

جامعة الجزائر-1-
كلية الحقوق

اللاجوء السراسف فف القانون الدولف

أطروحة مقدمة لنفل شهادة الدكتوراه فف القانون العام

بإشراف الأستاذ الدكتور :

بوغزالة محمد ناصر

من إعداد الطالب :

فورار العفدف جمال

السنة الجامعفة

2012 / 2011

جامعة الجزائر-1-

كلية الحقوق

نوقشت بتاريخ 17 جوان 2014 ، و تحصل الطالب على درجة مشرف جدا

اللاجوء السياسي في القانون الدولي

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف الأستاذ الدكتور:

من إعداد الطالب :

بوغزالة محمد ناصر

فورار العيدي جمال

أعضاء لجنة المناقشة :

- الأستاذ الدكتور : العايب علاوة رئيسا
- الأستاذ الدكتور : بوغزالة محمد ناصر مشرفا و مقرا
- الأستاذ الدكتور : حمادو الهاشمي عضوا
- الأستاذ الدكتور : أورحمون محمد طاهر عضوا

السنة الجامعية

2012 / 2011

((ليست الجامعة مسؤولة عن الآراء التي يبديها المترشح
ضمن أطروحته ، كما ليس لها أن توافق أم لا عليها))

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَإِنْ أُلْحُتْ مِنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتَجَارَكَ ، فَأَجِرْهُ لَتَنفُ
يَسْمِعَ كَلَامَ اللَّهِ ، ثُمَّ أُولِئِكَ طَائِفَةٌ ، ذَالِكُمْ بِأَنَّهُمْ قَوْمٌ
لَا يَعْلَمُونَ ﴾ .

سورة التوبة ، الآية 6

**((إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتابا في يوم إلا قال في غده
لو غير هذا لكان أحسن ، لو زيدَ هذا لكان يستحسن ، و لو قدم هذا
لكان أفضل ، و لو ترك هذا لكان أجمل ، و هذا من أعظم العبر ، و هذا
دليل على استيلاء النقص على جملة البشر)) .**

عماد الدين الأصفهاني (1125 – 1201 م)

إهداء

إلى عبق الروح التي أستلهم منها الإصرار والصبر...

إلى روح والدتي الطاهرة...

داعيا الله سبحانه وتعالى أن يتغدها بواسع رحمته

ويسكنها فسيح جناته

وأن يجعل ثواب هذا العمل المتواضع في صحائف حسناتها.

ابنك جمال

شكر و تقدير

اللهم لك الحمد والشكر على ما أنعمت به علي وأولييت .

برأيت ، أنتقم بخالص الشكر والتقدير لكل من قدح في يد العود والمساعدة للإنجاز هذه الأطلوحة .
والأخص بالذكر الأستاذ المشرف : الدكتور بوخزالة محمد ناصر ، على كل ما قدمه لي من عود
ومساعدة ونصائح وتوجيهات كانت لها بالغ الأثر في إثراء الرسالة رغم كثرة متاعله .

كما أتوجه بالشكر والعرفان إلى جميع زملائي أساتذة كلية الحقوق بوجدة و على وقوفهم إلى جانبي
وتشجيعهم لي .

هذا ، وإله كما قد حالطني التوفيق في إكمال هذه الأطلوحة فزلت فضل من الله ونعمه ، وإله
كما قد اعترأها بعض الفصور فإله فزلت من نفسي . وما توفيتي إله بالله عليه توكلت وإليه أنيب .

فورار العيدي جمال

قائمة المختصرات

(Listes des abréviations employées)

I - Revues

AFDI	Annuaire Français de Droit International.
AJIL	American Journal of International Law.
IJRL	International Journal of Refugee Law. Oxford.
JC	Juris Classeur. (Paris).
JDI	Journal du Droit International.
RBDI	Revue Belge de Droit International.
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International. La Haye.
RDÉ	Revue du Droit des Étrangers.
RDI	Revue de Droit International.
REDI	Revue Egyptienne de Droit International.
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public.

II - Organisations

AALCC	Asian-african Legal Consultative Committee.
AGNU	Assemblée Générale des Nations Unies.
Amnesty	Amnesty International.
BIT	Bureau International du Travail.
CE	Communauté Européenne.
CIJ	Cour International de Justice.
CICR	Comité International de la Croix- Rouge.
CIR	Comité Intergouvernemental pour les Réfugiés.
CPJI	Cour Permanente de Justice Internationale.
ECHR	European Court of Human Rights
ECOSOC	Conseil Économique et Social.
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
EXCOM	Comité Exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.
HC	Haut Commissaire.

HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés . (= UNHCR)
HRW	Human Rights Watch
IDI	Institut de Droit International.
ILA	International Law Association.
OCI	Organisation de la Conférence Islamique.
OEA	Organisation des États Américains.
OFPRA	Office Français des Protection des Réfugiés et apatrides.
OIM	Organisation Internationale pour les migrations.
OIR	Organisation Internationale pour les Réfugiés.
OIT	Organisation Internationale du Travail.
OMS	Organisation Mondiale de la Santé.
ONG	Organisation Non Gouvernementale.
ONU	Organisation des Nations Unies.
OUA	Organisation de l'Unité Africaine.
PAM	Programme Alimentaire Mondial.
PE	Parlement Européen
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement.
SDN	Société Des Nations.
SG	Secrétaire Général de l'ONU.
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture.
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance.
UNKRA	Office des Nations Unies pour le relèvement de la Corée.
UNREF	Fonds des Nations Unies pour les réfugiés.
UNRRA	Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de relèvement.
UNRWA	Office de Secours et de Travail des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

مقدمة

الحمد لله الذي عجز البيان عن إحصاء نعمه ، و فات ذرع البلاغة وصف ما جاد خلقه من شأبيب كرمه . و أصلي و أسلم على نبيه أحمد ، المبعوث رحمة للعالمين .

و بعد ، فلقد تعرض الإنسان الضعيف منذ القدم و على مرّ العصور و الأزمان إلى تقلبات الطبيعة القاسية و هجمات الحيوانات المفترسة و اضطهاد أخيه الإنسان و ظلمه ، ممّا اضطره إلى الفرار من تلك الأخطار إلى مكان آخر ، علّه يجد فيه الحماية و الأمان . فنظام اللجوء ظهر مع ظهور الإنسان على وجه هذه الأرض ، و صاحبه عبر التاريخ ، و تطور باستمرار مع تطور الحياة على هذه الأرض . و لذلك يمكن القول أن فكرة اللجوء قديمة قدم البشرية ذاتها ، فهي ملازمة في الواقع للتعذيب والاضطهاد و الجريمة ، و مبعثها الرحمة و التسامح و الغفران .

ففي البداية ، كان الإنسان يلتجئ إلى الجبال و المغارات و الوديان و الغابات و إلى أعالي الأشجار و ذلك لكي تحميه من أخطار الطبيعة و من هجمات الضواري ، كما عرف الإنسان الفرار إلى خارج الجماعة ، باعتباره وسيلة للهروب من بطش الأقوى منه و انتقامه . و عندما نشأت داخل الجماعة الواحدة أماكن معينة ، اعتبرها الناس — بسبب المعتقدات الدينية أو الخرافية — أماكن ذات حرمة خاصة بحيث لا يجوز انتهاكها ، سرعان ما وجد الإنسان فيها ملاذا يأوي إليه كي يحميه ضد انتقام خصومه و غلوهم . و هكذا أطلقت كلمة ملجأ في أول الأمر على الأماكن التي كان المذانون و المجرمون يحتضنون بها ضد ملاحقة السلطة أو انتقام الخصوم ، ثم تطورت الأوضاع بعد ذلك ، و نشأ ما يُعرف بحق اللجوء أو حق الملجأ ، ليدل على الامتياز الذي كان مقروا لتلك الأماكن ، و الذي بمقتضاه كان يحق لهذه الأماكن أن تحمي من يلوذ بها من الأفراد .

و هكذا يمكن القول أن نظام اللجوء نشأ في الأصل نشأة دينية ، حيث كان يتخذ صورة احتماء الفارين من الظلم و القهر و الاضطهاد إلى أماكن العبادة للفرار من هذا الظلم و ذلك الاضطهاد ، فكان الدين وحده الكفيل بالحد من قسوة البشر و رغبة الانتقام و التشفي و سفك الدماء ، بحماية الضعيف و المظلوم و المغلوب على أمره من الاضطهاد و أعمال العنف التي تلاحقه ، و ذلك بتهيئة ملاذ له يكون فيه في حمى القوى الإلهية من بطش البشر .

و كان الاعتقاد بقدسية الأماكن المرصودة للعبادة و الأشخاص الذين هم في خدمة الآلهة والاحترام الذي توليه المجتمعات القديمة لكل ما يتصل بالقدرة الإلهية ، والذي كان مبعثه الخوف من بطشها أكثر منه الإيمان بها ... كل ذلك كان من العوامل التي ساهمت بقدر كبير في نشأة و تثبيت و تطور اللجوء الديني ، فكان يُمارس لدى المصريين القدماء و اليهود و الإغريق و الرومان .

كما عرفه العرب في الجاهلية ، ثم اعترف به الدين الإسلامي و نظمه بما يتفق مع مبادئه السمحة حيث أقرت الشريعة الإسلامية حق اللجوء في صورته الدينية . و يقول الله تعالى واصفا حرمة مكة : ﴿ **وَإِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنًا** ﴾¹ ، و يقول أيضا : ﴿ **وإن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه ذلك بأنهم قوم لا يعلمون** ﴾² .

و قد عرفت بداية نشأة الدولة الإسلامية ذلك النظام ، حيث هاجر أصحاب رسول الله ﷺ إلى الحبشة ، كما هاجر الرسول و أصحابه إلى المدينة المنورة للفرار من الاضطهاد ، فقال جل شأنه : ﴿ **من يهاجر في سبيل الله يجد في الأرض مراغما كثيرا و سعة** ﴾³ ، و قال أيضا : ﴿ **إن الذين توفاهم الملائكة ظالمي أنفسهم ، قالوا فيما كنتم ، قالوا كنا مستضعفين في الأرض ، قالوا ألم تكن أرض الله واسعة فتهاجروا فيها** ﴾⁴ .

و هكذا ، فإذا مُنيت قطعة من الأرض بحاكم أثيم يضطهد خصومه في الدين أو في الرأي و يضيق عليهم الخناق ، فلتنك أبواب البلاد الأخرى مفتوحة لتكريم الإنسانية المُهانة ، و إشعارها بالأخوة الإنسانية العالمية ، و بأن هناك أهل صلاح و وفاء ، يكرهون أولئك الذين ينقضون عهد الله من بعد ميثاقه و يقطعون ما أمر به الله أن يوصل .

و هكذا بدأ اللجوء يظهر في صورته الأولى ، و كانت هذه الصورة من اللجوء تسمى باللجوء الداخلي ، و هو نزوح الفرد من مكان إلى آخر داخل نفس الدولة . أمّا الصورة الأخرى من اللجوء فهي اللجوء الخارجي أو اللجوء الدولي ، و الذي يتمثل في هروب الشخص إلى خارج إقليم دولته لكي يكون في مأمن من الاضطهاد و الملاحقة من جانب سلطات دولته . و يُطلق على هذه الصورة من اللجوء كذلك اسم اللجوء الإقليمي أو اللجوء السياسي .

و قد استند اللجوء الإقليمي في بداية عهده إلى أساس أخلاقي ، حيث كان الاعتداء على اللاجئين يُعتبر بمثابة اعتداء على شرف الجماعة التي تحميه ، و كان الحكام في ذلك الوقت يشعرون بوجود واجب أخلاقي عليهم يقضي بحماية اللاجئين ، كما اعتبروا تسليم اللاجئين إلى جماعة أخرى عملا منافيا للكرامة و الشرف . لكن مع بروز مفهوم الدول الحديثة و ما تتمتع به من سيادة مطلقة على إقليمها تحول المقصود بحق اللجوء الإقليمي من مجرد واجب أخلاقي على عاتق الحاكم ، ليصبح حقا من حقوق الدولة المتفرعة عن سيادتها على إقليمها .

¹ — سورة البقرة ، الآية 125 .

² — سورة التوبة ، الآية 6 .

³ — سورة النساء ، الآية 100 .

⁴ — سورة النساء ، الآية 97 .

وإلى جانب صورتَي اللجوء الديني واللجوء الإقليمي ظهر نوع ثالث من اللجوء هو اللجوء الدبلوماسي، ويُقصد به اللجوء الذي تمنحه الدولة أو المنظمات الدولية في أماكن تقع خارج إقليمها المادي مثل سفاراتها وقنصلياتها وسفنها ومختلف دور بعثاتها الدبلوماسية المعتمدة في أقاليم الدول الأخرى. وقد تزامن ظهور هذا النوع من اللجوء مع ظهور واستقرار نظام التمثيل الدبلوماسي، واستند في البداية إلى فكرة الامتداد الإقليمي، ثم جرى به العرف بحيث أصبح جزءاً من القانون الدبلوماسي.

بيد أن التطور الذي لحق بنظام اللجوء ككل أدى إلى اختفاء اللجوء الديني من الوجود، وذلك بالرغم من جذوره العميقة و تقاليده الممتدة على مر القرون، كما أدى إلى عدم استقرار نظام اللجوء الدبلوماسي على الصعيد العالمي، باستثناء بعض دول أمريكا اللاتينية، وهذا بسبب وجود معاهدات إقليمية وقوانين داخلية تنظمه وتعترف به كنظام قانوني خاص بالدول الأمريكية. أما اللجوء الإقليمي (أو اللجوء السياسي) فهو النظام الوحيد الذي استقر كنظام قانوني دولي، وتطور عبر العصور مع تطور الأوضاع والأحداث، ولذلك ستنبص دراستنا عليه.

و حتى القرن الثامن عشر كان اللجوء يُمنح في الغالب لمرتكبي الجرائم العادية دون مرتكبي الجرائم السياسية، حيث أن مبدأ التعاون الدولي لمكافحة الجرائم ومعاينة المذنب لم يكن قد تبلور بعد كما أن استبداد الحكام و حرصهم الشديد على سلطانهم و امتيازاتهم جعلهم لا يتسامحون بشأن الجرائم السياسية، أي التي تقع اعتداءً على مصالحهم، فكانوا يتعقبون مرتكبي هذا النوع من الجرائم أينما ذهبوا و يعملون على استردادهم بشتى الطرق.

غير أنه نتيجة لانتشار الأفكار السياسية التي فصلت بين السلطة السياسية و بين شخص الحاكم من ناحية، و أبرزت الطابع النسبي للجريمة السياسية من ناحية ثانية، و أوجدت أساساً أخلاقياً للأعمال الموجهة ضد الحكومة من ناحية ثالثة... كل ذلك أفضى إلى إحداث تحول خطير في نظام اللجوء، حيث أنه في حين لم يعد تسليم المجرمين العاديين يثير أي اعتراض، فقد أصبح تسليم المجرمين السياسيين أو اختطافهم من دولة اللجوء يُعد عملاً منافياً لمبادئ الإنسانية و الشرف، و بالتالي تغير الوضع في اتجاه عكسي، بحيث أضحت اللجوء حماية تمنحها الدولة داخل إقليمها لمرتكبي الجرائم السياسية دون مقترفي الجرائم العادية.

و فضلاً عن ذلك، لم يكن اللاجئين في الأزمنة الماضية يواجهون صعوبة تذكر في النزوح من إقليم دولة إلى إقليم دولة أخرى، فلم تكن تواجههم مشاكل الحدود و إلزامية حمل جوازات السفر واشتراط الحصول على تأشيرات الدخول و تراخيص الإقامة، حيث كان المسافر المسلم — على سبيل المثال — ينزح من المغرب ليصل إلى بلاد الصين، فلا يحمل معه جواز سفر، و لا يلقي أمامه حرس حدود... و كان نصف الدنيا مفتوحاً له يتنقل في مشارقه و مغاربه كيفما يشاء، و كانت نظرتة للعالم تجرئه على التسرب في مجاهيله و التغلغل في أعماقه، فإذا اطمأن به المقام في ناحية حطّ بها رحاله.

و لا شك أن هذه الحياة المتحركة كانت استجابة لتعاليم الإسلام و فهما لسنة النبي الكريم عليه الصلاة و السلام .

و لذلك ، فإن مشكلة اللاجئين لم تكن تثور إلا إذا طلبت دولتهم من دولة اللجوء إعادتهم إليها . و من هنا فقد ارتبطت قضية اللجوء في بداية نشأتها بقضية تسليم المجرمين في العلاقات الدولية ، لدرجة أن غالبية المؤلفات الرائدة في القانون الدولي جرت على تناول اللجوء باعتباره جزءا من موضوع تسليم المجرمين .

و لكن هذا الوضع قد تغير بعد الحرب العالمية الأولى ، نظرا لضخامة أعداد اللاجئين من جهة و تشدد الدول الأوروبية في مسألة قبول اللاجئين على أراضيها من جهة أخرى . و لذلك فقد صارت فكرة اللجوء ترتبط بقضية دخول اللاجئين إلى الدول التي قصدوها أكثر من ارتباطها بقضية تسليم المجرمين .

و هكذا استقل موضوع اللجوء شيئا فشيئا عن المواضيع القانونية التي كان مرتبطا بها ، فأصبح الفقهاء يبحثونه في دراسات منفردة و مستقلة عن المواضيع القانونية المشابهة ، مثل المركز القانوني للأجانب ، القانون الدبلوماسي ، حقوق الدول و واجباتها ، القانون الجنائي ، تسليم المجرمين ، المسؤولية الدولية ، و حقوق الإنسان

هذا ، و تثير قضية اللاجئين العديد من المشاكل و الهموم ، و تكتنفها الكثير من الصعوبات و التعقيدات ، فهذه المسألة ترتبط بقضايا الاضطهاد الديني أو السياسي أو التعذيب بسبب قضايا الرأي و قضايا الحرية ، و تؤدي إلى فرار اللاجئين إلى دولة أخرى خوفا على حياته أو حريته ، و تسفر عن هروب أعداد هائلة من اللاجئين إلى دول أخرى غير دولتهم فرارا من ذلك الاضطهاد و من الجرائم المصاحبة له .

و مما يزيد الصورة قتامة أن الواقع الذي ينتظر اللاجئين في بلدان اللجوء قد يكون أشد سوءا من الواقع الذي فروا منه أصلا ؛ حيث تتحدث الأخبار و تتناقل الأنباء من حين لآخر صور مئات الآلاف من أشباه البشر الذين أُقتلوا اقتلاعا من أوطانهم ، لسبب أو لآخر ، و هم يهيمون على وجوههم بعضهم الجوع بأنياه ، و تفترسهم الأمراض ، و لا يجدون ما يسترون به عوراتهم ، و يحيط بهم القتل من كل مكان ، و يتعرضون للاغتصاب في حلّهم و ترحالهم ... ، و تلك كارثة إنسانية بكل المعايير . إذ كيف يتم التعامل مع الإنسان بهذه الصورة في عالم يرفع في الوقت ذاته راية حقوق الإنسان ، و تحت ظلها تُنتهك كافة حقوق الإنسان ، و أولها و أهمها حقه في الحياة ، و على أرض وطن ، حيث ينعم بالأمان ؟

... صحيح أن ثمة دولا تحسن ضيافة اللاجئين إليها ، لكن بالمقابل هناك دول تسيء إلى آدميتهم فاللاجئ إلى بعض الدول كالمستجير من الرمضاء بالنار ، فهو هاربٌ من بلاده لأن حقوقه فيها مهضومة

أو مُنتهكة ، فيلجأ إلى دولة أخرى ملتمسا الأمن الذي فقده في بلاده ، لكن سرعان ما يخيب ظنه فيكتشف أنه يجني السراب أو يحصد الحصرم .

و من هذا المنطلق ، يمكن القول بأن نزوح اللاجئين إلى دولة أخرى يترتب عنه فقدانه لكافة أنواع الحماية الدولية ، فاللاجئ يفقد الحماية القانونية لدولته الأصلية التي هرب منها بسبب الاضطهاد أو التعذيب ، كما يفقد حماية الدولة التي لجأ إليها لأنه لا يحمل جنسيتها . و نظرا لما يترتب على هذا الوضع المأساوي من آثار شديدة الوقع على اللاجئين و أسرته ، فقد كان لزاما على المجتمع الدولي أن يستنهض جهوده الحثيثة لإقرار نظام قانوني دولي يضمن حماية حقوق هذه الفئة المستضعفة من البشر .

و من أجل ذلك ، فقد بذل المجتمع الدولي الكثير من الجهود ، و التي برزت بشكل ظاهر على مستويين رئيسيين :

أما المستوى الأول ، و هو ذو طابع نظري ، فيتمثل في إبرام العديد من الاتفاقيات و المواثيق الدولية التي عرضت للوضع الخاص باللاجئين ، و تحديد مركزهم القانوني الدولي ، و ذلك بدءا من تعريف من هو " اللاجئ " ، و بيان الشروط التي يجب توافرها فيمن يلزم الاعتراف له بهذا الوصف و مروراً بالإشارة إلى الحقوق التي يتمتع بها كنتيجة لذلك ، و الالتزامات التي تترتب عليه في مواجهة دولة الملجأ ، و انتهاء ببيان الأسباب التي تنتفي بتحققها مسؤولية هذه الدولة في التقيد بأحكام القانون الدولي ذات الصلة بشؤون اللاجئين .

و كما هو معلوم ، فإنه يأتي في مقدمة هذه الاتفاقيات و تلك المواثيق ، اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1951 . غير أن التطبيق الواقعي لهذه الاتفاقية كشف ، في ضوء المستجدات ، عن قصورها في معالجة مشكلة اللاجئين ، الأمر الذي دفع بالمجتمع الدولي إلى محاولة سد تلك الثغرات تجلّت في وضع البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين سنة 1967 . و هذا فضلا عن اتفاقيات قارية خاصة بحماية اللاجئين ، نذكر منها اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لحماية اللاجئين لعام 1969 ، و إعلان قرطاجنة لحماية اللاجئين سنة 1948 ، و الإعلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1977 ، و غيرها من الاتفاقيات العالمية و الإقليمية الخاصة بحماية اللاجئين ، كان حاديها و هاجسها ، تلمس الحلول و المعالجة في إطار قانوني لجوانب مختلفة من مشكلة ألفت بظلالها على الدول ، و تزايدت يوما بعد يوم تشابكا و تعقيدا ، في ضوء الأعداد الهائلة من اللاجئين التي تعبر الحدود هربا من ويلات الاضطهاد و الحرب و الثورات .

و أما المستوى الثاني ، الذي تجسد من خلاله اهتمام المجتمع الدولي بشؤون اللاجئين ، فهو ذو طابع عملي أو تطبيقي ، و يتمثل في إنشاء العديد من المؤسسات و الأجهزة التي تعنى باللاجئين ، و على رأسها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ، فضلا عن العديد من المنظمات الدولية الحكومية

و غير الحكومية ، كالإتحاد الدولي لجمعيات الهلال و الصليب الأحمر ، و منظمة أطباء بلا حدود الفرنسية ، و منظمة العفو الدولية ، و منظمة مراقبة حقوق الإنسان

و وفقا لما سبق ذكره ، تبرز أهمية بحث موضوع اللجوء السياسي ، حيث أنه و إن لم يكن من المسائل الحديثة في القانون الدولي العام ، إلا أنه ما زال يفرض نفسه بالحاح على صعيد البحث نظرا للانتهاكات الخطيرة التي يتعرض لها اللاجئين .

وعليه، فإن موضوع هذه الأطروحة هو موضوع — بلا ريب — من التعقيد و التشعب و الحساسية بحيث يصعب على أي دارس ، مهما أُوتي من حصافة أو قوة الملاحظة أو رصد ، أن يتابعه بدقة. و إلى جانب ذلك فهو موضوع بالغ الاتساع و التنوع ، يغطي رقعة من الأرض ، تمتد من المحيط إلى الخليج ، و من البحر المتوسط إلى أواسط إفريقيا ، و يغطي مساحة من الزمان ، تشمل من الماضي مئات الآلاف من السنين ، و تتواصل في المستقبل إلى مدى لا يُعرف له حد

لقد كان اختياري لموضوع اللجوء السياسي في القانون الدولي ليس مجرد صدفة أو وليد الاعتباطية ، ذلك أنني عندما بدأت بالبحث عن موضوع لأطروحة الدكتوراه — و كنت قد عازمت أن لا أختار إلا موضوعا للساعة ، له ارتباط بواقع الناس و مشكلاتهم — لفت انتباهي " اللجوء السياسي " و ما يرتبط به من مسائل تتعلق بواقع فئة مضطهدة من الناس من طرف دولهم الأصلية .

و بدأت فعلا بالبحث و الدراسة ، و جمعت العديد من النصوص و الكتب و الرسائل و المقالات من خلال سفريتي إلى دولة مصر ، إلا أنه مع ذلك اعترضتني عدة صعوبات لإنجاز هذه الأطروحة أذكر منها على الخصوص :

— قلة الدراسات القانونية المتكاملة ، حيث أن أغلب المراجع التي تحصلت عليها لم تتناول موضوع اللجوء السياسي بشكل قانوني تأصيلي . و لعل السبب في ذلك يعود إلى حداثة استقلال موضوع اللجوء السياسي عن مواضيع أخرى كثيرة .

— الخلط الكبير الذي وقع فيه العديد من الكتاب أثناء دراستهم لموضوع اللجوء السياسي ، حيث لا يميزون بين اللاجئين السياسي و اللاجئين الاقتصادي ، كما أنهم لا ينتبهون إلى الخيط الرفيع الموجود بين اللجوء السياسي و الهجرة .

— صعوبة رصد أهم معالم تطور حماية اللاجئين على المستوى العالمي و الإقليمي منذ إبرام اتفاقية جنيف للاجئين سنة 1951 إلى اليوم .

— التناقض الصارخ الذي وقع فيه المجتمع الدولي بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 ، حيث أدت الحرب على ما يسمى بالإرهاب إلى تفويض النظام الدولي لحماية اللاجئين بالكامل .

و هكذا كان الحال ، فعندما بدأت بالبحث و الدراسة ، واستجمعت كمًا هائلًا من المراجع كنت أظن أن الطريق قد أصبح مفروشًا لي بالورود، و أنه سوف تجري بفلُكي رِيحٌ طيبة... و لكن سرعان ما لبثت أن أدركت بعدها أنني قد سلكت طريق الأشواك ، و أنني أُلقيت بنفسي في غياهبات الجُبِّ لا أدري كيف الخروج ، أو في بحر خضم ذي موج كالجبال غشيه كالظلل يزيغ العقول... و زاغ البصر و ظننت أنه أحيط بي . و بينما أنا في لجٍّ عميق من الفكر ، تذكرت قول الله تعالى : ﴿ **أَمِّنْ يَجِيبُ الْمُضْطَرُ إِذَا دَعَاهُ** ﴾ ، فدعوت الله مخلصًا ، و رددت قوله عز و جل : ﴿ **كَلَّا ، إِنْ مَعِيَ رَبِّي سِيَهَدِيزِ** ﴾ فكان المدد و الغوث ، و كان الفرج ، و كان " اللجوء السياسي في القانون الدولي " .

إن مسألة اللجوء السياسي هي مسألة دقيقة و متشعبة في نفس الوقت ، تثير مشكلات جمة و تتطوي على كثير من التعقيدات ، فهي من ناحية ذات طابع إنساني بحت ، يحتوي بنيرانها الملايين من البشر ، و لكنها من ناحية أخرى لا تخلو من أبعاد سياسية و قانونية و اقتصادية ، كما أن لها تداعياتها الاجتماعية و الأمنية و البيئية التي تختلف في درجات حدتها و غورها ... غير أن هذه الدراسة القانونية المتخصصة ستقتصر على بحث الجانب القانوني لهذه المشكلة ، و بتعبير أدق ، ستسعى إلى إلقاء الضوء على الجانب الأساسي لتأمين الحماية الدولية للاجئين .

و نظرًا لأهمية هذه المسألة (أي اللجوء السياسي) و خطورتها ، و جسامة الآثار التي تترتب على نزوح اللاجئين من بلدهم الأصلي إلى بلدان أخرى ، و التي قد تؤدي إلى وفاتهم في بعض الحالات لذلك فقد رأيت أن أخصص هذه الأطروحة لبيان الوسائل التي تكفل حماية هذه الفئة المستضعفة من البشر و لاستعراض القواعد القانونية التي تكفل تحقيق هذه الحماية .

و في سبيل تحقيق ذلك الهدف ، فقد قمت بدراسة الوثائق الدولية العالمية و الإقليمية التي تهدف إلى حماية حقوق اللاجئين . و أنا إذ أتناول هذه الوثائق بالدراسة ، فإنني أحاول أن أستظهر أوجه النقص و القصور التي شابت هذه القواعد ، و أحاول أن أقدم الحلول المناسبة لمعالجة ذلك القصور .

و بناءً على ما تقدم ذكره ، ستركز هذه الأطروحة على دراسة الإشكالية التالية :

في ظل تفاقم مشكلة اللجوء ، ما المقصود باللاجئ السياسي ؟ و ما هي الحماية التي توفرها قواعد القانون الدولي له ؟ و هل ترقى الممارسة الدولية إلى مستوى معايير الحماية الدولية للاجئين ؟

و لا شك أن محاولتي للإجابة على الإشكالية المطروحة و الإلمام بتفاصيلها ، تفترض مني التعرّض لجملة من الإشكالات الفرعية ، و من أهمها :

— **كيف نشأ اللجوء و تطور عبر مختلف الأزمنة ؟**

— ما هو مفهوم اللجوء السياسي في القانون الدولي ؟ و ما هي العناصر الأساسية المكوّنة له ؟

— ما هي أنواع اللجوء ؟ و ما سبب زوال بعضها دون البعض الآخر ؟

— ما هي الطبيعة القانونية لحق اللجوء السياسي : هل هو حق للفرد أم للدولة ؟

— ما هي حقوق اللاجئين و واجباته تجاه دولة اللجوء و دولته الأصلية ؟ و هل يُعد المركز القانوني الذي يتمتع به في مستوى التطلعات ؟

— هل هناك إجراءات واضحة لتحديد وضع اللاجئين ؟ و ما مدى احترام الدول لها ؟

— كيف ينتهي وضع اللجوء في ظل الانطباع السائد بأنه وضع مؤقت يزول بزوال أسبابه ؟

— ما هي أهم معالم تطور حماية اللاجئين على المستوى الدولي العالمي و الإقليمي ؟

— ما هو الدور الذي قامت به المفوضية السامية لحماية اللاجئين و مساعدتهم ؟ و هل وفقت في مهمتها تلك ؟

— كيف انعكس الوضع العالمي الجديد على مسألة اللجوء ؟ و ما هي تداعيات الحرب ضد الإرهاب على النظام الدولي لحماية اللاجئين ؟

و للإجابة عن هذه التساؤلات ، و تحقيقاً للغاية التي أسعى إليها من وراء هذا البحث ، فقد اعتمدت على أربعة مناهج رئيسية ، هي :

1 - المنهج التاريخي : و ذلك من خلال تتبع الأصول التاريخية للجوء منذ ظهوره في الأزمنة الغابرة و متابعة تطوره عبر تعاقب الحضارات و الأديان و تداول الأنظمة و الدول ، حتى وصوله إلى الإطار القانوني القائم حالياً لقانون اللجوء .

2 - المنهج الوصفي : الذي يمكننا من وصف النظام القانوني الذي يتمتع به اللاجئين ، و ذلك من خلال استعراض أهم الوثائق و الأجهزة الدولية لحماية اللاجئين على الصعيدين العالمي و الإقليمي .

3 - المنهج التحليلي : حيث قمت بتحليل و تمحيص مختلف النصوص و المواثيق الدولية لحماية اللاجئين فضلاً عن الوكالات و الأجهزة التي تعنى باللاجئين على المستويين العالمي و الإقليمي ، كما أبديت الرأي فيها كلما كان ذلك ممكناً . و القصد من وراء ذلك هو الوقوف على مزايا و عيوب النظام الدولي لحماية اللاجئين .

و بالتالي فإن المنهج التحليلي الذي اخترته ، يتعدى مجرد جمع معطيات و معلومات وصفية حول مشكلة اللجوء إلى عمليات التحليل و الربط و التفسير لهذه المعلومات و استخلاص النتائج منها .

4 - المنهج المقارن : فلم أكتف بوصف و تحليل النصوص القانونية لحماية اللاجئين ، بل قمت بإجراء مقارنات كثيرة بين هذه النصوص و لاسيما فيما يتعلق بمسألة تحديد مفهوم اللاجئين في ظل الانقسام الواضح بين دعاة التضييق من ناحية و أنصار التوسع من ناحية أخرى ، كما حاولت المقارنة بين واقع حماية اللاجئين في عهد عصبة الأمم مع واقعهم في ظل الأمم المتحدة ، ثم واقع هذه الحماية على المستوى القاري .

و إذا كان موضوع اللجوء السياسي يتصف — كما تقدم — بأنه موضوع متشعب و متعدد الأوجه (سياسي ، إنساني ، قانوني ، أممي ، إحصائي ...) ، فإن أي دراسة متخصصة له لا يمكن أن تسلم من تأثير بعض تلك الأوجه .

و لذلك ، فرغم أن أطروحتي ستتركز على الجوانب القانونية للموضوع ، إلا أنها لن تسلم ، على غرار بقية الدراسات ، من تأثير التقاسمات الاجتماعية و السياسية على وجه الخصوص .

و في ضوء ما تقدم ، ارتأيت في دراستي لموضوع " اللجوء السياسي في القانون الدولي " تقسيم البحث إلى فصل تمهيدي و بابين .

و سوف أتناول في الفصل التمهيدي نشأة اللجوء و تطوره التاريخي منذ العصور القديمة إلى وقتنا الحالي ، و أخصص الباب الأول لعرض الأحكام العامة للجوء في القانون الدولي ، حيث أقسمه إلى ثلاث فصول ، أبحث في الفصل الأول عن القواعد الأساسية للجوء ، و أبحث في الفصل الثاني المركز القانوني للاجئ (حقوقه و التزاماته) ، أما الفصل الثالث فأبين فيه إجراءات تحديد وضع اللجوء من جهة و انتهائه من جهة أخرى .

و في الباب الثاني أتناول واقع الحماية الدولية للاجئين ، و يشتمل هذا الباب كذلك على ثلاثة فصول ، يدور الفصل الأول حول حماية اللاجئين على المستوى العالمي ، و يبحث الفصل الثاني حماية اللاجئين على الصعيد الإقليمي ، أما الفصل الثالث فيعكف على دراسة الانعكاسات السلبية للنظام العالمي الجديد على مسألة اللجوء . و أخلص في الأخير إلى خاتمة موجزة أستعرض فيها أهم النتائج و التوصيات التي توصلت إليها في ثنايا البحث .

و في الختام لا يفوتني أن أعترف بقلّة بضاعتي في العلم ، و أنّ ما قمت به إن هو إلا خطوة من آلاف الخطوات على طريق البحث العلمي ، و حسبي أن يكون عملي خالصا لله ، و أن يتقبله مني قبولا حسنا ، إنه أكرم مسؤول ، و أرجى مأمول .

الفصل التمهيدي

نشأة اللجوء وتطوره

لقد ظهر الملجأ أول ما ظهر عند الإنسان الضعيف في مواجهة الطبيعة القاسية و هجمات الحيوانات المفترسة و قساوة أخيه الإنسان وظلمه ، و قد اعتصم الإنسان أول ما اعتصم بالأشجار و الجبال و الوديان بحثاً عن سلامته و صيانة شخصه ، ومع تكوّن الجماعات البشرية بدأت تظهر بعض الأماكن المقدسة التي لم يكن يمكن للمُنتقم متابعة اللاجئ فيها ، و كانت هذه الأماكن في غالب الأحيان أماكن دينية كالمعابد و الكنائس والمساجد . و هكذا فقد أخذ الملجأ في البداية صورة اللجوء الديني حيث كان الدين وحده الكفيل بالحدّ من قسوة البشر و رغبة الانتقام و سفك الدماء ، بحماية الضعيف و المظلوم و المغلوب على أمره من الاضطهاد وأعمال العنف التي تلاحقه ، و من ذلك قول الله تبارك وتعالى في حرمة المسجد الحرام : ﴿ وَ إِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنًا ﴾ ، و قوله تعالى : ﴿ وَمَن دَخَلَهُ كَانَ آمِنًا ﴾ .

و إلى جانب نظام الملجأ داخل الجماعة ، عرف الإنسان وسيلة أخرى للنجاة من بطش الأقوى و تنكيله ، هي الهرب إلى خارج الجماعة و الانضمام إلى غيره من المقهورين و المستضعفين ، حيث تحوّل الأمر من احترام الملجأ لاعتبارات دينية إلى احترام الملجأ على أساس ضرورة احترام كيان الجماعة الأخرى التي يحتمي فيها اللاجئ ، و كانت الجماعة تنظر إلى الشخص الأجنبي كما لو كان مقدّساً ، فكانت تحميه من الجماعة التي تطارده حتى لو اقتضى الأمر إلى حمل السلاح ، و كان الاعتداء على اللاجئ يُعتبر اعتداءً على شرف الجماعة التي تحميه ، إذ كان شعور الحُكّام في ذلك الوقت بواجب أخلاقي يقضي عليهم حماية اللاجئين .

و مع تكوين الدول الحديثة و تمتّعها بالسيادة المطلقة ، تحوّل الملجأ من مجرد واجب أخلاقي على عاتق الحُكّام ليصبح حقاً من حقوق الدولة التي تتفرّع من سيادتها على إقليمها ، حيث أصبح الشخص يلجأ إلى دولة ثانية غير دولته ، فيكون بذلك في مأمن من اضطهاد و ملاحقة سلطات دولته ، و يخرج بذلك عن الاختصاص الإقليمي لقضاء دولته . و قد عُرِفَ هذا النوع من اللجوء باللجوء السياسي أو اللجوء الإقليمي ، و هو الذي سنتصبّ دراستنا عليه .

غير أن الدول لم تقف عند حدّ منح اللجوء للأشخاص الذين يطلبونه داخل أقاليمها ، بل راحت تتمادى في بسط حمايتها على هؤلاء حتى خارج أقاليمها ؛ ذلك أنه منذ العمل بنظام الدبلوماسية الدائمة في القرن السادس عشر، اعتادت الدول على منح اللجوء في إحدى سفاراتها الموجودة بالخارج ، أو على متن إحدى سفنها الموجودة في المياه الإقليمية لدولة أخرى، أو على متن إحدى طائراتها الحربية الموجودة بالخارج. ومن ثم نشأ ما يُعرف بالملجأ الدبلوماسي .

و هكذا فإن الأصول التاريخية للجوء تتمثل في الأنواع الثلاثة ، وهي : اللجوء الديني و اللجوء الإقليمي و اللجوء الدبلوماسي . و قد شهدت هذه الصّور الثلاث للجوء تطورات كثيرة عبر الزمن ، حيث ألغي العمل باللجوء الديني ، ولم يظل العمل ساريا باللجوء الدبلوماسي إلاّ في بعض دول أمريكا اللاتينية و بقي اللجوء الإقليمي حتى يومنا هذا ، لكنه أصبح خاضعا لكثير من الشروط و الاعتبارات .

و على ذلك ، فإننا نقسم هذا الفصل التمهيدي إلى ثلاثة مباحث ، حيث نعرض في كل مبحث لنشأة و تطور أحد الأنواع الثلاثة للجوء ، و ذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : اللجوء الديني .

المبحث الثاني : اللجوء الإقليمي .

المبحث الثالث : اللجوء الدبلوماسي .

المبحث الأول اللجوء الديني

فكرة اللجوء الديني قديمة قدم البشرية ذاتها ، فهي ملازمة في الواقع للتعاسة و الاضطهاد و الجريمة ، و مبعثها الرحمة و التسامح و الغفران ¹ . و بدأ فحق الحصول على ملجأ ليس غريباً على أي من المدنيات القديمة ... حيث كان يُعتبر بمثابة حق استئناف لطالبه ، استئناف للعدالة الإلهية من قضاء البشر ، لوضع القانون من إساءة تطبيق الإنسان له ، و هو حق مكانه فوق القانون العام ، لا ليناهضه وإنما ليحميه ، فيحلّ محلّه إذا تخلف ، و يقوّمه إذا اعوجّ ² .

ففي المجتمعات البدائية ، حيث كانت القوة الغاشمة و العنف هما القانون السائد ، كان لممارسة الملجأ دوراً له أهميته و أثره الإنساني ³ . وكان الدين هو الوسيلة الوحيدة الممكنة للتدخل من أجل التخفيف من قسوة القوانين و الحدّ من فظاعة الانتقام الفردي و رغبة التشفيّ و سفك الدماء ، فعندما جاء الوقت الذي خشي فيه الناس من غضب الآلهة ، أصبح اعتصام الشخص بأحد هذه الأماكن وسيلة للنجاة من اعتداء خصومه ، فالتجاء الشخص إلى هذه الأماكن ، كان يعني أنه تحصّن بالآلهة و بات في حمايتها و بالتالي خرج من دائرة السلطة الدنيوية ⁴ .

و كان نتيجة ذلك أن نشأت فكرة الملجأ أو اللجوء الديني كصورة أولى لحق اللجوء ⁵ باعتبارها نظاماً لحماية المقهورين و المستضعفين ضد بطش البشر . و هكذا كانت الأماكن المقدسة تضمن للمتقدّم

1 — راجع : علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، مجلد 22 ، سنة 1966 ص 110 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، الملجأ في القانون الدولي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، مصر 1976 ، ص 19 .

François CRÉPEAU , Droit d'asile : De l'hospitalité aux contrôles migratoires , éditions BRUYLANT Bruxelles , 1995, p. 24 ; Roger NATHAN-CHAPOTON , Les Nations Unies et les réfugiés : Le maintien de la paix et le conflit de qualifications entre l'Ouest et l'Est , éditions A. PEDONE , Paris , 1949 , p. 22 .

2 — أنظر : علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 111 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي مرجع سابق ، ص 19 .

3 — راجع : إلهام محمد حسن العاقل ، مبدأ عدم تسليم المجرمين في السياسية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 1995 ، ص 174 .

4 — راجع : برهان أمر الله ، حق اللجوء السياسي : دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1983 ، ص 30 .

5 — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997 ، ص 13 .

المُتوسِّل إليها مأوى يحميه من مُطارِدِه ، بحيث يجد فيه الأمان و الحماية ، و لا يستطيع أحدٌ من خصومه أن ينتزعه منها بالقوة ¹ . و كان الاعتقاد بقدسية أماكن العبادة و قدسية الأشخاص الذين هم في خدمة الآلهة يستند على الخوف من بطش الآلهة أكثر منه الإيمان بها . و كان الإعدام عقوبة مُنتَهَك الملجأ في جميع العصور القديمة لأن الملجأ الديني يعني أن اللجوء في حماية الآلهة ² .

و على أية حال ، فإن ضرورة الدفاع الاجتماعي ضد صور بدائية وحشية من العقاب ، وحاجة حماية و معاونة فئات معيّنة من المنكوبين و المضطهدين ... كان كل ذلك من العوامل التي ساهمت في المقام الأول في نشأة و تثبيت و تطوّر اللجوء الديني ³ .

و يقول في ذلك الفيلسوف الفرنسي " منتسكيو " : ((لمّا كانت القدرة الإلهية هي الملاذ الأول للتعساء و المنكوبين ، و لمّا لم يكن هناك من هو أكثر تعاسة من المجرمين ، كان من الطبيعي الاتجاه إلى التفكير في أن تكون المعابد ملجأ لهم)) ⁴ .

و هكذا يبدو أن حق الملجأ كان من النظم المُعترف بها في مختلف المجتمعات القديمة ، و بالأخص تلك التي كان يسود فيها التحكّم و القوة محلّ القانون و العدالة .

و يقتضي منا ذلك تتبّع تطور اللجوء الديني في العصور القديمة أولاً ، ثم في مرحلة لاحقة عند اليهود و المسيحيين و المسلمين ثانياً .

المطلب الأول : اللجوء الديني في الحضارات القديمة

سنلقي في هذا المطلب لمحة عن اللجوء الديني عند كل من المصريين القدماء ، البابليين الفينيقيين و الهنود .

الفرع الأول : اللجوء الديني عند المصريين القدماء (الفراعنة)

من أقدم الحضارات التي عرفت البشرية الحضارة الفرعونية ، ولقد أثبتت بعض البرديات و النقوش الموجودة في بعض المعابد المصرية القديمة أن حق اللجوء كان نظاماً مُعترفاً به و موجوداً عند الفراعنة ⁵ ، و كان هذا الحق يُمنح للمستضعفين و مرتكبي الجرائم غير العمدية و المدنيين لغير الخزانة

1 — راجع : Mario BETTATI , l' asile politique en question , Presses Universitaires de France , Paris , 1985 , p. 17 .

2 — راجع : عبد الله الأشعل ، مصر و قانون اللاجئين ، مجلة السياسة الدولية ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، مصر العدد 107 ، جانفي 1992 ، ص 66 .

3 — راجع : علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 112 .

4 — حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 20 .

5 — ومن أبرز تلك المعابد : معابد الآلهة نغرو ، حورس ، هيرون ، أوزوريس و أمون ، حيث كان للعباد أن يهربوا من ظلم سادتهم أو في معبد توت عند مصبّ نهر النيل . راجع : إلهام محمد حسن العاقل ، مرجع سابق ، هامش 2 ، ص 174 .

العامة ، و ذلك بالرغم ممّا عُرف عن النظام المصري القديم من صرامة العقوبات ضد المجرمين و بضرورة احترام القوانين ، فضلا عن أن المعابد كانت مُحاطة بأسوار عالية بحيث يصعب الدخول إليها¹ و لا يُسمح بدخولها لغير الملك و كبار الكهنة .

و لم يكن حق اللجوء يُمنح إلاّ بترخيصٍ من الملك نفسه ، وبما أن فرعون كان يعني الحاكم المُطلق و بمنزلة الآلهة ، توجّب على الرعية احترامه و تقديسه بجميع الطرق² .

و لمّا كان الملوك كثيرا ما يخلعون على أنفسهم طابعا مقدّسا ، لذلك أصبحت بعض قصورهم و تماثيلهم ملجأ ضد السلطة القضائية في بعض الحالات و بالنسبة لبعض الأفراد³ .

و نظرا لما عُرف عند المصريين القدماء من احترام خاص للدين و تعلق بالآلهة ، فقد أقام الكهنة أماكن معينة حدّوها على ضفاف النيل ، بحيث يمتنع على رجال السلطة دخولها ، كما يحظر على العامة الثّار في داخلها⁴ .

و في هذا الصدد يمكننا أن نورد ما ذكره " هيرودوت " عن وجود معبد في مصر على الشاطئ يدعى (لهيراكليس) ، إذا لجأ إليه عبد أيّ كان من البشر، و رسم نفسه بالعلامات المقدسة ، واهبا نفسه للإله فلا يحلّ لأحد أن يمسه بسوء⁵ .

و قد أكثر الفراعنة من منح اللجوء في القرن السابق للميلاد عندما اكتشفوا أن منح حق الملجأ لأحد المعابد كان يؤدي إلى ازدهار المدينة كلّها و تطوّرها الاقتصادي⁶ .

ومن هنا فلم يعد الاعتبار الديني سوى ذريعة تقليدية لتحقيق غايات سياسية ، و بقي الأمر على حاله إلى أن وقعت مصر تحت سيطرة الرومان سنة 30 ق م ، أين بدأ نظام اللجوء الديني في الزوال .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مسؤولية الدولة تجاه طالب اللجوء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، مصر 2004 ، ص 7 .

² — المرجع نفسه ، ص 7 .

³ — ففي عهد البطالسة كان اللجوء يتم عند أقدام تمثال الملك . هذا ويُلاحظ أن أماكن اللجوء لم يكن لها حماية جميع من يلوذون بها دون استثناء ، فقد كانت هناك فئات من الأفراد لا يجوز إيواءهم في تلك الأماكن ، و من ذلك مثلا :

— المدينون للخرانة العامة في عهد بطليموس الرابع (244 — 203 ق.م) .

— طائفة أقنان الأرض ، إذ كان يحق لمالكهم انتزاعهم بالقوة .

— المدينون العاديون ، إذا كانوا قد التزموا لدائنيهم بعدم الالتجاء إلى المعابد هربا من الوفاء .

راجع : خديجة المضمض ، اللجوء في القانون الدولي و الشريعة الإسلامية ، في كتاب : حقوق الإنسان : دراسات تطبيقية عن العالم العربي ، المجلّد الثالث ، إعداد : محمود شريف بسيوني ، محمد السعيد الدقاق ، عبد العظيم وزير ، دار العلم للملايين ، بيروت لبنان ، نوفمبر 1989 ، ص 110 .

⁴ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 33 .

⁵ — أنظر : محمود سلام زناتي ، حقوق الإنسان في مصر الفرعونية ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، 2003 ، ص 327 .

⁶ — خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 110 . و ممّا يذكره المؤرخون أن البطالمة استخدموا اللجوء الديني وسيلة اقتصادية لازدهار المدن المقدسة . راجع : عبد الله الأشعل ، مصر وقانون اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 66 .

الفرع الثاني : اللجوء الديني عند البابليين و الفينيقيين

يقول بعض الكتاب أن القانون البابلي قد عرف اللجوء ، و نقل منه إلى المصريين عن طريق الفُرس¹. لكن البعض الآخر يرى أنه لم تكن للمعابد أهمية تُذكر عند البابليين على خلاف الفراعنة ؛ ففي بداية الحضارة البابلية كان للمعابد دور بارز في الحياة الاجتماعية ، و لاسيما الاهتمام بالمظلومين و رعايتهم ، لكن هذا الدور ضعف في العهد البابلي مع مجيء " حمورابي " و استلامه الحكم ، حيث وضع شريعته الشهيرة² ، فأصبح القانون هو الأسمى مكانة و على الجميع احترامه . و لم يكن بمقدور الدين أن ينجي الشخص من العقاب أو يوفر له الحماية اللازمة . و بالإضافة إلى ذلك لم يكن يُسمح للرجل العادي بالدخول لمقدس الإله في المعبد ، و فوق ذلك كان يُحظر على الشخص الغريب أن يدخل إلى أي من أجزاء المعبد ... و من ثم كان من الصعب اللجوء إليه³.

أما الفينيقيون و الآراميون فقد اشتهروا بتقليد بناء المعابد و المحافظة على قدسيّتها ، كما فعل الفراعنة ، إلا أن الديانة الزردشتية⁴ لم تكن تسمح بإقامة المعابد و الهياكل و الأصنام ، بل كان أتباع هذه الديانة ينشئون المذابح على قمم الجبال ، في القصور ، أو في قلب المدن ، كما عرفوا بيوت النار المقدسة التي كانت تُقام على دكة صخرية مرتفعة ، و الكاهن هو الذي يمكن له إيقاد النار فيها . و يُعتقد أن هذه المذابح و بيوت النار كانت ملاجئ و قامت بالدور نفسه الذي قامت به المعابد في الديانات الأخرى⁵.

الفرع الثالث : اللجوء الديني في الحضارة الهندية القديمة

برزت ديانتان رئيسيتان في الحضارة الهندية القديمة هما : البرهما و البوذية ، و قد تعايش أتباع هاتين العقيدتين بشكل مذهل ، إذ كان ملوك البراهمة يساهمون في بناء المعابد البوذية ، لذلك أدّت أجواء التقاهم إلى ازدهار المعابد التي كان الناس يلجأون إليها و يحجّون .

و قد انتشرت الديانة البوذية في الصين بالتقاليد نفسها المعروفة في الهند ، بالإضافة إلى مجموعة من الديانات الأخرى ، و لعلّ أهمها التعاليم التي جاء بها " كونفوشيوس " ⁶ . و في عصر كونفوشيوس ضعفت السلطة الإمبراطورية و اندلعت حروب كبيرة بين حكام المقاطعات ، الأمر الذي أدّى إلى نزوح أعداد لا بأس بها من الناس لطلب الحماية و الأمن ، و من ثم ظهرت فكرة الاهتمام بضحايا الحرب⁷.

¹ — راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 21 .

² — الجدير بالذكر أن شريعة حمورابي أغفلت الحديث عن أحكام اللجوء . راجع : François CRÉPEAU , *op. Cit.*, p. 29 .

³ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 8 .

⁴ — و هي الديانة التي اعتنقها الإيرانيون في أوائل القرن العاشر قبل الميلاد ، ولا يزال البعض يعتنق هذه الديانة .

⁵ — المرجع نفسه ، ص 8 .

⁶ — كونفوشيوس (551 — 478 ق.م) ، و هو من أشهر الفلاسفة في الحضارة الصينية القديمة ، كانت تعاليمه ذات طابع علمي عقلاني ، فلسفي أكثر منها ديني .

⁷ — راجع : المرجع نفسه ، ص 9 .

و إلى جانب البرهما و البوذا عرف الهندوس فكرة اللجوء كنظام قانوني ، فنتيجة اعتقادهم بالقصاص آمنوا بالتوبة بعد الوفاة ، و أنه لمن الخير للمُذنب أن يُكفّرَ عن خطيئته ، و كان البحث عن مأوى في أحد الأماكن المقدسة هو المانع من القصاص و المصدر الوحيد للسعادة ¹ .

و على خلاف ذلك ، فإن تشريعات (المانو Manu) تحرص على عقاب مُرتكب الجريمة ، و ترى أنه لن يكون هناك خلودٌ بعد الموت إذا ما بقيت الجريمة دون عقاب ، ووفقا لذلك فإن الروح في حركتها الروحانية تنتقل من حياة إلى أخرى ، فهي لا تقنى و إن فني الجسد ، فالسعادة و البؤس نتائج ضرورية لما ترتكبه هذه النفس أو تلك . و طبقا لقوانين المانو فإن العدالة هي في العقاب على الخطيئة كما أن العدالة هي رفيق الإنسان في مماته و يوم الحساب . و من ثم فإن من صالح المُذنب أن يقدّم نفسه للعدالة لعقابه ، لا للهرب منها...و عليه فإن تشريعات المانو ترفض اللجوء . و أكثر من هذا ، فإن الملك الذي لا يعاقب على الخطيئة يُعتبر شريكا فيها ، بينما ينعم بالسعادة و جنات النعيم من يقيم العقاب عليها . و في ظل نظام كهذا من غير المتصور أن يكون هناك لجوء ² .

المطلب الثاني : اللجوء الديني عند الإغريق و الرومان

و سنستعرض اللجوء الديني عند الإغريق في فرع أول ، بينما نبحث اللجوء الديني عند الرومان في فرع ثان .

الفرع الأول : اللجوء الديني عند الإغريق

عرف نظام اللجوء الديني عند الإغريق تطورا لم تعرفه أي من الشعوب القديمة ، ذلك أن الإغريق كانوا يؤمنون باحترام الملجأ نتيجة إيمانهم بالقضاء والقدر ، و هذا الأخير هو الذي يسيطر على كل شيء بما في ذلك الآلهة ؛ فهو الذي دبّر الجريمة التي اقترفها الجاني ، ثم مكّنه بعد ذلك من الوصول إلى المعبد كي يُظهره من جُرمه . لذلك كان على الآلهة أن تلتزم بهذه المشيئة ، و تحمي المجرم ضد مطارديه ، و كان على الناس احترام هذا الملجأ و عدم المساس بحرمة و إلا تعرّضوا لانتقام و غضب الآلهة ³ .

و كان المجتمع الإغريقي يعترف بهذا الحق لثلاثة أصناف من الأشخاص هم : الأشرار مهما كانت المخالفات التي ارتكبوها ، و العبيد المطاردون من طرف أسيادهم، و المدينون مهما كانت طبيعة ديونهم ⁴ . و تُعدّ ملاجئ ثيبس (Thèbes) و أثينا من أقدم الملاجئ في التاريخ ⁵ ، ولم تكن فقط الهياكل

¹ — راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 20 — 21 .

² — راجع : المرجع نفسه ، ص 21 .

³ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 15 .

⁴ — راجع : سعاد يحيوش ، حق اللجوء السياسي في القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002

ص 8 ؛ Mario BETTATI , *op. Cit.*, p. 18

⁵ — ومن بين أشهر معابد اللجوء عند الإغريق : Didna of EXPLESUS الذي يُحكى أن الآلهة نفسها كانت تُلجُ إليه أثناء الصراع بينها. راجع : عبد الله الأشعل ، تطوّر الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مصر المعاصرة ، عدد 385 ، جويلية 1981، ص 46.

والمعابد هي التي تُستخدم كملجأ ، و لكن شأنها شأن مقابر الأبطال و مدافن الشهداء و الغابات المقدسة و الأماكن التي كانت تأوي أصنام الملوك و الآلهة و المدن و ضواحيها ... كلّها أماكن تتمتع بحق حماية اللاجئين ، و يُمنع فيها استخدام القوة ، أو القسر على أيّ إنسان مُتابع ¹ .

و هكذا فقد كان الملجأ عند الإغريق مكانا يلجأ إليه الجميع دون تمييز بين مجرم و بريء ، حيث كانت الآلهة تحميه مادام داخله . فالقاعدة العامة تقول أن كل من اعتصم بالمعبد أو الأماكن الملحقة به ، لا يجوز المساس به مادام بقي داخل مكان الملجأ ² ، لكن هذه الحماية سرعان ما تتحسر عنه وترتفع عند مغادرته الملجأ ، و يخضع بعدها لسلطان البشر ³ .

و إلى جانب هذه الحماية ، فقد كان يترتب عن اللجوء إلى بعض المعابد آثار أخرى لمصلحة اللاجئين ، فكان معبد إبييه (Hébé) مثلا يحرّر العبد اللاجئ من رقّه بصفة كلية ، وكان معبد ديان (Diane) يوفرّ عن اللاجئ المدين دينه ⁴ .

و عندما تعدّدت الآلهة ، حدث تحول في (حق الملجأ) ، فسلطان كل إله كان محدّدا بالمدينة التي في نطاقها له التدبير ، و من ثم تحول اللجوء الديني من الناحية الواقعية إلى ملجأ تمنحه المدينة التي يقع فيها المعبد ، فهي التي تضمن احترام الملجأ الممنوح داخل المعبد ⁵ .

و بالرغم ممّا سبق ذكره ، فإن نظام الحماية الشاملة أدّى إلى ظهور بعض الابتزازات في استعمال حق اللجوء ، ممّا دفع بالإغريق إلى خرق هذا الحق في بعض الحالات ، خصوصا عندما كان يهدّد أمن الجماعة ، لكن هذا الخرق كان في معظم الأحيان بطريقة غير مباشرة ، كمنع الطعام عن اللاجئ غير المرغوب فيه ، أو استعمال النار حوله لإرغامه على الخروج و مغادرة الأماكن المقدسة ⁶ .

و قد ظلّ نظام اللجوء عند الإغريق معمولاً به حتى ما بعد الفتح الروماني لبلاد الإغريق فالرومان لمّا حكموا البلد الإغريقي احترّموا نظام اللجوء الديني عند الإغريق واحتفظوا به لأغراض السيطرة على المدن اليونانية ⁷ .

الفرع الثاني : اللجوء الديني عند الرومان

عرف الرومان كذلك نظام اللجوء الديني ، وكان أوّل ملجأ عرفته روما هو غابة موجودة في جبل

¹ – راجع : Mario BETTATI , *op. cit.*, p. 18

² – راجع : حسام محمد سعد سباط ، اللجوء السياسي في الإسلام ، دار البيارق ، بيروت ، دار عمار ، الأردن ، الطبعة الأولى 1997 ، ص 7 .

³ – راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 110 .

⁴ – أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 36 .

⁵ – راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 22 ؛ François CRÉPEAU , *op. cit.* , p. 32

⁶ – راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 110 – 111 ؛ Mario BETTATI , *op. cit.*, p. 18-19

⁷ – راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 16 .

كابيتولان (Capitolin) ، حيث بنى ريموس و روميليس (Rémus et Romulus) معبدًا¹ كان يلجأ إليه الأشخاص المتابعون جنائيا و مدنيا . و قد أُسست مدينة روما حول هذا المعبد .

ثم أنشئت ملاجئ أخرى كانت تمنح الحماية للمدنيين الهاربين من ديونهم ، و للجنود الأجانب المهزومين في الحروب الذين اشتهروا باللجوء عند أقدام النسر الروماني . و بصفة عامة أصبحت مدينة روما ملجأ لجميع الهاربين ، سواء أكانوا عبيدا أم مدنيين أم قتلة .

و كانت المعتقدات الرومانية تُعدّ عدم احترام الملجأ جريمة يُعاقب عليها بالموت ، و إلا فستعاقب عليها الآلهة . و هكذا فقد أُعتبر الزلزال الذي حطّم مدينة سبارطة (Sparte) كعقاب على قتل الإيلوط (Ilotes) الذين التجأوا بمعبد طينار (Ténare)² .

و قد كان لكهنة بعض الآلهة امتيازات خاصة تُوفّر نوعا من المعاملة الأفضل لمن يلوذون بهم و من ذلك مثلا أن مرور إحدى كاهنات الإله (Nesta) مصادفة في طريق المحكوم عليه بالإعدام كان ينقذه من الموت ، كما كان دخول المسجون إلى منزل كاهن الإله " جوبيتر " يفك أسرهِ و يطلق سراحه .

و عرف الرومان ، كما كان عليه الحال عند الفراعنة ، اللجوء إلى تماثيل الأباطرة ، و السبب في ذلك يعود إلى أن شخصية الإمبراطور كانت ذات أهمية كبيرة ، فهو الذي تتركّز جميع السلطات لديه نظرا لاعتباره تجسيدا لقوة روما و سطوتها و جبروتها و أيضا وحدتها³ ، لدرجة أن من يضرب عبدا كان يلتجئ تحت أقدام تمثال الإمبراطور يُعاقب حتى الموت ، فأيّ نوع من الاعتداء عليه كان يُفسّر بأنه اعتداء على الإمبراطور⁴ .

و رغم ما تقدم ذكره ، يرى بعض الكتاب الذين أرخوا لنظام اللجوء أمثال والون (Wallon) تمبال (Timbal) ، دي كلو و بليتو (Bléteau) ، أن صور الحماية المُشار إليها سابقا لا تكفي لكي تكون دليلا على اعتراف الرومان بالملجأ الديني ، و قد اعتبروا أن تطبيقات اللجوء في عهد الرومان لم تكن بالمرونة نفسها التي عرفها الإغريق ، لأن ذلك يتعارض مع فكرة القانون و عدم تقبّل الرومان لفكرة من شأنها تمكين المُجرم من الإفلات من العقاب⁵ .

¹ - أُطلق عليه اسم معبد إله الملجأ (Asylaeon god) . راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 22 .

François CRÉPEAU , *op. cit.* , p. 34 ; Mario BETTATI , *op.cit.*, pp. 19-20.

² - أنظر : Mario BETTATI , *op. Cit.*, p. 20

³ - أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 22 .

⁴ - أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 12 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 37 .

⁵ - و في هذا المعنى يقول الأستاذ " حمدي السيد محمد الغنيمي " : ((و تتحدث الأخبار أن روما ظلت بعيدة عن (حق الملجأ) ... و عندما تم تشييد روما لم يصبح الملجأ حقا مقدسا ... و لم يعد احترام (حق الملجأ) متّفقا مع التصور الروماني لحقوق و واجبات المواطنين و حقوق السادة على العبيد ، و لم يعد يُسمح بالعفو عن مخالفتي القانون ، ولم يتردد الرومان أبدا في طلب خائن (traître) أو مُدّنب من المدينة التي لجأ إليها ، و أخذه بالقوة إذا ما رفضت تلك المدينة ذلك ... و مع ذلك فإننا نجد بعض آثار الملجأ في روما نفسها . فأخيرا و ربما تحت تأثير الفلاسفة الإغريق امتد نطاق الملجأ و اتّسع)) . أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي =

في حين يرى البعض أن الغاية من وراء منح اللجوء لكل من يدخل مدينة روما كانت غاية سياسية و هي إعمار المدينة و جلب السكان إليها ¹ .

و قد سمح الرومان باستمرار العمل بنظام اللجوء في الأقاليم التي فتحوها و التي كانت خاضعة للإمبراطورية ، و لكن عندما حدثت بعض التجاوزات في استعمال نظام اللجوء — كما حدث في بعض المدن اليونانية حيث امتلأت المعابد بأخطر المجرمين و العبيد و المدينين — أصبح هذا النظام لا يتماشى مع طابع الانضباط داخل الإمبراطورية الرومانية ، و من ثم فقد قام الأباطرة بإلغاء نظام اللجوء بالنسبة لبعض المعابد ² .

المطلب الثالث : اللجوء الديني عند اليهود

عرف اليهود اللجوء حتى قبل أن يصلوا إلى فلسطين و يستقروا فيها ، فقد كانوا يحملون الهيكل تابرناكل (Tabernacle) ³ أثناء ترحالهم في الصحراء لكي يسهل على المجرمين المستضعفين الالتجاء إليه ⁴ .

و هناك أمثلة كثيرة لهجرة الأنبياء و الشعب اليهودي ، إمّا بناءً على رغبة الله أو طلباً للرزق أو الاحتماء من الكوارث الطبيعية ، و من الأمثلة على ذلك ؛ لجوء سيدنا نوح إلى الفلك للاحتماء من الطوفان ، و لجوء سيدنا لوط إلى مدينة (صوغر) بعد أن قرّر الرب إنزال غضبه على المدينة التي كان يسكن فيها (سدوم وعمورة) لفساد أهلها ، خروج سيدنا إبراهيم إلى مصر ؛ لأن المجاعة كانت شديدة في الأرض ، و خروج يعقوب و عائلته إلى مصر للالتحاق بابنه يوسف عليه السلام ؛ لأن المجاعة تفاقمت

= مرجع سابق ، ص 22 . أما الأستاذ " برهان أمر الله " فيخلص في هذا الصدد إلى القول : ((أن الرومان عرفوا على الأقل بعض تطبيقات نظام الملجأ الديني ، ذلك أن الظروف الخاصة بالشعب الروماني فيما يتعلق بسمو السلطة الزمنية على السلطة الدينية و فكرته عن القانون و الصرامة في تطبيقه ... كل هذا و غيره كان لا بد أن يعكس آثاره على نظام الملجأ عندهم)) .

أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 36 — 37 .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 12 .

² — فقد سجل التاريخ أن الإمبراطور الروماني تيريوس " Tiberius " (42 ق.م — 37 م) قيّد حق اللجوء ، و حصره في معابد محدّدة . راجع : حسام الدين محمد سباط ، مرجع سابق ، ص 7 .

³ — و هنا ينبّه الباحث " أيمن أديب سلامة الهلسة " إلى أن : ((ما كان يحمله اليهود في ترحالهم هو تابوت العهد ، و هو حسب ما ورد في التوراة التابوت الذي بناه موسى عليه السلام ليُمثل عهد الرب الذي قطعه مع اليهود لإخراجهم من مصر إلى أرض الميعاد . أمّا الهيكل فهو المعبد الذي بناه سليمان الملك في وقت لاحق)) . و بذلك يرتفع الخلط الذي قد يرد في ذهن البعض بخصوص الفرق بين الهيكل و المذبح و تابوت العهد . أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 11 .

⁴ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 111 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي مرجع سابق ، ص 17 .

و من بعد موسى عليه السلام ، قام " يشوع " ¹ ببناء ثلاث مدن للغاية السابقة نفسها ² .

و جميع هذه المدن الست تقع على نهر الأردن ، و كانت ملجأً مفتوحاً لليهود و الأجانب على حدّ سواء ، و لم تكن تحمي اللاجئين إلاّ إلى حين محاكمته . و لم يكن الملجأ يحمي سوى الأشخاص المتهمين بالقتل غير العمدى ³ .

و كان يتوجّب على طالب اللجوء أن يتّبع مجموعة من الإجراءات حتى يستفيد من الحماية التي تقدمها هذه المدن ، و على رأسها وقوفه أمام مدخل المدينة شارحاً قضيته لشيوخ المدينة ، فيدخلونه المدينة و يُوفّرون له مكاناً للإقامة فيها ، و إذا تعقّب طالب الدم فلا ينبغي أن يُسلّموا المتهم له ، لأنه قتل جاره من غير قصد ، و من غير سابق نية حاكمة . و يظل مقيماً في تلك المدينة حتى يمثل أمام القضاء ليلقى محاكمة عادلة ⁴ .

المطلب الرابع : اللجوء الديني في الديانة المسيحية

شهد اللجوء تطوراً كبيراً في ظل الدين المسيحي ، فقد شجع هذا الدين منح الملجأ للأجنبي و بانتشار المسيحية اتّسع نطاق ممارسة اللجوء الديني حتى أصبح من النظم العامة التي فرضت نفسها مع انتشار الدين المسيحي في كل البلاد التي استقر فيها ⁵ . فقد قبلته مختلف الشعوب المسيحية و أصبحت تعمل به ، بل و فرضته على البرابرة و الغزاة ، كما أنها أدخلته ضمن أحكام القانون العام ⁶ .

¹ — " يشوع بن نون " ، وهو الذي تسلّم زمام القيادة بعد وفاة موسى عليه السلام ، و أصبح قائداً لبني إسرائيل طوال الحقبة التي تم فيها الاستيلاء على معظم أرض كنعان .

² — و هذه المدن هي : قادش في الجليل في جبل نفتالي ، شكيم في سامراء في جبل أفرام ، و قرية أربع التي هي حبرون في أرض الميعاد في جبل يهوذا . أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 10 .

³ — لا تعترف الشريعة اليهودية برخصة إنقاذ حياة القاتل ، فإذا ثبت أنه قاتل متعمّد فإنه لا يمكن الإفلات من العقاب بلجؤه إلى الأماكن المقدسة . و هكذا فإن هذا النظام للجوء لم يكن يرمي إلى إفلات مرتكب القتل العمد من القصاص بل كان يهدف إلى حماية مرتكبي القتل الخطأ ضد غلوّ أهل القتل و عدم حيدتهم في الحكم . أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي، مرجع سابق ، ص 23 .

⁴ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 10 .

⁵ — راجع : Mario BETTATI , *op. Cit.*, p. 21 . و في نفس المعنى يضيف الأستاذ " عبد الله الأشعل " : ((وكان ظهور المسيحية و قدسية الكنائس سبباً في ظهور الملجأ الكنسي ، الذي عرفته (GAUL) لأول مرة عام 355 م ، و ساد خلال القرن الرابع في روما و القسطنطينية حتى اعترف المجلس الكنسي في (SARDICA) رسمياً به بإصداره قانون الملجأ عام 347 م)) . أنظر : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئين السياسي ، مرجع سابق ، ص 46 . أما الأستاذ " عبد الوهاب الكيالي " فيؤرّخ للملجأ الكنسي و يقول : ((بيد أن الكنيسة الكاثوليكية هي التي جعلت منه نظاماً عمومياً ، فالهارب من العدالة الزمنية ما كان يحتاج إلى الدخول إلى كنيسة كيما يصبح في مأمن ، كان يكفي أن يقبض على عمود من الأعمدة العديدة التي كانت السلطات الكنسية تنصّبها في ساحات المدن العامة كيما تشملها الحصانة الكنسية ، و يصبح في حالة لجوء)) . أنظر : عبد الوهاب الكيالي (و آخرون) موسوعة السياسة ، المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، لبنان ، الطبعة الثانية ، 1990 ، الجزء 5 ، ص 467 .

⁶ — راجع : بدوية ذيب ، النظام القانوني للاجئين في ضوء القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر نوفمبر 1979 ، ص 10 — 11 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 8 .

و منذ أوائل القرن الرابع الميلادي اتخذ اللجوء الديني نظام الشفاعة ، بحيث كان يُسمح لرجال الدين بالشفاعة لدى الحاكم حتى يعفو عن المذنب اللاجئ أو يخفف من عقوبته . وكان اللاجئ يُلوذ إلى الكنيسة لحمايته و عدم المساس به ، حتى يفصل الحاكم في طلب شفاعته . فكانت الكنائس تمنح اللجوء لكل من يطلبه ، و كانت ملاذا للضعفاء و المضطَّهدين و المطاردين تحميهم من ظلم و عسف و قهر الأقوياء المستبدين ¹ .

و لقد سنّ الحكام القوانين التي تنظم الشفاعة ، و منعوا على رجال الدين بذلها في بعض الحالات ومنها : حالة المدينين للخرانة العامة ، اليهود ، الأشخاص الذين ارتدوا عن الدين المسيحي و عادوا إلى الدين اليهودي ، المتهمين المُعترفين بجرمهم أو المحكوم بإدانتهم ، مرتكبي الجرائم الخطيرة كالاغتداء على حياة الملك (*lèse majesté*) و جرائم الزنا و الخطف و قطع الطريق أو الشعوذة و دس السم...².

أمّا في القرن الخامس الميلادي فقد أصبح اللجوء الديني أساس قانوني يبرّره ، حيث صدرت عدة قوانين تنظم اللجوء بالكنائس و تعاقب على المساس بسلامة اللاجئين داخلها أو محاولة انتزاعهم منها ³ . و أصبحت الكنائس و الأديرة و بيوت رجال الدين تلعب نفس الدور الذي كانت تقوم به الأديرة في العصور القديمة .

و هكذا فقد أصبح اللجوء الديني أساس قانوني يتمثل في الحصانة التي اعترفت بها القوانين للكنائس باعتبارها أماكن مقدسة ، غير أن أثر تلك الحماية كان قاصرا على الفترة التي يوجد فيها اللاجئ داخل الكنيسة أو الدير ⁴ .

و قد استمرّ قيام هذا النظام حتى سقوط الإمبراطورية الرومانية ، لينتقل بعدها إلى الإمبراطورية الجرمانية الغازية . لكن مع مرور الزمن وخصوصا في ظل تطور النظام الإقطاعي ، عرف حق اللجوء تقليصا و تقييدا مهمين في نطاق تطبيقه في البلدان المسيحية ، حيث تم التقليل من استعمال الحماية الدينية

¹ — و يُلاحظ أن رجال الدين في ذلك الوقت لم يكونوا يتمتعون بأي امتياز قانوني فيما يتعلّق بالشفاعة لمصلحة المُذنبين ، بل كان الحكام يسمحون لهم ببذلها نتيجة لما كان لهم من احترام و تقدير لصيق بشخصهم ، أمّا استجابة الحاكم إلى شفاعته رجل الدين أو رفض ذلك ، فقد كان رهنا بمشيئة الأول ، و حسبما تُملّي به مصالحه . للمزيد من التفصيل ، راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ص 38 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 24 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 111 ؛ حسام الدين محمد سباط ، مرجع سابق ، ص 7 ؛ François CRÉPEAU , *op. cit.* , p. 35 .

² — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 18 ؛ Robert SALOMON , les réfugiés , Collection : que sais je ? , Presses Universitaires de France, Paris, 1 ère édition , 1963 , p.11.

³ — منها قانون (Arcadio) الذي أصدرته الإمبراطورية الرومانية الشرقية سنة 414 ، و قانون (Honorio) الذي أصدرته روما في نفس الفترة ، ليليه صدور مدوّنة " تيدوسيانوس " عام 438 بوصفها أوّل محاولة لوضع قواعد شاملة منظمة للجوء ، تستثني من دائرتها فقط المدينين للحكومة . أنظر : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 46 .

⁴ — كما أن منح اللجوء داخل الكنيسة كان مؤقتا لا يدوم إلّا لمدة ثمانية أيام ، يغادر بعدها اللاجئ مكان اللجوء أو يُسلّم للسلطات وفي أغلب الأحيان كانت السلطات تطوّق الكنيسة لكي لا يفرّ اللاجئ من قبضتها بعد انتهاء مدة الثمانية أيام . أنظر : بدوية ذيب مرجع سابق ، ص 11 ؛ Robert SALOMON , *op. Cit.*, pp. 11-12 .

و مُنعت الكنائس من منح اللجوء إلى المحكوم عليهم بالإعدام و مرتكبي القتل و السرقة ، و ألزم رجال الدين بتقديم اللجوء إلى القاضي ... و أصبحت تلك الكنائس تشهد انتهاكات متتالية لحرمتها كلما دعت مصلحة الإقطاعي ذلك .

و من الجدير بالذكر أن جهود الكنيسة في القرنين الحادي والثاني عشر ، أدت إلى ازدهار نظام اللجوء ، فأصبح محلّ احترام من طرف الملوك و الأمراء ، كما قلّت حالات الاعتداء على حرمة . و في الوقت نفسه ، فقد تضاعلت القيود المفروضة عليه ، وامتدّ هذا النظام ليسمح للجميع باللجوء إلى تلك الأماكن ، سواء كانوا مجرمين أو أبرياء ، و يضمن لهم الإفلات من العقاب و الانتقام ¹ .

و فضلا عن ذلك ، فقد اتّسع نطاق الأماكن التي تمنح اللجوء ، لتشمل علاوة على الكنائس و المعابد ، الأديرة و المقابر و الصوامع و الأبرشيات و المستشفيات ، و منازل الأساقفة و الكهنة و بيوت الأمراء و اللوردات ، و حرم الجامعات و الطواحين و بعض القلاع...وحتى أعمدة الصليبان المقامة في الطريق ² .

ومنذ القرن الثالث عشر أخذت ظاهرة اللجوء الديني في الانحسار و التدهور أمام بروز قوة السلطة الزمنية ، فعلى الرغم من جذوره العميقة و تقاليده التي استقرت على مرّ القرون ، فإن نظام اللجوء الديني ، كأيّ نظام آخر ، كان لا بدّ أن يختفي في الوقت الذي يصبح فيه غير ملائم لعادات و احتياجات المجتمع ، و ذات الأسباب التي برّرت وجوده ساهمت بعد ذلك في إنهائه ³ .

و من أهم هذه الأسباب : أنّ الحكّام ازداد خوفهم من تحوّل اللجوء الديني إلى سلاح ضدهم في يد الكنيسة ، كما شهد القضاء تنظيما محكما من شأنه أن يضمن تحقيق العدالة و يترك العدل ليأخذ مجراه و كذلك أصبحت القوانين مطبوعة بطابع الإنسانية ، و جرّدت العقوبات من القسوة التي كانت تلازمها و من ناحية أخرى فقد وقعت إساءة لاستخدام حق اللجوء في كثير من الأوقات ، و ذلك بإيواء المجرمين المنحطّين و الفارين من العدالة ... الذين اتخذوه قاعدة ينعمون فيها بالسلم و الأمان و ينطلقون منها لارتكاب جرائم جديدة ⁴ . و قد دفع ذلك كله بالحكام إلى التحقّظ و تقييد العمل بهذا النظام ، سواء من حيث المكان الذي يُمنح فيه هذا اللجوء أو الأشخاص الذين يمكنهم الاستفادة منه .

¹ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للجائئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 18.

² — راجع : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للجائئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 47 .

François CRÉPEAU , *op. cit.* , p. 35 ؛ Robert SALOMON , *op. Cit.* , p.11.

³ — راجع : علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص 113 .

⁴ — راجع كذلك : ما أورده الأستاذ " CRÉPEAU " من عوامل و أسباب : ((Quand l'Etat devient puissant , quand la justice s'organise , quand les lois s'humanisent et que les peines s'adoucissent , l'existence des lieux soustraits à l'empire de la loi ne peut plus être admise))).

أنظر : François CRÉPEAU , *op. cit.* , p. 36 .

و هكذا أخذ نظام اللجوء الديني (اللجوء الكنسي) يتراجع تدريجيا بتقييده ثم بتجريدته من حرمة سواء بما كان يصدره الحكام من قوانين و قرارات في هذا الصدد تباعا في مختلف البلاد المسيحية¹ ، أو بما كان يهاجم به الفلاسفة و المصلحين و الفقهاء أساسه و مبرراته ، إلى أن انتهى تماما كنظام مشروع خلال القرن التاسع عشر² .

المطلب الخامس : اللجوء عند عرب الجاهلية وفي الإسلام

عرف العرب في الجاهلية نظام اللجوء الديني ، فقد كانت في الصحراء أماكن كثيرة مقدسة ومناطق محرمة ، و أماكن للحج تنسم بالدوران أو الطواف حول أشياء مقدسة فيها ، أو أحجار مثل الحجر الأسود أو مقام إبراهيم ، و كانت الكعبة المشرفة بالبيت الحرام في مكة المكرمة تحظى بحرمة و تقديس كبيرين ، فكان الناس يحجّون إليها و يطوفون حولها ، وكان كل شخص يعتصم بها يُعتبر آمنا و لا يجوز المساس به³ .

و تُعدّ الكعبة المشرفة من أوائل الأماكن المقدسة تاريخيا ، و قد قام أبو الأنبياء سيدنا إبراهيم ببنائها بمساعدة ولده إسماعيل عليهما السلام ، و جعلها منها أرض تصاهر و لجوء ، و في ذلك يقول الله تعالى : ﴿ و إذ يرفع إبراهيم القواعد من البيت و إسماعيل ، ربنا تقبل منا ، إنك أنت السميع العليم ﴾ البقرة ، آية 127 . و يقول سبحانه في سورة أخرى : ﴿ و إذ قال إبراهيم ربّ اجعل هذا البلد آمنا واجنبني و بني أن نعبد الأصنام ، ربّ إنهن أضللن كثيرا من الناس ... ربنا إنني أسكنت من ذريتي بواد غير ذي زرع عند بيتك المحرم ، ربنا ليقيموا الصلاة ﴾ إبراهيم ، آيات 35 — 37 .

و قد أقرت الشريعة الإسلامية حصانة اللجوء الديني و أيّدهت بأساس قانوني ينظمه ، مصدره القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة . و ممّا جاء في القرآن الكريم قوله تعالى : ﴿ و إذ جعلنا البيت مثابة للناس و أمنا و اتخذوا من مقام إبراهيم مصلى ﴾ البقرة ، آية 125 . و قوله سبحانه : ﴿ أولم يروا أنّا جعلنا حرما آمنا ﴾ العنكبوت ، آية 67 . وقال الرسول — صلى الله عليه وسلم — يوم فتح مكة ﴿ من دخل المسجد الحرام فهو آمن ، و من دخل بيت أبي سفيان فهو آمن ، و من ألقى سلاحه فهو آمن و من أغلق عليه بابه فهو آمن ﴾ . وقال ابن عمر — رضي الله عنه — : (لو وجدت قاتل عمر في الحرم ما هجته) .

¹ — ألغى العمل باللجوء الديني في فرنسا منذ النصف الأول للقرن السادس عشر ، و في إنجلترا ابتداء من القرن السابع عشر ، و في السويد منذ أوائل القرن السادس عشر ، و في النمسا وبروسيا منذ القرن الثامن عشر ، و في الإمبراطورية الرومانية الشرقية منذ سنة 1453 تاريخ سقوط هذه الإمبراطورية في أيدي الأتراك ، أما في إسبانيا و (مستعمراتها) في أمريكا اللاتينية ، فقد ظل معمولاً به حتى منتصف القرن التاسع عشر . راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 26 — 29 .

² — هناك تضارب واضح بين الكتاب في تحديد الزمن الذي شهد انتهاء اللجوء الديني الكنسي ؛ فتشير "خديجة المضمض" إلى أوائل القرن السادس عشر ، و يذكر "علي صادق أبو هيف" و "أبو الخير أحمد عطية" القرن الثامن عشر ، بينما يربط الأستاذ "عبد الله الأشعل" زواله بالغزو التركي ، أما الباحث "برهان أمر الله" و من قبله "حمدي السيد محمد الغنيمي" و بعد تتبّع دقيق لزوال اللجوء الديني في مختلف بلدان أوروبا المسيحية ، فقد انتهى بهما القول إلى منتصف القرن التاسع عشر . وهو التاريخ الذي نميل إليه .

³ — فلقد كان الرجل من العرب لو لقي بالكعبة قاتل أبيه أو أخيه لم يهجه ولم يعرض له حتى يخرج منها .

و بذلك يكون كل من احتذى بالحرم المكي (أي دائرة جوار الكعبة أو البيت المبارك) متمتعا بالأمان من أي خطر أو اضطهاد أو ملاحقة ، و الاعتداء على هذه الحرمة يشكل إثما كبيرا .

و إذا كان اللجوء إلى البيت الحرام في الجاهلية يوفر حماية مطلقة لكل من يلوذ به أو يعتصم به بغض النظر عن نوع الشخص الذي التجأ إليه أو نوع الجرم الذي اقترفه ، فإن الشريعة الإسلامية كان لها الفضل في الحدّ و التقييد من إطلاق تلك الحماية التي يوفرها اللجوء الديني ، إذ استبعدت من نطاق هذه الحماية طائفة الأشخاص الذين ارتكبوا أفعالا تُوجب إقامة الحدّ عليهم .

و عليه صار الالتجاء إلى البيت الحرام لا يحول دون إقامة حدود الله تعالى ، بحيث إذا اعتصم بالبيت الحرام أحد ممّن يجب إقامة الحدّ عليهم ، فإنه يُضيقّ عليه حتى يضطر إلى الخروج ، ومن ثم يُقام عليه الحدّ . أمّا إذا لم يخرج الشخص سالف الذكر رغم التضيقّ عليه ، فإنه يجوز — في رأي بعض الفقهاء — أن يُقام عليه الحدّ داخل الحرم ¹ .

و إلى جانب حرمة البيت الحرام ، فقد اعترف الإسلام أيضا بنوع من الحصانة لمدينتي مكة المكرمة و المدينة المنورة ، فلا يجوز القتال فيهما إلّا إذا كان دفاعا عن النفس و الدين ، و ذلك بقتل من جاء لقتال المسلمين في أيّ منهما . و قد كانت هذه الحرمة و الحصانة استجابة من الله لدعوة سيدنا إبراهيم عليه السلام التي جاءت في القرآن الكريم ، حيث يقول الله تعالى : ﴿ و إذ قال إبراهيم ربّ اجعل هذا البلد آمنا وارزق أهله من الثمرات من آمن منهم بالله و اليوم الآخر ﴾ البقرة ، آية 26 ² .

