الأمم المتحدة

E/CN.3/2022/10

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
8 December 2021
Arabic
Original: English

اللجنة الإحصائية

الدورة الثالثة والخمسون

1-4 آذار/مارس 2022

البند 3 (و) من جدول الأعمال المؤقت*

بنود للمناقشة واتخاذ القرار: التسجيل المدني، وإحصاءات الأحوال المدنية، والإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية

تقرير فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخليا وعديمي الجنسية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية

مذكرة من الأمين العام

وفقا لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي 224/2021 والممارسات السابقة، يتشرف الأمين العام بإحالة تقرير فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخليا وعديمي الجنسية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، المقدم إلى اللجنة الإحصائية للمناقشة. ويَعرض التقرير العمل المضطلع به منذ عام 2019 لوضع توصيات دولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، ستكون جاهزة للعرض على الدورة الرابعة والخمسين للجنة الإحصائية في آذار/مارس 2023. ويغطي التقرير بوجه خاص: (أ) خلفية وضع التوصيات الدولية؛ (ب) التقدم الذي أحرزه فريق الخبراء حتى الآن، بما في ذلك التحديات المحددة التي تم الوقوف عليها والعناصر الرئيسية للإطار الإحصائي المقترح؛ (ج) الخطوات المزمع اتخاذها للمضي قدما في استكمال التوصيات الدولية.

وتشمل الإجراءات المطلوب من اللجنة الإحصائية اتخاذها: (أ) إبداء الرأي في العناصر الرئيسية للإطار الإحصائي الشامل المقترح، بما في ذلك تعاريف وتصنيفات السكان المندرجين في نطاق مشروع التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، (ب) إسداء التوجيه بشأن خطط وأولويات الفريق الفرعي المعني بانعدام الجنسية التابع لفريق الخبراء المتعلقة بمتابعة أعماله، ولا سيما فيما يخص مواصلة وضع التوصيات الدولية، (ج) توجيه طلب إلى فريق الخبراء بأن يوافي اللجنة في دورتها الرابعة والخمسين، في آذار/مارس 2023، بتقرير في هذا الشأن، وأن يقدم التوصيات الدولية في صيغتها الكاملة لمناقشتها.

* E/CN.3/2022/1.

21-18406X (A) 140122 170122

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - يُقَدَّم هذا التقرير بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، الذي أعده فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخليا وعديمي الجنسية، باسم فريق الخبراء في إطار البند 3 (و) من جدول الأعمال المؤقت، بنود للمناقشة واتخاذ القرار: التسجيل المدني، وإحصاءات الأحوال المدنية، والإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية. والتقرير مقدم للمناقشة ولاستهلال إبداء الآراء التي ستُزَوِّد فريق الخبراء بمعلومات قيمة يَهتدي بها في المرحلة المقبلة من عمله في وضع توصيات بشأن تحسين الإحصاءات الرسمية المتعلقة بالسكان عديمي الجنسية، على كل من المستوى الوطني والإقليمي والعالمي.

2 - ويبين التقرير التقدم المحرز حتى الآن. وقد أُستُعرِض التقرير على يد نظراء من ذوي الخبرة في مجال الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية والإحصاءات الرسمية؛ والتعليقات التي وردت من هؤلاء النظراء إما روعيت في المشروع النهائي، أو ستخضع لمزيد من المداولات في المراحل المقبلة من العملية، حسب مقتضى الحال. ولا يركز التقرير إلا على عمل فريق الخبراء بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية؛ أما أنشطة فريق الخبراء الأخرى التي تتصل بتنفيذ التوصيات المتعلقة بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخليا فلا تندرج ضمن نطاق هذا التقرير.

ثانيا - خلفية وضع التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية

3 - أنشأت اللجنة الإحصائية فريق الخبراء في دورتها السابعة والأربعين في عام 2016، وكلفته بمعالجة التحديات الإحصائية المتعلقة بإعداد التقارير عن المشردين قسرا، بما في ذلك عدم اتساق المصطلحات، وقابلية الإحصاءات للمقارنة على الصعيد الدولي. وتضمن برنامج عمل فريق الخبراء لعام 2020 السعي إلى وضع توصيات دولية بشأن عديمي الجنسية. وعُدِّلَت اختصاصات فريق الخبراء ليتضمن نطاق عمله عديمي الجنسية، وليتجلى ذلك في اسم الفريق، وقُدمت الاختصاصات المعدلة إلى مكتب اللجنة للنظر فيها والموافقة عليها. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2021، وافق المكتب، بعد عملية استعراض دقيقة، على الاختصاصات المعدلة.

ألف - التعريف القانوني لانعدام الجنسية وولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

4 - التعريف القانوني للشخص عديم الجنسية، الوارد في الاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية لعام 1954، هو "الشخص الذي لا تعتبره أية دولة مواطنا فيها بمقتضى تشريعها".[1] وبناء على استنتاجات لجنة القانون الدولي، يعد التعريف الوارد في المادة 1 (1) من الاتفاقية جزءا من القانون الدولي العرفي، مما يجعله ملزما لجميع الدول.[2]

---

(1) الاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية لعام 1954، المادة 1 (1)، United Nations, Treaty Series, vol. 360, No. 5158, p. 117. انظر أيضا، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، Handbook on Protection of Stateless Persons, (Geneva, 2014), part one.

(2) لجنة القانون الدولي، مشاريع المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية والتعليقات عليها، 2006 (A/61/10)، الجزء الثاني، الفصل الرابع، هاء، 2، المادة 8، الأشخاص عديمو الجنسية واللاجئون، الصفحتان 40 و 41) .

5 - وتحدد الدول فرادى، من خلال أطرها القانونية الوطنية، معايير اكتساب الجنسية وفقدانها والحرمان منها[3]. ويمكن منح الجنسية استنادا إلى الميلاد على الأرض (حق الأرض) أو من خلال النسب (حق الدم)، ويمكن أن يتم ذلك تلقائيا بموجب القانون، أو عن طريق تقديم طلب. وتُطبق دول كثيرة توليفةً تجمع بين حق الأرض وحق الدم، وتأخذ بالأساليب التلقائية وغير التلقائية على السواء لاكتساب الجنسية.

6 - وانعدام الجنسية له أسباب كثيرة يتعلق معظمها بالمشاكل أو الثغرات في التشريعات والسياسات الوطنية و/أو طريقة تطبيقها في الممارسة. وتشمل العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى انعدام الجنسية ما يلي:

(أ) التمييز القائم على العرق، أو الإثنية، أو الدين؛

(ب) التمييز الجنسي الذي يحد من قدرة النساء والرجال على منح الجنسية لأطفالهم على قدم المساواة؛

(ج) استبعاد بعض المقيمين في دولة من الحصول على الجنسية في أعقاب خلافة الدول عندما لا يكون لهؤلاء المقيمين حق في اكتساب أي جنسية أخرى؛

(د) منع فرد ما من المطالبة بجنسية دولة ميلاده أو إقامته، استنادا إلى صلته الفعلية أو المتصورة بدولة أخرى، حتى وإن كان لا يستطيع اكتساب جنسية تلك الدولة؛

(هـ) عدم كفاية الضمانات إزاء انعدام الجنسية، بما في ذلك على وجه التحديد فيما يتعلق باللقطاء أو الأطفال مجهولي الوالدين، وفي حالات فقدان الجنسية أو الحرمان منها.

7 - وعلى الرغم من أن بعض الأشخاص الذين يُشَرَّدُون عبر حدود دولية قد يكونون عديمي الجنسية، فإن معظم عديمي الجنسية يوجدون في بلدان ولدوا فيها هم وأسلافهم وعاشوا فيها طوال حياتهم.

8 - وقد فوضت الجمعية العامة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المفوضية) في تحديد حالات انعدام الجنسية وتخفيضها ومنعها (القرار 137/61). وفي إطار ولاية المفوضية المتعلقة بتحديد الأشخاص عديمي الجنسية، طلبت إليها لجنتها التنفيذية "العمل مع الحكومات المهتمة لبذل الجهود لتحديد السكان عديمي الجنسية والسكان الذين لا يحملون جنسية محددة المقيمين على أراضيها، أو تجديد هذه الجهود، بالتعاون مع وكات الأمم المتحدة الأخرى... التي قد تتضمن، حسب الاقتضاء، عمليات تتصل... باستكمال البيانات السكانية" وشجعت اللجنة التنفيذية أيضا "الدول التي تتوفر لديها إحصاءات بشأن الأشخاص عديمي الجنسية أو الأفراد الذين لا يحملون جنسية محددة على تقاسم هذه الإحصاءات مع المفوضية، و[طلبت] إلى المفوضية وضع منهجية منظمة وأكثر تقيدا بالشكل الرسمي لجمع المعلومات واستكمالها وتقاسمها"[4].

---

(3) يستخدم مصطلحا الجنسية والمواطنة في كثير من الأحيان بشكل تبادلي على المستوى الدولي لوصف الرابطة القانونية بين الفرد (حامل الجنسية أو المواطن) والدولة. ويلاحظ أن هذين المصطلحين يُعطَى لهما، على المستوى الوطني، معنيين متمايزين في أحيان كثيرة. وفي هذا التقرير، يستخدم مصطلح الجنسية تماشياً مع الممارسة المتبعة في التقارير العالمية للمفوضية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، ويرتبط بتعريف المواطنة الوارد في مبادئ وتوصيات تعدادات السكان والمساكن.

(4) UNHCR, Executive Committee, Conclusion No. 106 (LVI) (2006) on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons, paras. (a) and (d).

