مشروعية إقامة «البدون أو غير محددي الجنسية» في الكويت

الدكتور/ رشيد حمد العنزي**
قسم القانون الدولي
كلية الحقوق ـ جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم:

على الرغم من الأهمية القصوى لدراسة وتحليل الوضع القانوني لغير محددي الجنسية أو ما اصطلح على تسميتهم «بالبدون أو غير محددي الجنسية» في الكويت، إلا أن الباحث يجد نقصاً شديداً في الدراسات القانونية المنشورة المتعلقة بهذا الأمر. فالدراسات المتوافرة انحصرت تقريباً في الجوانب الاجتماعية والانسانية والسياسية دون القانونية، على الرغم من أن للمشكلة جوانب قانونية لا يمكن تجاهلها. هذا على الصعيد البحثي الأكاديمي، أما على الصعيد الرسمي، فقد شكلت الحكومة العديد من اللجان وقامت بعمل العديد من الدراسات بهدف التوصل إلى حل للمشكلة. إلا أن المحاولات السابقة لم تضع حلاً «جذرياً» يقضي على المشكلة نهائياً. ولذلك استمرت المشكلة بالتفاقم إلى أن وصلت أعداد هذه الفئة في مايو ١٩٩٠ إلى أكثر من مائتي ألف شخص[١]. وبعد تحرير الكويت من براثن

(**) دكتوراه القانون الدولي، جامعة كامبريدج ـ مدرس القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة الكويت.

(١) كانت الأرقام الحقيقية لفئة «البدون أو غير محددي الجنسية» غير معروفة، أو على الأقل غير معلنة حتى سنة ١٩٨٩. أما الأرقام المعلنة قبل تلك السنة فكانت تقديرية فقط ويعود السبب إلى أن أعداد هذه الفئة كانت تدرج ضمن أعداد الكويتيين في إحصاءات السكان المتعاقبة. وحتى في تصريحات الوزراء والمسئولين في الدولة. لم يكن من السهولة تحديد العدد الفعلي لأفراد هذه الفئة. ففي رده على سؤال برلماني بتاريخ ٩ نوفمبر ١٩٨٤، قدّر وزير الداخلية عددهم بما يقارب ٢٠٠,٠٠٠ نسمة. وقد أعلنت الدولة رسمياً في الخامس من ابريل ١٩٨٩ الأعداد الرسمية «للبدون أو غير محددي الجنسية» من واقع سجلات الاحصاء الرسمية. فقد أعلن وزير التخطيط بأن عدد =

الاحتلال العراقي، عادت المشكلة للظهور إلى السطح مرة أخرى تستجدي الحل الشامل. فشكلت الحكومة لجنة وزارية قدمت تقريرها وتصوراتها لحل المشكلة. وقد تضمن التقرير مجموعة من الحلول التي تستند على آلية عملية للقضاء على هذه الظاهرة.

ومن الاقتراحات المعروضة اعتبار الإقامة منذ سنة ١٩٦٥ أو قبلها المعيار الذي تبدأ منه الخطوة الأولى لحل المشكلة. فمن كان مقيماً في الكويت منذ سنة ١٩٦٥ أو قبل ذلك وأثبت ذلك بصفة رسمية يمنح بطاقة أمنية تجدد سنوياً. وتهدف هذه البطاقة إلى إعطاء الجهات المعنية الفرصة اللازمة لدراسة أوضاع كل حالة على حدة بصورة دقيقة. ليتقرر بناء على ذلك الوضع القانوني لكل منها، وكذلك تهدف إلى رفع المعاناة عنهم بالسماح لهم بالتمتع بالمزايا والخدمات المتاحة للأجانب المقيمين في البلاد بشكل قانوني لحين تقرير أوضاعهم النهائية من حيث استحقاقهم الجنسية الكويتية غير ذلك. أما من لم يَثبُت أنه كان موجوداً في الكويت في سنة

= سكان الكويت من الكويتيين وصل إلى أقل من ٢٨٪ من عدد سكان الكويت، وأن «البدون أو غير محددي الجنسية» كانوا يشكلون في ذلك الوقت ما يقارب ١١,٦٪ من سكان الكويت (تقريباً ٢٢٥,٠٠٠ نسمة). انظر جريدة Arab Times الكويتية بتاريخ ٨ ابريل ١٩٨٩. أما بعد تحرير الكويت من الاحتلال العراقي، فقد بلغ عدد «البدون أو غير محددي الجنسية» ما يقارب من ١١٧,٠٠٠ نسمة. وتعود أسباب الانخفاض الكبير إلى مجموعة عوامل أهمها الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الكويتية قبل الاحتلال العراقي للكويت والتي تمثلت بالضغط على أفراد هذه الفئة لإجبارهم على إخراج جنسياتهم الأصلية ومنحهم الإقامة القانونية في البلاد، ومن ثم تشجيعهم على تعديل أوضاعهم غير القانونية إذا كانوا ينتمون إلى دول معروفة. وإلى الاحتلال العراقي للكويت الذي أجبر كثيرين على مغادرة الكويت وعدم استطاعتهم العودة بعد التحرير. يضاف إلى ذلك أن هناك الكثير من أفراد فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» لم يسمح لهم بالعودة إلي وظائفهم السابقة، مما اضطرهم إلى المغادرة إلى بلادهم الأصلية، إذا كانت لهم بلاد غير الكويت، أو إلى بلاد قبلت بهم كلاجئين.

١٩٦٥ أو قبلها، أم ثبت بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أنه يتمتع بجنسية دولة أخرى سواء أكان مقيماً قبل سنة ١٩٦٥ أم بعدها، عليه إما أن يعدل وضعه بأن يخرج جواز سفر دولته الأصلية ويمنح حق الإقامة بصفته أجنبي، أو عليه مغادرة البلاد. ولم يشر التقرير من قريب أو بعيد إلى إبعاد للبدون كحل للمشكلة، إلا أن النتائج المتوقعة للحلول المقدمة بالتقرير، ستشمل، بلا شك، الإبعاد خصوصاً بالنسبة لمن يعجز عن إثبات وجوده في الكويت في سنة ١٩٦٥ أو قبلها ولم يعدل وضعه القانوني، إذا ما تبنى مجلس الأمة المعايير المقترحة في تقرير اللجنة الوزارية المذكور أعلاه، أي لم يستخرج جنسيته الأصلية. ويعود السبب في اختيار سنة ١٩٦٥ إلى أنه في تلك السنة قامت الحكومة الكويتية بإحصاء شامل ودقيق لكل سكان الكويت. ولذلك فمن لم يرد اسمه في ذلك الإحصاء عُدَّ وكأنه لم يكن موجوداً في الكويت في ذلك التاريخ، ما لم يثبت بأوراق رسمية عكس ذلك.

ونظراً لما تمثله مشكلة إبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» من تحد للنظام القانوني في الكويت، واختبار، في الوقت ذاته، لفاعلية قواعد القانون الدولي بهذا الخصوص، فإن هذه الدراسة تأتي لتدرس إبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» في ثلاثة مباحث، يحدد الأول منها المقصود بالمصطلحات المستخدمة بهدف التوصل إلى أسباب تعدد المصطلحات المستخدمة وتعامل كل من القانون الدولي والقانون الداخلي معها، بينما يحدد الثاني موقف القانون الدولي من إبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية»، ويناقش الثالث الوضع القانوني «للبدون أو غير محددي الجنسية» في ظل قانون الإقامة وأحكام المحاكم بهدف تبيان مشروعية إقامتهم وحدود سلطة الدولة في إبعادهم في القانون الكويتي. وفي الختام تأتي خلاصة النتائج التي توصلت إليها الدراسة.

وفي الختام لا يسعنا إلا القول.

﴿ربنا لا تؤاخذنا إن نسينا أو اخطأنا﴾

«ولله الحجة البالغة».

المبحث الأول
مشكلة المصطلحات

عندما منّ الله سبحانه وتعالى على الكويت بنعمة النفط في النصف الأول من هذا القرن، شهدت البلاد نهضة واسعة فتحت أبواب العمل على مصراعيه ومعه أبواب الثراء والهجرة لعشرات الآلاف من أبناء الدول العربية والإسلامية بالإضافة إلى هجرة داخلية من البادية إلى المدن والقرى في الكويت بحثاً عن وسيلة أفضل للعيش.

وفي نهاية الخمسينات وجدت الحكومة الكويتية ضرورة ماسة لتنظيم الجنسية ومركز الأجانب، فسنت قانون الجنسية[1] وقانون إقامة الأجانب[2] لتحدد من خلالها من هو الكويتي ومن هو غير الكويتي وشروط دخول الأجانب وإقامتهم في الكويت. ومنذ أن طبق القانونين، والبلاد تشهد مشكلة اجتماعية تمثلت بظهور فئات لم تستطع إثبات جنسيتها الكويتية. ولم تقدم ما يثبت انتماءها لدول أخرى. وقد تساهلت معها الحكومة في البداية ومنحتها الكثير من الامتيازات، بما في ذلك استثناؤها من شروط الإقامة المقررة بقانون إقامة الأجانب[3]. وقد شجعت هذه الامتيازات الكثير من الأشخاص لدخول الكويت إما بجوازات سفر أجنبية قاموا بإخفائها بعد ذلك، أو عن طريق غير مشروع من خلال عبور الحدود دون المرور بمراكز الحدود أو بالسلطات المختصة. وأصبحت هذه الفئة تشكل ظاهرة مميزة في الكويت أطلق على أفرادها «البدون» أو «بدون جنسية»، وهو مصطلح عاميّ لا قانوني، ولكنه شائع الاستعمال. ويحتمل هذا أكثر من معنى: فهو أولا قد يعني أن الشخص المقصود «عديم الجنسية»، أي لا يحمل جنسية أي دولة، وقد يعني كذلك

(١) المرسوم الأميري رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن قانون الجنسية الكويتية، الكويت اليوم، العدد ٢٥٣ (ملحق خاص) في ١٩٥٩/١٢/١٤.

(٢) المرسوم الأميري رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ بشأن قانون إقامة الأجانب، الكويت اليوم، العدد ٢٥٣ (ملحق خاص) في ١٩٥٩/١٢/١٤.

(٣) انظر المبررات القانونية لذلك في المبحث الثالث أدناه.

أن الشخص المقصود كويتي بأصله ـ أي ينتمي بأصله إلى الكويت خصوصاً البادية ـ ولكنه لم يستطع إثبات حقه بالحصول على الجنسية الكويتية، وهذا الاحتمال في الحقيقة هو الأكثر وضوحاً والأكثر شيوعاً حتى عند بعض القضاة(١).

وقد وجدت الحكومة في مصطلح «البدون» بعض المضامين التي قد لا تعبر بدقة عن حقيقة الوضع، فألغته واستبدلت به مصطلح «غير كويتي» و«غير محدد الجنسية» وهما مصطلحان قانونيان يعبران عن منظور مختلف للمركز القانوني لفئة البدون. فمصطلح «غير كويتي» استخدم لينفي الاحتمال الأول لمعنى المصطلح «بدون» المذكور أعلاه وهو أن الشخص المقصود قد يكون منتمياً إلى الكويت بأصله، ولكنه مع ذلك لا ينفي الاحتمال الآخر لمعنى المصطلح وهو أن الشخص المقصود قد يكون «عديم الجنسية». فعديم الجنسية في الواقع والقانون لا يحمل جنسية الدولة التي يقيم فيها ـ وفي هذه الحالة الكويت ولذلك فهو غير كويتي طبقاً للقانون الكويتي ولكنه، في الوقت ذاته، عديم الجنسية طبقاً للقانون الدولي(٢).

إلا أن فكرة أن «البدون» عديمو جنسية تثير قلق السلطة في الكويت وذلك لاضطرارها لأن ترتب لهم وضعاً قانونياً خاصاً تستلزمه ضرورة احترام حقوق الإنسان، خصوصاً في ظل التوجه العالمي الحديث لاحترام حقوق الإنسان، ولذلك تبنت مصطلح «غير محدد الجنسية» ليضع احتمالاً بأن الشخص المقصود ليس عديم الجنسية وإنما لم تتحدد جنسيته بعد، أي أن الشخص المعني لا ينتمي إلى فئة عديمي الجنسية ـ كما يحددها القانون الدولي ـ ولكنه شخص يحمل جنسية دولة مازال تحديدها غير معروف (وإلى أن يتم ذلك فهو «غير محدد الجنسية»). وحتى

---

(١) انظر القضية رقم ١٩٨٧/٤٩١٠ (جنح)، المشروحة في المبحث الثالث أدناه.

(٢) طبقاً للتعريف الذي أوردته المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمركز عديمي الجنسية الموقعة سنة ١٩٥٤ فإن عديم الجنسية هو «الشخص الذي لا تعتبره أية دولة مواطناً فيها بمقتضى تشريعها» UNTS, vol. 360, p.117. وانظر كذلك Weis, p., **Nationality and Statelessness in International Law,** (London, 1956), p. 160; McDougal, M.S., Lasswell, H.D. and Chen, L. Nationality and Human Rights, **Yale L. J.**, vol. 83, 1974, p.900.

هذا المصطلح لم ينف بصفة قاطعة أن بعض فئة البدون قد يكونوا عديمي الجنسية.