و كما عرف العرب في الجاهلية نظام اللجوء الديني (أي اللجوء إلى الأماكن المقدسة) ، فإنهم عرفوا كذلك نظام اللجوء الإقليمي ، و هو اللجوء الذي يتمتع به الشخص استنادا إلى الحرمة المقررة

¹ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 17 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 30 — 31 .

و لمزيد من التوسّع في شرح آراء الفقهاء في حكم من دخل البيت من الذين وجبت عليهم الحدود ، هل يُتروكون أو يُخرجون و يُقتلون أو يُقتلون بالحرم ، راجع : أحمد أبو الوفا ، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2001 ، جزء 6 ، ص 443 — 445 ، و جزء 14 ، ص 63 — 64 .

² — جاء في النيسابوري و مسلم : أن الله حرم مكة ، و أنها لم تحلّ لأحد قبلي ، و إنما أُحلت في ساعة من نهار وقد عادت حرمتها كما كانت . فذهب الشافعي إلى أن المعنى أنها لم تحلّ لأحد أن ينصب الحرب عليها ، و أن ذلك أُحلّ لرسول الله (صلى الله عليه و سلم) . و قد ذُكر أن حرمة المدينة كحرمة مكة ، و إذا كانت حرمة مكة نص عليها القرآن ، فإن حرمة المدينة جاءت بناء على السنة النبوية ، فقد تظاهرت الأخبار عن رسول الله (صلى الله عليه و سلم) أنه قال : ((إن إبراهيم حرم بيت الله و أمته ، و إني حرّمت المدينة ما بين لابنيها ، عضائها و صيدها ، و لا يُحمل بها سلاح لقتال ولا يُقطع منها شجر إلّا لعلف بعير)) . كما جاء في كتاب النبي (صلى الله عليه و سلم) بين المهاجرين و الأنصار و اليهود : ((و أن يثرب حرام جوفها لأهل هذه الصحيفة)) . و قد شرح بأنه حرام لكونه حرما ، و الحرم هو ما لا يحلّ انتهاكه ، فلا يُقتل صيده ولا يُقطع شجره ، و الحرم مواضع معروفة محدّدة خارجها حلّ و داخلها حرم . و حرم مكة معروف محدّد بأعلام . يذكر " علي منصور " : ((أن الحرم هو دائرة من الأرض حول الكعبة نصف قطرها 18 ميلا تقريبا)) . و ذكر " الطبري " في تاريخ المدينة أن رسول الله (صلى الله عليه و سلم) أرسل بعض أصحابه أن يبنوا أعلاما على حدود المدينة من جميع الجهات . وحدود المدينة لابنيها شرقا و غربا ، و بين جبل ثور في الشمال ، و جبل عير في الجنوب ، و وادي العقيق داخل في الحرم . راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 29 — 31 .

للإقليم الذي يلتجئ إليه ¹ ، حيث كان منح هذه الحماية يستند إلى ما عُرف عند العرب ، من واجب الكرم و حسن الضيافة و إطعام الغريب و معاملته معاملة حسنة ، و نجدة الملهوف و إيواء المستغيث ... خصوصا إذا جاء طالبا العون ضد قسوة الطبيعة الصحراوية أو ظلم أخيه الإنسان ، حتى أصبحت هذه الضيافة صفة من صفاتهم البارزة و موضعاً لمباهاتهم ² . و لقد نتج عن عرف حسن الضيافة ، التزام كل قبيلة بتوفير الملجأ و الحماية لمن جاء يطلبها في أراضيها ، مهما كان السبب الذي دفعه إلى الفرار و كانت تعدّ مشاركة (الخبز و الملح) كعهد أبرمته الأسرة التي منحتها مع الغريب ، يقوم بموجبه كل أفرادها بحمايته والدفاع عنه .

و إلى هذا السياق يعود تقليد (الاستجارة) عند عرب الجاهلية ، أي طلب الجوار و الحماية و هو مفهوم يُعبّر عن النزعة الإنسانية عند العرب ، إذ كان يجد مدلوله في القيم الإنسانية و السلوك الرجولي و سموّ الأخلاقي واحترام الكلمة والوفاء بالعهد و المروءة ³ .

و لما جاءت الشريعة الإسلامية تحمل قبس الهداية للعالمين ، أقرّت حق اللجوء الإقليمي و نظمته تنظيمًا دقيقًا ، و أعطته طابعا فلسفيا وقانونيا ¹ ، و أصبح له أساس قانوني يبرّره من القرآن و السنة

¹ — و كانوا يسمونه الدخالة أو النجدة .

² — و ممّا يدلّ على أهمية الإستجارة عند العرب قول " النعمان بن المنذر " : ((و إن أحد ليلبغه أن رجلا استجار به ، و عسى أن يكون نائيا عن داره ، فيصاب ، فلا يرضى حتى يُفني تلك القبيلة التي أصابته أو تفنى قبيلته ، لما خفر من جواره ، و أنه ليلجأ إليهم المجرم المحدث من غير معرفة و لا قرابة ، فتكون أنفسهم دون نفسه ، و أموالهم دون أمواله)) .

³ — و في هذا المعنى ، يشير الباحث " عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف " قائلا : ((تميّز العرب بمبادئ و ثوابت عُرفت عنهم و لم تُعرف عن غيرهم من الأمم الأخرى ، و من ذلك ما يتصل بـ (الإستجارة) التي كانت من شيمهم خاصة ، حيث أنهم عتّوا إجارة المستجير خلقا من أخلاقهم ، حتى بلغوا بها مبلغ الأساطير ، فتغنّى بها الشعراء و تمدّحوا بها ، و صورّ الشعراء منهم الإحساس بقداستها في الشعر عبر الأزمان و توافد الأجيال)) ، و في ذلك يقول أحد الشعراء في وصف قومه :

متى أدع قومي يجب دعوتي	فوارس هيجاء كرام النسب
ترى جارهم آمنا وسطهم	يروح بعقد وثيق السبب
إذا ما عقدنا له ذمة	شددنا العناج و عقد الكرب

و هناك من غالى في هذا الحق ، فقال :

و جار سار معتمدا إلينا	أجارتته المخافة و الرجاء
فجاور مكرما حتى إذا ما	دعاه الصيف وانصرف الشتاء
ضمنا ماله فغدا سليما	علينا نقصه و له النماء
فلم أر معشر أسروا هديا	و لم أر جار بيت يُستبأ
و جار البيت و الرجل المنادي	أمام الحي عهدهما سواء

أنظر : عثمان عبد الرحمن عبد اللطيف ، الاستجارة : بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي : دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2001 ، ص 35 — 40 .

بل تنقل لنا بعض الأخبار التي تكشف عن مبالغة العرب في مفهوم الجوار أن وصل الأمر ببعضهم إلى إجارة الطير ، كما حدث لـ " ثور بن شحمة " ، حيث لُقّب بمُجير الطير ، فكان الطير لا يُثار و لا يُصاد بأرضه لجواره له . أنظر : أحمد أبو الوفا كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، مرجع سابق ، جزء 6 ، ص 411 — 412 .

المطهّرة ، فقد اعترف القرآن بنظام اللجوء و أقرّه ؛ يتضح ذلك من قول المولى تبارك وتعالى في القرآن الكريم : ﴿ و إن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه ، ذلك بأنهم قوم لا يعلمون ﴾² . فإذا التجأ أحد المشركين إلى دار الإسلام طالبا الحماية و النجدة ، فيجب على المسلمين حمايته و نجده³ .

و قد عرفت الشريعة الإسلامية نظام اللجوء الحديث تحت ما يُعرف في النظام الإسلامي بنظام الأمان ، و الأمان يعني منح الأجنبي غير المسلم الحماية التي جاء يطلبها في دار الإسلام⁴ ، فلا يجوز المساس به ، و يحقن بذلك دمه و يحميه من اعتداء الغير⁵ .

و يترتب على منح الأمان للأجنبي غير المسلم في دار الإسلام ، حق المستأمن (اللاجئ) في الإقامة المؤقتة في دار الإسلام ، لمدة لا تزيد على سنة واحدة⁶ ، وبعد انتهاء هذه الفترة فعليه إمّا الرحيل

¹ — من الجدير بالذكر أن تناول موضوع اللجوء طبقا لأحكام الشريعة الإسلامية يحتاج إلى بحث مستقل ، يتوافر على العمق و التفصيل ، و ذلك بالقدر الذي يتلاءم مع جلالة هذه الشريعة و أهميتها من جهة ، و ما تتصف به أحكامها من ثراء و تقدم من جهة أخرى . و لما كان النطاق المخصص لهذه الأطروحة لا يتسع لدراسة أكثر تفصيلا فيما يتعلق بحق اللجوء في ظل أحكام الإسلام ، و من ثم فسكتفي بمجرد لمحة موجزة ، على أمل أن يوفقنا الله سبحانه في المستقبل إلى إعداد دراسة مستقلة و متأنية ، تليق بأهمية الشريعة الإسلامية و جلالها و ثرائها .

² — سورة التوبة ، الآية 6 .

³ — أنظر : صبحي عبده سعيد ، الإسلام و حقوق الإنسان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص 179 وما بعدها .

⁴ — اشتملت المدونات الفقهية الإسلامية على أحكام تفصيلية و معلومات ثرية تتعلق بلجوء غير المسلم إلى دار الإسلام ، و خلاف ذلك تماما ، لم تتطرق لمسألة لجوء المسلم إلى دار الكفر ، لأن الفقهاء في ذلك الوقت ، لم يكونوا يتصورون أنه سيأتي وقت على الأمة الإسلامية ، التي جعلها الله خير أمة أخرجت للناس ، تتمزق شيعا و أحزابا ، وتتحدّر في مدارك الجهل و التخلف و الهوان حتى يضطر كثير من أبنائها إلى ترك أوطانهم و الهجرة إلى دور الكفر لاجئين مستجيرين ، يبحثون عن ملاذ آمن ، و يسألون العطف و الطعام و المأوى . راجع : حسام محمد سعد سباط ، مرجع سابق ، ص 163 .

و في نفس المعنى يقول الأستاذ " أحمد أبو الوفا " متحسّرا و متألّما : ((...ولكن يا للأسف ، انقلبت الآن المعايير رأسا على عقب و أصبح بعض المسلمين الذين تتبعهم بلا هوادة السلطات التنفيذية في بلادهم الإسلامية ، يضطرون إلى اللجوء إلى دول غير إسلامية لحمايتهم من اضطهاد قد يقع عليهم ، كل ذلك رغم أن الإسلام يجمع ولا يفرق ، و يقبل اللجوء و يمنحه الأمان ولو بالإشارة . ولا شك أن الضرورة هي التي أملت على بعض هؤلاء اللاجئين المسلمين اتخاذ هذا المسلك و اتباع هذا النهج . و بعد أن كانت دار الإسلام لا تلتفت أي مسلم ، أصبح الآن — في بعض الدول — العكس هو الصحيح)) . أنظر : أحمد أبو الوفا ، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، مرجع سابق ، جزء 6 ، ص 461 .

⁵ — راجع : محمد نعيم ياسين ، عقد الأمان في الشريعة الإسلامية ، مجلة الشريعة و الدراسات الإسلامية ، كلية الشريعة و الدراسات الإسلامية ، جامعة الكويت ، السنة 2 ، عدد 3 ، جوان 1985 ، ص 211 — 212 ؛ محمد راكان الدغمي ، الأحكام المتعلقة بأسرة اللاجئ (المستأمن) و أمواله في الفقه الإسلامي المقارن ، مجلة دراسات ، الجامعة الأردنية ، عمان ، مجلد 29 ، عدد 2 ، نوفمبر 2002 ، ص 344 — 345

⁶ — اختلف الفقهاء حول مدّة الأمان ما بين موسّع للمدة (10 سنوات) و مضيق لها (أربعة أشهر) .

أو العودة إلى الوطن ، و إما أن يطلب الأمان الدائم في دار الإسلام ، فيتحول بذلك إلى ذمي ، إذا كان مسيحيا أو يهوديا ¹ .

وهكذا يعتبر أصحاب الذمة ضيوفا دائمين في دار الإسلام ، و يجب على الأمة الإسلامية حمايتهم وتسهيل العيش لهم . و يترتب على عقد الذمة الذي يعقده الأجنبي غير المسلم مع المسلمين ، أن يحصل بموجبه غير المسلمين المقيمين على الأراضي التي فتحها المسلمون ، على اعتراف هؤلاء بحقوقهم العامة والخاصة ، فبمقتضى عقد الذمة يكون الأجانب غير المسلمين في (جوار الله وذمة رسوله) ، فيضمن لهم حماية أشخاصهم و أموالهم و حرية ممارسة الشعائر الدينية الخاصة بهم ، و هذا ما يسمى بالأمان أو اللجوء الدائم ، كل ذلك في مقابل أداء الجزية إلى المسلمين . و فضلا عن ذلك لا يجوز تسليم ذمي إلى دولته الأصلية حتى ولو كان ذلك في مقابل إطلاق سراح أسير مسلم ، و في هذا يقول الرسول الكريم — صلى الله عليه و سلم — : ﴿ من آذى لي ذميا فأنا خصيمه يوم القيامة ﴾ ² .

و عليه فالأمان في الشريعة الإسلامية نوعان ؛ الأمان المؤقت و هو ما يشبه نظام اللجوء السياسي المعروف في القانون الدولي المعاصر ، حيث يُسمح للاجئ بالبقاء في دار الإسلام لمدة سنة كاملة ، و بعدها إما أن يرحل أو يطلب الأمان الدائم ، فيصير بذلك ذميا إن كان يهوديا أو نصرانيا مقابل دفع الجزية .

أمّا عن منح الأمان ، فإنه لا يُشترط فيه شكل خاص ، فيقع بأي لغة ، و بأي ألفاظ تدل عليه بشكل صريح أو كناية ، أو حتى بالإشارة . بل يمكن أن يقع بكلمة (لا تخف) ³ . فقد بلغ عمر بن الخطاب أمير المؤمنين أن بعض المجاهدين كان يقول للمقاتل : لا تخف ، ثم يقتله ، فكتب إلى قائد الجيش : ((إنه بلغني أن رجالا منكم يطلبون العج ، حتى إذا اشتدّ في الجبل وامتنع ، فيقول له الرجل لا تخف ، فإذا أدركه قتله ، و إني والذي نفسي بيده ، لا يبلغني أحدا فعل ذلك إلاّ ضربت عنقه)) ⁴ .

¹ — راجع : أيمن محمد فوزي عبد الحميد عبد المجيد إبراهيم سليمان ، أحكام معاملة أسرى الحرب بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي العام (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2004 ، ص 195 — 196 ؛ عبد الكريم زيدان أحكام الذميين و المستأمنين في دار الإسلام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1962 ، ص 47 ؛ محمد التابعي الدبلوماسية في الإسلام ، دراسات قومية ، ص 107 ؛ محمد الغزالي ، حقوق الإنسان بين تعاليم الإسلام و إعلان الأمم المتحدة المكتبة التجارية ، مصر ، الطبعة الأولى ، 1963 ، ص 194 ؛ محمد رأفت عثمان ، الحقوق و الواجبات و العلاقات الدولية في الإسلام ، الطبعة الأولى ، 1973 ، ص 92 .

² — أنظر : أحمد أبو الوفا ، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، مرجع سابق ، جزء 2 ص 193 ؛ محمد نعيم ياسين ، مرجع سابق ، ص 216 ؛ محمد ركان الدغمي ، مرجع سابق ، ص 344 — 345 .

³ — أنظر : أحمد أبو الوفا ، القانون الدبلوماسي الإسلامي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1992 ، ص 460 .

⁴ — أنظر : محمد نعيم ياسين ، مرجع سابق ، ص 223 . و فضلا عن العبارات و الكتابة و الإشارة ، هناك وسائل أخرى لطلب الأمان و منحه ، ومنها : إلقاء الثوب على الشخص المستأمن ، تناول المستأمن لطعام أو شراب المؤمن ، دوران المستأمن حول الدار أو الإمساك بأحد أركان البيت . راجع : عثمان عبد الرحمن عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 112 — 124 .

و قد توسّع المسلمون في دائرة منح الأمان ، فلم يجعلوه بيد الإمام أو قائد الجيش وحدهما ، بل جعلوه بيد أي مسلم عادي ذكراً كان ذلك المسلم أو أنثى ، عبداً كان أو حراً¹ ، لقوله عليه الصلاة والسلام : ﴿المسلمون تتكافأ دماؤهم ويسعى بذمتهم أدناهم ، وهم يد على من سواهم﴾ . و معنى ذلك أن المسلمين جميعاً متساوون ، و يستطيع أقل واحد منهم أن يعطي الأمان ، فالأمان الذي يعطيه أي مسلم هو أمان المسلمين جميعاً² .

و يجب على القائد أن يحترم الأمان الذي يمنحه المواطن المسلم العادي ، فعن محمد بن إسحاق عن سعيد بن أبي هند عن أبي هريرة مولى عقيل بن أبي طالب عن أم هانئ بنت أبي طالب ، قالت : لما افتتح رسول الله — صلى الله عليه وسلم — مكة فرّ إليّ رجلان من أحمائي³ فأجرتهما ، فدخل عليّ أخي فقال : لأقتلنهما ، فأغلقت الباب عليهما ، ثم أتيت رسول الله (صلى الله عليه وسلم) و هو بأعلى مكة فقال : ﴿مرحبا بأم هانئ ، ما جاء بك ؟ قالت : قلت : يا نبي الله ، فرّ إليّ رجلان من أحمائي فدخل عليّ أخي فزعم أنه قاتلنهما ، فقال الرسول الكريم : لا ، قد أجرتنا من أجرت ، و أمنا من أمنت﴾⁴ .

و يُشترط في الأمان الذي يتم منحه للأجنبي غير المسلم ، ألا يترتب عليه ضرر بالمسلمين ، فإذا ترتب على الأمان ضرر بالمسلمين ، فلا يجوز إعطاؤه ابتداءً ، و يجب نبذه إذا اتّضح الضرر بعد ذلك ولذلك قيل : (لا يصح أمان يضرّ بالمسلمين) لخبر : (لا ضرر ولا ضرار)⁵ .

و يرى بعض الفقهاء أن الشريعة الإسلامية تجعل من حق اللجوء حقاً للفرد و التزاماً على عاتق الدولة الإسلامية ، و أن اللجوء يُمنح للمسلم و لغير المسلم⁶ ، استناداً إلى المبدأ العام الذي يقرّر أن :

¹ — و المتأمل يرى أنه قد يبدو غريباً بعض الشيء الحديث عن منح الأمان (أي اللجوء) من قبل الأفراد في الوقت الراهن لأن أنظمة الدول الحديثة وتعقيدات الشؤون الدولية تجعل مثل هذا الأمر في غاية الصعوبة إن لم يكن مستحيلاً . و مع ذلك فإن شريعتنا الغراء منحنا هذا الحق وليس لنا أن نهضمه و نتشكك فيه .

² — راجع : محمد أبو زهرة ، نظرية الحرب في الإسلام ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، مجلد 14 ، سنة 1958 ، ص 42 حسام محمد سعد سباط ، مرجع سابق ، ص 63 — 85 ؛ أيمن محمد فوزي عبد الحميد عبد المجيد إبراهيم سليمان ، مرجع سابق ص 191 — 193 ؛ أحمد أبو الوفا ، القانون الدبلوماسي الإسلامي ، مرجع سابق ، ص 456 — 457 ؛ محمد نعيم ياسين مرجع سابق ، ص 229 — 241 .

³ — أي أقارب زوجها .

⁴ — أنظر : أحمد أبو الوفا ، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، مرجع سابق ، جزء 2 ص 195 ، و جزء 6 ، ص 436 — 437 ؛ محمد نعيم ياسين ، مرجع سابق ، ص 214 .

⁵ — و من أمثلة ذلك الجاسوس و الطلائع التي يرسلها العدو لاستكشاف الأرض أمام جيوشه ، لا يجوز إعطاؤهم الأمان ، للضرر الحاصل من ذلك . أنظر : محمد رأفت عثمان ، مرجع سابق ، ص 94 .

و فضلاً عن ذلك ، على المستأمن أن يمتنع عن إلحاق الضرر بالمسلمين ، مثل الكفّ عن قبيح القول و العمل في حق المسلمين ، و كذلك يتعين عليه الامتناع عن الجهر بالمحرّمات ، كشرب الخمر و أكل لحم الخنزير و الأكل و الشرب في نهار رمضان ، لما في ذلك من الاستخفاف بمشاعر المسلمين . راجع : حسام محمد سعد سباط ، مرجع سابق ، ص 151 — 156 .

⁶ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 42 — 43 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 127 — 128 .

(المسلم و الكافر في مصاب الدنيا سواء) ، و ذلك على عكس القاعدة السائدة في القانون الدولي و التي تجعل اللجوء حقا للدولة وليس التزاما عليها ، كما هو الحال في النظام الإسلامي ¹ .

و هكذا فاللجوء هو أحد أهم حقوق الإنسان التي أقرتها الشريعة الإسلامية ، فالإنسان في الإسلام له مركز عال يجب احترامه ، حيث كرمه الله تعالى و رفعه على سائر المخلوقات . يقول تعالى في محكم تنزيله : ﴿ و لقد كرمنا بني آدم و حملناهم في البرّ و البحر و رزقناهم من الطيبات و فضلناهم على كثير ممّن خلقنا تفضيلا ﴾ ² . و لهذا وجب منحه اللجوء و الحماية في حالة اضطهاده أو الاعتداء عليه أو عدم توفير وسائل العيش الملائمة له ³ .

و كما اعترفت الشريعة الإسلامية بحق اللجوء للأجنبي غير المسلم ، الذي يتعرّض للاضطهاد و القهر و التعذيب ، فإنها كذلك حضّت المسلم على طلب اللجوء في دول أخرى هربا من الاضطهاد أو الاعتداء عليه في دينه أو هدر حقوقه ⁴ .

و قد هاجر الرسول — صلى الله عليه وسلم — من مكة فارّا من الظلم و البطش و التعذيب إلى المدينة المنورة التي وجد فيها الأمان و النصر و الإيواء ⁵ ، و لذلك امتدح الله تعالى كلا الفريقين ⁶ حيث قال تعالى : ﴿ و الذين آمنوا و هاجروا و جاهدوا في سبيل الله ، و الذين آووا و نصروا ، أولئك هم المؤمنون حقا ، لهم مغفرة و رزق كريم ﴾ ⁷ .

وفي القرآن الكريم الكثير من الآيات التي تحضّ المسلم على الهجرة هربا من الاضطهاد و القهر و التعذيب ، حيث يقول الله سبحانه : ﴿ إن الذين توفاهم الملائكة ظالمي أنفسهم قالوا فيم كنتم قالوا كنا مستضعفين في الأرض ، قالوا ألم تكن أرض الله واسعة فتهاجروا فيها ﴾ ⁸ . و يقول

¹ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 26 .

² — سورة الإسراء ، الآية 70 .

³ — أنظر : صبحي عبده سعيد ، مرجع سابق ، ص 172 — 173 .

⁴ — أنظر : مجموعة من الفقهاء ، الهجرة و مدى وجوبها أو جوازها ، مجلة البحوث الفقهية المعاصرة ، المملكة العربية السعودية السنة 13 ، العدد 50 ، ماي / جويلية 2001 ، ص 242 — 243 .

⁵ — و نظرا لأهمية هذه الهجرة اتخذها المسلمون بداية لتقويمهم الجديد .

⁶ — أي الذين هاجروا مع الرسول من مكة إلى المدينة فرارا من التعذيب و الاضطهاد بسبب دخولهم في الإسلام ، و الذين أحسنوا استقبال الرسول و نصره من أهل المدينة .

و غني عن البيان ، أنه سبق لصحابة رسول الله المستضعفين من كفار قريش ، أن استجابوا لنصح الرسول عليه الصلاة و السلام في أول عهد الإسلام ، بالخروج إلى أرض الحبشة ، حيث استقبلهم النجاشي و رفض تسليمهم إلى مكة .

⁷ — سورة الأنفال ، الآية 74 .

⁸ — سورة النساء ، آية 97 . ففي هذه الآية حثّ على الهجرة من مكان الاضطهاد إلى المكان الآمن ، بل أكثر من ذلك أن فيها وعيد من الله بعقاب المستضعف المستكين للاضطهاد و التضييق . أنظر : صبحي عبده سعيد ، مرجع سابق ، ص 175 — 176 .

و إلى ذلك المعنى أشار الشيخ محمد الغزالي قائلا : ((من حق أيّ إنسان وقع عليه الضيم في بلد ما ، و لم يستطع دفعه ، أن =

أيضا في سورة أخرى : ﴿وَمَنْ يَهَاجِرْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يَجِدْ فِي الْأَرْضِ مَرَاغِمًا كَثِيرًا وَسَعَةً ، وَمَنْ يَخْرُجْ مِنْ بَيْتِهِ مُهَاجِرًا إِلَى اللَّهِ وَرَسُولِهِ ثُمَّ يُدْرِكْهُ الْمَوْتُ فَقَدْ وَقَعَ أَجْرُهُ عَلَى اللَّهِ ، وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا﴾¹

و خلاصة القول ، أن الإسلام دين ودنيا ، و هو يربط ربطا وثيقا بين احترام حقوق الإنسان و منح اللجوء ، و يجعل حق اللجوء التزاما على الدولة والأمة الإسلامية جمعاء ، ويحثّ على منحه ، و يمنع إعادة أو طرد أو تسليم اللاجئ أيّا كان ، لأن المسلم والكافر في مُصاب الدنيا سواء ... و حسبنا كمسلمين نعتزّ بإسلامنا ، أن هذه الأحكام التفصيلية الفنيّة احتاج المجتمع الدولي إلى أربعة عشر قرناً للوصول إلى بعضها .

= يهجر هذا الوطن الظالم ، و أن يلجأ إلى بلد آخر ، يجد فيه حريته و كرامته ...
و الإسلام يُقدّر دوافع الإباء التي تجعل الإنسان الحرّ يرفض قبول الدنيّة . و يهيب بالأحرار من شعوب البلدان الأخرى أن يكرموا وفادته ، و يحسنوا مواساته ...
و من تعاليم الإسلام المقررة أن يوصي المؤمن بمقاومة الطغيان ، فإن عجز عن ذلك ماديا ، فلن يعجز عنه نفسيا . و المقاومة النفسية أن يقاطع الطغاة و يأبى موالاتهم ، ولو عكّروا عليه مقامه ، فليس الظلم أن يلطمك معتد أثيم ، ولكن الظلم أن تقبل هذه اللطمة و تستكين لوقعها ، وتتودّد لصاحبها)) . أنظر : محمد الغزالي ، مرجع سابق ، ص 186 .
¹ — سورة النساء ، الآية 100 .

المبحث الثاني اللجوء الإقليمي

اللجوء الإقليمي هو اللجوء الذي يتمتع به الشخص استنادا إلى الحرمة المقررة للإقليم الذي يلتجئ إليه . و قد نشأ اللجوء الإقليمي في البداية كأحد مظاهر اللجوء الديني ، ثم استقل فيما بعد عن الدين و أصبح لا يقوم على خشية الناس من الآلهة ، بل على سيادة الجماعة على إقليمها ¹ .

و قد عُرف اللجوء الإقليمي منذ القدم ، حيث وجدت هذه الفكرة تبريرها في بعض العوامل التي ساعدت على تكريسها و تطويرها .

و من بين هذه العوامل نجد فكرة الضيافة (L'hospitalité) ، فهذه الفكرة كانت تُعتبر واجبا و حقاً مقدّسا عند كل الشعوب و الجماعات القديمة ² . و قد عُرفت هذه الفكرة واستقرت كواجب — كذلك — عند العرب في الجاهلية ، فكان واجب الضيافة يشكل التزاما أدبيا على كل قبيلة يحلّ بها ضيف أجنبي ويفرض عليها حمايته ضدّ أيّ اعتداء ما دام هو يحترم قوانينها و يخضع لسلطاتها و أوامرها ³ .

و من الأفكار التي كانت سائدة كذلك في العصور القديمة أن الجماعة التي يلتجئ إليها الشخص لم تكن تملك معاقبته طبقا لقوانينها ، ذلك أنه لم يخترق قوانينها و لم يخالف أحكامها ، و من ثم لم تكن

¹ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 44 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 113 ؛ عبد الله الأشعل ، مصر وقانون اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 66 ؛ François CRÉPEAU , *op. Cit.*, p. 38

² — راجع : Robert SALOMON , *op. Cit.*, p. 9 ؛ Mario BETTATI , *op. Cit.*, p. 19

ومن الأمثلة على ذلك خطاب " ثيسوس " ملك أثينا إلى " أوديبوس " ملك طيبة ، قوله : ((إنني مثلك أتذكر جيدا أنني نشأت في بيت الآخرين ، و في بلد أجنبي ، وواجهت أخطار مميتة . لذلك ، فإن من يسألني كرم الضيافة ، مثلما تفعل أنت الآن ، فلا أستطيع أن أصدّه)) . أنظر : راي ولكسون ، مشكلات قديمة ... واقع جديد ، مجلة اللاجئين ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المجلد 3 ، عدد 132 ، 2003 ، ص 8 .

³ — وفي هذا المعنى ينقل الأستاذ " أحمد أبو الوفا " عن الشيخ " غسان الأرنؤوط " قوله في تقليد الضيافة عند العرب : ((... فالكرم وقرى الضيف مكرمتان من مكارم أهل الصحراء — أي العرب — ، و هما من الفضائل الغالبة لدى العرب ، فوجود كوم كبير من الرماد خارج الخيمة كان دليلا على ذبوع السمعة بالنسبة لشيخ القبيلة لأنه يقوم دليلا على أن الشيخ يقرى ضيوفا كثيرا)) .

لمزيد من التفصيل ، راجع : أحمد أبو الوفا ، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، مرجع سابق ، جزء 6 ، ص 422 ، نقلا عن : غسان الأرنؤوط ، اللجوء و الملاذ في التقاليد العربية الإسلامية ، مجلة اللاجئين ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، عدد 3 ، 1985 ، ص 8 .

تعتبره مجرماً ، كما أنه لم يكن ممكناً معاقبته بقانون دولته وهو في إقليم دولة أخرى (دولة اللجوء) . و عليه ، كان اللاجئ إلى الجماعة الجديدة ينجو من الناحية الواقعية من العقاب ¹ .

و كذلك كانت عقوبة النفي (La peine d'exil) معروفة في القوانين القديمة ، فقد ورد أنها كانت عقوبة قاسية تماثل في آثارها عقوبة الإعدام ، و ينجم عنها قطع كل رابطة بين المُنْفَى و دولته ؛ حيث كان المُبْعَد يفقد كل حقوقه في إقليم دولته ، فكان يُحْرَم من أمواله و أملاكه و أهله و حتى آلهته ... لذلك كانت الجماعات القديمة تكتفي بهذه العقوبة ، و ترى أنه ليس من اللازم استرداد المُذنب من منفاه و ملاحقته لتوقيع العقاب عليه ² .

و فضلاً عن ذلك كان هناك عامل آخر ساهم في تدعيم وتطوير اللجوء الإقليمي هو عنصر المصلحة ؛ المصلحة السياسية أو الاقتصادية للبلد الذي يستقبل اللاجئ ³ .

و هكذا فقد عُرف اللجوء الإقليمي منذ القدم ، و هو منذ تلك العصور لم يكف عن التطور ، كما لا يُنتظر له أن يزول من على وجه هذا الكون ، فهو ظاهرة ابتدعها الإنسان ليواجه بها الإنسان الأقوى منه و طغيانه ، و ستظل هذه الظاهرة دائماً ما بقي الإنسان على هذه الأرض ، مادام الطغيان ، مع الأسف جزءاً من تاريخ الإنسان و حقيقته .

و فيما يلي نحاول متابعة تطور فكرة اللجوء الإقليمي عند الجماعات القديمة وفي القرون الوسطى حتى أواخر القرن السابع عشر ، ثم منذ أوائل القرن الثامن عشر و حتى الآن . ولكل مرحلة من تلك المراحل نخصّص مطلباً مستقلاً نسلط فيه الأضواء على الملامح البارزة للجوء الإقليمي خلالها .

المطلب الأول : اللجوء الإقليمي في المجتمعات القديمة

لقد عرفت هذا النوع من اللجوء جُلَّ المجتمعات القديمة . ففي الحضارة المصرية القديمة نجد أصولاً عميقة الجذور لهذا النوع من اللجوء ، فقد كان المصريون القدامى يمنحون الحماية للأجانب الذين يلجأون إلى مصر و يطلبون حمايتها ، حيث كانت مصر منذ آلاف السنين أرضاً للجوء تتسع لجميع من يقصدونها طلباً للحماية و الأمن ⁴ . كما كانوا يحترمون الملجأ الذي كان يحصل عليه المصريون في

¹ — أنظر : أحمد عطية أبو الخير ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 30 .

² — راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 47 .

³ — المصدر نفسه ، ص 48 .

⁴ — و قد دلت النقوش الموجودة في مقبرة الملك "حور محب" (1337 — 1307 ق.م) بما لا يدع مجالاً للشك ، على أن المصريين الفراعنة كانوا يمنحون الملجأ في وادي النيل طبقاً لعرف ثابت لا يجحدون عنه . و تُصَوِّرُ تلك النقوش جماعة من سكان فلسطين الذين لجأوا إلى مصر بعد أن قامت قبائل البدو بطردهم من شرق الأردن . كما حفظت تلك النقوش خطاب ممثل هؤلاء السكان الفلسطينيين و طلبه الحصول على اللجوء من فرعون مصر : ((نحن بعض الآسيويين الذين لا نعرف كيف نعيش ، قد جئنا نطلب الملجأ في بلاد الفرعون طبقاً لما جرى به العرف بالنسبة لأبائكم منذ البداية)) . أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 44 — 45 . =

أرض أجنبية ، كما لو أنهم دخلوا المعبد ، و بالتالي لا يجوز المساس بهم أو إيذاؤهم ¹ .

و كان اليهود يعتبرون الأجنبي من الطوائف البائسة و ينزلونه في مرتبة الأرامل و الأطفال ، كما أنهم كانوا يمنحون الملجأ للرقيق إذا لم يكونوا في ملك اليهود ، إلا أنهم لم يكونوا يعترفون بالملجأ و ضرورة احترامه بالنسبة لمجرميهم الذين كانوا يلجأون إلى الخارج مخافة أن يرتدوا عن الدين اليهودي .

و لقد عرف الإغريق كذلك نظام اللجوء الإقليمي ، و كان لهم دور كبير في تطوير مفهومه و ساهموا بقدر واسع في انتشاره ، و ذلك راجع إلى طبيعة المجتمع الإغريقي الذي كان ينقسم إلى مدن عديدة لم تكن تهدأ بينها الصراعات ، ولم تكن تكفّ فيها الاضطرابات الداخلية ، ممّا كان يؤدي بالخصوم السياسيين و ضحايا الحروب إلى الالتجاء بالمدن الأخرى المجاورة . و عليه فقد كانت المدن الإغريقية تدافع بقوة عن حقها في منح اللجوء للأشخاص الذين يقصدونها للاحتماء فيها ، و كانت تعتبر الدفاع عن هذا الحق بمثابة دفاع عن شرفها . و في مقدمة هذه المدن (أثينا) ذاتها ، و كانت تفخر بأنها تتحدى أيّ شعب يحاول أن يمس اللاجئين إليها ، و تعتبر من العار أن يُسلم لاجئ متوسل إليها إلى الغير ، فتدافع عنه دون خوف أو وجل ² .

= هذا وبسبب الصراع على الأنهار و المناطق الزراعية المتاخمة بين قبائل البدو في منطقة الشرق الأدنى حوالي الألف قبل الميلاد حدثت أعمال عنف دموية كانت تدفع البعض للهجرة إلى بلدان مختلفة . و في هذا الصدد يذكر التاريخ أن الفرعون المصري "سنوسرت الثاني" من الدولة الوسطى (2000 — 1650 ق . م) أصدر مرسوما يمنح بموجبه الأمان و حق اللجوء لمجموعة من الأجانب الآسيويين : (في السنة السادسة في عهد جلالة " حورس سيد الأرضين " ملك مصر العليا والسفلى ، دخل جماعة من الآسيويين عددهم 27 إلى البلاد ، و سُمح لهم بالإقامة بمساعدة الأمير " ختوم حناب " ، و ذلك لما حملوه من مستندات و مبررات تسمح بلجوئهم) .

للمزيد من التفصيل راجع : علي عواد ، العنف المفرط ، دار المؤلف ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 2001 ، ص 17 — 18 .
¹ — ممّا يذكره المؤرخون في هذا الصدد أن الملك "رمسيس الثاني" (1290 — 1224 ق . م) عقد مع الملك خيتا (Cheta) ملك الحيثيين الثالث أول معاهدة في التاريخ سُميت بمعاهدة (قاش) ، و ذلك في عام 1278 ق . م . و قد كانت معاهدة تحالف و سلام التزم الطرفان فيها بتبادل تسليم اللاجئين ، و أخذ كل منهما عهدا على نفسه بأن لا يتعرّض أيّ أحد من هؤلاء اللاجئين بعد تسليمهم لأيّ ضرر كان ، سواء بالنسبة لبيته أو نسائه أو أطفاله ، و بأن لا تُتبر أطرافه أو يُحرم من عينه أو فمه . و لقد كان احترام و تنفيذ هذه المعاهدة يتم بضمان الآلهة ، حيث يُقسم كل طرف من أطراف المعاهدة بعدد من الآلهة ضمنا لاحترام المعاهدة ، فإذا أخلّ طرف بتلك المعاهدة ، فإنه يتعرّض لعقاب الآلهة . راجع : أحمد إسكندري ، محمد ناصر بوغزالة ، محاضرات في القانون الدولي العام ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1998 ، ص 23 — 24 ؛ إلهام محمد حسن العاقل ، مرجع سابق ، ص 8 .

² — و يُقال كذلك أن بلدة تيوس (Téos) في آسيا الصغرى أفلحت في أن تحصل على اعتراف البلاد المحيطة بها بحقها كذلك في منح اللجوء . و يتساءل هنا الأستاذ " CHAPOTOT " عن الدافع الرئيسي لمحاولة هذه المدن الحصول على اعتراف المدن الأخرى بالطابع المقدس لمدنها و لمأواها ، هل هو دافع ديني بحث أم هناك دوافع أخرى ؟ و يجيب قائلا : ((لا يمكننا القول أن الدافع كان دينيا بحثا ، بل كانت هناك دوافع أخرى اقتصادية مصلحية . حيث أن المدينة التي كانت تتوصل إلى الاعتراف بالطابع المقدس لمأواها من طرف المدن الأخرى ، فإن ذلك الاعتراف كان يُعتبر بمثابة ضمان لها ضد عمليات النهب ، مما يؤدي بالتالي إلى استقرار هذه المدينة وازدهارها و جلب الخيرات إليها ؛ أي أن الدافع الأساسي هنا اقتصادي مصلحي بالدرجة الأولى ، ويأتي الدافع الديني في المرتبة الثانية)) . للمزيد من التفصيل ، راجع : Roger NATHAN - CHAPOTOT , op. cit., p.27.

و كذلك عرف الرومان اللجوء الإقليمي ، فقد كانوا يعملون بالنفي الاختياري كوسيلة يفلت بها الجاني من العقوبة ، بشرط أن لا يكون المنفي عبداً ، و أن لا تكون الجريمة موجّهة ضد الدولة أو من جرائم الخيانة . و كان هرب الجاني يُفقدّه صفة المواطن و الحقوق المتعلقة بهذه الصفة ، غير أن الأجانب الذين كانوا يلتجئون إلى الأراضي الرومانية ، فهؤلاء لا يجوز تسليمهم أو إعادتهم إلى دولتهم مرة أخرى ؛ فلم تكن روما تقوم بتسليم الأجانب الملتجئين إليها إلا في بعض الحالات الخاصة كالجريمة التي تقع على سفير أجنبي .

و يُلاحظ أنه عندما اتّسعت دائرة الإمبراطورية الرومانية وامتدّ سلطانها إلى معظم أرجاء المعمورة ضاق نطاق العمل باللجوء الإقليمي كثيرا ، و أصبح لا يُحتجّ به في مواجهتها في الأقاليم الخاضعة لسيطرتها . وفضلا عن ذلك لم تكن تسمح للشعوب و المدن الأخرى بإيواء مواطنيها المذنبين ، بل إن الرومان كثيرا ما كانوا يتوجهون إلى المدن الأخرى لاسترداد هؤلاء بالقوة .

المطلب الثاني : اللجوء الإقليمي في العصور الوسطى

يُجمع المؤرّخون على أن القرن الرابع هو الحد الفاصل بين العصور القديمة والعصور الوسطى نظرا لأهمية الأحداث التي وقعت في هذا القرن ، و التي كان لها الدور الأكبر في تغيير مجرى العصور القديمة و تحديد معالم العصور الحديثة .

و شهد مفهوم اللجوء الإقليمي تطورا ملحوظا في هذه الفترة لعدة عوامل ، من أهمها : الاضطهاد الديني ، ظهور نظام الإقطاع ، الصلاحيات الواسعة التي مُنحت للكنيسة ، و كثرة الحروب ، و قد تكون البعض من هذه الممارسات غير ذات صلة بالمفهوم الحالي للجوء ، إلا أنها أسهمت بتطويره بشكل أو بآخر . و فيما يلي نستعرض مراحل ذلك التطور :

الفرع الأول : اللجوء الإقليمي في بداية القرون الوسطى

شهد اللجوء الإقليمي انتشارا واسعا في بداية القرون الوسطى و ذلك لتضافر أسباب عديدة ، منها : — سقوط الإمبراطورية الرومانية و تقسيمها إلى وحدات مستقلة عن بعضها البعض و متصارعة فيما بينها ، و لجوء الهاربين من دويلة إلى دويلة أخرى ، دون أن يكون هناك من يلاحقهم أو يطالب باستردادهم ، ما داموا لا يشكلون خطرا عليها و هم في المنفى .

— كما كان للمسيحية و الكنيسة الكاثوليكية تأثيرا كبيرا في ذلك ، فبفضل شفاعة أساقفة الكنيسة الكاثوليكية أصبح مبدأ وجوب حماية المنفيين من بلادهم قاعدة يعترف بها الجميع ¹ .

¹ — ففي عهد الكنيسة منحت القوانين الوضعية حق الشفاعة الأسقفية لرجال الدين لإظهار الاحترام الكبير و المكانة العالية التي يمتّع بها هؤلاء . ومن خلال هذا الحق تمكّن رجال الدين من طلب الرحمة أو العفو للمجرمين . و يُعدّ القانون الكنسي السابع =

الفرع الثاني : اللجوء الإقليمي في عهد الإقطاع

ساهمت الفوضى والحروب على انتشار نظام الإقطاع في القرنين الثامن و التاسع ، فقد أدى ضعف وعجز السلطة المركزية في الدول عن مواجهة الأخطار المحيطة بها إلى التنازل عن بعض حقوقها و واجباتها إلى بعض الأشخاص ذوي النفوذ و البأس ، و ترتب عن ذلك تقسيم الكثير من الأراضي إلى وحدات إقطاعية تتبع كل منها إلى سيد معين .

و لقد كثر العمل بنظام اللجوء الإقليمي في ظل العهد الإقطاعي نتيجة انعدام الأمن واستبداد أمراء الإقطاع واستمرار الصراع بينهم . غير أن دائرة الأشخاص المستفيدين من الملجأ ظلت — مع ذلك — ضيقة ، بحيث تقتصر على الأشخاص الذين ينتمون إلى الإقطاع الكهنوتي فقط ¹ ، و لم تكن لتشمل جميع المقهورين و المضطهدين دون تمييز ، حيث أُسْتُثْنِيَتْ طائفة (عبيد الأرض) ² ، فضلا عن المتهمين بالهرطقة (L'hérésie) ³ ، كما لم يكن يُمنَح اللجوء للذين يرفضون الخضوع لسلطان الكنيسة ، أو حتى يجرؤون على التشكيك في تعاليمها .

ولمّا كانت الجريمة السياسية تُعتبر على درجة عظيمة من الخطورة ، وكانت تُعاقب بعقوبة أقصى من عقوبة الجريمة العادية ، فقد أُسْتُثْنِيَتْ من اللاجئيين ، المجرمون السياسيون الذين كانوا يعدّون من أخطر المجرمين ، خاصة إذا كانوا هاربين من أمير إقطاعي أقوى من الإقطاعي الذي طُلب منه الملجأ . كما لعبت مصلحة الإقطاعي دورا كبيرا في حماية الشخص اللاجئ أو ردّه و تسليمه لمن يطلبه .

الفرع الثالث : اللجوء الإقليمي في عهد الملكيات المطلقة

مع بداية القرن الرابع عشر سقط الإقطاع و ظهر عصر الملكيات المطلقة ، حيث تقلّص نظام اللجوء الإقليمي و ضاق مفهومه ؛ ذلك أن الملوك كانوا يعملون على لمّ شمل ممتلكاتهم و توحيد سلطانهم

= لمجلس سارديسا (SARDICA) الذي صدر في عام 344 من أول القوانين التي منحت رجال الدين مثل هذا الحق ، و أعقبته بعد ذلك مجموعة من القوانين الكنسية تؤكد مثل هذا الحق . لمزيد من التفصيل ، راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ص 19 — 20 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 50 .

¹ — حيث تحالف السادة الإقطاعيون بصدد جريمة الفرار من السيد الإقطاعي و تعاهدوا على ردّ كل هارب إلى حظيرته .
² — كان المزارعون مرتبطين بالأرض و مستبعدة من طلب اللجوء ، و السبب في ذلك هو قيامهم بخدمات معيّنة و دفع الضرائب لسادتهم ، و عند عجزهم عن الوفاء بهذه الالتزامات يصبحون عرضة لعقوبة الطرد ، و من ثم يصبح المزارع دون سيد يحميه ، ممّا يعرضه لأخطار بالغة في عصر عُرف بالفوضى و عدم الاستقرار . وقد عُرفت هذه الطائفة من المجتمع باسم " أَقْنَانُ الْأَرْضِ " .
³ — ابتداء من القرن الثالث عشر ، ظهرت مجموعة من الحركات بهدف إصلاح الكنيسة ، مثل الأليجنسين (الكاتاريين) و الوالدينسين و السباطين (Flagellants) ، إلّا أن البابوية قامت بالقضاء عليها . و قد عُرفت تلك الأفكار التي حملتها تلك الحركات بالهرطقة لما فيها من آراء منافية لتعاليم الكنيسة الكاثوليكية . ولخوف الكنيسة من انتشار مثل هذه الحركات ، فقد جرّمت أفعالها من خلال مؤتمر (لاتران) عام 1251 م . أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 22 — 23 .

و توطين سيادتهم بكل الطرق ، فكان أيّ تهديد لكيانهم يلقى أشد وأقوى معاملة . حيث أصبحوا يلاحقون خصومهم اللاجئين في الخارج ، حتى ولو أدى بهم ذلك إلى الحرب .

و قد أبرمت كثير من الاتفاقيات بين الملوك قصد تبادل خصومهم السياسيين مبرهنين على أن صالح الملك كان يُعد أهم من صالح المجتمع في هذا القرن ¹ .

ثم سرعان ما عاد اللجوء الإقليمي إلى الانتشار و التطور في بداية القرن السادس عشر ، عندما كثرت الانقسامات الدينية في أوروبا واجتاحتها حروب بين الكاثوليك و البروتستانت ، خضبت بالدم تراب أوروبا ... فاضطر الآلاف من الفريقين إلى الخروج في جماعات غفيرة من أوطانهم ، و الانتقال إلى البلاد التي يسيطر عليها فريق كل منهم ² .

و لم يكن اللجوء يحمي حياة اللاجئين فقط ، بل أيضا حرية تفكيره و نشر آرائه ، بل حتى حق مهاجمة أعدائه بالكتب و الرسائل ، و لا يجرؤ أحد على حرّيته دون أن يستوجب ذلك الاستتار العام .

و وفقا لذلك ، كان اللجوء الإقليمي ضرورة اجتماعية فرضت نفسها على كل الفريقين حتى يحمي حياته و عقيدته ، و قد نجم عن التوسّع في العمل باللجوء ازدهار دول الملجأ و انتعاشها ، حيث استفادت من خبرة اللاجئين و خدماتهم في تحقيق نهضتها الصناعية و الاقتصادية و التجارية و الثقافية ³ .

المطلب الثالث : اللجوء الإقليمي في القرن السابع عشر

من الثابت في الفقه و العمل الدولي أن حق اللجوء الإقليمي منذ معرفته و حتى نهاية العصور الوسطى كان يُمنح للمجرمين العاديين ، أي لمرتكبي جرائم القانون العام ، ولم يكن يُمنح لما يُعرف اليوم بالمجرمين السياسيين ، أي مرتكبي الجرائم السياسية . ففي الماضي كان يُنظرُ إلى الجريمة السياسية على أنها مخالفة لأوامر الحاكم و قوانينه . و لما كان الحاكم يعتبر نفسه ممثلا للآلهة في الأرض ، فقد كان

¹ — فقد قام الملوك بعقد اتفاقيات ثنائية بهدف تسليم المجرمين السياسيين ، و رفض تقديم أي نوع من أنواع الحماية لأي شخص يُعتبر عدوًا للدولة التي لجأ منها . و من الأمثلة على هذه الاتفاقيات ؛ تلك التي عقدتها إنجلترا مع فرنسا في 1303 ، و معاهدة إنجلترا مع البرتغال في عام 1373 ، و كذلك معاهدة إسبانيا مع بريطانيا في عام 1499 . و لكن هاتين المعاهدتين الأخيرتين تضمنتا تسليم المجرمين العاديين بجانب المجرمين السياسيين . أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 50 — 51 .

² — انقسمت الدول في أوروبا إلى قسمين ؛ أيد أحدهما الاتجاه الكاثوليكي التقليدي ، مثل إيطاليا ، والنمسا ، و فرنسا ، وإسبانيا والبرتغال وجزء من ألمانيا . وتبنّى الآخر البروتستنتية ؛ مثل اسكتلندا ، والدانمرك ، و السويد ، و النرويج ، و هولندا ، و سويسرا والجزء الآخر من ألمانيا . حيث تعرض البروتستنت بشكل خاص للاضطهاد من الدول الكاثوليكية ، ممّا أدى بهم إلى اللجوء للدول المجاورة للحفاظ على حياتهم . و بعدُ تدفق الهوغونوت (Huguenots) سنة 1685 ، (وهم البروتستنت الفرنسيون) من فرنسا إلى البلدان البروتستنتية المجاورة و إلى إفريقيا وأمريكا اللاتينية ، أكبر تدفق للاجئين في أوروبا و أشهرها على الإطلاق .

أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 22 — 23 .

³ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 47 .

يُنظر إلى الجريمة السياسية على أنها إهانة أو إساءة إلى الآلهة ، و هكذا كانت الجرائم السياسية تُعدّ مخالفة للقوانين المقدسة وتستحق بذلك أعظم العقوبات التي تصل إلى الإعدام في معظم الحالات ¹ . و كانت الجرائم التي توجّه ضد استقلال وأمن الوطن جرائم جسيمة تستحق عقوبة الإعدام ² ، ولهذا فقد كان منح اللجوء الإقليمي قاصراً على المجرمين العاديين . أمّا اللاجئين السياسيون فلم يكن يحميمهم إلا في نطاق ضيق ، حيث كانت المصلحة الخاصة لحاكم البلد أو الأمير و ميوله السياسية و طبيعة علاقته ببلد اللاجئين تتحكّم في هذه المسألة .

بيد أنه مع بداية القرن السابع عشر طرأ تطور كبير على هذا النظام ، و كان أهم هذه العوامل ظهور (فكرة التضامن الدولي لمكافحة الجريمة) ، وهي فكرة جديدة كان لها الأثر البالغ على نظام اللجوء ³ . فقد دعا الفقيه " جان بودان " لتلك الفكرة ، ثم انتقلت بعد ذلك إلى فقهاء مدرسة القانون الطبيعي لتنتشر بشكل واسع و سريع .

و تقتضي فكرة التضامن الدولي ضد الجريمة أن تتعاون الدول فيما بينها للحدّ من الجرائم و محاربتها ، و أن تلتزم كل منها بأن لا تظل هناك أي جريمة بدون عقاب لمجرد إفلات مرتكبها من إقليم الدولة التي وقعت فيها . واعتماداً على ذلك فقد دعا الفقهاء إلى وجوب التزام الحكام بتبادل تسليم المجرمين ، و من جهة أخرى أدانوا نظام اللجوء الإقليمي باعتباره وسيلة هروب من سلطان القانون بالإضافة إلى تعارضه مع مصالح المجتمع .

و هكذا بدأت فكرة تسليم المجرمين تستقر في القانون الدولي و القانون الجنائي ، حيث قبلت الدول بأن تحدّ من سيادتها طوعية ، بالتزامها بتسليم المجرمين اللاجئين إلى إقليمها إلى الدولة التي تطالب بتسليمهم . و قد أدّى ذلك إلى مخالفة الدول لنظام اللجوء الإقليمي و عدم احترامه ، و خضوعه لأهوائها و مصالحها ... و هذا ما ميّز القرن السابع عشر ⁴ .

¹ — من أوجه الاستبداد و الظلم و القسوة في طريقة معاقبة المجرمين السياسيين ما قاله الكاردينال " ريشليو " ملك فرنسا : ((هناك جرائم يجب البدء في معاقبة مرتكبها أولاً ، ثم الشروع في التحقيق معهم . و من هذه الجرائم : (جريمة الجلالة) التي يجب معاقبة الشخص لمجرد التفكير فيها نظراً لخطورتها)) . كما كتب في مذكراته (قواعد العدالة) : ((في هذا النوع من الإجرام الموجه ضد الدولة يجب إغلاق باب الرحمة)) . أنظر : إلهام محمد حسن العاقل ، مرجع سابق ، ص 20 .

² — يذكر المؤرخون أنه في ذلك العهد ، لم يكن يُكتفى بإعدام المجرم السياسي ، بل كانوا يمارسون عليه كل طرق التعذيب قبل إعدامه لكي يذوق من الألم ما لا يُوصف ، ومثال ذلك حالة تعذيب " فرانسوا داميان " ، الذي طعن لويس الخامس عشر (ملك فرنسا) بسكين نتج عنها جرح بسيط ، وحين سؤا المتهم تمّ البدء بتعذيبه بحرق قدميه لنزع الاعتراف منه للاعتقاد بأن هناك مؤامرة على قتل الملك ، و بعد يومين بدأ تنفيذ حكم الإعدام و ذلك بسحق رجله بالسحاقة ... و لم يكن سوى مخبول . أنظر : المرجع نفسه ، ص 20 .

³ — راجع : Ahmed M.RIFAAT, refugees and the right of asylum : an African prespective , revue Egyptienne de Droit International , vol 40 , 1984 , p.75 .

⁴ — راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 51 — 52 .

و لكن في الفترة التي كان فيها الملجأ يحمي المجرمين العاديين ظهر تحول كبير لفكرة و تطبيق اللجوء الإقليمي ، فقد أدّت الصراعات السياسية و الدينية الخطيرة و الحركات القومية المستمرة التي اجتاحت أوروبا في أواخر القرن السابع عشر وبداية القرن الثامن عشر ، إلى لجوء آلاف الأشخاص هرباً من ويلات الحروب و طلباً للأمن و الحماية في دول أخرى . و من غرائب الصدف أن دعاة التضامن الدولي ضد الجريمة أنفسهم ، والذين سبق لهم أن طالبوا بتضامن الشعوب في مواجهة الإجرام على المستوى العالمي ، لم يسلموا من الاضطهاد ، و وجدوا أنفسهم مضطرين للفرار من أوطانهم نجاة من الموت و السجن ، و من ثم فقد راح هؤلاء الفقهاء ينادون بضرورة حماية المضطهدين و ضحايا عدم التسامح الديني و السياسي ، و يؤكدون أن ذلك لا يعدّ حقاً للدول فقط ، بل يشكل واجباً على عاتقها أيضاً ¹ .

و لقد تزعم هذه الحملة كبار الفقهاء ، ولاسيما فقهاء مدرسة القانون الطبيعي ، و من أبرزهم الفقيه الهولندي الشهير "جروسيوس" (Grotius) ، فبعد أن هرب من بلاده و التجأ إلى فرنسا ، نشر مؤلفه المعروف (قانون الحرب والسلم De jure belli ac pacis) ، حيث طالب فيه بحماية الأشخاص المُبْعَدِينَ أو المنفيين الذين يعتبرون ضحايا للاضطهاد السياسي أو الديني ، واعتبر أن تلك الحماية ليست حقاً للدول فحسب ، بل واجباً عليها ² .

و من هنا فإن تطوراً عميقاً بدأ يلحق باللجوء الإقليمي ، سواء فيما يتعلّق بمفهومه في الفقه أو بالممارسة الدولية ، ذلك أنه في الوقت الذي لم يعد فيه الملجأ مقبولا بالنسبة لمرتكبي الجرائم العادية — حرصاً على أن لا يفلت أحدٌ من سلطان القانون — فقد بدأت المطالبة باللجوء الإقليمي لمصلحة مرتكبي الجرائم السياسية ، باعتبارهم ضحايا للصراع السياسي أو التعصّب الديني ³ . و بذلك بدأت فكرة اللجوء السياسي تظهر إلى الوجود كضرورة إنسانية و اجتماعية و أخلاقية ⁴ .

المطلب الرابع : اللجوء الإقليمي في العصر الحديث

للقوف على تطوّر اللجوء الإقليمي في العصر الحديث ، نحاول تتبّع تفاصيل هذا التطور في القرن الثامن عشر (فرع أول) ، ثم في ظل الثورة الفرنسية (فرع ثان) ، ثم خلال القرن التاسع عشر (فرع ثالث) .

¹ — و يبدو أن مثل هذه الآراء لاقت قبولا لدى البعض من الحكّام ، ففي عام 1658 قام " لويس الرابع عشر " ملك فرنسا و الملّقَب باسم (ملك الشمس) بمنح مجموعة من البروتستانت حق الإقامة في مملكته ، و تبعه في ذلك مجموعة من الدول الأوروبية الأخرى . و في عام 1708 قام البرلمان الإنجليزي بالمصادقة على قانون يمنح الحق للبروتستانت الأجانب بالتجنّس في المملكة المتحدة . أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 24 .

² — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 34 — 35 .

³ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 48 .

⁴ — أنظر : François CRÉPEAU , *op. cit.*, pp. 41- 42 .

الفرع الأول : اللجوء الإقليمي في القرن الثامن عشر

مع بدايات القرن الثامن عشر لوحظ تغيير في أنظمة الحكم الأوروبية ، حيث أصبحت أنظمة الحكم تعتبر نفسها خادمة للشعب بعد أن كانت سيّده ، و بالتالي صارت تعمل لصالح الشعب و الدولة ، ورافق ذلك إصلاح تشريعي تحت تأثير الفلاسفة والمفكرين الذين أطلق عليهم اسم " فلاسفة النور " ¹ . ولقد وجدت فكرة الاعتراف باللجوء الإقليمي للمضطهدين السياسيين قبولا و تأييدا من طرف الفقهاء والدول ذلك أن النظرة إلى الجرائم السياسية بدأت تتغير شيئا فشيئا ، فلم يعد يُنظر إليها على أنها جرائم خطيرة و لم تعد الدول تكثر بالجرائم التي توجّه ضد مصالح الهيئات الداخلية السياسية و الإدارية للدول الأخرى ، و بذلك فقد أصبحت الكفة تميل إلى التساهل أمام الجريمة السياسية ² .

و منذ منتصف القرن الثامن عشر ، و نتيجة لتلك العوامل حدث تحوّل خطير في نظام اللجوء و الرأي العام العالمي معاً ، ففي حين لم يعد تسليم مرتكبي الجرائم العادية يثير أيّ اعتراض ، فإن تسليم المجرمين السياسيين أو اختطافهم من دولة اللجوء قد أصبح عملا مخالفا لمبادئ و قوانين الإنسانية والشرف ³ .

الفرع الثاني : اللجوء الإقليمي و الثورة الفرنسية

لقد كان لاندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789 و ما تخلّلها من أحداث و ما أعقبها من أوضاع الفضل الكبير في تأكيد الاتجاه السياسي السابق (عدم تسليم المجرمين السياسيين) و تحويله إلى مبدأ قانوني ⁴ . فنظراً لهول المذابح التي ارتكبت إبان الثورة الفرنسية و حمامات الدم التي صاحبته ، و ما ترتب عليها من تزايد أعداد الفارين و المنفيين من فرنسا ، فقد أرست هذه الثورة حق الشعب في الثورة ⁵ وبالتالي أعطت أساساً أخلاقياً وقانونياً للأعمال الموجهة ضد الحكومة ، و من جهة أخرى فقد تم التمييز بين الجرائم العادية و الجرائم السياسية ، و تقرّر منح اللجوء لمرتكبي الجرائم السياسية ⁶ .

¹ — منهم على الخصوص : "جروسيوس" ، "منتسكيو" ، "فولتير" ، "ديدرو" ، و "جان جاك روسو" .

² — راجع : إلهام محمد حسن العاقل ، مرجع سابق ، ص 35 .

³ — أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 52 — 53 .

⁴ — من الأحداث البارزة التي أفرزتها الثورة ، أن الملك " لويس السادس عشر " عندما سيق إلى المقصلة ، انتهت بانتهائه جريمة (المساس بالجلالة) ، و حلّ محلّها (جريمة المساس بالأمة) أو جريمة (جلالة الشعب) .

⁵ — من الطريف في الأمر أن الثورة الفرنسية ذاتها ، أدت إلى لجوء أعداد لا بأس بها من فرنسا (حوالي 200 ألف) ، بسبب ممارسات الثوار القاسية و الشديدة بحجة حماية الثورة ، حيث لجأ بعض الفرنسيين مثل النبلاء و رجال الدين إلى الفرار خارج حدود فرنسا ، و ذلك خوفاً من إعدامهم . أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 25 .

J. L. Miège , les réfugiés politiques à Tanger (1796 – 1875) , Revue Africaine , Faculté des Lettres
Alger , vol 101 , 1957 , pp.130 – 134 .

⁶ — أنظر : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 17 .

و هكذا فقد أسهمت الثورة الفرنسية في إرساء مبدأ اللجوء السياسي ، فكان الدستور الفرنسي الصادر عام 1793 هو أول دستور يقرّ منح اللجوء السياسي في فرنسا للمنفين و المبعدين من أوطانهم بسبب الحرية¹ . و لذلك يمكن القول أن نظام اللجوء السياسي فرضته الظروف الواقعية و الاعتبار الأخلاقية و اعتبارات العدالة و اللياقة و نداء الضمير .

و مع ذلك فقد استمر منح اللجوء السياسي لمدة طويلة (حتى أواخر القرن الثامن عشر) خاضعا لهوى الحكومات و اعتبارات النظام العام و للمصالح السياسية أكثر من الاعتبار الإنساني و القانوني² .

الفرع الثالث : اللجوء الإقليمي في القرن التاسع عشر

من الناحية العملية ، ومنذ أوائل القرن التاسع عشر ، تمّ إقرار حق اللجوء السياسي بواسطة مجموعة كبيرة من دساتير الدول الأوروبية ، بيد أن نقطة البداية الحاسمة كانت في معاهدة تسليم المجرمين التي أبرمت بين فرنسا و سويسرا عام 1831 ، ليتبعها قانون تسليم المجرمين البلجيكي سنة 1833³ ، حيث تمّ النص فيهما لأول مرة على مبدأ عدم جواز التسليم في الجرائم السياسية . و قد انتقل هذا المبدأ بعد ذلك إلى غالبية معاهدات تسليم المجرمين ، فضلا عن دساتير معظم الدول و قوانينها الداخلية⁴.

و في عام 1849 ، و بفضل دعم ومساعدة بريطانيا ، رفضت تركيا الاستجابة لطلبات و محاولات كل من روسيا و النمسا ، بتسليم خمسة آلاف شخص لاجئ فروا من المجر و بولونيا في أعقاب ثورة المجر ، و لجأوا إلى الإمبراطورية العثمانية ؛ فقد رفضت حكومة الباب العالي طلب التسليم على أساس

¹ — حيث نصت المادة 120 منه على أن : ((الشعب الفرنسي يفتح صدره لكل أجنبي غادر بلاده من أجل الدفاع عن قضية الحرية و هو يرفض منح حق اللجوء السياسي للطغاة)) . و فضلا عن ذلك كان الرئيس " جيفرسون " في أواخر القرن الثامن عشر ، و " نابليون " في أوائل القرن التاسع عشر ، هما أول من أرسى اللبنة الأولى في تشكيل وضع دولي للاجئ السياسي ، حيث كان الاتجاه منصرفا إلى تجديد مبادئ الثورة الفرنسية ، و تجديد التأثيرين ضد طغيان نظم بلادهم و حمايتهم و رفض تسليمهم إلى حكوماتهم . فقد تمسك جيفرسون عام 1791 في مشروع اتفاقية التسليم بين أمريكا و إسبانيا ، بأن بلاده لا تعترف بأي التزام بتسليم من يطلب اللجوء و يكون مجرما بموجب قوانين دكتاتورية .

أنظر : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 49 — 50 .

² — فأحيانا نجد نفس الحكومات التي كانت تعارض بشدة مخالفة اللجوء ، لا تتردد صراحة بعد ذلك في المطالبة بتسليم أو إبعاد لاجئها و انتهاك حرمة الملجأ ، وهناك أيضا من الدول ما لا تعترف في معاهداتها الخاصة بالتسليم ، باستبعاد الجرائم السياسية تحت تهديد الحكومات الأخرى . ومنها سويسرا التي اضطرت إلى اتخاذ إجراءات غير شريفة بالنسبة للاجئين السياسيين ، و لم تعترف بالأجانب الذين يحملون جوازات سفر صادرة من سلطات بلادهم . أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 53 .

³ — و تنص المادة السادسة من القانون البلجيكي على ما يلي : ((يشترط صراحة في هذه النصوص عدم جواز محاكمة الأجنبي أو معاقبته لأي جريمة سياسية قدم من أجلها طلب التسليم أو أي فعل مرتبط بمثل هذه الجريمة)) .

⁴ — وعلى سبيل المثال أكدت بريطانيا على المبدأ السابق و أقرته في أكثر من حالة ، فمثلا أحدثت عملية تسليم حاكم جبل طارق مجموعة من الهاربين السياسيين إلى إسبانيا سخط البرلمان الإنجليزي ، و قرّر في عام 1815 مبدأ مقتضاه أنه لا يجب على أي أمة رفض لجوء الهاربين السياسيين إليها . لمزيد من التفصيل ، راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 26 .

اعتبار هؤلاء الأشخاص لاجئين سياسيين . و بهذه المناسبة أعلن اللورد بالمرستون (Palmerston) رئيس وزراء بريطانيا في ذلك الوقت : ((أن منح اللجوء للمجرمين السياسيين أصبح من الآن فصاعدا نظاما يُقرّه القانون الدولي ، و أن أي دولة مستقلة تُقدّم على تسليم هؤلاء ، فإنها ستدمغ نفسها بالعار أمام العالم أجمع))¹ .

و في عام 1880 أعلن معهد القانون الدولي (IDI) عدم جواز التسليم في الجرائم السياسية ، و في عام 1892 صرح المعهد على أنه لا يجوز تسليم اللاجئين من خلال طرده إلى الدولة المطلوب فيها إلا إذا كانت شروط التسليم المرعية قد أُخذت بعين الاعتبار .

و هكذا يمكن القول أن قاعدة عدم جواز التسليم في الجرائم السياسية قد نجحت في الاستقرار النهائي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، بعدما وجد السياسيون الذين كانوا يعارضون منح اللجوء السياسي أنفسهم يبحثون عن ملجأ هربا من الاضطهاد أو التعذيب أو السجن² .

المطلب الخامس : التطور المعاصر للجوء الإقليمي (القرن العشرون)

شهد مطلع القرن العشرين تحركات كبيرة للأشخاص بسبب الخوف من الاضطهاد و الحروب و الثورات مثل لاجئي روسيا و الأرمن و الكلدانيين³ . و مع اندلاع الحرب العالمية الأولى ، و ما نتج عنها من ويلات و دمار و خراب يعجز عنه الوصف ، عرفت ظاهرة اللجوء تحولا خطيرا ، و أصبحت تشكل تهديدا للسلم و الأمن العالمي ، فقد ترتب على هذه الحرب فرار مئات الآلاف من اللاجئين من جميع الدول الأوروبية هربا من الاضطهاد السياسي أو العنصري⁴ .

¹ — أنظر : François CRÉPEAU , *op. cit.*, p. 43

² — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 37 .

و في نفس المعنى يقول الأستاذ "حمدي السيد محمد الغنيمي" : ((... و أصبح حق اللجوء السياسي نظاما مفيدا لكل من يستطيع الاستفادة من قواعده ، وسقطت كل معارضة في قبوله ، و أصبح حق اللجوء قاعدة من قواعد القانون الدولي لا تمنع أي دولة من منحه للاجئين السياسيين ، و لقد أصبحت كل الدول حتى الأقل حرية منها ، أصبحت مغرمة بالاعتراف به واحترامه ...)) .

أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 53 .

³ — و تعرض الموسوعة العالمية (Encyclopaedia Universalis) تلك التحركات للاجئين بشكل مفصل :

((Comme , dès le début du XXe siècle , les déplacements forcés de population se multiplient (Grecs Turcs et Bulgares à la suite des guerres balkaniques de 1912 – 1913 , Polonais, Baltes, Hongrois, Allemands, Arméniens surtout – on estime leur nombre à 600 000 – après le premier conflit mondial , Russes enfin – 1 million – chassés par la révolution)) .

Encyclopaedia Universalis , production- RHAMNALES, Paris, France 1996, corpus 19, p. 684. أنظر :

⁴ — فلم يكن هؤلاء بالضرورة من مرتكبي الجرائم السياسية ، بل كانوا في غالبيتهم الساحقة من ضحايا الاضطهاد السياسي و العنصري و الاستعماري ، و الهاربين من الحروب و الاضطرابات الداخلية . أنظر :

Mouloud Yahia-Bacha, le régime juridique de l'asile , Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques , Alger , n° 2 , juin 1990 , p. 263 .

و مما ساعد على تضخم المشكلة ، أن الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الأولى عادت إلى تطبيق نظام وثائق السفر و الحصول على تأشيرات الدخول و فرضت رقابة صارمة على حدودها الأمر الذي خلق صعوبات جمّة بالنسبة لدخول اللاجئين أقاليم الدول التي يقصدونها ، خاصة أنهم كانوا في الغالب يغادرون دولهم مضطرين دون أن تكون لديهم الفرصة للحصول على وثائق السفر و تأشيرات الدخول ... كل هذه العوامل أدت إلى تضائل فرص هؤلاء الفارين في الحصول على اللجوء .

و هكذا بعد أن كانت مسألة اللجوء لا تثور غالبا بين الدول إلا بمناسبة طلب تسليم المجرمين أصبحت قضية ترتبط بدخول الأجانب إقليم الدولة و قبولهم فيها . و بعبارة أخرى أن اللجوء الإقليمي لم يعد مسألة تتعلق بالدرجة الأولى بعدم تسليم اللاجئين السياسيين ، بل أصبح موضوعا يرتبط بصفة أساسية بمسألة قبول هؤلاء اللاجئين داخل إقليم الدولة التي يقصدونها ¹ .

و من جهة أخرى ، فقد أصبحت قضية اللاجئين تأخذ شكل التدفق الجماعي ، بحيث يتدفق اللاجئين في أفواج كبيرة قد تصل إلى مئات الآلاف من الأشخاص ، وهو ما أصبح يشكل عبئا كبيرا سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على دولة اللجوء ، و لا يمكنها — في الغالب — تحمّله وحدها . وبالتالي فقد أصبحت مشكلة اللاجئين في القرن العشرين مشكلة دولية تمس مصالح المجتمع الدولي ، و تستلزم بالتالي تضافر جهود كافة الدول من أجل مواجهتها ² .

و إزاء هذا الوضع اهتمت عصبة الأمم منذ نشأتها سنة 1919 بتنظيم ظاهرة اللجوء ، حيث سعت إلى إيجاد الحلول المناسبة للاجئين ، و ذلك من خلال عقد المؤتمرات و إصدار التوصيات و إبرام الاتفاقيات ³ ، فضلا عن إنشاء بعض الوكالات المتخصصة لحماية اللاجئين ، مثل : " الوكالة الدولية لحماية اللاجئين الروس و الأرمن " ، و " مكتب نانسن لحماية اللاجئين " ، و " المفوضية السامية لحماية لاجئي ألمانيا " . غير أن هذه الجهود كانت متواضعة ومحدودة الأثر ، و ذلك بسبب أنها كانت مقصورة فقط على بعض الطوائف من اللاجئين (كاللاجئين الروس و اللاجئين الأرمن ... إلخ) ، و لم يصدق عليها سوى عدد محدود جدًا من الدول من ناحية أخرى ، و يُضاف إلى ذلك سبب ثالث ، وهو ما كان يشوب سلطات العصبة من ضعف بصفة عامة ⁴ .

ثم أخذت مشكلة اللاجئين تتفاقم أكثر فأكثر ، نتيجة للظروف الدولية المختلفة التي سبقت اندلاع الحرب العالمية الثانية و تلك التي لحقتها واستمرت حتى اليوم ؛ فالفظائع التي ارتكبها النظام النازي في

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 51 .

² — راجع : محمد البربري محمد زين صديق ، الهجرة الوافدة من منظور أمني : (دراسة تطبيقية على جمهورية السودان) رسالة دكتوراه ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، القاهرة ، 1992 ، ص 112 .

³ — راجع : Mouloud Yahia-Bacha, *op. cit.*, p.263

⁴ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 114 .

أوروبا وولايات الحرب آنفة الذكر و آثارها الخطيرة ، دفعت مئات الآلاف بل الملايين من البشر إلى الفرار من أوطانهم و اللجوء إلى بلدان أخرى ، نتيجة الاضطهاد السياسي أو الديني أو العنصري بسبب الاحتلال الأجنبي و بروز حركات التحرير و انتشار الحروب الأهلية¹ . بحيث عمّت ظاهرة اللجوء جميع الدول تقريبا ، وأصبحت الغالبية إمّا مصدّرة للاجئين أو مستقبلة لهم . لذلك ليس بالغريب أن تحتل مشكلة اللاجئين جانبا كبيرا من اهتمام المجتمع الدولي ، الذي أضحي لزاما عليه أن يتدخل لسن القواعد القانونية التي تكفل حماية هؤلاء اللاجئين من الظروف القاسية و غير الإنسانية التي يتعرضون لها² .

و لذلك فقد تدخلت الأمم المتحدة منذ إنشائها سنة 1945 و بذلت العديد من الجهود من أجل التصدي لمشكلة اللاجئين ، و بُغية تحقيق حماية ملائمة لهم .

و كانت أهم هذه الخطوات هي : إبرام اتفاقية خاصة بحماية حقوق اللاجئين في 1951 ، و البروتوكول المعدل لها في 1967 ، و كذلك إنشاء الوكالات المتخصصة للعناية باللاجئين مثل : المنظمة الدولية للاجئين (IRO) و وكالة غوث و تشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA) و المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) .

هذا إلى جانب العديد من الوثائق العالمية و الإقليمية الأخرى الخاصة بحماية اللاجئين ، مثل إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967 ، و مؤتمر المفوضين بشأن اللجوء الإقليمي المنعقد في جنيف عام 1977 .

و لم يقتصر الأمر على منظمة الأمم المتحدة وحدها ، بل امتدّ نشاط المجتمع الدولي في هذا الميدان إلى نطاق المنظمات الدولية الإقليمية مثل " مجلس أوروبا " ، " منظمة الدول الأمريكية " ، " منظمة الوحدة الإفريقية " سابقا ، و " اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا و إفريقيا " .

و على الصعيد الوطني قامت العديد من الدول بتضمين تشريعاتها الداخلية (سواء الدساتير أو القوانين) نصوصا تتعلق بمنح الملجأ و شروط اللجوء و معاملة اللاجئين .

¹ — كما حدث في أوروبا عقب انتفاضة المجر الثانية عام 1956 ، و عقب أحداث براث بتشيكوسلوفاكيا (سابقا) عام 1968 ، ثم انقسام العالم بعد ذلك إلى معسكرين خصمين تدور بينهما رحى الحرب الباردة ، و صراع الإيديولوجيات و الرغبة في مزيد من السيطرة و كسب مناطق النفوذ ، هذا فضلا عن نموّ حركات التحرير الوطني و تزايد الحروب بين الدول حديثة الاستقلال ، و الثورات الكبيرة التي حدثت بعد انهيار الإتحاد السوفييتي السابق و الصراع الذي اندلع في البوسنة والهرسك عام 1992 ، و قيام الأنظمة العنصرية في إسرائيل (مشكلة اللاجئين الفلسطينيين منذ قيام الكيان الصهيوني عام 1948) و في جنوب إفريقيا سابقا ، و تكاثر الانقلابات المسلحة خصوصا في دول العالم الثالث ، و تزايد موجات الاعتداء على حقوق الإنسان في مناطق كثيرة من المعمورة و أخيرا حرب الخليج والحروب الأهلية في لبنان و الصومال و إثيوبيا و إرتريا و السودان .

أنظر : Encyclopédie Dalloz , Droit International , Tome 3 , 1998 , p. 2

² — راجع : HCR , Quarante années d'assistance internationale aux réfugiés , Genève , 1962, pp.2 et 29

المبحث الثالث

اللجوء الدبلوماسي

عندما بدأ اللجوء الديني يتراجع في أواخر القرن الخامس عشر بسبب زيادة نفوذ السلطة العلمانية وسيادة القانون و إساءة استعمال مثل هذا النوع من الحماية ، بدأ نوع جديد من اللجوء في البروز و هو ما يُعرف باللجوء الدبلوماسي .

فإلى جانب اللجوء الإقليمي الذي تمنحه الدولة داخل إقليمها الملموس ، توجد صورة أخرى للجوء هي اللجوء الدبلوماسي (l'asile diplomatique) ، الذي تمنحه الدولة خارج نطاق اختصاصها الإقليمي . و نعني بذلك اللجوء الذي تمنحه الدولة داخل سفاراتها و قنصلياتها وعلى ظهر سفنها و طائراتها الحربية و في قواعدها العسكرية الموجودة في الخارج .

و للجوء الدبلوماسي عدة تسميات ، فيطلق عليه البعض : اللجوء الداخلي (l'asile interne) بينما يطلق عليه البعض الآخر : اللجوء خارج الإقليم (Asile extraterritorial) ، أو اللجوء في امتداد الإقليم (Asile exterritorial) .

و من خلال هذا المبحث سنتناول هذا الموضوع في مطلبين ، حيث نستعرض في مطلب أول نشأة اللجوء الدبلوماسي و تطوره ، ثم نبحت في مطلب ثان تطور الأساس القانوني للجوء الدبلوماسي .

المطلب الأول : نشأة اللجوء الدبلوماسي و تطوره

من الناحية التاريخية لم يكن اللجوء الدبلوماسي معروفا حتى القرن الخامس عشر ، و لم يظهر إلى الوجود إلا في القرون التالية ، فهو حديث العهد نسبيا ، حيث تزامن بروزه مع بداية العمل بنظام الدبلوماسية الدائمة في أوروبا في أواخر القرن الخامس عشر¹ . ذلك أنه لم يكن معروفا عندما كانت البعثات الدبلوماسية تتسم بطابعها المؤقت ، حيث كانت الدول توفد بعثاتها الخارجية لمهمة و مدة زمنية محدّتين ، و كانت البعثة تنتهي و تعود أدرجها بمجرد أداء المهمة المكلفة بها ، و بالتالي لم تكن تستقر في إقليم الدولة المرسل إليها إلا بصفة مؤقتة و للمدة اللازمة فقط لأداء عملها . و في هذا العهد — عهد الدبلوماسية المؤقتة — لم تكن هناك حاجة لمنح السفراء من الامتيازات غير تلك المتصلة بأشخاصهم .

غير أنه لما ظهر نظام التمثيل الدبلوماسي الدائم أصبح للسفير مقر ثابت ، و كانت أول دولة تعرف

¹ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 115 ؛ François CRÉPEAU , op. cit., p.46

ذلك النظام هي جمهورية "البندقية" الإيطالية، حيث بدأت فينيسيا مع بداية القرن الخامس عشر ميلادي في إرسال سفراء دائمين لها لدى الدول الأخرى ، ثم انتقل هذا التقليد بعد ذلك إلى الدول الأوروبية المجاورة و كان أول مؤتمر يقرّ نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة هو مؤتمر " وستفاليا " الذي انعقد سنة 1648¹ .

و لما أصبح للسفراء مقر ثابت في الدولة المعتمدين لديها ، بدا أن الحصانة الشخصية لا تكفي ، و أنها يجب أن تمتدّ إلى مقر السفارة ، حتى يكون السفير و حاشيته في منأى من تأثير و سلطان الدولة المضيفة ، و حتى لا يكون عرضة لتدخل تلك الدولة في عمله . و من ثم لم تعد الامتيازات المقررة لشخص السفير (حينها) كافية ، حيث برزت الحاجة إلى الاعتراف له بعدد آخر من الامتيازات التي تضمن استقلاله في عمله ، و تكفل له التصرف بحرية واطمئنان بعيدا عن أي ضغوط يمكن أن يتعرض لها من طرف الدولة المعتمد لديها² .

و هكذا تقرّر للسفراء — إلى جانب حصانة أشخاصهم — حصانة منازلهم و عدم خضوعهم للقضاء المدني والجنائي ، فضلا عن الحق في ممارسة عباداتهم الخاصة ؛ فأصبحت لدار المبعوث الدبلوماسي و بقية الأماكن التي يضع عليها شعار دولته حرمة خاصة تحول دون إمكان اقتحامها أو دخولها دون إذن خاص منه ، بل و سار الأمر أحيانا إلى أبعد من ذلك ، فكانت الحصانة تمتدّ في بعض البلاد كفينيسيا و روما و مدريد إلى كل الحي الذي توجد فيه السفارة ، بحيث كان يمتنع على السلطات أن تتباشر فيه أي سلطان أو تتخذ فيه أي إجراء رسمي³ .

و بطبيعة الحال ، بعد أن صار محظورا على السلطات المحلية دخول منازل السفراء إلاّ بموافقتهم أصبحت هذه الأماكن المحصّنة مأوى للأشخاص الذين يحاولون الإفلات من عنف الحكومة أو متابعات الأنظمة السياسية ، ولم يتوان السفراء في إيواء طالبي اللجوء وادّعاء الحق في حمايتهم ، بل كان إنكار هذا الحق عليهم يبدو لهم كأنه فتح ثغرة في سياج حصاناتهم . و هكذا فقد نشأ اللجوء الدبلوماسي باعتباره أحد النتائج المترتبة عن الحصانة المقررة لمنازل السفراء .

و أول من نادى بفكرة الحصانة الفقيه الفرنسي (Pierre Ayrault) ، و اكتسب هذا المبدأ قبولا واسعا من فقهاء الأمم أمثال : (Hugo Gortius) و (Samuel Von Pufendorf) و (Vattel) و غيرهم من الفقهاء الذين حاولوا تبريره بمختلف المبررات ، بعضها قانوني و بعضها إنساني⁴ . و منذ القرن السادس عشر استقرّ هذا النوع من اللجوء في الممارسة الدولية ، و اعترفت به تشريعات وقوانين

¹ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 50 — 51 ؛ سارة عبيد اللجوء الدبلوماسي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2003 ، ص 6 .

² — حيث كان الاعتقاد السائد أن السفير يتحرك في حماية الآلهة ، و أن أي اعتداء يقع على شخص السفير ، يشكل إهانة للآلهة و اعتداء عليها .

³ — راجع : علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص 118 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 53 .

⁴ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 27 ؛ François CRÉPEAU , *op. cit.*, p.46

الدول . وسجل لنا التاريخ ما صرح به ملك فرنسا " تشارلز الخامس " حين قال : ((أن منازل السفراء منيعة لا تنتهك حرمتها كما كانت معابد الآلهة في السابق))¹ .

و من الجدير بالذكر أن اللجوء الدبلوماسي يختلف عن اللجوء الإقليمي من حيث أنه يمارس في نفس البلد الذي وقعت فيه الجريمة أو الذي يُتابع فيه المجرم ، و من هنا يبدو اللجوء الدبلوماسي لا كنتيجة للسيادة الإقليمية كاللجوء الإقليمي ، و إنما كقيد عليها و تحديد لها² .

لكن من ناحية أخرى ، فإن اللجوء الدبلوماسي اقتصر منذ نشأته على مرتكبي الجرائم العادية (مجرمي القانون العام) ، شأنه في ذلك شأن اللجوء الإقليمي ، و بالتالي لم يكن يُمنح إلى المجرمين السياسيين أو المضطهدين لأسباب سياسية ، فكانوا لا يستفيدون منه³ ، و قد استمر هذا الوضع قائما حتى بداية القرن التاسع عشر .

و من الأمثلة على ذلك ، استخدام " فينيسيا " ⁴ القوة للدخول إلى منزل السفير الفرنسي عام 1540 للقبض على ثلاثة أشخاص قاموا بارتكاب جريمة الخيانة العظمى ، و بررت فينيسيا موقفها هذا أن حق اللجوء لم يتقرر بالنسبة لمرتكبي هذه الجرائم⁵ .

