

## המלצה כללית מס' 30: אפליה לרעת אנשים שאינם

אזרחים: 1/10/2004

### Gen. Rec. No. 30. (General Comments)

ראשי התיבות של שם האמנה: CERD

המלצה כללית מס' 30

אפליה לרעת אנשים שאינם אזרחים

הוועדה לביעור האפליה הגזעית

מזכירה את מגילת האומות המאוחדות ואת ההצהרה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, ולפיה כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם והם זכאים לזכויות ולחירויות שנקבעו ללא אפליה כלשהי, וכן את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ואת האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית,

מזכירה את הצהרת דרבן, שבה הכירה הוועידה העולמית נגד גזענות, אפליה גזעית, שנאת זרים ואי-סובלנות הקשורה בהן בכך ששנאת זרים המכוונת נגד אנשים שאינם אזרחים, ובייחוד מהגרים, פליטים ומבקשי מקלט, מהווה את אחד המקורות העיקריים לגזענות בת זמננו ובכך שהפרות של זכויות האדם נגד חברים בקבוצות כאלה מתרחשות במידה רבה בהקשר של דפוסי פעולה מפלים הנובעים משנאת זרים ומגזענות,

מציינת, על סמך האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית ועל סמך המלצות כלליות 11 ו-20, וכפי שעלה מבחינת דוחותיהן של מדינות שהן צד לאמנה, כי ישנן קבוצות מלבד מהגרים, פליטים ומבקשי מקלט המעוררות דאגה, לרבות אנשים נטולי אזרחות ומעמד ואנשים שאינם יכולים להתאזרח במדינה שבשטחה הם חיים, אפילו חיו כל חייהם בשטח זה,

ולאחר שערכה דיון ממוקד בסוגיית אפלייתם לרעה של אנשים שאינם אזרחים וקיבלה  
מידע מחברי הוועדה וממדינות שהן צד לאמנה, כמו גם חוות דעת של מומחים  
ממוסדות ארץ אחרים, מסוכנויות ארץ מתמחות ומארגונים לא ממשלתיים,  
מכירה בצורך להבהיר את אחריותן של מדינות שהן צד לאמנה הבינלאומית בדבר  
ביעור כל צורות האפליה הגזעית ביחס לאנשים שאינם אזרחים,  
מבססת את פעולותיה על הוראות האמנה, ובייחוד על סעיף 5, המחייב מדינות שהן צד  
לה לאסור על אפליה מטעמי גזע, צבע, ייחוס משפחתי ומוצא לאומי או אתני בכל  
הנוגע להנאתם של כל בני האדם מזכויות וחירויות אזרחיות, מדיניות, כלכליות,  
חברתיות ותרבותיות ולבער אותה,  
מאשרת כי:

#### **1. אחריותן של מדינות שהן צד לאמנה**

1. סעיף 1 א' לאמנה מגדיר מהי אפליה גזעית. סעיף 1 ב' מתייחס לאפשרות של  
הבחנה בין אזרחים לבין אנשים שאינם אזרחים. סעיף 1 ג' מצהיר כי בכל הנוגע  
ללאום, לאזרחות או להתאזרחות, אסור שהוראות החוק במדינות שהן צד לאמנה  
יפלו לרעת בעלי לאום מסוים;

2. יש להבין את סעיף 2 ב' בדרך שאינה פוגעת באיסור היסוד על אפליה; לפיכך,  
אין לפרשו כגורע בכל דרך שהיא מהזכויות ומהחירויות המוכרות והמפורטות  
באופן מיוחד בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, באמנה הבינלאומית  
בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ובאמנה הבינלאומית בדבר זכויות  
אזרחיות ומדיניות;

3. בסעיף 5 לאמנה משולבת חובתן של מדינות שהן צד לה לאסור על אפליה גזעית  
בהנאה מזכויות אזרחיות, מדיניות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ולבער אפליה  
כזאת. אף שחלק מן הזכויות הללו, כגון הזכות להשתתף בבחירות, להצביע ולעמוד  
לבחירה, עשויות להיות מוגבלות לאזרחים בלבד, הרי שבעיקרון, זכויות האדם  
צריכות להיות מובטחות לכל בני האדם. על מדינות שהן צד לאמנה מוטלת החובה  
להבטיח שוויון בין אזרחים לבין מי שאינם אזרחים בהנאה מזכויות אלה במידה  
שבה הדבר זוכה להכרה במשפט הבינלאומי;