وبناء على ما تقدم فإنه يمكن تقسيم فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» إلى مجموعتين، الأولى فئة «عديمي الجنسية القانونيين» (persons - stateless persons de jure stateless) أي التي لا تتمتع بأي جنسية[1]، وستبقي كذلك إلى أن تمنح الجنسية الكويتية أو تكتسب جنسية دولة أخرى، أما الثانية فهي فئة من أخفى جنسيته الفعلية وصعب إثبات انتمائه إلى أي دولة أخرى، مع تقبل الحكومة الكويتية لوضعه القانوني هذا لسنوات طويلة. وهذه الفئة ستبقى بحكم عديمي الجنسية ويمكن

(١) من أهم الأسباب الممكنة لحدوث انعدام الجنسية القانوني في القانون الدولي تنازع الجنسيات بسبب تبني أساسين مختلفين لمنح الجنسية عند الولادة وهما حق الدم jus sanguinis وحق الإقليم jus soli. (للأصول التاريخية لكل من المصطلحين، انظر للمؤلف، **مذكرات في الجنسية ومركز الأجانب**، لطلبة السنة الرابعة بكلية الحقوق، ١٩٩٣ - ٩٤، ص ١١ - ٢١). وقد كان تبني أحد هذين المبدأين، دون الآخر، سبباً أساسياً لانعدام الجنسية في الماضي إلا أن التوجه الحديث للدول - عادة - هو تبني المبدأين بالتساوي مما يقلل فرصة حدوث انعدام للجنسية ولكنه في الوقت ذاته أصبح العامل الأساسي في حدوث ازدواج للجنسية، أما السبب الآخر الأكثر واقعية لحدوث انعدام الجنسية سواء في الميلاد أو بعد ذلك فهو الحرمان من الجنسية سواء عن طريق السحب أو الاسقاط أو التجريد. وقد برزت هذه الظاهرة في فترات متباينة من تاريخ الدول الحديث وغالباً ما أعقبت الحروب والثورات الداخلية فبعد الثورة البلشفية في روسيا سنة ١٩١٧ جرد الكثيرون من جنسيتهم الروسية، وقوانين النازية الألمانية والفاشية في إيطاليا. هذا على المستوى الجماعي. أما على المستوى الفردي فتكاد لا تخلو قوانين الجنسية في الدول المختلفة من نصوص تبيح الحرمان من الجنسية كعقوبة تطبق على الأفراد شأنها شأن عقوبة الغرامة أو الحبس المنصوص عليها في القوانين الجزائية. وتستغل عادة الأنظمة القمعية هذه النصوص لتجرد معارضيها من جنسيتهم، انظر.
United Nations, **A Study of Statelessness** (New York, 1949), p. 5 et seq., United Nations, **The Problem of Stetelessness,** consolidated report by the Secretary General, 26 May 1952. Doc. E/2230 & A/CN. 4/56.

أن يطلق عليها «عديمي الجنسية الفعليين» stateless persons de facto [1] إلى أن يثبت أنها تتمتع بجنسية دولة أخرى، أو أن تمنح الجنسية الكويتية أو تكتسب أي جنسية أخرى

وفي كل الأحوال فإن أي من المجموعتين السابقتين تصب في المحصلة النهائية وهي أن أفراد فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» في الكويت لم يثبت انتماؤهم بعد لأي جنسية أخرى - وإلى أن يثبت ذلك - فهم لا يتمتعون، في ظل قواعد القانون الدولي القائمة، بالحماية الدولية لأي دولة، ومما تجدر إشارته، أننا مصطلح «البدون أو غير محددي الجنسية» سيستخدم في هذه الدراسة لشموله وشيوعه.

وإذا لم يكن كل أفراد فئة «البدون أو غير محددي الجنسية»من عديمي الجنسية القانونيين - أي الذين لا يتمتعون قانوناً بجنسية أي دولة، كما بيّنا أعلاه - فإن ليس كل عديمي الجنسية القانونيين في الكويت هم من أفراد فئة «البدون». فالفلسطينيين المقيمين في الكويت الذين يحملون وثائق سفر صادرة من الدول العربية يعتبرون من «عديمي الجنسية القانونيين» stateless persons de jure لأنهم لا ينتمون بالجنسية لأي دولة عربية، ومع ذلك فأنهم غير مشمولين بمصطلح «البدون أو غير محددي

---

(١) عديمو الجنسية الفعليون de facto stateless persons ليس بالمصطلح المستحدث وإنما هو مصطلح استخدمته الأمم المتحدة في تقريرها عن انعدام الجنسية في القانون الدولي، ويشمل، بشكل عام، كل من لا يتمتع بحماية دولته في الخارج. انظر

United Nations, **A Study of Statelessness,** (New York, 1949), p. 7.

وبعد أن تبنى مؤتمر الأمم المتحدة اتفاقية الإقلال من حالات انعدام الجنسية سنة ١٩٦١ تبني الاعلان الختامي الذي جاءت فيه التوصية الآتية:

(persons who are stateless de facto should as far as possible be treated as stateless de jure to enable them to acquire an effective nationality).

Goodwin-Gill, Guy, **The Refugee in International Law,** (Oxford, 1985), p. 26.

وانظر نص القرارات في

United Nations, **Collection of International Instruments Concerning Refugees,** (United Nations Publications, 1990), p. 94

الجنسية» بناء على ما جرى عليه العمل في الكويت[1].

وإذا كانت فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» ظاهرة كويتية، إلا أن ذلك لا يعني أن إبعادها عن الكويت يعني القانون الدولي ولا يهتم به. فالإبعاد عملية، وإن كانت داخلية، إلا أنها بطبيعتها، تستلزم تدخل دولتين على الأقل، الدولة المبعدة والدولة المبعد إليها، ولذلك فإن هذه العملية تصبح دولية وتتدخل قواعد القانون الدولي لتنظمها. وبناء على ذلك فإنه عند مناقشة سلطة الكويت في إبعاد «فئة البدون أو غير محددي الجنسية» فإنه يجب أن نبين موقف القانون الدولي من ذلك استناداً إلى القواعد السائدة في القانون الدولي، وموقف القانون الكويتي استناداً إلى قواعد القانون الداخلي في الكويت وبالتحديد قانون إقامة الأجانب رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩. وسيناقش الموضوعين السابقين في المبحثين القادمين.

المبحث الثاني
إبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» في القانون الدولي

بينا عند تحديد المصطلحات المستخدمة للدلالة على «فئة البدون أو غير محددي الجنسية»، أن ليس كل من يدعي أنه ينتمي إلى فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» لا يتمتع بأي جنسية، وإنما هناك حالات دخل أصحابها الكويت بجوازات سفر دول أخرى أخفوها وادعوا انتماءهم لفئة «البدون» أو غير محددي الجنسية»، وآخرون دخلوا بطرق غير مشروعة وادعوا بعدها انتماءهم للفئة ذاتها. كل ذلك كان بهدف التمتع بالامتيازات المقررة لهذه الفئة. ولذلك فإن فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» تشتمل على مجموعتين، الاولى تضم من يثبت، بأي طريقة

(١) لا يختلف وضع «البدون أو غير محددي الجنسية» والفلسطينيين من حملة الوثائق أمام القانون الدولي خصوصاً فيما يتعلق بالإبعاد على ما سنشرحه في المبحث الثاني من هذه الدراسة، بينما يقرر القانون الداخلي اختلافاً جوهرياً بين حقوق والتزامات كل من «البدون أو غير محددي الجنسية» والفلسطينيين من حملة الوثائق على ما سنقوم بشرحه في المبحث الثالث من هذه الدراسة.

من طرق الإثبات المشروعة، انتماءه إلى دولة محددة ـ وهذه تعد من الأجانب ـ والأخرى تضم من لم يثبت انتماءه إلى أي دولة أخرى ـ وهذه تعد من «عديمي الجنسية» وتختلف التزامات وحقوق الكويت في ظل قواعد القانون الدولي باختلاف الفئة التي تتعامل معها السلطات الكويتية. ولذلك فالكلام عن حق الكويت في إبعاد «البدون أن غير محددي الجنسية» في ظل قواعد القانون الدولي يتطلب بالضرورة التفريق بين الحالتين المذكورتين أعلاه، وهو ما سنقوم به في المطلبين التاليين.

المطلب الأول

الأجانب من «البدون أو غير محددي الجنسية»

من يثبت تمتعه بجنسية محددة يعد من الأجانب الذين يرتب القانون الدولي للكويت في مواجهتهم ومواجهة دولهم ـ خصوصا فيما يتعلق بمسائل الإبعاد ـ بعض الحقوق والواجبات. أما كيفية إثبات تمتعهم بجنسية أجنبية فمسألة تحكمها القواعد العامة في الاثبات في القانون الداخلي ولا يتدخل القانون الدولي فيها. وطبقا للقواعد العامة في الإثبات، فإن على من يدعي عكس الحقيقة أو الظاهر أن يثبته[1]. والحقيقة أو الظاهر في وضع «البدون أو غير محددي الجنسية» هو عدم تمتعهم

(١) يقول د. توفيق حسن فرج «القاعدة العامة أن الاثبات على المدعى وليس المقصود بالمدعي هو رافع الدعوى وانما يقصد بالمدعي . بصفة عامة . كل من ادعى أمرا على خلاف الوضع الثابت أصلا أو عرضا أو ظاهرا. فهذا المدعي هو الذي يقع عليه عبء الاثبات، ولا فرق في ذلك بين من رفع الدعوى ومن رفعت عليه الدعوى». قواعد الاثبات في المواد المدنية والتجارية، (١٩٧٧ ـ ١٩٧٨)، ص ٢٩. ولا يقلل من قيمة الفقرة المنقولة أعلاه أنها تتكلم عن الاثبات في المسائل المدنية والتجارية فقط، وذلك لأن القاعدة العامة هذه «تمتد إلى جميع الآثار القانونية، سواء تعلقت تلك الآثار بقيام الحقوق أم بانقضائها أم بانتقالها. أو بعبارة أخرى تعتبر نظرية الاثبات نظرية عامة شاملة، تمتد إلى الالتزامات التعاقدية وغير التعاقدية، أي بصرف النظر عن طبيعة الالتزام، وإلى مصادر الحقوق العينية ومصادر روابط الاسرة، بل إنها تجاوز القانون المدني إلى غيره من القوانين الأخرى كما أن المسلم به أن تلك القواعد تنطبق أمام القضاء المدني والتجاري أو غيرها» المرجع السابق، ص ١٢ .

بجنسيات دول أجنبية ومن ثم فهم «عديمو الجنسية» ويعود السبب في ذلك إلى أن الحكومة الكويتية اعترفت بوجود هؤلاء الأشخاص وبمركزهم القانوني باعتبارهم لا ينتمون إلى أية دولة أخرى وقيدتهم في سجلاتها الرسمية على أنهم من «فئة البدون» و «غير كويتيين» وأخيرا «غير محددي الجنسية» ورتبت لهم حقوقا وامتيازات خاصة بهم من دون الأجانب. (١). وبناء على ذلك، فإنه يقع على الحكومة الكويتية عبء دحض قرينة أن هذه الفئة «عديمة الجنسية»، تلك القرينة التي «أوجدتها ـ هي نفسها ـ من خلال تصرفاتها الفعلية على مدى ثلاثة العقود السابقة، وإثبات أن أفراد «البدون أو غير محددي الجنسية» يتمتعون في الواقع والقانون بجنسيات دول أخرى محددة. ويتم ذلك من خلال تقديم الدليل لكل حالة على حدة. ولا يكفي القول «كونهم لا يحملون الجنسية الكويتية، فهم يتمتعون بجنسيات أخرى». فهذه قرينة ناقصة، إذ أن انعدام الجنسية وضع يقر به القانون الدولي، بل يتعامل معه وحاول من خلال مجموعات من الاتفاقيات الدولية القضاء عليه، أو على الأقل، الحد من غلوائه.

فالمسألة إذن مسألة إثبات. فمتى ما استطاعت الحكومة الكويتية أن تثبت أن من يدعى انتماءه إلى فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» ينتمي بجنسيته، لا بأصله إلى دولة أخرى (٢)، أصبح هذا الفرد أجنبيا منتميا إلى دولة أجنبية، وأصبح للكويت الحق بإبعاده إلى هذه الدولة كأصل عام، طبقا لقواعد القانون الدولي.

---

(١) ومن أهم هذه الامتيازات استثناءهم من نصوص قانون الإقامة وأولويتهم ـ بعد المواطنين ـ في التعيين في سلكي الشرطة والجيش. انظر في ذلك المبحث الثالث من هذه الدراسة أدناه.

(٢) المقصود بالانتماء هنا هو تمتع الشخص بجنسية الدولة ذاتها طبقا لقانونها الداخلي، لا الانتماء العرقي أو القبلي.

الفرع الأول
سلطة الدولة في إبعاد الأجانب

يقرر القانون الدولي قاعدة مهمة في العلاقات الدولية الحديثة مفادها أن على الدولة التزام بقبول مواطنيها إذا ما أبعدوا عن دولة أخرى[١]. ويبرر أوبنهايم هذه القاعدة استنادا إلى أن القانون الدولي التقليدي لا يلزم الدولة بإبقاء الأجانب على إقليمها. ويعطيها الحق بإبعادهم. ولذلك يجب أن تكون هناك دولة واحدة على الأقل تلتزم بقبول المبعد على اقليمها. وهذه هي الدولة التي ينتمي إليها المبعد بجنسيته.[٢].

