

جامعة مولود معمري - تيزي وزو
كلية الحقوق والعلوم السياسية

تطور الحماية الدولية للأجنيين

رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم
التخصص: القانون

إشراف الأستاذ:
أ. د. ركانة أحمد

إعداد الطالبة :
أيت قاسي حورية

لجنة المناقشة

أ. د. كاشير عبد القادر، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيساً
أ. د. ردا ف أحمد، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....مشرفاً ومقرراً
أ. د. بوزالة محمد ناصر، أستاذ، جامعة الجزائر.....ممتحناً
أ. د. البقيرات عبد القادر، أستاذ، جامعة الجزائر.....ممتحناً
أ. د. أورحمون محمد طاهر، أستاذ محاضر "أ"، جامعة الجزائر.....ممتحناً

تاريخ المناقشة: 20 مارس 2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الهدايا



إلى جميع أفراد أسرتي الكريمة.
إلى جميع أساتذتي الأفاضل.
إلى كل من ساعدني على إنجاز هذا البحث.
أهدي ثمرة جهدي.

حورية أيت قاسي



اعترافاً بالفضل والجميل، أتوجه بخالص الشكر وعميق التقدير
والامتنان إلى الأستاذ

الدكتور رداق أحمد

الذي أشرف على هذا العمل، ونرودني بالنصائح والإرشادات
التي أضاءت أمامي سبيل البحث
فجزاه الله عني كل خير.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى الأساتذة الأفاضل،
أعضاء اللجنة الموقرة، الذين وافقوا على مناقشة هذه الرسالة.

كلمة حورية أيت قاسي

قائمة أهم المختصرات

1 - باللغة العربية

ج. ر. ج. ج. د. ش.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
د.ت.ن: دون تاريخ النشر.
المفوضية: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

2 - باللغة الفرنسية

CE:	Conseil de l'Europe.
CICR :	Comité international de la Croix Rouge.
CNDA :	Cour nationale du droit d'asile.
CRR :	Commission des recours des réfugiés.
HCDH:	Haut Commissariat aux droits de l'homme.
HCR :	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
OIM:	Organisation internationale pour les migrations.
ONU:	Organisation des Nations Unies.
PUF:	Presses universitaires de France.
RDP:	Revue du droit public.
RGDIP:	Revue générale de droit international public.
RICR:	Revue internationale de la Croix Rouge.
RTDH:	Revue trimestrielle des droits de l'homme.
SFDI:	Société française pour le droit international.
TPIR:	Tribunal pénal international pour le Rwanda.
TPIY:	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

مقدمة

منذ قرون، وعبر مختلف أرجاء المعمورة، كانت المجتمعات ترحب دائماً بدخول الغرباء الخائفين والمتعبين من ضحايا العنف والاضطهاد. ولقد تناولت مختلف الديانات موضوع اللجوء¹، بل يكاد يجمع الباحثون على أن مفهوم اللجوء نشأ نشأة دينية²، حيث ظهرت بعض الأماكن المقدسة التي لا يمكن متابعة الهارب إليها، وأصبحت كلمة الملجأ تطلق على هذه الأماكن، ونشأت بعد ذلك عبارة "حق الملجأ"، لتدل على الامتياز الذي كان مقرراً لها، والذي يحق لها بمقتضاه أن تحمي من يلجأ إليها، حيث كانت الأماكن المقدسة توفر ملاذاً آمناً لملتزمي اللجوء. كما تم وضع مجموعة من الإجراءات التي تمكن الأشخاص من الاستفادة من هذه الحماية، والتأكد من استحقاقهم لها³. ولعل النقوش الموجودة على بعض المعابد المصرية القديمة لدليل على أن حق الملجأ كان معروفاً لدى الفراعنة، وكان لا يمنح إلا بترخيص من الملك؛ وتعد ملاجئ مدينة أثينا عند الإغريق من أقدم الملاجئ في التاريخ، إذ كان يمنع فيها استعمال القوة أو القسر ضد أي شخص يلجأ إليها، حيث كانت الآلهة تحميه، لكن ترفع عنه هذه الحماية بمجرد مغادرته لها؛ كما عرف الرومان أيضاً نظام الملجأ الديني، حيث كانوا يعتبرون عدم احترام اللجوء جريمة تعاقب عليها الآلهة⁴.

¹ - لتفصيل أكثر، حول مفهوم اللجوء في مختلف الأديان، انظر: أيمن أديب سلامة الهلوسة، " قانون اللجوء وحقوق الإنسان"، إصدار خاص حول البرنامج التدريبي لقضايا اللاجئين وحقوق الإنسان، 2007، ص 6-9؛ أحمد منصور إسماعيل، حق اللجوء في القانون الدولي العام مع التطبيق على حالة اللاجئين الفلسطينيين بعد اتفاقات أوسلو، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 2006، ص 5-12.

² - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 1؛ عبد الكريم علوان، " اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مجلة البلقاء، المجلد 5، العدد 1، 1997، ص 72.

³ - المرجع نفسه، ص 71-72.

⁴ - المرجع نفسه، ص 72؛ ولتفصيل أكثر حول مفهوم الملجأ في المجتمعات القديمة، راجع: صبرينة بن اعمارة، حق اللجوء في القانون الدولي العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2001-2002، ص 16-18.

أما عرب الجاهلية، فكان اللجوء عندهم يتفق مع العادات والتقاليد التي عرفوا بها، كالكرم وحسن الضيافة. كما كانت له أصول دينية حيث كانت هناك أماكن للحج، كمقام إبراهيم عليه السلام بمكة، ويعتبر من اعتصم به آمناً لا يسمح المساس به¹. وببزوغ فجر الإسلام أصبح الملجأ طابع فلسفي وقانوني²، ومرتبب ارتباطاً متيناً بحقوق الإنسان وضرورة احترامها³، وواجب تقديم المساعدة للأشخاص المستضعفين لاسيما النساء والأطفال⁴. فقد حث الإسلام الأشخاص المضطهدين على السعي لإيجاد ملجأ لهم في أرض الله الواسعة، حيث يقول تعالى: " إن الذين توفاهم الملائكة ظالمي أنفسهم قالوا فيم كنتم قالوا كنا مستضعفين في الأرض قالوا ألم تكن أرض الله واسعة فتهاجروا فيها فأولئك مأواهم جهنم وساءت مصيراً"⁵، كما أقرت الشريعة الإسلامية بحصانة بعض الأماكن، حيث يقول الرسول صلى الله عليه وسلم: " من دخل المسجد الحرام فهو آمن ومن دخل بيت أبي سفيان فهو آمن [...]" . كما تناولت أيضاً بعض المبادئ الأساسية المعروفة في القانون الدولي للاجئين كمبدأ عدم الرد ومبدأ المأوى المؤقت، والتي بمقتضاها لا يجوز إعادة الشخص الفار من الاضطهاد على أعقابها، بل يجب توجيهه إلى إقليم آخر يجد فيه الأمان⁶.

رغم قدم ظاهرة اللجوء، إلا أن القانون الذي يحكمها قد بدأ بالتبلور مع مطلع القرن العشرين، عندما شرعت الأمم في تكوين نظام دولي، حيث تحول التقليد الخاص بمساعدة الأشخاص الفارين من الاضطهاد إلى تقليد عالمي، وذلك بسبب ظهور مجموعات كبيرة من اللاجئين، إذ أصبحت الحقوق التي يتمتعون بها، وتحديد مركزهم القانوني خلال فترة

¹ - عبد الكريم علوان، " اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مرجع سابق، ص73.

² - أحمد منصور إسماعيل، حق اللجوء في القانون الدولي العام...، مرجع سابق، ص11.

³ - عبد الكريم علوان، " اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مرجع سابق، ص79.

⁴ - مصعب حياتي، " الإسلام والقانون الدولي وحماية اللاجئين والنازحين"، نشرة الهجرة القسرية، ملحق بالعدد 31، 2008، ص2؛ سعيد رهائي، " حقوق اللاجئين في الإسلام ولاسيما النساء والأطفال"، نشرة الهجرة القسرية، ملحق بالعدد 31، 2008، ص4.

⁵ - سورة النساء، الآية 97.

⁶ - يقول تعالى: " وإن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه، ذلك بأنهم قوم لا يعلمون"، (سورة التوبة، الآية 6).

تواجههم في دولة الملجأ، محل اهتمام دولي - عالمي وإقليمي - وتبني المجتمع الدولي العديد من الاتفاقات التي عرفت اللاجئين ونظمت حقوقه والتزاماته.

في البداية، كانت هذه الاتفاقات تعنى بفئات خاصة من اللاجئين، وعرفت اللاجئين استنادا إلى الدولة التي قدم منها. كما تم إنشاء سلسلة متوالية من الوكالات للتكفل بحمايتهم، ففي عام 1921، عينت عصبة الأمم العالم النرويجي **فريدجوف نانسن** مفوضا ساميا لها من أجل مساعدة 800 ألف لاجئ غالبيتهم من الروس، وفي أثناء حالة الفوضى الناجمة عن الحرب العالمية الثانية، وفي أعقابها قامت وكالة الأمم المتحدة للغوث والتأهيل بمساعدة سبعة ملايين من اللاجئين، على العودة إلى أوطانهم. وأنشئت وكالة ثالثة، هي المنظمة الدولية للاجئين في عام 1946، إلا أنها اتخذت اتجاها مختلفا عن سالفاتها، فبدلا من أن تعيد غالبية اللاجئين إلى أوطانهم، قامت بإعادة توطين أكثر من مليون لاجئ في بلدان جديدة في مختلف أرجاء العالم¹.

غير أن الخطوات الأكثر أهمية، التي اتخذت في هذا الخصوص لم تبدأ إلا عندما أنشئت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بولاية محدودة مدتها ثلاث سنوات، من أجل تقديم المساعدة لحوالي مليون شخص من اللاجئين الأوروبيين، الذين كانوا مازالوا بلا مأوى بعد مضي خمس سنوات على انتهاء الحرب؛ ثم، حسب ما كان منتظرا، تنتهي مهمتها. غير أن تلك الأزمة التي كانت أزمة أوروبية في الأساس لم تنقض؛ بل إنها، بدلا من ذلك، تفجرت إلى حالة طوارئ حقيقية على الصعيد العالمي في الوقت الحاضر. إذ لم يكن أحد يتوقع أن تكون هذه المهمة طويلة الأجل، عندما فتحت المفوضية أبوابها لبدء أعمالها في 1 جانفي 1951²، كانت الأمم المتحدة قد أنشئت قبل ذلك بخمس سنوات، لإنقاذ الأجيال القادمة من ويلات الحروب. وفي عام 1948 صدر الإعلان العالمي لحقوق

¹ - Ray WILKINSON, «HCR: 50^e anniversaire», *Réfugiés*, N°120, 2001, pp.6-7.

² - تتوفر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين التي تتخذ من جنيف مقرا لها على أكثر من 7685 موظف في العالم. وفي عام 2012، بلغت ميزانيتها 3,59 مليار دولار أي ضعف ما كانت عليه قبل خمسة أعوام.

- راجع موقع المفوضية: <http://www.unhcr.org>

الإنسان¹، ثم تلتها بعد عام، اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب²، وكان ذلك بشيرا بموجة من الاتفاقات والإعلانات الإنسانية الأخرى، والتي كانت من بينها اتفاقية جنيف لعام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين³، المعدلة بموجب بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين⁴، التي تعرّف اللاجئ على نحو يتصف بالعموم والشمول، ويمكن أن ينطبق على أي شخص في العالم، بغض النظر عن الدولة التي قدم منها، بل يكفي أن يكون مستوفيا للشروط الواجب توافرها لاكتساب صفة اللاجئ، وفي مثل هذا المناخ المحموم، منحت المفوضية ولاية حماية اللاجئين، وإيجاد حلول دائمة لمشكلتهم.

إن تزايد الاهتمام الدولي بمسألة اللاجئين، لا يعزى فقط إلى حقيقة أن العالم شهد فعلا بداية تطور جديد، على صعيد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان على وجه العموم. وإنما يرجع أيضا إلى أن مشكلة اللاجئين قد أخذت في التقاوم بدرجة كبيرة، مع تزايد حدة النزاعات الداخلية والدولية، والانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان. وأضحت من أكثر المشاكل خطورة في عالمنا المعاصر، نتيجة لما تمثله موجات اللجوء الجماعي من أعباء ثقيلة، على اقتصاد الدول المضيفة للاجئين ومرافقها، بالإضافة إلى ما قد تؤدي إليه من تهديد لأمنها الداخلي والخارجي.

¹ - قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3/217، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.

<http://www.un.org/ar/documents/udhr/index.shtml>

² - مؤرخة في 12 أوت 1949، ومتاحة على الموقع التالي:

<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc5nsta8.htm>

³ - المؤرخة في 28 جويلية 1951، ودخلت حيز التنفيذ في 22 أبريل 1954، وفقا لأحكام المادة 43، (يشار إليها فيما يلي باتفاقية 1951)، ولقد انضمت إليها الجزائر في 7 فيفري 1963، وتم تحديد طرق تطبيقها بموجب المرسوم رقم 274/63، مؤرخ في 25 جويلية 1963، ج. ر. ج. د. ش. العدد 52 لـ 30 جويلية 1963، ولم ينشر النص في الجريدة الرسمية. ويمكن الإطلاع على النص الكامل لهذه الاتفاقية، على موقع المفوضية باللغة العربية:

<http://www.unhcr-arabic.org/4d11b3026.htm>

⁴ - تم التوقيع عليه في 31 جانفي 1967، ودخل حيز التنفيذ في 14 أكتوبر 1967، متاح على الموقع نفسه.

رغم أن المجتمع الدولي قد استجاب عموماً بسرعة وبسخاء لأزمات اللاجئين، إلا أنه قد بدأت تظهر في السنوات الأخيرة بعض الاتجاهات المثيرة للقلق، فالبلدان التي فتحت أبوابها يوماً عن طيب خاطر للاجئين، أصبحت تميل إلى غلق أبوابها خشية تحمل مسؤوليات لا حدود لها، أو التحريض على الهجرة غير المنضبطة، وتهريب الأشخاص أو تعريض الأمن الوطني للخطر. كما أن إساءة استعمال نظم اللجوء بشكل ملحوظ، فضلاً عن التنقلات المخالفة للقوانين، قد جعلت بعض البلدان أشد حذراً تجاه المتقدمين بطلبات اللجوء.

لقد تغير العالم تغيراً جذرياً منذ خلق المفوضية وإبرام اتفاقية 1951، منذ أكثر من ستين عاماً. لكن النظام الحديث للحماية الدولية الذي تم بناؤه غداة الحرب العالمية الثانية، يمثل منذ ذلك الحين بنية معقدة، مؤمناً حماية حيوية لملايين الأشخاص النازحين قسراً. في قلب هذه البنية، تعد اتفاقية 1951، بصيغتها المعدلة ببروتوكول 1967، معترف بها بشكل واسع كأداة دائمة تحتل مكانة محورية في النظام الدولي لحماية اللاجئين، كما أعلنت عن ذلك الدول الأطراف بمناسبة مرور خمسين سنة عن هذه الاتفاقية¹. وأعادت التأكيد عليه من جديد في ديسمبر 2011². فإذا كان حقيقة، أن القانون الدولي للاجئين، لم يتم إثراؤه بمعاهدة جديدة في هذا المجال منذ سنة 1969، عندما تم تبني اتفاقية منظمة الوحدة

¹ - إعلان الدول الأطراف في اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين و/أو بروتوكول 1967، الذي تم إقراره في الاجتماع الوزاري الذي عقد في جنيف، في 12 و13 ديسمبر 2001، بدعوة من حكومة سويسرا والمفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. انظر: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جدول أعمال بشأن الحماية، الطبعة الثانية، جنيف، 2003، ص 23-27.

² - خلال الاجتماع الذي انعقد في جنيف بسويسرا يومي 7 و8 ديسمبر 2011، الذي نظّمته المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للاحتفال بالذكرى الستين لاتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، حيث أكد، من جديد، وزراء وممثلو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بأن اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكوله لعام 1967 هما الأساس للنظام الدولي لحماية اللاجئين، ولهما قيمة وأهمية ثابتتين في القرن الحادي والعشرين.

- انظر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، البيان الوزاري الصادر عن الاجتماع الحكومي الدولي على المستوى الوزاري للدول الأعضاء في الأمم المتحدة بمناسبة الذكرى الـ 60 لاتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين والذكرى الـ 50 لاتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية (7-8) ديسمبر 2011، متاح على الموقع التالي: <http://www.unhcr-arabic.org/>

الإفريقية المتعلقة بتحديد المظاهر الخاصة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا¹، وهي الاتفاقية الإقليمية الأولى من نوعها التي تتناول مشاكل اللاجئين في إفريقيا، إلا أنه لا يجب إهمال الأشكال غير الملزمة، أو ما يسمى بالقانون الميسر (Soft Law)، مثل الاستنتاجات التي تتبناها اللجنة التنفيذية للمفوضية التي أنشئت عام 1958²، في مجال الحماية الدولية للاجئين، حيث تتضمن معايير لنشاط المفوضية والدول المعنية، في مجالات معينة كاعتقال ملتزمي اللجوء، والتعامل مع التدفقات الجماعية للاجئين، والوقاية من العنف الجنسي، ولم شمل أسر اللاجئين... الخ. إضافة إلى المبادئ التوجيهية، التي تصدرها المفوضية استناداً إلى ولايتها المستمدة من أحكام المادة 35 من اتفاقية 1951، المتعلقة ببعض المشاكل النوعية، والتي يكتسي بعضها أهمية وتأثيراً كبيراً، مثل دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ لعام 1979، وأيضاً المبادئ التوجيهية حول حماية النساء اللاجئات والأطفال اللاجئين.

كما لا يمكن تجاهل التطورات الحاصلة في ميدان حقوق الإنسان، من خلال مختلف الصكوك الدولية التي تم تبنيها في وقت لاحق لاتفاقية 1951، وخاصة العهدين الدوليين لحقوق الإنسان³، اللذين تنطبق أحكامهما على جميع الأشخاص دون تمييز، وبغض النظر

¹ اعتمدتها الجمعية العامة لرؤساء الدول والحكومات الأعضاء بمنظمة الوحدة الإفريقية في 10 سبتمبر 1969، ودخلت حيز التنفيذ في 20 جوان 1974، (يشار إليها فيما يلي، بالاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين)؛ وصادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 73-34، مؤرخ في 25 جويلية 1973، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 67، لـ 24 أوت 1973، ولم ينشر نص الاتفاقية في الجريدة الرسمية، وهي متاحة على الموقع التالي:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/afr-ref-dec.html>

² لقد بلغ عدد الدول الأعضاء فيها، 85 دولة في عام 2011؛ انظر :

-HCR, Les réfugiés dans le monde : en quête de solidarité(résumé), 2012, p.11,
<http://daccess-dds-ny.un.org>

³ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتماداً وعرضاً للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د -21)، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، ودخلا حيز التنفيذ على التوالي في: 3 جانفي 1976، طبقاً لأحكام المادة 27؛ و 23 مارس 1976، طبقاً لأحكام المادة 49؛ انضمت إليهما الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 20 لـ 17 ماي 1989، ونشر النص في: ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 11 لـ 26 فيفري 1997.

عن مركزهم القانوني، أي بما في ذلك اللاجئين؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة¹، التي تتضمن مؤشرات حول الطريقة التي تؤخذ بها المساواة بين الجنسين بعين الاعتبار، لضمان تنفيذ القانون الدولي للاجئين. حيث يمكن الاستناد إليها لحماية النساء ملتمسات اللجوء من الاضطهاد القائم على نوع الجنس، الذي لم يرد ذكره ضمن الأسباب الخمسة المبررة للحصول على مركز اللاجئ، المنصوص عليها في اتفاقية 1951 وهي العرق، الدين، الجنسية، الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة والرأي السياسي؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، التي تتضمن حكماً مطلقاً يحظر إعادة أي شخص إلى إقليم دولة يمكن أن يتعرض فيه لخطر التعذيب²؛ واتفاقية حقوق الطفل³، التي تتضمن حكماً خاصاً بالأطفال اللاجئين⁴.

رغم ذلك، يستخلص من مواقف البعض ميلهم إلى إعادة النظر في ملاءمة اتفاقية 1951 للوقت الراهن، أو التخلي عنها تماماً⁵. تعتبر هذه التوجهات خطيرة جداً، في

¹ - اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 180/34 المؤرخ في 18 ديسمبر 1979، ودخلت حيز التنفيذ في 3 سبتمبر 1981، طبقاً لأحكام المادة 27 (1)، انضمت إليها الجزائر مع التحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-51، مؤرخ في 22 جانفي 1996، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 06 لـ 24 جانفي 1996.

² - اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46/39 المؤرخ في 10 ديسمبر 1984، ودخلت حيز التنفيذ في 2 جوان 1987، وفقاً لأحكام المادة 27 (1)، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-66، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 20 لـ 17 ماي 1989، ونشر النص في: ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 11 لـ 26 فيفري 1997.

³ - اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 25/44، المؤرخ في 20 نوفمبر 1989، ودخلت حيز التنفيذ في 2 سبتمبر 1990، وفقاً للمادة 49، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-461، مؤرخ في 19 ديسمبر 1992، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 91 لـ 23 ديسمبر 1991.

⁴ - انظر المادة 22 من اتفاقية حقوق الطفل.

⁵ - Jack STRAW, «La Convention: l'opinion de la Grande -Bretagne», *Réfugiés*, vol.2, N°123, 2001, p.9.

- انظر أيضاً: عصام الغزاوي وبشير شريف البرغوتي، دعوى نزاع الجنسية بين الحقائق والقانون، المكتبة الوطنية، عمان، 2008، ص 157.

الوقت الذي بدأت تضعف فيه التزامات الدول بتأمين حماية بموجب الصكوك الدولية القائمة. إن المفوضية لا تتكرر بأن التحديات الحالية كثيرة ومتنوعة، وأنه توجد فجوات في إطار الحماية، وإن كانت المبادئ الأساسية لنظام الاتفاقية هي صالحة اليوم وضرورية أكثر من أي وقت مضى، ولقد شرعت منذ عام 2000 في سلسلة من المشاورات العالمية، وذلك استجابة للتحديات العديدة التي تواجهها مع الدول، في مجال توفير الحماية للاجئين. والهدف من هذه المشاورات هو الحث على إمعان التفكير، واتخاذ الإجراءات اللازمة، لتفعيل إطار اتفاقية 1951، وتهيئة الدول على نحو أفضل لمراجعة التحديات بروح من الحوار والتعاون.

تكشف هذه المشاورات عن إرادة المفوضية في تحديد التحديات الحديثة التي تواجهها حماية اللاجئين، وتقوية الدعم لصالح الإطار الدولي لمبادئ الحماية، والبحث عن إمكانيات لتقوية الحماية بواسطة مقاربات جديدة، من شأنها الاستجابة لبعض الإشكالات التي تعيق مسار الحماية الدولية للاجئين.

من بين المشاكل التي تثور في سياق الحماية الدولية للاجئين، تلك التي تتعلق بتحديد المستفيد من الحماية. فمن المؤكد أن مفهوم اللاجئ طبقاً للمادة الأولى من اتفاقية 1951، يقوم على فكرة واحدة أساسية، وهي الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي، غير أن غياب تعريف للاضطهاد يثير عدة تساؤلات سواء، حول الحقوق التي يعتبر انتهاكها اضطهاداً، ومدى امتداد الحماية المرتبطة بصفة اللاجئ إلى أفراد أسرته؛ أو عن أهمية صفة القائم بالاضطهاد، في تحديد المستفيدين من الحماية التي يؤمنها مركز اللاجئ، خاصة بعد تزايد ضحايا الاضطهاد الصادر عن جهات غير حكومية، وتزايد ضحايا العنف المرتبط بنوع الجنس، الذي لم يرد ذكره ضمن الأسباب المبررة للحصول على مركز اللاجئ.

أما بالنسبة للمبدأ الأساسي في اتفاقية 1951، الذي تضمنته المادة 33، التي تحظر رد اللاجئ إلى إقليم يمكن أن تتعرض فيه حياته أو حريته للخطر، فإنه يجب التمييز بينه وبين حق اللجوء الذي يعتبر حقاً للدولة، مستمداً من سيادتها الإقليمية. فقبل إبرام اتفاقية

1951، كان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد نص في المادة 14: " لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء إليها هرباً من الاضطهاد"، غير أن الصياغة المحتاطة لهذا النص تمنح للمضطهدين حق البحث عن ملجأ لهم، وليس الحصول عليه. فحق اللجوء لا يقابله التزام على عاتق الدولة بمنحه، وهذا ما يفسر صمت اتفاقية 1951 بهذا الشأن، حيث أنها لم تتضمن أي حكم صريح حول حق اللجوء.

لم يرد هذا المصطلح إلا في الديباجة، في سياق الكلام عن الأعباء الثقيلة التي يمكن أن تترتب عن منح حق اللجوء، وفي الأعمال الختامية الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين الذي تبنت هذه الاتفاقية، والذي اكتفى بأن يوصي الحكومات بمواصلة استقبال اللاجئين على أقاليمها، وأن تعمل معا بروح صادقة من التضامن الدولي، حتى يتمكن اللاجئين من الحصول على ملجأ لهم، وتتاح لهم إمكانية إعادة توطينهم. وبالتالي تعتبر المادة 33 من اتفاقية 1951، هي النص الوحيد الذي يثير حق اللجوء بطريقة غير مباشرة، فهي تفرض التزاما على الدول بعدم رد اللاجئين إلى الدولة التي يمكن أن يتعرض فيها للاضطهاد، وليس التزاما بتأمين موطن مستقر ودائم له في بلد الملجأ، مما يطرح تساؤلا بشأن نطاق الحماية التي يؤمنها هذا المبدأ بالنسبة لملتسي اللجوء الذين لم يعترف لهم رسميا بمركز اللاجئين، وحتى بالنسبة للاجئين المعترف بهم رسميا، تثار عدة إشكالات من قبيل علاقة مبدأ عدم الرد بتسليم المجرمين، وتأثير التطورات الحاصلة في مجال حقوق الإنسان في التوسيع من نطاق التطبيق المادي والشخصي لهذا المبدأ، خاصة وأنه في إطار القانون الدولي للاجئين، هذا المبدأ ليس مطلقا وإنما ترد عليه استثناءات.

كما سبقت الإشارة، فإن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعترف بحق التماس اللجوء كأحد حقوق الإنسان الأساسية، وفي سبيل مباشرة هذا الحق، غالبا ما يضطر ملتمسو اللجوء إلى الوصول، أو الدخول، إلى بلد اللجوء بصورة غير قانونية. ورغم أن اتفاقية 1951 تتضمن حكما يقضي بعدم جواز توقيع الجزاءات عليهم لهذا السبب، وهو نص المادة 31، إلا أن الآلاف من اللاجئين وملتسي اللجوء عبر العالم، هم رهن الاحتجاز، بحجة الحق السيادي الذي تتمتع به الدول في ممارسة الرقابة على الهجرة، الذي يخفي وراءه الدافع

الحقيقي المتمثل في إثناء الأشخاص المعرضين للاضطهاد عن ممارسة حقهم في التماس اللجوء.

إضافة لهذه القيود المفروضة على حرية تنقل اللاجئين، ثمة قيود أخرى على الحماية الدولية بشكل عام، إذ هناك أشخاص يستبعدون من الاستفادة منها بموجب المادة 1(واو) من اتفاقية 1951، باعتبارهم غير جديرين بها، بسبب ارتكابهم لجرائم خطيرة غير سياسية؛ جرائم حرب، جرائم ضد السلام أو ضد الإنسانية؛ أو ارتكابهم لأفعال مخالفة لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة، أخذا بعين الاعتبار التطورات الحاصلة في القانون الدولي الجنائي، وكذلك تطور مبادئ الأمم المتحدة في سياق مكافحة جرائم الإرهاب. ورغم أن حالات الاستبعاد من مركز اللاجئ وردت على سبيل الحصر، إلا أنه لوحظ التجاء الدول في السنوات الأخيرة إلى تبني مقاربة جديدة للاستبعاد، مؤداها أن الأشخاص الذين يمكنهم الحصول على الحماية في جزء آخر داخل بلدهم الأصلي، يستبعدون ضمناً من الحصول على مركز اللاجئ، رغم أن اتفاقية 1951 لم تتضمن أي بند ضمني للاستبعاد.

كما أن الطابع البديل للحماية الدولية للاجئين، يقتضي وضع حد لها بمجرد زوال الأسباب التي استدعت اللجوء إليها، وإذا كانت أسباب زوال صفة اللاجئ التي لها علاقة بإرادة اللاجئ نفسه لا تثير إشكالا، كما لو قرر العودة للاستغلال بحماية دولته الأصلية، فإن الأسباب الأخرى التي لها علاقة بتغير الظروف في البلد الأصلي للاجئ، قد تثير بعض الإشكالات بشأن طبيعة التغيرات التي تبرر قرارا بإنهاء مركز اللاجئ، والإجراءات المتبعة عند اتخاذ مثل هذا القرار، وكذلك تحديد الفئات التي يمكن أن تستثنى منه، خاصة وأن الدول، كثيرا ما تسارع في إعلان قرار جماعي بإنهاء مركز اللاجئ، دون التأكد من جدية التغيرات الحاصلة واستدامتها، ودون مراعاة الوضع الفردي لكل حالة على حدة.

إذا كانت اتفاقية 1951 ومختلف المعايير القانونية التي صدرت في وقت لاحق لها، سواء في مجال حماية اللاجئين، أو في ميدان حماية حقوق الإنسان بشكل عام، تشكل الهيكل القانوني الذي يدعم الحماية الدولية للاجئ، فإنه بالمقابل يجب إيلاء أهمية خاصة للجانب العملي الذي تتكفل به مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، التي حملت

على عاتقها مسؤولية حماية اللاجئين، وتقديم المساعدة لهم إلى حين التوصل إلى إيجاد حلول دائمة لمشكلتهم. وتعتبر الإعادة الطوعية للوطن هي أفضل حل، لكن الطابع الطوعي ليس دائماً متاحاً، مما يضطر المفوضية للجوء إلى حلول بديلة، أو التورط فيها.

إن الحماية المنصوص عليها في اتفاقية 1951 والتي تتولى المفوضية تأمينها للاجئين، ليست متاحة في جميع الأحوال، فأحياناً تكون لدى بعض الأشخاص الحاجة نفسها للحماية الدولية، لكنهم لا يستوفون الشروط الواردة في اتفاقية 1951، مما يستدعي اللجوء إلى مختلف الأشكال التكميلية من الحماية. وبما أن أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان تنطبق على جميع الأشخاص، بغض النظر عن مركزهم القانوني، فإنه يجب احتواء اللاجئين في الإطار الواسع للحماية الدولية لحقوق الإنسان. وعندما يتدفق اللاجئون بأعداد كبيرة فراراً من النزاعات الدولية والداخلية، يكون من الصعب، ومن غير العملي اللجوء إلى الإجراءات الفردية لتحديد مركز اللاجئ، وبالتالي تكتفي الدول بمنح حماية مؤقتة لهؤلاء الأشخاص إلى حين تحديد وضعهم النهائي. لكن ما ثبت من ممارسات الدول وخاصة في أحداث يوغسلافيا السابقة، هو تحويل مركز اللاجئ إلى أشكال أقل من الحماية، مما يثير شكوكاً حول الطبيعة التكميلية لهذه الحماية المؤقتة.

رغم الجهود التي تبذلها المفوضية منذ إنشائها في مجال الحماية الدولية للاجئين وإيجاد حلول لمشاكلهم، إلا أن عددهم في تزايد مستمر بفعل الأزمات الإنسانية التي يشهدها العالم، مما دفع بالجماعة الدولية إلى التفكير في إستراتيجية جديدة يكون أساسها الوقاية من تدفقات اللاجئين، غير أن تزامن هذه المقاربة الوقائية مع بروز سياسات تقييدية نحو اللاجئين، وخاصة في الدول الأوروبية يشكك في أغراضها الحقيقية، إن كانت الوقاية من الأسباب التي تؤدي إلى اللجوء، أم وضع عوائق وحواجز أمام اللاجئين، لمنعهم من الوصول إلى حدود الدول الأوروبية، وخاصة بعد تزايد الاهتمام بحماية الأشخاص النازحين داخل بلدانهم الأصلية.

تشكل أوضاع اللاجئين في الوقت الراهن تحدياً للمجتمع الدولي، أكثر من أي وقت مضى، من أجل استكشاف أفضل السبل لإعادة الحيوية لنظام الحماية الدولية القائم،

وضمان أن يكون، في الوقت نفسه، على درجة عالية من المرونة، لمواجهة المشاكل الجديدة، فما هي مظاهر تطور النظام الدولي لحماية اللاجئين في مواجهة التحديات الجديدة؟

إن الاهتمام الدولي بمسألة اللاجئين برز على مستويين رئيسيين: يتمثل المستوى الأول في تطوير المعايير الدولية المتعلقة بتنظيم وتحديد ما اصطلح على تسميته بالمركز القانوني للاجئين، وبالتالي تطور مفاهيم المكونات الأساسية للحماية الدولية للاجئين، بدءاً بمفهوم اللاجئ باعتباره الشخص المستفيد من الحماية الدولية، وتحديد الشروط التي يلزم توافرها لكي يعترف له بهذا الوصف، سواء تلك الواردة في اتفاقية 1951، أو استناداً لبعض الأسس التكميلية التي أصبحت تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد مركز اللاجئ، بفعل التطورات الحاصلة في المعايير القانونية ذات الصلة؛ مروراً ببيان الحقوق التي تضمن للاجئ عدم تعرضه لعقوبات جزائية بسبب دخوله أو تواجده غير القانوني في بلد الملجأ، وكذلك عدم رده إلى الدولة التي تضطهده أو تهدده بذلك، والتي تعتبر جوهر الحماية الدولية، انتهاءً بالأسباب التي تضع حداً للحماية الدولية، إما لعدم استحقاق الشخص المعني لها، أو لانقضاء المبررات التي أدت إلى منحها (الباب الأول)؛

أما المستوى الثاني الذي تجسّد من خلاله اهتمام المجتمع الدولي باللاجئين، فهو ذو طابع عملي تطبيقي، يتمثل في تطور نشاط المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي أنيطت بها، باعتبارها وكالة إنسانية غير سياسية، الولاية الخاصة بتوفير الحماية الدولية للاجئين، ومساعدتهم على إيجاد حلول دائمة لمشكلتهم، والذي ظهرت معه الحاجة إلى أشكال تكميلية للحماية التي تؤمّنّها اتفاقية 1951؛ إضافة إلى تبنى إستراتيجية جديدة لمواجهة التحديات الراهنة، تقوم أساساً على فكرة الوقاية من تدفقات اللاجئين، والتي من ضمن أهم مظاهرها، حماية الأشخاص النازحين داخلياً، باعتبارهم لاجئين محتملين (الباب الثاني).

الباب الأول

تطور نطاق الحماية الدولية للأجنيين

الفصل الأول: المفهوم الحالي للأجنى: المستفيد من الحماية الدولية

الفصل الثاني: مركز الأجنى بين ضمانات الحماية الدولية وحدودها

يعتبر تحديد مفهوم اللاجئ تحديدا دقيقا ذو أهمية قصوى، لأنه يشكل أساسا للحماية الدولية التي يتمتع بها الشخص الذي يلتمس اللجوء، منذ اللحظة التي تمنح له فيها صفة اللاجئ، وذلك بعد التحقق من استيفائه للشروط المنصوص عليها في المادة الأولى من اتفاقية 1951 بصيغتها المعدلة ببروتوكول 1967؛ أو بناء على معايير تكميلية مستتبطة من بعض المبادئ الإنسانية، كمبدأ عدم التمييز على أساس الجنس، الذي يمكن الاستناد إليه لمنح صفة اللاجئ للنساء المعرضات للاضطهاد بسبب انتمائهن الجنسي؛ ومبدأ الحفاظ على وحدة الأسرة، الذي يمكن الاستناد إليه لتوسيع نطاق الحماية الدولية لتشمل أفراد أسرة اللاجئ (الفصل الأول)؛ ويترتب عن هذه الصفة، التمتع بمجموعة من الحقوق والضمانات الأساسية، التي تؤمن للاجئ عدم وقوعه في قبضة الدولة التي تضطهده أو تهدده بذلك، وعدم معاقبته على الدخول أو التواجد غير القانوني في إقليم دولة الملجأ، والتي تشكل جوهر الحماية الدولية التي يتمتع بها اللاجئ في مواجهة بعض السياسات التقييدية، والممارسات التي ترمي إلى إثني الأشخاص الذين هم بحاجة للحماية الدولية، من السعي للحصول على الملجأ؛ ثم إن التمتع بمركز اللاجئ وما يترتب عنه من حقوق وضمانات، لن تكون له أي أهمية، إذا لم يرفقه تحديد صارم للحالات التي يمكن أن تقود إلى استبعاد الشخص من الاستفادة من هذا المركز، والفرضيات التي تؤدي إلى انقضائه (الفصل الثاني).

الفصل الأول

المفهوم الحالي للاجئ: المستفيد من الحماية الدولية

تقع على عاتق كل دولة مسئولية حماية وطنيها، وعندما تتخلى الحكومات عن التزامها هذا نتيجة لعجزها، أو لعدم رغبتها في توفير هذه الحماية، يصبح الأفراد ضحية لانتهاكات صارخة لحقوقهم الأساسية، لدرجة تجعلهم يضطرون لمغادرة أوطانهم، وفي أغلب الأحيان برفقة أسرهم من أجل إيجاد ملاذ لهم في بلد آخر. هؤلاء الأشخاص يطلق عليهم تسمية "اللاجئون"، الذين تدخل المجتمع الدولي لضمان احترام حقوقهم وإيجاد حلول لمشكلتهم، من خلال العديد من القواعد القانونية التي ورد بعضها في صكوك عامة، وبعضها الآخر جاء في صكوك أبرمت خصيصاً لتنظيم أوضاع اللاجئين وحمايتهم، سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي، وتتفرد كل منها بتحديد مفهوم اللاجئ حسب ظروف وزمن وضعها. غير أن اتفاقية 1951¹، بصيغتها المعدلة ببروتوكول 1967²، تعتبر أساس القانون الدولي للاجئين، وتتضمن المفاهيم الأساسية لنظام حماية اللاجئين، وما زالت تمثل حجر الزاوية لهذا النظام حتى اليوم³. وإن كان تفسير هذه المفاهيم يستند إلى معايير دولية أخرى، تمت صياغتها في وقت لاحق، كالصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين، والاتفاقات الدولية ذات الصلة المتعلقة بحقوق الإنسان. إضافة إلى معايير أخرى، تعتبر - رغم عدم إلزاميتها - جزءاً من إطار نظام الحماية الدولية للاجئين، وهي المبادئ التوجيهية للمفوضية، واستنتاجات لجنيتها التنفيذية. وباعتبار أن تعريف اللاجئ هو الخطوة الأولى لإنشاء أي نظام

¹ - حسب نص المادة 1(ألف 2)، يقتصر مجال تطبيقها على اللاجئين بسبب أحداث وقعت قبل 1 جانفي 1951، كما يسمح للدول المتعاقدة، بأن تعلن أثناء التوقيع أو التصديق أو الانضمام إليها، قصر التزاماتها على اللاجئين بسبب أحداث وقعت في أوروبا فقط.

² - كان الغرض من إبرامه هو إزالة القيدين الجغرافي والزمني اللذين تضمنتهما اتفاقية 1951، حيث نصت المادة الأولى منه في فقرتها الثانية على أن لفظ لاجئ ينطبق على كل شخص تتوافر فيه الشروط الواردة في المادة الأولى من اتفاقية 1951، كما لو لم ترد عبارة **نتيجة لأحداث وقعت قبل أول يناير 1951**، أما الفقرة الثالثة فقد نصت على أن تطبق الدول الأطراف هذا البروتوكول **دون أي حصر جغرافي**.

³ - مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين: دليل القانون الدولي للاجئين، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2001، ص 1.

قانوني يحكم وضع اللاجئين¹، حيث لا ينطبق هذا النظام إلا على الأشخاص الذين يشملهم، فإن اتفاقية 1951 نصت عليه في مادتها الأولى. إذ يعتبر الشخص لاجئاً بمجرد استيفائه للشروط التي حددتها هذه المادة، وتتمثل في وجود خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، دفع الشخص المعني إلى مغادرة بلده الأصلي والتماس اللجوء في بلد آخر، ويحدث هذا عادة قبل تحديد الوضع رسمياً، أي أن اعتبار الشخص لاجئاً لا يعتمد على وجود اعتراف رسمي بذلك، بل على مدى انطباق تعريف اللاجئ عليه، بمعنى أنه لا يصبح لاجئاً نتيجة لحصوله على هذا الاعتراف، وإنما يعترف به لكونه لاجئاً (المبحث الأول)؛ كما يمكن أن تمنح للشخص صفة اللاجئ بناء على معايير لم ترد في اتفاقية 1951، ولكن أصبح معترف بها على نطاق واسع، بفضل التطورات الحاصلة في فروع القانون الدولي ذات الصلة (المبحث الثاني).

¹ - بخاري عبد الله الجعلي، "الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين في القانون الدولي: التقنين والتطوير"، *المجلة المصرية للقانون الدولي*، العدد 40، 1984، ص 77.

المبحث الأول

الخوف من الاضطهاد كمعيار أساسي لاكتساب صفة اللاجئ

لكي يصبح الشخص لاجئاً لابد أن يكون متواجداً خارج حدود دولته الأصلية¹، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، ويجب التمييز في هذا السياق بين الأشخاص الذين يتمتعون بجنسية دولة معينة، والأشخاص عديمي الجنسية.

فللاعتراف بمركز اللاجئ لأي شخص يحمل جنسية دولة ما، لابد أن يتواجد خارج حدود هذه الأخيرة². وعليه، عندما يدّعي ملتمس اللجوء أن لديه خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، ذو صلة بدولة جنسيته، يجب أن يثبت أنه يتمتع بجنسية تلك الدولة، ويمكن إثبات ذلك بامتلاك جواز سفر وطني³. أما إذا تعذر إثبات جنسية هذا الشخص بوضوح، كما لو كان هناك شك في أنه يملك جنسية معينة، فإنه يجب تحديد وضعه كلاجئ، بالطريقة ذاتها، المتبعة بالنسبة للأشخاص عديمي الجنسية. فبالموازاة مع الشخص الذي يحمل جنسية ما، والذي يشترط فيه أن يكون متواجداً خارج حدود دولة جنسيته، فإن الشخص الذي لا يحمل أية جنسية يشترط فيه أن يتواجد خارج حدود دولة إقامته السابقة⁴، وفي كلتا الحالتين، يجب أن يثبت الشخص المعني أن لديه خوف له ما يبرره من التعرض

¹ - وهذا ما يميزه عن النازح داخليا، انظر الصفحة 305 من هذا البحث.

² - إن شرط تواجد الشخص خارج دولته، لا يعني بالضرورة أنه قد غادرها بطريقة غير قانونية، أو قد غادرها بسبب خوف له ما يبرره من الاضطهاد، فقد يكون الشخص متواجداً خارج دولته للعمل أو التعليم أو السياحة، وفي تلك الفترة استجبت ظروف في بلده الأصلي جعلته يتقدم بطلب الحصول على وضع اللاجئ وفي هذه الحالة يسمى " لاجئاً محلياً". وقد يصبح الشخص لاجئاً محلياً نتيجة لنشاطاته، كأن ينضم إلى لاجئين معترف بهم بالفعل، أو يعبر عن آرائه السياسية في دولة إقامته، ويجب التأكد إن كانت هذه النشاطات قد وصلت إلى علم السلطات في دولته الأصلية، وما هو رد فعلها، وهذا للتحقق من أن هذا الشخص لديه خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية، انظر :

-HCR, *Introduction à la protection internationale: protéger les personnes relevant de la compétence du HCR*, Genève, 2005, p.64.

³ - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ بمقتضى اتفاقية عام 1951 و بروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف، 1992، ص31، فقرة 93.

⁴ - قد يكون للشخص إقامة في أكثر من دولة ومع ذلك لا يشترط فيه أن يستوفي الشروط المطلوبة بالنسبة لكل هذه الدول، انظر: المرجع نفسه ، ص34، فقرة 104.

للاضطهاد (المطلب الأول)؛ بسبب عرقه، أو دينه، أو جنسيته، أو آرائه السياسية، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الخوف من التعرض للاضطهاد

تعد عبارة "خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد"، العبارة الأساسية في تعريف اللاجئين وتعكس آراء واضعيها في المعايير الرئيسية التي تحدد وضعه¹، كما أنها جعلت اتفاقية 1951 تتميز عن سابقتها فيما يتعلق بتعريف اللاجئين، إذ أنها كانت تعتمد بشكل أساسي على انتماء الأشخاص إلى أصل معين، وعدم تمتعهم بحماية دولتهم الأصلية². وبما أن الخوف يعتبر حالة نفسية، أي عنصرا ذاتيا لدى الشخص المعني (الفرع الأول)، فإنه لا يكفي وحده لتحديد وضعه كلاجئ، خاصة وأن هذا الخوف مرتبط بالاضطهاد الذي هو في حد ذاته مفهوم غامض (الفرع الثاني).

الفرع الأول

خصائص الخوف

إن النقطة الأساسية التي تطرح في هذا السياق، هي أن اللاجئين لا يعرف على أساس التعرض للاضطهاد، وإنما على أساس الخوف من الاضطهاد، الذي هو أساس تحديد

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص18، فقرة 37.

² - لقد تمت الإشارة إلى بعض هذه الاتفاقات في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951 وهي: اتفاقية 05 جويلية 1922 بشأن منح وثائق سفر للاجئين الروس؛ اتفاقية 30 جوان 1928 الخاصة بمعاملة اللاجئين الأتوريين والكلدانيين والأتراك؛ اتفاقية 28 أكتوبر 1933 الخاصة بالمركز الدولي للاجئين الروس والأرمن واتفاقية 10 فيفري 1938 الخاصة باللاجئين القادمين من ألمانيا، لتفصيل أكثر حول مضمون هذه الاتفاقات، راجع : زهرة مرابط، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2011، صص 12- 16.

وضعه كلاجئ¹. أي أن صفة اللاجئ لا تتجم عن أحداث وقعت، وإنما عن احتمال وقوعها، وهذا يعني أن صفة اللاجئ قائمة على شعور واستعداد نفسي هو الخوف، ويشترط فيه أن يكون شخصيا (أولا)، وحالا (ثانيا).

أولا - الطابع الشخصي للخوف

يجب أن تكون لدى اللاجئ مخاوف شخصية من الإضطهاد لأحد الأسباب الخمسة الواردة في الاتفاقية وهي: العرق، الدين، الجنسية، الإنتماء إلى فئة اجتماعية معينة، أو الرأي السياسي، وليس بالضرورة أن يكون قد تعرض هو شخصيا للإضطهاد. ومن المؤكد أن إثارة إضطهادات سابقة جدير بأن يدعم مصداقية طلبه²، ولكن يمكنه أيضا أن يستعرض تهديدات بالإضطهاد تعرضت لها أسرته، محيطه، أو الجماعة التي ينتمي إليها. فإذا كان الاضطهاد ليس شرطا لاكتساب صفة اللاجئ، فبالمقابل فإن هذه الصفة تقوم على وجود مخاوف شخصية، مؤسسة على مخاطر التعرض شخصيا للإضطهاد³.

كما أن قانون اللاجئين النابع من اتفاقية 1951، والمتطور بفعل ممارسات الدول لا يتجاهل الروابط الأسرية، إذ أنه بدافع حماية أسرة اللاجئ، يسمح بفتح مجال الحصول على مركز اللاجئ أمام أفراد أسرته المقربين، على أساس مبدأ وحدة الأسرة. وبعيدا عن هذه الفرضية، فإن الاضطهاد الذي يتعرض له فرد من الأسرة يمكن أن يغذي لدى باقي الأفراد الخوف من التعرض بدورهم للإضطهاد، سواء كانتقام منهم، أو بإسناد نشاطات وآراء الأول إليهم من طرف سلطات بلدهم الأصلي. وعليه، فإن اكتساب أحد أفراد الأسرة لصفة اللاجئ هو عنصر إثبات على جدية المخاوف المفترضة لدى باقي الأفراد، ومن المؤكد أن شدة

¹ - بخاري عبد الله الجعلي، "الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين في القانون الدولي: التقنين والتطوير"، مرجع سابق، ص9.

² - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, PUF, Paris, 2001, p.344.

³ - Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève: étude comparée de la protection offerte par six pays membres dans la perspective de l'harmonisation européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris1, 2002, p.43.

درجة القربة، وشدة الإضطهادات التي تعرض لها الأول، تؤثران على نشوء الخوف لدى الآخرين¹.

أما إذا كان ملتمس اللجوء يدّعي وجود خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد لأسباب خاصة (عائلية، مهنية، اقتصادية، صحية أو أيضا صعوبات ذات طابع قضائي) فإن طلبه لن يكون مؤسسا وفقا لأحكام اتفاقية 1951. غير أن هذه المشاكل ذات الطابع الخاص يمكن في بعض الحالات، أن تكون مصدرا للخوف الذي يدخل في مجال تطبيق الاتفاقية. فمثلا، الخوف من الملاحقة القضائية والعقاب بسبب ارتكاب جريمة ليس مبررا للحصول على مركز اللاجئ، لأنه يفترض أن اللاجئ ضحية للاعدالة وليس شخصا يسعى للهروب من العدالة².

لكن إذا كان لدى الشخص المعني خوف من التعرض لعقاب مفرط، قد يبلغ درجة الاضطهاد لأحد الأسباب الواردة في الاتفاقية، فإنه في هذه الحالة يمكن اعتباره لاجئاً³. وعلى العموم، ليس من السهل أبدا تحديد المخاوف التي تدخل في مجال تطبيق الاتفاقية، من تلك التي تقوم على أسباب ذات طابع خاص.

ينطبق الشيء نفسه، على الأشخاص الذين يثيرون مخاوف قائمة على وضعية عامة (كحالة الحرب، عدم الاستقرار السياسي، الكوارث الطبيعية، عدم الأمن الاقتصادي والاجتماعي، المجاعة...الخ)، أو تطبيق تدابير عامة (كتشريع داخلي مثلاً⁴)، فإنه مبدئياً سيرفض منحهم مركز اللاجئ، لأن هذه الأوضاع والتدابير، لا تستجيب بسبب عموميتها،

¹ - راجع مركز اللاجئ المشتق على أساس مبدأ وحدة الأسرة في الصفحة 56 وما بعدها من هذا البحث.

² - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 23، فقرة 56.

³ - المرجع نفسه، فقرة 57.

⁴ - كالخوف من العقاب بسبب مخالفة التشريع الصيني المتعلق بتحديد النسل، حيث رفضت لجنة الطعون للاجئين في فرنسا، الاعتراف بصفة اللاجئ لصيني أسس طلبه على مثل هذه المخاوف؛ انظر:

- CRR, 28 février 2003, Mme W. n° 02006495/404411 R, in Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile: principales décisions de 1982 au 31 décembre 2011, 2012, p.85.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/500517652.html>

إلى المطلب المتمثل في وجود مخاوف شخصية من الاضطهاد¹. كما أنه لا ينظر إليها على أنها مرتبطة بأحد الأسباب الخمسة الواردة في الاتفاقية.

إن هذا النقص في الحماية التي تمنحها اتفاقية 1951، التي كانت قاصرة عن أن تشمل بتعريفها المحدود أنماطا مستجدة من اللاجئين²، إضافة إلى عدم تكيفها مع السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي لدول أمريكا اللاتينية، وإفريقيا على وجه الخصوص، التي تتعرض غالبا لأوضاع من العنف العام، الذي يؤدي إلى تدفقات جماعية للاجئين³، أكثر من تعرضها لأوضاع اضطهاد فردية⁴، هو الذي أدى بهذه الدول إلى توسيع، من خلال صكوك إقليمية، نطاق الحماية المضمونة للاجئين، باعتمادها على معايير موضوعية⁵، لاستيعاب تدفقات اللاجئين المتزايدة⁶. وعليه، إضافة إلى اللاجئين بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، يعتبر لاجئا بمقتضى الفقرة الثانية من المادة الأولى من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين: " كل شخص يجبر على ترك محل إقامته المعتادة بسبب اعتداء خارجي، أو احتلال، أو هيمنة أجنبية، أو أحداث تعكر النظام العام بشكل خطير في كل أو جزء من بلد منشئه أو جنسيته، من أجل البحث عن ملجأ في مكان آخر خارج بلد منشأه أو جنسيته".

¹-Denis ALLAND, «Le dispositif international du droit de l'asile: rapport général», in SFDI (sous la direction de), *droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30,31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A.Pedone, Paris, 1997, p.46.

²- حازم حسن جمعة، "مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17-18 نوفمبر 1996، ص16.

³-Mutoy MUBIALA, «La convention de l'Organisation de l'Unité Africaine du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et ses liens avec la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50ans après : bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.221.

⁴-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.398.

⁵- حازم حسن جمعة، "مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية"، مرجع سابق، ص24.

⁶- محمد علوان، "اللاجئون في القانون الدولي والتشريعات المحلية: مؤسسة اللجوء في الأردن"، أوراق عمل ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 14-18 جويلية 2002، ص103.

أما إعلان قرطاجنة حول اللاجئين لعام 1984¹، فيوصي بأن يشمل تعريف "اللاجئ" المستعمل في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية التعريف الوارد في اتفاقية 1951، وكذلك: "الأشخاص الذين يفرون من بلادهم، لأن حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم صارت مهددة بالعنف العام، أو العدوان الأجنبي، أو المنازعات الداخلية، أو الانتهاك الجسيم لحقوق الإنسان، أو بظروف أخرى تؤدي إلى اضطراب النظام بدرجة خطيرة"².

مع ذلك، فإن إمكانية اكتساب صفة اللاجئ في الأوضاع العامة غير مستبعدة كلية وفقاً لاتفاقية 1951، وهذا في الحالة التي يدّعي فيها الشخص أن لديه مخاوف من التعرض للاضطهاد، يعانيتها بشكل شخصي، أو يثبت بأنه مستهدف بشكل خاص لأحد الأسباب الواردة في الاتفاقية، مما يبرر منحه صفة اللاجئ³، وينطبق المبدأ نفسه عندما تكون التدابير العامة المتخذة تمييزية وغير متناسبة مع الأفعال المرتكبة، ويمكن أن تكون مرتبطة بأحد الأسباب الواردة في الاتفاقية. وتتمتع الجهات المكلفة بتحديد مركز اللاجئ بمساحة كبيرة من السلطة التقديرية، باعتبارها الأقدر على الحكم على الطابع العام لوضعية أو تدبير ما، ومدى شخصية المخاوف التي يدعيها ملتمس اللجوء⁴.

¹ - انعقد في عام 1984 بمدينة قرطاجنة بكولومبيا مؤتمر، حضره ممثلون عن الحكومات ورجال القانون البارزون في أمريكا اللاتينية، وذلك لمناقشة موضوع توفير الحماية الدولية للاجئين في هذه المنطقة، وقد أقر هذا المؤتمر ما أصبح معروفاً باسم إعلان "قرطاجنة". ورغم أنه ليس ملزماً قانوناً للدول، إلا أن معظم دول أمريكا اللاتينية قد أدمجته في تشريعاتها الداخلية، وقد صادقت عليه منظمة الدول الأمريكية والجمعية العامة للأمم المتحدة واللجنة التنفيذية للمفوضية. انظر: مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والإتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص ص 13-14.

² - نقلاً عن المرجع نفسه، ص 14؛ ويمكن الاطلاع على النص الكامل لهذا الإعلان باللغة الفرنسية على موقع المفوضية: -Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, 22 novembre 1984, <http://www.unhcr.fr/4b14f4a5e.html>

- ورغم التوسع في تعريف اللاجئ من خلال هذه الصكوك الإقليمية، إلا أنها لا تحمي جميع الأشخاص الذين يكونون ضحايا للنزوح القسري المرتبط بوضعية بيئية. انظر:

-Christel COUNIL, «Les réfugiés écologiques: Quelle(s)protection(s),quel(s)statut(s)?», RDP, N°4, 2006, p.1044.

³ -Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.399.

⁴ - برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي - دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ت.ن)، ص 115.

أما فيما يتعلق بتقدير الأسباب الواردة في الاتفاقية، فيثور التساؤل حول ما إذا كان يجب أن يتم ذلك من خلال آراء وتصرفات ووضعية ملتمس اللجوء، أم من خلال التحليل العام الذي تقوم به سلطات بلد الأصل؟

بتعبير آخر، هل اتفاقية 1951 تحمي الأشخاص الذين لديهم مخاوف تقوم على مبررات واقعية فقط، أم أيضا الذين تتسبب لهم هذه المبررات خطأ من قبل سلطات بلد الأصل؟ بالنظر إلى نص الاتفاقية، يفهم أن أسباب الخوف يجب أن تكون متعلقة بملتمس اللجوء، بمعنى أنه يجب أن يكون لدى هذا الأخير إحساس بالخوف بسبب انتمائه الوطني أو العرقي أو معتقداته الدينية أو بسبب آرائه السياسية أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة.

لكن من المؤكد أن الغرض من هذه الاتفاقية أوسع من هذا المعنى الحرفي للنص، فهي ترمي إلى حماية الأشخاص ضد الاضطهاد الذي يمارس لأحد الأسباب الواردة في الاتفاقية، حتى ولو لم تكن هذه الأسباب واقعية وفعلية، بل يكفي أن تتسبب السلطات المضطهدة إليهم حتى ولو خطأ، وتهددهم في حياتهم أو حريتهم لهذه الأسباب المزعومة¹. في الواقع، إنه في أغلب الحالات، يعتبر مجرد الفرار من بلد الأصل في ظروف صعبة، وتقديم طلب للحصول على مركز اللاجئين، كاف لإثبات وجود الخوف من الاضطهاد لدى الشخص المعني².

تعمل الدول بصفة عامة بنظرية "الحالة الظاهرة"، وهذا يعني أن سبب الاضطهاد المقصود في الاتفاقية هو في الواقع سبب تصرف القائم بالاضطهاد، وليس الشخص المضطهد، لأن القائم بالاضطهاد هو الذي يعرف لماذا يفعل ذلك أو سيفعل ذلك، وماذا رأى في آراء هذا الشخص أو معتقداته، يبرر في نظره معاملته بهذا الشكل³.

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 28، فقرة 80.

² - Jean-Yves CARLIER, Dirk VANHEULE, Klaus HULLMANN et Carlos PENA GALLIANO, *Qu'est-ce qu'un réfugié? Étude de jurisprudence comparée*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p.743.

³ - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.401.

ثانيا - الطابع الحالي للخوف

مع أن الاتفاقية لم تنص صراحة على الشرط المتعلق بحالية المخاوف، غير أنه يمكن استنباطه من المادة 1 (ألف) التي تعرّف اللاجئ بأنه ذلك الشخص الذي: " لديه خوف له ما يبرره من الاضطهاد [...] ولا يستطيع أو لا يرغب - بسبب هذا الخوف - في العودة إلى الاستفادة من حماية بلده".

فاللاجئ إذن، ليس فقط ذلك الشخص الذي كان يخاف من التعرض للاضطهاد، ولكنه أيضا ذلك الذي يشعر بالخوف من التعرض للاضطهاد، في حال عودته إلى بلده الأصلي، أما إذا لم يعد لديه مبرر للخوف من العودة، بمعنى أن مخاوفه السابقة قد اختفت، فإن الحماية الدولية التي ما هي إلا بديل للحماية الوطنية، لم يعد لها أي مبرر¹.

تجدر الإشارة، إلى أن حالة المخاوف ليس لها علاقة بقدّم الأحداث التي يثيرها ملتمس اللجوء، لأن إثارة مثل هذه الأحداث التي مر عليها زمن لن يكون في حد ذاته عقبة أمام الوصول إلى مركز اللاجئ، ولكنها فقط يمكن أن تجعل من الصعب إثبات وجود الخوف. وعليه، يجب على الطاعن أن يبرر تأخره في التعبير عن مخاوفه، ويقدم المبررات الكافية التي أدت إلى الإبطاء في الخروج من بلده الأصلي، والإبطاء في تقديم طلبه في الدولة المضيفة.

لا يمكن إذن، رفض منح صفة اللاجئ بسبب المدة التي قدم فيها الطلب، ولكن يمكن أن يؤخذ ذلك بعين الاعتبار عند تقييم مدى تأسيس هذا الطلب². ومن المسائل المهمة التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند دراسة طلب اللجوء، تلك التغيرات المختلفة التي يمكن أن تطرأ، والتي من شأنها أن تؤثر على مخاوف ملتمس اللجوء، فإذا حدثت مثل هذه التغيرات

¹-Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p.179.

²-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.359.

في الفترة الفاصلة ما بين تقديم الطلب وصدور القرار، يجب تأجيل هذا الأخير، إلى حين القيام بتحريات لتقدير مدى استمرار المخاوف الشخصية التي يدعيها ملتمس اللجوء¹.

يمكن أن تؤثر ظروف مختلفة على الطابع الحالي للخوف، ومن بينها تلك الواردة في القسم جيم من المادة الأولى من اتفاقية 1951، التي تبرر انقضاء مركز اللاجئين المعترف به، بمعنى العودة إلى الاستفادة من الحماية الوطنية، أو تغير الظروف في البلد الأصلي للاجئ. وبالتالي، يمكن لمثل هذه التصرفات أن تثير الشكوك بشأن مخاوفه، وتؤدي إلى رفض منحه مركز اللاجئين، إذا دلت على أنه قد أصبح تحت حماية سلطات بلده الأصلي، مثل المساعي التي يقوم بها لدى سفارة أو قنصلية بلده الأصلي، من أجل منحه جواز سفر أو تجديده². أو الإقامة في بلد الأصل بعد تقديم طلب اللجوء.

بصفة عامة، يفترض أن هذه التصرفات تدل على الولاء، غير أن هذه القرينة يمكن دحضها، من خلال فحص مثل هذه الظروف التي لا يمكن للسلطات المختصة بتحديد مركز اللاجئين أن تنهرب منها، خشية أن تقع في خطأ في تطبيق القانون. وينقلب عبء الإثبات ليقع على ملتمس اللجوء، الذي يجب عليه أن يثبت أن التصرف الذي قام به ليس تصرف ولاء بالمعنى المشار إليه في دليل المفوضية³. ويثور التساؤل من الناحية العملية حول الأهمية التي يجب منحها لطلب جواز السفر، حيث يرى البعض أن جواز السفر، قانونيا أو عمليا، ما هو إلا وثيقة سفر، وبالتالي فحمل الشخص لجواز السفر حتى ولو كان صالحا ومسلما بطريقة قانونية، لا يتضمن أي إثبات على أن هذا الشخص قد أصبح يتمتع بحماية فعلية من طرف بلده الأصلي⁴.

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.359.

²- المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص39، فقرة 121.

³- حيث جاء في الفقرة 119 منه: "[...] يجب أن ينوي اللاجئ من خلال تصرفه العودة إلى الاستفادة من حماية بلد جنسيته [...]".

⁴-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.362;

- أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص159.

إضافة إلى هذه المساعي الإدارية، تعتبر عودة ملتمس اللجوء إلى بلده الأصلي دليل على استعادة الحماية الوطنية، وبالتالي غياب الخوف من التعرض للاضطهاد. ولكن في حالة العودة المؤقتة، فإن المخاوف اللاحقة لها، هي فقط التي تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة طلب اللجوء. ويجب على الجهة المختصة بتحديد مركز اللاجئ أن تفحص على التوالي: أسباب العودة وظروفها، والتي يجب أن تكون قهرية؛ مدة الإقامة وظروفها ومدى تعرض الشخص المعني للاضطهاد خلالها. وإذا اتضح من الدراسة أن العودة لم تكن بنية الاستقرار، وبالتالي لا تشكل تصرف ولاء، فإنه يجب تقدير مدى وجود خوف مبرر من التعرض للاضطهاد، أخذا بعين الاعتبار الأحداث السابقة واللاحقة لهذه العودة.

إن هذا التداخل بين بنود الانقضاء وبنود الشمول هو الذي أدى إلى اعتراض القضاء في بعض الدول مثل فرنسا¹، وإيطاليا، وألمانيا، وتركيا، على منح صفة اللاجئ، استنادا إلى الحالات الواردة في القسم جيم من المادة الأولى²، لأن، في نظرهم، الأسباب التي تؤدي إلى اعتبار لاجئ ما قد عاد إلى الاستفادة من حماية بلده الأصلي، تؤدي إلى الاعتقاد - عند النظر في مسألة تحديد مركز اللاجئ- بأنه ليس لديه خوف مبرر من التعرض للاضطهاد³. فمن غير الممكن أن لا تؤخذ بعين الاعتبار، عند دراسة طلب اللجوء، الأحداث التي لها تأثير على الطابع الحالي للخوف، لأن تقييم الأحداث، يكون وقت اتخاذ القرار، وإذا ثبت أن ملتمس اللجوء يتمتع بحماية بلده الأصلي، فإنه لم يعد هناك مبرر لمنحه مركز اللاجئ. وبالتالي إذا كان وقوع أحداث بتاريخ اتخاذ القرار لا يسمح بتطبيق بنود الانقضاء وفقا لنص القسم جيم من المادة الأولى، لرفض منح صفة اللاجئ، إلا أنه

¹-CRR, 8 avril 2005, M. K. n° 03038787/468496 C+ ; CRR, 22 septembre 2005, M. A. n° 03014512/444504C+ ; CRR, 18 janvier 2006, M.S. n°03087384/457399R; CNDA, 2 novembre 2010, M. S. n° 08008523 R, in Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, pp.29-34

²- انظر الدراسة المقارنة التي قامت بها:

-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, pp.52-54.

³-Jean-Yves CARLIER et autres, *Qu'est-ce qu'un réfugié ? Étude de jurisprudence comparée*, op-cit, p.744; Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.361.

يمكن ذلك على أساس القسم ألف من المادة ذاتها، الذي يعرف اللاجئ، أي على أساس غياب الطابع الحالي للخوف من التعرض للاضطهاد.

إذا كان هذا الخلط بين بنود الشمول (أي شروط اكتساب صفة اللاجئ)، وبنود الانقضاء، مقبولا من الناحية المنطقية، إلا أنه غير مقبول من الناحية القانونية لأن بنود الانقضاء تنطبق فقط على اللاجئين المعترف بهم قانوناً¹، كما أنه يتناقض مع الطابع الكاشف لمركز اللاجئ، وإذا كان لا بد من الأخذ بعين الاعتبار تغير الظروف التي أدت إلى فرار الشخص لتبرير رفض منحه مركز اللاجئ، فإنه على الأقل يجب مراعاة الاستثناء الوارد في بنود الانقضاء²، الذي يتعلق بالأشخاص الذين لديهم أسباب قهرية لرفض العودة إلى بلدهم الأصلي بسبب اضطهادات سابقة. باختصار، إن غياب الخوف من التعرض للاضطهاد لدى الشخص المعني وقت اتخاذ القرار بشأن طلبه، ليس مبرراً كافياً في جميع الحالات لرفض منحه مركز اللاجئ.

الفرع الثاني

غموض معيار الاضطهاد

لم تعرف اتفاقية 1951 الاضطهاد (أولاً)، ولا الجهة التي يمكن أن تقوم به (ثانياً)، وربما يكون ذلك مقصوداً من طرف واضعيها، لإضفاء نوع من المرونة على تعريف اللاجئ، يتماشى مع ما قد يطرأ من تطورات بعد صياغة هذه الاتفاقية.

أولاً - غياب تعريف للاضطهاد

تعرف المادة الأولى من اتفاقية 1951 اللاجئ، بأنه شخص لديه خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، لكنها لم تتناول المقصود بهذا الأخير، ومع ذلك يمكن استخلاص مفهوم الاضطهاد من خلال أحكام المادتين 1/31 و 1/33 من الاتفاقية نفسها، اللتان تنصان على التوالي: "تمتنع الدول المتعاقدة عن فرض جزاءات بسبب الدخول أو الوجود غير الشرعي على اللاجئين القادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة الأولى" و "يحظر على الدولة المتعاقدة طرد أو رد اللاجئ بأية

¹ - راجع الصفحة 153 وما بعدها من هذا البحث.

² - راجع الصفحة 167 من هذا البحث.

صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية".

يفهم من نص هاتين المادتين، أن تعرض شخص ما للتهديد في حياته أو حريته، بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة يعتبر اضطهاداً. أما الاستدلال عما إذا كانت انتهاكات أو تهديدات أخرى تصل إلى درجة الاضطهاد، فهو يتوقف على ظروف كل حالة على حدة، أخذاً بعين الاعتبار العنصر الذاتي المتمثل في وجود خوف مبرر من الاضطهاد¹، وفي حال ما إذا اعتبرنا أن الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان تشكل اضطهاداً، فإن تساؤلاً يثور بشأن الحقوق التي يعتبر انتهاكها اضطهاداً، لأنه ليس كل انتهاك لحق من حقوق الإنسان يشكل اضطهاداً² (1)؛ وعن درجة الخطورة التي يجب أن يبلغها الاضطهاد الذي يخشى منه لكي يبرر الحصول على صفة اللاجئ (2).

1 - الاضطهاد وانتهاك حقوق الإنسان

لتحديد الحقوق التي يعتبر انتهاكها اضطهاداً بالمعنى الوارد في المادة الأولى من اتفاقية 1951، يرى البعض أنه يجب الرجوع إلى المادة 2/4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص: "لا يجوز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد 6 و 7 و 8 (الفقرتين 1 و 2) و 11 و 15 و 16 و 18"³. وتتمثل الحقوق المشار إليها في هذه الفقرة في: الحق في الحياة، الحق في أن لا يخضع أي فرد لتعذيب أو لعقوبة أو لمعاملة قاسية أو لاإنسانية أو مهينة، الحق في عدم الاستعباد والاسترقاق، عدم جواز حبس

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 22، فقرة 52.

² - عبد الكريم علوان، "اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مرجع سابق، ص 107.

³ - أما الفقرة الأولى من هذه المادة فتتص: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافية هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

الإنسان على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدى، عدم جواز معاقبة الشخص على جريمة لم يكن معاقبا عليها وقت ارتكابها، حق الفرد في أن يعترف به كشخص أمام القانون، وحق الفرد في حرية الفكر والضمير والديانة.

يمكن أيضا الاستناد إلى نص المادة 1/2 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، التي تنص: " لا يجوز التذرع بأية ظروف استثنائية أيا كانت، سواء أكانت هذه الظروف حالة حرب أو تهديدا بالحرب، أو عدم استقرار سياسي داخلي، أو أية حالة من حالات الطوارئ العامة الأخرى، كمبرر للتعذيب".

يتضح من هذه النصوص أن الحقوق الواردة فيها لا يجوز المساس بها بأي حال من الأحوال، مما يعني أن أي انتهاك لها يشكل نوعا من الاضطهاد، غير أن هذا التحليل غير مقبول من طرف الجميع¹. وعموما لا يوجد أي تعريف مقبول على المستوى الدولي للاضطهاد في إطار قانون اللاجئين².

تجدر الإشارة إلى أن فكرة الرجوع إلى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان من أجل تحديد المقصود بالاضطهاد مستتبطة من اتفاقية 1951 نفسها، إذ لم تكتفِ بعدم الاعتراض على ذلك، بل إنها تدعو إليه أحيانا، فهي تؤكد في ديباجتها ارتباطها بمبدأ منصوص عليه في

¹ - لتفصيل أكثر حول الاختلاف الفقهي بشأن تفسير مفهوم الاضطهاد، راجع: أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 166.

² - رغم أن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد تضمن تعريفا للاضطهاد في المادة 2/7 (ز)، إلا أنه ينحصر في إطار تعريف جريمة ذات طبيعة خطيرة جدا، والتي تبرر اختصاص المحكمة، وبالتالي فهو ليس له صلة بتعريف الاضطهاد في إطار قانون اللاجئين، وبالمقابل يمكن الاستنتاج من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام بأن ضحاياها هم غالبا لاجئين، مما يدل على اتساع مفهوم الاضطهاد في سياق قانون اللاجئين.

- انظر:

-Volker TÜRK et Frances NICHOLSON, «La protection des réfugiés en droit international: perspective globale», in E.FELLER , V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international* , Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.65-66.

- ولتفصيل أكثر حول مفهوم الاضطهاد في إطار القانون الدولي الجنائي، راجع:

-Jérôme DE HEMPTINNE, «Controverses relatives à la définition du crime de persécution», *RTDH*, N°53, 2003, pp.15- 48.

ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وهو أن: " لجميع البشر، دون تمييز، حق التمتع بالحقوق والحريات الأساسية"، وأيضاً في المادة 33 المشار إليها سابقاً، إضافة إلى ذلك، فإن مخالفة مبادئ وأهداف الأمم المتحدة، تعتبر من بين حالات الاستبعاد من صفة اللاجئ الواردة في اتفاقية 1951¹.

كما أن المفوضية تقترح اللجوء عند الحاجة إلى المبادئ المنصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان لاسيما العهدين الدوليين، من أجل توضيح بعض نصوص اتفاقية 1951، وخاصة تلك التي تتعلق بتقييم ما إذا كانت عقوبة ما تشكل اضطهاداً بسبب عدم تناسبها مع الفعل المرتكب². كل هذا يدل على الأهمية التي اكتسبتها حقوق الإنسان في مجال اللجوء، كما أن الطابع الحركي لحقوق الإنسان يمنح الاضطهاد التعريف الذي ينقصه ويجعل من اتفاقية 1951 وثيقة حقيقية لحماية هذه الحقوق³.

2 - درجة خطورة الاضطهاد

يجب، في جميع الأحوال، أن يبلغ الاضطهاد درجة من الخطورة، لكي يؤخذ بعين الاعتبار كأساس لمنح مركز اللاجئ، ويتم تقدير ذلك من خلال معيارين هما: شدة انتهاك حق من الحقوق الأساسية للإنسان، مثل الحق في الحياة، الحرية، السلامة الجسدية...الخ؛ والطابع المتكرر لهذا الانتهاك، مما لا يسمح للشخص الذي يعاني منه بمتابعة حياته في بلده⁴، أخذاً بعين الاعتبار ظروف كل حالة على حدة، بما في ذلك العنصر الذاتي المتمثل في الخوف من الاضطهاد⁵، مع مراعاة الاختلاف في التكوين النفسي للأفراد بالنظر إلى أبعاد السن والجنس⁶.

¹ - راجع الصفحة 139 وما بعدها من هذا البحث.

² - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 24، فقرة 57.

³ - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.373.

⁴ - برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 112.

⁵ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 22، فقرة 51 و 52.

⁶ - انظر: عبد الكريم علوان، "اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مرجع سابق، ص 104؛

يمكن أيضا أن تشكل بعض الأفعال اضطهادا، وهي تلك التدابير التي رغم أنها تبدو لأول وهلة، أنها ممارسة لسلطات الضبط من طرف الدولة في مواجهة رعاياها، إلا أنه بسبب الظروف، وخاصة الطابع المتكرر والمنتظم للانتهاكات التي تمس بممارسة الحقوق والحريات، يمكن أن تشكل اضطهادا.

حسب دليل المفوضية، فإن التدابير ذاتها التي تتخذ ضد شخص، قد لا تعد اضطهادا لأنها اتخذت منفردة، لكن لو اجتمعت واقتترنت مع بعض العوامل السلبية، كعدم توفر الأمان في دولة الأصل، أو أن هذه الأخيرة لديها سجل سيء في مجال احترام حقوق الإنسان، فإن كل هذه العناصر قد تبرر تخوف الشخص من الاضطهاد، وهذا ما يعرف بالأسباب التراكمية¹.

أعادت المفوضية التأكيد على ذلك من خلال المبادئ المتعلقة بتقييم حاجة ملتمسي اللجوء من أصل سريلانكي للحماية الدولية، حيث تعتبر أن ملتمسي اللجوء المنتمين إلى شمال سريلانكا (التامول)، يجب الاعتراف بهم كلاجئين، طالما لا توجد مؤشرات واضحة وموثوقة بأنهم لا يستوفون المعايير المنصوص عليها في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951. واستندت في ذلك إلى عدة أدلة موثوقة على تعرض التامول في شمال سريلانكا لانتهاكات لحقوق الإنسان، بلغت درجة عالية بما فيه الكفاية لتبرير الحصول على مركز اللاجئ، ومن بين هذه الانتهاكات: الاختطاف، الاختفاء، التوقيف، الاحتجاز التعسفي، القيود على حرية التنقل، القيود على حرية التعبير، التعذيب وكل أشكال المعاملة القاسية، اللاإنسانية أو المهينة، التي عمّت شمال سريلانكا حتى بعد توقف الأعمال العدائية².

-Alice EDWARDS, «Les dimensions de l'âge et du genre en droit international des réfugiés», in E.Feller, V. TÜRK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2000, pp.76 -77.

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 22، فقرة 53.

² - HCR, Note relative à l'applicabilité des principes directeurs de 2009 sur le Sri Lanka, juillet 2009, p.2, <http://www.unhcr.org/refword/pdfid/4a72fbb1a.pdf>

- ومع ذلك رفض القضاء الفرنسي الاعتراف بصفة اللاجئ لشخص سريلانكي (من التامول)، يدّعي الخوف من الاضطهاد حتى بعد توقف الأعمال العدائية، على أساس أنه لا يوجد مبرر للخوف من الاضطهاد، وأن هذه المبادئ التوجيهية التي وضعتها المفوضية، ليست معايير ملزمة للقاضي الفرنسي في مجال اللجوء.

ثانيا - أدوات الاضطهاد

لتكثيف تصرف ما بأنه يشكل اضطهادا، هناك بعض الروابط المهمة التي يجب أن تتحقق بين هذا التصرف ودولة الاضطهاد(1)، بعد ذلك لابد من الربط بين مخاوف الشخص من الاضطهاد، ومدى وجود حماية فعلية من طرف هذه الدولة(2).

1 - صدور الإضطهاد من سلطات دولة الأصل

تعتبر الجنسية هي الرابطة الأساسية التي تسمح بربط مخاوف الشخص من الاضطهاد بدولة دون الأخرى. لكنها ليست الرابطة الوحيدة، إذ هناك أيضا "الإقامة المعتادة" بالنسبة للأشخاص عديمي الجنسية¹. إذن، بعد تحديد الدولة التي يشعر الشخص تجاهها بالخوف من الاضطهاد، يجب دراسة مختلف الأشكال التي تنسب من خلالها الاضطهادات لدولة معينة².

توحي إثارة مسألة أدوات الاضطهاد، بأن الاهتمام بمضمون الخوف الذي يعاني منه الشخص، أقل بالمقارنة مع الاهتمام الذي ينصب حول معرفة هذا الخوف المزعوم من الاضطهاد، في مواجهة من؟ أي ينصب التركيز كله حول تحديد القائم بالاضطهادات السابقة أو التي يحتمل أن تقع. وبالتالي، يمكن لبعض الأفعال التي يثيرها ملتزم اللجوء، والتي تكون مؤكدة، أن لا تكثف على أنها اضطهادا، لأنها ليست لها أي علاقة مع السلطات العامة، ولا

- انظر:

-CNDA, 2 novembre 2010, M. S. n° 08008523 R, in, Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, pp.33-34.

¹ - من الواضح أن الجنسية هي مفهوم أساسي في اتفاقية 1951، إذ يكفي الرجوع إلى المادة 1(ألف2)، حيث يلاحظ أن الخوف من الاضطهاد يقيّم بالنظر إلى سلطات الدولة التي يحمل الشخص جنسيتها، وهذا يعني أن الجنسية تمثل الرابطة بين المخاوف المعبر عنها ودولة ما، والحالة الوحيدة التي لا تأخذ فيها الاتفاقية برابطة الجنسية هي حالة الشخص الذي ليس له جنسية، حيث تكون الرابطة هي الإقامة المعتادة. انظر:

-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.439.

² - برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص111.

يمكن أن تنسب إليها¹. ولكن ليس هناك في نص الاتفاقية ما يفرض بشكل مباشر هذا الشرط للاعتراف بصفة لاجئ لشخص ما، إذ أن المادة الأولى من اتفاقية 1951 التي تعرّف اللاجئ، لا تشير أبداً إلى القائم بالاضطهاد. فالعبرة بحالة الاستضعاف التي يكون فيها الشخص الذي يلتمس اللجوء، وليس بمدى تورط الدولة في أعمال الاضطهاد².

يتبين من الأعمال التحضيرية لاتفاقية 1951 أن المفاوضات الدبلوماسية لم تثر هذه المسألة لسببين، أحدهما تاريخي، وهو أن هذه الاتفاقية كانت في الأصل موجهة لتعالج أحداثاً مضت، وبالتالي فإن التساؤل عن القائم بالاضطهاد لم يكن له أي معنى في ذلك الوقت، بما أن القائمين بالاضطهاد كانوا معروفين. والسؤال الوحيد الذي كان مطروحاً يتعلق بأسباب تخوف الأشخاص من الاضطهاد، وليس من الذي يضطهد، أو يمكن أن يضطهد؟ أما السبب الثاني، فهو منطقي، وهو أن كل اضطهاد بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، هو بالضرورة مرتبط بغياب الحماية من طرف الدولة³.

2 - غياب الحماية المكون للاضطهاد: الاضطهاد الصادر عن الأفراد

من ضمن العناصر الأساسية للاعتراف بالشخص كلاجئ، ومنحه الحماية الدولية، هو غياب الحماية الوطنية ضد الاضطهاد. ويستوي الأمر بين ما إذا كان الشخص غير قادر على الاستفادة من حماية دولته الأصلية، أو غير راغب فيها، فبالنتيجة هو لا يتمتع بحماية هذه الدولة.

يكون الشخص غير قادر على الاحتماء بدولته، إما نتيجة لظروف طارئة كحالة الحرب أو الحرب الأهلية، التي تمنع الدولة من بسط حمايتها عليه أو تجعل هذه الحماية إن وجدت غير فعالة، أو نتيجة لرفض هذه الدولة منحه الحماية، والذي يتخذ مظاهراً عديدة،

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.58.

²-Catherine WIHTOLE DE WENDEN, *La question migratoire au xx^e siècle: migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2010, p.145.

³-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, pp.448-449.

كرفض إعطائه جواز سفر وطني أو تمديد سريان مفعوله، أو رفض قبوله على أرض وطنه، مما يؤكد أو يعزز خوف هذا الشخص من التعرض للاضطهاد¹.

أما عدم الرغبة في الاستفادة من حماية دولة الأصل، فتتطبق على الشخص الذي يرفض حماية دولة جنسيته، أو الدولة التي توجد فيها إقامته المعتادة (بالنسبة للشخص عديم الجنسية)، ويجب أن يكون هذا الرفض مرتبطاً بوجود خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد. وطالما كان الشخص راغباً في الاحتماء بدولته، فإن هذه الرغبة تتعارض مع الإدعاء بأنه موجود خارج تلك الدولة بسبب خوفه من الإضطهاد. وبمجرد أن يصبح قابلاً للاستفادة من حماية دولته، ولم يعد لديه أي سبب قائم على خوف مبرر لرفضه هذه الحماية، فإنه يصبح في غنى عن الحماية الدولية وبالتالي لا يعتبر لاجئاً.

إذا كان من السهل إثبات غياب الحماية الوطنية، في حالة صدور الاضطهاد من سلطات الدولة التي يحمل ملتمس اللجوء جنسيته، أو التي توجد فيها إقامته المعتادة، إلا أن الأمر ليس كذلك، عندما يكون الاضطهاد صادراً عن أفراد عاديين، أو فئات خاصة ليس لها علاقة مباشرة مع سلطات الدولة².

يفسر الاضطهاد دائماً بغياب الحماية الصادرة عن سلطات الدولة، والنقص والإهمال في هذا الواجب هو أساس الاعتراف بصفة اللاجئ، ويترتب عن ذلك أن أي فكرة للاضطهاد يفترض معها وجود وفعالية السلطات في بلد الأصل. يجب إذن، الانطلاق من فكرة أن الاضطهاد يصدر بالضرورة من سلطات الدولة، بما أن غياب الحماية لا يكون ذو صلة إلا لكونه منسوباً للدولة وليس للأفراد. لكن المشكل الذي يثور في هذا الصدد هو معرفة هل التصرفات التي هي في الأصل غير منسوبة للدولة، يجب أن يصحبها غياب الحماية من طرف السلطات؟ لأن غياب الحماية الذي يدفع الأفراد إلى ارتكاب مثل هذه الأفعال، هو الذي يجب النظر إليه باعتباره مكوناً للاضطهاد. بعبارة أخرى، عندما تنسب الأفعال إلى

¹-HCR, *Détermination du statut de réfugié*, Genève, 1989, p.13.

²-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op- cit, p.61;
-Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op-cit, p.227;
-Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, Éditions Montchrestien, Paris, 1995, p.93.

عناصر غير حكومية، فإن السؤال المطروح من أجل تحديد ما إذا كان هناك اضطهاد أم لا هو: ما الذي قامت به السلطات لتحمي وطنيها؟

هناك نظريتين¹ في هذا السياق: حسب النظرية الأولى وهي النظرية الشخصية، يقع على عاتق الدولة التزام بوسيلة نحو وطنيها، كما أن غياب الحماية يجب أن يكون بخطأ من الدولة لكي يولد مخاوف معقولة من الاضطهاد بالمعنى الوارد في الاتفاقية. وعليه فإن وقوع مثل هذه الأفعال المنسوبة لعناصر غير حكومية ليس هو الذي يشكل مثل هذا الخطأ، ولكن موقف سلطات الدولة منها، فسلوك سلطات الدولة هو محور القضية حسب هذه النظرية.

أما وفقا للنظرية الثانية وهي النظرية الموضوعية، فإنه يقع على عاتق الدولة التزام بتحقيق نتيجة تجاه وطنيها، وعليه، فإن غياب الحماية يستنتج "موضوعيا" من وضع فعلي، ومن هذا المنظور، فإن عجز الدولة عن تأمين الحماية لأحد وطنيها يمكن أن يكون مقبولا كسبب للاضطهاد، دون أن يكون لقيام هذه الدولة بإثبات أنها عملت كل ما بوسعها لتحقيق ذلك، أي دور في عدم الاعتراف بصفة اللاجئ. هذه هي وجهة النظر التي دافعت عنها المفوضية، حيث جاء في دليلها: "يتصل الاضطهاد عادة بما تقوم به سلطات إحدى البلدان من أعمال، وقد يصدر أيضا عن أقسام من السكان لا تحترم المعايير التي أقرتها قوانين البلد المعني وقد تتمثل حالة وثيقة الصلة بالموضوع في التعصب الديني الذي يبلغ مبلغ الاضطهاد، في بلد علماني من نواح أخرى، إلا أن أقساما كبيرة من السكان فيه لا يحترمون المعتقدات الدينية لجيرانهم، وعندما يتم ارتكاب أعمال أخرى تمييزية أو مخالفة للقانون من قبل عامة السكان المحليين، يمكن اعتبار هذه الأعمال اضطهادا إذا تسامحت فيها أو إذا رفضت السلطات منح حماية فعالة أو أثبتت عجزها"².

تؤكد المفوضية بأن تواطؤ الدولة ليس شرطا، فحتى الاضطهاد الذي لم تقترفه أو تشجعه الدولة يعتبر اضطهادا بالمعنى المقصود في اتفاقية 1951. ويكفي عجزها عن

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.451.

²- المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 25، فقرة 65.

حماية الأفراد على إقليمها وليس ضروريا البحث عن معرفة ما إذا كانت الدولة قد بذلت العناية الضرورية لحماية الأشخاص المعنيين.

ليس من الضروري إذن، أن يكون غياب الحماية مقصودا، من أجل اعتباره اضطهادا بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951 (النظرية التي تأخذ بعين الاعتبار موقف سلطات الدولة وتستنتج منه النية)، بل على العكس يكفي ملاحظة غياب فعلي للحماية، حتى ولو لم تتوفر نية الإضرار بسبب نقص الوسائل أو العجز (النظرية الموضوعية التي تكتفي بوجود قصور في السلطات العامة للدولة)¹. المهم إذن هو النتيجة، أي وجود الحماية أو غيابها.

في هذه الحالة إذن، ينسب الاضطهاد بشكل غير مباشر إلى الدولة، إما لأن سلطاتها قامت بتشجيع الأفعال التي يرتكبها هؤلاء، أو تغاضت عنها، أو تسامحت مع القائمين بها. وهذا يعني رفضها القيام بواجب الحماية اتجاه وطنيها. فرفض الحماية في هذه الحالة هو الذي يسمح بالربط غير المباشر بين الأفعال المرتكبة وسلطات الدولة، وهو الذي يولد الخوف من الاضطهاد، والذي يعتبر بالنسبة للشخص المعني، الخوف من أن لا يكون محميا من قبل سلطات الدولة. فلو أن الدولة تمارس واجب الحماية من خلال معاقبة مرتكبي هذه الأفعال ومنح تعويض للضحية، فإنه لا يمكن القول بوجود اضطهاد، وإنما الأمر يتعلق بقضية جزائية أو مدنية.

هذا إذن، يوضح بأنه عندما يتعلق الأمر بأفعال منسوبة إلى عناصر غير حكومية، فإن رفض الحماية هو الذي يكون الاضطهاد. بتعبير آخر، لا يمكن اعتبار هذه الأفعال اضطهادا، إلا في الحالة التي تظهر فيها الدولة رفضها لحماية أحد رعاياها².

يجب أيضا الأخذ بعين الاعتبار ما إذا كانت أعمال الاضطهاد التي تقوم بها هذه العناصر غير الحكومية، مؤقتة أو مستمرة لمدة طويلة من الزمن، لأنه في هذه الحالة الأخيرة يمكن تفسير الأمر على أنه يوجد خلل في هيكل الدولة، وهذا يبرر عدم الثقة في

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.452.

²-Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.92.

الحكومة لتوفير الحماية لوطنيتها¹، ومن ثم يكون الاعتراف بالشخص كلاجئ في مثل هذه الأوضاع، يتماشى مع أحكام المادة الأولى من اتفاقية 1951 التي تشترط غياب حماية دولة الأصل لاكتساب صفة اللاجئ.

لكن ماذا لو حدث أن شخصا لم يستطع أو لم يرد اتخاذ مساع لطلب حماية سلطات بلده، هل يمكن اعتبار أن هناك غياب للحماية، مع العلم أنه لم يكن هناك مجال أمام السلطات لتمارس أو لتفرض ممارسة الحماية ؟

يجب التمييز بين حالتين: أولاً، إذا كان الشخص الذي يخشى الاضطهاد من طرف عناصر غير حكومية، يمكنه الاستئصال بحماية دولته التي ستكون متاحة له وفعالة، ومع ذلك لم يسع للحصول عليها، فإن طلبه للحصول على مركز اللاجئ سيرفض. وبالمقابل، إذا قام بمساع إيجابية أمام سلطات دولته وقوبلت بالرفض، كتسجيل شكوى مثلاً، فإن وضعيته هي نفسها بالنسبة لشخص يعلم بأن مثل هذه المساعي لن تفيده في شيء، فلم يبق بها. فبما أن الأمر يتعلق بامتناع، فإنه لا يوجد أي أثر في كلتا الحالتين، فالحماية غائبة. وعليه فإن خوف المعني من هذا النوع من الاضطهاد، يمكن أن يفتح المجال أمامه للحصول على مركز اللاجئ.

ثانياً، عندما تكون سلطات الدولة موالية للجماعات المسؤولة عن ارتكاب الأفعال التي يكون الشخص ضحية لها، وهو ما يعتبر بمثابة اضطهاد مباشر، فإنه يستبعد في أغلب الأحيان اشتراط القيام بمساع لطلب الحماية من سلطات الدولة².

إذا كان يمكن الاستنتاج من موقف المفوضية بأن القائمين بالاضطهاد الذين يؤخذون بعين الاعتبار عند تحديد مركز اللاجئ يجب أن يكونوا في شكل جماعات منظمة، فإن بعض الفقهاء ذهبوا إلى أبعد من ذلك حيث أنهم يرون أنه يمكن الأخذ بعين الاعتبار الاضطهادات الصادرة في محيط خاص كالأسرة، والقائمون بالاضطهاد يمكن أن يكونوا فرادى وليسوا منظمين في جماعات³.

¹ - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 176 .

² - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op.cit, p.459.

³ - Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.94 .

ولقد تبنى القضاء الفرنسي¹، والأسترالي²، والكندي الذي يعتبر الأكثر تطوراً إلى يومنا هذا في مجال اللجوء، وجهة النظر هذه في بعض أحكامه³.

يستخلص مما سبق أن اعتبار الشخص لاجئاً من عدمه يتحدد بنظرة مستقبلية، ويترتب عن ذلك، أنه ليس من الضروري تعرض الشخص للاضطهاد، حتى يعترف به كلاجئ. إذ يمكن أن يكون الشخص قد وقع عليه الاضطهاد، لكنه ليس معرضاً له مرة أخرى (كما لو تم القضاء على القائمين بالاضطهاد مثلاً)، وعليه، لن تمنح له صفة اللاجئ في هذه الحالة، إذ لا توجد علاقة تلازم بين الاعتراف بصفة اللاجئ وانتهاك حقوق الإنسان⁴، فقانون اللاجئين، هو في الوقت نفسه، أوسع وأضيق، إذ لا حاجة للاعتداء على حقوق الإنسان من أجل الاعتراف بصفة اللاجئ، لكن غالباً احتمال الاعتداء على هذه الحقوق هو الذي يؤدي إلى الاعتراف بها. وبالمقابل فإن الاعتداء على حقوق الإنسان لا يؤدي إلى الاعتراف بصفة اللاجئ، إذا لم يكن هناك خوف من اضطهاد مستقبلي في حال العودة. وهذا يعني أن صفة اللاجئ قائمة على شعور واستعداد نفسي هو الخوف، غير أن المادة الأولى من اتفاقية 1951، ربطت الخوف بوجود مبرر له، مما يعني إمكانية الحكم ظاهرياً على الوقائع، إن كانت فعلاً تثير الخوف أم لا. ورغم صمت اتفاقية 1951 وغياب أي تعليق حول موضوع أدوات الاضطهاد إلا أن المفوضية تنتصر، ونؤيدها في ذلك، للمقاربة التي تقضي بأن القائمين بالاضطهاد يمكن أن يكونوا أعواناً مكلفين من الدولة، ويعملون باسمها وبموافقتها الصريحة أو الضمنية، أو أشخاصاً ليس لدى الدولة، أو لا تستطيع أن تكون لديها سلطة عليهم. وهذه المقاربة تجد أساسها في الغاية من الحماية الدولية ذاتها، التي محورها هو

¹ -CRR, 17 octobre 2003, Mme S. n° 02025588/423904 R, in, Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, p.36.

² -Haute Cour d'Australie, Ministre de l'immigration et des affaires multiculturelles c.Khawar, [2002]HCA 14,11Avril 2002.

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3deb326b8.pdf>

³ -Cour fédérale d'appel du Canada, Zalzali c.Canada (Ministre de l'emploi et de l'immigration), 1991; Cour suprême du Canada, Canada (Procureur général) c.Ward, 1993, in Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, Interprétation de la jurisprudence sur la définition de réfugié au sens de la convention, 31décembre 2005, pp.9-10.

<http://www.unhcr.org/refworld/pdf.4713817c2.pdf>

⁴ -Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.87.

الشخص الذي لديه خوف من الاضطهاد، بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسي.

المطلب الثاني

الأسباب المبررة للخوف من الاضطهاد

تمنح اتفاقية 1951 حماية لكل شخص لديه خوف من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه، دينه، جنسيته، آرائه السياسية أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة. فهي إذن تحدد الأسباب التي يجب أن يقوم عليها الخوف لتبرير الحصول على مركز اللاجئ، على سبيل الحصر¹ (الفرع الأول)؛ غير أن السبب المتعلق بالانتماء إلى فئة اجتماعية معينة كان، ولا يزال، محل اختلاف فيما يتعلق بتفسيره ومجال تطبيقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التحديد الحصري لأسباب الخوف من الاضطهاد

إن تعداد الأسباب التي يجب أن يقوم عليها الخوف من التعرض للاضطهاد²، ليس وليد اتفاقية 1951، ولكن كل ما فعلته هذه الأخيرة هو تكرار الأسباب الأربعة التي وردت

¹ - بينما يمكن التوسع في أسباب الاضطهاد بموجب نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي اعتمد من قبل مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، بتاريخ 17 جويلية 1998، ودخل حيز التنفيذ في 1 جوان 2001، وفقا للمادة 126، ومتاح على الموقع التالي:

<http://www.arabhumanrights.org/publications/icc/rome-statute-98a.html>

- حيث تنص المادة 1/7 منه: " اضطهاد أي جماعة محددة أو مجموع من السكان لأسباب سياسية أو عرقية أو قومية أو اثنية أو ثقافية أو دينية أو متعلقة بنوع الجنس على النحو المعروف في الفقرة 3 أو لأسباب أخرى، من المسلم عالميا بأن القانون الدولي لا يجيزها".

² - يدل على أنه من الخطأ استعمال مصطلح "اللاجئ السياسي"، للدلالة على مفهوم اللاجئ بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، لأن هذا الأخير أوسع من مفهوم الشخص المعرض للاضطهاد لأسباب سياسية. فالاضطهاد بسبب الآراء السياسية هو واحد من الأسباب الخمسة المبررة للحصول على مركز اللاجئ بموجب اتفاقية 1951، بل إنه السبب الأخير من حيث الترتيب؛ انظر:

-Marc BOSSUYT, «La protection internationale des réfugiés à la lumière de la convention de Genève relative au statut des réfugiés et de la convention européenne des droits de l'homme»,

في صكوك دولية سابقة وهي: العرق، الدين، والجنسية (أولا)؛ والرأي السياسي (ثانيا)؛ وإضافة سبب خامس هو " الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة " (ثالثا).

أولا - الانتماء العرقي أو الديني أو الوطني

يجب على الشخص الذي يريد الحصول على مركز اللاجئ أن يثبت أن لديه خوفا مبررا من التعرض للاضطهاد، بسبب انتمائه العرقي أو الديني أو الوطني. وعلى السلطات المختصة بتحديد مركز اللاجئ، دراسة الطلبات المقدمة إليها، بالنظر إلى كل واحد من هذه الأسباب، ولا يهم أن يكون الاضطهاد ناتجا عن سبب واحد أو أكثر من هذه الأسباب، التي تتداخل فيما بينها في كثير من الأحيان.

1- العرق

يعد التمييز العرقي أحد الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان المندد بها على الصعيد الدولي، لذلك فهو يشكل عنصرا جوهريا في تحديد مدى وجود الاضطهاد، وحسب المفوضية فإنه يجب تفسير المقصود بالعرق المنصوص عليه في اتفاقية 1951 تفسيراً واسعاً¹.

يمكن الاستناد في ذلك إلى الاتفاقية الدولية الخاصة بإزالة جميع أشكال التمييز العنصري²، التي تعرف التمييز العنصري تعريفاً واسعاً، يتضمن كل تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني، ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو

=in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.40.

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 26، فقرة 68.

² - اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2106 ألف (د-20) المؤرخ في 21 ديسمبر 1965، ودخلت حيز التنفيذ في 4 جانفي 1969، وفقا للمادة 19، وصادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 66 - 348، مؤرخ في 15 ديسمبر 1966، ج. ر. ج. د. ش. العدد 7، ل 20 جانفي 1967.

التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة¹.

إذا كان مجرد الانتماء إلى فئة عرقية لا يشكل بحد ذاته أساساً لمنح اللجوء كقاعدة عامة، بل يجب أن يكون لدى ملتمس اللجوء خوفاً من التعرض للاضطهاد بسبب انتمائه العرقي، إلا أنه قد تكون هناك ظروف خاصة تحيط بفئة عرقية معينة، تجعل من مجرد الانتماء إليها سبباً كافياً للحصول على مركز اللاجئ²، كأن تكون هذه الفئة مستهدفة من قبل القوائم بالاضطهاد، بسبب اختلاف واضح أو مزعوم يكون هو الدافع وراء تصرفه، أو تثبت فعلياً أن أعضاءها يتعرضون للاضطهاد بشكل مستمر³.

2- الدين

يمكن لملتمس اللجوء أن يؤسس طلبه للحصول على مركز اللاجئ على وجود خوف من الاضطهاد بسبب دينه. حيث تهدف الاتفاقية من خلال هذا المعيار إلى حماية الحرية الدينية المكرسة في مختلف الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان⁴، وخاصة الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد⁵. لكن هذا لا يعني أن مجرد الانتماء إلى فئة دينية معينة يشكل في حد ذاته مبرراً للمطالبة بالحصول على مركز اللاجئ، بل يجب أن يكون لدى ملتمس اللجوء خوفاً له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب هذا الانتماء الديني، إلا إذا كانت هناك ظروف خاصة تجعل من مجرد الانتماء الديني سبباً كافياً لالتماس اللجوء⁶.

¹ - انظر المادة 1/1 من الاتفاقية الدولية الخاصة بإزالة جميع أشكال التمييز العنصري.

² - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 26، فقرة 70.

³ - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 180.

⁴ - انظر على سبيل المثال: المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواد 18 و 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

⁵ - اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 55/36، المؤرخ في 25 نوفمبر 1981، <http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/intolerance.html>

⁶ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 27، فقرة 72.

يتخذ الاضطهاد بسبب الدين أشكالاً مختلفة منها حظر ممارسة الشعائر الدينية سرا أو علناً، حظر التعليم الديني، حظر الانتماء إلى طائفة دينية معينة، أو فرض تدابير تمييزية على أشخاص بسبب ممارستهم لشعائهم الدينية، وانتمائهم إلى طائفة دينية معينة¹، أو عدم انتمائهم إلى الطائفة الغالبة². ويمكن أن يحدث الاضطهاد أيضاً في إطار ديانة واحدة، إذا كانت تنقسم إلى طوائف متعددة، كما يمكن أن يحدث داخل الأسرة الواحدة، في حالة ما إذا كان الزوجان، مثلاً، مختلفي الدين³.

يجب إذن، دراسة كل طلب على ضوء الظروف الخاصة بمقدمه، وخاصة ما يتعلق بمعتقداته الدينية، أسلوب حياته، وطبيعة دوره ونشاطاته في إطار ديانته. لكن هذا لا يمنع من أن التجارب التي عاشها غيره كالأصدقاء والأقارب، يمكن أن تكون دليلاً على وجود خوف مبرر من أنه سيكون هو أيضاً عرضة للاضطهاد بسبب الدين⁴. وتجدر الإشارة إلى أنه ليس ضرورياً أن يكون لدى ملتمس اللجوء انتماءات دينية، بل يكفي أن يعامله القائم بالاضطهاد على هذا الأساس⁵.

3 - الجنسية

لا يعني مفهوم الجنسية في هذه الاتفاقية فقط المواطنة، وإنما يتسع ليشمل أيضاً الانتماء إلى فئة عرقية أو لغوية تكون عرضة للاضطهاد، مما يؤدي إلى التداخل بين الجنسية والعرق كأسباب للاضطهاد⁶، إذ كثيراً ما ينجم عن تعايش أكثر من فئة داخل دولة واحدة، نشوب نزاعات بينها تصل إلى درجة الاضطهاد⁷. كما أنه قد يتداخل

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 27، فقرة 72.

² - HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2004, par.12, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415agaf54.html>

³ - Ibid, par.12.

⁴ - Ibid, par.14.

⁵ - HCR, La protection internationale des réfugiés: interprétation de l'article 1 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, Genève, 2001, p.7, par.25, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a3914.html>

⁶ - Ibid, p.8, par.26.

⁷ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 27، فقرة 75.

الاضطهاد بسبب الجنسية والاضطهاد بسبب الرأي السياسي، عندما تتجسد حركة سياسية في فئة قومية، كما يمكن أن يكون الاضطهاد بسبب الجنسية مبررا لطلب اللجوء مرة أخرى، بالنسبة إلى اللاجئين الذين يتعرضون للاضطهاد في دولة الملجأ بسبب وضعهم كأجانب فيها¹.

يجب التذكير في هذا السياق بأن الأشخاص عديمي الجنسية، يمكنهم أن يصبحوا لاجئين، مثل الأشخاص الذين لديهم جنسية معينة، إذا كان لديهم خوف من الاضطهاد لأحد الأسباب الواردة في المادة 1(ألف)². كما أنه يمكنهم أن يصبحوا لاجئين إذا كانوا معرضين، بسبب عدم تمتعهم بأي جنسية، لتدابير تمييزية خطيرة تصل إلى درجة الاضطهاد³.

لكن إذا كان الوضع الغالب هو خوف فئة الأقلية من الاضطهاد الذي تمارسه عادة الأغلبية، إلا أنه قد يحدث العكس، ويكون لأحد الأشخاص المنتمين إلى الأغلبية، خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد من قبل أقلية مهيمنة³.

ثانيا - الرأي السياسي

لا يشكل تبني آراء سياسية معارضة للحكومة بحد ذاته سببا للمطالبة بالحصول على مركز اللاجئ، إلا إذا كان لدى الشخص المعني خوفا من التعرض للاضطهاد نتيجة لاعتناقه لهذه الآراء، التي يفترض أنها قد وصلت إلى علم السلطات. واستعمال عبارة "الرأي السياسي" كسبب للاضطهاد يدل على ضرورة تفسير هذا السبب تفسيراً مرناً، إذ لا يشترط أن يكون الشخص المعني بالاضطهاد بسبب رأيه السياسي، يمارس نشاطاً سياسياً معيناً، بل يكفي أن يكون متبنياً لآراء سياسية معينة، وإن كانت النشاطات السياسية، في أغلب

¹ - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 182.

² - HCR, La protection internationale des réfugiés: interprétation de l'article 1 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, op-cit, p.8, par.26.

³ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 27، فقرة 76.

الأحيان، تعتبر وسيلة لإثبات الرأي السياسي لمتمس اللجوء، إلا أن ذلك ليس شرطا أساسيا¹.

حسب ما أشارت إليه المفوضية، فإنه ليس ضروريا أن يكون لدى الشخص المعني رأي سياسي حتى يمنح صفة اللاجئ، بل يكفي أن تعتقد السلطات في دولته الأصلية أن لديه آراء سياسية معينة، وتضطهده على ذلك الأساس²، وهذا ما يسمى بالرأي السياسي المفترض³، وأبرز مثال على ذلك قيام سلطات دولة معينة باضطهاد شخص بسبب ممارسة أحد أقاربه لنشاط سياسي مناهض لها. أما عن مكان وزمان التعبير عن الرأي السياسي، فلم تفرّق الاتفاقية بين ما إذا كان الشخص قد عبر عن رأيه أثناء تواجده في دولته الأصلية، أو بعد خروجه منها.

ثالثا - الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة

ليس هناك ثمة تعريف محدد للفئة الاجتماعية، ويعود ذلك إلى عدم وجود اتفاق حول العناصر التي تميز فئة اجتماعية معينة عن باقي أفراد المجتمع. وبالرجوع إلى نص المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة الثانية من العهد الدولي الخاص

¹ - أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 186.

² - HCR, La protection internationale des réfugiés: interprétation de l'article 1 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, op-cit, p.7, par.25.

- وعلى هذا الأساس ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار لجنة طعون اللاجئين، الذي يقضي برفض الاعتراف بصفة اللاجئ لتونسي، على أساس غياب الدافع السياسي وراء نشاطه.

- انظر:

- Conseil d'État, 27 avril 1998, M. B. n°168335 A, in Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, p.57 : « [...] **Considérant qu'il ne résulte pas des stipulations précitées de la convention de Genève que, pour ouvrir droit à la reconnaissance du statut de réfugié, les opinions ou activités en raison desquelles un étranger craint d'être persécuté dans le pays dont il a la nationalité doivent être inspirées par un mobile politique; que, dans le cas où ces activités, même dépourvues de mobile politique, sont regardées par les autorités du pays comme une manifestation d'opposition politique susceptible d'entraîner des persécutions, elles peuvent, le cas échéant, ouvrir droit à la reconnaissance de la qualité de réfugié [...]** ».

³ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 29، فقرة 82.

بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنهما تحظران التمييز أو سوء المعاملة المستندة لأسباب اجتماعية.

في كثير من الأحيان، يتداخل هذا السبب مع الأسباب الأخرى أي العرق، الدين، الجنسية أو الرأي السياسي لتبرير الخوف من التعرض للاضطهاد، مما دفع البعض إلى القول بأن الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، ليس سببا مستقلا كغيره من الأسباب الواردة في التعريف، لكن هذا الرأي لا يتفق مع نص المادة الأولى من اتفاقية 1951، ويضيق من تفسير التعريف الوارد فيها، ويستعين بهذا السبب من أسباب الاضطهاد دون أساس وجيه¹.

تزايد خلال السنوات الأخيرة عدد طلبات اللجوء القائمة على أساس "الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة" الوارد في اتفاقية 1951، ولقد أثارت هذه الحالات عدة مشاكل كسوء المعاملة المنزلية، ختان الإناث والتمييز نحو الأشخاص المعوقين. ويتميز هذا المبرر بكون مضمونه يشكل أساسا معقولا لطلبات الاعتراف بمركز اللاجئين، التي لا تستجيب للمبررات الأربعة الأخرى الواردة في المادة 1(ألف)²، وإن كانت المصادر الاعتيادية التي يستند إليها فيما يتعلق بتفسير اتفاقية 1951، لا تحمل إلا توضيحات قليلة بالنسبة لهذه المسألة.

لقد أضيفت عبارة "الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة" في نهاية المداولات حول مشروع الاتفاقية، ولم تسهم الأعمال التحضيرية إلا قليلا في تفسير هذه العبارة، حيث وردت فقط ملاحظة واحدة للممثل السويدي جاء فيها: " أثبتت التجربة أن بعض اللاجئين كانوا مضطهدين لأنهم ينتمون إلى فئات اجتماعية معينة، إن مشروع الاتفاقية لم يتطرق إلى هذه الحالة، ومن الملائم إدخال حكم موجه لحمايتهم"³، وبالتالي فإن القضاة والمختصين

¹ - انظر في تفصيل ذلك: أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 183.

² - Virginie NATALE, *Le droit des étrangers à l'égalité et le juge de common law*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p.268.

³ - نقلا عن:

- T.Alexander ALEINIKOFF , «Caractéristiques protégées et perceptions sociales : analyse de la signification de l'expression (appartenance à un certain groupe social)», in E.FELLER ,

بحثوا بشكل عام عن وسائل للتفسير، من خلال الربط بين هذه العبارة والأسباب الأخرى الواردة في الاتفاقية وهي العرق، الدين، الجنسية والآراء السياسية. ولقد سعوا إلى تحديد العناصر الأساسية في الأسباب الأخرى مثل المظهر الثابت أو الجوهري للسبب، ليتبنوا فيما بعد تفسيراً للفئة الاجتماعية يتجانس مع ذلك العنصر المحدد. ومع أن هذا التفسير يحدد مجال تطبيق معيار الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، إلا أنه غير مفروض بموجب الاتفاقية، إذ يمكن أن تكون هذه العبارة قد وضعت لتشمل جماعات متنوعة، تكون حاجتها للحماية قائمة على ظروف مختلفة، عن تلك التي تبرر الحصول على مركز اللاجئ بناء على الأسباب الأربعة الأخرى¹.

أما بالنسبة لدليل المفوضية، فإن تعليقاته بشأن عبارة "الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة" كانت ذات طابع عام ومقتضبة، مما يعكس وبلا شك ندرة الطلبات من هذا النوع عند صياغة هذا الدليل²، حيث جاء فيه: "تشتمل فئة اجتماعية معينة في العادة على أشخاص ذوي خلفيات وعادات أو أوضاع اجتماعية متماثلة".

وكثيراً ما قد يتداخل ادعاء بالخوف من التعرض للاضطهاد يندرج تحت هذا البند، مع ادعاء بالخوف من التعرض للاضطهاد لأسباب أخرى، أي العرق أو الدين أو القومية.

وقد يكون الانتماء إلى الفئة الاجتماعية المعينة هو مصدر الاضطهاد، نظراً لعدم وجود ثقة في ولاء هذه الفئة للحكومة أو لأن التطلع السياسي لأعضائها أو سوابقهم أو نشاطهم الاقتصادي، أو وجود هذه الفئة الاجتماعية ذاته بوصفها هذا، يعتبر عقبة في وجه سياسات الحكومة. وفي العادة لا يكفي مجرد الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة

=V.TÜRCK et F. NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.307.