و تأكيداً على ما سبق ، أصدرت فينيسيا سنة 1554 قانوناً جاء فيه : ((أن من يلجأ إلى مقر دبلوماسي يُترك وشأنه ، و على السلطات المحلية أن تتجاهل وجوده ، بشرط أن تكون الجريمة المنسوبة

¹ — أنظر : علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 119 ؛ سارة عبيد ، مرجع سابق ص 7 .

² — أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 34 .

³ — راجع : عبد الله الأشعل ، تطوّر الوضع الولي لللاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 47 .

⁴ — و هو الاسم اللاتيني للبندقية .

⁵ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 176 .

هذا ، و تعود تفاصيل تلك الحادثة إلى ما يلي : ((حدث في سنة 1540 أن نجح سفير فرنسا لدى فينيسيا في الاستعانة ببعض المسؤولين من تلك الجمهورية ، و تحصل منهم على بعض أسرار الدولة ، الأمر الذي ساعد الباب العالي على عقد اتفاقية سلام مع فينيسيا بشروط في صالحه ، ولما اكتُشف أمر أولئك الموظفين التجأ ثلاثة منهم إلى منزل السفير الفرنسي ، و قد طالبت حكومة فينيسيا بإخراج اللاجئين و تسليمهم إليها على أساس أنهم قد ارتكبوا جريمة الخيانة العظمى ، و أن حق منح اللجوء الدبلوماسي لم يتقرر بالنسبة لمرتكبي هذه الجريمة . و لما رفض السفير إجابة هذا الطلب ، صوّتت الحكومة مدفعين إلى منزله ، و من ثم اضطرتّه إلى تسليم اللاجئين ، حيث قامت بإعدامهم علناً . أغضبت هذه الواقعة ملك فرنسا " فرانسوا الأول " ، لدرجة أنه امتنع عن مقابلة سفير فينيسيا لمدة شهرين ، ثم تمت المقابلة أخيراً و كانت مهمّة للغاية ، إذ سأل الملك سفير فينيسيا عما كان سوف يفعله لو عُوّمل هو كما عُوّمل السفير الفرنسي ، فأجاب السفير أنه : >> إذا تمردّ رعايا على جلالتك و لجأوا إلى منزلي ، فإني شخصياً سوف أسلمهم إلى القضاء ، و إذا ما فعلت خلاف ذلك ، فإني أنال شديد العقاب من جمهوريتي << . و قد نجح هذا الجواب الحكيم في احتواء الأزمة و إقناع الملك . و بذلك تمت تسوية الموقف بين البلدين ، حيث أكدت فينيسيا أن ما بدر منها ليس فيه أيّ مساس بالاحترام الواجب للسفير الفرنسي ، بل هو تأكيد فحسب لحقها في القبض على مرتكبي جريمة الخيانة العظمى في أي مكان ، و أن هؤلاء لا يجوز منحهم اللجوء الدبلوماسي)) .

أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 54 — 55 ؛ إلهام محمد حسن العاقل ، مرجع سابق ، ص 176 .

إليه من جرائم القانون العام ، و أن لا يُظهر المتهم نفسه أو يُرى من النوافذ . و على العكس ، إذا كان الأمر يتعلق بجريمة ضد الدولة أو سرقة أموال عامة أو بجنائية خطيرة ، فيجب اتخاذ جميع الإجراءات الممكنة للقبض على اللاجئ في أي مكان بما فيه مقر السفارة ، فإن لم يتيسر ذلك فيجب قتله))¹ .

و لقد تكرر المبدأ السابق في قضية أحد القساوسة الإنجليز الذي أصدر منشورًا عام 1609 أهان فيه ملكة بريطانيا ، والتجأ بعد ذلك إلى سفارة البندقية في لندن . عندها طلبت الحكومة البريطانية تسليمه على أساس أنه مرتكب لجريمة اعتداء ضد الملك (lèse – magesté) ، و أن اللجوء لا يُمنح لمن ارتكب هذا النوع من الجرائم ، و استندت أيضا إلى تصرف البندقية عام 1540 ، و بناء عليه تم تسليم اللاجئ إلى بريطانيا² .

و خلال القرن الثامن عشر استمر اللجوء الدبلوماسي يُمارس على نطاق واسع ، حيث واصل السفراء في منح الملجأ داخل مقراتهم ، رغم أنه كان يثير أحيانا منازعات حادة في حالة استخدامه لحماية اللاجئين السياسيين . و جرى الفقهاء عادة عند ذكر اللجوء الدبلوماسي الإشارة إلى واقعتين مشهورتين باسم (ريبيردا Ripperda) سنة 1726 و (سبرنجر Springer) عام 1747 ، حيث يُعتبران سابقتان في نظام اللجوء الدبلوماسي .

و تتلخص وقائع الحالة الأولى في اجتماع وزير خارجية ومالية إسبانيا الدوق " جان جا يوم دي ريبيردا " في سفارة إنجلترا خشية على نفسه من غضب الملك الإسباني فيليب الخامس ، وذلك بعد أن فقد ثقة الملك ، و قد قبل الملك ابتداء منح هذه السفارة الملجأ لوزيره ، ثم تبين أنه كان قد أخذ معه بعض المستندات الرسمية الهامة ، فأشار مجلس البلاط بالقبض عليه . و سرعان ما حاصرت القوات الإسبانية السفارة و شرعت في استجواب كل من يغادر المبنى ، و عندما احتج السفير على هذه الإجراءات ، ردت الحكومة الإسبانية أنه ما كان للسفير أن يمنح اللجوء لشخص ارتكب جريمة سياسية . و بإحالة المسألة على المحكمة العليا ، أقرت هذه الأخيرة بجواز استخدام القوة لاسترداد الدوق و ما بحوزته من مستندات دون أن يكون في ذلك أدنى مساس بالحصانات المقررة للسفراء أو مخالفة لقواعد القانون الدولي . و بناء على ذلك توجهت قوة من الجنود إلى مبنى السفارة و معها أوامر بالقبض على اللاجئ باستعمال القوة عند الاقتضاء و بضبط ما في حوزته من مستندات ، و إزاء ذلك كله استسلم السفير و اكتفى بتقديم احتجاج رسمي ضد ما وقع من مساس بحصاناته ، كما أُلقي القبض على ريبيردا ، و ضُبط ما كان معه من مستندات . و أدى ذلك في نهاية الأمر إلى تدهور العلاقات بين البلدين ، حيث اشتعلت الحرب بينهما في السنة الموالية ، و لم يستتب السلام إلا مع إبرام معاهدة (سيفيلا Sivella) في 09 / 11 / 1729³ .

¹ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 53 — 54 .

² — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 28 .

³ — أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 39 — 40 ؛ سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 8 — 9 .

أما الحالة الثانية ، فتعود وقائعها إلى عام 1747 ، و تتعلّق بتاجر روسي يُدعى " سبرنجر " ، كان قد اتُّهم في استوكهلم حيث يقيم ، بالخيانة العظمى ؛ و على الفور قامت الحكومة السويدية بمحاصرة السفارة و طلبت تسليم اللاجئ و هدّدت باقتحام مقره . و قد استجاب السفير إلى الطلب ، بيد أنه احتجّ ضد الاعتداء على حصانته ، قولاً بأنه ما كان ليُسَلَّم اللاجئ إلاّ نتيجة لتهديد الحكومة السويدية باستعمال القوة إن هو رفض طلبها ، وبرّر السفير موقفه ذلك باقتناعه ببراءة اللاجئ ، غير أن الحكومة السويدية ردّت بعدم أحقيّة السفير بتصيب نفسه قاضيا في شأن لا يخصه ، ثم تطوّر الموقف بين الحكومتين و تصاعد إلى حدّ قيام كل منهما باستدعاء سفيرها ¹ .

و قد اختلف الفقهاء في فهم حقيقة و دلالة هاتين الواقعتين ، فذهب (جون وستليك J. Westlake) إلى أن هاتين السابقتين أقامتا قاعدة قانونية تقضي بحظر منح اللجوء الدبلوماسي في مقار السفراء للمتهمين من أي نوع ، بينما اعتبر فقهاء آخرون حالتي " ريبيردا و سبرنجر " دليلا على عدم اعتراف بعض الدول باللجوء الدبلوماسي كممارسة (as practice) يقرّها القانون الدولي ² .

و على العكس من ذلك يرى الأستاذ " برهان أمر الله " أن سابقتي (ريبيردا و سبرنجر) ليس فيهما ما يدل على إنكار مشروعية منح اللجوء الدبلوماسي في القرن الثامن عشر ، بل إنهما مجرد تطبيق لفكرة هذا النوع من اللجوء كما كانت معروفة حتى أوائل القرن التاسع عشر تقريبا ؛ تلك الفكرة التي لم تكن تتّسع لمرتكبي الجرائم المعتبرة اليوم من الجرائم السياسية . و بعبارة أخرى يضيف قائلا : ((إن اللجوء الدبلوماسي لم يكن مُعترفًا به بالنسبة للمجرمين السياسيين ، و إن كان مُسلّمًا به بالنسبة لمرتكبي الجرائم العادية ، و من ثم فإن موقف دولة الإقليم في تلك السابقتين لم يكن إنكارًا لمشروعية اللجوء الدبلوماسي في حدّ ذاته ، بل كان اعتراضا على منح هذا اللجوء في غير الحالات المقررة)) ³ . و نحن بدورنا نميل إلى هذا الرأي .

و مع نهاية القرن الثامن عشر ، تغيّر الوضع تمامًا ، و حصل تحوّل كبير في مفهوم اللجوء الدبلوماسي ؛ فبعد أن كان مقتصرًا على المجرمين العاديين ، انعكس الأمر ، و أصبح محصورًا على المجرمين السياسيين و المضطهدين لأسباب سياسية ، كما هو الحال بالنسبة للجوء الإقليمي و نظام تسليم المجرمين ، و ذلك على إثر الحركات الثورية التي اجتاحت أوروبا ⁴ .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 56 .

² — راجع : سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 9 .

³ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 57 .

و كذلك ، للأستاذ " أبو هيف " رأي مشابه ، إذ يقول بصدد التعليق على واقعة ريبيردا : ((و يتبيّن من هذه الواقعة أن حق (الإيواء) الدبلوماسي كان مُعترفًا به وقتئذ كقاعدة عامة ، لكنه كان غالبا محلّ نزاع إذا تعلّق الأمر بجريمة سياسية ، و بالأخص بالنسبة للجرائم التي تُرتكب ضد أمن الدولة)) . أنظر : علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 120 .

⁴ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 28 . و في نفس السياق يعترف الأستاذ " عبد الله الأشعل " بهذا التحوّل فيقول : ((... و بدا أن اللجوء الدبلوماسي هو وحده المقبول لإيواء المُطاردّين بسبب عقائدهم السياسية فقط دون المجرمين العاديين =

و إلى جانب التحول السابق ذكره ، عرف اللجوء الدبلوماسي تطوراً آخر ، ارتبط هذه المرة بنوع المكان الذي يُمنح فيه . و تمثل في اتساع نطاق الحصانة الممنوحة لمقر البعثة الدبلوماسية ؛ فبعد أن كانت الحصانة قاصرة على مقر السفارة ، أصبحت تشمل بالإضافة إلى ذلك : منزل السفير و عرباته و كذلك المنازل المجاورة لمقر السفارة ، بل وصل الحال إلى حدّ منح حصانة دبلوماسية إلى كامل الحي الذي توجد فيه السفارة ، و هو ما عُرف باسم حصانة الأحياء (la franchise des quartiers)¹ .

و بمقتضى تلك الحصانة ، كان الحي يُعفى من دفع جميع أنواع الضرائب ، بل و يخرج أيضاً من دائرة الاختصاص القضائي المحلي للدولة المضيفة . و في هذا الصدد يذكر أحد الكتاب أن رجال العدالة لم يكونوا ممنوعين من ممارسة وظائفهم من خلال مزايا الأحياء فقط ، بل يبدو أيضاً أنه في بعض الأماكن كان لا بُدّ من إذن السفير حتى يمكن السماح لهؤلاء الموظفين من عبور الأحياء حاملين شارات سلطاتهم² .

و هكذا كان السفراء يمنحون الحصانة الدبلوماسية لأحياء بكاملها و على نطاق واسع حتى أُطلق عليها اسم الأحياء الدبلوماسية (les quartiers diplomatiques) ، واستمرّ هذا الوضع قائماً لفترات طويلة امتدت خلال القرنين السادس عشر و السابع عشر في أوروبا ، وبصفة خاصة في مدن روما و جنوا و فينيسيا و مدريد و فرانكفورت ، وانتهى الحال إلى صيرورة اللجوء الدبلوماسي جزءاً لا يتجزأ من القانون الدبلوماسي³ .

و لكن سرعان ما ظهرت المثالب الخطيرة لنظام اللجوء الدبلوماسي ، فقد أُسيئ استخدامه ، بحيث صار يُمنح لكل الأشخاص و دون أي تفرقة تذكر بين المجرمين و الأبرياء ؛ ففي روما مثلاً تحولّت تلك الأحياء إلى قاعدة يعتصم بها أخطر أنواع المجرمين ضد ملاحقة القضاء ، بل و للانطلاق منها لارتكاب

= و كانوا وحدهم حتى ذلك الوقت هم أصحاب الحق في الملجأ و لا يجوز تسليمهم ، و بذلك شهد القرن 19 تحولاً هاماً تمّ فيه الاعتراف لأول مرة بحق اللجوء للمطاردين السياسيين دون غيرهم ، كما حُظر تسليمهم بعد أن كان المجرم السياسي وحده هو الذي يُسلم في السابق حين تضافر الملوك على الاتفاق على تسليمهم صيانة لعروشهم)) .

أنظر : عبد الله الأشعل ، تطوّر الوضع الولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 48 .

¹ — فقد امتدت الحصانات الممنوحة لمنزل السفير و للحي الذي يقطنه و إلى عربته أيضاً . و يذكر الأستاذ (R . Genet) واقعة تتعلق بالسفير الفرنسي في روما سنة 1750 ، فقد منح السفير الفرنسي في روما اللجوء إلى بعض مواطني نابولي المنفيين و المتمردين و لكنه رغبة منه في عدم تحمل نفقات الاحتفاظ بهم ، فكّر في إعادتهم إلى نابولي عن طريق البحر ، و بينما هم مستقلون لعربة السفير إلى ميناء الإبحار أوقف حرس البابا العربات عند بوابة المدينة و أنزلوا سبعة عشر منهم و ألقوا بهم في السجن .

و لقد تمكّن السفير من الاجتماع بالبابا و طلب الإفراج عن الأسرى و تقديم الترضية عن الإهانة التي لحقت بعربته ، و هو ما استجاب له البابا حسب الاتفاق المبرم بينهما ، حيث قام بالإفراج عن الأشخاص الذين طلبهم السفير .

أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 41 .

² — و من الأمثلة على ذلك أنه في سنة 1680 نال السفير الفرنسي في مدريد (Marquis de Villans) ترضية من الحكومة الإسبانية ، و ذلك لأن محافظ المدينة مصحوباً بمأموري التنفيذ (bailiffs) عبروا الحي الذي يوجد فيه دون الحصول على إذن منه على أن الحكومة لم تستجب لطلب السفير إلاّ بعد الاحتجاج . أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 57 .

³ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 55 .

جرائم أخرى . و فضلا عن ذلك استغلّ بعض السفراء هذه الميزة للإثراء و الربح ، فكانوا يقومون باستئجار المنازل المجاورة للسفارة ثم يؤجرونها من الباطن و بأسعار باهظة إلى المجرمين و الفارين من العدالة ، ممّا أدى إلى إثارة النزاعات الخطيرة بين الدول و إشعال فتيل الحروب بينها .

وعليه ، فبعد أن قيّد الحكّام العمل بنظام الأحياء الدبلوماسية تمكّنوا من إلغائه بصفة عامة في نهاية القرن السابع عشر .

و منذ ألغيت حصانة الأحياء ، عاد اللجوء الدبلوماسي إلى حدوده الأولى محصورا في أضيق نطاق ممكن ، أي داخل مبنى السفارة فقط ¹ .

المطلب الثاني : تطوّر الأساس القانوني للجوء الدبلوماسي

يتّضح لنا ممّا سبق أن اللجوء الدبلوماسي يُمنح خارج الإقليم المادي المحسوس لدولة اللجوء ، حيث يتم منحه في سفارة الدولة المعتمدة في الدولة التي وقعت فيها الجريمة ، و هي في الوقت نفسه الدولة صاحبة الاختصاص القضائي و الإقليمي بالنسبة للاجئ . و منذ حلول فكرة السيادة الإقليمية للدولة لم يعد اللجوء الدبلوماسي يتفق مع مبدأ سيادة الدولة على إقليمها ؛ ذلك أن اللجوء الدبلوماسي يشكل اعتداءً على السيادة الإقليمية لدولة المقر ، و يُعدّ تدخلا في أمسّ الشؤون الداخلية لهذه الأخيرة ، لأنه يقصي المجرم من الخضوع للاختصاص القضائي لدولة المقر ، و بالتالي فلا يجوز منحه إلّا إذا وُجد أساس قانوني يبرّره . ومن ثم كان ينبغي البحث عن أساس قانوني يبرّر منح هذا الامتياز... و يقنع الحكّام بتقبّل فكرة اللجوء الدبلوماسي ² .

و في محاولة إيجاد هذا الأساس ذهب الفقيه الهولندي "جروسيوس" في مؤلفه المشهور (De Jure Belli as Pacis) سنة 1625 ، إلى أن هذا الأساس يتمثل في نظرية الامتداد الإقليمي ؛ ففي الفصل الثامن عشر من مؤلفه ، تكلم جروسيوس عن حصانة السفراء واستثنائهم من مبدأ الخضوع لاختصاص دولة الإقليم ، و تقوم هذه النظرية على افتراض مفاده أن شخص السفير المعتمد في دولة أجنبية يعتبر و كأنه ما زال موجودا في إقليم دولته ، و غير موجود في إقليم الدولة المعتمد لديها . و بالتالي فإنه يخرج عن الاختصاص الإقليمي القانوني والقضائي للدولة المُعتمد لديها (دولة الإقليم) و يظلّ خاضعا لاختصاص دولته (الدولة المُرسلة) ³ .

كما تفترض هذه النظرية كذلك أن منزل السفير أو مقر السفارة أو المفوضية يعتبر قطعة من إقليم دولته امتدت إلى الخارج ، وبالتالي يخرج من نطاق السيادة الإقليمية لدولة المقر ، بحيث لا تملك سلطات هذه الأخيرة دخول ذلك المقر أو اتخاذ أي إجراء إداري أو تنفيذي ضده إلا بموافقة السفير . و يترتب

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 58 .

² — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 50 و 56 .

³ — أنظر : سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 38 ؛ Mouloud Yahia-Bacha , *op. cit.*, pp. 263 – 264

على ذلك عدم خضوع مقر البعثة الدبلوماسية لقوانين الدولة المَعتمدة لديها (دولة الإقليم أو دولة المقر) و إنما يخضع لقوانين الدولة المَعتمدة (الدولة المرسلَة) ¹ .

و هكذا فإن اللجوء الذي يمنحه السفير في البلد الذي هو معتمد لديه يُعتبر قد مُنح على إقليم الدولة التي يمثلها (!) .

و على ما يبدو فإن فقهاء القانون الدولي في القرنين السابع عشر و الثامن عشر لم يجهدوا أنفسهم كثيراً في البحث عن أساس جدّي و معقول للجوء الدبلوماسي ، بل سايروا أطروحات جروسيوس و أتباعه ، و راحوا يختارون أسهل الحلول معتمدين على المجاز و التشبيه تارة ، و الحيلة و الافتراض تارة أخرى .

و أيّا كان الأمر ، فإنه نتيجة للتسليم بفكرة الامتداد الإقليمي ، أصبح منح اللجوء الدبلوماسي مبدأ مسلماً به في الممارسة الدولية ، حيث استمر العمل به بين الدول حتى القرن التاسع عشر . لكن رغم ذلك لم يسلم من انتقادات بعض الفقهاء ؛ فقد ارتفعت بعض الأصوات لكبار الفقهاء بمعارضة اللجوء الدبلوماسي ، و من أول الذين عارضوا ذلك النظام نذكر الفقيه الإيطالي (باسكوالي Basquali) 1598 الذي رأى أنه نظام يتعارض مع العدالة كما يشجّع على ارتكاب الجرائم ، و لذلك — يضيف هذا الفقيه — يجوز انتزاع اللجوء من داخل السفارة حتى لو تطلّب الأمر استعمال القوة ² .

كما اعتبر (ويكفور Wicquefort) 1681 أن الحصانات الدبلوماسية لا تصلح سنداً للجوء الدبلوماسي ، و أنه لا يمكن للسفير منح اللجوء في داره ، إلاّ بناء على رضا حاكم دولة الإقليم المعتمد لديها ³ .

و كذلك وجّه الفقيه الهولندي (بينكر شوك Van Bynk Ershok) 1791 سهام النقد إلى اللجوء الدبلوماسي ، إذ قرّر أن : ((نظام اللجوء الدبلوماسي أمر مخالف للمنطق ، و أن جميع الحصانات و الامتيازات الدبلوماسية الممنوحة للسفراء تقوم على أساس رضا الدول ضمناً فيما بينها و ليس لها من هدف إلاّ تمكين هؤلاء من أداء وظائفهم في حرية واطمئنان و دون أدنى عقبات تُذكر و على ذلك فلا يمكن السماح لهم بإيواء المجرمين في بيوتهم ، و إقصاء المجرم بذلك من الخضوع للسيادة و الاختصاص الإقليمي للدولة المضيفة ، فلا توجد ضرورة تبرّر منحهم هذه السلطة)) ⁴ .

¹ — راجع : علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 121 — 122 ؛ خديجة المضمض مرجع سابق ، ص 115 .

² — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 60 .

³ — أنظر : سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 66 — 67 .

⁴ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي مرجع سابق ، ص 60 — 61 ؛ علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 121 ؛ فادي الملاح ، سلطات الأمن و الحصانات و الامتيازات الدبلوماسية : في الواقع النظري و العملي ... مقارنا بالشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 384 .

أما الفقيه السويسري (Vattel) و إن كان قد بدأ رأييه بالدفاع الشديد عن حرمة و حصانة مقر البعثة الدبلوماسية إلا أنه يعتقد أن تلك الحصانة غير مطلقة ، فهي ضرورية فقط بالقدر الذي يضمن استقلال السفير في أداء عمله و تسهيل سير العلاقات الدبلوماسية ، حيث يقرّر أن : ((استقلالية و حرية السفير لن تكون مؤكدة و كاملة إذا لم يتمتع منزله و مقر البعثة بالحصانة الكاملة ، و إذا لم تكن هذه الحصانة مقبولة و محترمة من قبل الدولة المضيفة ... و لكن من غير المقبول أن يقبل الحاكم بقيام أحد السفراء بمنح اللجوء داخل السفارة أو في منزله لأحد المجرمين أو الأشرار أو لأحد أعداء الدولة أو الحاكم ، فلا يمكن قبول إيقاف سيادة و اختصاص الدولة بسبب اللجوء الدبلوماسي))¹ . و تأسيسا على ذلك خلص هذا الفقيه إلى أن حصانة منزل السفير لا تخوّل الأخير مكنة منح اللجوء فيه ، إلا إذا قبلت دولة الإقليم بذلك² .

و هكذا بدا منذ أوائل القرن التاسع عشر أن هناك شبه إجماع في الفقه الدولي على إنكار اللجوء الدبلوماسي ، لأنه يشكل اعتداءً على استقلال دولة الإقليم و سيادتها ، فضلا عن تعارضه مع فكرة المجتمع الدولي المبني على التعاون ، فلا يوجد أي مبرر لوضع العقوبات أمام الاختصاص الإقليمي للدولة المضيفة ، و المساس بالتالي بالنظام العام و السكينة العامة و السلم في هذه الدولة³ .

و وفقا لذلك أخذ مجال اللجوء الدبلوماسي بالانحسار ، و تخلّت عنه العديد من الدول ، و أعطت تعليماتها إلى ممثليها الدبلوماسيين بالحدّ من هذا النوع من اللجوء ؛ حيث نجد أنه بعد النصف الثاني من القرن التاسع عشر توقف العمل باللجوء الدبلوماسي في أوروبا و الولايات المتحدة الأمريكية بالدرجة الأولى ، و ذلك لانتفاء مبررات هذا النظام في الواقع الأوروبي ؛ فالأنظمة السياسية في أوروبا هي أنظمة مستقرة وثابتة ، و دساتير هذه الأنظمة تمنح للأفراد حق النضال السياسي السلمي و حق تكوين الأحزاب السياسية المعارضة للنظام الحاكم ، كما أن القوانين فيها تعطي لمن يقع تحت طائلتها ضمانات كافية لتحقيق العدالة الملائمة⁴ .

¹ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 62 .

² — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 115 .

³ — راجع كذلك آراء الفقهاء المنكرين لفكرة اللجوء الدبلوماسي ، و منهم : Beccaria ، Olivart ، Hall ، Bluntschli ، Heyking و Fauchille ، P. Cahier ، Pradier-Fodéré ، Heffter ، Charle de Martens .

و من الفقهاء العرب نذكر : محمد طلعت الغنيمي ، علي صادق أبو هيف ، عز الدين فودة .

و تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان قد حصل إجماع من الفقهاء على إنكار منح اللجوء الدبلوماسي للمجرمين العاديين ، فإنهم اختلفوا حول إمكان منحه للاجئين السياسيين .

و للإطلاع على آراء هؤلاء الفقهاء بشكل مفصل ، راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 66 — 68 و 291 — 295 فادي الملاح ، مرجع سابق ، ص 385 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 61 .

⁴ — راجع : محمد البريري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 113 .

و في الفترة نفسها بطل العمل باللجوء الدبلوماسي في إفريقيا و آسيا كذلك ، حتى حرصت هذه الدول على اجتناب تطبيقه كي تعفي نفسها و مبعوثيها الدبلوماسيين من المشاكل و الصعوبات التي تترتب على منحه . و يمكن القول بصفة عامة أنه منذ اللحظة التي سقطت فيها حيلة الامتداد الإقليمي في الفقه والعمل الدولي ، فقد اللجوء الدبلوماسي الأساس القانوني الذي كان يستند إليه ¹ .

و على الرغم من ذلك ، لم يختلف نظام منح اللجوء الدبلوماسي تماماً من أوروبا و آسيا و إفريقيا بل ظلت له بعض التطبيقات العملية القليلة في أواخر القرن التاسع عشر و القرن العشرين ² ، لكن وقوع بعض هذه الحالات النادرة لمنح اللجوء الدبلوماسي لا يعني العمل بهذا النوع من اللجوء مبدئياً ؛ فكثيراً ما أُقْتَحِمَت سفارات و قنصليات للقبض على اللاجئين الذين التجأوا إليها ³ .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 62 .

² — من التطبيقات العملية الشهيرة لمنح اللجوء الدبلوماسي في أوروبا و أمريكا ، نذكر : أنه خلال الحرب الأهلية الإسبانية بين 1841 و 1843 فرّ آلاف اللاجئين إلى مقر البعثات الدبلوماسية .

— و في تركيا أثناء ثورة الشباب عام 1908 ، التجأ بعض الموظفين المطلوبين من الثوار إلى مقر السفارتين الألمانية والإيطالية في تركيا ، ثم خرجوا بعد ذلك من تركيا على ظهر مركب إيطالي .

— و في البرتغال أثناء ثورة 1910 ، والتي ترتبَ عليها سقوط الملكية في البرتغال ، قامت بعض السفارات المعتمدة في البرتغال بمنح حق اللجوء الدبلوماسي إلى بعض أشياع النظام القديم بغرض مغادرة البلاد . و قد أعلنت الحكومة المؤقتة احترامها لذلك اللجوء شريطة أن يغادر هؤلاء اللاجئين البلاد في أقرب وقت ممكن .

— لجوء " راديسكو " رئيس وزراء رومانيا في مارس 1945 إلى السفارة البريطانية في بوخارست .

— و في المجر منحت السفارة الأمريكية في بودابست سنة 1956 حق اللجوء للكاردينال " جوزيف ميندسنتي " ، و ذلك لأسباب إنسانية ، غير أن الحكومة المجرية رفضت هذا اللجوء ، ممّا جعل الكاردينال يمكث لمدة طويلة داخل السفارة الأمريكية إلى أن تم التوصل إلى اتفاق بين الحكومة الأمريكية و نظيرتها المجرية يسمح بمغادرة الكاردينال المجر عام 1971 .

— على إثر الانقلاب الذي قام به الجنرال " بينوشيه " في سبتمبر 1973 ضد الحكومة الشيوعية ، هرع عدد كبير من الشيوعيين للجوء في السفارات الأجنبية ؛ ففي خلال أيام من الانقلاب كان زهاء 3500 شيوعي قد التمسوا اللجوء في سفارات سانتياغو ، وبصفة أساسية ، سفارات الأرجنتين ، و فرنسا ، و إيطاليا ، و المكسيك ، و هولندا ، و بنما ، و السويد ، و فنزويلا .

— قيام السفارتان الأمريكية و الأسترالية في بكين بمنح مجموعة من الصينيين اللجوء لديها عام 1989 .

— قيام " ميشيل عون " القائد الأسبق للجيش اللبناني باللجوء إلى السفارة الفرنسية في بيروت في أوت 1990 ، و تمكّنه من السفر إلى فرنسا بعد ذلك في أوت 1991 بعد قرار العفو الذي أصدره الرئيس اللبناني " إلياس الهراوي " .

³ — هناك الكثير من الحالات التي لم يُحترم فيها اللجوء الدبلوماسي ، و من بينها :

— إقدام السلطات الإسرائيلية على اقتحام مبنى القنصلية البلجيكية في القدس سنة 1967 ، و إلقاء القبض على " توفيق وصفي " مدير مكتب الجامعة العربية آنذاك ، و الذي التجأ إليها بعد حرب جوان 1967 .

— في 13 ديسمبر 1979 قامت الشرطة الكويتية بإطلاق النار على سيارة تقل لاجئين عند دخولها إلى السفارة الفنزويلية في هافانا .

— قيام الجيش الليبيرى باقتحام مبنى السفارة الفرنسية في 14 / 06 / 1980 ، و إلقاء القبض على ابن رئيس الجمهورية الأسبق " طولبرت " الذي التجأ للسفارة بعد الانقلاب الذي أطاح بأبيه من الحكم عام 1980 .

و على النقيض من ذلك تمامًا ، استمر العمل باللجوء الدبلوماسي على نطاق واسع في أمريكا اللاتينية ، نتيجة للظروف السياسية و الجغرافية و الثقافية التي كانت تمرّ بها ، فعدم استقرار الأوضاع السياسية ، و عدم احترام حق الكفاح السياسي ، و تعرّض هذه الدول إلى الكثير من الانقلابات و الثورات ... كل هذه العوامل أدت إلى خلق حالات جديدة من اللاجئين بشكل مستمر من ناحية ، و ساهمت في استئثار الأنظمة الحاكمة في هذه الدول بضرورة الاعتراف بذلك الحق و احترامه من ناحية أخرى ¹ .

و عليه ، فباستثناء الولايات المتحدة الأمريكية و كندا ، فإن اللجوء الدبلوماسي يُعدّ نظاماً قانونياً مستقراً في دول أمريكا اللاتينية ، يجد أساسه القانوني في قواعد اتفاقية مكتوبة ، ممّا أدى بالبعض إلى اعتباره مبدأً من مبادئ القانون الدولي السائدة في دول أمريكا اللاتينية ² .

و قد أبرم عدد كبير من بلدان أمريكا اللاتينية العديد من الاتفاقيات لتنظيم هذا النوع من اللجوء فضلاً عن إدراج أحكامه في نصوص دساتيرها و القوانين الداخلية لها ³ .

¹ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 115 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 24 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ص 10 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 28

André Jacques , les déracinés : réfugiés et migrants dans le monde , éditions la découverte , Paris , 1985 pp. 19 – 35

² — و تأكيداً لذلك كتب الأستاذ (شارل كالفو Calvo) : ((إننا نقبل اللجوء الدبلوماسي حيثما تكثر الاضطرابات و القلاقل السياسية ، و عندئذ فإن مزار السفارات يجب أن تمثل حماية مؤكدة للسياسيين الذين تكون حياتهم معرضة للخطر ، و ذلك بمنحهم حق اللجوء الدبلوماسي)) . أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 64 – 65 سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 32 و 67 .

³ — هناك الكثير من الاتفاقيات التي أبرمتها دول أمريكا اللاتينية حول مسألة منح اللجوء الدبلوماسي ، منها على سبيل المثال : — اتفاقية مونتيفيديو في 23 جانفي 1889 حول القانون الجنائي الدولي ، و تعتبر أول معاهدة تقرّ نظام اللجوء الدبلوماسي . — اتفاقية مونتيفيديو لعام 1911 التي أقرّت تنظيمًا دولياً لحق اللجوء الدبلوماسي . — الاتفاقية العاشرة التي اعتمدتها اللجنة القانونية للدول الأمريكية في دورتها عام 1927 ، و التي أقرّت حق اللجوء الدبلوماسي واعترفت به .

— اتفاقية هافانا المعتمدة في 28 فيفري 1928 ، و التي أقرّت نظام اللجوء الدبلوماسي بشكل صريح ، و تناولت كافة جوانبه بالتنظيم و التحديد .

— اتفاقية مونتيفيديو في 26 ديسمبر 1933 ، المكتملة لاتفاقية هافانا لعام 1928 حول اللجوء الدبلوماسي .

— معاهدة مونتيفيديو في 04 / 08 / 1939 بشأن اللجوء الدبلوماسي و المأوى .

— اتفاقية كاراكاس بشأن اللجوء الدبلوماسي في 28 / 03 / 1954 .

راجع عرضاً تفصيلياً لأحكام هذه المعاهدات الدولية حول اللجوء الدبلوماسي في دول أمريكا اللاتينية في : حمدي السيد محمد الغنيمي مرجع سابق ، ص 233 – 250 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 428 – 440 .

الباب الأول

الأحكام العامة للجوء في القانون الدولي

تثير مسألة اللجوء العديد من المشاكل و الهموم ، و تكتنفها الكثير من الصعوبات و التعقيدات فهذه المسألة ترتبط بقضايا الاضطهاد الديني و السياسي أو التعذيب بسبب قضايا الرأي و الحرية ، و تؤدي إلى فرار اللاجئين إلى دولة أخرى خوفا على حياته و حريته ، مما يجعله في وضع مأساوي فاقدا لكافة أنواع الحماية .

و أمام هذا الوضع ، تدخل المجتمع الدولي من أجل بسط حمايته على اللاجئين و تنظيم ما اصطلح على تسميته " بالمركز القانوني للاجئ " ، و ذلك بدءا بتعريف " اللاجئين " و بيان الشروط التي يجب توافرها فيمن يلزم الاعتراف له بهذه الصفة ، و مروراً بالإشارة إلى الحقوق التي يتمتع بها كنتيجة لذلك و الالتزامات التي تترتب عليه في مواجهة دولة اللجوء ، و انتهاء ببيان الأسباب التي تنتفي بتحققها مسؤولية هذه الدولة في التقيد بأحكام القانون الدولي للاجئين .

و من هذا المنطلق ، سنحاول في هذا الباب أن نقف على الأحكام العامة للجوء في القانون الدولي بشيء من التفصيل وفقا للتقسيم الآتي :

الفصل الأول : القواعد الأساسية للجوء .

الفصل الثاني : المركز القانوني للاجئ .

الفصل الثالث : إجراءات تحديد وضع اللجوء وانتهائه .

الفصل الأول

القواعد الأساسية للجوء

لا يمكن الإحاطة بإشكالية اللجوء دون الإلمام الكافي بالقواعد الأساسية للجوء ذاته ، و يأتي في مقدمة هذه القواعد ؛ توضيح مفهوم اللجوء وبيان العناصر الأساسية المكوّنة له في القانون الدولي ، و كذلك بحث طبيعة حق اللجوء ، هل هو حق للدولة أم للفرد ؟ ، فضلا عن دراسة مبررات الاعتراف بالحق في طلب اللجوء .

و عليه ، سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول : مفهوم اللجوء .

المبحث الثاني : طبيعة حق اللجوء .

المبحث الثالث : مبررات الاعتراف بالحق في طلب اللجوء .

المبحث الأول

مفهوم اللجوء طبقاً للقانون الدولي

يُعدُّ مصطلح " اللجوء " من المصطلحات الأكثر غموضاً والأشدَّ احتياجاً إلى التوضيح و التعريف فمصطلح اللجوء بحد ذاته مفهوم متغيّر بتغيّر الزمان والمكان ، الأمر الذي دعا بعض الفقهاء إلى القول بأن تحديد مفهوم اللجوء قد يبدو من الناحية القانونية و علم الكلام تمرين غير مُجدٍ¹ .

و في اللغة اللاتينية ترجع كلمة (Asile / Asylum)² ، و التي يمكن أن تقابل في اللغة العربية كلمتي (اللجوء) و (الملجأ) وفقاً لدواعي الاستعمال ، إلى الأصل الإغريقي (Asylon) ، و تعني المكان الآمن الذي لا يجوز انتهاكه أو الاعتداء عليه لما له من حرمة³ . و في العربية أخذت الكلمة من لجأ يلجأ ملجأ و لجوءاً ، أو التجأ التجأ ، إذا لاذ واعتصم بمكان أو إنسان ، و يُقال لجأت إلى فلان أي استندت إليه ، واعتضدت به ، و لجأت من فلان ، إذا عدلت عنه إلى غيره ، و الملجأ هو المعقل و الملاذ⁴ .

و يُقصد بالملجأ في اللغة العربية أحد معنيين ؛ إمّا المكان الذي يحتتمي به الخائف من خطر يتهدده و في هذا يقول الله تبارك و تعالى في القرآن الكريم : ﴿ لو يجدون ملجأ أو مغارات أو مدخلا لولوا إليه و هم يجمعون ﴾⁵ ؛ و إمّا الحماية التي يوفرها مكان معيّن للشخص الذي يعتصم به، و في ذلك يقول الله سبحانه و تعالى : ﴿ و إن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه ذلك بأنهم قوم لا يعلمون ﴾⁶ .

و كذلك ، قد تُستعمل كلمة ملجأ في اللغة الدارجة للدلالة على المكان المُعدّ لإيواء اليتامى أو المرضى بمرض عقلي أو كبار السن .

أمّا في الاصطلاح ، فيُقصد باللجوء أو الملجأ بصفة عامة : ((الحماية التي تمنحها الدولة لأحد الأجانب الذي جاء يطلبها في إقليم تلك الدولة أو في مكان آخر يتعلّق ببعض أجهزتها الموجودة

¹ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 6 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف ، مرجع سابق ، ص 66 المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، الترجمة العربية : الأهرام ، 2001 ، ص 15 .

² — في الفرنسية Asile ، و في الإنجليزية Asylum .

³ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين في القانون الدولي : التقنين و التطوير ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، عدد 40 ، عام 1984 ، ص 106 — 107 .

⁴ — ابن منظور ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، المجلد الأول ، 1994 ، ص 152 .

⁵ — سورة التوبة ، الآية 57 .

⁶ — سورة التوبة ، الآية 6 .

في الخارج))¹ . كما عرّفه معهد القانون الدولي بالمفهوم الواسع على أنه : ((الحماية التي تمنحها دولة لأجنبي جاء يطلبها في إقليمها أو في مكان آخر يخضع لأحد أجهزتها))² .

و يذهب بعض الفقه إلى أن اللجوء في المفهوم المعاصر يحتوي على ثلاثة عناصر رئيسية هي :

1 — السماح للشخص الباحث عن الملجأ بالدخول إلى إقليم دولة الملجأ .

2 — المأوى الذي هو أكبر من مجرد ملاذ مؤقت للاجئ .

3 — درجة من الحماية الإيجابية تقوم بها السلطة المشرفة على إقليم الملجأ³ .

و الاستعمال العربي لا يُفرّق غالبا بين مصطلحي " الملجأ " و " اللجوء " ، فهما يستعملان للدلالة في نفس الوقت على المكان و الحماية الذين يبحث عليهما اللاجئ .

و الواقع أن مصطلح اللجوء طبقا للقانون الدولي يعني مفهوما أكثر تحديدا ، إذ هو : ((حماية قانونية ذات طابع مؤقت تمنحها دولة تسمى " دولة اللجوء أو الملجأ " سواء في داخل إقليمها المادي أو أماكن معيّنة تقع خارجه ، لأجنبي تتوافر فيه صفة " لاجئ " في نظر القانون الدولي ، و ذلك في مواجهة أعمال دولة أخرى تُسمّى الدولة الأصلية أو دولة الاضطهاد))⁴ .

و هكذا فإن فكرة اللجوء في القانون الدولي تتكون من خمسة عناصر جوهرية ، وهي :

العنصر الأول : اللجوء حماية قانونية ، أي أنها تستند إلى القانون .

العنصر الثاني : اللجوء تمنحه دولة في مواجهة أعمال دولة أخرى .

¹ — محمد شوقي عبد العال ، حقوق اللاجئين طبقا لمواثيق الأمم المتحدة ، ندوة " الحماية الدولية للاجئين " ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، ص 34 . هذا و تجدر الإشارة إلى أن المنظمة الدولية للاجئين وصفت اللجوء بأنه من " أعراض أمراض العصر " . راجع : عبد الهادي عباس ، حقوق الإنسان ، دار الفاضل ، دمشق ، 1995 ، الجزء الثاني ص 213 ؛ فيصل شطناوي ، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ، دار الحامد ، الجبهة ، الأردن ، 1999 ، ص 242 .

و للتفصيل أكثر في معنى اللجوء من الناحية الاصطلاحية يُرجى مراجعة : جبرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1998 ، ص 1344 ؛ عبد الواحد كرم معجم المصطلحات القانونية ، مكتبة النهضة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1987 ، ص 406 ؛ عمر إسماعيل سعد الله معجم في القانون الدولي المعاصر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2005 ، ص 360 .

² — المادة الأولى من قرارات معهد القانون الدولي (IDI) في دورته المنعقدة في مدينة (باث Bath) سنة 1950 .

³ — أنظر : محمد طلعت الغنيمي ، الوسيط في قانون السلام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1982 ، ص 415 ؛ محمد مصطفى يونس ، القانون الدولي العام ، دار النصر للتوزيع و النشر ، فرع جامعة حلوان ، مصر ، 1997 ، ص 186 .

و للإطلاع على نماذج مختلفة لاتجاهات الفقه حول المقصود باللجوء و التعليق على كل نموذج منها ، راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 3 — 5 .

⁴ — أنظر : زراص النفاتي ، اتفاقات أوسلو و أحكام القانون الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2001 ، ص 341 .

العنصر الثالث : اللجوء يُمنح في مكان معيّن ، هو إمّا إقليم الدولة و يسمى لجوءًا إقليميًا ، و إمّا أن يقع في خارج تلك الدولة ؛ في إحدى سفاراتها أو قنصلياتها أو سفنها أو طائراتها الحربية أو قواعدها العسكرية الموجودة في الخارج ، و يسمى هذا باللجوء الدبلوماسي .

العنصر الرابع : اللجوء يُمنح لشخص يتوفر على بعض الشروط المعيّنة ، و يُعرف اصطلاحاً بكلمة لاجئ .

العنصر الخامس : اللجوء أيضا حماية قانونية ذات طابع مؤقت .

و سنبحث كل عنصر من هذه العناصر في مطلب مستقل على النحو التالي .

المطلب الأول : اللجوء حماية قانونية

الأصل في اللجوء هو أنه يشكل حماية قانونية توفرها دولة معيّنة — في إطار وفائها بالتزاماتها الوطنية و الدولية لحماية حقوق الإنسان — للشخص الأجنبي طالب هذا اللجوء ، و ذلك في مواجهة الدول عموماً ، بما في ذلك الدولة التي ينتمي إليها برابطة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة ¹ .

و يُقصد بالحماية القانونية مجموعة الحقوق و الواجبات التي يقرّها القانون الدولي من جهة و التشريعات الداخلية من جهة أخرى لهؤلاء الأفراد ، و التي تضمن لهم استمرار بقائهم و ضمان الحقوق الأساسية للفرد وفق ما جاءت به تشريعات حقوق الإنسان ، دون الافتئات على سيادة الدولة المضيفة .

وتختلف الحماية القانونية عن الحماية المادية من حيث استنادها إلى حق دخول الإقليم و الحق في عدم الإبعاد ، و تُعتبر هذه الحماية نتيجة مباشرة لممارسة دولة اللجوء لسيادتها ² .

واتصالاً بهذا التأسيس النظري ، يمكن القول بأن الحماية القانونية بصفة عامة هي الحماية التي تستند في منحها إلى القانون ، و يترتب على منحها مجموعة من الآثار القانونية المتعلقة بالشخص الذي يتمتع بها ، و من ثم فهي تختلف عن الحماية المادية التي لا تستند إلى أساس قانوني يبررها ولا يترتب عليها أي أثر قانوني . كما هو الحال بالنسبة لإيواء أحد الأشخاص في مكان بعيد أو إخضاع لحراسة شديدة من أجل حمايته من اعتداء خصومه ، و قيام إحدى السفارات الأجنبية بإيواء بعض الأفراد لحمايتهم ضد اعتداء الغوغاء دون سند من القانون ³ .

¹ — أنظر : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان (دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق) ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، 2005 ، ص 382 .

² — راجع : أمل يازجي ، مدخل إلى قانون اللجوء ، مجموعة محاضرات أُقيمت على طلبية كلية العلاقات الدولية و الدبلوماسية جامعة القلمون الخاصة ، سوريا ، ص 17 .

³ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 66 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 115 — 116 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 29 .

و لاشك أن مضمون الحماية القانونية التي تقوم عليها فكرة اللجوء طبقا للقانون الدولي ، تختلف باختلاف المكان الذي يُمنح فيه اللجوء ¹ ، فالحماية التي يقوم عليها اللجوء الإقليمي تتألف من عدة عناصر تنفرع مباشرة من الأساس القانوني لهذا النوع من اللجوء ، و يقصد بذلك مبدأ السيادة الإقليمية ² .

و تتكون الحماية القانونية التي يقوم عليها اللجوء الإقليمي من طائفتين أساسيتين من العناصر : تضم أولاهما عناصر ذات طابع إيجابي ، تتمثل بالدرجة الأولى في سماح الدولة للاجئ بدخول إقليمها و البقاء فيه لمدة محدّدة ، و هو ما يسمى (entry and sejour) ³ ، مع الاعتراف له بمركز قانوني قريب — قدر الإمكان — من مركز المواطنين . كما يتصل بذلك أيضا ، وجوب أن تبادر هذه الدولة إلى تزويد اللاجئين بوثائق إثبات الشخصية ووثائق السفر التي قد يحتاج إليها .

و تضم الطائفة الثانية عناصر ذات طابع سلبي ، تتمثل في وجوب امتناع دولة اللجوء عن اتخاذ إجراءات معيّنة ضد اللاجئين كالطرد أو الإبعاد أو التسليم ، و هي ما يطلق عليها : (non refoulement) إجراءات معيّنة ضد اللاجئين كالطرد أو الإبعاد أو التسليم ، و هي ما يطلق عليها : (non expulsion and non extradition) ، خاصة متى كان من شأن مثل هذه الإجراءات تعريض حياته للخطر ⁴ .

و يلخص لنا الأستاذ " محمد شوقي عبد العال " مضمون الحماية القانونية التي يقوم عليها اللجوء في القانون الدولي في ثلاثة عناصر أساسية ؛ ((أولها السماح للشخص الباحث عن اللجوء بالدخول إلى إقليم دولة الملجأ ، و ثانيها الإقامة و التي تعني أكثر من مجرد المأوى المؤقت ، و ثالثها درجة من الحماية الجادة من جانب سلطات دولة الملجأ . فاللجوء بهذه المثابة ليس مجرد فعل وقتي ينتهي بدخول اللاجئين إلى إقليم دولة الملجأ في لحظة معيّنة ، و إنما تنشأ عنه بداية حالة من الحماية التي تلتزم دولة الملجأ بتوفيرها لمن قبلتهم لاجئين في إقليمها)) ⁵ .

وواقع الأمر أنه إذا كان اللاجئين لا يعدّون أن يكون — كما سلف البيان — من الأجانب الموجودين في إقليم الدولة ، و من ثم فهو يستفيد من الحماية المقرّرة لجميع الأجانب الموجودين على هذا الإقليم فإن ثمة حقوقا أخرى يتمتع بها اللاجئين — على خلاف غيرهم من الأجانب — قرّرتها الوثائق الدولية ترمي بالأساس إلى تفادي وقوع اللاجئين في أيدي سلطات الدولة التي تضطهده أو تلاحقه ، و تضمن معاملته على نحو يقترب من المعاملة المقرّرة لرعايا الدولة التي يوجد على إقليمها .

¹ — حيث يبدو أن اللجوء الذي يُمنح داخل إقليم الدولة (اللجوء الإقليمي) يوفر للاجئ حماية قانونية أوسع نطاقا و أكثر فاعلية من اللجوء الذي يُمنح خارج إقليم الدولة (اللجوء الدبلوماسي) .

² — أنظر : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 169 .

³ — و ذلك لمدة من الزمن قد تطول و قد تقصر ، أي البقاء بصفة مؤقتة حتى يتسنى له الحصول على اللجوء في دول أخرى ، و ذلك في حالة رفضها — أي الدولة — منحه إياه هذا اللجوء .

⁴ — راجع : أحمد الرشدي ، الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، 1997 ، ص 3 — 4 .

⁵ — أنظر : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 35 .

و يأتي على رأس هذه الحقوق : قواعد الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين ، ثم ما قرّره العهدان الدوليان للحقوق المدنية و السياسية و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، و اللذين أصدرتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1966 ، و الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان و حرياته الأساسية 1950 و البروتوكولات الملحقّة بها ، و الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969 ، و كذلك اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام 1951 و بروتوكول 1967 ، و اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بشأن الجوانب الذاتية لمشكلة اللاجئين في إفريقيا 1969 .

و طبقا لحق الدولة في السيادة ، فإن القانون الدولي يعترف لكل دولة بما يسمى بالسيطرة الانفرادية أو المانعة على جميع الأشخاص و الأشياء الموجودين على إقليمها ، و يتفرّع عن ذلك ما يُعرف بمبدأ الاختصاص الإقليمي الانفرادي أو المانع (exclusive territorial jurisdiction) ، و بمقتضاه تحتكر كل دولة ممارسة الاختصاصات المتفرعة عن السيادة داخل إقليمها ، و من ثمة فيمتنع على أي دولة أخرى ممارسة أي سلطة بدنية أو مادية على أي شخص موجود في ذلك الإقليم حتى و لو كان هذا الشخص من رعاياها ¹ .

و بناء على ذلك ، فإن أي شخص يفرّ من إقليم دولته إلى إقليم دولة أخرى ، يستفيد من الحماية التي يقرّها القانون الدولي لإقليم الدولة التي هرب إليها ، حيث لا تستطيع الدولة التي هرب منها أن تمدّ ذراعها إليه إلا بموافقة الدولة التي يوجد على إقليمها ² .

و من جهة أخرى ، فإنه ينتج عن مبدأ الاختصاص الإقليمي للدولة سريان قوانينها على جميع الأشخاص الموجودين داخل إقليمها سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، و من ثم يتمتع اللاجئ بالأنواع المختلفة للحماية التي تقرّها أحكام هذه القوانين .

و فضلا عن ذلك ، تتمتع الدولة أيضا بأهلية منح اللجوء داخل إحدى سفاراتها بالخارج (اللجوء الدبلوماسي) ، حيث تقوم السفارة بحماية اللاجئ ضد الأعمال أو الإجراءات القانونية التي قد تتخذها دولة الإقليم ضده . و عليه ، فإن منح اللجوء الدبلوماسي يترتب عليه إقصاء اللاجئ — بصفة مؤقتة — عن دائرة اختصاص دولة الإقليم .

¹ — راجع : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 169 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 67 — 68 .

² — و يترتب على ذلك ، أنه تقرّر في حالات كثيرة أن قيام إحدى الدول بخطف أو اضطهاد أحد الأفراد من إقليم دولة أخرى — دون علمها أو موافقتها — يترتب مسؤوليتها الدولية و يفسح الباب أمام الدولة المضيفة أو دولة اللجوء باتخاذ إجراءات معينة . و مثال ذلك ما قامت به حكومة الولايات المتحدة الأمريكية في 2 ماي 1980 من طرد أربعة دبلوماسيين ليبيين معتمدين لديها ، بسبب ما ذكرته عن اشتراكهم في حملة لتهديد اللاجئين الليبيين الموجودين على أرضها ، بقصد إجبارهم على العودة إلى ليبيا . أنظر : أحمد الرشدي حقوق الإنسان : دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص 382 . و قد عُرّف عن النظام الليبي أن لا يتورّع عن استهداف و تصفية اللاجئين الليبيين في الخارج ، حيث أعلن العقيد " معمر القذافي " في خطابه على الملأ في 27 ماي 1980 : ((Tous ceux qui ont quitté le pays devront y rentrer avant le 10 juin prochain. dans le cas contraire, ils seront inévitablement liquidés, où qu'ils se trouvent .))

أنظر : Mario BETTATI , *op. cit.*, p. 90

المطلب الثاني

اللجوء حماية تمنحها دولة اللجوء في مواجهة دولة الاضطهاد

إن مقتضيات العلاقات الدولية و تطورها و خصوصا فيما يتعلق بحق اللجوء ، قد رتبت أن تكون هناك دولة مستقلة للاجئ تستضيفه و توفر له الحماية اللازمة ، و دولة أخرى — قد تكون دولة جنسيته أو أي دولة أخرى — يفرّ منها نتيجة لاضطهاده أو ارتكابه لجرم سياسي . و من هنا يمكننا القول أن اللجوء هو حماية تمنحها الدولة في مواجهة دولة أخرى ، فالدولة التي تقوم بمنح هذه الحماية تسمى دولة اللجوء أو دولة الملجأ (État d'asile ou État d'accueil) ، بينما تُعرف الدولة الثانية التي مُنحت الحماية (اللجوء) في مواجهتها باسم دولة الأصل (État d'origine) أو دولة الاضطهاد (État de persécution)¹ ، كما يُطلق عليها أيضا وصف دولة الإقليم (État de territoire) و ذلك في حالة (اللجوء الدبلوماسي) . و وفقا لما سبق فإن اللجوء طبقا لما ينص عليه القانون الدولي التقليدي يفترض قيام علاقة بين دولتين على الأقل ، دولة تمنح اللجوء ، و دولة أخرى — أو أكثر — يُحتجّ بهذا اللجوء في مواجهتها² .

و في ضوء هذا التحليل ، يمكننا استخلاص بعض النتائج الهامة في هذا الصدد ، و ذلك وفقا لما يلي :

الفرع الأول : اللجوء لا يُمنح إلا من إحدى الدول

إن الحماية التي تمنحها إحدى المجموعات أو الوحدات التي لا تشكل دولة و لا ينطبق عليها وصف الدولة ، لا تعتبر لجوءا في نظر القانون الدولي . و عليه فإن الجماعات المسلّحة أو أحد أطراف الميليشيات التي تحتل جزءا من الإقليم أثناء حرب أهلية لا يمكنها منح اللجوء في مواجهة دولة الإقليم أو أي دولة أخرى .

و مثال ذلك إذا قامت الميليشيات المسلّحة التي تسيطر على إقليم " دارفور" في السودان بإيواء أحد الفارين من الحكومة السودانية أو من دولة أخرى ، لا يُعتبر ذلك ملجأ في نظر القانون الدولي ، إذ لا تزيد هذه الحالة عن كونها صورة من صور الحماية المادية التي لا يترتب عليها أي أثر قانوني يُعتدّ به . أيضا فإن ما يتمتع به الشخص من حماية في أحد المباني الموجودة في داخل إقليم دولته و طبقا لأحكام قوانينها الداخلية لا يُعتبر لجوءا في نظر القانون الدولي . و من الأمثلة على ذلك الحصانة التي

¹ — أي نسبة إلى السبب الذي أدى إلى خروج هذا الشخص باحثا عن اللجوء بسبب هذا الاضطهاد .

² — راجع : محمد عبد الله المقداد ، حق اللجوء السياسي بين القانون الدولي و الشريعة الإسلامية ، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2002 ، ص 13 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 116 ؛ سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 64.

يتمتع بها النواب في أثناء وجودهم داخل البرلمان¹ ، وكذلك الحصانة المقررة في بعض دول أوروبا الوسطى والشرقية للحرم الجامعي ، و ما هو متعارف عليه في بعض الدول من عدم جواز تنفيذ إجراءات القبض داخل الأماكن المخصصة للعبادة .

الفرع الثاني : اللجوء لا يُمنح إلا في مواجهة أعمال دولة أخرى

رأينا فيما سبق أن اللجوء لا يمكن أن ينشأ إلا بوجود دولتين على الأقل ؛ دولة تقدم الحماية القانونية في إطار علاقتها مع دولة أخرى أو أكثر . و عليه كان اللجوء عبارة عن إجراء تتخذه إحدى الدول بحيث يُحتجّ به في مواجهة دولة أو دول أخرى .

فالجوء وفقا للقانون الدولي يفترض أن هناك دولة تلاحق اللاجئ و تطالب بتسليمه ، بحيث تقوم بأعمال و تتخذ إجراءات اضطهاد أو قمع ضد اللاجئ بصفة مباشرة ، أي عن طريق أجهزتها و أعضائها المأذونين ، أو أنها تمارس مثل هذه الأعمال و الإجراءات بصفة غير مباشرة ، أي من خلال بعض الوحدات غير الحكومية التي تعمل لحسابها سواء بطريقة ظاهرة أم مستترة .

كذلك تعتبر أعمال الاضطهاد أو القمع صادرة عن الدولة سواء أكانت صادرة عن الحكومة الشرعية (de jure) أم عن الحكومة الفعلية (de facto) ، بما في ذلك سلطات الاحتلال أو الغزو الاستعماري الأجنبي ، فضلا عن الأعمال المماثلة التي تصدر عن بعض العناصر الوطنية أو الأجنبية التي تعمل بتحريض من الحكومة أو بموافقتها ، أو العناصر التي تحجم الحكومة عن التدخل لمنعها أو تعجز عن السيطرة عليها و حماية السكان من اعتداءاتها² .

و هكذا نخلص إلى القول بأن الدولة إذا ما مدّت حمايتها لبعض الأجانب بسبب وقائع لا تستند — أو لا يمكن إسنادها — إلى الدولة التي خرجوا منها ، فإن هذه الحماية لا يمكن اعتبارها أو وصفها بأنها ملجأ طبقا لقواعد القانون الدولي . و مثال ذلك الإيواء و المساعدة التي توفرها الدولة للضحايا بسبب الكوارث الطبيعية أو المجاعة التي تقع في دولة أخرى ، أو للهاربين من اضطهاد تقوم به جماعة من الأفراد دون مشاركة الدولة في هذا الاضطهاد³ .

و بالمثل ، لا ينظر القانون الدولي إلى بعض الأفعال التي تقوم بها السفارات و القنصليات تجاه أحد الأشخاص لتقديم الحماية له ، على أنها من قبيل اللجوء إذا كانت هذه الحماية مقدمة لهذا الشخص ضد خطر يهدّد حياته أو حريته بفعل الغوغاء أو جماعة متمردة ، أو في مقابل أعمال أخرى لا يمكن نسبتها إلى حكومة الدولة التي توجد السفارة أو القنصلية فيها . فمثل هذه الحماية لم تمنح في مواجهة دولة

¹ — فالبرلمان الوطني يتمتع بحصانة بمقتضى القوانين الداخلية ، غير أن ذلك لا تترتب عنه آثار على مستوى القانون الدولي . حول هذا الموضوع ، راجع : سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 64 .

² — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 227 ؛ محمد عبد الله المقداد ، مرجع سابق ، ص 15 .

³ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 116 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 71 .

الإقليم ، و ليس هناك خطرٌ يهدّد سيادتها الإقليمية أو يشكل تحدّ لسلطانها ، و هو ما يجعل السفارات و القنصليات في هذه الحالة تبادر بتسليم الشخص الذي التجأ إليها ، و لا تتردد في التخلّي عنه بمجرد أن تطلب منها دولة الإقليم ذلك .

و هكذا فإن هذه الصورة من صور الحماية لا تعدو أن تكون نوعاً من الحماية أو الإيواء المادي الذي لا يترتب عليه أي أثر قانوني في النطاق الدولي ، و لذلك فقد ذهب عدد من الفقهاء — و نحن نؤيدهم في ذلك — مذهباً بتسمية هذا النوع من الحماية بالمأوى المؤقت أو مجرد المأوى ، تمييزاً له عن اللجوء بالمعنى القانوني أو اللجوء الدبلوماسي كما هو متعارف عليه في القانون الدولي¹ .

الفرع الثالث : عدم افتراض اللجوء

لمّا كان الهدف من منح اللجوء هو تقديم الحماية القانونية للشخص الهارب من خطر يُهدّده أو اضطهاد يتعرض له ، كان من الواجب أن يكون هذا اللجوء مبني على الحقائق و ليس على مجرد الافتراض ، و بالتالي فاللجوء هو عمل قانوني (acte juridique) ينتج عن الإرادة الحرة للدولة التي منحتّه ، و لا يمكن افتراض وجوده بعيداً عن هذه الإرادة² .

و قد تفصح الدولة عن إرادتها في منح اللجوء بشكل صريح ، حيث تعترف صراحة للأجنبي بمركز اللاجئ (le statut de réfugié) ، و مثال ذلك أن تصدر هذه الدولة قراراً في حق الأجنبي معتبرة إياه لاجئاً و تعامله على هذا الأساس ، أو أنها تقوم بمنحه بطاقة إقامة خاصة باللاجئين ، و قد يغيب الإفصاح عن إرادة الدولة ، حيث تكتفي بالتعبير عن ذلك ضمناً بأن تسمح للاجئ بدخول إقليمها و البقاء فيه ، و ذلك بهدف الحماية الفورية له من الملاحقة أو الاضطهاد الذي تعرّض له بالفعل أو يخشى من التعرّض له ، و بغرض عدم تسليمه أو إعادته إلى دولته الأصلية .

هذا ، و قد ذهب الفقيهان (باديفان Basdevant) و (باربوزا Barbosa) إلى أن اللجوء قد يتحقق حتى بدون علم سلطات الدولة التي دخل اللاجئ إقليمها بغية الحصول عليه . و يؤخذ على هذا الرأي أنه لا يتفق مع طبيعة اللجوء باعتباره حماية قانونية تمنحها الدولة ، و يترتب عليها آثار قانونية

¹ — غير أن هناك نفر قليل من الكتّاب قد خالف هذا المعنى من الحماية بأن أطلق على حالة المأوى المؤقت وصف (الملجأ المؤقت) و من هؤلاء الباحث " حمدي السيد محمد الغنيمي " و كذلك الأستاذ " بخاري عبد الله الجعلي " . راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي مرجع سابق ، ص 7 — 8 ؛ بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 110 .

و من نافلة القول أنه يؤخذ على هذا الرأي أنه يُقحم كلمة " ملجأ " على حالة من الحماية المادية التي لا ينطبق عليها وصف اللجوء طبقاً للقانون الدولي . لمزيد من التوسّع ، يُرجى مراجعة : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 71 .

² — و هذه الإرادة هي التي عبّرت عنها الوثائق الدولية مراراً في نصوصها المتعلقة باللجوء ، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر : — المادة 1 / 3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 .

— المادة 1 / 6 من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بشأن الجوانب الذاتية لمشاكل اللاجئين في إفريقيا 1969 .

— المادة 2 من اتفاقية كراكاس الخاصة بالملجأ الدبلوماسي 1954 .

على الصعيد الدولي ، كما أنه يجعل من اللجوء مسألة واقع (question de fait) و ليس مسألة قانون (question de droit)¹ .

و بناء على ما تقدم ، فإن مجرد وجود اللاجئ داخل إقليم الدولة التي قصدها — سواء أعلّمت بذلك الدولة و منحت الترخيص له بهذا الدخول ، أم أنها لم تعلم — لا يُعتبر في حدّ ذاته ملجأ في نظر القانون الدولي ، فإذا قبلت الدولة بدخول الأجنبي إلى إقليمها و المكوث فيه ، فهذا لا يعني بالضرورة أنها منحتة اللجوء ، و بالتالي لا تتوي إبعاده أو طرده أو حتى تسليمه إلى دولة الاضطهاد في وقت لاحق .

و كذلك فقد يوجد اللاجئ على إقليم الدولة و لكنه مع ذلك — لسبب أو لآخر — لا يطلب منها أن تمنحه اللجوء أو أن تعامله كلاجئ ، و بالتالي فإنه لا يُتصوّر في هذه الحالة أن تقوم الدولة بمنح اللجوء لشخص لم يطلب منها ذلك . و أكثر من هذا ، إذا كان ثمة تشريع داخلي يُقرّ لبعض الأجانب الحصول على اللجوء داخل إقليم الدولة ، فإن مجرد وجود مثل هذا التشريع الداخلي وحده لا يكفي لاعتبار هؤلاء قد حصلوا على الملجأ ، فمنح اللجوء لا يتم بشكل آلي و تلقائي بمجرد وجود المبرر التشريعي لذلك ، و لكن هناك ثمة عمل إيجابي ينبغي أن يتجلّى في هذا الأفق من جانب سلطات الدولة المانحة للجوء² .

و إلى جانب ذلك ، فقد ادّعى بعض الفقهاء³ أن مجرد رفض الدولة تسليم أحد اللاجئين إليها ، هو الإجراء الذي تُعبّر عن خلاله عن قرارها بمنح اللجوء ، و إن كان هذا الادّعاء قد صمد طويلا ، فإنه سرعان ما انهار منذ بداية القرن العشرين عموما و بعد نهاية الحرب العالمية الأولى خصوصا ، حيث لم يعد اللجوء — منذ ذلك الوقت — مرادفا لعدم تسليم المجرمين السياسيين ، و أصبح بإمكان أي دولة أن تمنح اللجوء لأحد الأشخاص دون أن تثور بشأنه مسألة تسليم المجرمين بتاتا ، إمّا لعدم مطالبة دولته بتسليمه لها ، و إمّا لأنه لم يرتكب أي جريمة تستحق التسليم .

و بالتالي أصبح نظام اللجوء مستقلا تمام الاستقلال عن نظام تسليم المجرمين السياسيين ، فإذا رفضت الدولة تسليم أحد المجرمين السياسيين ، فليس معنى ذلك أنها تلتزم بمنح اللجوء السياسي ، و في الوقت نفسه لا يعني ذلك أنها تخلّت عن حقها في إبعاده أو طرده من إقليمها⁴ .

و من هنا نخلص إلى القول بأن نظام اللجوء و نظام تسليم المجرمين نظامان مختلفان عن بعضهما البعض ، سواء من ناحية الطبيعة القانونية أو من جهة الحكمة و الغاية التي وُجد كل منهما من أجلها⁵ .

¹ — و هو ما يجعلنا نجاري في ذلك رأي الأستاذ " برهان أمر الله " الذي يختلف عن رأي الفقيهين " باديفان " و " باربوزا " .

لمزيد من التفصيل ، راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 73 .

² — أنظر : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 171 .

³ — و من بينهم الفقيه (بيراسي Perassi) .

⁴ — فقد حدث في الممارسة الدولية أن رفضت الحكومة السويسرية إجابة طلب فرنسا بتسليم المدعو (Curut chet) ، بدعوى أن الجريمة المنسوبة إليه هي جريمة سياسية ، و لكنها لم تجد في نفسها ضيرا من أن تقوم بإبعاده من إقليمها بعد ذلك .

⁵ — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 143 — 146 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي مرجع سابق ، ص 133 — 134 .

الفرع الرابع : عدم دقة تقسيم اللجوء إلى قانوني وفعلي

يرى بعض الكتّاب ضرورة تقسيم اللجوء إلى لجوء قانوني (asile de droit) و لجوء فعلي أو واقعي (asile de fait) ، حيث يذهبون إلى القول بأن النوع الأول هو اللجوء الذي تمنحه الدولة طبقاً للقانون ، و يرتب آثاره القانونية في مواجهة دولة أخرى تطالب بتسليم اللاجئ . بينما النوع الثاني هو اللجوء الذي تمنحه الدولة دون أساس قانوني يُبرّره ، أو عندما لا تطالب الدولة التي مُنحَ الملجأ في مواجهتها بتسليم اللاجئ¹ .

و على ما يبدو فإن هذا التقسيم لا يستند إلى فهم واضح لطبيعة اللجوء في نظر القانون الدولي المعاصر ، لأن هذا القانون لا يشترط في اللجوء أن تطالب الدولة التي يُمنحَ الملجأ في مواجهتها بتسليم اللاجئ وفقاً لما يراه أنصار هذا التقسيم .

و في هذا الصدد يقول الأستاذ " برهان أمر الله " : ((... كما أنه — في حدود علمنا — لا يُعرَفُ نظام للملجأ يختلف عن ذلك الذي تتوافر فيه العناصر الجوهرية للملجأ ، أمّا الحماية التي لا تتوافر فيها تلك العناصر فإنها لا تُعتبر ملجأ في نظر القانون الدولي . و من هنا لا تبدو أية ضرورة — في رأينا — تدعو إلى تقسيم الملجأ إلى قانوني و آخر فعلي))² .

المطلب الثالث : مكان منح اللجوء

اللجوء حماية قانونية تمنحها الدولة في أماكن معينة ، فهذه الحماية تتطلب وجود حيّز مكاني يلتجئ إليه الشخص هرباً من ملاحقة دولة الاضطهاد . و بالنظر إلى مكان منح اللجوء ، نجد أن طبيعة هذا المكان يؤثر في الأساس القانوني لهذه الحماية ، فضلاً عن نطاقها و مدى فاعليتها .

و عليه سنتناول هذا المطلب في فرعين ، بحيث نبحث في الفرع الأول مسألة تقسيم اللجوء إلى لجوء إقليمي و لجوء دبلوماسي ، بينما نسلط الضوء في الفرع الثاني على أهمية التفرقة بينهما .

الفرع الأول : تقسيم اللجوء إلى لجوء إقليمي و لجوء دبلوماسي

بالنظر إلى مكان منح اللجوء ، نجد أن الدولة قد تمنح الملجأ إما داخل إقليمها المادي المحسوس ، أو

¹ — ويُعدّ الأستاذ "حمدي السيد محمد الغنيمي" من أنصار هذا التقسيم، حيث يدعو إلى وجوب التمييز بين الملجأ الواقعي والملجأ القانوني، فيقول: ((يجب التمييز بين الملجأ الواقعي والملجأ القانوني، فقد تستمد ميزة المكان الذي يمنح الملجأ مصدرها من الأمر الواقع أياً كان، أو تُبنى على قاعدة قانونية حقيقية. فيكون الملجأ واقعياً عندما لا توجد علاقة بين البلاد التي منحت الملجأ و البلاد التي يُعتبر اللاجئ رعية لها، فهذه الأخيرة تتخلى عن اللاجئين الذين تطردهم ولا تطالب من دولة الملجأ تسليمهم، فليست هناك مشكلة ملجأ قانوني يتعارض مع ادعاء البلد الأم. ويكون هناك ملجأ قانوني إذا ما وُجدت علاقات بين بلاد الملجأ و البلاد الأم، فهذه لا تتخلى عن لاجئها، وتطلب تسليمهم من الملجأ، وتعارض حقها منح الملجأ)) . أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي، مرجع سابق ، ص 8 — 9 .

² — برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 75 .

في مكان آخر خارجه ؛ مثل سفاراتها ، و قنصلياتها ، و سفنها ، و طائراتها الحربية ، و قواعدها العسكرية الموجودة في أقاليم الدول الأخرى ¹ .

و وفقا لذلك ينقسم اللجوء من حيث المكان الذي يُمنح فيه إلى نوعين :

النوع الأول : و هو اللجوء الذي تمنحه الدولة للاجئ داخل إقليمها المادي المحسوس ، حيث يضع الشخص نفسه تحت سلطة وحماية دولة أجنبية يلجأ إلى إقليمها نجاة من الاضطهاد أو فراراً من العقاب ² . و يُعرف هذا النوع من اللجوء لدى الفقه و النصوص الدولية التي تناولته باسم (اللجوء الإقليمي أو الملجأ الإقليمي Asile Territorial) ، كما يطلق عليه البعض اسم (الملجأ الخارجي Asile Externe ou Extérieure) ، أو (الملجأ الدولي Asile International) ، أو (الملجأ السياسي Asile Politique) . و المصطلحات الثلاثة الأخيرة محل رأي عند فقهاء القانون الدولي العام ، و معظمهم لا يحدّد استعمالها لعدم دقتها ³ .

النوع الثاني : و هو اللجوء الذي يتم منحه في مقر إحدى السفارات المعتمدة للدولة في الخارج ، أو على متن سفينة حربية تبحر في المياه الإقليمية لدولة أخرى ، أو على متن طائرة حربية تُحلّق في الفضاء الكوني لدولة أخرى ، أو في معسكر للقوات المسلّحة يوجد داخل إقليم دولة أخرى أثناء الاحتلال الحربي أو بناء على اتفاق مبرم بينهما ⁴ . و هكذا نلاحظ أن هذا اللجوء يُمنح خارج الإقليم المادي المحسوس لدولة الملجأ .

و يُعرف هذا النوع من اللجوء باسم (الملجأ أو اللجوء الدبلوماسي asile diplomatique) ، كما يسميه البعض أحيانا (اللجوء الداخلي أو الملجأ داخل الإقليم asile interne ou intérieur) ، أو (ملجأ الامتداد الإقليمي exterritoriale asylum) .

¹ — أنظر : أحمد أبو الوفا ، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة و الوكالات الدولية المتخصصة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2000 ، ص 155 ؛ عبد الله الأشعل ، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية وتطبيقية) ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1996 ؛ بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 107 .

² — ((L'asile territorial... est celui qu'un État accorde sur son territoire. Il s'agit d'une protection que trouve une personne objet de poursuites de la part des autorités d'un État lorsqu'elle se trouve sur le territoire d'un autre État qui refuse de la leur remettre ou de les laisser opérer son arrestation))

أنظر : Mario BETTATI , *op. cit.*, pp. 86 – 87

³ — أنظر : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 172 . و قد قام الأستاذ " برهان أمر الله " — مسابقة للفقهاء السابقين — بانتقاد هذه المصطلحات و تبيين عيوبها . راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 77 .

⁴ — ((C'est l'asile qu'offre un État , non sur son territoire , mais à l'intérieur de l'une de ses légations en territoire étranger ou à bord de l'un de ses navires de guerre ou de ses aéronefs militaires situés en territoire étranger)) .

أنظر : Mouloud YAHIA-BACHA , *op. cit.*, p. 263

و هناك من أضاف مقر المنظمات الدولية كمكان لمنح اللجوء الدبلوماسي . راجع في ذلك على الخصوص : محمد طلعت الغنيمي الأحكام العامة في قانون الأمم : دراسة في كل من الفكر المعاصر و الفكر الإسلامي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005 ص 294 – 295 .

و يفضلُ أساتذة القانون الدولي العام استعمال مصطلح اللجوء أو الملجأ الدبلوماسي ، خاصة أنه المصطلح الدارج في الفقه بصفة عامة ، كما يستعمله القضاء الدولي و تستخدمه الوثائق الدولية ¹ .

الفرع الثاني : أهمية التفرقة بين اللجوء الإقليمي و اللجوء الدبلوماسي

لا شك أن التفرقة بين هذين النوعين ، يُبرز و بشكل واضح مدى اختلافهما من حيث الطبيعة القانونية ، و نطاق الحماية التي يوفرها كل منهما ² .

أولاً : من حيث الطبيعة القانونية

هناك فرق كبير بين اللجوء الإقليمي و اللجوء الدبلوماسي ، فبينما يطبّق اللجوء الدبلوماسي في البلد نفسه حيث ترتكب الجرائم (أي أنه يتم عادة على إقليم الحكومة) ، فإن اللجوء الإقليمي يتم خارج إقليم الدولة التي ارتكبت الجريمة على أرضها .

و قد أشارت محكمة العدل الدولية إلى هذا الفارق الجوهرى بين صورتى اللجوء في حكمها الصادر في 20 / 11 / 1950 ، بخصوص قضية اللجوء المشهورة بين كولومبيا و بيرو سنة 1950 ³ إذ قالت المحكمة أنه : ((في حالة اللجوء الإقليمي يكون اللاجئ على إقليم الدولة التي لجأ إليها على عكس اللجوء الدبلوماسي ، و لذلك فإن القرار الذي تصدره سلطات الدولة بالنسبة للتسليم في حالة الملجأ الإقليمي يكون بمثابة الاستعمال العادي لسيادة الدولة الإقليمية ، ما دام أن اللاجئ يوجد خارج إقليم الدولة — التي ارتكبت فيها الجريمة — التي تطالب بتسليمه .

أمّا في حالة اللجوء الدبلوماسي فإن اللاجئ يكون داخل إقليم الدولة التي ارتكبت فيها فعلته ، و قرار منح الملجأ الدبلوماسي يشتمل على مساس بسيادة هذه الدولة الإقليمية ، لأنه يقصي المجرم من

¹ — راجع : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 172 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 78 .

و تجدر الإشارة إلى أنه لما كانت المعالجة التفصيلية لأحكام اللجوء الدبلوماسي تحتاج إلى دراسة مستقلة و مستفيضة لا يتسع لها النطاق المحدّد لهذا البحث ، فقد رأينا الاكتفاء بما تعرّضنا له سابقاً (التطور التاريخي للجوء الدبلوماسي) ، و كذلك بما نبهته الآن من تفرقة بين نوعي اللجوء بشكل موجز ، و ذلك بالقدر اللازم لإيضاح فكرة اللجوء الدبلوماسي و تمييزها عن اللجوء الإقليمي .

² — و مع ذلك ، يرى الأستاذ " أحمد أبو الوفا " أنه سواء كان اللجوء إقليمياً أو دبلوماسياً ، فهما ليس إلا وجهين لعملة واحدة أو جانبين لظاهرة اجتماعية واحدة ، و التي تتمثل في غاية نبيلة هي حماية الإنسان ضد الاضطهادات التعسفية . كذلك فإن اللجوء الدبلوماسي إذا نجح ليس إلا المرحلة الأولى للجوء الإقليمي في الدولة التي وافقت على منحه . و أخيراً يفترض اللجوء الإقليمي و الدبلوماسي عملاً شرطياً لتحقيقه : إرادة الدولة التي تستقبل اللاجئ و موافقتها على أن تعطيه حمايتها . أنظر : أحمد أبو الوفا الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة و الوكالات الدولية المتخصصة ، مرجع سابق ، ص 154 .

³ — و هي القضية التي عُرفت باسم (قضية هايلا دي لا توري) ، و تتلخص وقائعها في حادثة إيواء سفارة كولومبيا في ليما في البيرو لشخص يدعى (فيكتور هايلا دي لا توري Victor Raul Haya de la Torre) ، و هو رئيس أحد الأحزاب الثورية ذات النزعة اليسارية ، اشترك في ثورة عسكرية اندلعت في البيرو في أكتوبر 1948 ، و لكن لم يُقدّر لها النجاح ، فصدر أمر بالقبض عليه ، فلجأ إلى سفارة كولومبيا في 3 جانفي 1949 ، و أخطر السفير حكومة البيرو بأنه منحه اللجوء طبقاً للمادة 4 / 2 من اتفاقية هافانا سنة 1928 على أساس أنه لاجئ سياسي . اعترضت البيرو و نشأ نزاع بين البلدين انتهى بعرضه على محكمة العدل الدولية .

أنظر في ذلك : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 71 — 74 سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 12 ؛ سعاد يحيوش مرجع سابق ، ص 10 .

الخضوع للاختصاص القضائي لهذه الدولة ، وبذا يكون هذا القرار نوعاً من التدخل في الشؤون التي تدخل في اختصاص الدولة الإقليمية . هذا الانتقاص من السيادة لا يمكن الاعتراف به إذا لم يكن مستنداً على أساس قانوني في كل حالة بذاتها))¹ .

و فيما يتصل باللجوء الإقليمي ، فإن الدولة تتمتع باختصاص انفرادي على جميع الأشخاص و الأشياء الموجودة داخل حدود إقليمها ، مما يعني اختصاصها من جهة بتنظيم مسألة دخول الأجانب إلى إقليمها بإرادتها أو إبعادهم منه ، أو وضع شروط أو قيود على دخولهم إلى هذا الإقليم ، و من جهة أخرى التزام الدول الأخرى باحترام هذا الاختصاص الذي تتمتع به ، فلا تتدخل في شؤونها تحت أي صورة كانت .

و عليه ، فإن قيام الدولة بمنح الملجأ داخل إقليمها لأحد الأجانب ما هو في الحقيقة إلا استخدام عادي لسيادتها الإقليمية ، ولا يمس بأي حال من الأحوال بمصالح الدول الأخرى . و بهذا يُعتبر اللجوء الإقليمي أحد النتائج المتفرعة مباشرة عن سيادة الدولة على إقليمها² .

و في المحصلة ، وطبقاً للقانون الدولي ، تتمتع كل دولة بأهلية منح اللجوء الإقليمي حسب تقديرها ما لم تكن هناك قاعدة اتفاقية تحد من سلطاتها في هذا الشأن .

و أما بالنسبة للجوء الدبلوماسي ، فإن الأمر على النقيض بالنسبة لما تقدم ذكره بشأن الملجأ الإقليمي ، ذلك أن اللجوء الدبلوماسي يشكل استثناء للسيادة الإقليمية ، إذ أن الشخص المستفيد منه يبقى مقيماً داخل أراضي بلده الأصلي ، و بالرغم من ذلك فإنه يكون مقصياً من الخضوع للاختصاص القضائي لهذا البلد، و بالتالي فإن القرار بمنح هذا النوع من اللجوء يُعدّ نوعاً من التدخل في أمسّ الشؤون الداخلية للدولة صاحبة الإقليم ، و هو ما يشكل خروجاً عن الأحكام العامة للسيادة الإقليمية للدول³ .

و إذا كانت الممارسة الدولية قد أخذت بهذا النوع من اللجوء لفترة من الزمن استناداً لفكرة الامتداد الإقليمي ، إلا أنه منذ منتصف القرن التاسع عشر بطل العمل به بصفة عامة في أوروبا ، نتيجة لاستقرار

¹ — أنظر : International Cour of Justice , Reports 1950 , pp. 274 – 275 .

و للمزيد من التفصيل في هذا الحكم ، راجع : فادي الملاح ، مرجع سابق ، ص 384 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ص 45 – 46 ؛ محمد مصطفى يونس ، مرجع سابق ، ص 188 و 191 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 26 – 27 .
François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 48 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 80 .

² — أنظر : محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في قانون السلام ، الإسكندرية ، 1977 ، ص 283 .

³ — راجع : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 80 .

و لذلك يؤكد الأستاذ " عبد الله الأشعل " أن ((القانون الدولي لا يرخص للبعثات الدبلوماسية بمنح حق الملجأ ، إلا في ظروف استثنائية و بقيود صارمة لصالح اعتبارات سيادة الدولة المضيفة و مصالحها)) .

أنظر : عبد الله الأشعل ، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية و تطبيقية) ، مرجع سابق ، ص 56 .

الأنظمة السياسية ، و سقوط حيلة الامتداد الإقليمي و هجرها . و اتفق الفقه على عدم مشروعية هذا النوع من اللجوء استناداً إلى أنه لم يعد له أساس في القانون الدولي ¹ .

و عليه فإن الدول ليس لها أن تمنح اللجوء الدبلوماسي ، إلا إذا كانت هناك قاعدة عرفية تبرره أو إذا وُجدت اتفاقية دولية تخولها ذلك ، أو إذا تبين أن هناك رضاء من جانب دولة الإقليم .

ثانياً : من حيث النطاق و مدى الفاعلية

يختلف اللجوء الإقليمي عن اللجوء الدبلوماسي من حيث تطبيق كل منهما و مقدار فاعلية الحماية التي يوفرها كل نوع منهما .

1 - من حيث النطاق : إذا كان اللجوء الدبلوماسي قد توقف العمل به في أغلب بلدان العالم بصفة عامة و في أوروبا بصفة خاصة ، منذ منتصف القرن التاسع عشر — كما سبق الإشارة إلى ذلك — باستثناء منطقة أمريكا اللاتينية ، فإن الحال يختلف عن ذلك بالنسبة للجوء الإقليمي ؛ ذلك أن هذا النوع من الملجأ — و منذ قيام الحرب العالمية الأولى — اتخذ طابعاً عالمياً ، حيث أصبح معناه يتقلب بين الدول بين مصدرة للاجئين و مستقبلة لهم . كما ازدادت أعداد اللاجئين بشكل كبير لتتجاوز رقم 15.4 مليون لاجئ سنة 2010 ، (في حين بلغ العدد الإجمالي للاجئين و النازحين و المشردين 43.7 مليون) .

فلم تعد مشكلة اللاجئين بعد بالظاهرة الفردية ، كما كانت من قبل ، و إنما أصبحت ظاهرة جماعية على شكل موجات و تدفقات واسعة النطاق من اللاجئين ، وفي القارات الخمس ، خلاصاً من الاضطهاد و الحروب ² .

و نتيجة لما تمثله موجات اللجوء الجماعي من أعباء ثقيلة على اقتصاد و مرافق الدول المستقبلة لهم ، بالإضافة إلى ما قد تؤدي إليه من تهديد لأمنها الداخلي و الخارجي ، فقد أضحت اللجوء الإقليمي مسألة دولية تمس مصالح المجتمع الدولي ككل .

و من هنا فقد ازداد اهتمام المجموعة الدولية بمشكلة اللاجئين ، و أسفرت جهودها عن إنشاء عدد من الوكالات و إبرام الكثير من الوثائق الدولية الرامية إلى حمايتهم و ضمان حقوقهم ³ .