فالقانون الدولي التقليدي قد أقر بالتزام الدولة بقبول مواطنيها متى ما أبعدوا عن أي دولة أجنبية[٣]. وهذا الالتزام ناتج من طبيعة العلاقات الدولية الحديثة المتعلقة بحرية وسهولة تنقل الأفراد بين دول العالم، فإذا كانت المجاملات والمصالح الدولية تلزم الدول بفتح حدودها للأجانب للتنقل والإقامة والعمل، فإنها في المقابل قد أوجدت قيداً عرفياً يتمثل بحق الدول في أن تبعد من تشاء من الأجانب لمصلحة الدولة المقيم على إقليمها ذلك الأجنبي [٤] والتزام دولة الشخص المبعد باستقباله في إقليمها ما لم توجد دولة ثالثة تقبل به على إقليمها وذلك لأن هذا

---

(١) انظر للمؤلف،
مذكرات في الجنسية ومركز الأجانب، مرجع سابق، ص ٩٢ - ٩٣.

(٢) Oppenheim, L., **International Law,vol. 1 (peace), 8th ed. edited by H. Lauterpacht, (London, 1955), p. 646**

(٣) في المناقشات البرلمانية التي دارت بخصوص مشروع قانون الهجرة البريطاني لسنة ١٩٦٨ Commonwealth Immigration Bill 1968 قال المحامي العام Solicitor-Ceneral «where one nation-State expels the citizens of another and the citizen presents himself at the frontiers of his own State, that state is bound by obligation to the expelling State to accept him". 759 H.C. Deb., Col 1581

(٤) انظر في ذلك Goodwin-Gill, Guy, **International Law and the Movement of Persons Between States,** (Oxford, 1978), p.96. ومع ذلك يقول Goodwin-Gill أن هذا الحق مقيد بقاعدة عدم إساءة استعمال الحقوق abuse of rights, ويعتبر Goodwin-Gill أن هذا المبدأ قد =

الالتزام مقرر لمصلحة الدولة ذاتها وليس لمصحلة الفرد[١]. وهو في الوقت ذاته أثر مباشر من آثار الجنسية في القانون الدولي[٢]. هذا وقد حدد اللورد دينيج Denning في قضية Thakrar أمام مجلس اللوردات البريطاني سنة ١٩٧٤[٣] خصائص هذا الالتزام ومداه.

وتتلخص القضية في أن السيد Thakrar وهو من المحميين البريطانيين

= وجد ليغطى النقص في قواعد القانونية العرفية بهذا الخصوص. ويضرب أمثلة على الإبعاد المخالف للقانون الدولي بسبب اساءة استعمال حقوق الإبعاد الذي يخفي خلفه تسليم الأجنبي لدولة تطلب محاكمته extradition، والإبعاد الذي يخفى خلفه نية مصادرة أملاك الأجنبي كما حدث في وضع الاسيويين في أوغندا، والإبعاد الجماعي الذي يخفى خلفه مشروعا للإبادة الجماعية للمبعدين كأن يتم الإبعاد إلى الحدود الصحراوية مما قد يؤدي إلى هلاك المبعدين. المرجع السابق، ٢٥٩.
ومما هو جدير بالذكر أن نظرية اساءة استعمال الحقوق مازال حظها من التطبيق العملي جدا محدود. فقد أشارت إليه المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية German Interests in polish Upper Silesia سنة ١٩٢٦ (PCIJ Rep., Ser. A, No. 7, PP. 30, 37 - 38). وقضية Free Zones of upper Savoy and the District of Gex Case بين فرنسا وسويسرا أمام المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة ١٩٣٢ (PCIJ Rep., Ser., A/B, No. 46, p.167) وأثارة الفقيه Read القاضي في محكمة العدل الدولية في سياق رأية المعارض في قضية Nottebohm سنة ١٩٥٥ بين ليشتنشتاين وجواتيمالا (ICJ Rep., 1955, pp. 35 - 36). ولكن المبدأ لم يحز على القبول الدولي باعتباره مصدرا راسخا للالتزام الدولي. انظر Brownlie, I., **Principles of public international Law, 4th ed.,, (Oxford, 1990), p. 444-446.**

(١) ويعود السبب الرئيسي في ذلك أن القانون الدولي مازال لا يعترف ـ بشكل عام ـ بالفرد كشخص من أشخاصه. ومع ذلك يصبح للفرد حق بالدخول الى دولته إذا ما قرر له القانون الداخلي هذا الحق. والمثال على ذلك ما ورد في المادة ٢٨ من الدستور الكويتي التي تنص على ما يلي:
«لا يجوز إبعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة اليها».

(٢) من أهم آثار الجنسية في القانون الدولي واجب الدولة بإدخال مواطنيها إذا ما ابعدوا عن دولة أخرى. وفي ذلك يقول أوبنهايم:The duty is that of receiving on its territory such as of its citizens as are not allowed to remain on the territory of other States. Oppenheim, op. cit., pp. 92 - 93 وانظر للمؤلف، مذكرات في الجنسية ومركز الأجانب،مرجع سابق، ص ٩٢ ـ ٩٣ .

(٣) Thakrar v. Secretary of State for the Home Department, Court of Appeal, [1974] 2 All E.R., pp. 261 et seq.

British Protected Person[1] قد أبعد ضمن آلاف من البريطانيين من أوغندا سنة ١٩٧١ وذهب إلى بريطانيا بجواز سفر صادر من المفوضية السامية للاجئين في النمسا ومنع من الدخول إلى بريطانيا فادعى أنه مواطن بريطاني لا يمكن لبريطانيا أن تمنع دخوله[2]. يقول اللورد دينيج في تبريره بتأييد قرار إدارة الهجرة في رفض طلب

---

(١) لم يكن مصطلح «المحميون البريطانيون British protected persons» موجودا في قانون الجنسية بصفة شاملة في بريطانيا بل إن القانون هذا خلا كذلك من أي تنظيم لوضعهم القانوني. الا ان المصطلح ذاته والحقوق والواجبات المرتبطة به استمدت وجودها وشرعيتها من العرف السائد لدى وزارة الخارجية البريطانية آنذاك، حيث استخدمت الوزارة هذا المصطلح وقررت الحماية القانونية الدولية لمن ينطبق عليهم هذا المصطلح دون وجود نص تشريعي يحددهم بدقة. أما بالنسبة لوضعهم القانوني، فقد كانوا أجانب في ظل القوانين الداخلية، ومحميين في ظل القانون الدولي. وفي سنة ١٩٤٨ جاء قانون الجنسية البريطاني ليضع العرف البريطاني فيما يتعلق بالمحميين البريطانيين في قالب تشريعي. فعرفهم بنص قانوني، ولكنه لم يعتبرهم أجانب، وفي الوقت ذاته لم يعتبرهم مواطنين، وإنما منحوا وضعا خاصا بهم. أما تحديد المحميين البريطانيين British protected persons فقد ترك الى مرسوم ملكي Order in Council. وقد صدر المرسوم الملكي هذا سنة ١٩٤٩ ليحدد الدول والاقاليم المحمية تحت التاج البريطاني. ويقسمها الى اربع: المحميات Protectorates، والدول المحمية protected States ومنها الكويت آنذاك، والاقاليم تحت الانتداب البريطاني British Mandates، والاقاليم تحت الوصاية البريطانية British Trust Territories. وكل شخص يتبع أي من الأقاليم أو الدول التي تنتمي إلى ما ذكر أعلاه يعتبر «محمي بريطاني» أو British protected person انظر في ذلك قانون الجنسية البريطانية لسنة ١٩١٤ في 5 Geo. 5 C.17.4 & وقضية R. v. Ketter المنشورة في 1 [1940]) (k.B.787 والتي حكمت فيها محكمة مجلس الملك الخاص King's Bench سنة ١٩٤٠ بأن «المحميين البريطانيين» أجانب في بريطانيا حتى لو كانوا يحملون جوازات سفر بريطانية. وانظر قانون الجنسية البريطانية لسنة ١٩٤٨. وكذلك المرسوم الملكي لسنة ١٩٤٩ British protectorates, protected States, and protected persons Order in Council, 1949, S. I. 1949, No. 140.

(٢) عندما كانت أوغندا محمية بريطانية جلبت لها بريطانيا عمالا للسكك الحديدية من شبه القارة الهندية التي كانت تحت حكمها آنذاك. وحافظت المجتمعات الآسيوية على تماسكها وترابطها الاجتماعي فلم تخالط الافريقيين ولم تزاوجهم أو تتزاوج معهم. وقد احترف اغلبيتهم بعد ذلك التجارة والمهن الحرة واصبحوا يشكلون ثقلا اقتصاديا في أوغندا. وعندما حصلت أوغندا على استقلالها من التاج البريطانية سنة ١٩٦٢، كان بعض الاسيويين يحمل الجنسية البريطانية، وبعضهم =

Thakrar الدخول إلى بريطانيا ما يلي: لم تتح الفرصة للقانون الدولي لكي يحدد موقفه من مسألة الإبعاد الجماعي للأفراد، ولا يوجد من الفقهاء على حد علمي من تعامل معها. أما ما ذهب إليه أوبنهايم فهو صحيح عند الكلام عن دولة بسيطة لا يوجد لها أقاليم منتشرة عبر البحار أو محميات. فإذا ما ذهب أحد مواطنيها إلى بلد أجنبي وأبعد عنه، فإن دولته ملزمة بقبوله إذا لم يكن له مكان آخر يذهب إليه ولكن هذه القاعدة لا تسري عندما تكون دولة ذلك الشخص دولة مركبة مترامية الأطراف كالمملكة المتحدة الآن أو كما كانت عليه في الماضي... وحتى في حالة الدول البسيطة فإن القاعدة القانونية الدولية ـ المذكورة أعلاه ـ هي قاعدة بين دولتين فقط وليست قاعدة بين فرد ودولة. فالدولة المبعدة يمكن لها أن تطلب من دولة الشخص المبعد أن تستقبله على إقليمها، ولكن الفرد ذاته لا يمكن له أن يستند إلى هذه القاعدة للدخول إلى دولته. بالإضافة إلى ذلك فإن القاعدة يمكن تطبيقها فقط اذا لم يجد الفرد دولة أخرى يذهب إليها. فإذا ذهب إلى النمسا، كما فعل Thakrar، ما انطبقت القاعدة عليه، واذا كان بإمكانه الذهاب إلى الهند، حيث توجد زوجته وابنتاه، ما انطبقت القاعدة عليه[1].

ويعتبر هذا المبدأ تطبيقا لمبدأ تساوي السيادات بين الدول. فمن ناحية، ليس

= الآخر يحمل الجنسية الهندية أو الباكستانية بعد انفصالهما عن بريطانيا العظمى سنة ١٩٤٧ وهناك فئة ثالثة فقدت الجنسية الهندية أو الباكستانية ولكنها لم تعتبر من المواطنين البريطانيين طبقا لقانون الجنسية البريطاني لسنة ١٩٤٨ الذي أضفى عليها صفة «محميين بريطانيين» British protected persons بسبب ارتباطهم السابق مع الامبراطورية البريطانية ويضفى عليهم هذا المصطلح حماية دولية بريطانية طبقا لقواعد القانون الدولي دون أن يكونوا مواطنين بريطانيين ونتيجة لاستقلال أوغندا، لم يصبح كل الآسيويين مواطنين أوغنديين مباشرة وانما فقط المواطنين البريطانيين المولودين في أوغندا أما عداهم فعليهم أن يختاروا الجنسية الأوغندية من خلال التسجيل كمواطنين أوغنديين خلال فترة محددة ونظرا لعدم الثقة بنظام الحكم في أوغندا لدى الكثير من الآسيويين، لم يختاروا الجنسية الأوغندية وقرروا الاحتفاظ بجنسياتهم الأصلية، خصوصا الجنسية البريطانية، أو بصفتهم كمحميين بريطانيين.

(١) 2 All E.R., p. 266

من حق أي دولة أن تلتزم دولة أخرى بقبول مواطنيها على إقليمها ما لم يكن هناك اتفاقية بذلك بينهما [1]، ومن ناحية أخرى ليس من حق الدولة المبعدة أن تلزم دولة الشخص المبعد بقبوله إذا كانت هناك دولة أخرى مستعدة لقبوله. وفي الحقيقية جرى العرف على أن الشخص المبعد يخير دائما في الذهاب إلى الدولة التي يرغب الذهاب إليها، إذا ما قبلت به تلك الدولة. ولكن هناك قاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي هي عدم جواز إبعاد الشخص إلى أي دولة قد يتعرض فيها للاضطهاد بسبب معتقداته الدينية، أو جنسه، أو آرائه السياسية أو جنسيته. فتنص المادة ٣٣ من الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين لسنة ١٩٥١ على أنه.

«لا يجوز إبعاد أو إعادة لاجيء بأي حال من الأحوال إلى حدود الأقاليم التي تهدد فيها حياته أو حريته بسبب جنسه أو ديانته أو جنسيته «أو عضويته في جماعة اجتماعية أو بسبب آرائه السياسية».

على الرغم من أن الاتفاقية المذكورة أعلاه لا تسري إلا في مواجهة أطرافها، ولا تخص عديمي الجنسية بالتحديد، إلا «أن النص السابق يعتبر تقنينا للقواعد العامة

(١) ومثال على النصوص الاتفاقية المواد ١ و ٢ من الاتفاقية الأوروبية للإقامة لسنة ١٩٥٥، والمادة ٤٨ من اتفاقية روما لسنة ١٩٥٧. أما الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فلم تتكلم عن هذا الالتزام بنصوص صريحة، ولكن الفقهاء يرون في مجموعة من نصوصها التزاما بالدخول وذلك استنادا الى التفسير الذي أعطته اللجنة الأوروبية لحقوق الانسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في مجموعة من أحكامها. ويشير Guy Goodwin- Gill إلي رأي اللجنة الاوروبية لحقوق الانسان فيما يتعلق بنص المادة السادسة من الاتفاقة الاوروبية لحقوق الانسان التي تتكلم عن هذا الحق في التقاضي في الحقوق والواجبات المدنية. وقد جاء في رأي اللجنة ما يلي:

«[A] State which signs and ratifies the [Convention] must be understood as agreeing to restrict the free exercise of its rights under general international law, including to control the entry and exit of foreigners to the extent and within the limits of the obligations which it has accepted under that Convention.»