¹ - Ibid, p.307.

² - طلبت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي في دورتها الثامنة والعشرين من المفوضية أن تنظر في إمكانية إصدار دليل تسترشد به الحكومات، يتعلق بالإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، استجابة لهذا الطلب قام قسم الحماية الدولية بإصدار الطبعة الأولى من هذا الدليل في سبتمبر 1979؛ انظر: المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص7، فقرة 4.

ليكون حجة تبني عليها مطالبة بالحصول على وضع اللاجئ. ولكن قد تكون هناك ظروف خاصة يمكن أن يكون فيها مجرد الانتماء سببا كافيا للخوف من التعرض للاضطهاد¹.

أما اللجنة التنفيذية للمفوضية، فقد اعترفت من خلال استنتاجها حول النساء اللاجئات والحماية الدولية، بأن الدول حرة في تبني التفسير الذي يعتبر بأن النساء الملتزمات للجوء، واللواتي تعرضن لمعاملة قاسية أو غير إنسانية، بسبب مخالفتهم لتقاليد الجماعة التي يعشن فيها، ينتمين إلى فئة اجتماعية معينة بالمعنى الوارد في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951.²

أما بالنسبة لمواقف الدول، فرغم اختلافها إلا أن هناك درجة من التقارب حول العديد من مبادئ التفسير، وأهم انشغال تم التعبير عنه هو وضع مبدأ تقييدي للسهر على أن لا يشمل مبرر "الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة" جميع طلبات اللجوء³. لأنه توجد عدة أسباب تتعارض مع التفسير الموسع للفئة الاجتماعية من بينها، أن الهدف من الاتفاقية لم يكن أبدا، منح حماية لكل ضحايا الاضطهاد، ولكن فقط الذين يفرون خارج حدود دولتهم الأصلية، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، لأحد الأسباب الخمسة المذكورة سالفا⁴. وعليه، فإن تفسير "الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة"، على أنه يشتمل على جميع فئات الأشخاص الذين يفرون خارج حدود دولتهم الأصلية، أو يعانون من انتهاك لحقوقهم الأساسية، سيكون متناقضا مع بناء الاتفاقية⁵. كما أن المنطق القانوني يقتضي عدم تفسير الفئة الاجتماعية تفسيراً واسعاً، خشية أن تصبح الأسباب الأخرى الأربعة فائضة وبلا جدوى⁶.

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 28، فقرة 78.

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 39, Les femmes réfugiées et la protection internationale, 1985, par.k), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, 4ème édition, Genève, 2009, p.288, <http://www.unhcr.fr/501fcd919.pdf>

³ - Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.109.

⁴ - T. Alexander ALEINIKOFF, «Caractéristiques protégées et perceptions sociales...», op-cit, p.327.

⁵ - Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.110.

⁶ - HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «l'appartenance à un certain groupe social» dans le cadre de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou son protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, 2008, par.2, <http://www.unhcr.org/refword/docid/3e41421b4.html>

الفرع الثاني

تقييد معيار الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة

إن البحث عن مبدأ تقييدي لمعيار الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، قاد البعض إلى اعتماد عدم التمييز كمعيار مستتب من اتفاقية 1951، يمكن أن يساعد على التفسير، وذلك بالرجوع إلى الفقرة الأولى من ديباجة الاتفاقية التي تنص: "[...] بأن لجميع البشر دون تمييز حق التمتع بالحقوق والحريات الأساسية".

يفترض أن المقاربة القائمة على عدم التمييز تضع أساسا مشتركا للأسباب الواردة في الاتفاقية، وهذا يعني أن الأشخاص المضطهدين بسبب عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو انتمائهم إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائهم السياسية، هم أشخاص انتهكت حقوقهم الأساسية لأسباب تمييزية¹. ورغم أهمية هذه المقاربة²، إلا أنه من الصعب اعتبارها المبدأ الوحيد المشترك بين الأسباب الخمسة الواردة في الاتفاقية. لقد أثير مبدأ عدم التمييز بالدرجة الأولى، للاستيعاب بأن الاتفاقية لا تمنح حماية لكل الأشخاص ضحايا الاضطهاد، غير أنه ليس من الضروري الالتجاء إلى هذه المقاربة للوصول إلى هذه النتيجة، فهذا يبدو واضحا من قراءة الاتفاقية ذاتها، بالإضافة لذلك، فإن تحليلا قائما على عدم التمييز، يمكن أن يؤدي إلى اقتراح معايير إضافية، تقيد بشكل كبير مجال الاتفاقية³.

ثمة مقاربة أخرى، قائمة على تحديد الفئة الاجتماعية، بالنظر إلى تعرض الأفراد المكونين لها لانتهاكات لحقوقهم الأساسية. لكن اشتراط الوجود السابق للفئة الاجتماعية بغض النظر عن الاضطهاد المزعوم، يثير شكوكا حول هذه الفئات. فعلى سبيل المثال،

¹ - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 183.

² - من بين إيجابيات هذه المقاربة أنها تدعم الاعتراف بالنساء كفئة اجتماعية، في الحالة التي يكن فيها ضحايا لتمييز اجتماعي خطير ومتكرر، انظر :

-Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.365.

³ -T. Alexander ALEINIKOFF, «Caractéristiques protégées et perceptions sociales ...», op-cit, p.334.

هناك احتمال ضعيف أن يقبل طلب مقدم من شخص كان ضحية للتعذيب، إذا كانت الفئة الاجتماعية التي يزعم أنه ينتمي إليها، مكونة من جميع الأشخاص الذين تعرضوا، أو يمكن أن يتعرضوا، للتعذيب، أو لأي شكل من أشكال الاضطهاد¹.

لقد أدى هذا المنطق إلى رفض طلبات مقدمة من صينيين، يدّعون خوفا من التعقيم أو الإجهاض القسري، مع أنه مما لا شك فيه أن هذه الأفعال تشكل انتهاكا للحقوق الأساسية للإنسان، لكون أن الخوف المزعوم من الإضطهاد، هو الخاصية الوحيدة المشتركة بين أفراد هذه الفئة². غير أن تعرض مجموعة من الأشخاص لانتهاك حقوقهم الأساسية، يمكن أن يكون عنصرا مهما في تحديد وجود "فئة اجتماعية معينة"، طالما أن هذه الانتهاكات مسّت أشخاصا يتقاسمون خاصية محددة ومستقلة (أولا)؛ لأنه يمكن أن تدل هذه الانتهاكات، على أن هذه الفئة ينظر إليها على هذا الأساس، من طرف المجتمع الذي توجد فيه (ثانيا).

أولا - الخصائص المحمية

تحدد مقارنة "الخصائص المحمية" التي تم تبنيها من طرف القضاء الكندي³، والفرنسي⁴، فئات يمكن اعتبارها، بشكل عام، تستحق الحماية. وهي تلك التي سيتعرض أفرادها لضرر كبير لو تخلوا عن انتمائهم، سواء لأنهم عمليا، يستحيل عليهم التخلي عن خاصية "ثابتة"⁵، أو لأن هذا الانتماء يقوم على ممارسة حق أساسي.

¹ - غير أنه يمكن لأعمال الاضطهاد أن تخلق أحيانا فئة اجتماعية، وتجعلها متميزة عن باقي السكان، انظر:

-Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.110.

² -T.Alexander ALEINIKOFF, «Caractéristiques protégées et perceptions sociales...», op-cit, p.335;

-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.46.

³ -Canada (Procureur général) c. Ward, op-cit. p.k5.

⁴ -CRR, 30 mars 2004, Mme N. n° 03024643/454281 C+ ; CRR, 22 février 2005, Mme D. n° 03026136/456133 C+ ; CRR, 16 juin 2005, Mme S. n° 04018444/492440 C+; in Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, pp.69-71.

⁵ -HCR, La protection internationale des réfugiés: interprétation de l'article 1 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, op-cit, p.8, par.28;

لقد أتت هذه المقاربة بجديد مهم، وهو أنها سمحت بالاعتراف بفئات، ثمة ما يبرر حمايتها بشكل كامل مثل النساء، رغم أن أعضائها بشكل عام، ليس لديهم انتماء مشترك بالمعنى الضيق¹.

نجحت هذه المقاربة في تحديد الفئات الاجتماعية الجديرة بالحماية لسبب واضح جدا، وهو أنها قد وضعت مبداءا تقيديا لتفسير "الفئة الاجتماعية المعيّنة"، يكون مطابقا لآفاق حماية حقوق الإنسان، فيما أن الأسباب الأربعة الأولى، كلها قائمة على مفاهيم حقوق الإنسان، فإن السبب الخامس المتمثل في "الانتماء إلى فئة اجتماعية معيّنة"، يجب أيضا أن يكون محصورا في الفئات المعروفة على أساس حقوق الإنسان.

غير أنه مقابل هذه المزايا، هناك مساوئ لا يمكن تجاهلها، فمما لاشك فيه، أن مقارنة الخصائص المحمية، تبتعد عن معنى "الفئة الاجتماعية" بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، إذ ليس هناك في تعريف اللاجئ، أو في الأعمال التحضيرية للاتفاقية، ما يدل على أن الخصائص الثابتة أو المهمة، تعتبر أساسية لفهم الأسباب المبررة للاضطهاد. بالإضافة لذلك، ومع أن قضاء الدول الأطراف يبدي انشغاله بعدم تفسير هذا المبرر تفسيراً واسعاً، يجعله شاملاً للأسباب الأخرى الواردة في الاتفاقية، أو يجعل من جميع ضحايا الاضطهاد لاجئين، وهو انشغال يتفق تماماً مع عبارات وأهداف الاتفاقية، إلا أن هذا لا يبرر وضع قيود، لن تكون مطابقة لنصوص هذه الأخيرة، ولا مستتبطة من قراءة رشيدة لأحكامها².

يبدو أيضاً أن مقارنة الخصائص المحمية، تحرم أفراد فئات يمكن أن تكون معرضة للاضطهاد، بسبب انتمائها لجمعيات معترف بها بشكل واسع في المجتمع، مثل الطلبة،

=HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : «l'appartenance à un certain groupe social», op-cit, par.6.

¹-Sophie ALBERT, Les réfugiés bosniaques en Europe, op-cit, p.111;

-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'appartenance à un certain groupe social», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et L'Institut International de Droit Humanitaire de San Remo(Italie) du 6au8 septembre 2001, par.4.

²-T.Alexander ALEINIKOFF , «Caractéristiques protégées et perceptions sociales...», op-cit, p.337.

النقابيين، مستخدمي مخيمات اللاجئين، أطفال الشوارع...الخ. إن تعداد هذه الفئات لا يعني أن لها جميعا الحق في الحصول على مركز اللاجئ، لكن هذا يساعد على تصور حالات يكون الاعتراف فيها بهذه الفئات مبررا¹.

ثانيا - الرؤية الاجتماعية

يقتضي التفسير الآخر لعبارة "الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة"، معرفة ما إذا كان أفراد فئة معينة سيكونون معرضين للاضطهاد، بسبب خصائص مشتركة تميزهم في نظر السلطات والمجتمع، وتسمى هذه المقاربة: "الرؤية الاجتماعية"²، وهي مستنبطة من أحكام القضاء الأسترالي³.

من المهم الإشارة إلى أن مقاربة "الرؤية الاجتماعية" تبدو شاملة للفئات المعترف بها على أساس مقاربة الخصائص المحمية، وهذا يرجع بشكل رئيسي إلى أن هذه الفئات الأخيرة، لها الحظ في أن ينظر إليها على أنها فئات اجتماعية، لأن الأشخاص المنتمين إلى الفئات المحددة بخصائص ثابتة، لا يمكنهم التخلي عن خاصيتهم المشتركة؛ والفئات المحددة بخصائص مهمة للكرامة الإنسانية، تفضل في أغلب الحالات عدم القيام بذلك، ولا يجب إكراهها عليه⁴.

يحتمل أيضا أن تحتفظ هذه الفئات بانتمائها رغم المعاملة السيئة. وعموما، سوف ينظر إليها على أنها فئات تتميز بالخصائص التي بسببها، تتعرض للمعاملة السيئة، إذ يمكن، مثلا، للأشخاص أن يحافظوا على معتقداتهم الدينية أو السياسية العميقة حتى ولو تعرضوا للخطر، لأنهم يعتبرون أن هذه المعتقدات مهمة لهويتهم، إن هؤلاء الأشخاص الذين

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève*, op-cit, p.343;
-T.Alexander ALEINIKOFF, «Caractéristiques protégées et perceptions sociales...», op-cit, p.338.

²-HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale: «l'appartenance à un certain groupe social»*, op-cit, par.7.

³-Haute Cour d'Australie, *Ministre de l'immigration et des affaires multiculturelles c. Khawar*, op-cit.

⁴-T.Alexander ALEINIKOFF, «Caractéristiques protégées et perceptions sociales...», op-cit, p.340;
-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.432.

يحتفظون بهذا النوع من الانتماءات، رغم الضغوط الاجتماعية التي تدفعهم إلى تغييرها، من المحتمل، أن ينظر إليهم على أنهم فئات اجتماعية.

لكن، حتى وإن كانت أغلب الفئات المحددة "بالخصائص المحمية" يحتتمل أن ينظر إليها على أنها فئات اجتماعية، إلا أنه يمكن أن توجد فئات اجتماعية غير قائمة على الخصائص المحمية، لأن مقارنة "الرؤية الاجتماعية" تذهب إلى أبعد من ذلك، من خلال الاعتراف بأن هناك عوامل خارجية، يمكن أن تكون مهمة في التحديد الصحيح للفئة الاجتماعية¹.

يمكن لمقاربة الرؤية الاجتماعية أن تضم أيضا الطلبات المقدمة من طرف أشخاص يؤمنون بقيم غير متطابقة مع المجتمعات التي يعيشون فيها، فمثلا النساء اللواتي يرفضن الختان أو ارتداء الزي التقليدي، لديهن حظوظ كبيرة لاعتبارهن يشكلن فئة اجتماعية معينة، لأنهن يعترضن على ممارسات ثقافية، دينية أو سياسية في المجتمع، وعلى العكس، قد يبدو من الأصعب الاعتراف ببعض هذه الطلبات، كتلك القائمة على الزي، بالاستناد إلى مقارنة الخصائص المحمية².

مع الاعتراف بالحجج التي تدعّم مقارنة "الرؤية الاجتماعية"، إلا أنه يجب عدم الاستهانة بالصعوبات التي تعترضها. إذ يثور التساؤل حول كيفية تحديد الرؤية الاجتماعية لمختلف المجتمعات من قبل القاضي؟ هل يجب الأخذ بعين الاعتبار آراء القائمين بالاضطهاد، أم آراء أغلبية المجتمع، أم آراء النخبة الحاكمة؟ في حين أن مقارنة الخصائص المحمية لها مزايا كبيرة، إذ أنها تتفادى الكثير من مشاكل الإثبات، حيث يمكن للقاضي أن يصدر أحكاما معقولة، بشأن الطابع الثابت لخاصية معينة، ويمكنه أن يقيم شهادة ملتصق اللجوء بشأن بعد مهم لمظهر خاص بهويته.

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.422.

²-T.Alexander ALEINIKOFF , «Caractéristiques protégées et perceptions sociales...», op-cit, p.341.

طبقاً لهذه المقاربة، يجب على ملتزم اللجوء أن يثبت دائماً بأن الفئة التي ينتمي إليها، معرضة للاضطهاد في البلد الذي سوف يردّ إليه¹، غير أنه يمكن، في بعض الحالات، تجاوز مشاكل الإثبات التي تحيط بتحليل الرؤية الاجتماعية، عندما تكون هناك أدلة موضوعية، بأن بعض الفئات منفصلة عن باقي المجتمع في بلد الأصل، كالقوانين والسياسات التمييزية، والصحافة ووثائق أخرى من هذا النوع.

أما الاعتراض الأخير على مقاربة الرؤية الاجتماعية، فهو أنها تعترف بفئات ليس لها أي شأن، بسبب تهاة الخاصة المشتركة بين أفرادها. وعلى العكس من ذلك، فإن مقاربة الخصائص المحمية تستعمل مصفاة فكرية، من خلال الحرص على أن يكون هناك عامل مهم فعلاً، يجمع بين أفراد الفئة، من أجل الاعتراف بها، وبذلك فهي تقصر الحماية الدولية فقط، على الأشخاص الذين، سيكون من غير العدل أن يتخلوا عن خاصيتهم المشتركة².

لكن يمكن الرد على ذلك، بأن اتفاقية 1951 ترمي إلى تفادي وقوع أضرار خطيرة بسبب الانتماء إلى فئات اجتماعية معينة، وليس إلى الحفاظ على الانتماء إلى فئات تعتبر مهمة أو جديرة بذلك، وعليه فإن تهاة الخاصة المشتركة أو أهميتها، لا يجب أن تكون ذات صلة بأغراض الاتفاقية.

إن خطر التعرض للاضطهاد له وزن أكثر - عند تحديد مركز اللاجئ - من المبرر المعني، خاصة وأن الاتفاقية لا تستعمل عبارات "أساسي" أو "جوهري" لتكييف "الفئة الاجتماعية". وكما يدل على ذلك تاريخ البشرية، فإن القائمين بالاضطهاد يختارون ضحاياهم بناء على أسباب متعددة، وليس فقط بالنظر إلى الطابع الأساسي للخاصية التي تحدد الفئة التي ينتمون إليها. أما آخر انشغال بالنسبة لمقاربة الرؤية الاجتماعية، فهو أنها

¹ - T.Alexander ALEINIKOFF , «Caractéristiques protégées et perceptions sociales...», op-cit, p.342.

² - Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.110; Denis ALLAND et Catherine TEITGEN- COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.422.

تسمح بتفسير واسع جدا للفئة الاجتماعية، مما يفتح المجال أمام أفراد العديد من الفئات، للمطالبة بالحصول على مركز اللاجئ¹.

تجدر الإشارة أخيرا، إلى أن إجراءات تحديد الطلبات القائمة على الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، هي ذات طبيعة خاصة بكل واقعة، وبكل بلد، وهذا يعني أنه لا يجب افتراض أن الفئة التي تعتبر كفئة اجتماعية بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951 في بلد ما، هي كذلك في بلدان أخرى. ولا يجب وضع قيود مصطنعة، عند تطبيق عبارة "فئة اجتماعية معينة"، ولكن في الوقت نفسه، لا يجب منحها معنى يجعل باقي الأسباب فائضة، ومن المهم أيضا الإشارة، إلى أن تحديد الفئة الاجتماعية لا يجب أن يكون قائما فقط على الاضطهاد الذي تعرضت له. ومهما كانت المقاربة المستعملة، فإنه ليس مطلوبا أن تكون الفئة موحدة، للاعتراف بها كفئة اجتماعية معينة بالمعنى الوارد في الاتفاقية، أي أنه ليس من الضروري، إثبات أن جميع أفراد هذه الفئة يعرفون بعضهم البعض، أو أنهم اجتمعوا بإرادتهم، لكن المهم هو معرفة ما إذا كانوا يتقاسمون خاصية مشتركة تميزهم².

كما أنه ليس ثمة التزام على ملتمس اللجوء الذي يدعي انتماءه إلى فئة اجتماعية معينة، أن يثبت بأن كل واحد من أفراد هذه الفئة معرض للاضطهاد³، بل عليه أن يثبت فقط أن لديه خوف من الإضطهاد، بسبب انتمائه إلى هذه الفئة. لكن هذا لا يمنع من أن تصرفا اضطهاديا ضد فئة ما، يمكن أن يكون عنصرا مهما، لتحديد بروز فئة في مجتمع معين⁴. فمجرد أن تستهدف هذه التصرفات أشخاصا يتقاسمون خاصية محددة ومستقلة، يمكن أن يثبت أن الفئة ينظر إليها على أنها فئة اجتماعية، ومعرضة للاضطهاد بسبب هذه الخاصية المشتركة. غير أن التوصل إلى وجود فئة اجتماعية من خلال دراسة حالة فردية، لا يعني أن كل أفراد هذه الفئة، لديهم الحق في الحصول على

¹-T.Alexander ALEINIKOFF, « Caractéristiques protégées et perceptions sociales ... », op-cit, p.343.

²-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «l'appartenance à un certain groupe social», op-cit, par.15.

³-Ibid, par.17.

⁴-Ibid, par.14.

مركز اللاجئ، بل لابد لكل منهم أن يثبت بأن لديه خوف مبرر من الإضطهاد، بسبب انتمائه لهذه الفئة.

يستخلص مما سبق، أنه لا يكفي أن يكون الشخص خارج بلده بسبب خوفه من التعرض للاضطهاد، بل يجب أن يكون هناك ارتباط بين هذا الخوف المزعوم من الاضطهاد، وأحد الأسباب الخمسة الواردة في المادة 1(ألف2) على سبيل الحصر، وهي: العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي. وليس ضرورياً أن تكون لدى الشخص فعلاً معتقدات دينية أو آراء سياسية، بل يكفي أن تتسبب إليه من قبل القائمين بالاضطهاد، ويكون معرضاً للاضطهاد لهذا السبب. وإذا كانت الأسباب الأربعة المبررة للاضطهاد والمتمثلة في العرق، الدين، الجنسية، والرأي السياسي لا تثير مشكلة في التفسير، إلا أن السبب المتعلق بالانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، كان محلاً لتفسيرات عديدة، ومقاربات مختلفة، لكل منها سلبياتها، مما جعل المفوضية تتبنى مقاربة شاملة، تهدف إلى تفسير "الفئة الاجتماعية المعينة"، بأنها تشمل الأشخاص الذين يتقاسمون خاصية ثابتة لا يمكن تغييرها، أو مهمة للكرامة الإنسانية، وضرورية لممارسة الحقوق الأساسية، ولا يمكن مطالبتهم بالتخلي عنها وينظر إليهم من طرف المجتمع باعتبارهم فئة منفصلة عن باقي السكان¹. وتكمن أهمية هذه المقاربة في أنها تمكن الأشخاص الذين هم بحاجة فعلية للحماية، لكنهم لا يستجيبون لأحد المبررات الأربعة الأخرى، من الحصول على مركز اللاجئ. وعليه، فإن ورود مبررات الحصول على مركز اللاجئ على سبيل الحصر، لا يمنع من توسيع دائرة الأشخاص المستفيدين من الحماية الدولية.

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: « l'appartenance à un certain groupe social», op-cit, par.11.

المبحث الثاني

المعايير التكميلية لاكتساب صفة اللاجئ

رغم أن شروط اكتساب صفة اللاجئ وردت على سبيل الحصر في اتفاقية 1951، إلا أن مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، دعت من خلال توصياتها إلى تكريس مبدأ وحدة الأسرة، لتمكين أفراد أسرة اللاجئ من الحصول على هذه الصفة (المطلب الأول)؛ كما دعت أيضا إلى الاعتراف بحاجة النساء - ضحايا التمييز القائم على نوع الجنس - إلى الحماية الدولية التي تضمنها اتفاقية 1951 (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مركز اللاجئ المشتق على أساس مبدأ الحفاظ على وحدة الأسرة

يقصد بمبدأ وحدة الأسرة في الممارسة أنه يجب على الدول أن لا تفرق أسرة متماسكة، بل بالعكس، يجب أن تتخذ تدابير ملائمة للحفاظ على وحدتها¹. أما في إطار تحديد مركز اللاجئ، فيقصد به أن أفراد أسرة لاجئ معترف به رسميا، يجب أن يستفيدوا أيضا من مركز اللاجئ، ويسمى مركزا مشتقا²، أو مركزا حمائيا يمنح الحقوق ذاتها³، لأن المخاوف الشخصية الجديرة بتبرير الحصول على مركز اللاجئ، يمكن أن تنتج بشكل مباشر عن الوضع الشخصي لملتزم اللجوء، أو بشكل غير مباشر عن وضعه الأسري. إذ يمكن أن تتخذ سلطات دولة الأصل تدابير انتقامية بشأنه، بسبب التزام أو وضع خاص لأحد أفراد أسرته، سواء كان هذا الأخير موجودا في هذا البلد، أو غادره لاجئا إلى بلد آخر.

¹-Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés », in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.639.

²-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'unité de la famille», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et L'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève, Suisse, du 8 au 9 novembre 2001, par.8.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No88, 1999, par.b.iii), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.482.

وبالتالي، فإن المخاوف التي يشعر بها هي مخاوف شخصية، جديرة بأن تبرر الاعتراف له بمركز اللاجئين وفقا لنص المادة 1(ألف)¹. كما يمكن أيضا أن تكون الروابط الأسرية أساسا للحصول على مركز اللاجئين في حالة أخرى، وذلك من خلال مبدأ إنساني مكرس في العديد من الصكوك الدولية، ويرمي إلى ضمان الحق في حياة أسرية لجميع الأشخاص مهما كان مركزهم بما في ذلك اللاجئين (الفرع الأول)، عن طريق الاعتراف، على الأقل لبعض أفراد أسرهم المقربين بمركز اللاجئين، وذلك في مختلف الأوضاع التي يترتب عنها تشتت الأسر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكريس مبدأ وحدة الأسرة في سياق اللاجئين

إن الأسرة معترف بها عالميا بأنها العنصر الأساسي في المجتمع، وبأن لها الحق في الحماية والمساعدة من المجتمع والدولة. كما أن دورها كوحدة أساسية في المجتمع متجذر في جميع التقاليد والثقافات، بما في ذلك الثقافة القانونية العالمية والحديثة لحقوق الإنسان. ولقد تم النص على الحق في الحياة الأسرية، في مختلف الصكوك القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان سواء كانت عالمية² أو إقليمية³. وبما أن الحق في وحدة الأسرة مرتبط بالحق في الحياة الأسرية⁴، فإنه ينطبق على جميع البشر مهما كان مركزهم. غير أن القليل من

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.481.

²- انظر المادة 16 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ المواد 17 و 23 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ المادة 10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ المواد 5، 9، 10، 16، 19، 20 و 22 من اتفاقية حقوق الطفل؛ والمادة 16 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

³- انظر المادة 12 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المؤرخة في 4 نوفمبر 1950، ودخلت حيز التنفيذ في 3 سبتمبر 1953، متاحة على الموقع التالي:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/euhrcom.html>

- والمادة 17 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المؤرخة في 22 نوفمبر 1969، ودخلت حيز التنفيذ في 18 جويلية

1978، متاحة على الموقع التالي: <http://www.frt.org/humanrts/arab/am2.html>

- إن الحق في تكوين أسرة يقتضي حق العيش معا، وعليه يجب على الدول أن تتخذ التدابير الملائمة لتأمين لم شمل الأسرة، انظر: اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 19، المادة 23 (الأسرة)، 1990، فقرة 5،

<http://www1.umn.edu/humanrts/arabic/hrc-gc19.html>

صكوك حقوق الإنسان التي تنص صراحة على كيفية ومكان ممارسة هذا الحق، بشأن الأسر التي فرقها الحدود الدولية¹.

يتعرض اللاجئين لأخطار عديدة عندما يفرون من الاضطهاد، من بينها خطر الانفصال عن أسرهم. فبالنسبة لهؤلاء الأشخاص المحرومين من حماية دولتهم الأصلية، فإن فقدان الاتصال مع أفراد أسرهم يمكن أن يؤدي إلى اضطراب المصدر الأساسي للحماية والرعاية الذي تبقى لهم². ومع أن حق البحث والاستفادة من الملجأ في بلد آخر، هو حق فردي للإنسان، إلا أنه لا يجب أن ينظر إلى اللاجئ بمعزل عن أسرته، لأن المستوى الأساسي للحماية يقوم على الدعم المادي والنفسي الذي يمكن لأفراد الأسرة أن يتبادلوه³.

بما أن اللاجئين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم الأصلي، من أجل الاستفادة من الحق في التمتع بحياة أسرية، فإن مبدأ وحدة الأسرة يمثل إطاراً جوهرياً للحماية، وشرطاً مهماً لنجاح الحلول الدائمة لمشكلتهم، كما أنه يساهم في منحهم ما يشبه الحياة العادية. وعليه، فإن إعمال الحق في وحدة الأسرة في سياق اللاجئين، يقتضي من الدول، ليس فقط

¹ - مثل الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي اعتمدت بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 45/158 المؤرخ في 18 ديسمبر 1990، ودخلت حيز التنفيذ في 1 جويلية 2003، وصاقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04 - 441، مؤرخ في 29 ديسمبر 2004، ج. ر. ج. د. ش. العدد 02، 51 جانفي 2005.

- حيث تنص في المادة 44: "1 - تقوم الدول الأطراف، اعترافاً منها بأن الأسرة هي الوحدة الجماعية الطبيعية والأساسية في المجتمع وبأن من حقها أن تتوفر لها الحماية من قبل المجتمع والدولة، باتخاذ التدابير المناسبة لضمان حماية وحدة أسر العمال المهاجرين. 2 - تقوم الدول الأطراف باتخاذ ما تراه مناسباً ويدخل في نطاق اختصاصها من تدابير رامية إلى تيسير لم شمل العمال المهاجرين بأزواجهم أو بالأشخاص الذين تربطهم بهم علاقة تنشأ عنها وفقاً للقانون المنطبق آثار مكافئة للزواج وكذلك بأولادهم المعالين القصر غير المتزوجين [...]".

² - Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, p.623.

³ - استر سامبل، "ممارسات الدولة ووحدة الأسرة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 28، 2007، ص 50.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ28/50-51/pdf>

الامتناع عن أي تدبير من شأنه أن يثير الاضطراب في الأسرة، ولكن أيضا السماح بجمع شمل الأسر المشتتة، لكي لا تضطر إلى العودة إلى بلد، يمكن أن تتعرض فيه للخطر¹.

رغم أن اتفاقية 1951، لم تتضمن نصا خاصا بمبدأ وحدة الأسرة، إلا أن هذا لا يعني بأن واضعيها قد أهملوا اعتبار حماية أسرة اللاجئ كالتزام على عاتق الدول المعنية. بل على العكس من ذلك، فقد تمت الإشارة إلى ضرورة حماية أسرة اللاجئ في العديد من مواد الاتفاقية²، بالإضافة لذلك فإن الحق الأساسي للاجئين في وحدة الأسرة، كان محل توصية اتخذت بالإجماع، من قبل مؤتمر المفوضين الذي تبنى النص النهائي لاتفاقية 1951، حيث جاء فيها:

" إن المؤتمر، إذ يضع في اعتباره أن وحدة الأسرة التي تشكل المجموعة الطبيعية هي حق أساسي من حقوق اللاجئ، وأن هذه الوحدة مهددة باستمرار، وإن يلاحظ بارتياح أن الحقوق الممنوحة للاجئ، تشمل أفراد أسرته، وفقا للتعليق الرسمي للجنة المخصصة لعملي الجنسية والمشكلات ذات الصلة، يوصي الحكومات باتخاذ التدابير اللازمة لحماية أسرة اللاجئ خصوصا بقصد: 1- ضمان المحافظة على وحدة أسرة اللاجئ، ولاسيما في

¹-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'unité de la famille», op-cit, par.5.

²- مثل المادة 4: " الدين: تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين داخل أراضيها معاملة توفر لهم على الأقل ذات الرعاية الممنوحة لمواطنيها على صعيد حرية ممارسة شعائهم الدينية وحرية توفير التربية الدينية لأولادهم؛"

المادة 12: " الأحوال الشخصية: 1 - تخضع أحوال اللاجئ الشخصية لقانون بلد موطنه أو لقانون بلد إقامته إذا لم يكن له موطن. 2- تحترم الدول المتعاقدة حقوق اللاجئ المكتسبة والناجمة عن أحواله الشخصية، ولاسيما الحقوق المرتبطة بالزواج، [...]؛ " و

المادة 24: " تشريع العمل و الضمان الاجتماعي: 1- تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية على إقليمها نفس المعاملة الممنوحة لمواطنيها في ما يخص الأمور التالية: (أ) في حدود كون هذه الشئون خاضعة للقوانين والأنظمة أو لإشراف السلطات الإدارية: الأجر (بما فيه التعويضات العائلية إذا كانت تشكل جزءا من الأجر)، وساعات العمل، والترتيبات الخاصة بساعات العمل الإضافية، والإجازات المدفوعة الأجر والقيود على العمل في المنازل، والحد الأدنى لسن العمل، والتلمذة والتدريب المهني، وعمل النساء والأحداث، والاستفادة من المزايا التي توفرها عقود العمل الجماعية؛ (ب) الضمان الاجتماعي (الأحكام الخاصة بإصابة العمل المهنية والأمومة والمرض والعجز والشيخوخة والوفاة والبطالة والأعباء العائلية، وأية مخاطر أخرى تنص القوانين والأنظمة على جعلها مشمولة بنظام الضمان الاجتماعي)، [...]".

الحالات التي يكون فيها رب الأسرة قد استوفى الشروط اللازمة لقبوله كلاجئ في بلد معين؛

2- حماية اللاجئين القصر، ولاسيما الصبية والفتيات غير المصحوبين بذويهم مع إبداء اهتمام خاص للوصاية القانونية والتبني¹.

لقد جعلت هذه التوصيات من حماية أسرة اللاجئ مطلباً اجتماعياً، وفي الوقت نفسه حقاً خاصاً للاجئ². كما أن واضعي الاتفاقية ربطوا، من خلال هذه التوصيات، بين نظام الحماية الدولية القائم على وجود خوف مبرر من التعرض للاضطهاد، وبين أسرة اللاجئ. ورغم أنها ليست ملزمة، إلا أن مجرد تكييفها لوحدة الأسرة بأنها حق أساسي، في مرحلة متقدمة من مسار تطور القانون الدولي لحقوق الإنسان، هو مؤشر واضح للأهداف المرجوة من طرف واضعي الاتفاقية، والمتمثلة في تأمين أوسع ممارسة ممكنة للحقوق والحريات الأساسية للاجئين³.

كما أعادت الدول الأعضاء في اللجنة التنفيذية للمفوضية النص على هذا المبدأ وطورته، إذ كانت تشير باستمرار، إلى أهمية نشاط الدول من أجل الحفاظ على وحدة أسرة اللاجئ، منذ استنتاجها الأول الذي تم تبنيه عام 1975⁴، كما أكدت في استنتاجاتها اللاحقة على الأهمية الأساسية لمبدأ لم شمل الأسر⁵. وبما أن لم شمل أسرة اللاجئ في بلد الملجأ، يشكل الوسيلة الوحيدة لتأمين الحق في وحدة الأسرة، للاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم الأصلي، فإن اللجنة التنفيذية للمفوضية دعت الدول إلى تسهيله، من خلال منح

¹ - انظر: مقتطفات من الوثيقة الختامية الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين حول وضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، في: المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، المرفق الأول، ص70.

² - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY , *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.483.

³ - Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, pp.638-639 .

⁴ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No1,1975, par.f), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.479.

⁵ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusions Nos.9, Regroupement des familles, 1977, par.a); 22,1981,par.h); 85,1998, par.v); 93, 2002, par.b); 101, 2004, par.n); 103, 2005, par.n); 107, 2007, par.b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.479 - 483.

تأشيرات الخروج لأفراد أسر اللاجئين، لتمكينهم من الالتحاق باللاجئين الذين يوجدون في الخارج، وتسهيل حصولهم على مركز اللاجئ¹.

كما طالبت بتنفيذ برامج ترمي إلى ترقية الاكتفاء الذاتي لأفراد أسرة اللاجئ²، على أساس أن جهود التعاون بين أفراد الأسرة، أهم من الجهود المقدمة من عناصر خارجية³. إضافة إلى أن البلدان المضيفة، لها مصلحة في توجيه سياساتها، وإجراءاتها، وبرامجها، لتدعيم وحدة أسر اللاجئين؛ مما يساعدهم على التكيف والاندماج السريع في مجتمعاتها⁴؛ ويشجعهم على الاكتفاء الذاتي الاجتماعي والاقتصادي، مما يؤدي إلى التقليل من التكاليف، ويقوي من فعالية برامج الحماية، التي من خلالها يتبادل أفراد أسر اللاجئين المساعدة؛ ويؤدي إلى تخفيف العبء الاقتصادي، الناتج عن تواجدهم، الذي تخشاه البلدان المضيفة⁵.

هذا يعني أن مقارنة مرنة وواسعة للتجمع الأسري، لا تفيد فقط اللاجئين ومجتمعاتهم، ولكن أيضا بلدان إعادة التوطين وغيرها من البلدان المضيفة، وذلك بتقوية حظوظ الاندماج والتقليل من الأعباء الاجتماعية على المدى الطويل. وبالتالي، فإن الحق في وحدة الأسرة في سياق اللاجئين، رغم أنه لم يرد صراحة في اتفاقية 1951 إلا أنه، وعلى غرار قانون اللاجئين بشكل عام، يجب تفسيره على ضوء التطورات اللاحقة للقانون الدولي. ولهذا لا يمكن حصره، بوجود أو غياب أحكام بشأنه في سياق قانون اللاجئين، لأنه ينطبق على جميع الناس مهما كان مركزهم.

يجب إذن، لفهم نطاق ومحتوى الحق في وحدة الأسرة في سياق اللاجئين، وضعه في إطار أوسع من اتفاقية 1951، ولابد من الرجوع في هذا الشأن إلى الأحكام الأكثر تفصيلا،

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 24,1981, par.4), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.480.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion sur la protection de la famille du réfugié, No88,1999, par.b.v), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.482.

³-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'unité de la famille», op-cit, par.6.

⁴-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 104, 2005 , par.n), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.482.

⁵- استر سامبل، "ممارسات الدولة ووحدة الأسرة"، مرجع سابق، ص51.

الموجودة في القانون الدولي الإنساني، فاتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 تمنح حماية فائقة لمشاكل أفراد الأسرة المشتتين بسبب الحرب (المادة 26)، إضافة إلى الأحكام الرامية إلى الحفاظ على وحدة الأسرة أثناء الإجلاء (المادة 49)، أو أثناء الاحتجاز (المادة 82)، حيث تنص هذه الاتفاقية على آليات مثل المراسلات الأسرية (المادة 25)، والبحث عن أفراد الأسرة (المادة 140)، وتسجيل الأطفال¹ (المادة 50)، للسماح بالتواصل بين أفراد الأسرة، ولم شملهم إذا كان ممكناً. وبتبني الدول للبروتوكول الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949²، أظهرت إرادتها لدعم مسئوليتها نحو الأسر المشتتة، من خلال قبولها للالتزام بلم شمل هذه الأسر قدر الإمكان³ (المادة 74).

أما على مستوى القانون الدولي لحقوق الإنسان، فيعدّ الاعتراف بدور الاتفاقية المتعلقة بحقوق الطفل في دعم الأسس القانونية لحماية الأطفال اللاجئين، ذو أهمية بالغة. حيث أن جوهر الحق في وحدة الأسرة ولم شملها موجود في نص المادة 1/10، التي قننت الحق في لم شمل الأسرة بالنسبة للأطفال القصر، حيث تنص: "وفقاً للالتزام الواقع على

¹ - يمكن أن ينفصل الأطفال اللاجئون بسهولة عن أسرهم في حالات الطوارئ، ولذلك يجب الشروع فوراً بعمليات التسجيل وتتبع الأثر، لأن الأطفال المنفصلين عن أسرهم يكونون أكثر عرضة للمخاطر، من غيرهم من الأطفال اللاجئين، لاحتمال تجنيدهم أو استغلالهم جنسياً.

- انظر: مكتب مفوض الأمم المتحدة لشئون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 72.

² - الملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المؤرخة في 12 أوت 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة، المؤرخ في 8 جوان 1977، انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-68، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر. ج. د. ش. العدد 20 ل 17 ماي 1989، ولم ينشر نص البروتوكول في الجريدة الرسمية. وهو متاح على الموقع التالي:

<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc/5ntccf.htm>

- تجدر الإشارة أن النص العربي للبروتوكول يستعمل مصطلح "المنازعات" بدلاً من "النزاعات" كمرادف لمصطلح (Conflicts).

³ - انظر أيضاً: المادة 3/4 من الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المؤرخة في 12 أوت 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، المؤرخ في 8 جوان 1977، انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-68، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر. ج. د. ش. العدد 20 ل 17 ماي 1989، ولم ينشر نص البروتوكول، وهو متاح على الموقع التالي:

<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc/5ntce2.htm>

الدول الأطراف بموجب الفقرة الأولى من المادة 9¹، تنظر الدول الأطراف في الطلبات التي يقدمها الطفل أو والداه لدخول دولة طرف أو مغادرتها بقصد جمع شمل الأسرة، بطريقة إيجابية وإنسانية وسريعة، وتكفل الدول الأطراف كذلك ألا تترتب على تقديم طلب من هذا القبيل نتائج ضارة على مقدمي الطلب وعلى أفراد أسرهم.

يستخلص من هذا النص، أن الأطفال غير المرفوقين أو المنفصلين عن ذويهم، يتمتعون بحق لم شملهم مع أسرهم، داخل البلد الذي حصلوا فيه على اللجوء، إذا كان ذلك يصب في مصلحتهم. وهذا ما تؤكد لجنة حقوق الطفل، حيث أشارت إلى ضرورة السهر على عدم انفصال الأطفال عن أسرهم، إلا إذا كان استمرار انفصالهم يتفق مع مصلحتهم العليا، أخذا بعين الاعتبار حق الأطفال في إبداء رأيهم بهذا الشأن².

غير أن إمكانية جمع الأطفال غير المرفوقين بذويهم أو المنفصلين، ليس دائما خيارا مفضلا بالنسبة للأطفال اللاجئين³، حيث صرحت اللجنة نفسها بأن لم شمل الأسرة في البلد الأصلي للطفل، لن يكون في مصلحته العليا ولا يجب فرضه، إذا كان هناك خطر محتمل على حقوقه الأساسية في حال عودته⁴. كما لا يمكن إغفال أهمية اتفاقية 1990، المتعلقة بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في هذا السياق، حيث تلزم الدول، طبقا لنص المادة 44، باتخاذ التدابير التي تعتبرها ملائمة لتسهيل لم شمل الأسر.

¹- التي تنص: " تضمن الدول الأطراف عدم فصل الطفل عن والديه على كره منهما، إلا عندما تقرر السلطات المختصة، رهنا بإجراء إعادة نظر قضائية، وفقا للقوانين والإجراءات المعمول بها، أن هذا الفصل ضروري لصون مصالح الطفل الفضلى. وقد يلزم مثل هذا القرار في حالة معينة مثل حالة إساءة الوالدين معاملة الطفل أو إهمالهما له، أو عندما يعيش الوالدان منفصلين ويتعين اتخاذ قرار بشأن محل إقامة الطفل".

²- لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 6، معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم خارج بلدتهم المنشأ، 2005، فقرة 81، <http://www.1.umn.edu/humanrts/arabic/crc209.pdf>

³-HCR, *Les droits de l'homme et la protection des réfugiés*, vol. 2, Genève, 2006, p.140.

⁴- لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 6، مرجع سابق، فقرة 82؛ انظر أيضا:

-HCR, *Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant*, 2008, p.36, <http://www.dei-france.org/>

- CICR, *Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille*, Juillet 2004, p.62,

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refword/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cagb07c2>

أما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فقد شملت بوضوح اللاجئين في نقاشاتها المتعلقة بالتدابير الملائمة لتأمين وحدة ولم شمل الأسر، خاصة عندما يكون انفصال أفراد أسرهم يعود لأسباب سياسية واقتصادية¹، ويترتب عن كل ما سبق، أن الالتزام بإعمال الحق في وحدة الأسرة للاجئين، لا يتوقف على كون الدولة المعنية طرفاً في اتفاقية 1951.

الفرع الثاني

مجال تطبيق مبدأ وحدة الأسرة

لا الوثيقة الختامية الصادرة عن المؤتمر الذي اعتمد اتفاقية 1951، ولا الاستنتاجات اللاحقة للجنة التنفيذية للمفوضية أعطت تعريفاً للأسرة، ولكن هذا لا يمنع من وجود بعض الإشارات في هذا الشأن، في الوثيقة الختامية التي تطرقت إلى مسألة اللاجئين القصر، والأطفال غير المصحوبين بذويهم، ومسائل الولاية والتبني.

أما اللجنة التنفيذية للمفوضية، فهي بدورها قد دعت إلى تبني معايير مرنة من أجل السماح بتجمع أسري واسع قدر الإمكان، وتشير أيضاً إلى الأزواج والأولاد، حيث توصي الدول بعدم المبالغة في الإجراءات الشكلية في مجال إثبات علاقة الزواج أو النسب، مما يعيق حصول الأشخاص المعنيين على مركز اللاجئ²، أما دليل المفوضية فيشير إلى أنه "إذا كان رب الأسرة مستوفياً معايير تعريف اللاجئ، يمنح الأشخاص الذين يعولهم عادة وضع اللاجئ وفقاً لمبدأ الحفاظ على وحدة الأسرة"³.

فيما يتعلق إذن، بتحديد الأفراد الذين يستفيدون من مبدأ الحفاظ على وحدة الأسرة، فإنه على الأقل ينطبق على الزوج والأولاد القصر، مع إمكانية النظر في الأشخاص الآخرين المقربين للاجئ⁴، والذين تتباين بشأنهم مواقف الدول التي تحدد من خلال قوانينها الداخلية،

¹ - اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 19، مرجع سابق، فقرة 5.

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 24, 1981, par.6, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.480.

³ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 56، فقرة 182.

⁴ - المرجع نفسه.

محيط الأسرة التي يجب حمايتها، ولكن في مجملها تتفق على أن الأسرة تتضمن، كحد أدنى، الزوج والأولاد القصر، وتختلف بشأن باقي الأقارب والأشخاص المعالين¹.

لكن في جميع الأحوال، يجب أن يكون الوضع القانوني لهؤلاء الأقارب أو الأشخاص المعالين، لا يتعارض مع منحهم مركز اللاجئين، كما لو كانوا ينتمون بجنسيتهم لبلد الملجأ أو لبلد آخر يمكنهم التمتع بحمايته². ولا ينقضي مركز اللاجئ بالنسبة للذين استفادوا منه على أساس مبدأ الحفاظ على وحدة الأسرة، نتيجة لتشتت أسرة اللاجئ، بسبب أي شكل من أشكال الانفصال أو بسبب الوفاة، إلا إذا كانوا هم أنفسهم لم تعد لديهم الرغبة في الاحتفاظ بهذه الصفة³.

تجدر الإشارة إلى أنه حتى ولو لم يكن رب الأسرة لاجئاً، إلا أنه يمكن لأي من الأفراد الذين يعولهم أن يطلب الاعتراف به كلاجئ، تطبيقاً لاتفاقية 1951، إذا كان بإمكانه التذرع بأسباب خاصة به. وبتعبير آخر، يطبق مبدأ وحدة الأسرة لصالح الأشخاص المعالين وليس ضدهم⁴.

بما أن مبدأ وحدة الأسرة يجد جذوره في القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن إعماله لا يتوقف على الوضع الرسمي للشخص المعني، بل إنه ذو طابع عالمي وينطبق على مختلف فئات الأشخاص. فاللاجئون بموجب اتفاقية 1951 هم بصفة عامة، في وضع أحسن في مجال إعمال مبدأ وحدة الأسرة، وبما أنه لا مجال لإعمال هذا المبدأ في البلدان الأصلية للاجئين، فإنه يتوجب على بلدان اللجوء أن تكرر هذا الحق، على الأقل، بالنسبة لأفراد أسرة اللاجئ المقربين⁵.

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.490.

²- لكن من الواضح أنه ينبغي ألا يمنح وضع اللاجئ الرسمي لأحد الأشخاص الذين يعولهم اللاجئ، إذا كان ذلك يتعارض مع وضعه القانوني الشخصي. وهكذا، فإن أحد الأفراد المعالين من أسرة اللاجئ، قد يكون مواطناً لبلد اللجوء أو لبلد آخر، ويحق له أن يتمتع بحماية ذلك البلد، ولا يجوز المطالبة بمنحه وضع اللاجئ في ظل هذه الظروف.

- انظر: المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 56، فقرة 182.

³- المرجع نفسه، ص 57، فقرة 187.

⁴- المرجع نفسه.

⁵-Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, p.656.

أما الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين، فلا تشير بشكل خاص إلى مبدأ وحدة الأسرة، غير أن مجمل الصكوك الإفريقية في مجال حقوق الإنسان، تشكل مصدرا مهما لحقوق الأسرة¹، كما أن أوضاع التدفق الجماعي التي نظمتها الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين، لا تقتضي إجراء فرديا لتحديد مركز اللاجئ، لأن الظروف الموضوعية السائدة في بلد الأصل تجعل الحاجة إلى الحماية واضحة²، إضافة إلى أن بلدان اللجوء ليست في المستوى الذي يمكنها من اتخاذ مثل هذه الإجراءات، بسبب العدد الكبير للأشخاص المعنيين، ولهذا فإن الوضع السائد هو منح جميع أفراد الأسرة مركز اللاجئ، سواء كانوا مجتمعين أو مشتتين، وهذا على أساس التحديد الجماعي لمركز اللاجئ، وليس بالاستناد إلى مبدأ وحدة الأسرة³.

يبدو الأمر أكثر تعقيدا في أوضاع التدفق الجماعي، التي تضع سلطات الدولة المعنية في مواجهة تحديات كبيرة للحفاظ على مبدأ وحدة الأسرة، في خضم أحداث رهيبة، علما أن ظاهرة تشتت الأسر تزداد في مثل هذه الأوضاع، مما يطرح مشاكل عملية كبيرة، في سياق السعي وراء لم شمل هذه الأسر من جديد. وبالتالي، يجب اتخاذ الإجراءات الملائمة كلما كان ممكنا، لأن حظوظ لم شمل الأسر تقل بمرور الوقت⁴، في خضم الفوضى السائدة، في أوساط الجماعات المتفرقة بين مخيمات اللاجئين⁵.

تتمثل هذه الإجراءات في القيام بعمليات التسجيل الموجهة لتحديد الأسر المشتتة⁶؛ مساعدة الأقارب المختلطين ضمن مجموعات كبيرة من اللاجئين، على التواصل وإقامة تجمع أسري؛ توجيه عناية خاصة للأطفال غير المرفوقين بذويهم، ليتمكنوا من الاجتماع

¹ - انظر على سبيل المثال: المواد 18 و 25 من الميثاق الإفريقي لحقوق ورفاهية الطفل، المؤرخ في 11 جويلية 1990، ودخل حيز التنفيذ في 29 نوفمبر 1999، متاح على الموقع التالي:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/afr-child-charter.html>

² - انظر المادة 2/1 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين.

³ - Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, pp.656-657.

⁴ - HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions : l'unité de la famille», op-cit, par.14.

⁵ - استر ساميل، "ممارسات الدولة ووحدة الأسرة"، مرجع سابق، ص 50.

⁶ - Comité exécutif du programme du HCR , Conclusion No 74,1994, par.gg), in HCR, *Lexique Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.480.

بأوليائهم أو أوصيائهم، ويجب الشروع في جهود البحث بمجرد التعرف على هوية الطفل¹، وذلك من خلال مقارنة ملفات الأطفال غير المرفوقين بذويهم، مع ملفات الأشخاص الذين فقدوا أطفالهم. وأثناء السير في محاولة تحديد أسرة الطفل، يجب اتخاذ الآليات الممكنة لحضانة الطفل من قبل أفراد أسرته غير المقربين، أو من طرف أسر أخرى في البلد المضيف، مع مراعاة حماية ومصلحة الطفل العليا في كل ذلك². ويجب تفادي السير في إجراءات التبني، أو أي شكل من أشكال الحضانة طويلة الأمد، إلى غاية إنهاء التحريات المعمقة، والتي يتضح عدم جدواها³.

أكدت اللجنة التنفيذية بشكل خاص، أن احترام وحدة الأسرة كان ولا يزال «معيّاراً إنسانياً أساسياً» في أوضاع التدفق الجماعي، وأوصت بمنح الحق في وحدة الأسرة للأشخاص الذين يستفيدون من الحماية المؤقتة⁴، أو أي شكل من أشكال الحماية التكميلية⁵، التكميلية⁵، الممنوحة للأشخاص الذين رفضت طلباتهم على أساس أحكام اتفاقية 1951، بعد إجراءات التحديد الفردية، غير أنه تم اعتبارهم بأنهم بحاجة إلى الحماية الدولية بالاستناد مثلاً، إلى المادة 1/3 من اتفاقية مناهضة التعذيب⁶. فرغم أن معايير معاملة هؤلاء الأشخاص تختلف عن معايير معاملة اللاجئين، إلا أن لديهم الحق في احترام حقوقهم

¹-HCR, Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, Genève, 1997, par.5,

<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,47440c212.html>

-CICR, Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, op-cit, p.33.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 88,1999, par.c); Conclusion No105, 2006, par.n); Conclusion No107, 2007, par.g), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.482-484 ;

-HCR, Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, op-cit, p.31; HCR, Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, op-cit, par.1.

³-Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, pp.658-659.

⁴-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No15,1979, par.e); Conclusion No103, No103, 2005, par.n), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.479-483

⁵ - راجع الصفحة 212 وما بعدها من هذا البحث.

⁶ - التي تنص: " لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده ("أن ترده") أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب".

الأساسية، بما في ذلك الحق في لم شمل الأسرة، لأن هذا الأخير مستتب من كون هؤلاء الأشخاص يشتركون مع اللاجئين، في عدم قدرتهم على الرجوع إلى بلدهم الأصلي¹.

أما بالنسبة لملتسمي اللجوء الذين لم يبت بعد في وضعهم القانوني، يبدو من الصعب تحديد المكان الذي يتم فيه أعمال الحق في وحدة الأسرة، والبلد المسؤول عن ذلك. وبما أن أنظمة اللجوء في العديد من البلدان معروفة ببطئ الإجراءات، فإن هذا يسبب مشاكل جمة، وخاصة عندما يتعلق الأمر بأطفال منفصلين عن ذويهم. ولهذا لا بد من الإسراع في إجراءات تحديد أوضاع ملتسمي اللجوء، وإن كانت هذه الغاية السامية تبدو - كل يوم - أبعد من أن تكون قابلة للتحقيق، ولكن يوجد، على الأقل، اعتراف عام بضرورة استعادة الأطفال غير المرفوقين بذويهم من إجراءات سريعة²، غير أن هذه الإجراءات لا تغني عن حق الأطفال، الذين بقوا في بلد الأصل، في وحدة الأسرة³.

إذا كان تشتت الأسر هو خاصية مميزة للتحركات الخارجية، فإنه كذلك بالنسبة للتحركات الداخلية، ومع أن لم شمل الأسرة لا يطرح مشكل الحصول على تصريح بالذهاب إلى بلد آخر، إلا أنه يثير مشاكل أخرى، عندما تكون حرية التنقل مقيدة، كما لو منع، مثلاً، المدنيون من التنقل من مناطق النزاع إلى مناطق أكثر أمناً. ويظهر التطور المتزايد لمسئولية الدول في مجال وحدة الأسرة في أوضاع النزوح الداخلي، من خلال المقارنة بين عبارات الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949، الذي يشير إلى اتخاذ " جميع الخطوات المناسبة لتسهيل جمع شمل الأسر"⁴، والأحكام الأكثر تفصيلاً الواردة في الميثاق الإفريقي لعام 1990 المتعلق بحقوق ورفاهية الطفل، والتي

¹-Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, pp.657.

²-Comité exécutif du programme du HCR , Conclusion No107, 2007, par.g), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.275;

-HCR, Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, op-cit, p.32.

³-Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, pp.660- 662 .

⁴- انظر المادة 3/4-ب) من الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949.

توصي باتخاذ "كافة الإجراءات اللازمة لتتبع وإعادة إحقاق الأطفال بالآباء أو الأقارب"¹. وأعيد التأكيد على ذلك من خلال اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا²، التي تناولت الالتزام بلم شمل الأسر، ضمن واجبات الدول المتعلقة بالحماية والمساعدة أثناء النزوح³.

تجدر الإشارة أخيرا، أنه عندما يكون أحد أفراد الأسرة مستوفيا لشروط اكتساب صفة اللاجئين حسب نص المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951، ولكنه يدخل ضمن إحدى حالات الاستبعاد من مركز اللاجئين الواردة في المادة 1(واو) من الاتفاقية نفسها، فإن ذلك لن يؤثر على باقي أفراد أسرته⁴، الذين يجب أن تدرس طلباتهم بشكل فردي وبعناية فائقة، ليس فقط على ضوء مبرراتهم الخاصة، أو مبررات الفرد الذي يدخل ضمن إحدى حالات الاستبعاد، ولكن يجب أيضا الأخذ بعين الاعتبار، الخطر الذي يمكن أن يتعرضوا له، بسبب العلاقة التي تربطهم بشخص ارتكب تصرفا يدخل تحت طائلة الاستبعاد⁵. وبعبارة مختصرة، إذا كان هناك ما يسمى بالمركز المشتق، فإنه لا يوجد استبعاد مشتق⁶.

لكن هذا لا يعني أن الحق في الحصول على مركز اللاجئين، على أساس مبدأ وحدة الأسرة هو حق مطلق⁷، بل يمكن للشخص المعني أن يستبعد من الحصول على مركز

¹ - انظر المادة 25 / 2- ب) من الميثاق الإفريقي لحقوق ورفاهية الطفل لعام 1990،

² - المعروفة باتفاقية كمبالا، المؤرخة في 22 أكتوبر 2009، ودخلت حيز التنفيذ في 6 ديسمبر 2012، متاحة على الموقع التالي: <http://www.internal-displacement.org>

³ - تنص المادة 2/9- ح) من اتفاقية كمبالا: "اتخاذ التدابير اللازمة بما في ذلك إنشاء آليات متخصصة لمتابعة ولم شمل الأسر التي انفصلت خلال فترة النزوح أو تيسير إقامة الروابط الأسرية من جديد".

⁴ - HCR, Principes directeurs du HCR sur l'application des clauses d'exclusion de l'article 1F de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés dans les situations d'afflux massif, 2006, par.36, <http://www.unhcr.org/refword/docid/4a714da62.html>

⁵ - Guy S.GOODWIN-GILL, «L'article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l'absence de sanctions pénales, la détention et la protection», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.533.

⁶ - Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, p.642.

⁷ - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.488.

اللاجئ، على هذا الأساس بسبب تصرفاته الشخصية، أي بسبب ارتكابه لإحدى الأفعال الواردة في المادة 1(واو) الخاصة ببنود الاستبعاد¹.

غير أنه تثار مسألة عملية في حالة استبعاد أحد أفراد الأسرة، تتعلق بمعرفة ما إذا كان يجب على الشخص الحاصل على صفة اللاجئ، أن يعود إلى بلد الأصل مع الفرد المستبعد، مع العلم أن كلا منهما لديه مخاوف من التعرض للاضطهاد في حال العودة. وعليه، يجب على المفوضية أن تأخذ بعين الاعتبار، مثل هذه الحالات المثيرة للقلق، والتي يمكن أن تظهر خاصة في سياق إعادة التوطين، وتعمل على إرساء مبادئ توجيهية أكثر تفصيلاً، تتعلق بالأوضاع التي تتعارض فيها مبادئ وحدة الأسرة مع بنود الاستبعاد.

يجب الابتعاد عن التفسير الموسع لمبررات الاستبعاد بالمعنى الوارد في الاتفاقية، متى كان ذلك سيؤدي إلى تشتيت الأسر، بسبب انتهاكات بسيطة ارتكبتها أحد أفراد الأسرة. فإذا كانت الانتهاكات البسيطة تعتبر مبرراً للاستبعاد ورفض طلبات اللجوء، فإن الاعتبارات الإنسانية تقتضي إيراد استثناءات على حظر الدخول، على الأقل عندما يكون الأثر المترتب عن هذا الحظر، هو تشتيت أفراد الأسرة المقربين، وينطبق هذا مثلاً، على حالات استعمال وثائق سفر مزورة، أو أي انتهاكات أخرى لقوانين الهجرة، يضطر ملتمسو اللجوء إلى ارتكابها، للفرار من بلدهم الأصلي، والبحث عن الحماية خارجه. وبالنظر إلى نقشي ظاهرة التهريب غير القانوني للمهاجرين، يجب توقع تزايد هذه الحالات، وخلق تحديات أخطر لبلدان اللجوء، وبلدان إعادة التوطين في مسارها للبحث عن حلول دائمة لمشاكل اللاجئين².

خلاصة القول، أن المجتمع الدولي الذي قبل الالتزام بحماية الأشخاص الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدانهم الأصلية خشية الاضطهاد، وضمان احترام حقوقهم الأساسية،

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 57، فقرة 188.

² - Kate JASTRAM et Kathleen NEWLAND, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», op-cit, p.643.

التي من ضمنها الحق في وحدة الأسرة، قد التزم أيضا بالبحث عن حلول دائمة لمشاكلهم، التي لا يمكن الوصول إليها طالما أن أسر اللاجئين لا تزال مشتتة. لقد أصبح هناك توافق عام في الآراء حول أن الحق في وحدة الأسرة، لا ينفصل عن الاعتراف العالمي بالأسرة باعتبارها الخلية الأساسية في المجتمع، ولا يتجزأ عن الاعتراف العالمي بحقوق الإنسان، وينطبق على جميع الأشخاص مهما كان مركزهم. ويقع على عاتق جميع الدول، بغض النظر عن كونها طرفا أم لا في اتفاقية 1951، التزام باحترام هذا الحق. ويفتضي ذلك، ليس فقط، امتناع الدول عن القيام بتصرفات تؤدي إلى تشتيت الأسر، وإنما ضرورة اتخاذ كافة التدابير اللازمة للحفاظ على وحدة أسر اللاجئين ولم شملها. كما أن روح اتفاقية 1951 وهدفها يقتضيان امتداد الحقوق الواردة فيه، إلى أفراد أسرة اللاجئ، بما في ذلك النساء اللواتي يتعرضن إلى نوع خاص من الاضطهاد، المرتبط بانتمائهن الجنسي.

المطلب الثاني

دور الاضطهاد القائم على نوع الجنس في سياق تحديد مركز اللاجئ

يشترك الرجال والنساء في الأسباب التي تبرر خوفهم من الاضطهاد وهي العرق، الدين، الجنسية، الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة والرأي السياسي، وبالتالي إمكانية حصولهم على مركز اللاجئ على هذه الأسس. إلا أن النساء غالبا ما يتعرضن للاضطهاد بسبب جنسهن، أي لكونهن نساء (الفرع الأول)؛ ولهذا أصبح هناك تطور نحو الأخذ بعين الاعتبار لنوع الجنس عند دراسة طلبات اللجوء (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حماية النساء من الاضطهاد القائم على نوع الجنس

تتعرض النساء لاضطهاد مرتبط بانتمائهن الجنسي، رغم أن مبدأ عدم التمييز على أساس الجنس مكرس في مختلف الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين، أو بحقوق الإنسان عموما (أولا)؛ ورغم أن نوع الجنس لم يرد صراحة ضمن الأسباب المبررة للحصول على

مركز اللاجئ، إلا أن ضرورة حماية النساء من هذا النوع من الاضطهاد، يقتضي إدراج نوع الجنس ضمن تطبيقات الأسباب الأخرى المبررة للحصول على مركز اللاجئ (ثانياً).

أولاً - مبدأ عدم التمييز والاضطهاد القائم على نوع الجنس

يوصف مبدأ عدم التمييز بأنه أساسي في منظور حقوق الإنسان، وتم التأكيد عليه صراحة في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة¹، وفي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان²، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفي اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وغيرها من الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان³. إلا أن اتفاقية 1951 تشكل انعكاساً غير كامل لمبدأ عدم التمييز، لأنها لم تأخذ بعين الاعتبار أشكال الاضطهاد الذي تتعرض لها النساء بشكل خاص⁴، حيث أغفلت النص على التمييز القائم على نوع الجنس، وما يجره من آثار وخيمة على النساء ملتزمات اللجوء اللواتي يكن خارج مجال الحماية⁵، إذ لم تشر في تعريفها للاجئ إلى نوع الجنس ضمن الأسباب المبررة للحصول على مركز اللاجئ.

غير أن هذا الإغفال ليس له وزن فعلي⁶، لأن الفهم العادي للمادة الأولى في سياقها،

¹ - مؤرخ في 26 جوان 1945، ومتاح على الموقع التالي: <http://www.un.org/ar/documents/charter>

² - تنص المادة 1/2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: " لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر".

³ - انظر على سبيل المثال المواد 2 و3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والمواد 2 و3 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم رقم 87-37، مؤرخ في 3 فبراير 1987، ج. ر. ج. د. ش. العدد 06 ل4 فبراير 1987.

⁴ - Judith KUMIN, «Femmes: leur persécution sort de l'ombre», *Réfugiés*, vol.2, N°123, 2001, p.12.

⁵ - Vera GOWLAND-DEBBAS, «La charte des Nations Unies et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.197.

⁶ - Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», op-cit, p.368.

وعلى ضوء مقصدها والغرض منها¹، مؤداه أن اتفاقية 1951 تحمي النساء على قدم المساواة مع الرجال². وعليه، يجب تفسيرها أخذاً بعين الاعتبار نوع الجنس، خاصة وأن إمكانية الاستفادة بشكل عام من نظام حماية اللاجئين، مؤكدة بشكل صريح في ديباجة اتفاقية 1951 حيث جاء فيها: "[...] بأن لجميع البشر دون تمييز حق التمتع بالحقوق والحريات الأساسية[...]". بالإضافة لذلك، فإن المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تمنح الحق في المساواة أمام القانون، وحماية متساوية من القانون³، والمادة 2/2 منه تحظر التمييز⁴، وتطبيقاً لذلك فإن تعريف اللاجئ ينطبق على كل شخص دون تمييز قائم على الجنس.

تعتبر الفئات المنصوص عليها في القسم (جيم) من المادة الأولى من اتفاقية 1951 المتعلقة ببنود انقضاء مركز اللاجئ؛ والأقسام (دال، هاء، واو) من المادة نفسها، المتعلقة ببنود الاستبعاد من مركز اللاجئ⁵، هي الفئات الوحيدة التي لا تدخل في تعريف اللاجئ. وحتى في هذه الحالات، لا يجب تطبيق أي من هذه البنود بطريقة تمييزية بين الأشخاص، على أساس أحد المعايير المشار إليها سابقاً، بما في ذلك نوع الجنس⁶.

¹ - انظر المادة 31 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مؤرخة في 23 ماي 1969، ودخلت حيز التنفيذ في 27 جانفي 1980، وانضمت إليها الجزائر مع التحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222، مؤرخ في 13 أكتوبر 1987، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 42 لـ 14 أكتوبر 1987، ولم ينشر نص الاتفاقية في الجريدة الرسمية. وهي متاحة على الموقع التالي:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/viennalawTreatyCONV.html>

² -Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», op-cit, p.369.

³ - "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته، وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

⁴ - "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

⁵ - راجع حالات الاستبعاد من مركز اللاجئ وأسباب انقضائه في الصفحة 128 وما بعدها من هذا البحث.

⁶ -Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», op-cit, p.369.

مع ذلك، فإن التمييز في المعاملة بين مختلف الفئات موجود في العديد من المجتمعات، وإذا كان بعض الأشخاص يعاملون بطريقة أقل ملاءمة، فهذا لا يعني بالضرورة أنهم عرضة للاضطهاد، فالتمييز ليس كافياً وحده للحصول على مركز اللاجئ، كما يجب التفرقة بين انتهاك حقوق الإنسان والاضطهاد، فليس كل انتهاك لحقوق ملتزم اللجوء يشكل اضطهاداً، والتمييز لا يعتبر اضطهاداً إلا في ظروف معينة، ويكون الأمر كذلك إذا أدت التدابير التمييزية إلى عواقب وخيمة بالنسبة للشخص المعني¹.

كما تتفاوت درجة تأثير هذه التدابير من شخص لآخر²، ولهذا من الضروري الاعتراف بأثر التمييز على النساء بصفة خاصة، لأن مركزهن الضعيف في بعض البيئات الاجتماعية³، يجعلهن أكثر عرضة للاستغلال والعنف الجنسي⁴، ومختلف أشكال الاضطهاد، وبالتالي يجب تقييمه بشكل صحيح، لأن عدة تدابير تمييزية يمكن أن تمس بالكرامة الإنسانية بسبب طابعها التراكمي⁵، ويجب اعتبارها اضطهاداً بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951.

أما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة فتعرّف التمييز في مادتها الأولى بأنه: "[...] أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس ويكون من آثاره أو أغراضه النيل من الاعتراف للمرأة على أساس تساوي الرجل والمرأة، بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية أو

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 22، فقرة 54.

² - انظر عبد الكريم علوان، "اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مرجع سابق، ص 104.

³ - HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, 2006, par.38, <http://www.unhcr.fr/4ad2f81e1a.html>

- انظر أيضاً:

- HCR, Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 ou protocole de 1967 aux victimes de la traite en France, 12 juin 2012, p.9, <http://www.unhcr.org/refword/pdfid/4fd84c022.pdf>

⁴ - أيمن أديب سلامة الهلسة، "قانون اللجوء وحقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص 12.

⁵ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 23، فقرة 55.

في أي ميدان آخر، أو إبطال الاعتراف للمرأة بهذه الحقوق أو تمتعها بها وممارستها لها، بغض النظر عن حالتها الزوجية". ورغم أنها لم تشر صراحة إلى العنف ضد النساء، إلا أن لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، صرحت بأن هذا التعريف يشمل العنف القائم على نوع الجنس، أي العنف الذي يمارس على المرأة لكونها امرأة، أو الذي يمس النساء بشكل خاص¹، وأشارت بوضوح إلى أنه يجب على الدول أن تتخذ كافة التدابير اللازمة للقضاء على العنف ضد النساء، الذي يعتبر شكلا من أشكال التمييز ضد المرأة التي تحظرها الاتفاقية².

يعكس الاضطهاد المرتبط بنوع الجنس التجارب التي تصادف النساء لأنهن نساء، أي بسبب هويتهن ومركزهن كنساء. وعليه، فإنهن يعشن غالبا تجربة الاضطهاد بشكل مختلف عن الرجال، فبالإضافة إلى كونهن لديهن احتياجات كثيرة مماثلة لاحتياجات الرجال، بما في ذلك الحماية ضد الرد إلى بلد الاضطهاد، وحرية التنقل، إلا أنه يجب الاعتراف بأن أوضاع اللاجئين يمكن أن تعرّض النساء إلى انتهاكات واسعة للحقوق الإنسانية، وبالتالي فهن لديهن احتياجات إضافية خاصة، للحماية طوال تجربتهن كلاجئات، ويجب منحهن عناية خاصة³.

¹ - لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 19، العنف ضد المرأة، 1992، فقرة 6.

<http://www.1.umn.edu/humanrts/arabic/cedaw19.html>

² - لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 12، العنف ضد المرأة، 1989، فقرة 1 و 2.

<http://www.1.umn.edu/humanrts/arabic/cedaw12.html>

- انظر أيضا: لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 19، مرجع سابق، فقرة 24.

³ - حسب مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن تدابير الحماية التي تؤثر فئات مستضعفة وتمنحها عناية خاصة، لا تشكل تمييزا، بل على العكس، مثل هذه التدابير تكون أحيانا ضرورية، من أجل ضمان أن يتمتع الأشخاص المعنيين بالحقوق نفسها مثل الآخرين، وهذا ما أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: "إن مبدأ المساواة يتطلب أحيانا من الدول الأطراف أن تتخذ إجراءات إيجابية للتقليل من الظروف التي تتسبب أو تساعد في إدامة التمييز الذي يحظره العهد أو للقضاء على تلك الظروف. وعلى سبيل المثال، فإذا حدث في دولة ما أن كانت الظروف العامة لجزء معين من السكان تمنع أو تعوق تمتعهم بحقوق الإنسان، فإنه ينبغي للدولة أن تتخذ إجراءات محددة لتصحيح هذه الظروف. ويجوز أن تنطوي هذه الإجراءات على منح الجزء المعني من السكان نوعا من المعاملة التفضيلية في مسائل محددة لفترة ما بالمقارنة ببقية السكان. ومع ذلك، فطالما دعت الحاجة إلى هذه الإجراءات لتصحيح التمييز في الواقع، فإن التفريق هنا مشروع بمقتضى العهد". انظر: اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 18، عدم التمييز، 1989،

فقرة 10. <http://www.1.umn.edu/humanrts/arabic/hrc-gc18.htm>

يمكن إذن، أن تكون حقوق النساء الأساسية معرضة للانتهاك طيلة مراحل حياتهن كلاجئات¹، ويكن ضحايا للعنف أو أشكال من الاضطهاد المرتبط بجنسهن²، وعليه، يجب تفسير هذا العنف بشكل واسع ويقصد به: " أي فعل عنيف تدفع إليه عصبية الجنس ويترتب عليه أو يرجح أن يترتب عليه أذى أو معاناة للمرأة، سواء من الناحية الجسمانية أو الجنسية أو النفسية بما في ذلك التهديد بأفعال من هذا القبيل أو القسر أو الحرمان التعسفي من الحرية سواء حدث ذلك في الحياة العامة أو الخاصة³ ".

كما يتضمن العنف الموجه إلى النساء - بدون حصر - الأشكال التالية⁴:

1 - العنف الجسدي، الجنسي والنفسي الممارس في ظل الأسرة بما في ذلك الضرب، الأضرار الجنسية الموجهة للأطفال من الجنس الأنثوي في البيت، الاغتصاب، بتر الأعضاء التناسلية، وغيرها من الممارسات التقليدية المضرّة بالمرأة، والعنف المرتبط بالاستغلال.

2 - العنف الجسدي، الجنسي والنفسي الممارس في ظل الهيئات، بما في ذلك الاغتصاب، الإيذاء الجنسي، التحرش الجنسي في العمل، الدعارة الجبرية⁵.

¹ - مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 79.

- انظر أيضا :

-HCR, *Les droits de l'homme et la protection des réfugiés*, op-cit, p.11.

² - تكون النساء معرضات أكثر للعنف الجنسي في سياق النزاعات المسلحة، حيث يستعمل فيها الاغتصاب كدلالة على القوة، وكوسيلة لإذلال الضحايا وأسرهن ومجتمعاتهن والذي تدوم آثاره لأجيال عديدة.

- انظر: كيتي توماس، "العنف الجنسي سلاح الحرب"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 27، 2006، ص 16،

http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ_27/15-16/pdf

³ - انظر المادة الأولى من الإعلان العالمي بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 104/48، المؤرخ في 20 ديسمبر 1993، متاح على الموقع التالي:

<http://www.awcw.org/files/kadaonofdemara.pdf>

⁴ - انظر المادة الثانية من الإعلان نفسه.

- ولتفصيل أكثر حول أنواع العنف الموجه ضد النساء، راجع: العيد حداد، "العنف ضد المرأة كظاهرة عالمية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2، 2009، ص 35-43.

⁵ - انظر المادة الثالثة من بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص بخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة

3 - العنف الجسدي، الجنسي والنفسي الممارس أو المقبول من طرف سلطات الدولة.

لا يمكن للعنف الجسدي والنفسي والجنسي أن يمثل بأي شكل من الأشكال قيما حقيقية، ولا يمكن تبريره باسم النسبية الثقافية¹، فمسألة معرفة مدى خطورة الضرر الذي يخشى منه لوصفه بأنه اضطهاد أم لا، يجب أن يقاس بالنظر إلى الحقوق الأساسية للإنسان المعترف بها من قبل المجموعة الدولية.

لا يمكن إذن، تجاهل انتهاكات حقوق الإنسان أو الاستهانة بها، أو تبريرها باسم الثقافة والعادات والتقاليد والأعراف، وهذا ما تم التأكيد عليه من خلال إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة²، والمادة الخامسة من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة³. كما أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان صرحت بأنه يجب على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن تتصرف بشكل يجعل المظاهر الدينية والتقليدية والتاريخية والثقافية، لن تستخدم لتبرير انتهاك حق النساء في المساواة أمام القانون، والتمتع على قدم المساواة بكل الحقوق المنصوص عليها في العهد⁴. يتضح ضمناً من هذه المقتضيات التزام بحماية النساء، ضد أي ممارسات قائمة على افتراض الدنو أو القصور⁵.

= للأمم المتحدة رقم 25/55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000، صادقت عليه الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03 / 417، مؤرخ في 9 نوفمبر 2003، ج. ر. ج. د. ش. العدد 69 لـ 12 نوفمبر 2003.

¹-Judith KUMIN, «Femmes: leur persécution sort de l'ombre», op-cit, pp.12-13.

²- اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 22/2263، المؤرخ في 7 نوفمبر 1967، وهو متاح على الموقع التالي:

<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/cedaw-declaration67a.html>

حيث تنص المادة الثانية منه: "تتخذ جميع التدابير المناسبة لإلغاء القوانين والأعراف والأنظمة والممارسات القائمة التي تشكل تمييزاً ضد المرأة [...]"; أما المادة الثالثة فتتص: "تتخذ جميع التدابير المناسبة لتوعية الرأي العام وإثارة التطلعات في كل بلد نحو القضاء على النعرات وإلغاء جميع الممارسات العرفية وغير العرفية القائمة على فكرة نقص المرأة".

³- التي تنص: "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لتحقيق ما يأتي: تعديل الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بهدف تحقيق القضاء على التحيزات والعادات العرفية وكل الممارسات الأخرى القائمة على فكرة بونية أو تفوق أحد الجنسين، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة [...]".

⁴- اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 28، المادة 3 (المساواة بين الرجال والنساء)،

2000، <http://www.1.umn.edu/humanrts/arabic/hrc-gc28.html>

⁵-Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», op-cit, p.379.

أما على المستوى الإقليمي، فتوجد إشارات صريحة إلى حماية النساء اللاجئات من الاضطهاد القائم على نوع الجنس، فالاتفاقية الأمريكية بشأن منع واستئصال العنف ضد النساء والعقاب عليه، تعترف بحق كل امرأة أن تعيش في مناخ خال من العنف الجسدي والنفسي والجنسي، سواء في حياتها العامة أو الخاصة، وتشير بشكل خاص إلى النساء اللاجئات والنازحات داخليا، حيث تلزم الدول الأطراف بأن تأخذ بعين الاعتبار حالة الضعف¹، التي توجد فيها النساء في مواجهة أعمال العنف بسبب وضعهن هذا².

كما تلتزم الدول بموجب البروتوكول الإضافي للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق المرأة في إفريقيا، بحماية النساء اللاجئات من كل أشكال العنف والاعتداء وكل أشكال الاستغلال الجنسي، واعتبار أن هذه الأفعال تشكل جرائم حرب أو إبادة أو جرائم ضد الإنسانية، وتقديم القائمين بها أمام المحاكم المختصة³.

ثانيا - نوع الجنس وعلاقته بالأسباب المبررة للحصول على مركز اللاجئ

يقتضي جوهر اتفاقية 1951 والغرض منها تفسيراً يأخذ بعين الاعتبار نوع الجنس⁴، لأن أي تفسير مخالف لذلك يمكن أن يؤدي إلى تهميش النساء في سياق الحماية الدولية

¹ - يمكن تمييز الفئات الضعيفة في كل مجتمع، استنادا إلى عدة معايير مثل السن، الجنس، الوضع الأسري، مستوى التعليم، والانتماء إلى فئة عرقية أو اجتماعية معينة. انظر في تفصيل مفهوم الضعف كوسيلة لتحديد الفئات التي هي بحاجة للمساعدة؛ انظر: جاك فورستر، "تحسين حال أشد الفئات ضعفا"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 38، 1994، ص 237؛ ميري ب. أندرسون، "إدراك مفهوم الضعف بغض النظر عن الفئات الضعيفة"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 38، 1994، ص ص 245-246.

² - انظر المادة التاسعة من الاتفاقية الأمريكية بشأن منع واستئصال العنف ضد النساء والعقاب عليه، مؤرخة في 1 جانفي 1994، وهي متاحة على الموقع التالي: <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/am6.html>

³ - انظر المادة 11 من بروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الذي اعتمدته الجمعية العامة لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 11 جويلية 2003، وهو متاح على الموقع التالي: <http://www1.umn.edu/humanrts/arabic/AfricanWomenPro.html>

⁴ - خزامي الرشيد، "النساء يكتوين بنار اللجوء والهجرة والتهجير"، ندوة المرأة والهجرة وحقوق الإنسان، 7-9 مارس 2006، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 2006، ص 17.

للاجئين¹. ولقد سبق وأن تم اقتراح إضافة نوع الجنس كسبب سادس للأسباب المبررة للحصول على مركز اللاجئ في اتفاقية 1951²، وبغض النظر عن كون أنه من غير الواقعي تأمل تطور الاتفاقية في هذا الاتجاه³، فإن ذلك سيؤدي إلى تهميش النساء أكثر إذا تم تفسيره بشكل خاطئ، وكأنه اعتراف ضمني بأن نوع الجنس ليس له مكان في قانون اللاجئين القائم⁴.

لا يعود عدم مراعاة نوع الجنس من طرف السلطات المختصة بتحديد مركز اللاجئ، إلى غياب نص خاص بالاضطهاد القائم على نوع الجنس في اتفاقية 1951، ولكن بالأحرى لأن هذه الأخيرة يتم تفسيرها من منظور تجارب ذكورية⁵، والمشكل الأساسي الذي تواجهه النساء اللواتي يلتمسن اللجوء، هو عجز السلطات المعنية بتحديد مركز اللاجئ عن إدخال طلبات اللجوء المقدمة من طرف النساء، ضمن تفسير الأسباب الخمسة المبررة للحصول على مركز اللاجئ، الواردة حصراً في اتفاقية 1951⁶.

لكي تستفيد جميع النساء من الضمانات القانونية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، لابد أن تستجيب الأطر والاستراتيجيات التنفيذية لتقاطع التمييز القائم على أساس الجنس مع أسس التمييز الأخرى، من قبيل العرق، الدين، اللغة، والانتماء السياسي. وهذا ما أكدته الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، في تقريره المقدم أمام مجلس

¹ - ليزلي غروفرز، " تعزيز صوت اللاجئين في التخطيط الذي تضعه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص 64.

² - L'Association "Adéquations", «Demande d'asile : les discriminations liées au genre», 4mars 2012, p.2, <http://www.adequations.org/spip.php?article1783>

³ - Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.111.

⁴ - Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», op-cit, p.371.

⁵ - HCR, *La violence sexuelle et sexiste contre les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées: Principes directeurs pour la prévention et l'intervention*, 2003, p.120 .

[http:// www.unhcr.ch/file_admin /unhcr data/La violence sexuelle et sexiste contre les réfugiés les rapatriés et les personnes déplacées.pdf](http://www.unhcr.ch/file_admin/unhcr_data/La_violence_sexuelle_et_sexiste_contre_les_refugiés_les_rapatriés_et_les_personnes_déplacées.pdf)

⁶ - Judith KUMIN, « Femmes: leur persécution sort de l'ombre», op-cit, pp.13 ;

-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la persécution liée au genre (article 1A2)», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et L'Institut International de Droit Humanitaire de San Remo (Italie) du 6au8 septembre 2001, par4.

حقوق الانسان في عام 2012¹. وبالتالي، من الضروري عند دراسة طلبات اللجوء المقدمة من النساء، النظر إلى الاضطهاد الموجه إليهن من منطلق الأسباب الخمسة الواردة على سبيل الحصر في اتفاقية 1951²، حيث يمكن تصنيف ملتمسات اللجوء إلى أربع فئات³ وهي:

1 - النساء اللواتي يشتركن مع الرجال في أسباب طلب اللجوء، أي لديهن خوف من التعرض للاضطهاد للأسباب ذاتها، وهي: العرق، الدين، الجنسية، الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، والرأي السياسي. وفي هذه الحالة يكون لنوع الجنس دور في تحديد طبيعة الاضطهاد، ودرجته التي تعتبر عاملاً مهماً في تحديد مركز اللاجئ.

2 - النساء اللواتي لديهن خوف من الاضطهاد بسبب الأنشطة السياسية لأقاربهن من الجنس الآخر (الأزواج، الآباء، الأولاد... الخ)، ويتخذ هذا الاضطهاد أشكالاً مختلفة من العنف الجنسي، كالاعتصاب والتعذيب للضغط عليهن من أجل الإدلاء بمعلومات عن نشاط أقاربهن، كما قد ينسب هذا النشاط إليهن مباشرة بسبب عامل القرابة. وفي كلتا الحالتين يمكن أن ينطبق عليهن أحد الأسباب الواردة في الاتفاقية، والتي تبرر الحصول على مركز اللاجئ وهو الرأي السياسي.

3 - النساء اللواتي لديهن خوف من الاضطهاد نتيجة ظروف تتسم بالعنف الشديد الصادر من السلطات، أو حتى من الأفراد العاديين، وتكون فيه الدولة غير قادرة أو غير راغبة في توفير الحماية المطلوبة. ومن أمثلة ذلك، العنف الصادر من أحد أفراد العائلة، أو العنف الذي تتعرض له النساء أثناء الحروب الأهلية، ويتخذ غالباً شكل الاعتصاب بهدف إثارة الفزع في أوساط الناس، وإجبارهم على النزوح، أو يكون الغرض منه هو التطهير

¹ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، 5 أفريل 2012، فقرة 13، متاح على الموقع التالي:

http://www.ohchr.org/Document/issues/women/A-HRC-2à-28_ar.pdf

² - مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 71؛
-L'Association "Adéquations"، «Demande d'asile: les discriminations liées au genre»، op-cit, p.3.

³ - أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 189.

العرق. في مثل هذه الحالات، يمكن أن ينطبق أكثر من سبب لتبرير الحصول على مركز اللاجئ مثل الدين، العرق، والجنسية¹.

4 - النساء اللواتي يخشين الاضطهاد بسبب عدم خضوعهن لأعراف وممارسات اجتماعية معينة أو مخالفتن لها، مثل الختان، الزواج بالإكراه... الخ، حيث يمكن أن يؤسسن طلبهن للجوء على الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، أو على الدين إذا كانت الطائفة الغالبة تفرض قيوداً على حرية النساء²، ويجب إيلاء عناية خاصة لتأثير نوع الجنس على طلبات اللجوء القائمة على الدين، لأن درجة خوف النساء من الاضطهاد بسبب الدين تختلف عن الرجال³.

يمكن، إذن، استيعاب طلبات اللجوء المقدمة من طرف نساء تعرضن للاضطهاد بسبب انتمائهن الجنسي، من خلال تفسير الأسباب الخمسة الواردة في المادة الأولى من اتفاقية 1951، التي تبرر الاعتراف بمركز اللاجئ.

الفرع الثاني

نحو الاعتراف بمركز اللاجئ القائم على الاضطهاد المرتبط بنوع الجنس

مع أن عدم التمييز على أساس نوع الجنس يعتبر مبدءاً جوهرياً من منظور حقوق الإنسان، وتم التأكيد عليه صراحة في مختلف صكوك حقوق الإنسان، إلا أن احترامه يبقى بعيداً عن المثالية وخاصة في سياق اللاجئين⁴. ولهذا بدأت الجهود تتوالى من طرف المفوضية منذ عام 1985 لتصحيح هذه الوضعية، وبدأت تلفت انتباه الدول إلى أن نوع الجنس يمكن أن يشكل في بعض الحالات مبرراً للاضطهاد، وبالتالي يفتح المجال للحصول

¹ - مثلاً حدث مع النساء المسلمات من طرف الصرب أثناء النزاع في يوغسلافيا السابقة؛ انظر:

-Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.105.

² - Jean-Yves CARLIER, «Et Genève sera...La définition du réfugié: bilan et perspectives», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.81.

³ -HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: demandes d'asile fondées sur la religion..., op-cit, par.24.

⁴ -Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», op-cit, p.365.

على مركز اللاجئ¹. حيث دعت لجننتها التنفيذية الدول إلى الاعتراف بأن النساء اللاجئات، ضحايا العنف والاضطهاد، هن بحاجة لحماية اتفاقية 1951، وبأن ملتمسات اللجوء اللواتي يتعرضن لمعاملة قاسية ولاإنسانية بسبب مخالفتهم لعادات المجتمع الذي يعشن فيه، يمكن اعتبارهن ينتمين إلى فئة اجتماعية معينة بالمعنى الوارد في المادة الأولى من اتفاقية 1951 التي تعرّف اللاجئ².

في عام 1990، أقرت اللجنة التنفيذية للمفوضية، لأول مرة، تنصيب موظفات مختصات باتخاذ إجراءات تحديد مركز اللاجئ، لإجراء مقابلات مع النساء الملتزمات للجوء، حتى ولو كنّ برفقة أفراد أسرهن من الذكور³.

كما أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنساء اللاجئات التي أصدرتها المفوضية في عام 1991، أعطت دفعا قويا لتبني قرارات لاحقة، عندما صرحت بأن الجهود الخاصة يمكن أن تكون ضرورية لحل المشاكل التي تتعرض لها النساء بشكل خاص⁴، وأوصت بضرورة تكوين الموظفين المكلفين بتحديد مركز اللاجئ، من أجل التعامل مع الطلبات المقدمة من طرف النساء الملتزمات للجوء⁵.

في عام 1995، ذهبت اللجنة التنفيذية للمفوضية إلى أبعد من ذلك، عندما دعت المفوض السامي إلى إرساء وترقية الجهود المبذولة من قبل الدول، من أجل إعداد وتطبيق المعايير والمبادئ التوجيهية للرد على الإضطهادات الموجهة بشكل خاص إلى النساء، طبقا

¹ - يمكن أيضا أن تقدم الطلبات القائمة على نوع الجنس من طرف الرجال، لكن بالنظر إلى طبيعة الاضطهاد فإنه غالبا ما تقدم هذه الطلبات من طرف النساء، انظر: وين راسل، "العنف الجنسي ضد الرجال والأولاد"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 27، 2007، ص ص 22-23، <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ27/22-23.pdf> - انظر أيضا:

-HCR, La violence sexuelle et sexiste contre les réfugiés ..., op -cit , p.120.

² -Comité exécutif du programme du HCR ,Conclusion No 39, 1985, par.k), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.288.

³ -Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion, No64, sur les femmes réfugiées et la protection internationale, 1990, par.a.ii), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.291.

⁴ -HCR, Lignes directrices pour la protection des femmes réfugiées, juillet 1991, par.4, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,49997ada1d,0.html>

⁵ -Ibid, par.47.

للمبدأ الذي يقضي بأن حقوق المرأة هي جزء من حقوق الإنسان. ويجب أن تعترف هذه المبادئ التوجيهية بصفة اللاجئ، للنساء اللواتي يستندن طلبهن على خوف مبرر من التعرض للاضطهاد، للأسباب الواردة في اتفاقية 1951، بما في ذلك الاضطهاد الناتج عن العنف الجنسي أو أي اضطهاد آخر قائم على نوع الجنس¹. وأعدت التأكيد على ذلك في العديد من استنتاجاتها اللاحقة².

خلال هذه الفترة، بدأت الدول في الاستجابة لهذا الطلب، بتكريس ضمانات لتأمين وصول النساء إلى إجراءات اللجوء، من خلال إعداد خطوط توجيهية في هذا الشأن. وكانت كندا، والولايات المتحدة الأمريكية³، وأستراليا، وهولندا من أوائل الدول التي رفعت التحدي⁴. وأصبحت تتبنى مقاربات جديدة، تتجه نحو تفسير وتطبيق قانون اللاجئين أخذا بعين الاعتبار نوع الجنس، مانحة بذلك اهتماما مماثلا لأشكال الاضطهاد المختلفة أحيانا، ولكنها ليست أقل خطورة، التي تخشى منها النساء. وأصبح يعترف بصحة عدة طلبات قائمة على العنف الجنسي، العنف المنزلي، التمييز، العقوبات بسبب التمرد على العادات والتقاليد الاجتماعية، بتر الأعضاء التناسلية، والاتجار بالنساء⁵... الخ.

¹ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 77, 1995, par.g), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.397.

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 79, 1996, par.o); Conclusion No 81, 1997, par.t); Conclusion No 87, 1999, par.n), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.397-398.

³ - للاطلاع على تحليل مفصل للخطوط التوجيهية لعام 1995، المتعلقة بالاضطهاد القائم على نوع الجنس والأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن، في الولايات المتحدة الأمريكية، راجع:

- Elizabeth BOULOT, « Persécution des femmes et droit d'asile aux Etats-Unis : Bilan de dix ans de mobilisation et de jurisprudence », *Revue Asylon(s)*, N°1, octobre 2006, <http://www.reseau-terra.eu/article495.html>

⁴ - Alice EDWARDS, « Les dimensions de l'âge et du genre en droit international des réfugiés », op-cit, p.80.

⁵ - HCR, Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 ou protocole de 1967 aux victimes de la traite en France, op-cit, p.9.

كما اعترف كذلك بالاغتصاب والعنف الجنسي الذي يمارسه أفراد القوات المسلحة، الذي أصبح يستخدم كسلاح في الحرب¹، كسبب مبرر لمنح مركز اللاجئ لضحايا هذه الممارسات²، وفي الوقت نفسه، حدث تطور ملحوظ في فهم وتحليل اعتبارات نوع الجنس في مجال اللاجئين كنتيجة للتطور الذي عرفه القضاء الدولي، حيث أن الأحكام الصادرة عن المحكمة الجنائية الدولية في يوغسلافيا سابقا، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا تعترف بأن الاغتصاب والاستعباد الجنسي تشكل جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب³.

كما لعب نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية دورا مهما، باعتباره صراحة بأن أعمال العنف الجنسي والاستعباد الجنسي التي ترتكب في سياق النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، يمكن أن تشكل جرائم ضد الإنسانية أو جرائم حرب أو جرائم إبادة، تدخل في اختصاص المحكمة⁴. وبالتالي، فقد وضحت هذه الأحكام بدقة، الموقف القانوني الدولي من هذه التصرفات⁵، كما أنها تشكل مرحلة مهمة في مسار حماية حقوق

¹ - لتفصيل أكثر في هذا الموضوع، انظر: كيتي توماس، "العنف الجنسي سلاح الحرب"، مرجع سابق، ص16؛ روز كيموثو، "التحديات التي تواجه الحماية الفعالة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 27، ص17،

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ27/17.pdf>

² - Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, pp.105-106.

³ - انظر على سبيل المثال:

-TPIR, Procureur c. Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-T, 2 septembre 1998.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/40278fbb4.html>

- TPIY, Procureur c. Dragoljub KUNARAC, Radomir KOVAC et Zoran VUKOVIC, IT-96-23&23/1-A, 16 octobre 2001.

<http://www.tpiy.org/x/cases/kunarac/acord/fr/11016PR316556.htm>

-TPIY, Procureur c.Zoran kupreskic, Mirjan kupreskic, Vlatko kupreskic, Drago josipovic,Vladimir Santic, IT-95-16-A, 23 octobre 2001.

<http://www.icty.org/x/cases/kupreskic/acjug/fr/Kup-011023-f.pdf>

⁴ - انظر المواد 7 و 8 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛

- انظر أيضا المادة السادسة التي تتضمن في تعريفها لجريمة الإبادة: "اتخاذ وسائل من شأنها إعاقة التناسل داخل الجماعة".

⁵ - وهذا ما أكدته أيضا مجلس الأمن، حيث شدد على مسؤولية جميع الدول عن وضع نهاية للإفلات من العقاب، ومقاضاة المسؤولين عن جرائم الإبادة والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، بما في ذلك، تلك المتعلقة بما تتعرض له النساء من عنف جنسي؛ انظر: مجلس الأمن، القرار رقم 1325، المتعلق بالمرأة والسلام والأمن، المؤرخ في 31 أكتوبر 2000،

حقوق المرأة¹. يعتبر أيضا تحليل أشكال التمييز من قبل الدولة التي تهمل في حماية الأفراد من بعض الأضرار، مهما في سياق الطلبات القائمة على الانتماء الجنسي، كما لو كانت الدولة، من خلال إستراتيجيتها وقوانينها، لا تمنح بعض الحقوق، أو أنها لا توفر حماية معينة كرد لبعض أشكال التعسف، التي تؤدي إلى الإضرار بالنساء دون أن يتعرض القائمون بها للعقاب²، مثل ضحايا العنف المنزلي اللواتي لا تستطيع سلطات الدولة أو لا تريد التدخل لتأمين الحماية لهن، وكذلك الفتيات اللواتي يتعرضن لبتز الأعضاء التناسلية. حيث تعتبر المفوضية مثل هذه الممارسات شكلا من أشكال العنف القائم على نوع الجنس، الذي يسبب أذى جسديا ونفسيا يصل إلى درجة الاضطهاد³.

كما أن الموقف الذي تبنته اللجنة التنفيذية للمفوضية والذي مؤداه أن النساء الملتزمات للجوء، المعرضات لمعاملات قاسية أو لا إنسانية أو مهينة بسبب تمردهن على عادات وتقاليد المجتمع الذي يعشن فيه يمكن اعتبارهن ينتمين إلى فئة اجتماعية معينة، قد تم تبنيه من طرف القضاء في العديد من الدول⁴. وأيضا النساء اللواتي يكن ضحايا لممارسة الاتجار بالبشر، أصبح بإمكانهن تقديم طلبات مؤسدة وفقا لنص المادة الأولى من اتفاقية 1951 التي تتضمن تعريف اللاجئ⁵، حيث أن تشغيل النساء بهدف استخدامهن في الدعارة الجبرية أو الاستغلال الجنسي، يعتبر شكلا من أشكال العنف

= فقرة 11، متاح على الموقع التالي:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/16/PDF/N00720161.pdf?OpenElement>

¹-HCR, *Les droits de l'homme et la protection des réfugiés*, op-cit, p.17.

²-HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale: application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite*, op-cit, par.21.

³-HCR, *Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines*, mai 2009, <http://www.unhcr.org/refword/pdfid/4d70cffb2.pdf>

⁴-Alice EDWARDS, «Les dimensions de l'âge et du genre en droit international des réfugiés», op-cit, p.81.

⁵- فمثلا في فرنسا، تم الاعتراف في قضيتين حديثتين:

(CNDA, 15 mars 2012, 11017758, Mlle A.O ; CNDA, 29 avril 2011, 10012810, Mlle J.E.F)

بأن النساء ضحايا الاتجار بالبشر يمكن أن يشكلن فئة اجتماعية معينة بالمعنى الوارد في المادة 1(ألف) من اتفاقية

1951، وبالتالي لديهن الحق في الحصول على مركز اللاجئ، ولقد أيدت المفوضية هذا الموقف، انظر:

- HCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 ou protocole de 1967 aux victimes de la traite en France*, op-cit, p.9.

المرتبط بالانتماء الجنسي، الذي يمكن أن يقود حتى إلى الموت، كما يمكن اعتبار هذه الممارسات كشكل من أشكال التعذيب والمعاملة القاسية، اللاإنسانية أو المهينة، وبالتالي يمكن أن تبرر الحصول على مركز اللاجئين، إذا كانت الدولة لا تستطيع أو لا ترغب في تأمين حماية ضد مثل هذه الأخطار¹.

رغم تنوع تطبيقات الدول المتعلقة بمسائل نوع الجنس في سياق اللجوء، إلا أنها في مجموعها تشير إلى وجود تقارب حول مبدأ تفسير اتفاقية 1951، أخذا بعين الاعتبار نوع الجنس²، ومنذ عام 2000، أصبح هناك قبول عام لدور نوع الجنس في التأثير على تحديد شكل الاضطهاد أو الضرر الواقع، ومع ذلك ظلت المفوضية منشغلة بشأن التطبيق غير الكامل للصكوك المتعلقة باللاجئين من طرف بعض الدول الأطراف³. ولهذا، وعلى إثر سلسلة من المشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية التي تمت تحت رعايتها، والتي تناولت ضمن مواضيعها الاضطهاد القائم على نوع الجنس، قامت في عام 2002، بنشر مبادئها التوجيهية المتعلقة بالاضطهاد القائم على نوع الجنس، والتي تعتبر تكملة لدليلها بشأن المعايير والإجراءات الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين طبقا لاتفاقية 1951 وبروتوكول 1967.

ترتكز هذه المبادئ على تفسير تعريف اللاجئين من زاوية الانتماء الجنسي، حيث تزود المسؤولين عن إجراء اللقاءات، واتخاذ القرارات بشأن طلبات اللجوء، بالمعلومات الضرورية لفهم، وللاعتراف بطلبات اللجوء القائمة على الاضطهاد الجنسي⁴. كما أنها تقترح بعض الإجراءات العملية التي تسمح بمنح عناية خاصة للنساء، في مسار تحديد مركز اللاجئين⁵.

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: la persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la convention de 1951 et/ou son protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, réédition 2008, par.21, <http://www.unhcr.fr/4ad2f7f61d.html>

-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, op-cit, par.19 ;

- ماليكا فلور، "دور المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في محاربة الاتجار بالبشر إلى أوروبا"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 25، 2006، ص23.

²-Rodger HAINES, «La persécution liée au genre», op-cit, p.367.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 89, 2000, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.546.

⁴-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: la persécution liée au genre..., op-cit, par.1.

⁵-Ibid, par.36.

كجمع المعلومات ذات الصلة بالطلبات المقدمة من النساء حول بلد الأصل، مثل وضع المرأة في نظر القانون، الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتمتع بها النساء، الأعراف والعادات الاجتماعية للبلد وآثار عدم احترامها، الحماية المضمونة للنساء، العقوبات المقررة للأشخاص الذين يرتكبون أعمال العنف ضد النساء، وكذلك المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها النساء عند عودتهن إلى بلد الأصل، بعد تقديم الطلبات المتعلقة بالحصول على مركز اللاجئ¹.

أما فيما يتعلق بالإثبات، فإنه لا يجب أن يطلب من النساء الملتزمات للجوء، تقديم أدلة مادية تثبت تعرضهن للاضطهاد بسبب انتمائهن الجنسي، غير أن معلومات حول الممارسات الجارية في بلد الأصل يمكن أن تقيد في ذلك، لأن طرق الإثبات المعتادة المستعملة في طلبات اللجوء، ليس من السهل التمكن منها في مثل هذه الحالات، بسبب قلة المعلومات حول الإحصائيات بشأن حالات العنف الجنسي، أو غياب المتابعات القضائية بشأنها. ويمكن الاعتماد على مصادر بديلة مثل الشهادات الخفية لنساء تعرضن لأوضاع مشابهة، أو شهادات شفوية مقدمة من طرف المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية².

يتضح مما سبق أنه ليس من الضروري إضافة سبب سادس إلى الأسباب المبررة للحصول على مركز اللاجئ³، لأنه يمكن استيعاب حالات الاضطهاد القائم على نوع الجنس ضمن الأسباب الخمسة الواردة على سبيل الحصر في اتفاقية 1951، إذا تم تفسيرها من منظور التجارب الخاصة التي تعيشها النساء، وبالتالي تمكين النساء على قدم المساواة مع الرجال من الاستفادة من الضمانات المرتبطة بصفة اللاجئ، طالما هن بحاجة للحماية الدولية، ولم يتوفر بشأنهن سبب من أسباب الاستبعاد من هذه الحماية.

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: la persécution liée au genre..., op-cit, par.1.

²-Ibid, par.37.

³-HCR, La protection internationale des réfugiés: interprétation de l'article 1 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, op-cit, p.9;

-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la persécution liée au genre (article1A2)», op-cit, par.1.

الفصل الثاني

مركز اللاجئين بين ضمانات الحماية الدولية وحدودها

لا يقتصر تطور المفاهيم والمعايير التي تحكم نظام الحماية الدولية للاجئين فقط على تحديد المستفيدين من هذا النظام، لكن امتد أيضا ليشمل الضمانات الأساسية التي يتمتع بها هؤلاء في مواجهة دولة الملجأ، وأهمها مبدأ عدم الرد، ومبدأ عدم توقيع الجزاءات (المبحث الأول)؛ وكذلك القيود التي ترد على هذا النظام، سواء في مسار تحديد مركز اللاجئين، من خلال استبعاد الأشخاص الذين هم ليسوا بحاجة للحماية، أو غير جديرين بها، أو عند اتخاذ القرار بوضع حد لهذه الحماية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ترسيخ الضمانات الأساسية لحماية اللاجئين

تكمُن أهمية تحديد مركز اللاجئين، في تمكين الشخص المعني من الاستفادة من الضمانات المرتبطة بهذه الصفة وأهمها، حمايته ضد الرد إلى الدولة التي تكون فيها حياته أو حريته مهددتين (المطلب الأول)؛ وعدم توقيع الجزاءات عليه بسبب دخوله، أو وجوده غير القانوني في دولة الملجأ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تدعيم مبدأ عدم رد اللاجئين إلى دولة الاضطهاد

يعتبر مبدأ عدم الرد أحد الركائز التي تقوم عليها فكرة الملجأ، بل يوصف بأنه حجر الزاوية لقانون اللجوء، باعتباره الضمانة الأساسية لحماية اللاجئين من الوقوع في قبضة الدولة التي اضطهده أو تهدده بذلك¹، وهذا دون المساس بما تتمتع به الدولة من سيادة على

¹ - انظر: أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 215؛

إقليمها، والذي يتجسد من خلال حريتها في منح الملجأ لملتسمه أو رفض ذلك¹. لكن هذه الحرية مقيدة بشكل يجعل الدولة ملزمة - في حال رفض منح الملجأ لملتسمه - بعدم اتخاذ إجراءات، من شأنها إجبار المعني على العودة إلى دولة قد تتعرض فيها حياته أو حرته للخطر بسبب الدين، العرق، الجنسية، الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي².

يعد هذا المبدأ حديث نسبياً، إذ تم النص عليه لأول مرة بعد الحرب العالمية الأولى، في اتفاقية 28 أكتوبر 1933 بخصوص المركز الدولي للاجئين الروس والأرمن ومن في حكمهم. حيث تنص المادة 2/3 منها: "تتعهد الأطراف المتعاقدة في جميع الأحوال بعدم طرد أو إعادة اللاجئين إلى ناحية حدود دولتهم الأصلية ما لم تكن تلك الإجراءات قد أملت أسباب تتعلق بالأمن القومي أو النظام"، ثم أعيد التأكيد عليه من خلال العديد من الصكوك الدولية الأخرى³، ولعل أهمها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁴، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁵. بالإضافة إلى ذلك، فإن الطرد محظور بجلاء، أو من خلال التفسير في العديد

= محمد شوقي عبد العال، "حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17-18 نوفمبر 1996، ص 38.

¹-Vincent CHETAIL, «Théorie et pratique de l'asile en droit international classique: étude sur les origines conceptuelles et normatives du droit international des réfugiés», *Revue Générale de Droit International Public*, tome 115, 2011, p.651.

²- محمد شوقي عبد العال، "حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة"، مرجع سابق، ص 38.

³- مثل مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره رقم 1989/65 المؤرخ في 24 ماي 1989 كما اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 163/44 المؤرخ في 15 ديسمبر 1989، متاحة على الموقع التالي:

<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ecosoc/arbitrary-execution89.html>

حيث جاء فيها: "5 - لا يعاد أحد عنوة أو يسلم إلى بلد توجد أسباب جوهريّة للاعتقاد بأنه يمكن أن يذهب فيه ضحية للإعدام خارج نطاق القانون أو الإعدام التعسفي أو الإعدام دون محاكمة".

⁴- انظر المادة السابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

⁵- انظر المادة الثالثة من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

من صكوك حقوق الإنسان الإقليمية¹، كما أنه يشكل جوهر الحماية المضمونة بموجب اتفاقية 1951، حيث نصت عليه في المادة 33، ونظرا لأهمية هذا المبدأ في مجال حماية اللاجئين فإنه لا يجوز للدول الأطراف في الاتفاقية أن تورد أي تحفظ على هذه المادة²، بل إنه أصبح مع مرور الزمن مقبولا على نطاق واسع باعتباره جزءا من القانون الدولي العرفي³. وتكمن أهميته أيضا في كون أن الأشخاص الذين يستفيدون منه، هم أولئك الذين تنطبق عليهم معايير الحصول على مركز اللاجئ بغض النظر عما إذا كان معترف بهم رسميا أم لا، ولا يستثنى من الحماية بموجب هذا المبدأ إلا من تتوافر بشأنهم أسباب جدية

¹ - المادة 3/2 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين؛ والمادة 3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة 8/22 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

² - انظر المادة 42 من اتفاقية 1951.

³ - لقد أثار موضوع الطبيعة القانونية لمبدأ عدم الرد جدلا فقهيًا كبيرا، فهناك من يعتبره قاعدة قانونية اتفاقية وهناك من يرى أنه قاعدة قانونية عرفية. بالنسبة للاتجاه الأول فإنه يرى أن مبدأ عدم الرد لا يلزم إلا الدول الأطراف في اتفاقية 1951، ولا يستفيد منه سوى اللاجئين المعترف بهم وفقا لأحكام هذه الاتفاقية، وحجتهم في ذلك هو عدم اكتمال الركن المادي للعرف، وذلك نتيجة لنقص في العادات والسوابق، وكذلك الركن المعنوي المتمثل في الاقتناع التام بالزامية هذا المبدأ لأنه لم يلق القبول العام. وعليه، فمن الصعب الحكم بأن مبدأ عدم الرد إلى دولة الاضطهاد قد أصبح عرفا مستقرا في القانون الدولي. أما الاتجاه الآخر فيرى بأنه، وبمرور السنوات قد تحول مبدأ عدم الرد، إلى قاعدة عرفية وأصبح يقع على عاتق جميع الدول التزام باحترامه، سواء كانت طرفا في اتفاقية 1951 أم لا، خاصة وأن الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين، ما فتئت تنص عليه منذ ثلاثينيات القرن الماضي، وبعضها كان ملزما لأغلبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. كما أن الكثير من الدول قد نصت عليه في تشريعاتها الداخلية، وتم تطبيقه من طرف محاكمها. علاوة على ذلك، فإن الممارسات العملية قد أثبتت احترامها لهذا المبدأ. في جميع الأحوال يبقى هذا الموضوع مثار جدل في الفقه مما جعل البعض يقول أن مبدأ عدم الرد يمكن أن يشكل عرفا، ولكن ليس على نطاق دولي وإنما على المستوى الإقليمي، في كل من أوروبا الغربية والأمريكيتين وإفريقيا، ومما يدعم هذا الرأي ما نصت عليه الصكوك الإقليمية في هذا الشأن. أما دول آسيا والدول شرق أوسطية، فقد عبرت صراحة في العديد من المناسبات على عدم التزامها بهذا المبدأ وأنها تعتبره مجرد التزام أدبي وأخلاقي، مثلما حدث أثناء إعداد إعلان اللجوء الإقليمي، الذي اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 22/2312، المؤرخ في 14 ديسمبر 1967، متاح على الموقع التالي:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NRO/234/19/NR023419.pdf?OpenElement>

- ولتفصيل أكثر حول الطبيعة القانونية لمبدأ عدم الرد، راجع: أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 230-233؛

-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève*, op-cit, pp.224- 228.

للاعتقاد بأنهم يشكلون خطراً على أمن بلد الملجأ أو تهديداً لمجتمعه (الفرع الأول)؛ إضافة إلى أن هذا المبدأ يؤمن للاجئين حماية من الوقوع بأي شكل من الأشكال في قبضة الدولة التي تهددهم في حياتهم أو حريتهم (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

اتساع نطاق التطبيق الشخصي لمبدأ عدم الرد

حسب نص المادة 1/33 من اتفاقية 1951 فإن الأشخاص المستفيدين من مبدأ عدم الرد إلى دولة الاضطهاد هم "اللاجئون" بالمعنى الوارد في المادة الأولى من الاتفاقية نفسها، وبما أن مركز اللاجئين ذو طابع كاشف وليس منشئ، فإنه يفترض أن ينطبق هذا المبدأ أيضاً على ملتمسي اللجوء، الذين تتوفر فيهم شروط اكتساب صفة اللاجئين. ولكن لم يعترف بهم رسمياً كلاجئين (أولاً)؛ ورغم أهمية هذا المبدأ باعتباره جوهر الحماية التي يتمتع بها اللاجئين، إلا أنه ليس مطلقاً، إذ ترد عليه استثناءات يقتضيها الحفاظ على أمن البلد المضيف ومجتمعه (ثانياً)؛ غير أن طريقة صياغة هذا المبدأ في الصكوك الدولية التالية لاتفاقية 1951، تدل على أنه هناك توجه نحو الحد من هذه الاستثناءات، مما يدعم نطاق الحماية التي يتمتع بها اللاجئين بمقتضى هذا المبدأ (ثالثاً).