2 - من حيث مدى الفاعلية : إذا أردنا استطلاع فاعلية كل من نوعي اللجوء ، فإننا نجد أن الملجأ الإقليمي يوفر حماية أكبر للاجئين ، ذلك أن هذا النوع من اللجوء يتعلق بسيادة دولة الملجأ ، فلا تستطيع

¹ — راجع : علي صادق أبو هيف ، القانون الدبلوماسي ، الإسكندرية ، 1975 ، ص 136 — 140 ؛ محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، 174 ؛ محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في قانون السلام ، مرجع سابق ، ص 285 و ما بعدها .

² — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ : دراسة مقارنة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، ندوة الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث و الدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، ص 93 .

³ — راجع : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان : دراسة في ضوء المواثيق الدولية و في بعض الدساتير و التشريعات العربية ، ندوة الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث و الدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ص 61 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 36 — 37 .

سلطات دولته أن تصل إليه أو تختطفه أو تعتدي عليه ، إلا إذا تجاوزت أو انتهكت السيادة الإقليمية لدولة الملجأ .

و بالإضافة إلى ذلك ، و طبقاً لمبدأ " عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد " (Principe de non refoulement) ، يحظر على الدول — في حالة رفضها منح اللجوء — أن تردّ لاجئاً عند حدودها أو تطرده ، أو تقوم بإبعاده إلى دولة أخرى يخشى أن يتعرض فيها للاضطهاد أو الملاحقة لأسباب أو جرائم سياسية .

و نظراً لأهمية هذا المبدأ ، فقد تم النص عليه في غالبية الوثائق الدولية التي تناولت اللجوء الإقليمي أو معاملة اللاجئين¹ ، بل و أصبح كذلك جزءاً من القانون الدولي المعاصر ، سواء باعتباره قاعدة عرفية دولية ، أو مبدأ من مبادئ القانون العامة المعترف بها من قبل الأمم (المتمدينة)² .

أما بالنسبة للملجأ الدبلوماسي فإن اللاجئين يوجد دائماً داخل الإقليم المادي للدولة التي تضطهده أو تلاحقه ، و بالتالي فإن هذا النوع من اللجوء الذي يُمنح له ، لا يعصمه من سلطات تلك الدولة إلا للمدة التي يقضيها داخل السفارة أو القنصلية³ ، على أن الخطورة تزداد في حالة رفض السفارة منح اللجوء لطالبه أو في حالة إنهائه له بشكل صريح أو ضمني ، ممّا يعني تخليها عن اللاجئين و تركه خارج مبانيتها فيصبح عرضة لسلطات الدولة التي تطارده ، و يسهل عليها القبض عليه و مواصلة اضطهاده⁴ .

المطلب الرابع : المستفيد من اللجوء (اللاجئ)

يتكرر استخدام كلمة " اللاجئ " من قبل وسائل الإعلام و رجال السياسة و الجمهور العام ، لوصف كل من اضطر إلى ترك مكان إقامته المعتاد . فقد أُستعملت كلمة لاجئ بالمعنى الواسع لتعبّر عن شخص في حالة فرار ، و عادة عندما تُستخدم الكلمة بهذا الأسلوب العام ، فإنه قليلاً ما تتم التفرقة بين هؤلاء الذين

¹ — راجع : المادتين 32 و 33 من اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين 1951 ، المادة 3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 ، المادة 1 / 3 — 5 من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة بالجوانب الذاتية لمشاكل اللاجئين في إفريقيا 1969 ، المادة 22 / 8 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969 ، المادة 3 من قرار لجنة وزراء مجلس أوروبا رقم 14 — 1967 بشأن منح الملجأ للأشخاص المهّدين بالاضطهاد ، المادتين 3 / 2 — 3 و 8 من المبادئ التي أقرتها اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا و إفريقيا 1966 (مبادئ بانكوك) ، و غيرها من الوثائق التي كرّست حق اللجوء .

² — إن الأهمية الجوهرية لمبدأ عدم الإعادة أو الطرد أو الرد ، و قبوله من غالبية الدول ، دفعا بالعديد من الفقهاء إلى اعتبار أنه قد تبلور و أصبح قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفية ، ملزمة لجميع الدول ، حتى ولو لم تكن أطرافاً في اتفاقية 1951 .

راجع : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، السنة 42 ، العدد 2 ، جويلية 2000 ، ص 326 .

³ — و يبدو واضحاً أن فاعلية الحماية التي يوفرها اللجوء الدبلوماسي تعتمد في أغلب الأحيان على نفوذ الدولة التي تتبع إليها البعثة الدبلوماسية .

⁴ — و بالرغم من محدودية الحماية التي يقدمها اللجوء الدبلوماسي ، إلا أنه يجب عدم إغفال الدور الكبير الذي لعبه في حماية اللاجئين في منطقة أمريكا اللاتينية ، فقد ساعد هذا النوع من اللجوء على إنقاذ حياة كثير من ضحايا الاضطرابات و التقلبات السياسية في هذه الدول ، و شكّل في بعض الأحيان الوسيلة الوحيدة لحماية أشخاص هم بأمرس الحاجة إليها .

اضطروا إلى ترك بلادهم ، و هؤلاء الذين نزحوا داخل الوطن . كما أنه لا يُلتفت كثيرا إلى الأسباب التي أدت إلى الفرار ، و سواء كان الناس هاربين من الاضطهاد ، أو العنف السياسي ، أو الصراع الطائفي أو من كارثة إيكولوجية ، أو من الفقر ، فمن المفترض أنهم جميعا مؤهلون للحصول على لقب اللاجئين . وبهذا فإنه يُقصد باللاجئ في المعنى الجاري أو التعبير الشائع ، كل شخص يتمتع بأحد أشكال اللجوء ، أي كل شخص اضطر إلى مغادرة بيته أو محل إقامته ، مثل ضحايا الفيضانات و الزلازل . و كذلك فإنه عندما يُطلق لفظ لاجئ ، فإنه يعني على الدوام شخص بدون مأوى أو بدون ملاذ ، يكون ضحية لحادث لم يُعرف المسؤول عنه .

بيد أنه بمقتضى القانون الدولي ، فإن لمفهوم اللاجئ معنى أكثر تحديدا بقدر كبير .

و مما لا شك فيه أن بيان مفهوم اللاجئ يمثل أهمية كبرى ، لأن إضفاء وصف " لاجئ " على أحد الأشخاص قد يكون في بعض الأحيان بالنسبة له مسألة حياة أو موت ، لأن عدم اعتباره لاجئا عندما يفرّ من دولته إلى دولة أخرى ، قد يؤدي به إلى عدم الإفلات من قبضة دولته التي تطارده ، و قد تحكم عليه في النهاية بالإعدام ¹ .

و إذا كان تحديد المقصود باللاجئ يُعدّ من المسائل الصعبة في القانون الدولي ، نظرا لعدم وجود تعريف له منتهى إليه في الفقه الدولي ، و خلوّ الوثائق الدولية المتعلقة باللجوء أو معاملة اللاجئين من تعريف عام أو موحد ² ، فإنه لا خلاف في أن اللاجئ لا بُدّ أن يكون أجنبيا بالنسبة لدولة الملجأ ، و أن تتوافر فيه شروط خاصة تميّزه عن الأجانب العاديين (من زوّار و سائحين و عابرين و مهاجرين و نازحين و هاربين من العدالة و عديمي الجنسية و غيرهم) . فاللاجئ — من ثم — أجنبي غير عادي تتوافر فيه شروط معينة تميزه عن الأجنبي الذي يوجد في ظروف عادية ³ .

و في ضوء ما تقدم ، كان لزاما علينا أن نقف عند هذه الشروط بالتفصيل و التحليل حتى نستخلص الخصائص الجوهرية التي تميّز اللاجئ عن غيره من الأجانب . و سنخصّص لبحث ذلك ثلاثة فروع نتحدث في الفرعين الأول و الثاني عن مفهوم اللاجئ في ضوء أحكام الوثائق الدولية العالمية و الإقليمية المتعلقة باللاجئين ، بينما نخصّص الفرع الثالث لمفهوم اللاجئ في الفقه الدولي .

الفرع الأول : مفهوم اللاجئ في ضوء الوثائق الدولية العالمية

بالرغم من أن تعريف اللاجئ بحدّ ذاته يُعدّ مسألة مهمة و حاسمة في معالجة قضية اللاجئين ، إلّا أن

¹ — أنظر : محمود السيد حسن داود ، حماية اللاجئين إبان النزاعات المسلحة ، مجلة الساسة الدولية ، القاهرة ، المجلد 40 العدد 162 ، أكتوبر 2005 ، ص 8 .

² — هذا فضلا عن أن الدول حينما تمنح الملجأ لأحد الأشخاص ، فإنها لا تتحرى الجانب القانوني فقط ، بل تراعي جوانب و اعتبارات أخرى سياسية أو اقتصادية أو دينية أو عسكرية أو إنسانية ... إلخ .

³ — أنظر : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 35 .

القانون الدولي لم يعط تعريفا واحدا لمن هو لاجئ .

ذلك أن الوثائق الدولية — على اختلافها —¹ لم تتفق على تعريف واحد أو مشترك للمقصود باللاجئ ، فكل وثيقة تتفرد بوضع تعريف للاجئ الذي تقصده بأحكامها . و هكذا فإن الفرد الواحد قد يُعتبر لاجئا طبقا لوثيقة دولية معينة ، بينما لا ينطبق عليه الوصف ذاته في نظر وثيقة دولية أخرى فنحن نقول " لاجئ " حسب النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين 1950 ، أو " لاجئ " طبقا لاتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1951 .

و مع ذلك ، فإنه إذا جمعنا النقاط المشتركة بين التعريفات التي أوردتها كل الوثائق الدولية العالمية فما من شك أننا سنقترب من استخلاص الخصائص الجوهرية لمفهوم اللاجئ طبقا للقانون الدولي . و عليه ، فإننا سنستعرض مفهوم اللاجئ أولاً في ظل الوثائق الدولية المبرمة في إطار عصبة الأمم و ثانياً في الوثائق الدولية المبرمة في إطار الأمم المتحدة .

أولاً : مفهوم اللاجئ في الوثائق الدولية المبرمة في إطار عصبة الأمم

في الفترة التي سبقت الحرب العالمية الأولى ، لم يبد القانون الدولي اهتماما يذكر باللاجئين ، و يعزى ذلك إلى أن الدولة كانت شخص القانون الدولي الوحيد الذي وجدت قواعده للاهتمام به .

و قد بدأت مشكلة اللاجئين تفرض نفسها على الدول في أعقاب الحرب العالمية الأولى و ما رافقها من أحداث أخرى ، دفعت بالدول الأوروبية إلى اتفاق فيما بينها على إبرام عدد من الاتفاقيات و الترتيبات لمعالجة تلك المشكلة ، وذلك في الفترة ما بين 1920 و 1940² . و كان يُقصد منها أن تضي على الفرد اللاجئ وضعا قانونيا متميزا يهدف إلى أن يعيش اللاجئ حياة قانونية .

و فيما يلي نورد التعريفات الخاصة باللاجئين في بعض منها :

— لقد عرّف ترتيب ماي 1926 اللاجئين الروس و الأرمن في المادة الثانية على أساس الفئات :

¹ — نقصد بالوثائق الدولية ، كل عمل رسمي معتمد من مجموعة من الدول أو من منظمات دولية بصرف النظر عن طابعه القسري أو غيره ، و هذا ينطبق على المعاهدات و البروتوكولات و القرارات و الترتيبات و التصريحات و التوصيات و الإعلانات . فكل هذا يعد أعمالا داخلية في الوثائق الدولية التي تخص اللاجئين .

² — و الترتيبات و الاتفاقيات المعنية هي : ترتيب 5 جويلية 1922 الذي صدرت بمقتضاه وثيقة نانسن (Nansen Passport) للاجئين الروس ، و ترتيب 31 ماي 1924 الذي صدرت بمقتضاه نفس الوثيقة للاجئين الأرمن ، و ترتيب 12 ماي 1926 لتحسين شروط ووضع وثيقة نانسن ، و ترتيب 30 ماي 1928 الخاص بالوضع القانوني للاجئين الروس و الأرمن ، و ترتيب 30 جوان 1928 الخاص باللاجئين الآشوريين و الكلدانيين و الأتراك ، و ترتيب 30 جوان 1928 أيضا الخاص بوظائف ممثلي المفوض السامي لعصبة الأمم لشؤون اللاجئين ، و اتفاق 30 جوان 1928 بين بلجيكا و فرنسا ، و اتفاقية 28 أكتوبر 1933 الخاصة بالوضع الدولي للاجئين ، و ترتيب جويلية 1935 المتعلق باللاجئين من إقليم (السار Sarre) المتنازع عليه بين ألمانيا و فرنسا ، و ترتيب 1 جويلية 1936 الخاص باللاجئين الألمان ، و اتفاقية 10 فيفري 1938 الخاصة باللاجئين الألمان ، و بروتوكول 14 سبتمبر 1939 الخاص باللاجئين النمساويين .

الفئة الأولى و تتكون : ((من أيّ شخص من أصل روسي لا يتمتع أو لم يعد يتمتع بحماية حكومة اتحاد الجمهوريات السوفييتية و لم يتحصل على أي جنسية)) . و تتكون الفئة الثانية من : ((أي شخص من أصل أرمني كان سابقا من رعايا الإمبراطورية العثمانية ، لا يتمتع أو لم يعد يتمتع بحماية حكومة جمهورية تركيا ، و لم يتحصل على أي جنسية)) ¹ .

و يُلاحظ في هذه الحالة أن التواجد خارج البلد الأصلي لم يكن مطلوبا بشكل واضح ، و لكنه ضمينا من خلال أهداف المعاهدات ، و بالذات إصدار وثائق هوية بهدف التنقل و إعادة التوطين ² .

— و عرّف ترتيب 30 جوان 1928 في مادته الثانية اللاجئين الآشوريين بأنهم : ((أي شخص من أصل آشوري و أي شخص عن طريق الاستيعاب يكون من أصل سوري أو كردي ، لا يتمتع أو لم يعد يتمتع بحماية الدولة التي كان ينتمي إليها سابقا ، ولم يحصل على جنسية أو لا يحصل على جنسية أخرى)) . و كذلك عرّف اللاجئين الأتراك بأنهم : ((أي شخص من أصل تركي ، كان سابقا من رعايا الإمبراطورية العثمانية ، لا يتمتع — وفقا لنصوص بروتوكول " لوزان Lausanne " 1923 — بحماية الجمهورية التركية و لم يحصل على أي جنسية أخرى)) ³ .

— و عرّفت اتفاقية 1933 فئة اللاجئين الإسبان ، و هي تتكون من : ((أي شخص حاصل أو كان حاصلًا على الجنسية الإسبانية ، و غير حاصل على جنسية أخرى ، و ثبت أنه — من حيث القانون أو الواقع — لا يتمتع بحماية الحكومة الإسبانية)) ⁴ .

— و عرّفت اتفاقية فيفري 1938 فئة اللاجئين الألمان على أنهم : ((الأشخاص الحاصلين أو الذين كانوا يحصلون على الجنسية الألمانية ، و غير حاصلين على أي جنسية أخرى ، و ثبت أنهم — من حيث القانون أو الواقع — لا يتمتعون بحماية الحكومة الألمانية)) . و أضاف التعريف أن : ((الأشخاص الذين يغادرون ألمانيا لأسباب تتعلق بالمزاج الشخصي غير مشمولين في هذا التعريف)) ⁵ .

— و عرّف بروتوكول 14 سبتمبر 1939 فئة اللاجئين النمساويين بأنهم : ((الأشخاص الحاصلين على الجنسية النمساوية و غير حاصلين على أي جنسية أخرى بخلاف الجنسية الألمانية ، و ثبت أنهم لا يتمتعون بحماية الحكومة الألمانية)) . و كذلك : ((الأشخاص الذين لا دولة لهم و لم تشملهم المعاهدات

¹ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 79 .

Gilbert JAEGER , la détermination du statut de réfugié en Belgique, RBDI, Éditions Bruylant, Bruxelles Vol. XX , 1987 – 1 , p. 74 .

² — راجع : محمد عبد الحميد سيف ، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة و التعويض في ضوء أحكام القانون الدولي العام ، الدار العربية للعلوم ، بيروت ، الطبعة الثانية ، 2002 ، ص 41 .

³ — أنظر : F. Tiberghien, La protection des réfugiés en France, Revue Administrative, Paris, 1985, p. 50 .

⁴ — أنظر : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés , Introduction a la protection internationale des réfugiés , Collection : Module de formation , Genève , RLD 1 , juin 1992 , p. 8 .

⁵ — أنظر : Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 32 .

أو الترتيبات السابقة و غادروا الإقليم الذي كان يكوّن سابقا النمسا بعد تأسيسها ، و ثبت أنهم — من حيث القانون أو الواقع — لا يتمتعون بحماية الحكومة الألمانية . على أن الأشخاص الذين يغادرون الأراضي التي كانت تُكوّن سابقا النمسا لأسباب تتعلق بالمزاج الشخصي غير مشمولين في هذا التعريف))¹ .

و يُلاحظ أن هذه الترتيبات و الاتفاقيات التي أشرنا لها سلفا لم تعط للفظ (اللاجئ) مفهوما عاما حيث برز فيها بشكل صريح النهج الانتقائي و الطائفي و الإقليمي كمعيار اتخذته في إطار تعريفها للاجئ و بذلك اقتصر سريان أحكامها على فئات و طوائف معينة قادمة من دول محددة بأصلها كاللاجئين الروس و اللاجئين الأرمن و اللاجئين الآشوريين و الأتراك و غيرهم ، بيد أن قاسما مشتركا بينها تجلّى في غياب التمتع بحماية دولة الأصل² .

هذا ، و يجدر بنا التنبيه كذلك أن هذه الاتفاقيات لم تشترط تعرّض هؤلاء اللاجئين للاضطهاد ، إلا أن اتفاقية 1938 استثنت الأشخاص الذين غادروا ألمانيا لأسباب شخصية (أسباب تتعلق بالمزاج الشخصي) ، و هنا نلاحظ ولادة متطلّب جديد للاجئ . و قد كان لهذا الاستثناء الأثر الواضح على المعاهدات اللاحقة التي أصبحت تشير إلى الاضطهاد كشرط أساسي لمنح اللجوء .

ثانيا : مفهوم اللاجئ في الوثائق الدولية المبرمة في إطار منظمة الأمم المتحدة

لقد أصبح واضحا أثناء المراحل الأخيرة للحرب العالمية الثانية أن مشكلة اللاجئين كبيرة من حيث حجمها و تعقيدها و تفاقمها ؛ فقد كان هناك مئات الآلاف من الأشخاص الهائمين على وجوههم بعد أن هربوا أو فُرضت عليهم الهجرة من بلادهم منذ بداية الحرب العالمية الثانية ، و لذلك لم تكن الأغلبية منهم لاجئين وفقا للفهم الدقيق للفظ (لاجئ) ، خاصة و أنهم كانوا تواقين للعودة إلى بلادهم الأم في أول فرصة يكون ذلك ممكنا . و بدأ حجم المشكلة يتفاقم أكثر عندما تبين أن هناك قرابة ثلاثين مليون شخص متشرّد خلفتهم الحرب العالمية الثانية ، ناهيك عن المليون لاجئ من اللاجئين قبل الحرب لم تُعالج مشكلتهم بعد . كما أن التغيير في التكوين السياسي للعديد من البلاد الأوروبية قد أضاف أعدادا جديدة من الأشخاص الباحثين عن مأوى . و لذلك فقد ظهرت الحاجة إلى وضع اتفاقية دولية تتضمن تعريفا عاما للاجئين بدلا من الاتفاقيات الخاصة (ad hoc) التي وُضعت في عصر عصبة الأمم .

¹ — أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 48 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 66

² — راجع : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 308 محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 10 ؛ محمد شوقي عبد العال ، ص 37 .

و في نفس السياق يورد الأستاذ " عبد الحميد الوالي " تحليله لتلك الوثائق التي أبرمت في ظل العصبة ، فيقول : ((و هكذا فلم تبين الاتفاقيات و الترتيبات الدولية ، التي سيتم وضعها و التي سيكثر عددها حسب الحالات ، على تعريف معين لمفهوم اللاجئ ، حيث أن هذه الاتفاقيات ستكون ظرفية و تخص كل منها فئات معينة من اللاجئين محددة اسميا ، و كانت غالبا ما تكتفي بالقول إن (اللاجئ) هو الشخص الذي فقد حماية بلده ، بدون الإشارة إلى المعايير القانونية التي يمكن من خلالها تبين متى يكون طالب اللجوء قد فقد فعلا هذه الحماية)) . أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، بيسان للنشر و التوزيع و الإعلام بيروت ، الطبعة الأولى ، ماي 2007 ، ص 25 .

و هكذا فقد أسفرت جهود الأمم المتحدة منذ ظهورها عن إنشاء وكالات خاصة باللاجئين و إبرام اتفاقيات ترمي إلى حمايتهم .

و فيما يلي نعرض للخطوط العريضة لمفهوم اللاجئ في ضوء تلك الوثائق :

1 - مفهوم اللاجئ في دستور المنظمة الدولية للاجئين

عرّف دستور المنظمة الدولية للاجئين (Organisation International des Réfugiés) لعام 1946 ، اللاجئ بأنه : ((الشخص الذي غادر أو كان خارج البلد التي يحمل جنسيتها أو موطن إقامته السابق ، سواء احتفظ بجنسيته أو لم يحتفظ ، و ينتمي لإحدى الفئات التالية :

أ — من ضحايا النظام النازي أو الفاشي أو أي نظام ساند هذين النظامين في الحرب العالمية الثانية أو أي نظام باع وطنه ، أو نظام ساند هذه الأنظمة ضد الأمم المتحدة ، أو الجمهوريين الإسبان ، أو النظام الكتائب (Falangist) في إسبانيا ، أو اليهودي الذي أقام في ألمانيا أو النمسا و هرب ، إلا أنه أُجبر على العودة بفعل من العدو ، سواء تمتع بالوضع القانوني كلاجئ أو لم يتمتع .

و فيما يتعلق بهذه الفئة ، فإنهم يقعون تحت ولاية المنظمة إذا طلبوا مساعدتها في العودة إلى بلادهم ، أو أثبتوا أن لديهم اعتراضات مشروعة في العودة إلى بلادهم ، و يُعتبر من قبيل الاعتراضات المشروعة :

— الاضطهاد أو الخوف بسبب العرق ، الدين ، القومية ، أو الرأي السياسي .

— الاعتراضات ذات الطبيعة السياسية ، ترى المنظمة أنها مشروعة .

— الأسباب العائلية الاضطرارية .

ب — الأشخاص الذين أُعتبروا لاجئين قبل الحرب العالمية الثانية ، بسبب عرقهم ، أو ديانتهم ، أو جنسيتهم ، أو رأيهم السياسي ؛ أي الأشخاص الذين تم الاعتراف بهم بهذه الصفة بموجب الاتفاقيات السابقة)) .

و بالرغم من أن اهتمام المنظمة كان لا يزال قاصرا بمقتضى دستورها على مجموعات و فئات معينة من اللاجئين الذين كان عليهم الوفاء مسبقا بشروط محدّدة قبل تقديم أنفسهم لمساعدتها ، إلا أنه مع ذلك يمكننا القول بأن دستور المنظمة الدولية للاجئين يعتبر معلما أساسيا في سبيل بحث و تطوير مفهوم مصطلح (لاجئ) ، خاصة إذا تذكرنا أن لفظة (اللاجئ) قد قصد بها في كل وثائق ما بين الحربين مخاطبة موقف محدّد ، و لم ترم لتعريف اللاجئ على نحو شمولي . و لعلّ أبلغ دليل على أهمية دستور منظمة اللاجئين الدولية — في إطار تقنين و تطوير الحماية الدولية للاجئين — أنه تضمّن أول إشارة رسمية للاضطهاد كركن من أركان تعريف اللاجئ . فلقد أشار التعريف : ((للخوف الذي له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي)) . و مدّ الدستور أيضا اختصاص المنظمة : ((لضحايا النظام النازي)) . غير أنه استبعد فئات معينة مثل : مجرمي الحرب

الخونة ، المجرمين الخاضعين للتسليم و الأشخاص الذين يتمتعون بحماية دولتهم ، و كذلك الحالات التي لا يصبح فيها اللاجئ تحت ولاية المنظمة مثل العائدين إلى وطنهم الأصلي ، أو أولئك الذين اكتسبوا جنسية جديدة ، أو الذين رفضوا اقتراحات المنظمة في العودة إلى موطنهم الأصلي أو إعادة توطينهم في دولة أخرى ، أو الأشخاص الذين لا يقومون بأي جهد لاكتساب قوتهم في حالة إمكانية القيام بذلك ، أو الأشخاص الذين يستغلون مساعدات المنظمة ¹ .

2 - مفهوم اللاجئ في النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

جرت المادة السادسة من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1950 على تعريف اللاجئ بأنه :

1 — أي شخص يعتبر لاجئاً بمقتضى ترتيب 12 ماي 1926 و ترتيب 30 جوان 1928 ، أو بمقتضى الاتفاقيتين المؤرختين في 28 أكتوبر 1933 و 10 فيفري 1938 ، أو بمقتضى دستور المنظمة الدولية للاجئين .

2 — أي شخص يكون ، نتيجة لأحداث وقعت قبل أول جانفي 1951 ، و بسبب خوف له ما يبرره (Well founded fear) من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية موجوداً خارج البلد الذي يحمل جنسيته ، و لا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف ، أو لأسباب أخرى غير مطالب الارتياح الشخصي (Personal Convenience) ، أن يضع نفسه تحت حماية هذا البلد . أو إذا كان عديم الجنسية و يوجد خارج دولة إقامته المعتادة سابقاً ، و لا يستطيع أو لا يريد — بسبب مثل ذلك الخوف أو لأسباب أخرى خلاف المزاج الشخصي — أن يعود إلى البلد المذكور .

لا تحول القرارات التي اتخذتها المنظمة الدولية للاجئين خلال مدة ولايتها بصدد الأهلية لاكتساب صفة اللاجئ دون منح هذه الصفة للأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في هذه الفقرة .

3 — أي شخص آخر يوجد خارج البلد الذي يحمل جنسيته ، أو إذا كان عديم الجنسية و يوجد خارج دولة إقامته المعتادة سابقاً ، بسبب أنه يخاف — أو كان خائفاً — لأسباب معقولة من الاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية ، و لا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أو لدواع أخرى غير مسائل مزاجه الشخصي ، أن يضع نفسه تحت حماية البلد الذي يحمل جنسيته ، أو أن يعود إلى بلد إقامته الاعتيادية السابق إذا كان عديم الجنسية ² .

¹ — راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 64 — 65 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 72

² — و قد اعتادت مختلف المراجع على ذكر هذا التعريف . أنظر على سبيل المثال : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 45 بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 82 — 83 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 93 — 94 ؛ حسن عبد الله ، قاموس مصطلحات العلاقات و المؤتمرات الدولية ، مكتبة لبنان ، لبنان ، 1994 ، ص 439 .

إن الفئة الأولى من الأشخاص الذين اعتبرهم النظام الأساسي لاجئين هي الفئة المعروفة الآن باللاجئين القانونيين (Legal Refugees) ، أي الأشخاص الذين سبق اعتبارهم لاجئين بمقتضى المعاهدات الدولية السابقة أو بموجب دستور المنظمة الدولية للاجئين . أمّا الفئة الثانية فتتكون من الأشخاص الذين مُنحوا عموماً وضع اللاجئين لأول مرة ، و تتكون هذه الفئة من مجموعتين : أولهما مجموعة الأشخاص الحاصلين على جنسية بمقتضى القانون (De jure) ، و الثانية هي مجموعة الأشخاص غير الحاصلين على جنسية بحكم الواقع (De facto) . و هناك شرطان ينطبقان على المجموعتين ؛ الشرط الأول هو وجوب أن يكونوا خارج البلد الذي يحملون جنسيته أو مكان إقامتهم المعتادة ¹ ، و الشرط الثاني هو وجوب أن يكون سبب هروبهم هو الخوف المؤسس من التعرض للاضطهاد لأسباب تتعلق بالجنس أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي . أمّا بالنسبة للأشخاص الحاصلين على الجنسية ، فهناك شرط ثالث : و هو وجوب أن يكونوا غير قادرين أو غير راغبين بسبب خوفهم من الاضطهاد أو غير راغبين لدواع أخرى غير مطالب الراحة الشخصية ، من أن يعودوا لحماية البلد الذي يحملون جنسيته ² .

و حسب الفقرتين (1) و (2) من المادة السادسة من النظام الأساسي ، فإن صفة اللاجئين تنتفي في الحالات التالية :

- 1 — إذا طلب الشخص بصفة إرادية حماية دولته الأصلية .
- 2 — إذا استرجع جنسية البلد الذي كان يحمل جنسيته ، أو حصل على جنسية جديدة و حماية دولة جديدة.
- 3 — إذا رجع الشخص بمحض إرادته إلى البلد الذي كان يخشى فيه الاضطهاد ، أو إذا زالت الأسباب التي مُنح بموجبها وضعيته كلاجئ ، و لم يعد قادراً — بسبب زوال تلك الأسباب — على تقديم أي مبرر آخر غير مطالب مزاجه الشخصي ، أو إذا كان يكذب و لم يتقدم بالحجج المقنعة التي تثبت تعرضه للاضطهاد .
- 4 — عديمو الجنسية الذين لا يرغبون في الرجوع إلى البلد الذي لهم فيه إقامة عادية بعد إزالة أسباب الخوف .

بينما أعفت المادة السابعة من النظام الأساسي المفوض السامي من مهمة توفير الحماية الدولية بالنسبة لأي شخص ينتمي إلى الحالات الآتية :

أ — الأشخاص الذين يحملون عدة جنسيات .

¹ — ذلك أن اختصاص المفوض السامي لا يشمل الأشخاص النازحين بسبب الكوارث أو الخلافات الداخلية في بلادهم ، إلا أن ذلك لم يمنع المفوضية من تقديم المساعدة و الحماية لهؤلاء بموجب قرارات الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي و الاجتماعي .

² — راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 83 .

ب — الأشخاص الذين لهم إقامة دائمة في بلد ما و لا يحملون جنسيته ، إلا إذا فقدوا الحماية ¹ .

ج — الأشخاص الذين يتمتعون بمساعدة هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة ² .

د — المجرمون العاديون و مجرمو الحرب و الذين خالفوا ميثاق هيئة الأمم المتحدة .

إن أكثر ما يميّز النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة بشأن تعريفه للاجئ أنه خلا من القيد الجغرافي ، فلم يُحدّد حالات اللاجئين الذين يعينهم بمنطقة أو مناطق جغرافية معينة ، أمّا عن القيد الزمني البادي من عبارة : ((أي شخص يكون نتيجة لأحداث وقعت قبل أول جانفي 1951)) الواردة في صدر الفقرة أ / 2 من المادة السادسة من النظام الأساسي للمفوضية السامية ، فقد تم رفعه من الناحية العملية بمقتضى الفقرة (ب) من تلك المادة ذاتها ³ .

و هكذا نخلص إلى أن مفهوم اللاجئ حسب النظام الأساسي هو مفهوم واسع جدا ، إذ لم يقتصر على ما هو كائن بل امتدّ مدلوله لما قد يكون في المستقبل ، و هذه خطوة هامة في سبيل تقنين مفهوم شمولي للاجئ ، لا بُدّ من الوقوف عندها ⁴ .

و من ناحية أخرى فإن عبارة ((خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب ...)) التي وردت في تعريف النظام الأساسي يمكن اعتبارها مفتاحا للتعريف على أساس أنها تعبّر — كما استنتج وقتها — عن شكل التمييز الأساسي للاجئ ⁵ .

¹ — فالأشخاص الذين تعترف لهم السلطات المختصة في البلد الذي اتخذوه لإقامتهم بذات الحقوق و ذات الواجبات التي تنجم عن التمتع بجنسية ذلك البلد ، لا يُعتبرون لاجئين حسب اختصاص المفوضية ، مثل لاجئي ألمانيا الشرقية في ألمانيا الغربية قبل توحيدهما و كذلك اللاجئين في الهند و باكستان و الذين كانوا يحصلون في بلد الملجأ على نفس الحقوق الخاصة بمواطني ذلك البلد .

راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 98 ، بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 116 .

² — أي أن اختصاص المفوض السامي لا يشمل اللاجئين الفلسطينيين الذين تتولى أمورهم وكالة الغوث لتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA) ، و كذلك الحال بالنسبة للاجئين الكوريين الذين أنشأت لهم هيئة الأمم المتحدة وكالة الأمم المتحدة لإعادة إعمار كوريا لمساعدة الحكومة الكورية على إسكان و إطعام اللاجئين في أوائل الحرب الكورية . و بعد أن قامت هذه الوكالة بتقديم الحاجات الضرورية التي تتطلبها الحرب انحلت الوكالة ، و تأسست مكانها لجنة الأمم المتحدة لتوحيد كوريا .

³ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 53 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 94 .

⁴ — حيث اتسعت ولاية المفوضية لتشمل أشخاصا لا يقعون تحت حمايتها بموجب نظامها الأساسي ؛ كما هو الحال بالنسبة للاجئين الجزائريين الهاربين إلى تونس و المغرب ، و كذلك اللاجئين الأنغوليين في الكونغو . و هذا تطبيقا لقرارات الجمعية العامة ، حيث نصت المادة الثالثة من النظام الأساسي للمفوضية على أن المفوض السامي يمثل لتوجيهات السياسة العامة الصادرة عن الجمعية العامة أو عن المجلس الاقتصادي و الاجتماعي .

للتفصيل أكثر ، راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 32 — 33 .

Bureau Arabe de Presse et de Publications , Les réfugiés Algériens de Tunisie , Presse Actualité Document Nord – Africains , Paris , 10 ème années , N°354 , juin 1959 .

Rohbolt, Helbling, Les réfugiés Algériens de Tunisie, Conférence de presse, Revue de Presse, N° 50 1960 ; HCR , La Croix – Rouge et les réfugiés , Genève , 1963 , pp. 25 – 31 .

⁵ — أنظر : عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 84 .

3 - مفهوم اللاجئين في اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951

طبقا للمادة الأولى الفقرة (ألف) من اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين لسنة 1951 ، يُعتبر الشخص لاجئاً في حالتين :

1 — كل شخص أُعْتُبِرَ لاجئاً بمقتضى ترتيبات 12 ماي 1926 و 30 جوان 1928 أو بمقتضى اتفاقيتي 28 أكتوبر 1933 و 10 فيفري 1938 و بروتوكول 14 سبتمبر 1933 ، أو بمقتضى دستور " المنظمة الدولية للاجئين " .

2 — كل شخص يوجد نتيجة أحداث وقعت قبل 1 جانفي 1951 ، و بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية خارج بلد جنسيته ¹ ، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أن يستظل بحماية ذلك البلد ، أو كل شخص عديم الجنسية و يوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق ، نتيجة مثل تلك الأحداث ، و لا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أن يعود إلى ذلك البلد .

و نلاحظ من خلال هذا النص أن اتفاقية 1951 كانت ترمي إلى :

أ — مواصلة مدّ الحماية للأشخاص الذين كانوا يتمتعون بها من قبل .

ب — إعطاء تعريف ضيق (نسبيا) للاجئ ، حيث لا تنص على جميع الأشخاص الذين يمكن اعتبارهم لاجئين في نظر القانون الدولي ، بل اقتصر على فئات معينة منهم موجودة في أوروبا ، وبسبب أحداث وقعت قبل عام 1951 ² .

و قد تركت الاتفاقية الحرية للدول في اختيار التفسير الذي يناسبها بالنسبة للعبارة : ((الأحداث الواقعة قبل الأول من جانفي 1951)) باعتبارها وقعت في أوروبا فقط ، أو وقعت في أوروبا أو أي مكان آخر ³ .

و يُلاحظ أن التعريف السابق مشابه لحدّ كبير للتعريف الذي جاء به النظام الأساسي للمفوضية السامية للاجئين ، إلا أن الاتفاقية أضافت سبباً جديداً من أسباب الاضطهاد ، و هو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة ، التي لم ترد في النظام الأساسي ⁴ .

¹ — إذا كان الشخص يحمل أكثر من جنسية ، فإن عبارة بلد جنسيته تعني كلا من البلدان التي يحمل جنسيته ، و لا يعتبر محروماً من حماية البلد الذي يحمل جنسيته ، إذا كان دون أي سبب مقبول يستند إلى خوف له ما يبرره ، لم يطلب الاستئلال بحماية واحد من البلدان التي يحمل جنسيته . أنظر المادة الأولى (أ — 2) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951 .

² — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 122 ؛ Moulod YAHIA- BACHA, *op. cit.*, p 262

³ — أنظر : المادة الأولى فقرة (ب — 1) من اتفاقية 1951 .

⁴ — و قد تمت إضافته بموجب اقتراح الوفد السويدي .

و من خلال استقراء المادة الأولى ، يتبين لنا أن الاتفاقية قد حدّدت صفة اللاجئين باستعمال المعايير التالية :

(1) يعتبر الشخص لاجئاً نتيجة لأحداث وقعت قبل تاريخ 1 جانفي 1951¹ . و يترتب على ذلك أن الأشخاص الذين يتواجدون في نفس الظروف نتيجة لأحداث وقعت بعد 1 جانفي 1951 ، لا يعتبروا لاجئين ، و هي تفرقة تعسفية لا تقوم على أي أساس من القانون ، و تؤدي إلى انحسار الحماية القانونية عن فئات من المستضعفين هم في أمس الحاجة إليها ، يتواجدون في نفس ظروف الفئة الأولى المتمتعة بالحماية .

و لعلّه من الواضح أن القيد الزماني في تعريف اللاجئين — و الذي يُعاب وجوده في الاتفاقية — يرجع سببه إلى أن تصور المجتمع الدولي في ذلك الوقت كان محصوراً ، و لم يتوقع ظهور مشكلة اللاجئين مرة أخرى بالزخم نفسه ، إلا أن الأحداث التي وقعت في الخمسينيات و الستينيات من القرن الماضي ، و على الأخص في إفريقيا ، و آسيا ، و أمريكا اللاتينية التي أصبحت مسرحاً لحروب التحرير و الثورات و الانقلابات ، أدت إلى لجوء أعداد كبيرة حفاظاً على حياتهم ، الأمر الذي أثبت خطأ تصور المجتمع الدولي² .

و فضلاً عن ذلك — و من وجهة نظر مخالفة — فإن اللجنة الخاصة بوضع التعريف³ برّرت وجود القيد الزماني في الاتفاقية بأنه جاء نتيجة شعورها بأنه سيكون من الصعب على الحكومات أن توقع على شيك أبيض يفرض عليها التزامات نحو لاجئين في المستقبل غير معروفة أصولهم أو أعدادهم . و هذا ما حصل بالفعل ، حيث أبدت الحكومات المتعاقدة — عند إقرار الاتفاقية — رغبتها في أن تقتصر التزاماتها على حالات اللاجئين التي كانت قائمة فعلاً في ذلك الوقت ، أو التي قد تطرأ مستقبلاً و لكن نتيجة لأحداث وقعت فعلاً قبل ذلك التاريخ⁴ .

¹ — و إذا كانت الاتفاقية لم تحدد المقصود بهذه الأحداث ، إلا أن واضعيها قد أرادوا بها الأحداث ذات الأهمية الكبرى التي تنطوي على تغييرات إقليمية أو تغييرات سياسية عميقة ، فضلاً عن برامج الاضطهاد التي تمخضت عنها .

أنظر : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين بمقتضى اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين ، جنيف ، سبتمبر ، 1979 ، ص 17 .

² — راجع : ماجدة إبراهيم عامر ، اللاجئين في إفريقيا (دراسة جغرافية) ، بحوث مؤتمر إفريقيا و تحديات القرن الواحد و العشرين 27 — 29 ماي 1997 ، معهد البحوث و الدراسات الإفريقية ، جامعة القاهرة ، المجلد الثاني ، ماي 1997 ، ص 224 .

³ — و هي اللجنة الخاصة للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي المكلفة بإعداد مشروع الاتفاقية .

⁴ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 90 ؛ Mario BETTATI , *op. cit.*, p. 96

و تجدر الإشارة هنا إلى أن عبارة (1 جانفي) يمكن أن تطبق على كل شخص يتعرض للاضطهاد ، و لكنه لم يغادر وطنه إلا في وقت لاحق . و بذلك يبقى مجال الاتفاقية مفتوحاً ليشمل كل شخص تعرّض للاضطهاد و غادر موطنه قبل 1 جانفي 1951 و كذلك كل من سوف يغادره في المستقبل بسبب تعرّضه لهذا الاضطهاد .

هذا ، ولقد أثبت التطبيق العملي للاتفاقية عن مرونة في تفسير معنى الأحداث التي وقعت قبل 1 جانفي 1951 ، و ذلك بتطبيق الاتفاقية على حوادث المجر عام 1956 ؛ حيث أُعتبرت أحداث المجر داخلة في إطار المادة المذكورة باعتبار أن سببها هو وجود =

(2) طبقا للمادة الأولى / فقرة ب من الاتفاقية ، فإنه يمكن تفسير عبارة " أحداث وقعت قبل 1 جانفي 1951 " على أنها تعني : أ — إما أحداث وقعت في أوروبا فقط قبل 1 جانفي 1951 ، ب — و إما أحداث وقعت في أوروبا أو في غيرها قبل 1 جانفي 1951 . و على كل دولة متعاقدة أن تعلن ، و هي تُوقَّع هذه الاتفاقية أو تُصدَّق عليها أو تتضم إليها ، بأيّ من هذين المعنيين ستأخذ على صعيد الالتزامات التي تلقاها عليها هذه الاتفاقية . و يُفهم من ذلك أن الدولة المتعاقدة تستطيع أن تضع قيودا مكانيا أو جغرافيا لتحديد وصف " اللاجئين " ، و ذلك إذا ما اختارت المعنى الأول للعبارة ، و هو أن يكون اللجوء قد تم نتيجة أحداث وقعت في أوروبا فقط ¹ .

و على ما يبدو فإن القيد الجغرافي — و إن كان اختياريًا — فإنه يشكل أحد أهم مطالب مفهوم اللاجئين طبقا للاتفاقية .

(3) " خوف له ما يُبرِّره من الاضطهاد " ، و هذه العبارة هي الجملة الأساسية في التعريف ، حيث أنها تعكس آراء واضعيها في العناصر الرئيسية المكوِّنة لمفهوم اللاجئين ² .

و عنصر الخوف هنا ذاتي ، يرجع تقديره إلى حالة الشخص المعني ، لكن هذا العنصر غير كاف بحدِّ ذاته ، و لا بُدَّ من عنصر موضوعي يكمله ، ألا و هو التعرُّض للاضطهاد ، و أن يُؤخَذَ هذين العنصرين بعين الاعتبار ³ . أما بالنسبة للاضطهاد ، فإنه بالرغم من كونه يمثل مفتاح تعريف اللاجئين

= الحكم الشيوعي الذي قام هناك بعد الحرب العالمية الثانية ، كما أُعتبرت أعمال الاضطهاد ضد الأرمن بمدينة " إسطنبول " سنة 1955 ، بالرغم من أنها جاءت بعد تاريخ 1 جانفي 1951 ، امتدادًا للمجازر و الاضطهاد الحاصل سنة 1894 — 1895 ، و كذلك في 1915 — 1916 . كما أُعتبرت الثورة الجزائرية التي أُعلن عن قيامها رسميا في أول نوفمبر 1954 ، مُبرِّرا كافيا لتطبيق أحكام الاتفاقية على اللاجئين الجزائريين ، وذلك استنادا إلى أن الثورة الجزائرية كانت نتيجة الاستعمار الفرنسي الذي جثم على أرض الجزائر منذ 1830 .

للمزيد من التوسُّع ، راجع على الخصوص : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 148 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 54 .
Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 95 – 96 ; Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 63 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 89 – 90 ; HCR, Quarante années d'assistance internationale aux réfugiés, *op. cit.*, pp. 29 et 31.
HCR, La croix – Rouge et les réfugiés, *op. cit.*, pp. 20 – 31 .

¹ — أنظر : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 10 .
HCR , Les réfugiés dans le monde 1993 : l'enjeu de la protection , Éditions la Découverte, Paris , janvier 1994 , p. 12 ; Encyclopædia Universalis , *op. cit.*, p. 687.

و من الدول التي تمسكت بالقيد الجغرافي : تركيا ، مالطة و البراغواي . و لكن قامت مالطة و البراغواي بالتخلّي عن هذا القيد الجغرافي بانضمامهما فيما بعد إلى بروتوكول 1967 ، فيما بقيت تركيا متمسكة به ، و هو الأمر الذي يسمح به البروتوكول .

² — أنظر : Jean – Yves CARLIER (et autres) , Qu'est – ce qu'un réfugié ? étude de jurisprudence comparée , Bruylant , Bruxelles , 1998 , p. 741.

³ — راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 12 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 47 .
HCR, Détermination du statut de réfugié, Collection : Module de formation, Genève, RLD 2, 1 re édition, 1989, pp. 6 – 7 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 77 – 81.
Sophie ALBERT, les réfugiés Bosniaques en Europe, Centre de Droit International de Paris 1, Éditions Montchretien, Paris, 1995, pp. 74 – 75.

حسب الاتفاقية ، إلا أن تحديد مضمونه يعد أمرا غير يسير ¹ . و لذلك ذهب البعض إلى أنه لا يوجد تعريف عالمي مقبول للاضطهاد . لكن يمكن الاستدلال من المادة 33 من اتفاقية 1951 ، و القول بأنه :
() — تهديد للحياة أو الحرية أو الكرامة .

— انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان .

— أعمال ضارة أخرى يمكن أن تبلغ مبلغ الاضطهاد ، و يجب التوقف عند كل منها على حدة . و بصفة فردية لكل شخص على ضوء مشاعره و آرائه و نفسيته () .

و حتى لو سلّمنا بهذا المفهوم النسبي للاضطهاد ، فإنه يُعاب على تعريف اللاجئين وفقا للاتفاقية — إلى جانب القيد الزماني و المكاني — التقيد بسبب واحد للجوء ، و هو الخوف من الاضطهاد الذي له ما يبرره ² .

(4) سبب الاضطهاد : لا بُدّ لهذا الاضطهاد أن يكون صادرا عن دولة جنسية الفرد أو دولة إقامته الأخيرة بالنسبة لعديم الجنسية ، سواء كانت حكومة شرعية أم حكومة احتلال ؛ أي الحكومة التي يجب أن توفر الحماية القانونية للأفراد . كما لا بُدّ من أن يكون هذا الاضطهاد على قدر من الجسامة بحيث يُهدّد الحقوق الأساسية للإنسان ، و لا بُدّ أخيرا من أن يكون مصدره أحد الخمسة أسباب التي ذكرها التعريف بصورة حصرية ، و هي :

1 — العرق : أي الاشتراك مع جماعة ما بالأصل ، لتمييز عن مجموع السكان ممّا يعرّض هذه الجماعة للاضطهاد ، كالنزاعات التي وقعت في رواندا و البوسنة و الصومال .

2 — الدين : حيث تصبح ممارسة الشعائر أو عدمها سببا لتعرض جماعة من الأشخاص للاضطهاد كالصراع الحاصل في أفغانستان .

3 — الجنسية : و غالبا ما يتجلى ذلك في حركات سياسية قائمة على قومية معينة ؛ كالشيشان في روسيا و الألبان في يوغسلافيا الاتحادية سابقا .

¹ — راجع : عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 213 — 214 ؛ عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 40 و 200 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين : بمقتضى اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 22 .
و يورد الأستاذ " محمد عبد الحميد سيف " بهذا الخصوص ما يلي : () أمّا سلبات اتفاقية اللاجئين لعام 1951 فتركز حول الإجراءات التي تواجه اللاجئين حتى يتم قبوله لدى دولة أخرى ، قد لا تقل صعوبة و مرارة عن حالة الاقتلاع الذي اضطرته لترك موطنه الأصلي ، و تلك الصعوبات تعود إلى أن الشرطين الأساسيين الذين يجب أن يتصف بهما اللاجئ حسب بروتوكول 1967 ، و هما الخوف الحقيقي الذي دفع الشخص لترك بلده ، و الاضطهاد الذي واجهه اللاجئ في بلده الأصلي ، هذان الشرطان لم يتم تعريفهما بدقة و ترك تعريفهما للدولة المضيفة ، ممّا يعطي الدولة التي يرغب اللاجئ باللجوء إليها الحرية في قبوله أو عدم قبوله () .

أنظر : محمد عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 43 .

² — راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 10 .

4 — **الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة** : حيث تتعرض بعض الفئات الاجتماعية ، و خاصة المرأة للاضطهاد في بعض مناطق العالم لمجرد كونها امرأة ، كالوضع السابق في أفغانستان .

5 — **الرأي السياسي** : و غالبا ما يكون هذا العامل وراء اللجوء الفردي ¹ .

و بناء على ما تقدم ، لا يُعتبر من اللاجئين في نظر الاتفاقية من هجر بلده لأسباب اقتصادية ² ، و ينطبق هذا الوصف على الأشخاص الذين هربوا من بلد أصابته المجاعة ³ . و كذلك لا يُعدّ من اللاجئين أولئك الذين اضطروا أو أُكْرهوا على مغادرة دولتهم الأصلية بسبب حرب أهلية أو احتلال أجنبي ⁴ ، و أولئك الذين اضطهدوا أو يخافون من التعرض لاضطهاد ليس له سبب ظاهر ، كما هو الحال مثلا بالنسبة لما تقوم به بعض الحكومات الدكتاتورية من أعمال التعذيب أو القتل أو الاعتقال بالنسبة لعدد من رعاياها تختارهم بطريقة عشوائية ، و ذلك من أجل بثّ الرعب في نفوس المواطنين أملا في منع أيّ محاولة للإطاحة بها مستقبلا .

(5) أن يكون الشخص خارج البلد الذي يحمل جنسيته أو جنسيته السابقة ، و إذا كان عديم الجنسية أن يوجد خارج الدولة التي كانت فيها إقامته المعتادة . و بتعبير آخر ؛ أن يكون الشخص خارج بلده الأصلي

¹ — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 12 — 13 .

و يرى الأستاذ " محمد شوقي عبد العال " أنه إذا كان خوف الشخص مبنيا على أسباب معقولة خلاف هذه الأسباب ، فإنه لا ينطبق عليه وصف اللاجئ . و يعلّق على ذلك قائلا : ((و الحق أن هذا من أكبر مثالب الاتفاقية فيما يتعلق بتحديد معنى اللاجئ حيث يترتب على هذا الشرط إخراج الأشخاص الذين اضطروا إلى مغادرة إقليم دولتهم نتيجة لحرب أهلية أو نتيجة لحوادث طبيعية مثلا — و هما من أكثر أسباب اللجوء في عالمنا المعاصر — من زمرة المتمتعين بصفة اللاجئ)) .

أنظر : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 36 و 52 . و راجع كذلك آراء مشابهة في : أبو الخير أحمد عطية الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 81 — 82 ؛ محمد عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 44 .

² — فالمهاجر الاقتصادي عادة ما يغادر بلده طوعية رغبة في تحسين مستوى معيشته و من أجل التماس حياة أفضل ، وإذا اختار أن يرجع إلى وطنه فسوف يستمر في الحصول على حماية حكومته ، بينما يفرّ اللاجئ بسبب التهديد بالاضطهاد و لا يمكن أن يعود بأمان لوطنه . للتوسع أكثر ، راجع على الخصوص : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 245 ؛ حسام سباط ، مرجع سابق ، ص 16 . -François RIGAUX, la situation juridique et sociale des requérants d'asile en Europe occidentale, La forteresse Européenne et les réfugiés, Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985, La Ligue suisse des Droits de L'homme, Éditions d'en bas, suisse, 1985, pp. 102-103 . -Véronique Lassailly-Jacob, Migrants malgré eux : Une proposition de typologie, dans : Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte, Véronique Lassailly-Jacob (et autres) , Éditions de L'IRD, Paris, 1995, pp. 29 — 31 .

³ — راجع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، اللاجئين في المنازعات الداخلية في إفريقيا (ليبيا ، السودان ، رواندا ، بوروندي الصومال) ، ندوة الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث و الدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، ص 157 .

⁴ — و حسب رأي الأستاذ " أبو الخير أحمد عطية " يتضح من نصوص اتفاقية 1951 النظرة الاستعمارية للدول الأوروبية ، حيث أنها لم تنص على العدوان الخارجي أو السيطرة الاستعمارية الأجنبية أو الاحتلال الأجنبي ضمن الأسباب أو الأحداث التي يسببها يصبح الشخص لاجئا ، إذا ما اضطّر إلى مغادرة وطنه بسبب هذه الأحداث ؛ ذلك أن غالبية الدول الأوروبية — بضيف قائلا — كانت تحتل معظم أقاليم إفريقيا و آسيا في ذلك الوقت ، و كانت لها مستعمرات عديدة في هاتين القارتين . لذلك لم تعتبر الأشخاص الذين يتركون أوطانهم بسبب العدوان الخارجي أو السيطرة الاستعمارية لاجئين .

أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 82 .

و بالتالي فإن وصف اللاجئ لا ينطبق على النازحين ، و هم الأشخاص الذين أُجبروا على ترك ديارهم و مغادرة أماكن إقامتهم المعتادة ، و لكنهم مع ذلك بقوا داخل حدود بلدهم ، أي أنهم نزحوا داخل أرض الوطن¹ .

كما أن تحديد صفة اللاجئ طبقا لهذه الاتفاقية لا ينطبق على اللاجئين في حالة اللجوء الدبلوماسي حيث أنهم و إن كانوا موجودين داخل سفارة أجنبية أو قنصلية ... إلخ ، إلا أنهم مع ذلك لم يبرحوا إقليم دولتهم الأصلية .

و هكذا نخلص إلى القول بأن الاتفاقية لم تعترف بمفهوم اللجوء الدبلوماسي ، ليبقى هذا النوع من اللجوء خاضعا إلى رضا الأطراف المختلفة : دولة الملجأ و دولة جنسية اللاجئ .

(6) أن لا يستطيع الشخص أو لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب هذا الخوف ، فقد يكون الشخص غير قادر على الاستغلال بحماية دولة جنسيته ، إمّا لاستحالة توفيرها بسبب حرب أو احتلال مثلا ، و إمّا بسبب تعمّد هذه الدولة رفضها تقديم تلك الحماية للشخص الذي يطلبها . و قد يكون الشخص نفسه غير راغب في حماية بلده بسبب خوفه من الاضطهاد . و طالما حُرِمَ أو جُرِدَ الشخص من الحماية (الدبلوماسية) ، فإن اكتسابه لصفة اللاجئ لا يتأثر بكونه لا دولة له (أي عديم الجنسية) ، أو أنه ما زال يحمل رسميا جنسية البلد الذي هرب منه ، أو جُرِدَ من جنسيته² .

و مع ذلك فإنه يجري التمييز عادة — ولو شكليا — بين نوعين من اللاجئين في هذا الموضوع : اللاجئين الذين لهم جنسيات و الذين لا جنسية لهم ؛ فالشخص الذي ليس له جنسية هو عادة شخص بلا وطن ، إمّا لأنه غير مُعترف به كمواطن تحت قوانين أي دولة ، أو لأنه جُرِدَ من جنسيته و لم يكتسب أخرى ، و لكن مثل هذا الشخص ، على كل حال ، له بلد يسكنه عادة .

و عليه فالأشخاص الذين ليس لهم جنسيات ، فإن البلد الذي يعيشون فيه ، يعتبر هو البلد الذي يحميهم . لذا ، فإن كانوا يشعرون بالخوف من الاضطهاد في ذلك البلد ، فإنهم يستحقون حق اللجوء .

¹ — راجع : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة ، ص 16 ؛ فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 245 .

² — و هكذا يجوز أن يكون اللاجئين أشخاصا لا دولة لهم أو خلاف ذلك . و كما يبدو أن محاولة التمييز بين لاجئين ما زالوا يحملون جنسية بلد أصلهم باعتبارهم أشخاصا لا دولة لهم (بحكم الواقع) أو أشخاصا لا دولة لهم (بحكم القانون) غير صحيحة أو غير مبررة ؛ ذلك أن (اللادولية) ما هي إلا مضمون قانوني محض ، إنها تعني انعدام الجنسية . و اللاجئين هم الذين جردتهم الدولة من الحماية الدبلوماسية — و هي وظيفة الجنسية — و ليس من الضروري أن يكونوا عديمي الجنسية . إنهم أشخاص غير محميين قد يكون لا دولة لهم أو خلاف ذلك . و لعل أكثر صفة مميزة للتعريف الذي نصت عليه اتفاقية 1951 ، من وجهة النظر القانونية ، هي أنه لم يؤسس مضمون اللاجئ على قاعدة الجنسية ، و أن نصوصه تنطبق بالتالي — و على قدم المساواة — على الذين لا دولة لهم و الذين هم غير محميين من حيث الواقع (De Facto) . راجع : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 309 ؛ بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 85 — 86 .

أما بالنسبة إلى الشخص حامل الجنسية الواحدة ، فقبل أن يُعترف به كلاجئ ، يجب أولاً أن يكون قد هرب من بلد جنسيته ، أو كان خارجها عند الحدث ، و يجب أن يكون غير راغب أو غير قادر على الرجوع إلى بلده .

و فيما يتعلق بالشخص الذي يحمل جنسيتين أو أكثر ، فيجب أن يكون له خوف مؤسس (مبرر) من الاضطهاد في جميع الدول الحامل لجنسيتها . فإذا كان يستطيع الاستفادة من حماية إحدى الدول التي يحمل جنسيتها ، فإنه لا يعتبر لاجئاً في نظر الاتفاقية ¹ .

و علاوة على كل ما تقدم ، يُشترط ألا تقوم قبل الشخص أحد أسباب الانقطاع أو الاستبعاد من دائرة تطبيق الاتفاقية ² .

و في الأخير ، بقي أن نذكر أنه إذا أجرينا مقارنة بين تعريف اللاجئ الذي جاءت به اتفاقية 1951 و التعريف الذي ورد في النظام الأساسي للمفوضية ، فإننا نلاحظ نوعاً من الاختلاف بينهما ؛ و في هذا الصدد يفسر بعض الكتاب ذلك بأن : ((صياغة تعريفين مختلفين للفظ (لاجئ) في كل من النظام الأساسي للمفوضية 1950 و اتفاقية 1951 ، قد تم التوصل لهما باعتبارهما حلاً وسطاً بين دعاة التوسع و دعاة التضييق)) ³ . و كما يبدو ، فإن ذلك الوضع لم يخلق اهتماماً في ذلك الوقت ، باعتبار أن كل مجموعات اللاجئين التي أُعتبرت عموماً في حاجة لحماية دولية ، قد تضمنت في نطاق القانون الأساسي و الاتفاقية .

و مهما كان التبرير ، فإن التعريف (الضيق) الذي ورد في الاتفاقية يعتبر رجعة للوراء ، خاصة وأنه جاء تالياً للنظام الأساسي من ناحية ، و من ناحية أخرى ، فضلاً عن تقييده من حيث المكان و الزمان ، أحبط بقيد آخر ، هو قيد السبب .

4 - مفهوم اللاجئ في بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين .

بعد أن أحاطت اتفاقية اللاجئين لعام 1951 تعريف اللاجئ بالقيود السابقة ، ترتب على ذلك وجود تفرقة تعسفية بين نوعين من اللاجئين ؛ أحدهما : اللاجئين قبل 1 جانفي 1951 و في نطاق أوروبا ، و ثانيهما : اللاجئين بعد 1 جانفي 1951 داخل أو خارج نطاق أوروبا ، و هم يوجدون في نفس ظروف النوع الأول و ربّما أشدّ .

و أمام هذا ، ظهرت الحاجة الملحة إلى إلغاء قيدي الزمان و المكان ، حتى يتم توسيع نطاق الحماية لتشمل الطوائف الجديدة من اللاجئين ⁴ ، و حتى تُحقق معاملة متساوية لهم . فحرصت الأمم المتحدة على

¹ — راجع : فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 459 — 460 ؛ عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 216 .

² — أنظر ما سيأتي عن فقدان صفة اللجوء (بنود الانقطاع و الاستبعاد) ، ص 237 و ما بعدها .

³ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 86 .

⁴ — فقد تدفّق حوالي ربع مليون لاجئ في المجر على الدول المجاورة في عام 1956 ، بالإضافة على تدفق مجموعات كبيرة من اللاجئين في الخمسينيات و الستينيات على عدد من الدول الإفريقية والآسيوية ، والتي تختلف ظروفها عن الأحداث السابقة لعام 1951 .

التوصل إلى وثيقة أخرى تعالج هذا الوضع ، و كان ذلك ممثلاً في البروتوكول الخاص باللاجئين لعام 1967 ، و تم فيه بالفعل رفع هذين القيدين ¹ .

و باعتماد بروتوكول 1967 ، يكون القانون الدولي للاجئين قد سجل تقدماً ملحوظاً في تعريف اللاجئين ، حيث تم تعريف اللاجئ طبقاً للمادة الأولى من البروتوكول بأنه : ((أي شخص يدخل ضمن تعريف اللاجئ طبقاً للمادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1951)) ، و ذلك بعد حذف عبارة : (نتيجة لأحداث وقعت قبل 1 جانفي 1951) . و بذلك يكون البروتوكول قد اعتمد التعريف الوارد في اتفاقية 1951 مُحرراً من القيد المكاني ² ، حيث لم يربط هؤلاء اللاجئين بأوروبا أو غيرها ، و من القيد الزمني أيضاً ، حيث ركّز على حذف عبارة (نتيجة أحداث وقعت قبل 1 جانفي 1951) ، و بالتالي تساوى في الوضع جميع اللاجئين الذين ينطبق عليهم التعريف الوارد في الاتفاقية بصرف النظر عن التاريخ المُحدّد بـ 1 جانفي 1951 ³ .

لكن و مع ذلك ، فإن بروتوكول 1967 ، و إن كان قد أجهز صراحة على القيد الزمني و المكاني في تعريف اللاجئين ، إلا أنه أبقى على السبب الوحيد للجوء ، و هو الاضطهاد الذي له ما يبرره ⁴ .

الفرع الثاني : مفهوم اللاجئ في إطار الوثائق الدولية الإقليمية

بالإضافة إلى الصكوك الدولية التي أشرنا إليها آنفاً ، يوجد عدد آخر من الوثائق ذات الطابع الإقليمي التي تتعلق بحماية اللاجئين ، و نعني بذلك الصكوك التي تم التوصل إليها في إطار المنظمات الإقليمية سواء في إفريقيا ، آسيا ، أمريكا ، أوروبا و كذلك في العالم العربي .

و فيما يلي سنعرض لمفهوم اللاجئ ضمن أهم تلك الوثائق الدولية الإقليمية .

أولاً - مفهوم اللاجئ في ظل الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 بشأن اللاجئين

يُؤخذ على اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1951 ، أنها قصرت وصف اللاجئ على الأشخاص الذين يضطرون إلى مغادرة بلدتهم الأصلي بسبب الخوف من الاضطهاد أو تعرضهم بالفعل

¹ — راجع: عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق، ص 66 ؛ محمد البربري محمد زين صديق، مرجع سابق ، ص 122. Jean – Luc MATHIEU, Migrants et réfugiés, Collection : Que sais – je ? , Presses Universitaires de France, Paris, 1 ère édition, juin 1991, pp. 81 – 82 .

² — و تجدر الإشارة إلى أن المادة 1 / 3 من البروتوكول قد أقرت استمرار العمل بالقيد الجغرافي ، و ذلك بالنسبة للدول التي أعلنت من قبل — عند توقيعها أو تصديقها أو انضمامها إلى اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 — عن تمسكها بهذا القيد . و هذه الدول هي : الأرجنتين ، البرازيل ، إيطاليا ، باراغواي ، بيرو ، تركيا ، مالطة ، مدغشقر ، و إمارة موناكو . و حتى سنة 1993 ، بقيت ثلاث دول فقط متمسكة بالقيد المكاني بالرغم من انضمامها إلى البروتوكول ، و هي : المجر ، مالطة ، و تركيا . ثم ما لبثت أن قامت مالطة و باراغواي بالتخلي عن هذا القيد الجغرافي ، فيما بقيت تركيا متمسكة به .

³ — راجع : محمد فهاد الشالدة ، القانون الدولي الإنساني ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005 ، ص 257 . Gilbert JAEGER, les Nations Unies et les réfugiés, Revue Belge de Droit International, La Société Belge de Droit International, Bruylant, Bruxelles, Vol XXII, 1989 – 1, p. 73.

⁴ — أنظر : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 11 .

للاضطهاد ، بسبب الجنسية أو العرق أو الدين أو الآراء السياسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية ، و لم تتضمن الأشخاص الذين يفرون من أوطانهم بسبب الخوف على حياتهم نتيجة نشوب حرب أهلية مثلا أو نتيجة عدوان خارجي أو احتلال أو سيطرة أجنبية .

و لذلك فقد توسعت اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لشؤون اللاجئين لعام 1969 في تعريف اللاجئين ، ليشمل إلى جانب الأشخاص الذين يضطرون إلى مغادرة بلداهم الأصلي بسبب الخوف من الاضطهاد ، أو تعرّضهم بالفعل لهذا الاضطهاد ، الأشخاص الذين يضطرون إلى مغادرة دولتهم الأصلية بسبب عدوان خارجي أو احتلال أجنبي أو سيطرة أجنبية ، أو بسبب أحداث تثير الاضطراب بشكل خطير بالنظام العام في إقليم دولة الأصل ، كل أو في جزء منه ¹ .

و بالتالي أصبح ممكنا منح صفة اللجوء ليس فقط في حالة اضطهاد فردي ، و لكن كذلك حينما يكون طالب اللجوء قد أرغم على مغادرة بلاده نتيجة لعدوان أو احتلال خارجي أو سيطرة أجنبية أو أحداث تُخلّ بالأمن العام ² .

و هكذا جاء تعريف اللاجئين في المادة الأولى من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969 مكتوبا من شطرين :

الأول : نصت عليه الفقرة الأولى ، و هو التعريف ذاته الذي جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة 1951 ، لكن مع إلغاء القيد الزمني و الجغرافي ، أي كما عدّله بروتوكول 1967 .

الثاني : أورده الفقرة الثانية ، و هو يضيف إلى اللاجئين المذكورين في الفقرة الأولى طوائف أخرى من الأشخاص الذين يُعتبرون لاجئين أيضا ، أي حالات جديدة من المستفيدين من اللجوء ، و هم : ((... كل شخص — بسبب عدوان خارجي أو احتلال أو سيطرة أجنبية ، أو أحداث تخل بصورة خطيرة بالنظام العام في دولة أصله أو جنسيته ، سواء في جزء منها أو في كامل الإقليم — اضطر إلى مغادرة بلده الأصلي أو مكان إقامته المعتادة من أجل طلب الملجأ في مكان آخر خارج دولة أصله أو جنسيته ...)) ³ .

¹ — راجع : هالة أحمد الرشدي ، قضايا اللاجئين في إفريقيا : التحديات و سبل المواجهة ، السياسة الدولية ، القاهرة ، المجلد 40 عدد 162 ، أكتوبر 2005 ، ص 152 ؛ مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، أبو ظبي ، الإمارات العربية المتحدة ، 2001 ، ص 19 ؛ ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 224 — 225 .

و لكن رغم توسيع تعريف اللاجئين على هذا الصعيد الإقليمي ، يبقى أن التعريف الأساس هو التعريف الذي أخذت به اتفاقية جنيف لعام 1951 ، و ذلك بسبب الانضمام إليها من قبل أغلبية دول العالم ، و كذلك كون المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعطيه الأولوية و تعتبره الأداة القانونية الأساسية لمنح صفة اللجوء .

أنظر : Ruprecht von ARNIM, les perspectives de l'asile face aux bouleversements, Revue du droit des étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, hors serie 28 – 29 novembre 1991, p.6.

² — أنظر : عبد الحميد الوالي ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، السياسة الدولية ، القاهرة ، المجلد السابع و الثلاثون ، العدد 148 أبريل 2002 ، ص 23 .

³ — أنظر : المادة 1 / 2 من الاتفاقية الإفريقية 1969 بشأن اللاجئين في إفريقيا .

و تكون بذلك الاتفاقية الإفريقية في هذا التعريف ، قد ذهبت إلى تحديد أوسع و أشمل ، بحيث أضافت فئة جديدة من اللاجئين خارج إطار معادلة الخوف من الاضطهاد ، ذلك أنه اتسع ليشمل الأشخاص الذين اضطروا إلى ترك بلادهم تحت ضغط أو نتيجة أعمال غير قانونية ، مثل عدوان دولة أخرى ، أو بسبب غزو جزئي أو كلي فكل الأشخاص الذين اضطروا للهروب عبر الحدود نتيجة لعدوان خارجي أو احتلال أو سيطرة أجنبية أو أحداث خطيرة أخلّت بالنظام العام ، هم أشخاص جديرون بوضع اللاجئين . و بذلك فقد حاول هذا التعريف الربط بين التحديد ، و الواقع الحقيقي ، لأسباب مشكلة اللاجئين ، و عليه يمكن القول بأن مفهوم اللاجئين وفقا للاتفاقية الإفريقية لعام 1969 أوسع نطاقا من المفهوم الوارد في كل من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1950 و اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام 1951 و بروتوكولها الإضافي لعام 1967 ، و ذلك بالقدر الذي يقدم فيه معايير موضوعية لتحديد النهج الذي يسبغ بموجبه ، على شخص ما ، مركز اللاجئين في ضوء الظروف الموضوعية السائدة في بلد إقامته أو جنسيته ¹ .

و من ناحية أخرى ، فإنه وفقا للنظام الأساسي للمفوضية السامية للاجئين و اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 ... فإن مفهوم المفوضية السامية للاجئين في ضوء المعاهدة الإفريقية الآن ، يُعدّ أوسع من ذلك المنصوص عليه في اتفاقية 1951 ، و ذلك بالقدر الذي تقدم فيه معيارا موضوعيا ، لا يُنظر إليه كمعيار سياسي و لكن كمعيار إنساني . و هو وضع — مع ذلك — جعل الموقف صعبا لإسباغ الحماية المقررة للاجئين على من يحاربون لنيل حريّتهم ، حيث يكون هدفهم سياسيا واضحا . و لذلك فإن مدّ امتداد حماية المعاهدة الإفريقية لأشخاص يقومون بمقاومة مسلّحة هي مسألة خلافية ² ؛ حيث فسّر البعض مفهوم الاتفاقية الإفريقية على نحوٍ يشمل الفصائل المقاتلة ، إلّا أنه لا يشمل الأشخاص الذين يقاتلون ضدّ وطنهم الأصلي من خلال دولة عضو في منظمة الوحدة الإفريقية (سابقا) ، طبقا للمادة الثالثة من الاتفاقية ³ .

هذا ، و جدير بالذكر إلى أن الاتفاقيات الثلاث : اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 ، البروتوكول الخاص لسنة 1967 ، و الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 ، تلتقي في أن أحكامها تستبعد من دائرة تطبيقها الشخص الذي تقوم في مواجهته أحد الأسباب المانعة ، و هي تلك التي تدعو لاعتباره قد ارتكب جريمة

¹ — و بالتالي فالأجدر باتفاقية جنيف 1951 أن تتبنى تعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969 .

حول هذا الموضوع ، راجع : حازم حسن جمعة ، مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية و الإقليمية ، ندوة الحماية الدولية للاجئين مركز البحوث و الدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، ص 24 ؛ رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 310 — 311 ؛ André Jacques, *op. cit.*, p. 214

² — راجع : حمزة عياش ، الحماية الدولية للاجئين ، بحث مقدم لنيل درجة دبلوم دراسات عليا في القانون الدولي ، كلية الحقوق جامعة دمشق ، 2005 ، ص 23 — 24 ؛ حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 24 .

³ — إلّا أنه في التطبيق العملي لم يتم احترام ذلك ، كما هو الحال في السودان التي أتاحت المجال للاجئين الإريتريين القادمين من إثيوبيا القيام بنشاطات عسكرية ، و كذلك الأمر بالنسبة لإثيوبيا عند استقبالها للاجئين الصوماليين .

ضدّ السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضدّ الإنسانية ، أو ارتكب جريمة غير سياسية خطيرة ، خارج دولة اللجوء و قبل وصوله إليها بوصفه لاجئاً ، أو سبقت إدانته ، بسبب أفعال منافية لمقاصد الأمم المتحدة و مبادئها ¹ .

لكن ما يجب ملاحظته أيضاً ، أن الاتفاقية الإفريقية لسنة 1969 أضافت سبباً آخر يتوقف فيه مفعولها و هو : ((عندما يكون اللاجئ قد أخلّ إخلالاً خطيراً بأغراض و أهداف الاتفاقية)) ، أي اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية . كما أنها تبنت أيضاً سبباً جديداً لعدم سريانها لم يكن وارداً في اتفاقية 1951 ، و هو يتعلق بالأشخاص الذين يكون لدولة اللجوء ، بالنسبة لهم ، أسباب خطيرة لاعتبارهم مذنبين بأفعال تتعارض مع أغراض و مبادئ منظمة الوحدة الإفريقية . و بما أن ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ² قد تضمّن بعض المبادئ و الأغراض التي لم تذكر صراحة في ميثاق الأمم المتحدة ، فلربما يبدو أن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية قد حدّت من التوسع في تعريف (اللاجئ) من هذا المنظور ³ .

و على أية حال ، تقديرنا أنّ الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 تُعدّ حجر الزاوية في حماية اللاجئين في إفريقيا ، خاصة و أنها جاءت بتعريف واسع و شامل للاجئ ، يكملّ و يصحّح نسبياً التعاريف السابقة ممّا حدا بالبعض إلى القول بإمكانية تطبيقها خارج نطاق الإتحاد الإفريقي ⁴ ، و مع ذلك تبقى الدعوة قائمة لتوسيع مفهومها أكثر ليطبق على طوائف أخرى من اللاجئين بسبب الجفاف و الكوارث الطبيعية و الذين يقدر عددهم بالملايين في إفريقيا ⁵ .

ثانياً - مفهوم اللاجئ في نطاق اللجنة الاستشارية لآسيا و إفريقيا

في سنة 1966 قرّرت اللجنة القانونية الاستشارية لآسيا و إفريقيا ضمن دورتها الثامنة وضع مجموعة من المبادئ بخصوص أوضاع اللاجئين و كيفية معاملتهم ، عُرفت باسم (مبادئ بانكوك) ⁶ .

¹ — أنظر : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 311 محمد عبد السلام سلامة ، الصراع الفلسطيني الإسرائيلي و قضايا المرحلة النهائية بين قواعد القانون و اختلال القوى و الموازين شبكة المعلومات الجامعية ، جامعة عين شمس ، مصر ، الطبعة الأولى ، 2001 ، ص 87 — 88 .

² — تأسست منظمة الوحدة الإفريقية عقب مؤتمر أديس أبابا الثاني المنعقد في ماي سنة 1963، نتيجة شعور الدول الإفريقية المتحررة أن تقسيم القارة الإفريقية لم يحم على أساس سليم، وأن الأصل هو الوحدة، و يتوجب على الأفارقة مواجهة العالم الخارجي المنقسم على نفسه نتيجة الحرب الباردة، بتوحيد الصفوف ودعم أواصر التعاون والوحدة بين الدول الإفريقية، ومواجهة الاستعمار الجديد وأدواته التي يستعملها للتسلل مرة أخرى للقارة الإفريقية. أنظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 627 — 628. هذا ، و قد تحولت تسمية هذه المنظمة إلى " الإتحاد الإفريقي " بداية من مؤتمر سرت (ليبيا) الإستثنائي المنعقد في سبتمبر 1996 .

³ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 89 ؛ حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 26 .

⁴ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 58 — 59 . و يبقى هذا الرأي محلّ نظر، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن دول الشمال لا تعترف في أغليبيتها بالتعريف الإفريقي ، و هي تتشبث بالتعريف الشخصي الذي تعطيه اتفاقية جنيف و البروتوكول الملحق بها ، و ذلك خوفاً من أن ترى تدفقاً للاجئين من بلدان العالم الثالث . راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 123 .

⁵ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 59 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 123 .

⁶ — نسبة لمدينة بانكوك عاصمة تايلاند ، وهو المكان الذي عقدت فيه اللجنة دورتها .

و عرّفت المادة الأولى من هذه المبادئ اللاجئ على أنه : ((الشخص الذي يضطر بسبب الاضطهاد أو خوف له ما يبرّره من التعرض للاضطهاد ، بسبب عرقه ، لونه ، دينه ، عقيدته السياسية أو انتمائه لفئة اجتماعية معينة ، إلى : أ — مغادرة الدولة التي هو من رعاياها ¹ ، أو البلد الذي يحمل جنسيته ، أو إذا كان بدون جنسية ، دولة أو بلد إقامته المعتادة ؛ أو : ب — و هو يوجد خارج تلك الدولة أو البلد ، لا يستطيع أو لا يرغب في العودة إليها أو التمتع بحمايتها)) .

و لقد تبيّن للجنة فيما بعد ، أن التعريف الذي جاءت به مبادئ " بانكوك " لا يشمل العديد من اللاجئين و النازحين ، و من ثم لا يمكن لهؤلاء الاستفادة من هذه المبادئ . و بناء على ذلك قرّرت اللجنة في دورتها الحادية عشر المعقودة في " أكرّا " سنة 1970 توسيع التعريف ليشمل الفئات الآتية : ((أيّ شخص بسبب سيطرة أجنبية ، اعتداء خارجي ، أو احتلال ، ترك مكان إقامته المعتاد ، أو كان موجودا أصلا خارج هذا المكان و يرغب في العودة ، إلا أنه ممنوع من قبل الحكومة أو السلطات المسيطرة على مكان إقامته المعتاد الذي خرج منه)) .

و إن كان التعريف السابق (تعريف اللاجئ طبقا لمبادئ بانكوك 1966 المعدلة بقواعد أكرّا 1970) مشابه للتعريف الذي جاءت به الاتفاقية الإفريقية سنة 1969 ، إلا أنه يختلف معه في بعض الجوانب ؛ مثل استخدام اللون بدلا من الجنسية كسبب من أسباب الاضطهاد ، و إغفال أحداث جديّة تمس بالنظام العام في جزء من دولته الأصلية أو كاملها كسبب من أسباب اللجوء ² .

ثالثا - مفهوم اللاجئ في صكوك منظمة الدول الأمريكية

يُلاحظ أن الوثائق الدولية المتعلقة باللجوء التي تمّ التوصل إليها في إطار منظمة الدول الأمريكية — على كثرتها — لم تتضمن في غالبيتها تعريفا محدّدا للمقصود باللاجئ ؛ فالمادة 17 من معاهدة (مونتيبيديو) 1889 ، تنص فقط على احترام الملجأ الذي يُمنح لمرتكبي الجرائم السياسية ، و على تسليم المتهمين بجرائم غير سياسية ³ . أما اتفاقية (هافانا) لسنة 1928 ، فلم تحتو بدورها على أيّ تعريف محدّد للاجئ ، و اكتفت المادة الثانية منها بالتأكيد على وجوب احترام اللجوء بالنسبة للمجرمين السياسيين ، و اللجوء الدبلوماسي . في حين عدّدت المادة الأولى من الاتفاقية ذاتها الحالات التي يُستبعد فيها منح اللجوء لفئات معينة مثل المجرمين العاديين (غير السياسيين) و الهاربين من الخدمة العسكرية أو البحرية ⁴ .

و على نفس المنوال سارت اتفاقية (كاراكاس) 1954 الخاصة بالملجأ الإقليمي ، حيث نصت في مادتها الأولى على حق الدول باعتبارها صاحبة السيادة في منح اللجوء ، كما قضت المادة الثالثة منها على عدم وجوب تسليم المضطهدين لأسباب سياسية . إلا أن إعلان (قرطاجنة) حول اللاجئين الصادر

¹ — أشارت المادة ذاتها ، أن مصطلح (المغادرة) يعني المغادرة الطوعية و غير الطوعية .

² — أنظر : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 12 .

³ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 97 .

⁴ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 61 .

سنة 1984 شكّل الاستثناء ، حيث تبني تعريفا موسّعاً للاجئ متأثراً بجهود منظمة الوحدة الإفريقية ، كما هو واضح من نص المادة الثالثة من القسم الثالث ، إذ جاء فيها : ((بالإضافة إلى العناصر التي احتوتها اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 ، يتضمن تعريف اللاجئين : الأشخاص الذين هربوا من بلادهم بسبب تهديد حياتهم ، أمنهم ، أو حريتهم ، بسبب العنف المنظم ، الاعتداء الأجنبي ، النزاعات الداخلية ، و الانتهاكات الشديدة لحقوق الإنسان ، أو أية ظروف أخرى من شأنها المساس بشكل جدي بالنظام العام)) .

و مع أن التعريف مستوحى من الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 و مشابه له ¹ ، إلا أن هناك بعض الاختلافات ؛ فقد ورد في تعريف الاتفاقية الإفريقية : الاحتلال و السيطرة الأجنبية ، و لم يرد ذكرهما في تعريف الإعلان ، بالمقابل استحدث الإعلان : العنف المنظم ، النزاعات الداخلية ، الانتهاكات الشديدة لحقوق الإنسان كأسباب لطلب اللجوء ، كما اشترط التعريف الذي جاء به الإعلان ، أن هروب الشخص من بلده يكون بسبب تهديد يقع على حياته ، أمنه أو حريته . أما الاتفاقية الإفريقية ، فقد اكتفت بالإشارة إلى أن الشخص أجبر على مغادرة بلده ² .

رابعا - مفهوم اللاجئين في وثائق اللاجئين في أوروبا

تعدّدت الوثائق الأوروبية حول اللجوء ، لكن أيّ منها لم يتطرق لتحديد المراد من مصطلح (لاجئ) و لعلّها اكتفت بما سبق أن قرّرت اتفاقية الأمم المتحدة سنة 1951 ، خاصة و أنها أصلا اتفاقية أبرمت بسبب اللاجئين في أوروبا . و مع ذلك سنشير إلى وثيقتين منها ، لاشتمالهما على ما يمكن اعتباره له علاقة بتحديد مصطلح (اللاجئ) ؛ و نقصد بذلك توصية الجمعية البرلمانية رقم 773 (1976) و الإعلان الأوروبي حول اللجوء الإقليمي 1977 .

1 - مفهوم اللاجئين في توصية الجمعية البرلمانية رقم 773 في 1976/1/26 بشأن وضع اللاجئين الفعليين

جاءت التوصية رقم 773 في 26 / 1 / 1976 لتعالج موضوع اللاجئين بحكم الواقع ³ ، و يُقصد بهؤلاء الأشخاص الذين تتوافر فيهم الخصائص الجوهرية للاجئين في نظر القانون الدولي ، دون أن تعترف لهم رسميا سلطات الدولة التي يوجدون على إقليمها بمركز اللاجئين ، ولا يستطيعون العودة ، أو لا يرغبون في العودة إلى بلادهم لأسباب سياسية ، عرقية ، دينية ، أو لأيّ أسباب مشروعة أخرى حيث دعت التوصية الدول لتطبيق تعريف اللاجئين حسب اتفاقية 1951 ، لكن بشكل متحرر ، أي أنها اعترفت ضمنا بقصور تعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية 1951 ⁴ .

¹ — أنظر : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 15 .

² — راجع : ناهض زقوت ، اللاجئين في القانون الدولي ، مجلة رؤية ، المنظمة الوطنية الفلسطينية .

على الموقع الإلكتروني الآتي : www.sis.gov.ps/arabic/roya

و راجع كذلك : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 63 .

³ — De – Facto Refugee / Réfugiés de Facto

⁴ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 98 – 99 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 150 – 151

2 - مفهوم اللاجئين في الإعلان الأوروبي حول اللجوء الإقليمي 1977

أقرّت لجنة مجلس وزراء أوروبا في 18 نوفمبر 1977 إعلاناً حول الملجأ الإقليمي ، حيث أكدت فيه دول المجلس على حقها في منح اللجوء لأيّ شخص تنطبق عليه الشروط الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة 1951 ؛ أي كل شخص لديه خوف مبرر من الاضطهاد بسبب عرقه ، أو ديانته ، أو جنسيته أو رأيه السياسي ، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة ، بالإضافة إلى أيّ شخص يُعتبر مستحقاً للحصول على اللجوء لأسباب إنسانية . و يمكن اعتبار النص السابق قد أعطى تعريفاً أكثر اتساعاً من تعريف اتفاقية 1951 ، إلا أنه لم يوضّح المقصود بالأسباب الإنسانية ، تاركاً الحق للدول في تفسيرها بالطريقة التي تراها مناسبة ¹ .

خامساً - مفهوم اللاجئين على الصعيد العربي

من الملاحظ أن أغلبية الدول العربية رأت أن تتعامل مع تدفقات اللاجئين و النازحين بدون النظر إلى ضرورة إقرار وثائق قانونية تنظم اللجوء و شروطه ، وكانت نتيجة ذلك انعدام تراكم رصيد قانوني عربي حديث و متكامل فيما يخص اللجوء ، و هذا ما أثار انتباه جامعة الدول العربية و التي حاولت ملء هذا الفراغ بإقرار الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين سنة 1994 ² .

و يُعتبر تعريف الاتفاقية العربية (للاجئ) أوسع تعريف لمفهوم اللاجئين ، لأنه لم يأخذ فحسب بالتعريف الذي أتت به معاهدة جنيف 1951 ، ولكنه أخذ كذلك بالتعريف الوارد في الاتفاقية الإفريقية لسنة 1969 ، و لم يكتف بذلك ، بل أضاف عنصراً جديداً ، و هو عنصر الكوارث الطبيعية ، ممّا جعل التعريف العربي يفوق في مداه التعريف الإفريقي ³ .