باء - فجوة البيانات وخطر ترك الأشخاص عديمي الجنسية يتخلفون عن الركب

9 - تقوم المفوضية، باعتبارها الوكالة القَيِّمَة على الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، بجمع وتصنيف الإحصاءات العالمية المتعلقة بالأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة، بوصف ذلك إحدى المسؤوليات المسندة إليها بموجب ولايتها. وقد قدمت المفوضية، للمرة الأولى، بيانات إحصائية قطرية عن حالات انعدام الجنسية في تقريرها المعنون *الاتجاهات العالمية للاجئين لعام 2004*[5]. ومنذ ذلك الحين، ولمدة عشر سنوات، استخدمت المفوضية عدد 10 ملايين شخص ("على الأقل") باعتباره أفضل تقديراتها لعدد السكان عديمي الجنسية على الصعيد العالمي، استنادا إلى تعدادات محدثة سنويا مستمدة من التقارير القطرية للمفوضية، وإلى معلومات عامة مستقاة من بلدان يُفترض أنها تضم أعدادا كبيرة من السكان عديمي الجنسية. ومنذ 2019، ثم في *الاتجاهات العالمية لعام 2020*[6]، وهو أحدث تقارير المفوضية، أُستعيض عن هذا الرقم بإشارة أعم إلى "ملايين" الأشخاص عديمي الجنسية على الصعيد العالمي، اعترافاً بأن التقديرات السابقة لم تكن تستند إلى أي منهجية صارمة، ولا يمكن اعتبارها تقديرات موثوقا بها. وهذا الأمر يوضح نقطتين بارزتين هما: أن الحجم الحقيقي للسكان عديمي الجنسية غير معروف، وأن التحديات المتصلة بجودة البيانات كبيرة.

10 - والتقارير السنوية عن حالات انعدام الجنسية تُستمد عادة من بيانات مشتقة من مجموعة مصادر من بينها: السجلات الإدارية التي تتعهدها المكاتب الإحصائية الوطنية والوزارات المختصة؛ والإجراءات المتعلقة بتحديد مركز انعدام الجنسية وغيرها من إجراءات التسجيل؛ وبيانات التعدادات؛ واستقصاءات الأسر المعيشية؛ ومشاريع المفوضية واستقصاءاتها وسجلاتها الإدارية؛ والسجلات أو مصادر البيانات الأخرى التي تتعهدها مؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية؛ والتقديرات الداخلية الأخرى للمفوضية[7]. وباستخدام هذه المصادر المتنوعة، تَستخلص المكاتب القطرية للمفوضية أرقاما سنوية لعدد الأشخاص عديمي الجنسية، وتُحَمَّل هذه البيانات في قاعدة بيانات مرجع الإحصاءات السكانية في المفوضية. وقبل عام 2017، لم يكن تجري الموافاة بأعداد الأشخاص عديمي الجنسية، الذين يندرجون أيضا في عداد المشردين، إلا من حيث مركزهم كمشردين (أي لم يكونوا يحسبون كعديمي الجنسية)، لكن منذ عام 2020، تم ترشيد الإبلاغ، وتجري الآن الموافاة بأعداد الأشخاص عديمي الجنسية ذوي المركز المزدوج في كل هذه التجمعات السكانية في جميع البلدان[8]. ويستند أحدث عدد إجمالي، وهو 4,3 ملايين نسمة، إلى معلومات مستمدة من 94 بلدا[9]، لكن كثيرا من هذه المعلومات لا تفي بالمعايير المتوقعة للإحصاءات

(5) www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/42b283744/2004-global-refugee-trends-overview-refugee-populations-new-arrivals-durable.html.

(6) انظر UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2020 (Copenhagen, 2021). ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020.

(7) انظر UNHCR, "UNHCR Statistical Reporting on Statelessness", UNHCR Statistics Technical Series, No. 2019/1. ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: https://www.unhcr.org/5d9e182e7.pdf.

(8) انظر UNHCR, Mid-Year Trends 2021 (2021). ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html.

(9) المرجع نفسه.

الرسمية، كما أشير إلى ذلك في تقرير المفوضية "UNHCR Statistical Reporting on Statelessness"[10] لعام 2019.

11 - وبالنظر إلى ندرة البيانات الوطنية، فإن أي تقدير صارم لعدد السكان عديمي الجنسية على الصعيد العالمي سيكون على الأرجح أكبر من عددهم الذي حسبته المفوضية، وهو 4,3 ملايين شخص. غير أن حجم الأعداد التي لم يتم حسابها غير معروف. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن عدد الأشخاص الذين لا يحملون وثيقة هوية رسمية على النطاق العالمي يزيد على 1,1 بليون نسمة[11]. ولئن كان الأشخاص عديمو الجنسية يفتقرون بدورهم إلى ما يثبت هويتهم فإن عوامل خطورة أخرى تحدق بهم أيضا، ومن ثم فإن بعضا من هؤلاء الأشخاص هم فقط من يرجح أن يكونوا عديمي الجنسية لكن تتعدم التقديرات عن عددهم. وكثير من الدول الكبيرة لا تبلغ حاليا عن أي أشخاص عديمي الجنسية، حتى وإن كان يعتقد أن سكانها يضمون أشخاصا عديمي الجنسية؛ ولا تتمكن بلدان أخرى من أن تحدد بشكل موثوق به عدد من تضمهم من سكان عديمي الجنسية. وبعض البلدان التي تبلغ عن حالات انعدام الجنسية تستخدم تعاريف لا تتسق مع التعريف القانوني الدولي، وكثير من البلدان تبلغ عن تقلبات كبيرة تطرأ بمضي الزمن.

12 - وإلى جانب البيانات السكانية، هناك أيضا فجوات هامة في البيانات، لأن انعدام الجنسية يترك عواقب سلبية كثيرة على السكان المتأثرين به. فالأشخاص عديمو الجنسية، أو المعرضون لانعدام الجنسية، قد يُحرمون من الانتفاع بحقوق أساسية مثل التعليم، أو الرعاية الصحية، أو فرص العمل الرسمي، أو الخدمات المالية. ويواجه آخرون خطر إنفاذ نظم الهجرة إزاءهم، وقد يتعرضون للاحتجاز لفترات طويلة[12]. كما سلط تقرير صدر عن الجمعية العامة في عام 2015 (A/HRC/31/29) الضوء على تأثير انعدام الجنسية على الأطفال، وذَكَّرنا بالحق الإنساني لكل فرد في الحصول على جنسية، المكرس في المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

13 - والتأثير السلبي لانعدام الجنسية على السكان المتضررين منه يجعلهم نموذجا واضحا لمجموعة مستضعفة تستحق عناية خاصة من خلال خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وفي هذا السياق، تعهدت 193 دولة عضوا بأن تضمن "ألا يخلف الركب أحدا وراءه" و "الوصول أولا إلى من هم أشد تخلفا عن الركب". وهذا الالتزام يُوجِد حاجة لم يسبق لها مثيل إلى بيانات مصنفة عن المجموعات المختلفة، بما في ذلك أشدها ضعفا، من أجل دعم رسم السياسات، وتتبع التقدم المحرز صوب تحقيق أهداف التنمية المستدامة. والأشخاص عديمو الجنسية، الذين تغفلهم نظم البيانات الوطنية في كثير من الأحيان، يعانون أيضا من نقص الإدماج في ميادين المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

14 - إن الافتقار إلى بيانات موثوق بها يجعل من الصعب على السلطات والشركاء في التنمية اتخاذ تدابير السياسات العامة اللازمة لحل مسألة انعدام الجنسية. ويستلزم الأمر توافر أدلة قوية لتقييم النطاق العددي لحالات انعدام الجنسية وأثرها على التنمية، بما في ذلك الفقر، وحقوق الإنسان، والحصول على

(10) انظر UNHCR Statistical Reporting on Statelessness.

(11) انظر World Bank, Identification for Development (ID4D) Dataset. ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: http://id4d.worldbank.org/global-dataset.

(12) انظر UNHCR, "Protecting the rights of stateless persons: the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons". ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: https://www.refworld.org/pdfid/4cad88292.pdf.

الخدمات في صفوف المتضررين من انعدام الجنسية. ومن شأن تحسين حالة المعرفة بانعدام الجنسية وبخصائص المتضررين منه أن يساعد على إبراز محنتهم للعيان، وعلى وضع تدابير السياسات العامة الملائمة لمنع حدوثه، وكذلك لمنح المواطنة لعديمي الجنسية في الوقت الحاضر. غير أن المسألة حساسة سياسيا، والبيانات من الصعب جمعها. فالمتضررون لا يكونون مستعدين في كثير من الأحيان للتعريف بأنفسهم في عمليات جمع البيانات، أو قد لا يعرفون أنهم عديمو الجنسية، أو قد يُستبعدون من أنشطة جمع البيانات بحكم عدم تمتعهم بالمواطنة. وتناقش الأسباب بمزيد من الاستفاضة في الفرع التالي.

15 - وفي عام 2014، أطلقت المفوضية حملة # أنا أنتمي (#IBelong) من أجل إنهاء انعدام الجنسية[13]. وفي إطار هذه الحملة، وُضِعَت خطة العمل العالمية التي تبين الإجراءات الملموسة التي يتعين اتخاذها للقضاء على انعدام الجنسية. ويركز الإجراء 10 من خطة العمل العالمية على ضرورة تحسين البيانات الكمية والنوعية المتعلقة بالسكان عديمي الجنسية، لأن كلا النوعين من البيانات جوهريان لتمكين الدول من الاستجابة على النحو المناسب لانعدام الجنسية، وتمكين المفوضية من النهوض بولايتها وقياس التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل العالمية. ويشكل وضع توصيات دولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية مبادرة هامة في هذا السياق. كما أن الالتزام الوارد في خطة 2030 "بألا يخلف الركب أحدا وراءه" يجلب لهذه العملية زخما كبيرا.

ثالثا - التقدم المحرز حتى الآن

16 - يشمل التقدم المحرز حتى الآن في وضع توصيات دولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية العمل التعاوني المضطلع به حتى تاريخه، وبعض ما أسفر عنه من نتائج، على النحو المبين أدناه.