أولاً - مدى انطباق مبدأ عدم الرد على ملتمسي اللجوء

لقد ثار التساؤل حول ما إذا كان نص المادة 1/33 سالفة الذكر، يلزم الدولة فقط بعدم رد اللاجئين الموجودين فوق إقليمها بالفعل، أي اللاجئين المعترف بهم قانوناً، أم يمتد ليشمل كذلك ملتمسي اللجوء الموجودين على الحدود. وانقسم الفقه بهذا الشأن إلى فريقين، حيث يأخذ الفريق الأول بالمعنى الواسع الذي لا يجيز رد اللاجئين أو إعادتهم إلى دولة الاضطهاد، سواء كانوا موجودين داخل إقليم الدولة أو خارجه عند الحدود، أما الفريق الثاني، فيأخذ بالتفسير الضيق الذي يقصر التزام الدولة على عدم رد اللاجئين الموجودين داخل إقليمها فقط، أما ملتمسي اللجوء المتواجدين عند حدودها فهي حرة بشأنهم. فإما أن تسمح لهم بالدخول، أو ترفض ذلك، حتى ولو كان سيؤدي بهم إلى العودة والوقوع في قبضة الدولة

التي يمكن أن تتعرض فيها حياتهم أو حريتهم للخطر¹. ويستندون في ذلك إلى أن مركز اللاجئين يمنح رسمياً بموجب القانون الداخلي للدولة المعنية، متى ثبت أن ملتمس اللجوء يدخل في التعريف الوارد في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951². غير أن هذه الحجة تخلو من الأساس لعدة أسباب³ وهي كالتالي:

1 - لا تعرّف المادة 1 (ألف) من اتفاقية 1951 اللاجئين كشخص معترف به رسمياً بأنه له خوف مبرر من الاضطهاد لأحد الأسباب سالفة الذكر، بل تنص فقط على أن هذا المصطلح ينطبق على " كل شخص لديه خوف مبرر من الاضطهاد بسبب [...]"، وبالتالي فإن الشخص الذي يستوفي الشروط الواردة في المادة 1(ألف) يعتبر لاجئاً سواء تم الاعتراف به أم لا، حسب إجراءات القانون الداخلي للدولة المعنية، ولقد تم التأكيد على ذلك في دليل المفوضية⁴.

2 - إن التفسير الضيق للمادة 1/33 يقلل بشكل معتبر من فعالية وفائدة النظام الحمائي للاتفاقية⁵، ويؤدي إلى نتيجة غير منطقية وغير عادلة في حق اللاجئين الموجودين خارج إقليم الدولة، مع أنهم يتساوون مع هؤلاء الموجودين داخل إقليم الدولة من حيث حاجتهم للحماية ضد الرد إلى سلطات دولة الاضطهاد⁶؛

¹ - انظر محمد شوقي عبد العال، "حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة"، مرجع سابق، ص 40؛ برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 212؛

-Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, p.143.

² -Victor Rodriguez CEDENO, «Les sources du droit international des réfugiés: normes et principes applicables», in R. PERRUCHOU (éditeur), *Migrations et protection des droits de l'homme*, OIM, Genève, 2005, p.139.

³ -Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.148-150; Vincent CHETAIL, «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.36-37.

⁴ - انظر: المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، فقرة 28، ص 15.

⁵ -Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève*, op-cit, p.223.

⁶ - انظر: برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 212-213؛

3 - يمكن أن لا يعترف لملتسمي اللجوء، الذين يدخلون ويقيمون بشكل غير قانوني على إقليم دولة معينة، بمركز اللاجئين، ومع ذلك فإن المادة 31 من اتفاقية 1951 تحظر فرض عقوبات جزائية عليهم¹. وبما أن التفسير المنطقي الوحيد لهذا النص، هو أن العقوبات الجزائية لا يمكن تطبيقها على الذين يدخلون في تعريف اللاجئين الوارد في المادة 1(ألف2)، سواء كان معترف بهم رسمياً أم لا، وعليه، فينطبق المنطق نفسه على المادة 1/33 من الاتفاقية، لأن رد اللاجئين قد يعرضه لخطر أكبر بكثير من فرض عقوبات جزائية بسبب الدخول غير القانوني. وبالتالي، من غير المعقول أن تفسر الاتفاقية بأنها تمنح حماية أكبر في إطار المادة 31، بالمقارنة مع المادة 1/33؛

4 - لقد تم التأكيد على التفسير الواسع لمبدأ عدم الرد بثبات ووضوح، في العديد من استنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية²، وفي مختلف الصكوك الأخرى التي تناولت مبدأ عدم الرد³؛ كما أن التطورات الحاصلة في مجال حقوق الإنسان تحظر بشكل أعم الرد في حالة وجود خطر التعرض للتعذيب، المعاملات أو العقوبات القاسية، اللإنسانية أو المهينة، بغض النظر عن مركز المعني⁴.

= أبو الخير أحمد عطية، الحماية القانونية للاجئين في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 97؛ أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 235.

¹ - راجع الصفحة 111 وما بعدها من هذا البحث.

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No79, 1996, par.j); Conclusion No81, 1997, par.i); Conclusion No85, 1998, par.aa); Conclusion No99, 2004, par.1), in HCR, Lexique des conclusions du comité exécutif, op-cit, pp.329-333.

³ - فمثلا المادة 1/3 من إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي تنص: " لا يجوز إخضاع أي شخص من الأشخاص المشار إليهم في الفقرة 1 من المادة 1 لمثل تدبير منع الدخول عند الحدود، أو إذا كان قد دخل الإقليم الذي ينشد اللجوء إليه لمثل تدبير الإبعاد أو الرد الإلزامي إلى أية دولة قد يتعرض فيها للاضطهاد". ويتمثل الأشخاص المشار إليهم في المادة 1/1 من هذا الإعلان، في الأشخاص الذين يحق لهم الاحتجاج بالمادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أي الذين يفرون من الاضطهاد سعياً وراء الحصول على الملجأ. أما الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان فقد جاءتا في عبارات أعم وهي على التوالي: " لا يجب أن يخضع أحد " و " لا يجوز في أي حال من الأحوال ترحيل شخص أجنبي أو إعادته ... " .

⁴ - انظر المادة 1/3 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة؛ والمادة 3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛

تعكس هذه المقاربة التي تركز على الخطر الذي يمكن أن يتعرض له الشخص الطابع الإنساني، بالدرجة الأولى، لمبدأ عدم الرد، وبغض النظر عن الاختلاف في الصياغة، فإن طبيعة وموضوع هذا المبدأ هي نفسها سواء في اتفاقية 1951 أو في مجال حقوق الإنسان، إذ ستضعف القيمة الحمائية لكليهما، إذا اقتضت الحماية التي يضمنها هذا المبدأ على الأشخاص المعترف بهم رسمياً بأنهم يتمتعون بمركز قانوني معين¹.

استناداً إلى كل هذه الحجج، فإن جميع الأشخاص الذين تنطبق عليهم صفة اللاجئ بالمعنى الوارد في المادة 1(ألف) من الاتفاقية، يستفيدون من الحماية الممنوحة بموجب المادة 1/33، وبهذا الشكل، فإن مبدأ عدم الرد يحمي اللاجئين وملتمسي اللجوء على السواء²، وتطبيقه يقتضي دراسة وقائع كل حالة على حدة³.

غير أن اشتراط دراسة الأوضاع الفردية قبل أي رفض للحماية، لا يجب أن يستعمل كوسيلة لتفادي تطبيق مبدأ عدم الرد، في حالات التدفق الجماعي للاجئين أو ملتمسي اللجوء. ومع أن البعض يرون أن هذا المبدأ لا ينطبق على مثل هذه الأوضاع⁴، إلا أن هذا الرأي ليس

= انظر أيضاً:

-Jean-François FLAUSS, «Les droits de l'homme et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.116-117.

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.226.

²-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: le principe du non-refoulement», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le centre Lauterpacht de recherche en droit international, Université de Cambridge, Royaume-Uni, du 9 au 10 juillet 2001, par.3.

³- يمكن استنباط أهمية هذه الدراسة، كشرط سابق قبل رفض طلب الحماية، بوضوح من استنتاج اللجنة التنفيذية للمفوضية المتعلقة بمشكلة طلبات اللجوء غير المؤسسة ظاهرياً أو التعسفية، واعتراضاً بالمشكل المترتب عن مثل هذه الطلبات والنتائج الخطيرة المترتبة عن قرار خاطئ في حق ملتمس اللجوء، وضرورة إرفاق القرار المتخذ بضمانات إجرائية ملائمة، أوصت اللجنة التنفيذية بأن يتولى موظف مؤهل ومختص بدراسة طلبات اللجوء، مهمة إجراء مقابلة شخصية كاملة مع كل ملتمس اللجوء.

- انظر:

-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No30, Le problème des demandes manifestement non fondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, 1983, par.e), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.150-151.

⁴-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés : analyse de l'action du HCR*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris 2, 2004, pp.236-237.

له أي أساس، فعبارة المادة 1/33 ليس فيها ما يبرر استبعاد تطبيق هذا المبدأ في أوضاع التدفق الجماعي¹، بل على العكس من ذلك، لو تم تفسيره على ضوء الغرض الإنساني للاتفاقية والطابع الجوهري للمبدأ فإنه يجب أن يطبق في مثل هذه الأوضاع². كما أن تطورات أخرى في مجال حماية اللاجئين، تعكس موقف الدول المؤيد لانطباق مبدأ عدم الرد على التدفق الجماعي، حيث تمت الإشارة صراحة لذلك في الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين³، ومن خلال توجيه المجلس الأوروبي المتعلق بالحماية المؤقتة⁴، الذي تم التأكيد فيه على التزام الدول بإعمال الحماية المؤقتة، في إطار احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومبدأ عدم الرد.

كما صرحت المفوضية بشأن ممارسات الدول في مجال حماية اللاجئين في أوضاع التدفق الجماعي بما يلي: "إن التحديد الجماعي لمركز اللاجئ، يعني اعتراف الدولة بمركز اللاجئ على أساس الظروف الموضوعية الظاهرية في بلد الأصل، التي تسببت في النزوح، هدفه هو تأمين حماية ضد الرد، ومعاملة إنسانية للذين هم بحاجة إليها. ولقد تم تطبيق هذه الإجراءات بشكل واسع في إفريقيا وأمريكا اللاتينية، وأيضاً في البلدان التي تعرضت لتدفقات جماعية مثلاً: في آسيا الجنوبية التي ليس لها إطار قانوني في مجال اللاجئين"⁵، لكن هذا لا يعني أن حماية اللاجئين في أوضاع التدفق الجماعي تخلو من الصعوبات، ومع ذلك ليس هناك أدلة حاسمة لصالح استبعاد مبدأ عدم الرد من التطبيق بسبب هذه الصعوبات.

ثانياً - الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الرد

رغم أن هذا المبدأ يعتبر جوهر الحماية الدولية للاجئ، إلا أنه ترد عليه استثناءات يمكن من خلالها خروج الدول عنه، وذلك بحجة المحافظة على سيادتها وأمنها ونظامها

¹ - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.231.

² - HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: le principe du non-refoulement», op-cit, par.5

³ - انظر المادة 2/1 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين.

⁴ - Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, article 3/2,

<http://eur-lex.europa.eu>

⁵ - HCR, Protection des réfugiés lors d'afflux massifs: cadre général de la protection, 2001, <http://www.unhcr.fr/4b151c29e.pdf>

العام¹، وهذا تطبيقاً لنص الفقرة الثانية من المادة 33 من اتفاقية 1951 التي تنص: " على أنه لا يسمح الاحتجاج بهذه الأحكام لأي لاجئ تتوافر دواع معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه، أو لاعتباره يمثل، نظراً لسبق صدور حكم نهائي عليه لارتكابه جرماً بالغ الخطورة، خطراً على مجتمع ذلك البلد"².

1 - الاستثناء المتعلق بالأمن الوطني

يتضح من التفسير الحرفي للمادة 2/33 من اتفاقية 1951 أن الاستثناء المتعلق بالأمن الوطني، يقتضي أن يكون اللاجئ يشكل خطراً على أمن البلد المضيف في المستقبل، وإن كان السلوك الماضي يمكن أخذه بعين الاعتبار، في تقييم مدى وجود أسباب جدية، للاعتقاد بأن هذا اللاجئ يشكل خطراً على أمن البلد المعني في المستقبل، إلا أنه ليس مبرراً كافياً لرده إلى البلد الذي سيتعرض فيه للخطر.

كما يبدو واضحاً أيضاً، أن الاستثناء ينطبق على الأوضاع التي يمكن أن يشكل فيها اللاجئ خطراً على أمن البلد المضيف فقط، وليس على البلدان الأخرى، أو على الجماعة الدولية بشكل أعم. ومع أنه لا يوجد أي نص في الاتفاقية، يمنع الدولة من أن تتخذ التدابير اللازمة لمراقبة النشاطات التي تتم على إقليمها، أو الأشخاص الذين يخضعون لسلطتها، والذين يمكن أن يشكلوا خطراً على أمن بلدان أخرى أو على الجماعة الدولية³، إلا أنه فيما يتعلق باللاجئين وملتمسي اللجوء، لا يمكنها الالتجاء إلى إعادتهم إلى بلد يمكن أن يتعرضوا فيه للاضطهاد⁴.

¹ - محمد شوقي عبد العال، "حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة"، مرجع سابق، ص 40.

² - وتأكد ذلك من خلال المادة 2/3 من إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي التي تنص: "لا يجوز الخروج استثناءاً على المبدأ السالف إلا لأسباب قاهرة تتصل بالأمن القومي أو لحماية السكان، كما في حالة تدفق الأشخاص الجماعي".

³ - محي الدين محمد قاسم، "التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ: دراسة مقارنة في التشريعات الدولية والإقليمية"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17 - 18 نوفمبر 1996، ص 92.

⁴ - Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, p.167.

يمثل الاستثناء الوارد في المادة 2/33 حصيلة موازنة بين الخطر الذي يشكله الرد بالنسبة للاجئين، والخطر الذي يشكله سلوك هؤلاء على أمن البلد المضيف. وبالتالي، فإن التوسيع من نطاق تطبيق الاستثناء، من خلال السماح للبلد المضيف بطرد اللاجئين نحو بلد يتعرض فيه للاضطهاد، لكونه يشكل خطراً على أمن بلدان أخرى أو على المجتمع الدولي، سيكون غير متلائم مع طبيعة هذه الموازنة، ومع الطابع الإنساني والjøهري لمبدأ عدم الرد¹. وهذا ما تؤيده التطورات الحاصلة في مجال حقوق الإنسان، التي تحظر الرد إذا كان سيعرض المعني لخطر التعذيب، أو المعاملات أو العقوبات القاسية، أو اللاإنسانية أو المهينة، أو أي خطر يمس بحقوق الإنسان التي لا تخضع للاستثناءات.

لم تحدد المادة 2/33 نوع التصرفات التي تثير تطبيق الاستثناء المتعلق بالأمن الوطني، كما أنها أيضاً لم تبين ما يعتبر دليلاً كافياً على وجود خطر على أمن البلد المضيف، ولكن السلطة التقديرية في ذلك تعود للدولة المعنية، وإن كانت هذه السلطة مقيدة². فمن جهة، يجب أن تكون هناك أسباب جدية لاعتبار اللاجئين يشكل خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه. أي، لا يجب على الدولة المعنية أن تتصرف بطريقة تعسفية، بل عليها أن تتناول مسألة وجود خطر مستقبلي بشكل موضوعي ومدعم بأدلة³. ومن جهة أخرى، يجب اعتبار الطبيعة الجøهرية لمبدأ عدم الرد، وكذلك الطابع الإنساني لاتفاقية 1951 بشكل أعم، عاملين مهمين في تحديد درجة الخطر التي تبرر تطبيق الاستثناء، والتي يجب أن تكون كبيرة وذلك نظراً لآثار الرد، الخطيرة، على اللاجئين⁴.

لقد سبقت الإشارة، إلى أن الحرمان من الحماية في غياب دراسة للأوضاع الفردية، يتناقض مع حظر الرد. وهذا ما تؤكد صياغة المادة 33 التي استعمل فيها مصطلح

¹ - أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص220؛

-Vincent CHETAIL, «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», op-cit, p.39.

² -Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p.232.

³ -Vincent CHETAIL, «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», op-cit, p.40.

⁴ -Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, p.168

"لاجئ"، مما يعني أن الهدف من تكريس مبدأ عدم الرد، هو حماية كل لاجئ بشكل فردي ضد الرد إلى دولة يتعرض فيها للاضطهاد. كما أن تركيز اللجنة التنفيذية للمفوضية على ضرورة إجراء لقاء فردي مع كل ملتمس لجوء، حتى في حالة الطلبات التي تبدو ظاهريا غير مؤسسة أو تعسفية، يدعم هذا الرأي¹.

بما أنه يجب تقييم الخطر الذي يشكله اللاجئ، فإنه لا يمكن التحقق من وجود أسباب جدية للاعتقاد بأنه يشكل فعلا خطرا، إذا لم تؤخذ بعين الاعتبار الوضعية الفردية لكل شخص. وتتضح أهمية دراسة الأوضاع الفردية للاجئين، بالنظر إلى القيود الواردة على تطبيق الاستثناءات المنصوص عليها في المادة 2/33، التي سبق ذكرها. حيث أنه تلتزم الدولة التي ترمع رد لاجئ نحو بلده الأصلي، بأن تأخذ بعين الاعتبار طبيعة الخطر الذي سوف يتعرض له الشخص المعني هناك، وذلك لأن احتمال التعرض لأشكال معينة من الخطر، يتعارض مع الرد بشكل مطلق وبدون استثناءات، وينطبق هذا بشكل خاص على الأوضاع التي يوجد فيها خطر التعذيب، أو المعاملات أو العقوبات القاسية، أو اللانسانية أو المهينة. وعليه، يجب على الدولة المعنية أن تتخذ كافة التدابير الممكنة، للتأكد من أن المعني لن يكون معرضا لمثل هذا الخطر، أو لخطر مشابه. إضافة لذلك، يجب أن تكون هناك رابطة فعلية بين الشخص المعني والخطر المحتمل على أمن البلد المضيف، أي أنه يمكن تقادي هذا الخطر برد المعني، وعليه فإن الرد لن يكون مبررا إذا كان لن يحقق هذه النتيجة².

2- الاستثناء المتعلق بتهديد المجتمع

تتطبق العناصر التي سبق ذكرها بشأن تفسير وتطبيق الاستثناء المتعلق بالأمن الوطني، على تفسير وتطبيق الاستثناء المتعلق "بتهديد المجتمع". فهذا الأخير كذلك، يقيم بالنظر إلى المستقبل، وإن كان السلوك الماضي للشخص المعني يؤخذ بعين الاعتبار في هذا التقييم. ويجب أن يكون التهديد واقعا على مجتمع البلد المضيف، وهذا واضح من نص المادة 2/33. وبالمثل،

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No30, op-cit, par.e).

²-Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit ,p.169.

يجب دراسة الأوضاع الفردية، ومراعاة شرط التناسب والموازنة بين مصالح الدولة ومصالح اللاجئين. ورغم أن الدولة لها سلطة تقديرية في ذلك، إلا أنها تخضع للقيود نفسها، التي سبق ذكرها، بل إن هذه القيود لها خصوصية أكثر في هذه الحالة، لأنه يشترط لاعتبار اللاجئ يشكل تهديدا لمجتمع البلد المضيف، أن يكون قد صدر ضده حكم نهائي عن جنائية أو جنحة بالغة الخطورة، وهذا ما يؤكد على أنه لا يجب اللجوء إلى الرد إلا في الظروف الأكثر استثناء¹.

أما فيما يتعلق بزمان ومكان ارتكاب الجريمة، التي تعتبر مبررا لتطبيق هذا الاستثناء، فإنه لا يتضح من نص المادة 2/33، إلا أن مقارنتها بالمادة 1(و.ب) المتعلقة بإحدى حالات الاستبعاد من مركز اللاجئ، وهي حالة ارتكاب جريمة جسيمة غير سياسية، تكشف عن عنصر مهم بالنسبة لمحتوى الأولى، لا يظهر من أحكامها. ففي حين أن المادة 1(و.ب) تحيل إلى جرائم مرتكبة من قبل الشخص خارج البلد المضيف قبل قبوله كلاجئ، فإن المادة 2/33 بقيت صامتة بشأن زمان ومكان ارتكاب الجريمة. ولهذا فإن التفسير الصحيح للمادة 2/33 على ضوء المادة 1(و.ب)، يقتضي اعتبارها بأنها تشمل أوضاعا غير تلك الواردة في هذه الأخيرة، وأي مقارنة أخرى، تقود إلى اعتبار أن مضمون المادتين متماثل بشكل كبير، وتثير مسألة معرفة ضرورة وجود الفقرة الثانية من المادة 33. وعليه فإن تحليل المادة 2/33 في سياق الاتفاقية ككل، يقتضي تفسيرها على أنها تنطبق على حكم نهائي على جنائية أو جنحة خطيرة جدا، مرتكبة من قبل الشخص في البلد المضيف أو خارجه، بعد قبوله كلاجئ، مما يجعله يشكل خطرا على مجتمع البلد المعني².

ثالثا - نحو الحد من الاستثناءات على مبدأ عدم الرد

يتضح من صياغة مبدأ عدم الرد في الصكوك الأخرى المتعلقة باللاجئين، أن هناك توجه نحو الحد من الاستثناءات المفروضة على هذا المبدأ. فمع أن إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي يسمح باستثناءات "لأسباب هامة تتعلق بالأمن الوطني أو لحماية السكان"، إلا أنه يفرض قيودا على الرد في الحالات التي تطبق فيها الاستثناءات. وعليه، وحتى في

¹-Vincent CHETAIL, «Le principe de non refoulement et le statut de réfugié en droit international», op-cit, pp.39-45.

²-Ibid, pp.13-14.

الحالات التي تستطيع فيها دولة - لأسباب مسموح بها- طرد أو رد ملتمس اللجوء، يجب النظر في إمكانية توجيهه إلى بلد آخر آمن¹، وليس إلى بلد يتعرض فيه للخطر.

أما الصياغات اللاحقة لهذا الإعلان، فتحد أكثر من الاستثناءات. فمع أن الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين تنص على عدة أسباب لاستبعاد تطبيقها بصفة عامة، إلا أن مبدأ عدم الرد لا يمكن أن يكون محلاً لاستثناءات²، والشيء نفسه بالنسبة للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان³. كما أن التطورات في مجال حقوق الإنسان تستبعد أيضاً الاستثناءات على مبدأ عدم الرد، فثمة التزام على عاتق الدول بأن "لا تعرض الأفراد لخطر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لدى رجوعهم إلى بلد آخر عن طريق التسليم أو الطرد أو الرد"⁴.

مع كل ما سبق ذكره، لا يمكن القول بأنه يوجد توافق واضح بما فيه الكفاية حول استبعاد الاستثناءات على مبدأ عدم الرد، حيث تبقى قائمة، ولكن يجب تفسيرها ضمن قيود واضحة جداً⁵، تكمن في أن الاستثناءات المتعلقة بالأمن الوطني وأمن المجتمع المشار إليها في المادة 2/33 هي الاستثناءات الوحيدة المسموح بها، كما لا يجب تطبيقها على الأوضاع التي يكون فيها التهديد معادلاً لخطر التعذيب أو العقوبات أو المعاملات القاسية، أو اللاإنسانية أو المهينة؛ أو الأوضاع التي تنطبق فيها مبادئ أخرى لحقوق الإنسان لا ترد عليها استثناءات. وبالنظر إلى الطابع الإنساني لمبدأ عدم الرد والنتائج الخطيرة التي تترتب عن إعادة لاجئ نحو بلد يتعرض فيه للخطر، فإنه يجب تفسير الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ بشكل ضيق، وتطبيقها بحذر شديد وبشكل

¹ - انظر المادة 3/3 من إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي.

² - انظر المادة 3/2 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين.

³ - انظر المادة 8/22 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

⁴ - اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 20، المادة 7 (حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة)، 1992، فقرة 9،

<http://www.1.umn.edu/humanrts/arabic/hrc-gc20.html>

- انظر أيضاً دور لجنة مناهضة التعذيب، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في الصفحة 225 وما بعدها من هذا البحث.

⁵ - HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: le principe du non-refoulement», op-cit, par.7; Victor Rodriguez CEDEÑO, «Les sources du droit international des réfugiés: normes et principes applicables», op-cit, p.142.

مطابق للقانون، واحترام الإجراءات المنصوص عليها في المادة 2/33. كما يجب على الدول التي تزمع تطبيق هذه الاستثناءات أن تتخذ كل التدابير الملائمة لضمان قبول المعني في بلد آخر أم

الفرع الثاني

اتساع نطاق التطبيق المادي لمبدأ عدم الرد

تكم أهمية مبدأ عدم الرد في أنه يؤمن حماية للاجئ ضد الرد، ليس فقط إلى بلده الأصلي، ولكن إلى جميع الأقاليم التي تكون فيها حياته أو حريته مهددتين (أولا)؛ وبأي شكل من الأشكال، بما في ذلك عدم السماح له بالدخول عند الحدود (ثانيا)؛ أو تسليمه إلى الدولة التي يمكن أن يتعرض فيها للاضطهاد (ثالثا).

أولا - الحظر العام للرد إلى مصدر التهديد

يقتضي التفسير الصحيح لعبارة "أين تكون حياته أو حريته مهددتين" الواردة في المادة 1/33 الربط بين التهديد الذي يكون عائقا أمام الرد، وذلك الوارد في قلب تعريف مصطلح "لاجئ" في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951، وأي مقارنة أخرى تؤدي إلى عدم التناسق في تطبيق هذه الاتفاقية. وبالتالي، يجب تفسير هذه العبارة، بأنها تشمل جميع الأقاليم التي يخشى اللاجئ أن يتعرض للاضطهاد فيها، ولقد عبر الأستاذ جرال مادسن (Grahli MADSEN)، عن ذلك في دراسة مستفيضة وأصيلة حول اتفاقية 1951، جاء فيها: "لا يجب تفسير عبارة (أين تكون حياته أو حريته مهددتين) تفسيراً أضيق من مفهوم (الخوف المبرر من الاضطهاد)، وهذا يعني أن أي شكل من أشكال الاضطهاد التي تبرر منح مركز اللاجئ، تعتبر تهديداً للحياة والحرية بالمعنى الوارد في المادة 33¹. وعليه، يجب تفسير عبارة "أين تكون حياته أو حريته مهددتان" بأنها تشمل خوف المبرر من التعرض للاضطهاد، الذي يعتبر عنصراً أساسياً في تعريف اللاجئ بالمعنى الوارد في

¹ - نقلاً عن:

- Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, p.156.

المادة 1(ألف) من الاتفاقية، ومنه فإن المادة 1/33 تحظر الرد إلى حدود الأقاليم التي لدى اللاجئين خوف مبرر من التعرض للاضطهاد فيها.

تبقى مسألة معرفة ما إذا كان مفهوم التهديد الوارد في المادة 1/33 أوسع من مجرد خطر التعرض للاضطهاد، خاصة في الحالة التي يكون فيها تهديد الحياة أو الحرية ليس ناتجا عن الاضطهاد، وبالتالي معرفة ما إذا كان الرد سيكون محظورا أيضا في هذه الوضعية¹. هناك عدة عوامل تبرر التفسير الواسع للتهديد الموصوف في المادة 1/33 أهمها، أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد وسعت من اختصاص المفوضية لتشمل الأشخاص الذين يفرون من أوضاع العنف العام ولذلك، فإنه بالنظر إلى تطور مفهوم اللاجئين ليشمل مثل هذه الأوضاع، فإن محتوى المادة 1/33 أيضا يجب أن يتطور في هذا الاتجاه، ويفسر على أنه يشمل أوضاع العنف العام التي تخلق تهديدا للحياة أو الحرية، سواء كان ذلك نتيجة للاضطهاد أم لا². وبالنظر إلى الغرض الإنساني للاتفاقية، فإنه يجب تفسير النظام الحمائي لهذه المادة بسخاء، حيث يسمح بأوسع حماية ممكنة للاجئين، وهذا ما تؤيده عدة استنتاجات للجنة التنفيذية للمفوضية، التي تستعمل عبارات مثل: "التدابير الرامية لضمان الأمن الجسدي للاجئين والأشخاص الذين يلتمسون اللجوء"³ و"حماية ضد خطر التعرض للاضطهاد"⁴.

كما تستعمل عدة صكوك لاحقة لاتفاقية 1951 صياغة واسعة، مثل الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي تشير إلى خطر انتهاك "الحق في الحياة أو الحرية الشخصية"⁵، أما الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين، فتحيل إلى أوضاع تهدد "الحياة، السلامة

¹-Olivier DELAS, *Le principe de non- refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme: de la consécration à la contestation*, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp.408-409.

²-Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, p.1

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No29, 1983, par.b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.502.

⁴-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No79, 1996, par.j), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.332.

⁵- انظر المادة 22/8 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

الجسدية أو الحرية"¹، بينما إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي، فيشير ببساطة إلى خطر "التعرض للاضطهاد" بدون تحديد². بالإضافة لذلك، فإن التطورات الحاصلة في ميدان حقوق الإنسان أيضا ملائمة وذات صلة، حيث أصبح هناك حظر مطلق للرد، عندما يكون الشخص المعني معرضا للتعذيب أو لعقوبات قاسية، أو لانسانية أو مهينة³. وبالتالي، يجب تفسير عبارة "حياته أو حريته مهددتين"، أنها تشمل هذا النوع من الأخطار.

أما فيما يتعلق بطبيعة التهديد الذي يخشى منه اللاجئ والمعرف بأنه تهديد "بسبب عرقه، دينه، جنسيته، انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة، أو آرائه السياسية"، فيلاحظ أن هذه العبارة مستمدة من تعريف اللاجئ كما هو وارد في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951، مما يساعد على تكييف التهديد المنصوص عليه في المادة 1/33 من الاتفاقية نفسها. وعليه، وحسب التفسير الضيق لهذه المادة، فإن تهديد الحياة أو الحرية الذي لا يكون مرتبطا بالعرق، أو الدين، أو الجنسية، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الآراء السياسية، لا يدخل في مجال تطبيقها⁴. لكن على ضوء الحجج السالف ذكرها، يجب تفسير "التهديد" تفسيراً واسعاً، حيث يشمل التطورات الحاصلة سواء في ولاية المفوضية، أو في ميدان حقوق الإنسان بشكل عام، خاصة عندما يكون فرار اللاجئ ناتجا عن وضعية عنف عام في بلد الأصل، ففي مثل هذه الحالة يجب دراسة المسألة بشكل أوسع، إذ أنه عندما يكون الشخص المعني معرضا بشكل واضح لتهديد بالاضطهاد، أو تهديد لحياته أو حريته، فإن الوقائع هي التي تهم أكثر، وليس التحديد الدقيق لأسباب التهديد⁵.

يبدو أن هذه المقاربة فرضت نفسها على اللجنة التنفيذية للمفوضية، التي أعادت التأكيد على الأهمية الجوهرية لمبدأ عدم الرد، في حالة الأشخاص المعرضين للاضطهاد،

¹ - انظر المادة 3/2 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين.

² - انظر المادة 1/3 من إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي.

³ - انظر المادة 1/3 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

⁴ - Olivier DELAS, *Le principe de non- refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme: de la consécration à la contestation*, op-cit, p.34.

⁵ - Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, pp.158-159.

دون الإحالة إلى أسباب خاصة¹. كما أن إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي نص على الاضطهاد فقط دون تحديد أسبابه². أما الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين وإعلان قرطاجنة فإنهما ينصان صراحة على حالة الأشخاص الذين يفرون من أوضاع العنف العام التي تمس النظام العام بشكل خطير. عموماً، إن النتائج المترتبة عن استبعاد هذه المعايير ليس لها أهمية كبيرة، لأنه عملياً، توجد حالات قليلة فقط من الاضطهاد التي لا تستجيب لأحد المبررات الخمسة³.

ثانياً - مبدأ عدم الرد ورفض القبول عند الحدود

لم تتطرق اتفاقية 1951 للحق في اللجوء، لكن هذا لا يعني أن الدولة لديها حرية مطلقة في رفض قبول أشخاص، على الحدود، لديهم خوف مبرر من التعرض للاضطهاد، وهذا لعدة اعتبارات من بينها، أن التفسير الحرفي لمصطلح "رد" الوارد في المادة 1/33 من اتفاقية 1951، يشمل رفض القبول عند الحدود، وهذا يتفق مع الطابع الإنساني للاتفاقية⁴، كما أن صكوكاً مهمة في مجال حماية اللاجئين أبرمت في وقت لاحق لاتفاقية 1951، تشير صراحة إلى "رفض القبول عند الحدود"، عند بيان طبيعة التصرف المحظور، مثل إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي⁵، والاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين⁶. ومع أنه لا يمكن اعتبار أن هذه الأحكام حاسمة في شرح معنى المادة 1/33، إلا أنها تزودنا بمؤشرات مهمة ومفيدة في التفسير، بسبب ارتباطها بالطابع الإنساني المشترك بين مختلف هذه الصكوك⁷. إضافة إلى أن مختلف استنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية⁸، وكذلك أحدث

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No15,1979, par.b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.331.

²- انظر المادة 1/3 من إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي.

³-Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, p.159.

⁴-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY , *Traité du droit de l'asile*, op-cit, p. 229.

⁵- انظر المادة 1/3 من إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي.

⁶- انظر المادة 3/2 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين.

⁷-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, bruyant, bruxelles, 1995, pp.169-170.

⁸-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No53,1988, par.1); Conclusion No58, Problèmes des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays ou la

مذكرة لها بشأن الحماية الدولية¹، تؤيد هذا التحليل، وتؤكد على أهمية مبدأ عدم الرد، بما في ذلك الأوضاع التي يقدم فيها ملتمس اللجوء نفسه عند الحدود². كما يجب الأخذ بعين الاعتبار التطورات الحاصلة في مجال حقوق الإنسان، التي يستتبط منها أنه يجب أن يكون مبدأ عدم الرد مضمونا لكل شخص يدخل في مجال اختصاص الدولة المعنية³. وبالتالي، واستنادا إلى كل هذه الحجج، فإنه يجب على الدولة التي لا تكون مستعدة لمنح الملجأ لهؤلاء الأشخاص، أن تلجأ، بدلا من ردهم، إلى حلول أخرى، كمنحهم ملجأ مؤقتا (1) أو توجيههم نحو بلد ثالث آمن (2).

1 - الملجأ المؤقت

يعتبر الاعتراف بمركز اللاجئ بمثابة نتيجة ضمنية للالتزام بعدم الرد، إذ لا يمكن معرفة ما إذا كانت الحدود التي سيرد إليها اللاجئ ستشكل خطرا على حياته أو حريته أو أمنه، دون الاستماع إليه ودراسة طلبه. ومن أجل إعمال هذه الحماية، تقوم الدول بإجراءات الاعتراف بمركز اللاجئ، وهذه الإجراءات هي التي تسمح لها بالتمييز بين الأجانب الذين يستحقون الحماية وغيرهم.

غير أن الالتزام بعدم الرد لا يؤدي آليا إلى الاعتراف بمركز اللاجئ، لأنه التزام بتحقيق نتيجة⁴، فهو يقتصر على إلزام الدولة بعدم الرد، وترك المجال لها بأن تقوم بذلك بالوسيلة التي تراها ملائمة، كمنح ملجأ مؤقت لملتمس اللجوء إلى حين دراسة طلبه⁵ وادعاءاته، ومدى تأسيسها وفقا لاتفاقية 1951.

= protection leur a déjà été accordé, 1989, par.f); Conclusion No85,1998 , par.aa), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.331-333.

¹-HCR, Note sur la protection internationale, 2012, par.13.

<http://www.unhcr.fr/501fcd919.pdf>

²-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: le principe du non-refoulement», op-cit, par.2.

³- انظر على سبيل المثال: المادة 1/2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 1 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

⁴-Vincent CHETAIL, «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», op-cit, p.20.

⁵-Chafica HAQUANI, «L'apport de la coopération internationale en matière de droit des réfugiés», in *Droit International et Coopération Internationale*, France Europe Éditions, 2007, p.486.

يرتبط إذن، كل من الملجأ المؤقت وإجراءات تحديد مركز اللاجئ، بمبدأ عدم الرد الذي يقتضي حق ملتزم اللجوء، في البقاء في البلد الذي التمس لديه اللجوء، في انتظار البت في طلبه¹، وهذا ما أكدت عليه أيضا اللجنة التنفيذية للمفوضية في العديد من استنتاجاتها².

2 - الرد إلى بلد ثالث آمن

يجب الإشارة إلى أن عبارة "إلى حدود الأقاليم"³ الواردة في المادة 1/33 لا تحيل فقط إلى البلد الأصلي للاجئ، سواء كان (بلد جنسيته أو بلد إقامته المعتادة)، حتى ولو كان الخوف من الاضطهاد في هذا الإقليم، هو الدافع وراء طلبه. فعبارة "الأقاليم" قد جاءت بصيغة الجمع، وهذا يعني حظر الرد نحو حدود أي إقليم يتعرض فيه اللاجئ للخطر، سواء كان هذا الإقليم هو بلده الأصلي أم لا.

غير أنه إذا كان يحظر رد اللاجئ نحو بلد ثالث، في الأوضاع التي يحتمل فيها طرده من ذلك المكان، نحو إقليم آخر يتعرض فيه للخطر، فإن هذا لا يعني تفسير المادة 1/33 بأنها تعيق الرد نحو بلد ثالث آمن⁴، لا يوجد فيه أي خطر من النوع المشار إليه. فحظر الرد لا ينطبق إلا تجاه الأقاليم التي سيتعرض فيها اللاجئ للخطر.

يشترط على الدولة التي تقرر رد اللاجئ، أن تقيّم أولا ما إذا كان هذا البلد الثالث آمنا فعلا⁵، ولقد تم تأييد هذا التفسير من مصادر مختلفة. ففي مجال حقوق الإنسان، يعتبر مبدأ

¹-Vincent CHETAIL, «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», op-cit, pp.20-21.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No5,1977, par.d); Conclusion No15, 1979, par.f); Conclusion No22,1981, par.1); Conclusion No103,2004, par.1), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.449-452.

³- من المهم جدا ملاحظة أن المصطلح المستعمل هو "الأقاليم" وليس "البلدان" أو "الدول"، وهذا يعني أن المركز القانوني للمكان الذي يمكن أن يرسل إليه الشخص ليس مهما جدا، ولكن الأهم هو معرفة ما إذا كان المعني سيكون في خطر في هذا المكان أم لا؛ انظر:

-Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, p.15; Victor Rodriguez CEDEÑO, «Les sources du droit international des réfugiés: normes et principes applicables», op-cit, p.139.

⁴-Virginie NATALE, *Le droit des étrangers à l'égalité et le juge de common law*, op-cit, p.302.

⁵-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, pp. 268-269.

مبدأ عدم الرد عائقا أمام "الرد غير المباشر نحو بلد وسيط"، في الحالات التي يوجد فيها احتمال إعادة لاحقة للشخص، نحو إقليم سيتعرض فيه للخطر، فالدولة المعنية تتحمل مسؤولية ضمان عدم تعرض الشخص المعني لمثل هذا الخطر¹.

كما أن الصكوك التي تم تبنيها في وقت لاحق لاتفاقية 1951 في مجال حماية اللاجئين مثل الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين²، تقضي بأنه يجب على الدولة التي تقرر رد لاجئ، أن تفحص جيدا احتمال رده في وقت لاحق إلى مكان يتعرض فيه للخطر. وعليه، وعلى ضوء الطابع الإنساني المشترك بين اتفاقية 1951 والصكوك اللاحقة لها، فإنه يمكن الاستناد إلى المفهوم الواسع لمبدأ عدم الرد، كما هو وارد في هذه الأخيرة لتفسير المادة 1/33، بأنها تحظر رد اللاجئين نحو مكان يتعرض فيه للترحيل نحو إقليم خطر، وهذا ما أكدت عليه صراحة اللجنة التنفيذية للمفوضية³.

ثالثا - التسليم أو الرد المقنع للاجئ

لم ترد الإشارة إلى موضوع تسليم المجرمين من خلال اتفاقية 1951، وإن كانت قد تضمنت بنودا تتعلق باستبعاد مرتكبي جرائم الحرب، جرائم ضد الإنسانية، جرائم ضد السلام والجرائم غير السياسية الجسيمة، من الحصول على مركز اللاجئين. ولكن ماذا لو ارتكب اللاجئين جريمة غير سياسية وغير جسيمة؟ فهو من ناحية، لا تنطبق عليه بنود الاستبعاد، ولكن من ناحية أخرى، قد تكون هناك اتفاقية تسليم بين الدولة التي تطالب به والدولة التي لجأ إليها. فهل يجوز في هذه الحالة تسليمه؟ أم أن هذا يتناقض مع مبدأ عدم الرد.

¹-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p.182.

²- انظر المادة 3/2 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No58, Problèmes des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays ou la protection leur a déjà été accordée, 1989, par.f), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.331.

- انظر أيضا:

-HCR, Note sur la protection internationale, 1998, par.14,
<http://www.unhcr.fr/4b30a42de.htm>

يجب التمييز هنا بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا كانت الدولة التي تطلب التسليم هي دولة أخرى غير دولة الاضطهاد، فهنا لا يوجد أي تعارض بين التسليم، وأحكام المادة 33 التي تحظر رد اللاجئين إلى الدولة التي لديه مخاوف من التعرض للاضطهاد، لو عاد إليها.

الحالة الثانية: إذا كانت الدولة التي تطلب التسليم، هي الدولة التي يخشى اللجوء من التعرض للاضطهاد فيها. لقد اختلف الفقهاء بهذا الشأن، فبعضهم يرى ضرورة تطبيق القواعد العامة لتفسير المعاهدات¹، أي الأخذ بعين الاعتبار وقت إبرام اتفاقية التسليم. فإذا تم ذلك قبل إبرام اتفاقية 1951، ففي هذه الحالة لا تلتزم الدولة بالتسليم، أما إذا كانت اتفاقية التسليم لاحقة لاتفاقية 1951، فإنها تكون ملزمة بتسليم اللاجئين. وفي حالة ما إذا كانت دولة الملجأ طرفاً في هذه الأخيرة، أما الدولة التي تطالب بالتسليم ليست كذلك، ولكن توجد بينهما اتفاقية تسليم، فإن دولة الملجأ لا يمكنها الاحتجاج بأحكام المادة 33، بل هي ملزمة بتطبيق اتفاقية التسليم².

أما غالبية الفقه³، فيرون بأن مبدأ عدم الرد إلى دولة الاضطهاد يسمو على أي التزام دولي آخر، على أساس أنه من القواعد الآمرة في القانون الدولي، ويعتمدون على عدة مبررات لصالح عدم اعتبار التسليم يخرج من نطاق تطبيق المادة 1/33، أهمها، أن عبارة "بأي شكل من الأشكال" الواردة في نص هذه المادة واضحة، ولا تترك أدنى شك بأنه يجب تفسير مفهوم الرد تفسيراً واسعاً وبدون قيود، حيث يشمل إضافة إلى الطرد والإبعاد، التسليم أيضاً. وليس هناك ما يدل من صياغة مبدأ عدم الرد، أو الاستثناءات الواردة عليه في الفقرة الثانية من المادة نفسها، على أن التسليم سيخرج من نطاق تطبيقه.

¹ - راجع المادة 30 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

² - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 239-240.

³ - Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, p.134; Vincent CHETAIL, «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», op-cit, p 51; Victor Rodriguez CEDEÑO, «Les sources du droit international des réfugiés: normes et principes applicables», op-cit, p143.

إذا بقي أدنى شك بخصوص هذه المسألة، فإنه ينتقي بالعبارات التي لا يكتنفها أي غموض، التي جاءت في الاستنتاج الصادر عن اللجنة التنفيذية للمفوضية حول مشاكل التسليم المتعلقة باللاجئين، التي أعادت التأكيد على الطابع الأساسي لمبدأ عدم الرد، واعترفت بأن اللاجئين يجب أن يستفيدوا من حماية ضد التسليم إلى بلد يمكن أن يتعرضوا فيه للاضطهاد، ودعت الدول إلى السهر على أن يكون مبدأ عدم الرد مأخوذاً بعين الاعتبار في المعاهدات المتعلقة بالتسليم، وفي تشريعاتها الوطنية المتعلقة بهذه المسألة، كما عبرت عن أملها في أن يؤخذ هذا المبدأ بعين الاعتبار، عند تطبيق المعاهدات القائمة في مجال التسليم¹.

إن أي استبعاد للتسليم من مجال تطبيق المادة 1/33 يقلل بشكل كبير من فعالية اتفاقية 1951، لأنه يفتح المجال أمام الدول للتوصل من التزامها بعدم الرد عن طريق اللجوء إلى إجراء التسليم. كما أن هذه القراءة للمادة 33 لن تكون متجانسة مع الطابع الإنساني للاتفاقية، لأنها ستؤدي إلى التناقض ما بين فكرة الاعتراف بوجود مخاوف لدى الشخص من التعرض للاضطهاد في دولة الأصل، وبين تسليمه لسلطات هذه الدولة²، ولأن أهمية مركز اللاجئين والحماية التي تمنحها له دولة الملجأ، تكمن في أنها تؤمن له وضعاً قانونياً يجعله في مأمن من الاضطهاد الذي يمكن أن يتعرض له في دولة الأصل.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى التطور الحاصل للقانون في مجال حقوق الإنسان، والذي بمقتضاه يحظر بشكل مطلق تعريض الأشخاص إلى خطر التعذيب أو العقوبات أو المعاملات القاسية، أو اللاإنسانية أو المهينة عن طريق التسليم (كأحد الأساليب)³. ومع أن هذا التطور بحد ذاته ليس حاسماً في تفسير المادة 1/33 من اتفاقية 1951، إلا أنه ذو أهمية بالغة في

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion N° 17, Problèmes d'extradition concernant les réfugiés, 1980, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.283.

²- أحمد الرشدي، "الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان: دراسة في ضوء المواثيق الدولية وفي بعض الدساتير والتشريعات العربية"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17 - 18 نوفمبر 1996، ص 83.

³-HCR, Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés, avril 2008, par.17, http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Note_d_orientation_sur_l_extradition_et_la_protection_internationale_des_refugiés_01.pdf

الحدود التي يعتبر فيها قانون حقوق الإنسان - الذي تطور كثيرا منذ إبرام اتفاقية 1951 إلى اليوم - عنصرا مهما، في الإطار القانوني الذي يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار عند تفسيرها¹.

يستخلص مما سبق، أنه رغم الجدل القائم حول طبيعة مبدأ عدم الرد، إلا أنه يمكن القول بوجود عرف يقضي باحترامه، وحتى في الحالات التي يتم فيها انتهاكه من قبل بعض الدول إلا أن هذه الأخيرة تحاول دائما تبرير تصرفها هذا بحجج وأسانيد قانونية²، وهذا دليل على اقتناعها بالزامية هذا المبدأ ويؤكد ذلك ما جاء في كشف نتائج المائدة المستديرة التي انعقدت في إطار المشاورات العالمية حول الحماية الدولية، وذلك بمناسبة مرور 50 عاما على اتفاقية 1951 حيث جاء فيه: "إن مبدأ عدم الرد حسبما ورد في المادة 33 من اتفاقية 1951 الخاصة بمركز اللاجئين عبارة عن جزء من القانون الدولي العرفي"³، إن رأي الفقه والممارسات الدولية حول هذا الموضوع يبرر مثل هذه النتيجة، إذ أنه حتى الدول التي تنتهك هذا المبدأ، لا تستند إلى أن القانون الدولي يسمح بذلك، بل كانت دائما تبرر مثل هذا التصرف عند وقوعه، على أساس أن الشخص المعني لا يعتبر لاجئا بحسب تفسيرها، أو تستند إلى أحد الاستثناءات الواردة على المبدأ ذاته، ومثل هذا الموقف يقوي القاعدة العرفية ولا يضعفها.

رغم الشكوك التي قد تثور حول حدود هذا المبدأ أو نطاق تطبيقه، فإن جوهر وروحه غير قابلين للمناقشة. وامتدادا لهذا المبدأ، يقع على عاتق الدولة التي تلتزم بعدم رد اللاجئين إلى الأقاليم التي يمكن أن يتعرض فيها للاضطهاد، التزام آخر بعدم توقيع أي جزاءات عليه، بسبب دخوله غير القانوني إلى إقليمها.

¹-Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», op-cit, pp.144-145.

²- كتفسير تعريف اللاجئين تفسيراً ضيقاً، وبالتالي استبعاد الكثير من الأشخاص من الحصول على وضع اللاجئين، أو ابتكار وسائل قانونية، كفرضية عدم الدخول والتي مفادها أن الشخص الذي يعبر حدود الدولة لكن دون إذن رسمي منها، لا يعتبر قد دخل إقليمها وبالتالي لا تلتزم اتجاهه بأي التزام.

- انظر: أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص232.

³-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: le principe du non-refoulement», op-cit, par.1.

المطلب الثاني

مبدأ عدم توقيع الجزاءات كضمانة لحماية ملتمسي اللجوء: اللاجئين المحتملون

كانت الدول - منذ تأسيس الحماية الدولية للاجئين - تأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي يواجهها ملتمسو اللجوء، لاستيفاء الشروط المطلوبة لدخول الأجانب إلى إقليمها، سواء داخل دولتهم الأصلية، من أجل الحصول على الوثائق بشكل عام، من طرف سلطات الدولة ذاتها التي يشعرون نحوها بالخوف من التعرض للاضطهاد؛ أو في الدولة المضيفة عند تقديم هذه الوثائق، خشية أن تتخذ ضدهم عند دراسة طلباتهم، كدليل على ولائهم لسلطات دولتهم الأصلية، أي بمعنى توفر عنصر الغش في محاولة الحصول على مركز اللاجئ¹.

لكن كان لابد من الانتظار حتى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، لتقرر الدول تكريس مبدأ عدم توقيع الجزاءات على اللاجئين، بسبب دخولهم أو تواجدهم غير القانوني في دولة معينة، على الصعيد الدولي، من خلال المادة 31 من اتفاقية 1951.

يرتبط هذا المبدأ بحالة الضرورة، وهو يرمي إلى حماية اللاجئ الذي يفر من الاضطهاد، من خلال تغطية دخوله وإقامته غير القانونية، وهذا دليل آخر على صعوبة الموازنة التي تعمل اتفاقية 1951 على تحقيقها، بين مقتضيات حماية ملتمسي اللجوء من جهة، واحترام السيادة الإقليمية للدول من جهة أخرى، ولهذا أخضعت استفادة اللاجئين من الضمانات المنصوص عليها في هذا المبدأ إلى مجموعة من الشروط (الفرع الأول)؛ كما تلتزم الدول بعدم فرض قيود على تنقلات اللاجئين إلا عند الضرورة، وأن لا تلجأ إلى مثل هذه القيود لمجرد ثني ملتمسي اللجوء عن السعي للحصول على الملجأ (الفرع الثاني).

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, p. 233.

الفرع الأول

نطاق تطبيق مبدأ عدم توقيع الجزاءات

اليوم، وقد أصبحت الانشغالات الأمنية من أكبر الأولويات، وبالنظر إلى أن العديد من الدول، تبدو غير قادرة على تسيير فعلي وفعال لأنظمتها الخاصة بتنظيم مركز اللاجئين، فإنه أضحى من الضروري دراسة وتحليل عبارات المادة 31 من اتفاقية 1951 التي تنص على مبدأ عدم توقيع الجزاءات، على الأشخاص الذين يدخلون أو يقيمون بطريقة غير قانونية في دولة متعاقدة، والإشكاليات الجوهرية المرتبطة بها، مع إيلاء عناية خاصة عند تفسير شروط الاستفادة من الحماية التي يؤمنها هذا المبدأ^(أولاً)، ومضمونها (ثانياً).

أولاً - شروط الاستفادة من مبدأ عدم توقيع الجزاءات

تنص الفقرة الأولى من المادة 31 من اتفاقية 1951: "تمتع الدول المتعاقدة عن فرض عقوبات جزائية، بسبب دخولهم أو وجودهم غير القانوني، على اللاجئين الذين يدخلون إقليمها أو يوجدون فيه دون إذن، قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة 1، شريطة أن يقدموا أنفسهم إلى السلطات دون إبطاء وأن يبرهنوا على وجاهة أسباب دخولهم أو وجودهم غير القانوني".

يتضح من نص هذه الفقرة، أن الاستفادة من مبدأ عدم توقيع الجزاءات تخضع إلى مجموعة من الشروط، غير أنها تكون أحياناً محلاً لتفسيرات ضيقة، مما يؤدي إلى تجاهل المعنى والمحتوى الذي أراد واضعو الاتفاقية منحه لهذا المبدأ¹، وتتمثل هذه الشروط في:

1 - يجب أن تتوفر في الشخص المعني صفة اللاجئ تطبيقاً للتعريف المنصوص عليه في المادة الأولى من اتفاقية 1951، وعليه، فإن أي شخص ملتمس اللجوء - وفي انتظار البت في طلبه - يعتبر لاجئاً إذا توفرت فيه الشروط المنصوص عليها في هذه المادة، ويستفيد من الضمانات الواردة في المادة 31 من اتفاقية 1951، لأن إجراءات منح

1-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, p.237.

صفة اللاجئ تعتبر كاشفة وليست منشئة لهذا المركز كما سبق الذكر. كما أن نص المادة 31 سيكون خاليا من أي أثر قانوني، إذا لم يشمل أيضا على الأقل في مرحلة معينة ملتسمي اللجوء¹. يعتبر هذا التفسير الذي يأخذ بعين الاعتبار الطابع الكاشف لمركز اللاجئ ضروريا، ليس فقط، فيما يتعلق بعدم توقيع الجزاءات، ولكن أيضا فيما يخص التوقيت الذي يمكن أن تتخذ فيه هذه الأخيرة². بتعبير آخر، يعتبر ملتسم اللجوء لاجئا محتملا، وبالتالي، لا يجب أن توقع عليه أي جزاءات، طالما لم يتخذ بعد قرار بشأن استحقاقه لمركز اللاجئ. ولكي يطبق هذا المبدأ بطريقة فعلية، لابد من اتخاذ تدابير تشريعية أو إدارية واضحة، لضمان أنه لن تطبق أي جزاءات، على الحالات التي تدخل في نطاق تطبيق المادة 1/31، لأن توقيع الجزاءات في هذه الحالة، يقود إلى انتهاك الدولة لالتزامها بضمان حماية حقوق الإنسان، لكل شخص موجود على إقليمها أو يدخل في اختصاصها، وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 1/2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية³.

2 - يجب أن يكون قادما مباشرة من الدولة التي يوجد فيها خطر على حياته أو حريته، وليس بالضرورة أن تكون هذه الدولة، هي دولة جنسيته أو دولة إقامته السابقة (بالنسبة للشخص عديم الجنسية).

قد يكون إذن، ملتسم اللجوء قادما من دولة لا يمكن أن توفر له الحماية، بسبب عدم وجود آليات لدراسة طلبات اللجوء مثلا، أو أن يكون قادما من دولة مكث فيها لفترة قصيرة، ولم يتمكن من الحصول على الملجأ فيها⁴. وهذا التفسير تؤيده اللجنة التنفيذية للمفوضية في العديد من استنتاجاتها⁵. كما أنه لا يجب اعتبار مجرد تواجد المفوضية في تلك الدولة دليلا على توفر حماية فعلية فيها⁶.

¹ - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 319-320.

² - Guy S. GOODWIN-GILL, «L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ...», op-cit, p.232.

³ - والمادة الأولى من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ والمادة الأولى من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

⁴ - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 320.

⁵ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No22, 1981, par o); Conclusion No58, op-cit, par.g).

⁶ - HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'article 31 de la convention de 1951», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les

3 - يجب أن يتقدم دون إبطاء إلى سلطات الدولة المضيفة، والهدف من هذا الشرط هو التأكد من حسن نية ملتمس اللجوء¹. وعبارة "دون إبطاء" لا تعني وجود مدة زمنية محددة يتعين على ملتمس اللجوء التقدم خلالها إلى السلطات المختصة، وإنما يجب تفسيرها حسب معطيات كل قضية وظروفها، وذلك بسبب الطبيعة الخاصة لمشاكل اللاجئين، فعدم إتقان لغة الدولة المعنية مثلاً، قد يكون سبباً في تأخر ملتمس اللجوء في التقدم إلى السلطات المختصة².

4 - يجب أن يبرر اللاجئ دخوله أو تواجده غير القانوني³، بأسباب وجيهة ومعقولة، كأن يثبت بأنه لم يتمكن من الدخول، أو الإقامة على إقليم الدولة المضيفة بصفة قانونية، بسبب الخطر الذي يهدد حياته وحرية⁴، أي أن كون الشخص المعني لديه خوف مبرر من التعرض للاضطهاد، يعتبر كافياً كسبب وجيه لدخوله أو إقامته غير القانونية⁵.

ثمة أسباب أخرى واقعية تعتبر معقولة، مثل وجود روابط أسرية وثيقة بين المعني وأفراد آخرين في البلد المضيف⁶، أما إذا لم يكن هناك سبب وجيه لدخوله غير القانوني، فإنه لن

= réfugiés et L'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève, Suisse, du 8 au 9 novembre 2001, par.10.c).

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, p.237.

²- أيمن أديب سلامة الهلسة، "المركز القانوني للاجئين غير الفلسطينيين في الأردن"، مؤتمراً للبحوث والدراسات، المجلد 21، العدد 2، 2006، ص 236؛ ليلي زروقي، " دور البرلمان في حماية حقوق طالبي اللجوء السياسي والهجرة من مخاطر الحجز الإداري التعسفي"، *الفكر البرلماني*، العدد 14، 2006، ص 37.

³- لا تشير عبارة الدخول أو التواجد غير القانوني أي مشاكل في التفسير، فهي تشمل الوصول إلى بلد الملجأ بوثائق مزورة، أو أي وسائل احتيالية، أو الدخول في الخفاء أو الاستعانة بمهربين، كما أنها تشمل الدخول القانوني الذي يعقبه البقاء في البلد المعني أكثر من المدة المسموح بها طبقاً لتشريعات هذه الأخيرة؛ انظر:

-Guy S. GOODWIN - GILL, «L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p.232 .

⁴- عبد الحميد الوالي، " التزامات الدول في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين (1951)، أوراق عمل ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 4 - 18 جويلية 2002، ص 135.

⁵-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'article 31 de la convention de 1951», op-cit, par.10.e).

⁶-Ibid, par.10.d).

يستفيد من أحكام هذه المادة. عموماً، إن معيار "الأسباب الوجيهة" مرناً بما فيه الكفاية، ليسمح بمراعاة الظروف الخاصة بكل حالة على حدى.

ثانياً - الحماية المضمونة بموجب مبدأ عدم توقيع الجزاءات

إذا كانت المادة 31 من اتفاقية 1951 تحظر فرض جزاءات على ملتمسي اللجوء، الذين يدخلون إقليم دولة متعاقدة بطريقة غير قانونية، إلا أنها لم تتضمن حكماً يلزم هذه الدولة بقبول أو تصحيح وضعهم، أو التزاماً بعدم إبعادهم. وبالتالي، فهؤلاء لن يستفيدوا من باقي أحكام اتفاقية 1951، كل ما تلتزم به الدولة المعنية نحوهم، حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 31، هو منحهم المهلة المعقولة والتسهيلات الممكنة، ليتمكنوا من الحصول على الملجأ في دولة أخرى، وهذا ما يسمى بمبدأ "المأوى المؤقت"¹، ومؤداً أنه إذا كانت الدولة غير ملزمة بمنح الملجأ لملتمسيه، فهي على الأقل ملزمة بالسماح لهم بدخول إقليمها، والبقاء فيه لمدة معينة، ليتمكنوا من السعي للحصول على الملجأ في دولة أخرى.

بعبارة أخرى، إذا كانت هذه الدولة تحرم هؤلاء الأشخاص من الحصول على الملجأ في إقليمها، فعلى الأقل لا يجب أن تقوّت عليهم فرصة إيجاد ملجأ لهم في دولة أخرى، وبالتالي حمايتهم من التعرض للاضطهاد من جديد. والواقع أن هذا المبدأ يحقق توازن بين سيادة الدولة على إقليمها من جهة، ومصلحة اللاجئين في تفادي وقوعهم من جديد في قبضة الدولة التي تهددهم بالاضطهاد².

أما عن المقصود بالجزاءات، فإنه لم يرد في نص المادة 31 من اتفاقية 1951، مما يثير التساؤل، حول ما إذا كان هذا المصطلح يمتد ليشمل العقوبات الإدارية كالاحتجاز.

يرى البعض، أن الذي كان في ذهن واضعي الاتفاقية هو: المتابعة القضائية، الغرامات، والسجن؛ ويستندون في هذا التفسير الضيق إلى صياغة النص الفرنسي الذي

¹ - لقد نصت عليه أيضاً المادة 3/3 من إعلان 1967 حول اللجوء الإقليمي.

² - محمد شوقي عبد العال، "حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة"، مرجع سابق، ص 45.

يستعمل مصطلح «sanctions pénales» أي "عقوبات جزائية"، لكن بالمقابل، فإن النص الانجليزي يستعمل مصطلح «pénalties» أي "جزاءات" مما يسمح بتفسير أوسع¹. وحسب نص المادة 4/33 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، فإنه عندما يظهر اختلاف في المعنى بين نصين رسميين، فإنه يجب تبني المعنى الذي يوفق بين النصين أخذاً بعين الاعتبار غرض المعاهدة ومقصدها.

بما أن هدف وجوهر الاتفاقية، هو تفادي توقيع العقوبات على الأشخاص بسبب الدخول، أو الوجود غير القانوني داخل إقليم الدولة، فبالتالي لا يجب تفسير مصطلح "الجزاءات" تفسيراً ضيقاً، لأن الحماية الجوهرية التي يبحث عنها ملتمس اللجوء ستتعرض للتلاشي، وسوف تسحب منه حقوقه بطريقة تقديرية².

أما الفقرة الثانية من المادة 31 من اتفاقية 1951، التي تنص: "تمتنع الدول المتعاقدة عن فرض غير الضروري من القيود على تنقلات هؤلاء اللاجئين، ولا تطبق هذه القيود إلا ريثما يسوى وضعهم في بلد اللجوء، أو ريثما يقبلون في بلد آخر. وعلى الدول المتعاقدة أن تمنح اللاجئين المذكورين مهلة معقولة، وكذلك كل التسهيلات الضرورية ليحصلوا على قبول بلد آخر بدخولهم إليه".

فهي تمنح للدولة المتعاقدة حق فرض قيود على حركات ملتمسي اللجوء أو اللاجئين الذين يدخلون بصفة غير قانونية، إذا كانت ضرورية من أجل الحفاظ على أمن الدولة، أو لمواجهة حالات خاصة كتدفق أعداد كبيرة من ملتمسي اللجوء. وعليه، عندما تكون المادة 1/31 واجبة التطبيق، فإن احتجاز الأشخاص لمدة غير محددة يعد تقييداً غير ضروري، وانتهاكاً للمادة 2/31.

رغم أن مبدأ عدم توقيع الجزاءات لا يستبعد بالضرورة طرداً لاحقاً، إلا أن الاحتجاز المطول للاجئ هارب مباشرة من الاضطهاد في بلده الأصلي، أو لاجئ لديه أسباب

¹-GUY S. GOODWIN-GILL, «L'article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés ...», op-cit, p.235.

²-Ibid, p.234.

مقبولة لترك إقليم كانت حياته أو حريته مهددين فيه، يجب أن يكون مبررا بموجب الفقرة الثانية من المادة 31 من اتفاقية 1951 التي تقضي بأنه يمكن للدول تطبيق قيود ضرورية على تنقلات اللاجئين، في ظروف خاصة كحالات التدفق الجماعي.

يمكن أيضا، فرض مثل هذه القيود في أوضاع الحرب والظروف الخطيرة والاستثنائية، من أجل الحفاظ على أمنها الوطني، طبقا لنص المادة التاسعة من اتفاقية 1951¹، وجميع هذه القيود تشكل استثناء على حرية التنقل المضمونة للاجئين بموجب المادة 26 من الاتفاقية نفسها². وبالتالي، نستنتج أنه باعتبار أن الاحتجاز الإداري مسموح به بموجب المادة 2/31 من اتفاقية 1951، إلا أنه يعادل عقوبة جزائية بمفهوم القانون الدولي، بمجرد غياب الضمانات الأساسية كالمراقبة، مدة الاحتجاز... الخ. وفي هذا السياق يفقد التمييز بين العقوبات الجزائية والعقوبات الإدارية أهميته، إذ يجب الذهاب إلى أبعد من ذلك، وهو البحث فيما إذا كان التدبير معقولا وضروريا، أي ليس تعسفيا أو تمييزيا أو مخالفا لمبادئ حقوق الإنسان³.

الفرع الثاني

حدود الحماية المضمونة بموجب مبدأ عدم توقيع الجزاءات

تطبيقا لنص المادة 1/31 سالف الذكر، لا يجوز احتجاز اللاجئين إذا قدموا مباشرة من أقاليم كانت فيها حياتهم أو حريتهم مهددة بالخطر، وتقدموا بأنفسهم دون تأخير إلى السلطات، وأبدوا سببا مقنعا لدخولهم أو وجودهم بصورة غير قانونية. لكن استثناء، يجوز

¹ - " ليس في أي من أحكام هذه الاتفاقية ما يمنع دولة متعاقدة، في زمن الحرب أو غيره من الظروف الخطيرة والاستثنائية، من أن تتخذ مؤقتا من التدابير بحق شخص معين، ما تعتبره أساسيا لأمنها القومي، ريثما يثبت لتلك الدولة المتعاقدة أن هذا الشخص لاجئ بالفعل، وأن الإبقاء على تلك التدابير ضروري في حالته لصالح أمنها القومي".

² - " تمنح كل من الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها حق اختيار محل إقامتهم والتنقل بحرية داخل أراضيها، على أن يكون ذلك رهنا بأية أنظمة تنطبق على الأجانب عامة في نفس الظروف".

³ - Guy S. GOODWIN-GILL, «L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p.235.

اللجوء إلى الاحتجاز إذا لزم الأمر بناء على مبررات يقرّها القانون (أولاً)، لكن ما يحدث الآن، أن بعض الدول أصبحت تستعمل الاحتجاز كجزء من سياستها في ردع الأشخاص الذين هم بحاجة للحماية، وثنيتهم عن التماس اللجوء لديها (ثانياً).

أولاً - جواز احتجاز اللاجئين للضرورة

استناداً للمبدأ العام القائل بأن حرية الأشخاص هي القاعدة، يجب اعتبار الاحتجاز إجراء استثنائياً¹، وبالتالي يجب تجنبه في الأحوال العادية، نظراً لما ينطوي عليه من مشقة²، ولكن استثناء من القاعدة العامة، يجوز احتجاز ملتمسي اللجوء عند الضرورة لأغراض محددة، لكن بعد النظر في جميع البدائل الممكنة. ويقصد بالاحتجاز من منظور الحماية الدولية للاجئين: الحبس داخل مكان ضيق الحدود ومقيد ويشمل إضافة إلى السجون، المخيمات المغلقة، منشآت احتجاز تدار بواسطة هيئات عامة أو خاصة أو غرف الفنادق أو مناطق العبور في المطارات حيث تقيد حرية الحركة بشكل واسع في هذه الأماكن والفرصة الوحيدة للخروج منها هي مغادرة إقليم الدولة المعنية، ولتقرير ما إذا كان ملتمس اللجوء قيد الحجز يجب تقييم أثر تراكم القيود عليه وكذلك درجة حدة كل منه، ولا يعتبر من قبيل الاحتجاز تلك التي تفرض على الأماكن التي يجوز لملتمس اللجوء أن يعيش فيها³.

لقد تناولت اللجنة التنفيذية للمفوضية موضوع احتجاز ملتمسي اللجوء باهتمام عميق، حيث أشارت إلى أنه يجب تقاضي الالتجاء إلى الاحتجاز، كما أنها استعملت لغة "التبرير المشروط"، عندما اعترفت بأنه يمكن الالتجاء إلى الاحتجاز في حالة الضرورة فقط للأسباب المنصوص عليها في

¹ - يلينا بيجيتش، "المبادئ والضمانات الإجرائية المتعلقة بالاحتجاز والاعتقال الإداري في النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2005، ص 181.

<http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-858-pejic-pdf>

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion N°44, 1986, Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile, par.b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.137.

³ - HCR, Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, 1999, principe directeur2, http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Principes_directeurs_du_HCR_détention.pdf

- انظر أيضاً: مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والإتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 83.

القانون، أو من أجل الحفاظ على الأمن الوطني والنظام العام. وأكدت على أن إجراءات عادلة وسريعة في مسار تحديد مركز اللاجئين تشكل حماية هامة ضد الاحتجاز التعسفي، وأن تدابير الاحتجاز المتخذة ضد اللاجئين وملتمسي اللجوء، يجب أن تكون قابلة للطعن الإداري والقضائي¹.

يرمي هذا الارتباط القائم بين الحرمان من الحرية من جهة، وضرورة وجود غاية محددة ومشروعة من جهة أخرى، إلى الإبقاء على هذه الممارسة في إطار قانوني. أي أن الحد الأدنى من الحماية يقتضي أن يكون أي احتجاز مسموح به قانوناً، كما يشترط أن يكون خاضعاً للرقابة فيما يتعلق بمشروعيته وضرورته، على ضوء ما يعتبر معقولاً وضرورياً في مجتمع ديمقراطي، فمصطلح تعسفي لا يشمل فقط ما هو غير قانوني، ولكن أيضاً ما هو غير عادل²، ويتضح من كل هذا أنه يجب تبرير الاحتجاز في كل حالة فردية على حدة.

في عام 1998، صرحت اللجنة التنفيذية للمفوضية³، بأن عدداً كبيراً من الدول لا تتوانى عن احتجاز ملتمسي اللجوء بما فيهم القصر، وفي أغلب الأحيان بطريقة تعسفية⁴ ولمدد طويلة، مما يمنعهم من الوصول إلى مكاتب المفوضية لعرض حالتهم والاستفادة من مساعدتها. وفي بعض الحالات، تكون ممارسات هذه الدول غير مطابقة لمعايير حقوق الإنسان المقبولة عموماً،

¹-Comité exécutif du programme du HCR , Conclusion No 44 , Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile ,1986, par.e), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.138.

²- راشيل بريت و إيف ليستر، "قانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني: الجوانب المتوازنة والدروس المستفادة والنظرة المستقبلية (رؤية منظمة غير حكومية)"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، مختارات من أعداد 2001، ص166؛

-Guy S.GOODWIN-GILL, «L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p.263.

³-Comité exécutif du programme du HCR ,Conclusion No 85,1998 ,par.dd), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.139.

⁴- رغم أن المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان تؤكد بأنه لا أحد يمكن أن يكون محلاً لتوقيف أو احتجاز تعسفي، انظر مثلاً: المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ المادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ المادة السابعة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ المادة السادسة من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب؛ والمادة الخامسة من إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، الذي اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 40/144 ، المؤرخ في 13 ديسمبر 1985؛ متاح على الموقع التالي: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NRO/473/31/NR047331.pdf?Open+Element>

بما في ذلك حظر المعاملة القاسية، أو اللاإنسانية أو المهينة، والحماية الخاصة التي يجب أن تمنح للأسر والأطفال، والضمانات الأساسية في مجال الإجراءات.

في العام الموالي، نشرت المفوضية طبعة منقحة لمبادئها التوجيهية بشأن احتجاز اللاجئين وملتمسي اللجوء، أعادت التأكيد فيها على أنه من حيث المبدأ، لا يجب احتجاز ملتمسي اللجوء، وأن الالتجاء إلى الاحتجاز في كثير من الحالات يعتبر مخالفا لمعايير ومبادئ القانون الدولي¹، وتؤكد بأنه إذا كان من الممكن الالتجاء إلى الاحتجاز في ظروف استثنائية، فإنه يجب، دراسة كل البدائل الممكنة للاحتجاز، التي توفر للسلطات درجة من الرقابة على أماكن وجود ملتمسي اللجوء، وفي الوقت نفسه تسمح لهم بحرية الحركة الأساسية².

غير أنه يجب أن لا تتحول بدائل الاحتجاز إلى أشكال مختلفة من الاحتجاز، كما لا يجب أن تستعمل كبداية للحرية³. ولا يجوز اللجوء إلى الاحتجاز إلا إذا كان مبررا ومتناسبا مع الأهداف المراد تحقيقها، وأن أي بديل آخر لن يكون فعالا⁴.

¹-HCR, Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, op-cit, principe directeur 2.

²- تتمثل هذه البدائل في: 1. متطلبات الرقابة: يمكن أن يطلب من ملتمس اللجوء أن يمثل بصورة دورية أمام السلطات المختصة، كما قد يطلب منه الإقامة في عنوان أو منطقة معينة، وعدم تغيير عنوانه إلا بعد حصوله على إذن؛

2. تقديم ضامن أو كفيل: يمكن أن يطلب من ملتمس اللجوء تقديم ضامن يكفل حضوره الجلسات أو المواعيد الرسمية، وفي حالة غيابه تفرض غرامة على الضامن؛

3. الإفراج بكفالة: يتعلق هذا البديل بملتمسي اللجوء الذين احتجزوا فعلا، بحيث يمكن الإفراج عنهم مقابل دفع كفالة، ويجب أن لا تكون قيمتها باهظة لدرجة يستعصي دفعها من طرف المعني؛

4. المراكز المفتوحة: يجوز الإفراج عن ملتمسي اللجوء بشرط أن يقيموا في مراكز إيواء جماعية، حيث يسمح لهم بالخروج والعودة في أوقات محددة؛ انظر:

- HCR, Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, op-cit, principe directeur 4.

³-HCR et HCDH, Table ronde globale sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides, Genève, 11-12 Mai 2011, par.19, p.5, <http://www.unhcr.fr/4eccf4cd6.pdf>

⁴- كما يجب أن يكون ضروريا بشكل خاص من أجل: 1. التحقق من هوية ملتمسي اللجوء وذلك عندما تكون غير محددة أو موضع شك؛ 2. تحديد العناصر التي يقوم عليها طلب اللجوء، وهذا يعني إجراء مقابلة شخصية مبدئية للحصول على الحقائق الأساسية، لكن هذا لا يبرر احتجاز ملتمس اللجوء طيلة الفترة التي تتم فيها إجراءات تحديد وضعه؛ 3. عند قيام ملتمسي اللجوء بإتلاف وثائق سفرهم أو هويتهم أو استخدامهم وثائق مزورة من أجل تضليل سلطات الدولة التي يعترفون

أما الاحتجاز لأغراض أخرى غير التي ذكرت، فإنه يعتبر مخالفا لقواعد القانون الدولي، كما لو استعمل الاحتجاز كجزء من سياسة لمنع الأشخاص من التماس اللجوء مستقبلاً¹، أو كإجراء عقابي أو تأديبي ضد الدخول أو الوجود بصورة غير قانونية². كما لا يجب استخدام الاحتجاز بسبب عدم الالتزام بالمتطلبات الإدارية، المتعلقة بالإقامة في مراكز الاستقبال أو مخيمات اللاجئين. ويجب أن لا يؤدي الهروب من الحجز إلى الاستبعاد تلقائياً، من إجراءات تحديد مركز اللاجئ، أو الإعادة إلى بلد الأصل³.

تستند هذه المبادئ التوجيهية أيضاً إلى القانون الدولي العام، فيما يتعلق بمعاملة الأطفال والنساء، وغيرهم من الفئات الأخرى المستضعفة، وكذلك فيما يتعلق بشروط الاحتجاز التي يجب أن تكون إنسانية وقائمة على احترام كرامة الشخص. فبالنسبة للأطفال، لا يجوز اللجوء إلى الاحتجاز إلا كآخر وسيلة، ولأقصر فترة ممكنة، ويجب عدم احتجاز الأطفال في ظروف مشابهة لظروف السجون، وبذل كل الجهود للإفراج عنهم ووضعهم في أماكن معيشية أخرى تكون ملائمة لهم ولأسرهم⁴. أما بالنسبة للنساء فإن الاحتجاز يشكل خطراً كبيراً عليهن بشكل خاص بسبب

اللجوء إليها؛ 4. لحماية الأمن الوطني والنظام العام إذا ثبت أن ملتسمي اللجوء يشكلون خطراً على أمن الدولة المعنية ونظامها العام، نتيجة لسوابقهم الإجرامية وانتماءاتهم؛ انظر:

-HCR, Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, op-cit, principe directeur 3.
¹-Olivier CLOCHARD, «Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité», *Echo Géo*, N°2, 2007, p.6, <http://echogéo.revues.org/1696>

²- مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والإتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 82؛

-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'article 31 de la convention de 1951», op-cit, par.10-a).

³- لقد أقرت اللجنة التنفيذية للمفوضية بأهمية وضع إجراءات عاجلة ومنصفة لتحديد وضع ملتسمي اللجوء، وهذا حماية لهم من الاحتجاز لفترات طويلة دون مبرر وفي حالة الاحتجاز يجب أن يستفيد ملتسمو اللجوء من ضمانات إجرائية أساسية، مثل إعلامهم بقرار الاحتجاز وأيضاً الأسباب التي تبرره بلغة يفهمونها.
 - انظر:

-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion N o44,1986,par.c); in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.138.

⁴-HCR, Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, op-cit, principe directeur 6.

- انظر أيضاً :

-HCR, Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, op-cit, par.7 .

تعرضهن للاعتداء، بما في ذلك الاعتداء الجنسي. كما أن تبني سياسة لاحتجاز النساء من شأنه زيادة احتمال احتجاز الأطفال، ولهذا ينبغي عدم احتجاز النساء الحوامل والمرضعات، وبالنسبة للواتي يتم احتجازهن، يجب فصلهن عن ملتسمي اللجوء من الذكور، ما لم يكونوا من أفراد الأسرة المقربين. وينبغي تشغيل موظفات للتعامل معهن لتفادي احتمالات تعرضهن للاعتداء الجنسي¹.

إضافة إلى النساء والأطفال، تناولت المبادئ التوجيهية للمفوضية مجموعة أخرى من الفئات المستضعفة وهي: الأشخاص المسنون المنفصلون عن ذويهم، ضحايا التعذيب والصدمات والأشخاص المعوقين ذهنياً أو بدنياً، ونظراً للآثار السلبية التي يشكلها الاحتجاز بالنسبة لهم فإنه يجب تجنبه، وإذا تم احتجازهم فيجب أن يحدث ذلك فقط بموجب شهادة مسبقة من طبيب مؤهل، تفيد بأن الاحتجاز لن يضر بصحتهم وسلامتهم، وينبغي أيضاً توفير الرعاية الصحية اللازمة لهم².

يجب، إذن، معاملة المحتجزين معاملة إنسانية ولائقة، وسد احتياجاتهم الأساسية، وهذا لا يتأتى إلا من خلال خلق بيئة ملائمة تحفظ لهم كرامتهم وسلامتهم³. غير أن أغلب الدول لم تتبن تدابير رسمية لتكريس هذه المبادئ، وحتى الدول التي تبنت مثل هذه التدابير لا تطبقها⁴. وحتى عندما تكون هناك نصوص تشريعية فإن اللاجئين وملتسمي اللجوء يمكنهم أن يتعرضوا لقيود على حرية تنقلهم، لأنهم يخضعون للتشريع الذي ينطبق على الأجانب

¹-HCR, Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, op-cit, principe directeur 8.

²-Ibid, principe directeur 7.

- انظر أيضاً: أنا بيدوشي أورتييز، "استقبال طالبي حق اللجوء من ذوي الإعاقة في أوروبا"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 35، 2010، ص 29.

³- آلان إيشليمان، "حماية المحتجزين: عمل اللجنة الدولية وراء القضبان، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2005، ص 17.

<http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-857-aeschelimann.pdf>

⁴-Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, Rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, 11 janvier 2010, p.8, <http://assembly.coe.int/>

عموماً¹، وبالتالي فهم معرضين للمتابعات القضائية، والعقوبات والاحتجاز، بسبب دخولهم غير القانوني، بدون الوثائق الضرورية أو بوثائق مزورة.

تلجأ الدول، غالباً، إلى الاحتجاز، عند التخوف من فرار ملتمسي اللجوء، أو عند اعتبارهم يشكلون خطراً على المجتمع أو على الأمن الوطني، خاصة في سياق التوترات الداخلية أو الدولية، حيث تعتبر أن التماس اللجوء يمكن أن يجعل من المعني مشتبهاً فيه سياسياً. وبالنسبة لدول أخرى، يمكن أن يكون الأصل العرقي أو المعتقدات الدينية أو التخوف من إثارة مشاكل سياسية مع البلدان المجاورة، مبرراً لتقييد حرية التنقل. ومع أن الطعن ضد قرار الاحتجاز ممكن نظرياً، إلا أنه من الناحية العملية هو أمر صعب بسبب تكاليفه. وكذلك إمكانية الإفراج موجودة، لكنها في أغلب الأحيان، تكون مشروطة بضمانات غير واقعية. كما أن أغلب الدول لم تكرر إجراءات لإعلام المكاتب المحلية للمفوضية بشكل منتظم بحالات اللاجئين وملتسمي اللجوء المحتجزين، رغم أنها ملزمة بموجب المادة 35 من اتفاقية 1951²، بالتعاون مع المفوضية في مجال حماية اللاجئين.

ثانياً - الاحتجاز التعسفي كأداة لردع ملتمسي اللجوء

يعتبر الاحتجاز التعسفي من أكثر قضايا اللجوء إثارة للجدل في الآونة الأخيرة، سواء بالنسبة للمفوضية أو الجماعة الدولية ككل. بعد أن أصبح ممارسة شائعة ومنتامية الانتشار عبر العالم³، حيث تستعين به بعض الدول للحد من تحركات ملتمسي اللجوء سواء عند وصولهم لأول مرة إلى بلد معين، أو أثناء النظر في طلبات اللجوء التي يقدمونها، أو أثناء

¹ - راجع المادة 26 من اتفاقية 1951.

² - التي تنص: "1 - تتعهد الدول المتعاقدة بالتعاون مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين، أو أية مؤسسة أخرى تابعة للأمم المتحدة قد تخلفها، في ممارسة وظائفها، وتتعهد على وجه الخصوص بتسهيل مهمتها في الإشراف على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية. 2- من أجل جعل المفوضية، أو أية مؤسسة أخرى تابعة للأمم المتحدة قد تخلفها، قادرة على تقديم تقارير إلى الهيئات المختصة في الأمم المتحدة، تتعهد الدول المتعاقدة بتزويدها على الشكل المناسب بالمعلومات والبيانات الإحصائية المطلوبة بشأن (أ) وضع اللاجئين؛ (ب) وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ؛ (ج) القوانين والأنظمة والمراسيم النافذة أو التي قد تصبح بعد الآن نافذة بشأن اللاجئين".

³ - كاترين بيركس و جارات كليفورد، "الإهمال القانوني لمشكلة الاحتجاز"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، 2009، ص 42.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ32/42-43/pdf>

انتظار ترحيلهم عندما ترفض طلباتهم¹. بالنسبة لبعض الدول، يعتبر الاحتجاز كرد على إساءة استعمال نظم اللجوء، أو على التهديدات التي تستهدف أمنها. بل إن بعض الحكومات تذهب إلى أبعد من ذلك، عندما تستغل التهديد بالحجز كأداة لإثناء ملتسمي اللجوء المحتملين، عن تقديم طلبات الحصول على الملجأ²، وبذلك أصبحت ممارسة الاحتجاز تعكس التوجهات التقييدية نحو اللاجئين، والتي هي من مظاهر "كراهية الأجانب".

يعد احتجاز ملتسمي اللجوء طوال مدة النظر في طلباتهم، الوضع الأكثر إثارة للجدل بالمقارنة مع الوضعين الآخرين اللذين سبق ذكرهما، أما مسألة الظروف التي يتم فيها الحجز ومدته فهي متفاوتة من دولة لأخرى، وإن كان هناك عامل مشترك بينها وهو ارتفاع عدد المحتجزين في العقود الأخيرة، وخاصة في أوروبا.

لقد رصدت المفوضية هذا المنحى وسجلته في مسح شامل بعنوان " نقشي الاستعانة بالحجز"، ويشير المسؤولون فيها، على أنه رغم صعوبة الوصول إلى بيانات إحصائية دقيقة حول عدد الأشخاص المحتجزين، إلا أنه يمكن الجزم بأن حالات الحجز في تصاعد مستمر³، وهذا ما أكدته أيضا اللجنة التنفيذية للمفوضية في العديد من استنتاجاتها⁴. كما لاحظت في دراسة لها أجرتها عام 2000، تتعلق بمعايير استقبال ملتسمي اللجوء في الاتحاد الأوروبي، بأن هناك أشكالا عديدة للاحتجاز قد استعملت، مثل الاحتجاز في الحدود ومناطق العبور، والمطارات، ولاحظت أيضا أن أسباب الاحتجاز متعددة. فقد يحتجز اللاجئين وملتسمو اللجوء في مرحلة ما قبل القبول، بسبب استعمالهم لوثائق مزورة، أو عدم امتلاكهم لأي وثائق، كما

¹ - Pierre-Olivier SAVOIE et Olivia LE FORT, «Quel Habeas corpus pour les demandeurs d'asile? Le Canada, les Etats-Unis, la Suisse, et l'Australie face à leurs obligations internationales», in Daniel DORMOY et Habib SLIM (sous la direction de), *Réfugiés, =immigration clandestine et centres de rétention des immigrés clandestins en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p.55.

² - راي ولكنسون، "الجدل الدائر حول الاحتجاز"، *اللاجئون*، المجلد 2، رقم 112، 1998، ص14؛ خلف الطعاني، "الهجرة غير المشروعة"، *قضايا اللاجئين والنازحين*، العدد 31، 2004، ص2.

³ - راي ولكنسون، "الجدل الدائر حول الاحتجاز"، مرجع سابق، ص14.

⁴ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No85,1998,par.dd); Conclusion No108,2008,par.dd); in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.139

يمكن أيضا احتجازهم قبل ترحيلهم نحو "بلد ثالث آمن"، طبقا لأحكام لائحة دبلن 12¹. ونظرا لتزايد أعداد اللاجئين فإن الكثير من الدول تضعهم في السجون ودون معزل عن المجرمين. وهذا ما أكدته مؤخرا لجنة الهجرة واللاجئين والسكان في التقرير الذي قدمته أمام برلمان الاتحاد الأوروبي في جانفي 2010، حيث لاحظت أن اللجوء إلى الاحتجاز كرد على وصول ملتمسي اللجوء، قد تضاعف بطريقة كبيرة في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا².

لقد كانت مسألة الاحتجاز التعسفي محل اهتمام كبير أيضا من قبل لجنة حقوق الإنسان، وتمخض عن ذلك إنشاء مجموعة عمل حول الاحتجاز التعسفي بموجب القرار رقم 42/1991، وتمت مراجعة ولايتها بموجب القرار رقم 50/1997، ويتمثل اختصاصها في التحقيق حول حالات الحرمان من الحرية المفروض بشكل تعسفي، عندما لا يكون هناك أي قرار نهائي بشأن هذه الحالات، صادر عن الجهات القضائية الوطنية، ومتطابق مع التشريع الوطني، أو أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أو الصكوك الدولية ذات الصلة المقبولة من طرف الدول المعنية. وفي القرار نفسه، طلب من مجموعة العمل أن تولي اهتماما لأوضاع المهاجرين، وملتمسي اللجوء الذين يكونون محلا لاحتجاز إداري مطول، دون إمكانية الطعن الإداري أو القضائي³.

في ديسمبر من عام 1998، وضعت مجموعة العمل هذه، معايير تسمح بتحديد ما إذا كان الاحتجاز الإداري تعسفيا أم لا. وفي العام الموالي، تبنت المداولة رقم 5 التي تطوّر هذه المبادئ التوجيهية. ووفقا لها يعتبر تعسفيا كل احتجاز غير قائم على أي أساس قانوني، بل

¹-Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, <http://eur-lex.europa.eu>

²- ففي المملكة المتحدة مثلا، تضاعفت الطاقة الاستيعابية لأماكن الاحتجاز عشر مرات بالمقارنة مع سنوات التسعينيات، وفي فرنسا تزايدت من 739 مكان في 2003 إلى 1724 في 2007، أما مراكز الاعتقال في إيطاليا فإنها كانت تأوي 1800 شخص في 2009، في حين أن طاقتها الاستيعابية هي 800 مكان فقط. انظر:

-Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, La rétention administrative des demandeurs d'asile ..., op-cit, p.7.

³-Commission des droits de l'homme, Droits civils et politiques: question de la détention et de la torture, Rapport du groupe de travail sur la détention arbitraire, 28 décembre 1999, p.5, <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/89364b1bc64c34a08025689000432f28?Opendocument>

يقوم على وقائع تتعلق بممارسة الشخص المعني لحقوقه الأساسية، ويتميز بعدم احترام المعايير الدولية سواء فيما يتعلق بالإجراءات أو بشروط المعاملة. كما أولت مجموعة العمل عناية خاصة لضرورة وجود ضمانات فيما يتعلق باختصاص، وحياد، واستقلالية السلطة القضائية أو غيرها، التي تصدر قرار الاحتجاز، وفي الوقت نفسه تراقب مدى ضرورته ومشروعيته¹. يجب، إذن، أن تكون سلطة الدولة في احتجاز الأشخاص، مبدئياً، مرتبطة بهدف معترف به. ويجب أن تكون هناك علاقة تناسب معقولة بين الغاية والوسيلة المستعملة لتحقيقها.

لا يكفي إذن، أن تكون القيود المفروضة على الحقوق منصوص عليها قانوناً، وإنما يجب أيضاً أن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لحماية الأمن الوطني والنظام العام وحقوق وحريات الآخرين، وهذا ينطبق على الاحتجاز باعتباره قيداً على حرية التنقل. كما أنه لا يكفي التأكد فقط من مشروعية الاحتجاز، وإنما يجب أيضاً فحص الوضعية الخاصة بالفرد على ضوء طلبه أو الحق الذي يدعيه. وهذا يعني أنه يجب تحديد ما إذا كان الاحتجاز ضرورياً فعلاً، مثلاً، لتنفيذ إجراء الطرد أو الإبعاد، أو لحماية الأمن الوطني، أو لتجنب فرار الأشخاص المعنيين². ومن أجل تحقيق توازن بين مختلف المصالح، يجب دراسة إمكانية الاستعانة ببدائل الاحتجاز التي سبق ذكرها.

إن وضع قيود على الاحتجاز لا يعني بالضرورة حرمان الدول من سلطاتها في تنظيم تنقلات الأشخاص، لكن يجب ضمان أن لا تؤدي الإجراءات التي تتخذها أية دولة لكبح الهجرة غير المنتظمة، إلى منع اللاجئين من الحصول على الحماية التي يستحقونها³. كما أن الاستناد إلى المنطق الذي يقضي بأن عدم الاحتجاز، يشجع على وصول المزيد من اللاجئين، هو بمثابة اعتراف ضمني باستغلال الاحتجاز كوسيلة لردع الأشخاص، وإثرائهم

¹ - Commission des droits de l'homme, Droits civils et politiques: question de la détention et de la torture, op-cit, p.30.

² -HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions : l'article 31 de la convention de 1951», op-cit, par.11.b); Pierre-Olivier SAVOIE, «Quel Habeas corpus pour les demandeurs d'asile?...», op-cit, p.53.

³ - إريكا فيلر، " هجرة منطقة البحر المتوسط: ضرورة توفير رد شامل"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص54؛ سيرجيو مارشي، "الهجرة العالمية والحاجة للاستجابة العالمية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 37، 2011،

<http://www.fmreview.org/ar/preventing/marchi>

عن التماس اللجوء¹، رغم أن عدة دراسات أثبتت بأن الاحتجاز ليس وسيلة فعالة لممارسة الرقابة على الهجرة المختلطة²، بل قد أثبتت التجربة عدم جدوى تدابير الردع الموجهة نحو ملتمسي اللجوء، وتعتبر في الوقت نفسه، انتهاكا لحقوق الإنسان³، ولا تقل في خرقها لقانون اللجوء عن تدابير الرد والطرد التي تمارس على لاجئين معترف بهم رسمياً⁴. كما أنها تشكل ضغطاً خطيراً على جهود المفوضية، التي ترمي إلى تأمين وصول الأشخاص الذين هم بحاجة للحماية الدولية إلى إجراءات تحديد مركز اللاجئين، ودراسة طلباتهم بطريقة كاملة ومنصفة، وضمان عدم تعرضهم للطرد نحو بلدان تكون حياتهم أو حريتهم مهددة فيها⁵. لن يوقف، إذن، الاحتجاز تدفقات اللاجئين، وإنما يجب على الدول، بالتعاون مع المفوضية إيجاد حلول دائمة لمشكلة اللاجئين، وهذا لا يتأتى إلا بوجود إرادة صادقة لتقاسم الأعباء⁶.

خلاصة القول، أن المادة 31 من اتفاقية 1951 تشكل رهانا للدول التي تسعى إلى التحكم في طلبات اللجوء بطريقة فعالة وفي الوقت نفسه، احترام التزاماتها الدولية. وهذا يقتضي منها عند تفسيرها وتطبيقها لهذه المادة، أن تأخذ بعين الاعتبار تطور الأوضاع التي لها تأثير على تحركات اللاجئين، وكذلك التطورات الحاصلة في القانون الدولي، وخاصة تأثير الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، التي تقتضي تمتع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان بدون تمييز، بما في ذلك اللاجئين الذين يتمتعون، إضافة لذلك، بحماية خاصة

¹ - راي ولكنسون، "الجدل الدائر حول الاحتجاز"، مرجع سابق، ص 14.

² - HCR et HCDH, Table ronde globale sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides, op-cit , p.1.

- انظر أيضاً:

-Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, La rétention administrative des demandeurs d'asile ..., op-cit, p.13.

³ -Guy S. GOODWIN-GILL, «L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p.269.

⁴ - جيمس هاثاواي، "الحل الزائف لردع الشواطئ"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص 56.

⁵ - HCR, Dialogue du haut commissaire sur les défis de protection , Document de travail : Protection des réfugiés et solutions durables dans le contexte de la migration internationale, 19 novembre 2007, p.7, <http://www.unhcr.fr/4b151ca4e.html>

⁶ - راي ولكنسون، "الجدل الدائر حول الاحتجاز"، مرجع سابق، ص 14.

بسبب وضعية الاستضعاف التي يتواجدون فيها، إلا إذا كانت هناك أسباب معقولة لاستبعادهم من الحماية الدولية المقررة لهم، أو طرأت أسباب تبرر وضع حد لهذه الحماية.

المبحث الثاني

حدود الحماية الدولية للاجئين

إذا كانت المادة الأولى من اتفاقية 1951 تعرّف اللاجئ بطريقة إيجابية في القسم ألف منها، حيث تبين الشروط التي يجب أن يستوفيها الشخص للحصول على مركز اللاجئ، فإنها تشير بطريقة سلبية في الأقسام (دال)، (هـ) و(واو) إلى حدود هذا التعريف، وذلك من خلال تعداد الحالات التي لا ينطبق فيها نظام الحماية المنبثق من هذه الاتفاقية (المطلب الأول)؛ ونظرا للطابع البديل لهذه الحماية فقد تناولت الاتفاقية في القسم (جيم) من المادة نفسها أحكاما، تتضمن الأسباب التي بموجبها تزول صفة اللاجئ عن الشخص، والتي تقوم على اعتبار مفاده أن الحماية الدولية لا ينبغي منحها، إذا لم يعد هناك ضرورة أو مبرر لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حالات الاستبعاد من مركز اللاجئ

يستبعد الشخص من الحصول على مركز اللاجئ، رغم استيفائه للشروط الواردة في بنود الشمول، عندما يكون في غنى عن الحماية التي يضمنها مركز اللاجئ بموجب اتفاقية 1951، إما لأنه يستفيد من حماية أو مساعدة الأمم المتحدة¹، أو لأنه يتمتع بالحماية ذاتها التي يتمتع بها عادة الوطنيون في دولة إقامتهم².

¹ - تنص المادة 1(دال) من اتفاقية 1951: "لا تنطبق هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتمتعون حاليا بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فإذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب من الأسباب، دون أن يتم التوصل بشكل نهائي لتسوية بشأن مصير هؤلاء الأشخاص وفقا للقرارات ذات الصلة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة، يصبح هؤلاء الأشخاص، في واقع الأمر، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الاتفاقية".

² - تنص المادة 1(هـ) من اتفاقية 1951: "لا تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص اعتبرته السلطات المختصة في البلد الذي اتخذ فيه مقاما له متمتعاً بالحقوق وعليه الالتزامات المرتبطة بجنسية هذا البلد".

بالنسبة للفئة الأولى، فيقصد بها هؤلاء الأشخاص الذين يتمتعون في الحال، بحماية أو مساعدة هيئة أو وكالة تابعة للأمم المتحدة عدا المفوضية¹. وكانت مثل هذه الحماية تقدم سابقا من طرف وكالة الأمم المتحدة لتعمير كوريا، كما تقدمها حاليا " وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى"²، ويمكن أن تكون هناك حالات أخرى في المستقبل، لكن إذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب كان، قبل أن تسوى وضعية الأشخاص المعنيين بشكل نهائي، فإنهم يصبحون مؤهلين للحصول على مركز اللاجئ بمقتضى أحكام هذه الاتفاقية³.

أما الفئة الثانية، فتتمثل في أولئك الأشخاص الذين رغم أنه لم تمنح لهم الجنسية رسميا، إلا أنهم يتمتعون داخل دولة إقامتهم بأغلب الحقوق التي يتمتع بها المواطنون عادة،

¹ - يرى البعض، أن الهدف من وضع هذا النص هو استبعاد اللاجئين الفلسطينيين من التمتع بالحماية التي تؤمنها المفوضية، وهذا لاعتبارات سياسية، لأنه لا يوجد أي مبرر قانوني لحرمان اللاجئين من الاستفادة من النظام القائم والذي ينظم حقوق اللاجئين في جميع أنحاء العالم، انظر: لكس تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، ترجمة بكر عباس، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 2000، ص116؛ سوزان م. أكرم، " إعادة تفسير حقوق اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى القانون الدولي"، في: نصير عاروري (محرر)، اللاجئين الفلسطينيون - حق العودة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003، ص284؛ ومحمد حافظ يعقوب، "الاستبعاد المزدوج: لاجئو فلسطين والأمم المتحدة والحقوق الإنسانية"، مجلة الحقيقة، العدد3، 2003، ص194؛ انظر أيضا:

-Sari HANAFI et Kamel DORAI, «Des réfugiés qui ne relèvent pas du Haut Commissariat aux réfugiés: les palestiniens», in Michelle GUILLON, Luc LEGOUX et Emmanuel MA MUNG (eds.), *L'asile politique entre deux chaises: droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, L'harmattan, Paris, 2003, p.296.

² - أنشئت وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) عملا بقرار الجمعية العامة رقم 302 (د.4) المؤرخ في 8 ديسمبر 1949. وبدأت الاضطلاع بمهامها في 1 ماي 1950، وتتمثل ولايتها في الاستجابة لاحتياجات اللاجئين الفلسطينيين، وهي تعمل في قطاع غزة والضفة الغربية والأردن ولبنان وسوريا، لكن الفلسطينيين الذين يوجدون خارج المناطق التي تعمل فيها هذه الوكالة، يقعون تحت ولاية المفوضية؛ انظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى: الميزانية البرنامجية لفترة السنتين 2010-2011، الملحق 13 ألف (1. A64/13/Add)، ص1؛ وحسب آخر الإحصائيات التي قدمتها المفوضية، فقد بلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين الذين يدخلون في اختصاص الأونروا 4,8 مليون لاجئ؛ انظر:

-HCR, Tendances mondiales 2011, 18juin2012, p.6, <http://www.unhcr.fr/501145f39.html>

³ - مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2000، ص37.

ويشار إليهم بوصفهم لاجئين وطنيين، وغالبا ما تكون الدولة التي استقبلتهم ومنحتهم هذه الحقوق، هي الدولة التي يشترك سكانها مع هؤلاء في الأصل العرقي¹. ورغم أنه لا يوجد تحديد دقيق للحقوق والواجبات التي تكون سببا للاستبعاد من صفة اللاجئ بموجب هذا البند، إلا أنه يمكن القول، أنه لكي يستبعد الشخص من الحصول على مركز اللاجئ، لابد أن يكون وضعه مماثلا إلى حد كبير، لوضع الوطنيين في الدولة التي يقيم فيها. ويجب أن يتمتع على الأخص، بالحماية الكاملة ضد التعرض للترحيل أو الطرد².

إذا كانت هذه الحالات القائمة على غياب الحاجة للحماية بموجب اتفاقية 1951، لكون الأشخاص المقصودين بها يستفيدون من حماية مماثلة أو أفضل، لم تشهد أي تطور. فإن ثمة حالات أخرى للاستبعاد، تقوم على عدم استحقاق الأشخاص المعنيين للحماية، بسبب ارتكابهم لأحد الأفعال أو الجرائم المنصوص عليها في القسم (واو) من المادة الأولى، قد عرفت تطورا ملموسا (الفرع الأول)؛ ورغم أن حالات الاستبعاد من مركز اللاجئ قد وردت على سبيل الحصر في اتفاقية 1951، إلا أنه يتضح من ممارسة الدول في السنوات الأخيرة، لجوءها إلى استبعاد بعض الأشخاص من مركز اللاجئ، استنادا إلى كونهم ليسوا بحاجة للحماية الدولية، لأنه بوسعهم البحث عن الحماية في مكان آخر داخل بلدهم الأصلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التحديد الحصري للأشخاص غير الجديرين بالحماية الدولية

تعد اتفاقية 1951 أول اتفاقية متعلقة باللاجئين تتضمن أحكاما يتم بموجبها استبعاد المجرمين من الحصول على مركز اللاجئ³، وهي تهدف بذلك إلى حماية مركز اللاجئ من

¹ - ما كان في ذهن واضعي الاتفاقية عند صياغة هذا البند من بنود الاستبعاد هو وضع اللاجئين من أصل ألماني، الذين قدموا إلى ألمانيا، والذين كانوا مستبعدين صراحة في دستور المنظمة الدولية للاجئين، لأنهم يتمتعون بالحقوق نفسها، ويخضعون للالتزامات نفسها، المرتبطة بحمل الجنسية الألمانية؛ انظر: المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 46، هامش 19.

² - المرجع نفسه، ص 4، فقرة 145.

³ - لكن سبق النص على استبعاد المجرمين من الحصول على مركز اللاجئ في المادة 2/14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لا ينتفع بهذا الحق (حق الملجأ) من قدم للمحاكمة في جرائم غير سياسية أو لأعمال تناقض أغراض الأمم المتحدة ومبادئها".

التعسف، وذلك بحظر منحه لأشخاص لا يستحقونه¹، ويكفي لذلك تقرير وجود أسباب جدية تدعو إلى اعتبار ملتمس اللجوء - حتى ولو لم يثبت رسمياً متابعته قضائياً - قد ارتكب أحد الأفعال التالية²: جرائم الحرب، جرائم ضد السلام وجرائم ضد الإنسانية (أولاً)؛ الجرائم العامة الجسيمة (ثانياً)؛ والأفعال المضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها (ثالثاً).

أولاً - مرتكبو جرائم الحرب، جرائم ضد السلام وجرائم ضد الإنسانية

يجب تحديد الجرائم التي يستبعد مرتكبوها من الحصول على صفة اللاجئ، وفي هذا السياق، تحيلنا اتفاقية 1951 إلى الصكوك الدولية المتضمنة أحكاماً بشأن هذه الجرائم، ولقد صدر العديد منها منذ الحرب العالمية الثانية إلى وقتنا الحاضر، وعلى رأسها اتفاق لندن لسنة 1945 الذي بموجبه أنشئت محكمة نورمبرغ لمحاكمة كبار مجرمي الحرب، والذي تضمن تعريفاً شاملاً لهذه الجرائم³. لكن تفسير المادة 1 (واو) لا يتحدد بهذا التعريف فقط، رغم

¹ - عبد الله علي عبو سلطان، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان، دار دجلة، عمان، 2010، ص 177-178؛

-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'exclusion du statut de réfugié», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la fondation Carnégie pour la paix internationale, Lisbonne (Portugal), du 3 au 4 mai 2001, par.1.

² - تنص المادة 1 (واو) من اتفاقية 1951: "لا تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص تتوافر أسباب جدية للاعتقاد بأنه: (أ) ارتكب جريمة ضد السلام، جريمة حرب، جريمة ضد الإنسانية، بالمعنى المستخدم لهذه الجرائم في الصكوك الدولية الموضوعة للنص على أحكام بشأنها؛ (ب) ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله في هذا البلد بصفته لاجئاً؛ (ج) ارتكب أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها". وهذه الحالات نفسها، تم النص عليها في المادة 5/1 من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين، مضاف إليها، حالة مخالفة أهداف ومبادئ منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي حالياً).

³ - حسب نص المادة السادسة فإن الجرائم ضد السلام تتضمن: "كل تخطيط وإعداد أو شن أو خوض أو اشتراك في حرب عدوانية أو حرب تخالف المعاهدات والاتفاقات"؛ أما جرائم الحرب "فهي تلك الأفعال التي ترتكب بالمخالفة لقوانين وأعراف الحرب والاتفاقات الدولية ذات الصلة [...]"; أما الجرائم ضد الإنسانية فقد تم النص عليها لأول مرة كقائمة مستقلة من الجرائم في هذا الاتفاق وتتضمن "القتل العمد، الإبادة، الاستعباد، النفي والأعمال اللاإنسانية الأخرى المرتكبة ضد أي من السكان المدنيين، قبل الحرب أو أثناءها أو أعمال الاضطهاد المرتكبة لأسباب سياسية أو عرقية أو دينية تنفيذا لأي جريمة تقع في إطار الولاية القضائية للمحكمة أو ارتباطاً معها سواء تم ذلك خرقاً للقانون المحلي للبلد الذي ارتكبت فيه أو لم يتم. يكون القادة والمنظمون والمعرضون والشركاء الضالعون في وضع أو تنفيذ خطة مشتركة أو مؤامرة لارتكاب أي من الجرائم السابقة مسؤولين عن جميع الأفعال التي ينجزها أي أشخاص تنفيذاً لهذه الخطة".

أنه يشمل جميع الجرائم الواردة فيها، فحسب المبادئ التوجيهية للمفوضية المتعلقة بالاستبعاد، يجب الأخذ بعين الاعتبار مختلف الصكوك الدولية التي تقدم توضيحات حول محتوى هذه الجرائم الدولية¹، والتي من بينها: اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949²، والبروتوكولين الإضافيين لعام 1977³؛ اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها⁴؛ المادة الخامسة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، وكذلك المادة الثالثة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، وصولاً إلى نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي يتضمن تعريفات أدق وأشمل لهذه الجرائم.

= انظر مقتطفات من النظام الأساسي للمحكمة العسكرية الدولية، في: المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، المرفق الرابع، ص ص 108-109.

¹-HCR, Principes directeurs du HCR sur la protection internationale: application des clauses d'exclusion : article 1F de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, 2003, par.10, <http://www.unhcr.org/refword/docid/4110bc14.html>

- انظر أيضاً:

-HCR, Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion: article 1F de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, 4 septembre 2003, par.23-24, [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Note d information sur l application des clauses d exclusions.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Note_d_information_sur_l_application_des_clauses_d_exclusions.pdf)

²- انظر المادة 50 من اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة؛ المادة 51 من اتفاقية جنيف الثانية لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار؛ المادة 130 من اتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب؛ والمادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع المؤرخة في 12 أوت 1949؛ متاحة على الموقع التالي:

<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/>

³- انظر المادة 2/75 من الملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949؛ والمادة 2/4 من الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949.

⁴- اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق أو للانضمام بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 260 ألف (د-3) المؤرخ في 9 ديسمبر 1948، ودخلت حيز التنفيذ في 12 جانفي 1951، وفقاً لأحكام المادة 13، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 63 - 339، مؤرخ في 11 سبتمبر 1963، ج. ر. ج. د. ش. العدد 66، ل14 سبتمبر 1963، ولم تنتشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية، وهي متاحة على الموقع التالي:

<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/genocide-convention48a.html>

- تنص المادة الثانية من هذه الاتفاقية: "في هذه الاتفاقية، تعني الإبادة الجماعية أيًا من الأفعال التالية، المرتكبة على قصد التدمير الكلي أو الجزئي لجماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، بصفتها هذه: (أ) قتل أعضاء من الجماعة؛ (ب) إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء من الجماعة؛ (ج) إخضاع الجماعة عمداً لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي كلياً أو جزئياً؛ (د) فرض تدابير تستهدف الحؤول دون إنجاب الأطفال داخل الجماعة؛ (هـ) نقل أطفال من الجماعة، عنوة، إلى جماعة أخرى."

بالنسبة للجرائم ضد السلام، لم يرد هذا الاصطلاح في نظام روما، ولكن تم النص على جريمة العدوان في المادة الخامسة دون تقديم أي تعريف لها¹، ولهذا يجب الرجوع إلى التعريف الوارد في المادة السادسة من نظام المحكمة العسكرية الدولية سالف الذكر. وتجدر الإشارة إلى أنه في 11 جوان 2010، اختتم في كمبالا، بأوغندا، المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي بعد أن اجتمع لمدة أسبوعين، وحضره نحو 4600 ممثل عن الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. حيث اعتمد هذا المؤتمر قراراً عدل به نظام روما الأساسي لكي يشمل تعريفاً لجريمة العدوان والشروط التي يمكن في ظلها أن تمارس المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بهذه الجريمة. وتكون الممارسة الفعلية لهذا الاختصاص رهناً بقرار تتخذه بعد 1 جانفي 2017، الأغلبية نفسها من الدول الأطراف المطلوبة لاعتماد تعديل على النظام الأساسي. وأرسى المؤتمر تعريف جريمة العدوان على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3314 (د-29)، المؤرخ في 14 ديسمبر 1974، وتم الاتفاق في هذا الصدد على خلع صفة العدوان على الجريمة التي يرتكبها قائد سياسي أو عسكري والتي تشكل، بحكم طابعها وخطورتها ونطاقها، انتهاكاً واضحاً لميثاق الأمم المتحدة².

بالنسبة لجريمة الإبادة الجماعية، فلم يتغير تعريفها في نظام روما، بالمقارنة مع التعريف المنصوص عليه في اتفاقية 1948³، أما بالنسبة للجرائم ضد الإنسانية، فإنه لا يوجد تطابق بشأنها بين مختلف الصكوك الحديثة، ففي حين أن نظام المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا

¹ - تنص المادة 2/5 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية: " تمارس المحكمة الاختصاص على جريمة العدوان متى اعتمد حكم بهذا الشأن وفقاً للمادتين 121، 123 يعرف جريمة العدوان ويضع الشروط التي بموجبها تمارس المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بهذه الجريمة". ولتفصيل أكثر حول مفهوم جريمة العدوان وشروط ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها فيها، راجع: عبد الوهاب شيتز، "جريمة العدوان في ظل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، 2011، ص ص 169-184.

² - انظر: تقرير عن فعاليات المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي، المنعقد في كمبالا-أوغندا، 31 ماي-11 جوان 2010، على الموقع التالي: <http://www.acicc.org/ar/Press67new.asp>

³ - لتفصيل أكثر حول مفهوم جريمة الإبادة، راجع: جمال بلول، النظام القانوني لجريمة إبادة الجنس البشري في القانون الدولي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2002، ص ص 30-86.

السابقة، يعتبر أن الجرائم ضد الإنسانية تحدث خلال نزاع مسلح، فإن نظام المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، ونظام روما، يعتبران أن هذه الجرائم يمكن أن تحدث في زمن السلم، حيث يشترطان أن تكون الجرائم ضد الإنسانية، مرتكبة في إطار هجوم عام أو منظم ضد كل السكان المدنيين.