وانطلاقاً من هذا ، فإن المادة الأولى من الاتفاقية العربية تنص على أنه يعتبر لاجئاً :

((— كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته ، أو خارج مقر إقامته الاعتيادية في حالة كونه عديم الجنسية و يخشى لأسباب معقولة أن يُضطهد من أجل عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية أو آرائه السياسية ، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب تلك الخشية أن يستظل بحماية ذلك البلد أو أن يعود إليه .

— كل شخص يلتجئ مضطراً إلى بلد غير بلده الأصلي أو مقر إقامته الاعتيادية ، بسبب العدوان المسلّط على ذلك البلد أو لاحتلاله أو السيطرة الأجنبية عليه أو لوقوع كوارث طبيعية أو أحداث جسيمة ترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل البلد أو في جزء منها)) .

¹ — راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 16 .

² — تمّ إقرار الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين في 27 مارس 1994 من قبل مجلس وزراء الجامعة العربية ، ولكن لم يتم التوقيع عليها إلا من قبل دولة واحدة ، وهي مصر .

³ — راجع : عبد الحميد الوالي ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، مرجع سابق ، ص 23 .

وقد كان هذا التوسّع مثار العديد من الدول . حول هذا الموضوع ، راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 28 .

إن إدماج عنصر الكوارث الطبيعية ضمن العناصر التي تستدعي منح صفة اللجوء ، يبدو للوهلة الأولى كأمر غريب من نوعه ، لأن الناس الذين يغادرون بلدهم من جراء تلك الكوارث يفعلون ذلك للحصول على مساعدة إنسانية و ليس للحصول على حماية دولية . في هذا الحال ، هل يمكن اعتبار إدماج هذا العنصر في التعريف باللاجئين كشيء فائض تسلل بسوء مصادفة في النص دون أن يعير إليه الانتباه واضعو المعاهدة ؟ .

يرى الأستاذ "عبد الحميد الوالي" أن هذا الاحتمال غير وارد منطقيا ، لأن اعتراض المغرب¹ على إدماج ذلك العنصر كان بالإمكان أن يثير الانتباه إلى ضرورة تصحيح ذلك الخلل ، إذا كان هناك خلل . ثم يضيف قائلا : ((لذلك فإن إدماج عنصر (الكوارث الطبيعية) في التعريف باللاجئ له مدلول قانوني و الذي في نظرنا لا يمكن تحديده إلا انطلاقا من روح نص المادة الأولى ... و بالتالي يمكن القول بأن الهدف من التعريف السابق ، هو إثارة الانتباه إلى أن الاضطهاد يمكن أن يأخذ صورا مختلفة عندما يستهدف جماعات بشرية معينة ، سواء بشكل علني مثل العدوان ، الاحتلال الأجنبي أو السيطرة الأجنبية أو بشكل خفي ، مثل بعض حالات الكوارث الطبيعية))² .

غير أن الأستاذ "سلامة الهلسة" يرى أنه : ((من الصعب الأخذ بالرأي السابق ، لأن المقصود بالكارثة الطبيعية تلك التي لا يكون للإنسان دور في حدوثها ، لذلك من الصعب التصور أن تكون شكلا من أشكال الاضطهاد . فمثلا لو قامت سلطات الدولة بإحداث فيضان في قرية بهدف القضاء على أهلها بسبب ديانتهم ، فلا يمكن وصف هذا الفعل بالكارثة الطبيعية ، بل شكل من أشكال الاضطهاد الممارس من قبل سلطات الدولة))³ .

و على أية حال ، و مهما كان التفسير الذي يمكن الأخذ به عند تحليل مسألة إدماج عنصر (الكوارث الطبيعية) في التعريف الذي اعتمدته الاتفاقية العربية ، فإن لا أحد ينكر وجوب تلقي ضحايا الكوارث الطبيعية للمساعدات الإنسانية . لكن إذا كان مثل هذا العنصر سيؤدي إلى تجنب الدول العربية الانضمام إلى المعاهدة ، فيتوجب عندئذ إعادة النظر في التعريف ، أو على الأقل فسخ المجال للدول للحفاظ إذا ارتأت ذلك على الجانب الواسع من تعريف اللاجئ .

و في ضوء كل ما تقدم ، فإنه من يمعن النظر في العرض السابق للوثائق الدولية و الإقليمية التي تعرّضت لتعريف اللاجئ ، يستطيع أن يستنتج بأنها لم تتفق على تعريف واحد للاجئ ، و تفسير ذلك يرجع إلى أن تعريف اللاجئ قد مرّ بأطوار متعددة ، اتسع فيها التعريف شيئا فشيئا ، حتى وصل إلى حالته الراهنة . و أولى هذه المراحل هي مرحلة التقيّد بالمكان و الزمان و السبب ، و قد مثلت بوضوح

¹ — لقد انتقدت المغرب و اعترضت على إدماج عنصر الكوارث الطبيعية على اعتبار أنه سيضعف من النزوح الجماعي ، ليكرّس مبدأ اللجوء بحكم الواقع بدلا من اللجوء بحكم القانون .

² — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 158 — 160 .

³ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 69 .

هذه المرحلة اتفاقية اللاجئين لعام 1951 ، و أمّا المرحلة الثانية ، فهي مرحلة التحرّر من قيدي الزمان و المكان ، و قد مثلها بروتوكول 1967 . و أمّا المرحلة الثالثة و الأخيرة ، فهي مرحلة التوسّع في سبب اللجوء ، و قد مثلتها بوضوح اتفاقية اللاجئين في إفريقيا 1969 ، حيث أضافت إلى سبب الاضطهاد سبباً آخر ، هو العدوان الخارجي أو السيطرة الأجنبية أو الأحداث التي تضع النظام العام في خطر في كل أو بعض هذه البلاد .

الفرع الثالث : مفهوم اللاجئ في الفقه

بالرجوع إلى أهم الكتب و المراجع الفقهية الأساسية التي تعرضت لدراسة اللجوء ، يتبين للقارئ أن الفقهاء اختلفوا حول تحديد المقصود باللاجئ في نظر القانون الدولي ، حيث أوردوا عدة تعريفات متعددة و متنوعة للاجئ ، و ذلك حسب نظرة كل كاتب إلى حقيقة الملجأ من جهة ، و إلى ماهية الصفة الجوهرية التي تُميّز اللاجئ عن غيره من الأجانب العاديين طبقاً للقانون الدولي من جهة أخرى .

و سوف نستعرض فيما يلي أهم تلك التعريفات التي تناولت تعريف اللاجئ ، حتى نبين المقصود باللاجئ و نلّم بالخصائص الجوهرية التي تميّزه .

عرّف الفقيه (Goedhart) اللاجئ بأنه الشخص الذي اضطر إلى ترك بلده بسبب الخوف على حياته أو حريته من التعرض للخطر ، و قد تبرز هروبه أسباب سياسية ، و قد يكون هروبه بسبب الحرب أو الكوارث الطبيعية كالزلازل و الفيضانات ¹ .

و يرى الفقيه " جون هوب سيمبسون " أن الصفة الجوهرية في اللاجئ تكمن في أن هذا الأخير قد غادر دولة إقامته المعتادة (سواء كانت هذه هي دولة جنسيته أم لا) ، كنتيجة لوقوع أحداث سياسية فيها من شأنها أن تجعل استمرار إقامته في تلك الدولة أمراً لا يطاق ، و اتخذ له مأوى في دولة أخرى . أمّا في حالة وجوده خارج دولة إقامته المعتادة ، فإنه لا يرغب أو لا يستطيع الرجوع إليها خشية الخطر الذي يهدّد حياته أو حريته نتيجة الظروف السياسية السائدة هناك ² .

و هكذا فإن اللاجئ حسب رأي هذا الفقيه يتميز عن الأجنبي العادي أو السائح أو المهاجر بأنه شخص ترك الإقليم الذي كان يقيم فيه بسبب أحداث سياسية وقعت فيه ، وليس بسبب الظروف الاقتصادية أو المُغريات المادية الموجودة في إقليم آخر ³ .

و لقد عرّف معهد القانون الدولي (IDI) في دورة بروكسل سنة 1936 اللاجئ بأنه : ((كل فرد يقوم مختاراً أو غير مختار ، بسبب الحوادث السياسية على إقليم الدولة التي هو رعية لها ، بترك هذا

¹ - Heuver Goedhart, the problem of refugees, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1953 / I, p. 267
مُشاراً إليه في : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 3 .

² - أنظر : John Hop Simpson , the refugee problem, Oxford University Press, London, 1939, pp. 3 - 4 .

³ - راجع : عيد الحميد محمود حسن السامرائي ، النظام القانوني لإبعاد الأجانب في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون و السياسة ، جامعة بغداد ، جوان 1981 ، ص 170 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 100 - 101 .

الإقليم ، أو يبقى بعيدا عنه ، و لم يكن قد اكتسب أي جنسية جديدة ، و لا يتمتع بالحماية الدبلوماسية لأي دولة أخرى))¹ .

و في رأي الأستاذ " ألونا إيفانز " ، اللاجئ السياسي هو من هرب من دولة بسبب الاضطهاد المبني على أسباب سياسية أو دينية أو عرقية ، أو بسبب عدم رضائه بالأوضاع القائمة في دولة لا تسمح بقيام معارضة فيها ، أو لاشتراكه في عملية فاشلة لقلب نظام الحكم أو الدفاع عنه ضد انقلاب أطاح به . فوفقا لهذا الكاتب ، فإن مصطلح (اللاجئ) يتّسع لجميع الأشخاص الموجودين خارج الإقليم الذي يتبعونه و لكنهم لا يرغبون في العودة إليه² .

و اللاجئ عند الفقيه " كوزيبرودسكي " هو الشخص الذي غادر بلد إقامته بسبب أحداث سياسية من شأنها تعريضه للخطر أو تهديده بذلك . و بناء على ذلك فإن اللاجئ يتميز بأنه قد ارتحل عن دولته الأصلية نتيجة أحداث سياسية – وقعت داخل ذلك الإقليم – مصحوبة باضطهاده أو تهديده بذلك ، كما أنه يُشترط في المكان الذي التجأ إليه هذا الشخص وقوعه خارج الإقليم الذي خرج منه³ .

أمّا الفقيه " جرال مادسن " ، فقد رأى أن الصفة الجوهرية التي يتميز بها اللاجئ طبقا للقانون الدولي تتمثل في تمزّق الرابطة العادية التي تربط بينه و بين الدولة التي يتبعها (دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة) ، و التي تفترض وجود واجبات متبادلة قوامها الحماية و المساعدة من جانب الحكومة و الثقة و الولاء من ناحية الرعايا أو الأشخاص المقيمين على إقليمها . و هكذا فإن اللاجئ في نظره هو الشخص الذي – نتيجة لأحداث سياسية على قدر من الجسامه وقعت في دولته الأصلية و أفضت إلى تمزّق الرابطة العادية بينهما أو انقضائها – خرج من دولته الأصلية ، أو – إذا كان موجودا في خارج تلك الدولة – لا يستطيع أو لا يرغب بسبب تلك الأحداث في العودة إليها . و لا يهم بعد ذلك أن يكون مثل هذا الشخص قد حصل على الملجأ في دولة أخرى من عدمه ، أو أن تكون إحدى الدول قد اعترفت له بصفته كلاجئ⁴ .

و يقول الأستاذ " غوديون " إن صفة الهارب صفة مُهمّة بالنسبة للاجئ ، لكن هذه الصفة ليست الصفة الوحيدة ، و لا يجب تركيز كل الاهتمام عليها لأن الهرب يستطيع أن يكون لأسباب عديدة :

¹ – أنظر : المادة الثانية فقرة 2 من قرارات معهد القانون الدولي بشأن المركز القانوني لعديمي الجنسية و اللاجئين الصادرة في دورة بروكسل سنة 1936 .

² – برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 101 . نقلا عن : Alona E.Evans, observations on the practice of territorial asylum in the United States, American Journal of International Law (A. J. I. L.) , Vol 56, 1962, p. 150.

³ – أنظر : Kosiebrodezki – Léopold. Bolesta, le droit d'asile, Leyden, Sijthoff, 1962, pp. 59 – 60 .
مُشارًا إليه في : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 3 .

⁴ – أنظر : Grahal – Madsen A. , the statut of refugees in international law , Leyden , Vol. I , 1966
مُشارًا إليه في : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 102 .
pp. 75 – 79 , 91 – 94 .

الهرب من العدالة ، من الموت ، من المجاعة و الجفاف ، من الحرب أهلية كانت أم دولية ، من الزلزال و الكوارث الطبيعية ، و أخيرا الهرب من الاضطهاد و عدم احترام حقوق الإنسان ، فكل هؤلاء الهاربين هم في حاجة إلى مساعدة ، لكن ليس كلهم في حاجة إلى حماية قانونية . و عليه ، فاللاجئ — حسب غوديون — هو الأجنبي الهارب الذي يحتاج إلى المساعدة المادية و الحماية القانونية معا ¹ .

و بالنسبة للفقهاء " زارجيفسكي " ، فليس هناك لاجئ أجنبي دون وثائق ² .

و يفرّق الأستاذ " بتّاتي " بين اللاجئ الباحث عن اللجوء و اللاجئ الذي يتمتع باللجوء و الحماية و هو يقول : إنّ اللاجئ في القانون الدولي هو الإنسان الذي يبحث عن ملجأ في سفارة أو إقليم دولة غير الدولة التي ينتمي إليها ، و ذلك لأنه في خطر مادي ³ .

أما الأستاذ " آغا خان " فقد عرّف اللاجئ بأنه : ((شخص ابتعد عن وطنه القديم لأنه يخشى الاضطهاد و لأسباب تتعلق بالعنصر أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي أو الانتماء إلى فئة اجتماعية خاصة ، و لا يستطيع أو لا يريد أن يضع نفسه تحت حماية بلده الأصلي)) ⁴ . فاللاجئ حسبه هو: أجنبي غير عادي له خصائص معيّنة تميّزه عن باقي الأجانب الذين يوجدون في ظروف عادية ⁵ .

و يعرف الأستاذ " الكيالي " اللاجئين السياسيين في موسوعته بأنهم : ((مجموعة من البشر اضطرت نتيجة عدوان ، أو اجتياح خارجي ، أو احتلال أجنبي ، أو أحداث داخلية خطيرة ، أخلّت بالأمن في جزء من أراضي وطنها الأصلي أو في مجمل أراضي هذا الوطن ، إلى مغادرة مقر إقامتها المعهود بسبب الاضطهاد أو الخوف من الاضطهاد ، و إلى البحث عن ملجأ لها خارج وطنها)) ⁶ .

أمّا الأستاذ " أحمد عطية الله " فيعرف اللاجئ في قاموسه السياسي بأنه : ((شخص هجر موطنه الأصلي أو أبعد عنه ، بوسائل التخويف و الإرهاب ، أو الاضطهاد لأسباب سياسية أو عنصرية أو مذهبية ، و لجأ على إقليم دولة أخرى طلبا للحماية ، أو لحرمانه من العودة إلى وطنه الأصلي)) ⁷ .

¹ — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 121 . نقلا عن :

Goodwin – Gill, G.S., the refugee in international law , Clarendon Press, Oxford, 1985, p. 1.

² — أنظر : Zarjevski Yefine, garder vivant L'espoir, Édition L'age d'homme, Lausanne, 1985, p. 13. مُشارًا إليه في : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 121 .

³ — أنظر : Mario Bettati, *op. cit.*, p. 79

⁴ — أنظر : مقال المنسوب السامي الأسبق للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، الأمير " صدر الدين آغا خان " ، الذي نشرته مجلة اللجنة الدولية لحقوق الإنسان التي تصدر في جنيف (عدد خاص) ، و نشرت ترجمته مجلة الحق ، التي يصدرها اتحاد المحامين العرب، عدد 2 سنة 1970 ، ص 45 . مُشارًا إليه في : عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 213 .

⁵ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 121 — 122 .

⁶ — أنظر : عبد الوهاب الكيالي (و آخرون) ، مرجع سابق ، ص 372 .

⁷ — أنظر : أحمد عطية الله ، القاموس السياسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الثالثة ، ص 1043 .

و يظهر لنا بوضوح توافق هذين التعريفين في أنّ اللاجئ هو الشخص الذي غادر — أو أرغم على مغادرة — إقليم موطنه إلى إقليم موطن آخر ، و ذلك لسبب سياسي أو ديني أو عنصري ، ناشدًا الأمن و الاطمئنان ¹ .

و تورد الباحثة " المضمض " تعريفها للاجئ ، فتقول : ((... في رأينا أن اللاجئ هو إنسان أجنبي خرج أو أُخرج من دياره لعدم احترام حقوق الإنسان بمعناها الواسع ؛ أي الحقوق السياسية و المدنية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية ، و الحق في السلم و التنمية و في بيئة سليمة . و نرى أن حقوق الإنسان تكوّن مجموعة لا يمكن تقسيمها أو الفصل بين حقوقها المتنوعة . و لهذا فالفرق الوحيد بين الأجنبي العادي و اللاجئ ، هو أن اللاجئ أجنبي لا يستطيع أن يستمتع في بلاده بحقوقه الإنسانية كاملة و بحرية ، و هو يفضل البحث عن مكان آخر يكون فيه عيشه أفضل و أسلم . أمّا الأجنبي العادي فهو شخص غادر بلاده لا لعدم تمتعه بحقوقه الإنسانية لكن لأسباب أخرى . و يمكن القول كذلك إنّ اللاجئ هو الأجنبي الذي لا يرغب في حماية دولته لأن هذه الحماية ليست حماية كاملة و لا تشمل كل حقوقه الإنسانية . و نحن لا نؤمن بالتفريق بين اللاجئ السياسي و اللاجئ الاقتصادي ، فالجوء لجوء واحد ، و ذلك لعدم احترام حقوق الإنسان أو عدم توفر هذه الحقوق في البلد الأصلي)) ² .

أمّا الأستاذ " أمر الله " و رغم اقتناعه بصعوبة المهمة و تعقيدها ، فإنه يعرف اللاجئ بأنه ((شخص أجنبي خرج أو أُخرج من دولته الأصلية و لا يرغب أو لا يستطيع العودة إلى هذه الدولة بسبب تمزق أو انفصام العلاقة العادية التي تربطه بها ، إمّا بسبب الاضطهاد السياسي أو التهديد به ، و إمّا لاتّهامه بإحدى الجرائم السياسية ، و إمّا لرغبته في عدم الخضوع لحكومة جديدة يعتقد أنها ظالمة أو غير شرعية)) ³ . و من هنا فإنّ اللاجئ في نظر القانون الدولي — حسب هذا الكاتب — يختلف عن الأجنبي العادي ، سواء أكان مهاجرًا أو عابرًا أو زائرًا أو هاربًا من العدالة بسبب جريمة غير سياسية أو كان أحد ضحايا الكوارث الطبيعية ... إلخ ⁴ .

¹ — أنظر كذلك تعريفات أخرى للاجئ وردت في أهم الموسوعات و القواميس العالمية العامة و المتخصصة ، و منها على الخصوص : مورييس نخلة (و آخرون) ، القاموس القانوني الثلاثي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 2002 ص 1380 ؛ محمد شفيق غربال ، الموسوعة العربية الميسرة ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، 1987 ، المجلد الثاني ص 1537 ؛ منير البعلبكي ، موسوعة المورد ، دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة الثانية ، 1992 ، المجلد الثامن ، ص 134 عمر إسماعيل سعد الله ، معجم في القانون الدولي المعاصر ، مرجع سابق ، 352 — 353 ؛ جيرار كورنو ، مرجع سابق ص 1328 ؛ عبد الواحد كرم ، مرجع سابق ص 403 — 404 ؛

Oxford Advanced Learner's Dictionary of current english, Oxford University Press, Eighteenth édition, 1985, p. 703 .

² — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 123 .

³ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 17 .

⁴ — المرجع نفسه ، ص 17 .

و قريب من هذا التعريف ، يرى الأستاذ " أبو الخير " أن اللاجئ هو شخص غادر أو اضطر إلى مغادرة دولته الأصلية أو دولة إقامته المعتادة ، بسبب أحداث سياسية وقعت ، صاحبها اضطهاد هذا الشخص أو تهديده بالاضطهاد ¹ .

و يلاحظ مما تقدّم أن الفقهاء و الكتّاب و إن اتّفقوا على أن اللاجئ هو أجنبي غير عادي إلا أنهم اختلفوا بعد ذلك بالنسبة للصفة الجوهرية التي تميّزه عن غيره من الأجانب العاديين (كالسائحين و الزائرين و العابرين و المهاجرين و عديمي الجنسية ... إلخ) .

حيث انقسموا إلى فريقين ؛ ذهب الفريق الأول إلى أن العنصر الجوهري في وصف اللاجئ يتمثل في عدم تمتّعه بالحماية الدبلوماسية سواء من ناحية دولته الأصلية أو من جانب أي دولة أخرى ² . بينما رأى الفريق الثاني أن عدم التمتع بالحماية الدبلوماسية لا يعتبر عنصرا جوهريا في تعريف اللاجئ ³ .

و نحن نميل إلى مساندة الفريق الثاني ، فالحق أنه ، و إن كان عدم التمتع بالحماية الدبلوماسية يعتبر شرطا لازما لاعتبار الشخص لاجئا في نظر القانون الدولي ، إلا أنه مع ذلك لا يُعتبر عنصرا كافيا أو حاسما في تعريف اللاجئ و تمييزه عن غيره من الأجانب ، إذ أنه من الممكن أن يكون الشخص غير متمتع بالحماية الدبلوماسية لدولة جنسيته دون أن يُعتبر في ذات الوقت لاجئا في نظر القانون الدولي .

و يمكن تصوّر وقوع مثل هذا الفرض في حالات كثيرة نذكر منها على الخصوص :

1 — من المعلوم أن كل من القانون الدولي و القانون الداخلي في غالبية الدول لا يلزمان الدولة بحماية رعاياها الموجودين في الخارج ، و من ثم فقد لا ترغب الدولة — لأي سبب غير الخلاف السياسي — في مدّ حمايتها الدبلوماسية إلى أحد رعاياها الموجودين في دولة أخرى . و في مثل هذه الحالة نجد الشخص لا يتمتّع من الناحية الفعلية (de Facto) بالحماية الدبلوماسية لدولته دون أن يعتبر لاجئا طبقا للقانون الدولي .

2 — أحيانا لا تستطيع الدولة تقديم حمايتها لبعض رعاياها في الخارج ، كما هو الحال مثلا عندما لا يكون لها تمثيل دبلوماسي معتمد لدى الدولة التي يوجد فيها هؤلاء الرعايا . و بالتالي فإنه لا يمكن اعتبار هؤلاء الأشخاص لاجئين طبقا للقانون الدولي لمجرّد عجز الدولة التي يتبعونها عن تقديم حمايتها لهم .

¹ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 85 .

و راجع كذلك تعريفات أخرى للاجئ في : ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 223 ؛ حسام سباط ، مرجع سابق ، ص 17 عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 213 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 9 — 11 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 16 ؛ فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 242 ؛ البيومي محمد البيومي ، حق اللجوء ، مجلة الشرطة ، إدارة العلاقات العامة بوزارة الداخلية ، الإمارات العربية المتحدة ، السنة 23 ، العدد 267 ، مارس 1993 ، ص 35 ؛ كريم الأناسي ، الحلول لأزمات اللاجئين ، ندوة الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث و الدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، ص 128 .

² — و منهم : P. Weis, Same, Simpson, Chapotot

³ — و منهم على الخصوص : Grahl – Madson, Kimminich.O., Prakash Sinha, Raestad.A., Koziebrodzki

3 — قد تكون الحماية الدبلوماسية مُتاحة أمام الشخص ، و لا يوجد ثمة ما يمنعه من التمتع بها ، بيد أنه مع ذلك يفضل عدم الاستفادة منها ، كأن تكون له مصالح أو أعمال في الدولة الأجنبية التي يوجد على إقليمها ، و لكنه يفضل عدم الاستعانة بدولته من أجل التدخل لمصلحته لدى تلك الدولة الأجنبية ، و ذلك خشية أن يؤدي مثل هذا التدخل إلى الإضرار بمصالحه أو أعماله سابقة الذكر .

4 — قد يكون الشخص غير متمتع من الناحية القانونية (de Jure) بحماية أية دولة من الدول دون أن يعتبر لاجئاً في نظر القانون الدولي . و مثال ذلك عديم الجنسية العادي ، فهو شخص ليس له جنسية أية دولة من الدول ، و بالتالي عندما يكون متواجداً خارج دولة إقامته المعتادة ، فإنه يُعدّ من الناحية القانونية شخصاً بدون حماية . و مع ذلك فإنه يحتفظ بعلاقته العادية مع تلك الدولة ، حيث أنها قد تمدّ له يد المساعدة إن احتاج إليها ، كما أنها قد لا تمنع في عودته إليها . و هو فضلاً عن ذلك لا يخشاها و لا يوجد ثمة ما يثنيه عن العودة إلى إقليمها . و كما هو معلوم ، ففي هذه الحالة على الرغم من أن عديم الجنسية لا يتمتع من الناحية القانونية بالحماية الدبلوماسية لأية دولة ، لكنه مع ذلك لا يعتبر لاجئاً في نظر القانون الدولي ¹ .

و بناء على ما تقدم من تحليل ، يمكننا القول بأن عدم التمتع بالحماية الدبلوماسية لا يعدو أن يكون مؤشراً على توافر وصف (اللاجئ) بالنسبة لأحد الأشخاص دون أن يقطع في شأن هذا الوصف من عدمه ؛ ذلك أنه إذا كان صحيحاً أن (اللاجئ) لا يتمتع — سواء بحكم الواقع أو بحكم القانون — بالحماية الدبلوماسية لدولته الأصلية أو أية دولة أخرى ، إلا أنه ليس كل من لا يتمتع بمثل هذه الحماية يعتبر بالضرورة لاجئاً .

و إذا كان الأمر كذلك ، فما هو إذن العنصر الجوهرى في تعريف اللاجئ ؟ يجيب عن ذلك الأستاذ " برهان أمر الله " — و نحن من مؤيديه في هذا الموقف — قائلاً : ((إن العنصر الجوهرى في تحديد حالة الشخص أو مركزه كلاجئ لا يكمن في مجرد عدم تمتعه بالحماية الدبلوماسية لدولته الأصلية بل هو يتمثل — في تقديرنا — في نوع أو طبيعة السبب الذي أفضى إلى عدم تمتعه بتلك الحماية . و حجتنا في ذلك هي أن اللاجئ يتميز عن الأجنبي العادي بوجود شقاق سياسى حادّ بينه و بين حكومة دولته الأصلية ، و بأن هذا الشقاق قد أفضى إلى تمزّق أو انفصام العلاقة العادية التي تربطه بها ، بحيث تحلّ في نفسه كراهية تلك الحكومة محلّ الولاء لها ، و الخوف منها مكان الثقة فيها ، بينما تصبح هذه الحكومة أكثر ميلاً إلى قهره وإرهابه أو اضطهاده ، و ذلك بدلاً من حمايته و مساعدته ، بل إنها قد تقوم بنفيه أو إبعاده أو ترفض السماح له بالعودة إلى إقليمها ، و في أحسن الظروف فإنها قد تكتفي بالتنكّر لوجوده أو عدم الاعتراف به كواحد من رعاياها ، و قد تعمل على اختطافه أو حتى إزهاق روحه إن تعذّر تسليمه إليها)) ² .

¹ — لمزيد من التفصيل في هذه الحالات ، راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 103 — 105 .

² — المرجع نفسه ، ص 105 — 106 .

و عليه ، و كما نوّهنا حالا ، لا يكفي لاعتبار الشخص لاجئاً في نظر القانون الدولي مجرد أن تتمزق أو تنفصم الرابطة العادية بينه و بين دولته الأصلية ، بل يُشترط أن يكون هذا التمزق أو الانفصام راجعاً إلى سبب يتعلق بأحداث ذات طابع سياسي .

المطلب الخامس : الطابع المؤقت للجوء

الواقع أنه إذا كان اللجوء حماية قانونية تمنحها الدولة لشخص أجنبي عنها في مواجهة أعمال دولة أخرى ، و هو ما يعني وروده على خلاف الأصل العام في العلاقة بين الدولة و مواطنيها ، فإنه لا يُمنح إلاّ لضرورة تقتضيه ، فيوجد بوجود هذه الضرورة و ينقضي بزوالها ، و يتحدّد نطاقه بمداهها . و بعبارة أخرى فإن الدولة لا تمنح اللجوء و لا تبسط حمايتها إلاّ في مواجهة ظروف جسيمة تعرّض لها طالب اللجوء ، و هذه الظروف هي التي جعلت منه لاجئاً في نظر القانون الدولي ، فإذا ما زالت هذه الظروف لم يعد للجوء سند يبرّره ، فينقضي بانقضائها ، و بذلك يفقد علّة وجوده (sa raison d'être) . و هذا هو جوهر الطبيعة المؤقتة للجوء ¹ .

و عليه يمكن القول بأن اللجوء هو حماية مؤقتة للاجئين الذين لا يتمتعون بحماية دولتهم ، حيث أنه يرتبط بالظروف التي أرغمت هؤلاء اللاجئين على الفرار ، و من ثم فإن صفة اللاجئ بطبيعتها صفة مؤقتة ، مرهونة بتغيّر الظروف السياسية ، فإذا تغيرت الظروف و عاد أولئك اللاجئين إلى وطنهم ، أو أمكن لهم أن يتمتعوا بجنسية دولة اللجوء ، فعندئذ لن يُسمّوا لاجئين في نظر القانون الدولي ² . و لأن نظام اللاجئ نظام مؤقت ، فإن انتهاء و زوال هذه الصفة هو المآل ³ .

و كما تنبع الطبيعة المؤقتة للجوء من جوهره و الحكمة التي شرّع من أجلها ، فإنها تُستفاد كذلك من نصوص الوثائق الدولية و أحكام القضاء الدولي و ما تجري عليه الممارسة الدولية ، فضلاً عن الرأي الغالب في الفقه .

فقانون اللجوء ، كما هو منصوص عليه في المواثيق و المعاهدات الدولية و الإقليمية لم ينص على إلزام الدول بالسماح للراغبين في اللجوء بدخول أقاليمها و الإقامة بها إقامة دائمة .

حيث نصت مجموعة من الوثائق الدولية على أن تنتهي حالة الشخص كلاجئ بزوال أحد العناصر الجوهرية التي تجعل من الفرد لاجئاً في نظر القانون الدولي ⁴ ، كأن يعود مثلاً إلى إقليم دولته الأصلية

¹ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 92 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 124 — 125 ؛ محمد عبد الله المقداد ، مرجع سابق ، ص 29 — 30 .

² — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 116 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ؛ ص 17 .

³ — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 64 . و مع ذلك ننّه إلى وقوع بعض الكتاب في الخطأ ، حيث أقرّوا بوجود لجوء دائم ، و لجوء مؤقت . أنظر على سبيل المثال : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 7 — 8 ؛ بخاري عبد الله الجعلي مرجع سابق ، ص 110 .

⁴ — راجع في ذلك : المادة السادسة فقرة 1 — ف من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 1950 =

باختياره ، أو إلى التمتع بحماية دولة جنسيته ، أو إذا استردّ — باختياره جنسيته ، التي كان قد فقدتها ، أو إذا اكتسب جنسية دولة أخرى و أصبح متمتعاً بحماية تلك الدولة ، أو إذا انقضت داخل دولته الأصلية الظروف التي دفعته إلى مغادرتها أو منعه من العودة إليها ، أو صرفته عن ذلك ، بحيث لم يعد لديه سبب معقول يمكن أن يثنيه عن العودة إلى الدولة الأخيرة ، أو التمتع بحمايتها له في الخارج .

كما جرت بعض المواثيق الأخرى على النص صراحة على الطابع المؤقت للجوء ، حيث ورد في اتفاقية هافانا 1928 بخصوص اللجوء ، في المادة 2 / أولاً ، بأنه : ((لا يجوز منح الملجأ إلا في الحالات المستعجلة ، و للفترة الزمنية التي لا غنى للاجئ عنها ، حتى يتمكن من تأمين سلامته بوسيلة أخرى)) . كما قضت المادة 11 من معاهدة مونتيفيديو 1939 بشأن الملجأ السياسي و المأوى بأنه : ((لا تلتزم دولة الملجأ بإيواء اللاجئين على إقليمها بصفة مطلقة))¹ .

و في نفس الإطار أكد القاضي (ألفاريز Alvarez) الطابع المؤقت للجوء ، حيث قال أن ((اللجوء يعتبر تدبيراً إنسانياً و مؤقتاً ، يهدف إلى حماية الأفراد ضد الجماهير أو الأعمال التعسفية التي تقوم بها الدولة التي يقيمون على إقليمها))² . كما كتب أحد الخبراء المتخصصين في موضوع اللجوء مؤكداً على الطابع المؤقت للجوء ، فقال : ((إن الحماية مرتبطة باستمرار أسباب الاضطهاد ، و يتم توفيرها لفترة محدودة من الزمن))³ .

و قالت المفوضية في تقريرها السنوي عن اللاجئين في العالم 1997 — 1998 : ((لا يوجد في القانون الدولي للاجئين ما يلزم الدول بإيواء اللاجئين إذا ما تم القضاء على الظروف التي أجبرتهم على ترك وطنهم))⁴

= و المادة 1 / ج — 5 ، 6 من اتفاقية 1951 بشأن اللاجئين ، و المادة 2 من المبادئ الخاصة بمعاملة اللاجئين التي أقرتها اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا و إفريقيا في دورة بانكوك 1966 ، و كذلك المادة 1 / 4 من المعاهدة الإفريقية بشأن الجوانب الذاتية لمشاكل اللاجئين في إفريقيا 1969 .

¹ — و أنظر كذلك نص المادة الخامسة من اتفاقية كراكاس 1954 بشأن الملجأ الدبلوماسي : ((Asylum may not be granted except in urgent cases and for the period of time strictly necessary for the asylee to depart from the country ... , or that the asylee's safety is ensured in some other way)) . و أنظر أيضاً نص المادة الثالثة من مشروع اتفاقية الملجأ الإقليمي ، الذي أقرته جمعية القانون الدولي في مؤتمرها 55 الذي عُقد في نيويورك سنة 1972 ، حيث قضت بأن : ((منح الملجأ لا يشتمل على أي حق في الهجرة الدائمة)) .

² — جدير بالذكر أن " ألفاريز " هو أحد القضاة السابقين في محكمة العدل الدولية .

³ — M. Kjaerum, 'Temporary protection in Europe in the 1990s', International Journal of Refugee Law, Vol. 6., N° 3, 1994.

أشار إليه تقرير المفوضية السامية عن حالة اللاجئين في العالم 1997 — 1998 ، ص 208 .

⁴ — أنظر : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، النزوح قسراً : برنامج عمل إنساني ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1997 ، ص 208 . وفي ردّها عن السؤال التالي : هل المطلوب من البلد الموقّع على الاتفاقية أن يمنح لجوءاً دائماً للاجئين ؟ ، أجابت المفوضية في أحد منشوراتها بأنه : لا تمنح الاتفاقية الحماية الدائمة ... و تزول عن شخص ما صفة اللاجئين عندما يزول الأساس الذي أدى إلى منحه وضع اللاجئين . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين : أسئلة و أجوبة ، ديسمبر 2001 ، ص 12 .

و استناداً لهذه الطبيعة المؤقتة أنهت الحكومة الفرنسية في 30 جانفي 1979 صفة اللجوء التي كانت قد منحها لبعض الرعايا الإسبان ، بحجة زوال الظروف التي اقتضت منها ذلك في الماضي ¹ .

هذا و من الملاحظ أن الطابع المؤقت للجوء من المفاهيم التي ساء فهمها ، حيث أصبح البعض يعتبر أن اللجوء اكتسب طابعاً دائماً بعد أن أقدم العديد من الدول الغربية ، بعد الحرب العالمية الثانية على منح اللاجئين الذين اعترفت بهم وضعاً نهائياً فوق أراضيها ² . و في الواقع أن الدول الغربية هذه و التي كانت ترمي من وراء القبول النهائي للاجئين تعزيز قدراتها الاقتصادية ، قد شرعت في تغيير رأيها ابتداء من سنة 1993 ، حين بدأ مئات الآلاف من البوسنيين يدخلون أراضيها هرباً من الحرب ³ .

و عليه فإن اللجوء هو ظاهرة ظرفية ، بحيث يرتبط بالظروف التي اقتضته ، كما أن بقاءه رهن ببقاء تلك الظروف على حالها ، بحيث أنه إذا ما تغيرت أو انقضت ، تعين عندئذ وضع حد له بعد أن فقد بذلك العلة المبررة له ⁴ .

و مجمل القول أنه طبقاً للقانون الدولي ، فإن نظام اللاجئين نظام مؤقت يهدف إلى سد الفراغ القانوني المتمثل في غياب حماية الدولة ، و في حال انتهاء الظروف التي اضطرت الشخص إلى طلب اللجوء ، فإن اللاجئين لا يستطيع الاستمرار في رفض حماية الدولة التي يحمل جنسيتها أو الدولة التي كان يقيم فيها ، و بالتالي يتوقف تطبيق اتفاقية جنيف 1951 عليه .

¹ — راجع تصريح وزارة الخارجية الفرنسية الذي أصدرته بهذه المناسبة و المنشور في جريدة لوموند الفرنسية بتاريخ 1979/1/31.

² — راجع : HCR, La croix – rouge et les réfugiés, *op. cit.*, p. 40

³ — و من الأمثلة التي تشهد على ذلك ، ما جاء في تقرير المفوضية السامية عن حالة اللاجئين في العالم : ((حتى أعوام التسعينيات كان المفترض بصفة عامة أنه عند الاعتراف للأفراد بأنهم لاجئون في أوروبا ، فإنه يكون باستطاعتهم أن يبقوا في بلد لجوئهم إلى ما لا نهاية ؛ بيد أنه أثناء النزاع الذي نشب في يوغسلافيا السابقة ، طبق نهج جديد خاص باللجوء ، منحت بموجبه الدول حماية مؤقتة إلى الأشخاص الفارين من هذا النزاع ، مما يعني أنه يتوقع منهم العودة حالما ينتهي النزاع في بلهم)) . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 : خمسون عاماً من العمل الإنساني ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2000 ، ص 165.

كما ورد كذلك في تقرير المفوضية السامية عن حالة اللاجئين في العالم سنة 1995 ، و تحت عنوان مثير للجدل : الحماية المؤقتة أم الملجأ الدائم ! : ((أصبح التساؤل حول ما إذا كان اللجوء يجب أن يفضي إلى الإدماج ، أو ما إذا كان وسيلة لتوفير الحماية إلى أن تصبح الإعادة إلى الوطن ممكنة ، مسألة ذات صلة وثيقة على نحو خاص بالنسبة ليوغسلافيا السابقة . حيث كان من المفترض بداية أن ينجح المجتمع الدولي في التوصل إلى حل سريع للحرب ، و على أساس هذا الافتراض ، ... تم استتباط مفهوم الحماية المؤقتة)) . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثاً عن حلول ، مركز الأهرام للترجمة و النشر مؤسسة الأهرام ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص 85 .

و في رأينا أن هناك خلطاً و سوء فهم بين نظام اللجوء و طبيعته المؤقتة من ناحية و الحماية المؤقتة أو مجرد المأوى المؤقت من ناحية أخرى ؛ فاللجوء هو نظام قانوني ذو طابع مؤقت ، و بقاء صفة اللاجئين مرهونة ببقاء الظروف على حالها ، و حتى وإن أفضى اللجوء أحياناً إلى الإدماج ، فلن يصبح دائماً ، لأن اللاجئين حينئذ يكون قد مُنح جنسية بلد اللجوء و أصبح أحد مواطنيه ، و بالتالي ترتفع عنه صفة اللاجئين . و لذلك فمن الخطأ الجسيم أن نطلق على اللجوء الذي قد يفضي إلى الإدماج وصف لجوء دائم ، حتى ولو كان ذلك بقصد تمييزه عن المأوى المؤقت أو الحماية المؤقتة ، لأن هذه الأخيرة لا تعدو أن تكون نوعاً من الحماية أو الإيواء المادي الذي لا يترتب عليه أي أثر قانوني في النطاق الدولي .

⁴ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 17 .

المبحث الثاني

طبيعة حق اللجوء

إن دراسة مسألة حق اللجوء ، هل هو حق للفرد أم للدولة ؟ ، لم تكن تحظى باهتمام الفقه حتى عهد قريب نسبياً ، ذلك أنه حتى أواخر القرن الثامن عشر كان الكتاب يركّزون في معالجتهم لموضوع اللجوء على بحث مسألتين رئيسيتين هما : تحديد الأشخاص الذين يمكنهم الاستفادة من الملجأ ، و الأماكن التي يجوز منح هذا الملجأ فيها . فإذا رجعنا على سبيل المثال إلى المؤلفات التي وُضعت في العصور الوسطى و التي تطرقت إلى نظام اللجوء الديني ، فسنجد أن الكتاب لم يولوا عنايتهم إلى مسألة تحديد من له حق اللجوء : الكنيسة أم الأفراد ؟ حيث كانت تبدو مشكلة بسيطة لا تستدعي المناقشة أو اتخاذ موقف محدّد بشأنها . و لم يسلم من ذلك حتى كبار الفقهاء أمثال : جروسويس و سوارز و وولف و بوفندورف و فاتل ، فقد كان التردد سيّد الموقف بخصوص بحثهم لبعض المسائل المتعلقة بحق اللجوء .

و نتيجة لبروز الدول الكبرى في أوروبا و سيادة أفكار النظرية الإرادية في القانون الدولي من جهة ، و تحت تأثير انتشار مبادئ الثورة الفرنسية و لاسيما التطورات الحديثة التي عرفتتها القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان من جهة أخرى ، فقد تساءل الفقه لأول مرة و بصورة واضحة في بداية القرن التاسع عشر عنّ له حق اللجوء : الدولة أم الفرد ؟ . و قد كان الرأي السائد لدى الفقهاء آنذاك تطبيقاً للنظرية الإرادية التقليدية في القانون الدولي أن حق اللجوء هو حق للدولة وحدها و ليس للفرد . لكن في القرن العشرين و بعد الحرب العالمية الأولى حدث تطور عميق مسّ نظام القانون الدولي بصفة عامة و مركز الفرد فيه بصفة خاصة ، و انعكس تأثيره على مسألة من له حق اللجوء سواء بالنسبة للفقه أو القانون أو الممارسة الدولية ، بحيث أصبح لا يخفى على أحد أن هناك اتجاه مؤثر ينادي بضرورة اعتراف القانون الدولي المعاصر بحق الفرد في الحصول على الملجأ و التمسك به في مواجهة الدول .

و حتى نلّم بأهم معالم مسألة من له حق اللجوء تحليلاً و تأصيلاً ، فإننا رأينا أن نتطرق إلى موقف الفقه أولاً ، ثم نستتبع ذلك باستقراء أهم الجهود و الممارسات الدولية و ما شهدته من تطور ، و ذلك حسب التقسيم التالي :

المطلب الأول : موقف الفقه من طبيعة حق اللجوء .

المطلب الثاني : حق اللجوء في نطاق الجهود الدولية .

المطلب الأول : موقف الفقه من طبيعة حق اللجوء

من المعروف أن فقه القانون الدولي لم يتطرق لموضوع الحق في اللجوء بشكل مستقل و متكامل إلا في الربع الثاني من القرن العشرين ، أمّا قبل ذلك ، فقد تمت معالجته بشكل ثانوي من خلال الحديث عن حقوق الدول وواجباتها ، المركز القانوني للأجانب ، تسليم المجرمين و غيرها من المواضيع ذات الصلة ¹ .

و مع ذلك و بالعودة إلى بحث و استقصاء الآراء التي بسطها الفقهاء في مؤلفاتهم ، فإنه يمكن استخلاص مواقفهم من مسألة حق اللجوء و ردّها كلها إلى اتجاهين رئيسيين : الأول ، يذهب إلى القول بأن الحق في اللجوء إنما هو حق مقررّ للدولة و ليس للفرد المضرور نفسه ، أي أن للدولة الحق في أن تمنح الملجأ لمن ترتضيه له أو تمنعه منه ، فهو أمر يخضع لكامل سلطتها التقديرية استنادا إلى اعتبارات شتى و ادّعاءات مختلفة ² ، و هذا الرأي تمسك به جانب كبير من الفقه القانوني التقليدي . أمّا الاتجاه الثاني ، فيذهب إلى القول بأن حق اللجوء من حق الأفراد طبقا لقواعد القانون الدولي ؛ ذلك أنه مع تزايد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان و حرياته الأساسية عموما ، و مع تطور المركز القانوني الدولي للفرد لم تعد النظرية التقليدية تصادف قبولا لدى أكثرية الباحثين ، بل على العكس ، فقد ذهب البعض منهم — في معرض توكيده على مدى أحقية كل فرد ، يعاني بشكل صارخ من أي صورة من صور القهر أو الاضطهاد ، في طلب اللجوء التماسا للملجأ الآمن — إلى حدّ القول بأن الدولة قد أضحت كقاعدة عامة ملزمة بتوفير هذا الملجأ ، و ذلك ما لم توجد أسباب سائغة تحملها على التصرف بطريقة مغايرة ³ .

و فيما يلي سنعرض لكلا الاتجاهين في شيء من التفصيل .

الفرع الأول : حق اللجوء : حق للدول وحدها .

يعتبر هذا الاتجاه أحد النتائج المنطقية التي تفرعت عن النظرية التقليدية أو الإرادية في القانون الدولي ، تلك التي جاء فيها أن هذا القانون يستمدّ قوته الإلزامية من رضا الدول صراحة أو ضمنا ، و أن رضا الدول هو الذي يحدّد مضمون القانون الدولي .

واعتمادا على ذلك فإن القانون الدولي لا يخاطب أحداً بأحكامه إلا الدول ، أمّا الأفراد فهم لا يتمتعون بأي مركز ، و من ثم لا يتمتعون بصلاحيّة اكتساب أية حقوق مباشرة . و إذا كانت هناك قواعد

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 123 .

² — راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين : دراسة في التشريعات الدولية والإقليمية ، المجلة المصرية للقانون الدولي القاهرة ، العدد 54 ، سنة 1998 ، ص 92 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 22 — 23 .

Sylvie SARELEA, la nature civile du droit des réfugiés en droit Belge et eu sens de la Convention Européenne des Droits de L'homme, essai de définition et analyse des enjeux, Revue Belge de Droit International, Éditions Bruylant, Bruxelles, Vol XXIX, 1996 / 2, pp. 640 – 642 .

³ — مثل عدم انطباق شروط اللاجئين على طالب اللجوء ، أو سبق ارتكابه لجرائم لا تبيح له الحق في طلب اللجوء ، أو لأسباب و اعتبارات الأمن القومي و السلام العام داخل الدولة . للتوسّع أكثر ، راجع : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان : دراسة في ضوء المواثيق الدولية و في بعض الدساتير و التشريعات العربية ، مرجع سابق ، ص 69 — 70 .

دولية تقرّر في الظاهر بعض الحقوق للأفراد ، فإن ذلك يعني أن هناك ترخيص من الدولة بمنح هذه الحقوق لهم ، حيث أنهم يكتسبون الحقوق من القانون الداخلي و ليس من القانون الدولي ¹ .

و واضح ممّا سبق أن أنصار هذا الاتجاه التقليدي يبنون رأيهم على مقولة أساسية مفادها أن الاعتراف بالحق في اللجوء من عدمه ، إنما هو مسألة تدرج ضمن نطاق الاختصاص الداخلي الخالص لكل دولة ، فهي وحدها التي تقرّر — بإرادتها المنفردة ، و إعمالاً لسلطانها التقديرية — منح اللجوء لشخص معيّن أو رفض ذلك ، حتى و لو توافرت لهذا الشخص كل الظروف أو الأسباب التي تسوغ له التقدم بطلب الاعتراف له بهذا الحق . و مؤدّى ذلك ، في عبارة أخرى ، أنه ليس للفرد التمسك بأي حق في مواجهة الدولة التي تقدم إليها ، طالبا منحه الملجأ الآمن الذي يقيه من المخاطر التي توشك أن تهدّد حياته و وجوده أو تتال بشدة من حقوقه و حرياته الأساسية ² .

و قد ساد هذا الاتجاه في القانون الدولي الوضعي منذ أوائل القرن التاسع عشر ، كما تمسك به أنصار المدرسة التقليدية في مختلف أنحاء العالم حتى يومنا هذا ³ .

و لعلّه ممّا يجذب الانتباه في هذا المجال ، أن أصحاب المذهب التقليدي و إن اتفقوا بشأن مسألة من له حق اللجوء على النحو السابق ، إلّا أنهم اختلفوا بعد ذلك بالنسبة لطبيعة هذا الحق أو جوهره ، ذلك أن من بينهم من اعتبر حق الملجأ حقاً للدولة بالمعنى الدقيق لكلمة حق ⁴ ، و منهم من رأى في حق الملجأ مجرد مظهر من مظاهر سيادة الدولة على إقليمها ⁵ ، في حين ذهب فريق ثالث إلى اعتبار حق الملجأ بأنه أهلية أو اختصاص الدولة بمنح اللجوء للأفراد ⁶ .

و إزاء ذلك قام الأستاذ " أمر الله " بترجيح رأي الفريق الثالث مبرراً موقفه بالقول : ((... ففي تقديرنا أن كلمة (حق) في هذا المقام بالذات لها معنى اصطلاحى خاص يعني الأهلية أو الاختصاص أو الرخصة . و من هنا فإن فهم هذه الكلمة بمعنى (الحق) بالمعنى الدقيق في القانون لا يتسم بقدر كبير من الدقة ، ذلك أنه إذا نظرنا إلى الملجأ الإقليمي فإننا لا نستطيع القول أن الدولة لها حق قائم بذاته يسمى

¹ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 123 .

² — أنظر : أحمد الرشيدى ، حقوق الإنسان : دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص 377 ؛ قحطان نشمي الخيري ، حق اللجوء السياسي ، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم في القانون الدولي ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2006 ، ص 19 .

³ — راجع على سبيل المثال : — في الفقه العربي : محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، مرجع سابق ، ص 720 و ما بعدها ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 5 و 123 ؛ على صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 131 .

— و في الفقه الغربي : Moore J.B. , Oppenheim L. , Schwarzenberger G. , Grahl – Madsen A. , Lauterpacht , Fitzmaurice , Adison Smith G. , Basdevant J. , Bluntnschli J.G. , Renault L., P. Weis., et Gidel Gilbert .

⁴ — أمثال : أوبنهايم ، بلنتشلي ، مور ، راستند ، و جيلد جيلبير .

⁵ — نذكر منهم : أنزيلوتي و باديفان .

⁶ — و من بينهم : بول فايس ، مورجنسترن ، دلبيرن ، كوزيبرودسكي ، شارل دي فيشر ، فرانسوا كريبو ، محمد طلعت الغنيمي حمدي السيد محمد الغنيمي .

حق منح هذا النوع من الملجأ ، بل كل ما هناك هو أن للدولة حق في السيادة على إقليمها ، و هذا الحق يخولها سلطة قبول الأجانب داخل إقليمها و رفض تسليمهم إلى دولة أخرى ما لم يكن هناك اتفاق يقضي بغير ذلك ، كما أن هذا الحق يمنع الدول الأخرى من ممارسة أي سلطة مادية على الأفراد الموجودين داخل إقليمها باعتبار أن هذه الأهلية أو ذاك الاختصاص ما هو إلا أحد النتائج المتفرعة عن حق الدولة في السيادة ، و جزء لا ينفصم عن هذا الحق))¹ . و نحن بدورنا نبادر إلى مجازاة هذا الرأي لما لمسنا فيه من قوة البيان .

الفرع الثاني : حق اللجوء هو حق للأفراد

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن توافر الظروف و المبررات التي تسوغ الاعتراف للفرد بالحق في طلب اللجوء ، ينتج أثره القانوني المتمثل في وجوب التسليم له بهذا الحق ، و من ثم منحه الملجأ الذي يريده . و عليه ، فإن الحق في اللجوء ، إنما هو حق للفرد في مواجهة الدولة التي يتوجه إليها بطلبه ، و من ثم في مواجهة المجتمع الدولي في مجمله بعد ذلك² .

و يرتبط هذا الاتجاه بنظرة أصحابه إلى أساس القانون الدولي باعتباره فرعاً من فروع القانون الطبيعي ، و مركز الفرد بالنسبة لأحكامه و الذي يعتبره شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام³ .

و الحجة التي يؤسس عليها أنصار هذا المذهب موقفهم في هذا الشأن ، مؤداها أن التطورات الحديثة في مجال الحماية الدولية لحقوق الإنسان و حرياته الأساسية ، و التي أضحت أحد المبادئ الحاكمة للنظام الدولي في تطوره المعاصر ، صارت — أي هذه التطورات — تستلزم ضرورة الاعتراف بالحق في اللجوء هرباً من الاضطهاد و القهر السياسيين و ما في حكمهما . و بعبارة أخرى ، فإن الاعتراف بالحق المذكور قد أضحى اليوم يمثل مطلباً أساسياً يكاد يجعله ملازماً للحق في الحياة ، حيث أن هذه الحياة قد تتوقف عليه أحياناً⁴ .

وكما هو معلوم ، فقد ترعرع هذا المذهب في ظل مدرسة القانون الطبيعي، حيث نادى به "سوارز" و"جروسيوس" و"بوفندورف" و "ولف" و "فانتل" ، واستمر سائداً حتى أواخر القرن الثامن عشر ليتوارى ويختفي تحت تأثير انتصار الأفكار الوضعية ، لكنه عاد إلى الظهور مجدداً في القرن العشرين خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية ، و بعد التطورات التي عرفها قانون حقوق الإنسان وانتشار فكرة الواجب الأخلاقي في المجتمع الدولي⁵ .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 139 .

² — راجع : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان : دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص 377 .

³ — بن عامر تونسي ، قانون المجتمع الدولي المعاصر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط 4 ، 2003 ، ص 273 — 275 .

⁴ — أنظر : جوفيتشا باترنوغيتش ، أفكار حول العلاقة بين القانون الدولي الإنساني و القانون الدولي للاجئين : تعزيزهما و نشرهما المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد 2 ، سنة 1988 ، ص 159 .

⁵ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 123 .

و وفقا لذلك ، فإننا سنبحث أفكار هذا الاتجاه على مرحلتين : مرحلة نشأتها الأولى على أيدي كبار فقهاء القانون الدولي ، ثم مرحلة عودتها إلى الظهور في القرن العشرين عقب الحرب العالمية الثانية .

أولا : المرحلة الأولى : حق الأفراد في اللجوء في نظر فقهاء القانون الدولي الآباء

يكاد يجمع فقهاء القانون الدولي الآباء منذ "سوارز" إلى "فانتل" على أن حق اللجوء هو حق للفرد طالب الحماية ، و لا شك أن هذا الحكم كان نتيجة طبيعية لنظرتهم إلى حقيقة القانون الدولي باعتباره فرعاً من فروع القانون الطبيعي من جهة ، و كذلك إلى الفرد بوصفه من أشخاص القانون الدولي من جهة أخرى . و لكن على الرغم من ذلك ، فإنهم اختلفوا بشأن تحديد و ضبط درجات مفهوم حق الملجأ المكفول للفرد . و فيما يلي نحاول عرض تلك الآراء .

1 — سوارز / Francisco Suarez (1548 — 1617) : ذهب إلى القول بأن كل فرد يطلب الحماية من الاضطهاد ، له الحق في الحصول على الملجأ في الدولة التي قصدها باعتبارها نائب عن المجتمع الدولي في حماية كرامة الفرد .

2 — جروسيوس / Grotius (1583 — 1645) : يرى أن للفرد حقا طبيعيا في طلب اللجوء في الدول الأخرى هرباً من الاضطهاد السياسي ، و هذا الحق يقابله التزام على عاتق الدولة بصفتها نائب عن المجتمع الدولي ، بأن تمنحه الملجأ على إقليمها . إلا أنه استثنى من هذا الحق الأفراد الذين ارتكبوا جريمة ضد الإنسانية ، فهؤلاء يحق لجميع الدول معاقبتهم¹ .

3 — بوفاندورف / S. Pufendorf (1632 — 1694) : ذهب إلى القول بأن الدولة لها سلطة تقديرية في منح اللجوء ، و أنكر أن يكون للأجانب مثل هذا الحق ، و أن الدولة هي التي تضع الشروط الواجب توافرها لمنح اللجوء اعتماداً على مصالحها الخاصة .

4 — ولف / C. Wolff (1679 — 1754) : اعتبر أن للأفراد حقا طبيعيا في مغادرة أوطانهم و الإقامة في أي منطقة من العالم ، دون أن يكون لدولتهم الحق في منعهم من مغادرتها . و يرى أيضا أن هناك واجبا على الدول بمنح الملجأ للمنفين من بلادهم على اعتبار أن ذلك يُعدُّ أحد الواجبات المفروضة عليها تجاه نفسها ، و كذلك من أجل تحقيق الخير العام للمجتمع الدولي . غير أنه في الوقت نفسه يرى أن للدولة الحرية الكاملة في قبول الأجانب على أراضيها بناء على مشيئة رعاياها أو السلطة الحاكمة التي تمثل الشعب .

5 — فانتل / Vattel (1714 — 1767) : ذهب أيضا إلى تغليب مصلحة الدولة ، حيث أكد على حقها في منع دخول الأجانب إلى إقليمها ، و أنّ من حقها تحديد الشروط التي تراها مناسبة لدخولهم ؛ و لذلك فإن حق الفرد في الملجأ ، و إن كان يبدو ضروريا و تاما من الناحية النظرية ، فإنه في الواقع هو حق

¹ — تجدر الإشارة إلى أنه لا يُستبعد أن يكون جروسيوس قد تأثر بتجربته الشخصية كلاجئ ، حيث اضطر في وقت من الأوقات إلى مغادرة بلده الأصلي هولندا بعد أن حكم عليه القضاء بالسجن المؤبد ولجأ للإقامة في فرنسا ، حيث حظي بحماية الملك لويس 13 .

ناقص ، إذا تمّ النظر إليه من جانب كل دولة على حدة ، بحيث أنه يتعيّن على الأجنبي طلب الإذن من الدولة حتى تسمح له بالبقاء في إقليمها ، و إذا ما رفضت الإذن له بذلك ، فما عليه إلا الامتناع و الإذعان.

و من خلال العرض السابق لآراء فقهاء القانون الدولي الآباء¹ ، يتبين لنا أنه إذا كان "جروسيوس" قد انفرد باعترافه لبعض الأفراد بحق تام في الحصول على الملجأ ، فإن كل من "بوفاندورف" و "ولف" و "فائل" قد ذهبوا إلى تغليب مصلحة الدولة و حقها في منع الأجانب من دخول إقليمها ، و بالتالي فإن حق الفرد في الحصول على الملجأ هو حق ناقص حسبهم .

ثانيا : المرحلة الثانية : حق الأفراد في اللجوء في الفقه الحديث و المعاصر

في أواخر القرن الثامن عشر حدث تحوّل خطير هزّ القانون الدولي من أساسه ، حيث استقرت فكرة الدولة باعتبارها شخص القانون الدولي الوحيد الذي له جميع الحقوق المقرّرة في هذا القانون و اختفى الفرد تماما من نطاق القانون الدولي ، فلم تعد له أي حقوق ليصبح في عداد الأشياء بالنسبة لأحكامه . و وفقا لذلك ، إذا كانت كل الحقوق التي يعترف بها القانون الدولي العام مقرّرة للدول فقط دون الأفراد ، فإن النتيجة التي تترتب على ذلك بالضرورة هي قصر حق اللجوء على الدول و استبعاد الأفراد من نطاقه تماما² .

و في القرن التاسع عشر برز بشكل واضح الفرق بين الجرائم السياسية و الجرائم العادية ، و أصبحت قاعدة عدم تسليم المجرمين السياسيين مقبولة لدى أغلب الدول ، إضافة إلى الأصدقاء التي تركتها الثورة الفرنسية ، و النص الصريح على منح اللجوء في الدستور الذي تمت صياغته بعد الثورة ، إلّا أن مبدأ حق الدولة في منح الملجأ بقي مسيطرا . فقد أشار الأستاذ (موري Mobre) إلى أن الحق في منح الملجأ يُمارس فقط من الدولة في ظل مصالحها و التزاماتها الدولية ، و أوضح الأستاذ (هاكورث Hackworth) أن للدولة الحرية المطلقة في التعامل مع اللاجئين اعتمادا على سياستها الداخلية و التزاماتها الدولية ، و أكد الأستاذ (مورجنسترن Morgenstern) أن الدولة هي صاحبة الحق المطلق في منح الملجأ انطلاقا من سيادتها و حقها في الرقابة على كل ما يدور في إقليمها و خاصة دخول الأجانب .

بيد أنه نتيجة للتطور الذي شهده القانون الدولي منذ أوائل القرن العشرين في مجال حماية حقوق الإنسان³ ، فقد أصبحت أفكار المدرسة الوضعية فيما يتعلق بمركز الفرد غير متناسبة مع حقيقة الواقع

¹ — راجع في تفصيل هذه الآراء : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 123 — 124 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ص 141 — 147 .

² — راجع : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 99

³ — حيث أيقن المجتمع الدولي — بسبب ما خلفته الحرب العالمية الثانية من خسائر فادحة في الأرواح و دمار شامل في المباني — أنه لكي يتم المحافظة على الأمن و النظام الدوليين ، فلا غنى عن ضرورة الاعتراف الدولي بحقوق الإنسان و توفير الحماية لها . =

في القانون الدولي المعاصر ، ذلك أن الأفراد أحيانا يستمدون حقوقا من القانون الدولي مباشرة بقطع النظر عن انتمائهم إلى دولة معينة ، كما أنهم يتحملون بالتزامات يفرضها عليهم ذلك القانون مباشرة أيضا دون حاجة لإدماجها في القانون الداخلي لأية دولة . و فضلا عن ذلك ، فإن القانون الدولي يعترف لهم أحيانا بأهلية التقاضي أمام بعض المحاكم الدولية ¹ ، و بأهلية تقديم الشكاوى و العرائض إلى بعض الهيئات الدولية ² .

و حاصل القول أن الأفراد أصبحوا يتمتعون بأهلية دولية ناقصة أو محدودة ³ ، أي أهلية اكتساب بعض الحقوق و تحمّل عدد من الالتزامات التي يقرّها القانون الدولي في شأنهم . و هذا المستوى من الأهلية ، و إن كان لا يرتفع بالأفراد إلى مستوى الأشخاص الدولية ، فإنه لا يتدنّى بهم إلى درك الأشياء ⁴ .

و كما أسلفنا الذكر سابقا ، فقد اتّضح أن التجاء الأفراد إلى دول أخرى يرجع في الغالب إلى الاعتداء على حقوق الإنسان ، فاللاجئ غالبا هو شخص خرج من دولته الأصلية — ولا يرغب أو لا يستطيع العودة إليها — إما هربا من اعتداء على حقوق الإنسان تعرّض له بالفعل ، و إما نجاة من تهديد بوقوع هذا الاعتداء ضده . و من هنا يصبح الحصول على الملجأ هو الوسيلة الوحيدة أمام اللاجئ لحماية حقوقه الأساسية ضدّ أيّ انتهاك قد يتعرض له . فضرورة حصول اللاجئ على الملجأ — كما يقول الأستاذ " أمر الله " — تتساوى إذن مع ضرورة حق الحياة بالنسبة للفرد الذي يوجد في ظروف عادية ، لأنه إذا كانت حماية حق هذا الأخير في الحياة تعتبر شرطا أوليا يفترض تحقيقه سلفا حتى يستطيع التمتع بباقي حقوق الإنسان الأخرى ، فإن الحصول على الملجأ يُعدّ بدوره شرطا أوليا يلزم توافره قبل أي شيء آخر حتى يمكن للاجئ التمتع بجميع حقوق الإنسان ، بل إنه في بعض الحالات يكون الحصول على الملجأ هو الشرط الأولي لتمتّع اللاجئ بحق الحياة ذاته ⁵ .

= و بالفعل فإن أهم مبادئ حقوق الإنسان قد وجدت طريقها إلى دائرة القانون الدولي الوضعي الحالي عن طريق عدد كبير من الوثائق الدولية ، بحيث باتت تشكل اليوم فرعا هاما من فروع القانون الدولي (أي القانون الدولي لحقوق الإنسان) .

¹ — كما هو الحال مثلا بالنسبة إلى محكمة الاسترداد العليا (The Supreme Restitution Court) بمقتضى الاتفاقية المبرمة سنة 1952 بين الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا و فرنسا من ناحية و بين ألمانيا من ناحية أخرى ، للنظر في طلبات الأفراد بشأن استرداد أموالهم التي فقدوها بسبب النظام النازي .

² — من ذلك مثلا : ما جرى عليه العمل في عهد عصبة الأمم من الاعتراف لسكان الأقاليم الخاضعة للانتداب بحق تقديم عرائض إلى لجنة الانتداب الدائمة ، ثم حق سكان الأقاليم الموضوعة تحت نظام الوصاية في تقديم العرائض طبقا للمادة 87 من ميثاق الأمم المتحدة .

³ — و يعبر عن ذلك الأستاذ (Louis Antoine ALEDO) قائلا :

((L'individu n'est pas un sujet direct actif du droit international .))

أنظر : Louis – Antoine ALEDO, La perte du statut de réfugié en droit international public, Revue Générale de Droit International Public, Paris, Tome 95/ 1991/ 2, p. 374.

⁴ — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 123 .

⁵ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 154 — 155 .

و تأسيساً على ذلك خلص البعض إلى القول — و بحق — أن العلاقة بين انتهاك حقوق الإنسان و الحق في طلب اللجوء ، يمكن وصفها بأنها تشبه علاقة السبب بالنتيجة ، أو العلة بالمعلول ¹ ؛ أي أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين نظام حق اللجوء من جهة و حماية حقوق الإنسان من جهة أخرى . و بالتالي لم يكن من قبيل المصادفة أن تنص المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق الفرد في طلب اللجوء و التمتع به ، و أن تحرص — كذلك — أهم الوثائق المتعلقة باللجوء في ديباجاتها على الإحالة إلى المبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ² .

و اتصالاً بذلك ، و خلال دورة معهد القانون الدولي في (باث Bath) عام 1950 ، ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن هناك حقاً للأفراد في الحصول على الملجأ ، و في الوقت نفسه هناك التزام على الدولة بمنح هذا الملجأ ³ . و اعتمد أصحاب هذا الرأي على أن حقوق الإنسان أصبحت جزءاً من القانون الدولي ، و أن منح اللجوء هو الوسيلة لمنح الحماية للمضطهدين . و ذهب البعض منهم إلى أبعد من ذلك بقوله إن هناك عرف دولي مستقر يعترف للأفراد بحق الحصول على الملجأ ⁴ .

و ممّا لا شك فيه أن مثل هذه الآراء قد بالغت في فهم حقيقة أثر تطور قواعد حماية حقوق الإنسان على موضوع منح الملجأ ، و بتفسير الممارسات الدولية في هذا النطاق ، و إعطاء السوابق الدولية قدراً أكبر ممّا تحتمل ⁵ . فواقع الأمر يؤكد أن الممارسة الدولية (في الوقت الراهن) ما تزال تميل إلى ترجيح كفة الدولة ، و تعتبر أنها وحدها التي تتأط بها مسألة قبول منح اللجوء من عدمه .

و لذلك فقد سعى عدد كبير من الفقهاء و الباحثين — كلٌ حسب طريقته — إلى انتهاج حل وسط بإقامة نوع من التوازن بين اعتبارات السيادة الإقليمية للدول (بما يتفرع عن ذلك من اعتبار الملجأ من الاختصاصات المقصورة على الدولة وحدها) و مقتضيات حقوق الإنسان (بما يترتب عليها من ضرورة الاعتراف بحق الأفراد في الملجأ) ، أي التوفيق بين حق الدولة في الأمن و سلامة مجتمعتها و رخائه من ناحية ، و مصلحة اللاجئين في الحصول على الملجأ من الناحية الأخرى ⁶ .

¹ — أنظر : أحمد الرشيد ، حقوق الإنسان : دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص 378 .

² — أنظر على سبيل المثال : اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين 1951 ، إعلان الأمم المتحدة بخصوص الملجأ الإقليمي 1967 ، اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بشأن الجوانب الذاتية لمشكلة اللاجئين في إفريقيا 1969 ، و الإعلان الأوروبي المتعلق بالملجأ الإقليمي 1977 .

³ — و من القائلين بذلك : (رولان Rolin) من فرنسا ، و (دونش دي أبرانكس Dunshee de Abranches) من البرازيل .

⁴ — و هذا ما ذهب إليه الأستاذ (ليسر Leyser) من أستراليا .

⁵ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 125 .

⁶ — و من أنصار هذا الاتجاه : كاستيرج ، ويهبرج ، و برايلي . و كما هو معلوم فإن هذا الحل يتوسط اتجاهين متناقضين ؛ الاتجاه الأول تقليدي يتمسك بالوضع القائم في القانون الدولي ، أي أن للدول وحدها رخصة منح الملجأ للأفراد دون أن تكون ملزمة بذلك . و الثاني اتجاه تقدمي ، يدعو إلى النص صراحة على حق الفرد في الملجأ و التزام الدول بأن تمنحه إياه .

و على الرغم من مرور أكثر من نصف قرن على اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، إلا أنه مازال هناك قصور واضح فيما يتعلق بتقرير حق الفرد في الملجأ ، إذ أنه حتى الآن لا يوجد ما يلزم الدول على الصعيد الدولي و الإقليمي بمنح هذا النوع من الحماية للمضطهدين و اللاجئين . فحق اللجوء لم يعد بعد قاعدة دولية ¹ .

و إذا أخذنا بعين الاعتبار نص المادة (14) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي جاء فيها أن: ((لكل فرد حق التماس ملجأ في بلدان أخرى و التمتع به خلاصاً من الاضطهاد)) ، فإن مثل هذا الحق لا يمكن ممارسته ما لم يكن هناك التزام مقابل على الدول بمنح هذا الحق للفرد . قد تكون بعض الدول قد ألزمت نفسها من خلال تشريعاتها الداخلية ، سواء الدساتير أو القوانين ، بمنح الملجأ ، إلا أن الإحساس العام بوجود التزام على الدولة في ذلك ما زال مفقوداً .

و بناء على ما تقدم ، يجب الاعتراف صراحة أنه ليس من السهل على الدول منح اللجوء للاجئين لأنّ مثل هذا الأمر تحكمه عدة اعتبارات ، أهمها :

1 — يجب أن يكون هناك توازن ما بين الحماية المطلوبة للاجئين و بين حاجة الدولة في السيطرة على الأجانب الذين يدخلون إقليمها و مراقبتهم لمعرفة سبب دخولهم و فترة إقامتهم .

2 — إن الالتزام بمنح هذا النوع من الحماية يؤدي بالنتيجة إلى انتقاص في سيادة الدولة .

3 — الأخذ بعين الاعتبار أن هناك التزام على الدولة بعدم إعادة اللاجئين إلى الدولة التي فرّ منها ، أو إلى إقليم يخشى فيه أن يتعرض للاضطهاد .

4 — مراعاة الظروف السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية ، و الأمنية للدول المضيفة .

5 — منح اللجوء من قبل دولة قد يؤدي إلى نشوء توترات مع الدولة التي هرب منها اللاجئ . و إن كانت المواثيق الدولية و الإقليمية كافة ، اعتبرت منح اللجوء عملاً إنسانياً مسالماً و لم تعتبره عملاً غير ودي ، إلا أنه في التطبيق العملي ما زال مثل هذا الموضوع يسبب الأزمات بين الدول ² .

و هي اعتبارات — في تقديرنا — جديرة بالاهتمام و لا يمكن تجاهلها .

المطلب الثاني : الجهود الدولية في مجال تقرير حق الفرد في اللجوء

في الأزمنة الماضية لم يكن اللاجئين يواجهون صعوبة تُذكر في الانتقال من إقليم دولة إلى إقليم دولة أخرى ، فلم تكن تواجههم مشاكل الحدود و تطلّب حمل جوازات السفر و اشتراط الحصول على تأشيرات الدخول و تراخيص الإقامة ، فقد كان من السهل على اللاجئين التنقل بين الدول المختلفة و

¹ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 123 ؛ Encyclopédie DALLOZ, op. cit., p. 3

² — أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 125 . و هناك اعتبارات أخرى لا تقل أهمية ذكرها الأستاذ " برهان أمر الله " .

راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 188 ، هامش 52 .

الاستقرار في المكان الذي يختاره لبدء حياة جديدة أو حتى لمواصلة نشاطه السياسي¹ . كذلك فإن الدول كثيراً ما كانت ترحّب باللاجئين و تعطف عليهم خصوصاً أن عددهم كان محدوداً و لا يسبّب لها مشاكل إدارية أو اجتماعية أو اقتصادية ، و غاية ما كان يعنيه من أمر اللاجئين هو التزامه باحترام سيادتها و قوانينها و عدم الإخلال بأمنها و نظامها العام . و لذلك فإن مشكلة اللاجئين لم تكن تثور إلا إذا طلبت دولتهم من دولة اللجوء إعادتهم إليها ، حيث ارتبطت قضية اللجوء في بداية نشأتها بقضية تسليم المجرمين في العلاقات الدولية . و من هنا فإن مشكلة اللاجئين لم تكن بالحجم و التعقيد الذين عرفتهما بعد ذلك .

و لكن هذا الوضع قد تغيّر بعد الحرب العالمية الأولى ، نظراً لضخامة أعداد اللاجئين من ناحية و تشدّد الدول الأوروبية في مسألة قبول اللاجئين على أراضيها من ناحية أخرى ، و لذلك فقد صارت فكرة اللجوء ترتبط بقضية دخول اللاجئين إلى الدولة التي قصدوها أكثر من ارتباطها بقضية تسليم المجرمين .

و أضحت مشكلة اللجوء من أكثر المشاكل خطورة في عالمنا المعاصر ، حيث تدفقت موجات النزوح الجماعي المكثف للاجئين على حدود الدول المجاورة تترى بشكل يكاد لا يخلو منه يوم من أيام العام .

بيد أنه نتيجة لما تمثله تدفقات اللجوء الجماعي هذه من أعباء ثقيلة على اقتصاد الدول المستقبلية و مرافقها ، بالإضافة إلى ما قد تؤدي إليه من تهديد لأمنها الداخلي و الخارجي ، فقد أصبحت هذه الدول أكثر تشدداً في قبول اللاجئين . و عليه ، يمكن القول أن مسألة اللاجئين إلى جانب كونها مشكلة داخلية تهم كل دولة على حدة ، فقد أخذت طابعاً دولياً سواء من حيث نطاقها أو آثارها ، ممّا يتطلب تعاون و تضافر جهودها من أجل التصدي لها .

و قد شهدت الممارسة الدولية — سواء على المستوى الداخلي أو المستوى الدولي — تطورات هامة لمصلحة اللاجئين ؛ فعلى المستوى الداخلي عمدت دول كثيرة إلى النص في دساتيرها أو تشريعاتها الداخلية على (حق) الأفراد في اللجوء ، و على المستوى الدولي حاولت بعض الدول تقرير هذا الحق و النص عليه في أهم الوثائق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان أو اللجوء و معاملة اللاجئين .

و فيما يلي سنتطرق لأهم تلك الجهود المبذولة في مجال تقرير حق الفرد في اللجوء في كل من القانون الداخلي و القانون الدولي المكتوب .

¹ — و يصف فضيلة الشيخ محمد الغزالي حال المسافر المسلم آنذاك ، فيقول : ((كان المسافر المسلم ينزح من المغرب ليصل إلى بلاد الصين ، فلا يحمل معه جواز سفر و لا يلقى أمامه (حرس حدود) ، و كان نصف الدنيا مفتوحاً له ينتقل في مشارقه و مغاربه كيف شاء ، و كانت نظرته للعالم تُجرئه على التسرّب في مجاهيله و التغلغل في أعماقه ، فإذا اطمأن به المقام في ناحية حطّ بها رحاله ... و لا شك أن هذه الحياة المتحركة كانت استجابة لتعاليم الإسلام ، و فهماً لسنة الرسول الكريم " صلى الله عليه و سلم ")) .
أنظر : محمد الغزالي ، مرجع سابق ، ص 190 .

الفرع الأول : الجهود المبذولة في نطاق القانون الداخلي

إلى جانب الجهود التي بذلتها الدول – على المستوى الدولي – لمصلحة اللاجئين منذ الحرب العالمية الأولى ، انعكس الاهتمام الدولي المتزايد بمشكلة اللاجئين على مواقف مجموعة كبيرة من الدول فقد حرصت على النص في دساتيرها و تشريعاتها الداخلية ، إمّا على حق الأجانب في اللجوء ، و إمّا على مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين ، و إمّا على مبدأ عدم إعادة اللاجئين إلى دولة يُخشى عليهم فيها من الاضطهاد .

و على الرغم من أن هذا النوع من النصوص القانونية الوطنية أو الداخلية لم ينشئ قاعدة قانونية دولية تعترف بحق الفرد في اللجوء ، فإنه مع ذلك ، قد أنشأ في حالات كثيرة حقاً شخصياً للأفراد في اللجوء طبقاً للقانون الداخلي في عدد من الدول ¹ . و في هذا السياق يؤكد الأستاذ " أمر الله " أن الدول و إن كانت ما تزال تتردد في الاعتراف بحق اللجوء على المستوى الدولي ، فإنها أصبحت أكثر ميلاً إلى تقرير هذا الحق في قانونها الداخلي ² . و هذه الخطوة في حدّ ذاتها تقدم حلاً جزئياً لمشكلة اللاجئين على مستوى التشريعات الداخلية الخاصة ببعض الدول في وقت تعذر فيه التوصل إلى اتفاقية دولية تعترف بحق الأفراد في اللجوء . و هكذا فإن الأمل معقود على القانون الداخلي للتدخل إزاء سكوت القانون الدولي المكتوب ³ .

و أمام صعوبة حصر جميع الدساتير و التشريعات الداخلية التي تقرّر للأفراد الحق في اللجوء فإننا سنكتفي بالإشارة إلى بعضها فحسب ⁴ .

¹ – من بينها بلجيكا على سبيل المثال .

² – و في نفس المعنى تنقل الباحثة "سعاد يحيوش" عن الأستاذ (Bettati) قوله : ((أنه لا يوجد في القانون الوضعي نصوص تلزم الدول بمنح اللجوء للأشخاص ، فالنصوص الوحيدة التي تجبرها على ذلك هي تلك النصوص الداخلية ، أي أن الدولة تستند في منحها للجوء على تشريعاتها الداخلية)) . أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 25 .

³ – راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 174 .

⁴ – في إفريقيا : نصت بعض الدول الإفريقية في دساتيرها و قوانينها الداخلية على حق الأجانب في اللجوء . مثل : كينيا (المادة 14 من دستور 1963) ، موزامبيق (المادة 25 من دستور 1975) ، رواندا (المادة 15 من دستور 1962 المعدل سنة 1973) جنوب إفريقيا (المادة 35 من قانون اللاجئين لعام 1998) .

– في آسيا : من بين الدول الآسيوية التي أقرت حق الفرد في اللجوء ، نذكر : الصين (المادة 29 من دستور 1975) ، جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية (المادة 66 من دستور 1972) ، الهند (المادة 31 من قانون تسليم المجرمين الصادر سنة 1962) .

– في دول أمريكا اللاتينية : كرست هذه الدول حق اللجوء في تشريعاتها الوطنية ، و نذكر على سبيل المثال : البرازيل (المادة 153 من دستور 1969 ، و كذلك القانون البرازيلي للجوء الصادر سنة 1997) ، الإكوادور (المادة 84 من دستور 1967) ، بنما (المادة 23 من دستور 1972) ، باراغواي (المادة 122 من دستور 1967) ، غواتيمالا (المادة 61 من دستور 1965) ، هايتي (المادتان 36 و 37 من دستور 1964) ، هندوراس (المادة 67 من دستور 1965) ، و فنزويلا (المادة 116 من دستور 1961) .

– في أوروبا الشرقية : بدورها اعترفت دول أوروبا الشرقية بحق اللجوء ، مثل : بلغاريا (المادة 65 من دستور 1971) المجر (المادة 27 من دستور 1972) ، رومانيا (المادة 38 من دستور 1969) .

– في أوروبا الغربية : جاء التأكيد على حق اللجوء في دساتير هذه الدول أو قوانينها الداخلية الخاصة بتنظيم الأجانب ، أو في =

الفرع الثاني : الجهود المبذولة في نطاق القانون الدولي المكتوب

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية شهدت الممارسة الدولية محاولات متعددة من أجل النص على حق الأفراد في اللجوء و تقنينه في أهم الوثائق الدولية . و سنتناول — من خلال هذا الفرع — أهم المحاولات التي بذلت لتكريس حق الأفراد في اللجوء في النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان أولاً ، ثم في النصوص الخاصة بحق اللجوء و معاملة اللاجئين ثانياً .

أولاً : النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

سنبحث حق اللجوء في النصوص الدولية العالمية ، ثم في النصوص الدولية الإقليمية على التوالي.

1 - على النطاق العالمي

و يأتي في مقدمة هذه النصوص : الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 ، و العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان 1966 .

أ — الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948

لقد برزت أول محاولة للتقنين بحق الفرد في اللجوء أو الملجأ في المسودة التي تقدمت بها لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي للأمم المتحدة في إطار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، فقد نصت المادة 12 من المسودة على أنه : ((لكل فرد الحق في طلب الملجأ و الحصول عليه في بلاد أخرى هرباً من الاضطهاد))¹ .

و عندما نوقشت هذه المادة على مستوى اللجنة الثالثة للجمعية العامة للأمم المتحدة اعترض على صياغتها عدد من الدول ، خصوصاً : المملكة المتحدة و الإتحاد السوفياتي (سابقاً) و أستراليا و المملكة العربية السعودية . فقد رأت هذه الدول أن الاعتراف بحق الفرد في الحصول على الملجأ يشكل اعتداءً

= قوانين تسليم المجرمين التي أبرمتها . و يمكن أن نذكر على سبيل المثال : فرنسا (ديباجة دستور 1958) ، إيطاليا (المادة 10 من دستور 1948) ، هولندا (المادة 4 من دستور 1815 المعدل سنة 1972) ، النرويج (المادة 103 من دستور 1974) ، البرتغال (المادة 22 من دستور 1976) ، اليونان (المادة 5 من دستور 1975) .

— في الولايات المتحدة الأمريكية : لم ينص دستورها على حق اللجوء ، لكن (قانون اللاجئين) و الذي بادرت الولايات المتحدة الأمريكية بإصداره سنة 1980 ، تضمن أسس مبدأ اللجوء . و في عام 1990 أدخل الكونغرس تعديلات على القوانين الخاصة بالهجرة و الجنسية .

— أما في الدول العربية : فقد نصت هي الأخرى تشريعاتها على حق الأجانب في اللجوء سواء في دساتيرها أو في قوانينها الداخلية التي تنظم دخول الأجانب . و نذكر بعضاً منها : الجزائر (المادة 69 من دستور 1996) ، سوريا (المادة 34 من دستور 1972) ، تونس (المادة 17 من دستور 1959 المعدل سنة 1976) ، مصر (المادة 53 من الدستور الدائم 1971 المعدل سنة 1980) ، البحرين (المادة 21 من دستور 1973) ، ليبيا (المادة 11 من دستور 1969) ، السودان (المادة 44 من دستور 1973 و المادة 5 من قانون اللجوء 1974) ، الإمارات العربية المتحدة (المادة 38 من دستور 1973) .

¹ — Art 12 : (Everyone has the right to seek and be granted, in other countries asylum from persecution)

صارخا على سيادتها و تدخلًا سافرًا في شؤونها الداخلية ¹ . و قامت مندوبة المملكة المتحدة السيدة كوربي (Mrs Corbet) بشن هجوم عنيف على صياغة تلك المادة ، و تقدمت بتعديل يقضي بتغيير عبارة (الحصول على الملجأ) بعبارة (التمتع بالملجأ To enjoy asylum) ، و دفعت المملكة المتحدة بأن القانون الدولي لم يعرف بعد (حقًا) للاجئ في اللجوء . و اعترضت فرنسا على ذلك بشدة و كان من رأيها : أن المضطهد يحتاج لأن يجد ملجأ و ليس مجرد الحق في الملجأ ² . و قد تبنت الجمعية العامة في إجازتها للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصيغة التي اقترحتها المملكة المتحدة ³ ، بحيث أصبح نص المادة 14 / 1 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كما يلي : ((لكل فرد الحق في طلب الملجأ و التمتع به في بلاد أخرى هربا من الاضطهاد)) .

و هكذا يمكن القول بأن إقرار محاولة التعديل قد أفقدتها مغزاها العملي ، حيث أن هذه الصياغة قد جعلت المادة 14 / 1 أنفة الذكر عديمة الجدوى ؛ ذلك أنه لا فائدة يجنيها الفرد من مجرد الاعتراف له بحق طلب الملجأ و التمتع به في بلاد أخرى (chercher asile et de bénéficier) دون أن يُعترف له بالحق في الحصول على الملجأ في تلك البلاد . و بعبارة أخرى ، إن حق الفرد في التمتع بالملجأ لا قيمة له ما دام لا يملك الحق في الحصول على هذا الملجأ ⁴ . و تصف الأستاذة " خديجة المضمض " عبارة ((التمتع به)) بالعبارة الفارغة المعنى ⁵ . أمّا الفقيه " لوترباخت " ، فيرى أن المادة 14 / 1 من الإعلان مشوبة بالتصنع الذي بلغ حدّ اللغو أو التثرثرة ⁶ . و مع ذلك فإنه من خلال الوقوف على الملابس التي رافقت صياغة المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، يتضح أن بعض الدول أرادت في ذلك الوقت الاعتراف بحق الفرد في الملجأ ، بينما رفضت الأغلبية ذلك الاعتراف حتى و لو كان ذلك ضمن إعلان ليس له طابع ملزم للدول ⁷ .