انظر في ذلك Goodwin- Gill, op. cit., pp.161-167 ومما هو جدير بالذكر أن المادة ٢٦ من قانون إقامة الاجانب رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ في الكويت قد نصت على ما يلي:

«لا تخل أحكام هذا القانون باتفاقيات الإقامة التي تكون الكويت طرفا فيها ولا بالعادات المرعية».

التي تقبلها الضمير العالمي وأصبحت من القواعد الأساسية لحقوق الإنسان [١]. بل إنه لا يجوز حتى التحفظ على هذه المادة [٢]. ونجد تطبيقاً لها في عدم جواز تسليم اللاجيء السياسي سواء في اتفاقيات دولية أو في نصوص داخلية [٣]. يقول Goodwin-Gill عن هذه القاعدة بأنها من قواعد القانون الدولي العرفي حين إقرارها سنة ١٩٥٥ وأن ما جرى عليه العمل بعد ذلك هو التأكيد على قوتها الالزامية، وأن الإجماع الدولي المطلوب للاعتراف لقاعدة ما بأنها من قواعد القانون الدولي العرفي متحقق بالنسبة لهذه القاعدة[٤].

المطلب الثاني

عديمو الجنسية من فئة «البدون أو غير محددي الجنسية»

يصنف القانون الدولي من لم يثبت تمتعه بجنسية أي دولة من «البدون أو غير محددي الجنسية» تحت خانة «عديمي الجنسية» بغض النظر عن وضعهم الخاص في ظل القانون الداخلي[٥]. فهل تستطيع الكويت ـ طبقا لقواعد القانون الدولي السائد ـ إبعاد أي من أفراد هذه الفئة ؟

---

(١) نصت المادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب لسنة ١٩٨٤ على ما يلي:
«١ ـ لا يجوز لأية دولة طرف ان تطرد أي شخص أو أن تعيده (ترده) أو أن تسلمه الى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب».

(٢) انظر نص المادة ٤٢ التي تتعلق بالتحفظات التي لا تجيز بصريح العبارة التحفظ على نص المادة ٣٣ ـ مع بعض المواد المهمة الأخرى.

(٣) انظر المادة ٤٦ من الدستور الكويتي التي تنص على أن تسليم اللاجئين السياسيين محظور».

(٤) يقول الكاتب في ذلك:
"Article ... 33 f the 1951 Convention reflected or crystallized a rule of customary international law at the time of their fomulation, and practice since that date reaffirms this conclusion. The high standard of proof which is required on the issue of opinio juris can in this case be satisfied." مرجع سابق، ص ١٤١.

(٥) انظر المبحث الثالث أدناه.

لتحديد سلطة الكويت في إبعاد عديمي الجنسية المقيمين على أقليمها، فإنه يجب النظر للقواعد الدولية السائدة بهذا الخصوص والتي تنقسم إلى قواعد اتفاقية وقواعد عرفية.

تقرر القواعد الدولية الاتفاقية والعرفية حماية عامة ـ ولكنها محدودة ـ لعديمي الجنسية بما في ذلك حمايتهم، في بعض الأحيان، ضد اجراءات الإبعاد التي قد تتخذها الدولة التي يقيمون على إقليمها.

فعلى المستوى الاتفاقي هناك مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بعديمي الجنسية ولكنها محدودة العدد والأطراف، فأول اتفاقية دولية تطرقت لمسألة عديمي الجنسية بصفة عامة كانت بروتوكولا ملحقا باتفاقية الجنسية الموقعة في لاهاي سنة ١٩٣٠، ولكنه لم يدخل حيز النفاذ لعدم حصوله على التصديقات اللازمة. «أما أهم اتفاقيتين بهذا الخصوص فهما اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمركز الاشخاص عديمي الجنسية الموقعة بتاريخ ٢٨ سبتمبر ١٩٥٤[١] واتفاقية الأمم المتحدة للتقليل من حالات انعدام الجنسية الموقعة بتاريخ ٣٠ أغسطس ١٩٦١[٢].

ففي اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية (١٩٥٤)، نصت المادة ٣١ بأنه:

١ ـ يمتنع على الدول المتعاقدة إبعاد عديم الجنسية المقيم بصفة مشروعة في إقليمها إلا بناء على دواعي الأمن القومي أو النظام العام.

٢ ـ ويتم إبعاد هؤلاء الأشخاص فقط بعد أن يصدر بحقه قرار بالإبعاد يستند على الضمانات التي يقررها القانون وفيما عدا الحالات التي تتطلبها دواع أمنية ملجئة، فإنه يجب السماح لعديم الجنسية المذكورة أعلاه بتقديم ما يثبت تبرئته،

(١) UNTS, vol. 360, p. 117

(٢) UNTS, vol. 989, p.175

والاستئناف ضد القرار وأن يمثل لهذا الغرض أمام السلطات المختصة أو الشخص أو الأشخاص المخولين من قبل السلطات المختصة.

٣ - على الدول المتعاقدة أن تمنح عديم الجنسية المذكور أعلاه مهلة كي يحصل على الموافقة على دخوله إلى دولة أخرى. وخلال هذه المهلة، للدولة المتعاقدة أن تتخذ ما تراه ضروريا من الإجراءات الداخلية.

أما اتفاقية الأمم المتحدة للتقليل من حالات انعدام الجنسية(١٩٦١) فلم تتكلم عن إبعاد عديمي الجنسية. ويعود السبب في ذلك إلى أنها تهدف إلى القضاء على، أو التقليل من انعدام الجنسية من خلال تبني مجموعة من القواعد الضرورية لتحقيق هذا الغرض.

أما قواعد القانون الدولي العرفي السائدة، فإنها تقرر - كأصل عام - بأن عديم الجنسية لا يتمتع بحماية القانون الدولي عادة. وتعتبر مقولة أوبنهايم في وضع القانون الدولي التقليدي لعديمي الجنسية من أشهر ما وصف به وضعهم:

بسبب عدم تمتع عديمي الجنسية بجنسية دولة، فإن الوسيلة التي يمكن من خلالها التمتع بمزايا القانون الدولي تعتبر مفقودة، وبذلك فهم لا يتمتعون بالحماية المقررة في القانون الدولي. ويمكن مقارنة وضعهم بالسفن في البحار العالية والتي تحمل علم دولة فهي مثلهم لا تتمتع بأية حماية[١].

ويستثنى من هذه القاعدة حالات الانتهاك الصارخ والجماعي لحقوق هؤلاء الأفراد. ويتم التدخل في هذه الحالة طبقا لقواعد التدخل الانساني ومن خلال تطبيق قواعد عامة أو نصوص اتفاقية كاتفاقية إبادة الأجناس لسنة ١٩٤٩.

وقد حاول الكاتبان Wooldridge و Sharma القول بأن هناك قاعدة عرفية تقتضي ضرورة عدم إبعاد عديمي الجنسية، وذلك في سياق مناقشتها لمشروعية إبعاد الآسيويين من أوغندا سنة ١٩٧١. فيرى الكاتبان أن بعض الآسيويين المقيمين في

(١) Oppenheim, op. ci., pp.668- 669

أوغندا «عديمو الجنسية» وذلك لأنهم لم يحصلوا على الجنسية الأوغندية، ولم يحتفظوا بالجنسية البريطانية أو بوضعهم الخاص بصفتهم محميين بريطانيين[1] ولذلك فلا يجوز إبعادهم.

وقد استند الكاتبان بشكل كبير على نصوص إتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمركز عديمي الجنسية لسنة ١٩٥٤ والتي كانت أوغندا طرفا فيها لإثبات التزام أوغندا بعدم إبعاد هؤلاء الاشخاص. ولكنهما لم يقدما دليلا قويا مستمدا من قواعد القانون الدولي العرفي يثبت ما ذهبا إليه [2]. فالثابت أن القانون الدولي يكاد يخلو من قواعد عرفية واضحة تحظر بالتحديد إبعاد عديمي الجنسية. كل ما هناك، قاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي تتعلق بالسيادة. فمن خلال تساوي سيادات الدول[3]، يمنع القانون الدولي إبعاد عديم الجنسية إلى دولة لم تقبل باستقباله على إقليمها ونظرا لأن عديم الجنسية لا يحمل أي جنسية، فأنه ليس هناك أي دولة ملزمة بقبوله على اراضيها كما هو الوضع بالنسبة لمن يحمل جنسية دولة محددة. ونتيجة لذلك فإن عديم الجنسية من ناحية عملية، وبطريقة غير مباشرة، محصن ضد الإبعاد، في أغلب الأحيان، وفي أغلب الدول، خصوصا وأن أكثر الدول المستقبلة للمهاجرين تقليديا بدأت تعاني في السنوات الأخيرة من مشاكل اقتصادية خانقة ونسبة بطالة عالية تحد من قابليتها لاستقبال المبعدين من عديمي الجنسية. وقد عبر

(١) في سنة ١٩٦٤ أصدرت الحكومة البريطانية قانونا للجنسية هدفت من خلاله منع حدوث حالات انعدام للجنسية بين الاسيويين في أوغندا إذا لم يكونوا قد تنازلوا عن جنسيتهم أو وضعهم البريطاني بعد.ولكن هناك مجموعة سجلت - قبل صدور قانون الجنسية البريطانية المذكور - للحصول على الجنسية الأوغندية والتنازل عن الجنسية البريطانية، ولكنها فوجئت بعد ذلك بأنها لم تصبح أوغندية الجنسية لتأخير متعمد في الاجراءات من قبل السلطات الأوغندية، ولأسباب اخرى كثيرة وفي ذات الوقت لم تستفد من القانون البريطاني السالف الذكر. وقد نتج عن ذلك أن أعتبر هؤلاء الأشخاص عديمي الجنسية. انظر في ذلك Sharma and Wooldridge, op.cit. pp. 399 - 400

(٢) المرجع السابق، ٤١٥.

(٣) حددت المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة مباديء المنظمة الدولية على النحو الآتي:...
١ - تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها.»

وزير الداخلية البريطاني أمام البرلمان البريطاني عن موقف القانون الدولي من إبعاد عديمي الجنسية بعبارات صريحة وواضحة. ففي قضية Fuchs، وهو عديم الجنسية بعد أن سحبت بريطانيا جنسيته البريطانية بالتجنس بسبب الخيانة، يقول الوزير:

«طبقا للقانون فإنه يمكن إبعاد Fuchs، ولكن لا يمكن الطلب من أي دولة اخرى بقبول عديم الجنسية المبعد عن بريطانيا. ولذلك فإن سلطة الإبعاد ليست ممكنة بصورة فعالة في هذه الحالة»(١).

أما على مستوى المبادىء العامة لحقوق الإنسان، فيمكن القول بأنها لا توفر - بصفة مناسبة - حماية عديمي الجنسية من الإبعاد لعدم وجود نص قانوني دولي اتفاقي أو عرفي يحرم ذلك.

ومع ذلك اذا ما اتخذ الإبعاد شكلا جماعيا، فإن الأمر يختلف في هذه الحالة ويعتبر انتهاكا خطيرا لميثاق الأمم المتحدة من زاويتين: الأولى تتعلق بحقوق الانسان مباشرة والأخرى تتعلق بالأمن والسلم الدوليين.

فطبقا لنصوص الميثاق، هناك التزام على الدول باحترام وتحقيق حقوق الإنسان بغض النظر عن جنسه، أو ديانته، أو حتى جنسيته. فمن مقاصد الأمم المتحدة التي عددتها المادة الأولى من الميثاق «تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء». وتضمن البابان التاسع والعاشر من الميثاق تطوير قواعد القانون الدولي المتعلقة بحقوق الإنسان من خلال تطوير الأمور الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء، ومن خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة والذي ألقيت على عاتقه مهمة تطوير حقوق الإنسان في الدول الأعضاء. وقد جاءت بعد ذلك مجموعة من الصكوك الدولية التي حاولت أن تضع نصوص الميثاق موضع التنفيذ ويأتي على رأس هذه الصكوك العهد الدولي للحقوق

(١) ICLQ, vol. 9, 1960, p.20

المدنية والسياسية والمدنية لسنة ١٩٦٦ والتي نصت في المادة ١٣ منها على ضرورة عدم إبعاد الأجنبي المقيم إقامة مشروعة في إقليم الدولة إلا بناء علي مقتضيات النظام العام طبقا للقانون وبعد أن يمنح الفرصة الكاملة للدفاع عن نفسه طبقا لقواعد القانون الداخلي(١).

أما فيما يتعلق بالاتفاقيات الجماعية الأخرى المتعلقة بحماية الأقليات، ومحاربة التمييز العنصري فإنه لا يمكن انطباقها إلا إذا كان عديمو الجنسية هؤلاء ينتمون إلى أصول عرقية، أو دينية مميزة ويتعرضون بسبب هذه الصفات لتمييز أو مضايقة. أما إذا كان عديمو الجنسية لا ينتمون إلى أي من هذه الفئات العرقية فهم غير محميين بنصوص أي من هذه الاتفاقيات.