ألف - عملية وضع توصيات دولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية

17 - نُظِّمَ، في شباط/فبراير 2019 في أنقرة ثم خلال كانون الأول/ديسمبر 2019 في بانكوك، اجتماعان للخبراء لمناقشة الحاجة إلى وضع واعتماد معايير وتعاريف لتحسين نوعية وكمية الإحصاءات المتعلقة بالسكان عديمي الجنسية. وضم المشاركون في اجتماع بانكوك خبراء من المكاتب الإحصائية الوطنية والوزارات المختصة، ومُثِّلَ فيه 16 بلدا من كافة أنحاء آسيا وأفريقيا وأوروبا (إسواتيني، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وباكستان، وتايلاند، وجنوب أفريقيا، ورواندا، وزمبابوي، وسري لانكا، والفلبين، وفييت نام، وقيرغيزستان، وكمبوديا، وكوت ديفوار، وكينيا، وماليزيا)، إلى جانب موظفين من ثماني منظمات إما تابعة للأمم المتحدة أو دولية. واتفق المشاركون على أن من المجدي والمهم في آن معا وضع توصيات بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، وأُستهِّل العمل في هذا الصدد بصورة مشتركة بين ممثلي

(13) انظر UNHCR,- Global Action Plan to End Statelessness: 2014–2024 (2017) (ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: https://www.unhcr.org/protection/statelessness/54621bf49/global-action-plan-end-statelessness-2014-2024.html)؛ و UNHCR, "I am here, I belong: the urgent need to end childhood statelessness" (2015)؛ و UNHCR, "This is our home: *Stateless minorities and their search for citizenship* (2017).

البلدان والمنظمات الدولية. وتشاطر فريق الخبراء نماذج للممارسات الجيدة والتجديد المنهجي وتوصل، بعد إعداد عدة مسودات، إلى وضع مشروع أولي للتوصيات بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية.

18 - وخلال الدورة الحادية والخمسين للجنة الإحصائية، أقرت عدة وفود بالحاجة إلى وضع معايير للتوصيات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، وأعربت عن تأييدها لاقتراح كينيا بمؤازرة المضي في العملية التي استهلها فريق الخبراء لوضع توصيات دولية بشأن حالات انعدام الجنسية. وبالنظر إلى التشابك الذي يوجد أحيانا بين انعدام الجنسية والتشريد القسري، وكذلك تداخل عضوية البلدان المشاركة، أُدرج العمل بشأن بالتوصيات المتعلقة بإحصاءات انعدام الجنسية، في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، في برنامج عمل (ما كان يُدعى آنذاك) فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخليا، بعد موافقة لجنته التوجيهية[14].

19 - وفي الدورة الثانية والخمسين للجنة الإحصائية، نُظِّمَ اجتماع جانبي عنوانه "لن يخلف الركب أحدا وراءه: تحسين الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية"[15] بهدف إطلاع الأوساط الإحصائية على الندرة والضعف الحاليين للإحصاءات الرسمية اللازمة لتقدير حجم وخصائص السكان عديمي الجنسية على الصعيد العالمي. وسَلَّط هذا الاجتماع الضوء على أهمية الجهود التي يبذلها فريق الخبراء في الوقت الحاضر لوضع توصيات دولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، وذلك بهدف التماس الرأي وحشد الدعم. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2021، قُدِّمَ إلى مكتب اللجنة تعديلٌ لاختصاصات فريق الخبراء بهدف تضمين نطاق عمله حالات انعدام الجنسية والإشارة إلى ذلك أيضا في اسم الفريق، كي ينظر فيه المكتب ويوافق عليه. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2021، وافق المكتب، بعد عملية استعراض دقيقة، على تحديث اختصاصات فريق الخبراء من أجل تعديل اسم فريق الخبراء وتضمين اختصاصاته العمل بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، ووضع توصيات دولية (انظر الاختصاصات المحدثة في وثيقة المعلومات الأساسية التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت)[16].

---

(14) الإرشادات الإحصائية التي أنتجها حتى الآن فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخليا وعديمي الجنسية تناولت اللاجئين والمشردين داخليا. وهذه الإرشادات تشمل حتى الآن: (أ) *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات اللاجئين* (متاحة في الرابط التالي: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9315869/KS-GQ-18-004-EN-N.pdf/d331c9cc-1091-43c2-b589-2c250bccc281?t=1542636809000) التي أقرتها اللجنة الإحصائية في دورتها التاسعة والأربعين (انظر E/CN.3/2018/16)؛ (ب) *التقرير التقني عن إحصاءات المشردين داخليا* (متاح في الرابط التالي: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-andMethods/files/Technical-Report/national-reporting/Technical-report-on-statistics-of-IDPs-E.pdf) الذي رحبت به اللجنة الإحصائية في دورتها التاسعة والأربعين (المرجع نفسه)؛ (ج) *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات المشردين داخليا* (متاحة في الرابط التالي: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036) التي اعتمدتها اللجنة الإحصائية في دورتها الحادية والخمسين (انظر E/CN.3/2020/18)؛ (د) *دليل معدي الإحصاءات المتعلقة بالتشرد* (متاح في الرابط التالي: https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-compilers-manual-E.pdf) (تعليمات تنفيذية تمتثل للتوصيات السالفة الذكر) الذي قدم إلى اللجنة الإحصائية في دورتها الحادية والخمسين ويتواصل إعداده في الوقت الحاضر.

(15) انظر https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/side-events/25Feb-Improving-Statistics-on-Statelessness.pdf.

(16) https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/.

20 - ويضم الفريق الفرعي المعني بعديمي الجنسية في الوقت الحاضر 18 بلدا و 9 منظمات دولية وإقليمية، ويتواصل العمل من أجل الوقوف على مزيد من المشاركين[17]. وتعد منهجية العمل ذات طابع تعاوني، اهتداءً بالنهج الناجح الذي أُتبع لدى وضع *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات اللاجئين والتوصيات الدولية بشأن إحصاءات المشردين داخليا*.

21 - وفي أواخر عام 2020، تم تجميع المشروع الأول للتوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية. ويتبع هذا المشروع هيكلا مماثلا للهيكل المُهتدَى به في *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات اللاجئين والتوصيات الدولية بشأن إحصاءات المشردين داخليا*، التي سبق أن أقرتها اللجنة الإحصائية، ويجري تنفيذها الآن على المستوى القطري بدعم من فريق الخبراء. ويشمل مشروع التوصيات الدولية في الوقت الحاضر الفصول التالية:

(أ) الإطار والتعريف القانونيان للشخص عديم الجنسية: مناقشة الخلفية القانونية ذات الصلة والتعريف القانوني لانعدام الجنسية؛

(ب) تعريف حالات انعدام الجنسية لغرض القياس الإحصائي: ويشمل إطارا إحصائيا شاملا، يرد أدناه، وتعاريف إحصائية، والتبويبات الأساسية الموصى بها؛

(ج) قياس عدد الأشخاص عديمي الجنسية: مناقشة مصادر البيانات الموصى بها، مع مراعاة الممارسات الجيدة والخبرات والنماذج المستقاة من البلدان؛

(د) تحليل خصائص السكان عديمي الجنسية: تقديم توصيات لتحليل البيانات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، بما في ذلك اختيار المتغيرات المطلوب تحليلها، واقتراحات لتحليل أسباب انعدام الجنسية، بما في ذلك الثغرات في التشريعات الوطنية، وعدم كفاية الضمانات التي تَحول دون انعدام الجنسية؛

(هـ) تنسيق وتعزيز نظم الإحصاءات المتعلقة بالأشخاص عديمي الجنسية: توصيات لتحسين تنسيق البيانات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، بما في ذلك مناقشة حماية البيانات، وسرية البيانات وتبادلها، وضمان الجودة، والشراكة، ونشر البيانات.

22 - وكان من المقرر في الأصل أن تقدم التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية إلى الدورة الثالثة والخمسين للجنة الإحصائية في آذار/مارس 2022، ولكن أرجئ ذلك ويعتزم الآن تقديمها إلى الدورة الرابعة والخمسين للجنة في آذار/مارس 2023. ويعزى هذا التأخير إلى الظروف المحيطة بمرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، التي حالت دون اجتماع البلدان لمناقشة بعض التحديات التقنية المرتبطة باستحداث مجال مواضيعي جديد للإحصاءات الرسمية. وكانت الخبرة المكتسبة في وضع *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات اللاجئين والتوصيات الدولية بشأن إحصاءات المشردين داخليا* قد أظهرت أهمية الاجتماعات وحلقات العمل الحضورية في حل القضايا الصعبة وضمان الاتفاق على المسائل

(17) إسواتيني، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وباكستان، وتايلاند، ودولة فلسطين، ورواندا، وزمبابوي، وسري لانكا، والفلبين، وفييت نام، وقيرغيزستان، وكمبوديا، وكوت ديفوار، وكينيا، وماليزيا، والنرويج، والولايات المتحدة، والمكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، والبنك الدولي، ومركز بيانات التشريد القسري المشترك بين البنك الدولي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الرئيسية، وكذلك في تشجيع تبادل الآراء والدروس بين النظراء في سياق هذه العملية. والإطار الزمني الجديد سيُمَكِّن فريق الخبراء من تعزيز الدعم على المستوى القطري، وتحسين الإسهامات على المستوى القطري، وأخيرا موافاة اللجنة في عام 2023 بمنتج تقني قوي. كما أتاح هذا الإطار الزمني فرصة لتقديم هذا التقرير، الذي خضع لاستعراض النظراء، إلى اللجنة لاستطلاع رأيها، مما سيسدي إسهاما إضافيا في العمل الذي سيُضطلع به لاحقا.

باء - العناصر الرئيسية للإطار الإحصائي المقترح لانعدام الجنسية

23 - أعد الفريق الفرعي المعني بالإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، التابع لفريق الخبراء، إطارا إحصائيا أوليا للإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، وسيخضع هذا الإطار لمزيد من المناقشة والتطوير مع الدول الأعضاء والخبراء المختصين خلال عمليات الصياغة والتشاور المقبلة الرامية إلى وضع توصيات دولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية. والإطار المقترح، المبين أدناه، يستند إلى التعريف القانوني الدولي للشخص عديم الجنسية.