4. על-פי האמנה, יחס מבחין המבוסס על אזרחות או על מעמד של מהגרים יהווה אפליה אם אמות המידה להבחנה כזו, כפי שהן נובעות מיעדי האמנה ומטרותיה, אינן מוחלות מתוקף מטרה לגיטימית ואם אינן מידתיות ביחס להשגת מטרה זו. הבחנה במסגרת סעיף 1 ד' לאמנה, העוסק באמצעים מיוחדים, אינה נחשבת כמפלה;

5. על מדינות שהן צד לאמנה מוטלת חובה לדווח באופן מלא על חקיקה הנוגעת לאנשים שאינם אזרחים ועל יישומה. זאת ועוד, על מדינות אלה לכלול בדוחותיהן התקופתיים, באורח הולם, נתונים סוציו-אקונומיים על אוכלוסיית האנשים שאינם אזרחים הנתונה לסמכות שיפוטן, לרבות מידע שהופרד למרכיביו על-פי מגדר ומוצא לאומי או אתני;

#### ממליצה

על סמך עקרונות כלליים אלה, כי מדינות שהן צד לאמנה יאמצו את האמצעים שלהלן, בהתאם לנסיבותיהן הספציפיות:

#### **2. אמצעים בעלי אופי כללי**

6. לבחון ולתקן חקיקה, על-פי הצורך, כדי להבטיח כי חקיקה כאמור עומדת באופן מלא בדרישות האמנה, ובייחוד בכל הנוגע להנאה הממשית מהזכויות הנזכרות בסעיף 5, ללא אפליה;

7. להבטיח כי ערובות תחיקתיות נגד אפליה גזעית חלות על אנשים שאינם אזרחים מבלי להתחשב במעמד ההגירה שלהם, וכי ליישומה של חקיקה אין השפעה מפלה על אנשים שאינם אזרחים;

8. להקדיש תשומת לב רבה יותר לסוגיית האפליה המרובדת שעמה מתמודדים אנשים שאינם אזרחים, ובייחוד בכל הנוגע לילדים ולבני זוג ובנות זוג של עובדים ועובדות שאינם אזרחים, להימנע מהחלת אמות מידה שונות ביחס לבנות זוג של אזרחים שאינן אזרחיות בעצמן ולבני זוג של אזרחיות שאינם אזרחים בעצמם, לדווח על כל דפוס התנהלות מסוג זה ולנקוט את כל האמצעים הנחוצים כדי לטפל בו;

9. להבטיח כי מדיניות ההגירה אינה גורמת לאפליה לרעת אנשים מטעמי גזע, צבע, ייחוס או מוצא לאומי או אתני;

10. להבטיח כי שום אמצעים הננקטים במסגרת המאבק בטרור אינם מפלים, בין בתכליתם ובין הלכה למעשה, על רקע גזע, צבע, ייחוס או מוצא לאומי או אתני וכי אנשים שאינם אזרחים אינם נתונים לאפיון גזעי או אתני או לסיווג על-פי סטריאוטיפים;

### **3. הגנה מפני דברי שטנה ואלימות גזעית**

11. לנקוט אמצעים כדי לטפל ביחס ובדרכי התנהגות המבטאים שנאת זרים המופנית כלפי אנשים שאינם אזרחים, ובייחוד דברי שטנה ואלימות גזעית, ולקדם הבנה טובה יותר של עקרון האי-אפליה ביחס למצבם של אנשים שאינם אזרחים;

12. לנקוט פעולה נחרצת נגד כל נטייה להיטפל לאנשים מקבוצות אוכלוסייה שאינן מחזיקות באזרחות, להכפישם, לסווגם על-פי סטריאוטיפים או לאפיינם על בסיס גזע, צבע, ייחוס או מוצא לאומי או אתני, ובייחוד מצד פוליטיקאים, בעלי תפקידים רשמיים, מחנכים וכלי התקשורת, באינטרנט, ברשתות תקשורת אלקטרוניות אחרות ובחברה ככלל;

### **4. גישה לאזרחות**

13. להבטיח כי קבוצות מסוימות של אנשים שאינם אזרחים אינן מופלות לרעה בכל הנוגע לגישה לאזרחות או להתאזרחות, ולהקדיש תשומת לב ראויה לחסמים אפשריים בפני התאזרחות העשויים לעמוד בדרכם של תושבים ותיקים או תושבי קבע;