أما بالنسبة لما يتعلق بانتهاك الأمن والسلم الدوليين فيظهر من خلال التعدي على سيادة دولة أو دول أخرى ترفض قبول هؤلاء المبعدين على إقليمها، مما قد ينتج عنه نزاع أو نزاعات قد تضر بالأمن والاستقرار الدوليين وهنا يعطي ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن التدخل طبقا لنصوص الفصل السابع من الميثاق.

إلى كل ذلك يمكن أن يضاف أن الإبعاد الجماعي يشتمل على تحد للإرادة الدولية التي تعمل على الحد من انتشار اللاجئين في العالم إذا أن من انعكاسات الإبعاد الجماعي وجود جماعة أخرى من اللاجئين عديمي الجنسية وهذه حالة أسوء من وجود حالة انعدام الجنسية ذاتها.

هذه المبادىء تجعل من إبعاد عديمي الجنسية مسألة يحيطها الكثير من الصعوبات، ولكنها ليست ممنوعة - بذاتها - طبقا لقواعد القانون الدولي. ولكن على أية حال، هل يجوز إبعاد عديم الجنسية طبقا للقانون الكويتي؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في المبحث القادم.

---

(١) UNTS, vol. 999, p. 171. ومن الصكوك الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، بصفة عامة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦، والاتفاقية الدولية لازالة جميع أشكال التمييز العنصري (١٩٦٦).

المبحث الثالث
المركز القانوني «للبدون أو غير محددي الجنسية» في القانون الكويتي

لتحديد المركز القانوني «للبدون أو غير محددي الجنسية» في الكويت. فإنه يجب دراسة مركزهم القانوني في ظل قواعد قانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٥٩.

المطلب الأول
وضع «البدون أو غير محددي الجنسية» في ظل قانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٥٩

يحكم مسائل الإبعاد في الكويت القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩. وهذا يقودنا للتساؤل عن المركز القانوني «للبدون أو غير محددي الجنسية» طبقا لقواعده ومن ثم تحديد مشروعية إقامتهم وسلطة إبعادهم طبقاً لقواعد القانون ولأحكام القضاء.

الفرع الأول
مشروعية إقامة وإبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» طبقاً لقانون الإقامة

نظم قانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٥٩ مسألة دخول الأجانب وإقامتهم وإبعادهم. فطبقا لنص المادة الأولى، فإنه لا يجوز لأي شخص، كقاعدة عامة، أن يدخل الكويت أو يغادرها دون أن يكون حاملا لجواز سفر ساري المفعول صادر من السلطات المختصة في دولته أو من الجهات الدولية التي تعترف لها الكويت بهذا

الاختصاص[١] ومؤشرا عليه بسمة الدخول من إحدى القنصليات المعهود إليها بذلك في الخارج (المادة ٢) أو بناء على ترخيص من الإدارة العامة لشؤون الهجرة. ما لم يكن معفيا بالتطبيق لأحكام المادة الثالثة[٢].

أما من يرغب في الإقامة في الكويت فعليه الحصول على موافقة وزير الداخلية (المادة ٩)، ويعطي الحق بالإقامة المؤقتة بما لا يزيد عن خمس سنوات قابلة للتجديد لمدد مشابهة[٣].

وللدولة أن تبعد من لا ترغب به من الأجانب. وقد نظمت مسائل الإبعاد المواد من ١٦ إلى ٢٢. ويمكن تقسيم الإبعاد في الكويت إلى نوعين: الإبعاد بحكم قضائي ويسمى الإبعاد القضائي، والإبعاد بقرار إداري ويسمى الإبعاد الإداري. وستتناول الدراسة هذين الموضوعين في مكان آخر من هذا المطلب.

وتعد القواعد السابقة تطبيقا واضحا لسلطة الدولة في ظل قواعد القانون الدولي فيما يتعلق بمسائل إقامة الأجانب والتي تقع، بشكل عام، ضمن ما يسمى بالاختصاص الداخلي المطلق (صميم السلطان الداخلي) للدولة[٤]. وقد تكرس هذا

---

(١) تنص المادة الأولى على ما يلي: «لا يجوز لأجنبي دخول الكويت أو الخروج منها إلا إذا كان يحمل جواز سفر ساري المفعول صادرا من سلطات بلده المختصة أو أية سلطة أخرى معترف بها، أو كان يحمل وثيقة تقوم مقام الجواز وتكون صادرة من إحدى السلطات المذكورة».

(٢) تنص المادة ٣ المعدلة بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣ على أن «يعفى من الحصول على سمة الدخول رعايا الدول التي يصدر بها مرسوم بناء على عرض وزير الداخلية بشرط معاملة المثل». ومما هو جدير بالذكر أن نص المادة ٣ قبل هذا التعديل كان ينص على ما يلي: «يعفى من الحصول على سمة الدخول رعايا الدول العربية التي يصدر بها مرسوم بناء على عرض رئيس دوائر الشرطة والأمن العام».

(٣) المادة ١٢ من القانون. ومما هو جدير بالاشارة هنا إلى أن قانون إقامة الأجانب رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ لم يقر مبدأ الإقامة الدائمة المعمول به في دول كثيرة.

(٤) يقصد بالاختصاص الداخلي المطلق أو صميم السلطان الداخلي للدولة exclusive domestic jurisdiction وجود مواضيع على الرغم من أنها تعني أكثر من دولة، إلا أنها كأصل عام لا تنظم من قبل القانون الدولي وإنما تترك لكل دولة لتنظيمها بالطريقة التي تراها مناسبة. =

المبدأ في نص المادة ١٥ فقرة ٨ من ميثاق عصبة الأمم[١] والمادة ٢ فقرة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة[٢]. ولذلك فللدولة الحق المطلق بتنظيم دخول الأجانب وإقامتهم وإبعادهم دون المساس بما تكون قد التزمت به دوليا من خلال اتفاقية دولية.

وإذا كانت هذه القاعدة تسري على الأجانب عامة فإنها تسري كذلك على عديمي الجنسية بشكل عام باعتبارهم من الأجانب. إلا أن «البدون أو غير محددي الجنسية» في الكويت يتمتعون بوضع خاص. فطبقا لنص المادة ٢٥ فقرة (د) من القانون استثنى «أفراد العشائر الذين يدخلون الكويت برا من الجهات التي تعودوها لقضاء أشغالهم المعتادة». ويمكن أن يعزى النص هذا إلى أمور تاريخية، إذ أنه قبل أن توجد الحدود الدولية في المنطقة، فإن القبائل العربية كانت تنتقل بحرية بين الدول دون قيود وكانت تعبر الحدود الكويتية عن طريق البر سواء بحثا وراء الكلأ أو لمقايضة سكان الكويت بما لديهم من منتجات حيوانية كالصوف والحليب والدهن

= وفي ذلك تقول محكمة العدل الدولية في قضية مراسيم الجنسية في تونس ومراكش بين بريطانيا وفرنسا سنة ١٩٢٣: «يشير مصطلح» السلطان الداخلي للدولة إلى بعض الأعمال التي على الرغم من أنها تهم بطبيعتها أكثر من دولة. إلا أنها لا تنظم بالقانون الدولي وإنما لكل دولة مطلق الحرية في تحديدها. «انظر PCIJ Rep., Series B., no 4, pp. 23-24

(١) تنص المادة ٥١ فقرة ٨ على ما يلي: «إذا ادعى أحد أطراف النزاع أن النزاع قد نشب نتيجة لفعل يدخل كلية، في ظل قواعد القانون الدولي. في نطاق الاختصاص الداخلي لهذا الطرف، وتأكد مجلس العصبة من ذلك، وجب على المجلس أن يقرر ذلك وأن يمتنع عن اتخاذ أي توصية لحل النزاع».

(٢) تنص المادة ٢ فقرة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: «تعمل الهيئة واعضاؤها في سعيها وراء المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية:..

(٧) ليس في هذا الميثاق ما يسوغ «للأمم المتحدة» «أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما. وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق..».

في مقابل حصولهم على مستلزمات حياتهم من البضائع[1]. ولهذه الأسباب فقد جاءت المادة ٢٥ (فقرة د) «جريا على العادات المرعية في هذا الشأن» ولتستثني العشائر العربية من إخضاعها لقانون الإقامة خصوصاً فيما يتعلق بالدخول والإقامة[2].

إلا أن الملاحظ أن المادة ذاتها لم تعرف المقصود «بأفراد العشائر» أو «اشغالهم المعتادة». وقد بررت المذكرة التفسيرية في شرحها لهذه المادة بأن «العادات المرعية» للبدو هي التي تستدعي هذا الاستثناء. ومما هو جدير بالذكر أنه من غير الواضح إذا ما كان المشرع قد أراد بهذا الفقرة أن يمنح «أفراد العشائر» حقا بالإقامة، أم تسهيلاً فقط في قضية التنقل دون الحاجة إلى الحصول على وثائق السفر الرسمية المطلوبة نظرا لطبيعة الحياة البدوية. إلا أنه إزاء وضوح النص القانوني للمادة ٢٥ فقرة (د) فإن «أفراد العشائر) مستثنون من كل نصوص قانون إقامة الجانب، ومن ثم فلا يشترط فيهم الحصول على إذن بالإقامة. وينتمي غالبية «البدون أو غير محددي الجنسية» إلى «العشائر العربية» المقصودة بالمادة المذكورة أعلاه ومن ثم فهم لا يخضعون لنصوص قانون الإقامة. وهذا التفسير تؤكده الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية في هذا الخصوص منذ بداية الستينات. فقد تقبلت الحكومة الكويتية إقامة «البدون أو غير محددي الجنسية» باعتبارها إقامة مشروعة ولم تطلب منهم الحصول من أي منهم الحصول على تصريح بالإقامة طبقا للقانون. وعزا وزير الداخلية الكويتي ذلك التوجه إلى عوامل إنسانية واجتماعية[3]. ففي رده على سؤال برلماني، اعترف وزير الداخلية الكويتي بأن «البدون أو غير محددي الجنسية» لا يخضعون لإجراءات الإقامة استناداً إلى «إن قانون إقامة الأجانب رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ والقوانين المعدلة له قد استثنى في المادة ٢٥ منه

(١) بدر الدين الخصوصي، دراسات في تاريخ الكويت الاجتماعي والاقتصادي في العصر الحديث الطبعة الثانية، (الكويت، ١٩٨٣)، ص ١٢٤ .

(٢) المذكرة التفسيرية للمرسوم الأميري رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ بقانون إقامة الأجانب، الكويت اليوم، العدد ٢٥٣ (ملحق خاص)، ١٤ ديسمبر ١٩٥٩ .

(٣) جريدة السياسة الكويتية في ٢٥ يناير ١٩٨٣ .

طوائف من الناس من بينها أفراد العشائر الذين يدخلون الكويت برا من الجهات التي تعودوها لقضاء أشغالهم.

لذلك فإن كل ما يتعلق بأوضاع هذه الفئة وحل مشاكلهم أولا وأخيرا أمر سياسي تقدره الدولة، ومن ثم فهي تعمل جاهدة في هذه الأيام لمحاولة الوصول لحل مشاكل هذه الفئة»[1].

وقد ألغت الحكومة الكويتية الفقرة (د) في تعديل أجرى على قانون الإقامة سنة ١٩٨٧[2]. ومع ذلك يمكن القول بأن هذا التعديل لا يمكن أن يمس الأوضاع القانونية القائمة وذلك لأن التعديل يسري بأثر فوري والمادة السابق الاشارة إليها أنشأت مركزا قانونياً لا يلغيه إلغاء المادة التي أوجدته، ولا يمكن في هذه الحالة الغاء المركز القانوني الذي نشأ بسبب تطبيق المادة المشار إليها أعلاه إلا في حالتين، الأولى أن تنص المادة ذاتها على أنها تسري بأثر رجعي - وهذا لم يحدث -، والثانية أن تضاف إلى القانون مادة تنص صراحة على إلغاء المركز القانوني الذي نشأ في ظل المادة ٢٥ (د) - وهذا كذلك لم يحدث -، وإلى أن يتم تعديل قانون إقامة الأجانب، فإن أحكام الإبعاد المقررة في قانون إقامة الأجانب رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ لا تنطبق على «البدون أو غير محددي الجنسية» ولا يوجد أي نص قانوني آخر يحكم وضعهم القانوني ومن ثم فلا يجوز إبعادهم طبقا للقانون.

وإذا كان هذا هو موقف القانون وموقف السلطة التنفيذية من تفسير نص المادة ٢٥ (د). فإن القضاء الكويتي قد اتخذ موقفا لا يقل وضوحا عما ذكر أعلاه. وهذا ما سيناقش في الفرع القادم.

---

(١) انظر السؤال البرلماني رقم ٦/٨ ٥٩٨٣ في ٣ ديسمبر ١٩٨٥ والجواب رقم ٢٣٩/٦/٨ في ١١ يناير ١٩٨٦ .

(٢) انظر المرسوم بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٨٧ .

الفرع الثاني

موقف القضاء الكويتي من مسألة إقامة وإبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية»

لم تتح الفرصة للقضاء الإداري قبل أن يصدر قانون إنشاء المحكمة الإدارية لسنة ١٩٨١[١] لأن يحكم فيما يتعلق بمشروعية إقامة «البدون أو غير محددي الجنسية» أو في إبعادهم إداريا[٢] وذلك لأن المحاكم كانت ممنوعة من إلغاء القرار الإداري أو تأويله أو وقف تنفيذه طبقا لنص المادة الثانية من المرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩بشأن تنظيم القضاء[٣]. أما بعد أن صدر المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية. فقد منعت

---

(١) انظر الكويت اليوم، العدد ١٣٤٤ بتاريخ ١٩٨١/٢/٢٢ .