¹ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 57 ، هامش 54 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 142

² — و كانت مصر قد اقترحت أن يكون هناك حق في الملجأ (وفقا لقواعد القانون الدولي) ، إلا أن باكستان اعترضت على ذلك الاقتراح و أوضحت أنه : ((طالما أن الحق في المطالبة بالملجأ لم يُعترف به بواسطة قواعد القانون الدولي ، فإن جعل ممارسة ذلك الحق مشروطة بتلك القواعد يرقى لأن يمنعه من الوجود ، لحين أن يتطور القانون الدولي على نحو كاف يتضمن ذلك المبدأ)) .

أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 109 .

³ — و ذلك بعد أن وافقت عليها اللجنة الثالثة للجمعية العامة للأمم المتحدة بأغلبية 30 صوت مقابل صوت واحد و امتناع 12 دولة عن التصويت .

⁴ — أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 422 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 57 .

Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 114 ؛ Ahmed M. Rifaat, *op. cit.*, pp. 108 – 109 .

⁵ — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 124 .

⁶ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 180 . نقلا عن :

Lauterpacht H., the Universal Declaration of Human Rights, B.Y.I.L., 1948, pp. 373 – 374 .

و من جهته يرى الأستاذ " حمدي السيد محمد الغنيمي " أنه : ((ليس هناك حاجة إلى إعلان يعطي للفرد الحق في البحث عن الملجأ دون إعطاء تأكيد بأنه سوف يحصل عليه)) . أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 422 .

⁷ — راجع : محمد مصطفى يونس ، مرجع سابق ، ص 186 – 187 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 22 – 23 ؛ سعاد يحيوش

مرجع سابق ، ص 29 – 30 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 141 – 142

ب - العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان 1966

خلت نصوص العهدين الدوليين للحقوق المدنية و السياسية و للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الصادرين عام 1966 ، من أيّ إشارة صريحة إلى حق الفرد في اللجوء ، رغم أن الفكرة كانت قد طُرِحت عند وضعهما ، فقد اقترح مندوب يوغسلافيا (سابقا) أمام اللجنة الثالثة للجمعية العامة في دورتها الخامسة سنة 1950 إضافة نص يقضي بحق الأفراد في الملجأ ، لكن هذا الاقتراح كان مصيره الرفض ، بسبب أن غالبية الدول كانت تخشى التزامها بقبول القادمين دون أن يكون لديها القدرة على استضافتهم أو الرغبة بذلك ، و لتعتبر مرة أخرى أن منح اللجوء هو عمل سيادي مقصور منحه على الدول ذاتها دون تدخل المشرّع الدولي ¹ .

2 - على النطاق الإقليمي

يمكن القول بصفة عامة أنه لا يوجد على المستوى الإقليمي أي إلزام بالنسبة للدولة بمنح اللجوء و في بيان ذلك نستعرض بشكل موجز بعض الاتفاقيات و الموائيق الإقليمية .

أ - الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 1950

لم يرد في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 أي نص يعترف للفرد بحق اللجوء و قد حاول مجلس أوروبا سنة 1961 وضع نص خاص يعترف بحق اللجوء للأفراد في بروتوكول يلحق بالاتفاقية ، لكن هذه المحاولة باءت بالفشل ² .

ب - الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969

تعد الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة 1969 أول نص دولي ملزم يعترف للفرد - من الناحية النظرية على الأقل - بالحق في الملجأ في مادته 22 / 7 التي تنص على أن : ((لكل شخص - في حالة ملاحقته لجرائم سياسية أو جرائم عادية متصلة - الحق في طلب الملجأ و الحصول عليه في إقليم أجنبي طبقا لتشريع كل دولة و طبقا للاتفاقيات الدولية)) .

و كما هو واضح من صياغة هذه المادة أنها تعترف نظريا بحق اللجوء للفرد ، لكنها من الناحية العملية تربط الحصول عليه بما تنص عليه التشريعات الداخلية و الاتفاقيات الدولية ³ . و لا شك أن هذه الإحالة إلى ما تقضي به التشريعات الداخلية للدولة و الاتفاقيات الدولية تعيد إلى الدولة سلطتها و اختصاصاتها في شأن منح اللجوء من عدمه ⁴ . و لذلك فإن الكتاب و الباحثين اعتبروا أن هذه الاتفاقية

¹ - راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 9 ؛ عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 51 البيومي محمد البيومي ، حق اللجوء ، مجلة الشرطة ، العدد 270 ، جوان 1993 ، مرجع سابق ، ص 31 .

² - راجع : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان مرجع سابق ، ص 65 - 66 .

³ - راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 124 .

⁴ - راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 56 .

جاءت معيبة من الناحية العملية على الأقل¹ ، و لم تضيف شيئاً جديداً إلى حقيقة الواقع بالنسبة لموضوع حق اللجوء² .

ج - الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب 1981

يسلك الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981 المسلك نفسه ، حيث أن المادة 3/12 تنص على أن : ((لكل فرد ، في حالة ملاحقته ، طلب اللجوء و الحصول عليه في إقليم أجنبي طبقاً لتشريع كل بلد و الاتفاقيات الدولية)) . و نلاحظ أن الميثاق الإفريقي يستعمل نفس النص الأمريكي إلا أنه يوسّعه قليلاً ، إذ لا يتكلم عن الملاحقة لأسباب سياسية فقط ، بل الملاحقة بصفة أعم³ .

د - الميثاق العربي لحقوق الإنسان 1994

تنص المادة 23 من هذا الميثاق على أنه : ((لكل مواطن الحق في طلب اللجوء السياسي إلى بلاد أخرى هرباً من الاضطهاد ، و لا ينتفع بهذا الحق من سبق تتبّعه من أجل جريمة عادية تهم الحق العام و لا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين)) .

و مما يُستفاد من هذا النص أنه حصر حق اللجوء في الحق في طلب اللجوء و ليس الحصول عليه⁴ . و لذلك فإنه عديم الجدوى بالنسبة لتحقيق تقدم في موضوع حق الفرد في الملجأ .

و كما هو معلوم فإن هذا الميثاق لم يدخل بعد حيّز التطبيق لعدم حصوله على التصديقات المطلوبة.

ثانياً : النصوص الدولية الخاصة باللجوء

لا تنص أي وثيقة خاصة باللجوء و معاملة اللاجئين على أن حق اللجوء هو حق للفرد ، رغم المحاولات العديدة التي بادرت بها بعض الدول أثناء مناقشة و إعداد هذه النصوص ، لكنها تتضمن جميعها حق اللجوء في الحماية من الاضطهاد و عدم وقوعه في أيدي سلطات الدولة التي تطارده ، وذلك بواسطة مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد . وفيما يلي عرض موجز لهذه الوثائق :

1 - اتفاقية جنيف 1951 الخاصة بوضع اللاجئين

لم تتناول اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين موضوع (حق) اللجوء في اللجوء ، و ذلك بالرغم من أن بعض الدول كانت قد اقترحت إضافة نص إلى مشروع هذه الاتفاقية يقضي بالاعتراف بحق الأفراد في اللجوء ، بيد أن هذا الاقتراح رفضته الأغلبية . و مع ذلك ، فإن الوثيقة النهائية لمؤتمر المفوضين الخاص بوضع اللاجئين ، و الذي تبنّى الاتفاقية ، قد نص في الفقرة (دال) على أن المؤتمر ((إذ يضع في اعتباره أن أشخاصاً كثيرين ما زالوا يتركون موطنهم بسبب الاضطهاد و هم بحاجة

¹ - راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 56 .

² - أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 182 .

³ - أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 124 .

⁴ - أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 11 .

لرعاية خاصة بالنظر لوضعهم ، يوصي بمثابرة الحكومات على استقبال اللاجئين على أراضيها ، و على العمل بروح التعاون الدولي الصادق حتى يتمكن هؤلاء من إيجاد ملجأ لهم و إمكانية الاستقرار))¹ .

2 - إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967

خلال انعقاد لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي في دورتها 13 سنة 1957 ، قدم مندوب فرنسا (رينيه كاسان René Cassin) مشروع إعلان تصدره الجمعية العامة يتعلق بحق الملجأ ، جاء فيه على الخصوص ، أن المسؤولية المتعلقة بمنح الملجأ للأفراد تقع على عاتق الجماعة الدولية ممثلة في منظمة الأمم المتحدة . و في تعليقها على هذا المشروع ، اقترحت كل من إسبانيا و هولندا و يوغسلافيا (سابقا) أن يتم اتخاذ مبدأ حق الأفراد في الملجأ كأساس لهذا الإعلان . غير أن هذين الاقتراحين لم يُكتب لهما النجاح بسبب اعتراض أغلبية الدول عليهما ، بحجة أن الاقتراح الأول من شأنه أن يسمح للمنظمة الدولية بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء ، في حين أن الاقتراح الثاني يتعارض مع الوضع القائم في القانون الدولي المعاصر الذي يقصر حق الملجأ على الدول وحدها .

لكن ما يجب أن نسجله هنا أن جهود السعي لتثبيت (حق) اللاجئين في الملجأ ضمن نصوص هذا الإعلان لم تذهب هدرا ، إذ أن المادة 3 / 1 من ذلك الإعلان لم تمنع فقط طرد أو ردّ اللاجئين الذي دخل إقليم الدولة ، بل منعت أيضا ردّه على الحدود² ، و بما أن دخول اللاجئين إلى إقليم الدولة هو عنصر هام في عملية اللجوء ، فإن ما جاء في الإعلان ، بالرغم من أنه غير ملزم ، إلا أنه يُعدّ خطوة في سبيل بلورة حق اللاجئين في اللجوء . و لعلّ ممّا يؤكد هذا التوجه أن الإعلان قد تبنى مبادئ من بينها : ((أن يحترم الملجأ الذي منحه دولة و هي تباشر سيادتها ، بواسطة كل الدول الأخرى)) . و أن الملجأ ((هو عمل سلمي و إنساني ، وبهذه الصفة لا يمكن أن يُعدّ عملاً غير ودي بواسطة أي دولة أخرى))³ .

3 - مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977

خلال هذا المؤتمر انقسمت الدول إلى أقلية تؤيد منح حق شخصي للاجئ (Droit Subjectif)⁴ و أغلبية تؤيد الوضع الراهن آنذاك للقانون الدولي بصدد اللجوء ، و الذي يتمثل في إطلاق سلطة الدولة في منح الملجأ . و أوضحت هذه الأغلبية صراحة أن منح اللجوء حق سيادي تمنحه الدولة وفق تقديرها و وزنها لمصالحها⁵ .

¹ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 109 .

² — راجع : محمد مصطفى يونس ، مرجع سابق ، ص 187 .

³ — أنظر : محمود سلام زنتي ، حقوق الإنسان (مدخل تاريخي) ، القاهرة 1992 ، ص 264 .

⁴ — و يتشكل أنصار هذا الاتجاه التقدّمي من غالبية دول أوروبا الغربية خصوصا ألمانيا و الدول الإسكندنافية و فرنسا و إيطاليا و بعض دول أمريكا اللاتينية مثل كولومبيا و المكسيك و الإكوادور .

⁵ — و هذه الأغلبية تمثل الاتجاه المحافظ ، و تتألف من الدول الشيوعية (سابقا) ، و الدول الآسيوية و الإفريقية التي واجهت مشكل تدفق جماعات كبيرة من اللاجئين إلى أقاليمها ، و الدول العربية ، فضلا عن بعض دول أوروبا الغربية و أمريكا اللاتينية .

و كما هو معلوم ، فإن إرادة أغلبية الدول هي التي انتصرت في آخر الأمر ¹ .

فلقد تقدمت لجنة الصياغة بمادة تتعلق بمنح اللجوء ، جاء فيها : ((يجب أن تحاول كل دولة متعاقدة ، و هي تمارس في سيادتها ، بروح إنسانية ، أن تمنح الملجأ ، في إقليمها لأي شخص مؤهل للاستفادة من فوائد هذه الاتفاقية)) . و من الثابت أن صياغة : ((يجب أن تحاول)) أقل بكثير من المطالبة بمنح حق الملجأ للباحث عنه ² .

و القراءة المتأنية لمسودة المادة التي تتعلق بحق الملجأ تؤكد بوضوح التراجع الذي حدث في هذا الصدد مقارنة بما هو وارد في الوثائق الدولية الأخرى ³ . و لذلك خرج النص المجاز في المؤتمر هزيلا و يقضي بأن الأطراف ستعمل بروح إنسانية على منح اللجوء ⁴ .

و بالرغم من أن المؤتمر قد انتهى قبل أن يصل لمشروع الاتفاقية التي عُقد بشأنها ، إلا أن هذا لا ينفي أن المؤتمر قد فشل في إقرار تقدم بشأن حق اللجوء في الحصول على الملجأ ⁵ . مما حدا ببعض المشتركين في المؤتمر إلى اليأس من جميع الدول حول الاتفاق على قواعد محدّدة في شأن اللجوء . و لعلّ السبب في ذلك يرجع إلى عدم استعداد الدول للتنازل عن شيء لصالح اللجوء ، و نظرتها إلى اللجوء السياسي بالشك و الريبة ⁶ .

¹ — راجع : André Jacques, *op. cit.*, p. 217

² — راجع : عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 85 — 86 .

François LEDUC, L'asile territorial et Conférence des Nations Unies de Genève, janvier 1977, Annuaire Français de Droit International, Paris, Vol. 23, 1977, pp. 241 et ss.

³ — راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 113 .

⁴ — ((mettra tout en oeuvre dans un esprit humanitaire, pour accorder asile))

أنظر : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 53 .

⁵ — راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 110 .

Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 88 ; André Jacques, *op. cit.*, p. 217.

François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 166 ; François LEDUC, *op. cit.*, p. 255.

⁶ — أنظر : البيومي محمد البيومي ، حق اللجوء ، مجلة الشرطة، الإمارات العربية المتحدة ، السنة 23 ، العدد 270 ، جوان 1993 مرجع سابق ، ص 32 .

و في ظل ما تم عرضه في هذا المبحث ، يمكن القول أن الفرد ليس له حق في أن يُمنح اللجوء على إقليم الدولة المضيفة بشكل تلقائي ما لم تلزم نفسها بذلك من خلال تشريعاتها الوطنية ، و إن كانت الدول تسمح لهم بالإقامة لمدة مؤقتة لحين إيجاد حل دائم لهم . و من ثم يبقى لهذه الدول الحق في منح اللجوء باعتبارها صاحبة السلطة و السيادة ، و على اعتبار أنه عمل إنساني مسالم و ودي ، و لكنها في الوقت نفسه يمكن لها أن لا تمارس مثل هذا الحق .

و القول بتطور هذا الجانب من قانون اللجوء على المدى القريب ، يبدو صعبا في ظل الظروف التي يعاني منها العالم من حروب و نزاعات و عدم استقرار في الكثير من أنحاء العالم ¹ ، الأمر الذي يجعل من الصعب على الدول قبول مثل هذا الالتزام على عاتقها .

و من خلال ما سبق ، نجد أن الطريقة المثلى لمعالجة هذا القصور تكون من خلال التضامن الدولي (Solidarité internationale) ² و التحمل المشترك للعبء بين الدول ، على اعتبار أن مشكلة اللاجئين ذات طابع دولي و لا يمكن إيجاد حل مُرضٍ لها إلا من خلال التعاون الدولي . و مع ذلك فإن وجود اتفاقية تنظم هذا الموضوع على نحو تفرض فيه على الدول الالتزام بمنح اللجوء للاجئين يبقى ضرورة ملحة ³ .

¹ — خاصة أن المتتبع للأحداث التي وقعت في الربع الأخير من القرن الماضي و بداية القرن الواحد و العشرين في مختلف أنحاء العالم و على الأخص في أفغانستان و العراق ، البوسنة و الهرسك ، باكستان ، الشيشان ، الصومال ، أنغولا ، السلفادور ، نيكاراغوا ، إثيوبيا ، موزامبيق ، سيريلانكا ، و السودان ... ، أدت إلى زيادة عدد اللاجئين الهاربين من أوطانهم لطلب الأمان بسبب الاضطهاد و الحروب الأهلية و الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ، الأمر الذي دفع الدول المستقبلة للاجئين إلى التشدد في إجراءات دخول طالبي اللجوء على أراضيها .

² — المقصود بالتضامن الدولي في هذا المجال هو الواجب الأدبي نحو تبادل المساعدة في داخل أعضاء الجماعة الواحدة ، أو المشاركة مع الآخرين في المشاعر و المسؤوليات و الأعباء و الثروة و المصير بسبب الطابع الدولي لمشكلة اللاجئين .

³ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 131 .

المبحث الثالث

أسباب و مبررات الاعتراف بالحق في طلب اللجوء

لقد تطورت نظرة المجموعة الدولية في السنوات الأخيرة إلى مشكلة اللاجئين من ناحية أنه إذا أردنا إيجاد حلّ لمسألة اللاجئين ، فيجب التطرق إلى المسألة من حيث الأسباب التي تؤدي إليها . و هذا التطور يعتبر مهم لتطور قانون اللاجئين ، فالتطرق لأسباب اللجوء يسمح بالقضاء على موجات اللاجئين و تسهيل إعادتهم إلى دولهم بعد زوال هذه الأسباب ، لأن حلّ هذا المشكل الذي يهدّد العلاقات الدولية لا يتم بمراقبة الهجرات أو تشديد إقامة الأجانب ، بل بالقضاء على أسبابه .

و يمكن القول بصفة عامة ، إن هناك على الأقل مبررين رئيسيين — من منظور حماية حقوق الإنسان ، و كفالة الضمانات اللازمة للتمتع بها — يحملان على الاعتراف للأفراد بالحق في طلب اللجوء لدى دولة أخرى ، غير دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة. وأحد هذين المبررين يعود — في الواقع — إلى دولة الأصل ، و نقصد به ما ترتكبه الحكومة من اضطهاد سياسي ، أو تتوعد بارتكابه في حق الأفراد ، في حين يرجع المبرر الآخر إلى اعتبارات خاصة بالفرد طالب اللجوء نفسه .

و عليه ، سنعرض لكل واحد من هذين المبررين في مطلب مستقل .

المطلب الأول

الاعتراف بالحق في طلب اللجوء لأسباب تعود إلى دولة الأصل

(الاضطهاد السياسي)

يتمثل هذا المبرر — كمبدأ عام — في حالة الاضطهاد و القهر التي يتعرض لها الفرد ، سواء بسبب الرأي السياسي ، أو الديني ، أو بسبب العنصر ، أو لأي سبب آخر .

و من الاتفاقيات الدولية التي أشارت صراحة إلى حالة الاضطهاد أو القهر هذه ، و اعتبرتها تنهض مسوغاً كافياً لتمتع الشخص المعني بالحق في طلب اللجوء ، الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة 1969 . فطبقاً لنص المادة 22 / 7 من هذه الاتفاقية ، فإنه يكون : ((لكل فرد — في حالة ملاحظته بسبب جرائم سياسية أو جرائم عادية متصلة بها — الحق في طلب الملجأ و الحصول عليه في إقليم أجنبي طبقاً لتشريع الدولة و الاتفاقيات الدولية)) .

و نظراً لأهمية هذا المبرر ، فإننا سنحاول دراسته و تحليله من خلال التعرّض لمفهوم الاضطهاد السياسي (الفرع الأول) ، ثم لخصائص الاضطهاد السياسي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : مفهوم الاضطهاد السياسي

الاضطهاد في اللغة من ضهد و يعني قهر ، و اضطهده أي قهره و جار عليه بسبب المعتقد أو الدين ¹ ، و يعني كذلك العقاب و المعاملة القاسية بسبب المعتقدات ² .

و قد ظهر مصطلح الاضطهاد في اتفاقيات اللجوء لأول مرة في دستور منظمة اللاجئين الدولية عام 1946 ³ .

لكن الملاحظ أن أيّ من تلك الاتفاقيات لم تحدّد تعريفا دقيقا لمصطلح الاضطهاد ، و يبدو أن عدم وضع تعريف للاضطهاد في اتفاقية 1951 كان مقصودا لدى واضعيها لإضفاء نوع من المرونة على مسألة اللجوء و إبعاد الجمود عنها، و الأخذ بعين الاعتبار التطورات التي قد تطرأ بعد صياغة الاتفاقية ⁴ .

لكن تجدر الإشارة إلى أن المادة (7 / 2 / ز) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد عرّفت الاضطهاد على أنه : ((حرمان جماعة من السكان أو مجموع السكان حرمانا متعمدا و شديدا من الحقوق الأساسية بما يخالف القانون الدولي ، وذلك بسبب هوية الجماعة أو المجموع)) .

لم يتوقع واضعو الاتفاقية قيام الدول بإساءة استخدام مثل هذه المرونة ، لكن الدول أخذت تعطي تفسيراً موسّعاً أو ضيقاً لمفهوم الاضطهاد حسبما يتفق مع مصالحها الشخصية ، و يخدم مآربها السياسية و طبيعة العلاقة مع الدولة القادم منها اللاجئ ⁵ . و من الأمثلة على ذلك تعامل دول أوروبا الغربية مع طالبي اللجوء القادمين من دول أوروبا الشرقية ، إذ اتسمت سياستها بالليونة و الكرم تجاههم ، و سمحت للكثير منهم بالإقامة على أراضيها حتى و لو لم يشملهم تعريف الاتفاقية . في حين تغيّرت هذه السياسة واتّسمت بالشدّة و الحزم ، تجاه طالبي اللجوء القادمين من إفريقيا و آسيا في أواخر الثمانينيات و فترة التسعينيات من القرن الماضي ، مع أن الكثير منهم كانوا يستحقون الحماية الدولية . كذلك الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية ، فقد تعمّدت منح اللجوء للأشخاص القادمين من كوبا في حين كان الرفض هو الجواب الغالب بالنسبة لطالبي اللجوء القادمين من هايتي .

و على أيّ حال ، ليس هناك تعريف مقبول على الصعيد الدولي أو حتى الإقليمي للمقصود بالاضطهاد السياسي ، و لم تلق المحاولات المختلفة لصياغة مثل هذا التعريف إلاّ نجاحاً ضئيلاً ؛ ذلك أن مصطلح الاضطهاد من أصعب المصطلحات القانونية و أكثرها غموضاً ⁶ ، كما أنه من ناحية أخرى يعبر

¹ — أنظر : المنجد في اللغة و الأعلام ، دار المشرق ، بيروت ، 1991 ، الطبعة 31 ، ص 456 .

² — أنظر : Oxford advanced learner's dictionary of current english, *op. cit.*, p. 625 .

³ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 93 .

⁴ — أنظر : Encyclopédie DALLOZ, *op. cit.*, p. 7 ؛ Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 64 .

⁵ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 164 .

⁶ — راجع : فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 459 ؛ عيد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 213 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 22 .

عن فكرة نسبية و مرنة تتغير باختلاف المكان و الزمان ، فما قد يُعتبر اضطهادا في دولة معينة ، قد لا يُعتبر كذلك في دولة أخرى . و يبقى بيان ماهية الاضطهاد في يد الدولة التي قد تستغل هذا الأمر للتوصل من التزاماتها الدولية ، أو إثبات مواقف سياسية معينة ¹ .

و من هنا فإننا سنكتفي بمحاولة تقريب فكرة الاضطهاد السياسي إلى الأذهان .

و في هذا السياق اعتبر الأستاذ " أمر الله " أنه يُعدّ من قبيل الاضطهاد السياسي : ((الأعمال أو الإجراءات أو التدابير التي قد تتخذها الحكومة (قانونية كانت أو فعلية) ضد رعاياها أو سكانها أو بعضهم ، إضراراً بأرواحهم أو بسلامة أجسامهم أو حريتهم أو أموالهم ، بسبب الدين أو العنصر أو الرأي السياسي أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة (عرقية ، لغوية ، دينية ، جنسية ، مهنية ، شرفية ، طبقية ... إلخ) ، أو بدون أي سبب ظاهر ، و تتطوي على التحكم أو التعسف و القهر أو التكرّر لحقوق الإنسان و حرياته الأساسية)) ² .

بينما ذهب البعض إلى تعريف الاضطهاد السياسي على أساس أنه فشل أجهزة الدولة في حماية المستحقّات الأساسية المُعترف بها من قبل المجتمع الدولي ³ .

و قد كشفت ممارسات الدول أن بعض الحكومات تلجأ إلى اتخاذ الاضطهاد مسلكا لها ، و ذلك بقصد فرض سياساتها على المواطنين ، و القضاء على المعارضة ، أو من أجل التخلص من بعض فئات المجتمع الذين تعتبرهم مصدرا لخطر — حقيقي أو مزعوم — يهدّد الصالح العام . حيث أنه عندما يخلو المجتمع من نظام فعّال يوازن بين السلطات القائمة فيه ، فإن من بيده السلطة يكون أكثر ميلا إلى محاربة الأفراد الذين يعتقدون أفكارا سياسية تتأهض الحكومة أو تنتقدها ، أو يدعون إلى مثل هذه الأفكار ، أو أولئك الذين ترى الحكومة أنّ سلوكهم أو حتى وجودهم يشكل عقبة في سبيل تحقيق سياستها ⁴ .

و تاريخ الإنسانية حافل بأمثلة الحكومات التي تتحرف بالسلطة و تستخدمها في اضطهاد أو قهر رعاياها أو بعضهم . فعلى مرّ الأزمنة ظهر حكام طغاة ، و برزت حكومات دكتاتورية حكمت شعوبها بالحديد و النار ، و أذاقت الناس ألوان العذاب و الهوان ... و يصدق ذلك على أعمال التعذيب و القمع التي مارسها نظام التمييز العنصري الحاكم سابقا في جنوب إفريقيا ، كما ينطبق كذلك على ما تقوم به

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 170 .

² — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 108 . و اقترح الأستاذ (Hathaway) تعريفاً عاماً و واسعا للاضطهاد بأنه : ((Constituerait de la persécution toute violation durable ou systémique des droits fondamentaux de la personne résultant de l'absence d'une protection étatique effective)) .

أنظر : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 83 .

³ — و من هؤلاء الباحث " سلامة الهلوسة " ، حيث اعتمد في تعريفه للاضطهاد على ما تفرضه مختلف وثائق حقوق الإنسان من واجبات على الدولة تجاه مواطنيها ، و ما يستتبع من قيام مسؤوليتها تجاه مواطنيها في حالة إخلالها ببعض تلك الواجبات .

راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 170 .

⁴ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 109 ؛ 14 – 15 ، *HCR, les réfugiés dans le monde 1993, op. cit.*, pp. 14 – 15 .

حكومة إسرائيل ضد المواطنين الفلسطينيين من اعتقالات و أعمال انتقامية و قتل عشوائي وسلب للممتلكات و مصادرة للأراضي قصد إجبارهم على الفرار إلى خارج فلسطين ، و نفس الشيء يمكننا قوله بالنسبة لحكومات بينوشيه و هيلاسيلاسي و ... في ستينيات و سبعينيات القرن الماضي .

كذلك فقد تصبّ الحكومة جام غضبها و عسفها على رأس فئة معينة من المواطنين ؛ كالمثقفين أو البرجوازية ، أو أصحاب بعض المهن ، أو رجال الحكومة أو الحكومات السابقة ، أو أعضاء بعض الجماعات الدينية ، أو الأقليات اللغوية أو العرقية ... إلخ .

و هناك أمثلة أخرى حديثة العهد (نسبيا) لطغاة مستبدّين استولوا على السلطة بالقوة ، و يعملون على الاحتفاظ بها عن طريق القمع و الإرهاب . حيث أنهم لا يكتفون بالقضاء على المعارضة القائمة فعلا ضدهم ، بل إنهم يعملون أيضا على منع ظهور أية معارضة في المستقبل .

و بعبارة أخرى ، إن أمثال هؤلاء الحكام لا يكتفون باعتقال أو قتل أو تعذيب معارضيه ، سواء بدر منهم سلوك إيجابي أو التزموا الصمت ، بل إنهم يذهبون إلى ما هو أبعد من ذلك ، عن طريق توزيع الإرهاب و القمع على السكان دون تمييز ، بأن تقوم الحكومة باعتقال أعداد منهم بطريقة عشوائية لتسومهم صنوفا من التعذيب أو التهديد به ، بل إنها قد تقبل على قتلهم أحيانا ، كلّ ذلك حتى تقذف في قلوب المواطنين الرعب ، و حتى تجعلهم يتردّدون في مجرد التفكير في محاولة إسقاطها أو انتقاد سياستها ¹ .

و في عالم اليوم يتخذ الاضطهاد الذي تمارسه بعض الحكومات صورا مختلفة ، لا تقف عند حدّ القتل أو التعذيب أو الاعتقال دون محاكمة ، بل تتجاوز ذلك إلى صور أكثر مكرّا و خُبثًا ، منها مثلا مصادرة الأموال أو نزع الملكية لمنفعة عامة مزعومة ، أو الحرمان من تولّي الوظائف العامة أو ممارسة إحدى المهن الحرة ، أو الحرمان من أية فرصة مشروعة لكسب القوت الضروري ، و الحرمان من المشاركة في الحياة السياسية أو التعليم في المدارس و الجامعات ، و الحرمان من الحق في حمل جواز سفر ، و المنع من السفر إلى الخارج ... إلخ . كذلك يُعتبر اضطهادا سياسيا ، قيام الحكومة (قانونية كانت أو فعلية ، وطنية كانت أو سلطات احتلال أجنبي) بنفي رعاياها أو إبعاد سكانها ، و منعهم بعد ذلك من العودة إلى إقليمها ، أو التّكرّر لهم و عدم الاعتراف بهم كرعايا أو مواطنين ² .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 109 — 110 .

و لعلّ ما يحدث هذه الأيام (رمضان 2011) في سوريا خير دليل على استبداد النظام و اضطهاده للمواطنين ، حيث ردت الحكومة على الحراك الشعبي في مختلف المحافظات السورية (درعا ، حماه ، حمص ، إدلب ، دير الزور ، اللاذقية ...) بإنزال وحدات الجيش والأمن ، و اقتحام المدن ، و القيام بعمليات تقتيل و ترويع واسعة ، ناهيك عن الاعتقالات العشوائية ... و يبدو أن نظام الأسد مصمّم على البقاء في الحكم و التّشبّث به و رفض مطالب التغيير .

² — المرجع نفسه ، ص 110 .

الفرع الثاني : خصائص الاضطهاد السياسي

لكي يكون الاضطهاد السياسي مُنتجا لآثاره القانونية ، كمسوخ للاعتراف للفرد بالحقوق في طلب اللجوء ، فإنه يلزم أن يتميز بعدة خصائص تتعلق بمصدر هذا الاضطهاد و جسامته و سببه .

أولاً : مصدر الاضطهاد السياسي

يُشترط أن يكون الاضطهاد السياسي صادراً عن الحكومة القائمة في دولة الشخص الأصلية ، سواء أكانت هذه الحكومة قانونية أم فعلية ، و سواء أكانت حكومة وطنية أم سلطة احتلال أجنبي تمارس سلطات فعلية داخل الإقليم¹ .

و قد أثار هذا الموضوع جدلاً كبيراً بين دارسي قانون اللجوء ، حيث يُفهم في العادة أن الاضطهاد يصدر عن سلطات الدولة التي يحمل طالب اللجوء جنسيتها أو موطن إقامته المعتاد ، مثل الشرطة أو الجيش ، أو جهاز المخابرات . ففي هذه الحالات تكون الحماية الوطنية غير متوفرة ، و من السهل نسبياً إثبات وقوع الاضطهاد² . إلا أنه و في حالات أخرى ، يكون الاضطهاد صادراً عن أفراد عاديين أو جماعات خاصة ليس لها علاقة مباشرة مع السلطة ، مثل العصابات المسلحة ، حركات المتمردين الميليشيات المحلية ، الجماعات المتطرفة أو فرق الموت (Death squads)³ . فهل يمكن اعتبار أعمال هذه الفئات اضطهاداً حسب مفهوم اتفاقية 1951 ؟⁴

لم تعالج الاتفاقية هذا الموضوع ، و لا نكاد نجد أي إشارة إلى مصدر الاضطهاد في الاتفاقيات الخاصة باللجوء ، إذ ترك الأمر لتفسير الدول⁵ .

و من أجل الإحاطة بهذا الموضوع ، فإننا سنتطرق إلى مواقف مختلف الأطراف قبل الوصول إلى أريج الآراء .

¹ — راجع : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان : دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص 376 .

Jean FOUGEROUSE, Roland RICCI, le contentieux de la reconnaissance du statut de réfugié devant la Commission des Recours des réfugiés, Revue de Droit Public, Paris, N° 1, 1998, p. 199 ; Jean – Yves CARLIER (et autres) , Qu'est-ce qu'un réfugié ?, *op. cit.*, p. 60 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 99.

² — راجع : أيمن أنيب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 173 .

³ — و هي العصابات المسلحة التي اشتهرت بها دول أمريكا اللاتينية .

⁴ — درجت منشورات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على بحث هذه المسألة ؛ من ذلك ما جاء في تقرير اللاجئين في العالم سنة 2000 : ((تصوّر نفسك في قرية حيث يتحرّش بك جنود الحكومة و المتمرّدون ، و يطلبون طعاماً ، و يضربون أفراد أسرّتك و يهدّدون بقتلك أو يقطع يدك . و تُقرّر الفرار من وضع لا يُحتمل ، و تطلب اللجوء في بلد آخر . و عندما تصف محتكاً إلى مسؤول عن الهجرة ، توضح أن أشدّ التهديدات و التحرّشات خطورة جاءت من المتمردين . و ينظر مسؤول الهجرة في وقار إليك ويقول إنك لست لاجئاً حقيقياً لأن قوات الحكومة ليست هي التي قامت باضطهادك ، بل جماعة مسلّحة لا تشكّل أداة للدولة . و بطبيعة الحال أنت لا يهمك بأي قدر ما إذا كُنْتَ قد تعرضتَ للتعذيب من جانب هذا الطرف أو ذاك . غير أن بعض البلدان يعينها ذلك ، إذ أنها لا تعترف بالأشخاص الذين تعرضوا للاضطهاد من جانب من يُطلق عليهم " عملاء غير حكوميين " كلاجئين)) .

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، 163 .

⁵ — راجع : Jean FOUGEROUSE, Roland RICCI, *op. cit.*, p. 193 .

1 - موقف الدول

يمكن تقسيم ممارسات الدول في هذا المجال إلى ثلاثة أقسام :

أ - **القسم الأول** : يرى أن الدول هي وحدها التي تمثل القوى القائمة بالاضطهاد ، و من ثم فهو يصرّ على أن الأعمال التي تقتربها حركات المتمردين و الميليشيات التي لا تتبع الدولة ، لا يجوز اعتبارها من قبيل الاضطهاد ¹ .

ب - **القسم الثاني** : يعتقد أنه بالإمكان أن يصدر الاضطهاد عن منظمات أو فئات مسلّحة غير حكومية و لكن مع ذلك يفرّق بين حالتين :

الحالة الأولى : إذا كانت دولة اللاجئ متهاونة أو متواطئة و غير راغبة في حماية مواطنيها من أعمال هذه الفئات التي لا تتبع الحكومة .

الحالة الثانية : عندما تكون الدولة غير قادرة على حماية مواطنيها من هذه الأعمال .

ففي الحالة الأولى تعتبر الدولة مسؤولة عن هذه الأعمال ، و من ثم تشكّل اضطهادًا ، أمّا في الحالة الثانية ، فلا تعتبر الدولة مسؤولة عن مثل هذه الأعمال ، و من ثم لا تعتبر اضطهادًا .

و قد تبنيّ الموقف المشترك لدول الإتحاد الأوروبي حول التطبيق المنسجم لتعريف اللاجئ الصادر عن مجلس أوروبا في 4 مارس 1996 هذا الرأي .

و تجسيدا لذلك الموقف المشترك ، أخذت بعض الدول الأوروبية بذلك الرأي ، و اعتمدته في أحكام محاكمها ، كما كرّسته في تشريعاتها الداخلية ؛ ففي ألمانيا استقر قضاء المحكمة الفدرالية الإدارية على أن الاضطهاد يجب أن يُنسب بشكل مباشر أو غير مباشر لسلطات الدولة ، و يُنسب الاضطهاد بشكل غير مباشر إلى الدولة إذا قامت سلطاتها بتشجيع الأفعال التي تقوم بها فئات غير حكومية ، أو غضّت الطرف عنها ، أمّا إذا كانت الدولة لا تستطيع توفير الحماية رغم محاولتها القيام بذلك ، فإن طلب اللجوء يُرفض ² .

و في فرنسا استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي لعقود طويلة من الزمن ، على أن الاضطهاد من فئات غير حكومية لا يمكن أن يعتبر اضطهادًا ، إلّا أنه في عام 1983 غير مجلس الدولة رأيه و قرّر أنه إذا كانت سلطات الدولة تشجع أو تتسامح مع الذين يقومون بأعمال الاضطهاد من فئات غير حكومية فإن ذلك يشكّل اضطهادًا . في حين إذا كانت الدولة غير قادرة على حماية مواطنيها من هذه الأعمال فإن ذلك لا يُعتبر اضطهادًا ³ .

¹ - لا زالت ألمانيا تترجم هذا الرأي ، و تُحاجّ بأنه للاعتراف بفرد ما كلاجئ ، فإن الاضطهاد الذي يُخشى منه لا بُدّ و أن تقتربه الدولة أو أي وكالة حكومية .

² - راجع : Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, pp. 95 - 96

³ - راجع قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 ماي 1983 .

ج - القسم الثالث : لا يفرّق بين الحالتين السابقتين ، إذ يمكن أن يكون الاضطهاد ناشئاً عن فئات غير حكومية ، سواء أكانت الدولة متواطئة و غير راغبة ، أم عاجزة و غير قادرة على حماية مواطنيها ¹ .

و تُعدّ السويد و النمسا من الدول القليلة التي تبنت هذا الرأي ² .

2 - موقف الفقه

ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأنه يجب الأخذ بعين الاعتبار ما إذا كانت أعمال الاضطهاد التي تقوم بها الفئات غير الحكومية مؤقتة أم مستمرة لمدة طويلة من الزمن ؛ فإذا كانت هذه الأعمال مؤقتة و يمكن للدولة المعنية السيطرة عليها في وقت قريب ، فلا يمكن اعتبار الهاربين بسبب هذه الظروف لاجئين طبقاً لأحكام اتفاقية 1951 ، بينما إذا كانت مثل هذه الأفعال لمدة طويلة نسبياً ، فإنه يمكن تفسير ذلك بأن هناك خلل في هيكل الدولة ، و هذا يبرّر عدم الثقة في الحكومة لتوفير الحماية لمواطنيها ، و من ثم يكون الاعتراف بالشخص كلاجئ في مثل هذه الظروف متفقاً مع أحكام الاتفاقية ³ .

و ذهب البعض الآخر إلى القول بأنه في حالة عجز الحكومة عن السيطرة على الأفعال التي تقوم بها الفئات غير الحكومية و حماية الأفراد منها ، فإن ذلك يعتبر من صور الاضطهاد الصادرة عن الدولة بشكل غير مباشر ⁴ .

¹ — راجع : ماريلين أكيرون ، الذكرى الخمسون لاتفاقية جنيف 1951 : السور الذي يمكن أن يحتمي خلفه اللاجئون ، مجلة اللاجئين ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، الترجمة العربية بمركز الأهرام ، القاهرة ، مجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، ص 18 .

² — تجدر الإشارة إلى أنه قبل عام 1996 كانت السويد تتبنّى الموقف الألماني و الفرنسي ، و تعرّضت لانتقادات كثيرة من قبل المنظمات غير الحكومية و جماعات حقوق الإنسان ، عندما رفضت منح اللجوء للجزائريين الهاربين من الجماعات الإسلامية المسلحة و مسلمي البوسنة الفارين من ممارسات الصرب و غيرهم .

غير أنه أثناء انعقاد دورة مجلس أوروبا حول مسائل اللجوء في مارس 1996 ، كانت السويد تكاد تكون الدولة الوحيدة التي تحفّظت على الموقف المشترك لدول الإتحاد الأوروبي (باعتباره موقفاً لا يحمل الطابع الإلزامي) ، حيث أشارت إلى أن الاضطهاد يمكن أن يصدر من قبل أفراد أو فئات غير حكومية ، و لا يهتمّ بعد ذلك إن كانت سلطات الدولة قد قامت بتشجيع تلك الفئات و السماح لها بذلك ، أو أنها وقفت عاجزة و لم تستطع تقديم الحماية لمن يستحقها . و تأسيساً على ذلك أصدرت السويد في عام 1996 قانون الأجانب الذي أخذ بذلك الرأي من خلال الجزء الثاني من القسم الثالث منه .

لمزيد من التفصيل ، راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 162 و 164

أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 175 ؛ Jean FOUGEROUSE, Roland RICCI, *op.cit.*, p. 194

و كذلك جاء في أحد أحكام محاكم النمسا سنة 1995 :

((Si L'État ne peut ou ne veut protéger contre la persécution de tiers , il en est responsable)) .

أنظر : Jean – Yves CARLIER (et autres) , *op. cit.*, p. 61

³ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 176 .

⁴ — إذ أن بلدًا مثل الصومال ليس لديه حكومة لديها سيطرة حازمة على أراضيها و شعبها ، و عوضاً عن ذلك هناك إقطاعات تسيطر فيها العصابات المسلحة و القادة العسكريون على مساحات مختلفة من الأرض . و في بلدان مثل أنغولا و كولومبيا و سيريلانكا ، تمارس جماعات غير الحكومة ، السلطة على مناطق بأكملها .

و يؤيد الرأي الفقهي الراجح الاتجاه الثاني ، و الذي يعتبر الأعمال الصادرة عن الفئات غير الحكومية اضطهادا ، سواء أكانت الدولة غير راغبة أو غير قادرة على حماية مواطنيها .

3 - موقف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

انحازت المفوضية — بخصوص هذه المسألة — إلى الرأي الراجح في الفقه ، (لأنه من جهة مبني على حجج قوية ، و من جهة أخرى يوفر نطاقا أكبر من الحماية لأشخاص هم بأمر الحاجة إليها) ، فقد جاء في دليل المفوضية السامية للإجراءات و المعايير : ((أن الاضطهاد قد ينجم عن فئة من السكان لا تحترم قوانين البلد المعني ، فيقومون بارتكاب مجموعة من الأعمال التمييزية أو الجرمية تجاه فئة أو طائفة أخرى من السكان . يمكن اعتبار مثل هذه الأعمال اضطهادا إذا تسامحت السلطات مع مثل هذه الأعمال ، أو إذا رفضت السلطات منح حماية فعالة لهؤلاء ، أو إذا ثبت عجزها عن ذلك))¹ .

و في ضوء كل ما تقدم عن مصدر الاضطهاد ، يمكن أن نخلص إلى القول بأن الاضطهاد السياسي يعتبر صادرا عن الحكومة متى كان ماثلا في أعمال أو ظروف أمكن إسنادها إليها ، و يُنسب الاضطهاد إلى الحكومة ، إما لصدوره منها مباشرة أي بواسطة أعضائها أو أجهزتها المختلفة ، أو بطريق غير مباشر من خلال شخص أو جماعة معينة أو أكثر تعمل لحسابها علانية أو بطريقة مستترة . و إما لصدوره من شخص أو أشخاص لا يتبعون الحكومة ، و لكنهم مع ذلك يعملون بتحريض منها أو بموافقتها . كذلك فإن الاضطهاد يُنسب إلى الحكومة إذا كان متعلّقا بأعمال لا تتدخل من أجل منعها أو قمعها ، أو تبدو حيالها عاجزة فعلا عن السيطرة عليها و حماية الأفراد منها .

ثانيا : جسامة الاضطهاد السياسي

إذا ما اعتبرنا أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تشكل اضطهادا ، و من ثم أساسا لطلب اللجوء ، فإن السؤال الذي يثور هنا هو ماهية الحقوق التي يؤدي انتهاكها إلى الاضطهاد ؟ فليس من المعقول اعتبار أي انتهاك لحق من الحقوق يشكل اضطهادا . أي أنه لا بدّ من التفرقة بين الحقوق التي لا يجوز المساس بها ، و تلك التي لا يؤدي انتهاكها إلى الاضطهاد .

و في هذا الصدد اشترط الفقهاء أن يكون الاضطهاد السياسي على قدر من الجسامة أو الشدّة بحيث يعرّض حياة الفرد للخطر ، أو ينال بشدّة من حقوقه و حرياته الأساسية ، التي ينبغي أن تُكفل له باعتباره إنسانا يعيش في جماعة سياسية منظمة . و بعبارة أخرى ، يجب أن يكون الاضطهاد بصورة من شأنها جعل حياة الشخص مستحيلة أو لا تُطاق ، الأمر الذي يكفي لتمزّق أو انفصام الرابطة العادية أو الطبيعية التي تربطه بدولته الأصلية ، و يبرّر من الناحية الأخرى حاجته إلى حماية دولة أخرى² .

¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين ، مرجع سابق ص 25 ؛ جوديث كومين ، التفرقة بين الجنسين : الاضطهاد في دائرة الضوء ، مجلة اللاجئين ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الترجمة العربية بمركز الأهرام ، القاهرة ، المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، ص 13 ؛ ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 19 .

² — راجع : أحمد الرشيد ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 376 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 102

و عليه ، و طبقاً للرأي الراجح يُعتبر اضطهاداً بالمعنى المطلوب في اللاجئ ، الأعمال و التدابير التي تُهدّد حياة الشخص أو حريته أو سلامة جسمه ، كالقتل و التعذيب و الاعتقال و السجن و العمل الإجباري دون مقابل ؛ أي تلك الاعتداءات التي تمس الحقوق الأساسية للإنسان و على رأسها : الحق في الحياة ، الحق في أن لا يخضع أي فرد لتعذيب أو لعقوبة أو لمعاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينة الحق في حرية الفكر و الضمير و الديانة ... إلخ . فهذه الحقوق لا يجوز المساس بها بأي حال من الأحوال ، نظراً لأهميتها و ضرورتها و عدم إمكانية العيش بدونها أو حتى الاستغناء عنها ¹ .

و من جهة أخرى اعتبرت بعض المحاكم أنه لا يُعدّ من قبيل الاضطهاد : الحبس لمدة قصيرة بسبب مغادرة البلاد بطريقة غير مشروعة ، الغرامة البسيطة ، سوء الأحوال الاقتصادية بصفة عامة في دولة الأصل ، و عزم الدولة الأخيرة على عدم دفع التعويضات التي قضت بها محاكمها للشخص ² . كما اعتبر بعض الفقهاء أنه من الصعب القول بأن هناك اضطهاد في حالة عدم مراعاة : حق الفرد في التملك أو عدم تجريده من ملكه تعسفاً ، أو حق الحماية من البطالة ، باعتبار أن هذه الحقوق بطبيعتها غير أساسية في حياة الفرد .

و أيّا كان الأمر ، فيبدو أن ربط الاضطهاد بالحقوق التي لا يجوز المساس بها يُضيق من مفهوم الاضطهاد ، إذ أن العديد من الأفعال التي لا يمكن حصرها و لا تشكّل مساساً بالحقوق الأساسية ، إلّا أنه يمكن اعتبارها شكلاً من أشكال الاضطهاد . و مثال ذلك ما قضت به المحكمة الفيدرالية الكندية ، بأن الخوف المبرّر من الإصابة بالعقم من قبل الجهات الحكومية بسبب التعقيم الإجباري (forced sterilization) تطبيقاً لسياسة الطفل الواحد في الصين يشكّل اضطهاداً ³ .

¹ — راجع : عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 214 ؛ فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 459 .
و هذا ما ذهب إليه كذلك الفقيه (Carlzink) ، حيث يرى أنه لا يمكن الحديث عن اضطهاد إلّا في حالات محدّدة لانتهاك حقوق الإنسان ، أي في حالة تهديد الشخص في حياته أو في حرّيته الجسدية و ليس بالنسبة لكل الحقوق .
أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 33 .

² — و في نفس السياق قرّرت محكمة النمسا الإدارية أن محاولة السلطات تجنيد الشخص في جهاز المخابرات ، الاعتقال ، و التحقيق لا يُعتبر اضطهاداً .

³ — و لعلّه من المناسب في هذا الصدد أن نذكر ما أورده الفقيه (Atle Grahl MADSEN) في كتابه القيم " وضع اللاجئين في القانون الدولي " حيث قال : ((إن القتل و الاضطهاد و التعذيب ليست الأشكال الوحيدة للاضطهاد الذي يُمارس ضد الأفراد ، بل إنّ هناك صوراً أخرى يعرفها العالم من خلال تجاربه الحديثة ، و من ذلك : مصادرة أملاك الناس لاعتبارات رمزية ، أو إكراههم على أداء ضرائب إضافية ، أو ارتداء ملابس معيّنة ، أو وضع علامة مميزة ، أو إجبارهم على الانتقال من منطقة معيّنة ، أو الإقامة في مكان محدّد ، و لربّما يُكرّ عليهم القبول في الجامعات و المعاهد ، أو يُمنعون من دخول أبنية عامة أو مؤسسات مدنية . كما قد يُنكر حقهم في التصويت ، أو إدارة مكاتب حكومية ، أو يُمنعون من الحصول على جواز سفر ، أو ممارسة مهن معيّنة (كالمهن العقلية) و قد يُصادر حقهم في التملك ، أو يُحرم أولادهم من الحصول على التعليم العالي

لا يوجد أدنى شك أن أي واحد من هذه المقاييس يُصنّف ضمن إطار " الاضطهاد السياسي " إذا طُبّق لغاية إرهاب و قمع عناصر معيّنة من الناس)) . أنظر : حسام سباط ، مرجع سابق ، ص 15 . نقلاً عن :

Grahl MADSEN Atle, the statut of refugees in international law, Leyden, 1966, VI, pp. 82 – 83.

ثالثا : أسباب الاضطهاد السياسي

يُشترط أن يكون الباعث على الاضطهاد ، ذا طابع سياسي ، بمعنى أن ما يُلاقىه هذا الفرد من عنتٍ و اضطهاد دائمين ، إما يُعزى بالدرجة الأولى إلى مواقفه السياسية ، أو انتمائه العقائدي ، أو أصله العرقي و ليس إلى أي سبب آخر ¹ . و بعبارة أخرى يجب أن يكون الاضطهاد راجعا إلى أسباب سياسية بالمعنى الواسع ، أي كل ما يتعلق بنظام الحكم و الأشخاص القائمين عليه ، فضلا عن الظروف المتصلة بالدين أو العنصر أو اللون أو الجنسية أو الرأي السياسي أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة ² .

و يعتبر الاضطهاد سياسيًا كذلك إذا كان راجعا إلى ارتكاب الشخص إحدى الجرائم السياسية أو اتّهامه بذلك . و من هنا فإن أعمال الاضطهاد التي ترجع إلى أسباب غير سياسية لا تُعتبر من قبيل الاضطهاد السياسي بالمعنى المطلوب في اللاجئ طبقا للقانون الدولي ؛ و من ذلك على سبيل المثال : إجراءات التحقيق و المحاكمة و التنفيذ التي تقوم بها الدولة ضد أحد الأفراد بسبب جريمة عادية خالصة و دون أن يكون هناك أسباب سياسية وراءها . فالأشخاص الفارون من المقاضاة أو العقاب لارتكابهم جُرم ضد القانون العام ليسوا بلاجئين . و لا بُدّ من التذكير مرارًا و تكرارًا بأن اللاجئ هو ضحية — أو ضحية محتملة — للظلم ، لا هارب من وجه العدالة (le réfugié n'est plus un hors – la loi) ³ .

و مع ذلك ، اشترط بعض الفقهاء أن تكون شدة العقوبة متجانسة و متكافئة مع خطورة الجريمة المرتكبة ، فإذا كانت العقوبة المقررة لجريمة عادية تتجاوز (و لا تتلاءم مع) الجريمة المرتكبة ، فإنه يمكن اعتبارها اضطهادا ، و يستفيد الهارب من الخضوع لها من اللجوء ⁴ .

و لقد عدّدت اتفاقية جنيف 1951 أسباب الاضطهاد على سبيل الحصر من خلال المادة (1/ أ / 2) و هي : العرق ، الدين ، الجنسية ، الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة ، و الرأي السياسي . و قد سبق هذه الأسباب حرف (أو) الذي يفيد التخيير ، و من ثم فإن الاضطهاد لأي سبب من الأسباب السابقة يكفي لمنح الشخص صفة اللجوء ، إلا أنه في العادة يتوافر أكثر من سبب في القضية الواحدة ، كأن يكون طالب اللجوء معارضا سياسيا و في نفس الوقت ينتمي إلى طائفة دينية أو طائفة قومية ⁵ .

¹ — أنظر : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 376 .

² — و قد قضت بذلك مجموعة كثيرة من النصوص الدولية مثل : المادة 2/1 من اتفاقية جنيف 1951 ، و المادة 1/6 — 2 من النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، و المادة 1/1 من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بشأن الجوانب الذاتية لمشاكل اللاجئين في إفريقيا 1969 ، و المادة الأولى من المبادئ الخاصة بمعاملة اللاجئين التي أقرتها اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا و إفريقيا 1966 (مبادئ بانكوك) ، و المادة الثانية من إعلان المجلس الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي الصادر في 1977/11/18 .

³ — حول هذا الموضوع ، راجع : Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 126

⁴ — ((Une personne qui viendrait à quitter son pays uniquement pour se soustraire à une peine qui lui est infligée à la suite d'une infraction de droit commun se retrouverait dans la catégorie des délinquants qui ne sauraient bénéficier de la protection internationale, **sauf si la peine est disproportionnée et devient, de ce seul fait, une persécution**)) .

أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 99

⁵ — راجع : المفوضية السامية للاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 67.

و فيما يلي سنعرض لهذه الأسباب بشيء من التفصيل ¹ :

1 - العرق

العرق هو أول الأسباب التي أوردتها الاتفاقية كسبب من أسباب الاضطهاد ، إلا أنها لم تُحدّد المقصود بمصطلح العرق . و قد أشارت المفوضية السامية إلى أن العرق يجب أن يُفهم في أوسع معانيه ليشمل جميع الطوائف العرقية المشار إليها بكلمة أعراق (races) في الاستعمال العام ² . و هو في كثير من الأحيان يستتبع أيضا الانتماء إلى فئة اجتماعية ذات أصل مشترك تشكل أقلية ضمن مجموعة أكبر من السكان ³ .

و من الأمثلة على الفئات التي تعاملت معها قرارات المحاكم الوطنية على أساس من العرق :
الغجر من أصل بولندي ، التاميل من سيريلانكا ، الإيبوس (Ibos) من نيجيريا ، البيجندا (baganda) من أوغندا ، البالوبا (Baluba) من زائير ، و الغينيين من أصل هندي (Indo - guyanese) .
و قد لاقى التمييز العرقي إدانة على الصعيد الدولي باعتباره من أشدّ الانتهاكات الكبيرة لحقوق الإنسان ، لذلك يمكن القول أن التمييز العرقي يشكلّ عنصرا مُهماً في تحديد وجود الاضطهاد ⁴ .

2 - الدين

كان الدين ، و على مرّ الأزمان ، من الأسباب الرئيسية للاضطهاد ، إذ سجّل لنا التاريخ الكثير من الحالات التي تعرّض فيها الأفراد للظلم و الاضطهاد بسبب معتقداتهم الدينية ؛ مثل الاضطهاد الذي تعرّض له المسيحيون و المسلمون الأوائل ، و الاضطهاد الذي تعرّض له البروتستانت في العصور الوسطى ، و الاضطهاد الممارس من قبل النازية في أوائل القرن المنصرم . و من الأمثلة الحديثة نسبيا على ذلك ، ما تعرّض له المسلمون في البوسنة و الهرسك و ميانمار ، و الأكراد في العراق و تركيا و شهود يهوه في إفريقيا الوسطى .

و تنادي مواثيق حقوق الإنسان بالحق في حرية الفكر و العقيدة و الدين ، و يتضمن هذا الحق حرية الشخص في تغيير ديانته أو معتقده ، و حرّيته في إظهار ديانته أو معتقده بالتعبّد وإقامة الشعائر و الممارسة و التعليم ، سواء أكان ذلك سرّا أو أمام المأ بمفرده أو مع الجماعة ⁵ . و بذلك فإنه يشتمل

¹ — سبق الإشارة إلى هذه الأسباب في لمحة موجزة فيما تقدم من رسالتنا . راجع : ص 88 — 89 .

² — أنظر : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 83 ; HCR, Détermination du statut de réfugié, *op. cit.*, p. 9 .

³ — أنظر : Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, p. 104 .

⁴ — و في هذا المعنى نصت المادة الأولى من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العرقي لعام 1969 على ما يلي :
((يُقصد بتعبير التمييز العرقي : أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق ، أو اللون ، أو النسب ، أو الأصل القومي أو الإثني ، يستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان و الحريات الأساسية ، أو التمتع بها أو ممارستها على قدم المساواة ، في الميدان الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة)) .

⁵ — أنظر المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 ، و المادة 18 من العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية 1966 ، و المادة 9 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان 1950 ، و المادة 12 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969 ، و كذلك =

على الحق في اعتناق الديانة التي يراها الفرد مناسبة ، و عدم جواز التدخل من قبل أحد ، سواء من قبل جهات حكومية أو غير حكومية . هذا من جانب ، و من جانب آخر ، يشمل الحق في التعبير عن هذه الديانة بالطريقة التي يريدها ؛ و من ثم يمكن القول أن تعرّض الشخص للاضطهاد بسبب المعتقد الذي يتبنّاه أو الطريقة التي يُعبّر فيها عن معتقده ، يُعدّ سبباً موجبا للجوء¹ ، و كذلك الأمر إذا اختار الشخص عدم إتباع ديانة معينة أو رفض الانتماء إلى طائفة دينية معينة² .

3 - الجنسية

يُقصد بالجنسية في علم الاجتماع رابطة بين فرد و أمة ، و في علم القانون العلاقة القانونية التي تربط فردا معينا بدولة معينة ، أو الرابطة السياسية (والروحية) التي تربط الفرد بدولته .

و يبدو أن مثل هذا التعريف الضيق كان في ذهن المعلقين الأوائل على أحكام الاتفاقية ، حيث أشاروا إلى أنه من الصعب فهم كيف يمكن للمواطن أن يُضطهد من قبل حكومته ، لأنه يتمتع بجنسيتها .

لكن التفسير الحديث و الموسّع لمصطلح الجنسية لا ينحصر في المعنى السابق (أي المواطنة فقط) بل يمتدّ ليشمل الانتماء إلى طائفة عرقية أو لغوية معينة³ . و بسبب ذلك قد يتداخل تفسير الجنسية مع عبارة العرق ، و من ثم يمكن أن يتمثّل الاضطهاد بسبب الجنسية في المواقف و التدابير السلبية التي تصدر عن الدولة أو الحكومة ضد أقلية قومية (عرقية أو لغوية)⁴ . و استنادا لذلك ، فإنه لا يُشترط أن تشكل الجنسية حالة من الاستقلال السياسي ، كما هو الحال بالنسبة للأكراد و الأرمن و الشركس و الشيشان في العديد من الدول العربية .

و يشمل الاضطهاد بسبب الجنسية اللاجئ و عديم الجنسية ، عند تعرّضهما للاضطهاد من قبل الدول المضيفة بسبب وضعهما كأجانبين في تلك الدولة ، كما يشمل الأشخاص الذين لا يتمتعون بالجنسية الكاملة في دولتهم (مثل طبقة البدون في الكويت) ، أو الذين يُحرّمون من بعض الامتيازات مثل الأكراد

= الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصّب و التمييز القائمين على أساس الدين و المعتقد سنة 1981 .

¹ - قد تقوم الدولة باضطهاد الفرد في معتقده بشكل احتيالي ، كأن تمنعه من ممارسة شعائر ديانته و لكن بطريقة غير مباشرة . و قد حدث ذلك في قضية (كوزدالسكي Tomaz Gozdalski) ، و تتلّخص وقائعها بأن شخصا كاثوليكياً متديناً يعيش في دولة علمانية و هي بولندا . و بالرغم من أن هذه الدولة تسمح بإقامة الشعائر لهذه الديانة بصفة رسمية ، إلّا أن الجيش البولندي شرع في إقامة اجتماعات للحزب الشيوعي صباح كل يوم أحد ، فقرّرت المحكمة الكندية (باعتبار أن كوزدالسكي لجأ إلى كندا) أن مثل هذه الإجراءات طريقة غير مباشرة لمنع إقامة الشعائر الدينية ، و بذلك فهي ترقى إلى درجة الاضطهاد ، خاصة و أن طالب اللجوء في هذه القضية متديّن إلى درجة كبيرة . لمزيد من التفصيل ، راجع : أيمن أبيب سلامة الهلّسة ، مرجع سابق ، ص 181 .

² - و مثال ذلك حالة الإسرائيليين الذين فرّوا إلى فرنسا بسبب اعتناقهم للديانة المسيحية و تركهم للديانة اليهودية ، فوقعوا تحت تمييز شديد ممّا جعل حياتهم اليومية صعبة و لا تُطاق . أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 100 – 101 .

³ - أنظر : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 83 ; HCR, Détermination du statut de réfugié, *op. cit.*, p. 9 .

⁴ - راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 94 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 27 .

في العراق (سابقا) ، و الفلسطينيين الذين حُرِّموا من الجنسية الكاملة داخل أَرْضهم ، إذ أن وضعهم السياسي الهش يعرّضهم دائما للاضطهاد .

4 - الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة

تم إضافة هذا السبب من أسباب الاضطهاد إلى اتفاقية جنيف 1951 بموجب اقتراح سويدي¹ ، إلا أن ذلك الاقتراح لم يقدم تفسيراً واضحاً لمعنى هذا المصطلح ، ممّا أثار جدلاً لدى فقهاء قانون اللجوء حول تحديد المقصود بالفئة الاجتماعية² .

و في الحقيقة لا يوجد تعريف محدّد لما يُسمى بالفئة الاجتماعية المعنية ، و السبب في ذلك يرجع إلى الاختلاف الحاصل حول العنصر المميّز للفئة الاجتماعية عن باقي أفراد المجتمع .

غير أن التفسير التقليدي لهذا السبب ، شمل الأشخاص الذين تجمعهم عادات اجتماعية متماثلة و صفات مشتركة كنمط الحياة المشترك أو المركز الاجتماعي ، مثل النبلاء ، رجال الأعمال ، و الفنانين³ ... حيث طُبّق في السنوات الأولى لدخول اتفاقية 1951 حيّز النفاذ على البرجوازيين القادمين من البلدان التي قامت بها ثورات ضد الأنظمة الحاكمة .

و في كثير من الأحيان يتداخل الادّعاء بالخوف من التعرّض للاضطهاد بسبب الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة مع الادّعاء بالخوف من التعرّض للاضطهاد لأسباب أخرى ، مثل العرق ، الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي⁴ ، الأمر الذي دعا البعض إلى القول بأن هذا السبب ليس سبباً مستقلاً كغيره من الأسباب الواردة في التعريف .

و لا شكّ أن مثل هذا التفسير يخالف منطوق النص ، و لا يتفق مع المعنى العادي للألفاظ التي جاءت في اتفاقية 1951 ، ناهيك عن أنه يضيّق من نطاق التعريف و يقلّل من قيمة هذا السبب من أسباب الاضطهاد دون أساس وجيه .

و لكن يجب أن نسجّل هنا ، أنّ الانتماء الاختياري إلى طائفة أو جمعية ذات أهداف غير سياسية كالتسليّة مثلاً ، يكون خارج نطاق مصطلح فئة اجتماعية معينة وفقاً لمفهوم اتفاقية 1951 ، أمّا إذا كان هذا الانتماء ضرورياً لشخصية الفرد و ضميره ، فإنه يمكن القول أنه ينتمي إلى فئة اجتماعية وفقاً لمفهوم الاتفاقية . و من الأمثلة على ذلك الطلاب ؛ فهم يشكّلون طائفة اجتماعية معينة ، على اعتبار أن الحق في التعليم مكفول من خلال وثائق حقوق الإنسان المختلفة ، و كذلك الأمر بالنسبة لأصحاب المهن المتشابهة (الخبازون ، الحدادون ، التجار ، المقاولون ، الأطباء ، المحامون ... إلخ) ، إذ أنّ حرّية الشخص في

¹ — أنظر : F. Tiberghien, *op. cit.*, p. 56

² — راجع : Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, p. 109

³ — Jean – Yves CARLIER (et autres) , *op. cit.*, pp. 119 – 121 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, p.89

⁴ — راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 94 .

اختيار المهنة التي يراها مناسبة أيضا مكفولة . و بناء على ذلك فإنه يمكن الاعتراف بهؤلاء الأفراد كلاجئين في حال تعرضهم للاضطهاد بسبب ذلك الانتماء .

و من التطبيقات على الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة ، أولئك النسوة اللواتي يتعرضن للاضطهاد بشكل مباشر بسبب جنسهن ، مثل الاغتصاب ، تشويه الأعضاء التناسلية و (الختان) ، الإجبار على الإجهاض ، الإجبار على الزواج ، أو التعرض للعنف بسبب مخالفة الأعراف و التقاليد الاجتماعية¹ .

5 - الرأي السياسي

الرأي السياسي هو آخر الأسباب التي ذكرتها اتفاقية 1951 ، و كغيره من الأسباب يجب أن يُفسّر في ظل اتفاقيات حقوق الإنسان المختلفة بموادها العديدة ، مثل المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، التي جاء فيها : ((لكل شخص حقّ التمتع بحرية الرأي و التعبير ، و يشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة ، و في التماس الأنباء و الأفكار و تلقّيها و نقلها إلى الآخرين بأية وسيلة و دون اعتبار للحدود))² .

و تؤكد الأعمال التحضيرية للاتفاقية أن تفسير هذا المصطلح يجب أن يتّسم بالمرونة ، بحيث لا يقتصر فقط على الدبلوماسيين المطرودين أو الأشخاص المنتمين للأحزاب المحظورة ، بل يمتد ليشمل الأشخاص الهاربين من أوطانهم بسبب الثورات التي اندلعت فيها .

¹ — راجع : Jean – Yves CARLIER (et autres), *op. cit.*, p.111 . و قد أكدت المفوضية السامية هذا التفسير فقالت : ((La violence sexuelle peut être utilisée comme instrument de persécution, et elle constitue donc une raison valable de prétendre au statut de réfugié . Les femmes qui ont subi, ou qui ont une crainte fondée de subir des violences sexuelles en raison de leur appartenance à un groupe social particulier, méritent une protection internationale et le statut de réfugié aux termes de la Convention de 1951)) .

أنظر : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, p. 70 . وكذلك يعتبر البعض ، أن أصحاب الميول الجنسية المثلية (Homosexuels) يشكّلون فئة اجتماعية معينة ، و مثل هذا التوجه ليس بالغريب ، خاصة إذا ما علمنا أن هناك 76 دولة تعاقب على اللواط (ممارسة الجنس بين الرجال) و 72 دولة تعاقب على السحاق (ممارسة الجنس بين النساء) ، و مثل هذه العقوبات تختلف من دولة إلى أخرى ؛ إذ تبدأ بالحبس مدة قصيرة و تنتهي بالإعدام . و اعتمادا على نوع العقوبة التي يتعرض لها هؤلاء يمكن — حسب البعض — أن نحدّد ما إذا كان ما يتعرض إليه أعضاء هذه الطائفة اضطهادا أم لا . فمثلا أشار القضاء الألماني إلى أن توقيع عقوبة الإعدام على الشخص في بلده الأصلي بسبب ميوله الجنسية يشكل اضطهادا وفقا لمفهوم اتفاقية 1951 (راجع حكم المحكمة الفدرالية الألمانية في مارس 1988 ، و كذلك في جوبلية 2000) ، في حين أشار في قضية أخرى ، إلى أن توقيع عقوبة الجلد بسبب مثل هذه الأفعال ، لا يرقى إلى درجة الاضطهاد (راجع حكم المجلس البافاري الإداري الأعلى في نوفمبر 1992) . للتوسع أكثر حول هذا الموضوع ، راجع :

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، العنف الجنسي و القائم على نوع الجنس ضد اللاجئين و العائدين و الأشخاص النازحين داخليا : مبادئ توجيهية للوقاية و المواجهة ، ماي 2003 ، ص 114 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين

أسئلة و أجوبة ، القاهرة ، ديسمبر 2001 ، ص 15 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 103 .

² — و أنظر كذلك المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية 1966 ، المادة 4 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العرقي ، المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، المادة 9 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ، و المادة 9 من الميثاق الإفريقي .

و تجدر الإشارة هنا إلى أن واضعي الاتفاقية أحسنوا صنعا لمّا استعملوا عبارة (الرأي السياسي) حيث أعطوا مرونة أكبر لهذا السبب ، و بذلك لم يشترطوا أن يقوم الشخص بنشاط أو عمل سياسي معين ليمنح صفة اللجوء ، بل يكفي أن يتبنى آراء سياسية معينة ¹ .

و الحالة التقليدية للاجئ بسبب رأيه السياسي ، هي الشخص الذي تضطهده دولته بسبب آرائه التي يكون فيها مساس أو تهديد لهذه الدولة أو إحدى مؤسساتها . و التعبير عن مثل هذه الآراء قد يكون صريحا ، كأن يقوم الشخص بانتقاد حكومته مباشرة ، أو يكون ضمنيا مثل رفض الحضور أو المشاركة في اجتماعات الحزب الحاكم ، أو رفض أداء الخدمة العسكرية لعدم اقتناع الشخص بنظام الحكم ² .

بيد أن مجرد أن يكون لدى طالب اللجوء آراء سياسية مخالفة لسياسة حكومة بلده الأصلي لا يكفي لمنحه صفة اللجوء ³ ، بل عليه أن يثبت أن مثل هذه الآراء لا تُجيزها السلطات و غير محتملة من قبلها كما يُفترض أن مثل هذه الآراء ، يكون قد أفصح عنها صراحة ، و وصلت إلى علم السلطات التي يخشى اضطهادها ⁴ .

هذا ، و قد يذهب البعض إلى القول بأنه يمكن لطالب اللجوء أن يبقى صامتا و لا يقوم بالتعبير عن آرائه ، ومن ثم يسلم من الاضطهاد ، و يبقى في وطنه آمنا . إلا أن هذا الرأي — على ما يبدو — مستهجن ، لأنه يتعارض مع حق الشخص في التعبير عن رأيه ، الذي يُعتبر من الحقوق الأساسية التي كفلته له المواثيق الدولية ، و بناء عليه ، فإن الأحكام و القرارات التي ترفض طلبات اللجوء على هذا الأساس ، لا تتسجم مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان ⁵ .

المطلب الثاني

الاعتراف بالحق في طلب اللجوء لأسباب ترجع إلى الفرد

قد يتصادف ألا يعاني الفرد طالب اللجوء ، من أي اضطهاد أو قهر سياسيين فعليين ، و مع ذلك فقد لا يرغب هذا الفرد في العودة إلى دولته الأصلية ، أو دولة إقامته المعتادة ، و يُؤثرُ الالتجاء إلى دولة أخرى ⁶ . و عادة ما يكون الباعث على ذلك هو الرغبة في عدم الخضوع لحكومة جديدة يعتبرها مُعادية له أو غير شرعية ، أو الإفلات من المحاكمة أو تنفيذ العقوبة بسبب إحدى الجرائم السياسية .

¹ — راجع : Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, pp. 112 – 113

² — راجع : Jean FOUGEROUSE, Roland RICCI, *op. cit.*, p. 197

³ — راجع : Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 76

⁴ — و بهذا الخصوص ، قد تكون الآراء السياسية لمدرّس أو كاتب ، أكثر ظهورا و انتشارا من آراء شخص يحتلّ مركزا أقلّ اتصّالا بالجمهور . راجع في ذلك : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ مرجع سابق ، ص 28 ؛ بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 94 .

⁵ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 187 .

⁶ — أنظر : أحمد الرشيد ، حقوق الإنسان : دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص 376 .

فإذا وقعت الدولة تحت سيطرة الحكم الأجنبي مثلاً ، فإنه لا يُتَصَوَّرُ بطبيعة الحال أن يشعر المواطن في هذه الدولة بأي نوع من الولاء تجاه الحاكم الدخيل . و هذا ما أكَّده الفقيه " فانتل " في كتابه " قانون الأمم " ، حيث يرى أنه في حالة الاحتلال أو الغزو الأجنبي فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال توقُّع خضوع الرعايا بسهولة للنظام الغازي لدولتهم ، و لذلك فإن المواطنين — يضيف فانتل — الذين لا يوافقون على انتقال السيادة إلى النظام المحتل ، لا يمكن إجبارهم على الخضوع له ، بل يجب السماح لهم ببيع ممتلكاتهم و الانتقال إلى الخارج ¹ .

و نفس الشيء يصدق أيضاً على رعايا الدولة الذين أبوا أن يخضعوا لحكومة تبدو في الظاهر وطنية ، بينما هي في الواقع تعمل لحساب قوة أجنبية و بدعم منها ² ؛ ففي هذه الحالات قد يفضل بعض المواطنين حياة الحرية في المنفى على الخضوع للسادة الجُدد ، و من ثم يغادرون دولتهم الأصلية أو يمتنعون عن العودة إليها ، و تفتح لهم بعض الدول ذراعيها و تعترف بهم كلاجئين ³ . من ذلك مثلاً من رفضوا العودة إلى بلدانهم الأصلية في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية ، و من غادروا العراق بعد دخول الولايات المتحدة الأمريكية سنة 2003 ، و الذين نزحوا من أفغانستان بعد الغزو السوفييتي أولاً سنة 1979 ، ثم بعد الغزو الأمريكي سنة 2002 بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 .

أمّا إذا سقطت الدولة في أيدي حكومة دكتاتورية استولت على السلطة دون أيّ تدخل أجنبي ، فقد لا يرغب بعض المواطنين في الخضوع للحكومة الجديدة ، و من ثم يغادرون وطنهم إلى دولة أخرى هرباً من وجه الاستبداد و كبت الحريات ، و بالتالي تعترف بهم الدولة التي يوجدون على إقليمها كلاجئين .

و تجدر الإشارة إلى أنه في مثل هذه الحالات ، يجب التمييز بين نوعين من الأفراد ؛ النوع الأول و يطلق عليه البعض اسم مُحِبِّي الحرية (Freedom Lovers) ⁴ ، و هؤلاء لا يمكن اعتبارهم لاجئين لمجرّد عدم رغبتهم في الخضوع للحكومة الجديدة ، بل يلزم فوق ذلك أن تقوم هناك دلائل قوية على احتمال تعرّضهم للاضطهاد السياسي ⁵ . أمّا النوع الثاني ، فيتكون من أولئك الذين كانت لهم صلات خاصة مع حكومة سابقة في هذه الدولة ، و تمّت الإطاحة بها — مثلاً — من قبل حكومة جديدة ، مثل رجال الحكم السابقين ، و بعض ضباط الجيش و الشرطة و رجال الصحافة و المخابرات ، و ممثلي المجتمع المدني ... إلخ . حيث أن أمثال هؤلاء الأفراد غالباً ما يكونون أكثر عرضة لبطش الحكومة

¹ — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 16 — 17 .

² — مثال ذلك الحكومة العراقية التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية بعد سقوط نظام الرئيس صدام حسين ، و كذا حكومة الرئيس " حميد كرزاي " التي فرضتها كذلك الولايات المتحدة في أفغانستان بعد سقوط نظام طالبان .

³ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 116 .

⁴ — و من بين هؤلاء الفقيه (Grahl Madson) .

⁵ — و مثال ذلك ، أن يرفض هؤلاء الأشخاص محاولة تجنيدهم أو تجنيد أولادهم في القوّات المسلّحة ، إذ يروْن في ذلك خدمة لحكومة بغيضة ، أو أن يكون هؤلاء الأفراد قد اشتركوا في أعمال مناهضة لهذه الحكومة ، قبل أن يستتبّ لها الأمر في الإقليم ... و هو ما يجعلهم محلّ استهداف من طرفها . راجع : أحمد الرشيد ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 376 .

الجديدة و انتقامها ، و بالتالي فإنهم قد يؤثرون مغادرة الوطن إلى حياة المنفى ، الأمر الذي قد يبرر اعتبارهم لاجئين في نظر القانون الدولي ¹ .

و على أية حال ، فإنه لا يمكننا وضع قاعدة عامة مطلقة بخصوص أولئك الذين لا يرغبون في الخضوع لحكومة دكتاتورية جديدة ، و من ثم الحكم عليهم بأنهم لاجئين أم لا ، بل يجب النظر إلى كل حالة على حدة حسب ظروفها و ملاساتها الخاصة .

هذا و يلاحظ أن مغادرة الشخص لدولته بسبب عدم رضائه عن النظام الحاكم الجديد ، و عدم رغبته في الخضوع له ، قد تتأخر بعض الوقت دون أن يؤثر هذا التأخير على وضعه كلاجئ . و تفسير ذلك أن هناك بعض الأفراد قد يدفعهم حب الوطن إلى التمسك بالبقاء فيه ، على أمل أن تتغير سياسة الحكومة الجديدة ، أو أن تسقط برمتها ، و عندما يدب اليأس في نفوسهم ، و يفقدون كل أمل في تغيير الأوضاع ، فإنهم يغادرون بلداهم طلبا للجوء في دول أخرى ² .

كذلك يُعتبر ارتكاب الشخص لجريمة سياسية سبباً لانقطاع العلاقة العادية بينه و بين دولته الأصلية ويمكن تصوّر حدوث ذلك سواء كان هذا الشخص مقيماً في دولته أو موجوداً خارجها ، كأن يعمد إلى تكوين أو الانضمام إلى حزب سياسي مُعادي للحكومة ، أو يقوم بنشر كتب و مقالات أو يُروّج لدعايات مضادة للحكومة ، أو يلجأ إلى مغادرة البلد دون رخصة من السلطات، أو ينضم إلى إحدى التنظيمات التي تعمل في المنفى ضد الحكومة ³ ، و في مثل هذه الحالات ، قد يهرب الشخص من دولته إلى دولة أخرى أو يرفض العودة إلى دولته الأصلية — إذا كان موجوداً في الخارج — و ذلك خوفاً من المحاكمة أو هرباً من العقاب ، كذلك فإن دولته الأصلية قد تلاحقه في الخارج و تطالب بتسليمه ، و قد تعمل على اختطافه و إعادته إلى إقليمها غصبا عنه ، كما قد تتجرأ و تبعث إليه بمن يزهق روحه ... و في أحسن الأحوال فإنها قد تتجاهله تماماً ، و تسقطه من عداد رعاياها ، و بالتالي يصبح لاجئاً ⁴ .

¹ — و الأمثلة على ذلك تكاد لا تقع تحت حصر في ظل رياح التغيير الديمقراطي التي تعصف بالعالم العربي هذه الأيام ، حيث شهدت كل من تونس و مصر هروبا جماعيا لرموز النظام المطاح به ، كما بادر مسؤولون في ليبيا و اليمن إلى مغادرة أرض الوطن و مسابقة الزمن ، خشية من تداعيات سقوط النظام الحاكم .

² — و من الأمثلة الشهيرة لهذه الحالة ، لجوء أكثر من عشرة آلاف مواطن كوبي يومي 5 و 6 أبريل 1980 ، إلى سفارة "بيرو" في مدينة "هافانا" ، طلباً للحماية و الخروج من بلادهم ، بدعوى عدم رغبتهم في الخضوع لحكومة "فيدال كاسترو" ، على الرغم من مرور حوالي عشرين عاماً على قيامها . و قد استسلمت حكومة كوبا للأمر الواقع ، و سمحت على الأثر بخروج أعداد كبيرة من الكوبيين ، الذين أبدوا عدم رغبتهم في الخضوع للحكومة القائمة ، كما فتحت لهم كثير من الدول أبوابها ، واعترفت بهم كلاجئين .

³ — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 19 .

⁴ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 118 .

الفصل الثاني

المركز القانوني للاجئ

من المعلوم أن أغلبية الدراسات التي تناولت موضوع اللاجئين ، إنما تطرقت أساسا و في المقام الأول إلى حقوق اللاجئين و مكانتهم ، و ضمان الحد الأدنى من الحقوق الإنسانية لهم ، في حين أنها لم تُعبر الاهتمام اللازم للالتزامات القائمة على عاتقهم تجاه دولة اللجوء أو دولة الأصل إلا نادرا .

و يرجع السبب في ذلك ، إلى وضع اللاجئين كشخص مُستضعف يهرب من وطنه إلى دولة أخرى خوفا من الاضطهاد و بحثا عن الأمان ، فحال اللاجئين يدعو إلى الشفقة ، و يستدعي مد يد المساعدة له من قبل الدول الأخرى .

و عليه ، سنتطرق من خلال بحث المركز القانوني للاجئ إلى دراسة حقوق اللاجئين و التزاماته على حدّ سواء ، و إذا كنا سنتوسّع و نُسهب في تفصيل حقوقه ، فإننا لن نهمل الحديث عن التزاماته خاصة في ظلّ تجاوز ظاهرة اللجوء السياسي في حيويتها و أبعادها ، الإطار القانوني الذي يحكمها .

و بناء على ذلك ، فقد قسمنا هذا الفصل على النحو الآتي :

المبحث الأول : حقوق اللاجئين

المبحث الثاني : التزامات اللاجئين

المبحث الأول

حقوق اللاجئين

اللاجئ هو شخص مستضعف اضطر إلى مغادرة وطنه و الفرار منه إلى دولة ثانية ، هربا من الاضطهاد الذي يتعرض له أو خوفا من ذلك الاضطهاد ، و لذلك فاللاجئ هو شخص فقدَ حماية دولته و فقدَ كذلك الحماية القانونية لأي دولة أخرى ، فيكون بذلك في وضع المتشرد أو عديم الجنسية ، و بالتالي يكون في حاجة ماسة إلى من يتدخل لإنقاذه من الظروف السيئة التي تحاصره ، و لتوفير الحماية الملائمة له كإنسان . و لذلك يتعين على المجتمع الدولي التدخل لمساعدته و تقديم العون له ، و توفير حدّ أدنى من الحقوق اللازمة لحياته كإنسان .

و لقد أسفرت الجهود الدولية المبذولة لمصلحة اللاجئين ، عن إنشاء العديد من الوكالات ، و إبرام الكثير من الوثائق ، التي حوت في طياتها نظاما من القواعد القانونية الرامية إلى حماية اللاجئين ، و ضمان حقوقهم و تحسين وضعهم .

و الملاحظ أن تلك الجهود ، و إن كانت لم تتمخض عن الاعتراف للأفراد بالحقوق في الحصول على الملجأ ، إلا أنها مع ذلك قرّرت للاجئين عددا من الحقوق ، ترمي بالدرجة الأولى إلى تقادي وقوع اللاجئين في أيدي سلطات الدولة التي تضطهده أو تلاحقه ، و تضمن في نفس الوقت معاملته بصورة تقترب قدر الإمكان من المعاملة المقررة لرعايا الدولة التي يوجد على إقليمها .

و تتمثل أول وسيلة قانونية لحماية اللاجئين ، في عدم جواز إعادته إلى الدولة التي كان فيها مضطهدا ، حتى لا يقع مرة أخرى في قبضة دولة الاضطهاد .

و من ناحية أخرى ، إذا كان القانون الدولي يعترف للدولة بسلطة إبعاد الأجانب ، الذين يكون في تواجدهم على إقليمها خطر على النظام العام أو الأمن العام أو الصحة العامة ، فإنه قد قيّد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين السياسي ، بحيث لا يجوز للدولة إبعاده من إقليمها ، حتى لا يترتب على ذلك وقوعه في قبضة دولة الاضطهاد مرة أخرى .

و من ناحية ثالثة ، لا يجوز لدولة اللجوء تسليم اللاجئين المتهمين في جرائم سياسية ، و بالتالي يتم استثناء هؤلاء الأشخاص من مبدأ تسليم المجرمين المقرر في القانون الدولي العام .

و من ناحية رابعة ، يحق للاجئ أن يحصل على المأوى أو الملاذ المؤقت في دولة اللجوء ، فإذا أصرت هذه الأخيرة على طرد اللاجئين إلى الخارج و إبعاده من إقليمها ، فإنّ عليها أن تُعطيهِ المأوى المؤقت ، حتى يتسنى له البحث عن دولة أخرى ، تقبله و تقبل أن تعطيه حق اللجوء على إقليمها .

و في المقام الخامس ، تلتزم الدولة إذا ما أعطت اللجوء حق اللجوء في إقليمها ، بأن تعترف له بمجموعة من الحقوق الضرورية لحياة أي إنسان ، كالحق في العمل ، و في المسكن ، و في التعليم و في تكوين أسرة ... إلخ .

و أخيرا ، ولضمان احترام الحقوق السابقة المقررة للاجئ ، يجب التأكيد على الطابع الإنساني و السلمي لمنح اللجوء .