لمحة عامة عن الإطار الإحصائي لحالات انعدام الجنسية

24 - هناك ثلاث مجموعات سكانية تتدرج ضمن الإطار الإحصائي المقترح لانعدام الجنسية، وتتدرج من ثم في نطاق التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية (انظر الشكل 1). وهذه المجموعات هي:

(أ) الأشخاص عديمو الجنسية؛

(ب) الأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة؛

(ج) الأشخاص ذوو الصلة بعديمي الجنسية.

25 - ثم تقسم كل فئة من هؤلاء الأشخاص إلى قسمين فرعيين استنادا إلى ما إذا كانوا من مواليد البلد أم لا. ويرد أدناه وصف لكل عنصر من هذه العناصر.

26 - في الوقت الحاضر، تقوم المفوضية بإعداد تقارير عن مجموعتين متمايزتين من السكان في إطار مسؤولياتها العالمية للإبلاغ عن حالات انعدام الجنسية - وهما الأشخاص عديمو الجنسية، والأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة - وتَجمع هاتين المجموعتين للخروج بأعداد إجمالية. وكلتا المجموعتين من السكان تندرجان إلى حد كبير في الإطار المفاهيمي المقترح للتوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، الموصوف هنا، وإن كانتا قد طُوِّعَتا لغرض إعداد الإحصاءات.

التعاريف الإحصائية للسكان عديمي الجنسية والذين لا يحملون جنسية محددة

27 - تتفق الفئتان الرئيسيتان للسكان المعنيين، وهما الأشخاص عديمو الجنسية والأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة، مع الأطر الدولية، وتُعَرَّفَ هاتان الفئتان، للأغراض الإحصائية، على النحو التالي:

(أ) "الأشخاص عديمو الجنسية" يشملون الأشخاص الذين لا يحملون حاليا مواطنة أي بلد. ويصنفون كأشخاص عديمي الجنسية سواء عن طريق إقرار ذاتي أو عن طريق إقرار صادر من السلطات الحكومية المختصة، بصفة فردية أو جماعية؛

(ب) "الأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة" هم الأشخاص الذين لا يحوزون ما يثبت مواطنتهم لكن قد يكون لهم الحق في الحصول على جنسية، وفي هذه الحالة يمكن أن تساعدهم السلطات المختصة في الحصول على ما يثبت مواطنتهم. والأشخاص المندرجون في فئة الذين لا يحملون جنسية محددة يجب ألا يكون لديهم ما يثبت مواطنتهم وأن تكون لهم روابط بأكثر من بلد واحد، سواء كانت هذه الروابط حقيقية أو تُعتبر حقيقية من جانب السلطات، وذلك بحكم مكان الميلاد، أو الزواج، أو الإقامة الاعتيادية، أو الانتساب لأجيال هاجرت في وقت أسبق.

28 - والأشخاص المندرجون في فئة عديمي الجنسية يمكن أن يشملوا جماعات كبيرة مثل الروهينغيا، أو أفرادا قد يُعزى انعدام جنسيتهم لأسباب متنوعة، كالأسباب المبينة في الفقرة 6 أعلاه. ولما كان كثير من الأشخاص المشمولين بنطاق هذه التوصيات ما زال يتعين عليهم أن يؤكدوا رسميا مركزهم كعديمي الجنسية أو كمتصفين بالمواطنة، فإن كثيرين منهم سيندرجون في فئة الأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة ريثما يتم هذا التأكيد. وعليه، فإن فئة الأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة قد تضم في الواقع بعض السكان عديمي الجنسية، لكنها ستضم أيضا عددا أكبر ممن لا يعدون عديمي الجنسية. وهؤلاء لا يحوزون ما يثبت مواطنتهم، ولهم روابط، حقيقية أو متصورة، بأكثر من بلد واحد. ومن أمثلة الأشخاص الذين قد يندرجون ضمن تصنيف الذين لا يحملون جنسية محددة من ينتظرون قرارا نهائيا بشأن طلب يتعلق بمركز انعدام الجنسية، أو الأشخاص الذين لا يحملون الوثائق اللازمة في سياق مرتبط بالهجرة وعاشوا خارج بلدانهم الأصلية لسنوات طويلة أو لأجيال متعددة.

29 - والهدف من إدراج الفئتين الرئيستين في الإطار الإحصائي للسكان المعنيين هو مراعاة درجة التأكد من ظروف أي فرد عديم الجنسية. ومن المهم التفرقة بين الفئتين، لأن كثيرا من الذين لا يحملون جنسية محددة يمكن مساعدتهم في الحصول على المواطنة لو حَظوا بالدعم اللازم. وكلتا المجموعتين تواجه عقبة حقيقية في الحصول على المواطنة أو الوثائق اللازمة للحصول عليها.

30 - والهدف من التعريفين الإحصائيين الواردين أعلاه هو أن يُستخدما في جميع مصادر البيانات ذات الصلة، بما في ذلك السجلات الإدارية، أو الاستقصاءات والتعدادات، أو النتائج المستمدة من نمذجة البيانات وربطها. وهما يمثلان أفضل تقدير لمركز الفرد فيما يخص المواطنة. ولن يتسنى التوصل إلى تصور نهائي يتيح التفرقة الدقيقة بين تصنيف الشخص عديم الجنسية والشخص غير محدد الجنسية إلا بعملية قانونية أو إدارية تنفذها السلطات الوطنية وتُدْرَس بموجبها الأدلة المتعلقة بالأفراد أو الجماعات، حالةً بحالة. وما لم تكن البيانات مشتقة إداريا من عملية قانونية لتحديد مركز الفرد فيما يخص المواطنة، فإن إدراج الأفراد في فئة إحصائية سيكون مستندا إلى رد المجيب على سؤال، أو سيُقَدَّر بناء على ردوده على عدة أسئلة؛ وسيكون من ثم أفضل تقدير تقريبي ممكن بالاستناد إلى المعلومات المستقاة والأسلوب الإحصائي المستخدم. وستكون هناك حتما حالات إيجابية وسلبية زائفة، لكن يُنتظر أن تكون نوعية البيانات الناتجة أفضل كثيرا من نوعية البيانات المتاحة حاليا.

31 - وتُوصَى البلدان بأن تقوم، حيثما أمكن، بجمع بيانات عن الخصائص ذات الصلة التي قد تساعدها على تحديد الأفراد الذين يرجح أن يندرجوا في نطاق التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية. وستعتمد هذه المتغيرات على الظروف القطرية، وستشمل على الأرجح الإثنية، واللغة المنطوق بها، والدين، وظروف الهجرة، وبلد الميلاد، وجنسية كلا الوالدين. وستتوقف المتغيرات على الظروف الوطنية، وستتضمن التوصيات الدولية وصفا كاملا لها.

التعريف الإحصائي للأشخاص ذوي الصلة بعديمي الجنسية

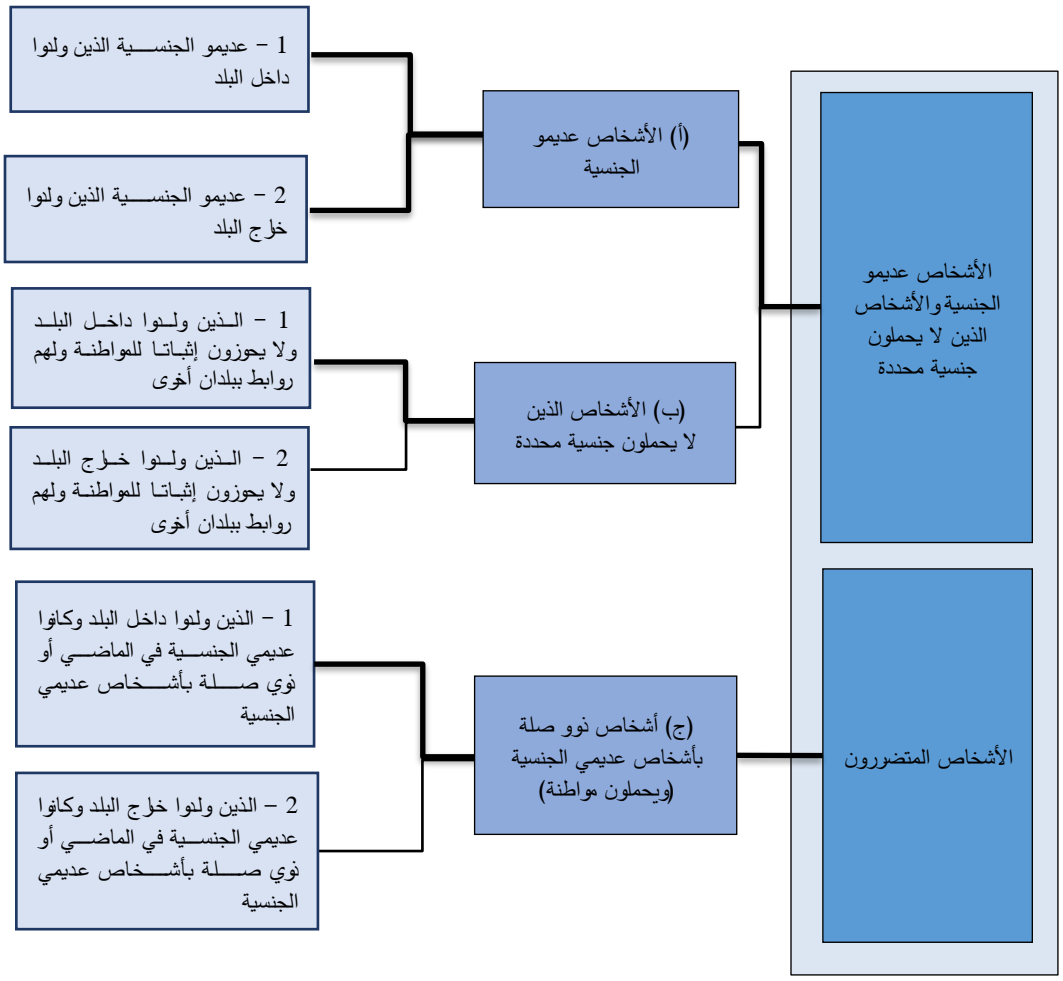
32 - أُدرِجت في التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية فئة ثالثة تخص "الأشخاص ذوي الصلة بعديمي الجنسية"، لكن هذه الفئة تظل متمايزة عن مجموعتي السكان الرئيسيتين. وقد أدرجت هذه الفئة لتمكين السلطات من رصد الرعاية التي يتلقاها المتضررون من انعدام الجنسية، والمسائل الأخرى المرتبطة بالسياسات العامة:

(ج) "الأشخاص ذوو الصلة بعديمي الجنسية" يضمون أفرادا ليسوا هم أنفسهم عديمي الجنسية أو ممن لا يحملون جنسية محددة، ولكن سبق لهم أن كانوا إما عديمي الجنسية، أو ينحدرون من والد واحد أو أكثر عديم الجنسية، أو يعيشون حاليا في أسرة معيشية مع شخص واحد على الأقل عديم الجنسية.