(٢) الإبعاد الإداري هو قرار صادر من السلطات الإدارية بإبعاد أجنبي عن الكويت حتى ولو كان مقيما إقامة مشروعة، فتنص المادة ١٦ من قانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٥٩ على ما يلي:
«يجوز لرئيس دوائر الشرطة والأمن العام أن يصدر أمرا مكتوبا بإبعاد أي أجنبي، ولو كان حاصلا على ترخيص بالإقامة، في الأحوال الآتية:..
ثانيا: اذا لم يكن للأجنبي وسيلة ظاهرة للعيش.
ثالثا: إذا رأى رئيس دوائر الشرطة والأمن العام أن إبعاد الأجنبي تستدعيه المصلحة العامة أو الأمن العام أو الآداب العامة».

(٣) يعتبر قرار الإبعاد الإداري قراراً إداريا بالمفهوم الذي حددته الدائرة المدنية في القضية رقم ٧٨/٧٣٥ بجلسة ١٩٧٩/١٢/١٧: «القرار الإداري هو كل عمل قانون من جانب واحد وهو جانب الإدارة العامة في مجال وظائفها على أساس سلطات القانون العام مع ترتيب آثار قانونية معينة تتمثل في إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو الغاء وضع قانوني قائم ويتطلب قيام القرار الإداري قانونا الارتكاز على خمسة أركان هي: السبب، والافصاح عن الإرادة في الشكل الذي يتطلبه القانون، والاختصاص والمحل والغاية». وقد تأيد هذا الحكم من محكمة الاستئناف العليا في الاستئناف رقم ٨٠/٨ مدني بجلسة ١٩٨٠/٦/٢٤ ومن محكمة التمييز في الطعن رقم ٨٠/٩ مدني بجلسة ١٩٨١/١/٢٦. انظر في ذلك فكري أحمد مغاوري، تطور القانون الإداري الكويتي مع عرض اتجاهات أحكام القضاء والمبادىء التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع، مجلة ادارة الفتوى والتشريع، السنة الثانية، العدد الثاني، ١٩٨٢، ص ٥٩ - ٦٠ .

المحكمة الإدارية من نظر القرارات المتعلقة بمجموعة من الأمور من بينها مسألة إقامة الأجانب[1].

ولكن القضاء الجزائي لم يعدم الفرصة ليقرر مشروعية إقامة «البدون أو غير محددي الجنسية» ومشروعية إبعادهم في أكثر من قضية.

ففي تاريخ ٢٨ ابريل ١٩٨٨ ألغت محكمة الاستئناف العليا حكما لمحكمة أول درجة بحبس وإبعاد ثلاثة من الأشخاص، أحدهم ينتمي إلى فئة «البدون أو غير محدد الجنسية» لارتكابهم تزويرا في محررات رسمية، ولأنهم «أقاموا بالبلاد خلال خمس السنوات السابقة على يوم ١٩٨٨/٣/٨. بطريقة غير مشروعة ودون الحصول على تصريح بالإقامة من الجهة المختصة». وكانت عقوبة الإقامة غير المشروعة الحبس لمدة ستة أشهر مع الشغل والنفاذ. وقد حكمت محكمة الاستئناف العليا ببراءة «البدون أو غير محدد الجنسية» من تهمة الإقامة غير المشروعة استنادا إلى أن الثابت من الأوراق أن المتهم من مواليد بادية الكويت سنة ١٩٤٣ ويعمل فيها منذ سنة ١٩٥٩ وحتى تاريخ الحكم، ولم يقم الدليل على أن اقامته حتى سنة ١٩٨٧ كانت بطريقة غير مشروعة، ومن ثم وجبت براءته من تهمة الإقامة غير المشروعة في البلاد[2].

ومما يؤخذ على الحكم سالف الذكر أن القاضي قرر براءة المتهم بسبب مشروعية إقامته في الكويت دون أن يحدد معيار المشروعية الذي استند إليه. ويبدو وكان القاضي قد افترض بأن ولادة الشخص في بادية الكويت وعدم إثبات أنه ينتمي إلى دولة أخرى كافية بذاتها لإثبات أنه من فئة «البدون أو غير محددي الجنسية»

---

(١) تنص المادة الأولى على أن «تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض:...

خامسا: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص اصدار الصحف والمجلات ودور العبادة». انظر الكويت اليوم، العدد ١٣٤٤ بتاريخ ١٩٨١/٢/٢٢ .

(٢) حكم غير منشور.

التي تعد إقامتها في الكويت من المسلمات القانونية التي ليست بحاجة إلى تفصيل. وعلى ذلك فلا يمكن التعويل كثيرا على حكم محكمة الاستئناف المذكورة أعلاه لتحديد سبب مشروعية إقامة «البدون أو غير محددي الجنسية».

ولكن في القضية رقم ١٩٨٧/٤٩١٠ (جنح)[١]. كان القاضي أكثر وضوحاً في حكمه. فقد أسند الادعاء العام للمتهم في هذه القضية أنه في ١٩٨٧/١١/٦:

١ ـ دخل الكويت بصورة غير مشروعة من غير الأماكن المخصصة للدخول وبدون جواز سفر أو ما يقوم مقامه صالحا ومؤشراً عليه بسمة الدخول.

٢ ـ عاد إلى البلاد بعد أن أبعد عنها وبدون أن يحصل على إذن خاص من الجهات المختصة.

وطلب الادعاء العام معاقبته وفقا للمواد ١ و٤ و١٩ و٢٤ من قانون إقامة الأجانب رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٢.

وتتلخص واقعة الدعوى في أن المتهم وهو من فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» كان قد أبعد إداريا إلى العراق مع أفراد من عائلته في شهر يونيو ١٩٨٧ ولكنه عاد وأفراد عائلته من العراق مشياً على الأقدام عن طريق البر. وألقى القبض عليهم وقدم للمحاكمة بالتهم المذكورة أعلاه.

وبعد أن اطلعت المحكمة على المستندات المقدمة، خلصت إلى ما يلي:

«وحيث إن الثابت من المستندات المقدمة من وكيل المتهم بالجلسة... إن المتهم بدون جنسية ومن مواليد الكويت وكذلك الحال بالنسبة لزوجته وأولاده جميعا ولما كان الثابت من كل تلك المستندات أن المتهم بدون جنسية وهذه الفئة تقيم بالكويت ولا يعتبر في المفهوم السائد أنه غير كويتي أو أجنبي ولم يقم في الأوراق أي دليل على أنه عراقي الجنسية أو أنه يحمل أية جنسية أخرى غير الجنسية الكويتية ومن ثم كان وجوده بالكويت وجوداً مشروعا شأنه في ذلك شأن

(١) حكم غير منشور

المواطنين الكثيرين الذين بدون جنسية وكان دخوله إلى البلاد مشروعا ووجوده فيها مشروعا كذلك وبات الاتهام المسند إليه على هذا الأساس على غير سند من القانون ويتعين القضاء ببراءته»[1].

ويلاحظ أن عدم الدقة في استخدام المصطلحات القانونية أوقعت قاضي المحكمة الجزئية في هذه القضية في خلط للمفاهيم وخروج على مبادىء القانون الدولي الثابتة في هذا الخصوص. فقد أطلق القاضي على فئة «البدون أو غير محددي الجنسية مصطلح المواطنين الكويتيين الذين بدون جنسية. وهنا وقع القاضي في تناقض شديد. فالمواطن، طبقا لقواعد القانون الدولي وحتى الداخلي، هو من يحمل جنسية الدولة طبقا لقانونها الداخلي، ومن لا يحمل الجنسية لا يعد من مواطني الدولة بل هو من غير مواطنيها، وغالبا ما يعد من الأجانب، ما لم ينص القانون الداخلي على غير ذلك. فكيف يكون هؤلاء الأشخاص «مواطنين» و«بدون جنسية» في الوقت ذاته؟

فما هو المبرر لهذا الخلط الذي وقع به القاضي؟ وما هي احتمالات تفسير المصطلح الذي ذكره القاضي؟

إن الاحتمال الأول لهذا الخلط هو أن القاضي أراد أن يبين بأن هذه الفئة قد أصبحت كويتية بحكم العادة أو العرف الذي تواترت عليه الدولة من خلال المعاملة المميزة لهذه الفئة في السنوات الماضية ومن خلال الإعفاءات المقررة لمصلحتها خصوصاً في مسائل الهجرة، مما أوجد حالة من اكتساب الصفة الوطنية، أي كان القاضي أراد أن يقول إن هناك مواطنا «بالقانون» ومواطنا «بالتعامل أو بالعرف».

وهذه حالة وان كان هناك نوع من المنطق يغلفها، إلا أنه لا يمكن الاستناد إليها لأسباب كثيرة أهمها أن قانون الجنسية ذاته لا يقبل الاعتراف بالجنسية الكويتية ما لم تثبت بالطرق التي يقررها القانون ذاته. وقد رسم قانون الجنسية طريقة إثبات

(١) انظر حكم محكمة الجنح في القضية رقم ١٩٨٧/٤٩١٠ جنح (٨٧/٦٨ العبدلي) بتاريخ ١٢/٧/ ١٩٨٧. حكم غير منشور.

الجنسية الكويتية في المواد ١٩-٢١، فنص في المادة ١٩ على أن «يعطي رئيس دوائر الشرطة والأمن العام كل كويتي شهادة الجنسية الكويتية وذلك بعد التحقق من ثبوت هذه الجنسية وفقا لأحكام هذا القانون». هنا نرى بأن المشرع قد ربط منح شهادة الجنسية الكويتية - وهي الدليل على تمتع الفرد بالجنسية الكويتية - بالإثبات المقرر طبقاً لنصوص قانون الجنسية ذاته دون أي قانون آخر. فلا يجوز إذن أن يتم إثبات الجنسية الكويتية بأي طريقة أخرى غير تلك المقررة في القانون. أما المادة ٢٠ فقد اشترطت على من يدعي الصفة الكويتية أن يثبتها[١]. ورسمت المادة ٢١ طرق إثبات الجنسية الكويتية وخولت بذلك لجان خاصة تشكل استنادا إلى نص المادة ٢١ من القانون. وهذه هي لجان الجنسية التي أعطاها دون غيرها القانون حق التثبت من الجنسية الكويتية. فمن يريد إثبات تمتعه بالجنسية الكويتية عليه أن يتقدم إلى لجان تحقيق الجنسية تلك[٢].

ولذلك فإن الاجراءات المقررة في القانون هي الأساس الوحيد لإثبات الجنسية الكويتية واقتناع اللجان المشكلة للتحقيق بالجنسية، بما في ذلك اللجنة العليا للجنسية، بأحقية الشخص للجنسية الكويتية وإصدار قرارها بذلك هي الطريقة الوحيدة الممكنة لإثبات الجنسية الكويتية، وبعد أن تثبت الصفة الكويتية للفرد يمنح شهادة الجنسية الكويتية التي تعتبر الدليل الوحيد على تمتع هذا الشخص بالجنسية

(١) تنص المادة ٢٠ من قانون الجنسية على ما يلي:
«عبء الإثبات يقع على من يدعي أنه يتمتع بالجنسية الكويتية».

(٢) تنص المادة ٢١ من قانون الجنسية على ما يأتي:
«يجوز إثبات الجنسية الكويتية، على الوجه المبين بهذا القانون، بتحقيق تجريه لجان تعين بمرسوم بناء على عرض رئيس دوائر الشرطة والأمن العام. ولهذه اللجان أن تستدل على وجود الجنسية الكويتية بأوراق تثبت ذلك، ولها أن تسمع شهوداً موثوقاً بشهادتهم وأن تأخذ بالشهرة العامة أو بأي قرينة أخرى تراها كافية في إثبات هذه الجنسية.
وتقدم اللجان تقريراً بنتيجة التحقيق إلى لجنة عليا تعين بمرسوم بناء على عرض رئيس دوائر الشرطة والأمن العام. ولا يكون تقرير اللجان نافذاً إلا إذا صدقت عليه اللجنة العليا.
ويصدر مرسوم بناء على عرض رئيس دوائر الشرطة والأمن العام بتنظيم هذه اللجان وبالإجراءات التي تسير عليها في أعمالها».

الكويتية ولا يجوز الادعاء بالصفة الكويتية دون الحصول على هذه الشهادة.

ويدعم هذا الاستنتاج ما يجري عليه العمل في الكويت حيث إنه لا تثبت الجنسية الكويتية لأي شخص ما لم يحصل عليها طبقا لما هو مقرر في المادة ٢١ من قانون الجنسية.

يضاف إلى ذلك أن المادة ٢٧ من الدستور قد نصت صراحة على أن «الجنسية يحددها القانون. ولا يجوز إسقاط الجنسية أو سحبها إلا في حدود القانون». والمقصود بالقانون في هذه المادة هو قانون تشريعي يصدر لهذا الغرض، وفي هذه الحالة قانون الجنسية. ومما يؤسف له أن المذكرة التفسيرية للدستور لم تتكلم عن نص المادة ٧٢ المذكورة أعلاه، إلا أنها قامت بتفسير نص مشابه بما لا يترك مجالا للشك بأن المقصود بالقانون هو قانون الجنسية، فهي تذهب إلى تفسير مصطلح «طبقا للقانون» الوارد في المادة ٨٢ إلى أن المقصود هنا هو «قانون الجنسية الكويتية»[1].