و هكذا تنقسم الحماية القانونية التي يكفلها حق اللجوء بالنسبة للاجئ إلى شقين ؛ الشق الأول هو حماية ذات طابع إيجابي ، تتمثل في السماح للاجئ السياسي بدخول الإقليم و البقاء فيه لمدة محدّدة ، مع الاعتراف له بمجموعة من الحقوق التي تكفل له وضعاً إنسانياً ملائماً . أمّا الشق الثاني ، فهو حماية ذات طابع سلبي ، تتمثل في عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد ، و عدم جواز إبعاد اللاجئين ، و عدم التسليم ، و منحه المأوى المؤقت لحين وجود دولة أخرى تقبله في إقليمها .

وسنتناول في هذا المبحث قواعد الحماية القانونية للاجئ ، وأهمّ الحقوق التي يتمتع بها اللاجئين في دولة اللجوء ، و ذلك من خلال ستة مطالب . يدور المطلب الأول حول عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد ، و يبحث المطلب الثاني تقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين ، أمّا المطلب الثالث فيتحدث عن عدم تسليم المجرمين و المضطهدين السياسيين ، و في المطلب الرابع نبحث حق اللاجئين في الحصول على المأوى المؤقت ، بينما في المطلب الخامس نسلط الضوء على حق اللاجئين في الاعتراف له بمركز قانوني قريب من مركز المواطنين ، أمّا المطلب السادس و الأخير فنخصه لتأكيد الطابع السلمي و الإنساني لمنح اللجوء .

المطلب الأول : عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد

إن مصطلح " عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد " هو ترجمة لكلمة (Non - refoulement) ، و هذا المصطلح مشتق من الكلمة الفرنسية (refouler) التي تعني الإجبار على العودة . و يتلخص مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد في عدم رفض الدخول للإقليم ، و هو يعبر عن سيادة الدولة على إقليمها المتمثلة في سلطتها في السماح للأجانب بصفة عامة و اللاجئين خصوصا ، من دخول هذا الإقليم أو منعهم من ذلك . و في مجال الهجرة و الرقابة على الحدود ، يُقصد بهذا المصطلح عدم إدخال الأجانب على الحدود لعدم حيازتهم الوثائق الرسمية المناسبة .

و يُعتبر مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد من أهم الركائز التي تقوم عليها الحماية الدولية للاجئين ، كما يُعدّ من المبادئ الجوهرية في قانون اللجوء ، فهو الضمانة الأساسية التي تحمي الشخص من الوقوع في أيدي الجهات التي تحاول اضطهاده ، و إذا لم يكن هناك التزام على الدولة بمنح اللجوء فقد ألزمها القانون الدولي بعدم اتخاذ أي إجراء ، من شأنه أن يُعيد الشخص إلى دولة قد تتعرض فيها حياته أو حرّيته للتهديد ، بسبب عرقه ، ديانتة ، جنسيته ، انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة ، أو رأيه

السياسي. لذلك وصفه الكثير من الفقهاء بأنه حجر الزاوية (la pierre angulaire) لقانون اللجوء لأنه يوفر حماية قانونية للاجئ ، ضد الوقوع في أيدي سلطات الدولة التي تضطهده أو تهدده بذلك ¹ .
و وفقا لذلك ، يمكن القول بأن هذا المبدأ ، يُعدّ من أهم الانتصارات التي حقّقها القانون الدولي في مجال الحماية الدولية للاجئين و حقوق الإنسان في القرن العشرين .

و نظرا لأهمية هذا المبدأ الذي نحن بصدد دراسته ، فقد رأينا بحثه من خلال استعراض أهم الوثائق الدولية التي تناولته ، بُغية معرفة معناه ، و إزالة الغموض الذي يكتنف الكثير من الأمور المتعلقة به ، و لاسيما فيما يتعلق بحدوده ، و القيود و الاستثناءات التي تردّ عليه ، و كذلك تعارضه مع نظام تسليم المجرمين . و بعد ذلك نحاول تحديد طبيعته القانونية ، في ضوء ما تجري به الممارسة الدولية .

و من ثم فإننا سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فروع ثلاثة ، نعرض في أولها لأهم الوثائق الدولية التي أكّدت على مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ، و نفرد ثانيها لذكر الاستثناءات التي تردّ على مبدأ عدم الإعادة ، أما الفرع الثالث فنخصّصه لبيان الطبيعة القانونية لهذا المبدأ .

الفرع الأول : النصوص الدولية التي أكّدت على مبدأ عدم الإعادة

تواتر النص على هذا المبدأ سواء في النصوص الدولية العالمية أو في النصوص الدولية الإقليمية :

أولا : مبدأ عدم الإعادة في النصوص الدولية العالمية

يمكن القول أن مبدأ عدم الإعادة القسرية قد ظهر إلى حيّز الوجود لأول مرة بعد الحرب العالمية الأولى ، حيث كانت أولى النصوص الدولية التي نصت عليه هي اتفاقية 28 أكتوبر 1933 الخاصة بالمركز الدولي للاجئين الروس و الأرمن و من في حكمهم ، إذ جاء في المادة 3 / 2 منها أن : ((تتعهد الأطراف المتعاقدة في جميع الأحوال بعدم طرد أو إعادة اللاجئين إلى ناحية حدود دولتهم الأصلية)) ² .

و نجد كذلك نصوصا مشابهة في الترتيب المؤقت لسنة 1936 المتعلق باللاجئين القادمين من ألمانيا ³ ، و اتفاقية 10 فيفري 1938 المتعلقة بوضع اللاجئين القادمين من ألمانيا ⁴ ، حيث أكّدت

¹ — راجع : ماريا ديدوناتو ، محمد طاهري ، اللاجئين الفلسطينيين في الأردن و لبنان ، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الدولي الثالث لحركة حقوق الإنسان في العالم العربي ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، الرباط ، فيفري 2001 ، ص 137 أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 93 .

Sompong SUCHARITKUL , Quelques questions juridiques a l'égard des (BOAT PEOPLE) en tant que réfugiés politiques , AFDI , Éditions du CNRS , Paris , XXXV , 1989 p. 478 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 166 – 167 ; yahia-Bacha, *op. cit.*, p. 266 .

² — و قد صادقت ثمان دول على هذه الاتفاقية ، هي : بلجيكا ، بلغاريا ، الدانمرك ، مصر ، فرنسا ، إيطاليا ، النرويج و تشيكوسلوفاكيا (سابقا) ، إلّا أن ثلاث دول منها ، أكّدت على حقها المطلق بالإبعاد ، كما عارضت بريطانيا بشكل صريح فكرة عدم الردّ على الحدود . راجع : نبيل مصطفى إبراهيم خليل ، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، 2004 ، ص 37 ؛ أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان، مرجع سابق ، ص 83.

³ — المادة 4 من الترتيب المؤقت، و التي جاء فيها : ((تلتزم الدول الأعضاء بعدم إرسال اللاجئين عبر الحدود إلى حكومة الرايخ)) .

⁴ — قضت المادة 5 / 3 من اتفاقية 1938 بأن : ((يتعهد الأطراف السامون بعدم طرد اللاجئين إلى الإقليم الألماني ، إلّا بعد =

النصوص السابقة على منح اللاجئين مهلة معقولة لترتيب أمورهم ، في حالة الطلب منهم مغادرة إقليم الدولة المضيفة ، أمّا بالنسبة للاجئين المقيمين بصفة رسمية ، فيتوجبّ عدم طردهم إلاّ للمحافظة على الأمن الوطني و النظام العام ¹ .

و مع انتهاء الحرب العالمية الثانية ، تناولت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا المبدأ بالمناقشة في أول دورة انعقاد لها عام 1946 ، حيث أوصت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بعدم إجبار اللاجئين على العودة إلى دولته الأصلية ، متى كان قد قدّم اعتراضات مشروعة ضد تلك العودة ² .

ثم أعلنت عن هذا المبدأ أغلب الاتفاقيات التي أبرمت فيما بعد ³ . و هكذا فقد تواتر النص عليه في اتفاقية جنيف الرابعة لحماية المدنيين في وقت الحرب سنة 1949 ، حيث أكدت المادة 4/45 منها على حظر نقل أو ترحيل الأجنبي الموجود داخل إقليم إحدى الدول المتحاربة إلى دولة أخرى يخشى من تعرّضه فيها للاضطهاد ، بسبب آرائه السياسية أو عقائده الدينية . و يُلاحظ على النص السابق من الاتفاقية ، أنه يُقرّر هذا المبدأ بالنسبة لجميع الأجانب الموجودين على إقليم الدولة ، سواء كانوا لاجئين أو غير لاجئين ⁴ .

أمّا اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين 1951 ، فقد جرى نص الفقرة الأولى من مادتها 33 على أنه : ((يُحظر على الدولة المتعاقدة طرد اللاجئين أو إعادته بأيّ كيفية كانت ، إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهدّتين فيها ، بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية)) .

و هكذا أقرّت اتفاقية اللاجئين لعام 1951 صراحة مبدأ عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد ، أو إلى الدولة التي تتعرّض فيها حياته أو حريته للخطر ⁵ ، و بذلك فهي تقدم حماية قانونية جوهرية للاجئ ضد الوقوع في قبضة سلطات الدولة التي تضطهده ، و تؤمّن بذلك حياته و حريته من أن يتعرّضا للخطر .

و نظرا للأهمية القصوى لهذا المبدأ في مجال الحماية الدولية للاجئين ، فإنه لا غرو أن يكون من بين النصوص التي لا يجوز للدول الأطراف أن تورد عليها أية تحفظات وفقا للمادة 42 من الاتفاقية ⁶ .

= إنذارهم و عندما يرفضون بسوء نية اتخاذ الترتيبات اللازمة للذهاب إلى إقليم آخر ، أو الاستفادة من التدابير التي تقرّرت لمصلحتهم في هذا الشأن)) .

¹ — راجع : نبيل مصطفى إبراهيم خليل ، مرجع سابق ، ص 37 .

² — راجع القرار رقم 8 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورة انعقادها الأولى في 12 فيفري 1946 .

³ — أنظر : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 319 .

⁴ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 94 .

⁵ — أنظر : عبد الفتاح بيومي حجازي ، قواعد أساسية في نظام محكمة الجزاء الدولية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، 2006 ، ص 150 .

⁶ — أنظر : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 39 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 175

كما نجد أن المادة 33 السابقة استخدمت عبارة (الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها) أي كل بلد يكون للشخص فيه سبب للاضطهاد ، و لم يقتصر نطاق تطبيق هذه المادة على الدولة الأصل أو مكان الإقامة المعتادة بالنسبة للاجئ و عديم الجنسية ، أو كون هذا التهديد ناتجاً عن أحداث واقعة قبل جانفي 1951 ، أو إذا كان الطرد إلى دولة أوروبية أو إلى دولة أخرى ، أي أن هناك تحرراً من حدود التعريف الوارد في المادة الأولى . و تؤكد الأعمال التحضيرية للاتفاقية أن الاختلاف في الصياغة بين المادة الأولى و المادة 33 ، كان بهدف منح هذا المبدأ قدراً أكبر من المرونة ¹ .

و خلافا لمختلف النصوص الواردة في اتفاقية 1951 ، فإنّ تطبيق مبدأ عدم الردّ إلى دولة الاضطهاد ، لا يعتمد على الإقامة القانونية (lawful residence) للاجئ في إقليم الدولة المتعاقدة بمعنى أنه ينطبق على اللاجئ بمجرد أن تطأ قدمه إقليم دولة اللجوء ، بصرف النظر عن وضع إقامته على إقليم دولة اللجوء قانونياً كان أم غير ذلك ² .

و رغم ذلك ، فبخصوص نطاق تطبيق الالتزام الوارد في المادة 1/33 من الاتفاقية ، فقد ثار التساؤل حول الحدود الجغرافية لمبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ، أي هل يقتصر التزام الدولة بعدم إعادة اللاجئ أو طرده ، على اللاجئين الموجودين بالفعل على إقليمها ، أم أنه يمتدّ ليشمل كذلك اللاجئين الموجودين على الحدود ، و قبل أن يدخلوا أراضي دولة الملجأ ؟ و بعبارة أخرى ، هل تلتزم الدولة طبقاً لنص المادة 1/33 سالف الذكر ، بعدم طرد أو إعادة اللاجئين الموجودين بالفعل على إقليمها فقط ؟ أم أنها تلتزم كذلك بعدم رفض السماح للاجئين بدخول إقليمها ، متى كان من شأن هذا الرفض ، إجبار هؤلاء اللاجئين على العودة إلى أو البقاء في إقليم تتعرّض فيه حياتهم أو حريّتهم للخطر ، لسبب من الأسباب المبيّنة في هذه المادة ³ .

و في الإجابة عن هذا التساؤل انقسم الفقه و العمل الدولي إلى فريقين ، الفريق الأول يأخذ بالمعنى الواسع للالتزام السابق ، فيرى أنه لا يجوز للدولة طرد اللاجئين أو إعادتهم إلى دولة الاضطهاد ، سواء أكانوا موجودين داخل إقليم الدولة أو خارجه عند الحدود ، و خاصة بالنسبة للدول التي لديها حدود مشتركة مع الدولة التي جاء اللاجئين هاربين منها ⁴ .

بينما يذهب الفريق الثاني — و هو الغالب في الفقه و تُعزّزه الممارسة الدولية — إلى الأخذ بالمعنى الضيق للالتزام السابق ، و الذي يقصر التزام الدولة بعدم طرد اللاجئ أو إعادته إلى دولة الاضطهاد على اللاجئين الموجودين بالفعل فوق إقليم الدولة . أمّا اللاجئين الموجودون على الحدود ، و الذين لم

¹ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 218 .

² — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 99 .

³ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 39 — 40 ؛ رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 320 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 212 — 213 .

⁴ — و من بين هؤلاء الفقيه (VUCAS) .

ينجحوا بعد في عبور الحدود و دخول إقليم دولة الملجأ ، فإن الدولة تظل حرة بالنسبة لهم ، فلها أن تسمح لهم بالدخول ، كما أنّ لها أن ترفض ذلك ، حتى ولو ترتب على هذا الرفض إجبارهم على العودة إلى أو البقاء في دولة قد يتعرضون فيها للاضطهاد ¹ .

و الواقع أن هذا الرأي الأخير هو الذي تؤيده الأعمال التحضيرية لنص المادة 33 السابق ² ، و يؤكده منطوق النص المتقدم ذكره ، و فوق ذلك هو الرأي الراجح في الفقه و الممارسة الدولية ³ .

لكن مع ذلك ، فقد تعرّض هذا النص للنقد الشديد من جانب الفقه ، إذ اعتبره البعض بأنه يشكل عيباً كبيراً يشوب الاتفاقية ، حيث أنه يؤدي إلى نتيجة ظالمة ، تتمثل في استفادة اللاجئ الذي ينجح في اجتياز الحدود و لو بطريقة غير مشروعة من حماية ذلك النص ، بينما يُحرّم اللاجئ الذي اتّبع القانون واحترمه بتقديم نفسه إلى السلطات المختصة عند الحدود ، و طلبَ منها الإذن بالدخول ! في حين أنّ كلا النوعين — دون تمييز — جدير بالحماية ضد الطرد أو الإعادة إلى دولة الاضطهاد ⁴ .

و الحق أنّ النظرة التحليلية لنص المادة 1/33 من اتفاقية 1951 ، تقتضي استنكار الهدف الحقيقي الذي وُجدت الاتفاقية من أجله ، ألا و هو توفير الحماية للاجئ من الطرد أو الرد إلى أيّ دولة تتعرض فيها حياته و حريته لخطر الاضطهاد . و هذه هي ضالة اللاجئ مكسور الجناح ، الخائف من التعرّض للاضطهاد ، و هي حاجة مصيرية لمن أفلح في الدخول إلى إقليم الدولة التي لجأ إليها ، و أيضاً بالنسبة للاجئ الذي يقف في النقاط الحدودية يستأذن للدخول إلى إقليم الدولة للاحتماء به من الاضطهاد . و في ضوء ذلك ، فإن جوهر الحماية الذي ينسجم مع روح هذه الاتفاقية ، و التي ينشدها الباحث عن اللجوء يتحقّق في تمكينه من الدخول في إقليم دولة الوصول (الملجأ) ، و بالتالي عدم رده من الحدود . و هذا التفسير هو الذي تؤكده المادة 1/31 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 .

¹ — و من أنصار هذا الرأي : Robinson. N., Grahl – Madson. A., p. Weis., Aga – Khan

² — بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية (Travaux préparatoires) للاتفاقية ، نجدنا قاطعة في اتجاه إرادة الدول المتعاقدة ، إلى استبعاد تطبيق مبدأ عدم الإعادة على اللاجئين الموجودين خارج إقليمها ، أي عند الحدود . ممّا يعني أن تطبيق هذا المبدأ يقتصر على اللاجئين الموجودين داخل الإقليم فقط . راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 97 — 98 .

³ — لا ينكر أحد أن الممارسات الدولية تؤيد الرأي الأخير . و تتمثل هذه الممارسات بالتشديد في منح تأشيرات الدخول ، فرض غرامات مالية على شركات الطيران التي تنقل اللاجئين الذين لا يحملون وثائق رسمية ، إغلاق الحدود ، خاصة عندما تتوقع الدولة تدفّق أعداد كبيرة من اللاجئين أو الباحثين عن اللجوء ، مثلما حدث في أواخر سنة 2001 ، حيث قامت الدول المجاورة لأفغانستان بإغلاق حدودها مع اقتراب هجوم الولايات المتحدة عقب أحداث 11 سبتمبر 2001 . و رفض أستراليا استقبال طالبي اللجوء الذين كانوا على متن البارجة العسكرية (MV. Tampa) ، و كذلك قام الأردن بإغلاق حدوده أمام مجموعة من اللاجئين الإيرانيين القادمين من العراق أثناء حرب الخليج الثالثة . بل إنّ بعض الدول قد ذهبت إلى أبعد من ذلك ، حيث قامت بإرسال قواتها البحرية خارج مياهها الإقليمية لاعتراض السفن التي تحمل طالبي اللجوء ، و إجبارهم على الإبحار بعيدا ، كما حدث للاجئين الهaitيين ، الذين اعترضتهم السفن الأمريكية خارج مياهها الإقليمية ، و منعتهم من الدخول إلى إقليم الولايات المتحدة الأمريكية .

⁴ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 97 ؛ محمد شوقي عبد العال مرجع سابق ، ص 40 .

و من الناحية الواقعية و القانونية ، نجد أن إقليم الدولة يتعين بالحدود المتمثلة في الخطوط التي تفصل بين أقاليم هذه الدول ، التي تمارس داخلها سيادتها ، فإذا ما عرفنا أن البوابات الحدودية ، سواء الجوية أو المائية أو البرية ، كلها كائنة ضمن إقليم الدولة (أحيانا ببعض الأمتار فقط) ، و ليس على خط التماس الحدودي مع الدولة المجاورة ، فإن وجود اللاجئين في هذه البوابات الحدودية يعني من الناحية المادية و القانونية ، أنه موجود داخل إقليم الدولة ، و تحت مظلة سيادتها و اختصاصها ، الأمر الذي يجب أن تنطبق عليه المادة 1/33 ، وبالتالي عدم جواز رده ¹ .

و من ثم فقد تواترت الوثائق الدولية اللاحقة على اتفاقية 1951 ، و اضة نصب عينيها سدّ الثغرة التي كشفت عنها الممارسة في نص المادة 1/33 ، و ذلك بالنص صراحة على المعنى الواسع لمبدأ عدم طرد اللاجئين أو إعادته إلى دولة الاضطهاد . أي المعنى الذي يشمل اللاجئين الموجودين داخل الإقليم ، و كذلك اللاجئين الموجودين خارج الإقليم على الحدود ² .

كذلك تثور بالنسبة لتطبيق المادة 1/33 من اتفاقية الأمم المتحدة 1951 ، مسألة علاقتها بنظام تسليم المجرمين ، حيث يُطرح التساؤل التالي : ما هو الحكم عند قيام تعارض بين التزام الدولة الناشئ عن المادة 1/33 من الاتفاقية ، و التزامها الناشئ عن معاهدة لتسليم المجرمين ارتبطت بها ؟ و بعبارة أخرى : هل يجوز تسليم اللاجئين ، أم أن مبدأ عدم الإعادة يمنع مثل هذا التسليم ، خاصة إذا ما كانت الدولة طالبة التسليم هي الدولة التي هرب منها اللاجئ ؟

و للإجابة عن ذلك برز رأيان ، الرأي الأول ، يرى أن أحكام اتفاقية 1951 يجب أن لا تؤثر على التزامات الدول الأطراف فيها ، و ذلك فيما يتعلق بتسليم المجرمين ، و هنا تجدر الإشارة إلى أن مجموعة من الدول ذهبت إلى القول ، أثناء مناقشة بنود اتفاقية 1951 ، أن المادة 33 ليس لها علاقة بالتسليم ، و إذا توفرت شروط التسليم ، فإنه يجب تسليم اللاجئين ، و لا يجوز له الاحتجاج بمبدأ عدم الإعادة . و بناء على ذلك ، تستطيع الدولة تسليم اللاجئين الذي تُطالب به دولة أخرى ، بسبب إحدى الجرائم العادية غير الجريمة التي ارتكبها أو اتهم باقترافها ، ما دام هناك معاهدة لتسليم المجرمين تقضي بذلك ³ .

أمّا الرأي الثاني ، فيرى أنه لا يمكن للدولة أن تتملص من المادة 33 ، بتسليمها اللاجئين إلى الدولة التي يخشى أن يتعرض فيها للاضطهاد ، حيث أن مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد يطغى على أيّ التزام دولي آخر .

¹ — أنظر : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في رد اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 321 .

² — و من أهم هذه الوثائق الدولية : المادة 1/3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 ، و المادة 3 من مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977 ، و المادة 2/3 من الاتفاقية الإفريقية الخاصة بالجوانب الذاتية لمشاكل اللاجئين 1969 .

³ — فمن الأمور المخيبة للآمال ، ما نشاهده من ميل و استعداد واضح لدى بعض الدول ، للالتزام الدقيق باتفاقيات التسليم على حساب التضحية حتى بمبدأ عدم الرد .

و في تقديرينا ، أنّ هذا الرأي هو الأرجح و الأجدر بالإتباع ، بالرغم من صعوبة تطبيقه في العمل الدولي ¹ .

و فضلا عن ذلك ، يُضيف البعض الآخر من الفقه ، القول بضرورة تطبيق القواعد العامة لتفسير المعاهدات ؛ فإذا كانت اتفاقية تسليم المجرمين سابقة على اتفاقية 1951 ، ففي هذه الحالة لا تلتزم الدولة بالتسليم ، أمّا إذا كانت اتفاقية التسليم لاحقة لاتفاقية 1951 تلتزم الدولة بالتسليم .

و من الوثائق الدولية التي نصت على مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ، إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي الذي أصدرته الجمعية العامة في 14 ديسمبر 1967 ، حيث جاء في المادة 1/3 منه على أنه : ((لا يجوز أن يتعرض أي شخص من المُشار إليهم في المادة الأولى فقرة 1 — و هم اللاجئين — لإجراءات كالمنع من الدخول على الحدود ، أو ، إذا كان قد دخل الإقليم الذي ينشد اللجوء إليه ، لإجراءات مثل الإبعاد أو الإعادة جبرا إلى أي دولة يتعرض فيها للاضطهاد)) .

و كما هو واضح أن صياغة المادة 1/3 من الإعلان أفضل من صياغة المادة 1/33 من الاتفاقية بكثير ، حيث تأخذ — صراحة — بالمعنى الواسع لمبدأ عدم الإعادة ، فتوفر الحماية للاجئين الموجودين داخل حدود دولة الملجأ ، و أولئك الموجودين خارجه عند الحدود ، و تتجنب — من ثم — الانتقادات الموجهة لاتفاقية 1951 في هذا الصدد ² .

و على الرغم من أن هذا الإعلان لا يعدو أن يكون مجرد توصية صادرة عن الجمعية العامة ، و غير ملزم من الناحية الشكلية ، إلّا أنه يستمد قيمته القانونية من خلال ضرورة إجماع آراء الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، و يُعبّر عن إيمان المجتمع الدولي بأهميته ، و ضرورة احترام المبادئ التي جاء بها ³ .

كما حثّت كثير من المؤتمرات و التجمعات الدولية على ضرورة احترام مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ، مثل المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان الذي عُقد في طهران سنة 1968 ⁴ .

¹ — و قد قام الأستاذ " أمر الله " بترجيح هذا الرأي كذلك ، حيث يشرح وجهة نظره قائلا : ((و في رأينا أنه حيث يقوم تعارض بين التزام الدولة بعدم طرد اللاجئين أو إعادته طبقا للمادة 1/33 من الاتفاقية ، و التزامها بتسليمه نزولا على أحكام معاهدة ارتبطت بها فإنه يجب ترجيح الالتزام الأول . و حجتنا في ذلك — يضيف المؤلف — أن هذا النظر هو الذي يتفق مع الحكمة التي وُضعت تلك المادة من أجل تحقيقها — أي عدم وقوع اللاجئين بأي طريقة كانت في أيدي مضطهديه — كما يتفق كذلك مع حكم المادة 42 من الاتفاقية التي حظرت على الدول المتعاقدة إيداء أي تحفظات بشأن المادة 33)) . أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 214 . و على النقيض من ذلك ، و برؤية أكثر واقعية ، يقف الباحث " سلامة الهلوسة " مع الرأي الأول ، حيث يقول : ((و نحن نميل إلى القول بأنّه من الصعب عدم تسليم اللاجئين ، إذا ما طالبت الدولة التي يخشى أن يتعرض فيها للاضطهاد ، بتسليمه تطبيقا لاتفاقية تسليم تمّ توقيعها أو الانضمام إليها بعد التوقيع أو الانضمام إلى اتفاقية 1951)) . أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 240 .

² — محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 40 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 353 — 354 .

³ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 98 .

⁴ — راجع البيان الختامي لهذا المؤتمر .

و على ذات الدرب سارت المادة الثالثة من المواد التي وافقت عليها اللجنة العامة (The Committee of the whole) التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977 ، حيث قرّرت أنه : ((لا يجوز تعريض أي شخص ممّن يمكنهم الاستفادة من هذه الاتفاقية طبقاً للمادة 1/2 – أ ، ب ، و الموجودين عند حدود إحدى الدول المتعاقدة أو في داخل إقليمها ، لإجراءات كالمنع من الدخول عند الحدود أو الطرد أو الإبعاد ، و التي قد تضطرّه للبقاء في أو العودة إلى أحد الأقاليم ، التي يخشى فيها لأسباب جدّية من التعرّض للاضطهاد أو المحاكمة أو العقاب ، لأحد الأسباب المنصوص عليها في المادة الثانية)) . و هي صياغة تأخذ بالمعنى الواسع لمبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ¹ .

كذلك وردت إشارات عديدة إلى هذا المبدأ في قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ، مثل القرار (137/44) لسنة 1989 و (140/45) لسنة 1990 و (105/47) لسنة 1992 و (137/56) لسنة 2002 المتعلق بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين .

و هناك العديد من الإشارات لمبدأ عدم جواز الردّ في توصيات اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، منها التوصية رقم 6 لسنة 1977 ، المتعلقة بمبدأ عدم جواز الردّ أو العودة القسرية و غيرها من التوصيات ² .

و بالرغم من أن مثل هذه التوصيات لا تحمل الطابع الإلزامي بالمعنى الدقيق ، إلّا أنها قد تساهم في تكوين العرف الدولي ، خاصة و أن التوصيات السابقة جاءت متماثلة في عباراتها ، و جميعها تُؤكّد على عدم جواز انتهاك هذا المبدأ ، الأمر الذي يعكس اهتمام المجتمع الدولي ، و يُعبّر عن رغبته في ضرورة احترام هذا المبدأ ³ .

و لم يقتصر السعي لتأكيد مبدأ عدم الإعادة على الاتفاقيات المتعلقة بحماية اللاجئين فقط ، بل امتدّ ليشمل الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان ⁴ ، و كذلك الاتفاقيات الخاصة بالتسليم ⁵ .

ثانيا : مبدأ عدم الإعادة في النصوص الدولية الإقليمية

درجت الاتفاقيات التي عُقدت فيما بين الدول على المستوى الإقليمي ، كذلك على النص على مبدأ

¹ – راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 54 .

² – أنظر على سبيل المثال ، التوصيات ذات الأرقام : 15 لسنة 1979 ، 19 لسنة 1980 ، 22 لسنة 1981 ، 46 لسنة 1987 و 50 لسنة 1988 .

³ – أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 219 .

⁴ – و من الأمثلة على ذلك ما ورد في المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب و غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو غير الإنسانية سنة 1984 ، و التي تنص على أنه : ((1 – لا يجوز لأي دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تُعيدّه (أن تردّه) ، أو أن تُسلّمه إلى دولة أخرى ، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرّض للتعذيب)) .

⁵ – يُلاحظ أن جميع اتفاقيات التسليم ، سواء الجماعية أو الثنائية ، قد نصت على مبدأ عدم التسليم في الجرائم السياسية ، لذلك يمكن أن تُقدّم هذه الاتفاقيات حماية للاجئ من العودة قسراً إلى دولة الاضطهاد .

عدم إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد ، وفي مقدمتها ، الاتفاقية الإفريقية الخاصة بالجوانب الذاتية لمشاكل اللاجئين لسنة 1969 . فقد نصت في مادتها 3/2 على أنه : ((لا يجوز أن يتعرض أي شخص من لدن دولة طرف في الاتفاقية ، لإجراء مثل المنع من الدخول عند الحدود أو الطرد ، أو الإبعاد الذي يضطره إلى الرجوع أو المكوث في إقليم تتهدّد فيه حياته أو سلامة جسمه أو حرّيته ، وذلك للأسباب المبيّنة في المادة 1/1 من الاتفاقية)) .

وهنا يجدر التذكير ، بأن هذا النص لا يختلف كثيرا من ناحية الصياغة عن نص المادة 1/3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 ، إذ أنّه يأخذ بالمعنى الواسع للالتزام بعدم إعادة إلى دولة الاضطهاد ، بحيث يشمل اللاجئين الموجودين بالفعل داخل إقليم الدولة ، وكذا اللاجئين الموجودين على حدود دولة اللجوء المُبتَغى . ولكنه من ناحية أخرى أفضل من النص الأخير ، نتيجة لوروده ضمن وثيقة دولية مُلزِمة للدول الأطراف فيها ، الأمر الذي يشكّل تطوّرًا في القواعد الخاصة باللاجئين ¹ .

و فيما يتعلق بمبادئ بانكوك التي أقرتها اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا و إفريقيا في دورتها سنة 1966 ، فقد تناولت هذا المبدأ في المادة 3/3 التي جاء فيها بأنه : ((لا يجوز أن يتعرض طالب اللجوء — فيما عدا للأسباب الداهية المتعلقة بالأمن القومي أو حماية السكان — لإجراءات كالمنع من الدخول عند الحدود أو الطرد أو الإبعاد ، التي قد يكون من شأنها إجباره على العودة إلى (أو البقاء في) أحد الأقاليم ، إذا كانت هناك خشية مبنية على أسباب معقولة من التعرّض في هذا الإقليم لاضطهاد يُهدّد حياته أو سلامة جسمه أو حرّيته)) .

و يتّضح من النص السابق أنّه أخذ بالمفهوم الواسع للمبدأ على غرار الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 إلّا أنّه أبقى على القيود التي وردت في اتفاقية 1951 ، كما أنّه غير ملزم للدول الأعضاء في اللجنة ، و ذلك لصدوره عن منظمة ذات طابع استشاري ² .

و في إطار منظمة الدول الأمريكية ، حرصت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969 (و التي تُعرف باتفاقية كوستاريكا 1969) على التأكيد على احترام مبدأ عدم الردّ ؛ فقد نصت المادة 8/22 على أنه : ((لا يجوز بأيّ حال من الأحوال إبعاد الأجنبي أو إعادته إلى بلد ما ، سواء أكان بلده

¹ — راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 102 — 103 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئين في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 100 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 99 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 170 .
لكن يجب التنبيه إلى أن الممارسات الدولية في القارة الإفريقية ، عادة ما تميل إلى عدم احترام مبدأ عدم الإعادة ، و من أشهر الأمثلة على ذلك ؛ قيام جمهورية الكونغو في عهد الرئيس " كابيلا " بإعادة حوالي 800 لاجئ رواندي من قبيلة الهوتو (Hutu) إلى رواندا في سبتمبر 1997 ، الأمر الذي أدّى إلى إيقاف نشاطات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في منطقة البحيرات الكبرى . و كذلك قيام زائير بغلق مخيمات اللاجئين الروانديين على أراضيها ، و إعادة حوالي 20000 لاجئ رواندي قسرا إلى رواندا . أنظر : Mutoy MUBIALA, Les Nations Unies et la crise des réfugiés Rwandais, Revue Belge de Droit International, Éditions Bruylant, Bruxelles, Vol. XXIX, 1996/2, pp. 503 — 504 .

² — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 219 .

الأصلي أم لا ، إذا كان حقه في الحياة أو الحرية الشخصية معرضا لخطر الانتهاك في ذلك البلد ، بسبب عرقه ، أو جنسيته ، أو دينه ، أو وضعه الاجتماعي ، أو آرائه السياسية)) .

و يتّضح من النص السابق أنه تناول المبدأ بالمعنى الضيق ، إذ يقتصر تطبيقه على الأجانب الموجودين داخل إقليم الدولة المعنية أسوة بنص المادة 33 من اتفاقية جنيف 1951 ، إلا أنه يختلف عنه بشموله الأجانب بصفة عامة ، سواء كانوا لاجئين أم لا ¹ .

و في أمريكا اللاتينية ، يمكن أن نجد مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد في عدد من الوثائق مثل إعلان " قرطاجنة " في 22 نوفمبر 1984 ، الذي أكد بشكل خاص على هذا المبدأ من خلال المادة 5/3 ، التي اعتبرت قاعدة عدم الردّ على الحدود جزءاً من هذا المبدأ .

و على الصعيد الأوروبي ، عبّرت الدول الأوروبية عن موقفها تجاه مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد في عدة مناسبات ، من خلال أجهزة مجلس أوروبا المختلفة ، و من الأمثلة على ذلك توصية الجمعية البرلمانية رقم 293 لسنة 1961 ، التي أوصت من خلالها لجنة الوزراء بأخذ مبادرة إضافة مادة حول مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ، على غرار المادة 33 من اتفاقية 1951 ، إلا أن التوصية السابقة لم تدخل حيّز التنفيذ حتى الآن . و في 29 جوان 1967 ، تبنت لجنة الوزراء التوصية رقم 14 لسنة 1967 ، و المتعلقة بمنح اللجوء للأشخاص المهدّدين بالاضطهاد ، حيث نصت مادتها الثانية على أنه : ((تعمل الحكومات الأعضاء على ضمان عدم تعرّض أي شخص للمنع من الدخول عند الحدود أو الطرد أو الإبعاد ، أو أي إجراء آخر قد يؤدي إلى إجباره على العودة إلى (أو البقاء في) أحد الأقاليم الذي قد يُضطهد فيه ، بسبب العنصر ، أو الدين ، أو الجنسية ، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة ، أو الرأي السياسي)) .

و قد عكست هذه التوصية تطوّراً ملموساً لمفهوم عدم الإعادة على الصعيد الأوروبي ، إذ شجعت اللجنة من خلاله الدول الأعضاء ، على ضمان أمن الأشخاص الذين يتعرّضون إلى خطر الاضطهاد كما أوصت بأن تتعامل الدول بروح إنسانية و ليبرالية فيما يتعلق بالأشخاص الذين يبحثون عن ملجأ على أراضيها ² .

كما حرص الإعلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي الصادر عن لجنة الوزراء في 18 نوفمبر 1977 ، على التوصية في مادته الأولى باحترام المبادئ المتعلقة باللجوء ³ .

و يُلاحظ ممّا سبق أن مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ، اكتسب أهمية كبيرة على الصعيد الأوروبي ... إلا أنه مع ذلك ، حدث بعض التراجع في السنوات الأخيرة ؛ حيث يعيبُ بعض الباحثين

¹ — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 125 ؛ بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 103 .
² — راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 103 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 225 .
³ — راجع : Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, p. 145

على معاهدتي " دبلن و تشنغن " لعام 1990 ، أنهما فرقنا بين حالة اللاجئ الذي يتقدم بطلب لجوئه و هو عند الحدود من جهة ، و حالة اللاجئ الذي يتقدم بطلب لجوئه و هو داخل إقليم دولة اللجوء من جهة أخرى ¹ . كما يُبدي البعض الآخر مؤاخذته على واضعي المعاهدتين ، بخصوص النص على أنه في حالة رفض طلب لجوء من طرف أحد الدول الأعضاء ، فإن باقي الدول تلتزم هي الأخرى برفض الطلب المُقدّم لها من طرف هذا اللاجئ ، و هذا يعني بالضرورة إعادة اللاجئ ، ممّا يُعتبر مساس بالمادة 33 من اتفاقية جنيف 1951 ² .

كما أن ممارسات الدول الأوروبية فيما يتعلّق بمبدأ عدم الإعادة ، يشير إلى عدّة انتهاكات للمادة 33 من الاتفاقية ، حيث أن عدداً كبيراً من اللاجئين و من طالبي اللجوء ، يتعرضون للإعادة إلى حدود الدول التي تكون حياتهم فيها في خطر ، و ممّا لا شك فيه أن قيام الدول الأوروبية بتبني اتفاقية خاصة باللجوء ، سوف يحدّ من هذه الممارسات ³ .

و على الصعيد العربي ، أكّد إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين و النازحين في العالم العربي لسنة 1992 من خلال المادة الثانية ، على أهمية مبدأ عدم ردّ اللاجئ على الحدود ، أو إعادته قسراً إلى البلد الذي يخشى فيه على حياته أو حريته ، و ذلك دون قيود كنتك التي جاءت بها اتفاقية 1951 . و يبدو واضحاً تأثر هذا الإعلان بإعلان " قرطاجنة " و الاتفاقية الإفريقية بهذا الخصوص ، لكن هذه الوثيقة لا تعدو عن مجرد كونها إعلان صادر عن مجموعة من الخبراء العرب ، و لا يحمل أيّ قيمة إلزامية على الصعيد الدولي ⁴ .

و المثير للاستغراب ، أن الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية لسنة 1994 قد خلّت من مبدأ عدم الإعادة ، و اكتفت بالإشارة إلى موضوع الطرد من خلال المادة الثامنة ، بأسلوب مشابه للمادة 32 من اتفاقية 1951 . و لذلك نأمل أن تتنبّه جامعة الدول العربية إلى هذا القصور ، و أن تتلافاه في المستقبل القريب ، خاصة و أنّ المعاهدة لم تدخل حيّز النفاذ بعد .

الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الإعادة

إذا كنّا قد خلصنا إلى أنّ مبدأ عدم جواز إعادة اللاجئ إلى دولة الاضطهاد يُعتبر جوهر فكرة اللجوء ، لمّا يُقدّمه من حماية جوهريّة للاجئ ضد الوقوع في أيدي سلطات الدولة التي تضطهده ، فإن هذا المبدأ ليس بالقاعدة المطلقة التي لا تعرف الاستثناء ، فثمة حالات استثنائية أجازت فيها الوثائق

¹ — راجع : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 171

² — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 100 .

³ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 228 .

⁴ — المرجع نفسه ، ص 228 — 229 .

الدولية التي تحدثت عن هذا المبدأ للدولة أن تخرج عنه ، و ذلك إذا كان في تطبيقه ما يمسّ بالمصالح الحيوية لدولة اللجوء ، و حقها في البقاء و المحافظة على سيادتها و أمنها القومي و نظامها العام ¹ .

و قد قرّرت هذه الاستثناءات المادة 2/33 من اتفاقية جنيف 1951 ، حيث جرى نصها على أنه : ((لا يحق للاجئ التذرّع بهذه الأحكام (عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد) ، إذا ما توافرت في حقه أسباب وجيهة ، تؤدي إلى اعتباره خطرا على أمن البلد الموجود فيه ، أو كان قد سبقت إدانته بموجب حكم نهائي بجريمة خطيرة تشكّل خطرا على مجتمع ذلك البلد)) .

و يفهم من هذا النص ، أن الدولة هي صاحبة الحق في تحديد ما إذا كان هذا اللاجئ يُشكّل خطرا على أمن البلد أم لا ، الأمر الذي يسمح بإساءة استخدام الفقرة الثانية من المادة 33 من قبلها ، للتخلّص من اللاجئين لأسباب أخرى غير متعلقة بأمن البلد . خاصة أن الأمن الداخلي بشكل عام ، هو مفهوم تكاملي يضم إضافة إلى البعد العسكري ، أبعادا سياسية ، و اجتماعية ، و اقتصادية ، و بيئية . و ممّا لا شك فيه ، أن لكل دولة نظامها الأمني الخاص ، فالدولة من منطلق ما تتمتع به من سيادة ، تنفرد بوضع أسس و مبادئ و تدابير نظامها الأمني الداخلي ² .

و كذلك نصت المادة 2/3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 ، على أنه : ((لا يجوز الخروج استثناء على المبدأ السالف — عدم جواز إعادة اللاجئ إلى دولة الاضطهاد — إلاّ لأسباب قاهرة ، تتصل بالأمن القومي أو لحماية السكان ، كما في حالة التدفق الجماعي للاجئين)) ³ .

و قد تكون هذه الفقرة منتقدة ، خاصة أن أغلب تحركات اللاجئين تتم بشكل جماعي ، الأمر الذي يترك المجال للدول للتصلّل من هذا الالتزام بحجة تهديد أمنها .

و لضمان عدم إساءة استخدام هذه الفقرة ، اشترط البعض بأنه يجب أن يكون هناك تناسب بين الخطر الذي يتهدّد اللاجئ حال إعادته ، و الخطر الذي يشكّله على أمن البلد المعني ⁴ .

و أشار البعض الآخر ، إلى أن التهديد يجب أن يكون خطيرا لدرجة كبيرة ، حتى يمكن تطبيق هذا الاستثناء .

¹ — راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 101 — 102 ؛ عبد الله الأشعل تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 69 ؛ البيومي محمد البيومي ، اللاجئ السياسي ، مجلة الشرطة ، إدارة العلاقات العامة بوزارة الداخلية ، الإمارات العربية المتحدة ، السنة 23 ، العدد 271 ، جويلية 1993 ، ص 33 .

Jean – Yves CARLIER, La nouvelle loi Belge relative aux réfugiés : Commentaire et interpretation, Revue du Droit des Étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors serie, 28 – 29 novembre 1991, p. 32 .

² — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 219 .

³ — و هو ذات النص الذي استندت إليه زائير ، عندما قرّرت سنة 1995 غلق جميع مخيمات اللاجئين الروانديين على أراضيها ، و إعادة 20000 لاجئ رواندي بالقوة إلى رواندا . و قد سارت على نفس المنوال ، كل من بوروندي و تنزانيا فيما بعد ، حيث أرغما آلاف اللاجئين الروانديين على العودة إلى بلداهم الأصلي . للتوسع أكثر راجع : Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 503 – 504 .

⁴ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 104 — 105 .

على أنه تجدر الإشارة ، إلى أنّ هذه الوثائق حين منحت الدولة سلطة تقديرية في تقرير مدى قيام حالة من هذه الحالات الاستثنائية من عدمه ، فإنها قد دعت الدول في مثل هذه الحالات ، إلى العمل قدر الإمكان على منح اللاجئين اللجوء بصفة مؤقتة ، أو منحه فرصة للذهاب إلى دولة أخرى غير دولته الأصلية أو الدولة التي يخشى فيها الاضطهاد . و ذلك بهدف منح اللاجئين الفرصة لتجنب الوقوع في أيدي سلطات الدولة التي تلاحقه أو تضطهده . و بعبارة أخرى ، فإذا ما قرّرت الدولة عدم قبول اللاجئين على إقليمها ، و قرّرت إبعاده أو إعادته من حيث أتى ، لأن في وجوده على إقليمها مساس بأمنها القومي أو بمصالحها الحيوية ، فإنه لا أقل من أن تسمح له بدخول إقليمها و البقاء فيه لفترة محدودة ، حتى تُعطيه الفرصة لبحث عن دولة ثالثة يذهب إليها ، و لا يقع في أيدي سلطات الدولة التي تطارده ¹ .

و هذا ما قرّرت المادة 3/3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 ، و التي نصت على أنه : ((يجب على أية دولة تُقرّر في أيّ حالة وجود مبرر للخروج استثناء على المبدأ المقرر في الفقرة 1 من هذه المادة — عدم جواز الإعادة إلى دولة الاضطهاد — أن تنظر في إمكان إتاحتها للشخص المعني بالشروط التي تراها مناسبة ، فرصة للذهاب إلى دولة أخرى ، و ذلك بمنحه ملجأ مؤقتاً ، أو بطريقة أخرى)) .

الفرع الثالث : الطبيعة القانونية لمبدأ عدم الإعادة

يُقصد بالطبيعة القانونية لهذا المبدأ ، الطابع القانوني الملزم للمبدأ ، سواء باعتباره قاعدة قانونية اتفاقية ، أو باعتباره قاعدة قانونية عرفية ، أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون المعترف بها من قبل الأمم (المتمدّنة) ² .

لا نزاع في أن مبدأ عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد ، هو مبدأ ملزم وواجب الاحترام بالنسبة للدول التي هي أطراف في الاتفاقيات الدولية العالمية و الإقليمية التي أقرّته ، وهي اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 1951 ، وبروتوكول 1967 ، واتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية 1969 ، واتفاقية الدول الأمريكية لحقوق الإنسان 1969 .

و لكن هل يمكن اعتبار هذا المبدأ ملزماً من الناحية القانونية للدول غير الأطراف في مثل تلك الاتفاقيات ، باعتباره قاعدة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون الدولي ؟

و في الإجابة عن هذا التساؤل انقسم الفقه إلى فريقين : الفريق الأول ، و يمثّله قلّة من الفقهاء ³ على رأسهم الفقيه النرويجي (جرال مادسن Grahl – MADSEN) ، و يذهب إلى أن مبدأ عدم جواز الإعادة إلى دولة الاضطهاد يُلزم فقط الدول التي هي أطراف في الاتفاقيات الدولية التي تُقرّره . و النتيجة

¹ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 41 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئين في القانون الدولي مرجع سابق ، ص 101 — 102 ؛ فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 461 .

² — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئين في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 102 .

³ — و من بينهم : Same , Sinha S. Prakash, Hail Bponner Kay ، محمد بجاوي .

المرتتبة على ذلك أن الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات هي وحدها ملزمة بهذا المبدأ ، و أن اللاجئين المُعترف بهم وفقا لأحكامها هم المنتفعين من هذا المبدأ . و يخلص أصحاب هذا الرأي إلى القول ، بأن تحول مبدأ عدم الإعادة إلى عُرْف مستقر في القانون الدولي أمر يصعب تصديقه ، و خاصة أنه لم يلقَ القبول العام ¹ .

أما الفريق الثاني ، و هو الرأي الغالب في الفقه الدولي ، فيذهب إلى أن مبدأ عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد — على الأقل في معناه الضيق — قد أصبح في السنوات الأخيرة قاعدة قانونية دولية ملزمة ، سواء باعتباره قاعدة قانونية عرفية ، أو باعتباره مبدأ من المبادئ العامة للقانون التي أقرتها الأمم المتحدة ، و من ثم فهو ملزم لجميع الدول و لو لم تكن هذه الدول أطراف في المعاهدات التي أقرتها ² .

و يستند أنصار هذا الرأي على الحجج التالية :

1 — إن الوثائق الدولية الخاصة باللاجئين درجت على النص على مبدأ عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 230 .

² — و من بين المؤيدين للرأي الثاني : Goodwin – Gill , P. Weis , Agakhan S , Laeger G , Patnogie J, Santiago : بخاري عبد الله الجعلي ، برهان أمر الله ، رشاد عارف السيد ، خديجة المضمض ، أمل يازجي ، أحمد الرشيد . و من جملة ما قاله المؤيدون لهذا الرأي نذكر على الخصوص :

— خديجة المضمض: ((هذا المبدأ منصوص عليه في المواد 31 و 32 و 33 من معاهدة جنيف المتعلقة بمركز اللاجئين ، و قد أصبح مبدأً معترفاً به عالمياً ، حتى لدى الدول التي لم تصادق على هذه المعاهدة)) . أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 118 . — أمل يازجي : ((... إن مبدأ عدم الإعادة حسب الرأي الراجح ، ملزم حتى خارج الاتفاقيات الدولية التي تتناول موضوع اللجوء ذلك أنه أصبح في عداد الأعراف الدولية من جهة ، حيث تقوم الدول باحترام هذا المبدأ ، حتى في حال عدم نص تشريعاتها الداخلية عليه ، و من جهة أخرى في عداد المبادئ العامة للقانون)) . أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 18 . — برهان أمر الله : ((... و في تقديرنا أن هذا الرأي هو الأقرب إلى حقيقة القانون الدولي ، كما أنه يتفق مع ما تجري عليه الممارسة الدولية في الغالب)) . أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 223 — 224 .

— رشاد عارف السيد : ((و في ضوء كل ما تقدم من بيان للاتفاقيات الدولية و الإقليمية ، و ما ورد في تشريعات الدول الوطنية ، و ما استقر عليه التعامل في المنظمات الدولية التي لها علاقة باللاجئين ، و ما تجري عليه الدول في ممارستها عموماً ، نرى أن هذا المبدأ لم يعد قاعدة تعاقدية عادية فحسب ، بل أضحت بكل المقاييس قاعدة قانونية دولية أساسها العرف ، ... و بالتالي فهو ملزم لكافة الدول ، حتى و لو لم تكن قد التزمت باحترامه بمقتضى اتفاق دولي)) . أنظر : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 329 — 330 .

— ماريّا ديدو ناتو ، محمد طاهري : ((و من المعترف به أن مبدأ عدم الإرجاع بالقوة قد أقرّه العرف الدولي . و هذا يعني أنه يجب على كل الدول أن تحترم هذا المبدأ ، حتى و لو لم تصادق على الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان أو باللاجئين)) . ماريّا ديدو ناتو و محمد طاهري ، اللاجئين الفلسطينيون في الأردن و لبنان ، مرجع سابق ، ص 137 .

— أحمد الرشيد : ((الواقع أن الالتزام بعدم إعادة اللاجئين إلى دولة الأصل ، يُعتبر من المبادئ التي استقر عليها العمل الدولي منذ زمن بعيد ، و حتى من قبل إبرام اتفاقية الأمم المتحدة 1951 ، و بحيث يمكن القول إن هذه الاتفاقية الأخيرة قد كشفت فقط عن هذا المبدأ المستقر)) . أنظر : أحمد الرشيد ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 383 .

الاضطهاد منذ الثلاثينيات من القرن الماضي ، و من هذه الوثائق ما هو مُلزم لغالبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، و هي اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 1951¹ ، و منها ما صدر بإجماع أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة ، و هو إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967² .

2 — إنَّ مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد قد نصت عليه التشريعات الداخلية ، كما تأخذ به المحاكم في عدد كبير من الدول³ .

3 — إن الدول تجري في الغالب على احترام هذا المبدأ في الممارسات العملية ، و حتى في الحالات القليلة التي حدث فيها خروج على مقتضاه ، فقد لوحظ أن الدول المعنية غالباً ما كانت تبرّر مسلكها ، عن طريق الإعلان بأن الأجانب الذين شملتهم إجراءات الطرد أو الإبعاد ليسوا من اللاجئين⁴ . و بذلك فهي تعترفُ بطريقة ضمنية باحترام مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد في حالة الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف (اللاجئ) في نظر هذه الدولة⁵ .

و نحن بدورنا لا ندّخرُ جهداً في الكشف عن ميلنا للرأي الثاني ، لِمَا لمسنا فيه من حجة الإقناع و قوّة البيان .

و لعلّ ما يدعّم هذا الرأي كذلك ، أنه في مؤتمر الأمم المتحدة الذي عُقد في نيويورك في الفترة بين 13 و 23 سبتمبر 1954 بشأن مركز عديمي الجنسية ، لم يجد الحاضرون ضرورة لوضع نص يقابل

¹ — بلغ عدد الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 148 دولة ، و ذلك لغاية جوان 2011 .

² — و هذه هي الحجة التي استند إليها الأستاذ " بخاري عبد الله الجعلي " ، للإجابة عمّا إذا كانت قاعدة عدم الردّ قد تبلورت و أصبحت قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي أم لا ؛ فبعد استعراضه لكل الوثائق التي لها علاقة باللاجئين ، و التأكّد من تبنّيها لمبدأ عدم الردّ ، خلص إلى : ((أنّ ذلك يُعدّ بيّنة (evidence) ، تشير بوضوح إلى أنّ المبدأ لم يُعدّ قاعدة تعاقدية فحسب ، بل أضحي بكل المقاييس — الممارسة و القناعة — قاعدة عرفية)) . و لكن نجدّه في موضع آخر يتراجع بعض الشيء ، إذ يقول : ((... و لقد وجدت قاعدة (عدم الردّ) تطويراً و تأكيداً في العديد من الوثائق الدولية ، على نحوٍ يُشير إلى أنها أصبحت قاعدة عرفية و لكن أن تحظى قاعدة (عدم الردّ) بالاعتراف العام باعتبارها مبدأ (جوهرية) من مبادئ القانون الدولي أو مبدأ (أساسية) شيء وأن تصبح قاعدة ملزمة من قواعد القانون الدولي (peremptory norm) ، بحيث لا يجوز التعاقد بما يتعارض معها ، شيء آخر)) . أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 105 — 106 و 113 .

³ — تجدر الإشارة إلى أنّ غالبية الدول قد أعادت النظر في تشريعاتها الوطنية لجعلها منسجمة و مبدأ عدم الطرد أو الردّ ، و منها :

— المادة 78 من قانون الأجانب السعودي الصادر بتاريخ 1980/6/5 .

— المادة 3/18 من قانون الأجانب الفنلندي الصادر في 1983/4/26 .

— البند 31 من قانون اللجوء اللبناني الصادر في 1962/7/10 .

و بخصوص أحكام المحاكم الوطنية ، فيمكن مراجعة القرار الصادر عن المحكمة الإيطالية في شهر جانفي 1999 ، في قضية زعيم حزب العمال الكردستاني " عبد الله أوجلان " ، حيث رفضت طرده أو تسليمه إلى تركيا .

⁴ — و في هذا الصدد ، لم تقم أي دولة خلال الستين عاما المنصرمة ، بإعادة اللاجئ إلى الدولة التي يمكن أن تتعرّض فيها حياته أو حرّيته للخطر بسبب عرقه ، ديانته ، جنسيته ، انتمائه إلى فئة اجتماعية معيّنة ، أو رأيه السياسي ، مستندة إلى أنّ القانون الدولي العام يسمح بذلك ، بل كانت دائماً تُبرّر مثل هذا العمل عند وقوعه ، على أساس أنّ الشخص المعني لا يُعتبر لاجئاً بحسب تفسيرها ، أو تستند إلى أحد الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ . راجع حول ذلك : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 232 — 233 .

⁵ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 104 — 105 .

المادة 33 من مواد اتفاقية 1951 ، و علّوا ذلك بأن المبدأ المنصوص عليه في المادة 33 سالف الذكر قد أصبح مبدأ مقبولا بصورة عامة (generally accepted) ¹ .

و في عام 2001 نظم المعهد الدولي للقانون الإنساني ، بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ندوة حول مبدأ عدم الإعادة القسرية بمناسبة مرور 50 عاما على اتفاقية 1951 ، و مع انتهاء أعمال هذه الندوة تبني مجلس المعهد الدولي للقانون الإنساني إعلان "سان ريمو" حول مبدأ عدم الإعادة القسرية ، و الذي جاء فيه : ((إن مبدأ عدم الإعادة حسبما ورد في المادة 33 من اتفاقية 1951 الخاصة بمركز اللاجئين ، عبارة عن جزء من القانون الدولي العرفي)) ² .

وهكذا نخلص إلى القول بأنّ الرأي الغالب في الفقه والقضاء والعمل الدولي يُعتبر مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد، بأنّه قد صار مبدأ قانونيا ملزما لكافة الدول أعضاء المجتمع الدولي، سواء كانت أطرافا في الوثائق الدولية التي أقرته أو لم تكن، على أساس اعتبار ذلك المبدأ قاعدة قانونية عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة التي أقرتها الأمم (المتمدّنة) ³ . و من ثم يُعتبر استقرار ذلك المبدأ — عدم جواز إعادة اللجوء إلى دولة الاضطهاد — من أكبر الانتصارات التي حقّقها القانون الدولي في القرن العشرين في مجال حماية اللاجئين بصفة خاصة ، و في مجال حماية حقوق الإنسان بصفة عامة .

المطلب الثاني : تقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين

الإبعاد (L'expulsion) هو إجراء قانوني تتّخذه الدولة تجاه أحد الأجانب الموجودين بصفة قانونية داخل إقليمها ، و بموجبه تضع الدولة حداً لتواجده على إقليمها و تُلزّمه بمغادرته ⁴ . و الإبعاد

¹ — أنظر : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 326 .

² — و مع ذلك يدعو البعض إلى القول بأنّ مبدأ عدم الإعادة ، و إن كان من الممكن أن يشكّل عُرْفاً ، و لكن ليس على نطاق دولي بل على نطاق إقليمي ، في أوروبا الغربية ، الأمريكيتين و إفريقيا . أمّا فيما يتعلق بآسيا و الدول شرق الأوسطية ، فإن الأمر ليس كذلك . و يرى الباحث " سلامة الهلسة " أنّ وجهة النظر هذه تبدو مقنعة إلى حدّ ما . لمزيد من التفصيل راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ص 231 — 233 .

³ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 13 HCR, Les droits de l'homme et la protection des réfugiés, Collection : Module de formation, Genève RLD 5, juin 1996, p. 154 ; Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, pp. 142 – 144. و هذا هو نفسه مضمون المادة 38 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 ، و التي تنص على إمكانية سريان معاهدة على دولة ليست طرفاً فيها ، باعتبارها قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي العام ، مُعترفاً بها بهذه الصفة .

⁴ — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 118 ، Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 55 و الإبعاد حسب الأستاذ " علي صادق أبوهيف " هو : ((تكليف الشخص بمغادرة الإقليم أو إخراجه منه بغير رضاه)) ، أمّا الأستاذ " علي ماهر بك " فيرى أنّ الإبعاد هو : ((الأمر الذي تُوجّهه الدولة إلى أجنبي مقيم في بلادها ، بأن يخرج منها في أجل قصير ، و إلّا أكرهته على الخروج بالقوة)) ، بينما المقصود بالإبعاد حسب الأستاذ " جابر عبد الرحمان " هو : ((ذلك العمل الذي بمقتضاه تنذر الدولة فرداً أو عدة أفراد بقيمون فيها ، بالخروج في أقرب وقت ، و إكراههم على ذلك عند اللزوم)) . راجع في ذلك : علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، ط 12 ، 2000 ، ص 257 ؛ علي ماهر بك ، القانون الدولي العام مطبعة الاعتماد ، مصر ، 1924 ، ص 217 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف ، مرجع سابق ، ص 354 . نقلاً عن : جابر عبد الرحمان جابر ، إبعاد الأجانب ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة فؤاد الأول ، القاهرة ، 1947 ، ص 26 .

بذلك يختلف عن الطرد (Refoulement) ، فالإبعاد هو عمل قانوني يتخذ شكل حكم قضائي أو قرار إداري يقضي بإلزام أحد الأجانب الموجودين على إقليم الدولة بصورة قانونية بمغادرته ، و يترتب على عدم الامتثال لقرار الإبعاد توقيع جزاء جنائي على المخالف ، كما يجوز تنفيذ ذلك القرار بالقوة الجبرية إذا لزم الأمر ، أمّا الطرد فهو عمل مادي (Acte matériel) تقوم به السلطة التنفيذية في الدولة تجاه أحد الأجانب الموجودين بصفة غير قانونية على إقليم الدولة ، و تقتاده بموجبه إلى خارج الحدود . و لا يُشترط في الطرد إتباع شكل إجرائي معين ، كما لا يترتب على مخالفته توقيع أي جزاء جنائي ¹ .

و لئن كان للدولة مطلق الحق ، بما لها من سيادة على إقليمها و بشرط عدم وجود نص اتفاقي يقضي بغير ذلك ، في إبعاد من تراه من الأجانب و في تقدير الأسباب التي تدعوها إلى ذلك ² ، فإنّ اللجوء ، و هو أجنبي بالضرورة كما تقدمت الإشارة ، يصبح بالتالي عرضة لهذا الإبعاد في أيّ وقت تُقرّر فيه الدولة إنهاء اللجوء الذي منحه له . فإذا كان يحقّ للدولة كما سلف البيان ، أن تخرج عن مبدأ عدم الإعادة في الحالات الاستثنائية التي يتهدّد فيها وجودها أو أمنها أو نظامها العام ، فإنه يكون لها من باب أولى أن تُمارس هذا الحق فيما يتعلق بالإبعاد ، و هو أخفّ وطأة من الإعادة ، لأنّه لا يقود اللجوء بالضرورة إلى دولة جنسيته أو دولة الاضطهاد ³ .

وهكذا تملك دولة الملجأ إنهاء اللجوء الذي منحه للاجئ وإبعاده من إقليمها في أيّ وقت تشاء، كما لو حُكم على اللجوء في جريمة من الجرائم العادية، أو قام اللجوء بالتجسّس على دولة الملجأ، أو قام بتدبير المؤامرات أو الدسائس أو الفتن ضدّ دولة الملجأ، أو ضدّ أيّ دولة أخرى بما فيها دولته الأصلية ⁴ .

و إذا كان هذا هو حال اللجوء الذي حصل على اللجوء ، فإنّ الوضع بالنسبة للاجئ الذي لم يحصل على اللجوء أكثر صعوبة ، ذلك أنّ الدولة التي يوجد على إقليمها اللجوء لم تبسط حمايتها عليه بعد ، و لم تلتزم حياله بأيّ من الالتزامات القانونية المترتبة على منحه حق اللجوء ، و بالتالي لا يوجد ما يمنعها من إبعاده أو طرده في أيّ وقت تشاء ⁵ .

و نظرا لما يترتب على ممارسة الدولة لحقّها في الإبعاد حيال اللاجئين — باعتبارهم أجنب — من مخاطر جسيمة ، تتمثّل في وقوعهم في قبضة سلطات الدولة التي تلاحقهم أو تضطهدهم ، و في تعريض

¹ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 41 و 54 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 208 و 225 .

² — المبدأ العام المقرّر في القانون الدولي يُحوّل الدولة إبعاد من ترى إبعاده من الأجانب ، و يترك لها حق تقدير الأسباب ، و لها أن تُقرّر الإبعاد بدون إيداء الأسباب ، و من ثم لا يملك الأجنبي (اللجوء) في مواجهة مثل هذا الأمر إلا الانصياع لرغبة الدولة . إلا أنّ الفقه الحديث يرى في الإبعاد عملا من أعمال الإدارة التي تخضع فيها السلطة التنفيذية لرقابة القضاء .

للتوسع أكثر ، راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 79 .

³ — أنظر : حمزة عياش ، مرجع سابق ، ص 30 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 41 و 42 .

⁴ — أنظر : علي ماهر بك ، مرجع سابق ، ص 218 .

⁵ — رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 312 — 313 .

حياتهم و حريتهم للخطر ، و كان هذا يتعارض مع المساعي الدولية لحماية اللاجئين ¹ ، فقد أفلحت الجهود الدولية المبذولة لحماية اللاجئين في التوصل إلى وضع بعض القيود ، التي تحدّ من سلطة الدولة التقديرية فيما يتعلق بإبعاد اللاجئين ، و ذلك من خلال تحديد الأسباب التي تبرّر للدولة إبعاد اللاجئين من إقليمها ، و تقرير عدد من الضمانات فيما يتعلّق بصدور قرار الإبعاد و الطعن فيه و إجراءات تنفيذه ² .

و من ثم فقد جرت المادة 32 من اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1951 على أنه :

((1 — تتعهدّ الدول المتعاقدة بالامتناع عن إبعاد اللاجئين الموجود على إقليمها بصورة قانونية ، إلا أن يكون ذلك لأسباب تتعلّق بالأمن القومي أو النظام العام .

2 — و يُشترط في هذه الحالات ، أن يكون الإبعاد تنفيذا لقرار صدر طبقا للإجراءات التي حدّدها القانون و يُسمَح للاجئ بتقديم ما يُثبت براءته ممّا أُسند إليه ، و الطعن في قرار الإبعاد ، و إنابة من يمثّله في هذا الخصوص أمام سلطة مختصة بذلك ، هذا ما لم تقض بغير ذلك أسباب مُلجئة تتعلّق بالأمن القومي .

3 — تمنح الدول المتعاقدة لمثل هذا اللاجئين مهلة معقولة ، لكي يسعى خلالها من أجل القبول في دولة أخرى بصورة قانونية ، و للدول المتعاقدة أن تتخذ خلال تلك المهلة ما قد تراه من تدابير ذات طابع داخلي)) .

و باستقراء النص المتقدم ، يتبيّن لنا أنه يُقرّر ضمانات أساسية ثلاثة للاجئ فيما يتعلق بمسألة إبعاده من إقليم الدولة التي يوجد فيها . و هذه الضمانات هي :

— الضمان الأول : و يتمثّل في تقييد سلطة الدولة في إبعاد اللاجئين ، و ذلك بحظر إبعاد اللاجئين كقاعدة عامة ، فالقاعدة العامة هي عدم جواز إبعاد اللاجئين . و لا يجوز إبعاده إلا على سبيل الاستثناء ، و عندما تقتضيه أسباب خاصة تتعلّق بالأمن القومي أو النظام العام ³ ، و هي حالات استثنائية محدّدة علي سبيل الحصر . و على ذلك ، فإنّ الاتفاقية قيّدت سلطة الدولة التقديرية لدولة الملجأ فيما يتعلق بأسباب الإبعاد فإذا كانت الدولة تملك سلطة تقديرية كاملة فيما يتعلّق بقبول اللاجئين على إقليمها من عدمه ، فإنّها إذا قرّرت منح اللاجئين حق اللجوء في إقليمها ، فإنّها لا تكون حرّة في إنهاء هذا اللجوء حسب هواها ، فلا يجوز لها إنهاء هذا اللجوء و إبعاد اللاجئين إلا لأسباب تتعلّق بالأمن القومي أو بالنظام العام ⁴ . و بذلك فإنّه تطبيقاً لهذا الضمان ، فإن اللاجئين لم يعدّ متروكاً تحت رحمة مشيئة الدولة التي يوجد على إقليمها و أهوائها ، إذ لم يعدّ يسوغ لها إبعاده إلا لأحد الأسباب آنفة الذكر ⁵ .

¹ — و في هذا الصدد يقول الباحث " عبد الحميد السامرائي " : ((إن إبعاد اللاجئين إلى الدولة التي تطالب به تحديداً يعد خروجاً عن القواعد الأخلاقية الدولية التي تعد أساساً في التعامل)) . أنظر : عبد الحميد محمود حسن السامرائي ، مرجع سابق ، ص 173 .

² — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 118 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 42 .

³ — راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 18 ؛ Louis – Antoine ALEDO, *op. cit.*, p. 391 .

⁴ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 120 .

⁵ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 227 .

و على الرغم من هذا القيد ، فإنه من الملاحظ أن فكرة الأمن الوطني و النظام العام الواردة بالنص تتسم بقدر كبير من الغموض ، و تفاوت في التقدير بحسب الظروف ، وذلك بالنظر إلى ما تتصف به هذه العبارة من نسبية من حيث المكان و الزمان ¹ ، و هذا ما يمنح للدولة سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بإبعاد اللاجئين . و مع ذلك فلا يجب أن نُقلل من أهمية القيد الذي أورده النص المذكور ، ذلك أنه حدّد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين ، بحيث لم يعد لها إبعادهم ، إلا من أجل أسباب جوهرية تنطوي على قدر من الجسامة و الخطورة ، و تتعلّق بمصالحها العليا و أمنها القومي ² .

و لا نزاع في أن الدول المتعاقدة تلتزم بتفسير هذه العبارة و تطبيقها بحسن نية ، حسبما نصّت على ذلك المادتين 26 ، 31 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 ³ . و على ذلك فلا يجوز للدولة أن تقوم بإبعاد اللاجئين ، إلا عندما يكون وجوده على إقليمها قد أصبح يتعارض حقيقة مع أمنها الوطني أو نظامها العام ⁴ .

— **الضمان الثاني** : و يتعلق بضرورة إتباع إجراءات معيّنة فيما يخص قرار الإبعاد و الطعن فيه . و من ثم فقد ألزمت الفقرة الثانية من المادة 32 دولة الملجأ بعدم إبعاد اللاجئ إلا بموجب قرار يصدر طبقاً للإجراءات التي رسمها القانون . و على ذلك ، فلا يجوز إبعاد اللاجئ الذي توافر في حقّه سبب من أسباب الإبعاد التي ذكرتها الفقرة الأولى من المادة 32 ، إلا بعد صدور قرار بذلك من الجهة المختصة يستوي في ذلك أن تكون جهة قضائية أو إدارية ⁵ ، كما ألزمت الدولة بالسماح للاجئ بتقديم أوجه دفاعه

¹ — يُعتبر الأمن الوطني و النظام العام من المصطلحات الفضفاضة في القانون بشكل عام ، الأمر الذي يسهل على الدول إساءة استخدامهما . فقد تعدّدت التعريفات بالنسبة للنظام العام تعدّداً يكاد لا ينتهي ، و تباينت من ثم فكرة النظام العام من حيث نطاقها تبعاً للنزعة التي انبعثت عنها هذه التعريفات ، و تبعاً لتباين الأنظمة الاجتماعية و القانونية بين الدول . و يستند النظام العام في وجوده على فكرة المصلحة العامة ، سواء كانت هذه المصلحة سياسية ، اجتماعية ، اقتصادية أو أدبية . و لما كانت المصلحة العامة تختلف من دولة إلى دولة ، و من زمن إلى زمن في الدولة نفسها ، فإن فكرة النظام العام تُعتبر أيضاً فكرة متغيرة باختلاف الجماعة و الزمن فمثلاً تعدّد الزوجات لا يُعتبر مخالفاً للنظام العام في الدول العربية و الإسلامية ، في حين يختلف الأمر في غيرها من الدول ، كذلك الأمر بالنسبة للشذوذ الجنسي ، حيث أنه مُباح في الدول الغربية ، في حين قامت دول أخرى بتجريم هذا الفعل باعتباره مخالفاً للنظام العام .

² — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 227 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 43 .

³ — فقد نصت المادة 31 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 على أن : ((تُفسّر المعاهدات بحسن نية ، طبقاً للمعنى العادي لألفاظ المعاهدة في الإطار الخاص بها ، و في ضوء موضوعها و الغرض منها)) . كما نصت المادة 26 من نفس الاتفاقية على أن : ((كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها ، و عليهم تنفيذها بحسن نية)) .

⁴ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 121 .

Arlette HEYMANN – DOAT, Libertés publiques et droits de l'homme, librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), Paris, 3 eme éditions, 1994, p. 125 .

⁵ — تجدر الإشارة ، إلى أن أغلب الدساتير ، إمّا تضع سلطة الإبعاد في أيدي السلطة التنفيذية ، بحيث تغدو هذه الأخيرة — كقاعدة عامة — هي الحكم و الفيصل في هذا الصدد ، فلا تتدخل المحاكم — مثلاً — في هذا الشأن ، إلا إذا أساءت السلطة التنفيذية ممارسة هذه السلطة ، أو تعاملت في صدها على نحو غير قانوني . راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 98 .

ضدّ القرار الصادر بإبعاده ، و إثبات أنّ استمرار وجوده داخل إقليم الدولة لا يتعارض مع مقتضيات الأمن القومي للدولة أو نظامها العام ¹ .

و فضلا عن ذلك ، تلتزم الدولة بتمكين اللاجئين من الطعن في القرار الصادر بإبعاده أمام الجهة المختصة ، أو أمام سلطة تعلو تلك التي أصدرته ، مع السماح له بالاستعانة بمحامٍ يمثلّه أمام جهة الطعن المختصة . و هذا يعني أنّ قرار الإبعاد يجب عدم تنفيذه إلاّ بعد تقديم الاستئناف و البتّ فيه ² .

بيد أن القول بذلك لا ينفي — وفقا للفقرة الثانية من المادة 32 — إمكانية أن تتحلّل الدولة من جميع هذه الإجراءات ، إذا ما قامت لديها ظروف و أسباب اضطرارية (imperieuses) تتعلّق بأمنها القومي . و يحدث ذلك مثلا ، عندما تقتضي اعتبارات الأمن الوطني للدولة ، اتخاذ قرار الإبعاد في أقصر وقت ممكن ، و بحيث لا يُسمح للاجئ بالبحث عن الأدلّة المطلوبة لبراءته ، أو عندما يكون نظر الطعن في قرار الإبعاد ضارّا بالأمن القومي ، كما في قضايا التجسس على دولة الملجأ ³ .

— **الضمان الثالث** : و الذي قرّره الفقرة الثالثة من المادة 32 ، و يأتي دوره عندما يصبح قرار الإبعاد نهائيا و واجب التنفيذ ، بصدوره بالشكل و الإجراءات المنصوص عليها قانوناً ، و في هذه الحالة تلتزم الدولة بعدم تنفيذ قرار الإبعاد فوراً ، و إنّما يتعيّن عليها أن تمنح اللاجئ الذي قرّرت طرده مهلة معقولة حتّى يتمكّن من البحث عن دولة أخرى تقبل إيواءه و تمنحه حق اللجوء ⁴ . و هذا القيد يكفل حماية اللاجئ ضد الوقوع في أيدي سلطات الدولة التي تضطهده أو تطارده . كما تلتزم الدولة كذلك بالألاّ يترتب على تنفيذ قرار الإبعاد وقوع اللاجئ في أيدي سلطات الدولة التي تضطهده أو تطارده ، أو تعريض حياته أو حرّيته للخطر ⁵ .

و خلاصة القول أن المادة 32 بفقراتها الثلاث ، قد وفّرت ضمانات قوية للاجئين ضدّ تعسف دولة الملجأ في إبعادهم عن إقليمها وقتما تشاء ، فقيدت سلطة الدولة فيما يتعلّق بأسباب الإبعاد ، و حدّدت هذه الأسباب على سبيل الحصر (الأسباب المتعلقة بالأمن القومي أو النظام العام) ، كما استلزمت صدور هذا القرار طبقا للشكل و الإجراءات التي نص عليها القانون ، و أعطت الحق للاجئ في استئناف قرار الإبعاد و تقديم أوجه دفاعه ⁶ .

¹ — كأنّ يقيم الدليل على أن الوقائع المنسوبة إليه غير صحيحة ، أو أنّها — على الرغم من صحتها — لا تتعلّق به ، و إنّما تخصّ شخصا آخر .

² — راجع : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 318 .
Gaëtan de MOFFARTS, les recours concernant la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'asile, Revue du Droit des Étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors serie, 28 – 29 novembre 1991, pp. 79 – 82 .

³ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 43 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 228 .

⁴ — أنظر : عبد الحميد محمود حسن السامرائي ، مرجع سابق ، ص 173 .

⁵ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 243 ؛ عبد الحميد محمود حسن السامرائي ، مرجع سابق ، ص 173 .

⁶ — راجع : عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 354 – 355 .

و بالرغم من هذه الضمانات التي قرّرتها المادة 32 ، و التي ترمي كلها إلى حماية اللاجئين من الوقوع في قبضة سلطات دولة الاضطهاد ، فإنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يستفيد من هذه الضمانات إلا اللاجئين الموجودين على إقليم الدولة بصفة قانونية و مشروعة ، أمّا غيرهم من اللاجئين الموجودين بصورة غير قانونية و غير مشروعة ، فإن نص المادة 32 يراهم غير جديرين بالتمتع بهذه الضمانات و يحرمهم من الاستفادة منها .

و الحق أن هذا التمييز في المعاملة بين اللاجئين الموجودين بصفة قانونية و أولئك الموجودين بصفة غير قانونية ، إنّما يتعارض مع روح المادة 31 من الاتفاقية ذاتها ، و التي تحظر على الدول فرض عقوبات على اللاجئين بسبب دخولهم الإقليم أو البقاء فيه بطريقة غير قانونية ، (بشرط أن يكونوا قد جاؤوا مباشرة من الدولة التي كانت حياتهم أو حريّتهم معرضة فيها للخطر بسبب العنصر أو الدين ... إلخ ، و بشرط أن يقدّموا أنفسهم إلى السلطات دون تأخير ، و يقدّموا لها أسبابا تراها صحيحة ، تُبرّر دخولهم الإقليم أو البقاء فيه بطريقة غير مشروعة) . و من ثم فإن حرمان اللاجئين الموجودين داخل الإقليم بطريقة غير قانونية — إذا ما توافرت فيها متطلبات المادة 31 — من التمتع بالضمانات التي قرّرتها المادة 32 من الاتفاقية ، يُعتبر بمثابة عقوبة تُوقعها الدولة عليهم ، و هو الأمر الذي حظرته المادة 31¹ . كما يكشف هذا الوضع عن وجود تناقض في الأحكام التي وردت في كلتا المادتين ، و في مثل هذه الحالة ، فإن التناقض يجب أن يُفسّر لمصلحة اللاجئين لا ضده ، تطبيقا لنص المادة 31 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سنة 1969 .

المطلب الثالث : عدم جواز تسليم المجرمين و المضطهدين السياسيين

تمارس كل دولة عادة اختصاصها الكامل و سلطاتها على كل الأشخاص داخل أراضيها ، و يحدث أحيانا فرار الجناة بعد ارتكابهم جريمة إلى بلد آخر ، و في هذه الحالة تكون الدولة غير قادرة على ممارسة سلطتها في معاقبة الجناة طالما كانوا بعيدين عن اختصاصها ، لأنّ مطاردتهم أو المطالبة بهم تُعتبر تعديّا على سيادة الدولة المتواجدين فيها ، و بقاء هذا الموقف يضرّ بالسلام و النظام ...² . و إزاء تلك العقوبات برزت الحاجة إلى ضرورة تعاون الدول فيما بينها ، لوضع إجراءات يمكن بموجبها إعادة الشخص المطلوب إلى الدولة التي ارتكب فيها جريمته لتتولّى محاكمته ، و هذه الإجراءات تتضمن تقديم طلب رسمي لتسليم الأشخاص المطلوبين ، و قد عُرِفَت بإجراءات تسليم المجرمين³ .

¹ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 123 — 124 .

François RIGAUX, La situation juridique et sociale des requérants d'asile en Europe Occidentale, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15 — 17 Février 1985), La ligue Suisse des Droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, pp. 98 — 99 .

² — أنظر : محمد مصطفى يونس ، مرجع سابق ، ص 197 .

³ — أنظر : سامي جاد عبد الرحمان واصل ، إرهاب الدولة في إطار قواعد القانون الدولي العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، مصر ، 2003 ، ص 339 .

و يُعدّ تسليم المجرمين صورة من صور التعاون الدولي في مجال مكافحة الجرائم ، إذ أنّ فيه خروجاً عن الحدود الجغرافية للدول لملاحقة المجرمين و التصديّ للجريمة ، و غالباً ما يتم بناءً على اتفاقية خاصة بين دولتين ، أو بناءً على اتفاق عام كما هو الحال في الاتفاقيات و المعاهدات متعدّدة الأطراف .

هذا ، و قد تعدّدت تعريفات (تسليم المجرمين) ، غير أنّ الاتجاه الغالب في الفقه ذهب إلى تعريف تسليم المجرمين (L'extradition) بأنه : ((إجراء تتخلّى الدولة بمقتضاه ، عن شخص موجود على إقليمها لسلطات دولة أخرى ، تطالب بتسليمه إليها لمحاكمته عن جريمة منسوب إليه ارتكابها ، أو لتنفيذ عقوبة مَقْضِي عليه بها من محاكم الدولة طالبة التسليم))¹ .

و قد ذهب الفقه القديم و على رأسهم " جروسيوس " إلى أنّه يوجد على عاتق كل دولة واجب دولي يلزمها ، إمّا بمعاينة الشخص الذي ارتكب جريمته في الخارج ، و إمّا بتسليمه إلى سلطات الدولة التي ارتكب جريمته على إقليمها ، لكي تتولى هي محاكمته و إنزال العقاب عليه² . كما يذهب الرأي المعاصر في الفقه الدولي ، إلى أنّ واجب تسليم المجرمين تفرضه اعتبارات المصلحة المشتركة للدول المتمدّنة ، حتى لا يفلت مجرم من العقاب على جريمته³ .

و يُعتبر مبدأ تسليم المجرمين النتيجة الطبيعية للحدّ من سهولة انتقال المجرم من دولة إلى أخرى وحرص الدول على التعاون فيما بينها لقمع الإجرام و ضمان توقيع العقوبات على مرتكبي الجرائم و ذلك عن طريق التأكيد للمُذنب أنّه لن يجد مكاناً على وجه الأرض يعصمه من العقوبة التي يستحقها .

و وفقاً لذلك ، يُعدّ الالتزام بتسليم المجرمين تجسيدا عملياً واضحاً لمبدأ (التضامن الدولي لمكافحة الجريمة La solidarité des États contre le crime) ، و هو المبدأ الذي استقرّ في القانون الدولي منذ القرن السابع عشر ، و تطبيقاً له ، تلتزم جميع الدول بعدم ترك جريمة أُرتُكِبَتْ دون إنزال العقاب الواجب على مُرتكبها ، و عدم ترك المجرم يفلت من العقاب لمجرّد هروبه من الدولة التي ارتكب فيها جريمته ، كما تلتزم جميع الدول بتبادل المساعدات و التعاون المشترك لمكافحة ارتكاب الجريمة على المستوى العالمي ، و ذلك للمحافظة على كيانها و سلامة أفرادها⁴ .

و للدولة مصلحة مباشرة في التسليم ، لكي لا يصبح إقليمها مأوى للمجرمين يتحصّنون فيه ضدّ العدالة ، كما تضمن أيضاً معاملتها بالمثل⁵ .

¹ — ورد هذا التعريف في أهمّ مراجع القانون الدولي العام .

² — أنظر : محمد مصطفى يونس ، مرجع سابق ، ص 198 .

³ — أنظر : صلاح الدين جمال الدين ، إرهاب الطائرات و مشكلة لوكيربي ، (بدون ناشر) ، مصر ، 1998 ، ص 43 .

⁴ — راجع : إلهام محمد حسن العاقل ، مرجع سابق ، ص 111 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 136 .

⁵ — راجع : عبد الغني محمود ، تسليم المجرمين على أساس المعاملة بالمثل ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى 1991 ، ص 41 ؛ علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص 263 .

و فضلا عن ذلك ، يؤدي مبدأ تسليم المجرمين إلى تحقيق المساواة في المعاملة بين المجرمين و يستجيب لمقتضيات حسن سير العدالة ، و ذلك حتى لا يتميز المجرم الذي تمكن من الهروب لمجرد أنه أفلح في ذلك ، بينما يُعاقب غيره لأنه لم يهرب ، أو حتى لم يُفكر في الهروب . و من ناحية أخرى فإن حسن سير العدالة يقتضي أن يُحاكم المذنب بمعرفة الدولة التي ارتكب جريمته على إقليمها ، فهي الأقدر على جمع الأدلة و إحضار الشهود ، و فيها يسهل تحقيق الواقعة ، كما أنّ تنفيذ العقوبة داخل هذه الدولة يُحقّق الأثر المطلوب من حيث الردع و الزجر ، وأنّ تسليم المجرمين يُحقّق المصلحة العامة المشتركة للدول في منع الجرائم واستتباب الأمن في كافة أرجائها ¹ .

و يرجع تاريخ تسليم المجرمين إلى العصور القديمة ، و تُعدّ معاهدة " قادش " أول معاهدة معروفة في تسليم المجرمين ، وقعت قبل الميلاد ب 1300 سنة بين " رمسيس الثاني " فرعون مصر و " خاتوسيل " ملك الحيثيين ² .

و حتى أوائل القرن السابع عشر ، انحصرت أحكام تسليم المجرمين في دائرة معاهدات الصداقة و السلام ، و اتفاقيات التحالف التي كانت تُبرّم بين الحُكّام و الملوك و الأمراء ، و ذلك بقصد حماية مصالحهم الخاصة و القضاء على خصومهم السياسيين الطامعين في ملكهم . و من هنا فقد اقتصر تطبيق اتفاقيات التسليم على الجرائم السياسية فقط ، كجرائم قتل الملوك أو الاعتداء عليهم أو تهديد ملكهم ، و لم تكن تطبّق على الجرائم العادية ³ .

و قد كان هذا الوضع مقبولا في ذلك الوقت ، نظرا لاختلاط شخصية الحاكم بالدولة و قنّذ إلى الحدّ الذي يصعبُ معه التمييز بينهما ، و قد ظهر ذلك في قول الملك " لويس الرابع عشر " : ((الدولة هي أنا L'État c'est a moi)) ، و في قول الله تعالى على لسان فرعون ﴿ أليس لي ملك مصر ، و هذه الأنهار تجري من تحتي ، أفلا تبصرون ﴾ ⁴ .

و هكذا فقد كان يُنظر إلى الجرائم السياسية على أنها تشكّل مخالفة لقوانين الحاكم و أوامره ، بل كان

¹ — راجع : أحمد عبد الرحمن طه ، محمد ، التعريف بنظام تسليم المجرمين و تمييزه عن باقي الأنظمة المقارنة ، الحلقة الأولى دراسات قانونية ، مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية ، الجزائر ، العدد 6 ، فيفري 2010 ، ص 12 — 13 .