أما فيما يتعلق بجرائم الحرب، فهي أيضا محل تباين بين الأنظمة المختلفة، وهذا أمر طبيعي بالنظر إلى الطابع غير الدولي للنزاع في رواندا. عموما، ما يمكن استنتاجه بوضوح من هذه الأنظمة، ومن قضاء المحكمتين المؤقتتين هو أن انتهاك قوانين وأعراف الحرب في إطار النزاعات الدولية وغير الدولية، وارتكاب الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الإبادة، يمكن أن يثير المسؤولية الجنائية الدولية للأفراد، وطبقا للمادة 27 من نظام روما، فإن الصفة الرسمية لرئيس الدولة ليست مبررا للإعفاء من المسؤولية. ورغم الاختلاف بين هذه الأنظمة الذي يعود، نسبيا، إلى تباين الأوضاع التي جابهتها كل محكمة، إلا أنه في الوقت نفسه، يشير إلى أنه يجب تفسير المقصود بهذه الجرائم تفسيرا حركيا.

تجدر الإشارة أخيرا، إلى أن المادة 1(واو.أ)، لا ترمي بأي شكل من الأشكال إلى إثبات المسؤولية الجنائية الدولية للأفراد، وإنما تهدف فقط إلى الاستبعاد من مركز اللاجئ¹. وبما أنه توجد صعوبات عملية كبيرة، في تحديد الأشخاص المرتكبين لهذه الجرائم، خاصة في الدول التي تتولى فيها المفوضية مسؤولية دراسة طلبات اللجوء، لأن المفوضية ليست جهازا قضائيا أو جهاز أمن، وبالتالي فإن النهج الأكثر صلاحية، هو مساندة الجهود والمبادرات الدولية لتقديم مرتكبي هذه الجرائم للمحاكمة.

¹-Vera GOWLAND-DEBBAS, « La charte des Nations Unies et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », op-cit, p.206

- لقد تم استبعاد الكثير من الأشخاص من مركز اللاجئ، بسبب تورطهم في جريمة الإبادة الجماعية خلال النزاع في رواندا، انظر على سبيل المثال، قرارات القضاء الفرنسي في هذا الشأن:

-CRR, 25 mars 2003, M. B. n° 010012179/383865 C+; CRR, 16 décembre 2003, M.R. n° 02005856/420926 C+; CRR, 13 avril 2005, M.S. n° 01004000/375214 R; in, Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, pp.141-145.

ثانيا - مرتكبو الجرائم الجسيمة غير السياسية

إن الغرض من استبعاد مرتكبي الجرائم الجسيمة غير السياسية، من الحصول على مركز اللاجئين، هو حماية دولة الملجأ من الخطر الذي يشكله هؤلاء على المجتمع، وبهذا تعطى الأولوية لحماية المصلحة العامة لهذه الدولة، أكثر من الحاجة الفردية لملتمس اللجوء إلى الحماية. كما أن في ذلك إنصاف لملتسمي اللجوء، الذين يكونون قد ارتكبوا جرائم غير سياسية أقل خطورة، أو جرائم سياسية¹. وعلى عكس الجرائم ضد السلام وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، فإن الجرائم غير السياسية المنصوص عليها في الفقرة ب من المادة 1(واو)، لا يمكن الرجوع بصدها إلى تعريف مقبول على المستوى الدولي².

يثير مفهوم هذه الجرائم عدة مسائل، تتمثل أولاها في الطابع غير السياسي لهذه الجرائم، فلتحديد ما إذا كانت الجريمة المرتكبة سياسية أم غير سياسية، لا بد من النظر إلى الأسباب والغاية من ارتكابها. أي، هل هناك دوافع سياسية بحتة وراء ارتكاب هذه الجريمة؟ أم أنها ارتكبت فقط لأسباب وأغراض شخصية. كما أنه يجب أن تكون هناك علاقة سببية وثيقة ومباشرة، بين الجريمة المرتكبة وغرضها السياسي المزعوم.

يجب أيضا، ترجيح كفة الركن السياسي للجريمة، على طابع القانون العام الذي تتسم به، لكن إذا انطوت الجريمة المرتكبة على أفعال ذات طبيعة وحشية، فإنه من الصعب تقبل الطابع السياسي لها. ولقد أكدت المفوضية هذا التفسير في دليلها³، كما تبنته دول الاتحاد الأوروبي من خلال توجيهها لعام 2004، حيث تعتبر أن الأعمال الوحشية حتى وإن ارتكبت لأغراض سياسية، يمكن أن تكيف على أنها جرائم عامة⁴، كما أن الأسباب السياسية

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 47، فقرة 151.

² - Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op-cit, p.297.

³ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 48، فقرة 152.

⁴ - Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, article 12/2-b, <http://eur-lex.europa.eu>

التي لا تتفق بوضوح مع حقوق الإنسان وحياته الأساسية، لا تشكل مبررا مقبولا لارتكاب جرائم خطيرة¹.

تجدر الإشارة إلى أن الجريمة التي ترتكب في دولة اللاجئين الأصلية أو أي دولة أخرى، عدا الدولة التي يلتمس فيها الشخص اللجوء هي التي تشكل سببا للاستبعاد، أما اللاجئ الذي يرتكب جريمة خطيرة في دولة الملجأ، فإنه يخضع لقوانين هذه الأخيرة، وإذا رأت سلطاتها أنه يشكل خطرا على مجتمعها، نتيجة لإدانته بموجب حكم نهائي، لارتكاب جريمة عامة بالغة الخطورة، فإنه يمكنها طرده وإعادته إلى دولته السابقة، وهذا تطبيقا لأحكام المادة 2/33 من اتفاقية 1951².

= تجدر الإشارة إلى أن هذا التوجيه يعتبر ملغى ابتداء من 21 ديسمبر 2013، بموجب المادة 40 من التوجيه رقم 95/2011، غير أن نص المادة (12/2-b) من هذا التوجيه الأخير مماثل لأحكام المادة المشار إليها أعلاه، والذي جاء بالصيغة التالية:

«Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser: [...]

b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date à laquelle le titre de séjour est délivré sur la base de l'octroi du statut de réfugié; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun».

- انظر:

-Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, article 12/2-b), <http://eur-lex.europa.eu>

¹-HCR, Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion, op-cit, par.43.

²- انظر قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي بموجبه ألغى قرار لجنة طعون اللاجئين الذي يقضي بعدم الاعتراف بصفة اللاجئ للطاعن، بسبب ارتكابه لجريمة عامة خطيرة في فرنسا.

- CE ,25 septembre 1998, M. R. n°165525 A, in Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, p.131: «[...] Considérant que si la commission d'un crime sur le territoire du pays d'accueil par un demandeur du statut de réfugié est passible de sanctions pénales et peut, le cas échéant, entraîner une expulsion dans les conditions prévues par les stipulations des articles 32 et 33 de la convention précitée du 28 juillet 1951, elle n'est pas au nombre des motifs pouvant légalement justifier un refus de reconnaissance de la qualité de réfugié par application des stipulations précitées du b) du paragraphe F de l'article 1er de la convention de Genève; que, dès lors, la décision du 12 février 1993 par laquelle la commission des recours des réfugiés a refusé à M. R. la reconnaissance de cette qualité en se fondant sur des

أما المسألة الثانية التي تتعلق بهذه الحالة من حالات الاستبعاد، فتكمن في أنه ليست كل الجرائم العامة تدخل في مجال تطبيق المادة 1(واو.ب)، بل الجرائم الخطيرة فقط. وحسب دليل المفوضية، فإن الأمر يتعلق بالجرائم الخاضعة لعقوبة الإعدام أو الأفعال الجسيمة جدا التي تستحق العقاب. أما الأفعال البسيطة المخالفة للقانون، التي يعاقب عليها بأحكام معتدلة، فلا تشكل مبررا للاستبعاد بموجب هذه المادة¹. وبما أن تكييف الجرائم يختلف من دولة لأخرى، فإنه يجب دراسة كل حالة على ضوء وقائعها الخاصة بها، مما يستدعي إعادة النظر أصلا، في مسألة وجود الاستبعاد التلقائي من مركز اللاجئين، المؤسس على خطورة العقوبة المطبقة على ملتمس اللجوء.

يثور التساؤل أيضا حول مدى تأثير الخوف من التعرض للاضطهاد في بلد الأصل، على قرار الاستبعاد من مركز اللاجئين. يرى البعض أن مسألة معرفة ما إذا كان ملتمس اللجوء سوف يضطهد إذا استبعد من مركز اللاجئين، وأعيد بالقوة إلى بلده الأصلي، ليست مهمة عند تطبيق المادة 1(واو)، التي تعتبر العائق الأول الذي يجب أن يتجاوزه ملتمس اللجوء². غير أن دليل المفوضية يشير إلى ضرورة الموازنة بين طبيعة الجرم المرتكب ودرجة الاضطهاد الذي يخشى منه، فإذا كان ملتمس اللجوء لديه خوف مبرر من التعرض لاضطهاد خطير على حياته أو حريته، فإنه يجب أن تكون الجريمة المرتكبة جسيمة جدا لكي يتم استبعاده من مركز اللاجئين.

أما إذا كان الاضطهاد الذي يخشى منه أقل خطورة، فإنه يجب إعطاء الأهمية لطبيعة الجرم المفترض ارتكابه، لتقرير ما إذا لم يكن ملتمس اللجوء هاربا من وجه العدالة، أو ما إذا كانت كفة طابعه الإجرامي، لا ترجح على كفة طابعه كلاجئ حسن النية³. وعند تقييم

= infractions commises en France par ce dernier est entachée d'erreur de droit; qu'ainsi et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, M. R. est fondé à demander l'annulation de cette décision; [...].

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 48، فقرة 155.

² - Geoff GILBERT, «Questions d'actualité relatives à l'application des clauses d'exclusion», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.507.

³ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 48، فقرة 156.

طبيعة الجريمة التي يفترض أنها قد ارتكبت، يجب الأخذ بعين الاعتبار جميع الظروف المتعلقة بها سواء كانت مخففة أم مشددة، مثل كون ملتمس اللجوء ذو سجل إجرامي بالفعل، قضاؤه للعقوبة المحكوم بها، استفادته من العفو... الخ. وفي هذه الحالة الأخيرة، هناك قرينة على عدم تطبيق بند الاستبعاد، إلا إذا ثبت أن الطابع الإجرامي لملتمس اللجوء، لا يزال مهيمنا على شخصيته رغم العفو الممنوح له¹.

يكفي إذن، لاستبعاد شخص من مركز اللاجئين بموجب المادة 1(واو.ب)، أن تكون هناك أسباب جدية للاعتقاد بأنه قد ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية، وليس ضروريا أن تكون هناك أدلة حاسمة كما هو الحال في الدعوى الجزائية. ويضاف إلى الاقتراح الكامل للجريمة، حالات الشروع في الجريمة. لكن ثمة صعوبات تثار بشأن الحالات التي يكون فيها ملتمس اللجوء عضوا في جماعة ارتكبت جرائم عامة خطيرة، فهل مجرد الانتماء إلى هذه الجماعة كاف لاستبعاد من مركز اللاجئين؟

حسب المبادئ التوجيهية للمفوضية المتعلقة بالاستبعاد، فإن مجرد الانتماء سواء إلى حكومة قمعية أو إلى منظمة تشجع العنف ليس كافيا لاستبعاد بموجب المادة 1(واو.ب)، غير أن الأقدمية في ظل حكومة أو منظمة، يمكن أن يدل على وجود أسباب جدية للاعتقاد بأن ملتمس اللجوء قد شارك في التحضير لجريمة عامة خطيرة ارتكبت من قبل الآخرين².

غير أنه وباعتبار أن المادة 1(واو.ب) تمثل قيда على حق فردي هو الحق في عدم الرد إلى دولة الاضطهاد، فإنه يجب تفسيره تفسيراً ضيقاً، وإذا لم تكن هناك أدلة على تورط الشخص في جريمة عامة خطيرة، فإن استبعاده لمجرد كونه عضواً في جماعة يعد مخالفاً لروح وأغراض وحتى عبارات اتفاقية 1951 وهذا هو الموقف الذي تبناه القضاء الكندي³.

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 49، فقرة 157.

² - HCR, Principes directeurs du HCR sur la protection internationale : application des clauses d'exclusion..., op-cit, par. 19.

³ - Cour fédérale d'appel du Canada, Ramirez c. Canada (Ministre de l'emploi et de l'immigration), 1991, in Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, Interprétation de la jurisprudence sur la définition de réfugié au sens de la convention, op-cit, p.k 24.

عموما، إن مقابلة مع ملتمس اللجوء لتحديد وضعه، لا تصل إلى مستوى دعوى جنائية كاملة، إلا أنها تعد مهمة في مسار اتخاذ قرار بالاستبعاد، قائم على وجود أسباب جدية للاعتقاد بأن ملتمس اللجوء قد ارتكب جريمة عامة خطيرة. وعليه، فإنه يجب اعتبار ملتمس اللجوء بريئا إلى حين إثبات العكس، ويجب تفسير الشك لصالحه، نظرا للنتائج الخطيرة التي سوف تترتب عن الاستبعاد. ويجب الابتعاد عن الافتراضات التلقائية¹، وفي جميع الأحوال يجب تقدير مدى استحقاق الحماية الدولية الممنوحة للاجئين بشكل فردي، ولا يجب تطبيق بنود الاستبعاد بشكل جماعي، بل لابد من دراسة كل حالة على ضوء الوقائع الخاصة بها².

ثالثا - مرتكبو أفعال مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها

يتسم مجال تطبيق هذه الحالة من حالات الاستبعاد بعدم الوضوح، نظرا لصياغتها التي جاءت في عبارات عامة جدا، مما يجعلها تتداخل مع الحالتين السابقتين المتعلقتين بمرتكبي الجرائم، لأنه من المؤكد أن ارتكاب جريمة جسيمة غير سياسية، أو جريمة حرب، أو جريمة ضد السلام أو ضد الإنسانية، يعتبر أيضا من الأفعال المنافية لمبادئ وأهداف الأمم المتحدة³. فأين تكمن القيمة المضافة في هذا البند؟ إضافة لذلك فإن المصطلح المستعمل في هذه الحالة هو "أفعال" وليس جرائم.

يبدو أن هدف واضعي الاتفاقية من هذه الحالة، هو استبعاد الأشخاص الذين يرتكبون انتهاكات لحقوق الإنسان، لا تستجيب لتعريف الجرائم المنصوص عليها في الحالتين السابقتين، والتي من المؤكد أنها تتطوي على طابع إجرامي، ولو لم يتم النص على ذلك بالتحديد⁴. لكن ما هي هذه الأفعال؟

¹-Geoff GILBERT, «Questions d'actualité relatives à l'application des clauses d'exclusion», op-cit, p.495.

²-HCR, Principes directeurs du HCR sur l'application des clauses d'exclusion de l'Article 1F de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés dans les situations d'afflux massif, op-cit, par.18 .

³-Louis – Antoine ALEDO, «la perte du statut de réfugié en droit international public», *Revue Générale de Droit International Public*, tome 95, 1991, p.387.

⁴-HCR, Principes directeurs du HCR sur la protection internationale : application des clauses d'exclusion..., op-cit, par.62.

لقد تم النص في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، والمادتين الأولى والثانية منه على أهداف الأمم المتحدة ومبادئها، التي يجب أن تكون أساس العلاقة التي تربط أعضائها ببعضهم البعض، وعلاقاتهم بالمجتمع الدولي بأسره. ويستخلص من ذلك، أنه لا يمكن القول بأن شخصا قد ارتكب فعلا مضادا لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها، إلا إذا كان يتبوأ مركزا من مراكز السلطة في دولته، وساهم في مخالفتها لهذه المبادئ والأهداف¹. لكن هل من المؤكد أن سلطات الدول وحدها، الخليفة بارتكاب أفعال تشكل تهديدا للسلام، أو أعمال العنف أو أي عراقيل ضد التعاون الدولي، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية؟

لابد من الإشارة إلى أن أهداف ومبادئ الأمم المتحدة في تطور مستمر، فمكافحة الإرهاب مثلا اكتست أهمية كبيرة في الآونة الأخيرة²، حيث عبرت الأمم المتحدة بوضوح عن موقفها المناهض للإرهاب، وذلك من خلال الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994³، الذي يؤكد في الفقرة الثانية بأن طرق وممارسات الإرهاب مضادة لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة. كما جاء في الفقرة الثالثة من إعلان 1997 المكمل للإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994⁴، أنه يجب على الدول أن تتحقق من عدم تورط ملتمس اللجوء في أي أعمال إرهابية، وعند منح اللجوء لأي شخص، لابد من التأكد بأن هذا المركز لا يستخدم في التحضير لأعمال إرهابية، أو لتنظيمها ضد أي دولة.

بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، أصبحت منظمة الأمم المتحدة أكثر حسما في مواجهة الإرهاب. فالقرار رقم 1373 لمجلس الأمن، والذي تم تبنيه بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، يناشد جميع الدول بأن تتخذ التدابير الملائمة، طبقا للأحكام ذات الصلة في تشريعاتها الداخلية، وفي القانون الدولي، بما في ذلك المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 50، فقرة 163.

² - غسان الجندي، "أزمة اللاجئين"، مجلة دراسات، المجلد 2، العدد 1، 1995، ص 406.

³ - المرفق بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/49 المؤرخ في 9 ديسمبر 1994، متاح على الموقع التالي: http://www.un.org/arabic/documents/GARes/49/A_RES_49_060.pdf

⁴ - المرفق بقرار الجمعية العامة رقم 210/51 المؤرخ في 16 جانفي 1997، متاح على الموقع التالي: http://www.un.org/arabic/documents/GARes/51/A_RES_51_210.pdf

من أجل التأكد، قبل منح مركز اللاجئ، من أن ملتزمي اللجوء لم ينظموا أو يسهلوا ارتكاب أعمال الإرهاب ولم يشاركوا فيها؛ وأن تسهر، طبقاً، لأحكام القانون الدولي، على منع مرتكبي أو منظمي هذه الأعمال الإرهابية أو الذين يسهلون، من تحويل مركز اللاجئ لصالحهم¹.

يتضح مما سبق، أن صفة القائم بالتصرف، لا يجب الأخذ بها، كأحد العناصر المحددة لطبيعة الأفعال المنافية لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها، فجميع الأفراد يمكن استبعادهم بموجب المادة 1(واو.ج)، وليس فقط الذين يشغلون وظائف سامية وهذا هو الموقف الذي تبناه القضاء الكندي² والفرنسي³، خاصة وأن صياغة هذه المادة، ليس فيها ما يدل على أن تكيف الفعل المرتكب يتوقف على صفة القائم به.

إن غموض هذه الحالة من حالات الاستبعاد يفتح المجال لتباين مواقف الدول عند تطبيقها. والتوسع في تفسيرها، لأنه لا يوجد إلى الآن، توافق على المستوى الدولي يتعلق بكل "الأفعال التي تنافي أهداف الأمم المتحدة ومبادئها". وبما أن هذه المادة تشكل قيداً على حق أساسي، فإن هذا يعتبر سبباً معقولاً لتقييد نطاقها بما يتجانس مع أحكام القانون الدولي، بحيث يقتصر مجال تطبيق المادة 1(واو.ج) في الأفعال المرتكبة من طرف أشخاص يشغلون مناصب عليا في الحكومة؛ أو في جماعة ترتكب أعمال إرهاب دولية تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين. أما الأشخاص الذين يرتكبون مثل هذه الأفعال دون أن يكونوا في مناصب عليا، فإنه يتم استبعادهم بموجب المادة 1(واو.ب)، أي لارتكابهم جرائم عامة خطيرة. المهم أنه بالنسبة لملتزمي اللجوء الذين توجد أسباب معقولة للاعتقاد بأنهم متورطون في أعمال إرهابية، يمكن استبعادهم من مركز اللاجئ طبقاً لأي حالة من حالات الاستبعاد

¹ - مجلس الأمن، القرار رقم 1373، المتعلق بالتهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليان نتيجة للأعمال الإرهابية، المؤرخ في 28 سبتمبر 2001، فقرة 3. متاح على الموقع التالي:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/41/PDF/N0155741.pdf?OpenElement>
² - Cour fédérale d'appel du Canada, Pushpanathan c. Canada (Ministre de l'emploi et de l'immigration), 1998, in Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, Interprétation de la jurisprudence sur la définition de réfugié au sens de la convention, op-cit, p.k 25.

³ - CNDA, 17 mai 2010, M. T. n°09009414 C+, in Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile, op-cit, pp.169-171.

الواردة في المادة (1واو)، فبالنسبة للأفعال الأكثر فظاعة يمكن أن تشكل جرائم ضد الإنسانية، وفي الوقت نفسه أعمال إرهاب دولي مخالفة لمبادئ وأهداف الأمم المتحدة. أما بالنسبة للأفعال الأخرى التي لا يمكن تكييفها بأنها جرائم ضد الإنسانية، ولا أعمال إرهاب دولي، فإنه هناك مجال للتأكد من أن دوافعها السياسية المزعومة مخالفة لحقوق الإنسان وحياته الأساسية، وبالتالي يمكن تكييفها على أنها جرائم جسيمة غير سياسية.

الفرع الثاني

إمكانية الحماية الداخلية كآلية مستحدثة للإستبعاد من مركز اللاجئين

ربطت اتفاقية 1951 صفة اللاجئين بغياب الحماية الوطنية، ولكنها لم تنطبق إلى الفرضية التي تكون فيها الحماية الوطنية غائبة في جزء فقط من إقليم الدولة. وإلى غاية أواسط الثمانينيات، لم يظهر من ممارسة الدول وجود قرارات برفض منح مركز اللاجئين، بسبب إمكانية الحماية في جزء من بلد الأصل لملتمس اللجوء، وهذا يعكس استعداد الدول الغربية للاستجابة بسخاء لتدفقات اللاجئين، الهاربين من الأنظمة الشيوعية، على حدودها. لكن في وقت لاحق، ومع وصول عدد هائل من اللاجئين القادمين من بلدان مختلفة عن بلدان اللجوء، على المستوى السياسي والعربي والثقافي، حلّ البحث عن وسائل قانونية وغيرها، للتهرب من الالتزام القانوني بقبول اللاجئين، محلّ الأبواب المفتوحة لتدفقات اللاجئين. ومن هذا السياق ظهر البديل الداخلي للفرار، الذي لعب دوراً مهماً في تبرير رفض منح مركز اللاجئين¹.

يجب الاعتراف بأن التطور الحديث نحو إثارة إمكانية الحماية الداخلية كآلية للإستبعاد من مركز اللاجئين، يمكن تفسيره بالعدد المتزايد للأشخاص الذين يلتجئون الملجأ، الذين يفرون من تهديدات أغلبها إقليمية. إذ أن تطور طبيعة الظروف التي تؤدي إلى الفرار، يمكن أن تسمح بالأخذ بعين الاعتبار إمكانية تأمين الحماية داخل البلد الأصلي لملتمس اللجوء، بشكل

¹-James C.HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne/ réinstallation interne/ fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié», in E.FELLER,V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.405; Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op-cit, p.241.

لا يمكن تحقيقه عندما يكون القائم بالاضطهاد هو الحكومة المركزية. فإذا كان بالإمكان تأمين حماية وطنية في أجزاء فقط من بلد الأصل (أخذاً بعين الاعتبار الطابع الإقليمي للظواهر المؤدية لتدفق اللاجئين)، فهذا يؤدي منطقياً إلى وجوب تطبيق قانون اللاجئين، بطريقة تعترف بواقع إمكانية استفادة الأشخاص من حماية بلدهم الأصلي، وبالتالي عدم حاجتهم للحماية الدولية. لكن دون المساس بحق الأشخاص الذين لا يمكنهم الاستفادة من هذه الحماية الوطنية، من الحصول على الملجأ في دولة أخرى (أولاً)؛ وهذا يقتضي ضرورة تقييم الحماية المتاحة في البديل الداخلي للملجأ، قبل استبعاد ملتزمي اللجوء من الحصول على مركز اللاجئ (ثانياً).

أولاً - إمكانية الحماية الداخلية في سياق تحديد مركز اللاجئ

لم تنص اتفاقية 1951 على إمكانية الحماية الداخلية، كوسيلة لاستبعاد الأشخاص من الحصول على مركز اللاجئ، لكن بالرجوع إلى دليل المفوضية حول المعايير والإجراءات الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، نجد إشارة مقتضبة إلى إمكانية الحماية الداخلية، التي حاولت المفوضية أن توطئها في العديد من الوثائق التي أصدرتها لاحقاً (1)، استناداً إلى الطابع البديل للحماية الدولية، الذي يترتب عنه أن الشخص الذي يمكنه الوصول إلى حماية فعلية داخل بلده الأصلي، يكون في غنى عن الحصول على مركز اللاجئ، الذي يقوم أساساً على غياب الحماية الوطنية (2).

1- الأساس القانوني لمقاربة إمكانية الحماية الداخلية

إن الأصول الدقيقة لإمكانية الحماية الداخلية ليست واضحة، غير أن المصدر المرجعي للصياغة التقليدية لهذا المفهوم، هو الفقرة 91 من دليل المفوضية، التي تنص: "وليس من الضروري دائماً أن يكون الخوف من التعرض شاملاً أرض بلد جنسية اللاجئ برمتها وهكذا، وفي خضم الصدمات العرقية أو في غمار حالات الاضطرابات الخطيرة التي تنطوي على ظروف الحرب الأهلية، فقد يحدث اضطهاد لفئة عرقية أو قومية معينة في جزء واحد فقط من أراضي أحد البلدان. وفي هذه الحالات لا يجوز حرمان أحد الأشخاص من الحصول

على وضع اللاجئ، لمجرد أنه كان يستطيع أن يبحث عن ملجأ له في جزء آخر من نفس البلد، إذا كان من غير المعقول، في إطار كل الظروف، توقع قيامه بذلك¹.

يفهم من صياغة هذه الفقرة، أنه يمكن تبرير رفض منح صفة اللاجئ بأنه كان بإمكان ملتمس اللجوء أن يبحث عن ملجأ له في جزء آخر من بلده الأصلي، وبالتالي فهي تقدم أساساً قانونياً لتطبيق هذا المفهوم. كما استعملت في هذه الفقرة عبارات، توحى بإعطاء الأولوية، لمسألة معرفة ما إذا كان ملتمس اللجوء يستطيع أن يبحث عن ملجأ له، في جزء آخر من البلد نفسه، بدلاً من التركيز على الحالة الصعبة التي يكون فيها أثناء تحديد وضعه، ويبدو أنها تشترط تقييماً لمدى ملائمة تصرف ملتمس اللجوء قبل فراره. إضافة لذلك، فقد أدخلت فكرة "الطابع المعقول"²، في سياق تحديد مركز اللاجئ، وهي غير موجودة لا في الاتفاقية ولا في الدليل نفسه، ولقد تمت صياغتها بطريقة تأخذ شكل العقوبة، حيث يتم استبعاد ملتمس اللجوء من الحماية، إذا لم يتم اعتباره عدم بحثه عن ملجأ داخلي له، بأنه "معقولا"³.

في عام 1995، قدمت المفوضية توجيهات إضافية لتطبيق ملائم لهذه المقاربة، صرحت فيها بأن الفرضية التي على أساسها يتم تطبيق إمكانية الحماية الداخلية، هي استحالة قيام الدولة بحماية وطنيها من الاضطهاد في منطقة معينة. وأوضحت أيضاً، أنه في مثل هذه الظروف، من المؤكد أن سلطات الدولة تريد حماية وطنيها من الاضطهاد الصادر عن عناصر غير حكومية، ولكن ثمة ما يعيقها، أو لأسباب أخرى، تكون عاجزة عن تأمين هذه الحماية في بعض المناطق من البلد⁴.

ثمة عنصر جديد ومهم في موقف المفوضية، وهو أنها تعترف بأنه يجب التركيز أثناء دراسة طلب اللجوء، على إرادة وقدرة دولة الأصل على تأمين الحماية. وبالتالي، وجود إمكانية فعلية للإقامة في مكان آخر داخل بلد الأصل، والتي لا تتحقق إلا إذا كانت المنطقة المقترحة

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 31.

² - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, p.381.

³ - James C. HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne...», op-cit, p.409.

⁴ - HCR, Note d'information sur l'article 1 de la convention de 1951, 1995, par.6, <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c25f2453aebb32c4,0,,,html>

يمكن الوصول إليها بكل أمان، وأن الاستقرار والأمن مضمونين فيها بشكل دائم، وأن الظروف في هذه المنطقة تتوافق مع الصكوك الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان¹.

غير أن أحدث تحليل للمفوضية، يتعلق بفكرة إمكانية الحماية الداخلية تم عرضه من خلال مبادئها التوجيهية لعام 2003، إن هذه الوثيقة تقلب ضمنيا التحليل السابق، الذي تقوم فيه إمكانية الحماية الداخلية على مسألة إرادة وقدرة دولة الأصل على تأمين الحماية، حيث أصبح ينظر إلى الحماية الداخلية، بأنها تقوم على مسألة معرفة ما إذا كان خوف ملتمس اللجوء مبررا أم لا، والتركيز على معرفة ما إذا كان يمكن تفادي خطر التعرض للاضطهاد في جزء من البلد، بالعيش في جزء آخر منه².

يوحي هذا الموقف الأخير للمفوضية بضرورة الأخذ بعين الاعتبار، عنصرين أساسيين هما: مسألة معرفة ما إذا كان الجزء الآخر من البلد يعتبر مكانا آمنا، ومستقرا، ويمكن الوصول إليه؛ ومسألة معرفة ما إذا كان معقولا بالنسبة لملتمس اللجوء، أن يبحث عن ملجأ له في هذا المكان.

2- الربط بين إمكانية الحماية الداخلية وشروط اكتساب صفة اللاجئ

يشمل تعريف اللاجئ المنصوص عليه في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951 شرطين أساسيين هما: الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد، والشرط المتعلق بغياب حماية دولة الأصل، وبما أن هذين الشرطين يتداخلان فيما بينهما أحيانا، فهذا يؤدي إلى القول بأن إمكانية الحماية الداخلية مستتبطة من كلا الشرطين. فإذا كانت الدولة تستطيع فعلا القضاء على خطر الاضطهاد في المنطقة الأصلية لملتمس اللجوء، فإن هذا الأخير لن يكون لديه خوف مبرر من التعرض للاضطهاد³.

¹ - أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 162؛

-Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op-cit, p.247.

² -HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne» dans le cadre de l'application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 23 juillet 2003, par.6, <http://www.unhcr.org/refword/docid/3Fb9f5344.html>

³ -James C .HATHAWAY et Michelle FOSTER , «La possibilité de protection interne...», op-cit, p.413.

مع ذلك، من المهم جدا توضيح الآثار السلبية التي تترتب عن الربط بين تحليل إمكانية الحماية الداخلية، وإثبات وجود خوف مبرر من التعرض للاضطهاد بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951. إن هذا سيقود بعض الدول إلى اشتراط أن يقوم ملتمس اللجوء بإثبات وجود خطر التعرض للاضطهاد في كامل أرجاء البلد. فطالما أن خوف ملتمس اللجوء يعتبر غير مبرر، عندما يكون التوطن في جزء آخر من بلده معقولا بالنسبة له، فإنه ليس غريبا أن يطلب منه أن يثبت أن لديه خوف من الاضطهاد، ليس في منطقته فقط، ولكن في جميع أرجاء بلده الأصلي¹. ولقد انتقدت المفوضية ممارسات بعض الدول، التي تشترط على ملتمسي اللجوء أن يتحملوا عبئا ومستوى من الإثبات مبالغ فيه، وترفض منح اللجوء لملتمسيه، رغم أنهم أثبتوا وجود خوف مبرر من الاضطهاد، لكونهم لا يستطيعون إثبات أن هذا الخوف يمتد إلى كامل إقليم بلدهم الأصلي²، فهذه المقاربة لا أساس لها في نص اتفاقية 1951، بل إنها تضيف إلى تعريف اللاجئين عبارات مقيدة، غير موجودة فيه، ليتم تفسيرها بأنها تشترط خوفا مبررا من الاضطهاد في جميع أنحاء بلد الأصل³.

ثمة انشغال عملي يكمن في اعتبار مسألة إمكانية الحماية الداخلية كجزء من الدراسة الأساسية لمدى وجود خوف مبرر من الاضطهاد⁴، مما يشجع السلطات المختصة بتحديد مركز اللاجئين على البدء مباشرة بالنظر في إمكانية الحماية الداخلية، قبل تحليل مدى وجود خوف مبرر من التعرض للاضطهاد، في حين أن المفوضية تصر على أنه لا يجب

¹-James C .HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne...», op-cit, pp.415 -416.

²-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne», op-cit, par. 33.

³- في الواقع، إن هذا يتعارض مع قاعدة ثابتة، وهي تقسيم عبئ الإثبات في مجال تحديد مركز اللاجئين، والذي عبرت عنه المفوضية كما يلي: " فبينما يقع عبئ الإثبات من حيث المبدأ على عاتق مقدم الطلب، فإن واجب التحقق من جميع الوقائع ذات الصلة وتقييمها يتقاسمه مقدم الطلب والمدقق، وفي الحقيقة، قد يتعين على المدقق، في بعض الحالات، استخدام كل الوسائل المتوافرة لديه لإيجاد الدليل اللازم لدعم الطلب".

- انظر: المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 60، فقرة 196.

⁴-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la possibilité de protection interne/réinstallation interne/fuite interne», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Institut International de Droit Humanitaire de San Remo (Italie) du 6 au 8 septembre 2001, par.6.

استعمال هذه الإمكانية لرفض الدخول في إجراءات تحديد مركز اللاجئين¹، أو كرد بسيط لاختصار الإجراءات².

مبدئياً، وبما أن اللجوء يمثل حماية بديلة، فإن هذا يفرض تطبيقه بالشكل الذي يأخذ بعين الاعتبار، الحقائق والإمكانات المتاحة بالنسبة للأشخاص الذين يمكنهم الاستفادة من الحماية الوطنية، وذلك عندما تكون هذه الأخيرة مؤمنة في بعض، وليس كل، أجزاء البلد الأصلي. ومع أن إمكانية الحماية الداخلية يمكن إثارتها أحيانا لإعادة النظر في مدى وجود خوف مبرر من الاضطهاد، إلا أنه، وكما سبقت الإشارة إليه، فثمة نتائج خطيرة تترتب عن هذه الطريقة في التحليل، وخاصة مع اتجاه بعض الدول التي تتفق مع هذا الرأي، إلى فرض التزام شبه مستحيل التحقيق على ملتمسي اللجوء، يتمثل في إثبات وجود خطر التعرض للاضطهاد في كامل البلد³. وعلى العكس من ذلك، وللأسباب المذكورة آنفاً، فإنه يعد منطقياً أكثر، اعتبار تحليل إمكانية الحماية الداخلية، كعنصر داخل في مسألة معرفة ما إذا كانت الحماية الوطنية موجودة فعلاً، لدحض الخوف المبرر من الاضطهاد، بالنسبة للمنطقة الأصلية لملتمس اللجوء.

لم يقدم نص اتفاقية 1951 أي تبرير لبند ضمني بالاستبعاد، أو عقاب مؤسس على عدم البحث عن خيارات داخلية قبل التماس اللجوء، بالإضافة لذلك فإن هذه المقاربة غير متجانسة مع مفهوم مقبول بشكل واسع، وهو أن تحديد مركز اللاجئين يتوقف على وجود خطر اضطهاد مستقبلي وبالتالي، على تقييم هذا الخطر بتاريخ النظر في طلب اللجوء.

يرى الأستاذان **جيمس هاثاوي و ميشال فوستر**، أنه يجب التركيز على الحماية، وهي مصطلح وارد في اتفاقية 1951، وتشكل عنصراً داخلياً في تحليل طلب الاعتراف بمركز اللاجئين، ولا يجب إدخال عبارات إضافية مثل "الآمن" و"الطابع المعقول"، لأنها غامضة ويمكن أن تكون محلاً لتفسيرات غير موضوعية، ومتباينة جداً. والأهم من ذلك أن الالتجاء إلى مفهوم "الآمن" قاد إلى نتائج مثيرة للجدل في حالات معينة، حيث تم تفسيره بشكل يجعله

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève*, op-cit, p.367.

²-HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne»*, op-cit, par.36.

³-James C. HATHAWAY et Michelle FOSTER , «La possibilité de protection interne...», op-cit, p. 429.

أقل بكثير من مفهوم "الحماية"¹. وإذا كان تركيز التحليل على معرفة ما إذا كان المكان الداخلي آمناً، يمكن أن يقود إلى مثل هذه النتيجة، فإنه على العكس من ذلك، تنصب المقاربة التي تقوم على أساس الحماية، على ديمومة وفعالية الحماية، وليس مجرد إمكانية فورية، واحتمال قصير المدى لتجنب خطر الاضطهاد.

بعبارة أخرى، يمكن تفسير معيار "الآمن" الغامض الذي استعملته المفوضية على أنه يجيب على السؤال التالي: هل يمكن لملتزم اللجوء، بطريقة أو بأخرى، أن يتفادى الخطر في ظل بلده الأصلي؟ بدلاً من السؤال التالي: هل يمكن للشخص أن يستفيد من الحماية الوطنية بكل أمان؟ إن التركيز فقط على الأمن، من شأنه أن يشجع فكرة وقوع التزام على عاتق ملتزم اللجوء، بأن يتفادى الاضطهاد في المكان البديل داخل بلده الأصلي، وذلك بالتخلي عن معتقداته السياسية أو الدينية، بهدف تجنب وصول القائمين بالاضطهاد إليه، وهذا يتناقض تماماً مع الهدف من الحماية الدولية ذاتها.

ثانياً - معايير تقييم إمكانية الحماية الداخلية كبديل للملجأ

من أجل تحديد ما إذا كان يمكن رفض منح مركز اللاجئين بكل مشروعية على أساس إمكانية الحماية الداخلية، يجب أن ينتقي خوف المعني من التعرض للاضطهاد في هذا البديل الداخلي(1)، وهذا لا يتأتى إلا بتوفر حد أدنى من الحماية الوطنية الفعلية في البديل المقترح(2).

1- انتفاء الاضطهاد في البديل الداخلي

لا يمكن اعتبار أن إمكانية الحماية الداخلية متوفرة بشكل واضح، إلا في المكان الذي يكون ملتزم اللجوء غير معرض فيه لخوف مبرر من الاضطهاد، وذلك بالتأكد بأن العناصر القائمة بالاضطهاد، غير موجودة في المكان المقترح للحماية الداخلية.²

¹-James C .HATHAWAY et Michelle FOSTER, « La possibilité de protection interne... », op-cit, p.432 .

²-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne», op-cit, par. 7.

يجب إذن، أن لا تتحول إعادة الشخص إلى منطقة أخرى في بلده الأصلي، إلى مجرد استبدال وضعية صعبة بأخرى. إذ من المؤكد أن البديل الداخلي المقترح لن يمنح الحماية المرجوة، إذا كان تفادي شكل معين من الاضطهاد، لن يتحقق إلا بتقبل خطر التعرض لاضطهاد آخر في هذا المكان، لأحد الأسباب الخمسة الواردة في اتفاقية 1951.

يقتضي تحليل إمكانية الحماية الداخلية في مكان معين، تقييماً جوهرياً لطبيعة ودرجة الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد في المنطقة الأصلية، لدى ملتزم اللجوء. وعليه، فإن حماية جادة وفعالة في حالة معينة، لن تكون كذلك في حالة أخرى¹. ولهذا، من المهم جداً إتباع المنهجية في التحليل، إذ يجب البدء بتقييم مدى تأسيس الخوف من الاضطهاد، قبل القيام بتقييم الحماية المتوفرة في البديل الداخلي. بعبارة عملية، يتوقف القرار بشأن وجود إمكانية الحماية الداخلية، على مدى قدرة القائم بالاضطهاد على التواجد في هذا المكان المقترح كبديل داخلي للحماية، وعلى مدى احتمال متابعة الشخص المعني فيه².

إن المسألة الأهم في هذا السياق، هي معرفة ما إذا كان من الممكن وجود بديل داخلي للحماية، عندما يكون القائم بالاضطهاد هو الحكومة نفسها، باختصار إن الكلام عن إمكانية وجود حماية داخلية في مواجهة اضطهاد مباشر من قبل الحكومة، يتحدى كل منطق³، مع العلم أن اتفاقية 1951 تعتبر أن الحكومة الوطنية هي مصدر الحماية المقصودة قانوناً⁴. فعندما يكون القائم بالاضطهاد هو الحكومة الوطنية ذاتها، فإنه من غير المنطقي تطبيق إمكانية الحماية الداخلية، كما لو صدر التهديد من الشرطة أو الجيش، أو عندما تقوم الحكومة الوطنية بتشجيع أو دعم نشاطات الاضطهاد التي تقوم بها عناصر غير حكومية⁵.

¹-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la possibilité de protection interne/ réinstallation interne/ fuite interne», op-cit, par.1.

²- James C. HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne...», op-cit, p. 442.

³-Valérie GUIDAT, La protection des exilés en dehors de la convention de Genève, op-cit, p. 370; -Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op-cit, p.246; -HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la possibilité de protection interne/ réinstallation interne/ fuite interne», op-cit, par.2.

⁴- يمكن استنباط ذلك من العبارات المستعملة في نص المادة (1) (ألف 2) من اتفاقية 1951: "لا يستطيع، أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد".

⁵-Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op-cit, p.246.

وهذا يتفق مع رأي المفوضية، التي تعتبر بأنه في أغلب الحالات التي يكون فيها خوف من الاضطهاد صادرا من الحكومة، يكون من غير الملائم اعتبار وجود إمكانية حماية داخلية آمنة¹. فالمفروض، أن الحكومة الوطنية تستطيع تتبع الأشخاص في كل مكان، داخل الإقليم الذي تمارس فيه سلطاتها. وبالتالي، عندما تكون هذه الحكومة ذاتها تهدد شخصا في منطقته الأصلية، فإن احتمال تتبعه - ولو كان ضعيفا- يعادل خطرا فعليا بالنسبة له.

لكن من جهة أخرى، يجب الأخذ بعين الاعتبار الاختلاف في مستويات الحكومات، وكذلك التباعد في درجة انخراط الحكومات في مخاطر الاضطهاد. وأبسط مثال تكون فيه إمكانية الحماية الداخلية ملائمة، هو الحالة التي لا تكون فيها الحكومة هي القائمة بالاضطهاد، ولا مشجعة له؛ ولكنها ببساطة، غير قادرة على مواجهة الخطر الذي تسببه عناصر غير حكومية في منطقة معينة².

لا يوجد أي مبرر، في مثل هذه الحالة، لافتراض بأنه لا يمكن الاعتماد على الحكومة في توفير الحماية اللازمة في مناطق أخرى داخل البلد. غير أنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار، جميع العوامل ذات الصلة، وخاصة مسألة معرفة ما إذا كانت الدولة فعلا تملك الإرادة، وليس القدرة، لتأمين الحماية في المنطقة الأصلية لملتزم اللجوء، وما إذا كانت الأفعال المرتكبة من قبل العناصر القائمة بالاضطهاد، محدّدة في منطقة معينة، وهل تقوم الحكومة فعلا، بحماية الأشخاص الموجودين في الوضع نفسه، في هذا المكان المقترح كبديل داخلي للحماية³.

أما بالنسبة للحالات التي يكون فيها مصدر الخطر هو الحرب، أو أشكال أخرى من العنف العام، في البديل الداخلي المقترح؛ أو الحالات التي تكون فيها إمكانية الوحيدة

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne», op-cit, par.13.

²-Valérie GUIDAT, La protection des exilés en dehors de la convention de Genève, op-cit, p.371.

³-James C .HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne...», op-cit, p.446.

للحماية الداخلية المحتملة، تتمثل في مكان غير قابل للسكن، بسبب ظروف مناخية وطبيعية؛ فإنه يجب استبعاد وجود إمكانية الحماية الداخلية بسبب "طابعها غير المعقول"¹.

2 - وجود حد أدنى من الحماية الوطنية الفعلية

يستند هذا المعيار إلى مفهوم الحماية بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، وإذا كان الأساس الوحيد المستتب من المادة الأولى من اتفاقية 1951، الذي يستند إليه لمطالبة شخص معرض للاضطهاد، بأن يقبل ببديل داخلي عن مركز اللاجئين، هو أن يكون: "قادرًا على الاستئصال بحماية هذا البلد"، فإنه لا بد من فهم المقصود بهذه الحماية. لأنه ثمة غموض، بالنسبة للطريقة التي تسمح بتحديد مضمونها الأساسي. ومما لاشك فيه أن الحد الأدنى المقبول من الحقوق المرتبطة بمفهوم الحماية، هو قابل للنقاش، ويمكن اعتبار أن "الحماية" تقتضي وجود حكومة قادرة مبدئيًا، على تأمين حقوق الإنسان المعترف بها، كحقوق أساسية على المستوى الدولي، في منطقة البديل الداخلي المقترح².

في هذا السياق، يرى الفقيه هوجو ستوري (Hugo Storey)، بأنه لا يجب تعريف الحماية بالنظر إلى القواعد المطلقة، ولكن بالأحرى يمكن الكلام عن وجود الحماية، عندما لا يكون هناك أي تمييز في التمتع بكل الحقوق الأساسية، بين الأشخاص المقيمين أصلاً في المكان المقترح كبديل داخلي للحماية، والأشخاص المعادين إلى هناك على أساس إمكانية الحماية الداخلية³.

باعتبار أن جوهر تحليل إمكانية الحماية الداخلية، يتمثل في تحديد ما إذا كان المكان المقترح كبديل داخلي للحماية، من شأنه أن يقضي على الخوف المبرر من الاضطهاد بشكل يغني ملتمس اللجوء عن الحماية المزمع تأمينها من قبل دولة الملجأ؛ فإنه من

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne», op-cit, par.8.

²-Ibid, par. 28.

³- مشار إليه في:

-James C. HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne...», op-cit, p.458.

المنطقي، تقييم مدى كفاية الحماية المتوفرة في البديل الداخلي، بالمقارنة مع التزامات الحماية الفعلية المنتظرة من دولة الملجأ¹. ولهذا فإن المعيار الملائم ليس احترام كل حقوق الإنسان، ولكن بالأحرى ضمان الحقوق المنصوص عليها في اتفاقية 1951.

عموماً، بما أن إمكانية الحماية الداخلية تعرّف على أنها منافية لوجود خوف مبرر من الاضطهاد، فإن هذا يؤدي بالضرورة إلى عدم الاستعجال في رفض منح مركز اللاجئين، قبل إجراء فحص كامل للوضعية الخاصة بملتزم اللجوء، كما أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار مسألة إمكانية الحماية الداخلية بالنسبة لكل حالة على حدة، وعدم تطبيق استنتاجات عامة متعلقة "بالأمن" بالنسبة لجماعة بأكملها، إثنية، أو غيرها، في منطقة الحماية الداخلية، دون مراعاة ملائمة هذه الإمكانية بالنسبة لكل شخص على حدة.

إن تبني تحليل مؤسس على معيار الحماية، يقتضي بالضرورة، أن تتحمل سلطات دولة الملجأ عبء إثبات وجود إمكانية الحماية الداخلية². وبما أن مقارنة الحماية تعتبر تحليل إمكانية الحماية الداخلية، مماثلة لتحليل الاستبعاد من مركز اللاجئين، فبالتالي تتطلب الدرجة العالية نفسها من الحيطة، في تقييم مدى وجود القدر الكافي من الحماية، لتقادي الالتجاء إلى الحماية التي تؤمنها اتفاقية 1951³.

يستخلص مما سبق، أن استبعاد شخص من الحصول على مركز اللاجئين؛ سواء لأنه غير جدير بذلك، بسبب وجود أسباب جدية للاعتقاد بأنه قد ارتكب أحد الجرائم أو الأفعال التي سبق ذكرها، أو لأنه يمكنه الحصول على الحماية التي يسعى إليها، في مكان آخر داخل بلده الأصلي؛ سيعرضه للاضطهاد، وستكون حياته أو حريته معرضتين للخطر. ولهذا يجب على السلطات المعنية بدراسة طلبات اللجوء، أن تفسر بنود الاستبعاد الواردة في اتفاقية 1951 تفسيراً ضيقاً، وأن تفسر الشك لصالح اللاجئين. وفيما يتعلق بإمكانية الحماية

¹-James C. HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne...», op-cit, p.459.

²-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne», op-cit, par. 34; Valérie GUIDAT, La protection des exilés en dehors de la convention de Genève, op-cit, pp.370-371.

³-James C. HATHAWAY et Michelle FOSTER, «La possibilité de protection interne...», op-cit, p. 465.

الداخلية، فإنه يجب التأكد من أنها إمكانية فعلية للحماية داخل بلد الأصل، من شأنها أن تغني اللاجئين عن البحث عن ملجأ له خارجه. فيما عدا، ذلك فإنه يجب الاعتراف بصفة اللاجئين، لأي شخص متواجد خارج حدود دولته، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد. ويجب أن يظل متمتعاً بكافة الضمانات، والحقوق المترتبة عن هذه الصفة، حتى تستجد ظروف تستدعي وضع حد لهذه الحماية.

المطلب الثاني

أسباب انقضاء مركز اللاجئين

يتأكد الطابع البديل للحماية الدولية مرة أخرى، من خلال وضع حد زمني لمركز اللاجئين، إذ أن هذا الأخير ليس وضعاً نهائياً، وبما أن الاستفادة منه مبنية على أسباب تبرره، فإن انقضائه أيضاً مرتبط بانقضاء هذه الأسباب، سواء بإرادة اللاجئين (الفرع الأول)؛ أو كنتيجة لتغير الظروف في بلده الأصلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأسباب ذات الصلة باللاجئ

يفقد الشخص مركزه كلاجئ إذا أصبح يتمتع بحماية دولته أو استعاد جنسيته طوعية (أولاً)؛ أو إذا تمكن من الحصول على جنسية دولة أخرى، وبالتالي الاستفادة من حمايتها (ثانياً)؛ أو عاد للاستقرار نهائياً في بلده الأصلي (ثالثاً).

أولاً - العودة الطوعية إلى الاستفادة من الحماية الوطنية

عندما يقرر اللاجئ العودة إلى الاستفادة من حماية بلده بإرادته، يصبح في غنى عن الحماية الدولية، لأنه يستفيد من الحماية الوطنية، وبالتالي تزول عنه صفة اللاجئين، وهذا ما نصت عليه المادة 1(جيم1) من اتفاقية 1951. ولقد تضمنت الفقرة 119 من دليل المفوضية، إطاراً تحليلياً مناسباً لهذا النوع من الحالات، حيث حددت ثلاثة شروط مهمة لإنهاء مركز اللاجئين وهي: أن يكون قد تصرف بصورة طوعية؛ ونيته اتجهت إلى الاستفادة

من حماية دولة جنسيته؛ وأن يحصل فعلا على هذه الحماية¹. وبالتالي، يجب أن يحل أي اتصال للاجئ بالبعثات الدبلوماسية لبلده في هذا الإطار².

بالنسبة للشرط الأول المتعلق بالطابع الطوعي للتصرف الصادر عن الشخص المعني فإنه يعد مهما جدا، وعليه لكي يعتبر طلب الحماية مؤشرا لغياب واختفاء المخاوف لدى اللاجئ، وللتأكد من ولائه لبلده الأصلي، لا بد أن يكون تصرفه قد تم بشكل إرادي وطوعي، وليس تحت تأثير الحاجة أو الإكراه³. وعلى العكس من ذلك، لو أن إحدى السلطات في دولة إقامته أوعزت إليه - خلافا لإرادته - بالقيام بعمل، يمكن تفسيره على أنه عودة إلى الاستفادة من حماية دولة جنسيته، كأن يطلب الحصول على جواز سفر من قنصلية دولته فإنه لا يفقد وضع اللاجئ لمجرد أنه قام بالامتنال لهذا الإيعاز⁴. كما أنه لا يفقد هذا الوضع أيضا لمجرد أنه لجأ إلى تدبير من تدابير الحماية من طرف دولة جنسيته، كرفع دعوى للحصول على الطلاق في دولته الأصلية⁵.

يمكن لدولة الملجأ أن تفرض على اللاجئ أن يفسر سلوكه هذا، لأنه ليس من السهل إثبات القبول الطوعي دون شهادة المعني بالأمر، كما أنه يمكن أن تكون لدى اللاجئ أدلة حاسمة تتعلق بتوافر الحماية الوطنية الفعلية من عدمه. ويجب التوضيح بأنه في الوقت نفسه الذي يطلب فيه من اللاجئ أن يفسر تصرفه هذا، يقع أيضا على عاتق دولة الملجأ التي تشرع في إجراءات إنهاء مركز اللاجئ، أن تثبت بأن المعني بالأمر أراد الاستغلال من جديد بحماية بلده الأصلي، ويجب تفسير الشك لصالح اللاجئ، في الحدود التي تتفق مع التفسير الضيق لبنود الانقضاء⁶.

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 38.

² - برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 357.

³ - Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, p.606.

⁴ - HCR, Note sur les clauses de cessation, 1997, par.12.
<http://www.unhcr.fr/4b30a61de.html>

⁵ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 38، فقرة 120.

⁶ - HCR, Note sur les clauses de cessation, op-cit, par.8.

أما الشرط المتعلق بالنية، فيقصد به أنه يجب أن يدل التصرف الصادر عن اللاجئ، على نيته في طلب حماية سلطات بلده الأصلي، ولقد أولت المفوضية اهتماما كبيرا لشرط توفر نية الاستفادة من الحماية الوطنية، وأشارت إلى صعوبة التحقق من ذلك، وعليه يجب على الجهة المختصة دراسة كل حالة على حدى، لتتمكن من اتخاذ القرار المناسب بشأن إنهاء صفة اللاجئ لهذا السبب¹.

بعد التأكد من توافر نية العودة إلى الحماية الوطنية، لابد من التحقق أيضا من أن طلب المعني قد تمت الاستجابة له فعلا. إذ لا يمكن اعتبار اللاجئ قد عاد إلى الاستفادة من الحماية الوطنية، وبالتالي لا يفقد وضعه كلاجئ بمجرد أنه قد طلب ذلك من سلطات دولة جنسيته².

يمكن أن يثير مثل هذا السلوك انطباعات خاطئة، خاصة إذا ظلت أسباب الفرار كما هي لم تتغير، وفي مثل هذه الحالات سيكون إنهاء مركز اللاجئ غير ملائم، وفي الوقت نفسه، غير مجد في سياق الإعادة إلى الوطن كحل دائم. لكن إذا حصل على إذن دخول أو جواز سفر وطني لغرض العودة، فإن ذلك يعتبر - ما لم يثبت عكس ذلك - إنهاء لمركز اللاجئ. واستثناء، لا تزول صفة اللاجئ عن الشخص المعني، رغم حصوله على جواز سفر وطني أو تجديد سريان مفعوله، وذلك عندما لا يسمح لهذا الأخير، بالعودة إلى وطنه إلا بعد الحصول على إذن محدد³. ورغم أهمية الطابع الإرادي لسلوك اللاجئ ونيته، في اتخاذ القرار بإنهاء وضعه كلاجئ، إلا أنه يجب أن لا تطغى على الحقائق السياسية، ولا يجب أن تتحول بنود الانقضاء إلى فخ من السهل الوقوع فيه، أو إلى عقوبة على تصرف بريء أو متهور من قبل اللاجئ⁴.

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 40، فقرة 125.

² - Louis -Antoine ALEDO, «La perte du statut de réfugié en droit international public», op-cit, p.396.

³ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 39، فقرة 124.

⁴ - Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», in E.FELLER, V.TURCK, et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.588.

أما بالنسبة للشخص الذي فقد جنسيته، فإنه يفقد مركزه كلاجئ حسب نص المادة 1(جيم2) من اتفاقية 1951، بمجرد أن يستعيد جنسيته طوعاً، أي بإرادته. وعلى عكس العودة إلى الاستغلال بالحماية الوطنية، فإن استعادة الجنسية يمكن أن تكون بإيعاز من دولة الأصل، بمناسبة تبني تشريع ذو تطبيق عام متعلق بالجنسية، وليس بمبادرة من اللاجئ. وبالتالي، فإن منحه الجنسية بتطبيق قانون، لا ينطوي على استعادة طوعية إلا إذا قبلها صراحة أو ضمناً¹، وحسب المبادئ التوجيهية المتعلقة بنود الانقضاء، فإن مجرد إمكانية استعادة اللاجئ لجنسيته السابقة، لتمتعه بحق الاختيار لا يكفي لإنهاء وضعه كلاجئ، إلا إذا مارس هذا الحق فعلاً².

كما أن الفقرة 128 من دليل المفوضية تشير إلى أن: "إذا منحت هذه الجنسية السابقة بتطبيق قانون يخضع للحق في الأخذ بخيار الرفض، فإن عدم ممارسة اللاجئ لهذا الخيار - بكامل إدراكه - يعتبر استعادة طوعية؛ ما لم يستطع التذرع بأسباب خاصة تبين أنه لم يكن ينوي في الواقع استعادة جنسيته السابقة"³. وعموماً، يجب توخي الحذر عند إعمال هذا السبب من أسباب انقضاء صفة اللاجئ، فقد تفرض الدولة جنسيتها على شخص لتتمكن من إعادته إليها لتضطهده، وعلى عكس الحالة السابقة، فإنه في هذه الحالة تكون نية العودة الطوعية إلى الاستفادة من الحماية الوطنية لدولة الأصل مفترضة، طالما أن الشخص قد استعاد جنسيته بإرادته الحرة⁴.

مع ذلك، يجب على سلطات دولة الملجأ قبل أن تطبق بنود الانقضاء، أن تتأكد من أن اللاجئ قد استعاد علاقته مع دولته الأصلية⁵، أي أنه أصبح يستفيد من حماية وطنية فعلية. ويقصد بالحماية في هذا السياق، الحماية القانونية التي توفرها القوانين الداخلية للدولة في الداخل، أو الحماية التي تقدمها هذه الدولة لوطنيتها في الخارج، عن طريق

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 40، فقرة 128.

² - HCR, les clauses de cessation: lignes directrices sur leur application, 26 avril 1999, par.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c06138c4.html>

³ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 40.

⁴ - أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 197.

⁵ - HCR, Note sur les clauses de cessation, op-cit, par.13.

الوسائل القنصلية أو الدبلوماسية¹، وبالتالي يمكن حرمانه من الحماية الدولية التي هي مجرد بديل للحماية الوطنية. وعندما تكون لدى اللاجئ رخصة لاستعادة جنسيته المفقودة ويرفض استعمالها، (لأنه يفضل بناء حياة جديدة في بلد الملجأ، أو يخاف أن يؤدي رجوعه إلى بلده الأصلي إلى إثارة أحقاد قديمة، أو لأن الوضع السياسي قد ازداد سوءاً)، فإنه لا يجب إنهاء وضعه كلاجئ طبقاً للمادة 1(جيم2)، لغياب عنصر الاستعادة الطوعية². ومع أن العودة إلى الوطن هي حق للاجئ طبقاً لمبادئ حقوق الإنسان، إلا أنه لا يجب اعتبار هذا الحق التزاماً، خاصة بالنسبة للأشخاص المضطرين للفرار من الاضطهاد، والذين حرّموا من مواطنتهم. إذن، يفهم من عنصر الإرادة الطوعية الوارد في المادة 1(جيم2) أن اللاجئين غير ملزمين بتسهيل عودتهم، عن طريق استعادة جنسية غير مرغوب فيها³.

ثانياً - اكتساب جنسية وحماية جديدين

بما أن التمتع بالحماية الوطنية يغني عن الحماية الدولية، فإن الشخص الذي يكتسب جنسية دولة ما، والتي غالباً ما تكون دولة الملجأ، يفقد مركزه كلاجئ، بشرط أن تتطوي الجنسية الجديدة على حماية الدولة المعنية. لكن هذا لا يمنع من أن هذا السبب من أسباب انقضاء مركز اللاجئ المنصوص عليه في المادة 1(جيم3)، ينطبق حتى في الحالات التي يكتسب فيها الشخص جنسية أي دولة أخرى⁴.

في الواقع، إن الطريقة المثلى لإنهاء مركز اللاجئ، والأقل إثارة للمشاكل هي التجنس في دولة الملجأ، فهذا التغير في المركز القانوني للاجئ يمكن أن يحدث دون إنهاء رسمي لوضعه السابق، لأن صفة اللاجئ تنقضي آلياً بسبب غياب أحد الشروط المكونة لتعريف اللاجئ، وهي تواجد الشخص خارج الدولة التي يحمل جنسيتها⁵. كما يمكنه الشروع - دون أي آثار سلبية - في ممارسة بعض النشاطات أو التصرفات التي كان يمكن أن تؤدي إلى

¹ - برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 358.

² - HCR, les clauses de cessation: lignes directrices sur leur application, op-cit, par.9.

³ - Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.590.

⁴ - HCR, les clauses de cessation: lignes directrices sur leur application, op-cit, par.15.

⁵ - Serge BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op-cit, p.320.

إنهاء مركزه كلاجئ، لو أنه قد قام بها قبل تجنسه، مثل الزيارات المتكررة لدولة الأصل أو الإقامة فيها لفترة معينة.

تجدر الإشارة إلى أن هذا البند من بنود الانقضاء، لم يتضمن شرطاً صريحاً بالموافقة الطوعية على اكتساب الجنسية، فتطبيقه يقوم على وجود جنسية مكتسبة، يفترض معها وجود حماية وطنية فعلية¹. والمثال التقليدي لهذه الحالة يخص النساء اللواتي يكتسبن بشكل تلقائي جنسية أزواجهن بمجرد الزواج، حتى ولو كن لا يرغبن في ذلك ولم يقمن بأي مساع للحصول عليها بطرق أخرى². ويمكن في هذه الحالة الطعن في قرار إنهاء مركز اللاجئ على أساس المبادئ الحديثة لحقوق الإنسان، التي تحظر التمييز على أساس نوع الجنس.

قد يبدو الأمر أكثر تعقيداً، عندما تكون الدولة مانحة الجنسية هي نفسها التي حلت محل دولة اللاجئ الأصلية، وأن اللاجئ قد اكتسب جنسيته بطريقة لا إرادية، نتيجة لتبني تشريع عام. في مثل هذه الحالة، يمكن لسلطات دولة الملجأ أن تعيده إلى البلد الوارث، إذا كانت مقتنعة بأنه سيتمتع بحماية فعلية فيه. ولكن لا بد من اتخاذ إجراءات عادلة لتفادي أن يؤدي الانقضاء إلى خطر التعرض للاضطهاد من قبل الدولة الوارثة، فقد يكون وضعها السياسي غير مستقر، ولتقييم ما إذا كان اللاجئ سيستفيد من حماية هذه الدولة، يجب على الأعوان المكلفين بتحديد مركز اللاجئ، التحقق من أن تشريع الجنسية يعكس تغيراً سياسياً جوهرياً، ومستقراً، وفعالاً. ويجب تفسير الشك لصالح اللاجئ، خاصة إذا كان ينتمي إلى جماعة عرقية، إثنية، سياسية أو اجتماعية والتي تمثل أقلية في الدولة الوارثة³.

ثالثاً - العودة الطوعية للاستقرار في بلد الأصل

تتعلق هذه الحالة التي وردت في نص المادة 1(جيم4) من اتفاقية 1951 باللاجئين الذين يحملون جنسية ما ويعودون إلى دولة جنسيتهم، وكذلك اللاجئين عديمو الجنسية الذين يعودون إلى بلد إقامتهم السابقة، ويجب أن يقوموا بذلك بملء إرادتهم وبنية الاستقرار والإقامة

¹-HCR, les clauses de cessation: lignes directrices sur leur application, op-cit, par.13.

²-HCR, Note sur les clauses de cessation, op-cit, par.17.

³-Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.592.

الدائمة، وهذا ما تم التأكيد عليه في استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 18 لسنة 1980¹، أما الزيارات المؤقتة التي يقوم بها اللاجئين بواسطة وثيقة سفر صادرة عن دولة إقامتهم، وليست بجواز سفر وطني، لا تشكل عودة للاستقرار، ولا ينجم عنها فقد وضعهم كلاجئين². ومع ذلك، يمكن الاستغناء عن شرط العودة الطوعية بالنسبة للاجئ الذي أجبر على العودة، ولكنه أثبت استقراره في دولة الأصل، وعدم تعرضه لأي اضطهاد فيها³. وتجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك ما يمنع اللاجئ الذي عاد إلى دولته الأصلية، من التقدم مرة أخرى بطلب لجوء مبني على أسباب جديدة طرأت بعد عودته⁴.

حسب رأي جرال مادسن (Grahl MADSEN)⁵، فإنه منطقياً يمكن انقضاء مركز اللاجئ بمجرد عودة الشخص المعني للاستقرار في دولته الأصلية، لأنه بكل بساطة لم يعد مستوفياً للشرط الوارد في المادة 1(ألف2) المتضمنة لتعريف اللاجئ، وهو التواجد خارج دولة الأصل. غير أن السحب التلقائي لمركز اللاجئ، كجزء على أي عودة نحو دولة الاضطهاد لن يكون ملائماً، فالمادة 1(جيم4) تشترط وجود أدلة على أن العودة كانت طوعية. ومن بين الحالات التي يعتبر فيها الانقضاء غير ملائم، لأن اللاجئ لم يختار العودة طوعاً: الطرد، الإبعاد، الاختطاف... الخ، وينطبق الشيء نفسه على اللاجئ الذي يقوم بزيارة خاطفة إلى بلده الأصلي، ولكن تطول لأسباب خارجة عن إرادته (كما لو تم سجنه).

ثمة حالة أخرى أكثر إثارة للمشاكل، تتعلق بالزيارات القصيرة والمتكررة من طرف اللاجئ إلى بلده الأصلي، لأسباب أسرية، سياسية، اقتصادية، أو لتقييم الأوضاع، أو لكل هذه الأسباب مجتمعة. فطالما أن هذه الزيارات قصيرة، والإقامة الرئيسية للاجئ لا تزال في

¹ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No18, 1980, par .e), in HCR Lexique des conclusions du comité exécutif, op-cit, p.86.

² - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 40، فقرة 128.

³ -HCR, les clauses de cessation: lignes directrices sur leur application, op-cit, par.9.

⁴ -Ibid, par.20.

⁵ - مشار إليه في:

- Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.593.

دولة الملجأ، فلن يكون من الملائم إثارة بنود الانقضاء¹. لا يجب إذن، إنهاء مركز اللاجئ، إلا إذا كان الشخص المعني قد نقل بإرادته إقامته الرئيسية إلى بلد الاضطهاد².

أما في حالة ما إذا تم تطبيق بند الانقضاء، ولكن سار اختيار العودة للاستقرار في بلد الأصل بشكل سيئ بالنسبة للاجئ (كما لو تعرض لخطر الاضطهاد من جديد)، فإن فرارا جديدا في مثل هذه الحالة، سيسمح بتقديم طلب جديد للحصول على مركز اللاجئ³. ومن المؤكد أن السماح للعائدين باستعادة مراكزهم كلاجئين، في حالة ما إذا فشلت محاولتهم للاستقرار في بلد الأصل، لأسباب معقولة، سيشجعهم عموما على العودة الطوعية⁴. وبما أن الأوضاع السائدة في بلدان الأصل، غالبا ما تكون متقلبة، فإنه يجب على دول الملجأ أن تأخذ بعين الاعتبار عامل الوقت، فيما يتعلق بإجراءات تطبيق بنود الانقضاء، وخاصة عندما لا يتعلق الأمر بحالات فردية، وإنما بجماعات بأكملها تنتمي إلى الدولة نفسها.

الفرع الثاني

الانقضاء الجماعي لمركز اللاجئ بسبب تغير الظروف في بلد الأصل

لم تحدد اتفاقية 1951، طبيعة الظروف التي من شأنها أن تبرر قرارا بفقدان مركز اللاجئ بموجب المادة 1(جيم5)، غير أن دليل المفوضية يكشف بأن التغيرات السياسية هي التي كانت في ذهن واضعي الاتفاقية. وإذا كانت المفوضية باعتبارها مسئولة عن السهر على تطبيق اتفاقية 1951 بموجب المادة 35، تستطيع أن تتدخل لتحديد الظروف التي من شأنها أن تبرر انقضاء مركز اللاجئ، إلا أنه يمكن لكل دولة طرف في الاتفاقية أن تحدد الحالات التي يكون قد حدث فيها فعلا تغيرات جوهرية (أولا)؛ ومع أن هذه التغيرات لا تخص لاجئا بعينه، ولكن بشكل عام مجموع اللاجئين الذين يحملون الجنسية نفسها، إلا أنه لا يجب إصدار قرار

¹ -Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, p.610.

² -HCR, les clauses de cessation: lignes directrices sur leur application, op-cit, par.21.

³ -Ibid, par.22.

⁴ -Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.593.

جماعي بالانقضاء، إلا بعد دراسة كل حالة على حدة (ثانياً)؛ خاصة وأنه ثمة حالات يمكن أن تستثنى من الانقضاء لأسباب معينة، رغم تغير الظروف في بلد الأصل (ثالثاً).

أولاً - الطابع الجوهرى للتغيرات المبررة للانقضاء

لقد فسر دليل المفوضية بوضوح المقصود بالتغيرات الأساسية في بلد الأصل التي يفترض معها أن مخاوف الاضطهاد لم تعد مبررة حيث جاء فيه " تشير كلمة (الظروف) إلى حدوث تغيرات أساسية في البلاد، يمكن افتراض أنها تزيل أساس الخوف من التعرض للاضطهاد، أما التغير البسيط - وربما المؤقت - الذي طرأ على الوقائع التي تكتنف خوف اللاجئ الفردي، والذي لا ينطوي على حدوث هذه التغيرات الكبرى في الظروف، فلا يكفي لجعل هذا البند ساري المفعول فمن حيث المبدأ لا ينبغي أن يكون وضع اللاجئ عرضة لإعادة نظر متكررة تسيء إلى إحساسه بالأمان، هذا الإحساس الذي يراد من الحماية الدولية أن توفره له"¹.

بعد ذلك قامت المفوضية بالتعاون مع الدول الأطراف في اتفاقية 1951، بتطوير هذه المفاهيم على شكل مبادئ توجيهية، تمكن من التحقق من أن الأحداث الحاصلة في بلد الأصل، يمكن أن تكون كافية لإعلان الانقضاء، ولقد ركزت هذه المبادئ على ديمومة التغيرات في بلد الأصل، كعنصر أساسي لتقدير طابعها الجوهرى².

أما اللجنة التنفيذية للمفوضية فقد أوصت الدول، بأن تتوخى الحذر عند تقييم الصفة الأساسية للتغيرات الحاصلة في بلد الأصل، بما في ذلك الحالة العامة لحقوق الإنسان، بالإضافة للسبب الذي بني عليه الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد، حتى يتسنى التأكد

¹ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص 42، فقرة 135.

² -HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié dans le contexte de l'article 1C(5) et (6) de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés (clauses sur « les circonstances ayant cessé d'exister»), 2003, par.10, <http://www.unhcr.org/refword/docid/3eccb7a54.html>

بطريقة موضوعية وجلية من أن الحالة التي بررت منح صفة اللجوء لم تعد موجودة¹. كما تم التأكيد على هذا المعنى من خلال التوجيه الأوروبي رقم 283/2004².

من الواضح أن التغيرات الأساسية المقصودة هي تلك التي تتعلق بممارسات الحكومة، والتطور في مجال حقوق الإنسان، وصولاً إلى تحول سياسي كامل في بلد الأصل. إن أي تغير في الظروف تستمر معه مؤشرات عدم الاستقرار، لا يمكن اعتباره تغيراً مستديماً. لا بد من وجود معايير موضوعية ومؤكدة على أن حقوق الإنسان، بشكل عام، محترمة في البلد المعني، وأن العوامل التي تولد لدى الأشخاص خوفاً من الاضطهاد قد قضي عليها تماماً. وتشمل المؤشرات التي تدل على حدوث تغيرات جوهرية في البلد الأصلي للاجئ: حدوث إصلاحات في المنظومة القانونية والاجتماعية في الدولة، إجراء انتخابات ديمقراطية، إعلانات عفو، إلغاء قوانين استبدادية وأحكام ضد معارضين سياسيين، وبصفة عامة إرساء حماية و ضمانات قانونية ضد أي ممارسات تمييزية كانت سبباً في هروب اللاجئين³.

من بين العوامل الأساسية الأخرى التي تشير المفوضية بضرورة أخذها بعين الاعتبار، هو احترام الصكوك الدولية لحقوق الإنسان في التشريعات الداخلية وفي التطبيق العملي⁴. ومع أن احترام حقوق الإنسان ليس من الضروري أن يصل إلى درجة المثالية، إلا أن

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No69,1992, par.a), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.86.

²-Directive 2004/83/CE du Conseil, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 29 avril 2004 , article11/2.

³-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié..., op-cit, par.16.

⁴- وخاصة الحق في الحياة والحرية، عدم التمييز، اللجوء إلى القضاء، حرية التعبير، الحق في التجمع السلمي، الحق في إنشاء الجمعيات، حرية التنقل...الخ. إن دراسة مماثلة للوضعية العامة لحقوق الإنسان في بلد الأصل، مع التأكيد على إمكانيات العودة في أمن وكرامة، تعد ضرورية أيضاً عند تطبيق القواعد المتعلقة بالعودة الطوعية، أو بسحب الحماية المؤقتة.

- انظر:

-Joan FITZ PATRICK et Rafael BONOAN , «La cessation de la protection de réfugié», op- cit, p.557.

إصلاحات هامة في هذا المجال، وتحقيق تقدم نحو إنشاء مؤسسات وطنية لحماية حقوق الإنسان، تعد ضرورية للقول بأنه يوجد فعلا تغير جوهري في الظروف¹.

تعتبر عمليات العودة الطوعية للاجئين وشهادات العائدين حول الظروف التي وجدوها سائدة في بلدانهم الأصلية، من المعايير الأخرى التي لها وزن في هذا السياق. فنجاح العودة الطوعية إلى الوطن على مستوى كبير، يمكن أن يكون مؤشرا لتغير جوهري في الظروف، أو على الأقل يدعم ذلك، غير أنه يمكن للاجئين أن يعودوا إلى بلدانهم الأصلية قبل أن تحدث هذه التغيرات الجوهرية والدائمة، ولهذا فإن العودة الطوعية يمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار في تقييم مدى تغير الوضع في بلد الأصل، ولكن لا يمكن الأخذ بها كدليل على حدوث تغيرات جوهريّة².

تشير المفوضية إلى أن هذه التغيرات يجب أن تكون مستقرة ودائمة، وهذا يتطلب مرور مدة زمنية للتمكن من تقييم التطورات الحاصلة في بلد الأصل، وتختلف هذه المدة حسب مسار التغيرات الجارية، إذ يمكن أن يتم التقييم في فترة قصيرة نسبيا، عندما تكون التغيرات ذات طابع سلمي في إطار مسار ديمقراطي يحترم حقوق الإنسان وحياته الأساسية³. وعلى العكس من ذلك، عندما تحدث هذه التغيرات في إطار العنف وعدم فعالية الحكومة، وغياب ضمانات في مجال حقوق الإنسان، فإن مدة أطول تعد ضرورية للتأكد من ديمومة هذه التغيرات⁴. أما الحالات التي يستتب فيها السلم والأمن، وتتوفر فيها الحماية الوطنية الفعلية في بعض الأجزاء من بلد الأصل فقط، فإنها مبدئيا لا تؤدي إلى انقضاء مركز اللاجئ على أساس تغير الظروف⁵.

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié..., op-cit, par.16.

²-Joan FITZ PATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.558.

³-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié..., op-cit, par.13.

⁴-Ibid, par.14.

⁵-Ibid, par.17.

- ولقد تم التأكيد على هذه المعايير في كشف نتائج المائدة المستديرة حول الانقضاء، حيث جاء فيه أن العناصر الأساسية للتطبيق الصحيح لبنود الانقضاء، على أساس تغير الظروف هي كالتالي: تقييم الوضع في بلد الأصل؛ مشاركة

جدير بالذكر أن تغير الظروف لا يؤدي تلقائياً إلى انقضاء صفة اللاجئ، لأن ذلك يتوقف على شرط وهو غياب الخوف من الاضطهاد¹، ومنح مركز اللاجئ لمدة محددة لا يتماشى مع أحكام اتفاقية 1951، لأنه يؤدي إلى مطالبة اللاجئ بإثبات حاجته المستمرة للحماية مما يشكل عبئاً ثقيلاً عليه. وعليه، فإن إعلان الانقضاء يفترض معه منح مركز اللاجئ بدون قيود زمنية، إلى أن تستجد أحداث تخص اللاجئ، أو تتعلق بالوضع في بلده الأصلي.

بعبارة أخرى، لا يكفي حدوث تغيرات جوهرية في البلد الأصلي للاجئ، بل يجب معرفة ما إذا كانت مخاوف اللاجئ من الاضطهاد قد زالت بالنظر إلى هذه التغيرات أم لا، وعندما يتعلق الأمر باللاجئين عديمي الجنسية، فإنه لا يكفي حدوث تغيرات في بلد إقامتهم السابقة، بل يجب أن يتمكنوا من العودة إليها فعلاً، لأن هذا الشرط الأخير لا يكون دائماً متاحاً في حالتهم. وعليه يجب دراسة كل حالة على حدة، وتقدير ذلك ليس أمراً مجرداً، وإنما يكون ملموساً بالنظر إلى شخص اللاجئ نفسه.

ثانياً - الطابع الفردي لإجراءات الانقضاء الجماعي

يجب على دولة الملجأ عندما تقرر تطبيق بنود الانقضاء المتعلقة بتغير الظروف على لاجئ معترف به، أن تتخذ إجراءات فردية. فرغم أن الأدلة المتعلقة بالوضعية العامة على الصعيد السياسي، وعلى صعيد حقوق الإنسان مهمة، إلا أنه يجب التركيز أيضاً على أسباب فرار الشخص، لمعرفة ما إذا كان التغير الذي حدث بعد ذلك يقضي على كل مخاطر الاضطهاد، وأن الحماية الفعلية من قبل دولة الأصل مضمونة بالنسبة له بشكل شخصي². إذن، فقط في حالة توفر هذه الشروط مجتمعة، يمكن الجزم بأنه لم يعد هناك أي

= اللاجئين في المسار عن طريق، مثلاً، زيارة اللاجئين لبلد الأصل لمعرفة سبل الحياة هناك؛ دراسة وضعية اللاجئين الذين عادوا بملأ إرادتهم إلى بلدانهم؛ تحليل آثار الانقضاء بالنسبة لمجتمع اللاجئين في بلد الاستقبال؛ تحديد دقيق لفئات الأشخاص الذين مازالت حاجتهم للحماية الدولية قائمة، وكذلك معايير تطبيق استثناءات الانقضاء؛ انظر:

-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions : la cessation du statut de réfugié», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la fondation Carnégie pour la paix internationale, Lisbonne (Portugal), du 3 au 4 mai 2001, par.12.

¹ - برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 361.

² - Joan FITZ PATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.577.

مبرر لدى اللاجئين لرفض الاستغلال بحماية دولته الأصلية، والإصرار على الاستفادة من الحماية الدولية. ويبدو جليا أنه إذا كان عبء إثبات حدوث تغيرات ذات طابع فعلي ودائم يقع على دولة الملجأ، فإن عبء إثبات استمرار مخاوف اللاجئين من التعرض للاضطهاد، في حال عودته إلى بلده الأصلي يقع على عاتقه هو¹.

يمكن للاجئ أن يقدم أدلة عامة حول الوضع في بلده، وأيضا أدلة تتعلق بوضعيته الخاصة، كشهادته الشخصية، أو شهادات ورسائل الأصدقاء وأفراد الأسرة. كما أن الاستماع إلى اللاجئين يمكن من تحديد ما إذا كان ينطبق عليه الاستثناء الوارد على الانقضاء، أو الحماية التكميلية، أو أي نظام قانوني آخر في دولة الملجأ².

يجب أن تتم إجراءات الانقضاء بشكل رسمي كما هو الحال بالنسبة لإجراءات منح مركز اللاجئين، وأدنى الشروط التي يجب أن تتوفر في مسار انقضاء عادل تتضمن: استدعاء بلغة يفهمها اللاجئين؛ التحقيق من قبل عون محايد؛ الاستماع للاجئ من خلال مقابلة يتمكن فيها من تقديم الأدلة، على أنه لا يزال يستحق الاحتفاظ بمركزه كلاجئ، ودحض الأدلة التي تشير إلى وجود مبرر للانقضاء؛ وجود مترجم أثناء المقابلة إن كان ذلك ضروريا؛ إمكانية المطالبة إما بالإبقاء على مركز اللاجئين، أو الحصول على أي مساعدة أخرى عندما تكون هناك أسباب قهرية لتفادي العودة، أو عندما يكون اللاجئين مستوفيا للشروط المطلوبة للاستفادة من نظام قانوني آخر؛ وإمكانية الطعن³. ويجب أيضا تفادي تعريض اللاجئين لتحقيقات متكررة حول استحقاقهم لمركز اللاجئين، لأن ذلك من شأنه أن يفقدهم الثقة والإحساس بالأمان الذي يعتبر الهدف الأساسي للحماية الدولية⁴.

يقع عبء الإثبات على سلطات دولة الملجأ، عند تطبيقها لبنود الانقضاء على لاجئ معترف به بشكل فردي، لأنها تستطيع أن تصل بطريقة أسهل إلى المعلومات بشأن تغير

¹-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, pp.615-616.

²-Joan FITZ PATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.577.

³- Ibid.

⁴- المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص 42، فقرة 135.

الظروف في دولة الأصل¹. ويجب إشعار اللاجئين المعترف بهم، بشكل فردي بنية تطبيق بنود الانقضاء عليهم، وإجراء مقابلة معهم. غير أنه يمكن التخلي عن هذه الشكليات الإجرائية في بعض الحالات، كما لو كانت هناك أسباب وثيقة للاعتقاد بأن اللاجئ قد اندمج في بلده الأصلي، ولكن لا يمكن تحديد عنوانه. أو عندما يكون اللاجئ قد تجنس بجنسية دولة الملجأ، أو حصل على ترخيص بالإقامة.

قد يختلف عبء الإثبات في حالات أخرى هي: حالة انقضاء مركز اللاجئ الممنوح على أساس جماعي، مع إمكانية إعادة فحص فردي للطلبات المؤسسة على استمرار خطر الاضطهاد؛ وحالة سحب الحماية المؤقتة مع إمكانية الدخول في إجراءات تحديد مركز اللاجئ.

يجب في مثل هذه الحالات تعليق العودة إلى الوطن، إلى أن يتمكن الأشخاص الذين لا يريدون العودة، من إثبات أن لهم الحق في الاستمرار في الاستفادة من الحماية الدولية بسبب وضعيتهم الخاصة، لأنه يمكن لأي تغيير سياسي سواء كان ديمقراطياً أو قائماً على العنف، أن يخلق مخاوف جديدة من الاضطهاد لدى لاجئ معترف به، وبالتالي، من غير المعقول إنفاق مبالغ معتبرة لفرض الانقضاء، من أجل النظر لاحقاً في طلبات جديدة للحماية.

لن يكون إعلان الانقضاء ملائماً في مثل هذه الحالة، إذ أن تكريس موارد من أجل انقضاء رسمي يعقبه منح مركز اللاجئ لأسباب جديدة، يعتبر ممارسة سيئة، لأن هذه الإجراءات الشكلية تعرض اللاجئين لإعادة نظر متكررة لمركزهم بلا جدوى، وهذا ما لا تشجعه اللجنة التنفيذية للمفوضية².

عندما يثار الانقضاء من قبل المفوضية على أساس دورها الحمائي بموجب الفقرة السادسة من نظامها الأساسي، فإنها تمنح فرصة لأفراد الجماعة الوطنية المعنية، لإثبات أن الانقضاء لا ينطبق عليها. وتستند المفوضية إلى افتراض يمكن دحضه، وهو أن مخاطر

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié..., op-cit, par.25.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No69, 1992, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.86.

الاضطهاد قد زالت، وإلى إمكانية كل فرد من الجماعة أن يطلب إعادة فحص حالته، والذي من خلاله يستطيع أن يقدم عناصر تثبت أنه لا يزال معرضاً للخطر¹، كما أن الاستماع إلى اللاجئين يمكن من تحديد ما إذا كان ينطبق عليه الاستثناء الوارد على الانقضاء.

ثالثاً - الاستثناء من الانقضاء بسبب تغير الظروف

يقوم الاستثناء على اعتبارات إنسانية، مفادها أن الأحكام السابقة لا تنطبق على اللاجئين الذي يرفض العودة إلى بلده الأصلي، بسبب اضطهادات تعرض لها سابقاً، ويجب أن تكون هذه الاضطهادات شديدة الخطورة على الصحة الجسدية أو النفسية للاجئ أو أسرته². ويجب الأخذ بعين الاعتبار، أن التغير الرسمي في النظام السياسي لدولة الأصل لن يمحو بالضرورة الأحكام المسبقة المحفورة بعمق في أذهان اللاجئين، ولا ينفي احتمال استمرار اضطهادهم من قبل فاعلين غير حكوميين. وبالتالي، عندما لا تقضي هذه التغيرات السياسية على مخاوف اللاجئين من الاضطهاد، فإن إنهاء مركز اللاجئين لا يكون الحل الملائم بالنسبة له³.

يجب تقييم وضع عدة فئات من اللاجئين قبل اتخاذ قرار بشأنها، سواء بالانقضاء أو بمنحها نوعاً آخر من الحماية، مثل الأشخاص الذين لديهم أسباب قهرية لتفادي الانقضاء بسبب تعرضهم للاضطهاد بشكل خطير في السابق، مما يجعلهم يرفضون العودة إلى بلدهم الأصلي. فهؤلاء لن يفقدوا مركز اللاجئين، حتى ولو حدثت تغيرات هامة في بلدهم الأصلي كتغير نظام الحكم القائم مثلاً، لأن هذا قد لا يؤدي في جميع الأحوال، إلى تحسن حالتهم النفسية، ويظلون تحت تأثير تجاربهم السابقة⁴.

كما أنه في بعض الحالات يكون الاضطهاد قائماً على سبب عرقي ويسهم فيه الأفراد إلى جانب أجهزة الدولة. وعليه، فإن تغير النظام السياسي لا يؤدي إلى تغير النظام

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié..., op-cit, par.25.

²-Denis ALLAND et Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de L'asile*, op-cit, p.617.

³-Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op- cit, p.579.

⁴-louis -Antoine ALEDO, «La perte du statut de réfugié en droit international public», op-cit, p.383.

الاجتماعي والعادات الموروثة التي حركت الأفراد تجاه هؤلاء الأشخاص¹، وهذا عكس الاضطهاد القائم على أسباب سياسية الذي ينتهي بتغير الظروف السياسية. ومع أن الإبقاء على مركز اللاجئين ليس هو الإمكانية الوحيدة التي تلائم هذه الحالة، إلا أنه يعد الحل الأكثر بساطة وانسجاماً مع اتفاقية 1951².

رغم أن المادة 1(جيم5) تحيلنا فقط إلى اللاجئين بموجب النظام الأساسي، والذين يشكلون أغلبية الأشخاص المشمولين باتفاقية 1951، إلا أن التطبيق العملي³ يتجه في طريق أعمال هذا الاستثناء بالنسبة للاجئين بموجب الاتفاقية، كما يوصي الاستنتاج رقم 69 للجنة التنفيذية للمفوضية بمساعدة مجموعتين من الأشخاص هم⁴:

1- الأشخاص الذين لديهم أسباب قهرية لرفض الاستغلال بحماية بلدهم، تتعلق باضطهادات سابقة.

2- الأشخاص الذين لا ينتظر منهم أن يتركوا بلد الملجأ نظراً لإقامتهم الطويلة فيه، وبالنتيجة العلاقات الأسرية والاجتماعية والاقتصادية القوية التي نسجوها فيه.

لكن هذا لا يعني أن الحل الملائم لهؤلاء الأشخاص هو الإبقاء على مركز اللاجئين، إذ يمكن منحهم مركزاً ملائماً آخر يحفظ لهم حقوقهم المكتسبة. أما دليل المفوضية فيؤكد بأن الاستثناء الخاص باللاجئين بمقتضى النظام الأساسي، يعبر عن "مبدأ إنساني أعم" بالنسبة لحالات الاضطهاد القصوى السابقة، التي تخص لاجئين بالمعنى الوارد في المادة 1(ألف2)، أو ما يسمى باللاجئين بموجب الاتفاقية⁵.

¹ - أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص201.

² - Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN , «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.580.

³ - Cour suprême du Canada, Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Obsloj, 1992, in Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, Interprétation de la jurisprudence sur la définition de réfugié au sens de la convention, op-cit, p.k12.

⁴ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No69, 1992, par.e), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.87.

⁵ - المفوضية، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، ص43، فقرة136.

أما المبادئ التوجيهية للمفوضية، فتشير بأنه ليس هناك ما يمنع من تطبيق هذا الاستثناء- لدواع إنسانية- على أشخاص آخرين، غير اللاجئين بمقتضى النظام الأساسي للمفوضية¹، وتم التأكيد على ذلك في كشف نتائج المائدة المستديرة حول الانقضاء، حيث جاء فيه أن تطبيق الاستثناء على الانقضاء العام لأسباب قهرية، يجب أن يفسر بشكل أوسع من عبارات هذا النص نفسه، بحيث ينطبق على اللاجئين بالمعنى الوارد في المادة 1(ألف2) ليعكس من الآن فصاعداً، مبدءاً إنسانياً عاماً في تطبيقات الدول².

يمكن أن يمتد الإبقاء على مركز اللاجئ ليشمل أيضاً مجموعة أكبر من الفئات الإنسانية، ولكن في هذه الحالات يمكن اللجوء إلى خيار آخر هو الحماية التكميلية، إذن يمكن تطبيق بنود الانقضاء على لاجئ دون أن يستفيد من الاستثناء القائم على اضطهادات أو أضرار سابقة خطيرة، إذا اتضح أثناء فحص حالته أنه يمكن أن يستفيد من المنع من الترحيل بموجب صكوك أخرى متعلقة بحقوق الإنسان³.

من الضروري إذن، تفسير بنود الانقضاء تفسيراً ضيقاً، بحيث لا يتم إعلان الانقضاء إلا إذا أصبح اللاجئ، فعلاً، في غنى عن الحماية الدولية، كما يجب توسيع دائرة المستفيدين من الاستثناءات، مع تحديد واضح لشروط القبول في مختلف الفئات، سواء عن طريق الاحتفاظ بمركز اللاجئ، أو الاستفادة من الأشكال التكميلية للحماية. ويجب على المفوضية أن تسهر على ذلك، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في حماية اللاجئين وإيجاد حلول دائمة لمشكلتهم.

¹-HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié..., op-cit, par.21.

²-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la cessation du statut de réfugié», op-cit, par.18.

³- كالمادة الثالثة من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ أو المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

الباب الثاني

تطور آليات الحماية الدولية للأجانب

الفصل الأول: من التخصص في الصلاحيات إلى الحاجة إلى أشكال تكميلية
للحماية

الفصل الثاني: بروز مقاربة الحماية الوقائية

تتمثل الواجهة العملية لاهتمام المجتمع الدولي بمشكلة اللاجئين، في إنشاء جهاز دولي يعنى بشؤونهم، وهو المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي تكمن مهمتها الرئيسية في توفير الحماية الدولية للاجئين. وينص نظامها الأساسي على السند القانوني لهذه المهمة، بتعريف عمل المفوضية بأنه عمل إنساني وغير سياسي على الإطلاق. لقد تعززت أنشطة المفوضية واسترشدت بالقرارات اللاحقة التي اتخذتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، وباستنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية. وتبدأ الحماية الدولية بتأمين قبول اللاجئين، واحترام حقوقهم الأساسية الواردة في اتفاقية 1951، التي تعتبر المفوضية مسؤولة عن احترام أحكامها من قبل الدول الأطراف، ولا تنتهي إلا بالتوصل إلى حلول مستدامة لمشكلة اللاجئين، والحل الأمثل هو إعادتهم طوعاً إلى بلدانهم الأصلية. غير أن ثمة أوضاع لا يمكن أن تطبق فيها اتفاقية 1951، بسبب عدم استيفاء الأشخاص المعنيين، لشروط اكتساب صفة اللجوء الواردة في هذه الاتفاقية. في هذه الحالة، لابد من الاستعانة بالأشكال التكميلية للحماية التي يمكن تأمينها، من خلال تطبيق معايير حقوق الإنسان عليهم، أو من خلال منحهم حماية مؤقتة، في انتظار إيجاد حل دائم لمشكلتهم (الفصل الأول).

لكن مع بداية التسعينيات، وبفعل الأزمات التي شهدتها العالم، أصبح ينظر إلى مشكلة اللاجئين من زاوية مختلفة تماماً. فبعد أن كان التركيز في الماضي ينصب على حق الشخص في مغادرة بلده، والتماس اللجوء في بلد آخر، بدأ التفكير اليوم في تداعيات صيغة أصلية قديمة، كانت فيها الحلول موجهة في سياق، تستبعد فيه الدولة الأصلية للاجئين من المشاركة. أو بتعبير آخر، كانت الحلول منفصلة عن أسباب المشكلة. فبرزت حقوق جديدة أصبحت تحظى بالدرجة نفسها من الاهتمام، وهي ما اصطلح على تسميته " بالحق في البقاء " و " الحق في عدم التهجير ". وثمة توافق عام في الآراء حول ضرورة إشراك دول الأصل في الجهود الرامية إلى حل مشكلة اللاجئين. ولهذا فإن النهج الجديد للمفوضية أصبح قائماً على فكرة الوقاية، ويستند إلى أن تحركات اللاجئين ليست أمراً حتمياً، وإنما يمكن تفاديها، من خلال اتخاذ بعض الإجراءات التي ترمي إلى إزالة أو، على الأقل، التقليل من التهديدات التي تجبر الأشخاص على مغادرة بلدانهم، والتماس اللجوء في بلد آخر. كما أن الأزمات الإنسانية الأخيرة، جعلت من الصعب التمييز بين اللاجئين وفئات أخرى من

الأشخاص المتضررين، والمتواجدين معهم في الظروف نفسها، كالأشخاص النازحين داخليا، ولهذا أصبح النهج الجديد الذي تتبعه المفوضية شاملا لهذه الفئات. غير أن تردّي نوعية اللجوء في بعض البلدان، بما في ذلك تلك التي دأبت على انتهاج سياسة سخية في مجال اللجوء، بسبب الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية، التي تتطوي عليها استضافة أعداد كبيرة من اللاجئين لفترات ممتدة، واعتبارات الأمن الوطني، فضلا عن الهواجس المتصلة باستغلال قنوات اللجوء، من قبل المهاجرين بصورة غير قانونية، جعلت الدول تحوّر مفهوم الوقاية وتستخدمها كحاجز لوقف تدفقات اللاجئين وردع الأشخاص عن استعمال حقهم في البحث عن الملجأ (الفصل الثاني).

الفصل الأول

من التخصص في الصلاحيات إلى الحاجة إلى أشكال تكميلية للحماية

في البداية، حاولت الجماعة الدولية تحديد مركز اللاجئين، ومنحه نظاماً قانونياً، وبناء آلية موجهة لحمايته، انتهت إلى خلق مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، مما يعكس رغبة الدول في التكفل بمسألة اللاجئين، من خلال وكالة دولية متخصصة (المبحث الأول)؛ لكن مع مرور الوقت، استوعبت الجماعة الدولية أن مشكلة اللاجئين أعقد من أن تحل في الإطار التقليدي للقانون الدولي للاجئين، وبالتالي لابد من اللجوء إلى أشكال تكميلية، تضمن الحماية للأشخاص الذين لا يستوفون المعايير المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية المتعلقة باللاجئين، وتبدو أهمية هذه الأشكال التكميلية للحماية على وجه الخصوص، عندما تكون الدول المعنية ليست أطرافاً في هذه الاتفاقات (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الاختصاص الأصيل لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

لقد تولدت فكرة إنشاء وكالة دولية تهتم بشؤون اللاجئين، عندما تبين أنه لن يكون بوسع المنظمة الدولية للاجئين¹، أن تقوم بإعادة توطين ما تبقى من لاجئي الحرب العالمية الثانية (أربعمائة ألف شخص)، في الفترة الوجيزة التي كانت تفصلها عن موعد انتهاء ولايتها، والذي كان مقرراً في جوان 1950. إضافة إلى تزايد عدد اللاجئين بسبب التحولات السياسية التي عرفت دول أوروبا الشرقية، والذي لن يكون بمقدورها أن تواجهه بسبب ضعف إمكانياتها المادية والبشرية. فأصبح واضحاً أنه حان الوقت لكي تتحمل منظمة الأمم المتحدة مسؤوليتها نحو اللاجئين، وتبحث عن وسيلة أنجع لتوفير الحماية لهم، وإيجاد حل لمشكلتهم.

¹ - للتفصيل حول المنظمة الدولية للاجئين واختصاصاتها، راجع: زهرة مرابط، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، مرجع سابق، ص 21-25.

شرعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في مناقشة كيفية معالجة مشكلة اللاجئين¹، وبعد مناقشات طويلة وحادة اتخذت، في أوائل شهر سبتمبر 1949، توصية أعلنت فيها بعض المبادئ الأساسية، كالاعتراف بالطابع الدولي لمشكلة اللاجئين، وضرورة إيلائها اهتماماً خاصاً من قبل المجتمع الدولي بأسره، وإحلال المفوضية السامية لشؤون اللاجئين محل المنظمة الدولية للاجئين ابتداء من شهر جانفي 1951 (المطلب الأول)؛

لكن مع تزايد أعداد اللاجئين وما يترتب عن تواجدهم الطويل من أعباء على عاتق دول اللجوء، مما يؤثر على رغبة واستعداد هذه الأخيرة لاستقبالهم لمدد طويلة، كل هذا دفع المفوضية إلى تغيير إستراتيجيتها في مجال أعمال الحلول الدائمة لمشاكل اللاجئين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الولاية الأساسية للمفوضية

تتكفل المفوضية حسب نظامها الأساسي² بوظيفتين هما: الحماية الدولية للاجئين، والبحث عن حلول دائمة لمشاكلهم³. غير أن وظيفة الحماية هي الأساسية، وهذا لسببين: من جهة، فإن وظيفة الحماية تشمل نوعاً ما وظيفة البحث عن الحلول الدائمة؛ ومن جهة

¹ - لقد طغى الجانب السياسي والنزاع الإيديولوجي بين الغرب والشرق على هذه المناقشات، وتباينت مواقف الدول، حيث اعترض بعضها على إنشاء منظمة جديدة، مما قد يسببه ذلك من التزامات على عاتقها، ونفقات مالية إضافية تنقل كاهلها، بينما نادى البعض بإنشاء وكالة تكون ولايتها محدودة، لا تتجاوز ثلاثة سنوات، ويقتصر عملها على فئات معينة من اللاجئين.

- انظر: عبد الحميد الوالي، "المفوضية السامية لشؤون اللاجئين: تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء"، أوراق عمل ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 14-18 جويلية 2002، ص 73.

² - الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 428/5، المؤرخ في 14 ديسمبر 1950، متاح على الموقع التالي: <http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/unhcr-statute50a.html>

³ - تنص الفقرة الأولى من النظام الأساسي للمفوضية: يتولى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، تحت سلطة الجمعية العامة، مهمة تأمين حماية دولية، تحت رعاية الأمم المتحدة، للاجئين الذين تشملهم أحكام هذا النظام الأساسي، ومهمة التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين [...].

أخرى، فإن إيجاد الحلول الدائمة لمشاكل اللاجئين هو الغاية القصوى لجميع نشاطات المفوضية¹ (الفرع الأول)؛

غير أن التغيرات العميقة التي طرأت على المجتمع الدولي خلال السنوات الأخيرة، والشكل الجديد للاجئين الذين أصبحوا يتمركزون في البلدان الأشد عوزاً، قد خلق وضعاً لا يمكن فيه تأمين الحماية في حد ذاتها، بل جعلها تفقد معناها، ما لم تكن مصحوبة بتقديم المساعدة². وإذا كانت المفوضية قد استطاعت التكيف مع التحديات التي تواجهها، فهذا لأنها عرفت كيف تدمج الحماية والمساعدة في عملية واحدة³، لأن تقديم المساعدة المادية هو الذي يعطي للحماية مضمونها ملموساً وليس نظرياً⁴، ويعوض النقص الذي يكتنف قانون اللاجئين بسبب عدم وجود جهاز مستقل⁵ ومحايد للإشراف على تطبيقه (الفرع الثاني).

¹ - François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p. 98 .
² - مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مساعدة اللاجئين، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2000، ص 10؛
- Daphné BOUTEILLET-PAQUET, *L'Europe et le droit d'asile: la politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, L'harmattan, Paris, 2001, p.79;
- François CREPEAU, *Droit d'asile : de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p.98;
- Caroline BRANDT, «L'ONU et la protection des réfugiés: le HCR a-t-il péché par excès d'ambition?», *Revue de l'association française pour les Nations Unies*, N°05, 1998, p.121.
³ - عبد اللطيف فاصلة، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، *حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية*، رقم 2، 2008، ص 70.
⁴ - جان بيير هوكي، "الحماية بالعمل"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 2، 1988، ص 117-118؛ توني بفنر، "آليات ونهج مختلفة لتنفيذ القانون الدولي الإنساني وحماية ومساعدة ضحايا الحرب"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، المجلد 91، العدد 874، 2009، ص 57.

⁵ - من الملائم الإشارة إلى أنه قد تم الأخذ بعين الاعتبار السياق السياسي للحرب الباردة، الذي أنشئت المفوضية في خضمه. من جهة، فإن تحفظ الولايات المتحدة الأمريكية التي لا تحبذ وجود منظمة مستقلة ودائمة، يفسر إنشاء المفوضية كجهاز تابع للأمم المتحدة على أساس المادة 22 من الميثاق، التي تؤهل الجمعية العامة لخلق أجهزة تابعة لها، مما يحرمها من الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المتخصصة، من جهة أخرى، فإن ولاية المفوضية تظل محاطة بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول؛ انظر :
- Daphné BOUTEILLET-PAQUET, *L'Europe et le droit d'asile...*, op-cit, p. 80.

الفرع الأول

أنشطة المفوضية في مجال الحماية

تتمثل وظائف المفوضية، حسب نظامها الأساسي، في توفير الحماية الدولية للاجئين وإيجاد حلول دائمة لمشاكلهم. كما أن عملها يخلو من أي طابع سياسي، بل تقتصر مهمتها فقط على الجوانب الإنسانية والاجتماعية ذات الصلة - من حيث المبدأ - بفئات اللاجئين¹.

تحددت ولاية المفوضية بثلاث سنوات، والسبب في ذلك أن الجمعية العامة للأمم المتحدة كانت تعتقد آنذاك بأن هذه الفترة كافية بإنهاء مشكلة اللاجئين، غير أن الواقع أثبت عكس ذلك، حيث تزايد عددهم في مختلف أنحاء العالم، ومن هنا تقرر في 23 أكتوبر 1953 تمديد مهلة عمل المفوضية إلى خمس سنوات، ابتداء من أول جانفي 1954 وتجديدها بصورة دورية، واستمر الوضع كذلك حتى عام 2004، حين قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة، أن تتواصل ولاية المفوضية حتى تتم تسوية مشكلة اللاجئين².

يتضح من الفصل الثاني من النظام الأساسي الذي يحدد صلاحيات المفوضية بدقة، أن ولايتها تمارس على الأشخاص الذين يدخلون في نطاق تطبيق تعريف مماثل للتعريف الوارد في إتفاقية 1951³، مع العلم أن التعريف الوارد في النظام الأساسي، لا يتضمن تلك القيود الجغرافية التي تضمنتها إتفاقية 1951، والتي ألغيت لاحقاً بموجب بروتوكول 1967.

¹ - كانت هذه العبارة أساساً لتوسيع ولايتها إلى فئات أخرى من الأشخاص الذين هم بحاجة للحماية؛ انظر: هشام حمدان، دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف، دار عويدات الدولية، بيروت، 1993، ص 89؛ عبد الحميد الوالي، "المفوضية السامية لشؤون اللاجئين: تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء"، مرجع سابق، ص 75.

² - الجمعية العامة، القرار رقم 58/153، المتعلق بتنفيذ الإجراءات التي اقترحتها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين لتعزيز قدرة مكتبه على الاضطلاع بولايته، المؤرخ في 24 فيفري 2004، فقرة 9. متاح على الموقع التالي:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/503/74/N0350374.pdf?Open+Element>

³ - تنص الفقرة السادسة من النظام الأساسي للمفوضية: "تشمل ولاية المفوض السامي: ألف-1. أي شخص اعتبر لاجئاً بمقتضى الترتيبين المؤرخين في 12 أيار/مايو 1926 و 30 حزيران/يونيه 1928، أو بمقتضى الإتفاقيتين المؤرختين في 28 تشرين الأول/أكتوبر 1933 و 10 شباط/فبراير 1938، أو بمقتضى البروتوكول المؤرخ في 14 أيلول/سبتمبر

كما ظهر مفهوم الحماية الدولية لأول مرة في الفقرة الأولى من النظام الأساسي للمفوضية، بدلا من عبارة "الحماية القانونية والسياسية"، التي جاءت في دستور المنظمة الدولية للاجئين¹. وتعتبر الحماية الدولية الوظيفة الأولى للمفوضية، ولقد تطورت من بديل للحماية القنصلية والدبلوماسية للاجئين الذين لا يستطيعون الاستفادة من حماية بلدانهم الأصلية، إلى مفهوم أوسع يشمل ليس فقط الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية، ولكن أيضا حقوق الإنسان المرتبطة باللاجئين عموما، حيث تعرفها المفوضية بأنها: "مجموعة من النشاطات التي ترمي إلى ضمان احترام الحقوق الأساسية للاجئين وأيضاً أمنهم وسلامتهم الجسدية، بدءاً بضمان قبول دخولهم ومنحهم الملجأ، واحترام حقوقهم الأساسية بما في ذلك مبدأ عدم الرد إلى دولة الاضطهاد، والذي بدوره يكون بقاء اللاجئين على قيد الحياة وأمنهم في خطر، ولا تتوقف هذه الحماية إلا بإيجاد حل دائم لوضعيتهم والحل الأمثل هو العودة الطوعية إلى الوطن"². وحسب ما أكدته اللجنة التنفيذية للمفوضية، فإن الحماية الدولية هي وظيفة ديناميكية وعملية المنحى³.

=1939، أو بمقتضى دستور المنظمة الدولية للاجئين، 2. أي شخص يوجد، نتيجة لأحداث وقعت قبل 1 كانون الثاني/يناير 1951 وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أو لدواع أخرى غير راحته الشخصية، أن يستظل بحماية هذا البلد أو أي شخص يكون بلا جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أو لدواع أخرى غير راحته الشخصية، أن يعود إلى ذلك البلد [...]"

¹ - لكي لا يكون هناك تناقض مع الفقرة الثانية من النظام الأساسي للمفوضية، التي تنص على أن نشاط المفوضية لا يحمل أي طابع سياسي؛ انظر:

-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op - cit, p.104.

² -HCR, Note sur la protection internationale, 1994, par.12, <http://www.unhcr.fr/4b30a572e.htm>

-HCR, Note sur la protection internationale, 2000, par.2et9, <http://www.unhcr.fr/4b30a376e.htm>

³ -Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No89, 2000, par.1, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p. 445.

- انظر أيضا: الجمعية العامة، تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، 2000، الملحق رقم 12 (A/56/12)، ص5.

طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من النظام الأساسي للمفوضية، فإن وظيفة الحماية التي تمارسها هذه الأخيرة لا تتضمن أي طابع سياسي، فهي إنسانية واجتماعية وتتعلق بمبدئياً بجماعات وفئات من اللاجئين¹، دون الاهتمام بمصير الأفراد². حيث أن الفقرة الثامنة من النظام الأساسي لا تشير إلى الحماية الدولية للاجئين على أساس فردي، عند تعدادها للعناصر المكونة للحماية الدولية، وإن كانت الممارسة الدارجة للمفوضية منذ إنشائها تثبت عكس ذلك. حيث تهتم المفوضية، في حالات فردية، باحترام بعض مبادئ القانون الدولي مثل مبدأ عدم الرد، أو عدم توافق بعض الممارسات الإدارية للدول (كالاحتجاز، الطرد...الخ)، مع روح أو حتى مع نص اتفاقية 1951.

إذن، فحتى مع غياب إحالة صريحة إلى هذا النوع من التدخلات، إلا أن المفوضية تلجأ إليها. كما أن الجمعية العامة للأمم المتحدة كانت تدعوها لذلك باستمرار، وخاصة من خلال القرارات الصادرة منذ فشل المؤتمر الدولي حول الملجأ الإقليمي لعام 1977³، وتزايد عدد طلبات اللجوء في البلدان المصنعة في بداية الثمانينيات، إذ أن ممثلي المفوضية كانوا ينظرون في حالات اللجوء الفردية، ويناقشون المعاملة التي يتعرض لها ملتمسو اللجوء من طرف سلطات البلدان المضيفة، كما أنهم يكونون دائماً طرفاً في مسار الاعتراف بمركز اللاجئين⁴.

إن الحماية الدولية المنوطة بالمفوضية، وإن كانت تقترب من سابقاتها إلا أنها تختلف عنها. فالفقرة الثامنة من النظام الأساسي تتضمن قائمة من العناصر المكونة لوظيفة الحماية⁵، والتي تعكس الاهتمام بتحديد مجال نشاط المفوض السامي لشؤون اللاجئين

¹ - " ليس لعمل المفوض السامي أية سمة سياسية، بل هو عمل إنساني واجتماعي، القاعدة فيه أن يعالج شؤون مجموعات وفئات من اللاجئين".

² - Daphné BOUTEILLET-PAQUET, *L'Europe et le droit d'asile...*, op-cit, p. 80.

³ - انظر في تفصيل ذلك: حورية أيت قاسي، حقوق الأجانب ودور منظمة الأمم المتحدة في حمايتهم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2002، ص ص 64-65.

⁴ - François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p. 106.

⁵ - لقد أشارت المفوضية إلى النشاطات التالية باعتبارها مكونات مهمة لأعمال الحماية التي تقوم بها: 1- استقبال ملتمسي اللجوء واللاجئين؛ 2 - التدخل لدى السلطات المعنية؛ 3 - ضمان السلامة الجسدية؛ 4 - حماية النساء والأطفال

بوظائف ترمي إلى حماية اللاجئين على المستوى الدولي، حيث تنص "يسهر المفوض السامي على توفير الحماية للاجئين الذين تشملهم اختصاصات المفوضية:

(أ) بالعمل علي عقد وتصديق اتفاقيات دولية لحماية اللاجئين، والإشراف على تطبيقها واقتراح إدخال تعديلات عليها؛

(ب) بالعمل، عن طريق اتفاقات خاصة مع الحكومات، على تنفيذ أية تدابير ترمي إلى تحسين أحوال اللاجئين وإلى خفض عدد الذين يحتاجون إلى الحماية؛

(ج) بمؤازرة الجهود الحكومية والخاصة الرامية إلى تيسير عودة اللاجئين باختيارهم إلى أوطانهم، أو اندماجهم في مجتمعات وطنية جديدة؛

(د) بتشجيع قبول اللاجئين على أراضي الدول دون استثناء أولئك المنتمين إلى أكثر الفئات عوزاً؛

(هـ) بالسعي إلى الحصول على ترخيص للاجئين بنقل أصولهم، وخاصة منه ما يحتاجون إليه للاستقرار في بلد آخر؛

(و) بالحصول من الحكومات على معلومات بشأن عدد اللاجئين الموجودين على أراضيها، والأوضاع التي يعيشون فيها، وبشأن القوانين والأنظمة المتعلقة بهم؛

(ز) بالبقاء على اتصال وثيق بالحكومات والمنظمات الحكومية الدولية المعنية؛

(ح) بإقامة علاقات، بالطريقة التي يراها أفضل، مع المنظمات الخاصة المعنية بشؤون اللاجئين؛

(ط) بتيسير التنسيق بين جهود المنظمات الخاصة المهمة برفاه اللاجئين".

إن القائمة الواردة في هذه الفقرة ليست حصرية، وبالتالي يمكن للمفوض السامي لشؤون اللاجئين أن يمارس وظائفه المتعلقة بالحماية بواسطة الوسائل التي تبدو له ملائمة، أخذاً بعين الاعتبار أهداف الحماية التي يجب تحقيقها. فمثلاً، تتكفل المفوضية بلم شمل أسر اللاجئين، وفقاً لما دعت إليه التوصية (باء) من الأعمال الختامية للمؤتمر الذي تبنى اتفاقية

= والمسنين؛ 5 - ترقية التشريعات الوطنية وإجراءات اللجوء؛ 6 - المشاركة في الإجراءات الوطنية لتحديد مركز اللاجئين؛ 7-النظر في طلبات اللجوء؛ 8- تقديم المشورة؛ انظر:

-HCR, Note sur la protection internationale, 2000, par.10-29 .