أما الاحتمال الثاني للخلط الذي وقع فيه القاضي فهو أنه استند إلى ارتباط هؤلاء الأشخاص بأرض الكويت من خلال الإقامة الطويلة وعدم اعتبارهم أجانب وارتباط بعضهم بمواطنين كويتيين، فاعتبرهم بسبب ذلك مواطنين كويتيين بالأصل لا بالقانون. وهو بذلك ينقل رأي رجل الشارع إلى الوسط القضائي ليعبر بعفوية عن الوضع الغريب لهؤلاء الأشخاص، وخصوصا أن الحكومة الكويتية دأبت إلى سنوات طويلة وهي توفر لهم حماية خاصة وصلت في بعض مراحلها للحماية المقدمة للمواطنين أو أدنى من ذلك بقليل. ولا غرو، فمن «البدون أو غير محددي الجنسية» إخوة أو أبناء أو آباء أو أزواج أو أقارب من أي درجة لمواطنين كويتيين.

---

(١) تقول في ذلك المذكرة التفسيرية للدستور:
«أوردت هذه المادة الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الأمة، ومن بينها شرط الجنسية الكويتية «بصفة أصلية وفقا للقانون»، وبذلك يكون المرجع في تحديد معنى هذا الاصطلاح هو قانون الجنسية، وفيه تبين شروط الجنسية الأصلية، متميزة عن أحوال كسب الجنسية بطريق التجنس».

وأيا كانت احتمالات تفسير المصطلح الذي أشار إليه القاضي في حكمه، فإنه قد قرر صراحة بأن إقامة فئة «البدون أو غير محددي الجنسية» هي إقامة مشروعة، ومن ثم فلا يجوز إبعادهم عن الكويت. ومع ذلك لم يحدد القاضي السند القانوني لمشروعية إقامتهم ولعدم جواز إبعادهم. فهو لم يتكلم عن وضعهم في ظل قانون الإقامة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ أو في ظل قواعد القانون الدولي السائدة في هذا الخصوص.

ولكن محكمة الجنح المستأنفة تبنت في القضية رقم ٨٨/٣٥٢ . ٨٧/٣٥[1] ذات المبدأ، أي عدم جواز إبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» كقاعدة عامة ولكنها لم تقع في خلط للمصطلحات كالذي وقعت فيه محكمة الجنح في القضية رقم ٤٩١٠ /١٩٨٧ المذكورة أعلاه، واستندت إلى القانون الكويتي لتقرر مشروعية إقامتهم وعدم جواز إبعادهم.

وتتلخص القضية في أن المستأنف كان قد أبعد إداريا عن الكويت إلى العراق وعاد سيراً على الأقدام وألقي القبض عليه وقدم للمحاكمة بتهمة دخول البلاد خلسة والعودة إلى الكويت بعد الإبعاد دون الحصول على إذن بالمخالفة لقانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٢. وقد حكمت عليه محكمة أول درجة بالسجن لمدة شهرين ونصف تأسيساً على أنه أجنبي يخضع لحكم قانون إقامة الأجانب المعدل. وقد ألغت محكمة الجنح المستأنفة هذا الحكم بناء على ما يلي:

«وكان لا مراء في أن الأجنبي في حكم قانون إقامة الأجانب الصادر بالمرسوم رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ المعدل والذي يخضع لأحكام القانون المذكور هو ذلك الشخص الذي ينتمي إلى دولة أخرى غير دولة الكويت ويحمل جنسيتها والذي يصدق عليه وصف الأجنبي في حكم القانون المذكور وفي حكم القانون الدولي..

(١) حكم غير منشور.

أما ذلك الشخص غير الكويتي المحروم من الجنسية الكويتية والذي لا ينتمي إلى أية دولة أخرى خلاف دولة الكويت ولا يحمل جنسية دولة أخرى والذي يعيش على أرض الكويت ويتمتع بمعاملة قريبة جداً من المعاملة التي يتمتع بها الكويتي ولا يحرم إلا من بعض المزايا المرتبطة بالحصول على الجنسية الكويتية والذي يتميز عن الأجنبي الفعلي في كثير من الأمور بحكم أنه أقرب إلى الكويتي منه إلى الأجنبي.. هذا الشخص غير الكويتي المحروم من الجنسية الكويتية لسبب أو لآخر لا يعد، أجنبيا في حكم قانون إقامة الأجانب ولا تسري عليه أحكام القانون المذكورة ولا تسري عليه القواعد الخاصة بالإبعاد الإداري أو القضائي التي يتم تطبيقها على الأجنبي الفعلي»[1].

ويلاحظ في هذا الحكم الإشارة إلى عدم مشروعية إبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» حتى قضائيا. فهل تعبر هذه العبارة تعبيرا صادقا عن موقف القانون الكويتي فيما يتعلق بالإبعاد القضائي؟ هذا ما سيناقش في الفرع القادم.

الفرع الثالث

إبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» بحكم قضائي

الإبعاد بحكم قضائي أو الإبعاد القضائي هو أن يصدر حكم ضد الأجنبي ينص مضمونه على إبعاد الأجنبي عن الكويت بسبب جريمته. وقد قررت المادة ٩٧ من قانون الجزاء عقوبة إبعاد الأجنبي حينما نصت على أن «كل حكم بالحبس على أجنبي، يجيز للقاضي أن يأمر بإبعاده عن الكويت بعد الانتهاء من تنفيذ عقوبته، وذلك دون إخلال بحق السلطة الإدارية في إبعاد كل أجنبي وفقا للقانون».

فإذا حكم على الأجنبي بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حكم القاضي بإبعاده عن الكويت بعد تنفيذ العقوبة. وعلى النيابة

(١) انظر حكم محكمة الجنح المستأنفة في القضية رقم ٨٨/٣٥٢ - ٨٧/٣٥ المطلاع بتاريخ ٢/٣/ ١٩٨٨ حكم غير منشور.

العامة اعلان أمر القاضي، بمجرد الانتهاء من تنفيذ العقوبة، إلى السلطة الإدارية التي يعين عليها تنفيذه».

وتعتبر عقوبة إبعاد الأجنبي قضائيا عقوبة تكميلية. والعقوبة التكميلية هي عقوبة تضاف إلى العقوبة الأصلية ولا يمكن الحكم بها وحدها منفردة ولكن لابد من النص عليها في الحكم صراحة[1]. وعقوبة الإبعاد قد تكون اختيارية وذلك إذا ما حكم على الأجنبي بالحبس لأي جريمة ارتكبها، ولكنها تصبح إلزامية على القاضي أن يحكم بها، إذا ما حكم على الأجنبي بعقوبة جناية أيا كان نوعها، أو بعقوبة مقيدة للحرية في الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة. ولكن القانون ذاته لم يعرف المقصود بالجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة ولم يرد لهما ذكر في قانون الجزاء. ولذلك فإن القاضي هو الذي يكيف الجريمة ويحدد إذا ما كانت جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ويحكم بناء على ذلك بإبعاد الأجنبي[2]. كذلك لم تحدد المادة المقصود بالأجنبي، وما إذا كان هذا المصطلح ينطبق كذلك على عديم الجنسية، بشكل عام، و«البدون أو غير محددي الجنسية» بشكل خاص[3]. للإجابة عن هذا التساؤل

---

(١) د. عبدالوهاب حومد، الوسيط في شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم العام، الطبعة الثالثة، (الكويت، ١٩٨٧)، ص ٣٤٩.

(٢) في رأي لادارة الفتوى والتشريع بخصوص الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة المذكورة في قانون الجنسية، قالت الإدارة بأن تحديد هذه الجرائم يتم بطريق شخصي من خلال دراسة كل حالة على حدة، انظر الفتوى رقم ف ت /١٠٧٤/٢ بتاريخ ١٢ اكتوبر ١٩٦٩، مجموعة المبادىء التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع، المجموعة الأولى، (١٩٦٠ - ١٩٧٠)، ص ٣٠٤ والفتوى رقم ٢/ ٢٤٦٠ بتاريخ ١٩٧٦/٦/١٣، المجموعة الثالثة، (١٩٧٥ - ١٩٧٧)، ص ٨٤. ولذلك عندما عرض عليها قضية شرطي قام بالتزوير في مستندات رسمية، أفادت الإدارة بأن هذا الحالة تتضمن جريمة مخلة بالشرف بسبب الطبيعة الخاصة لعمل رجل الشرطة. انظر الفتوى رقم ٣٦٨٩/٢ في ١٩٨٠/٦/٢٤، المجموعة السادسة، (١٩٨٠)، ص ١٦٢. بينما اعتبرت الإدارة أن تهريب الخمور للاستعمال الشخصي لا تعد جريمة مخلة بالشرف. انظر الفتوى رقم ٣١٩١/٢ في ١٩٧٩/١/٢٣، المجموعة الخامسة (١٩٧٨ - ١٩٧٩)، ص ٧٠ - ٧١.

(٣) يرى الدكتور عبدالوهاب حومد ما يلي:

«إذا كان للمحكوم عليه وطن، فإنه يذهب إليه، ولكن المشكلة تثور إذا لم يكن له وطن ينتسب =

يجب الرجوع إلى قانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٥٩ المعدل وتفسير المصطح المشار إليه بناء على نصوصه وأحكامه وذلك لأنه القانون الذي يحكم مركز الأجانب في الكويت. ونظرا لأن قانون الإقامة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ لم يعتبر أن «البدون أو غير محددي الجنسية» ممن يخضعون لأحكامه حتى ولو كانوا من الأجانب كما هو مبين أعلاه، فإن الأصل أنه لا يجوز للمحكمة أن تأمر بإبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية» وذلك بسبب أن التفسير الأكثر دقة لنص المادة ٩٧ ـ عند ربطها بقانون إقامة الأجانب ـ هو أن هذه المادة لم تقصد «البدون أو غير محددي الجنسية»، وإنما قصدت من يتمتعون بجنسيات دول محددة يمكن إبعادهم إليها دون الدخول في شبهة مخالفة قواعد القانون الدولي المشار إليها أعلاه.

ومع ذلك إذا ما توسع القاضي في تفسير مصطلح «أجنبي» الوراد في المادة ٩٧ وأخذه على اطلاقه ليشمل «البدون أو غير محددي الجنسية» كذلك وقرر إبعاد «البدون أو غير محدد الجنسية» تنفيذا لحكم المادة ٩٧ من قانون الجزاء، فهل يلتزم وزير الداخلية بإبعاد هذا الأجنبي؟ نصت المادة ١٦ من قانون إقامة الأجانب على أنه.

«يجوز[1] لرئيس دوائر الشرطة والأمن العام أن يصدر أمرا مكتوبا بإبعاد أي أجنبي، ولو كان حاصلا على ترخيص بالإقامة، في الأحوال الآتية:

أولا: إذا حكم على الأجنبي وأوصت المحكمة في حكمها بإبعاده...».

وهنا يظهر تناقض كبير بين نص المادة ٩٧ من قانون الجزاء والمادة ١٦ من

= إليه، إما لتجريده من جنسيته الأصلية، أو اغتصاب هذا الوطن. وهذه هي مشكلة الأشخاص الذين لا جنسية لهم. Apatrides وحبذا لو اقتصر الإبعاد على جريمة الجناية، لخطورتها». د. عبدالوهاب حومد، المرجع الساق ص ٣٥٧.

وكأن الفقيه يقر هنا بحق الدولة في إبعاد عديمي الجنسية، ولكنه لم يذهب إلى أكثر من ذلك، أي دون أن يحدد طبيعة هذا الحق وحدوده ومدى إمكانية تنفيذه، والضمانات الجزائية المقررة لهذا الشخص إذا ما استحال تنفيذ الإبعاد.

(١) التسطير تحت الكلمة إضافة المؤلف.

قانون إقامة الأجانب، فالأولى تتكلم عن واجب السلطة الإدارية تنفيذ حكم القاضي، بينما تتكلم الثانية عن جواز تنفيذ توصية المحكمة. فهل يستطيع وزير الداخلية مثلا استناداً إلى سلطته التقديرية المنصوص عليها في المادة ١٦ المنقولة أعلاه عدم تنفيذ أمر الإبعاد المنصوص عليه في حكم القاضي؟ سؤال يمكن الإجابة عنه من منظور دستوري من خلال طبيعة العلاقة بين السلطتين القضائية والتنفيذية والتي أساسها استقلال القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية بما في ذلك ضرورة عدم تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية بمواقف سلبية[1]. أي أن على وزير الداخلية أن ينفذ حكم المحكمة بإبعاد الأجنبي، ما لم تكن هناك معوقات تمنع تنفيذه. وتأتي المعوقات الدولية على رأس هذه المعوقات، كما بينّا سابقاً. فإن استطاع الوزير ترتيب الأمر والحصول على موافقة دولة ما بقبول هذا المبعد على إقليمها، قام بتنفيذ حكم القاضي وأمر بإبعاد «البدون أو عديم الجنسية»، وإن لم يجد، لا ينفذ حكم القاضي ويكون بذلك قد عطل تنفيذ الأحكام القضائية. ولكن في هذه الحالة وضعت المادة ١٨ قيدا آخر على السلطة الإدارية يتمثل بضرورة إبعاد الأجنبي عن الكويت خلال ثلاثين يوما من صدور أمر الإبعاد. فطبقا لنص المادة ١٨ من قانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٥٩ المعدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٥ فإنه «يجوز توقيف الأجنبي الصادر أمر بإبعاده لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إذا كان هذا التوقيف ضرورياً لتنفيذ أمر الإبعاد». وبالنظر لموقف القانون الدولي من إبعاد «عديمي الجنسية» المشروح أعلاه، فإنه من غير المستبعد ألا تستطيع السلطة الإدارية إبعاد «البدون أو غير محدد الجنسية» خلال الفترة المقررة في المادة ١٨، مما يعني احتمال احتجازه مدة تزيد عن المدة المسموح بها في المادة ١٨ وقد يخلق وضعا شاذا يتمثل بحجز «البدون أو غير محددي الجنسية» دون سند

(١) انظر الدكتور عثمان عبدالملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت. الجزء الأول، الطبعة الأولى، (الكويت، ١٩٨٩)، ص ٦٠٨.