33 - وقد أُدرجت هذه الفئة الإضافية في تصنيف التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية لأن تأثير انعدام الجنسية على الأفراد وأسرهم يمكن أن يكون طويل الأجل، وقد ترغب البلدان في رصد ما يطرأ على مركزهم. ويمكن أن تقارن هذه الفئة مع التصنيف الوارد في *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات اللاجئين* فيما يخص "الأشخاص ذوي الخلفية المتصلة باللجوء"، الذي يشمل اللاجئين السابقين، وأطفال اللاجئين وأفراد أسرهم؛ ومع التصنيفين الواردين في *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات المشردين داخليا* فيما يخص "الأشخاص ذوي الصلة بالمشردين داخليا" بشأن أطفال المشردين داخليا و "الأفراد الآخرين غير المشردين في أسرة المشرد داخليا"[18].

(18) انظر European Union and United Nations, *International Recommendations on Refugee Statistics*, *March 2018* (Luxembourg, 2018), paras. 93 and 94 (متاح في الرابط التالي: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/2018_1746_EN_08-E.pdf). وانظر أيضا European Union and United Nations, *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics*, (Luxembourg, 2018), paras. 78–80 (متاح في الرابط التالي: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036).

الشكل 1: الإطار الإحصائي المقترح لحالات انعدام الجنسية



المجموعات الفرعية لبلد الميلاد

34 – وإلى جانب هذه الفئات الرئيسية الأولية، يتضمن الإطار تمييزا إضافيا بين الأشخاص المولودين في البلد والأشخاص غير المولودين فيه. وقد أُدرج هذا التمييز لأن المسارات القانونية الموصى بها للحصول على الجنسية، أو لتأكيد أهلية الحصول عليها، تختلف في كثير من الأحيان تبعا لمكان ميلاد الشخص وتاريخ الشخص فيما يخص الهجرة. وبعبارة أخرى، فإن الأشخاص عديمي الجنسية المولودين داخل البلد يَتَّبِعون عادةً إجراءات مختلفة عن الإجراءات المتعلقة بالمولودين خارج البلد، الذين يُعتبرون بحكم التعريف مهاجرين إلى البلد. وقد يتأثر أيضا المولودون في البلد بأسباب تتعلق بالهجرة، إن كان آباؤهم وأمهاتهم وأجدادهم وجداتهم، أو أجيال أسبق، قد هاجروا، لكن ذلك أمر لا يؤثر على التصنيف، ويُستكشف في المرحلة التحليلية لدى دراسة أسباب انعدام الجنسية. وهذا التجميع حسب بلد الميلاد يتماشى أيضا مع الإطار المقترح للهجرة الدولية الذي قدم إلى الدورة الثانية والخمسين للجنة الإحصائية في إطار التنقيح المقبل *للتوصيات بشأن الإحصاءات المتعلقة بالهجرة الدولية*.

جيم - مصادر البيانات: التحديات، والتوصيات التي يمكن تقديمها

35 - يستند مفهوم انعدام الجنسية إلى غياب المواطنة، مما يطرح على الأوساط الإحصائية تحديات خطيرة فيما يخص جمع البيانات، وذلك للأسباب التالية:

(أ) أولا، إن من يدركون انعدام جنسيتهم يعرفون ضعف مركزهم وسيُحْجِمون في كثير من الأحيان عن التعريف بأنفسهم لدى جمع البيانات، مما يفضي إلى نقص التعداد، أو إلى العزوف عن تسجيل الأحداث المتعلقة بالأحوال المدنية؛

(ب) وثانيا، قد لا يكون كثيرون واعين بالمشاكل الناشئة عن مركزهم فيما يخص المواطنة إذا كانوا يعيشون وسط سكان يقل في صفوفهم تسجيل المواليد، ولا يحوز إلا قلة منهم وثائق تثبت جنسيتهم. وهؤلاء لن يبادروا إلى التعريف بأنفسهم، في الاستقصاءات والتعدادات، بوصفهم عديمي الجنسية؛

(ج) وثالثا، إن محاولات تحديد هؤلاء السكان، في العمليات المنتظمة لجمع البيانات، قد تؤثر على معدلات الاستجابة في صفوف الجماعات غير الحاملة للوثائق اللازمة، وفي صفوف الأقليات (انظر نموذج الولايات المتحدة في وثيقة المعلومات الأساسية، التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت[19])؛

(د) رابعا، من المرجح أن تفشل المحاولات الرامية إلى تحديد هؤلاء الأشخاص في البيانات الإدارية بغير إدخال تغييرات مناظرة في الأطر القانونية للتسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية، لأن القوانين الوطنية والعقبات البيروقراطية يمكن أن تمنع من لا يحوزون ما يثبت جنسيتهم أو الوثائق اللازمة من تسجيل ميلاد أطفالهم أو أحداث الأحوال المدنية الأخرى[20]. ولكن يمكن تحديد الأشخاص عديمي الجنسية في البيانات الإدارية الناتجة عن طلبات اللجوء وسجلات الهجرة[21]، ولذلك تكون الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية منحازة عادة للمهاجرين عديمي الجنسية، لأن البلدان التي تسجل حالات انعدام الجنسية تكون عادة هي أيضا بلدان المقصد التي تملك نظما إدارية جيدة؛

(هـ) خامسا، المحاولات الرامية إلى إدراج عديمي الجنسية في إطار تعزيز التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية قد تمثل مخاطر للأشخاص عديمي الجنسية ما لم تُكفَل لهم الحماية إزاء إنفاذ قوانين الهجرة، لأن قوانين الإحصاء لا توفر حماية لبيانات التسجيل المدني إلى أن تُحال هذه البيانات إلى السلطات الإحصائية؛

(و) سادسا، قد يُسفر جمع الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية عن وضع تقديرات كبيرة لمن يحتمل أن يكونوا عديمي الجنسية أو غير حاملين لجنسية محددة. وقد أسفرت دراسات استطلاعية

(19) https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/ . For further analysis, see Hermann Habermann and, Thomas A. Louis, “Can the fundamental principles of official statistics and the political process co-exist?”, Statistical Journal of the IAOS 36 (June 2020) 347–353.

(20) Bronwen Manby. “‘Legal identity for all’” and statelessness: opportunity and threat at the junction of public and private international law. ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3783310.

(21) وإن كان من الصعب تمييز عديمي الجنسية أو الذين لا يحملون جنسية محددة عن غير حاملي الوثائق اللازمة الذين فقدوا وثائقهم من جراء التشرد.

عن تقديرات كبيرة جدا للمعرضين لخطر انعدام الجنسية، وإن كانت التعاريف التي استخدمت فيها أوسع نطاقا من التعاريف المقترحة هنا.

اختيار المنهجيات كي تلائم السياق الوطني

36 - تتباين القوانين والنظم الوطنية التي تحدد المواطنة تباينا هائلا من بلد لآخر، مثلها مثل الظروف التي أسفرت عن انعدام جنسية بعض السكان. كما تتباين قوة النظم الإحصائية الوطنية لجمع البيانات، ويرجح أن تضم البلدان ذات النظم الإحصائية الضعيفة أعدادا كبيرة من المقيمين الذين لا يحوزون ما يثبت مواطنتهم، من جراء تخلف التسجيل المدني. وسيتعين على كل بلد أن يعتمد في جمع البيانات نَهجا مطوعا لظروفه ومتكامل الجوانب، مما سيقتضي على الأرجح مواءمة التوصيات الدولية المرتقبة بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية.

السجلات الإدارية والسجلات السكانية

37 - يمكن أن توفر السجلات الإدارية والسجلات السكانية مصدر بيانات مفيدا، إن لم تقتصر السجلات على المواطنين، وكانت قادرة على تحديد عديمي الجنسية أو الذين لا يحملون جنسية محددة. وتُقْصِر بلدان كثيرة نظمها المتعلقة بالتسجيل المدني على المواطنين أو المقيمين القانونيين الذين يحوزون وثائق تحدد هويتهم، لكن السكان الذين تُعنى بهم الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية ليسوا مواطنين و/أو قد لا يحوزون وثائق تثبت ذلك. فالأشخاص عديمو الجنسية لا يتمتعون بحكم التعريف بالمواطنة، ويصنفون، للأغراض الإحصائية، في فئة غير المواطنين أو المواطنين الأجانب.

38 - وحتى إن كان الشخص أهلاً للتسجيل، فإن عقبات عملية وبيروقراطية وصعوبات تتعلق بالتكلفة تمنع كثيرين من القيام بذلك. وسجلات التسجيل المدني تعد في حد ذاتها محدودة الاستخدام لإعداد الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، وخاصة في الدول التي يكون تسجيل المواليد فيها أقل اكتمالا. ومع ذلك، فإن عدم تسجيل المواليد يشكل عامل خطر للأشخاص عديمي الجنسية، ومن شأن تحديد خصائص السكان الذين لا يشملهم تسجيل المواليد أن يوفر نقطة انطلاق مفيدة لمواصلة تقصي حالات انعدام الجنسية في بلد من البلدان.