14. להכיר בכך שמניעת אזרחות על רקע גזע, צבע, ייחוס או מוצא לאומי או אתני היא הפרת חובתן של מדינות שהן צד לאמנה להבטיח הנאה ללא אפליה מהזכות לאזרחות;

15. להביא בחשבון כי במקרים מסוימים מניעת אזרחות מתושבים ותיקים או מתושבי קבע עשויה לפגוע בגישה שלהם לתעסוקה ולהטבות סוציאליות תוך הפרה של עקרונות האמנה האוסרים על אפליה;

16. לצמצם את מספר האנשים, ובייחוד הילדים, שאין להם מעמד באף מדינה שהיא, למשל באמצעות עידוד הוריהם להגיש עבורם בקשות לאזרחות ובכך שיותר לשני ההורים להעביר לילדיהם את אזרחותם;

17. להסדיר את מעמדם של אנשים שהיו אזרחי מדינות שנעלמו ומתגוררים כיום בתוך תחום שיפוטה של מדינה שהיא צד לאמנה;

## 5. ניהול השפיטה

18. להבטיח כי אנשים שאינם אזרחים נהנים מהגנה ומהכרה שוות של החוק, ובהקשר זה, לנקוט אמצעים נגד אלימות ממניעים גזעיים ולהבטיח את גישתם של קרבנותיה לתרופות משפטיות יעילות ואת הזכות לבקש תיקון הוגן והולם עבור כל נזק שנגרם מאלימות כזו;

19. לדאוג לביטחונם של אנשים שאינם אזרחים, בייחוד בכל הנוגע למעצר שרירותי, וכן להבטיח כי התנאים במרכזים לפליטים ולמבקשי מקלט עומדים בסטנדרטים הבינלאומיים;

20. להבטיח כי אנשים שאינם אזרחים המעוכבים או נעצרים במסגרת המאבק בטרור זוכים להגנה ראויה בחוקי המדינה, וכי חוקים אלה עולים בקנה אחד עם משפט זכויות האדם הבינלאומי, עם משפט הפליטים הבינלאומי ועם המשפט ההומניטארי הבינלאומי;

21. להיאבק בהתעללות באנשים שאינם אזרחים ובאפליה לרעתם מצד המשטרה, מצד גופים אחרים האמונים על אכיפת החוק ומצד עובדי ציבור, באמצעות החלה מחמירה של חוקים ותקנות רלוונטיים הקובעים עונשים ובאמצעות דאגה לכך שכל הגורמים הרשמיים המטפלים באנשים שאינם אזרחים יקבלו הכשרה מיוחדת לרבות בתחום זכויות האדם;

22. לשלב בחוק העונשין הוראה הקובעת כי כאשר עברה מבוצעת ממניע גזעני או למטרה גזענית ייחשב הדבר לנסיבות מחמירות המאפשרות להטיל עונש חמור יותר;

23. לוודא כי טענות בדבר אפליה גזעית מצד אנשים שאינם אזרחים נחקרות ביסודיות וכי טענות שהועלו נגד גורמים רשמיים, ובעיקר כאלה העוסקות בהתנהגות מפלה או גזענית, ייבחנו באורח עצמאי ויעיל;

24. להסדיר את נטל ההוכחה בהליכים אזרחיים הנוגעים לאפליה מטעמי גזע, צבע, ייחוס ומוצא לאומי או אתני כך שלאחר שאדם שאינו אזרח הוכיח לכאורה (prima facie) את הטענה כי נפל קרבן לאפליה כזו, יהיה על המשיבים להמציא ראיות לכך שהייתה ליחס המבחין הצדקה אובייקטיבית וסבירה;

#### **6. גירוש והגליה של אנשים שאינם אזרחים**

25. להבטיח כי החוקים הנוגעים לגירוש או לצורות אחרות של הרחקת אנשים שאינם אזרחים מתחום שיפוטה של מדינה שהיא צד לאמנה אינם מפלים במטרתם או הלכה למעשה מטעמי גזע, צבע או מוצא אתני או לאומי בין אנשים שאינם אזרחים, וכי לאנשים שאינם אזרחים יש גישה שווה לתרופות יעילות, לרבות הזכות לערער על צווי הגליה, וכי ניתנת להם אפשרות ממשית לפעול לקבלת תרופות כאלה;