1951، إضافة إلى العديد من صكوك حقوق الإنسان¹. ومع أن التعداد ليس حصريا، إلا أنه يمكن وصف الممارسة الجارية والمقبولة بشكل واسع من طرف الدول كالتالي²:

- 1 - إن المفوضية لديها الحق في الإشراف ومتابعة تدخلاتها لدى الحكومات المعنية فيما يتعلق بوضعية اللاجئين (مثلا القبول، الاستقبال، معاملة ملتمسي اللجوء واللاجئين)، وتمثيلها لدى الحكومات والسلطات المعنية بمسائل الحماية، مرتبط بوظيفة الإشراف التي تمارسها.
- 2 - تتعاون مع الدول في الاستجابة عمليا للمشاكل والأوضاع الخاصة والحساسة، والتي تلبي احتياجات الحماية لملتمسي اللجوء واللاجئين بما في ذلك الأكثر تأثرا.
- 3 - يمنح لها بصفة عامة دور استشاري في الإجراءات الوطنية للجوء أو تحديد مركز اللاجئين، كإخطارها بطلبات اللجوء، وإعلامها بسير الإجراءات، وتمكينها من الوصول إلى الملفات والقرارات ومناقشتها مع السلطات. وفي مثل هذه الحالات يمكن للمفوضية التدخل وتقديم ملاحظات حول كل حالة ، وفي كل مرحلة من مراحل الإجراءات.
- 4 - لديها الحق أيضا في التدخل وتقديم ملاحظات للهيئات القضائية أو شبه القضائية على آراء أو قرارات أو مواقف أو بلاغات.
- 5 - بغرض تأمين التطابق مع اللوائح والمعايير الدولية في مجال اللاجئين، يحق للمفوضية أن تتصح الحكومات والبرلمانات فيما يتعلق بالتشريع والمراسيم الإدارية التي لها تأثير على ملتمسي اللجوء واللاجئين. وينتظر عموما من المفوضية أن تقدم تعليقات، ومساعدات تقنية لصياغة مشاريع القوانين حول اللاجئين ومراسيم إدارية ملحقه.
- 6 - تلعب أيضا دورا هاما في تدعيم كفاءة السلطات المعنية (القضاة، المحامون، والمنظمات غير الحكومية... الخ) من خلال نشاطات التكوين والترقية.

¹ - انظر المادة 16 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ المواد 17 و23 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ المادة 10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والمواد 9، 10 و22 من اتفاقية حقوق الطفل.

² - HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la responsabilité de surveillance Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le centre Lauterpacht de recherche en droit international, Université de Cambridge, Royaume-Uni, du 9 au 10 juillet 2001, par.4 et 5.

كما أكدت اللجنة التنفيذية للمفوضية في العديد من استنتاجاتها، على صلاحيات المفوضية في القيام بهذه النشاطات، وخاصة:

1- المساهمة في تطوير واحترام المعايير الأساسية لمعاملة اللاجئين بالإبقاء على حوار دائم مع الحكومات، المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الجامعية، وسد ثغرات القانون الدولي للاجئين، وتقديم آراء بشأن تطبيق الصكوك المتعلقة بقانون اللاجئين، ومراقبة مسار تحديد مركز اللاجئ ومعاملة اللاجئين¹ - المشاركة بمختلف الأشكال في إجراءات تحديد مركز اللاجئ في عدد كبير من الدول، من خلال التدخل بشكل غير رسمي في حالات فردية، أو بشكل رسمي كما هو محدد في المعايير الوطنية ذات الصلة، في إجراءات اتخاذ القرار².

2- الوصول بسرعة وبدون عقبات إلى ملتمسي اللجوء واللاجئين، والعائدين، بما في ذلك الموجودين في مراكز الاستقبال، المخيمات ومناطق التوطين³، فملتسو اللجوء واللاجئون بما في ذلك المحتجزين، لهم الحق في التواصل مع المفوضية ويجب إعلامهم قانوناً بهذا الحق⁴.

3- السهر على أمن اللاجئين وملتسمي اللجوء واتخاذ التدابير الملائمة بغرض الوقاية ومعاقبة أي انتهاك في هذا المجال⁵.

على عكس ما يحدث مثلاً في مجال حقوق الإنسان، حيث غالباً ما تتور مشاكل كثيرة، نتيجة لتدخل هيئة دولية لصالح أفراد يكونون ضحايا لانتهاكات صارخة لحقوقهم الأساسية، أو قيامها بزيارات إلى الدول المعنية، فإنه في سياق اللاجئين، لا تعترض الدول على تكفل المفوضية بالحالات الفردية، ولا تعتبر هذه النشاطات تدخلاً في شؤونها

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion N°1, 1975, par.b); Conclusion N°29, 1983, par.g) ; in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.101.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No28, 1982, par.e), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.146.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No22, 1981, par.3, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.127.

⁴-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No44,1986, par.g); Conclusion No102, 2005, par. r); Conclusion No 108, 2008, par. d) in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.8-9.

⁵-Comité exécutif du programme du HCR , Conclusion No72,1993, par.e), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit,p. 506.

الداخلية¹. ويعود هذا القبول العام للدور الحمائي الذي تمارسه المفوضية إلى كون نظامها الأساسي، وكذلك المادة 35 من اتفاقية 1951، ينصان على أن المفوضية تتدخل في مسائل الحماية دون الحاجة إلى دعوتها لذلك، مما يمنحها طابعا متميزا بل وفريدا في ظل النظام الدولي الحالي².

غير أن الأمر لا يتعلق بسلطة فوق الدول، فالمفوضية لن تحل محل هذه الأخيرة، وبالتالي فإن فعالية ولايتها مشروطة بوجود تفاهم ووافق مع السلطات الحكومية للدول المضيفة³، وعلى درجة استعدادها للتعاون معها لتنفيذ التزاماتها المتعلقة بمعاملة اللاجئين ومنحهم مركزا قانونيا ملائما⁴. كما أن ميزانية المفوضية مستمدة بالدرجة الأولى من المساهمات الطوعية للدول، مما يجعل سياستها تخضع لتوجيهات كبار المانحين. تدل هذه العلاقات الخطيرة بين المفوضية والدول حسب رأي البعض، على أن البحث عن حلول دائمة لمشاكل اللاجئين هي وظيفة سياسية⁵، بما أنها تتعلق بأوضاع هي نفسها ناتجة عن تصرفات سياسية⁶.

الفرع الثاني

الطابع المختلط لسلطة المفوضية في الإشراف

تثور مسألة الإشراف على تطبيق اتفاقية 1951 اليوم، ليس لأن الدول تعيد النظر في دور المفوضية في الحماية الدولية للاجئين. ولكن لأن أعمال اتفاقية 1951 يصطدم بعدة

¹-Walter KÄLIN , «La surveillance de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: article 35 et autres mécanismes de suivi», in E. FELLER,V. TURCK et F. NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, p.695.

²-HCR, Note sur la protection internationale, 2000, par.71.

³-Daphné BOUTELLET-PAQUET, L'Europe et le droit d'asile..., op-cit, p. 81.

⁴-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p. 107.

⁵- عبد اللطيف فاصلة، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، مرجع سابق، ص60.

- Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.202.

⁶- Daphné BOUTELLET-PAQUET, L'Europe et le droit d'asile..., op-cit, p.81.

مشاكل بما فيها غياب التجانس في التطبيق العملي لها¹. ولقد عبرت المفوضية عن أسفها على التفسير الضيق لهذه الاتفاقية من قبل بعض الدول²، مما يضعف نظام الحماية الذي أنشأته.

تنص المادة 1/35 من اتفاقية 1951: "تتعهد الدول المتعاقدة بالتعاون مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين، أو أي مؤسسة تخلفها، في ممارسة وظائفها، وتتعهد على وجه الخصوص بتسهيل مهمتها في الإشراف على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية"، كما أعادت المادة 2 من بروتوكول 1967 النص على الالتزامات نفسها³.

ترتبط هذه الأحكام، ارتباطاً مباشراً بما ورد في الفقرة السادسة من ديباجة اتفاقية 1951⁴. ويحيل هذا النص بدوره إلى النظام الأساسي للمفوضية، الذي يمنح لها سلطة التكفل بوظائف الحماية الدولية تحت إشراف منظمة الأمم المتحدة وممارسة اختصاصاتها، التي من بينها متابعة إبرام المعاهدات الدولية المتعلقة بحماية اللاجئين والتصديق عليها، مراقبة تطبيقها واقتراح تعديلات عليها، وتشجيع الدول على قبول اللاجئين على أقاليمها، دون استبعاد أولئك الذين ينتمون إلى الفئات الأكثر تأثراً⁵.

¹-Walter KÄLIN, «La surveillance de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p. 687.

²-HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la responsabilité de surveillance», op-cit, par.2.

³- "تعاون السلطات الوطنية مع الأمم المتحدة: 1 - تتعهد الدول الأطراف في هذا البروتوكول بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين أو مع كل وكالة للأمم المتحدة لشئون اللاجئين قد تخلفها في ممارسة مهماتها و خاصة في تسهيل مهمة الإشراف على تطبيق أحكام هذا البروتوكول. 2 - في سبيل تمكين المفوضية العامة أو كل وكالة للأمم المتحدة قد تخلفها من تقديم التقرير للهيئات المختصة في الأمم المتحدة تتعهد الدول الأطراف في هذا البروتوكول بتزويدها بالشكل المناسب بالمعلومات والمعطيات الإحصائية المتعلقة: أ) بوضع اللاجئين، ب) بتنفيذ هذا البروتوكول، ج) بالقوانين و الأنظمة والمراسيم النافذة أو التي قد تدخل حيز التنفيذ والمتعلقة باللاجئين".

⁴- "إن الأطراف الساميين المتعاقدين[...] وإذ يلاحظون أن مهمة المفوض السامي لشئون اللاجئين هي الإشراف على تطبيق الاتفاقيات الدولية التي تكفل حماية اللاجئين، ويدركون أن فعالية تنسيق التدابير التي تتخذ لمعالجة هذه المشكلة ستكون مرهونة بمؤازرة الدول للمفوض السامي".

⁵- انظر الفقرة الثامنة من النظام الأساسي للمفوضية.

يتضح من تاريخ المادة 1/35 من اتفاقية 1951 بأن أهمية هذا النص قد استوعبت جيداً منذ البداية، حيث أن النص الأصلي كان يقتضي من الدول "تسهيل عمل المفوضية"، بينما الصياغة الحالية التي كانت من اقتراح مندوب الولايات المتحدة الأمريكية فهي أكثر حسماً، وترمي إلى القضاء على نبرة التردد التي كانت تكتنف النص الأصلي وهي كالتالي: **"(وتتعهد) على وجه الخصوص بتسهيل مهمتها في الإشراف على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية"**. وبما أن هذه المادة تتضمن التزاماً دقيقاً، قد يبدو أنه يثقل كاهل بعض الدول الأطراف في الاتفاقية، فإن ذلك قد أدى إلى استبعاد هذا النص من قائمة الأحكام التي لا يجوز التحفظ عليها، طبقاً لنص المادة 42 من اتفاقية 1951.

إن الهدف الأول للمادة 1/35، هو إقامة علاقة بين التزام الدول الأطراف بتطبيق الاتفاقية من جهة، ومهمة الإشراف على تطبيقها من طرف المفوضية من جهة أخرى، وذلك من خلال إلزام الدول الأطراف باحترام سلطة الإشراف والمراقبة التي تمارسها المفوضية، وعدم عرقلتها في أداء مهمتها، والتعاون معها في هذا الشأن¹.

تكمن الأهمية الأساسية لهذا النص، في أن العلاقة التي تكرسها المادة 35 من اتفاقية 1951، بين هذه الأخيرة، من جهة، ونشاط المفوضية من جهة أخرى، ستكون مهمة جداً في تيسير تطبيق متجانس لهذه الاتفاقية².

تتسم التزامات الدول الأطراف بموجب المادة 35 بطابع حركي ومتطور، فهي لا تتعلق بمجموعة خاصة ومحددة من الوظائف، ولكن بكل المهام التي تدخل في اختصاص المفوضية، أو التي يمكن أن توكل لها في وقت معين، وبالتالي فهي تتماشى مع تطور دور هذه الأخيرة.

¹ - انظر المادة 2/35 من اتفاقية 1951.

² -Walter KÄLIN, «La surveillance de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p.689.

حتى بالنسبة للدول التي ليست أطرافا في اتفاقية 1951 أو بروتوكولها، يمكنها أن تكون ملزمة بالتعاون مع المفوضية، استنادا إلى المادة الثامنة من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين¹.

كما أن سلطة الإشراف المستمدة من النظام الأساسي للمفوضية، تمتد إلى كل الدول التي تأوي لاجئين يدخلون في اختصاص المفوضية، سواء كانت أطرافا أم لا في إحدى هذه الصكوك. إضافة إلى أساس قانوني آخر وهو المادة 56 من ميثاق الأمم المتحدة، التي تلزم الدول الأعضاء بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة، فهذا الالتزام يمتد أيضا إلى المفوضية، باعتبارها جهازا تابعا للجمعية العامة للأمم المتحدة.

تعتبر المفوضية كهيئة إشراف حسب نص المادة 35 حارسا لاتفاقية 1951، كما أن الالتزام الواقع على الدول الأطراف في هذه الأخيرة، بالتعاون معها في ممارسة وظيفتها الإشرافية، يدعم بشكل ملحوظ سلطاتها المنبثقة عن ولايتها. غير أن هذه الآلية تعتبر ضعيفة بالمقارنة مع الآليات المنصوص عليها في إطار اتفاقيات حقوق الإنسان المبرمة في العقود التالية لإبرام اتفاقية 1951. فنظام المادة 35 لا يتضمن أي التزام بتقديم تقارير دورية، ولا نشر التقارير المقدمة إلى المفوض السامي لشؤون اللاجئين بناء على طلبه².

إن هذا الضعف النسبي في آلية الإشراف دفع البعض إلى المطالبة بقياس اتفاقية 1951 على المعاهدات الأخرى لحقوق الإنسان، بما في ذلك خلق لجنة مراقبة مكونة من خبراء مستقلين³.

¹ - التي تنص: "التعاون مع مكتب الأمم المتحدة للمفوضية العليا للاجئين: 1- تتعاون الدول الأعضاء مع مكتب الأمم المتحدة للمفوضية العليا للاجئين. 2- تكون هذه الاتفاقية هي التتمة الإقليمية الفعالة في أفريقيا لاتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 بشأن وضع اللاجئين".

² - Jean-François DURIEUX, «Le rôle du Haut – Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés», in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30,31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, p.194.

³ - HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la responsabilité de surveillance», op-cit, par.9.

أيا كان مستقبل هذا الاقتراح، فإن النظام الدولي لحماية اللاجئين، يتضمن مظهرا أصيلا، يغطي هذا الضعف، وهو المظهر العملياتي للحماية¹، إذ يعتبر دور المفوضية بآثاره الإيجابية على حماية ملتمسي اللجوء واللاجئين فريدا من نوعه، خاصة بالمقارنة مع آليات المتابعة المنصوص عليها في المعاهدات الأخرى المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان. وعلى عكس اتفاقية 1951 وبروتوكولها فإن هذه المعاهدات لا تملك وكالة عملياتية، وموظفي حماية على مستوى الدول، يسهرون على تطبيقها².

إن حضور المفوضية الملاحظ في الميدان وتدخلاتها المباشرة لدى سلطات الدول هي التي تؤمن تنفيذ مبادئ وأحكام قانون اللاجئين³. كما أن برامجها في مجال المساعدة، وتسييرها لمبالغ ضخمة من الأموال، إضافة إلى مصداقيتها، كل هذا يدعم نشاطاتها الحمائية⁴.

رغم ذلك تبقى النقائص في النظام الحالي لحماية اللاجئين قائمة، وكانت محلا للنقاش في عدة مناسبات. حيث أوصت اللجنة التنفيذية للمفوضية، الدول بتبني تدابير تشريعية وإدارية ملائمة، لضمان تنفيذ فعلي للصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين، والاعتراف بأن التطبيق الفعلي لمبادئ وأحكام اتفاقية 1951، وبروتوكولها، له أهمية كبيرة جدا⁵. وأكدت على الأهمية الجوهرية للتطبيق الفعلي لهما، من قبل الدول الأطراف، ودعت الدول غير الأطراف إلى الانضمام إليهما، وإلى الصكوك الإقليمية المتعلقة بحماية اللاجئين، وتطبيقها دون تحفظ من أجل دعم إطار الحماية الدولية⁶.

¹-Jean-François DURIEUX, «Le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés», op-cit, p.195.

²-Walter KÄLIN, «La surveillance de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, pp.700-701.

³-Ibid, p.706.

⁴-Jean-François DURIEUX, «Le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés», op-cit, p.195.

⁵-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 57, Application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 1989, par.b) in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.103.

⁶-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 79, 1996, par.c,d) in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.100.

لقد تم تبني هذه التوصيات في سياق كان فيه أعمال الاتفاقية وبروتوكولها يواجه صعوبات معتبرة، قسمتها المفوضية إلى ثلاثة فئات هي: العوائق الاجتماعية والاقتصادية، العوائق القانونية، والعوائق السياسية¹. إن الكثير من هذه العوائق التي تقف أمام التطبيق الكامل للصكوك الدولية المتعلقة بحماية اللاجئين، تبقى قائمة وتستمر في خلق مشاكل على كل المستويات الوطنية، الإقليمية والعالمية. ففي عام 2000، أبدت اللجنة التنفيذية للمفوضية انشغالها بانتهاكات حقوق اللاجئين المعترف بها على المستوى الدولي، بما في ذلك رد اللاجئين، تحويل مخيمات اللاجئين إلى معسكرات، إشراك الأطفال اللاجئين في النشاطات العسكرية، العنف المرتبط بالانتماء الجنسي، والتمييز ضد اللاجئين خاصة النساء، والاحتجاز التعسفي لملتزمسي اللجوء واللاجئين. وانشغالها أيضا بالتطبيق غير الكامل للصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين، من طرف بعض الدول الأطراف².

باعتبار أن درجة تنفيذ الاتفاقية وبروتوكولها تبقى غير مرضية، فإنه من مصلحة جميع الأطراف المعنية بحماية اللاجئين، تدعيم سلطة المفوضية في الإشراف على تطبيق هذه الصكوك، لأن عدم التطبيق من قبل دولة معينة، ينتهك المصالح المشروعة للاجئين، وكذلك حقوقهم وضماناتهم المنصوص عليها في القانون الدولي. كما أنه ينتهك حقوق الدول الأخرى، الأطراف في اتفاقية 1951، وفي الصكوك الأخرى المتعلقة بحماية اللاجئين، التي تحترم التزاماتها، لأن الالتزام بتطبيق هذه الصكوك، هو التزام نحو الدول الأطراف الأخرى بشكل عام.

¹ - مثل التعارض بين الالتزامات الدولية، والمسؤوليات الوطنية للدول التي تجد نفسها مضطرة لاستقبال أعداد كبيرة من اللاجئين ولو لفترة مؤقتة، بسبب مشاكلها الاقتصادية، ارتفاع نسبة البطالة، انخفاض المستوى المعيشي، أزمة السكن، الكوارث الطبيعية أو من صنع البشر؛ عدم تكريس أحكام اتفاقية 1951 في التشريعات الوطنية، وحتى بالنسبة للدول التي قامت بذلك فإنها لم تحدد الحقوق التي يتمتع بها اللاجئين بل بينت فقط اختصاصات الهيئات الإدارية المكلفة باللاجئين. وبالتالي جعلت حماية اللاجئين ضمن السلطة التقديرية لهذه الهيئات، كما أن التفسير الضيق من قبل الجهات القضائية لأحكام اتفاقية 1951، يعتبر عائقا أمام التنفيذ الكامل لها؛ أحيانا قد يعبر منح اللجوء عن موقف سياسي لدولة اتجاه دولة أو دول أخرى، مما يؤدي إلى توتر العلاقات فيما بينها؛ انظر:

-Walter KÄLIN, «La surveillance de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p.703.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No89, 2000, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.139.

لقد تم التأكيد على هذا التفسير في المادة 38 من اتفاقية 1951، والمادة 4 من بروتوكول 1967، التي تسمح لكل دولة طرف في الاتفاقية أو البروتوكول بأن تخضع أي خلاف مع أي دولة أخرى متعلق بتفسيرها أو بتطبيقها لمحكمة العدل الدولية، حتى ولو لم يلحقها ضرر مادي.

يمكن أن يولد غياب احترام القانون الدولي للاجئين، تحركات أخرى للاجئين وملتسمي اللجوء المضطرين للبحث عن بلد تحترم فيه حقوقهم. ويجبر الدول التي تكون مستعدة لمعاملة اللاجئين طبقاً للالتزامات الدولية أن تتبنى سياسة تقييدية نحوهم. كما أنه يعيق المفوضية في أداء مهامها بشكل ملائم، ويقلل من قدرتها على مساعدة الدول في التكفل باللاجئين. ويسبب أضراراً خطيرة لنظام الحماية الدولية القائم منذ أكثر من ستين سنة، والذي نجح مراراً في تسوية حالات عديدة من الفرار، للأسباب الواردة في اتفاقية 1951 بطريقة ملائمة ومرنة. فعدم التطبيق إذن، يضر بالتسيير الملائم لأزمات اللاجئين الحالية والمستقبلية على المستوى العام، ويضر أيضاً بمصالح الدول الأطراف في اتفاقية 1951 وبروتوكولها، بل بالجماعة الدولية كاملة.

على المستوى العملي، يمكن للدول أن تعمل على تدعيم آليات الرقابة على مستوى عالمي، في مواجهة الآليات الإقليمية التي برزت لتستجيب لمشاكل إقليمية، بدلاً من الحفاظ على الطابع العالمي لهذه الصكوك¹.

نتيجة لهذه الأسباب، يبدو عاجلاً وملائماً إعادة فحص مسألة الإشراف من زاوية جديدة، حيث تكتسي وظيفة الإشراف التي تمارسها المفوضية أهمية كبيرة في مجال حماية اللاجئين. إن تدخل المفوضية لصالح اللاجئين وملتسمي اللجوء، وحوارها مع الحكومات بشأن بعض القوانين والسياسات الوطنية يساهم في أعمال الاتفاقية وبروتوكولها. فرغم أنها وكالة عملياتية (opérationnelle)، إلا أنها لا تقدم فقط المساعدة، وإنما تمارس أيضاً

¹ - إريكا فيلر، "الحماية الدولية للاجئين : خمسون عاماً حول تحديات الحماية في الماضي والحاضر والمستقبل"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2001، ص 146.

عملا حمائيا يوميا في الميدان. وفي هذا السياق، تعتبر المفوضية مستشارا وشريكا (منتقدا في أغلب الأحيان للحكومات)، وأيضا مدافعا عن حقوق اللاجئين¹.

غير أن استقلالية المفوضية محدودة بسبب طابعها العملي²، وتتوقف إمكانية تأمين المساعدة والحماية، على وجود درجة معينة من الثقة بينها وبين الحكومة المعنية، ويمكن المساس بهذه الثقة عندما تنشر المفوضية انتقاداتها لتضغط أكثر على هذه الدولة. وليس من قبيل الصدفة أن تظل التقارير السنوية للمفوضية سرية، في الحالات التي يضر فيها النشر بعملية الحماية والمساعدة في البلد المعني، وتواجه المفوضية في الميدان. كما أنه يوجد تضارب بين مصالح المفوضية في الضغط على الدول التي لا تحترم التزاماتها الاتفاقية، وبين تبعيتها فيما يتعلق بالمساهمات المالية التطوعية لهذه الدول ذاتها³، مما يجعلها تخرج عن الحياد المطلوب والضروري في العمل الإنساني⁴.

يتضح مما سبق، أنه يجب التمييز بوضوح بين خطين مختلفين من وظائف المفوضية في مجال الحماية الدولية، وهما: الوظيفة الإشرافية والوظيفة العملية. فرغم أنهما متكاملتان، إذ أن عمل المفوضية في مجال الحماية اليومية في الميدان كشريك للحكومات وللاجئين، يسهل غالبا ممارستها لوظيفة الإشراف، ولكن في الوقت نفسه، يظهر صراعا بين الوظيفتين، في كل مرة لا تقبل فيها الدولة أو مجموعة من الدول الرقابة التي تمارسها المفوضية في حالات معينة. كما أن انتقادا قاسيا لحكومة دولة ما على عدم احترامها لالتزاماتها، قد يؤدي إلى الإضرار بالعمليات الميدانية التي تقوم بها المفوضية على إقليمها. إن الوظيفة الإشرافية والوظيفة العملية في الميدان تستجيبان لمنطقتين مختلفتين، ولهذا لا يمكن تفادي التضارب

¹-Walter KÄLIN, «La surveillance de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés...», op-cit, p.700.

²-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.199.

³-Jérôme VALLUY, *Rejet des exilés: le grand retournement du droit de l'asile*, Éditions du croquant, 2009, p.326.

⁴- سليم معروف، حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة الدولية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2008-2009، ص 124؛ مارتن جونز، " ثلاثة تحديات في تحديد وضعية اللاجئين"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، 2009، ص 54،

في المصالح، مما دفع بالمفوضية إلى تغيير سياستها في مسار البحث عن حلول دائمة لمشاكل اللاجئين.

المطلب الثاني

الدور المتغير للمفوضية في مجال أعمال الحلول الدائمة للاجئين

يعتبر وضع اللاجئين حلاً مؤقتاً في أحسن الأحوال، فهو يشكل استجابة مؤقتة لمشكلة عاجلة تحتاج إلى حل دائم، ولهذا من الضروري أن لا يتحول هذا الوضع المؤقت إلى وضع دائم سواء، بالنسبة لبلد الملجأ أو بالنسبة للاجئين¹. ومما لا شك فيه أن المفوضية تتحمل المسؤولية الأساسية بشأن إيجاد حلول دائمة من شأنها أن تغني اللاجئين عن الحماية الدولية. ثمة ثلاثة حلول أساسية تتميز كلها بالطابع الطوعي، يمكن للاجئين أن يختاروا إحداها وذلك بعد توعيتهم بمزايا ومساوئ كل منها. وهي الإعادة الطوعية للوطن، الإدماج المحلي وإعادة التوطين. وتعتبر الإعادة الطوعية للاجئين في ظل الأمن والكرامة هي الحل المفضل بالنسبة للمفوضية والدول، وحتى اللاجئين أنفسهم، ولهذا أصبحت المفوضية تركز جهودها في هذا الاتجاه (الفرع الأول)؛ غير أن هذا الحل لا يكون متاحاً في جميع حالات اللاجئين، مما يدفع المفوضية إلى أعمال حلول أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التركيز على الإعادة الطوعية للاجئين إلى أوطانهم

من المسلم به بشكل عام، أن أفضل حل لمشكلة اللاجئين هو العودة الطوعية إلى الوطن في ظروف يسودها الأمن وتُصان فيها الكرامة، وهذا الحل يتماشى مع حق كل شخص في العودة إلى بلده بناء على اختياره الحر (أولاً)؛ غير أن الظروف أحياناً تضطر المفوضية إلى المشاركة في عمليات الإعادة، دون أن يتوفر فيها هذا الشرط الأساسي (ثانياً).

¹ - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مكان يدعى الوطن، جنيف، 2004، ص5.

أولا - الطابع الطوعي للإعادة أساس استدامة الحل

تعتبر الإعادة الطوعية للوطن أحد المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين، ومع أنه لم تتم الإشارة إليها في اتفاقية 1951، لكن تم النص عليها في الفقرة الأولى من النظام الأساسي للمفوضية¹، وفي العديد من استنتاجات لجنتها التنفيذية²، وبشكل صريح أكثر في الصكوك الإقليمية لحماية اللاجئين³. كما أن الطابع الطوعي للإعادة هو أحد أسس مبدأ عدم الرد، وهذا يعني أن سلطات الدول لا تتمتع بحرية مطلقة، عندما تقرر وضع حد للحماية.

يؤكد مبدأ الإعادة الطوعية حق كل اللاجئين في العودة إلى أوطانهم، بناء على اختيار حر، وقائم على دراية بالوضع السائد في بلد الأصل⁴. ويحظر كل تصرف يتم بغرض إكراه اللاجئين على العودة إلى أوطانهم، أين ستكون حياتهم أو حريتهم معرضة للخطر. ومع ذلك فإن عددا كبيرا من اللاجئين الذين يعودون إلى بلدانهم الأصلية، لا يفعلون ذلك لأن الظروف في بلدهم قد تحسنت، ولكن لأنها أصبحت خطيرة وقاسية في بلد الملجأ⁵، ومن أحدث الأمثلة على ذلك عودة اللاجئين العراقيين في سوريا إلى وطنهم⁶.

¹ - " لتي تنص: " يتولى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، [...] ومهمة التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين بمساعدة الحكومات، وكذلك الهيئات الخاصة إذا وافقت على ذلك الحكومات المعنية، على تسهيل إعادة هؤلاء اللاجئين إلى أوطانهم بمحض اختيارهم أو استيعابهم في مجتمعات وطنية جديدة [...]".

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion N4 , 1987; Conclusion No73, 1993; Conclusion No 96, 2003; Conclusion No 99, 2004; Conclusion No 101, 2004; Conclusion No 102, 2005, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.453 - 456.

³ - انظر المادة الخامسة من الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين، ولتفصيل أكثر حول التزامات الدول بشأن ترقية العودة الطوعية على المستوى الإفريقي، انظر:

-Henri Joël TAGUM FOMBENO, «Réflexions sur la question des réfugiés en Afrique», *RTDH*, N°57, 2004, pp.264-265.

⁴ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 101 , 2004, par.1), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.454.

⁵ - HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, La Découverte, Paris ,1997, p. 68.

⁶ - بلغ عدد اللاجئين العراقيين الذين عادوا إلى وطنهم بسبب الأزمة السورية إلى غاية أوت 2012، 43950 لاجئ؛ انظر:

- Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Actualisation des opérations du HCR au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 21septembre 2012, p.2, <http://www.unhcr.fr/50606ca49.html>

يؤكد قسم الحماية الدولية في المفوضية بأن الإعادة التي تتم تحت الإكراه المباشر أو غير المباشر (من خلال، مثلا، إنقاص مستوى الخدمات الأساسية المقدمة للاجئين)، تعتبر مخالفة لمبادئ القانون الدولي¹. فإذا كانت العودة هي النهاية المثالية لمشكلة اللاجئين، إلا أن هذا لا يعني أنه يمكن إكراههم عليها، بل يجب أن تتم بناء على الرغبة الحرة المعلنة للاجئين أنفسهم، بعد أن يتحصلوا على جميع المعلومات المتعلقة بالوضع السائد في بلدهم الأصلي².

تفترض العودة تحليلا دقيقا ومفصلا لأسباب النزوح، إذ يجب التمييز بين الأسباب الأصلية، والمستمرة، والحالية للنزوح. ولكي تكون العودة دائمة ولا تشكل ردا، يجب أن تتم في ظروف الأمن والكرامة، أي أنه يجب أن تنتج الرغبة في العودة عن قناعة اللاجئ بأن الظروف في بلده الأصلي تسمح بالعودة في أمن وكرامة. إضافة لذلك، فإن الطوعية هي ضمانات لمبدأ عدم الرد، خاصة عندما لا تكون شروط العودة مجتمعة³.

يقرر اللاجئون بصفة عامة العودة إلى بلادهم، عندما لا يبقى أي احتمال للاضطهاد الذي كان سببا في فرارهم. وعلى هذا الأساس، تعتبر الإعادة الطوعية للاجئين جزءا من وظيفة الحماية التي تمارسها المفوضية، في ظل شروط الأمن والكرامة. ويعتمد نهج المفوضية في هذا الجانب من نشاطاتها، على مجموعة من العوامل أهمها، الظروف السائدة في بلد الأصل، فإذا لم تكن على قناعة تامة بأنه بوسع اللاجئين العودة في أمن، فإنها لا تعمل بفعالية على تشجيعها. أي أنها، تعمل على تقييم الوضع السائد في بلد الأصل والحصول على ضمانات أمنية، كاستفادة اللاجئين من العفو وعدم تعرضهم للاضطهاد، وعدم توقيع أي عقوبات عليهم؛ وكذلك الضمانات المتعلقة بأمنهم الجسدي، بما في ذلك الحماية ضد الهجوم المسلح؛ وأمنهم المادي، أي تمكينهم من الدخول إلى أراضيهم وتوفير سبل الحياة لهم⁴.

يجب أيضا أن تتم عودة اللاجئين في كرامة، أي أن لا يكونوا مقيدين ولا تساء معاملتهم ويعودون بدون شروط، وأن يقوموا بذلك بطريقتهم الخاصة، في حالة العودة

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op - cit, p. 68.

²- حورية أيت قاسي، حقوق الأجانب ودور منظمة الأمم المتحدة في حمايتهم، مرجع سابق، ص 83.

³- أحمد عثمان محمد المبارك، "حماية النازحين: إعادة توطينهم واندماجهم"، الإنساني، العدد 35، 2006، ص 31.

⁴-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op- cit, p.467.

⁴- المفوضية، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مرجع سابق، ص ص 60-61.

التلقائية، وأن لا ينفصلوا عن أفراد أسرهم، وأن يعاملوا باحترام، ويقبلوا من طرف سلطاتهم الوطنية التي تضمن لهم جميع الحقوق الأساسية¹.

وبصفة عامة، تعمل المفوضية على تشجيع العودة الطوعية للاجئين عندما تتوفر الشروط التالية:

1 - أن تكون الوضعية في بلد الأصل قد عرفت تحسنا عاما، حتى تصبح العودة في أمن وكرامة ممكنة لأغلبية اللاجئين.

2 - التزام جميع الأطراف -بدون تحفظ- باحترام الطابع الطوعي للعودة².

3 - يجب على دولة الأصل أن تقدم ضمانا رسميا، أو تأمينات فيما يخص أمن اللاجئين العائدين³.

4 - يجب تمكين المفوضية من الاتصال بكل حرية وبدون أي قيود بالعائدين⁴.

5 - يجب أن تكون الشروط الأساسية للعودة - إذا كان ممكنا - مسجلة في اتفاق رسمي للعودة بين المفوضية، والسلطات العامة المعنية⁵.

تجدر الإشارة إلى أن هناك نوعين من العودة الطوعية وهما: العودة المنظمة والعودة التلقائية، ويقصد بالأولى: تلك الحركات التي تستفيد من تمويل دولي، ومشاركة فعالة للمفوضية، وتتميز بمجموعة من الخصائص. فمبدئيا، تتم هذه العودة بعد تسوية النزاع الذي أدى إلى فرار اللاجئين، وتحدد شروط العودة والضمانات المتعلقة بالعائدين في اتفاقات ثلاثية بين بلد الملجأ وبلد الأصل والمفوضية. كما تتولى المفوضية تسجيل عملية العودة وتنظيم نقل العائدين، وتكون حاضرة في أماكن الإعادة⁶.

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No101, 2004, par.b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.454.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 18,1980, par.b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.457.

³-Ibid, par.f).

⁴-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No102, 2005, par.r), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.472.

⁵-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No101, 2004, par.9, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.462.

⁶- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل العمل في حالة الطوارئ، الإصدار الثاني، مركز الأهرام للترجمة والنشر، والنشر، 2000، ص275.

تركز استنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية، على سلطة هذه الأخيرة في اقتراح تنظيم العودة عندما تكون الظروف مواتية، وتشجيع التواصل بين الأطراف، والتحقق من الاحترام الفعلي للضمانات الممنوحة من قبل البلد الأصلي¹. وتشكل المساعدات العامل الأساسي الثاني من أجل تنفيذ فعلي للعودة.

أما العودة التلقائية، فتتم عندما لا يرغب اللاجئين انتظار وضع برنامج لإعادة من طرف المفوضية، أو أنهم يفضلون بكل بساطة العودة إلى بلادهم، بالطريقة ذاتها التي خرجوا بها، أي بوسائلهم الخاصة. ويتميز هذا النوع من العودة بكونه يتم قبل انتهاء النزاعات، كما أنه لا يقيد في اتفاقات رسمية، ولا يخضع لإجراءات التسجيل، ويتم بدون مساعدة دولية مؤسسة قانوناً².

فيما يخص موقف المفوضية من هذا النوع الأخير من العودة، فإنها عندما ترى بأن اللاجئين قد أبدوا رغبة ملحوظة في العودة بمحض إرادتهم، أو عندما يكونون قد بادروا بذلك من تلقاء أنفسهم، فإنها تسهل هذه العودة حتى ولو كانت لا تشجعها. وفي ظروف كهذه، يجب أن تكون متأكدة بأن إرادة الرجوع لدى اللاجئين صادقة، وليست نتيجة للإكراه³.

بعد عودة اللاجئين إلى أوطانهم، يجب أن يظلوا محل متابعة، إلى حين اعتبار الوضع في بلد الأصل مستقر، والحماية الوطنية متوفرة، والعائدون مندمجون. إذ أنه حتى وإن كان بلد الأصل مسئول عن حمايتهم، إلا أنه يجب على المفوضية أن تتابع وضعيتهم⁴، للتأكد من أن تدابير العفو أو غيرها، من الضمانات الممنوحة لهم من طرف حكومة بلد الأصل، قد احترمت جيداً، وأنهم يتمتعون بحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون⁵.

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No18, 1980, par.f); Conclusion No 40, 1985, par.e), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.457-458.

²-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.196.

³- المفوضية، دليل العمل في حالة الطوارئ، مرجع سابق، ص 275.

⁴-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 10, 2005, par.r), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.465.

⁵-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 18, 1980, par.h), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.457.

إن الهدف من متابعة العائدين هو المساهمة في ضمان عودة ناجحة وعلى المدى الطويل، بما في ذلك علاقة دائمة بين العائدين والدولة التي ينتمون إليها، وكذلك التكريس السريع والكامل للحماية الوطنية، لكن هذا لا يعني منحهم امتيازات أو مستوى معيشي أحسن من مستوى باقي السكان. فالغرض من المتابعة إذن، هو بالأحرى السهر على احترام حقوق الإنسان للعائدين، وأن لا يكونوا عرضة للعقوبات أو العنف، وأن لا يمنعوا من الاستفادة من المرافق العامة، وأن لا يكونوا محلاً للتمييز في ممارسة حقوقهم¹. ولهذه المتابعة أهمية أخرى بالنسبة للاجئين الذين مازالوا في بلد الملجأ، إذ أن المعلومات المتحصل عليها بفضل متابعة إدماج العائدين، تسمح لهم باتخاذ قرار بشأن عودتهم المرتقبة، وهم على علم كامل بالوضع السائد في بلدهم، وبجميع الظروف المحيطة به².

ثانياً - تورط المفوضية في عمليات الإعادة غير الطوعية

إذا كان الحل الدائم المتمثل في العودة الطوعية هو حق للاجئ، فإن العودة ضد رغبته تشكل انتهاكاً لمبادئ حماية اللاجئين. لكن إذا كان الطابع الطوعي للعودة هو عامل إيجابي مهم جداً، فهل يعتبر شرطاً أساسياً من أجل تنظيم العودة؟ وبتعبير آخر، هل يمكن الفصل بين مسألة العودة وطابعها الطوعي؟

إن هذين المصطلحين متلازمان، ومع ذلك ليس هناك ما يمنع من الفصل بينهما بطريقة قانونية. فإذا كانت العودة تمثل حلاً، فإن طابعها الطوعي يعتبر ضماناً لعدم الرد واستدامة الحل. وبالتالي، من الممكن الفصل بين العودة كحل لمشكلة اللاجئين، وطابعها الطوعي³. لكن هل تتفق هذه الإمكانية مع قانون اللاجئين؟ إن العودة تكون دائماً حقاً بسبب طابعها الطوعي، لكن يمكن أن تكون كذلك على أساس قرار متخذ بالنظر إلى التحسن الموضوعي للوضع في بلد الأصل.

¹ - حرية أيت قاسي، حقوق الأجانب ودور منظمة الأمم المتحدة في حمايتها، مرجع سابق، ص 86.

² - المفوضية، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مرجع سابق، ص 70.

³ - Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op - cit, p.481.

في جميع الأحوال، يجب أن تكون العودة الطوعية هي المبدأ، والعودة القسرية عند الضرورة هي الاستثناء، ويجب أن تتم وفقاً لتوصيات المفوضية، وبالتعاون الوثيق معها ولا يجب على الدول أن تضغط على المفوضية عندما تكون الإعادة الطوعية مستحيلة¹.

من الصعب التأكيد على الطابع الطوعي للقرار المتخذ من طرف اللجوء بالعودة، لأنه يمكن أن يكون الدافع إليها هو ظروف الحياة في بلد الملجأ، وليس تحسن الوضعية في بلد الأصل، أو بتعبير آخر غياب البدائل المناسبة². وبما أن الدول لم تقبل أي التزام قانوني بقبول اللاجئين أو منحهم الملجأ، فإنه من المتوقع أن تسارع حكوماتها بإعادتهم في أسرع وقت ممكن. ولهذا فإن ولاية المفوضية المتمثلة قبل كل شيء في حماية اللاجئين، تجعلها في خلاف مع دول اللجوء بسبب رفضها العام للإعادة غير الطوعية للاجئين³.

إن مفهوم الإعادة الطوعية الذي تشجعه المفوضية، مرتبط ارتباطاً وثيقاً بموقف مماثل لها، وهو أن أي تحرك للاجئين يجب أن يكون طوعياً⁴. ومع أن هذه المواقف تبدو ملائمة باعتبارها تتجه في صالح اللاجئين، إلا أنه من غير المحتمل أن يكون هناك نظام لتوزيع الأعباء، إذا كانت موافقة اللاجئين شرطاً ضرورياً لنقلهم. أي بمعنى أن يكون نقل اللاجئين من بلد إلى بلد آخر يكون رهناً بموافقتهم⁵.

إذا كانت الإعادة الطوعية للوطن معترف بها كواحد من الحلول الدائمة لوضعية اللاجئين، إلا أنها منذ سنوات التسعينيات لعبت دوراً راجحاً في سياسات دول اللجوء⁶. ولقد أصبحت المفوضية قلقة بشأن انشغالات الدول الأساسية المانحة، التي تريد أن يعود اللاجئين إلى أوطانهم. حيث لوحظ منذ عدة سنوات توجه دول اللجوء نحو إعادة اللاجئين إلى بلدانهم

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op - cit, p.463.

²- ساري حنفي، "النظام العالمي لعودة اللاجئين - بعض دروس في مقارنة تجارب العودة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 21، 2004، ص 25.

³-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.301.

⁴-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit, p.68.

⁵-Ibid, p. 86.

⁶- Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.301.

الأصلية، قبل حدوث تغير جوهري في ظروفها¹. ومع أنه يمكن أن تكون الإعادة غير طوعية في بعض الحالات، وفي الوقت نفسه تكون مطابقة للقانون الدولي. إلا أن الطابع الطوعي يظل يمثل مبدءاً مفيداً من وجهة النظر السياسية، ويجب على المفوضية أن تستمر في ترقيته².

تتحمل الدول مسؤولية حماية اللاجئين وفي الوقت نفسه تمويل المفوضية، وهذا ما يفسر مواقف حكوماتها، التي تؤكد أكثر فأكثر بأن الإعادة هي الحل الأفضل للاجئين. كما تشير إلى ذلك اللجنة التنفيذية للمفوضية³. كما يجب منح اهتمام خاص لموقف الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، لأنها من أهم الممولين لبرامج المفوضية، ولها تأثير قوي على سياستها.

منذ سنوات عديدة والاتحاد الأوروبي يعمل على ترقية سياسات لجوء هي الأكثر تقييداً في العالم، وهذا ما يفسر نسبياً مصلحة الدول الأعضاء فيه، في تناول مشاكل تحركات السكان من خلال مسؤولية بلدان الأصل، وليس من خلال مؤسسة اللجوء.

إن تصريح ممثل الاتحاد الأوروبي في عام 1997، خلال الدورة 48 للجنة التنفيذية للمفوضية مهم جداً⁴، حيث أنه يتضمن اقتراحاً للحفاظ على مؤسسة الملجأ، مؤداه أنه من الضروري أحياناً مباشرة عمليات الإعادة غير الطوعية للاجئين، من أجل التحقق من أن الحماية هي حكر فقط على الذين هم بحاجة إليها فعلاً. فإذا كان أفضل نظام دولي لحماية اللاجئين هو ذلك الذي يمنح حماية ملائمة لأكثر عدد من اللاجئين، فإنه سيكون من المنطقي إعادة الأفراد الذين لم يعودوا بحاجة للحماية، من أجل أن تمنح الموارد المحدودة، للاجئين الذين هم بحاجة للحماية الدولية.

¹ - من بين الأمثلة البارزة على الإكراه المباشر، ما حدث في جويلية 1996 عندما نظمت القوات المسلحة في بوروندي طرد حوالي 90 ألف لاجئ رواندي، حيث صرحت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين آنذاك في رسالة موجهة إلى رئيس الدولة، بأن هذا الحادث يشكل انتهاكاً خطيراً لمبدأ أساسي في القانون الإنساني.

- انظر:

-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.68.

²-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, pp. 302-303.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 79, 1996, par.q) , in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.460.

⁴ - مشار إليه في:

-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p. 305.

لقد وجدت هذه المقاربة تطبيقاً لها في عام 2011، في سياق الأزمة الليبية التي تولدت عنها أفواج كبيرة من المهاجرين واللاجئين، الذين تدفقوا نحو تونس ومصر وبلدان جنوب أوروبا في ما يمكن تسميته بأزمة التدفقات المختلطة¹، التي تتجاوز التصنيفات الجامدة لضحايا النزوح القسري، وتستدعي استجابة إنسانية قائمة على الحاجة المشتركة للمساعدة والحماية².

لقد فرضت هذه الأزمة تحديات كبيرة وجديدة على المفوضية، حيث أن أغلب الأفواج التي وصلت كانت تضم أشخاصاً لا ينطبق عليهم تعريف اللاجئ بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951. إضافة إلى الليبيين الذين فروا من النزاع في ليبيا، كان إلى جانبهم اللاجئون من بلدان جنوب الصحراء الإفريقية وملتسمو اللجوء الذين تعرضوا للاعتقال في المراكز الليبية في طريقهم إلى أوروبا، ومنهم أيضاً المهاجرين لأسباب اقتصادية.

ففي حين حصل الليبيون على صفة اللاجئين، فإن المهاجرين الذين فروا من التعذيب في المعتقلات ومن النزاع نفسه، كان ينظر إليهم على أنهم مواطني دولة ثالثة، وبالتالي لا يحق لهم الحصول على القدر نفسه من الحماية سواء في البلدان المجاورة أو بلدان جنوب أوروبا³.

تعاونت المفوضية مع منظمة الهجرة الدولية تعاوناً وثيقاً ضمن تفسير من لولاية كل منهما، إذ تولت الأولى مسؤولية اللاجئين، وتولت الثانية مسؤولية المهاجرين، وتم فرز الوافدين الجدد، وإعادة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية⁴، باعتبارها الملاذ الأكثر أمناً بالنسبة لهم⁵.

¹ - جويدو أمبروسو، "على حدود الأزمة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012، <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/ambroso.html>

² - تاراك باخ بابوب، هيرنان فالي، كاترين ديرديريان وأوريلي بونثيو، "ما وراء الصفة القانونية: النظر إلى الحاجة الإنسانية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012، <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/baouab-et-al.html>

³ - المرجع نفسه.

⁴ - ساهمت المفوضية بالتعاون مع منظمة الهجرة الدولية في إعادة 144000 شخص نحو بلدانهم الأصلية؛ انظر: HCR, Note sur la protection internationale, 2012, par.3. <http://www.unhcr.fr/501fcd919.pdf>

⁵ - جويدو أمبروسو، "على حدود الأزمة"، مرجع سابق؛ محمد عدي كير وأنجيلا شيرود، "حماية ومساعدة المهاجرين العالقين في الأزمات"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012، <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/abdiker-sherwood.html>

لقد أثبتت ممارسات الدول تجاه الأشخاص الفارين من النزاع في ليبيا، وجود ثغرات في الحماية والمساعدة. كما هيمن نوع من الغموض على مسئولية المفوضية تجاههم حيث كان التمييز بين الأشخاص يقوم على أساس التصنيفات القانونية والسياسية، بدلا من الحاجات الإنسانية¹. وهذا ما يستدعي فهما أعمق لأنماط النزوح، للتمكن من صياغة استجابة أكثر كفاءة وإنسانية².

يجب أن تقتصر الإعادة على الأشخاص الذين لم يعودوا بحاجة للحماية، لأن فشل الإعادة يمكن أن يؤدي إلى العنف وإلى نزوح جديد، وبالتالي يعد من قبيل المخاطرة، القيام بدعم سياسات عمياء للعودة المبكرة، التي يمكن أن تنتج تدفقات جديدة للاجئين³. لكن رغبة المجتمع الدولي في تشجيع عودة اللاجئين كانت قوية، لدرجة أن الدول والمنظمات الدولية بدأت تعيد النظر في مفهوم الإعادة الطوعية للوطن، وطرح بعض التساؤلات الجوهرية مثل: هل يجب أن تتم الإعادة إلى الوطن على أساس الموافقة الطوعية للاجئين، وفي التوقيت الذي يحدده، وهل يجب على اللاجئين أن يعودوا إلى أوطانهم عندما تتحسن الأوضاع في بلدانهم الأصلية، ويتزامن ذلك مع غياب الأمن في بلد الملجأ؟

يستدعي هذا الجدل المهم حول مبادئ الإعادة الطوعية للوطن مجموعة من الملاحظات:

1 - إن اقتراح مسألة إعادة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية قسرا هو، بكل وضوح، أمر مخالف للقانون الدولي للاجئين ولحقوق الإنسان، وهذا ما أكدته المفوضية: "إن مبدأ الطوعية الذي يقتضي غياب أي إكراه مادي أو نفسي على العودة، يشكل حجر الزاوية للحماية الدولية في مجال عودة اللاجئين"⁴.

2 - لا يشكل مبدأ الطوعية أي عقبة أمام إعادة اللاجئين لأنهم عموما يرغبون بشدة في العودة إلى بلدانهم، ويفعلون ذلك حتى قبل أن يعم السلام والاستقرار الكامل في بلادهم⁵.

¹ - تاراك باخ بابوب وآخرون، "ما وراء الصفة القانونية: النظر إلى الحاجة الإنسانية"، مرجع سابق.

² - محمد عبدي كير وأنجيلا شيرود، "حماية ومساعدة المهاجرين العالقين في الأزمات"، مرجع سابق.

³ - Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.309.

⁴ - HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.90.

⁵ - من الأمثلة على ذلك، عودة حوالي مليونين ونصف مليون لاجئ أفغاني بملء إرادتهم من باكستان في أوائل التسعينيات التسعينيات رغم أن بلادهم لاتزال عرضة للعنف. انظر :

3 - تتضمن اتفاقية 1951 آلية جيدة، تسمح بتسهيل إعادة الأشخاص المعترف بهم كلاجئين، والذين لم يعودوا بحاجة للحماية، وهي "بنود الانقضاء". حيث تقوم هذه الآلية على مبدأ مؤداه، أنه لا يجب أن يستمر الأشخاص في الاستفادة من مركز اللاجئين طالما أنهم لم يعودوا بحاجة إليه، وأن هذا المركز يمكن أن يسحب منهم عندما تحدث تغيرات أساسية ودائمة في بلدهم الأصلي¹.

أخيراً، إذا كانت المبادئ التي تحكم إعادة اللاجئين لا لبس فيها، إلا أنه أحياناً من المستحيل السهر على أن تطبق عملياً. فكثيراً ما وجدت المفوضية نفسها تحت ضغوط شديدة من أجل دعم عمليات إعادة إلى الوطن لم تكن طوعية فعلاً، ولا آمنة فعلاً، وهذا إما بسبب انعدام الأمن في بلد الملجأ، أو لأن حكومة هذا الأخير سحبت حق اللجوء من المستفيدين منه. ورغم أنه في مثل هذه الحالات، قد تكون هناك مشاكل في بلد الأصل، إلا أنه يمكن أن تكون عودة اللاجئين إلى بلدهم أكثر أمناً من بقائهم في بلد الملجأ². وهذا ما تأكد مؤخراً في سياق الأزمة الليبية بالنسبة للاجئين الأفارقة؛ وفي سياق الأزمة السورية، بالنسبة للاجئين العراقيين.

تبين هذه الأوضاع، المآزق التي وجدت المفوضية نفسها في مواجهتها، في مجال الحماية في السنوات الأخيرة. عندما يكون هناك ضغط على اللاجئين ليعودوا إلى أوطانهم، وتكون الأوضاع في بلد الأصل لم تتحسن لدرجة تبرر تطبيق بنود الانقضاء، فما هو الموقف الذي يجب على المفوضية أن تتبناه؟ في مثل هذه الحالات، تقوم المفوضية

=HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.90.

¹ - لقد لجأت المفوضية والعديد من الدول إلى تطبيق هذه الآلية على اللاجئين بعد أن ثبتت عودة السلام والاستقرار إلى بلدانهم الأصلية إما نتيجة لحل نزاع داخلي (المزميق 1996)؛ نتيجة للاستقلال (ناميبيا 1995) أو تغيير في أنظمة الحكم (الشيلي 1994، بلغاريا 1997، إثيوبيا 1999). انظر:

-HCR, Note sur les clauses de cessation, op-cit, Annexe C: application de la clause de cessation aux groupes nationaux.

- انظر أيضاً :

-Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, « La cessation de la protection de réfugié », op-cit, p.564.

² - مثلاً حدث عند إعادة اللاجئين العراقيين من الحدود التركية سنة 1991، واللاجئين الروانديين من الزائير سنة 1996. انظر:

-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.91.

بالمشاركة في عمليات الإعادة من خلال مساعدة اللاجئين، خاصة فيما يتعلق بنقلهم إلى بلدانهم وتزويدهم بالمعونة المادية، والتأكد من وصولهم إلى بلدهم الأصلي.

لقد توصل قسم الحماية الدولية في المفوضية عند تحليله للمأزق الذي تمثله مثل هذه الأوضاع بالنسبة لهذه الأخيرة، إلى أنه إذا رفضت المشاركة في هذه العمليات، فإن اللاجئين الذين ليس لديهم حل آخر غير العودة إلى بلدانهم، يمكن أن يتعرضوا لمشاكل أكبر، إذا لم يكونوا موضع اهتمام، ولم يتم التكفل باحتياجاتهم¹.

يؤدي هذا التصريح بأنه يوجد مبرر إنساني لمشاركة المفوضية في برامج الإعادة التي لا تستجيب للمعايير المنصوص عليها في القانون الدولي للاجئين، غير أنه عندما تواجه أوضاعاً من هذا النوع، فإنه يجب عليها أن تلتزم بالتصرف بطريقة شفافة، أي تكون نزيهة ولا تخفي بأن اللاجئين قد عادوا تحت الإكراه، وتشرح بوضوح بأن المشاركة الاستثنائية للمفوضية لا تعني أبداً ضعف التزامها لصالح مبادئ الحماية.

كما يجب أيضاً على المفوضية أن تعمل على استيفاء بعض المعايير العملية، قبل المشاركة في الأوضاع التي يكون فيها اللاجئون مرغمين على العودة. إذ عليها أن تقوم بفحص حالة كل لاجئ يمكن أن تكون حياته أو حريته مهددتين إذا ما أكره على العودة، والسهر على أن يستمر هؤلاء الأشخاص في الاستفادة من الحماية، سواء في بلد الملجأ الأول أو في بلد آخر، ويجب أن تضمن أيضاً أن تتم العودة في أمن وكرامة، وأن التدابير الملائمة قد اتخذت لاستقبالهم وإعادة إدماجهم.

أخيراً، يجب عليها أن تحاول أن تتصرف بحيث يكون بإمكان اللاجئين العائدين تحت الضغط أن يغادروا بلدهم، ويبحثوا عن ملجأ في مكان آخر إذا كانوا يعتبرون بأنهم لا يمكنهم البقاء بكل أمان في بلدهم.

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit, p.92.

الفرع الثاني

الحلول البديلة لإعادة الطوعية

رغم الاعتراف العام تقريبا بأن العودة إلى الوطن يجب أن تكون طوعية، إلا أن الواقع قد يختلف أحيانا، فبالنسبة للكثير من اللاجئين، فإن قرار العودة يتخذ تحت تأثير الضغوط السياسية أو المادية أو الأمنية. وعندما تخفق المساعي الرامية إلى السماح للاجئين بالبقاء في بلد اللجوء، تقرر المفوضية العمل من أجل عودة اللاجئين بصورة آمنة إلى بلدهم الأصلي (أولا)؛ وفي الحالات التي لا يمكن فيها إعادة اللاجئين إلى أوطانهم بسبب عدم تغير الظروف التي أدت إلى فرارهم، تلجأ المفوضية إلى حلول أخرى وهي إدماجهم في بلد الملجأ أو إعادة توطينهم في بلدان أخرى (ثانيا).

أولا - العودة الآمنة للاجئين

يلعب مفهوم إعادة الطوعية دورا مهما في النظام الحالي للحماية الدولية للاجئين، رغم أنه لم يرد النص عليه في الاتفاقية الأساسية في هذا النظام، ألا وهي اتفاقية 1951. وإن كان منصوفا عليه في بعض الصكوك التي لا تفرض التزامات فعلية على الدول مثل استنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية. إلا أنه حسب النظام المحدث بموجب اتفاقية 1951، فإن هذا المفهوم يمثل مجرد توصية سياسية وليس التزاما قانونيا. وبالتالي، فإن المبدأ الوحيد الملزم بشأن إعادة الطوعية الذي ورد في اتفاقية 1951، يكمن في مبدأ عدم الرد. وبما أنه لا يوجد التزام بمنح الملجأ للاجئين، فإنه ليس هناك ما يمنع بشكل صريح، إرسال اللاجئين إلى بلد آخر لا تكون حياتهم أو حريتهم مهددة فيه.

انطلاقا من هذا التفسير الإيجابي للالتزامات الدول، أصبح واضحا أن إرادة ملتسي اللجوء ليست بالضرورة عاملا يجب أخذه بعين الاعتبار من طرف الحكومات أثناء اتخاذها لقرار إعادة، غير أن تنفيذ إعادة الطوعية سيكون أسهل، ويمثل توصية مفيدة للدول.

بما أن المبدأ الملزم في اتفاقية 1951 والذي ينطبق على إعادة إلى الوطن يكمن في قاعدة عدم الرد، فإنه يجب على الدول أن تحدد ما إذا كانت الوضعية مشمولة ببند

الانقضاء. بعبارة أخرى، لا يمكن للدولة المضيفة أن تعيد شخصا تنطبق عليه صفة اللاجئ (أي شخص له خوف مبرر من الاضطهاد) إلى وطنه، وبالتالي، لا يمكنها أن تشجع الإعادة، إلا إذا كان الشخص المعني لا ينطبق عليه وصف اللاجئ، أي أنه أصبح يدخل ضمن حالات الانقضاء¹.

رغم الغموض الذي يكتنف الإعادة الطوعية للوطن، إلا أن المبدأ العالمي الذي تتفق بشأنه أغلب الدول هو العودة في أمن. غير أن هذا المبدأ يثير بعض المشاكل، خاصة ما يتعلق بتحديد شروط "الأمن". ثمة معيار خطير يبدو أنه في تطور، مؤداه أن الإعادة تكون ممكنة نحو منطقة "آمنة نسبيا". إنه التعبير المستعمل من قبل المفوضة السامية لشؤون اللاجئين أثناء الدورة 48 للجنة التنفيذية، عندما أشارت إلى إعادة الروانديين إلى أوطانهم في فترة 1996-1997²، حيث صرحت بأن المفوضية لم تشجع الإعادة إلى الوطن، ولكنها ساعدت اللاجئين على العودة التلقائية، وخاصة نحو الأماكن التي اعتبرتها آمنة نسبيا. يجب التذكير بأن اللجنة التنفيذية للمفوضية قد سبق وأن أوضحت في أحد استنتاجاتها، بأنه لا يجب إعادة اللاجئين إلى أوطانهم، إلا بناء على رغبتهم الحرة، ويجب أن تتم هذه العودة في ظروف من الأمن المطلق³.

ما يمكن ملاحظته، هو أن السنوات الأخيرة عرفت تغيرات هامة فيما يتعلق بمعايير الإعادة: من الإعادة الطوعية إلى العودة في أمن، زيادة على ذلك، يبدو أن درجة الأمن أيضا يمكن أن تكون محلا للتكيف. إن هذه النقطة الأخيرة، يجب أن تكون محل اهتمام من قبل المدافعين عن حقوق اللاجئين، الذين يجب أن يتحققوا على الأقل من كون أن الإعادة مطابقة لمبدأ عدم الرد، ويجب الإصرار على الاحترام الكامل لهذا المبدأ.

إذا كان يمكن اعتبار أن معيار العودة في أمن مقبولا مبدئيا، فإن بعض الاقتراحات يمكن أن تسهل تنفيذه، فميشال باروتشيسكي يرى بأنه لا يجب أن تتم الإعادة، إلا إذا تم

¹-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, pp. 310-311.

²-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire*, op-cit, p.23.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 40,1985,b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.458.

التأكيد من قبل منظمات موجودة داخل دولة الأصل، بأن الظروف لم تعد خطيرة، ويمكن للمفوض السامي لحقوق الإنسان أن يلعب دورا في هذا السياق، كما أن وجود روابط رسمية بين الأجهزة الأممية المتكفلة بحماية اللاجئين وحماية حقوق الإنسان ستشكل تطورا إيجابيا، والشيء نفسه ينطبق على المنظمات غير الحكومية، التي تهتم بالمسائل المرتبطة بحقوق الإنسان مثل منظمة العفو الدولية، حيث يمكنها أن تلعب دورا بارزا في هذا الشأن¹.

للتأكد من أن معيار العودة في أمن سيكون فعالا وإيجابيا، يجب ربطه بمسار شفاف قائم على معلومات وثيقة تقتضي حضور أجهزة أممية (كممثلين دوليين)، وممثلين عن اللاجئين وعن دولة الأصل. فهذا النوع من الترتيبات يمكن أن يساعد على دراسة صحيحة للمخاطر، والتأكد من أن الدول لم تتصرف بشكل مخالف لالتزاماتها. ويجب التأكد خاصة بأن بنود الانقضاء لن تتم إثارتها إلا بمعايير إجرائية فردية، تسمح للأفراد المعنيين بتقديم اعتراضاتهم وشرح حالتهم².

من الصعب، في ظل نظام دولي ليست الدول ملزمة فيه صراحة، بمنح الملجأ لأشخاص لا يستوفون معايير اكتساب صفة اللاجئ بمعناه الضيق، اشتراط أن تكون العودة دائما طوعية، فإذا كان محتوى الصكوك الدولية محدود، فإن مشاكل تطبيقها كثيرة.

مع أنه لن يكون من الصواب هجر مفهوم الإعادة الطوعية، الذي ظل مقبولا بشكل عام من طرف المفوضية لعدة سنوات، إلا أن الإصرار على أن العودة يجب أن تكون دائما طوعية سيثجع الحكومات على تفادي أي اتصال باللاجئين، والقيام بكل ما في وسعها من أجل تفادي وصولهم إلى أقاليمها. إن أخذ الحيطة، وخطابا معتدلا، يعدان ضروريين في هذه المرحلة التي يبدو فيها أن مبادئ حماية اللاجئين أصبحت محل إعادة نظر³.

¹-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.316.

²-Joan FITZPATRICK et Rafael BONOAN, «La cessation de la protection de réfugié», op-cit, p.577.

³-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, pp. 317-318.

ثانيا - إعادة توطين اللاجئين

مع أن الإعادة هي الحل الأفضل، لكن لا يجب إهمال الحلول الأخرى، إذ أصبح من الضروري تناول مشاكل اللاجئين بطريقة أفضل، من خلال مساعدة الجماعات المختلفة على إيجاد حلول متنوعة وفقا للظروف، والاحتياجات، والإمكانيات وطموحات كل فئة. فمنهم من يفضل الاندماج في بلد الملجأ⁽¹⁾، ومنهم من تستدعي ظروفه الخاصة إعادة توطينه في بلد آخر⁽²⁾، وفي كلتا الحالتين تعمل المفوضية ما في وسعها لإنجاح هذه الحلول.

1- التوطين في بلد الملجأ

إن الحل الأفضل للاجئين، في الحالات التي لا يحتمل فيها حدوث العودة الطوعية إلى الوطن في المستقبل القريب، هو توطينهم في بلد الملجأ. وحتى يكون هذا الحل دائما، لابد من توافر الشروط التالية¹:

أ - يجب أن توافق حكومة بلد الملجأ، على كل الجهود الرامية لتسهيل الإدماج المحلي للاجئين، وتدعمها بكل فعالية. ومن الواضح أن هذا الشرط ليس من السهل تحقيقه، عندما يكون عدد اللاجئين كبيرا، ويشكلون تهديدا سياسيا واجتماعيا واقتصاديا لدولة الملجأ. ففي إفريقيا يعتبر إدماج عشرات الآلاف من الأشخاص المعوزين وغير المنتجين والضعفاء صحيا، يشكل عبئا ثقيلا، من الصعب أن تتحمله الميزانيات المتواضعة، والإمكانيات المحدودة للاستيعاب، التي تميز أغلب البلدان والتي تكيف على أنها الأقل تقدما في العالم².

ب - يجب أن يكون سكان المنطقة التي توجد فيها مخيمات اللاجئين، هم أيضا مستعدين لتقبل وجود طويل الأمد للاجئين الذين تم توطينهم. في الواقع، إن الإدماج المحلي

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, pp. 93-97.

- المفوضية، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مرجع سابق، ص75.

²-Henri Joël TAGUM FOMBENO, «Réflexions sur la questions des réfugiés en Afrique», op-cit, pp. 266-267.

ستكون له حظوظ أوفر للنجاح، إذا كانت هناك روابط اثنية أو ثقافية أو لغوية بين اللاجئين والسكان المحليين، والعكس صحيح. وعليه، فإن برامج الإدماج ستحمل فوائد للاجئين والسكان المحليين في الوقت نفسه، وتشجع الترابط بين الفئتين.

ج - على غرار الإعادة الطوعية إلى الوطن، فإن الإدماج المحلي أيضا يجب أن يكون طوعيا لكي يصبح حلا دائما، إذ أن اللاجئين الذين يعتبرون تواجدهم في بلد الملجأ مؤقتا، ويرغبون بشدة في العودة إلى بلدهم، لن يكون الإدماج المحلي حلا مناسباً لهم. وفي هذا السياق، يفترض أنه كلما كانت إقامة اللاجئين أطول في بلد الملجأ، كلما كان هذا الحل دائما بالنسبة له.

د - يجب أن يكون الإدماج حيويًا من الناحية الاقتصادية، بمعنى أن يتمتع اللاجئين بحقوق اقتصادية كاملة، ويجب أن تتكيف برامج الإدماج مع متطلبات كل فئة، وأن تستفيد من تمويل خارجي لكي تتجح.

هـ - أخيرا، لكي يكون هذا الحل دائما، يجب أن يندمج اللاجئين في مجتمعه الجديد بشكل كامل، وأن تتاح له فرصة الحصول على جنسية هذا البلد¹، ويمارس كل الحقوق المرتبطة بها. في هذه الحالة فقط، يمكن اعتباره فعلا قد أصبح يستفيد من جديد من حماية وطنية.

غير أنه لا يجب أن تستعمل إمكانية الإدماج المحلي، كحجة لتقييد حق اللاجئين في العودة إلى أوطانهم، خاصة عندما يكون سبب تحولهم إلى لاجئين هو طردهم لأسباب اثنية، وسلطات بلد الأصل ترفض عودتهم للأسباب ذاتها. وهذا ما يؤكد موقف المفوضية تجاه لاجئي يوغسلافيا السابقة، لأن ما عدا ذلك يعتبر تدعيما لسياسة التطهير العرقي².

¹ - تنص المادة 34 من اتفاقية 1951: "تسهل الدول المتعاقدة بقدر الإمكان استيعاب اللاجئين ومنحهم جنسيتها، وتبذل على الخصوص كل ما في وسعها لتعجيل إجراءات التجنس وتخفيض أعباء ورسوم هذه الإجراءات إلى أدنى حد ممكن"

² -HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit, p.97.

لكن ما يمكن ملاحظته في السنوات الأخيرة أنه، نتيجة لتزايد عدد اللاجئين، أصبحت فرص التوطين المحلي قليلة في مناطق كثيرة من العالم. فالبلدان النامية بصفة عامة، لا تكون مستعدة لإدماج عدد كبير من اللاجئين إلا نادراً، بسبب المشاكل الاقتصادية والبيئية والديمقراطية التي تعرفها. حيث أصبحت فكرة عبء اللاجئين في صلب المفردات التي تستعملها حكومات البلدان المضيفة للاجئين، التي تركز فقط على الآثار السلبية المترتبة عن تواجد اللاجئين في أقاليمها مثل: التكاليف المادية، إعاقاة النمو الاقتصادي، إرباك الأسواق، تدهور الأوضاع البيئية ورفع مستوى التوتر داخل البلدان المضيفة¹، لاسيما إذا كانت هي نفسها غير مستقرة سياسياً، وضعيفة اقتصادياً، ومنقسمة اجتماعياً². وحتى البلدان المصنعة يمكن أن تكون لها تحفظات بشأن مسألة توطين اللاجئين، بسبب ارتفاع تكاليف الخدمات الاجتماعية الضرورية³.

في حين أنه يجب النظر إلى اللاجئين على أنهم قد يجلبون معهم منافع اقتصادية وإمكانات للتنمية⁴، كما أن المجتمع المضيف سيستفيد من برامج المساعدات التي تقدمها الوكالات الإنسانية⁵، وهنا يظهر دور المفوضية، حيث تشجع الدول على قبول إدماج اللاجئين، وذلك من خلال تكفلها بجميع احتياجاتهم، مراعية في ذلك إمكانيات البلدان المضيفة للاجئين، وخاصة البلدان النامية⁶.

تجدر الإشارة، إلى أن المفوضية تتلقى الدعم من مختلف المنظمات الحكومية الدولية، كل منها في مجال تخصصها، وكذلك المنظمات غير الحكومية التي تعتبر من أهم شركاء المفوضية، وتساهم إلى حد كبير في تنفيذ مشاريع المساعدة المتعلقة باللاجئين. وفي هذا

¹- روجي زيتر، "أهم عبئ على الاقتصاد أم منفعة له؟"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 41، 2012.

<http://www.fmreview.org/ar/preventing/zetter>

²-René DEGNI SEGUI, «L'action des institutions africaines en matière de réfugiés», in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30, 31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, p.243.

³-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.93.

⁴- أنا لو، "التكامل المحلي حل مثالي للاجئين"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 25، 2006، ص 64.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ25/64-65/pdf>

⁵- روجي زيتر، "أهم عبئ على الاقتصاد أم منفعة له؟"، مرجع سابق.

⁶-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.93.

السياق، اقترحت المفوضية في عام 2003، مبادرة أطلقت عليها اسم "المساعدة الإنمائية للاجئين"، من أجل تزويد اللاجئين بالمهارات والوسائل الضرورية، لتحقيق الاعتماد الذاتي في وقت مبكر، ويتوقف نجاح هذه المبادرة على التزام الحكومات المحلية في إطار شراكة موسعة مع وكالات التنمية، ومنظمات المساعدة الإنسانية وغيرها¹.

تتمثل الأهداف الرئيسية لهذه المبادرة في تحسين طريقة تقاسم الأعباء بالنسبة للبلدان التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين؛ تزويد اللاجئين بالمتطلبات الضرورية لإعادة إدماجهم في بلد الأصل أو في بلد الملجأ، أو إعادة توطينهم في بلد آخر؛ تحسين مستوى معيشة السكان المحليين الذين ينظرون إلى اللاجئين على أنهم يعيشون في ظروف أحسن منهم، وبالتالي تقادي سخطهم الذي قد تكون له نتائج وخيمة على اللاجئين². وفي التوقيت نفسه، أطلقت المفوضية برنامجا آخر يدعى "التنمية من خلال الإدماج المحلي"، يهدف إلى التماس مساعدة إنمائية إضافية، من أجل إيجاد حل دائم، عن طريق الأخذ بخيار الإدماج المحلي.

يتوقف نجاح هذه المبادرة على موقف حكومات البلدان المضيفة منها، لأنه خيار متاح أمامها، وليس التزام على عاتقها، إذ هناك انشغال، خاصة لدى الدول الإفريقية، من أن تفسر إستراتيجية الاعتماد على الذات، على أنها قبول بالوجود المستمر للاجئين، بدلا من أن تكون مبادرة لعملية تنمية للتخفيف من الأثر السلبي لاستضافة اللاجئين على أقاليمها. وبالنسبة لأغلبية هذه الدول، فإن الترويج للاعتماد على الذات هو إجراء مؤقت، في سياق التزام أشمل بإعادة اللاجئين كحل دائم³، أو إعادة توطينهم في بلد ثالث.

2 - إعادة التوطين في بلد ثالث

تتمثل إعادة التوطين في نقل اللاجئين من البلد الذي التمسوا فيه اللجوء، إلى بلد آخر يسمح بدخولهم، ومنحهم - في حالات كثيرة - فرصة الحصول على الجنسية، وتعتبر الحل

¹ - المفوضية، مكان يدعى الوطن، مرجع سابق، ص 17.

² - المرجع نفسه.

³ - سارة ماير، "توضيح قضية الإدماج المحلي"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص 52.

الوحيد بالنسبة للاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم الأصلي، ولا البقاء في آمان في البلد الذي التمسوا فيه اللجوء¹. إذ أنه في بعض الحالات تقوم الدولة بمنح الملجأ للأشخاص الفارين من الاضطهاد لمدة مؤقتة، حتى يتمكنوا من إيجاد دولة أخرى تمنح لهم الملجأ بصفة دائمة. كما أن الظروف الاقتصادية والسياسية والأمنية السائدة في بلد الملجأ الأول، تفرض أحيانا نقل اللاجئين إلى بلد آخر.

تستخدم كل دولة مجموعة من المعايير من أجل تحديد الأشخاص المؤهلين لإعادة التوطين لديها²، أما المفوضية فتحفظ بمعاييرها الخاصة التي تساعد على التعرف على اللاجئين الذين هم في حاجة إلى إعادة التوطين، وهي تعطي الأولوية للذين هم بحاجة ماسة للحماية³، وعلى الأخص النساء المعرضات للخطر⁴، والأطفال غير المصحوبين بنويعهم الذين يتبين أن إعادة توطينهم تحقق مصالحهم⁵.

¹ - المفوضية، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مرجع سابق، ص 77؛

- HCR, Manuel de réinstallation, novembre 2004, p.1,

http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Manuel_de_la_Reinstallation.pdf

² - فاستراليا مثلا، تعطي الأولوية لضحايا العنف والتعذيب في حين أنه لا توجد أحكام خاصة بالأشخاص الذين لديهم احتياجات طبية؛ أما كندا فلديها برامج خاصة لإعادة توطين النساء المعرضات للخطر، في حين أنها لا تقبل إعادة توطين الأطفال القصر غير المرفوقين، أما الأشخاص الذين لديهم احتياجات طبية فإنهم يقبلون في كندا، غير أنهم يمكن أن يرفضوا إذا كانت حالتهم المرضية تشكل خطرا على الصحة العامة؛ في حين أنه في بريطانيا لا توجد برامج خاصة لإعادة توطين النساء المعرضات للخطر، ولا يقبل الأطفال غير المرفوقين؛ بينما تمنح الولايات المتحدة الأمريكية الأولوية لذوي الاحتياجات الطبية بالدرجة الأولى وضحايا العنف والتعذيب، والنساء المعرضات للخطر كما أنه يقبل الأطفال غير المرفوقين، الذين يتم احتضانهم من طرف أسر عند وصولهم للولايات المتحدة؛ أما فنلندا فتعطي الأولوية للأشخاص الذين هم عرضة للطرد نحو بلدهم الأصلي، أو للاعتقال التعسفي في بلد الملجأ الأول، ويأتي في المرتبة الثانية الأشخاص ضحايا العنف والتعذيب والأشخاص الذين يجب إعادة توطينهم لأسباب طبية . Ibid, chapitre pays

³ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 68, 1992, par.t), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.488.

⁴ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No105 , 2006, par. n), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.491.

⁵ - HCR, Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, op-cit, par.10-11; Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No107, 2007, par.h), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.492.

يمكن القول بأن اللاجئين يكونون في أمس الحاجة إلى الحماية القانونية والمادية عندما يكونون عرضة للتهديد بالطرد الفوري، أو بعد فترة، إلى البلد الأصلي، أو أي بلد آخر يمكن أن يطردوا منه ثانية؛ أو للاحتجاز أو الاعتقال أو السجن التعسفي؛ أو لانتهاك حقوقهم وحرّياتهم الأساسية¹.

تعد إعادة التوطين الوسيلة الوحيدة لجمع شمل أسر اللاجئين، التي تجد نفسها مشتتة رغما عنها، وأفرادها موزعون عبر بلدان مختلفة². كما أنها وسيلة حماية فعالة أيضا، بالنسبة للأشخاص الذين عاشوا فترات طويلة عرضة للتعذيب والعنف³، وبقوا على قيد الحياة، لكنهم، إما معوقين أو منهارين نفسيا، ويحتاجون إلى عناية خاصة غير متاحة في بلد الملجأ الأول⁴.

في هذا السياق، تنص المادة 11 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة⁵، على واجبات الدول تجاه الأشخاص ذوي الإعاقة خلال أوقات الطوارئ الإنسانية، وإن كانت لا تذكر صراحة التدابير التي ينبغي اتخاذها في مثل هذه الأحوال، إلا أنها تشير إلى التزام الدول الأطراف بموجب أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، باتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة خلال أوقات الطوارئ، مما يجعلها حقا أداة فعالة في ضمان شمول الأشخاص ذوي الإعاقة في جميع جوانب الاستجابة الإنسانية لمشاكل النزوح، بدءا بالاستشفاء وانتهاء بإعادة التوطين⁶.

¹ - المفوضية، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مرجع سابق، ص79.

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No107, 2007, par.h), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.492.

³ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No85, 1998, par.jj), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.489.

⁴ - مانشا ميرزا، "إعادة التوطين للاجئين من ذوي الإعاقة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 35، 2010، ص30.

⁵ - اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 611/61، المؤرخ في 13 ديسمبر 2006، ودخلت حيز التنفيذ في 03 ماي 2008، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 188/09، مؤرخ في 12 ماي 2009، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 33، لـ 31 ماي 2009.

⁶ - كاسندرا فيليبس وستيف استي وماري إنس، "الاتفاقية بين النص والتطبيق"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 35، 2010، ص23.

نتيجة للأهمية القصوى لإعادة التوطين كحل دائم لمشاكل اللاجئين، فإن المفوضية تؤدي دوراً فعالاً من أجل تيسيرها، وذلك من خلال العمل على التوصل إلى اتفاقات مع الدول لمنح الملجأ بصفة دائمة، وتقديم مساعدات فيما يتعلق بنقل اللاجئين إلى دولة الملجأ الجديد. ورغم أن عدد الدول التي قبلت بإعادة توطين اللاجئين قد ارتفعت من 15 بلداً في عام 2005، إلى 24 بلداً في عام 2012، إلا أنها تظل قليلة بالمقارنة مع أعداد اللاجئين الذين تستدعي وضعيتهم إعادة توطينهم في بلد آخر، غير البلد الذي منحهم اللجوء أول مرة¹.

كما أن المفوضية لا تتلقى دائماً استجابة للنداءات العاجلة التي تقوم بها من أجل إعادة التوطين، مثلما حدث في عام 2011، عندما وجهت نداءً لإعادة توطين اللاجئين الصوماليين والإريثريين الذين فروا من النزاع في ليبيا. ومع أن إعادة التوطين تعد بمثابة آلية مهمة جداً لتقاسم الأعباء والمسؤوليات في مجال حماية اللاجئين، إلا أن هناك عدم توازن في الجهود المبذولة على المستوى العالمي، ففي عام 2010، استقبلت أربعة بلدان لوحدها 94 % من مجموع اللاجئين الذين أعيد توطينهم وهي: أستراليا، كندا، الولايات المتحدة الأمريكية والسويد، وبمقابل ثلثي عدد اللاجئين الذين يعاد توطينهم في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن 10 % فقط منهم يعاد توطينهم في بلدان أوروبا².

ما يجب التأكيد عليه، هو أن حماية اللاجئين، ليست مسؤولية المفوضية لوحدها، وإنما هي مسؤولية مشتركة تقوم على مبدأ أساسي هو التضامن الدولي لتقاسم الأعباء، خاصة في حالات التدفق الجماعي للاجئين التي تحتاج إلى استجابة عاجلة وعملية، وحتى بالنسبة للدول التي ليست أطرافاً في الصكوك المتعلقة باللاجئين، فهي ملزمة بحماية اللاجئين، استناداً إلى معايير حقوق الإنسان التي تنطبق على الجميع دون تمييز.

¹ - قدرت المفوضية عدد اللاجئين الذين هم بحاجة لإعادة التوطين في سنة 2011 بـ 805000 لاجئ ومع ذلك فإن 10 % فقط من هؤلاء أعيد توطينهم، انظر:

-HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité (résumé), 2012, p.12.

<http://daccess-dds-ny.un.org>

² -Ibid, p.30.

المبحث الثاني

الأشكال التكميلية للحماية الدولية للاجئين

لم تعد مشكلة اللاجئين اليوم مشكلة مستقلة، ولم يعد اللاجئين يعاملون كفئة من الأشخاص تخضع لقواعد خاصة بها فقط، وإنما أصبح ينظر إليهم ضمن الإطار الواسع لحقوق الإنسان (المطلب الأول)؛ وكعنصر من وضعية أكثر تعقيدا، يجب التكفل بها في مجموعها، ولو بشكل مؤقت، إلى حين إيجاد حل دائم لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

احتواء اللاجئين في إطار الحماية الأعم لحقوق الإنسان

يرتبط القانون الدولي للاجئين، الذي يرمي إلى ضمان معاملة إنسانية لفئة مستضعفة من الأشخاص، ارتباطا وثيقا بالقانون الدولي لحقوق الإنسان الذي يهدف إلى المحافظة على كرامة ورفاهية كل إنسان. ولقد أصبحت مبادئ حقوق الإنسان تطبق أكثر فأكثر لتدعيم حماية اللاجئين، سواء من خلال الحقوق والامتيازات التي يمنحها القانون الدولي لحقوق الإنسان للاجئين في بلد الملجأ، وتأثيره على نشاطات المفوضية في مجال المساعدة الإنسانية لهذه الفئة (الفرع الأول)؛ أو من خلال إمكانية استفادة اللاجئين من آليات الرقابة على احترام حقوق الإنسان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حماية اللاجئين في أفق المساعدة الإنسانية

رغم أن جوهر المنطق الكامن خلف القانون الدولي للاجئين كما ورد في اتفاقية 1951 هو حماية حقوق الإنسان، إلا أن مد الجسور بين مجالي حقوق الإنسان وقانون اللاجئين ليس أمرا سهلا، فحقوق الإنسان للاجئين لم تتل اهتماما جديا إلا مؤخرا. وإلى وقت قريب كانت الجماعة الدولية تفرق بين المساعدة الإنسانية للاجئين، وبين انتهاكات حقوق الإنسان

(أولاً)؛ وظل التعامل مع مشكلة اللاجئين، لفترة طويلة، يتم مستقلاً عن المجهودات المبذولة لحماية حقوق الإنسان، وثمة رابطة ضعيفة بين المؤسسات المعنية بالمسألتين. ويعزى ذلك - ولو نسبياً - إلى أنه كان يعتقد أثناء إنشاء المفوضية أن قضية اللاجئين مشكلة مؤقتة، سرعان ما يتم حلها، كما أن قانون حقوق الإنسان ذاته كان لا يزال في بدايته¹، وظلت المفوضية لزمن طويل، تتحفظ بشأن الالتزام جدياً وبعمق في مجال حقوق الإنسان²، وخاصة قبل نهاية الحرب الباردة، أين كان التدخل كثيراً في هذا المجال يشكل خطراً على ممارسة مهامها الإنسانية البحتة، في مجال الحماية والمساعدة على السواء³. لكن تزايد النزاعات في السنوات الأخيرة، أثبت بأن الحماية الدولية ليست مفهوماً مجرداً، بل هي وظيفة عملية المنحى، تضم طائفة من أنشطة المساعدة، التي تنفذها المفوضية بالتعاون مع الدول وغيرها من الشركاء، بهدف تعزيز احترام حقوق اللاجئين (ثانياً).

أولاً - العلاقة بين مساعدة اللاجئين وحقوق الإنسان

لا جدال في أنه يوجد ارتباط وثيق بين حقوق الإنسان وظاهرة النزوح القسري⁴، لأنه في أغلب الحالات، تكون انتهاكات حقوق الإنسان هي السبب الأساسي وراء النزوح الجماعي للسكان⁵، الذي يحدث عادة أثناء الأزمات والنزاعات، التي لا تكون فيها السلطات الوطنية في وضع يخول لها توفير المساعدة والحماية لهؤلاء، أو أنها لا تكون راغبة في ذلك أصلاً⁶. بل إن إطار الحماية الدولية للاجئين كله قائم على مفاهيم حقوق الإنسان، فهو

¹ - راشيل بريت و إيف ليستر، " قانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني: الجوانب المتوازنة والدروس المستفادة والنظرة المستقبلية (رؤية منظمة غير حكومية)"، مرجع سابق، ص 161.

² - Sandrine TURGIS, *Recherches sur l'interaction entre les normes internationales relatives aux droits de la personne*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris2, 2009, p. 414; HCR, *Les droits de l'homme et la protection des réfugiés*, op-cit, p. 405.

³ - Winfried LANG, «Asile, refuge et droits de l'homme» in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30,31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, p.83.

⁴ - الجمعية العامة، تقرير الأمين العام، حقوق الإنسان والهجرة الجماعية، 2003، (A/58/186)، فقرة 6.

⁵ - لجنة حقوق الانسان، تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان، فئات محددة من الجماعات والأفراد: النزوح الجماعي والمشردون، 6 ديسمبر 1999، (E/CN.4/2000/81)، ص 2.

⁶ - الجمعية العامة، تقرير الأمين العام، حقوق الإنسان والهجرة الجماعية، مرجع سابق، فقرة 6.

يهدف إلى تقديم المساعدة للذين يفرون من بلدهم لأن حقوقهم انتهكت¹، خاصة وأن مفهوم الاضطهاد الذي هو في قلب تعريف اللاجئين المنصوص عليه في اتفاقية 1951، يفسر عادة طبقاً لمعايير حقوق الإنسان².

كما أن اتفاقية 1951 تعيد تعداد الحقوق المدنية والسياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يمكن أن يتمتع بها اللاجئين³، والتي تتراوح بين الحقوق الممنوحة عادة للأجانب⁴؛ والحقوق الممنوحة للوطنيين في دولة الملجأ⁵؛ مروراً بالحقوق الممنوحة للأجانب للأجانب الأولى بالرعاية⁶.

علاوة على ذلك، فإن الحظر الذي يقضي به القانون العرفي والقانون الاتفاقي لحقوق الإنسان، بشأن طرد أي شخص نحو إقليم يمكن أن يتعرض فيه للتعذيب، أو لعقوبات أخرى أو معاملة قاسية، أو لانسانية أو مهينة، يدعم مبدأ عدم الرد المكرس في إطار القانون الدولي للاجئين. كما أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يتضمن آليات تسمح بحماية اللاجئين ضد الاحتجاز التعسفي، تهديد الحياة والسلامة الجسدية، العنف الجنسي وتشنت الأسر... الخ.

يشكل قانون حقوق الإنسان الذي ينطبق على الجميع مهما كان مركزهم القانوني، بما في ذلك اللاجئين، معياراً مفيداً لتقييم نوعية المعاملة التي تمنحها بلدان اللجوء للاجئين على

¹ - سعاد يحيوش، حق اللجوء السياسي في القانون الدولي العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص28؛

-Winfried LANG, «Asile, refuge et droits de l'homme», op-cit, p.88.

² -HCR, *Introduction à la protection internationale*, op-cit, p.33.

³ - انظر في تفصيل هذه الحقوق: حورية أيت قاسي، حقوق الأجانب و دور منظمة الأمم المتحدة في حمايتها، مرجع سابق، ص ص60-62.

⁴ - مثل الحق في تملك الأموال المنقولة والعقارية (المادة 13)، الحق في العمل مقابل أجر (المادة 17)، الحق في الحصول على مسكن ملائم في دولة الملجأ (المادة 21).

⁵ - مثل الحق في ممارسة الشعائر الدينية واختيار التربية الدينية للأولاد (المادة 4)، حق اللجوء إلى القضاء (المادة 16)، الحق في التعليم الابتدائي (المادة 1/22).

⁶ - مثل استثناء اللاجئين من شرط المعاملة بالمثل بعد مرور ثلاث سنوات من إقامته في دولة الملجأ (المادة 7)؛ إعفاء اللاجئين من الخضوع للإجراءات والتدابير الاستثنائية التي قد تتخذها دولة الملجأ ضد وطنيي الدولة التي يتبعها اللاجئين بجنسيته (المادة 8).

إقليمها¹، ويكتسي هذا الجانب أهمية خاصة، عندما تكون الدولة المعنية ليست طرفاً في أي اتفاقية متعلقة باللاجئين. كما أنه يعتبر أداة مهمة بالنسبة للمفوضية، لانتقاد السياسات التقييدية لبعض الدول تجاه اللاجئين².

كما تعود مسألة حقوق الإنسان إلى صدارة الاهتمام عندما تحدث تغيرات في البلد الأصلي للاجئين، وتصبح العودة الطوعية واحداً من الخيارات الواقعية المطروحة أمام اللاجئين، حيث يصبح تقييم حالة حقوق الإنسان في بلد الأصل خطوة هامة، تمكن اللاجئين من اتخاذ القرار بشأن العودة الطوعية إلى بلدهم. وحتى بعد العودة يجب رصد حالة حقوق الإنسان، لأن أي تدهور لها يهدد استدامة العودة. ولهذا لا بد من توافر آليات مجدية وفعالة لحماية حقوق الإنسان، فيما عدا ذلك، فإنه يجب استبعاد خيار العودة، والبحث عن حلول دائمة أخرى، كإعادة توطينهم في بلدان أخرى أو إدماجهم محلياً³.

من الضروري إذن، فهم القانون الدولي لحقوق الإنسان، لضمان الحماية الدولية للاجئين والفئات الأخرى من الأشخاص الذين يدخلون في ولاية المفوضية⁴؛ حيث صرح المفوض السامي لشؤون اللاجئين مراراً بأن حقوق الإنسان هي أساس الحماية والمساعدة الممنوحة للاجئين⁵، وأكد بأن المفوضية تعتبر منظمة عاملة من أجل حقوق الإنسان، ولكن موجهة فقط إلى فئات خاصة من الأشخاص⁶. أما الجمعية العامة للأمم المتحدة فقد ركزت على العلاقة بين حماية حقوق الإنسان والوقاية من مشاكل اللاجئين، ونادت المفوضية إلى

¹-HCR, *Introduction à la protection internationale*, op-cit, p.33.

²-Winfried LANG, «Asile, refuge et droits de l'homme», op-cit, p.89.

³- الجمعية العامة، تقرير الأمين العام، حقوق الإنسان والهجرات الجماعية، مرجع سابق، فقرة 6.

⁴-Sandrine TURGIS, *Recherches sur l'interaction entre les normes internationales relatives aux droits de la personne*, op-cit, p.4.

⁵-HCR, Note sur la protection internationale, 1998, par.43.

⁶-HCR, Note sur la protection internationale, 1991, par.7,

<http://www.unhcr.fr/4b30a55ae.htm>

التعاون أكثر مع أجهزة حقوق الإنسان، خاصة وأن النظام الأساسي للمفوضية قائم على احترام هذه الحقوق¹.

غير أن هذه المقاربة لا تعني الاندماج الكلي بين المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان وتلك المتعلقة باللاجئين، فالأصل أن الدولة تلتزم بحماية حقوق الإنسان لوطنييها، وفي حالة غياب هذه الحماية فإن قانون اللاجئين يوفر حماية بديلة². وبالتالي، فإن مقارنة المفوضية في هذا السياق تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة التكميلية لحقوق الإنسان، والتميزة عن الولاية الأساسية للمفوضية³.

أما اللجنة التنفيذية للمفوضية، فقد أكدت في استنتاجها لعام 2005، بأن قانون اللاجئين هو قانون حركي قائم على التزامات الدول الأطراف في اتفاقية 1951 وفي بروتوكول 1967، وعلى الصكوك الإقليمية لحماية اللاجئين، أخذا بعين الاعتبار موضوع وهدف هذه الصكوك، وإثراؤه بالتطورات ذات الصلة بحماية اللاجئين، الحاصلة في المجالات المرتبطة بالقانون الدولي، مثل قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني⁴، خاصة وأن اللاجئين الذين يدخلون في ولاية المفوضية في السنوات الأخيرة، أغلبهم يفرون من النزاعات المسلحة، وهي ملزمة بتقديم المساعدة لهم في مثل هذه الظروف.

¹ - انظر على سبيل المثال، قرارات الجمعية العامة:

= رقم 71/51، المتعلق بتقديم المساعدة إلى اللاجئين والعائدين والمشردين في إفريقيا، المؤرخ في 10 فيفري 1997، فقرة 2؛
- رقم 149/58، المتعلق بمساعدة اللاجئين والعائدين والمشردين في إفريقيا، المؤرخ في 22 ديسمبر 2003، فقرة 2 و 11؛
- ورقم 169/58 المتعلق بحقوق الإنسان والهجرة الجماعية، المؤرخ في 9 مارس 2004، فقرة 4، 9 و 10؛ وهي متاحة على موقع الأمم المتحدة:

<http://www.un.org/arabic/documents/gares.htm>

² - سعاد يحيوش، حق اللجوء السياسي في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 34.

³ - HCR, Note sur la protection internationale, 1998, par.47; HCR, Note sur la protection internationale, 2003, par.49, <http://www.unhcr.fr/4b30a57oe.htm>

⁴ - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No103, 2005, par.c) in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.211.

ثانيا - المساعدة الإنسانية للاجئين

اقتضى تزايد عدد اللاجئين في سياق النزاعات المسلحة، في السنوات الأخيرة، التعامل مع المشكلة في أفق المساعدة الإنسانية بشكل عام¹. وبما أنه يقع على عاتق الدول التزام بكفالة احترام الحق في الحياة، لجميع الأشخاص الموجودين داخل الأقاليم التابعة لها²، فإنه يجب على الدول أن لا تقتصر على الجانب السلبي لهذا الالتزام، من خلال عدم انتهاك هذا الحق، وإنما يجب عليها أيضا أن تتصرف بشكل إيجابي عن طريق اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان عدم انتهاك هذا الحق³، ومن بينها، تلك التي تتعلق بتوفير السلع والخدمات الضرورية بالصورة الملائمة للمجتمعات المنكوبة، التي من بينها اللاجئين، حتى تتمكن من البقاء على قيد الحياة، وفي حالة عدم قدرة الدول، أو إخفاقها في القيام بذلك، يجب أن تسمح لطرف ثالث بتوفير مساعدات الإغاثة اللازمة⁴.

لقد بدت ضرورة هذه المقاربة أكثر من خلال التجربة اليوغسلافية، حيث قرر الأمين العام للأمم المتحدة منح مسؤولية المساعدة في الميدان لوكالة معينة، وهي المفوضية التي طلب منها أن تكون الوكالة الرئيسية المكلفة بتوجيه نداء عام إلى المانحين، لمساعدة

¹ - في بداية عام 2011، كان على المفوضية أن تواجه تدفقات اللاجئين من الصومال، الكوديفوار، ليبيا، مالي والسودان، وفي الوقت نفسه، عليها أن تستمر في الاستجابة لاحتياجات عدد كبير من حالات اللاجئين، التي طالبت بسبب عدم انتهاء النزاعات التي أدت إلى فرارهم، وبالتالي لا مجال لعودتهم. انظر:

HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité(résumé), op-cit, p. 6.

² - انظر المادة 1/2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ المادة 1 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ المادتان 1 و 2 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ والمادة 2 من اتفاقية حقوق الطفل.

³ - ريبكا باربر، "تيسير المساعدة الإنسانية في القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 91، العدد 876، 2009، ص 112.

<http://www.ircrc.org/ara/resources/documents/article/review-874-p371/html>

⁴ - روث أبريل ستوفلز، "التنظيم القانوني للمساعدات الإنسانية في النزاعات: الانجازات والفجوات"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 855، 2004، ص 3.

<http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/legal-regulation-ruthabrill-arabic.pdf>

- انظر في المعنى نفسه: محمد عدي كير و أنجيلا شيرودود، "حماية ومساعدة المهاجرين العالقين في الأزمات"، مرجع سابق.

اللاجئين والنازحين داخليا، وتم دمج برامج مختلف الوكالات في برنامج واحد¹. وكان هذا أول حضور للمفوضية في مناطق النزاع، ثم تلتها بعد ذلك عدة تجارب في الزائير سابقا (جمهورية الكونغو الديمقراطية)، أفغانستان، كولومبيا والعراق؛ ولقد تزامن هذا التوجه، مع تزايد المساعدة الإنسانية الدولية بشكل عام في مناطق النزاع، وارتفاع الدعم المالي من طرف المانحين، واهتمام وسائل الإعلام².

يؤكد وضع برامج التعاون بين الوكالات، إرادة التجانس والتنظيم ما بين القطاعات في مجال المساعدة الإنسانية لصالح اللاجئين. فهذه البرامج هي نتيجة لمشاورات وتنسيق بين مختلف الشركاء المعنيين بالمشكلة (حكومات، منظمات دولية وإقليمية، منظمات غير حكومية، واللاجئين أنفسهم)، وتعتبر جزءا هاما من المجهودات طويلة الأمد من أجل حلول دائمة لمشاكل اللاجئين، لأنها تتناول، في الوقت نفسه، الإعادة المنظمة للاجئين، والمساعدة على اندماجهم، والاستمرار في تقديم المساعدة الإنسانية لضحايا النزاعات³. وهذا ما يؤكد على ضرورة التزاوج بين الدواعي الإنسانية من جهة، والأساليب الأكثر ديمومة والمرتبطة، في الوقت نفسه، بالدفاع عن حقوق الإنسان والتنمية المستدامة، في إطار النزاعات المسلحة، من جهة أخرى⁴.

لقد اتضح أنه يجب التكفل باللاجئين عموما، ليس فقط بحمايتهم ماديا وقانونيا، ولكن أيضا بإعادة حقوقهم وأملاكهم، كما استدعت هذه المقاربة الشاملة والمتطورة في إطار المساعدة الإنسانية، تنفيذ الأشكال الجديدة للتعاون والربط بين حقوق الإنسان ومساعدة اللاجئين⁵. وهذا ما أكدته لجنة حقوق الإنسان عندما أشارت إلى التكامل بين نظم حقوق الإنسان والعمل الإنساني، الذي يسهم بشكل كبير في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للاجئين،

¹ - داماسو فينتشي، "اللاجئون في يوغسلافيا السابقة"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17 - 18 نوفمبر 1996، ص 195 وما بعدها؛ كيرستن يونغ، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر في يوغسلافيا سابقا: البوسنة والهرسك"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2001، ص 201 وما بعدها.

² - HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité (résumé), op-cit, p.6.

³ - حازم حسن جمعة، "مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية"، مرجع سابق، ص 26.

⁴ - Hervé CASSAN, «Les organisations internationales et les réfugiés: les nouvelles politiques juridiques institutionnelles», in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30, 31 mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, p.170.

⁵ - Ibid, p.168.

وسلمت بالتكامل، بشكل خاص، بين ولاية المفوضية السامية لحقوق الإنسان، والمفوضية السامية للاجئين، وبأهمية التعاون بينهما¹. لكن بما أن المساعدات الإنسانية من شأنها أن تخلق توترا بين المصالح الإنسانية والمصالح العسكرية، فإنه لا بد أن تتسم هذه المساعدات بالطابع الإنساني البحت وكذلك بالحياد وعدم التحيز².

يفرض مبدأ الإنسانية أن تتضمن تلك المساعدات، السلع والخدمات الضرورية لبقاء السكان على قيد الحياة، وأن يتم توفيرها للمدنيين المحتاجين والمحرومين منها نتيجة للنزاع، وأن يكون الغرض منها هو التخفيف من معاناتهم، وحماية حقهم في الحياة والصحة والكرامة الإنسانية، وبالتالي ينتهك هذا المبدأ حينما يكون الهدف من المساعدات الإنسانية، هو تقديم الدعم المباشر أو غير المباشر إلى أحد أطراف النزاع.

أما مبدأ عدم التحيز فيقتضي تقديم المساعدات إلى الأشخاص الذين يستحقونها حسب احتياجاتهم، ودون تمييز بينهم بسبب انتمائهم لفئة معينة، باستثناء الحالات التي تستند إلى معايير إنسانية (المرضى، المسنون، الأطفال...الخ)، أي يجب التحقق من الحاجة للمساعدة³، وتوصيف فئات المستفيدين المحتملين بدون أي تمييز⁴.

أما مبدأ الحياد فيقتضي التمييز بين المدنيين والمقاتلين، إذ أن المساعدات الإنسانية موجهة للمدنيين فقط، ورغم أن المفوضية وغيرها من المنظمات الإنسانية تبذل قصارى جهدها

¹ - لجنة حقوق الإنسان، تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان، فئات محددة من الجماعات والأفراد: النزوح الجماعي والمشردون، مرجع سابق، ص 8.

² - روث أبريل ستوفلز، "التنظيم القانوني للمساعدات الإنسانية في النزاعات: الإجازات والفجوات"، مرجع سابق، ص 25-26؛ توني بفنر، "آليات ونهج مختلفة لتنفيذ القانون الدولي الإنساني وحماية ومساعدة ضحايا الحرب"، مرجع سابق، ص 58؛ = كيت كروفورد، مارتين سوفاتني، جيمس كينيدي وتوم كورسيليس، "إيواء اللاجئين في المناطق الحضرية وحدود العمل الانساني"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 34، 2010، ص 27.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ34/27-28/pdf>

³ - توني بفنر، "آليات ونهج مختلفة لتنفيذ القانون الدولي الإنساني وحماية ومساعدة ضحايا الحرب"، مرجع سابق ص 59.

⁴ - كيت كروفورد وآخرون، "إيواء اللاجئين في المناطق الحضرية وحدود العمل الانساني"، مرجع سابق، ص 27.

للتمييز بين المقاتلين والمدنيين، إلا أن الاختلاط فيما بينهم أصبح ممارسة خطيرة وشائعة في مخيمات اللاجئين، حيث يستفيد المقاتلون من المساعدات الإنسانية الموجهة للاجئين¹.

لقد انخرطت المفوضية، في السنوات الأخيرة²، بشكل متزايد في نشاطات المساعدة الإنسانية، وأصبحت أقرب ماديا من ذي قبل من مواقع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان³، في خضم نزاعات ذات طبيعة مختلفة. ففي العديد منها لا تسمح الظروف للأشخاص بالاستفادة من الحماية الدولية والمساعدة الإنسانية، بسبب انحسار الفضاء الإنساني، ويقصد بذلك الشروط التي تمكن الأشخاص المتضررين من أن يصلوا للحماية والمساعدة، وتسمح للفاعلين الإنسانيين بأن يستجيبوا لاحتياجاتهم⁴.

رغم الجهود المبذولة للحفاظ على المبادئ التي يجب أن يقوم عليها النشاط الإنساني، إلا أن هذا الأخير يمكن أن يأخذ منعطفًا سياسيًا، مما يؤدي إلى استهداف العاملين في الحقل الإنساني، وهذا يشكل أحد أسباب المخاطر التي تحق بالمستفيدين من المساعدات الإنسانية⁵.

لقد أثرت الطبيعة المتغيرة للنزاعات، على عمليات المساعدة الإنسانية بشكل كبير، وضيق من إمكانيات الوصول إلى الأشخاص المعنيين، وأصبحت تهدد أمن العاملين في المجال الإنساني⁶. حيث تزايدت الاعتداءات عليهم بشكل مثير للقلق، فبالإضافة إلى المخاطر المرتبطة أصلا بالتدخل

¹ - روث أبريل ستوفلز، "التنظيم القانوني للمساعدات الإنسانية في النزاعات: الإنجازات والفجوات"، مرجع سابق، ص 26-29.

² - تكفلت المفوضية في عام 2011 بتقديم المساعدة الإنسانية في إطار أوضاع النزاع المسلح كما لم يسبق لها مثيل في الستين سنة الماضية، فأغلبية اللاجئين الذين يدخلون في ولايتها والذين بلغ عددهم 10,5 مليون، قد فروا من النزاعات، ويشكل اللاجئون الفارون من أفغانستان والعراق والصومال أكثر من النصف؛ انظر:

HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité(résumé), op-cit, p.6.

³ - ميشيل موريل، ماريا ستافروبولو و جان-فرانسوا دوريو، "تاريخ حق عدم التهجير ووضعه القانوني"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 41، 2012. <http://www.fmreview.org/ar/preventing/morel-et-al>

⁴ - HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité(résumé), op-cit, p.6.

⁵ - ماثيو بينسن، "هل مشاكل العمل في المناطق الخطرة هي الحلقة المفقودة في عملية الإصلاحات"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 29، 2007، ص 20.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/20-21/pdf>

⁶ - ريبكا باربر، "تفسير المساعدة الإنسانية في القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص 93.

في مناطق العنف، هناك بعض الصعوبات الخاصة بعمليات مساعدة اللاجئين، ومسؤوليات المفوضية التي تجربها أحيانا أن تواجه القوات التي تستهدف اللاجئين أو تهددهم بذلك¹.

لهذه الأسباب، تعتبر المفوضية أنه عندما يطول النزاع، يجب تقادي أن يشتبه الفاعلون الإنسانيون في أغراض سياسية². وليس من قبيل الصدفة أن تتخفف حوادث العنف تجاه العاملين في الحقل الإنساني في عام 2010، بالمقارنة مع الأعوام السابقة³، فهذا لا يعني أن المخاطر الفعلية التي يواجهها العاملون في المجال الإنساني قد قلت، بل يعزى ذلك، إلى حد كبير، إلى الانخفاض في وجود الجهات العاملة في المجال الإنساني، وذلك كرد فعل للزيادة في العنف. ونتيجة لذلك، تعاني الوكالات الإنسانية، علاوة على المخاطر الكثيرة التي تهدد موظفيها بشكل مستمر وغير مقبول، انخفاضاً كبيراً في القدرة على الوصول إلى الأشخاص الذين هم بحاجة للحماية والمساعدة⁴. وبالتالي أصبح توفير المساعدة الإنسانية في الأماكن غير الآمنة، من أكبر التحديات التي تواجه العاملين في الحقل الإنساني بشكل عام⁵، والمفوضية بشكل خاص.

إذا كان القانون الدولي للاجئين المستتبب أساساً من اتفاقية 1951، والذي تتولى المفوضية الإشراف على تطبيقه، يعاني اليوم من بعض الفجوات سواء في تفسيره، أو في تطبيقه، خاصة في سياق النزاعات المسلحة، فإن بعض فروع القانون الدولي الأخرى، مثل

¹-HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité(résumé), op-cit, p. 7.

²-Ibid; HCR, Note sur la protection internationale, 2011, par.38.

<http://www.unhcr.fr/4e5617bd9.htm>

³- قتل سنوياً أكثر من 100 من العاملين في المجال الإنساني عامي 2008 و 2009، أي ما يزيد عن ثلاثة أضعاف عدد القتلى منذ عقد مضى، وضعف عدد القتلى في عام 2005. وبلغ عدد المخطوفين والجرحى في الهجمات سنوياً أكثر من 200 ما بين أعوام 2006 و 2009، وكان موظفو الأمم المتحدة الأكثر تضرراً من انعدام الأمن في أفغانستان = وبكستان والصومال، وما زالوا يواجهون تحديات خطيرة في الاضطلاع بالعمليات الإنسانية في هذه السياقات. بينما بلغ عدد العاملين في المجال الإنساني الذين قتلوا عام 2010 ما لا يقل عن 51 شخصاً، وخطف 82 منهم؛ انظر: مجلس الأمن، تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، 11 نوفمبر 2010، فقرة 21-22، متاح على الموقع التالي:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/617/62/N1061762.pdf?Open+Element>

⁴- المرجع نفسه، فقرة 22.

⁵- ماثيو بينسن، "هل مشاكل العمل في المناطق الخطرة هي الحلقة المفقودة في عملية الإصلاحات"، مرجع سابق، ص 20.

القانون الدولي لحقوق الإنسان قد عرف انتعاشا كبيرا¹. فاللاجئ، مثلما هو محور لصكوك دولية خاصة به، فهو أيضا، يدخل في نطاق تطبيق الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، والمرتبطة بصفة الإنسان، بغض النظر عن أي مركز قانوني قابل للمنح والسحب². وبما أن جميع النصوص المتعلقة بحقوق الإنسان التي تم تبنيها منذ سنوات الخمسينيات، باختلاف قيمتها القانونية (اتفاقيات أو إعلانات)، وباختلاف مجال تطبيقها (عالمية أو إقليمية)، تلتقي في نقطة مشتركة، وهي التأكيد على وجود حقوق أساسية لا يجوز انتهاكها. ولهذا يجب تحديد إلى أي مدى تعتبر حقوق الإنسان مصدر حماية بالنسبة للاجئ، من خلال إمكانية استفادته من آليات الرقابة على هذه الحقوق.

الفرع الثاني

استفادة اللاجئين من آليات الرقابة على حقوق الإنسان

تكمن المساهمة الواضحة والمهمة، بلا شك، للقانون الدولي لحقوق الإنسان، في تطوير قانون اللاجئين، في الآليات الدولية للرقابة التي تسمح بإثارة - بطريقة أو بأخرى- مسؤولية الدول الأطراف في اتفاقية 1951³.

تختلف فعالية اللجوء إلى الآليات الدولية الموضوعة في إطار الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان حسب الحالات. في البداية، كانت الهيئات الدولية المكلفة بالسهر على تطبيق الصكوك الدولية لحقوق الإنسان تتحفظ بشأن الانتهاكات التي تمس حقوق اللاجئين، على أساس أن حماية هؤلاء من اختصاص جهاز متخصص تابع للأمم المتحدة وهو المفوضية. لكن بمرور الوقت، تم هجر هذه السياسة حيث أصبحت الهيئات المختصة

¹-Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p.65.

²-Ibid, p.66.

³-Jean- François FLAUSS, «Les droits de l'homme et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 121-122 .

بالسهر على احترام حقوق الإنسان، تمنح - في إطار مهمتها - اهتماما أكثر لأوضاع اللاجئين¹، مما يؤثر إيجابا على الحماية الدولية للاجئين .

يظهر تأثير أجهزة الرقابة على حقوق الإنسان في مجال الحماية الدولية للاجئين - حسب الحالات - من خلال ثلاثة أشكال أساسية هي التوصية، التشاور والتتديد. فبالنسبة للتوصيات، فإن أهميتها تكمن في حثّ الدول غير الأطراف في اتفاقية 1951 على المصادقة عليها. أما بالنسبة للدول الأطراف فإن التوصيات كانت تتعلق غالبا بتبني تشريع داخلي لإنفاذ هذه الاتفاقية، أو تعديل التنظيمات الوطنية التي تعتبر غير متوافقة مع هذه الأخيرة². وهناك توصيات أخرى ترمي إلى توسيع التفسير الذي تعطيه الدول لبعض المفاهيم الواردة في اتفاقية 1951، وخاصة مبدأ عدم الرد³.

أما بالنسبة للتشاور، فإنه يعكس علاقة التعاون بين هيئات حقوق الإنسان والمفوضية، فهذه الأخيرة لا تكتفي بمتابعة أعمال مختلف لجان الأمم المتحدة⁴، خاصة لجنة مناهضة

¹ -Jean- François FLAUSS, «Les droits de l'homme et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», op-cit, p. 122.