39 - ولدى تسجيل المواليد، كثيرا ما تُقَيَّد جنسية الوالدين واسماهما، فضلا عن اسم الطفل وتاريخ ومكان ميلاده: وهذه أدلة حاسمة لتحديد الجنسية. وإذا كانت دولة الميلاد تمنح المواطنة، فإن التسجيل الدقيق لجنسية الوالدين لا يكون مطلوبا كي يتجنب الطفل انعدام الجنسية. أما إذا كانت دولة الميلاد لا تمنح الجنسية بحكم الميلاد على أرضها، فإن التسجيل الدقيق لجنسية الوالدين يكون مهما كي يكتسب الطفل جنسية تلك الدولة. وفي بعض الدول، لا يستطيع أحد الوالدين تسجيل ميلاد الطفل إن كان لا يملك وثيقة هوية أو مركز هجرة قانونيا. وقد يكون التمييز على أساس الجنس حاجزا أمام تسجيل الميلاد كما يكون في أحيان كثيرة حاجزا يحول دون نقل الجنسية إلى الطفل. وأخيرا، قد لا تكون لشهادة الميلاد قيمة إثباتية لدى دولة جنسية الوالدين ما لم تكن مستنسخة في السجلات المدنية الرسمية لتلك الدولة.

40 - وفي البلدان التي تُبذل فيها جهود لتحسين تسجيل الأحوال المدنية، ولاسيما لإدراج الجماعات المهمشة، ينبغي أن يشمل ذلك الأشخاص عديمي الجنسية، ولكن الأمر يستلزم في أحيان كثيرة تغييرات في القوانين وفي الممارسات الإدارية والتنفيذية كي يتسنى للأشخاص عديمي الجنسية أن يسجلوا أحداث الأحوال

المدنية الخاصة بهم. وقد تم الوقوف على أمثلة لبلدان بُذلت فيها جهود لتسجيل جماعات إثنية معينة يعرف عنها أنها عديمة الجنسية، أو لإدراج جماعات مهمشة، وقد تطلب هذا عادةً تغيير القوانين واللوائح والإجراءات، بما في ذلك تدريب مسجلي الميلاد المحليين. ولكن حتى عندما تتغير القوانين، قد يكون من الصعب تغيير الممارسات الراسخة. وقد وَجدت دراسة أجريت مؤخرا[22] في تايلند أنه على الرغم من تغيير القانون لتوفير شهادات ميلاد لجميع الأطفال المولودين في المستشفيات، فلم يحصل عليها ما يقرب من نصف جماعة عديمة الجنسية (انظر أمثلة من تايلند والفلبين في وثيقة المعلومات الأساسية، التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت[23].

41 - وفي أوروبا، وهي منطقة تملك تسجيلا مدنيا قويا، لا تُتَّبع ممارسات جيدة في توفير وثائق إثبات الميلاد إلا في نصف البلدان الأربعة والعشرين التي يشملها الفهرس الأوروبي لحالات انعدام الجنسية، ومن ثم لا يحصل الأطفال كلهم على شهادة ميلاد أو على ما يثبت ميلادهم، وذلك عادة بسبب مركز الوالدين فيما يخص الإقامة أو حيازة الوثائق اللازمة[24]. وبالإضافة إلى ذلك، قد يمثل تسجيل حدث يتعلق بالأحوال المدنية خطرا على الأسرة، لأنه سيلفت نظر السلطات إلى افتقارهم للمواطنة. والقواعد الدولية تحث الدول على أن تَحظر تبادل البيانات بين مسؤولي الصحة أو التسجيل وسلطات إنفاذ قوانين الهجرة[25]، لكن البلدان التي يضمها الفهرس لا تحظر كلها تبادل البيانات هذا، بل أن بعضها يُلْزِم به، مما يعني وجوب إبلاغ سلطات إنفاذ القانون المختصة[26]. وينبغي التنويه هنا على وجه الخصوص بمبدأ "عدم الإضرار"، لأن التشريعات الإحصائية أو المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية لا تحمي عادة البيانات التي تُجمع لأغراض التسجيل المدني إلى أن تحال هذه البيانات إلى السلطات الإحصائية؛ ومن ثم فقد لا تتوافر الحماية لخصوصية البيانات وسريتها. ولئن كان من المنشود تبادل البيانات مع السلطات الصحية، فإن من يفتقرون إلى ما يثبت مواطنتهم قد يحجمون عن تسجيل أحداث الأحوال المدنية إن انطوى تبادل البيانات على خطر.

42 - وتستطيع البلدان التي تملك سجلات سكانية كاملة أن تحدد السكان عديمي الجنسية المدرجين في سجلاتها باستخدام المصادر الموثوقة للبيانات الإدارية. ففي النرويج، يوفر سجل السكان تقديرا رسميا للسكان عديمي الجنسية وللأشخاص مجهولي الجنسية في النرويج. وتَستقي النرويج من سجل السكان ومن تعداد السكان معلومات يمكن أن توضح الروابط بالبلدان الأخرى، وأن تتيح أيضا ربط الوالدين والأطفال

---

(22) Mahidol University and United Nations Children's Fund (UNICEF) Thailand, "An assessment of access to birth registration among migrant children: the quantitative study" (June 2021). ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: www.unicef.org/thailand/reports/assessment-access-birth-registration-among-migrant-children.

(23) https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/.

(24) Statelessness Index, "Birth registration and the prevention of statelessness in Europe: identifying good practices and remaining barriers), thematic briefing, May 2020 (ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS-Birth_registrations-StatelessnessINDEX_briefing.pdf). ولا تتوافر بعد معلومات مناظرة بشأن المناطق الأخرى.

(25) التعليق المشترك العام رقم 4 (2017) للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ورقم 23 (2017) للجنة حقوق الطفل بشأن التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان الخاصة بالطفل في سياق الهجرة الدولية في بلدان المنشأ والعبور والمقصد والعودة.

(26) Statelessness Index (n 21).

عديمي الجنسية. ويتم التحقق من هوية المهاجرين إلى النرويج من خارج بلدان الشمال، بما في ذلك مواطنتهم، وتسجيلها من جانب الشرطة و/أو مديرية الهجرة بعد إجراءات دقيقة تستخدم كل المعلومات المتوافرة عن المهاجر، بما في ذلك جواز السفر، وشهادة الميلاد، والوثائق الأخرى، وكذلك المقابلات (انظر سجل السكان النرويجي في وثيقة المعلومات الأساسية، التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت[27]. غير أن البلدان التي تملك سجلات سكانية كاملة نادرة نسبيا، وينطبق هذا بوجه خاص على البلدان التي يُعتقد أن بها أعدادا كبيرة من السكان عديمي الجنسية.

استقصاءات الأسر المعيشية

43 - لا تقتصر التحديات المصادفة في جمع البيانات على البيانات الإدارية والتسجيل المدني. فقد يؤدي تصور الأشخاص عديمي الجنسية لضعف مركزهم المحتمل في عين السلطات، واحتمال تعرضهم للتهميش والتمييز، إلى إحجامهم عن التعريف بأنفسهم في الاستقصاءات والتعدادات أيضا. وقد لا يُقبلون على المشاركة في أنشطة جمع البيانات أو قد يتجنبونها قصدا، وقد يكون من الصعب الوقوف على عينة كبيرة بما يكفي من المجيبين. وكثير من البيانات التي يتم جمعها سيعتمد على ما يَذكره المجيبون عن تمتعهم بمركز المواطنة، أو عن عدم تمتعهم به، مما قد يسفر عن ردود إيجابية وسلبية زائفة. وينبغي، إن أمكن، توجيه أسئلة ثانوية تساعد على التحقق من الإجابة الأولية. وستتوقف هذه الأسئلة الإضافية على القوانين والظروف الوطنية، وقد تتضمن تسجيل الميلاد، أو تاريخ الهجرة، أو جنسية الوالدين، أو الإثنية، أو اللغة، أو الدين.

44 - وقد يكون الأشخاص عديمو الجنسية متجمعين في مواقع محددة. وفي هذه الحالة، يكون من الأسهل تحديدهم وتصميم الأدوات الاستقصائية المناسبة لجمع البيانات الخاصة بهم (انظر الدراسة المتعلقة بجماعة الشونا في كينيا في وثيقة المعلومات الأساسية، التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت[28]. وفي حالات أخرى، قد يكون السكان عديمو الجنسية قليلي العدد أو متوارين داخل المجتمعات المحلية ومن الصعب الوقوف عليهم. ويَطرح تفرق الأشخاص عديمي الجنسية بشكل متناثر واندماجهم في المجتمعات المحلية صعوبات منهجية شديدة، مما قد يسفر عن ضآلة حجم العينات المرصودة ويحول دون وضع تقديرات موثوق بها. وقد يتطلب الأمر الاستعانة في هذه البيئات بتقنيات متخصصة لأخذ العينات، وستدرج توصيات ذات صلة بذلك في التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية. وفي البلدان التي تشير فيها البحوث المكتبية إلى انخفاض عدد الأشخاص عديمي الجنسية، أو حيث تكثر أعداد هؤلاء في مواقع جغرافية بعينها، لن يكون من المجدي على الأرجح إضافة وحدة إحصائية متخصصة لعديمي الجنسية إلى الاستقصاءات المنتظمة للأسر المعيشية، مثل استقصاءات القوى العاملة، أو الاستقصاءات العنقودية المتعددة المؤشرات، أو الاستقصاءات الديمغرافية والصحية. وسيتطلب الأمر على الأرجح إجراء استقصاء مصمم خصيصا، وهذا تدبير يختلف عن التوصيات المماثلة الواردة في *التوصيات الدولية بشأن إحصاءات المشردين داخليا* و*التوصيات الدولية بشأن إحصاءات اللاجئين*، وذلك بسبب الصعوبات المرتبطة بتحديد المجموعتين الرئيسيتين للسكان عديمي الجنسية بناء على عدد محدود من المتغيرات.