26. להבטיח כי אנשים שאינם אזרחים לא יוגלו באופן קולקטיבי, בייחוד במצבים שבהם לא קיימות ערובות מספיקות לכך שהובאו בחשבון נסיבותיו האישיות של כל אחד מהאנשים הנוגעים בדבר;

27. להבטיח כי אנשים שאינם אזרחים לא יוחזרו או יורחקו למדינה או לשטח שבהם נשקפת להם סכנה של פגיעות חמורות בזכויות האדם, לרבות עינויים ויחס או עונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים;

28. להימנע מהגליה של אנשים שאינם אזרחים, ובייחוד של תושבים ותיקים, שתוביל להתערבות לא מידתית בזכות לחיי משפחה;

#### **7. זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות**

29. להסיר חסמים המונעים את הנאתם של אנשים שאינם אזרחים מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, בעיקר בתחומי החינוך, הדיור, התעסוקה והבריאות;

30. להבטיח כי מוסדות חינוך ציבוריים פתוחים בפני אנשים שאינם אזרחים ובפני ילדיהם של מהגרים המתגוררים בשטחה של מדינה שהיא צד לאמנה ללא מסמכים המסדירים את מעמדם בה;

31. להימנע מהפרדה בחינוך ומיישום סטנדרטים שונים מטעמי גזע, צבע, ייחוס או מוצא לאומי או אתני ביחס לאנשים שאינם אזרחים בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים ובכל הנוגע לגישה להשכלה הגבוהה;

32. להבטיח את ההנאה השווה של אזרחים ושל אנשים שאינם אזרחים מהזכות לדיוור הולם, בייחוד באמצעות הימנעות מהפרדה בדיוור ובכך שיובטח כי סוכנויות דיוור נמנעות מדפוסי פעולה מפלים;

33. לנקוט אמצעים לביעור אפליה לרעת אנשים שאינם אזרחים בכל הנוגע לתנאי עבודה ולדרישות בעבודה, לרבות כללי העסקה ודפוסי התנהלות שנועדו להפלות או כאלה המפלים הלכה למעשה;

34. לנקוט אמצעים יעילים כדי למנוע את הבעיות החמורות שעמן מתמודדים בדרך כלל עובדים שאינם אזרחים, ובייחוד עובדים ועובדות במשקי בית שאינם אזרחים, לרבות עבדות חוב, החרמת דרכונים, כליאה שלא כחוק, אונס ותקיפה גופנית, וכן לנקוט אמצעים יעילים כדי לפצות על בעיות אלה;

35. להכיר בכך שבעוד מדינות שהן צד לאמנה רשאיות לסרב להציע משרות לאנשים שאינם אזרחים ואינם מחזיקים ברישיונות עבודה, כל אדם זכאי להנאה מזכויות בתחום העבודה והתעסוקה, לרבות חופש ההתכנסות וההתאגדות, מרגע שנוצרו קשרי עובד-מעביד ועד להפסקתם;

36. להבטיח כי מדינות שהן צד לאמנה יכבדו את זכותם של אנשים שאינם אזרחים לרמה נאותה של בריאות גופנית ונפשית, בין היתר באמצעות הימנעות משלילה או הגבלה של גישתם לשירותי בריאות מסוגים אלה: טיפול מניעתי, ריפוי וטיפול רפואי תומך;

37. לנקוט את האמצעים הנחוצים כדי למנוע דפוסי התנהלות השוללים מאנשים שאינם אזרחים את זהותם התרבותית, כגון דרישות בחוק או בהתנהלות בפועל כי

אנשים שאינם אזרחים ישנו את שמם כדי לקבל אזרחות, ולנקוט אמצעים כדי  
לאפשר לאנשים שאינם אזרחים לשמר את תרבותם ולפתח אותה;

38. להבטיח, ללא אפליה מטעמי גזע, צבע, ייחוס ומוצא לאומי או אתני, את  
זכותם של אנשים שאינם אזרחים לגישה לכל מקום או שירות שנועדו לשימוש של  
כלל הציבור, כגון תחבורה, מלונות, מסעדות, בתי קפה, תיאטראות וגנים;

39. ההמלצה הכללית הנוכחית באה במקומה של המלצה כללית מס' 11 (1993).