² - مثل التعليق العام رقم 5 للجنة حقوق الطفل لعام 2006، الذي يحث الدول على التصديق على اتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقات الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك اتفاقية 1951؛ انظر: الأمم المتحدة، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، المجلد الثاني، تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدتها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، نيويورك، 2012، ص ص 435- 450 . متاح على الموقع التالي:

http://www.nchr.org.jo/arabic/Portals/0/Upload%20Folder/General_comments_2.pdf

³ - كالتوصية العامة رقم 30 للجنة القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 2005، المتعلقة بغير المواطنين بما في ذلك اللاجئين وملتمسي اللجوء، التي تؤكد على أنه لا يجب على الدول الاطراف أن تفسر المادة 2/1 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على نحو يفتقر بأي شكل، من الحقوق والحريات المعترف بها والمنصوص عليها في الصكوك الأخرى، وبخاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتجنب ردهم إلى الدولة التي يمكن أن يتعرضوا فيها للتعذيب أو المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة.

- انظر: المرجع نفسه، ص ص 306-309.

⁴ - حاليا توجد ثمانية لجان للإشراف على معاهدات متعلقة بحماية حقوق الإنسان وهي: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لجنة مناهضة التعذيب، لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، لجنة القضاء على التمييز العنصري، لجنة حقوق الطفل، لجنة العمال المهاجرين، ولجنة حقوق المعوقين؛ وهي عبارة عن لجان خبراء

التعذيب، لجنة حقوق الطفل، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان¹، وإنما تستعمل أيضا ملاحظاتها واستنتاجاتها كنقطة انطلاق للمفاوضات والمناقشات التي تجريها مع حكومات الدول الأطراف في اتفاقية 1951، فيما يتعلق بتطبيق هذه الأخيرة². كما أن المبادئ التوجيهية للمفوضية التي تتناول فئات خاصة كالنساء اللاجئات والأطفال اللاجئين، أو مسائل نوعية كالاحتجاز، تلعب دورا مهما في تطبيق الاتفاقات المتعلقة بحقوق الإنسان على اللاجئين.

احتفظت بعض الآليات الدولية بوظيفة خطابية، غرضها هو التنديد بانتهاكات حقوق الإنسان، كالنقصيات التي تقوم بها أجهزة التحقيق للأمم المتحدة؛ أو المقرررين الخاصين³ الذين يكتسي نشاطهم أهمية بالغة، نظرا لكون النقصيات، لا تستبعد الدول غير الأطراف في اتفاقية 1951.

إجمالا، لا يمكن تجاهل مساهمة الهيئات الدولية الرقابية في ميدان حقوق الإنسان في تفعيل حماية حقوق اللاجئين، لأنها تهدف إلى تحويل المبادئ المعلنة في مختلف الإعلانات

مكونة من شخصيات مستقلة مختارة من قبل الدول الأطراف في الاتفاقية . ومن أجل مراقبة مدى تطبيق أحكام المعاهدات فهي تتلقى تقارير دورية من قبل الدول الأطراف ، كما أنها تنتظر في الشكاوى المقدمة ضد هذه الأخيرة سواء من قبل الدول أو الأفراد؛ راجع الموقع التالي: <http://www.arabhumanrigh.org>

¹ - ساهمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان باعتبارها هيئة إشراف على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، من خلال ملاحظاتها العامة التي سبقت الإشارة إليها، في تبيان مدى انطباق هذا العهد على اللاجئين. والشيء نفسه بالنسبة للجنة حقوق الإنسان، والتي رغم أنها ليست لجنة إشراف على معاهدة معينة، إلا أنها قد ساهمت في إعداد العديد من المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. كما أنها ساهمت من خلال ملاحظاتها في التنديد بانتهاكات حقوق الإنسان التي هي الدافع وراء التحركات القسرية للسكان، لكن تأثيرها على الوضع الملموس للاجئين كان ضعيفا. فهي لم تتناول إلا نادرا الوضع الخاص باللاجئين. وفي عام 2006، وبعد ستين سنة من الوجود حل محلها مجلس حقوق الإنسان الذي ورث المهام نفسها.

- انظر: الجمعية العامة، القرار رقم 251/60، المتعلق بمجلس حقوق الإنسان، المؤرخ في 3 أبريل 2006، متاح على الموقع التالي: <http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/resolutions/a-res-60-251-2006a.pdf>
² - Jean- François FLAUSS, «Les droits de l'homme et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», op-cit, p. 124.

³ - انظر على سبيل المثال: التوصيات التي قدمتها المقررة الخاصة بالعنف ضد المرأة إلى حكومة السودان، بعد زيارتها لمخيمات اللاجئين والنازحين داخليا في المنطقة، والتي من ضمنها اتخاذ التدابير اللازمة لحماية النساء والحد من المخاطر التي يتعرضن لها، كالاختطاف والاعتصاب أثناء تنقلهن من المخيمات.

- لجنة حقوق الانسان، تقرير المقررة الخاصة بالعنف ضد المرأة، إدماج حقوق الإنسان للمرأة والمنظور الذي يراعي نوع الجنس: العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، 23 ديسمبر 2004، ص2. متاح على الموقع التالي:

<http://www.arabhumanrights.org/publications/countries/sudan/rapporteurs/ecn-4-72-5add2004a.pdf>

والاتفاقات الدولية إلى واقع عملي ملموس، وإلى التأكيد على كونية الحقوق وشموليتها وتكاملها¹، ومع ذلك فإن إحدى جوانبها المهمة تكاد تكون معدومة، ألا وهي حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذ يظل دور لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هامشيا جدا²، ولا يشكل آلية دولية تسمح على الفور، أو بطريقة غير مباشرة، بمراقبة مدى احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المضمنة للاجئ بموجب اتفاقية 1951. ولهذا فإن الأجهزة التي تكتسي أهمية أكبر، هي تلك التي لديها صلاحية استقبال الطعون الفردية، لأن تأثيرها يكون أقوى. حيث يمكنها اتخاذ إجراءات عن طريق قضائي أو شبه قضائي، لإثبات حالة انتهاك اتفاقية متعلقة بحماية حقوق الإنسان، واستخلاص بعض الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة المدعى عليها، وبذلك فهي تشكل حليفا مهما للمفوضية، في التنفيذ الفعلي لاتفاقية 1951، سواء كانت صلاحياتها اختيارية مثل لجنة مناهضة التعذيب (أولا)، أو إلزامية مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ثانيا).

أولا - دور لجنة مناهضة التعذيب

من بين جميع الأجهزة المختصة في الإشراف على تطبيق المعاهدات، تعتبر لجنة مناهضة التعذيب الأكثر نشاطا في مجال تطوير الحماية الدولية للاجئين³. حيث يمكن للأفراد، وفقا للمادة 1/22 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁴، تقديم طعون يدعون فيها أنهم ضحايا لانتهاك حقوقهم المضمنة بموجب هذه الاتفاقية، من قبل دولة طرف تعترف صراحة باختصاص اللجنة في ذلك⁵.

¹ - خلف الطعاني، "حقوق الإنسان بين التشريع والممارسة"، قضايا اللاجئين والنازحين، العدد 30، 2004، ص 3.

² - Jean- François FLAUSS, «Les droits de l'homme et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», op-cit, p.125.

³ - Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p.91.

⁴ - يشار إليها فيمايلي: باتفاقية مناهضة التعذيب.

⁵ - حيث تنص: "يجوز لأية دولة طرف في هذه الاتفاقية أن تعلن في أي وقت أنها تعترف بمقتضى هذه المادة باختصاص اللجنة في تسلم ودراسة بلاغات واردة من أفراد أو نيابة عن أفراد يخضعون لولايتها القانونية ويدعون أنهم ضحايا لانتهاك دولة طرف أحكام الاتفاقية. ولا يجوز للجنة أن تتسلم أي بلاغ إذا كان يتصل بدولة طرف في الاتفاقية لم تصدر مثل هذا الإعلان".

ثمة شروط لقبول هذا الطعن، من بينها الشرط التقليدي المتمثل في استنفاد طرق الطعن الداخلية¹. وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للجنة أن تتخذ تدابيراً وقائية مؤقتة، ترمي إلى تقاضي تعرض الضحية المزعومة لضرر لا يمكن إصلاحه، في انتظار قرارها النهائي في الموضوع، حيث كثيراً ما يطلب أصحاب الشكاوى حماية وقائية، ولا سيما في حالات الطرد أو التسليم الوشيكة التي يدعون فيها حدوث انتهاك لأحكام المادة 3 من الاتفاقية. وعملاً بالفقرة 1 من المادة 114 من النظام الداخلي للجنة، يجوز للجنة عبر مقررها المعني بالشكاوى الجديدة والتدابير المؤقتة²، أن توجه، في أي وقت بعد تلقي الشكاوى، طلباً إلى الدولة الطرف المعنية لكي تتخذ ما تراه اللجنة ضرورياً من تدابير مؤقتة لتقاضي أي ضرر لا يمكن جبره، قد يلحق بضحية أو ضحايا الانتهاكات المزعومة. وتبلغ الدولة الطرف بأن هذا الطلب لا يعني البت في مسألة قبول الشكاوى من حيث الموضوع.

يجوز اعتماد قرار الموافقة على التدابير المؤقتة، على أساس المعلومات الواردة في الطلب المقدم من صاحب الشكاوى، ويجوز الإغفاء من شرط استنفاد طرق الطعن الداخلية، إذا لم يكن لها أي أثر موقف، كما لو كانت لا توقف بصورة تلقائية تنفيذ أمر بالطرد إلى دولة قد يتعرض فيها صاحب الشكاوى للتعذيب، أو إذا كان من المحتمل ترحيل صاحب الشكاوى فوراً بعد رفض طلب اللجوء رفضاً نهائياً.

يجوز للمقرر في هذه الحالات أن يطلب إلى الدولة الطرف، الامتناع عن ترحيل صاحب الشكاوى، ما دامت شكواه قيد نظر اللجنة، وذلك حتى قبل استنفاد طرق الطعن الداخلية. أما فيما يتعلق بالمعايير الموضوعية التي يطبقها المقرر، فإنه يجب أن تتوفر

¹ - انظر المادة 5/22-ب من اتفاقية مناهضة التعذيب.

² - أنشأت لجنة مناهضة التعذيب، وفقاً للفقرة 1 من المادة 104 من نظامها الداخلي، منصب المقرر المعني بالشكاوى الجديدة والتدابير المؤقتة، ويُنظر في الشكاوى المقدمة بموجب المادة 22 من الاتفاقية في جلسات مغلقة، وتكون جميع الوثائق المتصلة بأعمال اللجنة بموجب المادة 22، أي البيانات المقدمة من الأطراف وغيرها من وثائق عمل اللجنة، سرية؛ انظر: الجمعية العامة، تقرير لجنة مناهضة التعذيب عن الدورة السابعة والأربعون (31 أكتوبر - 25 نوفمبر 2011) والدورة الثامنة والأربعون (7 ماي - 1 جوان 2012)، 2012، ص 245، متاح على الموقع التالي:

http://www2.ohchr.or/english/bodies/cat/docs/A-67-44_ar.doc

لشكوى حظوظ معقولة في القبول من حيث الأسس الموضوعية، لكي يمكن أن يُستنتج أن الشخص الذي يدّعي أنه ضحية، سيعاني ضرراً لا يمكن جبره في حال ترحيله¹.

لقد عرف نشاط لجنة مناهضة التعذيب توسعاً كبيراً، بالنظر إلى تزايد تصديقات الدول على اتفاقية مناهضة التعذيب²، والاعتراف باختصاص اللجنة وفقاً للمادة 22³، وكذلك تزايد عدد الطعون المرفوعة إليها. وتكمن الصلة بين وظيفة الإشراف على اتفاقية مناهضة التعذيب، و حماية اللاجئين؛ في التزاوج بين المادة 3 التي تنص: " لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده ("أن ترده") أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب"، والمادة 22 سالفه الذكر، حيث قررت اللجنة في عام 1996 خلق فريق عمل مكلف بدراسة مسألة متعلقة بتطبيق المادة 3 في سياق المادة 22، خاصة وأن أغلب البلاغات التي استلمتها اللجنة تتعلق بأشخاص معينين بإجراءات التسليم، أو الرد أو الطرد، التي يمكن أن تعرضهم للتعذيب، إذا تم تنفيذها. ونتيجة لذلك، تبنت اللجنة "تعليقا عاما" حول هذه المسألة⁴.

يتضح من استقراء هذا التعليق أن اللجنة كانت ترمي إلى الإحاطة الدقيقة بمحتوى المادة الثالثة، حيث أنه لا يجب إثارتها وتطبيقها، إلا في الحالات التي تكون فيها أسباب جدية للاعتقاد بأن الشخص المعني يمكن أن يكون معرضاً للتعذيب، وأن المعيار المستعمل لتعريف مصطلح التعذيب في الفقرة الثانية من هذه المادة المتمثل في: "[...] وجود نمط ثابت من الانتهاكات الفادحة أو الصارخة أو الجماعية لحقوق الإنسان في الدولة

¹ - الجمعية العامة، تقرير لجنة مناهضة التعذيب، مرجع سابق، ص 245-246.

² - بلغ عدد الدول الأطراف في اتفاقية مناهضة التعذيب، حتى 1 جوان 2012، 150 دولة؛ انظر: المرجع نفسه، ص 1.

³ - حتى 1 جوان 2012، أعلنت 65 دولة طرف في اتفاقية مناهضة التعذيب، الاعلان المنصوص عليه في المادة 22 من اتفاقية مناهضة التعذيب؛ انظر: المرجع نفسه، ص 306.

⁴ - لجنة مناهضة التعذيب، التعليق العام رقم 1: تنفيذ المادة 3 من الاتفاقية في سياق المادة 22 (الإعادة القسرية والبلاغات)، 1996. للاطلاع على النص الكامل لهذا التعليق، انظر: الأمم المتحدة، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، المجلد الثاني، تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 381-383.

المعنية، يقصد به فقط الانتهاكات الصادرة عن موظف رسمي أو أي شخص آخر يمارس وظائف رسمية، أو بتحريض من هؤلاء أو بموافقتهم الصريحة أو الضمنية. ويقع عبء الإثبات على الشخص المعني الذي يجب أن يقدم حججا، ولا يكفي مجرد شكوك على وجود الخطر المشار إليه في المادة الثالثة، بل يجب أن يكون المبرر وراء اعتقاده بوجود الخطر جديا، كما يجب أن يكون الخطر شخصا وحالا. غير أن اشتراط وجود خطر جدي لا يعني أن تكون نسبة احتمال وقوعه مرتفعة. واستنادا إلى هذا المبدأ، وضعت اللجنة قائمة غير حصرية، للعناصر التي يمكن أن يستتبط منها أن الخطر جدي¹.

من جهة أخرى، دعمت اللجنة مجال تطبيق المادة الثالثة من خلال الأخذ بعين الاعتبار لظاهرة الرد غير المباشر إلى دولة الاضطهاد²، حيث أسهمت في تدعيم أكبر لمبدأ عدم الرد، من خلال تقادي إمكانية الرد بطريق غير مباشر إلى دولة الاضطهاد، حيث أشارت في التعليق نفسه، إلى أن عبارة "دولة أخرى" الواردة في المادة الثالثة، تشمل الدولة التي يطرد إليها الشخص المعني، أو يرد، أو يسلم إليها، وكذلك أي دولة أخرى يمكن أن يطرد منها فيما بعد، أو يرد، أو يسلم إلى الدولة التي يمكن أن يتعرض فيها لخطر التعذيب، أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

صدر في عام 1994، أول قرار للجنة يكرس هذه المبادئ، في قضية **بلايو متوباك ضد سويسرا** (Balabou Mtobac c. Suisse)، حيث توصلت فيه، إلى أن سويسرا قد

¹ - من بين هذه العناصر: تقديم، بشأن الدولة المعنية، دليل على وجود نمط ثابت من الانتهاكات الخطيرة أو الصارخة أو الواسعة النطاق لحقوق الإنسان، تعرض مقدم البلاغ للتعذيب أو سوء المعاملة من قبل موظف رسمي أو أي شخص آخر يتصرف بصفة رسمية، أو بتحريض من هذا الموظف أو بموافقة أو رضاه، وخاصة إذا حدث ذلك في الماضي القريب؛ وجود أدلة طبية أو أدلة مستقلة أخرى تؤيد الزعم بأن مقدم البلاغ قد تعرض للتعذيب أو لسوء المعاملة في الماضي؛ = اشتراك مقدم البلاغ في نشاط سياسي أو في سواه من الأنشطة داخل أو خارج الدولة المعنية، مما يبدو أنه يعرضه بصورة خاصة إلى خطر التعذيب، إذا طرد أو أعيد أو سُلّم إلى الدولة المعنية... الخ؛ انظر: لجنة مناهضة التعذيب، التعليق العام رقم 1: تنفيذ المادة 3 من الاتفاقية في سياق المادة 22، مرجع سابق، ص 382.

² - Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p.94.

انتهكت أحكام المادة الثالثة من الاتفاقية، وبالتالي فهي ملزمة بعدم رد اللاجئين الذي رفض طلبه، ومنحه حق الإقامة المؤقتة.

يستتبط من هذا القرار، أن السلطات السويسرية لم تعترف بمركز اللاجئين للشخص المعني على أساس عدم وجود خطر الإضطهاد، في حين أن لجنة مناهضة التعذيب التي تعتبر معاييرها وشروطها أكثر تحديداً، قد توصلت إلى أن المعني سيكون معرضاً للتعذيب في حال عودته إلى بلده الأصلي¹.

بعد فترة قصيرة من صدور هذا القرار، وفي السنة نفسها، صدر قرار آخر في قضية **خان ضد كندا** (Khan c. Canada)، تتمثل وقائعها في أن هذه الأخيرة قد قامت باتخاذ تدابير طرد كشميري، لم يعترف له بمركز اللاجئين، ولا حتى بترخيص بالإقامة "لأسباب إنسانية". لقد أثبت الطاعن أمام لجنة مناهضة التعذيب، وجود انتهاك للمادة الثالثة من اتفاقية مناهضة التعذيب، حيث قدم أدلة موثوقة على وجود تعذيب منتظم في باكستان تجاه الحركات السياسية، وأدلة أخرى على انتمائه لإحدى هذه الحركات، وشهادات طبية تثبت بأنه قد تعرض لأعمال التعذيب، مما قاد اللجنة إلى الاعتراف بوجود خطر التعذيب في حال العودة، وبالتالي انتهاك المادة الثالثة من الاتفاقية من طرف كندا. يتمثل أول تأثير لهذا القرار في تخلي كندا عن طرد الطاعن، ثم إدماج المبادئ المنصوص عليها في اتفاقية مناهضة التعذيب، في قانونها الجديد المتعلق بالهجرة وحماية اللاجئين². حيث ترى **كارولين لانتيرو**، أنه من الصعب عدم ملاحظة الارتباط الموجود بين الانتقادات الموجهة من طرف اللجنة إلى كندا، بشأن معاملة اللاجئين، وبين إدماجها لأحكام تعترف بأن خطر التعرض للتعذيب هو أحد الأسباب المبررة لحماية اللاجئين³.

¹ - لتفصيل أكثر حول هذه القضية، راجع :

-Olivier DELAS, *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme: de la consécration à la contestation*, op-cit, pp.70-71.

² - Loi Canadienne sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, ch. 27.) , article 97.

http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/L2.5/texte_complet.html

³ -Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, pp.95-98.

لقد عرف نشاط لجنة مناهضة التعذيب رغم حداثة (منذ عام 1994)، تطوراً جعله يشكل فعلاً حماية قانونية تكميلية للنظام الحمائي الخاص باللاجئين، وذلك بالنظر إلى صدور العديد من القرارات¹، التي تقضي بوجود انتهاك للمادة الثالثة من اتفاقية مناهضة التعذيب، والتي طالبت فيها اللجنة الدول المعنية بوقف إجراءات الطرد أو التسليم المزمع تنفيذها ضد الطاعنين، لأن الرهان الأساسي للطعن الفردي لدى هذه اللجنة، بالنسبة لملتمس اللجوء الذي رفض طلبه، هو عدم رده إلى بلده الأصلي، أو إلى أي بلد آخر، لا توجد فيه الضمانات الضرورية ضد أي طرد لاحق، نحو بلد يتعرض فيه لخطر التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة، كما تكمن أهمية قرارات لجنة مناهضة التعذيب أيضاً في تأثيرها القانوني على تفسير أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ذات الصلة².

ثانياً - دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

تعتبر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، المنشأة في عام 1950 بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، منذ عام 1998 (وهو تاريخ دخول البروتوكول رقم 11 حيز التنفيذ) الجهاز القضائي الوحيد الدائم المكلف بمراقبة وضمان الحقوق الواردة في الاتفاقية. وتفتح المجال أمام الطعون الفردية، التي يجب أن تقدم بعد استنفاد طرق الطعن الداخلية في مهلة أقصاها ستة أشهر³.

¹ - لجنة مناهضة التعذيب، افتخاري ضد النرويج، البلاغ رقم 312/2007، 25 نوفمبر 2011؛ آرثر كالومبو لكالونزو ضد كندا، البلاغ رقم 343/2008، 18 ماي 2012؛ ريجان بوالي ضد كندا، البلاغ رقم 327/2007، 14 نوفمبر 2011، (س.م.و.ه.م.) و (أ.م.) ضد السويد، البلاغ رقم 374/2009، 21 نوفمبر 2012؛ أليسي كالينيتشكو ضد المغرب، البلاغ رقم 428/2010، 25 نوفمبر 2011؛ كومباي برايس ماغلوار غبادجافي ضد سويسرا، البلاغ رقم 336/2009، 1 جوان 2012. وللاطلاع على محتوى هذه القرارات وغيرها، ومحتوى البلاغات التي صدرت بشأنها، انظر: الجمعية العامة، تقرير لجنة مناهضة التعذيب، مرجع سابق، ص 406 - 733.

² - تنص المادة 53 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان: "لا يجوز تفسير هذه المعاهدة لاستنتاج قيد أو انتقاص أي من حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تحميها القوانين الداخلية لأي من الأطراف السامية المتعاقدة، أو الاتفاقيات الأخرى التي تكون طرفاً فيها".

³ - انظر المواد 34 و 35 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

لا تتضمن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أي حكم يضمن حق اللجوء¹، ولا تفرض أي التزام مباشر على الدول المتعاقدة باستقبال الأجانب، فالدول لها الحق طبقاً لمبدأ في القانون الدولي في مراقبة دخول، وإقامة، وإبعاد الأجانب. غير أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اعترفت بقابلية تطبيق الاتفاقية، على كل فرد متواجد مادياً على إقليم دولة متعاقدة، وبالتالي، فهي تنطبق على اللاجئين²، حيث تحظر المادة الثالثة من هذه الاتفاقية³، رد الأجنبي نحو دولة يمكن أن يتعرض فيها للتعذيب أو للمعاملة أو العقوبة المهيينة للكرامة.

ضاعفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، من خلال تفسير مشابه لذلك المعتمد من قبل لجنة مناهضة التعذيب، الحظر الذي تلتزم من خلاله الدول بعدم القيام بالتعذيب أو توقيع العقوبات أو المعاملة المهيينة، إلى التزام بحماية الأفراد الذين يدخلون في اختصاصها، حتى وإن كانت هذه المخاطر موجودة خارج إقليمها، كما أنها جعلت من المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية، التي تحظر رد الأجنبي نحو دولة يمكن أن يتعرض فيها للتعذيب، أو المعاملة أو العقوبة المهيينة، أساساً متيناً لحماية بديلة للاجئين غير النظاميين⁴، وأسهمت في تدعيم مبدأ عدم الرد المنصوص عليه في اتفاقية 1951، إضافة إلى اجتهاداتها بشأن أحكام أخرى في الاتفاقية، تسمح بتأطير معاملة ملتمسي اللجوء في الدول المتعاقدة⁵.

¹ - وفي هذا السياق، يقترح الأستاذ لافيريير بروتوكول للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يتعلق باللجوء، وللاطلاع على النص الكامل لهذا الاقتراح، انظر:

-François JULIEN-LAFERRIERE, « Pour un protocole à la convention européenne des droits de l'homme relatif à l'asile », in Michelle GUILLON, Luc LEGOUX et Emmanuel MA MUNG (sous la direction de), *L'asile politique entre deux chaises: droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, L'Harmattan, Paris, 2003, pp.124-129.

² - طبقاً للمادة الأولى التي تنص: " تضمن الأطراف السامية المتعاقدة لكل إنسان يخضع لنظامها القانوني الحقوق والحريات المحددة في القسم الأول من هذه المعاهدة".

³ - التي تنص: " لا يجوز إخضاع أي إنسان للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة المهيينة للكرامة".

⁴ -Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p105; Roger ERRERA, «La directive européenne du 29 avril 2004 sur le statut de réfugié, la protection internationale et les garanties contenues dans la convention européenne des droits de l'homme», *RTDH*, N°74, 2008, pp.369-370.

⁵ -Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p.104; Nathalie BERGER, *La politique européenne d'asile et d'immigration*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p.217; Marc BOSSUYT, «La protection internationale des réfugiés à la

رغم أن المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا تتعلق صراحة باللاجئين، إلا أن الاجتهاد الحركي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أدخل موضوع اللجوء في مجال تطبيقها المادي¹. فالخطر المنصوص عليه في هذه المادة يتوقف على تقدير المخاطر الحقيقية، للتعرض لمعاملة سيئة في البلد الذي يرد إليه الشخص المعني، وهو خطر مطلق لا يخضع لأي استثناءات، على عكس الالتزام الوارد في المادة 33 من اتفاقية 1951.

لقد تم التأكيد على هذا التوجه في قرار (سورينج ضد المملكة المتحدة)²، الذي قضت فيه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بأن قرارا بالتسليم يمكن أن يثير مشكلة من وجهة نظر المادة الثالثة من الاتفاقية، عندما تكون هناك أسباب جدية للاعتقاد بأن الشخص المعني معرض فعلا لخطر التعذيب أو العقوبات أو المعاملة المهينة.

لقد ذكرت المحكمة في هذا القرار بالطابع المطلق لخطر التعذيب والعقوبات والمعاملة المهينة، واستتبقت من المادة الثالثة التزاما ضمينا بعدم التسليم في حالة وجود فعلي لهذه المخاطر. كما امتد هذا الاجتهاد المتعلق بالانتهاك غير المباشر للمادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان إلى ملتزمي اللجوء أيضا في القرار (كروزفارس وآخرين ضد السويد)³، وأصبح يخص أيضا - إضافة إلى التسليم - أوضاع الطرد وإبعاد اللاجئين من خلال العديد من القرارات التي أصدرتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مثل قرار (شحال ضد المملكة المتحدة)⁴. وبما أن خطر المعاملة السيئة مطلق، فإن الاتفاقية الأوروبية وعلى

=lumière de La convention de Genève relative au statut des réfugiés et de la convention européenne des droits de l'homme», op-cit, p.255.

¹-Nuala MOLE, *Le droit d'asile et la convention européenne des droits de l'homme*, 4^{ème} édition, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008, p. 20.

²-CEDH, Soering c. Royaume-Uni, 7juillet1989, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile : des juges sur un terrain glissant*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 9-10.

³-CEDH, CrusVaras et autres c. Suède, 20 mars1991, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile*, op-cit, pp. 11-12.

⁴-CEDH, Chahal c. Royaume-Uni, 15novembre1996, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile*, op-cit, pp.14-15.

غرار اتفاقية مناهضة التعذيب، تتميز عن اتفاقية 1951 بأنها لا تتضمن أي بنود للاستبعاد أو الانقضاء في مجال إبعاد الأجانب. ولقد أثبتت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من خلال هذه القرارات وغيرها، بأن الحماية المضمونة بموجب المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، أوسع من تلك الحماية المضمونة بموجب المادتين 32 و33 من اتفاقية 1951، والمتعلقين على التوالي بطرد ورد اللاجئين¹.

ثمة تطور آخر في اجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ساهم في توسيع مجال تطبيق مبدأ عدم الرد، يكمن في أن المحكمة لا تستبعد تطبيق المادة الثالثة في حالة الخطر الصادر عن أشخاص غير تابعين للسلطات العامة، على أساس أن تكييف الفعل بأنه يشكل تعذيباً أو عقوبة أو معاملة مهينة، لا يتوقف على صفة القائم به، حيث اعتبرت في قضية (أحمد ضد النمسا)²، بأن طرد صومالي نحو بلده الأصلي يشكل انتهاكاً للمادة الثالثة، رغم غياب سلطة حكومية في الصومال، وتم تأكيد هذا التوجه في قرارات لاحقة³.

إذا كانت النواة الصلبة لحماية اللاجئين تكمن في حظر الرد المنصوص عليه في المادة الثالثة، إلا أن أحكاماً أخرى في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تسمح بمراقبة معاملة اللاجئين من طرف الدول المتعاقدة⁴، مثل المادة الخامسة⁵، التي تفرض قيوداً بشأن اعتقال الأجانب، والتي رغم أنها لا تخص ملتسمي اللجوء بالتحديد، إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قضت بقبالية تطبيقها في هذا المجال، في قرار (عمور ضد

- انظر على سبيل المثال:

-CEDH, Said c. Pays Bas, 5juillet 2005; N. c. Finlande, 26 juillet2005; Bader et Kanbor c. Suède, 8 novembre2005, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile*, op-cit, pp. 26-28.

¹-Nuala MOLE, *Le droit d'asile et la convention européenne des droits de l'homme*, op-cit,p. 31.

²-CEDH, Ahmed c.Autriche, 17décembre1996, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile*, op-cit, pp.15-16.

³- انظر على سبيل المثال:

-CEDH, HLR c. France, 29 avril1997; Jabari c. Turquie, 11juillet 2000, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile*,op-cit,p. 16.

⁴-Nathalie BERGER, *La politique européenne d'asile et d'immigration*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 224.

⁵- التي تنص: " كل إنسان له حق الحرية والأمن لشخصه. ولا يجوز حرمان أي إنسان من حريته إلا في الأحوال الآتية، ووفقاً للإجراءات المحددة في القانون[...]"

فرنسا¹. كذلك، المادة 13² التي تكتسي أهمية بالغة في مجال اللجوء، لأنها تسمح لملتزمي اللجوء الذين ترفض طلباتهم، بتقديم طعون أمام السلطات الوطنية المختصة³.

يستخلص مما سبق، أنه يمكن الاستناد إلى أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، لتأمين حماية تكميلية للأشخاص الذين لا يستوفون المعايير الواردة في اتفاقية 1951، ولكنهم في حاجة للحماية الدولية؛ وفرض التزامات على الدول التي ليست أطرافاً في هذه الاتفاقية، ولكنها أطراف في الصكوك الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان. كما أن أجهزة الرقابة على حقوق الإنسان كان لها دور مهم في تفعيل حماية اللاجئين، وخاصة تلك التي تملك سلطة فعلية، باعتبارها هيئات طعن ضد الإجراءات التقييدية المزمع اتخاذها من قبل الدول ضد اللاجئين (الرد، الطرد، الاحتجاز...الخ) تطبيقاً لاتفاقية 1951، غير أنه سيكون من اللاواقعية اعتبار أن هذه الهيئات يمكنها أن تغطي العجز المؤسسي، والإجرائي لاتفاقية 1951، خاصة عندما لا يتعلق الأمر بحالات فردية، وإنما بتدفقات جماعية للاجئين.

المطلب الثاني

الحماية المؤقتة في أوضاع التدفق الجماعي للاجئين

بما أن مبدأ عدم الرد يحظر إعادة أي شخص نحو دولة تتعرض فيها حياته أو حريته للخطر، فمن الضروري إذن استقبال الأشخاص ومنحهم حماية مؤقتة. فهذه الأخيرة لا تقتض منح مركز اللاجئ لاحقاً، لأنه في بعض الحالات يكون ملتزمسو اللجوء غير مستوفين للمعايير الواردة في اتفاقية 1951، رغم أنهم بحاجة للحماية الدولية، ولهذا تمنح لهم هذه الأخيرة على شكل حماية بديلة أو إنسانية. وهي استجابة سريعة وقصيرة الأمد، عندما تصل أعداد كبيرة من الأشخاص هرباً من النزاعات المسلحة أو الانتهاكات الجماعية

¹-CEDH , Amour c. France, 25juin1996, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile*, op-cit, pp. 52-53.

²- التي تنص: " لكل إنسان انتهكت حقوقه وحرياته المحددة في هذه المعاهدة الحق في وسيلة انتصاف فعالة أمام سلطة وطنية، ولو كان هذا الانتهاك قد وقع من أشخاص يعملون بصفة رسمية "

³-CEDH , Chahal c. Royaume-Uni, op-cit ; Jabari c. Turquie, op-cit ; Soldatenko c. Ukraine, 23octobre2008, in Marc BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile*, op-cit, p. 86.

لحقوق الإنسان، وغيرها من أشكال الاضطهاد الأخرى. والغرض منها كما بلورته البلدان الأوروبية بالنسبة للأشخاص الفارين من يوغسلافيا السابقة، هو ضمان الحماية في بلدان الخط الأمامي للجوء، وكذلك لتوفير استجابة إقليمية مترابطة لحالة الطوارئ، عندما توجد حاجة واضحة للحماية، مع انعدام أو وجود إمكانية ضئيلة لتقرير تلك الاحتياجات بسرعة على أساس فردي (الفرع الأول). وتقوم الحماية المؤقتة على أساس مبادئ نظام الحماية الدولية للاجئين، حيث أن كافة النازحين يعتبرون لاجئين في إطار ولاية المفوضية، كما أن العديد منهم ينطبق عليهم التعريف الوارد في اتفاقية 1951. ويمكن لبلدان اللجوء أن تنتهي الحماية المؤقتة، عندما يحدث تغيير جوهري في الظروف التي دفعت الناس إلى الفرار. ويجب أن لا تستمر الحماية المؤقتة لفترة طويلة، حتى في حالة عدم تحسن الظروف الأساسية، لأنه لا يجب ترك هؤلاء الأشخاص يعيشون في ظل الحد الأدنى من ظروف الحماية لفترة غير محدودة، إذ يجب عليها تطبيق الإجراءات المعتادة للجوء، أو تسوية وضعيتهم القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الحماية المؤقتة

لم تظهر الحماية المؤقتة كمفهوم إلا منذ التسعينيات، لكن هذا لا يمنع من أن الدول قد لجأت إلى ممارستها منذ السبعينيات، بمناسبة التنقلات الجماعية للاجئين القادمين من آسيا الجنوبية. وفي سنوات الثمانينيات، بمناسبة تحركات اللاجئين التي سببتها النزاعات الداخلية في أمريكا الوسطى. في ذلك الوقت كانت المفوضية تسميها المأوى المؤقت (Refuge provisoire)¹، أو الملجأ المؤقت (Asile temporaire)² (أولاً)؛ غير أنه ومن خلال التجربة اليوغسلافية، اتضحت أهمية الحماية المؤقتة كآلية لمواجهة التدفقات الجماعية للاجئين (ثانياً).

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 15, 1979, par.c) in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.449.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No19, Asile temporaire, 1980, par. c) in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.450.

أولا - نشأة وتطور الحماية المؤقتة

تقتضي أوضاع النزاع المسلح حماية فئات كاملة من الأشخاص المنكوبين، قد تمنح هذه الحماية للأشخاص داخل بلدانهم، عن طريق خلق مناطق آمنة أو عن طريق تقديم المساعدات الإنسانية، إلا أنه في بعض الحالات تكون هذه الحماية غير ممكنة، مما يؤدي إلى تنقلات جماعية للسكان بحثا عن الحماية خارج حدود دولتهم الأصلية. وفي أغلب الأحيان، يشكل هؤلاء الأشخاص جماعات ويذهبون للبحث عن الملجأ في اتجاه واحد، حيث يمكن أن يخلق وصولهم الجماعي إلى إقليم دولة معينة، مشاكل جمة بسبب عددهم الهائل.

تستدعي مثل هذه الأزمات التي تخلقها تدفقات اللاجئين، استجابة ذات طبيعة دولية متعددة الأطراف، فالدول المجاورة لا تستطيع لوحدها مواجهة تدفقات اللاجئين، الذين هم بحاجة للمساعدة والحلول الدائمة لوضعيتهم. كما أن الحل الذي يمكن أن تقدمه المفوضية، أو المنظمات غير الحكومية محدود، ولهذا من الضروري تطوير آليات من شأنها تخفيف العبء عن البلدان المضيفة، وذلك من خلال مساهمة دول أخرى، على أساس مبادئ التضامن الدولي وتقاسم الأعباء.

لقد كرس مؤتمر جنيف لعام 1977 حول اللاجئين الفيتناميين، أول تجربة للتضامن الدولي، والتي اتضح في السنوات التي تلت بأنها غير كافية، لأن اللاجئين الفيتناميين لم يتوقفوا عن التدفق نحو البلدان المجاورة، إذ أن الآلية المكرسة في هذا السياق والمتمثلة في منح الملجأ المؤقت في انتظار إعادة توطين اللاجئين في بلدان أخرى، لم تكن حيوية لأن البلدان الغربية أصبحت تحدّ تدريجيا من دخول لاجئين جدد إلى أقاليمها¹.

في جوان 1989، انعقد مؤتمر آخر في جنيف حول هؤلاء اللاجئين، انتهى إلى تبني آلية جديدة للحماية تسمى " **مخطط النشاط الشامل** "، وتتمثل أهدافه الأساسية في:

¹-Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», *Recueil des Cours*, Académie de droit international de La Haye, tome 306, 2003, p.133.

- 1 - التقليل من الخروج غير القانوني للأشخاص، من خلال تدابير رسمية ضد كل من ينظمه، وكذلك من خلال حملات إعلامية عامة، وإعداد برنامج لمغادرة منهجية. ويعتبر تعاون دولة الأصل أساسيا في هذا الصدد.
- 2 - منح ملجأ مؤقت لكل ملتمسي اللجوء بطريقة متماثلة، بغض النظر عن الطريقة التي وصلوا بها، إلى حين تحديد وضعهم وإيجاد حل دائم لمشكلتهم.
- 3 - تحديد الوضع القانوني لجميع ملتمسي اللجوء وفقا للمعايير الدولية.
- 4 - إعادة توطين اللاجئين المعترف بهم في بلدان أخرى.
- 5 - إعادة الأشخاص الذين لم يعترف لهم بمركز اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية.

أولت مهمة تطبيق عملية مخطط النشاط الشامل، إلى المفوضية التي ترأست لجنة إدارية مكونة من ممثلين عن حكومات التزمت بالمشاركة في منح الملجأ، وإعادة التوطين وإعادة الإدماج في إطار المخطط. كما تكفلت مجموعة من الدول المانحة بتمويل المخطط، لتكون النتيجة هي إعادة توطين 530 ألف من الفيتناميين ورعايا اللاوس¹.

لقد تم تطبيق تجربة مماثلة في إطار المؤتمر الدولي حول لاجئي أمريكا الوسطى، لمواجهة وضعية اللاجئين الذين كانوا ضحايا للنزاعات القائمة في أمريكا الوسطى، حيث أوجدت آلية للتعاون المتعدد الأطراف على المستوى الإقليمي، بدأت في سنة 1989 وانتهت في سنة 1994².

غير أن مفهوم الحماية المؤقتة³، برز بوضوح مع النزاع في البوسنة والهرسك سنة 1992، وفي كوسوفو سنة 1999، حيث تعرضت أوروبا إلى تدفقات جماعية للاجئين،

¹ - Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.134.

² - المفوضية، مكان يدعى الوطن، مرجع سابق، ص 20.

³ - تعتبر هذه الحماية الممنوحة للاجئين لأسباب إنسانية، مستقلة عن تلك الحماية الممنوحة بموجب اتفاقية 1951، ويطلق عليها تسمية "الحماية البديلة" في إطار الاتحاد الأوروبي³، أما الدول الاسكندنافية وهولندا فتستعمل مصطلح "أشخاص بحاجة للحماية الدولية"، أما بلدان البحر المتوسط فتفضل مصطلح "الملجأ الإنساني". رغم اختلاف هذه

كانت أساساً لتأملات قانونية في هذا الشأن¹، وقادت إلى تغير حاسم في السياسات المتبعة في مجال اللجوء من طرف البلدان المصنعة.

ففي سنة 1992، كان عدد طلبات اللجوء المقدمة على مستوى أوروبا الغربية قد حطم الرقم القياسي. وفي هذا السياق، وتحت ضغط ضرورة التحرك لمواجهة تدفقات اللاجئين، اقترحت المفوضية تبني نظام الحماية المؤقتة بعد ثلاثة أشهر من اندلاع النزاع في البوسنة والهرسك، حيث طلب المفوض السامي للاجئين من الدول منح حماية مؤقتة لملتزمي اللجوء القادمين من يوغسلافيا السابقة². وتبعاً لذلك، قبلت 15 دولة من أوروبا الغربية أعمال الحماية المؤقتة، وبالتالي استفاد أكثر من نصف مليون من الأشخاص من هذا الاتفاق، أغلبهم في ألمانيا³. أما أزمة كوسوفو فتعتبر إعادة للوضع الإنسانية والسياسية والقانونية للاجئين الفيتناميين، في سنوات السبعينيات. ففي سنة 1999، أدى قيام السلطات المقدونية بغلق الحدود، إلى منع عشرات الآلاف من الكوسوفيين الألبان من المرور⁴. وبغرض وضع حد للضغط وعدم الاستقرار السياسي، الذي انجر عن التدفق الجماعي للاجئين القادمين من كوسوفو، طلبت السلطات المقدونية من الجماعة الدولية أن تقيم آلية للتوزيع الدولي للأعباء، وإجلاء أو إعادة توطين اللاجئين في بلدان أخرى.

= التسميات إلا أنه يمكن جمعها تحت مفهوم "الأشكال التكميلية للحماية" المستعمل من قبل دانيال بيتلحم (Daniel BETHLEHEM) وإلياهو لاوتيرباخت (Elihu LAUTERPACHT) في تقريرهم حول هذا الموضوع في إطار المشاورات العالمية التي تمت تحت رعاية المفوضية، أشار إليه:

-Oriol CASANOVAS , «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.126.

¹-Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p.523.

²-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit, p.208.

³-HCR, *Les réfugiés dans le monde 2000-Cinquante ans d'action humanitaire*, Éditions Autrement, Paris, 2000, p.164.

⁴- هذه الوضعية تماثل كثيراً وضعية الأكراد العراقيين في 1991 عندما أغلقت أمامهم حدود تركيا.

- انظر:

-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit, p.107.

وافقت المفوضية على تقديم المساعدة بواسطة وسائل النقل والإنشاء من أجل إقامة مخيمات للاجئين، ولقد وضعت السلطات المقدونية شرطا لفتح حدودها، وهو تنفيذ "برنامج إجلاء إنساني" نحو بلدان أخرى¹. ولقد تكفلت المفوضية بتنفيذ هذا البرنامج، الذي يعد مجموعة متنوعة من آليات الحماية المؤقتة، وتوزيع الأعباء والتضامن الدولي لصالح اللاجئين²، منشئة بذلك وضعية متناقضة: الاختيار بين حماية الملجأ كمؤسسة، والحماية الفورية للضحايا³.

لقد تم الاتفاق على أن الأمر يتعلق بحل قصير المدى، وكان المركز القانوني للأشخاص الذين تم إجلاؤهم غامضا، حيث طبقت البلدان المضيفة معاييرها الوطنية المتعلقة بالحماية البديلة وحماية اللاجئين لأسباب إنسانية. وفي نهاية الأزمة، كان حوالي 92 ألف لاجئ قد استفادوا من هذا البرنامج، بفضل إجلائهم نحو أكثر من عشرين بلد مضيف⁴.

ثانيا - أهمية الحماية المؤقتة في مواجهة التدفقات الجماعية للاجئين

يتميز نظام الحماية المؤقتة المقترح أساسا من طرف المفوضية بمرونته، إذ يمكن تبنيه خارج إطار الإجراءات المعتادة لتحديد مركز اللاجئ، الخاصة بكل دولة. وأهم نقطة إيجابية فيه، هي أنه يستجيب لحالات التدفق الجماعي، إذ يتعلق الأمر بأسلوب حمائي جماعي بالدرجة الأولى، لأن تطبيقه لا يستدعي إثبات وجود اضطهاد فردي، أو قرار قضائي أو إداري فردي⁵، على عكس ما تقتضيه اتفاقية 1951. فالحماية المؤقتة تمنح أمنا فوريا لأعداد كبيرة من الأشخاص، الذين تكون حياتهم أو حريتهم في خطر، وتوفر عليهم مشقة

¹-HCR , *Les réfugiés dans le monde 2000-Cinquante ans d'action humanitaire*, op-cit, p.168.

²- داماسو فيتشي، "اللاجئون في يوغسلافيا السابقة"، مرجع سابق، ص211.

³-Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p. 524.

⁴-HCR, *Les réfugiés dans le monde 2000-Cinquante ans d'action humanitaire*, op-cit, p.168.

⁵-Oriol CASANOVAS, « Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés », op-cit, p.125.

إجراءات طويلة ومعقدة لتحديد مركز اللاجئ¹، وأخذا بعين الاعتبار الظروف الصعبة التي تحدث فيها التدفقات الجماعية للاجئين، فإنه لا يمكن الاستهانة بهذا الحل، وفي الوقت نفسه، فإن اقتراح منح حماية مؤقتة، قد وفر على الدول دراسة آلاف طلبات اللجوء الفردية، أي مسارا طويلا ومكلفا، وسمح لها بتبني سياسة لجوء أكثر سخاء.

تتوفر الحماية المؤقتة على مزايا مهمة، في مجال الدفاع عن مبادئ الحماية الدولية في أوضاع التدفق الجماعي، إذ كما سبقت الإشارة، فإن البلدان المصدرة كانت تميل في السنوات الأخيرة إلى تطبيق تعريف ضيق للاجئ، وبالتالي فإن الأشخاص الذين يفرون من الحرب والعنف المعظم لن يحصلوا على الحماية، إلا إذا أثبتوا أن لديهم خوفا شخصيا مبررا من التعرض للاضطهاد. غير أنه مع إدخال الحماية المؤقتة، فإن هذه الدول ذاتها قد قبلت التزاما دوليا أوسع، يتضمن منح مكان آمن للأشخاص الذين فروا من بلد في وضعية حرب².

غير أن هذا لا يعني أن الحماية المؤقتة لا تمنح إلا للأشخاص الذين لا يستوفون شروط اكتساب صفة اللاجئ، بالمعنى الوارد في المادة الأولى من اتفاقية 1951، أي الذين ليس لديهم خوف مبرر من الإضطهاد، لأحد الأسباب الخمسة الواردة في هذه المادة، بل إن الحماية المؤقتة تمنح لهؤلاء الأشخاص، لأن تدفقا بشكل جماعي نتيجة للحروب أو غيرها، يؤدي إلى استحالة إتباع الإجراءات المعتادة لتحديد مركز اللاجئ. وعليه، فالحماية المؤقتة ليست في وضعية تنافس مع النظام الحمائي الذي توفره اتفاقية 1951؛ وبالتالي، لا يجب أن تكون بديلا لهذه الأخيرة، وإنما مكملتها³.

بعد أحداث كوسوفو التي حلت محل أحداث البوسنة والهرسك، أصبح ضروريا بالنسبة للدول الأوروبية، أن تتوصل إلى امتصاص التباين الموجود بين تشريعاتها الوطنية،

¹-Marilyn ACHIRON, «Menaces sur un traité international», *Réfugiés*, vol. 2, N°123, 2001, p. 13.

²-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit,p. 210.

³-Jean-Yves CARLIER, « Et Genève sera...La définition du réfugié: Bilan et perspectives», op-cit,p.72 ;

- Marilyn ACHIRON, «Menaces sur un traité international», op-cit, p.13.

من أجل تقاسم الأعباء، والاستجابة بشكل صحيح للأزمة الإنسانية. وكانت النتيجة أنه في سنة 2001، تم تبني التوجيه الأوروبي المتعلق " بالمعايير الدنيا لمنح حماية مؤقتة في حالة التدفق الجماعي للأشخاص النازحين والتدابير التي ترمي إلى تأمين توازن بين الجهود المقبولة من قبل الدول الأطراف لاستقبال هؤلاء الأشخاص وتحمل نتائج هذا الاستقبال"¹، الذي يعتبر أول وثيقة في إطار توحيد حق اللجوء، حيث جعل التضامن الدولي في مركز الاهتمام. كما أنه وضع حدا للسلطة التقديرية للدول المتعلقة بمعايير أعمال القواعد الدنيا لمعاملة المستفيدين. وأهم قيمة مضافة في هذا التوجيه² هي الإصرار على الطابع الاستثنائي للحماية المؤقتة³، والتخلي عن فكرة أن الحماية المؤقتة هي بديل لاتفاقية 1951⁴.

لقد فرض مفهوم الحماية المؤقتة نفسه كشكل من أشكال الحماية الإنسانية، حيث أن الأشخاص الذين تمنح لهم، لا تتوفر فيهم الشروط المطلوبة في اتفاقية 1951، ولكن ردهم يشكل انتهاكا صارخا للمعايير الدولية للقانون الإنساني. وبذلك فإن تطور الحماية المؤقتة وتدابير الحماية والمساعدة الإنسانية، يمثل خطوة كبيرة إلى الأمام، في مسار التأكيد على وجود قواعد دولية عامة لحماية اللاجئين، ويتمثل التحدي في إيجاد توازن معقول بين مصالح الدول المشروعة، ومصالح هؤلاء اللاجئين⁵.

غير أنه إذا كان نظام الحماية المؤقتة في إطار الاتحاد الأوروبي يشكل، من الناحية النظرية، آلية للحماية الدولية المتعددة الأطراف الأفضل إعدادا وتنظيما من بين جميع الآليات الموجودة اليوم، حيث تعتبر آلية دائمة للحماية وليست نظاما معدا لمواجهة وضعية طوارئ معينة. كما أنها تنظم جميع الجوانب الأساسية المتعلقة بالحماية وهي: القرار

¹-Directive 2001/55/CE du conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, <http://eur-lex.europa.eu>

²-Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p. 529.

³-Directive 2001/55/CE, article 2-a).

⁴- Directive 2001/55/CE, article 3/1.

⁵- ستيفان تيلوكن، "إنه طريق طويل لتحقيق التوافق"، *اللاجئون*، المجلد 2، رقم 113، 1998، ص 11.

السياسي، الفئات المستفيدة، المدة، الحقوق المضمونة، وظروف العودة¹، إلا أنه عمليا، قد ثبت أن الحماية المؤقتة لا تمنح أي ضمانة للجوء دائم، وفي بعض الظروف تخدم الدول أكثر من اللاجئين.

الفرع الثاني

مخاطر تهيش النظام الدولي لحماية اللاجئين بالحماية المؤقتة

استصعبت الدول الأوروبية مواجهة الوصول الجماعي للأشخاص المهددين في بلدانهم، الذين ينشدون الحماية استنادا لاتفاقية 1951، لأن إجراءاتها المتعلقة باللجوء وهياكلها الخاصة بالاستقبال غير ملائمة، وخاصة مسألة الدراسة الفردية لطلبات اللجوء التي تكون طويلة حتى في الظروف العادية. إذن، من الضروري جدا منح حماية مؤقتة لهؤلاء الأشخاص الذين يصلون بشكل جماعي، وفي أغلب الأحيان بطريقة غير منظمة، في انتظار فحص طلباتهم. أي كان يفترض أن هذه الحماية مجرد استجابة سريعة وقصيرة الأمد لحالة طارئة، لكن الذي حدث أن هذه الوضعية استمرت طويلا، دون تقرير أي مركز قانوني للأشخاص المستفيدين منها (أولا)؛ والذين ظلوا يعيشون في ظل الحد الأدنى من ظروف الحماية، رغم أن أغلبهم يستوفون معايير اكتساب صفة اللجوء، وبالتالي يستحقون التمتع بكافة الحقوق المرتبطة بهذه الصفة (ثانيا).

أولا - غموض المركز القانوني للمستفيدين من الحماية المؤقتة

في سياق النزاع في يوغسلافيا السابقة، اتخذت إجراءات خاصة للحماية المؤقتة، منحت على وجه الاستعجال، لمجموعات من الأشخاص الذين تدفقوا جماعيا، والذين يحتاجون إلى تلبية حاجات ملحة، تتمثل بالدرجة الأولى في ترخيص بالإقامة لمدة محددة تختلف من دولة لأخرى، ولكنها عموما قصيرة. وإضافة إلى اختلافها في المدة، فإن الحماية المؤقتة تختلف أيضا من حيث مضمونها، أي فيما يتعلق بالحقوق المضمونة، سواء تعلق

¹ - Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p. 139.

الأمر بالتجمع الأسري، الحق في العمل، الحق في المساعدة الاجتماعية أو التربية¹. غير أنه بفضل التوجيه الأوروبي المتعلق بالحماية المؤقتة تحقق التجانس بين مختلف الأنظمة الوطنية في إطار الاتحاد الأوروبي.

تمنح الحماية المؤقتة للأشخاص النازحين المعرفين في المادة (2-c) من التوجيه الأوروبي المتعلق بالحماية المؤقتة بأنهم: "رعايا البلدان الأخرى أو عديمي الجنسية الذين اضطروا لترك بلدانهم أو منطقتهم الأصلية أو تم إجلاؤهم، خاصة بعد توجيه نداء من منظمات دولية، والذين تكون العودة في ظروف آمنة ودائمة مستحيلة بالنسبة لهم بسبب الوضع السائد في هذا البلد، ويمكنهم أن يدخلوا في مجال تطبيق المادة الأولى من اتفاقية 1951، والصكوك الدولية أو الوطنية الأخرى الخاصة بالحماية الدولية"².

يتعلق هذا النص خاصة، بالأشخاص الذين فروا من مناطق النزاع المسلح أو العنف المستمر، الذين كانوا ضحايا لانتهاكات منتظمة أو معممة لحقوق الإنسان، أو الذين يتعرضون لتهديدات خطيرة بهذا الشأن.

إن المدة العادية للحماية المؤقتة هي سنة، ويمكن أن تصل إلى ثلاث سنوات³، بشرط وضع حد لهذه الحماية، بعد التأكد من أن الوضعية في بلد الأصل تسمح بعودة آمنة ودائمة، للأشخاص الذين استفادوا من الحماية المؤقتة⁴. إن مدة ثلاث سنوات لم تطبق إلا استثناء، ولكن ما يثير التساؤل هو لماذا النص على مثل هذه المدة الطويلة، طالما أن الهدف من الحماية المؤقتة هو الاستجابة لوضعية طوارئ، ولتغطية عجز إجراءات تحديد مركز اللاجئين عن مواجهتها؟ وإذا كانت الحاجة إلى الحماية يمكن أن تدوم إلى غاية ثلاث

¹-Sophie ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, op-cit, pp.158-166.

²- ترجمة شخصية، وجاء النص باللغة الفرنسية بالصيغة التالية:

- « les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale ».

³-Directive 2001/55/CE, article 4.

⁴-Directive 2001/55/CE, article 6.

سنوات، فإنه يجب على الدول أن تتخذ التدابير اللازمة، من أجل إعمال الإجراءات العادية لتحديد مركز اللاجئين.

لقد سبق وأن عبرت المفوضية عن قلقها المتزايد بشأن ممارسة الحماية المؤقتة، حيث أكدت أن هذه الأخيرة لا يجب أن تكون غير محددة المدة، إذ يمكن رفعها بموافقتها، بمجرد أن يصبح بمقدور الأشخاص المعنيين، أن يستقروا في بلدانهم الأصلي دون أي مخاطر؛ وانشغالها بشأن بعض رعايا يوغسلافيا السابقة الذين لجأوا إلى أوروبا الغربية، حيث أن أغلبهم يمكن أن يستفيدوا من مركز اللاجئين، ولكنهم اكتشفوا أنهم ظلوا في وضعية غامضة لمدة ثلاث سنوات أو أكثر، وهي أطول من المدة المطلوبة لدراسة أي طلب للجوء. لهذا السبب طالبت المفوضية بتمكين الأشخاص المستفيدين من الحماية المؤقتة، من ممارسة حقهم في طلب اللجوء، بعد مدة زمنية معقولة¹. فثمة خطر إذن، أن تصبح الحماية المؤقتة بمثابة مستودع للأشخاص النازحين، الذين لا تتجرأ الدول على طردهم، ولكن أيضا لا تريد منحهم الحماية بموجب اتفاقية 1951. وبهذا تصبح الحماية المؤقتة مركزا فرعيا، وتتحول عن غايتها المتمثلة في تأمين حماية فورية، في حالة الضرورة المستعجلة².

من جهة أخرى، تم تعريف الأشخاص المستفيدين من الحماية المؤقتة بأنهم أشخاصا نازحين وليسوا لاجئين رغم أنهم قد تجاوزوا حدود بلدانهم الأصل. حيث يمكن أن يستتبط من هذا، إرادة الدول الأوروبية في استبعاد المستفيدين من الحماية المؤقتة من مركز اللاجئين³، وإن كان التعريف الوارد في المادة (C-2) يقضي بأن الأشخاص النازحين يمكن أن يكونوا لاجئين. كما أن التوجيه الأوروبي يعرف التدفق الجماعي بعبارات مقتضبة وهي: "وصول عدد كبير من الأشخاص النازحين"، وترك السلطة التقديرية للمجلس لتحديد ما يشكل تدفقا جماعيا حسب كل حالة على حدى. ومن بين المعايير المطبقة للتقييم، أن يكون نظام

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées:l'urgence humanitaire*,op-cit, p.211.

²-François JULIEN-LAFERRIERE, «La comptabilité de la politique d'asile de l'Union Européenne avec La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés», op-cit, p.274.

³-Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, op-cit, p.529.

اللجوء عاجزا عن التعامل مع هذه التدفقات. يلاحظ أن هذا المعيار يمس نوعا ما بالطابع الاستثنائي لهذه الآلية، بينما نجد أن الطابع البديل لها هو الذي يطفو على السطح¹.

تصر المفوضية التي كانت مضطرة إلى البراغماتية، وإلى قبول مبدأ الحماية المؤقتة على الطابع المكمل لهذه الأخيرة، والتذكير بأنها لن تكون بديلا للحماية الفردية المضمونة بموجب اتفاقية 1951²، وأنه يجب أن تكون متطابقة مع المعايير الإنسانية الأساسية³. كما تؤكد على أن آلية الحماية المؤقتة لا يجب أن تطبق كبديل للحماية الدولية بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، ولكن باعتبارها وسيلة عملية تسمح باستجابة مؤسسة قانونا من قبل الدول، في مواجهة حاجة مستعجلة للحماية، في حالات التدفق المفاجئ والجماعي لملتسمي اللجوء⁴.

رغم التعليقات المتكررة للمفوضية حول فكرة أنه، كلما كان اللاجئ أو النازح مستقلا، كلما كان أقل تكلفة بالنسبة للمجتمع المضيف، إلا أن بعض الحقوق الأساسية لكرامة واستقلالية الأشخاص المستفيدين من الحماية المؤقتة (مثل الحق في العمل، التجمع الأسري وحرية التنقل)، تركت للسلطة التقديرية للدول الأطراف، وهي محدودة بالمقارنة مع تلك المنصوص عليها في اتفاقية 1951.

ثانيا - الطابع المحدود للحماية المؤقتة

كانت المفوضية تأمل، بقبولها لاحتمال أن تكون الحقوق الممنوحة لرعايا يوغسلافيا السابقة محدودة، بالمقارنة مع تلك التي يتمتع بها اللاجئين بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، تشجيع الدول الأوروبية على الإبقاء على أبوابها مفتوحة.

¹-Caroline LANTERO, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, p.530.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 19, Asile temporaire, 1980, par.e); Conclusion No74,1994, par.t); Conclusion No103, La fourniture d'une protection internationale y compris moyennant les formes de protection complémentaires, 2005, par.1, in HCR, Lexique des conclusions du comité exécutif, op-cit, pp.450-452.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 22, 1981, par. 2, in HCR, Lexique des conclusions du comité exécutif, op-cit, p.126.

⁴-François JULIEN-LAFERRIERE, «La comptabilité de la politique d'asile de l'Union Européenne avec la convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés»,op-cit, p.274.

لكن هذه التسوية الدبلوماسية لم تحقق أهدافها المنشودة، لأن الدول المضيفة قد كرسّت معاملة مختلفة عن تلك الممنوحة عادة للاجئين، وفي الوقت نفسه، تبنت تدابير المنع من الدخول. ومع ذلك، فإن ترقية الحماية المؤقتة كانت تمثل بالنسبة للمفوضية، السبيل الوحيد لضمانة الدول من خلال تقليص حجم التزاماتها¹.

إن فكرة منح حماية ذات طابع مؤقت ليست حديثة، لأن اتفاقية 1951 تنص على أن مركز اللاجئ ينقضي بانقضاء الأسباب التي أدت إلى منحه. وبما أن الاتفاقية لم تتضمن أحكاماً تتعلق بإجراءات تحديد مركز اللاجئ، أو بأوضاع التدفق الجماعي، فإن الدول حرة في الاعتراف بمركز اللاجئ على أساس جماعي. ورغم عدم النص صراحة على ذلك في الاتفاقية، إلا أنه يمكن تفادي إجراءات تحديد مركز اللاجئ الطويلة والمكلفة، من خلال منح حماية مؤقتة لجماعات معينة تصل بأعداد كبيرة.

كما سبقت الإشارة، فإن الحماية المؤقتة هي إجراء استثنائي موافق عليه رسمياً من طرف المفوضية في أوضاع التدفق الجماعي. ونظراً لطابعها الإستعجالي، ومع استحالة دراسة كل حالة على حدة، قد سمحت باستقبال جماعات وليس أفراد. وبالتالي، فإن اتفاقية 1951 التي تشترط الدراسة الفردية لكل طلب لم تطبق. لكن هذه الممارسة أصبحت مثيرة للشكوك لأنها ترمي إلى إضعاف قانون اللاجئين، إذ سمحت للدول الأوروبية بالاستعاضة عن الحقوق المنصوص عليها في اتفاقية 1951، بحماية محدودة ذات طابع أكثر غموضاً.

ففي سياق النزاع في البوسنة والهرسك، لم يتم تحديد المعاملة الممنوحة للأشخاص المستفيدين من الحماية، إلا بإشارة غامضة وردت في تقرير المفوض السامي للاجئين، بشأن احترام بعض الحقوق الأساسية، والحماية ضد الرد، والعودة الآمنة نحو بلد الأصل عندما تسمح الظروف بذلك، وتم التأكيد عليها من خلال استنتاج اللجنة التنفيذية للمفوضية².

¹-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.294.

²-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 74, 1994, par.r) in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p. 451.

رغم الآمال المعبر عنها في هذا التقرير إلا أنه لم يحدث أي تحسن أو توضيح للمعايير، ورغم تمديد الحماية المؤقتة لأكثر من سنتين، إلا أن الحماية الممنوحة لهؤلاء الأشخاص، ظلت ضمن الحد الأدنى المنصوص عليه في استنتاج المفوضية لعام 1981¹، وحتى بعد تبني التوجيه الأوروبي حول الحماية المؤقتة، فإن الحقوق التي تضمنها أقل بكثير من تلك المنصوص عليها في اتفاقية 1951.

يعتبر نطاق الحقوق المرتبطة بمركز اللاجئين أساسيا، بالنسبة للقرار الذي تتخذه سلطات البلدان المضيفة بشأن دخول اللاجئين إلى إقليمها. بعبارة أخرى، إن حقوقا محدودة تشجع على سياسة أكثر انفتاحا فيما يتعلق بالقبول، بينما حقوقا كثيرة يمكن أن تؤدي إلى إنشاء الحكومات على الترخيص بالدخول. عموما فإن التباعد بين نظام الحقوق في اتفاقية 1951 والحماية المؤقتة، يؤكد بشكل غير مباشر بأن عدة دول تعتبر أن هذه الاتفاقية لا تنطبق في أوضاع التدفق الجماعي، رغم أنها لا تتضمن أي نص صريح حول إمكانية تعليق تطبيقها في مثل هذه الأوضاع². ورغم أن المفوضية قد أكدت مرارا على الطابع البرغماتي والمرن للحماية المؤقتة، وأصررت على ضرورة مد جسر بين الحماية المؤقتة ومركز اللاجئين الكلاسيكي عندما تطول الوضعية. إلا أنه تظل الهوة شاسعة بين الحقوق المضمنة بموجب النظامين.

تمنح الحماية المؤقتة بالأحرى لجماعات بحاجة إليها، وليس لأفراد يستوفون معايير تعريف اللاجئين، وبمنح حقوق محدودة للمستفيدين فإن الحماية المؤقتة تسهل دخول ملتمسي اللجوء وتقبلهم من طرف الدول. وليس غريبا أن تصبح الحماية المؤقتة نظام واقع في

¹ - تتمثل هذه الحقوق في:

عدم توقيع العقوبات عليهم بسبب التواجد غير القانوني داخل الدولة؛ التمتع بالحقوق المدنية الأساسية وخاصة تلك المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ المساعدة والتزويد بالمواد الضرورية للحياة كالأكل والمأوى والخدمات الصحية؛ عدم التعرض للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ عدم التعرض للتمييز بمختلف أشكاله؛ إمكانية اللجوء إلى القضاء والجهات الإدارية المختصة؛ احترام مبدأ وحدة الأسرة؛ اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل الوصول إلى حلول دائمة وخاصة إعادة الطوعية إلى الوطن. انظر:

-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 22, 1981, par.B-2), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.126-127.

² -Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p. 298;

-Marilyn ACHIRON, «Menaces sur un traité international», *Refugiés*, vol.2, N°123, 2001, p.19.

إفريقيا، بالنظر إلى أن التعريف الواسع للاجئ في الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين، لا يتضمن ضمانات متعلقة بمنح الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

يدعم هذا الجانب الذي تجاهلته الاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين، فكرة أن أنظمة الحماية في التدفقات الجماعية لا تمنح عموماً حقوقاً مهمة، عدا ضمانات عدم الرد إلى بلد الاضطهاد. وعلى عكس الرأي الشائع في هذا المجال، من الصعب اعتبار هذه الاتفاقية هي الأكثر تطوراً في القانون الدولي للاجئين¹، مع أن تعريفها الواسع يجعلها الاتفاقية الوحيدة المتعلقة باللاجئين، المطبقة على أغلب اللاجئين الإفريقيين، وكان لها تأثير على تطور الممارسة في مجال التحديد الجماعي لمركز اللاجئ²، إلا أنها لا تتضمن الحقوق التفصيلية ذات الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية التي تتضمنها اتفاقية 1951. وبالتالي، فإن أغلب اللاجئين الإفريقيين لا يستفيدون من الضمانات الدولية، المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية الممنوحة بموجب اتفاقية 1951.

في السياق الحالي الذي تميزه الرقابة المشددة على الحدود، من المؤكد أن استقبال اللاجئين كان سيكون أقل بكثير، لو لم يكن هناك تقليص للحقوق الممنوحة لهؤلاء في بلدان الملجأ. وإن مقارنة بين نظام اتفاقية 1951، والممارسة الأوروبية للحماية المؤقتة، يفسر السبب الذي على أساسه ظهرت هذه الأخيرة في أوروبا، خلال سنوات التسعينيات³. ورغم أن تفسيراً أوسع لمفهوم اللاجئ، يمكن أن يؤدي إلى اعتبار أن العديد من الأشخاص قد فروا، لأسباب مماثلة لتلك المنصوص عليها في اتفاقية 1951، إلا أن بعض الدول الأوروبية كانت لها مبررات للخوف من التزامات محتملة نحو النازحين قسراً، الذين نجحوا في تجاوز إجراءات عدم الدخول. فالحقوق المنصوص عليها في اتفاقية 1951⁴، تسهل

¹-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.290.

²-Mutoy MUBIALA, « La convention de L'Organisation de l'Unité Africaine du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et ses liens avec la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », op - cit, p.224.

³-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.294.

⁴- خاصة الحق في العمل الحر (المادة 18)؛ الحق في السكن (المادة 21)؛ الحق في التعليم (المادة 22) ... الخ.

إدماج اللاجئين في مجتمع البلد المضيف، ويمكن أن ينظر إليهم على أنهم يشكلون خطراً على هذا البلد، الذي ستسارع سلطاته إلى إعادتهم إلى بلدانهم متى أمكن ذلك.

هذا ما حدث في سياق الأزمة الليبية في عام 2011، حيث ارتفعت النداءات من طرف دول المواجهة والمفوضية، لمناقشة امكانية تطبيق توجيه الحماية المؤقتة، تحسباً لتدفقات كبيرة للاجئين، غير أن عدداً كبيراً من الدول الأعضاء اعترض على استخدامه لأسباب أهمها التخوف من أن يصبح هذا التوجيه عامل جذب، يشجع المزيد من الأشخاص للاتجاه صوب أوروبا، وفي نهاية المطاف انتفت الحاجة لتطبيقه، نظراً لمحدودية عدد الأشخاص الوافدين. ومع ذلك فإن العزوف الواضح من قبل العديد من دول الاتحاد الأوروبي، عن مناقشة امكانية تطبيق التوجيه، خشية جذب المزيد من اللاجئين، يثير التساؤل بشأن نطاق التطبيق الفعلي لهذا التوجيه بشكل عام¹.

تثور حالياً مسألة استحضار توجيه الحماية المؤقتة مرة أخرى، بشأن الآلاف من ملتمسي اللجوء السوريين، ممن يحاولون الوصول إلى أوروبا، مع تفاقم الأزمة السورية التي بدأت في مارس 2011، وبالتالي فإن دول الاتحاد الأوروبي مازال لديها فرصة لتثبيت التزامها بمبادئها الأوروبية المشتركة الخاصة بنظام اللجوء، وبتوجيه الحماية المؤقتة لعام 2001، من خلال منح ملتمسي اللجوء السوريين تصاريح إقامة لفترة الحماية بالكامل، ومنحهم تصاريح عمل، وإتاحة السكن، والرعاية الطبية. وسيكون من شأن هذه الآلية أن تشجع أيضاً الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، على إعادة توطين المستفيدين من الحماية في الدول الأخرى، لتخفيف العبء عن البلدان المجاورة لسوريا².

¹ - مادلين غارليك وجوان فان سيلم، "استجابة الاتحاد الأوروبي: من الالتزام إلى الممارسة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد

39، 2012، <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/garlick-vanselm.html>

² - لقد قدرّت المفوضية عدد اللاجئين الذين تم استقبالهم في العراق، الأردن، لبنان وتركيا بـ 246 ألف شخص في سبتمبر من عام 2012؛

- انظر:

- Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Actualisation des opérations du HCR au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, op-cit, p.1.

لكن الواقع، أن السوريين الذين يفرون من العنف، يواجهون تباينا في مواقف الدول الأوروبية، فإذا كانت ألمانيا والسويد اللتين استقبلتا معظم طلبات اللجوء السورية، تمنحان بصورة تلقائية حماية مؤقتة للسوريين، إلا أن دولا أخرى مثل بلجيكا، بلغاريا، قبرص واليونان تقوم باعتقالهم، لفترات طويلة، كما أنه يتم نقلهم بين بلدان الاتحاد الأوروبي بموجب لائحة دبلن الثانية، التي تسمح لدول الاتحاد الأوروبي بإعادة ملتمسي اللجوء إلى أول دولة دخلوا إليها في إطار الاتحاد، مما قد يؤخر حصولهم على الحماية. وحتى بالنسبة للسوريين الذين يتلقون الحماية المؤقتة في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي، فإنهم يستفيدون من حقوق أقل ومحددة المدة، مع احتمالية أن يتم إعادتهم قسريا إلى سوريا في المستقبل، بسبب تزايد أعدادهم¹.

يستخلص مما سبق، أنه يجب أن يعامل الأشخاص الذين يستفيدون من الحماية المؤقتة بطريقة تتفق مع مبادئ حقوق الإنسان، والمعايير الإنسانية المعترف بها على المستوى الدولي. ومع أنها ذات طابع وقتي ومحدود، إلا أن الأشخاص المستفيدين منها، يجب أن يمنح لهم مركز قانوني رسمي. ويجب أن تتحسن الحقوق والمزايا الممنوحة للأشخاص الذين يبقون لمدة أطول مما كان متوقعا. ويجب الانتباه جيدا عند تسهيل أو تشجيع عودة الأشخاص الذين كانوا يستفيدون من الحماية المؤقتة، لأن كثيرا من هؤلاء الأشخاص كان يمكن أن يحصلوا على مركز اللاجئين، لو أنهم التمسوه على أساس فردي. كما يجب وضع حد للحماية المؤقتة إذا حدثت تغيرات جوهرية في الظروف التي أدت إلى النزوح، لكن حتى في هذه الحالة، يجب أن تتم الإعادة على أساس الطوعية، وبالتالي فإن أي شخص يثبت بأن لديه خوفا من الاضطهاد، أو أنه مازال تحت تأثير اضطهادات سابقة، يجب أن يتمكن من عرض حالته أمام السلطات. وأخيرا يجب الإشارة إلى أن الحماية المؤقتة ليست حلا في حد ذاتها لمشاكل اللاجئين، ولا يجب تطبيقها بشكل منفصل، ولكي تكون لها قيمة فعلية يجب أن تكون جزءا من إستراتيجية دولية شاملة، ترمي في الوقت نفسه إلى معالجة الأسباب الكامنة وراء تدفقات اللاجئين.

¹-Human Rights Watch, Rapport mondial 2013, Union européenne: Les droits humains sont passés au second plan dans un contexte de crise en 2012, 31 janvier 2013, <http://www.hrw.org/fr/news/2013/01/31>

الفصل الثاني

بروز مقارنة الحماية الوقائية

أدت الأزمات الإنسانية التي شهدتها المجتمع الدولي في الآونة الأخيرة، إلى بروز مفاهيم وآليات جديدة لمعالجة مشكلة اللاجئين. فإذا كان النموذج التقليدي يتميز بطابع رد الفعل، ويرتكز على دول اللجوء، ومحوره هو اللاجئين؛ فإن النهج الجديد الذي بدأ يتبلور ذو طابع وقائي، وموجه نحو دول الأصل (المبحث الأول)؛ ويشمل فئة أخرى غير اللاجئين (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الوقاية من النزوح القسري أم من أسبابه؟

ثمة توافق في الآراء، بأنه يجب مواجهة أسباب النزوح بدلا من انتظار تنقل السكان، وبحثهم عن ملجأ لهم في جزء آخر من بلدهم أو في بلد آخر، ثم يتم التحرك لمعالجة المشكلة¹، لأن العمل الناجع، هو ذلك الذي يستند إلى تحليل الجذور العميقة للظواهر².

رغم أن الوقاية من النزوح القسري قد أصبحت عنوانا رئيسيا لخطابات المنظمات الإنسانية، والهيئات السياسية الدولية، إلا أن هذه الفكرة يشوبها تعقيد كبير، فالجميع يستعملونها، لكن دون إحاطة دقيقة بمعالمها، وهذا يعود إلى غموض الفكرة في حد ذاتها³. وانطلاقا من التعريف المقترح من قبل فريق العمل حول الحماية الدولية التابع للمفوضية،

¹-Jack M. MANGALA, «Préventions des déplacements forcés de population: possibilités et limites», RICR, Vol.83, N°844, 2001, p.1067;

-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p.324;

-René DEGNI SEGUI, «L'action des institutions africaines en matière de réfugiés», op-cit, p.247;

- سليم معروق، حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة الدولية، مرجع سابق، ص 107.

²- جاك فورستر، "تحسين حال أشد الفئات ضعفا"، مرجع سابق، ص 236.

³-Jack M. MANGALA , «Préventions des déplacements forcés de population: possibilités et limites », op-cit, pp.1069-1070.

فإن الوقاية مصطلح سخي يشمل: "النشاطات الرامية إلى التقليل من أسباب المغادرة، وتقليل أو احتواء التنقلات خارج الحدود أو التنقلات الداخلية"¹. يتضح من هذا التعريف أنه ثمة مجالين للوقاية هما: أسباب النزوح القسري بشكل عام (المطلب الأول)؛ والنزوح القسري في حد ذاته، الذي تعتبر التدفقات الجماعية للاجئين من أهم مظاهره (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الوقاية من أسباب النزوح القسري

عبر مختلف الأزمان، كان الأشخاص يتركون ديارهم ومجتمعاتهم فرارا من الاضطهاد، النزاعات المسلحة، أعمال العنف، وأيضا من الكوارث الطبيعية². لكن اليوم، أصبحت هذه الظاهرة أكثر اتساعا واتخذت أبعادا جديدة، فعلى المستوى الكمي، تعتبر المفوضية في أحدث تقرير لها، بأنه في نهاية عام 2011، حوالي 42,5 مليون شخص يمكن تكييفهم بأنهم من ضحايا النزوح القسري، الناتج عن الاضطهاد أو النزاعات³.

ليس من السهل وضع تعريف للنزوح القسري، بسبب صفة "القسر" التي وإن كانت سهلة الفهم، إلا أنها تثير مشاكل كبيرة من حيث المضمون، عندما يتعلق الأمر بتمييز نزوح طوعي عن نزوح غير طوعي⁴. لأن عنصر "الإكراه" الذي يفرق - نظريا - بينهما، موجود في كل أنواع النزوح ولكن بدرجات متفاوتة، فمثلا، هجرة اليد العاملة التي ينظر إليها لأول وهلة على أنها ذات طابع طوعي، يمكن أن تكون محلا لرؤية أخرى، باعتبار أن الفقر يكون

¹-HCR, Note sur la protection internationale, 1992, par.26,

<http://www.unhcr.fr/4b30a55c1d.htm>

²-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op - cit, p.1.

³-HCR, *Tendances mondiales 2011*, op-cit, p.1.

⁴- علي الزغل، "الهجرة الدولية واللجوء: الأنماط والخصائص"، أعمال ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 14-18 جويلية 2002، ص12؛ - جيوليا سكاليتاريس، "اللاجئون والهجرة والتنقل"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 33، 2009، ص 58.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ33/58-59/pdf>

في أغلب الأحيان الدافع الأساسي وراء الهجرة¹. والشيء نفسه بالنسبة لعنصر الاختيار، الذي يعتبر كذلك معياراً للتمييز بين نوعي النزوح²، فهو موجود بدرجات متفاوتة في كل أنواع النزوح³.

يضاف إلى هذه الصعوبة في المفهوم مشكلة عملية، تتمثل في أن النزوح يعود إلى مجموعة معقدة من العوامل وهي: عدم التوازن في التنمية، ضعف الاقتصاد، المشاكل البيئية، استبداد الحكومات، الحروب الأهلية وأشكال أخرى من العنف، أين لا يكون العامل المحدد للنزوح في معزل لوحده. لكن ثمة عامل مشترك بين ضحايا النزوح القسري وهو أنه، في أغلب الحالات، لديهم الاحتياجات نفسها في مجال المساعدة، وإن كانت مختلفة في مجال الحماية⁴، لاسيما وأن بعضهم مشمول بنظام قانوني خاص، والبعض الآخر ليس كذلك.

بعيدا عن مشاكل التعريف واختلاف المقاربات، يظل النزوح القسري يشكل انتهاكا للحق الأساسي للشخص في البقاء في بلده ومجتمعه ومنزله، والذي يجب التصدي له بنشاط وقائي مستند إلى الأسباب (الفرع الأول)؛ وإن كان تأثير آليات الوقاية يختلف عندما يتعلق الأمر بالأسباب الكامنة، بالمقارنة مع الأسباب الفورية للنزوح القسري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مكافحة أسباب النزوح القسري

لقد ثار جدل بشأن الأسباب الكامنة وراء تحركات السكان، باعتبار أن المجتمع الدولي لا يمكنه أن يكفي بإزالة آثار تدفقات اللاجئين، وإنما يجب عليه أن يواجه الأسباب التي أدت إليها،

¹ - أنا باولا بنشازاده، "إمكانية تحريف معنى وضع اللاجئين"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 36، 2010، ص 32، <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ36/32-33/pdf>

- لمزيد من التفصيل حول مختلف أنواع الهجرة، انظر: علي الزغل، "الهجرة الدولية واللجوء: الأنماط والخصائص"، مرجع سابق، ص ص 11-14.

² - عبد الباسط عثمان، "الهجرات القسرية واللاجئون في الوطن العربي"، قضايا اللاجئين والنازحين، العدد 30، 2004، ص 4. ³ - HCR, *Les réfugiés dans le monde - Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.35.

⁴ - تمارا وود، "أطر عمل الحماية القانونية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012، <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/wood.html>

وذلك من خلال التدخل لدى البلدان المولدة للاجئين، وحثها على معالجة الظروف السياسية والاجتماعية التي تعتبر غير محتملة من قبل فئة من السكان¹. وعليه أصبح ينظر إلى النزوح القسري، على أنه يشكل في حد ذاته انتهاكا للحقوق والحريات الأساسية، والذي أضى من الضروري مواجهته على هذا الأساس، من خلال مقارنة شاملة²، أي دون الاختصار على الأفق المحدود للقانون الدولي للاجئين.

يرى البعض أن النقاش حول الأسباب الكامنة في إطار القانون الدولي للاجئين، يعتبر نقاشا خاطئا، كما أنه لا يفيد إلا في توضيح عجز أي كان على تقادي تدفقات اللاجئين، وبالتالي إعطاء الشرعية للسياسات القمعية والتقييدية، المتخذة من قبل البلدان المضيفة، في مواجهة الهجرات غير المرغوب فيها، غير أن هذا النقاش حول الأسباب الكامنة استطاع أن يوجد علاقة بين القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين في إطار البحث عن حلول شاملة للنزوح³.

إن اهتمام المجتمع الدولي بأسباب النزوح القسري ليس وليد اليوم، فقد بدأ متواضعا عند إنشاء النظام الدولي لحماية اللاجئين، لكنه اشتد عندما قامت الحكومة الاسترالية في عام 1979، بمبادرة في إطار اللجنة التنفيذية للمفوضية حول ممارسة الملجأ المؤقت، حيث أشارت بأن الحل المتمثل في إعادة توطين اللاجئين في الخارج لا يوضح جيدا مسؤولية دولة الأصل، ولا يمكن تبريرها سياسيا ولا إنسانيا، فهو يرفع عن دولة الأصل مسؤوليتها في اتخاذ جميع الإجراءات الممكنة للسماح بعودة اللاجئين، ويمنح طابعا مؤسسيا للنزوح على

¹-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p.324.

²- محمد الطراونة، "آليات الحماية الدولية للاجئين ومصادقيتها"، بوابة فلسطين القانونية، ص3،

<http://www.pal-lp.org>

³-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p.325.

حساب حق الفرد الأساسي في العودة إلى وطنه، في إطار احترام حقوقه، وأخيرا يمكن أن يفرض عبئا ثقيلًا على البلد المضيف¹.

لقد بذلت عدة جهود في سبيل إيجاد مقاربات لمشكلة تدفقات اللاجئين، ويتمثل المسعى الأول في إعادة وضع هذه المشكلة في إطار حقوق الإنسان ومؤسساته، الذي انفصلت عنه في البداية، بفضل مبادرتين مستقلتين لكل من كندا وجمهورية ألمانيا الفيدرالية الموجهتين على التوالي، إلى لجنة حقوق الإنسان، والجمعية العامة للأمم المتحدة².

في سنة 1980، طرحت كندا مسألة "حقوق الإنسان والتدفقات الجماعية" أمام لجنة حقوق الإنسان، وعلى إثر ذلك قدّم صدر الدين آغاخان (وهو مفوض سابق للاجئين) بصفته مقررا خاصا، تقريره عن المسألة. وفي السنة نفسها، عرضت ألمانيا مسألة التعاون الدولي من أجل تفادي تيارات جديدة للاجئين، أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الثانية والثلاثون، واستجابة لذلك قامت هذه الأخيرة بإنشاء مجموعة خبراء حول المسألة، كان من ضمن اختصاصاتها، دراسة الوقاية من التدفقات، وفي الوقت نفسه، حق اللاجئين في العودة إلى بلدانهم الأصلية. وفي سنة 1986، قدّم فريق الخبراء تقريرا تضمن ثلاثة أنواع من الأسباب المعاصرة للنزوح هي: التخلف الاقتصادي الذي يدفع السكان إلى الفرار، أو يخلق مناخا سياسيا غير مستقر ومولّد للنزوح؛ الحروب والعنف السياسي وانتهاك الحقوق المدنية والسياسية؛ وتطور وسائل الاتصال والنقل. كما حلّ آثار التدفقات الجماعية للاجئين، مثل العبء السياسي والاقتصادي والاجتماعي، المفروض على الجماعة الدولية،

¹ - ومع ذلك لم تشر اللجنة التنفيذية للمفوضية في استنتاجها حول الملجأ المؤقت، إلى مسؤولية البلدان المولدة للاجئين، بل ركزت فقط على البلدان المضيفة، مما يدل على أن النقاش حول الأسباب الكامنة وراء النزوح، لم يكن محل اهتمام كبير إلى ذلك الحين؛ انظر:

-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 19, Asile temporaire, 1980, par.b), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.450.

- انظر أيضا:

-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, pp.320-321.

² -Jack M. MANGALA, «Préventions des déplacements forcés de population: possibilités et limites», op-cit, p.1068.

وخاصة على البلدان الأكثر فقرا؛ الآثار على استقرار التنمية الاقتصادية في المنطقة؛ وتهديد السلم والأمن الدوليين.

لقد سمحت هذه المبادرات باحتدام النقاش حول الأسباب الجذرية الكامنة وراء النزوح القسري، والذي أدى إلى صدور عدة قرارات للجمعية العامة، تتناول هذه المسألة بعمق، وتتضمن مفاهيم أساسية تمت بلورتها وتطويرها فيما بعد، حيث تمت الإشارة في هذه النصوص إلى أن الأسباب الأساسية الكامنة وراء تدفقات اللاجئين، تعود إلى عدم احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية من طرف البلدان المولدة للاجئين، مع الإلحاح على ضرورة التزام هذه الأخيرة بالصكوك الدولية الأساسية التي تحمي الحقوق والحرريات، وضرورة إيجاد آليات للإنذار المبكر، تسمح بدراسة الأوضاع السياسية، التي يمكن أن تؤدي إلى نزوح السكان¹.

لقد أثرت مسألة النزوح القسري، بالنظر إلى الأسباب الكامنة وراءها، وكيفية الوقاية منها. لكن إذا كانت هذه القرارات قد أوحى بفكرة الوقاية، إلا أنها كشفت في الوقت نفسه عن نقاط الضعف فيها، حيث ظلت غامضة جدا، خاصة فيما يتعلق بالوسائل والحلول الدقيقة التي يمكن إعمالها للوقاية من تدفقات جديدة للاجئين²، ويعود السبب في ذلك إلى الظروف المرتبطة بالحرب الباردة، وخاصة فكرة السيادة التي لم تكن تسمح بتدعيم مفهوم الوقاية³.

بعد ذلك، صدرت عدة تقارير في السياق نفسه، من بينها التقرير التحليلي للأمين العام للأمم المتحدة حول الأشخاص النازحين داخليا، الذي أحصى مجموعة من "الأسباب الكامنة"، ثم تساءل عما إذا كانت المعايير الدولية السارية تشكل حماية ملائمة للحقوق

¹ - انظر على سبيل المثال: قرار الجمعية العامة، رقم 70/41 المتعلق بالتعاون الدولي لتلافي تدفق موجات جديدة من اللاجئين، المؤرخ في 1 ديسمبر 1986؛ والقرارات رقم 144/42، المؤرخ في 7 ديسمبر 1987؛ ورقم 153/45، المؤرخ في 18 ديسمبر 1990، المتعلقان بحقوق الإنسان والهجرة الجماعية.

- هذه القرارات متاحة على موقع الأمم المتحدة:

<http://www.un.org/arabic/documents/GARes.pdf>

² - François CREPEAU, Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires, op-cit, p.322.

³ - Jack M. MANGALA , «Préventions des déplacements forcés de population: possibilités et limites», op-cit, p.1069.

المعنية، وكيفية إعداد خطوط توجيهية تتعلق بصفة خاصة بالأوضاع المنتجة لتحركات السكان، ثم تلاه تقرير ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالأشخاص النازحين داخليا، الذي تناول مسألة تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين، في مجال حماية ومساعدة النازحين داخليا¹. وبهذه الطريقة تم مد الجسور بين الجهاز المكلف بشكل خاص بالحماية الدولية للاجئين، والأجهزة الأممية المتعلقة بحقوق الإنسان. حيث أصبحت هذه الأخيرة تهتم بالروابط بين انتهاكات حقوق الإنسان والتدفقات الجماعية، واستنادا لذلك أصبحت عدة مسائل تدخل في ولايتها مثل النازحين داخليا، الطرد القسري، وتحويل السكان².

يبدو إذن، أن السياق الدولي الجديد يتيح ظروفًا ملائمة للمرور من الخطاب إلى الواقع، ومن التحليل النظري إلى النشاط³، وبالتالي التركيز على أهمية الوقاية كعنصر أساسي في مقارنة شاملة لمشكلة النزوح القسري.

أما المقارنة الثانية⁴، فتتمثل في توسيع رؤية الأجهزة الإنسانية، لاسيما المفوضية، حيث تعتبر أنه سواء بالنسبة للفرد، الذي هو ضحية محتملة لانتهاكات حقوق الإنسان أو للنزاعات المسلحة؛ أو بالنسبة للمجتمع الدولي الذي يواجه مشكلة اللاجئين، التي أصبحت مثيرة للقلق أكثر فأكثر؛ فإن السياسة المثالية والشكل الأكثر فعالية للحماية هو الوقاية، أي كل نشاط يرمي إلى معالجة الأسباب التي تجبر الأشخاص على أن يصبحوا لاجئين⁵.

¹ - روبرت ك. غولدمان، "تقنين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا: مجال تراعى فيه الاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 61، 1998، ص 448-449.

² - Vera GOWLLAND-DEBBAS, «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», in SFDI (sous la direction de), *droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30,31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, p.95.

³ - Ibid.

⁴ - تتمثل المقارنة الأولى في الربط بين تدفقات اللاجئين وانتهاك حقوق الإنسان.

⁵ - HCR, Note sur la protection internationale, 1993, par.34, <http://www.unhcr.fr/4b30a567e.htm>

- تلتقي هذه التصريحات مع اقتراحات الأمين العام الأسبق بطرس غالي الذي أوعز في مذكرته من أجل السلام بترقية دبلوماسية وقائية، يكون أحد ركائزها الأساسية هو الإنذار السريع بالتحركات الجماعية للسكان؛

كما أكدت اللجنة التنفيذية للمفوضية في العديد من المرات، على أن اكتمال ولايتها الخاصة بالحماية الدولية يتطلب مقارنة شاملة¹، إذ يتعلق الأمر بربط الملجأ باستراتيجيات الوقاية القائمة على الحماية في دول الأصل، التي تقع عليها هذه المسؤولية بالدرجة الأولى²، خاصة وأن تزايد وخطورة الأزمات الإنسانية التي بلغت أوجها مع تدفق ملايين الأشخاص الفارين من الإبادة في رواندا، والتطهير العرقي في البوسنة والهرسك، قد ساهمت في التشكيك في الحل الضيق المنصوص عليه في اتفاقية 1951.

كما أن نظام الملجأ في حد ذاته لم يعد ملائماً للاستجابة للمشاكل المطروحة، حيث يؤخذ عليه أنه يعفي دولة الأصل من أي مسؤولية³، ويضع العبء كله على المجتمع الدولي والبلد المضيف. وبتعبير آخر، فهو يمنح طابعاً نظامياً للنزوح، رغم حق الفرد في العودة إلى مجتمعه الأصلي⁴.

- انظر:

- Nations Unies, Agenda pour la paix, Rapport présenté par le secrétaire général, 17 juin 1992, par.23.

<http://daccess-dds-ny.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/62/PDF/N9225962.pdf?OpenElement>

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No 56, 1989, par.1; Conclusion No 74, 1994, par. aa); Conclusion No 75, 1994, par. h); Conclusion No 100, 2004, par.1, in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.31-32.

²-Vera GOWLLAND-DEBBAS, «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», op-cit, pp.117-118.

³- لا تفرض اتفاقية 1951 التزامات إلا على دولة الملجأ، باحترام الحقوق الأساسية للاجئين وعلى رأسها مبدأ عدم الرد (المادة 33)، لكن دون النص على الحق في اللجوء. ولا توجد أي إشارة إلى دولة الأصل، التي تبقى بمعزل عن نظام الحماية الدولية للاجئين، ماعدا التزامها باحترام حق الدولة التي لجأ إليها رعاياها، في منح الملجأ لهم، دون أن ينظر إلى هذا التصرف بأنه غير ودي. والشئ نفسه بالنسبة للاتفاقية الإفريقية حول اللاجئين التي تستبعد بوضوح أكثر، مسؤولية دولة الأصل عن تدفقات اللاجئين باعتبار أنها قد تجد نفسها عاجزة أمام الأسباب التي أدت إلى النزوح، والتي وردت في المادة 2/1، وهي العدوان، الاحتلال الخارجي، الاستعمار الأجنبي أو أحداث خطيرة تثير اضطراباً في النظام العام، والتي لا تكون فيها دولة الأصل بالضرورة مسؤولة كالمجاعة، والكوارث الطبيعية، إذن باختصار لا يمكن إثارة مسؤولية دولة الأصل عن تدفقات اللاجئين، من وجهة نظر القانون الاتفاقي للاجئين سواء كان عالمياً أو إقليمياً.

- انظر: مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والإتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 65.

⁴-Vera GOWLLAND-DEBBAS, «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», op-cit, pp. 94-95.

تتضمن الحماية في دول الأصل، ترقية احترام حقوق الإنسان، ونشاطات لصالح الأشخاص النازحين داخليا الذين تأثروا بالنزاعات المسلحة، والإعادة الطوعية للوطن، وتقتضي أيضا ضرورة إيجاد أدوات قانونية أكثر ملاءمة¹.

لقد تناولت اللجنة التنفيذية للمفوضية هذه المقاربة الشاملة في استنتاجها رقم 62، الذي اعترفت فيه صراحة، بالعلاقة المباشرة بين احترام معايير حقوق الإنسان وتحركات اللاجئين². كما تناولت السيدة **صاڤاكو أوغاتا** (مفوضة سابقة للاجئين) فكرة الحماية الوقائية في البيان الافتتاحي الذي ألقته أمام اللجنة التنفيذية في دورتها الثانية والأربعين، حيث اعتبرت أن من ضمن أهدافها: تشجيع إيجاد الحلول من خلال اتخاذ تدابير وقائية، وممارسة نشاطاتها مباشرة على مستوى مصدر التحركات؛ ومحاولة، قدر الإمكان، تفادي تهجير السكان³. لكن الجماعة الدولية ليس لديها أي إرادة سياسية، ولا الموارد التي تسمح بالوقاية، خاصة وأن عامل الزمن مهم، فالتحركات غالبا ما تحدث في أيام أو حتى في ساعات⁴.

لهذا الغرض، فإن المفوضة السامية لشؤون اللاجئين قد بيّنت في مذكرتها حول الحماية الدولية، أن "الأسباب الكامنة" وراء تدفقات اللاجئين مركبة، ومن الصعب أن تكون محلا لتدابير وقائية على المدى القصير، ومن هنا فإن تدابير الحماية الوقائية يجب أن تكون تكميلية، ولا يمكن أن تشكل في أي حال من الأحوال بديلا للملجأ⁵.

¹-Vera GOWLLAND-DEBBAS , «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», op-cit, p.95.

²-Comité exécutif du programme du HCR , Conclusion N62 , 1990, par. a), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.208.

³- الجمعية العامة، إضافة إلى تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، الملحق رقم 12 ألف، 1992، (A/46/12/Add.)، ص39.

- لقد تحدثت **صاڤاكو أوغاتا**، لأول مرة عن الحق في عدم التهجير، في سياق أزمة التهجير الواسعة التي عرفتها يوغسلافيا السابقة، وتناولت، بجرأة كبيرة، حق الإنسان في البقاء في بيته ووطنه بسلام، مما يعكس قفزة نوعية في رؤية المفوضية لقضايا حقوق الإنسان، وخاصة ما يتعلق بالانتهاكات التي تكون الدافع وراء تحركات اللاجئين.

- انظر: ميشيل موريل، ماريا ستافروبولو وجان-فرانسوا دوريو، "تاريخ حق عدم التهجير ووضعه القانوني"، مرجع سابق.

⁴-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p.326.

⁵-HCR, Note sur la protection internationale, 1992, par. 27.

أما اللجنة التنفيذية للمفوضية فقد أعادت التأكيد على توصيات المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، الذي انعقد في جوان 1993، والذي أخذ بعين الاعتبار التوجهات الجديدة لصالح مقارنة شاملة ودائمة للمشاكل التي يثيرها اللاجئين والأشخاص النازحون. ودون تعديل للفكرة التقليدية لحق اللجوء في القانون الدولي، أوضح إعلان فيينا المنبثق عن هذا المؤتمر، بأن الانتهاكات الجماعية للحقوق والحريات (بما في ذلك إبادة الجنس، التطهير العرقي، الاغتصاب المنتظم للنساء) أثناء النزاعات المسلحة، تدخل ضمن العوامل المتعددة والمعقدة التي تؤدي إلى نزوح السكان. ودعا لأن تكون التدابير المعدة دولياً للاستجابة لمشكلة اللاجئين في إطارها الشامل، تتضمن استراتيجيات توجه صراحة إلى "الأسباب الكامنة" وراء نزوح السكان، في مسار البحث عن حلول دائمة¹، وأشار أيضاً إلى المسؤولية الخاصة لدول الأصل². كما أكدت اللجنة التنفيذية للمفوضية مرة أخرى في عام 1994، على مسؤولية دول الأصل عن إعادة قبول وطنيها، وضمان أمنهم ورفاهيتهم³.

يتضح تطور نشاط المفوضية في هذا الاتجاه، من خلال ثلاثة تقارير أصدرتها في أعوام 1993، 1995 و 1997، وجدول أعمال بشأن الحماية، أقرته اللجنة التنفيذية للمفوضية في عام 2002.

¹-Déclaration et programme d'action de Vienne, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, par.23,

<http://www.arabhumanrights.org/publications/unconf/wchr/ga/aconf-157-23-93f.pdf>

-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No71, 1993, par. ee), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp.208-209.

²- على مستوى الفقه، تم تفسير هذه النصوص تفسيرات متباينة ، فمثلاً ستافروبولو ترى أن في ذلك دعماً لبروز حق جديد للإنسان هو "الحق في عدم التهجير"، أما في نظر كولز فإنها تسمح بإعطاء أساس متين لأدلة مرتكزة على أعمال مسؤولية دولة الأصل، فهي تلح على مفهوم "حق اللاجئين في العودة"؛ من خلال آراء هؤلاء الفقهاء، يمكن استنباط ملاحظتين هما: من جهة فإن هذه النصوص تهتم بالانتهاكات التي تقع على الحقوق والحريات، أكثر من اهتمامها بالانتهاكات التي يشكلها النزوح في حد ذاته. ومن جهة أخرى وعلى المستوى العملي، فقد تم التشديد على الوقاية من تدفقات الأشخاص غير المرغوب فيهم، بغية حماية حدود الدول الأوروبية، أكثر من اهتمامها بحماية ضحايا الأنظمة المستبدة، انظر في تفصيل هذه الآراء:

-François CREPEAU, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, op-cit, p. 323.

³-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No74 ,1994, par. x), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.468.

بالنسبة إلى التقرير الأول تحت عنوان "رهان الحماية"¹، فإنه يرد على الانتقادات الموجهة إلى المفوضية بعدم تأمين حماية جيدة للاجئين، حيث كان لها رد فعل على الرهانات الجديدة، خاصة أوضاع العنف العام والتحركات الداخلية ضمن الحدود الوطنية، أين لا تكون الدولة هي دائما القائم بالاضطهاد.

بالمقابل فإن تقرير 1995، بعنوان "البحث عن الحلول"²، سجل تحولا في مجال البحث عن الحلول لمشاكل اللاجئين، التي لم تعد تقتصر على الإنقاذ في حالات الطوارئ، بل يجب أن تدمج حماية اللاجئين في إطار ترقية حقوق الإنسان، وتشارك في ديناميكية حفظ وإعادة السلام بشكل أكثر فعالية من خلال مكافحة الأسباب، وخاصة الاقتصادية، وهذا المسعى يتطلب نشاطا تنمويا.

أما تقرير 1997 المعنون بـ "النازحون داخليا: الطوارئ الإنسانية"³، فقد تضمن برنامجا لنشاط اقتصادي وسياسي لتفادي النزوح، ويدعو إلى ترقية الديمقراطية وحقوق الإنسان، والقضاء على الفقر، والتقليل من تجارة السلاح.

بالنسبة إلى جدول الأعمال بشأن الحماية، الذي كان حصيلة مشاورات العالمية حول الحماية الدولية التي تمت تحت رعاية المفوضية في أعوام 2001 و2002، فقد أوصى الدول، بالاشتراك مع المفوضية، أن تروج لمشاركة أكثر فعالية في الإنذار المبكر والتخطيط للطوارئ، لتمكين البلدان من الاستعداد على نحو أفضل، لمواجهة التدفقات الجماعية المحتملة للاجئين، وكذلك لتوفير دعم أكبر وأنسب توقيتا من طرف المجتمع الدولي⁴.

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-L'enjeu de la protection*, Éditions La Découverte, Paris, 1993.

²-HCR, *Les réfugiés dans le monde-En quête de solutions*, Éditions La Découverte, Paris, 1995.

³-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit.

⁴- المفوضية، جدول أعمال بشأن الحماية، مرجع سابق، ص 38-39.

الفرع الثاني

آليات الوقاية من النزوح القسري

يستدعي النشاط المتواصل لمساعدة بلدان الأصل، على تفادي نزوح السكان، تدخل المفوضية، لأنها الجهاز المتخصص في حماية ومساعدة اللاجئين، لكن لابد من تحديد إستراتيجية شاملة للنشاط، تمتد من أنظمة الإنذار والطوارئ (أولا) إلى إعادة التأهيل والتنمية (ثانيا).

أولا - الإنذار المبكر

تختلف فعالية نظام الإنذار المبكر، كآلية للوقاية من أسباب النزوح القسري، حسب ما إذا كان الأمر يتعلق بالأسباب الكامنة، أو الأسباب الفورية والمباشرة للنزوح. فالأسباب الكامنة، والتي تسمى أيضا "الأسباب الأولى"، تشير إلى مجموعة من الاختلالات في الوظائف الاجتماعية الأساسية، التي تخلق سياقاً ملائماً للنزوح، وباعتبارها "أسباباً للأسباب"، فإنها غالبا ما تكون معقدة، وليس من السهل تطويقها¹.

تقتضي الوقاية من الأسباب الكامنة، التدخل قبل تدهور السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وتفاقم الأوضاع لدرجة تجعل النزوح يبدو كأنه المخرج الوحيد الممكن، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى، السماح بإطلاق برنامج يشمل مختلف القطاعات لضمان استقرار المجتمع ككل. إذ أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية القائمة على ترقية حقوق الإنسان والديمقراطية، وحل النزاعات، وحماية البيئة... الخ، كلها عوامل مساعدة على تنمية بشرية دائمة. وعليه، فإن الأسباب الكامنة تستدعي وقاية غير مباشرة، تمتد في الزمان، وتتجاوز حدود الانشغالات الإنسانية وحدها².

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire* , op-cit, p. 8.

²-Jack M. MANGALA , «Préventions des déplacements forcés de population: possibilités et limites», op-cit, p.1077.

ترتكز الإستراتيجية الوقائية أكثر على الأسباب المباشرة، التي تشكل عوامل محفزة لنزوح فوري. وعلى عكس الأسباب الكامنة، فإنها تكون مرتبطة بوضعية خاصة، ورغم تباين الأوضاع إلا أنها تشترك في نقاط معينة، تشكل في حد ذاتها خطراً يهدد حياة أو حرية أو أمن الأشخاص كالطرد، الاستهانة بالقانون الإنساني، الاستعمال الأعمى للأسلحة، وكل التدابير الرامية إلى تهجير السكان¹.

يمكن مواجهة هذه الأسباب الفورية بمختلف التصرفات المباشرة كالوسائل الدبلوماسية، الحملات الإعلامية، التدريبات والاستشارات التي تنصب خاصة حول القانون الدولي الإنساني، وحقوق الإنسان، وقانون الجنسية... الخ.

رغم أن المنظمات الإنسانية تشير إلى ضرورة التحرك في مواجهة النزوح القسري، إلا أنها في الوقت نفسه تعترف بمحدودية إمكانياتها في هذا المجال. فبالنسبة للجنة الدولية للصليب الأحمر، فإن الوقاية من النزوح القسري سواء داخل أو خارج الحدود، تعني الوقاية من النزاعات المسلحة من خلال مكافحة أسبابها؛ ودورها الذي يتمثل في مواجهة حالات الطوارئ سيكون هامشياً في هذا الشأن². ولهذا يجب على الدول أن تدرك حدود العمل الإنساني، فحتى وإن كان لا يمكن الاستغناء عنه، إلا أنه يعتبر بمثابة استجابة مؤقتة، لمشاكل لا يمكن حلها إلا على المستوى السياسي³.

أما بالنسبة للمفوضية، فإنها تعترف بأن الوقاية من الأسباب التي تجبر الأشخاص على النزوح، هي عملية واسعة ومعقدة تتجاوز إمكانياتها، والرهان الحقيقي بالنسبة لها هو وضع هذه المسألة على أجندة الهيئات السياسية، وعلى رأسها أجهزة الأمم المتحدة، ويجب

- عبد الحميد الوالي، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء"، مرجع سابق، ص 82.

¹- Jack M. MANGALA , «Préventions des déplacements forcés de population: possibilités et limites », op-cit, p.1078.

²- Ibid.

³- جان فيليب لافوييه، "اللاجئون والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 305، 1995، الفقرة 7.

<http://www.ircrc.org/ara/resources/documents/misc/5zxhvp.htm>

أن تستوعب بأن عدم التحرك سياسيا لمواجهة الأسباب، سيجر سلسلة من الكوارث الإنسانية¹.

رغم ذلك، بادرت المفوضية إلى المساهمة في إطار الأمم المتحدة بوضع آلية للإنذار المبكر، كما قامت بإنشاء جهاز داخلي خاص بها يؤدي المهام نفسها، بالتعاون مع مكاتبها الفرعية الموزعة عبر أنحاء العالم. وتهدف آلية الإنذار المبكر إلى مراقبة الأوضاع في المناطق المضطربة من العالم، أو تلك التي تحدث فيها انتهاكات لحقوق الإنسان وممارسة سياسات تمييزية ضد فئات معينة من السكان، لأسباب عرقية أو دينية أو سياسية أو غيرها، من أجل التصدي لنزوح مرتقب أو قد بدأ فعلا².

غير أن نظام الإنذار المبكر تواجهه بعض الصعوبات العملية، بسبب تشعب العناصر المكونة له، بداية من جمع المعلومات وصولاً إلى الدبلوماسية الوقائية، حيث يجب أن يستند هذا النظام إلى معطيات دقيقة ومحددة ونقلها بطريقة فعالة، إضافة إلى القدرة على التحليل. فجمع المعلومات حول وضعية حقوق الإنسان في بلد ما، تساعد المفوضية على تقييم الأوضاع القائمة أو المحتملة التي يمكن أن تثير تدفق اللاجئين، أو تعيق العودة الطوعية إلى الوطن، ويمكن جمع مثل هذه المعلومات من مصادر متنوعة، من بينها الملاحظات النهائية لأجهزة الإشراف على معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وتقارير وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، ومراسلات الصحافة وموظفي المفوضية في الميدان³. بالإضافة إلى ضرورة وجود هياكل للنشاط، واتخاذ قرارات تسمح بتطوير استراتيجيات فعلية⁴. كما يجب أن يكون نظام الإنذار موجهاً إلى بلدان الأصل، والمنظمات غير الحكومية وبلدان اللجوء.

¹-Jean- François DURIEUX , «Le rôle du Haut -Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés», op-cit, p.196.

²- عبد الحميد الوالي، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء"، مرجع سابق، ص82.

³-HCR, *Les droits de l'homme et la protection des réfugiés*, op-cit, p.4.

⁴-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.517.

لا يجب أن يتعلق الأمر بإنذار منبئ بقدوم اللاجئين بعد بضعة أيام، وإنما بسياسة وقائية من الأزمات الإنسانية، بهدف القضاء على أسباب النزوح. ويجب التمييز في هذا السياق بين عدة مقاربات، تتعلق الأولى بإنذار قصير المدى، لكن تكمن سلبيتها، في أن التدخل يكون في أغلب الأحيان متأخرا لتفادي تدفقات اللاجئين.

أما الموقف الوسط، فيتعلق بدبلوماسية وقائية للاستجابة للمؤشرات الأولى لوجود توترات بين الدول؛ في حين أن مقارنة على المدى الطويل تتمثل في نشاط وقائي للتقليل من احتمال تدفق اللاجئين. ولكي يبلغ نظام الإنذار هدفه، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الحقائق المرتبطة بكل وضعية للاجئين، ولا يجب أن يقتصر على مراقبة احترام حقوق الإنسان. وليس من السهل وضع نموذج لهذا النظام، لأنه يجب تحديث المعايير بشكل مستمر.

على المستوى المادي، تتمثل الشروط الأساسية، في وضع ميزانية ملائمة وأجهزة وأدوات مناسبة، استعمال تكنولوجيات حديثة، إعداد مناهج ملائمة، وترقية التعاون والتنسيق بين مختلف المنظمات المعنية. وتكمن أهمية هذه المعطيات في كونها ستسمح بجمع، وتحليل ونقل المعلومات، من أجل إعداد مخططات للتدخل¹.

عمليا، أثبتت هذه الآلية فشلها في سياق أزمة الكوسوفو، عندما وجهت المفوضية نداء إلى دول الاتحاد الأوروبي من أجل تبني مقارنة شاملة، كان من المفروض أن تتضمن نظاما للإنذار والوقاية من تحركات اللاجئين، لكن ما حدث أن الأمر قد اقتصر على تضامن تجاوبي لأنه تم بعد انفجار الأزمة. بالإضافة لذلك، فإن اللاجئين كانوا سببا للنزاع وليسوا نتيجة له. إن خمول الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي رغم علمها بالأحداث المنذرة لأزمة الكوسوفو، يدل على غياب اهتمام الاتحاد الأوروبي بتطوير تضامن وقائي. وفضلت الدول الأعضاء مرة أخرى معالجة آثار النزاع، عن طريق مخطط الإجلاء الإنساني².

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.518.

²-Ibid, p.520 .

لقد تأكد فشل هذا النظام مرة أخرى في سياق الأزمة السورية، التي بدأت في مارس 2011، حيث لم يتمكن المجتمع الدولي من تقاضي نزوح آلاف اللاجئين، داخل الحدود السورية وخارجها، ولقد عبر المفوض السامي لشئون اللاجئين عن ذلك بقوله: "إن عدم التنبؤ، أصبح هو القاعدة، والنزاعات تتدلع حيث لا نتوقع"¹.

ثانيا - إعادة التأهيل والتنمية

تتضمن برامج إعادة التأهيل والتنمية بشكل عام، المساعدة على إدماج اللاجئين والنازحين في بلد الأصل (1)، وهذا بعد مرحلة الاستقبال، ثم تليها المساعدة على التنمية التي ترمي إلى تحسين الوضعية العامة للبلد المعني (2).

1 - المساعدة على إدماج اللاجئين

يشكل الشرطان المسبقان لإعمال العودة (الأمن والكرامة)، مرحلة نحو حل مستقر ودائم، أما المساعدة على إدماج اللاجئين فتشكل دعما مكملا لهذا الحل. حيث تسمح دراسة الوضع في بلد الأصل بتحديد الوسائل، لترقية إدماج فعال، لأن عدد العائدين سيكون أكبر إذا عاد الاستقرار إلى بلد الأصل. ولتقادي مخاطر عدم استقرار جديد، من الضروري تشجيع إعادة التعمير، ومنح موارد كافية للاستجابة للاحتياجات المادية والأمنية.

تعتبر المساعدة على إعادة الإدماج، دعما قصير المدى في بلد الأصل، ويجب أن لا تقتصر على اللاجئين العائدين، ولكن تمتد أيضا إلى الأشخاص الباقين في بلد الأصل. إذ يمكن أن تكون العودة الجماعية للاجئين عاملا مثيرا لعدم الاستقرار، وتطرح مشاكل كثيرة، من بينها تأثير العودة على الاقتصاد، والتنمية والسياسة. وعليه، لا يجب أن تثير هذه المساعدة، السخط والتخوف في مواجهة اللاجئين العائدين، الذين يستفيدون من ظروف معيشية أحسن من باقي السكان².

¹-HCR, Déclaration liminaire du Haut Commissaire à la soixante-troisième session du Comité exécutif, 1er octobre 2012, p.2, <http://www.unhcr.fr/506a9a889.html>

²- أحمد عثمان محمد المبارك، "حماية النازحين: إعادة توطينهم واندماجهم"، مرجع سابق، ص32.

عندما لا تستطيع المفوضية الوصول وحدها إلى أهداف برامج الإعادة، من الضروري توجيه نداء إلى الشركاء. ويجب تحديد جميع هذه المعطيات مسبقاً، وعلى المفوض السامي لشؤون اللاجئين أن يحدد نطاق ولايته في بلد الأصل، أي متى ولمن يجب أن يحول مسؤولياته بهدف تأمين سياسة تنمية على المدى الطويل. كما أنه من الضروري أيضاً تخطيط نشاط المفوضية حتى لا يطول أمد المساعدة، بحجة صعوبة إيجاد شركاء.

يستدعي عبء اللاجئين والعائدين الواقع على المجتمعات المضيفة، وكذلك عبء إعادة الإدماج، التشاور وتنسيق النشاطات بين المنظمات الدولية، ويجب العمل على أن لا تقف المساعدات الإنسانية عائقاً أمام إيجاد الحلول الدائمة¹. وتقضي إستراتيجية شاملة تجاوز عدة عقبات أهمها، أن نشاط المفوضية محدود زمنياً، وعليه، يجب تحديد ما إذا كانت نشاطاتها في بلد الأصل، ستتوقف بعد انتهاء النزاع أم بعد الإعادة إلى الوطن، كما أنه يجب أن تقتزن مغادرتها، بوصول منظمات دولية أخرى متخصصة في ميدان حقوق الإنسان.

لقد أعطت الجماعة الدولية اهتماماً خاصاً لمشاريع التأثير السريع كوسيلة ضمن إستراتيجية ترقية إعادة إدماج اللاجئين. وتعتبر هذه المشاريع ذات أهمية خاصة، حيث يتم ضبطها حسب وضعية كل بلد، وتزداد أهميتها بالنسبة للقارة الإفريقية²، وهي تبين أهمية إدخال شركاء منذ البداية لتأمين انتقال سلس نحو سياسة التنمية³. وتمثل مصلحة للبلدان المانحة أيضاً، لأنها تقلل شيئاً فشيئاً من الاستنزاف غير المحدود للموارد، من خلال المساعدات الإنسانية المستعجلة، إضافة إلى أن هذه الأخيرة لا تضمن حلاً دائماً.

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op -cit, p.523.

²- لتفصيل أكثر حول خصوصية وضع اللاجئين في إفريقيا، انظر:

-Mutoy MUBIALA, *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique: problématique et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp.41-44.

³-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.522.

من المؤكد أن تكاليف التنمية ستكون في السنوات الأولى أكبر من تكاليف المساعدة، ولكنها ستقل عند بلوغ مرحلة الاكتفاء الذاتي. إن المساعدة على إدماج اللاجئين والمساعدة الإنسانية هي بالضرورة قصيرة المدى، فهدفها هو تقديم دعم أولي¹، ويجب أن تحل محلها المساعدة على التنمية في مجال الإنتاج، التجارة، التشغيل، والتعمير... الخ. ويجب على المفوضية أن تحول مسؤولياتها بأسرع وقت ممكن. وأهم مشكل يثور في هذا السياق هو: كيف يمكن ضمان أحسن انتقال من النزاع إلى التنمية المستدامة ؟

2 - مبادرة الإعادات الأربع

رغم أن المفوضية تضطلع بدور مهم لجعل الحلول التي يمكن التوصل إليها مستدامة، إلا أنه لا يمكن تحقيق ذلك بشكل فعال دون بذل جهود متكاملة من جانب الأطراف الفاعلة، العاملة في مجال الإغاثة الإنسانية والتنمية. ولهذا الغرض أصدر السيد رود لوبرز (المفوض السابق للاجئين)، في عام 2003 "إطار الحلول الدائمة" للاجئين وغيرهم من الأشخاص المعنيين، يتضمن توجيهات للسياسة العامة بشأن تقاسم الأعباء والمسؤوليات، بقدر أكبر من الإنصاف وبناء القدرات في مجال استقبال اللاجئين وحمايتهم، ومضاعفة الجهود المبذولة للبحث عن حلول دائمة².

لقد صرح رود لوبرز بأنه: "إذا كانت العودة إلى الوطن شيئاً عظيماً، فإن البقاء في الوطن يمكن أن يكون أمراً مختلفاً تماماً، لهذا يصبح من الأهمية أن يعمل المجتمع الدولي من أجل جعل عودة اللاجئين عودة مستدامة، وذلك من خلال تنفيذ برامج ومشروعات على نطاق واسع لإعادة التأهيل والإعمار فيما بعد انتهاء الصراع في بلدان المنشأ الأصلي"³. وفي غضون السنوات الأخيرة شدد مجدداً على أهمية البحث عن حلول دائمة واعتبره حجر الزاوية في ولاية المفوضية. وفي تناوله لقضية عودة اللاجئين اقترح ما أسماه بمبادرة "الإعادات الأربع: إعادة اللوطن، إعادة الإدماج، إعادة التأهيل، وإعادة

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.521.

²- المفوضية، مكان يدعى الوطن، مرجع سابق، ص6.

³- المرجع نفسه.

الإعمار" بهدف سد الفجوة بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي¹، والتحول من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، وهذا يستدعي توثيق العلاقة ما بين الأطراف الفاعلة في مجالي المساعدة الإنسانية والتنمية.

عندما طرح لوبرز برنامج "الإعادات الأربع"، اقترح السبل التي يمكن لمنظومة الأمم المتحدة والبنك الدولي العمل من خلالها لتعزيز تعاونهما ومشاركتها في وضع الخطة المطلوبة². حيث يهدف هذا البرنامج إلى وضع إطار عمل شامل للتعاون في تنفيذ عمليات إعادة الإدماج، في ظل أوضاع ما بعد انتهاء النزاع، وهو يرمي إلى السماح بأقصى حد ممكن من المرونة لتمكين العمليات الميدانية من إيجاد نهج محدد لكل بلد.

تظل العودة الطوعية إلى الوطن والإدماج فيه، هي الحل الدائم والمفضل بالنسبة لملايين اللاجئين عبر العالم، ولهذا يعد من الأولويات الأساسية للمجتمع الدولي تنظيم عملية انتقال سلسلة من مرحلة الإغاثة الطارئة المبدئية، إلى مرحلة التنمية الأطول أجلا. ويتم تحقيق هذا الهدف من خلال الربط بين العمليات الأربع من أجل تخفيف حدة الفقر، ويشجع هذا النهج المتكامل أيضا على إحراز عدد من النتائج المنشودة، التي تشمل إقامة هياكل تنظيم وإدارة محلية جيدة؛ توفير الحماية لحقوق العائدين؛ تحسين الخدمات والبنية الأساسية الاجتماعية؛ تحقيق الإنعاش الاقتصادي وتوفير سبل كسب العيش وفرص الحصول على الخدمات³؛ من أجل الوصول إلى الغاية المنشودة وهي تقادي تحركات جديدة للسكان.

يستهدف برنامج الإعادات الأربع قيام المفوضية باتخاذ زمام المبادرة في عملية إعادة إلى الوطن، بينما يتم قيادة الجهود في عمليات إعادة الإدماج وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار بالاتفاق بين كل من الفريق القطري للأمم المتحدة والبنك الدولي. ويجري تخطيط وتنفيذ برامج الإعادات الأربع بطريقة متكاملة، وبمشاركة قوية من الفريق القطري للأمم المتحدة،

¹-HCR, Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration, 2004, p.16, <http://www.unhcr.fr/4ad2f863e.html>

- انظر أيضا: المفوضية، مساعدة اللاجئين، مرجع سابق، ص 10.

²- المفوضية، مكان يدعى الوطن، مرجع سابق، ص 6.

³-HCR, Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration, op-cit, pp.9-11.

خاصة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، برنامج الأغذية العالمي والمفوضية وبعض المانحين الثنائيين ومتعددي الأطراف. ويجب أن تبدي الحكومة المعنية التزاما قويا بالبرنامج، وتتولى توجيه مقاليد العملية بأكملها¹.

تقوم المفوضية خلال اضطلاعها بدورها المبدئي بالتركيز على أنشطة الدعم، التي تسهل عملية إعادة أو إدراج العائدين في نسيج المجتمع في وقت مبكر، وتصبح بذلك عملية إعادة الإدماج بمثابة إطار لعملية الخروج المنسق والتدريجي للمفوضية، والدخول التدريجي لوكالات التنمية لتحل محلها. كما تواصل المفوضية القيام بدور رئيسي في الإعادات الثلاثة المتبقية بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبينما يجري العمل في برامج التنمية، تقتصر مجالات اهتمام المفوضية على العملية المبدئية لإعادة إدراج أو إدماج العائدين. حيث تضع مواردها البشرية وخبرتها الميدانية الواسعة تحت تصرف الوكالات الأخرى، مثل البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي واليونيسف. كما يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتنسيق عمليات التواصل مع المجتمعات والمسؤولين في البلدان المتلقية للمساعدات، ومع وكالات التنمية الأخرى وذلك في إطار النشاط الثالث ألا وهو إعادة التأهيل، أما النشاط الرابع المتمثل في إعادة الإعمار فيتولى مسؤوليته المختصون في التمويل الإنمائي والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي².

بعد أن ارتضى البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية مبادرة الإعادات الأربع، في الاجتماع الذي انعقد في نيويورك في 12 سبتمبر 2002، تم اختيار إريتريا وسيراليون وسريلانكا وأفغانستان كبلدان نموذجية رائدة، يجري تطبيق هذه المبادرة فيها³.

إن نجاح مثل هذه المبادرات من شأنه أن يساهم في اندماج اللاجئين من جديد في مجتمعاتهم الأصلية، وبالتالي يمكن تفادي حدوث تدفقات جديدة للاجئين. غير أن البلدان

¹ - المفوضية، مكان يدعى الوطن، مرجع سابق، ص 15.

² - يتولى تنسيق كافة الأنشطة الإنمائية للأمم المتحدة، ويشرف على خطط التنمية طويلة الأجل بعد انتهاء حالات الطوارئ، ويقوم بدور مهم في برامج إعادة الإدماج، انظر: مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 35.

³ - المفوضية، مكان يدعى الوطن، مرجع سابق، ص 16.

-HCR, Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration, op-cit, p.16.

المصنعة حورت مفهوم الوقاية، وأخذت منها ما يخدم مصالحها، ويتعلق الأمر هنا باتخاذ كل التدابير الممكنة لمنع وصول تيارات اللاجئين إلى حدودها.

المطلب الثاني

الوقاية من التدفق الجماعي للاجئين

إن المقاربة الوقائية هي لب الخطاب الجديد للمفوضية، وتشكل الهدف الذي سطرته في قلب إستراتيجيتها منذ سنوات التسعينيات، غير أن مخاطر هذا الخطاب بالنسبة لوكالة مسؤولة عن حماية اللاجئين واضحة جداً، خاصة عندما يتم التركيز على الوقاية من تدفقات اللاجئين، بدلاً من الوقاية من أسبابها (الفرع الأول)؛ لقد أصبحت المفوضية تقود نشاطاً، يزداد يوماً بعد يوم، في البلدان الأصلية للاجئين، ولا يهدف هذا النشاط فقط إلى ترقية عمليات إعادة اللاجئين إلى أوطانهم، وإنما يدخل أيضاً في إطار دبلوماسية وقائية موجهة لتفادي، أو الحد من، تدفقات اللاجئين (الفرع الثاني).

الفرع الأول

البعد السلبي للوقاية

تتسحب عبارات تدفق اللاجئين، النزوح الجماعي، أو الوصول الجماعي، على التحركات التي يكون فيها عنصر الاختيار غائب. ويمكن أن يحدث التدفق الجماعي للاجئين فجأة، عندما تتم تغذيته بنزاعات اثنية وسياسية مميتة - مثلما حدث في رواندا - كما يمكن أن يمتد عبر الزمن¹.

لقد ذكر المقرر الخاص **صدر الدين آغا خان**، في دراسته حول حقوق الإنسان والنزوح الجماعي، أن ثمة معيارين مهمين، لتحديد ما إذا كان هناك تدفق جماعي أم لا، أحدهما كمي والآخر كيفي.

¹-Vera GOWLLAND-DEBBAS , «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», op-cit, pp. 96-97.

بالنسبة للمعيار الأول، فإنه يتعلق بالعدد المرتفع جدا للأشخاص الوافدين، بالمقارنة مع بلد الأصل أو البلد المضيف. ويعتبر هذا المعيار الكمي مهما جدا، لأن الوصول الجماعي للاجئين، يزيد من أعباء الدولة المضيفة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، كما أنه يؤثر على أمنها الداخلي والخارجي.

علاوة على ذلك، فإن الحلول الكلاسيكية الواردة في قانون اللاجئين، أي الملجأ الدائم في بلد آخر غير بلد الأصل، ليس من السهل تحقيقه بسبب المشاكل المستعصية، التي يثيرها استيعاب مثل هذا العدد من الأشخاص، مما يثير مسألة إعادة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية، بغض النظر عن طابعها الطوعي أو القسري.

أما بالنسبة للمعيار الكيفي، فإنه يستنبط من هذه الدراسة، بأنه حتى في الحالات التي يكون فيها عدد الأشخاص المغادرين قليلا، فإن كونهم يمثلون أقلية خاصة مضطهدة (مثلا فئة دينية أو إثنية) اضطرت للمغادرة، يجعلهم يشكلون نزوحا جماعيا¹.

رغم أن ظاهرة التدفق الجماعي للاجئين موجودة منذ زمن بعيد، إلا أنها تفاقمت منذ أواخر القرن الماضي، واتخذت أبعادا جديدة. فمن جهة، تزايد عدد الأشخاص المعنيين، حيث تتكفل المفوضية بحوالي 35,4 مليون من الأشخاص الذي يعتبرون ضحايا للنزوح القسري²، كما أن تحركات السكان بأعداد هائلة أصبحت تحدث في فترات قصيرة بالمقارنة مع الماضي³.

¹-Vera GOWLLAND-DEBBAS , «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», op-cit, p.97.

²- وفقا لآخر الإحصائيات التي سجلتها المفوضية في أواخر عام 2011. انظر:

-HCR, Tendances mondiales 2011, op-cit, p.7.

³- يتضح هذا المنحى في فرار مليون كردي بعد حرب الخليج، ونزوح حوالي 3 ملايين شخص داخل وخارج يوغسلافيا السابقة، ونزوح مليون رواندي بعد الإبادة التي حدثت في عام 1994.

- انظر:

-HCR, Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire, op-cit, pp.31-32.

من جهة أخرى، أصبح يتضح شيئاً فشيئاً بأن النزوح القسري هو ظاهرة مركبة بسبب تداخل أسبابها¹، وتعقيد مظاهرها²، وتعدد أشكالها³، ورغم اختلاف الخصائص التي تميز ضحايا هذه الأشكال المتعددة من النزوح، والظروف التي يتواجدون فيها، إلا أن هذا لا يمنع أنهم يشتركون في الحاجة إلى الحماية، وحقهم في أن يعاملوا طبقاً للمبادئ الإنسانية ومعايير حقوق الإنسان⁴.

إذا كان الأشخاص الذين يفرون من النزاعات المسلحة في كل من إفريقيا وبعض بلدان أمريكا اللاتينية، يعتبرون لاجئين بالمعنى الوارد في الاتفاقية الإفريقية للاجئين، وإعلان قرطاجنة على التوالي. فإن الأشخاص الذين يفرون من النزاعات المسلحة في باقي أنحاء العالم، لا يعتبرون لاجئين إلا بمقتضى النظام الأساسي للمفوضية، مما يخلق ثغرة بين الحماية التي توفرها الدول بمقتضى اتفاقية 1951، التي تقتضي أن يكون لدى الشخص المعني خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، بسبب عرقه أو جنسه، أو دينه، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة، أو بسبب رأيه السياسي، من جهة؛

¹ - عبد الباسط عثمان، "الهجرات القسرية واللاجئون في الوطن العربي"، مرجع سابق، ص 8.

² - عزيزة محمد علي بدر، "اللاجئون وتحديات التنمية في الصحراء الإفريقية الكبرى، منظور جغرافي بيئي"، مجلة الحقيقة، العدد 1، 2002، ص 254.

³ - مما أدى إلى تنوع المصطلحات المستعملة لوصف هذه الظاهرة، كتحركات اللاجئين، النزوح الجماعي، تدفق اللاجئين، الطرد الجماعي، النزوح بسبب كوارث طبيعية، النزوح بسبب التنمية، الهجرة القسرية، تحويل السكان، والإعادة غير الطوعية... الخ.

- انظر:

-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.2.

⁴ - لقد تغيرت أنماط النزوح القسري على مدار السنوات التي تلت إبرام اتفاقية 1951، وعلى الرغم من أن الأشكال التقليدية للنزوح بسبب الاضطهاد والنزاعات وانتهاكات حقوق الإنسان لا تزال سائدة؛ إلا أنه قد ظهرت أسباب جديدة تشمل النمو الديمغرافي، البطالة، الاضطرابات الاجتماعية، العنف والجريمة، انعدام الأمن الغذائي وندرة المياه، الكوارث الطبيعية وتغير المناخ، وتأثير الأزمة الاقتصادية العالمية؛ فجميع هذه العوامل التي أصبحت مترابطة أكثر من أي وقت مضى، من شأنها أن تتسبب في نزوح داخلي وخارجي.

- انظر:

-HCR, *Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection, Les lacunes de protection et les réponses apportées*, Genève, 8 et 9 décembre 2010, p.2, <http://www.unhcr.org/pages/4ca5999d6.html>

والحماية التي توفرها المفوضية في إطار ولايتها الأوسع نطاقاً من جهة أخرى¹. حيث يمكن أن تؤدي هذه الثغرة القانونية إلى مشكلات عملية جداً بالنسبة لضحايا النزاعات المسلحة².

يجب، لمواجهة هذه التدفقات، أن يطبق مفهوم اللاجئين بمعناه الواسع. فإذا كانت صفة اللاجئين طبقاً لاتفاقية 1951 تمنح على أساس فردي، فإن هذا لا يعني استبعادها بالنسبة للأفراد المكونين للجماعات في حالات التدفق الجماعي³، إذ يمكن اعتبارهم لاجئين بالمعنى الوارد في المادة 1(ألف) من اتفاقية 1951، خاصة وأنه في بعض الأحيان يكون الاضطهاد موجود إلى جانب النزاع، ومعنى ذلك، أن ضحايا النزاعات المسلحة أنفسهم، قد يكون لديهم خوف مبرر من الاضطهاد بسبب انتمائهم العرقي، أو الديني، أو الوطني، أو انتمائهم إلى فئة اجتماعية معينة، أو رأيهم السياسي؛ بل قد يكون هذا النزاع هو الوسيلة التي اختارها القائم بالاضطهاد لقمع، أو للقضاء على جماعات معينة. فالأشخاص الذين كانوا يفرون من "التطهير العرقي" في يوغسلافيا السابقة، أو من "إبادة الجنس" في رواندا، كانوا يخشون من الاضطهاد بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951، والذي كان فيه النزاع هو الوسيلة المستعملة للاضطهاد⁴.

غير أن تحفظ الدول بشأن قبول أعداد كبيرة من اللاجئين على أقاليمها، وتخوفها من الضغوط السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يسببها هؤلاء، جعلها تتخذ كل التدابير الممكنة لوقف هذه التدفقات تحت ستار المقاربة الوقائية.

¹ - لقد بلغ عدد الدول الأطراف في اتفاقية 1951 و/ أو بروتوكول 1967، 148 دولة في عام 2011، إلا أن 40 % من اللاجئين الذين يدخلون في اختصاص المفوضية، يتم استقبالهم من طرف دول ليست أطرافاً في هذين الصكين.

- انظر:

- HCR, Les réfugiés dans le monde : en quête de solidarité (résumé), op-cit, p.10.

² - مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 64.

³ - Vera GOWLLAND-DEBBAS, «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», op-cit, p. 98.

⁴ - مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين، مرجع سابق، ص 65.

ينصب إذن، الجانب الآخر من فكرة الوقاية، حول تدفقات اللاجئين في حد ذاتها، بدلا من التركيز على الأسباب، وهذا لا يستجيب لما تتطلبه سياسة فعلية للوقاية، لأن الوقاية من التدفقات تعني مواجهة آثارها، في حين أن جوهر فكرة الوقاية يقتضي مواجهة الأسباب¹، وعليه، فإن عبارة "الوقاية من التدفقات" تعكس تناقضا يدل على فشل الوقاية نفسها²، وهذا ما تؤكد عليه المفوضية، حيث ترى أن المقاربة التي تقوم على إيجاد الحلول، تستند أيضا إلى فكرة أن تدفقات اللاجئين يمكن إيقافها، أو التحكم فيها عندما تفشل نشاطات الوقاية³.

في الواقع، يختلف وقع مصطلح "الوقاية" فيما إذا استعمل بصدد الكلام عن الأسباب، أو عند الكلام عن التدفقات، ففي الحالة الأولى يتم التركيز على الأشخاص الذين تجب حمايتهم، وفي الحالة الثانية، يكون التركيز على البلدان المضيفة في مواجهة التدفقات التي أصبحت شيئا فشيئا غير مرغوب فيها، لكونها تشكل تهديدا اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا بالنسبة إليها. وعليه، يراد بفكرة الوقاية من التدفقات، استبدال الحماية في بلدان اللجوء، والتي لم تعد ملائمة بسبب التدفقات الكبيرة، بشكل آخر من الحماية داخل بلدان الأصل⁴.

يعتبر مفهوم الوقاية ركيزة قوية لسياسة شاملة "لتسيير الهجرة" سواء كانت طوعية أو قسرية، ومن هنا تتضح مخاطر هذا الجانب الثاني من الوقاية، حيث يمكن أن يكون محلا لتفسيرات مغلوطة وتعسفية بسبب طابعها المزدوج. فمن خلال جانبها البناء، فهي ترمي إلى حماية ضحايا محتملين، وتفادي ارتفاع عدد اللاجئين وترقية الحلول لمشاكلهم، دون

¹ - لقد عبرت عن ذلك السيدة صاداكو أوغاتا بقولها: "يجب تفادي تدفقات اللاجئين ولكن ليس بإقامة الحواجز، أو تشديد إجراءات الرقابة على الحدود، ولكن بالدفاع عن حقوق الشعوب في أن تعيش بأمان في بلدانها".

- انظر:

-HCR, *Les réfugiés dans le monde- En quête de solutions*, op-cit, p.129.

² -Jack M. MANGALA, «Prévention des déplacements forcés de population : possibilités et limites», op-cit, p.1083.

³ -HCR, *Les réfugiés dans le monde- L'enjeu de la protection*, op-cit, pp.43- 44.

⁴ -Jack M. MANGALA, «Prévention des déplacements forcés de population: possibilités et limites », op-cit, p.1083.

الانتظار إلى أن يضطروا إلى الفرار؛ لكن في جانبها السلبي، يمكن أن تسعى فقط إلى إقامة عوائق و حواجز، لتفادي دخول ضحايا الاضطهاد والنزاعات المسلحة وأعمال العنف، إلى بلدان اللجوء، أو السعي إلى إخضاع دولة معينة، تحت ستار حماية ومساعدة الضحايا في مواقعهم¹.

يمكن إذن، أن تصطدم فكرة الوقاية بمفهوم الملجأ، إذا تم تفسيرها بطريقة سلبية، حيث يمكن أن تترجم الحماية الوقائية عمليا، من خلال وضع سياسات تقييدية، للحد من تحركات الأشخاص، سواء، نحو مناطق أخرى داخل حدود دولتهم الأصلية (النزوح الداخلي)، أو تجاه دول أخرى، سعيا وراء الحصول على الملجأ². مما يجعل من الصعب، أو حتى من المستحيل، فرار الأشخاص الذين يريدون أن يفلتوا من الاضطهاد والخطر. وبالتالي، فإن فكرة الوقاية تحمل مخاطر كبيرة، سواء بالنسبة لحرية التنقل، المكرسة في مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان؛ أو حق اللجوء، كما هو وارد في الفقرة الأولى من المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

كما أن التوجه العام الملاحظ على ممارسات الدول نحو احتجاز ملتمسي اللجوء، كسياسة وقائية يكون الهدف منها هو ردع ضحايا الاضطهاد المحتملين، وثنيتهم عن التماس اللجوء، يشكل تحديا صارخا لمبادئ القانون الدولي للاجئين، ومبادئ حقوق الإنسان بشكل عام³.

إذا كان المدافعون عن حقوق اللاجئين، يخشون من أن تؤدي فكرة الوقاية إلى المساس بمؤسسة الملجأ، فإن بعض الدول قلقة من آثار هذا الخطاب الجديد الذي تغلفه الدوافع

¹ - Jack M. MANGALA, «Prévention des déplacements forcés de population: possibilités et limites», op-cit, p.1084.

² - Vera GOWLLAND-DEBBAS, «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», op-cit, p.103.

³ - HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p. 48;

- راي ولكنسون، "الجدل الدائر حول الاحتجاز"، مرجع سابق، ص14؛

- خلف الطعاني، "الهجرة غير المشروعة"، مرجع سابق، ص2.

الإنسانية، على مبدأ السيادة، لأن الوقاية، ومن خلال غايتها المزدوجة، يفترض معها التدخل بأشكال مختلفة لدى دول الأصل، سواء من أجل دفعها إلى معالجة الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، التي تعتبر غير محتملة من قبل قسم من السكان، أو لتأمين الحماية بشكل مباشر لهؤلاء داخل بلدانهم¹.

الفرع الثاني

مظاهر الوقاية من التدفق الجماعي للاجئين

لقد تغيرت استجابة الجماعة الدولية لمشكلة النزوح القسري، ودور المفوضية في هذا الشأن بشكل عميق. فإلى غاية أواخر الثمانينيات، كان المجتمع الدولي مهتما بتحركات الأشخاص خارج الحدود، وكرس جهوده لتزويد اللاجئين بالمساعدة في بلدان اللجوء التي فروا إليها. لكن بداية من التسعينيات، أصبح هناك توافق عام في الآراء، حول الاعتراف بأنه لا يمكن للمفوضية أن تحترم نظامها اللاسياسي والإنساني، وأن تكتفي بنشاطاتها في بلدان اللجوء، والتكفل بتحركات اللاجئين بعد أن تحدث. وبالتالي، فإن أي محاولة ترمي إلى حل مشاكل النزوح الداخلي، تقود المنظمة إلى المشاركة في نشاطات تخرج عن نطاق ولايتها الأساسية.

اجتمعت عدة عوامل في العقود الأخيرة، لتؤدي إلى إعادة تقييم المقاربة التقليدية لمشكلة اللاجئين أهمها: التخوف المتزايد لبلدان اللجوء والبلدان المانحة أمام التكاليف المرتفعة لتزويد اللاجئين بالحماية والمساعدة لمدد غير محددة²، وتحفظها بشأن قبول أعداد كبيرة من اللاجئين، والوعي المتزايد بأن تدفقات اللاجئين يمكن أن تمثل تهديدا جديا للأمن الوطني والإقليمي والدولي. إضافة إلى الاعتراف بضرورة تقديم مساعدة وحماية وحلول لفئات مستضعفة من الأشخاص غير اللاجئين، والرغبة في دعم السلم، وتقادي بروز العنف من جديد في المجتمعات التي مزقتها الحروب، من خلال تدابير ترمي إلى العودة والإدماج

¹-Jack M. MANGALA, «Prévention des déplacements forcés de population: possibilités et limites», op-cit, p.1086.

²-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op - cit, p. 39.

الفعلي للاجئين (أولاً)؛ وبالتالي برز توافق دولي جديد، على أنه يجب حل المشاكل الإنسانية داخل بلدان الأصل، لتفادي الأوضاع التي تكره الأشخاص على مغادرة ديارهم (ثانياً).

أولاً - الإعادة وتفاذي التدفق الجماعي للاجئين

كما سبقت الإشارة، فإن مكافحة أسباب النزوح ترجمت بالمطالبة بحقوق جديدة للإنسان حيث اقترح تكملة الحق التقليدي في طلب اللجوء كما هو منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بحق الشخص في البقاء في بلده الأصلي، في مجتمعه، وفي منزله، في ظروف من السلامة الجسدية والنفسية، والأمن المادي والقانوني.

إن الهدف من ذلك، هو الاستجابة لاحتياجات الأشخاص في بلدهم الأصلي، لكي لا يضطروا للبحث عنها في بلد آخر، من خلال القضاء على أسباب تدفقات اللاجئين، لأنه في سياق عمليات تهجير السكان، التي أصبحت تستعمل بشكل واسع كسلاح في الحروب، وكوسيلة للتطهير العرقي¹، فإن الفرار لم يعد حقاً فقط، بل يعكس انتهاكاً للحقوق والحريات الأساسية². وبالتالي، يجب النظر إلى حقوق الإنسان، في سياق الحق في البقاء³، لأن مشكلة اللاجئين لن تنتهي، طالما أن المجتمع الدولي لم يجد وسائل للقضاء على الأسباب الكامنة وراء النزوح القسري للسكان⁴.

¹ - رغم أن تهجير السكان محظور في إطار القانون الدولي الإنساني (المادة 49 من اتفاقية جنيف الرابعة، والمادة 17 من الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي لاتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949)، وبشكل جريمة ضد الإنسانية في إطار نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (المادة 7/1-د).

² - Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op- cit, p.516.

³ - جاء أول اقتراح أكاديمي للحق في عدم التهجير من طرف ماريا ستافروبولو في مقال نشرته في عام 1994 بالصيغة التالية: "لا يُجبر أي شخص كان على مغادرة بيته ولا يُجبر أي شخص كان على الانتقال، أو الطرد من البلد الذي يحمل جنسيته، أو منطقة إقامته الاعتيادية، ما لم تكن تلك الظروف منصوص عليها في القانون حصراً، لأسباب قاهرة تخص الأمن الوطني، أو لحاجات واضحة تمس رفاه هؤلاء الأشخاص، أو في حالات الطوارئ. كما في الكوارث الطبيعية أو التي يتسبب فيها الإنسان. وفي مثل هذه الأحوال، تتخذ جميع التدابير الممكنة لضمان سلامة مغادرة الناس وإعادة استيطانهم في مكان آخر...".

- انظر: ميشيل موريل، ماريا ستافروبولو وجان-فرانسوا دوريو، "تاريخ حق عدم التهجير ووضعه القانوني"، مرجع سابق.

⁴ - Caroline BRANDT, «L'ONU et la protection des réfugiés...», op-cit, p.126.

بالإضافة لذلك، فإن هناك حق ثالث في المقدمة وهو حق العودة، فمقارنة بإعادة التوطين والإدماج المحلي، تظل الإعادة إلى الوطن أفضل الحلول لمشاكل اللاجئين. ورغم أن المفوضية منذ نشأتها وهي تقوم بعمليات كثيرة لإعادة اللاجئين إلى أوطانهم، إلا أنها، وإلى غاية التسعينيات، كانت تقتصر فقط على تنظيم عمليات النقل، التزويد بالمؤن، التحقق من الطابع الطوعي للإعادة، واحترام قرارات العفو الصادرة في حق اللاجئين، وهي في مجملها لا تستغرق إلا شهورا.

لكن مؤخرا أصبحت عملية المساعدة على العودة إلى الوطن، تساهم أيضا في مكافحة أسباب النزوح، فهي من جهة موجهة إلى العائدين بشكل خاص في حياتهم الجديدة¹، ومن جهة أخرى فإن برامج تنمية البنى التحتية والنسيج الاقتصادي، يجب أن تعطي أولوية لإدماج العائدين، وبإعادة الاستقرار إلى المنطقة المولدة للاجئين، يتم تفادي تدفقات جديدة.

من الواضح أن التوجهات الجديدة للمفوضية، تفوق كثيرا صلاحياتها الأصلية التي تضمنها نظامها الأساسي، وإن كانت في النهاية تصب في الهدف الأساسي لها، وهو البحث عن حلول دائمة. كما يبدو أن طريقة الاستجابة لأزمة اللجوء وخاصة الإعادة للوطن، قد سمحت للبلدان المتقدمة بأن تبقى أبوابها مغلقة أمام اللاجئين.

لقد مارست هذه البلدان ضغوطا على المفوضية لكي تقلل من نفقاتها، فقد مولت عمليات الإعادة إلى الوطن وإبقاء السكان في مواقعهم، وهي عمليات أقل تكلفة من تسيير مخيمات اللاجئين لسنوات عديدة. ولكنها لم تتابع مساعي المفوضية للنهاية، ودعتها لأن توكل نشاطات التنمية على المدى الطويل للمنظمات غير الحكومية².

إن البلدان المتقدمة تتوارى خلف بعض العبارات مثل: "ترقية العودة"، و"الحماية الوقائية"، التي بقدر ما هي سخية، فهي غامضة أيضا، لتتمكن من التعامل مع مشكلة

¹ - أرزو غولير، "طوعية للبقاء"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 41، 2012،

<http://www.fmreview.org/ar/preventing/guler>

² - Caroline BRANDT, «L'ONU et la protection des réfugiés...», op-cit, p.129.

اللاجئين من خلال مصالحها الخاصة، وبالتالي، تبني سياسات تقييدية أكثر فأكثر، في مجال اللجوء من أجل التقليل من عوامل الجذب نحو أقاليمها.

علاوة على ذلك، فإنها تستعمل تدخل المفوضية كبديل للنشاط السياسي، لأن النشاط الإنساني يعتبر إيجابيا جدا في سياق الوساطة، ويغض الأبصار عن مسؤولية الدول، ويحول الانتباه عن فشل العملية السياسية¹. فالدول الأوروبية تدعم عسكريا المساعدات الإنسانية لصالح الأشخاص المتضررين من النزاعات المسلحة، بهدف تفادي نزوح، ستكون هي أول من سيتحمل عبئه. ومن ضغط لآخر، لم يبق للمفوضية سوى هامش محدود تتحرك فيه، وأصبح هذا الخطر يهدد ليس فقط المفوضية، ولكن النشاط الإنساني بشكل عام².

ففي عام 1991، اصطدمت المفوضية برفض تركيا قبول اللاجئين الذين فروا من شمال العراق، وكان عليها أن تقرر إن كان يجب عليها أن تشارك في النشاطات الرامية لحماية ومساعدة الأكراد داخل بلدانهم الأصلية؛ وفي عام 1992، كان عليها أن تقرر إن كانت ستساعد في إجلاء الأشخاص للخروج من أوضاع الخطر في يوغسلافيا السابقة، وبالتالي المشاركة بطريقة غير مباشرة في مسار التطهير العرقي؛ وفي أزمة لاجئي رواندا الممتدة من عام 1994 إلى 1996، كان عليها أن تقرر ما إذا كانت تستطيع المشاركة في مساعدة اللاجئين الروانديين في شرق الزائير وتنزانيا، بعد أن اتضح أنه يوجد بينهم أشخاصا شاركوا في جريمة الإبادة³.

ما يحدث أن النزاعات يطول أمدتها والمدنيون، يموتون وبطونهم مليئة⁴، ولكن المفوضية تختار أن تبقى قرب السكان، حتى وإن كان جزء من المساعدات يتم تحويل

¹ - كيرستن يونغ، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر في يوغسلافيا سابقا: البوسنة والهرسك"، مرجع سابق، ص 204.

² - Caroline BRANDT, «L'ONU et la protection des réfugiés...», op-cit, p. 129.

³ - HCR, *Les réfugiés dans le monde 2000-Cinquante ans d'action humanitaire*, op-cit, p. 183.

⁴ - Caroline BRANDT, «L'ONU et la protection des réfugiés...», op-cit, p. 130.

وجهتها¹، ومخيمات اللاجئين يتم تسييسها وتسليحها²، فرغم أن الحل المختار ليس هو الأمثل من زاوية الحماية، إلا أنه الأقل سوءاً³.

من جهة أخرى، فإن عمليات العودة غالباً ما كانت غير طوعية كما يقتضيه قانون اللاجئين، ولكن يمكن تكييفها - بتحفظ - بأنها غير طوعية، لتفادي القول بأنها قسرية. إن الإعادة القسرية للاجئين إلى أوطانهم، تعتبر انتهاكاً لأول الحقوق في هذا السياق، وهو حق الفرار⁴. وفي كثير من الأحيان تكون العودة إلى الوطن بسبب تدهور مقصود لظروف الحياة داخل بلدان اللجوء، أكثر مما هي بسبب تحسن الأوضاع في بلد الأصل⁵، ومع أن الإعادة تبدو الحل الأمثل لأوضاع اللاجئين، إلا أنها في أغلب الأحيان تتم في ظروف تجعل منها معاناة إضافية للاجئين. ومن هنا تبدو أهمية المساعدة ما بعد العودة، والاستثمارات من أجل إعادة الاستقرار إلى مناطق العودة. وعندما ترفض البلدان المتقدمة الانخراط في مثل هذه النشاطات، داخل البلدان المولدة للاجئين، سيصبح واضحاً بأن هدفها الوحيد هو التوصل من التزاماتها اتجاه هؤلاء الأشخاص، بأسرع وقت ممكن وبأقل تكاليف⁶.

ثانياً - النشاط داخل البلدان المولدة للاجئين

لقد أثارت مشاركة المفوضية في نشاطات الحماية داخل بلد الأصل، تساؤلاً حول نقطة الانطلاق بالنسبة لها: النزوح أم الإضطهاد ؟ صحيح أن وضع حد للاضطهاد يحل مشكلة اللاجئين، دون المرور عبر مرحلة النزوح، على عكس الحلول الدائمة، لكن هل المفوضية قادرة على تفادي الاضطهاد ؟ أليس هذا تعديل جذري لولايتها ؟ فالمفوضية ليس لها ولاية أو اختصاص حصري في مجال الوقاية من تحركات اللاجئين. وهي تتدخل، مبدئياً، بعد تجاوز

¹ - كيرستن يونغ، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر في يوغسلافيا سابقا: البوسنة والهرسك"، مرجع سابق، ص210؛ داماسو فينتشي، "اللاجئون في يوغسلافيا السابقة"، مرجع سابق، ص204.

² - الجمعية العامة، تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، 2000، الملحق رقم 12 (A/56/12)، ص5.

³ - صادكو أوغاتا، "نحن نعيش في عالم التغير الثوري"، اللاجئين، المجلد2، رقم120، 2000، ص22.

⁴ - " لكل شخص الحق في أن يلتمس له ملجأ في بلاد أخرى وأن يتمتع بحق اللجوء فراراً من الاضطهاد " (المادة 1/14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).

⁵ - HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit, p.20.

⁶ - Caroline BRANDT, «L'ONU et la protection des réfugiés...», op-cit, p. 131.

الأشخاص المعنيين للحدود، وبالتالي، فإن تغيير وجهة نشاطات المفوضية نحو الوقاية، جر معه تسييسها¹.

إضافة إلى ذلك، فإن مكافحة أسباب النزوح لا يعني منع الأشخاص من أن يصبحوا لاجئين، أي أنه لا يجب ترقية التضامن الوقائي على حساب حق اللجوء، خاصة وأن الدول تثير حق اللاجئين في البقاء، بطريقة تعسفية، لتبرر غلق حدودها². وفي العديد من المرات حاولت غلق حدودها، أو قامت بذلك فعلا، في وجه اللاجئين الذين فروا من بلدان مزقتها الحرب مثل أفغانستان، البوسنة والهرسك، بوروندي، ليبيريا ورواندا³. وأحدث مثال على ذلك ما تفعله السلطات اليونانية في مواجهة تدفقات اللاجئين السوريين⁴.

لقد اتخذت أغلب الدول الأوروبية تدابير رسمية لتفادي وصول اللاجئين إليها⁵، وفي عدة حالات اضطر اللاجئين إلى العودة إلى بلدهم الأصلي، حتى ولو كانت الظروف غير آمنة⁶. إن تناقص عدد اللاجئين في العالم، الذي تزامن مع تزايد عدد الأشخاص النازحين

¹-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.202.

²- ماريا ستافروبولو، "اتفاقية كمبالا والحماية من النزوح التعسفي"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 36، 2010، ص 31.
<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ36/30-31/pdf>

³-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.48.

⁴- أشارت منظمة (هيومان رايتس ووتش) في تقريرها العالمي لعام 2013، أنه منذ مطلع 2011، تم القبض على أكثر من 9 آلاف سوري بزعم الدخول والبقاء في اليونان بطريقة غير قانونية. وفي الفترة نفسها تقريبا تقدم 473 سوريا فقط بطلبات لجوء. وبنهاية أكتوبر 2012، تم الاعتراف بسوري واحد فقط كلاجئ في اليونان بموجب اتفاقية 1951، منذ مارس 2011، وخمسة آخرين تم منحهم حماية مؤقتة، بينما رفضت الطلبات الباقية. كما سجلت السلطات اليونانية زيادة حادة في عمليات إعادة السوريين، منذ أبريل حتى جوان 2012. وتشير الإحصائيات الرسمية اليونانية، إلى أن 44 مواطنا سوريا تم ترحيلهم خلال عام 2012، من بينهم 13 سوريا تم ترحيلهم في شهر نوفمبر، دون الإشارة إلى البلد الذي تم ترحيلهم إليه.

- انظر:

-Human Rights Watch, *Rapport mondial 2013*, Union européenne: Les droits humains sont passés au second plan dans un contexte de crise en 2012, op-cit.

⁵-Catherine WIHTOLE DE WENDEN, *La question migratoire au XXI^e siècle: migrants, réfugiés et relations internationales*, op-cit, p.146.

⁶- وأحدث مثال على ذلك، هو شروع اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى بلادهم، بسبب انعدام الأمن في سوريا التي كانت ملجأهم لسنوات طويلة، وخاصة بعد قيام القوات الحكومية السورية بقصف مخيم اليرموك، وهو أكبر مخيم للاجئين الفلسطينيين في سوريا، الذي سيطرت عليه قوات المعارضة، ونتج عن المواجهات التي دارت بين هذه الأخيرة، والقوات

داخليا، لهو دليل واضح على هذا التوجه المثير للقلق. بالإضافة لذلك، فإنه لا يجب إكراه الأشخاص المضطهدين على البقاء في بلدانهم الأصلي¹، لأنه لا يمكن ادعاء الدفاع عن حقوق الإنسان، بتعريض الأشخاص المعنيين للخطر².

إن المفوضية بمشاركتها في تدابير الإنذار، وفي نشاطات وقائية، قد قبلت ضمنا هجوما على مؤسسة الملجأ، وأيدت سياسة غلق الحدود أمام تدفقات اللاجئين. علاوة على ذلك، فإن منع الأشخاص المعنيين من مغادرة بلدانهم أصبح الهدف الأول للدول. فإذا كان نظام الإنذار يمكن أن يكون فعالا جدا قبل تحرك اللاجئين، فإن فائدته ستصبح محل إعادة نظر بعد تدفق اللاجئين.

إن الوقاية تسمح بتبرير الانزلاق من اللجوء الخارجي إلى المساعدة الداخلية. وبالتالي فإن توسيع ولاية المفوضية قد أفسد وظيفتها الحمائية، وقزم مسؤولياتها إلى مجرد توزيع للمساعدة المادية التي يمكن أن تقوم بها وكالات أخرى³. صحيح أن برامج المساعدة الإنسانية تساعد على تقليص عمليات نزوح السكان نسبيا، عن طريق توفير الاحتياجات التي تدفع الأشخاص للرحيل سعيا وراءها، مثل الغذاء والرعاية الطبية، إلا أن المعارضين اعتبروا أن هذا المنهج الذي أصبحت المفوضية تتبعه، من خلال نشاطها في بلدان الأصل، هو بمثابة خيانة للمبادئ الأساسية للحماية، مثل الحق في السعي لطلب اللجوء، والتضامن الدولي لتحمل الأعباء، كما أنه يمنح طابعا مشروعا لمواقف الدول تجاه اللاجئين⁴.

الحكومية، في الفترة ما بين 4 و 7 نوفمبر 2012، قتل عشرات اللاجئين الفلسطينيين وجرح آخرين. راجع موقع المفوضية:

<http://www.unhcr-arabic.org>

¹ - أرزو غولير، "طوعية للبقاء"، مرجع سابق.

² - Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.526.

³ - Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p. 184; - Ray WILKINSON, «Vieux problèmes...Réalités nouvelles», *Réfugiés*, vo.13, n°132, 2003, p.10, <http://www.unhcr.fr4ad2f8f861.html>

- سليم معروف، حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة الدولية، مرجع سابق، ص124.

⁴ - Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, pp. 136-137; Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.540.

من بين مشاكل ومخاطر الحماية داخل بلدان الأصل، يجب الإشارة إلى تبعية المفوضية للبلدان المانحة، والمساس بحيادها من خلال تسييس نشاطاتها¹، وتحريكها من طرف الجماعة الدولية. لقد تم انتقاد نشاط المفوضية في يوغسلافيا السابقة، لأنها استخدمت لتحقيق مصالح الحكومات الغربية²، بما في ذلك رغبتها في الحد من ملتسمي اللجوء المحتملين، وتخوفها من التنفيذ الكامل لبرامج الإجلاء الإنساني³. لقد كيف جيمس هاثاوي (James Hathaway) الضغوط التي مارستها البلدان المانحة على المفوضية بأنها "قاحشة"، لأن المبالغ المخصصة لتدخل المفوضية في يوغسلافيا السابقة، كانت أكثر بكثير من تلك المخصصة لنشاطات المفوضية في القارة الإفريقية بأسرها⁴.

إن تكفل المفوضية بالحماية داخل البلدان الأصلية يعني أيضا تورطها في الحياة السياسية لتلك البلدان. فالإدانة الدولية للمفوضية بأنها تشارك في عمليات التطهير العرقي لم تترك لها خيارا آخر، غير مساعدة الأشخاص داخل بلدانها، ولكن بالمقابل ومع تأزم الأوضاع، وجدت نفسها ولأول مرة في التاريخ، تشجع الأشخاص على أن يفروا، وتساعدهم على أن يصبحوا لاجئين⁵.

لا يمكن إنكار أهمية نشاطات المساعدة الإنسانية، التي حققت نجاحا منذ التسعينيات⁶، لكن يجب الاعتراف بأن النشاط الإنساني له حدود مهمة⁷. إذ لا يمكنه أن يتقاضي وقوع نزاع

¹-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève...*, op-cit, p.533; Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op- cit, p.127; Jérôme VALLUY, *Rejet des exilés :le grand retournement du droit de l'asile*, op-cit, p.328.

²- غسان الجندي، " أزمة اللاجئين"، مرجع سابق، ص 393.

³-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, pp. 265-270.

⁴- نقلا عن:

-Valérie GUIDAT, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève*, op-cit, p.534.

⁵- داماسو فيتشي، "اللاجئون في يوغسلافيا السابقة"، مرجع سابق، ص 209.

⁶- عندما سمحت بعودة أكراد العراق المحصورين في الجبال إلى بلدتهم في ظروف آمنة نسبيًا ، كما أدت إلى تقاضي الآثار الوخيمة الوخيمة للمجاعة في الصومال في 1992-1993 وفي سراييفو في 1994 وتقاضي آثار الأوبئة التي نقشت في رواندا في السنة نفسها.

- انظر :

-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées :l'urgence humanitaire*, op-cit, p.8.

⁷-Nicholas MORRIS, «Genèse d'une crise», *Refugiés*, vol.3, n°116 , 1999, p.18.

مسلح أو يضع حدا له، كما لا يمكنه أن يحل محل الإرادة السياسية¹، بل إنه قد يولد أثارا سلبية، ويستغل من قبل الأطراف المتنازعة، ولا يمكنه أن يعوض الحماية الوطنية بشكل مرض.

يجب إذن، لتفادي النزوح القسري، والسماح للعدد الكبير من اللاجئين بالعودة إلى أوطانهم بكل أمان، على الدول أن تلتزم بحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكفالة التمتع بالحقوق والحريات الأساسية، لأنه إذا أصبحت هذه الحقوق والحريات واقعا، فإن ملايين الأشخاص في العالم سينجون من المعاناة المادية والنفسية التي يسببها النزوح².

يستخلص مما سبق أن تركيز الجماعة الدولية على الحماية داخل بلدان الأصل، هو نتيجة حتمية لتحفظ الدول بشأن قبول أعداد كبيرة من اللاجئين على أقاليمها. فهذه التدفقات أصبحت تمثل تهديدا اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا في نظر بلدان اللجوء المحتملة. وبالتالي فإن الأشخاص الذين يفرون من أوضاع العنف وانتهاكات حقوق الإنسان، يواجهون الرفض عند وصولهم إلى بلد آخر. ومن المؤكد أن المشاكل الداخلية للدول التي تعاني من عدم الاستقرار، لا يمكن حلها من خلال برامج لمساعدة اللاجئين. وطبعا يستحسن بقاء الأشخاص في أمان داخل بلدانهم، وإذا أرادوا التنقل فإنهم يقومون بذلك بملاء إرادتهم وليس كرها. ومن الواضح أنه يجب الاعتراف بالضغط الكبير الذي تشكله تدفقات اللاجئين على بلدان اللجوء. إلا أن هذه المشكلة، لا يمكن حلها عن طريق منع الأشخاص من مغادرة البلد الذي لا تستطيع، أولا تريد، حكومته أن تحميهم؛ أو من خلال فرض عودة مبكرة إلى مثل هذا البلد. فإذا كان مفهوم الحماية داخل بلد الأصل، يسمح بتناول مسألة النزوح القسري من زاوية جديدة، فإنه يجب أن يتم ذلك في إطار مقارنة بناءة وقائية، وليست تجاوبية. حيث يجب أن تكون قائمة بالدرجة الأولى على احترام الحقوق الفردية، بما فيها حق اللجوء وحرية التنقل، لأنه في النهاية، ليس تفادي أي نزوح مهما كان الثمن، وفي أي ظروف كانت هو

¹ - جان فيليب لافوييه، "اللاجئون والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، مرجع سابق، فقرة 7.

² -HCR, Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire, op-cit, p.8.

الأهم، وإنما المطالبة بحق كل شخص في أن يعيش في الأمن والكرامة في بلده الأصلي، وأن يتمتع بحماية فعلية فيه.

لكن بما أن التركيز أصبح ينصب على ترقية حق جديد وهو، الحق في البقاء أو الحق في عدم التهجير، وأصبحت المفوضية تتدخل في بلدان الأصل أكثر من بلدان اللجوء، أفلا يتطلب هذا حماية أفضل للأشخاص النازحين داخليا ؟

المبحث الثاني

حماية الأشخاص النازحين داخليا للوقاية من تدفقات جديدة للاجئين

يعتبر النازحون داخليا أشخاصا لهم الحاجة نفسها إلى الحماية مثل اللاجئين¹، ولكن نتيجة لكونهم لم يعبروا حدودا إقليمية، فهم غير مشمولين بالحماية التي تضمنها اتفاقية 1951، أو النظام الأساسي للمفوضية، غير أن الفقرة التاسعة من هذا الأخير تنص على أنه: "[...] يجوز للمفوض السامي أن يتولى أية مهام تقرر الجمعية العامة تكليفه بها في حدود الموارد الموضوعة تحت تصرفه"، واستنادا إلى هذا النص، طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة في العديد من المناسبات من المفوض السامي التدخل لصالح الأشخاص النازحين داخليا.

لكن نتيجة لتزايد النزاعات الداخلية في أوائل التسعينيات، وبالتالي ارتفاع عدد النازحين داخليا، أصبحت الأمم المتحدة أكثر اهتماما بهم، وتناولت وضعهم بصورة أكثر دقة وتعمقا. فتزايد منذ ذلك الوقت، اهتمام المجتمع الدولي بالاختلاف الشديد في المعاملة الممنوحة للأشخاص الذين عبروا حدودا دولية فرارا من الاضطهاد، أو الحروب، أو حالات العنف المعم (أي اللاجئين)، والنازحين داخليا الذين اضطروا إلى النزوح لأسباب مماثلة، غير أنهم لم يعبروا أي حدود دولية². ومع ذلك لا توجد أي وكالة دولية، أو معاهدة دولية تركز اهتمامها عليهم، وذلك لكونهم يظلون خاضعين لولاية بلدهم الأصلي، حتى ولو كان هذا الأخير غير راغب، أو غير قادر على حمايتهم³. ونتيجة لذلك ظلت الاستجابة الدولية

¹ - كريم الأتاسي، "الحلول لأزمات اللاجئين"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17-18 نوفمبر 1996، ص129؛ بيل كلارنس، "تكيف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع المتغيرات الحالية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص66؛ جون هولمز، "لا يزال النزوح الداخلي يشكل أحد أكبر التحديات التي يواجهها المجتمع الانساني"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص3.

<http://www.hijra.org.uk/GuidingPrinciples10.htm>

² - المجلس الاقتصادي والاجتماعي للإتحاد الإفريقي، كيفية إنجاح تطبيق اتفاقية كمبالا في مساعدة النازحين داخليا: دليل المجتمع المدني بشأن دعم تصديق وتنفيذ الاتفاقية لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا، 2010، ص6-7.

<http://www.internal-displacement.org>

³ - المفوضية، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مرجع سابق، ص108.

لحالات النزوح الداخلي انتقائية وغير متساوية، وفي حالات كثيرة غير كافية، مما جعل أعدادا كبيرة من النازحين داخليا لا يستفيدون من أي حماية أو مساعدة إنسانية. ويعمل المجتمع الدولي في الوقت الحاضر على استكشاف السبل، من أجل توفير قدر أكبر من الحماية والمساعدة لهذه الفئة من الأشخاص (المطلب الأول). وبما أن أسباب ونتائج النزوح الداخلي¹، ترتبط في الكثير من الأحيان وبشكل وثيق بأسباب ونتائج اللجوء، فإن المفوضية تولي اهتمامها للأشخاص النازحين داخليا، وتستند في ذلك إلى المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، كما أن اللجنة التنفيذية للمفوضية من خلال استنتاجها رقم 287²، أعادت التأكيد على أهمية هذه المبادئ، وعلى مساندتها لدور المفوضية في حماية هؤلاء الأشخاص، على أساس المعايير التي حددتها الجمعية العامة للأمم المتحدة³. ورغم أن المفوضية بدأت تولي اهتماما لهؤلاء الأشخاص منذ السبعينيات، بناء على طلب من الجمعية العامة للأمم المتحدة، إلا أن حجم ونطاق نشاطها في هذا الميدان، تضاعف في السنوات الأخيرة، مما أثار شكوكا وانتقادات بشأن هذا التغيير في ولايتها (المطلب الثاني).

¹ - تتعدد أسباب النزوح الداخلي، منها: الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات، النزاعات المسلحة، أعمال العنف المعظم، وانتهاكات حقوق الإنسان. كما يمكن أن ينتج النزوح عن برامج التنمية، ومشاريع البنى التحتية والمشاريع الصناعية. غالبا ما يتعرض النازحون لعدة مخاطر بسبب اضطرابهم إلى مغادرة ديارهم وسبل رزقهم والانفصال عن أفراد أسرهم، ويجدون أنفسهم في مناطق معزولة وغير آمنة، كما قد يكونون ضحايا أو شهود على حالات عنف مثل القتل، الاغتصاب، والتجنيد القسري في صفوف القوات المتقاتلة. وأحيانا يضطر هؤلاء للفرار دون وثائق الهوية، مما يجعلهم عاجزين عن الوصول إلى الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والرعاية الصحية أو التنقل بحرية داخل البلاد وقد يتفاقم هذا الوضع في حالات النزوح المطولة، انظر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي للاتحاد الإفريقي، كيفية إنجاح تطبيق اتفاقية كمبالا في مساعدة النازحين داخليا، مرجع سابق، ص 6.

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No87, 1999, par.t), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, pp. 420-421.

³ - تتمثل في: حصول المفوضية على طلب محدد من الأمين العام للأمم المتحدة أو أجهزة أخرى مختصة وتابعة للأمم المتحدة؛ موافقة الدول المعنية؛ مراعاة أوجه التكامل بين ولايات المنظمات الأخرى ذات الصلة وخبراتها، وأن لا تقوض الأنشطة لصالح الأشخاص النازحين داخليا نظام اللجوء. انظر: الجمعية العامة، القرار رقم 125/53، المتعلق بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المؤرخ في 12 فيفري 1999، فقرة 17، متاح على الموقع التالي:

<http://www.un.org/arabic/documents/GARes/53/r53125.pdf>

المطلب الأول

تنظيم الحماية الدولية للأشخاص النازحين داخليا

لقد أخذت مسألة الأشخاص النازحين داخليا بعدا مهما اليوم، فحسب الإحصائيات التي قدمتها المفوضية، فإن عدد الأشخاص النازحين داخليا في العالم، قد بلغ 26,4 مليون شخص في عام 2011، إن هذا الرقم يتجاوز عدد اللاجئين الذي وصل إلى 15,2 مليون شخص¹، وهذا يدل على ضخامة المشكلة، التي أصبحت منتشرة عبر العالم، ولكنها تمس أكثر القارة الإفريقية، التي تولد لوحدها حوالي نصف السكان النازحين داخليا في العالم.

في الواقع، إن الأشخاص النازحين داخليا يمثلون تلك الواجهة الخفية لمشكلة اللاجئين، التي لم تحصل على الاهتمام من طرف المجتمع الدولي لزمّن طويل. والحقيقة أن جدار السيادة كان عائقا أمام المحاولات التي كان يمكن أن تتم لمساعدتهم². لكن هذا لا يعني أن النازحين داخليا لا يستفيدون من المعايير القائمة، سواء تلك المتعلقة بحقوق الإنسان، والتي تخاطب جميع الأشخاص بدون تمييز، بغض النظر عن مراكزهم القانونية؛ وكذلك أحكام القانون الدولي الإنساني التي تنطبق عليهم بوصفهم جزءا من السكان المدنيين، غير أن هذه المعايير، رغم أهميتها، تظل قاصرة عن الاستجابة للاحتياجات الخاصة لهذه الفئة من الأشخاص، التي لا تختلف كثيرا عن حاجة اللاجئين للحماية (الفرع الأول).

قادت هذه الانشغالات الإنسانية، المجتمع الدولي إلى تقبل فكرة أن عبور الحدود الإقليمية، ليس المعيار الوحيد الذي يحدد ضرورة الحماية والمساعدة. وعليه، وبداية من التسعينيات، عملت الأمم المتحدة على الاستجابة لمشكلة النازحين داخليا، محاولة وضع نظام حماية أكثر ملائمة مع هذه الحقيقة، من خلال خلق منصب ممثل الأمين العام للأمم

¹-HCR, Tendances mondiales 2011, op-cit, p.6.

²-Kei HAKATA , «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», R.G.D.I.P, tome106, N°3, 2002, p.620; Cécile DUBERNET, «Quand l'espace humanitaire devient une zone de guerre: personnes déplacées et peurs sécuritaires», Recueil Alexandries, Collections Esquisses, janvier 2006, <http://www.reseau-terra.eu/article346.html>

المتحدة المعني بالنازحين داخليا، الذي كان مؤشرا لمرحلة جديدة في هذا الاتجاه. غير أنه يجب الإشارة إلى أن هذا التحرك في إطار الأمم المتحدة، قد تزامن مع انتشار الأزمات الإنسانية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، ولم يكن بمقدور المجتمع الدولي أن يظل متجاهلا لمسألة النازحين داخليا (الفرع الثاني).

الفرع الأول

قصور الحماية المكفولة في إطار المعايير الدولية القائمة

مع أن غياب الحماية، وحالة انعدام الأمن التي يعيش فيها النازحون داخليا، تشبه كثيرا تلك التي يعيش فيها اللاجئين، إلا أن وضعية هاتين الفئتين مختلفة كثيرا، في نظر القانون الدولي، بسبب مجرد تجاوز أو عدم تجاوز حدود دولية¹. فما إن يعبر شخص حدود دولة معينة، حتى يصبح لديه إمكانية الحصول على صفة اللاجئ وفقا لأحكام اتفاقية 1951. وبالمقابل فإن الأشخاص النازحين داخليا يستبعدون تماما من الاستفادة من الحماية المقررة للاجئين، لأنهم يظلون خاضعين لولاية دولتهم الأصلية، بغض النظر عن عدم رغبة، أو عدم قدرة هذه الأخيرة على حمايتهم.

لقد عبر الأستاذ دنيس ألاند (Denis ALLAND) عن ذلك بقوله: "أن النظام الدولي للاجئين المنبثق من سنوات الخمسينيات هو نظام تجاوبي، ينطلق بعد عبور الحدود

¹ - بالنسبة للمدافعين عن فكرة الإبقاء على التفرقة الموجودة بين النازحين داخليا واللاجئين، تبقى مسألة تجاوز الحدود هي الخط الفاصل بين الفئتين من وجهة النظر المفاهيمية والقانونية، إضافة إلى تعدد الأنظمة الحماية المتعلقة بهن، على أساس أن هاتين الفئتين من الأشخاص تتطلبان أنظمة حماية مختلفة، فاللاجئون بحاجة لحماية قانونية تكمن بالدرجة الأولى في ضمانات عدم الرد إلى دولة الاضطهاد، بينما النازحون داخليا هم بالأحرى بحاجة إلى المساعدة الإنسانية والإغاثة بسبب فقدانهم لمنازلهم وأموالهم ومصدر عيشهم. إضافة لذلك، فإن الأشخاص النازحين داخليا يظلون خاضعين لسيادة دولتهم، وهذه الأخيرة ملزمة بحمايتهم، والحماية الدولية هي حماية بديلة عندما لا تريد الدولة أو لا تملك الموارد للقيام بدورها، وبالمقابل فإن اللاجئين قد قطعوا كل صلة لهم بالدولة التي يحملون جنسيتها، ويستفيدون من حماية دولة الملجأ كحماية بديلة، وبالتالي من غير الممكن الجمع بين المفهومين، وحتى أنه من غير الملائم منح الأشخاص النازحين داخليا مركزا دوليا خاصا. انظر:

-Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.68.

وينقضي بعد العودة، كل شيء يبدأ وينقضي تبعا للتواجد داخل أو خارج بلد الأصل¹، ولهذا السبب، نجد أن ملايين الأشخاص النازحين داخليا هم خارج هذا النظام. غير أن استبعاد النظام الدولي للاجئين من التطبيق على الأشخاص النازحين داخليا، لا يعني أنه لا توجد أي حماية يمكن أن يوفرها القانون الدولي لهؤلاء. يكفي التذكير بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان ينطبق على جميع البشر، بما في ذلك الأشخاص النازحون داخليا، وينص على حماية خاصة بشأن الفئات المستضعفة، مثل النساء والأطفال والأقليات، التي تمثل جزءا كبيرا من السكان النازحين داخليا².

بالإضافة لذلك، فإنهم يستفيدون من مبادئ القانون الدولي الإنساني الذي يعتمد نهجا شاملا، يستهدف حماية السكان المدنيين أثناء النزاعات المسلحة³، والذين من ضمنهم طبعاً، النازحون داخليا الذين يستفيدون من الحماية، ليس بالنظر إلى دوافع نزوحهم، ولكن بوصفهم أشخاصا مدنيين، متأثرين بالأعمال العدائية⁴، لكن شريطة أن يظلوا بعيدا عن النزاع. ورغم أن مسألة ترحيل السكان المدنيين لم تتم الإشارة إليها إلا نادرا⁵، إلا أن هذا لا يعني أبدا أن القانون الدولي الإنساني لا ينص على الحماية القانونية لفئة النازحين داخليا، بل على

¹ - مشار إليه في:

-Kei HAKATA , «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.620 .

² - بل إن عملية تهجير الأقليات السكانية أصبحت سياسة متعمدة، وتستعمل كسلاح في الحرب.

- انظر: دنيز بلاتنر، "حماية الأشخاص المهجرين في المنازعات المسلحة غير الدولية"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 28، 1992، ص447؛ فاليري أيموس، "منع التهجير"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 41، 2012،

<http://www.fmreview.org/ar/preventing/amos>

³ - محمد الطراونة، *حقوق الإنسان بين النص والتطبيق*، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، عمان، 2003، ص167؛ محمد الطراونة، "آليات الحماية الدولية للاجئين ومصادقيتها"، مرجع سابق، ص6؛ زهرة مرابط، *الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة*، مرجع سابق، ص191.

⁴ - فريديريك موريس و جان دي كورتين، "أعمال اللجنة الدولية لمساعدة اللاجئين والنازحين المدنيين"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 17، 1991، ص9.

⁵ - انظر المادة 17 من الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي لاتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949، التي تحظر صراحة إجبار السكان المدنيين على مغادرة ديارهم في حالة نشوب نزاعات داخلية، مالم يتطلب ذلك أمنهم، أو لأسباب عسكرية ملحة؛

- انظر أيضا المواد 45 و49 من اتفاقية جنيف الرابعة.

العكس من ذلك، فإن احترام أحكام هذا القانون يمكن أن يساهم في تفادي النزوح القسري، لأن أغلب حالات النزوح، اليوم، سببها الحروب¹.

باختصار، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني يوفران عددا معتبرا من المعايير القانونية، التي على أساسها يزعم وضع مفهوم لحماية الأشخاص النازحين داخليا، لكن رغم وجود هذه المعايير، إلا أنه ثمة مشاكل ذات طابع قانوني وعملي².

أولا، إن الالتزامات الاتفاقية لا تتولد إلا في مواجهة الدول التي قبلتها صراحة وبدون تحفظ، إلا إذا تعلق الأمر بالمعايير التي تعتبر جزءا من القانون الدولي العرفي، وعلى خلاف اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 وبروتوكولاتها التي حصدت انضماما واسعا من الدول، فإنها نادرة هي تلك الاتفاقات المتعلقة بحقوق الإنسان التي لقيت قبولا عالميا.

ثانيا، يجب الإشارة إلى أن حدود مجال التطبيق المادي للقانون الدولي الإنساني، مرتبطة بالاستثناءات المتعلقة بتطبيق الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان، إذ أن تطبيق القانون الدولي الإنساني يفترض وجود نزاع مسلح، مما يعني أنه لا ينطبق على أوضاع مثل التوترات، الاضطرابات أو أي أوضاع مشابهة لا تصل إلى درجة خطورة نزاع مسلح. في حين أنه في هذه الأوضاع التي لا ينطبق عليها القانون الدولي الإنساني، نجد أن الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان تسمح للدول الأطراف بالالتصّل من التزاماتها بشأن بعض الأحكام، عندما يكون هناك خطر يهدد وجودها³. ومع أن النواة الصلبة لحقوق الإنسان لن يمسه هذا

¹ - جان فيليب لافوييه، "اللاجئون والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، مرجع سابق، الفقرة 5.

² - Kei HAKATA , «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.622; Alain Didier OLINGA, «La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays», in R.PERRUCHOUD (éditeur), *Migrations et protection des droits de l'homme*, OIM, Genève, 2005, p.158.

³ - انظر على سبيل المثال: المادة 1/4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ المادة 1/15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ المادة 1/27 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ ولتفصيل أكثر حول انتقاص الحقوق في حالات الطوارئ، راجع: فرانسواز هامبسون، "العلاقة بين القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان من منظور الهيئات التعاقدية لحقوق الإنسان"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 871، 2008، ص ص 128 - 132،

<http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-871-hampson.pdf>

الاستثناء، إلا أنه ثمة غموض قانوني يساعد على عدم احترام حقوق الإنسان في مثل هذه الأوضاع¹.

ثالثاً، يلاحظ أن المعايير الدولية السارية المفعول، لا تأخذ بعين الاعتبار الوضعية الخاصة للأشخاص النازحين داخلياً، واحتياجاتهم الفعلية، حتى وإن كانت هناك معايير ذات صلة يمكن إثارتها لصالحهم، إلا أنها تبقى مبعثرة في الصكوك القانونية المختلفة، ولا توفر حداً أدنى من الحماية².

لهذه الأسباب، يرى البعض ضرورة إعداد نص قانوني ملزم بشأن النازحين داخلياً. ورغم أن هذه الفكرة تبدو إيجابية لأول وهلة، إلا أن هناك من يرى أن لها مساوئ كثيرة، فبغض النظر عن مدى تقبلها أصلاً من طرف الدول؛ إذ على الأرجح، لن يتحقق توافق دولي³ حول اتفاقية تتناول قضية تمس السيادة⁴، كما أن صياغة اتفاقية تجمع بين حقوق الإنسان التي تطبق بشكل رئيسي في وقت السلم، والقانون الإنساني الذي يطبق أثناء النزاعات المسلحة، قد تكون خطوة سابقة لأوانها، ومن المرجح أن تعارض العديد من الدول والمنظمات الدولية أي محاولة لدمجهما⁵؛ إضافة إلى كل هذا، فإنه من المحتمل أن يكون هذا الصك الجديد أقل مستوى من القانون القائم، وبالتالي سيضعفه، لاسيما وأنه حتى الصكوك الملزمة لا يكون لها أحياناً، إلا تأثير قليل في الواقع⁶، فمن المؤكد أن المشكلة التي يعانيها السكان المدنيون بما

¹-Kei H AKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.623.

- انظر أيضاً: دنيز بلاتنر، "حماية الأشخاص المهجرين في المنازعات المسلحة غير الدولية"، مرجع سابق، ص448.

²-Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.624 .

³- غير أن هذا التوافق قد تحقق على المستوى الإفريقي، باعتماد اتفاقية كمبالا لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في عام 2009، ودخولها حيز التنفيذ في 6 ديسمبر 2012.

⁴- خالد كوسر، "تغرات في أنظمة حماية النازحين داخلياً"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 31، 2008، ص17؛ روبرتا كوهين وفرانيسيس دينغ، "البداية والتحديات"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، ص4، <http://www.hijra.org.uk/GuidingPrinciples10.htm>

⁵- فالتير كيلين، "مستقبل المبادئ التوجيهية"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص39، <http://www.hijra.org.uk/GuidingPrinciples10.htm>

⁶- خالد كوسر، "تغرات في أنظمة حماية النازحين داخلياً"، مرجع سابق، ص17.

فيهم الأشخاص النازحين داخليا، هي عدم احترام المعايير الإنسانية، وخاصة في سياق النزاعات الدينية والعرقية، وبالتالي فما جدوى وضع معايير وقواعد جديدة.

لا يبدو إذن، أمام هذه التحديات، أن استحداث صكوك قانونية جديدة هو الحل الأمثل، بل من باب أولى توجيه جهود المجتمع الدولي نحو ترويج الاتفاقات السارية، وضمان احترام القانون الدولي الإنساني من قبل أطراف النزاع¹، كما يجب التعريف بالقانون الإنساني في أوساط السكان المدنيين عامة²، لأن نشر قواعده يعتبر تدبيرا وقائيا مهما³. ولهذا لا ينبغي أن تقتصر نشاطات النشر والترويج هذه على زمن الحرب فقط، وإنما يجب تكثيفها في أوقات السلم⁴.

تعتبر اللجنة الدولية للصليب الأحمر الممثل الأكثر تأثيرا لهذا الاتجاه، حيث ترى أن أحسن مقارنة لهذه المشكلة تكمن في ترقية ونشر القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني⁵، وأشارت في دراسة لها حول هذه المسألة إلى أن اتفاقيات جنيف الأربع

¹ - جان فيليب لافوييه، "مبادئ توجيهية بشأن المشردين داخليا - ملاحظات بشأن إسهام القانون الدولي الإنساني"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 61، 1998، مرجع سابق، ص 463.

² - رقية عواشيرة، حماية المدنيين والأعيان المدنية في النزاعات المسلحة غير الدولية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001، ص ص 337-341؛

- Adou Latif M'BACKE, «La protection des droits de l'homme dans les situations de conflits armés internationaux et non internationaux : l'application du droit international humanitaire», in R.PERRUCHOU (éditeur), *Migrations et protection des droits de l'homme*, OIM, Genève, 2005, p.153.

³ - جان فيليب لافوييه، "اللاجئون والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، مرجع سابق، الفقرة 5.

⁴ - انظر على التوالي: المواد 47، 48، 127، 144، من اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949.

- ولتفصيل أكثر حول أهمية نشر مبادئ القانون الدولي الإنساني، انظر: شريف أحمد مدحت عتلم، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تطبيق القانون الدولي الإنساني، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010، ص ص 265-266؛ رقية عواشيرة، حماية المدنيين والأعيان المدنية في النزاعات المسلحة غير الدولية، مرجع سابق، ص ص 325-347؛ إنصاف بن عمران، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009-2010، ص ص 113-116؛ توني بفنر، "آليات ونهج مختلفة لتنفيذ القانون الدولي الإنساني وحماية ومساعدة ضحايا الحرب"، مرجع سابق، ص 45.

⁵ - شريف أحمد مدحت عتلم، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تطبيق القانون الدولي الإنساني، مرجع سابق، ص ص 243-264؛ فريديريك موريس و جان دي كورتين، "أعمال اللجنة الدولية لمساعدة اللاجئين والنازحين المدنيين"، مرجع سابق، ص 14.

لعام 1949 والبروتوكولين الإضافيين لعام 1977، يتضمنون أحكاماً تتعلق بحماية الأشخاص النازحين داخلياً أثناء النزاع المسلح، فهم يستفيدون سواء قبل أو أثناء أو بعد نزوحهم، من الأحكام ذاتها التي تحمي المدنيين أثناء النزاع المسلح¹. كما تخشى اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن يؤدي وضع معايير قانونية جديدة إلى إضعاف المعايير القائمة ذات الصلة، لأن التركيز سيكون على أحكام معاملة الأشخاص بعد نزوحهم بدلاً من تقادي حدوث النزوح. فالمعاناة التي يتعرض لها النازحون لا يجب أن تشكك في أهمية القواعد التي يؤدي انتهاكها إلى حدوث النزوح، ويجب أن تركز الجماعة الدولية جهودها على تطبيق أحسن للقانون الدولي الإنساني، بدلاً من التفكير في خلق قواعد جديدة لفئة من النازحين من الصعب تحديدها²، إذن، يكمن التحدي الحقيقي في كفالة احترام القانون وليس في تطويره³.

من بين الحلول الأخرى المقترحة، وضع مفهوم موحد لللاجئ بالمعنى الواسع بحيث يشمل (اللاجئين بالمعنى الضيق، النازحين داخلياً واللاجئين الجماعيين)، مما يوفر المرونة المطلوبة في العمل الدولي لصالح الأشخاص الذين اضطروا لمغادرة محل إقامتهم أو بلادهم⁴. إن المسألة تبدو في هذا الأفق بأنها مسألة تفسير للمعاهدات، وخاصة المادة الأولى من اتفاقية 1951، إذ أنه من اللحظة التي تولّد فيها النزاعات المسلحة نزوحاً جماعياً، يصبح التمييز بين اللاجئين والنازحين داخلياً بلا معنى⁵، لأنه حتى الأشخاص الذين يتجاوزون الحدود، لا يعتبرون كلهم لاجئين بالمعنى الوارد في اتفاقية 1951⁶، لأن النزاعات المسلحة والاضطرابات الداخلية لا تشكل أسباباً للاضطهاد بالمعنى الوارد في المادة الأولى من هذه

¹ - انظر على سبيل المثال: المواد 4، 13، 14، 17 من الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949.

² - HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.126.

³ - كاردولا دروغي، "تطورات قضية الحماية القانونية للنازحين داخلياً"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص 8،

<http://www.hijra.org.uk/GuidingPrinciples10.htm>

⁴ - كريم الأتاسي، "الحلول لأزمات اللاجئين"، مرجع سابق، ص 129.

⁵ - Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.142.

⁶ - Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.69.

الاتفاقية، وبالتالي، فهي ليست مبررا لمنح مركز اللاجئ. فالخوف من الاضطهاد، يجب أن يكون قائما على الأسباب الواردة على سبيل الحصر في اتفاقية 1951، وأن يكون ذو طابع فردي.

من وجهة النظر هذه، لا يوجد انقسام في التنظيم الدولي، بما أنه في إطار الأمم المتحدة والمهام الموكلة إلى المفوضية، تطورت الممارسة نحو تفسير واسع لمفهوم اللاجئ¹، فالمدافعين عن هذا الاقتراح، يؤكدون بأنه رغم أن اتفاقية 1951 قد نشأت في سياق سياسي مهموم بمشاكل اللاجئين الأوروبيين بعد الحرب العالمية الثانية، وبالتالي فإن دوافعها أوروبية محضة، إلا أن المؤتمر الذي تبناها قد شهد مشاركة عالمية، بحضور ممثلين عن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة². وحتى وإن كان مركز اللاجئ يجد أساسه في الاعتراف بالطلبات الفردية، إلا أنه لا يوجد ما يمنع من تحديده على أساس جماعي.

رغم أن التشريعات والمحاكم الداخلية غالبا ما تشترط وجود خوف من الاضطهاد، بغرض تطبيق التعريف الضيق للاجئ، إلا أن المدافعين عن التفسير الواسع لمفهوم اللاجئ، يرون أنه يمكن الاستناد إلى تفسير يأخذ بعين الاعتبار المادة 1/33 من اتفاقية 1951، المتعلقة بمبدأ عدم رد اللاجئ إلى حدود الأقاليم التي يمكن أن تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد³. غير أنه يجب الاعتراف بأن تفسيرا واسعا لمفهوم اللاجئ يقتضي تفسيراً حركياً لاتفاقية 1951، وللمعاهدات الدولية ذات الصلة، بشكل يجعلها تتكيف مع الظروف الحالية⁴.

ثمة حل آخر تم اقتراحه من قبل الفقه، وهو تطبيق مفهوم الأشخاص النازحين على الذين يظلون داخل حدود دولتهم، كما ينطبق على الذين تجاوزوا هذه الحدود⁵. يبدو هذا

¹-Michael BARUTCISKI, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés*, op-cit, p.141.

²-Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.71.

³-Ibid.

⁴- إريكا فيلر، "الحماية الدولية للاجئين خمسون عاما حول تحديات الحماية في الماضي والحاضر والمستقبل"، مرجع سابق، ص 146.

⁵- نقلا عن:

-Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.72.

الحل أسهل من سابقه، لأنه لا يتعارض مع مفهوم اتفاقي، كما هو الحال عليه بالنسبة لمفهوم اللاجئين وفقاً لاتفاقية 1951. غير أنه بعد صياغة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي، وبعد إبرام الاتفاقية الإفريقية المتعلقة بالنازحين داخليا ودخولها حيز التنفيذ، أصبح مفهوم "الأشخاص النازحين داخليا"، مقبولا ومدعما بشكل كبير.

من حيث الموضوع، تعد مسألة التسمية غير مهمة جداً، لأنها لا تعكس إلا جانباً وتوقيتاً معيناً في حياة الأشخاص المعنيين¹، فالأهم فعلاً هو التنظيم الدولي المنطبق على هؤلاء الأشخاص الذين يتواجدون بعيداً عن ديارهم، بسبب النزاعات المسلحة أو الاضطرابات الداخلية، أو أيضاً الانتهاكات الخطيرة الجماعية لحقوق الإنسان. من الضروري، في هذه الحالة، الخروج من إطار المفاهيم المستعملة في اتجاهات مختلفة حسب الحالات، فبعض اللاجئين الذين عبروا الحدود قد كانوا نازحين داخل بلدانهم، والشيء نفسه بالنسبة للبلدان التي تنتهي فيها النزاعات، حيث يعود اللاجئين والنازحون في الوقت نفسه إلى ديارهم، ويعيشون في المجتمعات نفسها، ويتعرضون للمشاكل ذاتها فيما يتعلق بإعادة إدماجهم².

تتميز جماعات السكان التي اضطرت أن تغادر منازلها في البوسنة والهرسك، الكوسوفو، رواندا، العراق، مالي، ليبيا، سوريا... الخ، بخصائص مشتركة، فهي تشكل جماعات عديدة وتحاول أن تفلت من النزاعات المسلحة، الاضطرابات الداخلية أو الانتهاكات الجماعية للحقوق الإنسانية... الخ. في مثل هذه الظروف، لا يجب أن تتوقف الاستجابة على مجرد تطبيق أو عدم تطبيق فرع من فروع القانون الدولي، بل يجب أن تكون نقطة الانطلاق من الظروف الواقعية، وتحديد الإطار القانوني، أو توليفة من الأطر القانونية التي تمنح أكبر قدر من الحماية لهؤلاء الأشخاص³.

¹ - جاك بولوك، "ماهي التسمية السليمة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 37، 2011،

<http://www.fmreview.org/ar/preventing/pollock>

² - HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.103.

³ - Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, pp.72-73.

الفرع الثاني

تفعيل الحماية الدولية للأشخاص النازحين داخليا

في مارس 1992، عندما طلبت لجنة حقوق الإنسان من الأمين العام تعيين ممثل له يكون مكلفا بمسألة النازحين داخليا، صرحت عن انشغالها العميق بسبب المشكل الخطير، الذي يشكله العدد الكبير من الأشخاص النازحين داخل بلدانهم الأصلي، وأكدت بوضوح أنهم بحاجة إلى المساعدة والحماية.

لقد حاول السيد فرنسيس. م دينغ منذ تعيينه في منصب ممثل الأمين العام المعني بالنازحين داخليا، إعداد إطار معياري موجه لتدعيم حماية الأشخاص النازحين داخليا¹، حيث أعد فريق من الخبراء القانونيين، تحت إشرافه، دراسة معمقة بعنوان "تجميع وتحليل للمعايير القانونية"، وعرضت على لجنة حقوق الإنسان في عام 1996. وكان الغرض منها هو تحديد مدى تلبية القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني (وقانون اللجوء على سبيل القياس)، للاحتياجات الأساسية للنازحين داخليا في ثلاث حالات ينص عليها القانون الدولي، والتي تشمل أغلب حالات النزوح الداخلي ألا وهي: حالات التوتر والاضطرابات أو الكوارث التي ينطبق عليها قانون حقوق الإنسان؛ حالات النزاعات المسلحة غير الدولية التي تنظمها المبادئ الأساسية للقانون الإنساني، والضمانات العديدة لحقوق الإنسان؛ وحالات النزاعات المسلحة الدولية التي تنطبق فيها الأحكام التفصيلية للقانون الإنساني بالدرجة الأولى، كما يمكن أن تنطبق عليها العديد من القواعد الأساسية لحقوق الإنسان².

تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى أنه، إذا كان القانون الدولي النافذ حاليا يغطي جوانب عديدة تهم الأشخاص النازحين داخليا، إلا أن الحماية القانونية المكفولة في أغلبها غير كافية بسبب وجود ثغرات معيارية³، أهمها عدم وجود صك دولي يقر صراحة حق الفرد في عدم تعرضه للنزوح التعسفي، إضافة إلى غياب الحق في استرداد الممتلكات المفقودة أو

¹-Kei HAKATA , «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p. 621.

²- روبرت ك. غولدمان، "تقنين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا"، مرجع سابق، ص 449.

³- جان فيليب لافوييه، "مبادئ توجيهية بشأن المشردين داخليا - ملاحظات بشأن إسهام القانون الدولي الإنساني"، مرجع سابق، ص 457.

التعويض عنها، عقب نزوح مرتبط بحالات النزاعات المسلحة، والحق في الحصول على الحماية والمساعدة أثناء النزوح، والحق في الحصول على بطاقات جديدة للهوية، وكذلك غياب ضمانات للعودة إلى المناطق الأصلية¹.

إضافة لذلك، هناك عدة مجالات يتم النص فيها على أحكام عامة، لكن دون تحديد لأي حق شخصي يتعلق باحتياجات النازحين داخليا، مثلما هو عليه الحال بالنسبة للأحكام التي تكفل حرية التنقل، لكنها لا تنص بشكل محدد على الحق في اللجوء إلى منطقة آمنة في البلد، ولا توجد أي ضمانات صريحة ضد العودة القسرية للنازحين داخليا إلى مناطق خطيرة في بلدهم. والشيء نفسه بالنسبة للاحتجاز التعسفي، الذي رغم أن معاهدات حقوق الإنسان تحظره، إلا أن الإجراءات السابقة للاحتجاز القانوني للأشخاص النازحين داخليا في مخيمات مغلقة، ليست واضحة. أخيرا، فإن ثمة ثغرات تتعلق بعدم التصديق على الاتفاقات، يترتب عنها فراغ بشأن الحماية القانونية، كما أن عدة أحكام في القانون الدولي الإنساني، يمكن أن يعلق تطبيقها في حالات الطوارئ²، في حين أن أكثر حالات النزوح الداخلي تترتب عن مثل هذه الظروف³.

لقد كانت هذه الاستنتاجات مقنعة بما فيه الكفاية لحث دينغ، على أن يطلب من فريق الخبراء مساعدته على إعداد وثيقة تتضمن مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تستجيب للاحتياجات المحددة للأشخاص النازحين داخليا⁴ (أولا)؛ والتي من شأنها أن تعيد صياغة المبادئ العامة للحماية على نحو أكثر تفصيلا، ومعالجة الثغرات وأوجه الالتباس التي اكتشفت في "تجميع وتحليل المعايير القانونية"، كما أن إعادة صياغة وتوضيح المعايير القانونية في وثيقة واحدة، من شأنه أن يعزز الحماية القائمة (ثانيا).

¹ - روبرت ك. غولدمان، "تقنين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا"، مرجع سابق، ص 449.

² - HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.126.

³ - Ibid, p.127.

⁴ - روبرت ك. غولد مان، "تقنين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا"، مرجع سابق، ص 450؛ جان فيليب لافوييه، "مبادئ توجيهية بشأن المشردين داخليا - ملاحظات بشأن إسهام القانون الدولي الإنساني"، مرجع سابق، ص 457.

أولا - مضمون المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي

من بين المهام التي أنيطت بممثل الأمين العام المعني بالأشخاص النازحين داخليا، تحديد المعايير القانونية التي تطبق لحماية الأشخاص النازحين داخليا، ولهذا اجتهد منذ تعيينه لتحليل المعايير القانونية ذات الصلة، ثم جمعها في إطار متجانس، وتكللت جهوده بوضع وثيقة سميت "المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي"، وقدمها أمام لجنة حقوق الإنسان في دورتها المنعقدة في 17 أبريل 1998، حيث وافقت عليها، وقررت مواصلة اهتمامها بمسألة الأشخاص النازحين داخليا وتمديد ولاية ممثل الأمين العام¹.

تتألف المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي من 30 مبدأ عام، وتغطي إشكالية النزوح الداخلي بشكل مستفيض. فهي تتناول مختلف مراحل وأوجه النزوح، وتعكس مسؤوليات الدول في احترام وضمان احترام حقوق الأشخاص النازحين داخليا، وتشمل هذه المسؤوليات محاولة تفادي النزوح والحد من آثاره. كما تحدد هذه المبادئ، الحقوق والضمانات الرئيسية المتعلقة بحماية ومساعدة الأشخاص أثناء مرحلة النزوح، وتهيئة الظروف لعودتهم الآمنة أو توطينهم في أماكن أخرى من البلاد، إلى جانب إعادة دمجهم في المجتمع، كما تتناول أيضا فكرة الوقاية من النزوح.

تسترشد المبادئ التوجيهية بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني²

وتتماشى معهما، كما تم التأكيد على ذلك في الوثيقة نفسها³. وتبرز كيف أن النزوح الداخلي غالبا ما ينتج عن، أو يؤدي إلى، انتهاك أحكام هذين الفرعين من القانون. في الواقع، إن عددا كبيرا من بين هذه المبادئ، ولاسيما تلك التي تتعلق بالحماية أثناء النزوح، تنص أساسا على قواعد

¹ - يمكن الاطلاع على النص الكامل للمبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي لعام 1998، على الموقع التالي: <http://www.idpguidingprinciples.org>

² - لمزيد من التفصيل حول حماية الأشخاص النازحين داخليا بموجب القانون الدولي الإنساني، راجع: جان فيليب لافوييه، "اللاجئون والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، مرجع سابق، فقرة 5؛ - اللجنة الدولية للصليب الأحمر، "اللجنة الدولية للصليب الأحمر والأشخاص المهجرون داخل بلدانهم"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 305، 1995، فقرة 4.

³ - انظر الفقرة الثالثة من مقدمة المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي. <http://www.ircrc.org/ara/resources/documents/misc/62gce9htm.htm>

³ - انظر الفقرة الثالثة من مقدمة المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

القانون العرفي، وتجمع أغليبتها بين المبادئ الأساسية للقانون الإنساني والضمانات الرئيسية لحقوق الإنسان، وتبرز بذلك الغاية المشتركة لهذين الفرعين من القانون، ألا وهي الحفاظ على حياة الإنسان وكرامته. وتسترشد عدة مبادئ بالأحكام المنصوص عليها في معاهدات القانون الإنساني وحقوق الإنسان. إضافة لذلك، فإن المبادئ المتعلقة بالعودة وإعادة التوطين والإدماج، تتفق إلى حد كبير مع بعض المبادئ الأساسية لقانون اللاجئين¹.

تجدر الإشارة إلى أن هذه المبادئ لا تغير أو تعدّل أو تحل محل القانون الدولي النافذ حالياً، أو الحقوق التي يتمتع بها الأفراد تطبيقاً للتشريع الوطني. فالغرض منها بالأحرى هو توجيه السلطات، وكل من يعينهم الأمر، إلى الطريقة التي ينبغي أن يفسر وينفذ بها القانون أثناء جميع مراحل النزوح². ليس الهدف، إذن، من هذه المبادئ التوجيهية، هو وضع قواعد ومعايير قانونية جديدة، وإنما إيراد توجيهات بشأن كيفية تطبيق الحقوق والضمانات العالمية على الوضع الخاص للنازحين داخلياً، وبالتالي مساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها. وتسعى هذه المبادئ أيضاً إلى تفادي حالات جديدة من النزوح في المستقبل. وذلك من خلال دعوة كافة السلطات، وأعضاء المجتمع الدولي جميعاً، إلى احترام الالتزامات المفروضة عليهم بموجب القانون الدولي، وخاصة قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني في جميع الظروف، لتجنب الأوضاع التي من شأنها أن تقضي إلى النزوح³.

يتضح مما سبق، أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي تتبنى وجهة نظر حركية، تبعا لمرحل النزوح⁴: مبادئ متعلقة بالحماية ضد النزوح، مبادئ متعلقة بالحماية أثناء النزوح، مبادئ متعلقة بالمساعدة الإنسانية، ومبادئ متعلقة بالعودة وإعادة التوطين

¹- روبرت ك. غولدمان، "تقنين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا"، مرجع سابق، ص ص 450-451.

²- ينص المبدأ الثاني: "1- يتقيد بهذه المبادئ كافة السلطات والمجموعات والأشخاص بغض النظر عن مركزهم القانوني، وتطبق دون أي تمييز مضر. ولا يؤثر التقيد بهذه المبادئ في المركز القانوني لأي سلطات أو مجموعات من أشخاص يعينهم الأمر. 2- لا تفسر هذه المبادئ على أنها تقيد أو تعدل أو تعوق أحكام أي صك من صكوك حقوق الإنسان الدولية أو القانون الدولي الإنساني أو الحقوق الممنوحة للأشخاص بمقتضى القانون المحلي. ولا تمس هذه المبادئ خاصة بالحق في التماس اللجوء في البلدان الأخرى والتمتع به".

³- انظر المبدأ الخامس من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

⁴-Alain Didier OLINGA, «La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays», op-cit, p.160.

وإعادة الإدماج. وبما أن النزوح الداخلي بشكل عام يعرض الأشخاص إلى التمييز وانتهاك حقوقهم الأساسية كنتيجة مباشرة لاقتلاعهم من جذورهم¹، فإن الانطلاق يكون من مبدأ عام يشكل حجر الزاوية بالنسبة لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني وقانون اللاجئين، ويتعلق بالمساواة وعدم التمييز من أي نوع كان²، بين الأشخاص النازحين داخليا فيما بينهم (المبدأ 4)، أو بينهم وباقي السكان (المبدأ 1)، حيث يرمي هذا المبدأ إلى عدم تعرضهم إلى التمييز في ممارسة حقوقهم بسبب وضعيتهم هذه³. لكن هذا لا يحول دون تكريس حماية خاصة لبعض الفئات المستضعفة مثل النساء (المبدأ 19)، والأطفال (المبدأ 13).

أما بالنسبة للحماية ضد النزوح، فرغم أنه لم يتم النص على حق البقاء في محل الإقامة بهذه الصيغة، إلا أنه بالمقابل، هناك اعتراف بالحق في عدم التهجير بشكل تعسفي (المبدأ 6)، ويعتبر هذا الحق نتاجا لحقوق الإنسان المعترف بها دوليا، وهي حق الشخص في حرية التنقل، واختيار محل الإقامة على إقليم الدولة التي ينتمي إليها⁴. كما يعتبر أيضا نتاجا لحظر "التطهير العرقي"، ويتعلق الأمر هنا بسلوك إجرامي يسعى إلى تحقيق التجانس في سكان إقليم معين، عن طريق ترويع جماعات من السكان وإجبارها على ترك منازلها والفرار خارج بلدها الأصلي. ولهذا تشير المبادئ التوجيهية إلى سياسات التطهير العرقي، وغيرها من الممارسات التي تهدف إلى تعديل التكوين الإثني أو الديني أو العرقي للسكان المعنيين، كشكل من أشكال النزوح التعسفي المحظور بصفة خاصة⁵.

لكن تجدر الإشارة إلى أن هذه الحقوق، سواء حرية التنقل أو حق اختيار محل الإقامة تخضع عموما للقيود المنصوص عليها قانونا، والتي تعتبر ضرورية لحماية الأمن الوطني،

¹ - نينا بيركلاند، "النزوح الداخلي: الاتجاهات العالمية للنزوح الناشئ عن النزاع"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 91، العدد 876، 2009، ص 45.

<http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-875-birkeland-ara.pdf>

² - سواء كان بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي، أو غيره، أو الأصل القومي أو الإثني أو الاجتماعي أو السن أو الإعاقة، أو الملكية أو المولد أو أي معيار مماثل آخر. ولقد أعيد التأكيد على عدم التمييز في المبادئ (2، 18، 22 و 29).

³ - أحمد عثمان محمد المبارك، "حماية النازحين: إعادة توطينهم واندماجهم"، مرجع سابق، ص 32.

⁴ - انظر المادة 1/13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 1/12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

⁵ - انظر المبدأ 2/6 (أ) من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

النظام العام، الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الآخرين. أما في سياق النزاعات المسلحة، فإن المبادئ التوجيهية قد أشارت إلى قيود خاصة على حرية التنقل واختيار محل الإقامة، حيث يمكن اللجوء إلى تهجير السكان إذا كان ذلك ضرورياً لأنهم، أو إذا كانت تمليه مبررات عسكرية ملحة. يعتبر، إذن، أمن السكان المدنيين مبرراً لتهجيرهم إلى مناطق بعيدة عن النزاع، وفي الوقت نفسه، يعتبر نتيجة حتمية لحق الأشخاص في البحث عن ملجأ لهم خارج بلدتهم الأصلي¹.

يؤدي الفرار والنزوح إلى الحرمان من عدة حقوق، بسبب غياب الإطار المؤسسي والاجتماعي الضروري لممارستها، ويعتبر الحق في الحياة من أكثر الحقوق عرضة للتهديد أثناء النزاعات المسلحة. وعليه، فإن المبادئ التوجيهية تعترف به باعتباره حقاً أصيلاً ومحمي قانوناً²، وتحظر بشكل خاص الهجمات وأعمال العنف ضد الأشخاص النازحين داخلياً، الذين لا يشاركون في الأعمال العدائية، أو استخدامهم كدرع لحماية الأهداف العسكرية³.

إضافة إلى الحق في الحياة، نجد أن المبادئ التوجيهية تعكس مختلف حقوق الإنسان المعترف بها في المعاهدات الدولية مثل الحق في حماية الأموال والممتلكات (المبدأ 21)؛ الحق في العمل (المبدأ 22)؛ وبما أن النزوح يعطل سبل العيش بشكل كبير، ويؤدي إلى انخفاض حاد في فرص الحصول على ضرورات الحياة الأساسية⁴، بما في ذلك الغذاء، المياه الصالحة للشرب، المأوى، الملابس، الخدمات الصحية والصرف الصحي، فلقد تضمنت هذه المبادئ التوجيهية الحق في الوصول إلى هذه الضروريات بأمان (المبدأ 18)، وتلقي الرعاية الصحية، وإيلاء اهتمام خاص للحاجات الصحية للنساء (المبدأ 1/19)؛ ومن الحقوق التي تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للأشخاص النازحين داخلياً على غرار اللاجئين، الحق في وحدة الأسرة (المبدأ 17)، الحق في امتلاك وثائق الهوية، وفي حالة ضياعها أثناء النزوح، الحصول على وثائق جديدة (المبدأ 2/20)؛ أما بالنسبة لحق العودة، فإنه يقع على

¹-Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.79.

²- انظر المبدأ 1/10 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

³- انظر المبدأ 2/10 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

⁴- نينا بيركلاند، "النزوح الداخلي: الاتجاهات العالمية للنزوح الناشئ عن النزاع"، مرجع سابق، ص 146.

عائق السلطات مسئولية خلق ظروف ملائمة للعودة الطوعية للنازحين في أمن وكرامة، والسعي لتيسير إعادة إدماجهم (المبدأ 6).

ثانيا - أهمية المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي

قبل صياغة المبادئ التوجيهية، لم يكن هناك أي وثيقة ترمي إلى توضيح مشكلة الأشخاص النازحين داخليا، وبالتالي، فإن هذه المبادئ تمثل تقدما معتبرا في هذا الشأن، على الأقل بالنظر إلى كونها ستسمح لمختلف الفاعلين (السلطات الوطنية، المنظمات الدولية أو المنظمات غير الحكومية)، بمعالجة هذه المشكلة بدقة وبعناية أكثر.

كما أن مفهوم الأشخاص النازحين، رغم أنه كان مستعملا كثيرا من طرف الأمم المتحدة، إلا أن غموضا لا يزال يحوم حول معناه¹، فحتى وإن كان قد نال نوعا من الاعتراف الدولي به، إلا أنه لم يتم تعريفه بشكل دقيق على مستوى القانون الدولي رغم أهمية ذلك، ليس فقط على الصعيد الفكري والأكاديمي، وإنما لكون أن وجود إجماع حول هذا المفهوم، يعد ضروريا لجمع الإحصائيات والمعطيات الأخرى بدقة حول هذه المسألة الإنسانية، لتسهيل وضع المعايير القانونية المتعلقة بحماية الأشخاص النازحين داخليا، وتنفيذ برامج المساعدة الموجهة إليهم²، والسهر على أن تكون الحماية الخاصة بهم، قد أوكلت إلى جهاز ملائم سواء على المستوى الداخلي أو الدولي³.

¹ - في البداية كان مفهوم النازحين ينطبق على حالات فردية تكون ضحايا للعنف أو لفوضى معمرة سائدة في بلدانهم الأصلي، ولقد عرفهم الأمين العام في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة بمناسبة المؤتمر الذي انعقد في أوسلو في أوت عام 1988 حول اللاجئين والنازحين في إفريقيا الجنوبية كالتالي: "الأشخاص المجبرين على ترك منازلهم أو نشاطاتهم الاقتصادية العادية والذين بقوا داخل بلدانهم الأصلية لأن حياتهم، أمنهم أو حريتهم مهددة بسبب عنف عام، نزاعات مسلحة، ثورات داخلية أو حوادث مشابهة تشكل انتهاكا خطيرا للنظام العام" ؛ وفي تقريره التحليلي لعام 1992، أصر الأمين العام على فكرة الحالات الفردية، ولكن أشار إلى أنه يجب أن يكون عددهم كبيرا وأضاف ضمن أسباب النزوح، الكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان. انظر في تفصيل ذلك:

- Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.62.

² - ينسن- هاغن إيشينبيشر وتوم ديلرو، "لمحات عن تجمعات النازحين داخليا: مبادئ توجيهية جديدة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 29، 2007، ص 66.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/66/pdf>

3-HCR, Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire, op-cit, p. 104.

وفي غياب مركز اتفاقي عالمي لهذه الفئة من الأشخاص، يمكن الرجوع إلى التعريف الوارد في هذه المبادئ التوجيهية، الذي يقضي بأن هذه التسمية تنطبق: "على الأشخاص ومجموعات الأشخاص الذين أجبروا أو اضطروا إلى الفرار أو الرحيل من أوطانهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، بوجه خاص بسبب أو من أجل تفادي الآثار الناجمة عن الصراع المسلح أو حالات من العنف العام، أو انتهاكات حقوق الإنسان أو الكوارث الطبيعية أو من صنع البشر والذين لم يعبروا حدود دولة معترف بها دولياً"¹.

ما يميز هذا التعريف هو طابعه المرن والواسع، الذي يمكن أن يغطي فرضيات متنوعة في هذا الشأن، وقد تم تحديد أسباب الفرار، أو بالأحرى النزوح، بالاستئناس بإعلان قرطاجنة حول اللاجئين لعام 1984 الذي تبنى معياراً موضوعياً في ذلك²، عكس اتفاقية 1951 التي فضلت معياراً معنوياً يتمثل في الخوف المبرر من الاضطهاد. بالإضافة لذلك، فإن استعمال عبارة "وبوجه خاص" في هذا التعريف، عند تعداد أسباب النزوح، يفهم منه أن هذه الأسباب ليست حصرية. لكن السؤال المطروح هو: هل من الضروري إنشاء مركز قانوني خاص بالأشخاص النازحين داخلياً استناداً إلى تعريف قانوني؟

إن ضرورة منح مركز اللاجئين مبررة في القانون الدولي، بكون هذه الفئة من الأشخاص محرومة من الحماية الأساسية التي تؤمنها دولة الأصل، ولهذا يجب توفير حماية بديلة لهم من قبل دولة أخرى، في حين أن الأمر يختلف بالنسبة للأشخاص النازحين داخلياً، الذين يعتبرون أصحاب حقوق باعتبارهم وطنيين لدولة معينة، لكن المهم بالنسبة لهؤلاء، هو القدرة على التمتع بكل الضمانات الضرورية المنصوص عليها في القانون الدولي، والتشريعات الوطنية على السواء³.

¹ - انظر الفقرة الثانية من مقدمة المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

² - يوصي هذا الإعلان بأن يشمل تعريف اللاجئين، التعريف الوارد في اتفاقية 1951 وكذلك الأشخاص الذين يفرون من بلادهم "لأن حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم صارت مهددة بالعنف العام أو العدوان الأجنبي أو المنازعات الداخلية أو الانتهاك الجسيم لحقوق الإنسان أو بطروف أخرى تؤدي إلى اضطراب النظام العام بدرجة خطيرة".

³ - Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.625.

يرى الأستاذ والتر كالان (Walter KÄLIN) وهو واحد من مهندسي المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، أنه ليس من الضروري، ولا من الممكن، منح مركز قانوني لهؤلاء الأشخاص، وبهذا فإن التعريف الوارد في المبادئ التوجيهية يحاول توضيح الطبيعة الوصفية، وليس القانونية لمصطلح "الأشخاص النازحين داخليا"¹، وبالتالي فهو يصلح كأداة لحصر نطاق تطبيق هذه المبادئ التوجيهية على أكمل وجه². غير أن هناك من ينتقد تعريف الأشخاص النازحين داخليا الوارد في المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي من وجهة نظر القانون الدولي الإنساني، لكونه لم يمنح النازحين داخليا أي مركز قانوني متميز، عن ذلك الذي يتمتع به السكان المدنيون في القانون الدولي الإنساني. وبالتالي، فقد ترك أشخاصا دون حماية، في حال ما إذا اعتبرنا أن الأشخاص النازحين داخليا هم فئة متميزة بحاجة لحماية مختلفة، عن تلك الممنوحة للسكان المدنيين عموما³.

تدل الإشارة إلى أسباب خاصة للنزوح، على أن السكان المدنيين الذين لم تسهم هذه الأسباب، غير معنيين بالحماية الخاصة الممنوحة بموجب المعايير المنطبقة على الأشخاص النازحين داخليا. كما أن النص في المبدأ الأول، بأن الأشخاص النازحين داخليا لهم الحقوق والحريات نفسها كباقي السكان، يؤدي إلى الخلط، وإلى استبعاد فكرة أن الأشخاص النازحين داخليا، لهم مركز مختلف عن مركز السكان المدنيين بشكل عام⁴.

غير أن هذه المقارنة مع السكان المدنيين في ظل القانون الدولي الإنساني لا تغطي جميع جوانب المشكلة، حيث تبدو أهمية المبادئ التوجيهية في الأوضاع التي لا يوجد فيها نص محدد لتلبية احتياجات معينة للنازحين داخليا، كحق العودة في أمن وكرامة⁵. كما أنها لا

¹ - انظر في المعنى نفسه: خالد كوسر، "ثغرات في أنظمة حماية النازحين داخليا"، مرجع سابق، ص 17.

² - جان فيليب لافوييه، "مبادئ توجيهية بشأن المشردين داخليا - ملاحظات بشأن إسهام القانون الدولي الإنساني"، مرجع سابق، ص 458.

³ - Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.66.

⁴ - جان فيليب لافوييه، "مبادئ توجيهية بشأن المشردين داخليا - ملاحظات بشأن إسهام القانون الدولي الإنساني"، مرجع سابق، ص 459.

⁵ - كاردولا دروغي، "تطورات قضية الحماية القانونية للنازحين داخليا"، مرجع سابق، ص 8.

تجعل من مفهوم الأشخاص النازحين داخليا الوارد في المبادئ التوجيهية بلا جدوى، طالما أن القانون الدولي الإنساني لا يشمل ضحايا التوترات والاضطرابات الداخلية¹.

لقد عمل ممثل الأمين العام المعني بالأشخاص النازحين داخليا على ترقية هذه المبادئ، حيث يسهل تنظيم الملتقيات الإقليمية، وهو ما يبدو أنه قد أتاح حوارا مع مختلف الفاعلين، وكذلك وعيا جيدا بالمشكلة من قبل السلطات. كما بدأت المؤسسات المتخصصة والأجهزة التابعة للأمم المتحدة، وأيضا المنظمات غير الحكومية العاملة لصالح الأشخاص النازحين داخليا، بنشر وترويج هذه المبادئ التوجيهية بشكل واسع على مستوى مكاتبها الميدانية، والاستناد إليها في نشاطاتها².

غير أن النقاش حول تطبيق المبادئ التوجيهية يثير إشكالا، وهو كيف يمكن مطالبة الدول بتطبيق هذه المبادئ التي ليس لها قوة إلزامية، والتي حتى لم تشترك في وضعها؟ يجب، بالأحرى، الكلام عن كيفية تميمها، وذلك من خلال إدماجها في النظام القانوني الوطني على شكل تشريع، أو سياسة بشأن الوطنيين النازحين، فالمبادئ التوجيهية تعتبر مفيدة كوثيقة مرجعية في هذا الشأن³.

كما أن لها تأثير هام على المستوى الإقليمي، حيث اتخذ الاتحاد الإفريقي، بناء على هذه المبادئ التوجيهية، وتجارب الدول الإفريقية وقوانينها وسياساتها، خطوة حيوية لتعزيز حماية حقوق فئة من الأشخاص هي الأكثر تأثرا على مستوى القارة الإفريقية، من خلال اعتماد اتفاقية كمبالا لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا، في القمة الخاصة المنعقدة في كمبالا، في 22 أكتوبر 2009، ولقد دخلت حيز التنفيذ في 6 ديسمبر 2012.

¹-Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, pp.66-67.

²- كاردولا دروغي، "تطورات قضية الحماية القانونية للنازحين داخليا"، مرجع سابق، ص8؛ جون هولمز، "لا يزال النزوح الداخلي يشكل أحد أكبر التحديات التي يواجهها المجتمع الإنساني"، مرجع سابق، ص3؛ روبيرتا كوهين وفرانسيس دينغ، "البداية والتحديات"، مرجع سابق، ص5.

³-Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.630.

لقد أنشأت هذه الاتفاقية إطاراً قانونياً إفريقياً لتفادي النزوح الداخلي، وحماية ومساعدة السكان أثناء النزوح، وإيجاد حلول دائمة لوضعيتهم، ليشكل الاتحاد الإفريقي بذلك، سابقة جديدة في القانون الدولي¹، حيث تعد هذه الاتفاقية أول صك ملزم قانوناً لحماية حقوق النازحين داخلياً. كما أنها تمثل معلماً هاماً لضمان أمن الأشخاص النازحين داخلياً وسلامتهم الجسدية فضلاً عن تمتعهم بالحقوق الأساسية. وتعتبر الاتفاقية الإقليمية الأولى - حتى الآن - التي تعالج مسألة النزوح الداخلي بشكل شامل، إذ ترصد النواحي المتعلقة بالوقاية والاستجابة والحلول الدائمة كما أنها تعيد التأكيد على القوانين الدولية والإفريقية القائمة، بما في ذلك معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وتحمي بشكل صريح الأشخاص النازحين من جرّاء الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة، وحالات العنف المعمّم وانتهاكات حقوق الإنسان والمشاريع الإنمائية.

تشكل هذه الاتفاقية، من خلال ترسيخها لهذه المعايير وجمعها ضمن صك واحد، إطاراً قانونياً فريداً لمعالجة خصائص النزوح الداخلي في القارة الإفريقية، وتوفير قاعدة قانونية أكثر متانة ووضوحاً لحماية الأشخاص النازحين داخلياً، حيث تنص المادة 14 منها على إنشاء مؤتمر للدول الأطراف، لرصد واستعراض تنفيذ أهداف هذه الاتفاقية. ويكون هذا المؤتمر بمثابة وسيلة تمكّن الدول من تعزيز قدراتها في مجال التعاون والدعم المتبادل، وينعقد هذا المؤتمر بانتظام وبتيسير من الاتحاد الإفريقي، علماً أن اتفاقية كمبالا لا تفصل أوجه ذلك على المستوى العملي. ويجب على الدول أيضاً تحديد التدابير التي اتخذتها، من أجل تفعيل اتفاقية كمبالا في كافة التقارير التي تقدّمها، وفقاً للمادة 62 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

إن البناء القانوني لحماية الأشخاص النازحين داخلياً، وجد لتوه استجابة على المستوى الإقليمي من خلال تبني اتفاقية كمبالا، وعلى المستوى الدولي من خلال صياغة المبادئ

¹ - كانت السابقة الأولى في عام 1969، عندما تولّت منظمة الوحدة الإفريقية، أي ما يُعرف حالياً بالاتحاد الإفريقي، القيادة لمعالجة مشكلة النزوح القسري على مستوى القارة الإفريقية، من خلال اعتماد الاتفاقية المتعلقة بتحديد المظاهر الخاصة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، فكانت بذلك أول منظمة إقليمية تتبنّى صكاً ملزماً يتناول على وجه التحديد مشكلة اللاجئين.

التوجيهية، ورغم عدم إلزاميتها، إلا أنها تعد أداة مفيدة لمواجهة المشاكل المتعلقة بهذه الفئة من الأشخاص، من خلال تضيق الهوية الموجودة بين المنطق المعياري لحماية النازحين داخليا، وإعمال هذه الحماية.

المطلب الثاني

إعمال الحماية الدولية للأشخاص النازحين داخليا

على المستوى النظري البحت، يستفيد الأشخاص النازحون داخليا من حماية تمنحها لهم عدة معايير قانونية موجودة، سواء في الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان، وأحيانا أخرى في نصوص القانون الإنساني، لكن السؤال المطروح، هل هؤلاء الأشخاص يحصلون على حماية ملموسة؟ مما يبرز مرة أخرى الهوية الموجودة بين المعايير القانونية والواقع¹.

بما أن مشكلة النازحين داخليا تكمن في عدم كفاية أو غياب الحماية من طرف دولتهم، فإنه يجب على الجماعة الدولية أن تحاول من خلال الوسائل القانونية والعملية الموضوعية تحت تصرفها تأمين، أو العمل على تأمين، حماية فعلية لهؤلاء الأشخاص. غير أنه وبسبب غياب آلية قانونية خاصة تكون موجهة لضمان حماية الأشخاص النازحين داخليا، فإن النشاطات التي تقوم بها المنظمات الدولية وعلى رأسها المفوضية، تمثل لحد الساعة أحد الوسائل الأكثر أهمية لتنفيذ الحماية (الفرع الأول)، وإن كانت تثير العديد من المشاكل والانتقادات بسبب انحراف المفوضية عن ولايتها الأساسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

جهود المفوضية لصالح الأشخاص النازحين داخليا

أشار ممثل الأمين العام المعني بالنازحين داخليا، بأنه من بين كل وكالات الأمم المتحدة، فإن المفوضية هي التي لعبت الدور الأهم في مجال مساعدة وحماية الأشخاص

¹-Cécile DUBERNET, «Quand l'espace humanitaire devient une zone de guerre: personnes déplacées et peurs sécuritaires», op-cit.