(27) https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/.

(28) المرجع نفسه.

45 - وعلى الرغم من أن الأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة سيكونون "نادرين" في سياقات كثيرة، أي يؤلفون نسبة صغيرة جدا من مجموع سكان البلد أو المنطقة، فإن تلك ليست هي الحالة دوما. ففي بعض البلدان ذات مستويات التسجيل المدني المنخفضة، قد يشكل من لا يحوزون ما يثبت جنسيتهم، أو الوثائق اللازمة للحصول على الجنسية، نسبة كبيرة بدرجة معقولة من السكان. وفي هذه السياقات، يمكن أن يعتبر الاستقصاء العام للأسر المعيشية خيارا صالحا لجمع البيانات عن الأشخاص عديمي الجنسية. وهناك أمثلة عن استقصاءات ناجحة أُستخدمت فيها التقنيات المعتادة لأخذ العينات الاحتمالية على مرحلتين في سياقات كان الأشخاص عديمو الجنسية ذوي أعداد كبيرة والسكان المعنيون موزعين على مناطق واسعة (انظر نموذج كوت ديفوار في وثيقة المعلومات الأساسية، التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت[29].

46 - وفي الفترة من عام 2019 حتى عام 2021، أجريت عدة دراسات واستقصاءات استطلاعية للوقوف على الأشخاص المرجح أن يُصادِفوا صعوبات في الحصول على ما يثبت مواطنتهم في بلدان يُعرف عنها أنها تضم سكانا عديمي الجنسية. وتعد الاستقصاءات مفيدة بوجه خاص حيثما وُجدت إرادة سياسية لمساعدة المتضررين في الحصول على المواطنة، لأن ذلك يمكن أن يشجع على مشاركة المجيبين. ومن الأمثلة على ذلك عملية التسجيل الأولي والاستقصاء الاجتماعي الاقتصادي لجماعة الشونا (انظر الدراسة المتعلقة بجماعة الشونا في كينيا في وثيقة المعلومات الأساسية، التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت)[30]. وقد نَقَّح هذا الاستقصاء تقديرات الأشخاص عديمي الجنسية الذين يعيشون في البلد، وساعد كذلك على منح الجنسية لتيسير الإدماج الاجتماعي والاقتصادي الكامل لجماعة الشونا في كينيا.

تعدادات السكان والمساكن

47 - يعد تعداد السكان من المصادر المحتملة للإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية. وتستطيع البلدان التي تستخدم في هذا التعداد اثنين من الأسئلة الموصى بها، يتعلق أحدهما ببيان بلد المواطنة ويتيح أن يكون الرد عليه "بلا مواطنة" أو "عديم الجنسية"، ويتعلق الثاني بذكر بلد ميلاد المجيب، أن تدعم تقدير حجم السكان عديمي الجنسية باستخدام تقنيات النمذجة أو ربط البيانات. غير أن توجيه سؤال مباشر عن انعدام الجنسية قد يسفر عن نقص التعداد لأن الناس قد لا يذكرون، أو قد لا يَعرفون، أنهم عديمو الجنسية، أو لأن معدلات عدم الإجابة قد تصبح أكثر ارتفاعا في الحالات التي تعد فيها مسائل المواطنة حساسة سياسيا.

---

(29) المرجع نفسه. انظر أيضا UNHCR, *Cartographie des personnes à risque d'apatridie en Côte d'Ivoire* (Geneva, 2019) (ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: www.refworld.org/docid/615463624.html) و "UNHCR launch mapping of statelessness in Côte d'Ivoire", UNHCR blogs, 3 September 2018 (ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: www.unhcr.org/blogs/mapping-statelessness-cote-divoire/).

(30) https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/.

48 - والدروس المستفادة من جولة التعداد لعام 2010 لغرض تقدير الهجرة[31] تسلط الضوء على أن 87 في المائة من جميع البلدان التي تتوافر بشأنها، في قاعدة بيانات شعبة الإحصاء، معلومات مستمدة من استبيانات التعداد قد أدرجت سؤالا عن بلد الميلاد. ويفترض أن يكون بوسع معظم البلدان تصنيف البيانات بحسب الميلاد في بلد أجنبي. وقد أُدرج نحو 66 في المائة أسئلة عن بلد الميلاد وكذلك عن المواطنة[32]، مما يعد مفيدا للغاية في تقدير حالات انعدام الجنسية، ومن المأمول أن تُستخدم هذه الأسئلة الرئيسية على نطاق أوسع في جولة عام 2020.

49 - وتختبر عدة بلدان في الوقت الحاضر إضافة "عديم الجنسية" و "بلا مواطنة" إلى رموز تعدادات المواطنة. وقد اختبر هذا النهج في تعداد السكان والمساكن في كينيا[33] (وثيقة المعلومات الأساسية، التي يمكن الاطلاع عليها في بوابة اللجنة الإحصائية على الإنترنت[34]. وتُظهِر النتائج أن بالوسع تعداد الأشخاص عديمي الجنسية، لكن ينبغي توقع نقص تعدادهم حتى حيثما توجد دعاية جيدة عن الحماية الموفرة للبيانات. كما أشار التقييم اللاحق لإتمام التعداد إلى أن معظم الأشخاص عديمي الجنسية قد شعروا أنهم وجدوا مزيدا من الأمان إما في تبني هوية قبائل كينية معروفة أخرى، أو في عدم تقديم أي معلومات عن جنسياتهم. وستتضمن التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية توصيات عن الدعاية، وتدريب القائمين بالتعداد.

50 - ويمكن أن يشمل التعداد أيضا أسئلة عن تسجيل الميلاد أو حيازة وثائق الهوية. وتُحَث البلدان، في إطار خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية، على أن تَجْمَع بيانات عن حيازة جميع السكان المقيمين بها لوثائق الهوية، ولا سيما شهادات الميلاد، وذلك لرصد نطاق التغطية فيما يخص التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية فيها. وفي الهدف 16-9 من أهداف التنمية المستدامة، تُحَث الدول الأعضاء على "توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد"، وهو هدف يسانده المؤشر 16-9-1 "نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين سجلت ولاداتهم في قيد السجل المدني، بحسب العمر". وحيازة وثائق الهوية يساعد على الحد من خطر انعدام الجنسية، ويمكن توجيه سؤال بشأن وثائق الهوية في التعدادات إن توافر مجال كاف، وتبين أنه لن يقلل من معدلات الإجابة.

51 - وتعد التعدادات مفيدة بوجه خاص لتقنيات وضع التقديرات عن طريق نمذجة البيانات وربطها حيثما تكون للمتغيرات التي يتم جمعها صلة بخصائص انعدام الجنسية في السياق الوطني. وستتباين هذه المتغيرات من بلد لآخر، لكنها ستتضمن على الأرجح تسجيل الميلاد، أو الدين، أو اللغة المنطوق بها، أو الانتماء إلى جماعة إثنية معينة، أو بلد الميلاد/جنسية الوالدين. وتكون الإجابات ذاتية بطبيعة الحال أو يقدمها ممثل للأسرة المعيشية، لكن البيانات قد تساعد على تصميم استقصاءات لاحقة أو تستخدم في عمليات النمذجة لتقدير حجم السكان عديمي الجنسية.

---

(31) UNFPA, "The need to capitalize on the 2020 census round for migration analysis", technical brief, March 2018. ويمكن الاطلاع على هذا المنشور عن طريق الرابط الشبكي التالي: https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/The_Need_to_Capitalize_on_the_2020_Census_Round_for_Migration_Analysis.pdf.

(32) المرجع نفسه.

(33) انظر https://housingfinanceafrica.org/app/uploads/VOLUME-IV-KPHC-2019.pdf.

(34) https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/.

52 - كما يمكن للتعدادات القائمة على السجلات أن تَطرح، للأسباب التي بُيِّنَت أعلاه في الفرع المتعلق بالبيانات الإدارية، مشاكل محددة في استخلاص بيانات الأشخاص عديمي الجنسية الذين قد لا يكونون مقيدين في السجلات المدنية أو الإدارية، وقد يستلزم الأمر اتباع إجراءات خاصة لضمان إدراجهم في تقديرات التعداد.

ربط البيانات ونمذجتها - الجمع بين مصادر البيانات

53 - تدل خبرة فريق الخبراء إلى أن تنفيذ البلدان للتوصيات، بعد صدورها في عام 2023، لإنتاج إحصاءات وطنية عن حالات انعدام الجنسية تكون موثوقة بقد أكبر وقابلة بقدر أكبر لعقد المقارنات، سيستغرق وقتاً. ولما كانت هناك حاجة ماسة لتقدير نطاق المسألة على نحو أفضل، فقد تعاونت المفوضية مع الشركاء على إنشاء فريق مشترك بين الوكالات معني بتقدير حالات انعدام الجنسية[35]. ويواصل هذا الفريق العمل المنوط به، وسيسهم في عام 2022 في وضع التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، وصوغ توصيات للسلطات الإحصائية الوطنية من أجل استخدام الأساليب الإحصائية والنماذج الديمغرافية لتقدير حجم السكان عديمي الجنسية، في وجود بيانات منخفضة الجودة أو في غياب البيانات. والفريق المشترك بين الوكالات هو جهد يقوده الخبراء ويدعمه فريق تقني استشاري. وتشكل هذه النُهُج إضافةً إلى العمليات المحسنة لجمع البيانات الوطنية، وهي ضرورية لتحسين موثوقية التقديرات الإقليمية والعالمية.

54 - ويمكن استخدام مصادر البيانات المختلفة، وقد استخدمت هذه المصادر بالفعل، لإنتاج بيانات عن الأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة على الصعيد الوطني؛ لكن كل نَهج له أوجه قوته وضعفه تبعا للسياق الوطني والظروف المحلية للسكان المتضررين. وينبغي استكشاف أساليب بديلة تُكمل النهج التقليدية، بالنظر إلى الطابع النادر لانعدام الجنسية في بلدان كثيرة والتحديات المصادفة في تحديد الأشخاص عديمي الجنسية. وستتضمن التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية مجموعة كاملة من التوصيات من أجل إنتاج بيانات عن حالات انعدام الجنسية.