من قانون، وبالمخالفة للقواعد الدستورية التي تقرر احترام كرامة الإنسان، بوصفه إنسانا بغض النظر عن أي اعتبار آخر، وفيه تعد على كل المبادىء الدولية التي كرستها القواعد الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

نخلص من كل ذلك إلى أن «البدون أو غير محددي الجنسية» لا يخضعون لأحكام قانون إقامة الأجانب ومن ثم فلا يجوز إبعادهم إداريا أو قضائيا. ونرى أنهم بذلك يشكلون ـ من منظور قانون إقامة الأجانب ـ فئة وسطى بين المواطنين والأجانب إلى أن يأتي الوقت الذي يثبت فيه انتماءهم لدول محددة أو يعترف لهم بوضع عديمي الجنسية المقرر في القانون الدولي، أو يتم منحهم الجنسية الكويتية، وهذا الوضع لا يمكن القول بأن الكويت تنفرد به وإنما هناك من السوابق التاريخية والقانونية ما يدعم قولنا.

فتاريخنا ظهرت فكرة وجود طبقة وسطى بين المواطنين والأجانب أول مرة في روما القديمة التي قررت في بداية سيادتها تمييزاً واضحا بين المواطن والأجنبي[1]. فالمواطن هو من ينتمي بأصوله إلى روما، أما عدا ذلك فهم من الأجانب الذين كانوا إما يقتلون أو يسترقون ليصبحوا بعد ذلك من الأشياء التي تباع وتشتري ويفقدوا بناء على ذلك شخصيتهم القانونية، ولكن بتوسع روما ـ الدولة المدينة ـ لتصبح إمبراطورية، وبدخول أشخاص كثيرين بسبب احتلال روما لمدنهم وأقاليمهم، ولحاجة روما إلى دفع عجلة الاحتلال وإنشاء الجيوش، اضطرت لقبول فئة وسطى بين المواطنين والأجانب، وهؤلاء الأشخاص هم مواطنو المدن والأقاليم التي احتلتها روما وضمتها إلى إمبراطوريتها دون أن تعترف لهم بصفة المواطنين civitas Romana cives ولذلك فهم لا ينتمون بأصولهم إلى روما. ومع ذلك لم تعتبرهم أجانب، وإنما هم جزء من عجلة آليتها العسكرية[2]. وقد أطلق على هؤلاء وصف

---

(١) انظر Westlake, J., **International Law**, vol. 1, (Cambridge, 1904), p. 214

(٢) Salmond J.W., Citizenship and Allegiance, (Part 1), **Law Quartely eview,** vol. 17 (1901), pp. 272-277.

pergrini[1]. وقررت روما في البداية حقوق وواجبات هذه الطبقة من خلال وسطاء رومان، ولكن بتوسع الامبراطورية توسعت حقوقها وخفت القيود المفروضة عليها فأصبحت بمرور الزمن جزءا من مجموع سكان دولة روما Romano Populus.

أما في النظام الإسلامي فقد بنيت الدولة الاسلامية أساس مواطنتها على الديانة ذاتها، فمن كان مسلما مقيما في ديار الإسلام أصبح من أهل دار الإسلام، ومن لم يكن كذلك ما عد كذلك. ولكن الدولة الاسلامية قد احتضنت خلال تاريخها الطويل الكثير من أهل الكتاب وعاملتهم بصفة خاصة معاملة تختلف عن معاملتها لأقرانهم من أهل دار الحرب. وقد أطلق على الفئة الأولى أهل الذمة[2]، ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارهم أجانب في دار الإسلام[3]. بل إن معاملتهم وحقوقهم وواجباتهم تختلف جذريا عن تلك المقررة للمستأمنين من أهل الكتاب الذين يفدون على ديار الإسلام لا بقصد الإقامة وإنما لأي قصد آخر كالتجارة والعلم وما شابه[4].

---

(١) وفي ذلك يقول الفقيهSalmond:
"All free men who were not cives peregrini. They possessed the status of peregrinitans, just as the cives possessed that of civitas. It must be understood that a peregrinus, though an alien inasmuch as he was no Roman citizen, was not necessarily a citizen of any other state. He was often a permanent inhabitant of the Roman empire - subjectus imperio Romano, though not civis Romanus. When this empire, indeed, had extended its borders through the known world, most peregrini with whom Rome had any dealings were in this situation. They were Roman subjects but not Roman citizens". Salmond, op. cit., p. 275.

(٢) انظر كتاب رسول الله صلى الله عليه وسلم بين المهاجرين والأنصار وموادعة اليهود.
يقول الرسول في هذا الكتاب: «بسم الله الرحمن الرحيم، هذا كتاب من محمد النبي صلى الله عليه وسلم، بين المؤمنين والمسلمين من قريش ويثرب، ومن تبعهم، فلحق بهم، وجاهد معهم، إنهم أمة واحدة من دون الناس...؛ وإن اليهود ينفقون مع المؤمنين ما داموا محاربين؛ وإن يهود بني عوف أمة مع المؤمنين، لليهود دينهم، وللمسلمين دينهم، مواليهم وأنفسهم إلا من ظلم وإثم، فإنه لا يوتغ إلا نفسه، وأهل بيته...» انظر السيرة النبوية لابن هشام، المجلد الثاني، (دار إحياء التراث العربي، بيروت). ص ١٤٧ . ١٥٨.

(٣) انظر في حقوق وواجبات أهل الذمة في دار الإسلام ابن القيم الجوزية، أحكام أهل الذمة، حققه وعلق حواشيه الدكتور صبحي الصالح، الطبعة الثالثة، (بيروت، ١٩٨٣).

(٤) انظر في وضع المستأمنين في دار الإسلام، كتاب السير للشيباني، تحقيق وتقديم وتعليق مجيد خدوري، الطبعة الأولى، (بيروت، ١٩٧٥)، ص ١٦٥ . ١٧٨.

وإذا تركنا التاريخ، لننتقل إلى الواقع القانوني الحديث نجد مثالين واضحين لما نقصده هنا. ففي بريطانيا كان هناك إلى عهد غير بعيد ثلاث فئات، المواطنون، والأجانب وفئة ثالثة هي فئة وسطى بينهما تشمل المحميين البريطانيين[١] ومواطني دول الكمونويلث البريطاني[٢]، وفي الولايات المتحدة الأمريكية هناك المواطنون والأجانب ومواطنو بورتوريكو[٣].

---

(١) انظر في ذلك Parry, C., **Nationality and Citizenship Laws of the Commonwealth and of the Republic of Ireland**, (London, 1957), pp,. 352- 353.

(٢) لم يعتبر قانون الجنسية البريطانية لسنة ١٩٤٨ مواطنو الكمونويلث البريطاني أجانب في بريطانيا. وبناء على ذلك فإن للمقيمين منهم في بريطانيا حق التصويت في الانتخابات البرلمانية والمحلية، والحق بالحصول على الجنسية البريطانية بمجرد التسجيل، انظر Jennings, Robert, "The Commonwealth and International Law", **British Yearbook of International Law,** vol. 30, (1953), pp. 342- 343 Weis, op. cit., (2nd) ed., (1979), p. 17.

ومع ذلك فقد ألغي الحق الأخير في التعديلات التي أجريت على قانون المهاجرين من دول الكمونويلث لسنة ١٩٦٢ و١٩٦٨ Commonwealth Immigrants Acts, 1962 & 1968وعلى قانون الهجرة لسنة ١٩٧١ Immigration Act 1971.

انظر 11 Eliz. 2, Ch. 21 & 10و 1968 c.9و 1971 c. 77 وانظر كذلك قضية Pugh وهو مواطن لدولة أيرلندة الحرة تدخلت بريطانيا لحمايته ضد بنما طبقا لاتفاقية عقدت بينهما لهذا الغرض سنة ١٩٣٢. انظر.

Lauterpacht, (ed.), **Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1933- 1934, case no. 97, p. 251**

(٣) تعتبر العلاقة بين الولايات المتحدة الأمريكية وبورتويكو علاقة ذات طابع غريب، فقد انتقلت السيادة على بورتوريكو إلى الولايات المتحدة من اسبانيا سنة ١٨٩٩. وبناء على نص المادة ٧ من قانون ١٢ ابريل ١٩٠٠، فإن المواطنين الاسبان المقيمين في بورتوريكو سنة ١٨٩٩ وأولادهم المولودون بعد ذلك التاريخ يعتبرون مواطنين لبورتوريكو، وبهذه الصفة يتمتعون بحماية الولايات المتحدة الأمريكية. انظر.

Hackworth, G.H., **Digest of International Law,** vol. 3, (Washington, 1942), p. 141

ومع ذلك فإنه على الرغم من أن بورتوريكو لم تصبح جزءا من الدولة الاتحادية (الولايات المتحدة الأمريكية)، أصبح مواطنوها مواطنين أمريكيين بمقتضى قانون سنة ١٩١٧ والقوانين اللاحقة. انظر القوانين الأمريكية الآتية:

31 Stat. L. 79;39 Stat 935; 8 U.S.C. s. 5.

الخلاصة:

بعد استعراض موقف القانون الكويتي والقانون الدولي من مشروعية إقامة وإبعاد «البدون أو غير محددي الجنسية»، يمكن القول إنه كقاعدة عامة لا يمكن إبعاد أي من هؤلاء الأشخاص خارج الكويت ما لم توجد دولة تقبل به، سواء كانت دولته التي أخفى انتماءه إليها، أو أي دولة أخرى تقبل عديم الجنسية على إقليمها.

فالقانون الداخلي أعفى وبصريح العبارة أفراد هذه الفئة من انطباق نصوصه عليهم في المادة ٢٥ فقرة (د)، ولذلك فإن إقامتهم مشروعه وإبعادهم غير جائز طبقا للقانون الداخلي. وقد تقبلت الحكومة الكويتية هذا الوضع وأقرت بانطباق نص المادة المذكور أعلاه على هذه الفئة ولم تطلب منهم الحصول على تصريح بالإقامة في الكويت كما هو الحال بالنسبة للأجانب الذين ينتمون إلى دول محددة، ودعّم القضاء الكويتي هذا التوجه في مجموعة من أحكامه.

أما طبقا للقانون الدولي، فإن الثابت أن قواعد القانون الدولي تسري بين الدول (أو أشخاص القانون الدولي بشكل عام) ولا يستفيد الأفراد منها مباشرة، ولكنهم يستفيدون منها من خلال جنسياتهم التي توفر لهم الحماية في القانون الدولي. ونظرا لأن «البدون أو غير محددي الجنسية» لا يتمتعون ـ على الأقل ظاهريا ـ بأي جنسية أخرى. فإن القانون الدولي يعتبرهم عديمي الجنسية، ومن ثم لا يتدخل لمصلحتهم. بل، على العكس، يجيز القانون الدولي إبعادهم بشرط وجود دول أخرى تقبل بهم على اقليمها، ومع ذلك فإن الإبعاد الجماعي لعديمي الجنسية يعتبر مساساً خطيرا بحقوقهم الشخصية وفيه اعتداء على قواعد القانون الدولي الإنساني، ولذلك قد يتدخل القانون الدولي ليوفر لهم حماية خاصة أساسها قواعد القانون الدولي الإنساني ونصوص ميثاق الأمم المتحدة، بالإضافة إلى الاتفاقيات المتعلقة باللاجئين وذلك لأنهم في هذه الحالة سيصبحون عديمي الجنسية ولاجئين في الوقت ذاته، وهذه مشكلة أخرى أكثر تعقيدا.

وبرغم ذلك، فإنه من الخطأ ـ بل مدعاة لتفاقم المشكلة ـ التصور بأن مشكلة «البدون أو غير محددي الجنسية» يمكن أن تحل عن طريق الإبعاد أيا كان المبرر

الذي ينضوي تحته. صحيح أن المشكلة ذاتها مشكلة كويتية بحتة، إلا أن انعكاساتها على القانون الدولي لا يمكن تجاهلها، بل في الحقيقة لا يمكن تصور أي حل للمشكلة ـ عدا عن منح هؤلاء الأشخاص الجنسية الكويتية أو استيعابهم ضمن المجتمع الكويتي بأي طريقة من الطرق ـ دون تضافر الجهود الدولية بما في ذلك التنسيق المباشر مع الدول المجاورة للكويت والتي قد ينتمي إليها «البدون أو غير محددي الجنسية» بأصولهم أو بجنسياتهم، بالإضافة إلى التعاون والتشاور الوثيق والمباشر مع المنظمات الإنسانية الدولية كالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، ومنظمة الصليب الأحمر الدولي، مما يحفظ لهؤلاء الأشخاص كرامتهم الإنسانية التي دعت إليها الشرائع السماوية، بشكل عام، والشريعة الإسلامية بشكل خاص، والتي كرسّها الدستور الكويتي في نصوصه، وعملت المواثيق الدولية على نشرها عالميا من جهة، وبما يحقق للكويت حلا عادلا وشاملا لهذه المشكلة الشائكة من جهة أخرى.

«وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين».