيمون فيها؛
- *حماية الأفراد عديمي الجنسية:* سيُولى اهتمام أكبر لأوضاع الأشخاص عديمي الجنسية الذين يتم تحديدهم في سياق إجراءات تحديد صفة اللاّجئ أو خلال مراقبة عملية الاحتجاز أو لدى تقديم المساعدة للأشخاص المشردين داخلياً ممن هم عديمو الجنسية؛
- *الدعوة:* ستستند المفوضية إلى التقدم المحرز حتى الآن وذلك باللجوء إلى طائفة من وسائط الإعلام لتسليط الأضواء على المشكلة المطروحة وذلك بالشروع في إطلاق حملة إعلامية في النصف الثاني من عام ٢٠١١. كما ستعمل المفوضية على بث أمثلة على الحلول المطروحة التي اعتمدتها الحكومات بالفعل والتي قد تكون مثالاً يحتذى على أفضل الممارسات في مناطق أخرى.

خامساً – خلاصة

٣٣- لقد شهد العامان المنصرمان إحراز تقدم هام على مستوى الجهود الجماعية المبذولة من أجل التصدي لمسألة انعدام الجنسية. فقد ارتفع عدد الدول التي اضطلعت فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنشطة تتعلق بانعدام الجنسية ارتفاعاً هاماً. وهناك وعي واهتمام أكثر وضوحاً بهذه المشكلة وسجلت زيادة كبيرة في عدد الأطراف الفاعلة التي تعنيها هذه المسألة. وتتيح الذكرى السنوية الخمسون لإبرام اتفاقية عام ١٩٦١ فرصة فريدة للاستفادة من الزخم الذي تحقق في السنوات القليلة الماضية. وعلى وجه الخصوص، فإن عملية قطع العهود، التي أدت إلى تنظيم الاجتماع الوزاري الذي عقدته الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عام ٢٠١١، تتيح فرصة حوار بعيد المدى مع الحكومات بشأن الخطوات الملموسة اللازمة للتصدي لأسباب انعدام الجنسية وما لذلك من عواقب. كما سيوفر الاجتماع الوزاري محفلاً لإيداع صكوك التصديق على اتفاقيتي عامي ١٩٥٤ و١٩٦١ والانضمام إليهما.