دال - التوافق مع المبادرات الأخرى ذات الصلة

55 - ستُراعِي التوصيات الواردة في التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية التوصيات الإحصائية الدولية الأخرى، والمبادرات العالمية ذات الصلة بالإحصاءات الرسمية للسكان عديمي الجنسية. وبعض هذه المبادرات قد أشير إليها بالفعل، وستناقش فيما يلي:

خطة الهوية القانونية، وخطة التوسع في التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية

56 - من شأن المبادرات العالمية الرامية إلى التوسع في نظم التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية وتوفير الهوية القانونية أن تؤدي إلى تجنب انعدام الجنسية مستقبلا بتوفيرها دليلا على مكان ميلاد الشخص وتاريخ ميلاده، لكن تُصادَف في كثير من الأحيان عقبات بيروقراطية وقانونية لتسجيل الأشخاص عديمي الجنسية أو الذين لا يحوزون ما يثبت مواطنتهم. ويستلزم الأمر في أحيان كثيرة إدخال تغييرات في الممارسات المتبعة والقوانين واللوائح المطبقة كي يكونوا أهلا للتسجيل. وقد يتطلب الأمر استحداث مسارات

(35) انظر www.jointdatacenter.org/improving-statistics-on-statelessness/.

تَحِل انعدام جنسية هؤلاء الأشخاص، ويتطلب كذلك إعلامهم بها، من أجل تشجيعهم على الإقبال على التسجيل.

57 - وقد وضع فريق خبراء الأمم المتحدة المعني بالهوية القانونية التعريف التنفيذي للهوية القانونية[36]. وتُعَرَّف الهوية القانونية بأنها الخصائص الأساسية للهوية الفردية، ومنها مثلا الاسم والجنس ومكان وتاريخ الميلاد، التي تُكتسب من خلال التسجيل وإصدار شهادة من جانب سلطة تسجيل مدني مأذون لها بعد حدوث الميلاد.

58 - ويشير فريق الخبراء في استراتيجية الأمم المتحدة للهوية القانونية للجميع إلى أن "الدول الأعضاء مسؤولة عن الاعتراف بكل فرد موجود على أرضها بوصفه شخصية قانونية، دون المساس بالجنسية (أو غيابها)، أو المركز القانوني، أو نوع الجنس، أو مدة الإقامة"[37]. وقد تنشأ في سياقات الهجرة والتشرد مشاكل معينة لأن الأطفال يكونون مفتقرين في كثير من الأحيان للوثائق وقد لا يكون والداهم قادرين على تسجيل أحداث الأحوال المدنية. وربما يكون المشردون داخليا قد فقدوا وثائق الهوية الخاصة بهم، أو قد يتفرق أفراد الأسر المستضعفة عن بعضهم بعضا. ويقتضي الأمر اتخاذ تدابير خاصة لضمان ألا يصبح المشردون من عديمي الجنسية. وثمة عدة أمثلة جرى فيها الخلط، في الإحصاءات الرسمية المستمدة من سجلات الهجرة، بين مركز انعدام الجنسية ومركز اللجوء.

59 - غير أن معظم الأشخاص عديمي الجنسية لم يُشَرَّدوا ولم يُغادروا قط البلد الذي ولدوا فيه، وهم يعتمدون على سلطات البلدان التي ولدوا فيها لتسجيل أحداث الأحوال المدنية الخاصة بهم. وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل على أن تسجيل الميلاد حق لجميع الأطفال، دون ربط ذلك بأي شروط أخرى، وقد حَثَّت لجنة حقوق الطفل واللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الدولَ على أن تضمن لا تسجيل ولاداتهم فورا فحسب، بل أيضا على أن تُصدر لهم شهادات ميلاد، بصرف النظر عن مركز والديهم فيما يخص الهجرة[38].

60 - وتعد خطة الهوية القانونية، وتعزيز تسجيل الميلاد، نشاطان هامان يوفران ما يثبت الهوية لسكان كانوا سيفتقرون إليها لولا ذلك؛ ولكن يجب أيضا النظر في حماية الأشخاص عديمي الجنسية. ولئن كان تسجيل الميلاد مفيدا في تجنب انعدام الجنسية، فإنه قد يُعَرِّض الأشخاص عديمي الجنسية للخطر أيضا (انظر الفقرة 41). والتوصيات الدولية المرتقبة بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية ستأخذ المسائل المتصلة بحماية البيانات في الحسبان، وستتضمن أمثلة للممارسات الجيدة في مجال تعديل قوانين التسجيل المدني من أجل تهيئة بيئة أكثر احتواء للأشخاص عديمي الجنسية، بغية تحسين الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية المتاحة من هذه المصادر.

---

(36) انظر https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/LIEG/. ومن الجدير بالذكر أن فريق الخبراء قد تحول في عام 2020 إلى فرقة عمل.

(37) انظر United Nations Legal Identity Expert Group, "United Nations strategy for legal identity for all", concept note. ويمكن الاطلاع عليها عن طريق الرابط الشبكي التالي: https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UN-Strategy-for-LIA.pdf.

(38) انظر التعليق المشترك العام رقم 4 (2017) للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ورقم 23 (2017) للجنة حقوق الطفل.

إحصاءات الهجرة

61 - اقترح فريق الخبراء المعني بإحصاءات الهجرة الدولية، في الدورة الثانية والخمسين للجنة الإحصائية، إطارا مفاهيميا منقحا (انظر E/CN.3/2021/11) يتضمن، من منظور الهجرة، مفاهيم جديدة للمواطنين والمواطنين الأجانب، مصنفة بحسب ما إذا كانوا قد ولدوا في البلد أو خارجه. والإطار الإحصائي المقترح لحالات انعدام الجنسية، الموصوف أعلاه، يتماشى مع الإطار الشامل المقترح لإحصاءات الهجرة. والأشخاص عديمو الجنسية والأشخاص الذين لا يحملون جنسية محددة سيدرجون كأجانب، لأنهم ليسوا مواطنين من الناحية الرسمية. ومعظم الأشخاص عديمي الجنسية على النطاق العالمي لن يظلوا مهاجرين مدى الحياة. فالشخص عديم الجنسية يمكن أن يكون إما جزءا من السكان المقيمين أو المؤقتين (غير المقيمين)، تبعا لمدة إقامته في البلد. ويعد مركزه فيما يخص الجنسية مستقلا عن مركزه فيما يخص الهجرة[39].

جولة تعدادات السكان والمساكن لعام 2020

62 - ينبغي تشجيع البلدان على استخدام السؤال الموصى به في التعداد بشأن بلد المواطنة، الذي يمكن الإجابة عنه بخيارين "بلا مواطنة" و "عديم الجنسية"، وكذلك على جمع بيانات عن بلد ميلاد المجيب. ومن شأن هذه المتغيرات، والمتغيرات الأخرى المرتبطة بالسياق الوطني، أن تدعم تقدير حجم السكان عديمي الجنسية.

رابعا - السبيل للمضي قدما من أجل استكمال التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية

63 - بعد الاطلاع على رأي اللجنة الإحصائية في دورتها الثالثة والخمسين استنادا إلى هذا التقرير، سيواصل الفريق الفرعي المعني بانعدام الجنسية، التابع لفريق الخبراء، عمله تحت إشراف اللجنة التوجيهية لفريق الخبراء، من أجل استكمال التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية (انظر الشكل الثاني). ومن المتوقع أن يَعقد الفريق الفرعي اجتماعا حضوريا في النصف الأول من عام 2022 لإعمال الفكر بشأن المدخلات المقدمة من اللجنة، وتعزيز المدخلات المقدمة من الدول الأعضاء والخبراء الآخرين ذوي الصلة، وعرض مزيد من الخبرات والأمثلة العملية بشأن جمع الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، والاتفاق على كيفية إعداد الصيغة النهائية للتوصيات. وإذا ما تبين، قبل تقديم التوصيات الدولية، أن عقد اجتماعات حضورية لن يكون ممكنا بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، فستُشَجَّع الدول الأعضاء وأعضاء الفريق الفرعي على تقديم مدخلات إلكترونية. وسيُدعَى الأعضاء الجدد الذين يحتمل أن يلتحقوا بالفريق الفرعي إلى الانضمام للمرحلة الجديدة من العمل. وأخيرا، ستُجرَى مشاورة عالمية بين الدول الأعضاء والأوساط الإحصائية الأوسع نطاقا في الربع الأخير من عام 2022، وستستخدم النتائج لتعزيز التوصيات الدولية قبل تقديمها إلى اللجنة.

(39) مقررات اللجنة الناشئة عن الوثيقة E/CN.3/2021/11. انظر المقررات في الرابط الشبكي التالي: https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/decisions/Draft-Decisions-3March2021.pdf.

الشكل الثاني: الجدول الزمني المؤقت لإعداد الصيغة النهائية للتوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية

خامسا - الإجراءات المطلوب من اللجنة الإحصائية اتخاذها

64 - **اللجنة مدعوة إلى القيام بما يلي:**

(أ) **إبداء الرأي في العناصر الرئيسية للإطار الإحصائي الشامل المقترح، بما في ذلك تعاريف وتصنيفات السكان المندرجين في نطاق مشروع التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية؛**

(ب) **إسداء التوجيه بشأن خطط وأولويات الفريق الفرعي المعني بانعدام الجنسية التابع لفريق الخبراء، ولا سيما فيما يخص مواصلة وضع التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية؛**

(ج) **توجيه طلب إلى فريق الخبراء بأن يُوافي اللجنة الإحصائية في دورتها الرابعة والخمسين في آذار/مارس 2023 بتقرير في هذا الشأن، وأن يقدم التوصيات الدولية بشأن الإحصاءات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية في صيغتها الكاملة لمناقشتها.**