النازحين داخليا. حيث أصبحوا يشكلون، في السنوات الأخيرة، أكبر الفئات التي تستفيد من حماية ومساعدة المفوضية انطلاقا من عمليات الطوارئ، وصولا إلى حالات النزوح المتطاولة، مروراً بأصداء حالات العنف الداخلية. ورغم التساؤلات التي تثور حول قدرات المفوضية، ومواردها لهذه المهمة، إلا أن نشاطها لصالح الأشخاص النازحين داخليا، أصبح اليوم مقبولا جدا من طرف الجماعة الدولية¹.

تعود نشاطات المفوضية من أجل هذه الفئة رسميا إلى عام 1972، عندما دعاها المجلس الاقتصادي والاجتماعي وأجهزة أخرى للأمم المتحدة إلى تمكين الرعايا السودانيين النازحين داخل بلدهم، من الاستفادة من تدابير إعادة التأهيل الموجهة للاجئين السودانيين العائدين إلى الوطن. ونفذت هذه النشاطات بالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومنظمات أخرى، حيث تضمنت التزويد بالأغذية والنقل، وبناء المؤسسات الصحية والتعليمية... الخ. ولقد اتبعت الطريقة نفسها في عمليات لاحقة موجهة للأشخاص النازحين داخليا في العديد من الدول².

لقد التزمت المفوضية بنشاطات لصالح الأشخاص النازحين داخليا، بالتوازي مع عمليات الإعادة الطوعية للاجئين، والدافع إلى ذلك، هو أنه ليس مبررا ولا معقولا، تكريس معاملة مختلفة لفئتين من الأشخاص في العملية نفسها³.

غير أنه يجب الإشارة إلى أن المفوضية تكفلت بهذه النشاطات بشكل مؤقت، استجابة لطلب خاص من الجمعية العامة، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو الأمين العام. والواقع أن مثل هذه النشاطات مؤسسة على ضوء الفقرة التاسعة من النظام الأساسي للمفوضية التي تنص: **«يتولى المفوض السامي أية مهام إضافية تقرر الجمعية العامة**

¹-HCR, Les réfugiés dans le monde : en quête de solidarité(résumé), op-cit,p.18.

²- مثل: أوغندا(1979)، زيمبابوي (1980)، التشاد (1981). انظر:

-HCR, Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire, op-cit, p.120.

³-Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p. 640.

تكليفه بها، بما في ذلك إعادة اللاجئين إلى أوطانهم وإعادة استقرارهم في بلد آخر، في حدود الموارد الموضوعة تحت تصرفه"، أو الفقرة الثالثة التي تنص: "يمثل المفوض السامي لتوجيهات السياسة العامة التي يتلقاها من الجمعية العامة أو من المجلس الاقتصادي والاجتماعي".

إذا كان تكفل المفوضية بالأشخاص النازحين داخليا، يعود إلى سنوات السبعينيات، فإنه خلال سنوات التسعينيات عرفت نشاطاتها لصالحهم تطورا ملحوظا. حيث اقتيدت للعمل لصالح الأشخاص النازحين داخليا، أو المهددين بأن يصبحوا كذلك، في مساح الأزمات الإنسانية التي تضاعفت عقب نهاية الحرب الباردة.

أولت إلى المفوضية عدة مهام في مجال المساعدة الإنسانية، حيث لم يعد يقتصر دورها على حماية اللاجئين فقط. وأخذا بعين الاعتبار تزايد نشاطها لصالح هذه الفئة، وكذلك المصلحة المتنامية الموجهة لهذه المسألة، فإن الجمعية العامة للأمم المتحدة أكدت تأييدها للجهود التي تبذلها المفوضية، لمساعدة وحماية الأشخاص النازحين داخليا الذين يوجدون في ظروف خاصة، والمطالبة باللجوء إلى الصلاحيات الخاصة للمفوض السامي لشئون اللاجئين، ولاسيما عندما تكون جهوده قادرة على المساهمة في الوقاية من مشاكل اللاجئين أو حلها¹. وتجدر الإشارة أيضا، إلى أن اللجنة التنفيذية للمفوضية اعترفت بأن تأييد الجمعية العامة للأمم المتحدة، يمنح للمفوضية إطارا ملائما للمشاركة في مثل هذه العمليات².

غير أن السياق الذي أصبحت تنشط فيه المفوضية، لصالح الأشخاص النازحين داخليا، وكذلك طريقة عملها، تغيرت كثيرا في سنوات التسعينيات، إذ لم تعد مجرد إضافات

¹ - الجمعية العامة، القرار رقم 48/116، المتعلق بمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين، المؤرخ في 24 مارس 1994، فقرة 12. متاح على الموقع التالي:

<http://www.un.org/arabic/documents/GARes/48/r48116.pdf>

² - Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion No75, 1994, par. j), in HCR, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, op-cit, p.415.

ملحقة بعمليات إعادة اللاجئين، كما حدث في العمليات التي تمت في شمال العراق في أبريل 1991¹، فنشاط المفوضية في يوغسلافيا السابقة قد أعلن عن قطيعة شبه كاملة مع المنطق الذي كانت تعمل به في الماضي. فمذ أن حصلت، في نوفمبر 1991، من قبل الأمين العام للأمم المتحدة على ولايتها، كوكالة رئيسية مكلفة بتنسيق المساعدة الإنسانية خلال الأزمة اليوغسلافية، حيث لعبت دوراً أساسياً في تسيير النزاع من طرف الأمم المتحدة، وخاصة في البوسنة والهرسك، أين عرفت نشاطاتها اتساعاً لم يسبق له مثيل².

غير أن نشاطات المفوضية لصالح الأشخاص النازحين داخلياً، لم تسلم من الانتقادات، بسبب غياب التنبؤ، والاختيار العشوائي للأوضاع التي تتدخل فيها³، ولهذا شرعت في إجراء إصلاحات جوهرية في سياستها الخاصة بالنازحين داخلياً بهدف تحسين استجابتها من خلال تحقيق الضمان، وزيادة إمكانية التنبؤ، والتجانس في أنشطتها، بعد أن ثبت أنها ظلت لسنوات، تتبع أسلوباً انتقائياً وعشوائياً في نشاطاتها الخاصة بهذه الفئة.

كانت الانطلاقة في مسار إصلاح العمليات الإنسانية، من خلال التسليم بأن الاستجابة لحالات الطوارئ المعقدة، غالباً ما تخفق في تلبية احتياجات الأشخاص النازحين داخلياً بشكل متجانس، وضمن الإطار الزمني المطلوب⁴. وعليه فإن استجابة فعالة، تقتضي تضامناً على

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.104.

²-Ibid, p.129.

³- صرحت عدة منظمات غير حكومية، بأن المفوضية قد تأخرت في تقديم المساعدة للأشخاص النازحين داخلياً في شرق الزائير، في أواخر 1996، كما تساءل عدة ملاحظين عن تحفظ المفوضية بشأن تقديم المساعدة للأشخاص النازحين داخل كولومبيا والبيرو في الفترة نفسها؛ انظر:

-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, op-cit, p.118.

⁴-Comite exécutif du programme du Haut Commissaire, Comite permanent, Rôle du HCR dans l'appui à un renforcement de la réponse humanitaire aux situations de déplacement interne: cadre politique et stratégie de mise en œuvre, 2007, par.7.

<http://www.unhcr.fr/4b30a6cee.html>

- انظر أيضاً: جيف كريسب، إستر كيراغو وفيكي تانانت، "مفوضية شؤون اللاجئين والنازحين داخلياً وجهود إصلاح العمليات الإنسانية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 29، 2007، ص 12.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/12-14/pdf>

ثلاث مستويات:

يتمثل المستوى الأول في التضامن الذي يقع على عاتق المجتمعات المضيفة، وهو يكتسي أهمية كبيرة، بالنظر إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي يشكلها تدفق الأشخاص النازحين داخليا على هذه المجتمعات. ولهذا يجب أخذها بعين الاعتبار، في جميع النشاطات الموجهة لصالح الأشخاص النازحين داخليا.

أما المستوى الثاني من التضامن فهو يقع على عاتق السلطات الوطنية، باعتبارها هي المسؤولة بالدرجة الأولى، عن مساعدة وحماية الأشخاص النازحين داخليا¹، وعندما تعجز عن ذلك، تظهر أهمية المستوى الثالث من التضامن، وهو التضامن الدولي.

لقد تم طرح سلسلة من التدابير الممكنة لمواجهة هذه المشكلة من ضمنها ما سمي "بالنهج العنقودي"، وهو نهج تعاوني مشترك، يقوم على توزيع المهام بالاتفاق بين الأمم المتحدة والوكالات الإنسانية الأخرى، وطبقا لهذا الاتفاق تولت المفوضية دورا قياديا في الجهود المبذولة لحماية الأشخاص النازحين داخليا أثناء النزاعات، حيث كانت مسؤولة عن ثلاث نشاطات هي الحماية، تنسيق وإدارة المخيمات، وتوفير ملاجئ الطوارئ، كما شاركت بشكل فعال في مجالات أخرى تشمل الرعاية الصحية، وتوفير الغذاء والمياه، وعملت بشكل وثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، واليونسف².

قامت المفوضية، في عام 2006 بعملية توسيع مهمة لمشاركتها في ميدان العمليات، في حالات النزوح الداخلي، خاصة في البلدان الإفريقية الخمسة التي تم طرح النهج العنقودي فيها وهي: التشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ليبيريا، الصومال وأوغندا، ولقد حققت المفوضية

¹ - يجب الإشارة في هذا السياق، إلى القرار الذي أصدرته المحكمة الدستورية في كولومبيا (T-025/04)، في جانفي 2004، والذي أقرت فيه بإخلال السلطات الوطنية، بمسؤوليتها عن مساعدة وحماية الأشخاص النازحين داخليا، وبالتزامها باتخاذ التدابير الضرورية لإصلاح الوضعية اللاإنسانية التي تعيش فيها هذه الفئة من السكان.

- مشار إليه في:

- HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité (résumé), op-cit, p.56.

² - Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Comité permanent, Rôle du HCR dans l'appui à un renforcement de la réponse humanitaire aux situations de déplacement interne, op-cit, par.8.

نجاحا في برامج عودة الأشخاص النازحين داخليا وإعادة إدماجهم، حيث نشرت فريق عاملين إضافي، وعملت على جمع التمويلات لكي لا تؤثر هذه البرامج الجديدة، على الموارد المخصصة للاجئين.

غير أن الجهود التي بذلتها المفوضية أخفقت في تحقيق ما هو مطلوب منها، في جميع العمليات، باستثناء تجربة ليبيريا التي تشكل نموذجا يحتذى به، بالنظر إلى الدعم الذي قدمته السلطات المحلية، لإنجاح عمليات المفوضية، وغيرها من الوكالات الإنسانية¹. أما في باقي الدول التي طبق فيها النهج العنقودي، فإن الأشخاص النازحين داخليا ظلوا يعيشون في أوضاع مادية سيئة، نتيجة لمحدودية الحصول على الرعاية الصحية، وانخراطهم في أعمال استغلالية، وتعرض النساء للاغتصاب.

غير أنه توجد مؤشرات إيجابية على حدوث تحسن في مجال الحماية، حيث تم تحقيق خطوات واسعة في النظرة المفاهيمية لبعض التحديات التي واجهها النازحون داخليا، كالقضايا ذات الصلة بحقوق الإنسان. ولقد لعبت المبادئ التوجيهية دورا مهما في تشكيل استجابة المفوضية عمليا، لقضايا الأشخاص النازحين داخليا، حيث تعتبرها أكثر من مجرد تجميع للقواعد القانونية والتأكيد عليها، ويؤكد الإطار التنفيذي الذي وضعت المفوضية، على أهمية إدماج هذه المبادئ في أنشطتها الخاصة بحماية هذه الفئة من الأشخاص². وهو ما أدى إلى تطوير استراتيجية الحماية، وإطلاق حملات فعالة للدفاع عن حقوقهم.

ففي شمال أوغندا، لعبت المفوضية وشركائها دورا رئيسا في تحرير القيود المتعلقة باستراتيجية مكافحة التمرد للحكومة الأوغندية، وذلك من خلال إطلاق حملة ناجحة لحرية التنقل، يدعمها في ذلك سلسلة من أشكال التدخل العملية، لإعطاء هذا المفهوم تأثيره

¹-Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Comité permanent, Evaluation en temps réel de la participation du HCR aux opérations pour les déplacés internes et l'approche sectorielle: analyse des conclusions, 2007, par.38.

<http://www.unhcr.fr/4b30a6d91d.html>

²- خسيم دياغني وهانا إنتويسل، "مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمبادئ التوجيهية"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص 33.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ31GP10/33-35.pdf>

الواقعي¹، وقد شمل ذلك فتح الطرق نحو مناطق العودة، وإزالة الألغام، وإعادة تأهيل مصادر المياه، مما ساهم في عودة آلاف النازحين إلى مناطقهم الأصلية².

وفي الكونغو، تم تيسير عودة ما يقرب من 400 ألف نازح داخليا لمنازلهم، من خلال حملات الدفاع عن حقوقهم التي ترتب عنها تأمين مناطق العودة الرئيسية. كما أنشأت المفوضية سلسلة من المشروعات، من أجل معالجة فجوات الحماية، وتشمل هذه المشروعات برامج المساعدة القانونية، مساعدة ضحايا العنف الجنسي، وتوفير الدعم للنازحين المعاقين³.

إن نجاح هذا النهج، يتوقف على إحراز نتائج ملموسة في حياة الأشخاص النازحين داخليا، وهذا ما تمكنت المفوضية من تحقيقه ولو نسبيا، غير أن إسهاماتها في مجال حماية الأشخاص النازحين داخليا، رغم آثارها الإيجابية، قد عرضتها للانتقاد، بسبب امتداد دورها إلى ما يسمى بالحماية الوقائية، التي تتمثل في حماية السكان المدنيين من آثار الأعمال العدائية، في مواقعهم، وبالتالي منعهم من ممارسة حقهم في طلب اللجوء، والحصول على الحماية خارج دولتهم الأصلية.

الفرع الثاني

مخاطر انحراف ولاية المفوضية

لقد لعبت المفوضية خلال العقد الأخيرين، دورا أكثر نشاطا وملحوظا في مختلف الأزمات الإنسانية، حيث امتد دورها إلى أبعد من حماية اللاجئين، ليصل إلى أن يشمل

¹ - جيف كريسيب، إستر كيراغو وفيكي تنانت، "مفوضية شؤون اللاجئين والنازحين داخليا وجهود إصلاح العمليات الإنسانية"، مرجع سابق، ص 13.

² - Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Comité permanent, Evaluation en temps réel de la participation du HCR aux opérations pour les déplacés internes et l'approche sectorielle, op-cit, par.36.

³ - Ibid .

عملا وقائيا، هدفه هو حماية ومساعدة الأشخاص النازحين داخليا، قبل أن يتجاوزوا الحدود، لتفادي نزوح إضافي للسكان، وفي الوقت نفسه، تيسير عودتهم إلى مقرهم الأصلي¹.

رغم أن هذا الدور الجديد يستحق الثناء، إلا أنه أثار عدة مشاكل، فإذا كان إطار الحماية الدولية محدد بوضوح في سياق اللاجئين، إلا أنه بالنسبة للأشخاص النازحين داخليا، يعد الوضع أكثر تعقيدا، لكونهم يظلون تحت سلطان دولتهم الأصلية، رغم عجزها عن ضمان الأمن لهم، أو رفضها القيام بذلك.

تثير حماية الأشخاص النازحين داخليا وغيرهم من ضحايا العنف، بشكل مباشر، مشكلة سيادة الدول. فإلى أي مدى يمكن للوكالات الإنسانية أن تحل محل الحماية الوطنية الغائبة، حتى مع موافقة الحكومة أو الفاعلين الآخرين على تواجدها؟ وما هو الحل في حالة غياب مثل هذه الموافقة؟

يجب الاعتراف بأن المجتمع الدولي يحاول تفادي هذه المسائل المعقدة، ويركز على تقديم المساعدة في حالات الطوارئ، للأشخاص النازحين داخليا، دون الاهتمام بما فيه الكفاية بأمنهم الجسدي، إذ يعتقد غالبا أن المساعدة الإنسانية تكمن في الإمداد بالإغاثة الإنسانية على شكل المأكل والمأوى والأدوية، ويتم تناسي الأهمية الجوهرية للحماية.

اعترافا بعدم ملاءمة السياسات التي تغلب المساعدة في حالة الطوارئ على حماية حقوق الإنسان، أصبحت الجماعة الدولية اليوم، واعية أكثر فأكثر بضرورة تبني مقارنة أكثر توازنا حول هذه المسألة. ولقد صرحت السيدة صاداكو أوغاتا بأن: " النشاط الإنساني لا يتمثل فقط في تقديم الإغاثة، ولكن قبل كل شيء ضمان الحقوق الأساسية للإنسان"².

¹-HCR, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées: L'urgence humanitaire*, op-cit, p.104.

²-Ibid, pp.128-129

يجب الإشارة في هذا السياق، إلى أن الجدل حول المفهوم الموحد للاجئي والنازح داخليا، ليس جدلا أكاديميا بحتا، بل إن له آثارا عملية مهمة. فمن جهة ، ثمة انشغال بشأن رؤية أداة قانونية مهمة كاتفاقية 1951، تفقد وظيفتها كنظام حمائي أساسي ومرجعي. وعليه فإذا اندمج نظام اللاجئين مع نظام النازحين داخليا، وأصبح قائما على المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فإن الالتزامات الصارمة للدول الأطراف في اتفاقية 1951، ستفقد صرامتها في خضم نظام أعم وأقل تحديدا.

من جهة أخرى، فإن توسيع أعمال الحماية التي تقوم بها المفوضية لصالح أشخاص ليسوا لاجئين بالمعنى الاتفاقية، ينظر إليه بتخوف لأنه يتطلب عدة موارد موجهة لهؤلاء الأشخاص، على حساب اللاجئين¹. كما أن فكرة تقديم الحماية الدولية للأشخاص النازحين داخل بلدانهم منتقدة، من حيث أنها تؤدي إلى شل حركة هؤلاء الأشخاص، وعدم السماح لهم بالخروج من الأوضاع الخطيرة التي يتواجدون فيها. وهذا لا يخدم إلا مصالح الحكومات التي تحاول غلق حدودها في وجه الهجرة، من خلال منحها عذرا قانونيا للقيام بذلك².

إضافة لذلك، فإن المساعدة الإنسانية المسجلة في إطار تسيير النزاعات ميسّسة بطبيعتها³، ففي الأزمة البوسنية مثلا، كان مجلس الأمن يستخدم نشاطات المفوضية كبديل لتسوية النزاع، أي لعدم التدخل، وبذلك كان نشاط المفوضية هو المظهر الوحيد للإرادة السياسية على المستوى الدولي⁴.

¹ - تيم موريس، "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والنازحون داخليا وما بينهما"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 25، 2006، ص 54،

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ25/54/pdf>

² - Oriol CASANOVAS, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», op-cit, p.75.

³ - إريك ستوبيرتس، سارة مارتن وكاثرين ديرديريان، "التكامل وإصلاح العمليات الإنسانية في الأمم المتحدة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 29، 2007، ص ص 18-20.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/18-20/pdf>

⁴ - HCR, *Les réfugiés dans le monde 2000: cinquante ans d'action humanitaire*, Éditions Autrement, Paris, 2000, p.4.

كما أثارت نشاطات المفوضية انتقادات قاسية، بسبب انحرافها عن ولايتها بموجب نظامها الأساسي، حيث أخذ عليها أنها باشرت نشاطات لصالح الأشخاص النازحين داخليا، بطريقة تبرر تقييد حقوق اللاجئين وملتمسي اللجوء في البلدان المصنعة، في حين أن ولايتها الأساسية تكمن في حماية هذه الحقوق، مما يثير التساؤل حول قدرة المفوضية في أن تظل ودية لمسؤوليتها الأساسية.

ثمة مجال للتأكيد بأن المفوضية تعمل اليوم ما تطلبه منها الجماعة الدولية، وأن الميزانية التي بلغت مليارات من الدولارات لا يمكن تفسيرها إلا كمظهر لرغبة البلدان المانحة بإبقاء اللاجئين بعيدا عن أبوابها، ومن أجل إنقاذ ولاية المفوضية، يرى البعض ضرورة تحديد جهاز مؤهل صراحة للعمل لصالح الأشخاص النازحين داخليا، كمكتب الأمم المتحدة لتنسيق القضايا الإنسانية، أو اللجنة الدولية للصليب الأحمر¹.

مما لاشك فيه، أن تحرك الجهود الدولية لصالح الأشخاص النازحين داخليا يعود، وبنسبة كبيرة، إلى دوافع إنسانية، غير أن هذه الجهود تتزامن مع التوجه الملاحظ في أغلب البلدان المصنعة إلى تقييد الاستفادة من حق اللجوء، من خلال سياسة صارمة في هذا المجال. إذ كلما تحقق تقدم في مسار وضع المعايير المطبقة على الأشخاص النازحين داخليا، كلما أثار المدافعون عن حقوق اللاجئين آراءهم المتشككة والسلبية، حيث يرون أن اهتمام المجتمع الدولي بمصير الأشخاص النازحين داخليا، هو مؤشر على انحرافه عن التزامه نحو مؤسسة اللجوء، والمبادئ التي وضعت لحماية اللاجئين.

ترى سيسيل دوبيرنيت بأنه أصبح منطقيا تغيير مصطلح "حماية الأشخاص"، بمصطلح "حماية الحدود"²، أما ميشال باروتشيسكي فيرى أنه ثمة منطق ضمني خطير يكمن، في أنه بوجود فئة جديدة تدعى "الأشخاص النازحين داخل بلدانهم الأصلية"، ومنحها

¹-Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p. 637.

²-Cécile DUBERNET, «Quand l'espace humanitaire devient une zone de guerre : personnes déplacées et peurs sécuritaires», op-cit.

حماية جديدة على مستوى القانون الدولي، فلن يكون هناك مبرر للسماح لهؤلاء الأشخاص بأن يصبحوا لاجئين¹.

يحمل هذا النقد جانبا من الصواب، فأمام عدد معتبر من اللاجئين وملتمسي اللجوء، أصبحت البلدان المصنعة مع مرور الزمن تضع تدابير إدارية ترمي إلى تقييد حق اللجوء، ولهذا لن نتفاجأ إذا عرفنا أن هذه البلدان وجدت مصلحة معينة في صياغة حقوق للأشخاص النازحين داخليا، طالما أن ذلك سيؤدي إلى الوقاية من وصول اللاجئين إلى حدودها، وذلك تحت ستار الخطاب الإنساني².

غير أنه من جهة أخرى يعتبر نقدا مبالغا فيه، لأن الحماس الشديد لأصحابه من أجل الدفاع عن قانون اللاجئين، دفعهم إلى التقليل من أهمية ضمان حقوق الإنسان في البلد الأصلي للاجئين، خاصة وأن قانون اللاجئين لا يهدف إلى تحسين وضعية حقوق الإنسان في البلد الأصلي للاجئين، ولا تسوية النزاعات المتسببة في نزوح السكان. ولهذا فإن المقاربة الموازية، والتي ترمي إلى العمل على احترام الحقوق الأساسية للأشخاص النازحين داخليا، من طرف بلدهم الأصلي ضرورية أكثر فأكثر.

لا يجب إذن، تحليل قانون اللاجئين وضرورة حماية الأشخاص النازحين داخليا على أنهما متعارضان، ويجب أن يبقى الخيار محفوظا للضحايا المحتملين: إما البقاء أو اللجوء إلى مكان آخر³، وذلك في الحالات التي يكون فيها الاضطهاد الصادر من دولة الأصل جليا، أو عندما تكون هذه الأخيرة غير راغبة، أو غير قادرة على حماية وطنيها⁴. ولقد

¹-Michael BARUTCISKI, Les dilemmes de protection internationale des réfugiés, op-cit, pp.136-139.

- انظر أيضا:

-Kei HAKATA , «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.630.

²-Cécile DUBERNET, «Quand l'espace humanitaire devient une zone de guerre: personnes déplacées et peurs sécuritaires», op-cit.

³- ميشيل موريل، ماريا ستافروبولو و جان-فرانسوا دوريو، "تاريخ حق عدم التهجير ووضعه القانوني"، مرجع سابق.

⁴-Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.631.

عبرت المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي عن هذا الانشغال، حيث تنص الفقرة الثانية من المبدأ الثاني: " لا تفسر هذه المبادئ على أنها تقيد أو تعدل أو تعوق أحكام أي صك من صكوك حقوق الإنسان الدولية أو القانون الدولي الإنساني أو بالحقوق الممنوحة للأشخاص بمقتضى القانون المحلي. ولا تمس هذه المبادئ، خاصة، بالحق في التماس اللجوء في البلدان الأخرى والتمتع به".

يجب استيعاب أن المفوضية باعتبارها جهازا داخلا في نظام الأمم المتحدة، لا تستطيع أن تعمل خارج إرادة الجماعة الدولية، كما تنص عليه الفقرة الثالثة من نظامها الأساسي¹، يضاف لهذا أنه أثناء النصف الأول من سنوات التسعينيات، لم تكن إمكانيات الأمم المتحدة في حالات الطوارئ في المستوى، حيث أن قسم القضايا الإنسانية الذي أنشئ في ظل المنظمة لم يكن عملياً، ولهذا كان على الجماعة الدولية أن تعتمد على المفوضية، التي بدت الجهاز الوحيد القادر على الاستجابة لأوضاع الأزمات الإنسانية².

إضافة لذلك، فإن هذه الأوضاع تتعلق بنزوح جماعي للسكان الموزعين في مناطق مختلفة على الحدود، حيث يصبح التمييز بين اللاجئين والنازحين داخليا، ليس له معنى كبير عندما يتعلق الأمر بتقديم المساعدة. والواقع أن المفوضية قد بذلت جهوداً معتبرة، من أجل التصرف في مختلف أزمات الأشخاص النازحين داخليا بعد الحرب الباردة، لكن اتساع حجم المشكلة يتجاوز قدراتها العملية لوحدها.

فإذا كانت هذه المظاهر السلبية تمثل الثمن الذي يجب دفعه من أجل مقارنة المفوضية التدخلية، فإنه من الملائم أن تقوم بمحاولة تحقيق التوازن بين ولايتها النظامية المتمثلة في حماية اللاجئين، ونشاطها الإضافي لصالح الأشخاص النازحين داخليا. أي، يجب أن يكون

¹ - "يمثل المفوض السامي لتوجيهات السياسة العامة التي يتلقاها من الجمعية العامة أو من المجلس الاقتصادي والاجتماعي".

² - Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.638.

هناك تكامل، بدلا من التنافر بين هاتين الوظيفتين، وهذا هو التحدي الذي يجب أن تواجهه المفوضية¹.

يستخلص مما سبق، أن توسيع نشاطات المفوضية تؤدي إلى إعادة النظر في أهمية التمييز القانوني بين اللاجئين، والأشخاص النازحين داخليا، ومن الشائع لدى المحللين والممارسين المهتمين بقضية اللاجئين، أن اللجوء لا يمثل إلا واجهة للنزوح القسري، وأنه لا يجب التركيز فقط على اللجوء عند تناول مشكلة النزوح، بل لابد من تبني مقارنة شاملة لصالح كلا الفئتين. تقتضي حماية اللاجئين مسائل مختلفة عن تلك المرتبطة بمساعدة الأشخاص النازحين داخليا، والحماية العامة لحقوق الإنسان. ويميل المدافعون عن حقوق الإنسان بصفة عامة إلى توسيع الحماية لتشمل جماعات أوسع من المستفيدين المحتملين، ولكن بالمقابل، تساهم هذه المقاربة في الغموض الذي يكتنف الولاية المناسبة للمفوضية. ومع أنه يمكن تبيين مقاربة شاملة للآزمات الإنسانية، إلا أنه يجب التذكير بأهمية المصطلح القانوني "لاجئ" لأنه يغطي مشاكل ذاتية. فإذا كان التركيز على مقاربة شاملة لمشاكل النزوح تحركه القناعة بأن مصير الأشخاص النازحين داخليا مماثل لمصير اللاجئين، لكن من وجهة النظر المتشككة، يبدو أن هذه الجهود تساهم في إضعاف ولاية وكالة أممية مكلفة بحماية اللاجئين، وتدعيم تدابير "عدم الدخول". لأن منح حماية دولية لفئة النازحين داخليا يبرر منعهم من الفرار والبحث عن ملجأ، وبالتالي ثمة خطر على التزامات الدول في مواجهة اللاجئين. وبما أن هدف نظام حماية اللاجئين، هو ترقية اللجوء للضحايا الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدانهم، وليس الوقاية من النزاعات أو انتهاكات حقوق الإنسان، ولذلك فإن أنسب مقاربة يجب أن يكون لها بعدين: تطوير المبادئ المنصفة للحماية الوقائية (التي تمس بالتأكيد الأشخاص النازحين داخليا)، والحفاظ على إمكانية الفرار خارج الحدود، والتماس الملجأ في حالة فشل المقاربة الوقائية.

¹-Kei HAKATA, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», op-cit, p.638.

خاتمة

لقد عرف القانون الدولي للاجئين تطورات مهمة في العقود الأخيرة، لأنه كان عليه أن يتكيف مع الأوضاع والتغيرات الجديدة، وكذلك التحديات الإنسانية في مجال الحماية الدولية للاجئين، إن إلغاء القيد الزمني والحدود الجغرافية بموجب بروتوكول 1967، والتطورات الحاصلة في الفروع الأخرى من القانون الدولي، حوّلت اتفاقية 1951 من وثيقة صيغت أحكامها لحقبة معينة من الزمن، إلى أداة للدفاع عن حقوق الإنسان، تغطي الأشكال المعاصرة لانتهاكات هذه الحقوق.

إن اتفاقية 1951، لها طابع إنساني مصرح به، وهذا يستتبط بوضوح من ديباجتها، التي تنص على أن من أهدافها، ضمان تمتع جميع الأشخاص دون تمييز بالحقوق والحريات الأساسية، وبهذا الشكل تعتبر أداة حقيقية لحماية الحقوق. كما تشير إلى عمق الاهتمام الذي توليه منظمة الأمم المتحدة للاجئين، وهدفها المتمثل في تأمين لهم أوسع ممارسة ممكنة للحقوق والحريات الأساسية، الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948. وتضيف بأنه يجب على كل الدول أن تعترف بالطابع الاجتماعي والإنساني لمشكلة اللاجئين، الذي يتضح من خلال تعريف اللاجئ الوارد في المادة الأولى، والذي يستند إلى معيار وحيد، وهو الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد بسبب العرق، الدين، الجنسية، الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة والرأي السياسي. أما بالنسبة للانتقاد الموجه إلى هذا المعيار بأنه غامض وقاصر عن احتواء جميع فئات الأشخاص الذين هم بحاجة للحماية، فهو غير مبرر لأن تعريف اللاجئ في حد ذاته يتضمن الحل الذي يمكن الاستناد إليه لمواجهة التدفقات الجماعية للاجئين، والذي يتوقف عليه مستقبل قانون اللاجئين، ألا وهو مفهوم "الفئة الاجتماعية المعينة"، وقدرة المحاكم على توسيعه. وبعيدا عن اتفاقية 1951، يمكن لحقوق الإنسان أن تغطي بعض الثغرات، من خلال الحماية التكميلية مثلا، حيث سيكون اللاجئ محميا بعيدا عن اتفاقيته، عندما تمتد جسور بين اتفاقية 1951 والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

لا يجب، إذن، النظر إلى اتفاقية 1951 كأداة ساكنة، بل يجب تفسير أحكامها بطريقة تجعلها أكثر فعالية، وبأسلوب أكثر تطوراً، أخذاً بعين الاعتبار التطورات الحاصلة منذ إبرامها إلى الآن، مما يستدعي تحليل قانون اللاجئين في السياق الأوسع للقانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي يكمل الضمانات الممنوحة للاجئين بموجب اتفاقية 1951.

كما أنه قد آن الأوان لإنهاء الجدل حول بعض المسائل من قبيل: مدى استحقاق ضحايا الاضطهاد الصادر عن عناصر غير حكومية للحصول على مركز اللاجئ، لأن غياب الحماية الوطنية هو العامل الأهم في تحديد مدى وجود خطر التعرض للاضطهاد، وليس المركز القانوني للقائمين بالاضطهاد، وهذا يستتبط من الغاية من الحماية الدولية ذاتها؛ كذلك فيما يتعلق بمسألة تفسير مفهوم "الاضطهاد"، الوارد في قلب تعريف اللاجئ، وعبرة "الانتماء إلى فئة اجتماعية" كأحد الأسس المبررة للحصول على مركز اللاجئ، يجب أن تحسم بشكل يجعلها تشمل النساء، ضحايا العنف المرتبط بنوع الجنس، خاصة مع تزايد تعرض النساء إلى مختلف أنواع العنف المرتبط بانتمائهن الجنسي، لاسيما في سياق النزاعات المسلحة. كما لا يجب إساءة استعمال فكرة "إمكانية الحماية الداخلية" في جزء آخر داخل البلد الأصلي، لاستبعاد الأشخاص الذين هم فعلاً في حاجة للحماية الدولية، من الحصول على مركز اللاجئ.

يتضح الطابع الإنساني لاتفاقية 1951، أيضاً من خلال الحماية الممنوحة بموجب المادة 33 المتعلقة بمبدأ عدم رد اللاجئ إلى الدولة التي يمكن أن يتعرض فيها للاضطهاد، الذي يشغل مكانة هامة في إطار النظام الدولي لحماية اللاجئين، وبالتالي فإنه يشكل التزاماً لا يمكن التنصل منه، وهو يجسد منبع الطاقة الإنسانية للاتفاقية، كما أنه يعتبر جزءاً لا يتجزأ من الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ومُعترف به من خلال حظر التعذيب والمعاملة القاسية، اللاإنسانية أو المهينة، ومكرس صراحة في مختلف الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. بل إن هناك توافق عام في الآراء، حول اعتبار أن مبدأ عدم الرد هو جزء من القانون الدولي العرفي. والأهم من ذلك هو أن هذا المبدأ يشكل الحلقة الضائعة بين حق اللجوء، الذي يعتبر من الامتيازات السيادية للدولة، والمركز الدولي للاجئ المضمون بموجب اتفاقية 1951. فهو، في الوقت نفسه، سابق وأثر لمركز اللاجئ، حيث أنه يضمن الحق في

الوصول إلى مركز اللاجئ، كما أنه يسمح لكل شخص مستوف لتعريف اللاجئ، أن يستفيد من الحماية الدولية بموجب اتفاقية 1951.

تعتبر اتفاقية 1951 إذن، تجسيدا قانونيا حديثا، لتقليد قديم وعالمي، يتمثل في منح الملاذ لأشخاص مهددين وفي خطر. فهي تعكس قيمة إنسانية، باعتبارها محلا لإجماع عام، وتمثل أول صك فريد على المستوى العالمي، الذي يعالج بشكل خاص كيفية معاملة الأشخاص المكرهين على مغادرة ديارهم، بسبب قطيعة مع بلدهم الأصلي، ولقد أثبتت هذه الاتفاقية، طيلة ستة عقود من الزمن، قدرتها على التكيف مع تغيرات الأوضاع.

في البداية استفاد منها اللاجئين الأوروبيون بعد الحرب العالمية الثانية، ثم توصلت إلى منح إطار من الحماية، للاجئين الفارين من الاضطهاد الصادر عن الأنظمة القمعية، والاضطرابات الناجمة عن حركات التحرر ومختلف النزاعات العرقية التي تلت فترة الحرب الباردة، حيث انقسمت الجماعات التي كانت متعايشة منذ أجيال، وملايين من الأشخاص نزحوا سواء في يوغسلافيا السابقة، منطقة البحيرات الكبرى، القوقاز، أفغانستان... الخ. ولم يعد استهداف المدنيين، ودفعهم للفرار يمثل أسلوبا حربيا فقط وإنما أصبح هدف النزاع نفسه. ثم جاءت ثورات الربيع العربي لتفرز آلاف اللاجئين الفارين من تونس وليبيا، ولا يزالون إلى حد الآن، يفرون من الأحداث المأساوية في سوريا. ولذلك، تبدو الحماية الدولية للاجئين ضرورية اليوم بالدرجة نفسها التي كانت عليه عند تبني اتفاقية 1951، التي تبقى أساس الحماية الدولية للاجئين، لأنها تحدد المبادئ الأساسية الدنيا التي تركز عليها هذه الأخيرة. ولأنها تتسم بأهمية سياسية وقانونية وأخلاقية تتجاوز كثيرا أحكامها المحددة، فأهميتها الأخلاقية تكمن في أنها توفر المعايير الأساسية التي تستند إليها الحماية الدولية؛ وتعزى أهميتها السياسية إلى أنها توفر إطارا عالميا حقيقيا للتضامن وتقاسم الأعباء الناتجة عن النزوح القسري؛ أما أهميتها الأخلاقية فتتمثل في أنها إعلان فريد من جانب 148 دولة طرف، بالالتزام بحماية حقوق أكثر الأشخاص استضعافا وتضررا. وقليلة هي الاتفاقات الدولية، التي حصدت مثل هذا النجاح، وهذا كفيل بأن يدحض أي ادعاء بعدم ملاءمة هذه الاتفاقية لمواجهة التحديات الراهنة.

إن دعم اتفاقية 1951 يجب أن يشكل اهتماما وانشغالا مشتركا لأنه يعتبر الخطوة الأولى في تحسين عمليات الحماية الدولية للاجئين، وليس مؤكدا إذا فقدنا هذه الاتفاقية، أن يحل محلها صك له القيمة نفسها، والمفوضية باعتبارها حارس على الاتفاقية، لديها دور خاص لتلعبه، ولكن هذه المهمة تقتضي التزام جميع الأطراف المعنية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال عدة طرق منها: العمل على انضمام كافة دول العالم إليها، وإلى بروتوكول 1967، وتحسين إجراءات اللجوء الفردية، ومحاولة تنسيقها بين الدول ويجب إدراج ضمن إجراءات اللجوء، ضمانات تراعي الفوارق بين الجنسين، وعامل السن، أو تعزيز هذه الإجراءات في حال وجودها، ومراعاة مبدأ لم شمل الأسرة، والأخذ بعين الاعتبار اتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وتوفير أشكال تكميلية من الحماية، لأولئك الذين هم في حاجة إليها. ولكن لا ينطبق عليهم التعريف الوارد في اتفاقية 1951، شريطة أن تتوافق مع أحكام هذه الأخيرة أو الصكوك الإقليمية ذات الصلة، ولا يكون الهدف منها هو تحويل مركز اللاجئ إلى أشكال فرعية من الحماية، تمنح حقوقا أقل. وبالمقابل، يجب اتخاذ إجراءات فورية للحيلولة دون إساءة استعمال نظام اللجوء، واستبعاد أولئك الذين لا يستحقون التمتع بالحماية الدولية، والحرص على أن لا يتحول نظام اللجوء إلى مرجعية للمجرمين والإرهابيين. كما يمكن تعزيز حماية اللاجئين أيضا، بالانضمام إلى الصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين، والصكوك الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، وتنفيذها تنفيذا فعالا.

رغم أن المسؤولية الملقاة على عاتق المفوضية، لحماية اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين يدخلون في ولايتها، لا تشمل المهاجرين عموما. ولكن، بما أن اللاجئين يتحركون ضمن تدفقات بشرية أوسع نطاقا، تتكون أيضا من المهاجرين الاقتصاديين، ونظرا لمحدودية الخيارات المتاحة أمام الأشخاص الراغبين في الهجرة، فإنهم كثيرا ما يحاولون الدخول إلى الدول الأخرى عبر قناة اللجوء. ولهذا يجب توفير حماية للاجئين في نطاق تحركات أوسع للهجرة، من خلال حث الدول على اتخاذ تدابير لضبط الهجرة، تكون مصحوبة بضمانات الحماية الكافية التي تميز بين اللاجئين والأشخاص الذين ليسو بحاجة للحماية، وتوفير بيئة أكثر ايجابية للجوء وذلك بالحد من القيود التي تفرضها على أنظمة اللجوء، كما يجب

مكافحة عمليات الاتجار بالبشر، ويجب تشجيع الدول على الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لعام 2000 وبرتوكولاتها.

تعتبر معالجة العوامل المؤدية إلى التحركات الجماعية للاجئين على القدر نفسه من الأهمية، وعليه لا بد من البحث عن استراتيجيات جديدة للحماية تكون موجهة لمواجهة الأسباب الكامنة وراء تحركات اللاجئين، وخاصة النزاعات المسلحة، وانتهاكات حقوق الإنسان في البلدان المولدة للاجئين. لكن من الواضح أنه لا يمكن ادعاء - في أحسن الأحوال - أكثر من مجرد ملامسة سطحية للأسباب الكامنة، لأن المفوضية لوحدها عاجزة تقريبا عن مواجهة الأسباب الجذرية للنزاعات أو الاضطهادات التي تولد تدفقات اللاجئين، أما الدول المنشغلة بمراقبة حدودها، فقد قرّرت أن تستعيز عن نظام اللجوء بمقاربة جديدة أكثر تفهما، في نظرها، لقضية اللاجئين، وهي المقاربة الوقائية، رغم أن المفوضية صرحت مرارا بأن الحماية الوقائية لا يمكن أن تعوض حق اللجوء. وبما أن المنظور الإيجابي لهذه المقاربة من الصعب تحقيقه، أي من الصعب القضاء على الأسباب الكامنة وراء نزوح الأشخاص، فإن هذه الدول قد حولت هذه المقاربة عن غايتها السامية، عن طريق وضع عوائق وحواجز أمام تدفقات اللاجئين. إذ هناك توجه نحو مواربة مشكلة اللاجئين، بدلا من حلها، ويتم التحجج بالعدد المخيف للاجئين، حيث أصبحت العديد من المعايير والممارسات الدولية ترمي إلى استبعاد أكبر عدد ممكن، سواء من خلال الادعاء بأن اللاجئين لم يعد لديهم خوف من التعرض للاضطهاد، أو من خلال الإدعاء بأنهم ليسوا لاجئين، وعند الضرورة القول بأنهم يشكلون خطرا على البلدان المضيفة.

إذا كان الشخص الفار من الاضطهاد أو غيره من المخاطر، لا يتمتع بحق اللجوء، ولكن على الأقل، لديه الحق في التماسه، ولكن يبدو أنه أصبح محروما حتى من حقه في مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده، المنصوص عليه في المادة 2/13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. حيث أصبح هناك انزلاق من نظام مبدأ عدم الرد، نحو نظام عدم السماح بالدخول. وتعتبر الدول هذا الأمر مشروعا استنادا إلى فكرة السيادة، وعدم وجود نص ملزم بمنح الملجأ. لكن ما لا يمكن تقبله هو تورط المفوضية في ذلك، مما يؤدي إلى التشكيك في سبب وجودها.

ليس هناك أدنى شك بأن ملايين اللاجئين قد استفادوا من جهود الحماية التي قامت بها المفوضية خلال العقود الستة الماضية، لكن الانتقادات الموجهة إليها تعتبر بناءً على بحوث تهدف إلى تشجيع النقاش حول المآزق الإنسانية التي تتعرض لها، مما سيسمح بتكييفها مع الوضع الراهن، إذ يجب الاعتراف بأن المفوضية لم تستطع تفادي تدهور معايير حماية اللاجئين، والمساس بمبادئ اللجوء. ويعود هذا العجز إلى أنها أهملت مهمتها الأولى المتمثلة في الدفاع عن حقوق اللاجئين، وأصبحت تشارك في نشاطات إنسانية واسعة لصالح الأشخاص النازحين داخليا، والذي تزامن مع التوجه العام للدول نحو إغلاق الحدود، والسياسات التقييدية في مواجهة اللاجئين.

إن تغيير مواقف الدول تجاه مشاكل اللاجئين والنشاط الإنساني، كان مصدرا للمآزق الحادة التي واجهتها المفوضية، فهي ملزمة بالحفاظ على مبادئ الحماية الدولية، والسهر على احترام الدول لالتزاماتها بموجب القانون الدولي، والقيام بمساع عامة أو خاصة عندما تقوم الدول أو فاعلين آخرين بتعريض اللاجئين للخطر. ولكن في الوقت نفسه، وبالنظر إلى أن المفوضية تنتمي إلى منظومة الأمم المتحدة، ونشاطها يخضع للتوجيهات المحددة من قبل الدول التي تمولها، وهي بحاجة لترخيص من حكومات البلدان المضيفة للاجئين، للقيام بنشاطاتها الميدانية. كما أنها لا تملك وسائل لإجبار الفاعلين الآخرين على احترام القانون الدولي للاجئين، وبالتالي فهي لا تتمتع بحرية واستقلالية كاملة في النشاط، حيث تجد نفسها مضطرة للاختيار بين مجموعة من الخيارات، تتناقض كلها مع ولايتها الأساسية. وبالتالي، فإن حماية اللاجئين هي بالدرجة الأولى مسؤولية الدول، التي يتطلب الأمر تعاونها الكامل والفعال، وحسن أدائها، وإظهار عزمها السياسية، كي تمكن المفوضية من القيام بالمهام الموكلة إليها، في إطار البحث عن حلول دائمة لمشاكل اللاجئين، مع التأكيد على أن العودة الطوعية إلى الوطن تبقى هي الحل المفضل، ويجب تعزيزها بإعادة التأهيل والمساعدة الإنمائية لتسهيل إعادة إدماج اللاجئين في مجتمعاتهم الأصلية، ولهذا يجب على الدول المعنية أن تقبل عودة مواطنيها، وتسهل إدماجهم في المجتمع، لتفادي تدفقات جديدة للاجئين. مع التأكيد بأن القانون الدولي للاجئين المنبثق أساسا من اتفاقية جنيف لعام 1951 المتعلقة باللاجئين، والذي تتولى تنفيذه مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون

اللاجئين، لم يوضع أصلاً بهدف الوقاية من تدفقات اللاجئين، بل على العكس فهو يتدخل لعلاج نتائج فشل المقاربة الوقائية، وهنا تكمن قيمته، فهو يلزم الدول أن تتحمل نتيجة هذا الفشل. وعليه، يجب الإبقاء على الدور العلاجي لقانون اللاجئين، والتفكير في الوقاية من الأسباب الكامنة وراء تحركات اللاجئين، في إطار أوسع وأشمل، هو القانون الدولي لحقوق الإنسان.

قائمة المراجع

أولا - باللغة العربية:

أ - الكتب

1. أمر الله برهان، حق اللجوء السياسي - دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، (د. ت. ن).
 2. الأمم المتحدة، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، المجلد الثاني، تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، نيويورك، 2012.
 3. تاكنبرغ لكس، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، ترجمة بكر عباس، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 2000.
 4. حمدان هشام، دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف، دار عويدات الدولية، بيروت، 1993.
 5. سلطان عبد الله علي عبو، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان، دار دجلة، عمان، 2010.
 6. الطراونة محمد، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، عمان، 2003.
 7. عطية أبو الخير أحمد، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
 8. الغزاوي عصام و البرغوتي بشير شريف، دعوى نزع الجنسية بين الحقائق والقانون، المكتبة الوطنية، عمان، 2008.
 9. المجلس الاقتصادي والاجتماعي للاتحاد الافريقي، كيفية إنجاح تطبيق اتفاقية كمبالا في مساعدة النازحين داخلياً: دليل المجتمع المدني بشأن دعم تصديق وتنفيذ الاتفاقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا، 2010.
- <http://www.internal-displacement.org>

10. المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين بمقتضى اتفاقية عام 1951 وبروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف، 1992.
11. _____، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2000.
12. _____، دليل العمل في حالة الطوارئ، الإصدار الثاني، مركز الأهرام للترجمة و النشر، القاهرة، 2000.
13. _____، مساعدة اللاجئين، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2000.
14. _____، جدول أعمال بشأن الحماية، الطبعة الثانية، جنيف، 2003 .
15. _____، مكان يدعى الوطن، جنيف، 2004.
16. مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، حماية اللاجئين: دليل القانون الدولي للاجئين، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2001.
17. الهلوسة أيمن أديب سلامة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

ب - الرسائل والمذكرات

1 - رسائل الدكتوراه

1. عتلم شريف أحمد مدحت، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تطبيق القانون الدولي الإنساني، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010.
2. عواشرية رقية، حماية المدنيين والأعيان المدنية في النزاعات المسلحة غير الدولية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001.

2- رسائل ومذكرات الماجستير

1. إسماعيل أحمد منصور، حق اللجوء في القانون الدولي العام مع التطبيق على حالة اللاجئين الفلسطينيين بعد اتفاقات أوسلو، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 2006.

2. أيت قاسي حورية، حقوق الأجانب ودور منظمة الأمم المتحدة في حمايتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2002.
3. بلول جمال، النظام القانوني لجريمة إبادة الجنس البشري في القانون الدولي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2002.
4. بن اعمارة صبرينة، حق اللجوء في القانون الدولي العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2002.
5. بن عمران إنصاف، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2009-2010.
6. مرابط زهرة، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011.
7. معروق سليم، حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة الدولية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2008 - 2009.
8. يحيوش سعاد، حق اللجوء السياسي في القانون الدولي العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002.

ج - المقالات

1. الأتاسي كريم، "الحلول لأزمات اللاجئين"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17-18 نوفمبر 1996، ص ص 125-153.
 2. أكرم سوزان م.، "إعادة تفسير حقوق اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى القانون الدولي"، في: نصير عاروري (محرر)، اللاجئين الفلسطينيون: حق العودة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003، ص ص 251-285.
 3. أمبروسو جويدو، "على حدود الأزمة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012.
- <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/ambroso.html>

4. أندرسون ميري ب.، "إدراك مفهوم الضعف بغض النظر عن الفئات الضعيفة"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 38، 1994، ص ص 245-250.
5. أورتيز أنا بيدوشي، "استقبال طالبي حق اللجوء من ذوي الإعاقة في أوروبا"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 35، 2010، ص 29.
6. أوغاتا صاداكو، "نحن نعيش في عالم التغير الثوري"، *اللاجئون*، المجلد 2، رقم 120، 2000، ص ص 22-23.
7. إيشليمان آلان، "حماية المحتجزين: عمل اللجنة الدولية وراء القضبان"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، مختارات من أعداد 2005، ص ص 7-50.
<http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-857-aeschelmann.pdf>
8. إيشينبيشر ينسن- هاغن و دييرو توم، "لمحات عن تجمعات النازحين داخليا: مبادئ توجيهية جديدة"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 29، 2007، ص 66.
<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/66/pdf>
9. أيموس فاليري، "منع التهجير"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 41، 2012.
<http://www.fmreview.org/ar/preventing/amos>
10. باربر ريبكا، "تيسير المساعدة الإنسانية في القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، المجلد 91، العدد 876، 2009، ص ص 91-117.
<http://www.ircrc.org/ara/resources/documents/article/review-874-p371/html>
11. باوب تارك باخ، فالي هيرنان، ديرديريان كاثرين و بونثيو أوريلي، "ما وراء الصفة القانونية: النظر إلى الحاجة الإنسانية"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 39، 2012.
<http://www.fmreview.org/ar/north-africa/baouab-et-al.html>
12. بدر، عزيزة محمد علي، "اللاجئون وتحديات التنمية في الصحراء الإفريقية الكبرى، منظور جغرافي بيئي"، *مجلة الحقيقة*، العدد 1، 2002، ص ص 249-285.
13. بریت راشيل و ليستر إيف، "قانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني: الجوانب المتوازية والدروس المستفادة والنظرة المستقبلية (رؤية منظمة غير حكومية)"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، مختارات من أعداد 2001، ص ص 159-171.

14. بفنر توني، " آليات ونهج مختلفة لتنفيذ القانون الدولي الإنساني وحماية ومساعدة ضحايا الحرب"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 91، العدد 874، 2009، ص 41-90.
- <http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-874-pfanner-ara.pdf>
15. بلانتر دنيوز، " حماية الأشخاص المهجرين في المنازعات المسلحة غير الدولية"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 28، 1992، ص 447-456.
16. بنشازاده آنا باولا، " إمكانية تحريف معنى وضع اللاجئين"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 36، 2010، ص 32-33.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ36/32-33/pdf>
17. بولوك جاك، " ماهي التسمية السليمة؟"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 37، 2011.
- <http://www.fmreview.org/ar/preventing/pollock>
18. بيجيتش يلينا، " المبادئ والضمانات الإجرائية المتعلقة بالاحتجاز والاعتقال الإداري في النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2005، ص 175-193.
- <http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-858-pejic-pdf>
19. بيركس كاثرين و كليفورد جارلاث، " الإهمال القانوني لمشكلة الاحتجاز"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، 2009، ص 42-43.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ32/42-43/pdf>
20. بيركلاند نينا، " النزوح الداخلي: الاتجاهات العالمية للنزوح الناشئ عن النزاع"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 91، العدد 876، 2009، ص 137-155.
- <http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-875-birkeland-ara.pdf>
21. بينسن ماثيو، " هل مشاكل العمل في المناطق الخطرة هي الحلقة المفقودة في عملية الإصلاحات"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 29، 2007، ص 20-21.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/20-21/pdf>
22. توماس كيتي، " العنف الجنسي سلاح الحرب"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 27، 2006، ص 15-16.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ27/15-16/pdf>

23. تيلوكن ستيفان، " إنه طريق طويل لتحقيق التوافق"، اللاجئين، المجلد 2، رقم 113، 1998، ص ص 10-12.
24. الجعلي بخاري عبد الله، "الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين في القانون الدولي: التقنين والتطوير"، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 40، 1984، ص ص 75-117.
25. جمعة حازم حسن، " مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17-18 نوفمبر 1996، ص ص 15-32.
26. الجندي غسان، " أزمة اللاجئين"، مجلة دراسات، المجلد 2، العدد 1، 1995، ص ص 391-409.
27. جونز مارتين، " ثلاثة تحديات في تحديد وضع اللاجئين"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، 2009، ص ص 53-54.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ32/58-59/pdf>
28. حداد العيد، " العنف ضد المرأة كظاهرة عالمية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2، 2009، ص ص 31-54.
29. حنفي ساري، " النظام العالمي لعودة اللاجئين-بعض دروس في مقارنة تجارب العودة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 21، 2004، ص ص 24-25.
30. حياتلي مصعب، " الإسلام والقانون الدولي وحماية اللاجئين والنازحين"، نشرة الهجرة القسرية، ملحق بالعدد 31، 2008، ص ص 2-3.
31. دروغي كاردولا، " تطورات قضية الحماية القانونية للنازحين داخليا"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص ص 8-9.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ31GP10/8-9.pdf>
32. دياغني خسيم و إنتويسل هانا، " مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمبادئ التوجيهية"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص ص 33-35.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ31GP10/33-35.pdf>
33. راسل وين، " العنف الجنسي ضد الرجال والأولاد"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 27، 2007، ص ص 22-23.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ27/22-23/pdf>

34. **الرشيد خزامي**، " النساء يكتوين بنار اللجوء والهجرة والتهجير"، ندوة المرأة والهجرة وحقوق الإنسان، 7-9 مارس 2006، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 2006، ص ص 13-21.
35. **الرشيدي أحمد**، " الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان: دراسة في ضوء المواثيق الدولية وفي بعض الدساتير والتشريعات العربية"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17 - 18 نوفمبر 1996، ص ص 59-90.
36. **رهائي سعيد**، " حقوق اللاجئين في الاسلام ولا سيما النساء والأطفال"، نشرة الهجرة القسرية، ملحق بالعدد 31، 2008، ص ص 4-5.
37. **زروقي ليلي**، " دور البرلمان في حماية حقوق طالبي اللجوء السياسي والهجرة من مخاطر الحجز الإداري التعسفي"، الفكر البرلماني، العدد 14، 2006، ص ص 35-41.
38. **الزغل علي**، " الهجرة الدولية واللجوء: الأنماط والخصائص"، أوراق عمل ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 14 - 18 جويلية 2002، ص ص 9-30.
39. **زيتير روجي**، " أهم عبئ على الاقتصاد أم منفعة له؟"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 41، 2012. <http://www.fmreview.org/ar/preventing/zetter>
40. **سامبل استر**، " ممارسات الدولة ووحدة الأسرة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 28، 2007، ص ص 50-51.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ28/50-51/pdf>
41. **ستافروبولو ماريا**، " اتفاقية كمبالا والحماية من النزوح التعسفي"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 36، 2010، ص ص 30-31.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ36/30-31/pdf>
42. **ستوبيرتس إريك**، **مارتن سارة و ديرديريان كاثرين**، " التكامل وإصلاح العمليات الإنسانية في الأمم المتحدة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 29، 2007، ص ص 18-20.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/18-20/pdf>
43. **ستوفلز روث أبريل**، " التنظيم القانوني للمساعدات الإنسانية في النزاعات: الانجازات والفجوات"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 855، 2004، ص ص 1-33.
- <http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/legal-regulation-ruthabril-arabic.pdf>

44. سكاليتايس جيوليا، " اللاجئين والهجرة والتنقل"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 33، 2009، ص ص 58-59.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ33/58-59/pdf>
45. شيتير عبد الوهاب، " جريمة العدوان في ظل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، 2011، ص ص 168-195.
46. الطراونة محمد، " آليات الحماية الدولية للاجئين ومصادقيتها"، بوابة فلسطين القانونية، ص ص 1-12، <http://www.pal-lp.org>
47. الطعاني خلف، " حقوق الإنسان بين التشريع والممارسة"، قضايا اللاجئين والنازحين، العدد 30، 2004، ص ص 1-3.
48. _____، " الهجرة غير المشروعة"، قضايا اللاجئين والنازحين، العدد 31، 2004، ص ص 1-3.
49. عبد العال محمد شوقي، " حقوق اللاجئين طبقا لمواثيق الأمم المتحدة"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17 - 18 نوفمبر 1996، ص ص 33-57.
50. عدي كير محمد و شيروود أنجيلا، " حماية ومساعدة المهاجرين العالقين في الأزمات"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012.
- <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/abdiker-sherwood.html>
51. عثمانة عبد الباسط، " الهجرات القسرية واللاجئون في الوطن العربي"، قضايا اللاجئين والنازحين، العدد 30، 2004، ص ص 4-8.
52. علوان عبد الكريم، " اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مجلة البلقاء، المجلد 5، العدد 1، 1997، ص ص 61 - 135.
53. علوان محمد، " اللاجئين في القانون الدولي والتشريعات المحلية: مؤسسة اللجوء في الأردن"، أوراق عمل ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 14 - 18 جويلية 2002، ص ص 91 - 117.
54. غارليك مادلين و فان سيلم جوان، " استجابة الاتحاد الأوروبي: من الالتزام إلى الممارسة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012.
- <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/garlick-vanselm.html>

55. غروفر ليزلي، " تعزيز صوت اللاجئين في التخطيط الذي تضعه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص ص 64-66.
56. غولدمان روبرت ك.، " تقنين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص المشردين داخليا: مجال تراعى فيه الاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 61، 1998، ص ص 448-451.
57. غولير أرزو، " طوعية للبقاء"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 41، 2012.
<http://www.fmreview.org/ar/preventing/guler>
58. فاصلة عبد اللطيف، " المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، رقم 2، 2008، ص ص 55-75.
59. فلور مالكا، " دور المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في محاربة الاتجار بالبشر إلى أوروبا"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 25، 2006، ص 23.
60. فورستر جاك، " تحسين حال أشد الفئات ضعفا"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 38، 1994، ص ص 235-244.
61. فيتشي داماسو، " اللاجئين في يوغسلافيا السابقة"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17-18 نوفمبر 1996، ص ص 193-217.
62. فيلر إريكا، " هجرة منطقة البحر المتوسط: ضرورة توفير رد شامل"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص ص 54-55.
63. _____، "الحماية الدولية للاجئين: خمسون عاما حول تحديات الحماية في الماضي والحاضر والمستقبل"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2001، ص ص 133-158.
64. فيليبس كاسندرا و استي ستيف و إنس ماري، " الاتفاقية بين النص والتطبيق"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 35، 2010، ص ص 23-24.
65. قاسم محي الدين محمد، " التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ: دراسة مقارنة في التشريعات الدولية والإقليمية"، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، القاهرة، 17-18 نوفمبر 1996، ص ص 91-111.

66. كروفورد كيت، سوفاتني مارتين، كينيدي جيمس و كورسيليس توم، " إيواء اللاجئين في المناطق الحضرية وحدود العمل الإنساني"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 34، 2010، ص 27.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ34/27-28/pdf>

67. كريست جيف، كيراغو إستر و تنانت فيكي، " مفوضية شؤون اللاجئين والنازحين داخليا وجهود إصلاح العمليات الانسانية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 29، 2007، ص 12-14.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ29/12-14/pdf>

68. كلارنس بيل، " تكيف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع المتغيرات الحالية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، 2006، ص 66-67.

69. كوسر خالد، " ثغرات في أنظمة حماية النازحين داخليا"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 31، 2008، ص 17.

70. كوهين روبيرتا و دينغ فرانسيس، " البداية والتحديات"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص 4-5.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ31GP10/4-5.pdf>

71. كيلين فالتير، " مستقبل المبادئ التوجيهية"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص 38-39.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ31GP10/38-39.pdf>

72. كيموثو روز، " التحديات التي تواجه الحماية الفعالة"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 27، 2006، ص 17.

<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ27/17.pdf>

73. لافوييه جان فيليب، " اللاجئين والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 305، 1995.

<http://www.ircrc.org/ara/resources/documents/misc/5zxhvp.htm>

74. _____، " مبادئ توجيهية بشأن المشردين داخليا - ملاحظات بشأن إسهام القانون الدولي الإنساني"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 61، 1998، ص 452 - 465.

75. اللجنة الدولية للصليب الأحمر، " اللجنة الدولية للصليب الأحمر والأشخاص المهجرون داخل بلدانهم"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 305، 1995.
<http://www.ircrc.org/ara/resources/documents/misc/62gce9htm.htm>
76. لو آنا، " التكامل المحلي حل مثالي للاجئين"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 25، 2006، ص ص 64 - 65.
<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ25/64-65/pdf>
77. مارشي سيرجيو، " الهجرة العالمية والحاجة للاستجابة العالمية"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 37، 2011.
<http://www.fmreview.org/ar/preventing/marchi>
78. ماير سارة، " توضيح قضية الإدماج المحلي"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 26، 2006، ص ص 52.
79. المبارك أحمد عثمان محمد، " حماية النازحين: إعادة توطينهم واندماجهم"، *الإنساني*، العدد 35، 2006، ص ص 31 - 34.
80. موريس تيم، " المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والنازحون داخليا وما بينهما"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 25، 2006، ص 54.
<http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ25/54/pdf>
81. موريس فريديريك و دي كورتن جان، " أعمال اللجنة الدولية لمساعدة اللاجئين والنازحين المدنيين"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 17، 1991، ص ص 8-18.
82. موريل ميشيل، ستافروبولو ماريا و دوريو جان - فرانسوا، " تاريخ حق عدم التهجير ووضعه القانوني"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 41، 2012،
<http://www.fmreview.org/ar/preventing/morel-et-al>
83. ميرزا مانشا، " إعادة التوطين للاجئين من ذوي الإعاقة"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 35، 2010، ص ص 30 - 31.
84. هاتاواي جيمس، "الحل الزائف لردع الشواطئ"، *نشرة الهجرة القسرية*، العدد 26، 2006، ص ص 56 - 57.
85. هامبسون فرانسوا، " العلاقة بين القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان من منظور الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، العدد 871، 2008، ص ص 115 - 139.

- <http://www.ircrc.org/ara/assets/files/other/irrc-871-hampson.pdf>
86. الهلوسة أيمن أديب سلامة، "المركز القانوني للاجئ غير الفلسطيني في الأردن"، مؤتمراً للبحوث والدراسات، المجلد 21، العدد 2، 2006، ص ص 221 - 241.
87. _____، " قانون اللجوء وحقوق الإنسان"، إصدار خاص حول البرنامج التدريبي لقضايا اللاجئين وحقوق الإنسان، 2007، ص ص 6 - 28.
88. هوكي جان بيير، " الحماية بالعمل"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 2، 1988، ص ص 117 - 121.
89. هولمز جون، " لا يزال النزوح الداخلي يشكل أحد أكبر التحديات التي يواجهها المجتمع الإنساني"، نشرة الهجرة القسرية، عدد خاص بمرور عشر سنوات على المبادئ التوجيهية، 2008، ص 3.
- <http://www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ31GP10/3.pdf>
90. الوالي عبد الحميد، " التزامات الدول في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين (1951)"، أوراق عمل ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 14 - 18 جويلية 2002، ص ص 119 - 142.
91. _____، " المفوضية السامية لشؤون اللاجئين: تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء"، أوراق عمل ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك - الأردن، 14 - 18 جويلية 2002، ص ص 67 - 89.
92. ولكنسون راي، " الجدل الدائر حول الاحتجاز"، اللاجئين، المجلد 2، رقم 112، 1998، ص ص 14 - 15.
93. وود تمارا، " أطر عمل الحماية القانونية"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، 2012.
- <http://www.fmreview.org/ar/north-africa/wood.html>
94. يعقوب محمد حافظ، " الاستبعاد المزدوج: لاجئو فلسطين والأمم المتحدة والحقوق الانسانية"، مجلة الحقيقة، العدد 3، 2003، ص ص 188 - 203.

95. يونغ كيرستن، " المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر في يوغسلافيا سابقا: البوسنة والهرسك"، *المجلة الدولية للصليب الأحمر*، مختارات من أعداد 2001، ص ص 199 - 225.

د - الصكوك الدولية

1 - الاتفاقات الدولية

1. ميثاق الأمم المتحدة، المؤرخ في 26 جوان 1945.
<http://www.un.org/ar/documents/charter>
2. اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المؤرخة في 9 ديسمبر 1948.
<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/genocide-convention48a.html>
3. اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان المؤرخة في 12 أوت 1949.
<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc/7umf63.htm>
4. اتفاقية جنيف الثانية لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار، المؤرخة في 12 أوت 1949 .
<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc/5nslh8.htm>
5. اتفاقية جنيف الثالثة بشأن معاملة أسرى الحرب، المؤرخة في 12 أوت 1949.
<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc/5ntang.htm>
6. اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة في 12 أوت 1949.
<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc5nsta8.htm>
7. الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المؤرخة في 4 نوفمبر 1950.
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/euhrcom.html>
8. الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المؤرخة في 28 جويلية 1951.
<http://www.unhcr-1951arabic.org/4d11b3026.htm>
9. الاتفاقية الدولية الخاصة بإزالة جميع أشكال التمييز العنصري، المؤرخة في 21 ديسمبر 1965، صادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 66-348، مؤرخ في 15 ديسمبر 1966، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 7 لـ 20 جانفي 1967.

10. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر.ج.ج. د.ش. العدد 20، لـ 17 ماي 1989، ونشر النص في: ج.ر.ج.ج. د. ش. العدد 11، لـ 26 فيفري 1997.
11. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 ، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر.ج.ج. د. ش. العدد 20 لـ 17 ماي 1989، ونشر النص في: ج. ر.ج.ج. د.ش. العدد 11 لـ 26 فيفري 1997.
12. البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين، المؤرخ في 31 جانفي 1967.
<http://www.unhcr-1951arabic.org/4d11b3026.htm>
13. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المؤرخة في 23 ماي 1969.
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/viennalawTreatyCONV.html>
14. الاتفاقية المتعلقة بتحديد المظاهر الخاصة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، المؤرخة في 10 سبتمبر 1969 المؤرخة في 22 نوفمبر 1969.
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/afr-ref-dec.html>
15. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المؤرخة في 22 نوفمبر 1969.
<http://wwwwfrt.org/humanrts/arab/am2.html>
16. الملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المؤرخة في 12 أوت 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة، المؤرخ في 8 جوان 1977.
<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc/5ntccf.htm>
17. الملحق (البروتوكول) الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المؤرخة في 12 أوت 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، المؤرخ في 8 جوان 1977.
<http://www.ircrc.org/ara/ressources/documents/misc/5ntce2.htm>
18. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المؤرخة في 18 ديسمبر 1979، انضمت إليها الجزائر مع التحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-51، مؤرخ في 22 جانفي 1996، ج. ر.ج.ج. د.ش. العدد 06، لـ 24 جانفي 1996.

19. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم رقم 87-37، مؤرخ في 3 فبراير 1987، ج.ر.ج.ج. د.ش. العدد 06، ل4 فبراير 1987.
20. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المؤرخة في 10 ديسمبر 1984، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-66، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج.ر.ج.ج. د.ش. العدد 20، ل17 ماي 1989، ونشر النص في: ج. ر.ج.ج. د. ش. العدد 11، ل26 فيفري 1997.
21. اتفاقية حقوق الطفل، المؤرخة في 20 نوفمبر 1989، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-461، مؤرخ في 19 ديسمبر 1992، ج. ر.ج. ج. العدد 91، ل23 ديسمبر 1992.
22. الميثاق الإفريقي لحقوق ورفاهية الطفل، المؤرخ في 11 جويلية 1990.
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/afr-child-charter.html>
23. الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المؤرخة في 18 ديسمبر 1990، صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04/441، مؤرخ في 29 ديسمبر 2004، ج. ر.ج. ج. د. ش. العدد 02، ل5 جانفي 2005.
24. الاتفاقية الأمريكية بشأن منع واستئصال العنف ضد النساء والعقاب عليه، المؤرخة في 1 جانفي 1994.
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/am6.html>
25. بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص بخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المؤرخ في 15 نوفمبر 2000، صادقت عليه الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/417، مؤرخ في 9 نوفمبر 2003، ج. ر.ج.ج. د. ش. العدد 69، ل12 نوفمبر 2003.
26. بروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا، الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المؤرخ في 11 جويلية 2003.
<http://www1.umn.edu/humanrts/arabic/AfricanWomenPro.html>

27. اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المؤرخة في 13 ديسمبر 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 188/09، مؤرخ في 12 ماي 2009، ج.ر.ج.ج. د.ش. العدد 33، لـ 31 ماي 2009.
28. اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا (اتفاقية كمبالا)، المؤرخة في 22 أكتوبر 2009.

<http://www.internal-displacement.org>

2- الأنظمة الأساسية

1. النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المؤرخ في 14 ديسمبر 1950.
<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/unhcr-statute50a.html>
2. نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المؤرخ في 17 جويلية 1998.
<http://www.arabhumanrights.org/publications/icc/rome-statute-98a.html>

3- الإعلانات الدولية

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3/217، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.
<http://www.un.org/ar/documents/udhr/index.shtml>
2. إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 22/2263، المؤرخ في 7 نوفمبر 1967.
<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/cedaw-declaration 67a.html>
3. إعلان اللجوء الاقليمي، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 22/2312، المؤرخ في 14 ديسمبر 1967.
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NRO/234/19/NR023419.pdf?OpenElement>
4. الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 55/36، المؤرخ في 25 نوفمبر 1981.
<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/intolerance.html>

5. إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 40/144، المؤرخ في 13 ديسمبر 1985.
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NRO/473/31/NR047331.pdf?OpenElement>
6. مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 163/44، المؤرخ في 15 ديسمبر 1989.
<http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ecosoc/arbitrary-execution89.html>
7. الإعلان العالمي بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 104/48، المؤرخ في 20 ديسمبر 1993.
<http://www.awcw.org/files/kadaonofdemara.pdf>
8. الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، المرفق بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/49، المؤرخ في 9 ديسمبر 1994.
http://www.un.org/arabic/documents/GARes/49/A_RES_49_060.pdf
9. الإعلان المكمل للإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994، المرفق بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 210/51، المؤرخ في 16 جانفي 1997.
http://www.un.org/arabic/documents/GARes/51/A_RES_51_210.pdf
10. المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، المؤرخة في 17 أبريل 1998.
<http://www.idpguidingprinciples.org>

هـ- الوثائق

1- القرارات

- قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، متاحة على الموقع التالي:

<http://www.un.org/arabic/documents/GARes.pdf>

1. الجمعية العامة، القرار رقم 70/41، المتعلق بالتعاون الدولي لتلافي تدفق موجات جديدة من اللاجئين، المؤرخ في 1 ديسمبر 1986

2. الجمعية العامة، القرار رقم 144/42، المتعلق بحقوق الإنسان والهجرات الجماعية، المؤرخ في 7 ديسمبر 1987.
3. الجمعية العامة، القرار رقم 153/45، المتعلق بحقوق الإنسان والهجرات الجماعية، المؤرخ في 18 ديسمبر 1990.
4. الجمعية العامة، القرار رقم 116/48، المتعلق بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المؤرخ في 24 مارس 1994.
5. الجمعية العامة، القرار رقم 71/51، المتعلق بتقديم المساعدة إلى اللاجئين والعائدين والمشردين في إفريقيا، المؤرخ في 10 فيفري 1997.
6. الجمعية العامة، القرار رقم 125/53، المتعلق بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المؤرخ في 12 فيفري 1999.
7. الجمعية العامة، القرار رقم 149/58، المتعلق بمساعدة اللاجئين والعائدين والمشردين في إفريقيا، المؤرخ في 22 ديسمبر 2003.
8. الجمعية العامة، القرار رقم 153/58، المتعلق بتنفيذ الإجراءات التي اقترحها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين لتعزيز قدرة مكتبه على الاضطلاع بولايته، المؤرخ في 24 فيفري 2004.
9. الجمعية العامة، القرار رقم 169/58، المتعلق بحقوق الإنسان والهجرات الجماعية، المؤرخ في 9 مارس 2004.
10. الجمعية العامة، القرار رقم 251/60، المتعلق بمجلس حقوق الإنسان، المؤرخ في 3 أبريل 2006.

– قرارات مجلس الأمن، متاحة على الموقع التالي:

<http://www.un.org/ar/sc/documents/resolutions/>

1. مجلس الأمن، القرار رقم 1325، المتعلق بالمرأة والسلام والأمن، المؤرخ في 31 أكتوبر 2000.
2. مجلس الأمن، القرار رقم 1373، المتعلق بالتهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليان نتيجة للأعمال الإرهابية، المؤرخ في 28 سبتمبر 2001.

2- التوصيات والتعليقات العامة، متاحة على الموقع التالي:

<http://www.1.umn.edu/humanrts/arabic/>

1. لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 12، العنف ضد المرأة، 1989.
2. اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 18، عدم التمييز، 1989.
3. اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 19، المادة 23 (الأسرة)، 1990.
4. لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 19، العنف ضد المرأة، 1992.
5. اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 20، المادة 7 (حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة)، 1992.
6. اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم 28، المادة 3 (المساواة في الحقوق بين الرجال والنساء)، 2000.
7. لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 6، معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم خارج بلدتهم المنشأ، 2005.

3- التقارير

1. الجمعية العامة، إضافة إلى تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، الملحق رقم 12 ألف، 1992، (A/46/12/Add.).
2. لجنة حقوق الإنسان، تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان، فئات محددة من الجماعات والأفراد: النزوح الجماعي والمشردون، 6 ديسمبر 1999، (E/CN.4/2000/81).
3. الجمعية العامة، تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، الملحق رقم 12، 2000، (A/56/12).
4. الجمعية العامة، تقرير الأمين العام، حقوق الإنسان والهجرة الجماعية، 2003، (A/58/186).

5. الجمعية العامة، تقرير المقررة الخاصة بالعنف ضد المرأة، إدماج حقوق الإنسان للمرأة والمنظور الذي يراعي نوع الجنس: العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، 23 ديسمبر 2004.
<http://www.arabhumanrights.org/publications/countries/sudan/rappor-teurs/ecn-4-72-5add2004a.pdf>
6. مجلس الأمن، تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، 11 نوفمبر 2010.

[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/617/62/N1061762.pdf?Open+Element)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/617/62/N1061762.pdf?Open+Element](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/617/62/N1061762.pdf?Open+Element)

7. الجمعية العامة، تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى: الميزانية البرنامجية لفترة السنتين 2010-2011، الملحق 13 ألف (A/64/13/Add.1).

8. مجلس حقوق الإنسان، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، 5 أبريل 2012.

http://www.ohchr.org/Document/issues/women/A-HRC-2à-28_ar.pdf

9. الجمعية العامة، تقرير لجنة مناهضة التعذيب عن الدورة السابعة والأربعون (31 أكتوبر-25 نوفمبر 2011) والدورة الثامنة والأربعون (7 ماي-1 جوان 2012)، 2012.
http://www2.ohchr.or/english/bodies/cat/docs/A-67-44_ar.doc

4- وثائق أخرى

1. تقرير عن فعاليات المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي، المنعقد في كمبالا- أوغندا، 31 ماي- 11 جوان 2010.

<http://www.acicc.org/ar/Press67new.asp>

2. المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، البيان الوزاري الصادر عن الاجتماع الحكومي الدولي على المستوى الوزاري للدول الأعضاء في الأمم المتحدة بمناسبة الذكرى الـ 60 لاتفاقية عام 1951، المتعلقة بوضع اللاجئين والذكرى الـ 50 لاتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية (7-8) ديسمبر 2011،

<http://www.unhc-arabic.org>

ثانيا - باللغة الفرنسية:

A - OUVRAGES

1. **ALBERT Sophie**, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, Éditions Montchrestien, Paris, 1995.
2. **ALLAND Denis et TEITGEN-COLLY Catherine**, *Traité du droit de l'asile*, PUF, Paris, 2001.
3. **BERGER Nathalie**, *La politique européenne d'asile et d'immigration- Enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2000.
4. **BODART Serge**, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2008.
5. **BOSSUYT Marc**, *Strasbourg et les demandeurs d'asile : des juges sur un terrain glissant*, Bruylant, Bruxelles, 2010.
6. **BOUTELLET-PAQUET Daphné**, *L'Europe et le droit d'asile: la politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, L'harmattan, Paris, 2001.
7. **CARLIER Jean-Yves, VANHEULE Dirk, HULLMANN Klaus et PENA GALLIANO Carlos**, *Qu'est-ce qu'un réfugié? Étude de jurisprudence comparée*, Bruylant, Bruxelles, 1998.
8. **Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada**, *Interprétation de la jurisprudence sur la définition de réfugié au sens de la convention*, 31 décembre 2005.
<http://www.unhcr.org/refword/pdf.4713817c2.pdf>
9. **CREPEAU François**, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, Bruxelles, 1995.
10. **DELAS Olivier**, *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme: de la consécration à la contestation*, Bruylant, Bruxelles, 2011.
11. **HCR**, *Détermination du statut de réfugié*, Genève, 1989.
12. _____, *Les réfugiés dans le monde- L'enjeu de la protection*, Éditions La Découverte, Paris, 1993.
13. _____, *Les réfugiés dans le monde-En quête de solutions*, Éditions La Découverte, Paris, 1995.
14. _____, *Les réfugiés dans le monde-Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire*, La Découverte, Paris, 1997.

15. **HCR**, *Les réfugiés dans le monde 2000 - Cinquante ans d'action humanitaire*, Éditions Autrement, Paris,.2000
16. _____, *Introduction à la protection internationale: protéger les personnes relevant de la compétence du HCR*, Genève, 2005
17. _____, *Les droits de l'homme et la protection des réfugiés*, vol. 2, Genève, 2006.
18. _____, *Lexique des conclusions du comité exécutif*, 4^{ème} édition, Genève, 2009, <http://www.unhcr.fr/501fcd919.pdf>
19. **LANTERO Caroline**, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruylant, Bruxelles, 2010.
20. **MOLE Nuala**, *Le droit d'asile et la convention européenne des droits de l'homme*, 4^{ème} édition, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008.
21. **MUBIALA Mutoy**, *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique: problématique et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2006.
22. **NATALE Virginie**, *Le droit des étrangers à l'égalité et le juge de common law*, Bruylant, Bruxelles, 2009.
23. **VALLUY Jérôme**, *Rejet des exilés :le grand retournement du droit de l'asile*, Éditions du Croquant, 2009.
24. **WIHTOLE DE WENDEN Catherine**, *La question migratoire au XXI^e siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2010.

B - THESES

1. **BARUTCISKI Michael**, *Les dilemmes de protection internationale des réfugiés : analyse de l'action du HCR*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris 2, 2004.
2. **GUIDAT Valérie**, *La protection des exilés en dehors de la convention de Genève : étude comparée de la protection offerte par six pays membres dans la perspective de l'harmonisation européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris1, 2002.
3. **TURGIS Sandrine**, *Recherches sur l'interaction entre les normes internationales relatives aux droits de la personne*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris 2, 2009.

C - ARTICLES

1. **ACHIRON Marilyn**, «Menaces sur un traité international», *Réfugiés*, vol.2, N°123, 2001, pp.5-29.
2. **ALEDO Louis–Antoine**, «La perte du statut de réfugié en droit international public», *Revue Générale de Droit International Public*, tome 95, 1991, pp. 371-404.
3. **ALEINIKOFF T. Alexander**, «Caractéristiques protégées et perceptions sociales: analyse de la signification de l'expression (appartenance à un certain groupe social)», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), «La protection des réfugiés en droit international», Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.303-355.
4. **ALLAND Denis**, «Le dispositif international du droit de l'asile : Rapport général», in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30,31mai et1^{er} juin1996, Éditions A. Pedone, Paris,1997,pp.13-81.
5. **L'Association "Adéquations"**, «Demande d'asile: les discriminations liées au genre», 4 mars 2012,
<http://www.adequations.org/spip.php?article1783>
6. **BOSSUYT Marc**, «La protection internationale des réfugiés à la lumière de la convention de Genève relative au statut des réfugiés et de la convention européenne des droits de l'homme», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.239-256.
7. **BOULOT Elizabeth**, «Persécution des femmes et droit d'asile aux Etats-Unis: Bilan de dix ans de mobilisation et de jurisprudence», *Revue Asylon(s)*, N°1, octobre 2006,
<http://www.reseau-terra.eu/article495.html>
8. **BRANDT Caroline**, «L'ONU et la protection des réfugiés: le HCR a-t-il péché par excès d'ambition?», *Revue de l'association française pour les Nations Unies*, n°05, 1998, pp.121-132.
9. **CARLIER Jean-Yves**, «Et Genève sera ... La définition du réfugié: bilan et perspectives», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28juillet 1951relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.63-89.

10. **CASANOVAS Oriol**, «Réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés», Recueil des Cours, Académie de droit international de La Haye, tome 306, 2003, pp.9-176.
11. **CASSAN Hervé**, «Les organisations internationales et les réfugiés : les nouvelles politiques juridiques institutionnelles», in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30,31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, pp.155-184.
12. **CEDEÑO Victor Rodriguez**, «Les sources du droit international des réfugiés: normes et principes applicables», in R.PERRUCHOUD (éditeur), *Migrations et protection des droits de l'homme*, OIM, Genève, 2005, pp.123-146.
13. **CHETAIL Vincent**, «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.3-61.
14. _____ «Théorie et pratique de l'asile en droit international classique: étude sur les origines conceptuelles et normatives du droit international des réfugiés», *Revue Générale de Droit International Public*, tome 115, n°2, 2011, pp.625-652.
15. **CLOCHARD Olivier**, «Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité», *Echo Géo*, N°2, 2007, pp.1-7,
<http://echogéo.revues.org/1696>
16. **COURNIL Christel**, «Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?», *RDP*, n°4, 2006, pp.1035-1066.
17. **DE HEMPTINNE Jérôme**, «Controverses relatives à la définition du crime de persécution», *RTDH*, N°53, 2003, pp.15-48.
18. **DEGNI-SEGUI René**, «L'action des institutions africaines en matière de réfugiés», in SFDI (sous la direction de), «droit d'asile et des réfugiés», actes du colloque de Caen 30,31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, pp.229-251.
19. **DUBERNET Cécile**, «Quand l'espace humanitaire devient une zone de guerre: personnes déplacées et peurs sécuritaires», *Recueil Alexandries*, Collections Esquisses, janvier 2006,
<http://www.reseau-terra.eu/article346.html>

20. **DURIEUX Jean- François**, «Le rôle du Haut- Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30, 31mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, pp.185-196.
21. **EDWARDS Alice**, «Les dimensions de l'âge et du genre en droit international des réfugiés», in E. Feller, V.TÜRK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.73-111.
22. **ERRERA Roger**, «La directive européenne du 29 avril 2004 sur le statut de réfugié, la protection internationale et les garanties contenues dans la convention européenne des droits de l'homme», *RTDH*, N°74, 2008, pp.347-381.
23. **FITZPATRICK Joan et BONOAN Rafael**, «La cessation de la protection de réfugié», in E.FELLER, V.TÜRCK et F .NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Editions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.548-610.
24. **FLAUSS Jean-François**, «Les droits de l'homme et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.91-131.
25. **GILBERT Geoff**, «Questions d'actualité relatives à l'application des clauses d'exclusion», in E. FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Editions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.479-538.
26. **GOODWIN-GILL Guy S.**, «L'article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l'absence de sanctions pénales, la détention et la protection», in E. FELLER, V. TÜRCK et F. NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.223-275.
27. **GOWLLAND-DEBBAS Vera**, «La charte des Nations Unies et la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.193-218.

28. **GOWLLAND-DEBBAS Vera**, «La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés», in SFDI (sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30, 31 mai et 1^{er} juin 1996, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, pp.93-131.
29. **HAINES Rodger**, «La persécution liée au genre», in E.FELLER, V.TURCK, et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.363-396.
30. **HAKATA Kei**, «Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », *R.G.D.I.P*, tome 106, n°3, 2002, pp.619-643.
31. **HANAFI Sari et DORAI Kamel**, «Des réfugiés qui ne relèvent pas du Haut Commissariat aux réfugiés : les palestiniens», in Michelle GUILLON, Luc LEGOUX et Emmanuel MA MUNG (eds.), *L'asile politique entre deux chaises-Droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, L'harmattan, Paris, 2003, pp.287-310.
32. **HAQUANI Chafica**, «L'apport de la coopération internationale en matière de droit des réfugiés», in *Droit International et Coopération Internationale*, France Europe Éditions, 2007, pp.481-493.
33. **HATHAWAY James C. et FOSTER Michelle**, «La possibilité de protection interne/réinstallation interne/fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.402-469.
34. **JASTRAM Kate et NEWLAND Kathleen**, «L'unité de la famille et la protection des réfugiés», in E. FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), «La protection des réfugiés en droit international», Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.619-675.
35. **JULIEN-LAFERRIERE François**, «La comptabilité de la politique d'asile de l'Union Européenne avec la convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL, (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après : bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.257-286.

36. **JULIEN-LAFERRIERE François**, « Pour un protocole à la convention européenne des droits de l'homme relatif à l'asile », in Michelle GUILLON, Luc LEGOUX et Emmanuel MA MUNG, (sous la direction de), *L'asile politique entre deux chaises : droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, L'Harmattan, Paris, 2003, pp.115-129.
37. **KÄLIN Walter**, «La surveillance de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés: article 35 et autres mécanismes de suivi», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.685-741.
38. **KUMIN Judith**, «Femmes: leur persécution sort de l'ombre», *Réfugiés*, vol.2, N°123, 2001, pp.12-13.
39. **LANG Winfried**, «Asile, refuge et droits de l'homme», in SFDI(sous la direction de), *Droit d'asile et des réfugiés*, actes du colloque de Caen 30,31mai et 1^{er} juin 1996, Édition A. Pedone, Paris, 1997, pp.84-92.
40. **LAUTERPACHT Elihu et BETHLEHEM Daniel**, «Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement», in E.FELLER, V.TÜRCK et F.NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.117-196.
41. **M'BACKE Adou Latif**, «La protection des droits de l'homme dans les situations de conflits armés internationaux et non internationaux: l'application du droit international humanitaire», in R. PERRUCHOU (éditeur), *Migrations et protection des droits de l'homme*, OIM, Genève, 2005, pp.147-156.
42. **MANGALA Jack M.**, «Prévention des déplacements forcés de population-Possibilités et limites», *RICR*, vol.83, N°844, 2001, pp.1067-1094.
43. **MORRIS Nicholas**, «Genèse d'une crise», *Réfugiés*, vol.3, n°116, 1999, pp.18-19.
44. **MUBIALA Mutoy**, «La convention de l'Organisation de l'Unité Africaine du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et ses liens avec la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés», in Vincent CHETAIL (sous la direction de), *La convention de Genève du 28 Juillet 1951*

relative au statut des réfugiés, 50ans après : bilan et perspectives, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp.221-238.

45. **OLINGA Alain Didier**, «La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays», in R. PERRUCHOU (éditeur), *Migrations et protection des droits de l'homme*, OIM, Genève, 2005, pp.157-163 .

46. **SAVOIE Pierre-Olivier et LE FORT Olivia**, «Quel Habeas corpus pour les demandeurs d'asile? Le Canada, les Etats-Unis, la Suisse et l'Australie face à leurs obligations internationales», in Daniel DORMOY et Habib SLIM (sous la direction de), *Réfugiés, immigration clandestine et centres de rétention des immigrés clandestins en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2008, pp.51-119.

47. **STRAW Jack**, «La Convention : l'opinion de la Grande-Bretagne», *Réfugiés*, vol.2, N°123,2001, p.9.

48. **TAGUM FOMBENO Henri Joël**, « Réflexions sur la question des réfugiés en Afrique», *RTDH*, N°57, 2004, pp.245-274.

49. **TÜRK Volker et NICHOLSON Frances**, «La protection des réfugiés en droit international: perspective globale», in E.FELLER, V.TÜRCK et F .NICHOLSON (sous la direction de), *La protection des réfugiés en droit international*, Éditions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.27-72.

50. **WILKINSON Ray**, «HCR: 50^e anniversaire», *Réfugiés*, N°120, 2001 pp.6-21,

51. _____, «Vieux problèmes...Réalités nouvelles», *Réfugiés*, vol.3, N°132, 2003, pp.5-20.

<http://www.unhcr.fr4ad2f8f861.html>

D-Textes juridiques

1. Directive 2001/55/CE du conseil , relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, 20 juillet 2001, <http://eur-lex.europa.eu>

2. Loi Canadienne sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, ch. 27).
http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/L2.5/texte_complet.html
3. Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil , établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, 18 février 2003.
<http://eur-lex.europa.eu>
4. Directive 2004/83/CE du Conseil, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 29 avril 2004.
<http://eur-lex.europa.eu>
5. Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, 13décembre 2011.
<http://eur-lex.europa.eu>

E – JURISPRUDENCE

1. TPIR, Procureur c.Jean-Paul AKAYESU, ICTR-96-4-T, 2 septembre 1998.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/40278fbb4.html>
2. TPIY, Procureur c.Anto FURUNDZIJA, IT-95-17/1-T, 10 décembre 1998.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/40276a8a4.html>
3. TPIY, Procureur c.Dragoljub KUNARAC, Radomir KOVAC et Zoran VUKOVIC, IT-96-23&23/1-A, 16 octobre 2001.
<http://www.tpiy.org/x/cases/kunarac/acord/fr/11016PR316556.htm>
4. TPIY, Procureur c.Zoran kupreskic, Mirjan kupreskic, Vlatko kupreskic, Drago josipovic, Vladimir Santic, IT-95-16-A, 23octobre 2001.
<http://www.icty.org/x/cases/kupreskic/acjug/fr/Kup-011023-f.pdf>

5. Haute Cour d'Australie, Ministre de l'immigration et des affaires multiculturelles c. Khawar, [2002] HCA14, 11 avril 2002.

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3deb326b8.pdf>

6. Cour nationale du droit d'asile (France), Trente ans de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État sur l'asile: principales décisions de 1982 au 31 décembre 2011, 2012.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/500517652.html>

F-Documents

1-Déclarations

1. Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, 22 novembre 1984.

<http://www.unhcr.fr/4b14f4a5e.html>

2. Déclaration et programme d'action de Vienne, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993.

<http://www.arabhumanrights.org/publications/unconf/wchr/ga/aconf-157-23-93f.pdf>

2- Rapports

1. Nations Unies, Agenda pour la paix, Rapport présenté par le secrétaire général, 17 juin 1992, <http://daccess-dds-ny.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/62/PDF/N9225962.pdf?OpenElement>

2. Commission des droits de l'homme, Droits civils et politiques: question de la détention et de la torture, Rapport du groupe de travail sur la détention arbitraire, 28 décembre 1999.

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/89364b1bc64c34a08025689000432f28?Opendocument>

3. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, Rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, 11 janvier 2010, <http://assembly.coe.int/>

4. Human Rights Watch, Rapport mondial 2013, Union européenne: Les droits humains sont passés au second plan dans un contexte de crise en 2012, 31 janvier 2013,

<http://www.hrw.org/fr/news/2013/01/31>

3-Documents du HCR

1. HCR, Lignes directrices pour la protection des femmes réfugiées, juillet 1991.
<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,49997ada1d,0.html>
2. HCR, Note sur la protection internationale, 1991.
<http://www.unhcr.fr/4b30a55ae.htm>
3. HCR, Note sur la protection internationale, 1992.
<http://www.unhcr.fr/4b30a55c1d.htm>
4. HCR, Note sur la protection internationale, 1993.
<http://www.unhcr.fr/4b30a567e.htm>
5. HCR, Note sur la protection internationale, 1994.
<http://www.unhcr.fr/4b30a572e.htm>
6. HCR, Note d'information sur l'article 1 de la convention de 1951, 1995, <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c25f2453aebb32c4,0,...html>
7. HCR, Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, 1997.
<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,47440c212.html>
8. HCR, Note sur les clauses de cessation, 1997.
<http://www.unhcr.fr/4b30a61de.html>
9. HCR, Note sur la protection internationale, 1998,
<http://www.unhcr.fr/4b30a42de.htm>
10. HCR, les clauses de cessation: lignes directrices sur leur application, 26 avril 1999.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c06138c4.html>
11. HCR, Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, 1999.
[http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Principes directeurs du HCR détention.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Principes_directeurs_du_HCR_d%C3%A9tention.pdf)
12. HCR, Note sur la protection internationale, 2000.
<http://www.unhcr.fr/4b30a376e.htm>
13. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la cessation du statut de réfugié», Table ronde d'experts organisée par le

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la fondation Carnégie pour la paix internationale, Lisbonne (Portugal), du 3 au 4 mai 2001.

14. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'exclusion du statut de réfugié», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et la fondation Carnégie pour la paix internationale, Lisbonne (Portugal), du 3 au 4 mai 2001.

15. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: le principe du non-refoulement», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le centre Lauterpacht de recherche en droit international, Université de Cambridge, Royaume-Uni, du 9 au 10 juillet 2001.

16. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la responsabilité de surveillance», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le centre Lauterpacht de recherche en droit international, Université de Cambridge, Royaume-Uni, du 9 au 10 juillet 2001.

17. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions : l'appartenance à un certain groupe social», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'Institut International de Droit Humanitaire de San Remo (Italie) du 6 au 8 septembre 2001.

18. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: la persécution liée au genre (article 1A2)», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Institut International de Droit Humanitaire de San Remo (Italie) du 6 au 8 septembre 2001.

19. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions : la possibilité de protection interne /réinstallation interne/fuite interne », Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Institut International de Droit Humanitaire de San Remo (Italie) du 6 au 8 septembre 2001.

20. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'unité de la famille», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Institut

Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève, Suisse, du 8 au 9 novembre 2001.

21. HCR, Consultations mondiales, «Relevé des conclusions: l'article 31 de la convention de 1951», Table ronde d'experts organisée par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et L'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève, Suisse, du 8 au 9 novembre 2001.

22. HCR, La protection internationale des réfugiés: interprétation de l'article 1 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a3914.html>

23. HCR, Protection des réfugiés lors d'afflux massifs: cadre général de la protection, 2001.

<http://www.unhcr.fr/4b151c29e.pdf>

24. HCR, Note sur la protection internationale, 2003.

<http://www.unhcr.fr/4b30a57oe.htm>

25. HCR, La violence sexuelle et sexiste contre les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées: Principes directeurs pour la prévention et l'intervention, 2003, http://www.unhcr.ch/file_admin/unhcr_data/La_violence_sexuelle_et_sexiste_contre_les_refugies_les_rapatries_et_les_personnes_deplacees.pdf

26. HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: application des clauses d'exclusion: article 1F de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, 2003.

<http://www.unhcr.org/refword/docid/4110bc14.html>

27. HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: cessation du statut de réfugié dans le contexte de l'article 1C(5) et (6) de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés (clauses sur «les circonstances ayant cessé d'exister»), 2003.

<http://www.unhcr.org/refword/docid/3eccb7a54.html>

28. HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: «la possibilité de fuite ou de réinstallation interne» dans le cadre de l'application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 23 juillet 2003.

<http://www.unhcr.org/refword/docid/3Fb9f5344.html>

29. HCR, Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion: article 1F de la convention de 1951 relative au statut des

- réfugiés, 4september2003,
[http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Note d information sur l applicati on des clauses d exclusions.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Note_d_information_sur_l_applicati_on_des_clauses_d_exclusions.pdf)
30. HCR, Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration, 2004, <http://www.unhcr.fr/4ad2f863e.html>
31. HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2004.
<http://www.unhcr.org/refword/docid415agaf54.html>
32. HCR, Manuel de réinstallation, novembre 2004.
[http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Manuel de la Reinstalation. pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Manuel_de_la_Reinstalation.pdf)
33. HCR, Principes directeurs du HCR sur l'application des clauses d'exclusion de l'article 1F de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés dans les situations d'afflux massif, 2006.
<http://www.unhcr.org/refword/docid/4a714da62.html>
34. HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite , 2006.
<http://www.unhcr.fr/4ad2f81e1a.html>
35. Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Comité permanent, Rôle du HCR dans l'appui à un renforcement de la réponse humanitaire aux situations de déplacement interne: cadre politique et stratégie de mise en œuvre, 2007.
<http://www.unhcr.fr/4b30a6cee.html>
36. Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Comité permanent, Evaluation en temps réel de la participation du HCR aux opérations pour les déplacés internes et l'approche sectorielle: analyse des conclusions, 2007.
<http://www.unhcr.fr/4b30a6d91d.html>
37. HCR, Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection, Document de travail: protection des réfugiés et solutions durables dans le contexte de la migration internationale, 19 novembre 2007.
<http://www.unhcr.fr/4b151ca4e.html>
38. HCR, Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de

- l'intérêt supérieur de l'enfant, 2008, <http://www.dei-france.org/>
39. HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : «l'appartenance à un certain groupe social» dans le cadre de l'article 1A(2) de la convention de 1951 et/ou son protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2008.
<http://www.unhcr.org/refword/docid/3e41421b4.html>
40. HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: la persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la convention de 1951 et/ou son protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2008, <http://www.unhcr.fr/4ad2f7f61d.html>
41. HCR, Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés, avril 2008.
http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Note_d_orientation_sur_l_extradition_et_la_protection_internationale_des_refugiés_01.pdf
42. HCR, Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines, mai 2009.
<http://www.unhcr.org/refword/pdfid/4d70cffb2.pdf>
43. HCR, Note relative à l'applicabilité des principes directeurs de 2009 sur le Sri Lanka, juillet 2009.
<http://www.unhcr.org/refword/pdfid/4a72fbb1a.pdf>
44. HCR, Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection, Les lacunes de protection et les réponses apportées, Genève, 8 et 9 décembre 2010.
<http://www.unhcr.org/pages/4ca5999d6.html>
45. HCR, Note sur la protection internationale, 2011.
<http://www.unhcr.fr/4e5617bd9.htm>
46. HCR et HCDH, Table ronde globale sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides Genève, 11–12 Mai 2011, <http://www.unhcr.fr/4eccf4cd6.pdf>
47. HCR, Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité (résumé), 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org>
48. HCR, Note sur la protection internationale, 2012.
<http://www.unhcr.fr/501fcd919.pdf>
49. HCR, Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la convention de 1951 ou protocole de 1967 aux victimes de la traite en France, 12 juin 2012.
<http://www.unhcr.org/refword/pdfid/4fd84c022.pdf>

-
50. HCR, Tendances mondiales 2011, 18juin2012.
<http://ww.unhcr.fr/501145f39.html>
51. Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Actualisation des opérations du HCR au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 21septembre 2012.
<http://www.unhcr.fr/50606ca49.html>
52. HCR, Déclaration liminaire du Haut Commissaire à la soixante-troisième session du Comité exécutif, 1er octobre 2012.
<http://ww.unhcr.fr/506a9a889.html>

1... مقدمة

الباب الأول

14 تطور نطاق الحماية الدولية للاجئين

الفصل الأول

15 المفهوم الحالي للاجئ: المستفيد من الحماية الدولية

17 المبحث الأول: الخوف من الاضطهاد كمعيار أساسي لاكتساب صفة اللاجئ

18 المطالب الأول: مفهوم الخوف من التعرض للاضطهاد

18 الفرع الأول: خصائص الخوف

19 أولا - الطابع الشخصي للخوف

24 ثانيا- الطابع الحالي للخوف

27 الفرع الثاني: غموض معيار الاضطهاد

27 أولا- غياب تعريف للاضطهاد

28 1- الاضطهاد وانتهاك حقوق الإنسان

30 2- درجة خطورة الاضطهاد

32 ثانيا- أدوات الاضطهاد

32 1- صدور الاضطهاد من سلطات دولة الأصل

2-	غياب الحماية المكون للاضطهاد: الاضطهاد الصادر عن الأفراد.....	33
	المطلب الثاني: الأسباب المبررة للخوف من الاضطهاد	39
	الفرع الأول: التحديد الحصري لأسباب الخوف من الاضطهاد	39
	أولا- الانتماء العرقي أو الديني أو الوطني.....	40
1-	العرق	40
2-	الدين	41
3-	الجنسية.....	42
	ثانيا- الرأي السياسي	43
	ثالثا- الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة	44
	الفرع الثاني: تقييد معيار "الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة"	48
	أولا - الخصائص المحمية.....	49
	ثانيا- الرؤية الاجتماعية	51
	المبحث الثاني: المعايير التكميلية لاكتساب صفة اللاجئ	56
	المطلب الأول: مركز اللاجئ المشتق على أساس مبدأ الحفاظ على وحدة الأسرة.....	56
	الفرع الأول: تكريس مبدأ وحدة الأسرة في سياق اللاجئين	57
	الفرع الثاني: مجال تطبيق مبدأ وحدة الأسرة	64
	المطلب الثاني: دور الاضطهاد القائم على نوع الجنس في سياق تحديد مركز اللاجئ.....	71
	الفرع الأول: حماية النساء من الاضطهاد القائم على نوع الجنس	71
	أولا - مبدأ عدم التمييز والاضطهاد القائم على نوع الجنس.....	72
	ثانيا- نوع الجنس وعلاقته بالأسباب المبررة للحصول على مركز اللاجئ.....	78
	الفرع الثاني: نحو الاعتراف بمركز اللاجئ القائم على الاضطهاد المرتبط بنوع الجنس .	81

الفصل الثاني

	مركز اللاجئ بين ضمانات الحماية الدولية وحدودها	88
	المبحث الأول: ترسيخ الضمانات الأساسية لحماية اللاجئين	88

المطلب الأول: تدعيم مبدأ عدم رد اللاجئين إلى دولة الاضطهاد	88
الفرع الأول: اتساع نطاق التطبيق الشخصي لمبدأ عدم الرد	91
أولاً - مدى انطباق مبدأ عدم الرد على ملتمسي اللجوء	91
ثانياً- الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الرد	95
1- الاستثناء المتعلق بالأمن الوطني	96
2- الاستثناء المتعلق بتهديد المجتمع	98
ثالثاً- نحو الحد من الاستثناءات على مبدأ عدم الرد	99
الفرع الثاني: اتساع نطاق التطبيق المادي لمبدأ عدم الرد	101
أولاً: الحظر العام للرد إلى مصدر التهديد	101
ثانياً: مبدأ عدم الرد ورفض القبول عند الحدود	104
1- الملجأ المؤقت	105
2- الرد إلى بلد ثالث آمن	106
ثالثاً: التسليم أو الرد المقنع للاجئ	107
المطلب الثاني: مبدأ عدم توقيع الجزاءات كضمانة لحماية ملتمسي اللجوء: اللاجئين المحتملون	111
الفرع الأول: نطاق تطبيق مبدأ عدم توقيع الجزاءات	112
أولاً - شروط الاستفادة من مبدأ عدم توقيع الجزاءات	112
ثانياً- الحماية المضمونة بموجب مبدأ عدم توقيع الجزاءات	115
الفرع الثاني: حدود الحماية المضمونة بموجب مبدأ عدم توقيع الجزاءات	117
أولاً - جواز احتجاز اللاجئين للضرورة	118
ثانياً- الاحتجاز التعسفي كأداة لردع ملتمسي اللجوء	123
المبحث الثاني: حدود الحماية الدولية للاجئين	128
المطلب الأول: حالات الاستبعاد من مركز اللاجئين	128
الفرع الأول: التحديد الحصري للأشخاص غير الجديرين بالحماية الدولية	130
أولاً - مرتكبو جرائم الحرب، جرائم ضد السلام و جرائم ضد الإنسانية	131
ثانياً- مرتكبو الجرائم الجسيمة غير السياسية	135
ثالثاً- مرتكبو أفعال مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها	139

الفرع الثاني: إمكانية الحماية الداخلية كآلية مستحدثة للاستبعاد من مركز اللاجئ	142
أولا - إمكانية الحماية الداخلية في سياق تحديد مركز اللاجئ	143
1 - الأساس القانوني لمقاربة إمكانية الحماية الداخلية	143
2 - الربط بين إمكانية الحماية الداخلية وشروط اكتساب صفة اللاجئ	145
ثانيا- معايير تقييم إمكانية الحماية الداخلية كبديل للملجأ	148
1 - انتفاء الاضطهاد في البديل الداخلي	148
2 - وجود حد أدنى من الحماية الوطنية الفعلية	151
المطلب الثاني: أسباب انقضاء مركز اللاجئ	153
الفرع الأول: الأسباب ذات الصلة باللاجئ	153
أولا - العودة الطوعية إلى الاستفادة من الحماية الوطنية	153
ثانيا- اكتساب جنسية وحماية جديدين	157
ثالثا- العودة الطوعية للاستقرار في بلد الأصل	158
الفرع الثاني: الانقضاء الجماعي لمركز اللاجئ بسبب تغير الظروف في بلد الأصل	160
أولا - الطابع الجوهري للتغيرات المبررة للانقضاء	161
ثانيا- الطابع الفردي لإجراءات الانقضاء الجماعي	164
ثالثا- الاستثناء من الانقضاء بسبب تغير الظروف	167

الباب الثاني

تطور آليات الحماية الدولية للاجئين	171

الفصل الأول

من التخصص في الصلاحيات إلى الحاجة إلى أشكال تكميلية للحماية	173
المبحث الأول: الاختصاص الأصيل لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ..	173
المطلب الأول: الولاية الأساسية للمفوضية	174

176	الفرع الأول: أنشطة المفوضية في مجال الحماية
182	الفرع الثاني: الطابع المختلط لسلطة المفوضية في الإشراف
190	المطلب الثاني: الدور المتغير للمفوضية في مجال إعمال الحلول الدائمة للاجئين
190	الفرع الأول: التركيز على الإعادة الطوعية للاجئين إلى أوطانهم
191	أولا - الطابع الطوعي للإعادة أساس استدامة الحل
195	ثانيا- تورط المفوضية في عمليات الإعادة غير الطوعية
202	الفرع الثاني: الحلول البديلة للإعادة الطوعية
202	أولا - العودة الآمنة للاجئين
205	ثانيا- إعادة توطين اللاجئين
205	1- التوطين في بلد الملجأ
208	2- إعادة التوطين في بلد ثالث
212	المبحث الثاني: الأشكال التكميلية للحماية الدولية للاجئين
212	المطلب الأول: احتواء اللاجئين في إطار الحماية الأعم لحقوق الإنسان
212	الفرع الأول: حماية اللاجئين في أفق المساعدة الإنسانية
213	أولا - العلاقة بين مساعدة اللاجئين وحقوق الإنسان
217	ثانيا- المساعدة الإنسانية للاجئين
222	الفرع الثاني: استفادة اللاجئين من آليات الرقابة على حقوق الإنسان
225	أولا - دور لجنة مناهضة التعذيب
230	ثانيا- دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان
234	المطلب الثاني: الحماية المؤقتة في أوضاع التدفق الجماعي للاجئين
235	الفرع الأول: مفهوم الحماية المؤقتة
236	أولا - نشأة وتطور الحماية المؤقتة
239	ثانيا- أهمية الحماية المؤقتة في مواجهة التدفقات الجماعية للاجئين
242	الفرع الثاني: مخاطر تهميش النظام الدولي لحماية اللاجئين بالحماية المؤقتة
242	أولا - غموض المركز القانوني للمستفيدين من الحماية المؤقتة
245	ثانيا- الطابع المحدود للحماية المؤقتة

الفصل الثاني

251	بروز مقارنة الحماية الوقائية
251	المبحث الأول: الوقاية من النزوح القسري أم من أسبابه؟
252	المطلب الأول: الوقاية من أسباب النزوح القسري
253	الفرع الأول: مكافحة أسباب النزوح القسري
262	الفرع الثاني: آليات الوقاية من النزوح القسري
262	أولا - الإنذار المبكر
266	ثانيا- إعادة التأهيل والتنمية
266	1 - المساعدة على إدماج اللاجئين
268	2 - مبادرة الإعادات الأربع
271	المطلب الثاني: الوقاية من التدفق الجماعي للاجئين
271	الفرع الأول: البعد السلبي للوقاية
277	الفرع الثاني: مظاهر الوقاية من التدفق الجماعي للاجئين
278	أولا - الإعادة وتفادي التدفق الجماعي للاجئين
281	ثانيا- النشاط داخل البلدان المولدة للاجئين
287	المبحث الثاني: حماية الأشخاص النازحين داخليا للوقاية من تدفقات جديدة للاجئين
289	المطلب الأول: تنظيم الحماية الدولية للأشخاص النازحين داخليا
290	الفرع الأول: قصور الحماية المكفولة في إطار المعايير الدولية القائمة
298	الفرع الثاني: تفعيل الحماية الدولية للأشخاص النازحين داخليا
300	أولا - مضمون المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي
304	ثانيا- أهمية المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي
309	المطلب الثاني: أعمال الحماية الدولية للأشخاص النازحين داخليا
309	الفرع الأول: جهود المفوضية لصالح الأشخاص النازحين داخليا
315	الفرع الثاني: مخاطر انحراف ولاية المفوضية

322 خاتمة

329 قائمة المراجع

365 الفهرس

ملخص

لقد تغير العالم جذريا، منذ إنشاء المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وتبني اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، منذ أكثر من ستين عاما، وأصبحت مشكلة النزوح القسري أكثر تعقيدا من ذي قبل. خلال هذه السنوات كانت اتفاقية 1951 بمثابة إطار للحماية الدولية قابل للتكيف مع واقع تحركات اللاجئين، والكثير من مبادئها التوجيهية تنطبق على الأشكال المعاصرة للنزوح. إن المفوضية تعترف طبعاً بأن التحديات الحالية كثيرة ومتنوعة، وأنه توجد ثغرات في إطار الحماية الدولية، وإن كانت مبادئها الأساسية التي تحكم اللاجئين، صالحة وضرورية أكثر من أي وقت مضى. ولقد أثبت تطور دورها خلال السنوات الأخيرة مرونة ولايتها بما فيه الكفاية، للتكيف مع التحديات الحالية من خلال مقاربات جديدة، والتي من ضمنها الوقاية من النزوح والحماية داخل بلدان الأصل.

RÉSUMÉ

Le monde a radicalement changé depuis la création du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), et l'adoption de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, il y a plus de soixante ans, et le problème des déplacements forcés devient de plus en plus complexe. Durant ces années, la convention de 1951 a servi de cadre de protection adaptable aux réalités des mouvements de réfugiés, et bon nombre de ces principes directeurs s'appliquent toujours aux formes contemporaines de déplacement. Le HCR reconnaît bien sûr que les défis actuels sont nombreux et variés, et qu'il y a des lacunes dans le cadre de la protection internationale, même si, en son sein les principes fondamentaux régissant les réfugiés, sont plus que jamais valables et nécessaires. L'évolution du rôle du HCR au cours des dernières années a montré que son mandat est suffisamment souple, pour permettre une adaptation aux défis actuels, par le biais de nouvelles approches, y compris dans les domaines de la prévention et de la protection à l'intérieur du pays.