² — أنظر : علي ماهر بك ، مرجع سابق ، ص 342 ؛ عبد الله الأشعل ، تطوّر الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ص 57 . لكن التاريخ لم يأت بعد هذا الحادث بشيء يُذكر في العصور القديمة و الوسطى ، حيث كان التسليم فيها نادرا ، و لعلّ هذا ما جعل الأستاذ " أبو هيف " يذهب إلى القول : ((ليس هناك ما يفيد وجود نظام تسليم المجرمين في الأزمنة الأولى ... بدليل أنّ المنازعات و الحروب التي كانت كثيرا ما يُثيرها رفض دولة الملجأ تسليم اللاجئ إليها ، إلى الدولة التي تُطالب به)) .

لمزيد من التفصيل ، راجع : علي صادق أبو هيف ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، مرجع سابق ، ص 116 .

³ — و من بين هذه الاتفاقيات : المعاهدة التي عُقدت بين " هنري الثاني " ملك إنكلترا مع " غليوم " أمير اسكتلندا عام 1174 ، و قد تعهّد كل منهما بتسليم أي مجرم سياسي بلجأ إلى بلده و ينتمي إلى الطرف الآخر . و المعاهدة المبرمة بين إنكلترا و فرنسا عام 1303 و التي تعهّدت فيها كل منهما برفض منح الحماية لكل شخص يُعتبر عدوّا للدول الأخرى إذا التجأ إليها .

⁴ — سورة الزخرف ، الآية 51 .

يُنظر إليها على أنها تشكّل إهانة للآلهة¹ ، فكانت هذه الجرائم تستحق أغلظ العقوبات التي تصل إلى الإعدام في معظم الحالات² . و من ثمّ يحرص الحكام على استرداد مرتكبيها بمختلف الوسائل ، بدءاً من المطالبة بتسليمهم و إبرام المعاهدات من أجل ذلك ، و انتهاءً بشنّ الحرب على الدولة التي تأوي المجرم أو إرسال العملاء إلى هذه الأخيرة ، ليقوموا باختطاف الشخص المطلوب أو قتله³ .

أمّا بخصوص الجرائم العادية ، أي جرائم القانون العام ، فنادرًا ما اهتم الحكّام بأمر مرتكبيها ، بل على العكس ، كانوا يجدون في هذا الهرب مصلحة لمجتمعهم ، تتمثل في التخلص من العناصر الخطيرة على الأمن و النظام العام فيه⁴ .

و قد استمر الأمر على ما هو عليه حتى أوائل القرن الثامن عشر ، حيث أخذت الأمور منحى آخر وأصبحت الدول تبرم الاتفاقيات و المعاهدات من أجل تسليم المجرمين السياسيين و العاديين على السواء⁵ .

¹ — لأن الحاكم كان يعتبر نفسه مُمثلاً للآلهة على الأرض ، و قد أخبرنا القرآن الكريم أن فرعون ملك مصر تألّه على قومه ، و قال لهم : ﴿ أَنَا رَبُّكُمُ الْأَعْلَى ﴾ و في موضع آخر ، قال : ﴿ يَا أَيُّهَا الْمَلَأَ مَا عَلِمْتُ لَكُم مِّنْ إِلَهِ غَيْرِي ﴾ الآية 38 من سورة القصص .

راجع في ذلك : نبيل أحمد حلمي ، الإرهاب الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 41 .

² — ((... فمثلاً كان مجرد النظر إلى الزعيم أو الملك ، و لو تمّ سهواً أو خطأً من قبل أطفال ، جنائية تستحق الإعدام بقطع رقبة الجاني ، و في مناطق أخرى كان إشعال غليون أمام ملكة ، يُعتبر جريمة من جرائم الخيانة العظمى ...)) .

((... و في المكسيك كان كل من يُحكّم عليه باعتباره خائناً للدولة ، يُعدم هو و كل أقاربه حتى الدرجة الرابعة .

وفي سوريا القديمة ، كانت تُقطع أيدي المتمردين و أرجلهم ، ثم يُلقى بأطرافهم في فرن ، و يُدفن المتمرّدون أحياء ، ثم تُسلخ جلودهم و تُنشَر على أبواب المدينة .

و في بعض البلاد ، كانت تُربط أطراف المتهّم السياسي على أربعة أحصنة ، ثم تُضرب تلك الأحصنة في وقت واحد ، ليتجه كل منها إلى اتجاه عكس الآخر ، فيقطع جسد المتهم إرباً .

و في مصر الفرعونية ، كان يُعاقب بشدة كل من يصل إلى علمه وجود مؤامرة ضد نظام الحكم و لم يبلغ عنها ، بالصلب هو و أسرته ، و كان يُعدّب مفشي أسرار الدولة بقطع لسانه .

و في اليونان ، كان الرجم هو الجزاء المعتاد لكل جرائم الدولة ...)) . للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع . راجع : عبد الرحيم صدقي ، الإرهاب السياسي و القانون الجنائي ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص 11 — 29 ؛ ممدوح توفيق الإجمام السياسي ، دار الجيل للطباعة ، الفجالة ، مصر ، 1977 ، ص 6 — 8 ؛ عبد الوهاب محمد عمر البطراوي ، الجريمة السياسية ، مجلة المحاماة ، نقابة المحامين بمصر ، السنة السبعون ، العددان 7 و 8 ، سبتمبر و أكتوبر 1990 ، ص 65 — 66 .

³ — و من الأمثلة الشهيرة على ذلك ، اختطاف " أدولف أيخمان " في 11 ماي 1960 على أيدي عملاء إسرائيليين للموساد في الأرجنتين ، و نقله إلى إسرائيل في طائرة إسرائيلية لمحاكمته كمجرم حرب نازي ، حيث حوكم و أُدين وشنق في العام 1962 ، ثم أحرقت جثته و أُلقي بالرماد في البحر الأبيض المتوسط .

هذا و تجدر الإشارة إلى أن المحكمة العليا الأمريكية ، و في قرارها الصادر في 15/6/1992 ، أعطت الحق للسلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية باعتقال و خطف المجرمين الدوليين ، أو من يُشتبه بقيامهم بنشاط إجرامي دولي من الدول الأخرى بهدف تقديمهم للمحاكمة أمام القضاء الأمريكي . أنظر : عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 478 .

⁴ — أنظر : صلاح الدين جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 43 .

⁵ — و تُعتبر معاهدة التسليم المبرمة بين فرنسا و هولندا سنة 1736 ، أولى معاهدات التسليم المبرمة في العصر الحديث ، و التي شملت طائفتي المجرمين السياسيين و المجرمين العاديين .

ثم حدث مع منتصف القرن الثامن عشر تحوّل كبير ، بحيث لم تعد مسألة تسليم المجرمين العاديين تثير أي اعتراض ، بينما أصبح تسليم المجرم السياسي يُعدّ مخالفة لمبادئ الإنسانية و الشرف ، و قد كان لقيام الثورة الفرنسية سنة 1789 و ما حملته من أفكار و مبادئ إنسانية نصيب كبير في هذا التحوّل¹ . فقد أقرّت هذه الثورة حق الشعب في الثورة ضدّ أنظمة الحكم المطلق و الأنظمة الشمولية ، و أعطت بالتالي أساسا قانونيا للأعمال الموجّهة ضد الحكومات الاستبدادية . و تحت تأثير ذلك نادى الفقهاء بضرورة تغيير نظرة المجتمع الدولي للمجرم السياسي ، و عدم تسليمه للدولة التي ارتكب فيها جريمة نظرا لبواعثه المثالية و الشريفة و انعدام النزعة الإجرامية لديه² . و بهذه الطريقة أُستثني مُرتكبو الجرائم السياسية من نظام تسليم المجرمين .

و تبنّت فرنسا هذا الاتجاه ، و نصت على هذا المبدأ في دستورها سنة 1793 ، حيث قضت المادة 120 منه على أنّ : ((الشعب الفرنسي يمنح الملجأ للأجانب الذين نفاهم ووطنهم من أجل قضية الحرية لكنه ينكر حق الملجأ على الطغاة)) .

و من أهم العوامل التي أدّت إلى تغيير النظرة للجرائم السياسية و استثناء مرتكبيها من التسليم ، أنّ هذه الجرائم ذات طابع نسبي يتوقف على الظروف المحيطة بها ، و الجهة التي وقعت فيها ، و النظام السياسي الذي ارتكبت ضده ، فمن يُعتبر مجرماً سياسياً في ظل نظام سياسي معيّن قد يعتبر وطنياً مخلصاً في ظل نظام سياسي آخر ، و الفعل الواحد قد يشكّل جريمة سياسية في بعض الدساتير ، و قد لا يُعتبر كذلك في البعض الآخر ، فثورة الشعب للمطالبة بالحكم الجمهوري قد تُعتبر جريمة في ظل الأنظمة الملكية ، بينما لا تُعتبر كذلك في ظل الأنظمة الجمهورية ، فالطابع النسبي للجريمة السياسية لا تقوم معه ضرورة التضامن الدولي لمكافحتها ، كما هو الحال بالنسبة للجرائم العادية³ .

و لا يقف الأمر عند هذا الحدّ ، إذ أنّ الصفة الإجرامية للفعل الذي اقترفه المجرم السياسي تتوقف على الظروف و النتائج التي يصل إليها ، فإذا نجح في تحقيق غايته أُعتبر بطلا قومياً شجاعاً يستحقّ التقدير ، و أمّا إذا لم يحالفه النجاح أُعتبر من المجرمين السياسيين و يستحقّ العقاب⁴ .

¹ — سامي جاد عبد الرحمان واصل ، مرجع سابق ، ص 138 — 139 ؛ عبد الوهاب محمد عمر البتراوي ، مرجع سابق ص 66 . و يصف الأستاذ " عبد الله الأشعل " هذا التحوّل ، فيقول : ((تمثّل الثورة الفرنسية فاصلاً بين عهدين ، الأول سابق عليها و كان العرف فيه يقضي بتسليم اللاجئين و المجرمين السياسيين على أساس أنهم يهدّون العروش ، و العهد الثاني الذي أُرست ملامحه الثورة الفرنسية و مبادئها ، حيث أصبح تسليم المجرم السياسي محظوراً ، و أُبيح تسليم المجرم العادي)) .

أنظر : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 57 .

² — راجع : سامي جاد عبد الرحمان واصل ، مرجع سابق ، ص 348 ؛ عبد الرحيم صدقي ، مرجع سابق ، ص 10 .

³ — راجع : إيهاب محمد يوسف ، تمييز الجرائم الإرهابية عن الجرائم السياسية ، مجلة مركز بحوث الشرطة ، أكاديمية مبارك للأمن ، مصر ، العدد 27 ، جانفي 2005 ، ص 395 — 396 ؛ فريدة شبري ، تحديد نظام تسليم المجرمين ، مذكرة ماجستير كلية الحقوق ، جامعة بومرداس ، الجزائر ، 2007 ، ص 155 ؛ ممدوح توفيق ، مرجع سابق ، ص 18 — 19 .

⁴ — أنظر : نبيل أحمد حلمي ، مرجع سابق ، ص 43 ؛ سامي جاد عبد الرحمان واصل ، مرجع سابق ، ص 139 .

و من ناحية أخرى ، فإن مرتكبي الجرائم السياسية لا يشكّلون في الغالب أية خطورة إجرامية على مصالح الدول الأخرى ، حيث أن المجرم السياسي هو شخص ملتزم ، و يجب أن يُنظر إليه على أنه صاحب عقيدة و جهاد ، و داعية خير و إصلاح ، و هو مقتنع بأرائه ، ممّا يدفعه إلى التضحية في سبيل مبادئه¹ . و عليه ، فالجرائم السياسية ليست مظهرا لنفسية خطيرة لدى مرتكبيها ، إذ أنّ الباعث عليها عقيدة وطنية ، و رغبة في إصلاح النظم القائمة ، على عكس الحال في الجرائم العادية² ، فضلا عن أنّ تسليم المجرمين السياسيين للحكومة التي قاموا في وجهها ، يستتبع عادة الاستبداد بهم ، و عدم رعاية العدل في حقهم³ . فالدولة طالبة التسليم ، قد لا تستطيع محاكمة خصومها وفقا لقواعد الحق و العدالة بل إنها غالبا ما تلجأ إلى الانتقام منهم و التتكيل بهم ، بدلا من محاكمتهم أمام قضاة محايدين ، خاصة في ظل الأنظمة التي تحلّ فيها القوة العاشمة محلّ القانون ، و تحلّ المحاكم الاستثنائية محلّ القضاء الطبيعي و العادي⁴ .

و هكذا بدأ المجتمع الدولي يتّجه نحو استثناء مرتكبي الجرائم السياسية من نظام تسليم المجرمين و قد تأكد هذا الاتجاه منذ بداية القرن التاسع عشر ، حيث نصت عليه لأول مرة معاهدة تسليم المجرمين التي عُقدت بين فرنسا و سويسرا سنة 1831 ، كما أصدرت بلجيكا عام 1833 قانونا أعلنت فيه مبدأ عدم جواز التسليم في الجرائم السياسية ، فكان أول تشريع داخلي يُقرّ صراحة هذا المبدأ⁵ ، كما أقرّه كذلك معهد القانون الدولي في اجتماعه بأكسفورد عام 1870 ، حيث اعتبر أن تسليم المجرمين محظور في الجرائم السياسية⁶ . ثم شاع بعد ذلك ، و انتقل إلى غالبية المعاهدات الخاصة بالتسليم⁷ . كما أقرّته

¹ — أنظر : نبيل أحمد حلمي ، مرجع سابق ، ص 41 .

² — أنظر : إبراهيم محمود السيد اللبيدي ، الحماية الجنائية لأمن الدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، القاهرة ، 2003 ، ص 95 ؛ علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص 270 عبد الرحيم صدقي ، مرجع سابق ، ص 10 .

³ — أنظر : علي ماهر بك ، مرجع سابق ، ص 352 .

⁴ — أنظر : سامي جاد عبد الرحمان واصل ، مرجع سابق ، ص 349 .

⁵ — راجع نص المادة 6 من قانون تسليم المجرمين البلجيكي الصادر في 1 أكتوبر 1833 .

⁶ — أنظر : علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص 270 ؛ عبد الغني محمود ، مرجع سابق ، ص 40 .

⁷ — من المعاهدات التي أقرّت مبدأ عدم جواز التسليم في الجرائم السياسية ، أنظر على سبيل المثال :

— المادة 4 من اتفاقية تسليم المجرمين المبرمة بين دول جامعة الدول العربية في 1953/6/9 .

— المادة 3 من الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين المعقودة في 1957/4/18 .

— المادة 14 من اتفاقية تسليم المجرمين بين الجزائر و فرنسا في 1965/7/29 .

— المادة 23 من معاهدة مونتيفيديو لعام 1989 ، بخصوص القانون الجنائي الدولي .

— المادة 6/أ من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب سنة 1998 .

— المادة 2/3 من اتفاقية تسليم المجرمين بين مصر و إيطاليا في 2001/12/15 .

الدول في قوانينها الداخلية¹ وخاصة في الدساتير² ، حتى غزا العالم كله³ .

و قد تواتر النص على مبدأ عدم جواز التسليم في الجرائم السياسية ، في القوانين الداخلية و الدساتير ، و في الأحكام الاتفاقية الدولية الخاصة بالتسليم ، حتى ذهبت غالبية الفقه إلى القول ، بأن هذا المبدأ قد أصبح يشكّل قاعدة قانونية دولية ملزمة ، سواء باعتباره قاعدة عرفية دولية ، أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون⁴ . و كذلك الحال ، فإن الممارسة الدولية كشفت عن حالات عديدة لتطبيق مبدأ حظر التسليم في الجرائم السياسية⁵ .

و ممّا لا شك فيه ، أن تطبيق مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين يوفّر حماية جوهرية للاجئين الذين ارتكبوا هذا النوع من الجرائم ؛ فقد لعب هذا المبدأ دوراً بالغ الأهمية خلال القرن التاسع عشر و بدايات القرن العشرين فيما يتعلق بمنح اللجوء ، إذ كان تطبيقه مرادفاً لمنح الملجأ⁶ ، أي أنه ارتبط

¹ — راجع على سبيل الذكر ، المادة 2/698 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري : ((لا يُقبل التسليم في الحالات الآتية ... إذا كانت للجناية أو الجنب صبغة سياسية)) .

² — أغلب الدول تضع في دساتيرها العبارة التالية : ((تسليم اللاجئين السياسيين محظور)) .

³ — فكانت بريطانيا و فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية و بلجيكا ، تفتح أبوابها للسياسيين الهاربين من طغيان الدول ذات الأنظمة الاستبدادية ، و لم يكن يشدّ عن هذه القاعدة ، سوى قانون دول الشمال للتسليم ، الذي يُبيح التسليم فيما بين الدول الإسكندنافية و قوانين و اتفاقيات الدول الاشتراكية التي انهار معظمها الآن . أنظر : إلهام العاقل ، مرجع سابق ، ص 183 و ما بعدها .

⁴ — راجع في ذلك : محمد عبد المنعم عبد الخالق ، الجرائم الدولية : دراسة تأصيلية للجرائم ضد الإنسانية و السلام و جرائم الحرب دار النهضة المصرية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1989 ، ص 103 ؛ عبد الغني محمود ، مرجع سابق ، ص 40 .

و قد ذكر الفقيه " لوترباخت " ، و هو من أشهر فقهاء القانون الدولي الوضعي الحالي : ((أن تطبيق مبدأ عدم جواز تسليم المجرمين السياسيين على النطاق العالمي بالصورة الغالبة التي حدث بها ، قد جعل من هذا المبدأ أحد المبادئ المعترف بها في الدول المتمدّنة ، و هي المبادئ التي نصت عليها المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، باعتبارها مصدراً للقانون الدولي)) . أنظر : ممدوح توفيق ، مرجع سابق ، ص 107 .

و على العكس من ذلك ، يذهب البعض إلى أن مبدأ عدم التسليم في الجرائم السياسية ، لم يصبح بعد جزء من القانون الدولي فالظاهر من الممارسة الدولية ، أنّ الدول لم تتّجه إرادتها بعد إلى إنشاء التزام عام على عاتقها ، بمقتضاه تمتنع عن تسليم المجرمين السياسيين ، خصوصاً و أنها لم تتفق على مضمون الجريمة السياسية ، أو تعريف المجرم السياسي . راجع في هذا الرأي : حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1972 ، ص 313 ؛ محمد حافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ، مطبعة نهضة مصر ، الطبعة الثانية ، 1961 ، ص 543 .

⁵ — و من التطبيقات العملية لمبدأ عدم جواز تسليم المجرمين السياسيين :

— قضية (كاستيوني COSTIONI) ، و هي قضية رائدة من قضايا عدم تسليم المتهمين بجرائم سياسية ، و في تلك القضية طلبت الحكومة السويسرية تسليم المتهم كاستيوني لاتهامه باغتيال أحد أعضاء مجلس الدولة في مقاطعة (Ticinie) ، و كانت المقاطعة تسودها حالة من عدم الرضاء السياسي ، و قد هاجمت قوة مسلحة من بينها المتهم كاستيوني دار البلدية ، و قتلت عضو المجلس . و كان هناك دليل على أن كاستيوني هو الذي أطلق النار على القتل . و قضت المحكمة الملكية في إنكلترا أن المتهم مُدْنِب في قضية سياسية ، و لذلك لا يجوز تسليمه .

— كما رفضت فرنسا الطلب المقدم من إسرائيل عام 1977 لتسليم " أبو داود " ، و كان هذا الطلب قد قُدّم في أعقاب الاعتداءات التي وقعت أثناء دورة الألعاب الأولمبية التي أُقيمت في ميونخ عام 1972 .

⁶ — أنظر : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 48 و 57 .

ارتباطا وثيقا بحق الملجأ ، و ذلك أن مسألة حق اللجوء برمتها ، لم تكن في الغالب تنثور إلا بمناسبة طلب تسليم أحد المجرمين السياسيين ، و كان رفض الدولة إجابة طلب التسليم ، يرجع — غالبا — إلى اتجاه إرادتها إلى منح اللجوء لمن رفضت تسليمه من الأجانب ¹ .

غير أنه منذ أوائل القرن العشرين ، أخذ حق اللجوء يتميّز و يستقل عن نظام تسليم المجرمين السياسيين ، سواء من جانب الطبيعة القانونية ، أو من حيث الحكمة التي وُجد كل منهما من أجلها ² . و بحيث لم يعد رفض الدولة تسليم أحد المجرمين السياسيين مرادفا لمنح اللجوء له . و بعبارة أخرى إذا ما رفضت الدولة تسليم أحد المجرمين السياسيين ، فليس معنى ذلك أنها تلتزم بمنحه اللجوء السياسي . و مع ذلك ، فحتى في هذه الحالة الأخيرة ، فإن تطبيق مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين يوفر حماية لأمثال هؤلاء ، لأنه يقيهم من الوقوع في قبضة سلطات الدولة التي تضطهدهم و تطالب بتسليمهم ³ . و من ثم يمكن القول أن : (مبدأ عدم التسليم في الجرائم السياسية ، و إن كان لم يعد مرادفا للحصول على الملجأ إلا أنه مع ذلك يضمن لمُرتكبي هذا النوع من الجرائم جزءا هاما من الحماية التي يتمتع بها الأشخاص الذين حصلوا على الملجأ فعلا . و نقصد بذلك الحماية ضد الوقوع في أيدي سلطات دولة الاضطهاد) ⁴ .

ليس هذا فحسب ، و إنما نتيجة لما شهدته القرن العشرون من تطوّر في مجال حماية حقوق الإنسان بدأت جهود حديثة لسدّ الثغرة التي أظهرها العمل الدولي ، و المتمثلة في تحايل بعض الدول على مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين ، بالمطالبة بتسليم أحد الأشخاص من الأجانب اللاجئين ، تحت ستار الزعم بأنه قد ارتكب إحدى الجرائم العادية التي يجوز فيها التسليم ، ثم القيام بعد تسليمه لها ، بمحاكمته أو اضطهاده من أجل الجريمة السياسية التي لم تُفصح عنها في طلب تسليمه ⁵ .

و علاوة على ما سبق ، فإنّ الدول واجهت صعوبات جمة لتنفيذ مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين ، و تبدأ الصعوبة عند تحديد مفهوم الجريمة السياسية و معاييرها ، حيث تتجه بعض

¹ — أنظر : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 57 .

² — فمن حيث الطبيعة القانونية ، ترجع القواعد المتعلقة بمنح اللجوء إلى النظام القانوني الخاص بمعاملة الأجانب التي تقرها الدول في قوانينها و تشريعاتها الداخلية ، بينما تعتمد قواعد تسليم المجرمين و تستمد أحكامها من القواعد الدولية ، التي يتمّ تقريرها في المعاهدات و الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدول مع بعضها ، و التي تلتزم بموجبها بالتعاون فيما بينها من أجل مكافحة الجريمة . أمّا من حيث الحكمة ، فإنّ اللجوء يُعتبر من وسائل حماية حقوق الإنسان الأساسية ، و ضمان له للتمتع بها في دولة اللجوء ، بينما نظام تسليم المجرمين يهدف إلى تحقيق المصلحة المشتركة للدول في مكافحة الإجرام ، و تطبيق قانونها الجنائي على الجرائم التي تقع في إقليمها . و عليه ، فإنّ رفض طلب اللجوء لا يعني آليا الموافقة على التسليم ، و كذلك رفض التسليم لا يعني آليا منح اللجوء ، فقد ترفض الدولة تسليم أحد الأشخاص دون أن تمنحه اللجوء ، إذ يجوز لها أن تقوم بطرده أو إبعاده إلى دولة ثالثة .

راجع في ذلك : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 54 — 57 .

³ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 134 .

⁴ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 234 .

⁵ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 49 .

التشريعات الداخلية عمليا إلى تفريغ مفهوم الجريمة السياسية من أبعادها ، لتسقط في عداد جرائم الإرهاب معتبرة أنّ هذه الأخيرة ليست جرائم سياسية ¹ .

و لذلك فقد اضطرت المحاكم في بعض الدول حال فصلها في طلبات تسليم المجرمين إلى إتباع طريقة جديدة ، فاتّجهت إمّا إلى توسيع المقصود بالجريمة السياسية ، و إمّا إلى الأخذ بعين الاعتبار الظروف الكاملة التي يمكن أن يواجهها الشخص المطلوب تسليمه في حالة الاستجابة لذلك الطلب ² .

و هكذا فقد ذهبت المحكمة العليا في النمسا في حكمها بتاريخ 1958/5/29 ، إلى رفض تسليم أحد اللاجئين ، لاتّهامه بارتكاب جريمة عادية ، على أساس أنه لا يجوز تسليم الشخص إلى دولة ما ، إذا تبيّن أنّ حياته أو حريته قد تتعرّضان فيها للخطر ، بسبب عنصره أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معيّنة أو رأيه السياسي . و هو ذات المعنى الذي أكّدت عليه الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين لعام 1957 ³ ، و المادتين الثالثة و الرابعة من اتفاقية كراكاس بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1954 ⁴ .

و تأسيسا على ما سبق ، ذهب بعض الفقه إلى أبعد من ذلك ، بخصوص الأثر القانوني المتمثل في الالتزام بعدم تسليم اللاجئين إلى دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة ، حيث رأوا أنه ، و إن كان الأصل في هذا الالتزام هو أنه ينصرف بالأساس إلى طائفة اللاجئين السياسيين ... إلّا أن التفسير الصحيح لهذا الالتزام — من وجهة نظرهم — يحمل على الاعتقاد بأنّ تطبيقه ينصرف إلى كل طوائف الأشخاص الذين يحقّ لهم التمتع بالحق في طلب اللجوء ، فليس ثمة ما يبرّر قصر تطبيق الالتزام بالمبدأ المذكور على

¹ — أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 19 . و في هذا الإطار يُفضّل الأستاذ " أبو الخير أحمد عطية " عدم التوسّع في مضمون هذا المبدأ ، بحيث لا يُعفى من التسليم إلّا المجرم السياسي فقط ، و الذي ارتكب جريمة سياسية بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة ، فلا يجوز على سبيل المثال ، إعفاء المجرم الذي ارتكب جريمة إرهابية ، أو اشترك في ارتكاب مثل هذه الجرائم من التسليم ، و التسترّ عليه و حمايته بحجة أنّه متّهم أو مجرم سياسي ، لأنّ ذلك يعدّ خرقا للمبدأ السابق ، و يضرّ إضرارا شديدا بمصالح الدول .
راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 134 — 135 .

² — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 148 — 149 .

³ — جرت المادة 2/3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المُبرمة في 1957/12/13 على أنه : ((يُطبّق نفس الحكم) أي عدم التسليم) ، إذا قامت لدى الدولة المطلوب منها التسليم ، أسباب قوية تحمل على الاعتقاد بأن الطلب المقدم بسبب إحدى الجرائم العادية هو في الحقيقة مقدّم من أجل محاكمة المطلوب تسليمه ، أو معاقبته بسبب عنصره أو دينه أو جنسيته أو رأيه السياسي ، أو إذا تبيّن أنّ مركز هذا الشخص الأخير سوف يتعرض للإجحاف لأيّ سبب من تلك الأسباب)) . هذا و قد تبنّت العديد من الاتفاقيات هذا النص مثل : المادة 5 من الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب لعام 1977 ، و المادة 9 من الاتفاقية الدولية لمكافحة أخذ الرهائن لعام 1977 و المادة (1/4 ب) من مشروع اتفاقية التسليم النموذجي للأمم المتحدة لسنة 1990 .

لمزيد من التفصيل ، راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 240 — 241 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق

ص 236 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 119 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 143 — 144

⁴ — نصت المادة الثالثة من اتفاقية كراكاس بشأن الملجأ الإقليمي سنة 1954 ، على عدم التزام الدول المتعاقدة بتسليم المضطهدين لأسباب أو جرائم سياسية ، كما حظرت المادة الرابعة من ذات الاتفاقية تسليم الأشخاص ، إذا كانت المطالبة بتسليمهم لأهداف سياسية بحتة .

طائفة المجرمين السياسيين دون سواهم ، و أيّ قولٍ بخلاف ذلك — حسبهم — معناه أنّ الاعتراف للشخص الأجنبي الذي يُعاني من الاضطهاد أو التمييز العنصري الصارخ ، أو ما في حكمهما لأسباب غير مبرّرة ، يصيرُ غير ذي قيمة ، إذا تصوّرنا أنه يمكن للدولة أن تبادر إلى تسليمه في أية لحظة ¹ .

و الحقّ أنه إذا كانت وثائق الأمم المتحدة المتعلقة باللجوء ، قد جاءت خلوا من نص يشير إلى عدم تسليم مرتكبي الجرائم العادية ، إذا قامت أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأنّ الدولة إنّما تُطالب بتسليمهم لغاية سياسية ، أو لمعاقبتهم أو اضطهادهم بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي ، كما أن الممارسة الدولية لا تسمح بالقول بنشوء قاعدة عرفية تقضي بمثل هذا الأمر ، فإنّ ما قضت به تشريعات بعض الدول و أحكام المحاكم فيها ، بالإضافة إلى النصوص — آنفة الإشارة — التي أوردتها ، كل من اتفاقية كاراكاس و الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين ، و كذا آراء الكتّاب و المتخصصين ، تدلّ أن ثمة اتجاها متزايدا في العمل الدولي ، يسعى إلى توسيع نطاق مبدأ عدم التسليم ، ليشمل بالإضافة إلى المجرمين السياسيين ، المضطهدين السياسيين كذلك . و لا شكّ في أنّ هذا التطوّر يعدّ مكسباً آخر لمصلحة اللاجئين ² .

المطلب الرابع : المأوى المؤقت

من المبادئ المستقرة في القانون الدولي أنّ الدولة تملك سيادة كاملة فيما يتعلّق بتنظيم دخول الأجانب إلى إقليمها و إقامتهم فيه ، و لا يحّد من هذه السيادة إلّا ما تكون قد التزمت به هذه الدولة من اتفاقيات دولية أو قوانين داخلية ³ . و يترتب على ذلك أن الدولة تملك منع الأجانب أو بعضهم من دخول إقليمها ، و تملك السماح لهم بدخول إقليمها بالشروط و للمدة التي تقرّها ، كما أن لها أن تقوم بإبعادهم أو طردهم من إقليمها في أي وقت تشاء ، بشرط عدم التعسف ⁴ .

و بناء على هذه السلطة التي تتمتع بها الدول بالنسبة لقبول الأجانب و إبعادهم ، فإنها بصفة عامة غير ملزمة بقبول اللاجئين في إقليمها أو منحهم الملجأ في داخله . و من هنا ، كان للدول بحسب الأصل أن تستعمل سلطاتها سالفة الذكر بالنسبة للاجئين ، على اعتبار أنهم من الأجانب .

بيد أن الممارسة العملية أظهرت بجلاء أنّ استخدام الدولة لسلطتها التقديرية في رفض السماح للاجئين بدخول إقليمها أو بطردهم منه و إبعادهم بعد دخوله ، قد يترتب عليه في بعض الحالات أضرار جسيمة ، قد تكلفهم حياتهم في بعض الحالات .

¹ — أنظر : أحمد الرشيد ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 83 .

² — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 49 — 50 .

³ — أنظر : حامد سلطان ، عائشة راتب ، صلاح الدين عامر ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الرابعة 1987 ، ص 360 .

⁴ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 106 .

و بعبارة أخرى ، فإن رفض الدولة قبول اللاجئين على إقليمها ، أو قيامها بطرده أو إبعاده ، قد يؤدي في بعض الحالات ، إمّا إلى اضطرابه إلى العودة إلى دولته الأصلية ، حيث يتعرّض فيها للاضطهاد بل و أحيانا للموت ، و إمّا إلى موته غرقا ، كما هو الحال مثلا عندما رفضت بعض دول جنوب شرق آسيا في أوائل الثمانينيات من القرن الماضي، السماح لجماعات اللاجئين من (الهند الصينية) بالنزول إلى أراضيها ، و ردّتهم على أعقابهم إلى أعالي البحار في قواربهم المتهاككة ، حيث مات عشرات الآلاف منهم غرقا في بحر الصين¹ .

و تتأكد هذه الصورة ، عندما تجد الدولة نفسها في بعض الأحيان ، أمام أعداد كبيرة من اللاجئين الذين أرغموا على ترك ديارهم للحفاظ على حياتهم و أمنهم ، و غالبا ما تكون الدولة التي اتّجه إليها اللاجئين ، غير راغبة في استقبالهم على أرضها لعدّة اعتبارات ، الأمر الذي يدعوها إلى إغلاق حدودها و منع دخولهم إلى إقليمها . و النتيجة المترتبة على ذلك هي عودة اللاجئين إلى الدولة التي هربوا منها أو ردّهم إلى أعالي البحار إذا كانوا قد وصلوا إلى تلك الدولة عن طريق البحر ، و في كلتا الحالتين فإن حياة هؤلاء تكون معرّضة للخطر² .

و نتيجة لهذا الوضع ، فقد انصرفت الجهود الدولية المبذولة لحماية اللاجئين في النصف الثاني من القرن العشرين إلى محاولة البحث عن حل لهذه القضية . و قد تجسّد هذا الحلّ في محاولة التوفيق بين مبدأ سيادة الدولة المطلقة على إقليمها و عدم قبول أجانب على إقليمها ضد إرادتها من جهة ، و بين مصلحة اللاجئين الملحة في بعض الحالات في عدم تعريض حياتهم أو حريتهم للخطر ، بسبب الوقوع في أيدي سلطات دولة الاضطهاد التي تلاحقه مرة أخرى من جهة ثانية . و تتمثل ذلك الحلّ في المأوى المؤقت (Le refuge Temporaire) أو الحماية المؤقتة³ .

و نظرا لأهمية هذا المبدأ في مجال حماية اللاجئين ، فإننا اخترنا دراسته و تحليله في ثلاثة فروع حيث يتناول الفرع الأول مفهوم مبدأ المأوى المؤقت و أهميته ، و يستعرض الفرع الثاني مبدأ المأوى المؤقت في النصوص الدولية ، أمّا الفرع الثالث فيتحدث عن الطبيعة القانونية لهذا المبدأ .

الفرع الأول : مفهوم مبدأ المأوى المؤقت و أهميته

و مؤدى هذا المبدأ ، أنه إذا كانت الدولة غير ملزمة — بحسب الأصل — بقبول اللاجئين في أرضها و منحه الملجأ ، فلا أقلّ من أن تلتزم في بعض الحالات — شريطة ألاّ يتعارض هذا مع حقها في البقاء و صيانة النفس ، و ألاّ يُعرّض مصالحها الحيوية للخطر — بمنحه فرصة الذهاب إلى دولة أخرى يمكن أن

¹ — عبارة (الهند الصينية) كانت تُطلق على المستعمرات الفرنسية السابقة (كمبوديا ، لاوس ، و فيتنام) .

و من الأمثلة المأساوية الحديثة حول ذلك ، رفض أستراليا استقبال طالبي اللجوء الذين كانوا على متن البارجة العسكرية النرويجية (MV. TAMPA) ، بعد أن تم إنقاذهم من المراكب الإندونيسية التي كانت على وشك الغرق .

² — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 138 .

³ — يُستعمل مصطلح (الحماية المؤقتة) كمرادف لمصطلح (المأوى المؤقت) .

تقبله ، و ذلك بأن تسمح له بدخول إقليمها و البقاء فيه لمدة محدّدة ، يسعى خلالها إلى الحصول على موافقة إحدى الدول الأخرى ، على قبوله في أرضها ، أو منحه الملجأ فيها ¹ .

و بعبارة أخرى ، فإنه إذا كان من حق الدولة عدم منح اللجوء داخل إقليمها للأجانب ، فإنه ليس من حقها — ما لم تتعرّض مصالحها الحيوية للخطر — أن تحرم اللاجئ من فرصة الحصول على هذا اللجوء في إقليم دولة أخرى ، فيتعيّن عليها — من أجل ذلك — أن تمدّ له يد العون ، سواء بالسماح له بدخول إقليمها و البقاء فيه لمدة معينة ، أو بتأجيل طرده أو إبعاده — إذا كان موجودا بالفعل داخل الإقليم — للمدّة و بالشروط التي تراها مناسبة ، حتى يستطيع الحصول على تصريح بالدخول إلى دولة أخرى ، أو يتمكّن من الحصول على اللجوء فيها .

و تستطيع دولة المأوى أن تُخضع طالب اللجوء خلال فترة إقامته للإجراءات و التدابير التي تراها مناسبة من أجل المحافظة على أمنها و نظامها العام ² ، و ضمان خروج اللاجئ من إقليمها عند انقضاء المدّة المسموح بها .

و واقع الأمر ، أن هذا المبدأ إنّما يُقيم توازنا بين اعتبارين أساسيين :

أولهما : سلطة الدولة المطلقة ، بما لها من سيادة ، ما لم يحدّ منها نص اتفاقي ، في تنظيم دخول الأجانب — و اللاجئين أجانب — إلى إقليمها و البقاء فيه ، فتمنعهم أو تمنع بعضهم من دخوله ، أو تسمح لهم بالدخول طبقا للشروط و للمدّة التي تقرّها ، أو تقوم — بشرط عدم التعسف أو التمييز — بإبعادهم أو طردهم من إقليمها في أيّ وقت تشاء . فالدولة تتفرد وحدها و دون تدخل من جانب أيّ دولة أخرى ، بكل ما يتعلّق باستعمال سلطتها المطلقة في منح اللجوء داخل إقليمها من عدمه ، ما لم يكن نص اتفاقي يقضي بغير ذلك ³ .

و ثانيهما : مصلحة اللاجئ في التمتع بقدر من الحماية ، يساعده في عدم الوقوع في أيدي سلطات دولة الاضطهاد ، و يضمن له و لو لفترة محدودة من الزمن ، مكانا يلتقط فيه أنفاسه ، و يتّخذ كقاعدة ينطلق منها للسعي لدى الدول الأخرى من أجل الموافقة على قبوله في إقليمها . و من البديهي أنّ عدم التمتع بتلك الحماية ، كأن ترفض الدولة قبول اللاجئ في أرضها ، أو قيامها بإبعاده أو طرده ، قد يؤدي إلى وقوع اللاجئ في أيدي تلك السلطات ، أو قد يتعرّض للموت في مناطق الحدود أو في مياه البحر .

¹ — راجع : علي أبو هاني ، الإطار القانوني لحماية اللاجئين في القانون الدولي ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، عدد 1 / 2010 ، ص 216 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 44 .
Mouloud YAHIA – BACHA , *op. cit.*, p. 266 ; Sophie ALBERT , *op. cit.*, p. 14 .
Gilbert JAEGER, Les Nations Unies et les réfugiés, *op. cit.* , pp. 78 et 87 .

و جدير بالذكر أن سعي الشخص لقبوله كلاجئ في دولة أخرى ، قد يكون عن طريق الاتصال بها بنفسه مباشرة ، أو بواسطة إحدى المنظمات الدولية المتخصصة ، مثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أو اللجنة الدولية للصليب الأحمر .

² — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 105 ؛ Sompong SUCHARITKUL, *op. cit.*, p. 479

³ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 45 ؛ قحطان نشمي الخيري ، مرجع سابق ، ص 53 .

و من ثمّ كانت فكرة المأوى المؤقت أو الحماية المؤقتة ، محاولة للتوفيق بين مصلحة الدولة في السيادة الإقليمية ، و عدم قبول اللاجئين داخل إقليمها ضدّ إرادتها من ناحية ، و مصلحة اللاجئين الملحة في تجنب الوقوع في أيدي سلطات الدولة التي تلاحقه ، أو التعرّض لأيّ خطر آخر يهدّد حياته من ناحية أخرى ¹ .

و فضلا عن ذلك ، تُحقّق فكرة المأوى المؤقت مصلحة للمجتمع الدولي ، حيث يعثر اللاجئون على مكان يحتمون به ، و لو كان ذلك لفترة محدودة أو قصيرة من الزمن ، و ذلك بدلا من أن يهيم هؤلاء على وجوههم ، متتقلين بين الحدود المختلفة للدول ، أو في المياه الإقليمية أو أعالي البحار ، مع ما يحيط بذلك في بعض الحالات ، من اعتداء على حقوق الإنسان و تهديد للسلم و الأمن الدوليين ² .

كذلك ، فإن إيواء اللاجئين — خصوصا إذا كانوا في أعداد كبيرة ، مثل حالة تدفق اللاجئين الطارئة — في دولة أو دول معيّنة لفترة محدودة من الزمن ، يسمح للجهود الدولية بالعمل خلال تلك الفترة ، على توزيع هؤلاء اللاجئين على أقاليم دول أخرى تقبلهم ، و جمع الأموال و المعونات من الدول و المنظمات الدولية ، من أجل توزيعها على اللاجئين ، أو تقديمها للدول التي تقوم بإيوائهم في أراضيها أو تقبل منحهم اللجوء .

و هكذا ، فإنّ العمل بفكرة المأوى المؤقت ، يُعطي للجماعة الدولية فرصة للتعبير عن روح التضامن الدولي في مواجهة مشكلة اللاجئين ، كما يسمح بتطبيق مبدأ ضرورة المشاركة الدولية العادلة في تحمّل الأعباء الناتجة عن هذه المشكلة ³ .

و على الرغم من كثرة حسنات المأوى المؤقت أو الحماية المؤقتة ، فإنه لا يمكن المبالغة في تقديرها ، إذ لم يسلّم هذا المبدأ ، من بعض الانتقادات و الآراء المضادة من الكتاب و المهتمين بقضايا اللجوء ⁴ .

¹ — راجع : حمزة عياش ، مرجع سابق ، ص 32 — 33 .

² — و يصف الأستاذ (BETTATI) هذه الوضعية الحرجة للاجئين بعبارة (Les réfugiés sur ORBITE) ، حيث يقول :
((Les réfugiés sur « ORBITE » , sont des personnes qui dérivent d'un port ou d'un aéroport à l'autre , sans jamais trouver de pays d'accueil)) .
أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 147 – 150

³ — أنظر : Encyclopædia Universalis, *op. cit.*, pp. 685 – 688

و كمثال عن ذلك ، أنه في 29 جويلية 1992 ، و في أول مؤتمر يُعقد برعاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، بشأن يوغسلافيا السابقة ، رجت المفوضية الحكومات أن تمنح المأوى المؤقت للأشخاص الذين يهربون من هذا الصراع ، و من انتهاكات حقوق الإنسان المصاحبة له في يوغسلافيا السابقة . و في الفترة التي أعقبت طلب المفوضية السامية ، وافقت 15 دولة في أوروبا الغربية بصفة أساسية ، بحلول الربع الأول من عام 1995 ، على منح ما يزيد عن 700.000 شخص من يوغسلافيا المأوى المؤقت و كان أكبر عدد منهم في ألمانيا .

لمزيد من التفصيل ، راجع : داماسو فينتشي ، اللاجئين في يوغسلافيا السابقة ، ندوة الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث و الدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، ص 211 ؛ Sophie ALBERT, *op. cit.*, pp. 141 – 166

⁴ — راجع في تفصيل هذه الآراء و التعليقات على المأوى المؤقت أو الحماية المؤقتة : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق =

و تتركز هذه الآراء حول النقاط التالية :

1 — من شأن السماح بالمأوى المؤقت التأثير على أشكال الحماية المستقرة (أي منح الملجأ) ؛ فالمأوى المؤقت ليس في حد ذاته حلاً نهائياً لمشكل اللاجئين ، و لذلك ينبغي أن لا يُستخدم بطريقة منعزلة ، و لو أُريد للمأوى المؤقت أن يكون له قيمة حقيقية ، فلا بدّ أن يشكّل جزءاً من إستراتيجية دولية شاملة ¹ .

2 — كما يُوحى اسمه ، يجب أن لا يستمرّ المأوى المؤقت لفترة طويلة ، أو أن يمتدّ بلا نهاية ، حتى في حالة عدم تحسّن الظروف الأساسية ، لأنه ينبغي عدم ترك الناس يعيشون في ظل الحد الأدنى من ظروف الحماية إلى ما لا نهاية ² .

و للأسف الشديد ، استمرّ المأوى المؤقت لسنين طويلة بالنسبة للاجئين الأفغان في باكستان ، و الكمبوديين في تايلاند ، و غيرهم كثير منذ اندلاع الأحداث السياسية الخطيرة في سبعينيات القرن الماضي حيث عجز المجتمع الدولي عن إيجاد حلّ مناسب لمشكلتهم ، و بقي هؤلاء اللاجئين يعيشون أحوالاً صعبة خلال فترة انتظارهم ، إذ لم يتم الاعتراف بهم بوصفهم لاجئين بحسب مفهوم اتفاقية 1951 ، و من ثم حرّموا من جميع الحقوق و الامتيازات الممنوحة عادة للاجئين ، مثل : العمل ، التعليم ، الضمان الاجتماعي ، و غيرها من متطلّبات الحياة الأساسية ، لأنّهم في نظر المجتمع الدولي حالة مؤقتة ، بالرغم من أنها استمرت عشرات السنين ³ .

3 — إنّ دول المأوى المؤقت تلجأ لإعادة اللاجئين إلى بلد أصلهم إذا لم تجد التعاون من الدول الأخرى باعتبار أن مضمون الحماية المؤقتة أو المأوى المؤقت يعتمد ضمناً على التضامن الدولي و المساعدة الدولية ⁴ .

= ص 114 ؛ أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 139 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، بحثاً عن حلول ، مرجع سابق ، ص 85 — 90 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، خمسون عاماً من العمل الإنساني ، مرجع سابق ، ص 165 — 168 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين ، دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 54 — 55 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 16 .

¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، النزوح قسراً : برنامج عمل إنساني مرجع سابق ، ص 210 .

² — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 55 .

³ — تُصرّ باكستان دائماً على أن العدد الكبير من اللاجئين الأفغان الذين يعيشون في أراضيها قد مُحوا المأوى المؤقت فقط ، و من المتوقّع عودتهم إلى الوطن حالما تتحسن الظروف في وطنهم .

⁴ — لقد قدّمت بلدان أوروبا الغربية ، بسماحها بدخول عدد كبير من اللاجئين القادمين من يوغسلافيا السابقة إلى أراضيها ، برهاناً ملموساً على التزامها بمبدأ اقتسام المسؤولية الدولية ، و لو لم تكن قد منحت لهم المأوى المؤقت ، لكان النظام الدولي للاجئين قد تَقَوَّضَ بصورة خطيرة . للتوسّع أكثر ، راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 النزوح قسراً : برنامج عمل إنساني ، مرجع سابق ، ص 210 .

Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, pp. 141 – 163.

4 — أشار البعض إلى أن الظروف التي اقتضت ابتداء فكرة مضمون المأوى المؤقت ، هي ذات طابع إقليمي محض ، أي أنها خاصة بآسيا ، فقد استخدمتها دول جنوب شرق آسيا ، عندما وافقت على قبول أهل الزوارق الفيتناميين على أساس مؤقت ، ريثما يتم توطينهم في بلدان ثالثة .

5 — لا بُدّ من معاملة الناس المشمولين بالحماية المؤقتة ، بطريقة تتفق مع مبادئ حقوق الإنسان و المعايير الإنسانية المقبولة دولياً ؛ فمع أن المقصود بالمأوى المؤقت ، أن يكون إلى حين ، و قصير الأجل أساساً ، إلا أنه ينبغي أن يُمنح الأشخاص المستفيدون من هذا الترتيب بوضوح مركزاً قانونياً (رسمياً) ، و حقوق إقامة محدّدة تحديداً واضحاً ، فضلاً عن تيسير حصولهم على المساكن الكافية ، و مزايا الرعاية الاجتماعية و الرعاية الصحية ، و الدّعم النفسي و الاجتماعي ، و ترتيبات جمع شمل الأسرة ... إلخ . و مثل هذه التحسينات لا تتناقض بالضرورة ، مع المبدأ الذي يقضي بأنّ الأشخاص المشمولين بالمأوى المؤقت ، يجب أن يعودوا في نهاية الأمر إلى بلدهم ¹ .

الفرع الثاني : مبدأ المأوى المؤقت في النصوص الدولية

لقد تأكّدت فكرة المأوى المؤقت في جميع الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين ، و التي أبرمت في النصف الأخير من القرن الماضي (القرن 20) ، فإذا نظرنا إلى اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951 ، فإننا نجدها قد تناولت فكرة المأوى المؤقت في موضعين منها هما : المادة 31/2 الخاصة باللاجئين الموجودين على إقليم الدولة بطريقة غير قانونية ، ثم قدموا أنفسهم للسلطات المختصة في أقرب وقت ممكن ، و كذلك المادة 32/3 المتعلقة باللاجئين الموجودين على إقليم الدولة بطريقة قانونية ، و لكن قامت في حقهم أسباب خاصة بالأمن القومي أو النظام العام لدولة الملجأ تستدعي إبعادهم . فألزمت الدولة في كلتا الحالتين بأن تمنح اللاجئ قبل طرده أو إبعاده مهلة معقولة ، فضلاً عن التسهيلات اللازمة حتى يتمكن من إيجاد دولة أخرى ، يمكن أن تقبله في إقليمها .

و هكذا جرى نص الفقرة الثانية من المادة 31 على أن : ((تمنح الدول المتعاقدة مثل هؤلاء اللاجئين مهلة معقولة ، بالإضافة إلى كافة التسهيلات اللازمة للحصول على الإذن بالدخول إلى دولة أخرى ...)) . كما جرى نص الفقرة الثالثة من المادة 32 على أن : ((تمنح الدول المتعاقدة مثل هؤلاء اللاجئين مهلة معقولة داخلها تكفي للبحث عن قبول قانوني في دولة أخرى ، و تحتفظ هذه الدول بحقها في أن تتخذ ما تراه لازماً من إجراءات داخلية خلال هذه المهلة)) .

كما أكدت على هذه الفكرة المادة 5/2 من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لشؤون اللاجئين لعام 1969 ، و التي جاء فيها : ((في حالة عدم حصول اللاجئ على حق الإقامة في أية دولة من دول الملجأ فإنه قد يُمنح إقامة مؤقتة (في دولة الملجأ التي دخلها أولاً باعتباره لاجئاً) ، حتى تتم تسوية مسألة إعادة توطينه في دولة أخرى)) .

¹ — راجع : داماسو فيتشي ، مرجع سابق ، ص 211 .

و لعلّه ممّا يجذب الانتباه في هذا المجال ، أنّ النصوص التي أشرنا إليها فيما سبق ، و إن كانت تتشابه من حيث ورودها في وثيقتين دوليتين ملزمتين للدول الأطراف فيها ، فإنها مع ذلك ، يوجد بينها اختلاف فيما يخص فكرة المأوى المؤقت .

و تبسيط ذلك ، أنّ اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1951 تلزم الدول الأطراف فيها بفكرة المأوى المؤقت ، و لكن بالنسبة للاجئين الموجودين داخل إقليمها فقط ، و لو بطريقة غير قانونية و هنا يظهر عيب جسيم في الاتفاقية ، و يتمثّل في أنها تلزم الدولة بمنح المأوى المؤقت للاجئين الذين نجحوا في اجتياز الحدود و لو بطريقة غير مشروعة ، أو اللاجئين الذين أفلحوا في التحايل على قوانين و سلطات الدولة ، و تمكّنوا من دخول إقليمها (دون وثائق ، و دون إذن منها) ، و لكنها لا تلزم الدولة بمنح هذا المأوى المؤقت ، للأشخاص الذين يطلبون دخول إقليم الدولة بصورة قانونية ، فاحترموا القوانين و قدّموا أنفسهم إلى السلطات المختصة فيها ، لطلب الحصول على المأوى المؤقت ¹ .

أمّا اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لشؤون اللاجئين ، فهي و إن كانت قد تفادت ذلك القصور ، حيث قرّرت منح المأوى المؤقت لجميع اللاجئين ، سواء كانوا داخل الإقليم أو خارجه على الحدود ، إلّا أنّها من ناحية أخرى ، قد استعملت في صياغة فكرة المأوى المؤقت عبارة (قد يُمنَحُ may be granted) ممّا يوحي بأن هذه الفكرة أقرب إلى التوصية منها إلى الالتزام ، الذي يمكن فرضه على الدول الأطراف ² .

كذلك ، دعا إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لسنة 1967 إلى احترام المأوى المؤقت إذ أوصت المادة 3/3 الدول بأنّه : ((في حالة اضطرارها إلى إعادة اللاجئين أو طرده من إقليمها ، بأن تنظر في منح اللاجئين ، بالشروط التي تراها مناسبة ، فرصة الذهاب إلى دولة أخرى ، و ذلك بمنحه مأوى مؤقتاً ، أو بأيّ وسيلة أخرى تراها)) .

كما تناولت مبادئ بانكوك لسنة 1966 فكرة المأوى المؤقت من خلال المادة 3 / 4 .

و على الدرب ذاته ، سارت المادة 3/3 من مجموعة المواد التي وافقت عليها اللجنة الشاملة لمؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1977 ، فأوجبت على الدولة في حالة تطبيقها لأحد الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الإعادة ، أن تنظر في إمكانية منح اللاجئين ، طبقاً للشروط التي تراها مناسبة ، فرصة الذهاب إلى دولة أخرى غير دولة الاضطهاد .

و على الصعيد الأوروبي ، صدر العديد من التوصيات و القرارات عن الإتحاد الأوروبي و مجلس أوروبا ، لتطلب من الدول الأعضاء احترام مبدأ المأوى المؤقت ، و لعلّ أهمها قرار مجلس أوروبا رقم 14 لسنة 1967 ، و الذي أوصت المادة الثالثة منه الدول الأعضاء بأنّه : ((عندما يكون هناك مبرر لعدم

¹ — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 106 — 107 .

² — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 109 — 110 و 112 .

تطبيق مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ، فإن على الدول الأعضاء ، العمل قدر الإمكان على منح اللاجئين ، بالشروط التي تراها مناسبة ، فرصة الذهاب إلى دولة أخرى ، غير تلك التي قد يتعرض فيها للاضطهاد)) .

إلا أن تلك القرارات و التوصيات لم ترسم المعالم الواضحة لفكرة المأوى المؤقت ، إذ ظهر ذلك جلياً مع تفجر الأزمة في يوغسلافيا السابقة ، حيث لم يكن هناك في أول الأمر ، تعاون بين الدول الغربية لمواجهة الكم الهائل من اللاجئين ، لذلك تدخلت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، و طلبت من الدول المعنية ، منح المأوى المؤقت للأشخاص الذين هربوا من أوطانهم ، بسبب النزاعات و انتهاكات حقوق الإنسان¹ .

و في سبتمبر 1995 ، قام مجلس أوروبا بتبني قرار حول تحمل العبء المشترك ، و إدخال طالبي اللجوء بشكل مؤقت بناء على طلب المفوضية الأوروبية ، و استهدف هذا القرار تنظيم دخول اللاجئين إلى الدول الأعضاء بشكل مؤقت و عادل بين الدول .

و في مارس 1996 ، أكدت لجنة الهجرة و اللاجئين و شؤون السكان (The Committee on Migration , Refugee and Demography) التابعة للجمعية البرلمانية ، تقريراً حول المأوى المؤقت للأشخاص الذين يُجبرون على مغادرة أوطانهم² .

و اعتماداً على هذا التقرير ، أصدر مجلس أوروبا التوصية رقم 1348 في سنة 1997 ، أوصى فيها لجنة الوزراء بتبني إرشادات ، بهدف توحيد تشريعات الدول الأعضاء ، و ممارستها فيما يتعلق بالمأوى المؤقت .

و من جهتها ساهمت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين كذلك بتطوير مفهوم المأوى المؤقت ، و على الأخص في حال تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ، و ذلك من خلال توصيات لجنتها التنفيذية³ .

¹ — و قد استجابت حكومات الدول الغربية فيما بعد لطلب المفوضية السامية . راجع : داماسو فينتشي ، مرجع سابق ، ص 211 .

² — و قد عدّ التقرير الأشخاص الذين هم بحاجة إلى هذه الحماية ، على النحو التالي :

— لاجئو الحرب الذين لا تشملهم أحكام اتفاقية 1951 .

— الهاربون بأعداد كبيرة ، الأمر الذي يجعل من دراسة طلباتهم أمراً مستحيلاً .

— اللاجئين الذين هم بحاجة إلى الحماية الدولية لأسباب إنسانية (مرضى ، نساء ، أطفال ، كبار السن ...) .

³ — و من الأمثلة على ذلك : — التوصية رقم 5 لسنة 1977 حول الملجأ ، حيث تمت مطالبة الحكومات منح المأوى المؤقت على الأقل ، عند عدم تمكنها من منح الملجأ الإقليمي .

— التوصية رقم 15 لسنة 1979 المتعلقة باللاجئين دون دولة الملجأ ، حيث أشارت إلى أنه في حالة تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ، فإنه لا بُدّ من منح طالبي اللجوء المأوى المؤقت .

— التوصية رقم 19 لسنة 1980 ، التي نصت على وجوب احترام مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد عند تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ، و التأكيد على أهمية المأوى المؤقت .

— التوصية رقم 22 لسنة 1981 ، حيث أشارت المفوضية إلى أنه في حالة تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ، فإنه يتوجب على الدول منح المأوى المؤقت على الأقل .

و في مذكرة الحماية الدولية لسنة 1999 ، أكدت المفوضية على أنّ المأوى المؤقت عبارة عن أداة عملية ، تتمكّن الدولة من خلالها استقبال أعداد كبيرة من طالبي اللجوء ، الذين أُجبروا على ترك أوطانهم بسبب الحرب و العنف المنظم ، الأمر الذي يجعل دراسة طلبات اللجوء الفردية صعباً من الناحية العملية إن لم يكن مستحيلاً . و عند انتهاء مدّة المأوى المؤقت ، فإنه يتوجّب منح هؤلاء الأشخاص الحق في دراسة طلبات اللجوء المقدمة منهم وفقاً لأحكام اتفاقية 1951¹ .

و ممّا تجدر الإشارة إليه ، أن النصوص الدولية السابقة التي تناولت مفهوم المأوى المؤقت اختلفت اختلافاً كبيراً في استعمال المصطلحات التي تُعبّر عنه ، و منها على الخصوص : المهلة المعقولة (reasonable period)² ، و الإقامة المؤقتة (temporary residence)³ ، و الملجأ الموقوت أو لمدّة محدّدة (provisional asylum)⁴ ، و فرصة الذهاب إلى دولة أخرى (an opportunity of going to another state)⁵ ، أمّا المفوضية السامية لشؤون اللاجئين فتستعمل في أدبياتها عبارة (الحماية المؤقتة)⁶ .

و أياً كان الأمر ، فإن المقصود من هذه الصيغ جميعاً معنى واحداً ، يتمثل في منح اللاجئين فرصة الذهاب إلى دولة أخرى ، سواء بالسماح له بدخول الإقليم و البقاء فيه لمدّة محدّدة ، أو بتأجيل إبعاده أو طرده لفترة محدودة من الزمن⁷ .

غير أن هناك عدداً كبيراً من الأوراق و المنشورات الرسمية المتعلقة باللجوء و معاملة اللاجئين ، و جانب واسع من الفقه ، يستخدم مصطلح (الملجأ المؤقت Temporary or provisional asylum) للتعبير عن فكرة (المأوى المؤقت temporary refuge)⁸ .

¹ — راجع : أيمن أنيب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 142 .

² — المادتان 2/31 ، 3/33 من اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لسنة 1951 .

³ — المادة 5/2 من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لشؤون اللاجئين لسنة 1969 .

⁴ — المادة 3/3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي سنة 1967 ، و المادة 4/3 من مبادئ بانكوك سنة 1966 .

⁵ — المادة 3 من قرار مجلس أوروبا رقم 14 سنة 1967 بشأن الأشخاص المهّدين بالاضطهاد ، و المادة 3/3 من المواد التي وافقت عليها اللجنة الشاملة التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة بخصوص الملجأ الإقليمي سنة 1977 .

⁶ — راجع على الخصوص تقارير المفوضية عن حالة اللاجئين في العالم ، و مختلف وثائقها و منشوراتها .

⁷ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 243 .

⁸ — من بين الكتاب الذين استعملوا مصطلح (الملجأ المؤقت) بدل (المأوى المؤقت) :

بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 114 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 7 — 8 و 427 .

أمّا المنشورات الرسمية الصادرة عن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، فالأمثلة عليها كثيرة ، نذكر بعضها منها فقط :

— اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، ديسمبر 2001 ، ص 15 .

— مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، رقم 123 ، سنة 2001 ، ص 17 .

— حماية اللاجئين : أسئلة و أجوبة ، 2001 ، ص 16 .

و يبدو أن ذلك ينطوي على خطأ جسيم و خطير من وجهين :

الوجه الأول : يتعلّق بضرورة التفرقة بين فكرة (المأوى refuge) من جهة ، و فكرة (الملجأ asylum) من جهة أخرى ، ذلك أن المأوى يُعتبر مجرد حماية مادية ، تقوم على السماح للاجئ بدخول إقليم الدولة و البقاء فيه لمدة محدّدة ، دون الحصول على الملجأ ، في حين أن الملجأ يُقصد به الحماية القانونية التي تبسطها الدولة على اللاجئين ، و ما يترتب عليها من التزامات تتحملها لمصلحته .

و أمّا **الوجه الثاني** ، فيرجع إلى أن استعمال كلمة (ملجأ) مقترنة بكلمة (مؤقت) قد يُفضي إلى وقوع الخلط بين فكرتي الملجأ و المأوى . هذا فضلا عن زيادة غموض و التباس فكرة الملجأ في الأذهان إذ يُحتمل — نتيجة هذا الاستعمال الخاطئ — أن يظن البعض أنّ هناك نوعين من الملجأ ، أحدهما مؤقت (Temporary) و الآخر دائم و مؤبد (Perpetual)¹ ، و هذا غير صحيح إطلاقا ، لأنّ الملجأ — كما سبق و أن أشرنا سابقا — بطبيعته مؤقت دائما² .

و من هنا ، فإنه رفعا لهذا الغموض من ناحية ، و توحيدا للغة الاصطلاح القانوني من الناحية الأخرى ، نُفضّل استعمال مصطلح المأوى المؤقت أو الحماية المؤقتة .

الفرع الثالث : الطبيعة القانونية لمبدأ المأوى المؤقت

نتيجة لحرص النصوص الدولية المتعلقة باللاجئين ، التي أبرمت خلال الستين سنة الأخيرة على النص على فكرة المأوى المؤقت ، فقد تحوّلت هذه الفكرة إلى مبدأ من المبادئ التي تتألف منها لغة المصطلحات الخاصة بقانون اللاجئين الدولي . و من هنا يثور التساؤل عن ماهية الطبيعة القانونية لمبدأ المأوى المؤقت .

و للإجابة عن هذا التساؤل ، برز اتجاهان فقهيان :

الاتجاه الأول : يرى أن جميع الوثائق الدولية الخاصة بحماية اللاجئين ، قد نصت على مبدأ المأوى المؤقت و أكّدت عليه في مواضع عديدة ، و على ذلك ، فإنّ مبدأ المأوى المؤقت ، قد صار يشكل التزاما قانونيا ملزما للدول الأطراف في مثل هذه الاتفاقيات³ .

¹ — و هذا ما وقع فيه الأستاذ " عبد الله الجعلي " ، عندما اعتبر أنه في حالة تعذر منح الملجأ الدائم ، فإن اللاجئين يستفيد من الملجأ المؤقت على الأقل . أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 110 و 114 .

² — راجع ما سبق من هذه الأطروحة ، ص 106 — 108 .

³ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، مرجع سابق ، ص 113 — 114 ؛ علي أبو هاني ، مرجع سابق ، ص 217 .

و راجع كذلك : رأي د. "سوزان م. أكرم" من كلية الحقوق جامعة بوسطن ، و " تيري ريمبل " منسق دائرة الأبحاث و المعلومات بالمركز الفلسطيني (بديل) في ورقة بعنوان : الحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين ، مقدمة إلى ندوة " اللاجئين الفلسطينيون من المساعدة و الحماية إلى إعادة العودة و الحلول الدائمة " ، القاهرة ، 6 — 7 مارس 2004 ، حيث أكّدا فيها على أنّ : ((الحماية الدولية المؤقتة إلى حد كبير ، تُعتبر معيارا قانونيا دوليا ملزما للدول في ظروف معينة ، عند معالجتها تدفق اللاجئين إلى أراضيها ، أو تدفق أشخاص اضطروا إلى الفرار من صراع مسلّح أو حرب أهلية)) . السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 156 ، أبريل 2004 ، ص 249 .

الاتجاه الثاني : يرى أن النصوص السابقة ، لا تعني بحال أن المأوى المؤقت — رغم أهميته القصوى للاجئين — قد أضحت قاعدة قانونية ملزمة ، بحيث يتعين على دولة الملجأ — وجوبا — أن تمنح اللاجئين مأوى مؤقتا ، و إلا ترتبت في كنفها المسؤولية ، و إنما ما زال الأمر متروكا في صدره لمحض الإرادة المنفردة لدولة الملجأ . و يستند أصحاب هذا الرأي ، إلى أنه لا توجد حتى الآن وثيقة دولية ملزمة تُجبر الدول المتعاقدة على منح الملجأ للاجئين ، أو السماح لهؤلاء بدخول إقليمها ¹ .

و قد تبدو مسألة ترجيح أحد القولين صعبة و محفوفة بالمخاطر ، لكن ذلك لا يمنعنا من الكشف عن ميلنا للرأي الثاني ، لقوة الحجة التي استند إليها .

بيد أنه خارج إطار الاتفاقيات الدولية ، فإن الممارسات العملية في العقود الأخيرة تتجه إلى احترام هذا المبدأ ، فقد تم تطبيقه بصورة ملحوظة في دول جنوب شرق آسيا ، و بذلك أنقذت حياة مئات الآلاف من اللاجئين من فيتنام و لاوس و كوريا و كمبوديا ، و أتيحت الفرصة أمام هؤلاء للحصول على الملجأ بعد ذلك في دول أخرى ، مثل فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية و غيرها . كما تم تطبيق مبدأ المأوى المؤقت بصورة جلية تجاه اللاجئين الذين فروا من بوروندي و رواندا في أوائل التسعينيات من القرن الماضي ، نتيجة اندلاع حروب التطهير العرقي التي وقعت بين قبائل " الهوتو " و " التوتسي " ، و ترتب عليها نزوح مئات الآلاف من اللاجئين الفارين من جرائم التطهير العرقي إلى أقاليم الدول المجاورة فرارا من القتل . و قد أدى تطبيق مبدأ المأوى المؤقت إلى إنقاذ حياة مئات الآلاف من اللاجئين في يوغسلافيا سابقا ، و كذلك في كل من العراق و أفغانستان و باكستان و الصومال في مطلع القرن الحالي ، و مكن المجتمع الدولي ، مُثْلا في المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان ، من التدخل لحمايتهم و توفير الرعاية الملائمة لهم .

و هكذا نخلص إلى القول ، بأن مبدأ المأوى المؤقت يُعتبر من أهم الإنجازات و الانتصارات التي حقّقها القانون الدولي في السنوات الأخيرة في مجال حماية اللاجئين ، على اعتبار أنه يُمثّل أفضل صيغة — على الأقل في الوقت الحاضر — للتوفيق و تحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة للاجئ و لدولة الملجأ ؛ فهو يحقّق مصلحة الاجئ من جهة ، بتوفير الحماية له ضدّ الوقوع في أيدي سلطات دولة الاضطهاد ، من خلال منحه فرصة البحث عن دولة أخرى تقبله و تعطيه حق اللجوء على إقليمها ، و من جهة أخرى ، يُحقّق مصلحة الدولة التي تمنحه المأوى المؤقت ، لأنه يحفظ للدولة سيادتها و سلطتها التقديرية الكاملة على إقليمها ، إذ لا يمكن اعتبار المأوى المؤقت لجوءا في المعنى القانوني للجوء في القانون الدولي ، و لكن يمثّل فقط فرصة للاجئ لالتقاط الأنفاس بعد أن فرّ هاربا من دولة الاضطهاد ، و فرصة للاتصال بالدول الأخرى ، بغية الحصول على موافقة إحداها بمنحه حق اللجوء فيها ² .

¹ — راجع في ذلك : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 244 — 245 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 46 سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 109 .

² — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 114 ،

و يُضاف إلى ذلك ، أنّ دولة المأوى المؤقت تملك أن تخضع اللاجئ طوال فترة إقامته على إقليمها للإجراءات و التدابير التي قد تراها ضرورية للحفاظ على أمنها و نظامها العام ، و لضمان خروج اللاجئ من إقليمها بعد انتهاء المدة المسموح له بها ¹ .

و فضلا عن ذلك ، فالدولة تملك أن ترفض منح الشخص المأوى المؤقت ، إذا كان ذلك يتعارض مع حقها في البقاء و صيانة النفس ، أو كان يؤدي إلى المساس الجسيم بمصالحها الحيوية ، كما لو كانت أعداد اللاجئين كبيرة جدا ، بحيث تتجاوز أعداد سكان دولة المأوى المؤقت ، و تفوق بالتالي قدراتها الاقتصادية و الأمنية ² .

المطلب الخامس

الاعتراف للاجئين بمركز قانوني قريب من مركز المواطنين

تؤكد الممارسات العملية أنّ هناك ارتباطا وثيقا بين قضية انتهاك حقوق الإنسان و بين مسألة طلب اللجوء ، فاللاجئ لم يترك بلده الأصلي و يلجأ إلى دولة أخرى ، إلّا هربا من انتهاك حقوقه في دولته ، و تعرّضه للاضطهاد و التعذيب فيها ، و لذلك فهو يبحث عن دولة أخرى ، تُعطيه حق اللجوء هربا من ذلك الاضطهاد ، و بحثا عن دولة أخرى تعامله كإنسان ، و تكفل له التمتع بحقوقه الأساسية و تضمن له احترام هذه الحقوق .

و بعبارة أخرى ، إذا كان واقع المجتمع الدولي يشير إلى حقيقة وجود عدد كبير من الدول التي لا تُحترم فيها حقوق الإنسان ، فإنّ الحصول على اللجوء يصبح — في حالات كثيرة — هو الوسيلة الوحيدة أمام اللاجئ ، لحماية حقوقه الأساسية — كإنسان — من الاعتداء عليها من جهة ، علاوة على أنّه يضمن له من جهة أخرى ، التمتع بهذه الحقوق في دولة الملجأ ، بعد أن تعذرّ عليه ذلك في دولته الأصلية ³ .

و إذا كانت مجموعة الوثائق الدولية المتعلقة بمركز اللاجئين و التي أصدرتها الأمم المتحدة ، لم تضع على عاتق الدول المتعاقدة أو المُخاطبة بها ، التزاما بمنح اللجوء لمن يطلبه من اللاجئين ، فإنها قد ضمنت للاجئين حداً أدنى من مستويات المعاملة ، التي لا يجوز للدولة التي قبلتهم فيها النزول عنه ⁴ .

¹ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 115 .

² — أنظر : المرجع نفسه ، ص 114 .

³ — ذكرت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في تقريرها السنوي عن حالة اللاجئين في العالم سنة 1995 ما يلي : ((إنّ انتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث اليوم ، ستشكّل تحركات اللاجئين التي تحدث غداً ، فالأسباب الفورية للهروب تكمن في انتهاكات حقوق الإنسان الفعلية أو المتوقعة ، و عندما يهجر اللاجئون أوطانهم ، و مجتمعهم المحلي ، و بلادهم ، فإنهم يفعلون ذلك لأنهم يخشون الاغتيال ، أو التعذيب ، أو الاغتصاب ، أو السجن ، أو الاسترقاق ، أو السرقة ، أو التجويع)) .

أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 57 .

⁴ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 47 .

و بالفعل ، فقد نجحت الجهود الدولية في الاعتراف للاجئ بمجموعة من الحقوق التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1951 و الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 ، و غيرها من الوثائق العالمية و الإقليمية الخاصة باللاجئين ، كما تضمنت التشريعات الوطنية للدول و الدساتير ، العديد من هذه الحقوق ، متأثرة بروح النصوص الدولية ¹ .

و يمكن تصنيف الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ إلى مجموعات ثلاث : الأولى ، تشمل تلك الحقوق التي تضمن للاجئ حقوقاً لا تقل عن تلك الممنوحة للأجنبي ، و الثانية ، تشمل تلك الحقوق التي لا تصل لدرجة الحقوق الممنوحة للمواطن ، لكنها تفوق تلك الممنوحة للأجنبي ، بينما الثالثة ، تشمل تلك الحقوق التي تكفلها الدول لمواطنيها ² .

و على ذلك ، فإننا نقوم في هذا المطلب بتناول هذه الطوائف الثلاث من الحقوق المقررة للاجئين في دولة الملجأ ، و ذلك في الفروع الثلاثة التالية :

الفرع الأول : الحقوق التي يتمتع بها اللاجئين باعتبارهم أجنب

بشكل عام تمنح الدول بموجب اتفاقية 1951 معاملة للاجئين لا تقل عن تلك الممنوحة للأجنبي ³ . و هذا يعني أن للاجئ الحق في الاستفادة من جميع التسهيلات و الامتيازات التي تُقدمها الدول للأجانب المقيمين على أراضيها ، سواء نصت عليها الاتفاقية أم لم تنص ، و ما لم يستثن القانون حقاً أساسياً بعينه فإن المتفق عليه ، هو أنه ليس ثمة ما يمنع اللاجئ من التمتع بذلك الحق ⁴ . فالقاعدة الفقهية الشهيرة تنص على أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد قيد يقيدده ⁵ .

¹ — يطلق بعض المؤلفين على هذا النوع من الحقوق تسمية : (الحقوق التي يتميز بها اللاجئ بصفته إنساناً) .

أنظر على سبيل المثال : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 82 — 83 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد مرجع سابق ، ص 351 — 352

² — و قد درج عديده الكتاب و الباحثين على اعتماد هذا التصنيف في دراساتهم و مؤلفاتهم ، من بينهم :

برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 247 — 248 ؛ محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 47 ؛ علي أبو هاني ، مرجع سابق ، ص 217 — 218 ؛ ممدوح توفيق ، مرجع سابق ، ص 117 — 118 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 137 — 147 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 82 — 83 ؛ أحمد الرشدي حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 384 ؛ عبد الله الأشعل ، تطوّر الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 69 .

Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 175 et ss ; F. Tiberghien, *op. cit.*, p. 22 ; Hanne Christensen, réfugiés et pionniers : installation de réfugiés Burundais en Tanzanie , UNRISD , Genève , L'harmattan , Paris juin 1988 , p. 15 ; Encyclopédie DALLOZ, *op. cit.*, p. 10 .

و هناك من قسم حقوق اللاجئين إلى خمس فئات من الحقوق . أنظر مثلاً : " فتييت مونتاربورن " حماية و مساعدة اللاجئين في حالات المنازعات المسلحة و الاضطرابات الداخلية ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد 2 ، سنة 1988 ، ص 150 .

³ — ما لم تمنحه اتفاقية 1951 معاملة أفضل . راجع المادة 1/7 من اتفاقية 1951 .

⁴ — أنظر : فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 466 ؛ عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 221 .

⁵ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 82 .

و تتمثل هذه الحقوق فيما يلي :

1 – الحق في تملك الأموال المنقولة و العقارية : يتمتع اللاجئ في دولة الملجأ بالحق في تملك الأموال المنقولة و العقارية و ما يرتبط بهذه الملكية من حقوق ، و لكن ممارسة هذا الحق يخضع للقيود و الشروط التي تقرّها قوانين دولة الملجأ ، و لذلك نجد أن بعض الدول تحظر على الأجانب تملك بعض المنقولات الهامة كالطائرات و السفن ، نظرا لتعلق ذلك بالسيادة الوطنية للدولة . كما يتمتع اللاجئ بحقه في إيجار الأموال التي يملكها و بحقه في بيعها ، و بسائر الحقوق الأخرى المترتبة على ملكية الأموال المنقولة أو العقارية في دولة الملجأ¹ .

2 – الحق في الانتماء للجمعيات غير السياسية ، و التي تباشر أنشطة لا تُدرّ دخلا : يتمتع اللاجئون في دولة اللجوء بالحق في تأسيس الجمعيات و التنظيمات غير السياسية ، و التي لا تهدف إلى تحقيق الربح و في تكوين النقابات العمالية و المهنية² .

3 – الحق في العمل المناسب مقابل الحصول على أجر : ممّا لا شك فيه ، أن اللاجئين يتأثرون بالصعوبات الاقتصادية ، و يكونون من أوائل الذين يفقدون أعمالهم ، و الحصول على عمل يُعتبر ضروريا لحلّ مشكلتهم الاقتصادية³ . غير أن اللاجئ لا يملك حق العمل في أيّ وظيفة لها علاقة بأمن و دفاع البلد⁴ .

4 – الحق في ممارسة الأعمال الزراعية أو الصناعية أو التجارية أو الحرفية ، و غيرها من الحرف اليدوية ، و في تكوين الشركات التجارية و الصناعية⁵ .

¹ – راجع المادة 13 من اتفاقية 1951 .

² – أنظر نص المادة 15 من اتفاقية 1951 .

و كما هو معلوم ، فإن اللاجئين ممنوعون بصورة عامة من ممارسة النشاطات السياسية ، حيث أنّ اللاجئ لا يملك حق المشاركة في الحياة السياسية لدولة اللجوء ، لأنّ مثل هذا النشاط مقصور على المواطنين . و هذا ما أقرته التشريعات الداخلية للدول و منها قانون اللجوء في السودان الصادر سنة 1974 ، حيث نصت مادته 2/10 على عدم السماح للاجئ بممارسة النشاطات السياسية خلال فترة تواجده في السودان . راجع : فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 466 – 467 .

³ – أنظر نص المادة 17 من اتفاقية 1951 .

لكن بعض الدول تصدر تشريعات تتضمن تضييقا إزاء الأجانب بصفة عامة (بما فيهم اللاجئين) ، بهدف حماية مصالح المواطنين . و كمثال على ذلك ، فإنّ لبنان أصدر قانونا يجعل الحرّف التي لا يجوز ممارستها إلاّ من قبل المواطنين اللبنانيين دون سواهم أكثر من 70 حرفة !! ممّا جعل اللاجئين (الفلسطينيين خاصة) مجبرين على العمل بطرق غير شرعية ، و على ممارسة حرّف لا تتطلّب قدرًا كبيرًا من الكفاءة عموما ، و تتصل بنشاطات تجارية بسيطة ، لاسيما داخل المخيمات ، أو بأشغال بناء ، أو بأعمال زراعية موسمية . راجع : ماريا ديدوناتو ، محمد طاهري ، مرجع سابق ، ص 144 .

⁴ – أنظر : فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 466 .

⁵ – المادة 18 من اتفاقية 1951 .

5 – الحق في مزاوله المهن الحرة : يتمتع اللاجئين إذا كانوا يحملون شهادات معترف بها من قبل السلطات المختصة في دولة اللجوء ، بالحق في ممارسة المهن الحرة التي تتفق مع تخصصاتهم ، و ذلك أسوة بغيرهم من الأجانب الموجودين في نفس الظروف ¹ .

6 – الحق في الإسكان : يتمتع اللاجئ كذلك بالحق في الحصول على المسكن الملائم في دولة اللجوء ² .

7 – الحق في التعليم غير الابتدائي : يتمتع اللاجئون بالحق في التعليم العالي ، مساواة في ذلك مع غيرهم من الأجانب الموجودين في نفس الظروف ، و ذلك فيما يخص متابعة الدراسة ، و الاعتراف لهم بالشهادات المدرسية و الدرجات العلمية الممنوحة في الخارج ، و بالحق في الإعفاء من الرسوم و التكاليف الدراسية ، و تقديم المنح الدراسية ³ .

8 – الحق في حرية التنقل و اختيار مكان الإقامة داخل الإقليم وفقا لاتفاقية 1951 : يتمتع اللاجئ في دولة اللجوء ، بالحق في حرية التنقل ، و حرية الحركة داخل إقليمها ، و بالحق في اختيار مكان الإقامة داخل الإقليم ؛ و ذلك في الحدود التي تقبل بها القواعد الوطنية ، و الأنظمة التي تنطبق على الأجانب الموجودين في نفس الظروف ، ما يعني أن للدولة الصلاحية للحد من هذا الحق . و هكذا ، فيمكن الدول منع اللاجئين من دخول بعض الأماكن لأسباب عسكرية أو أمنية ⁴ .

و على خلاف اتفاقية 1951 ، فإن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لم تفرض أن يكون اللاجئين أحرارا في اختيار مكان الإقامة ، كما أنها لم تُحدّد أيّ موانع تخص مكان سكن اللاجئين ، لكنها اشترطت و لأسباب أمنية ، أن تقوم الدول المضيفة بتخصيص أماكن إقامة للاجئين بعيداً – بقدر المستطاع – عن حدود بلدهم ، حرصا من حدوث ما يخلّ بالأمن .

الفرع الثاني : الحقوق التي تقرر للاجئين معاملة أفضل من المعاملة المقررة للأجانب

يتمتع اللاجئون في إقليم دولة اللجوء بمجموعة من الحقوق التي تُقرّر لهم وضعا قانونيا أفضل من مركز غيرهم من الأجانب العاديين ⁵ . و هذه الحقوق تقررت للاجئ ، لأنه أجنبي غير عادي ، لم يستطع التحكم في الظروف المحيطة به . فهو أجنبي أُجبر أو أُضطرّ إلى مغادرة بلده الأصلي خوفا على حريته أو حياته ، و لم يكن حراً مُختاراً في اختيار دولة الملجأ . فاللاجئ يختلف عن الأجنبي في أنّ للأخير دولة تحميه ، بينما يفتقد الأول هذه الحماية ، و أنّ واجب الدولة المضيفة أن تتعامل مع اللاجئ على هذا الأساس .

¹ – أنظر : المادة 19 من اتفاقية 1951 .

² – أنظر : المادة 21 من اتفاقية 1951 .

³ – أنظر : المادة 2/22 من اتفاقية 1951 .

⁴ – أنظر : المادة 26 من اتفاقية 1951 .

⁵ – و مع ذلك فهذه الحقوق لا ترقى لمستوى الحقوق المقررة للمواطنين .

و لذلك فقد قرّرت لهم اتفاقية 1951 عددًا من الحقوق الكفيلة بحماية اللاجئ في مثل تلك الظروف
و من بين أهم هذه الحقوق :

1 - استثناء اللاجئ من شرط المعاملة بالمثل : من نافلة القول ، أنّ قاعدة المعاملة بالمثل هي إحدى أهم القواعد التي تحكم العلاقات الدولية بين الدول ، و تجد هذه القاعدة أكثر تطبيقات لها في مجال معاملة الأجانب على إقليم الدولة ، و فيما يتعلّق بالحقوق التي تعترف بها الدولة للأجانب على إقليمها ، فالعديد من الدول تربط معاملة الأجانب بخصوص التمتع ببعض الحقوق في حالات معينة ، بمعاملة مواطنيها معاملة مماثلة من قبل سلطات بلد أولئك الأجانب . و لكن لأنّ اللاجئ هو أجنبي ضعيف فقد الروابط التي كانت تجمعها ببلده ، و بات صعبا عليه التمتع بالحقوق نفسها ، فقد نصت الاتفاقية على إعفائه من شرط المعاملة بالمثل ، بشرط أن يكون قد مضى على إقامته في دولة اللجوء ثلاث سنوات ¹ .

2 - استثناء اللاجئين من الخضوع للإجراءات و التدابير الاستثنائية ، التي قد تتخذها دولة اللجوء ضدّ أشخاص أو أموال أو مصالح رعايا الدولة التي يتبعونها جنسيتهم : إنّ المقصود من (التدابير الاستثنائية) ، التدابير التي تتخذها الدولة في بعض الحالات ، مثلاً عند قطع علاقات دبلوماسية مع دول معادية ، و التي يُراد من ورائها تضيق حقوق رعايا هذه الأخيرة . و ما يمكن ملاحظته أنّ الاتفاقية تمنع الدول من اتخاذ تدابير استثنائية ضدّ اللاجئين ، فقط لمجرد أنّهم يحملون جنسية الدول المعادية ، ما يعني أنها تسمح باتخاذ تلك التدابير بناء على أسس أخرى ، مثلاً حينما يتبيّن أنّ اللاجئين المعنيين لديهم تصرف مُعادٍ لمصالح دولة اللجوء ² .

3 - الحق في الحصول على وثائق تحقيق الشخصية و جوازات السفر : تلزم الاتفاقية دولة الملجأ بإصدار وثائق سفر صالحة للاجئين الموجودين على إقليمها بصورة نظامية ، و ذلك لتمكينهم من السفر خارج إقليم دولة الملجأ ، ما لم تقض بغير ذلك أسبابٌ ملّحة ، تتعلّق بالأمن الوطني أو بالنظام العام في دولة الملجأ. كما تلتزم دولة الملجأ بإصدار بطاقة هوية شخصية لكل لاجئ موجود على إقليمها ، لا يمتلك وثيقة سفر صالحة ³ .

4 - حق اللاجئ في تحويل الأموال - التي يكون قد جلبها معه - إلى دولة أخرى : تلزم الاتفاقية الدول المتعاقدة بالسماح للاجئين بنقل أموالهم و ممتلكاتهم إلى الخارج ، شريطة أن يكونوا قد أدخلوا معهم هذه الأرصدة المالية ، و أنّ نقلها سيتم إلى دولة سيستقرون على إقليمها . و هذا الإلزام يبقى قائماً حتى في الحالة التي تمنع فيها الدولة المتعاقدة ذلك النقل على الأجانب أو حتى مواطنيها ، و الحرية التي تحتفظ بها الدولة ، تعني فقط طريقة نقل هذه الأموال ، و التي يجب أن تتم طبقاً لقوانينها و أنظمتها ، ما يعني

¹ - راجع نص المادة 7 من اتفاقية 1951 .

² - أنظر : المادة 8 من اتفاقية 1951 .

³ - راجع المادتين 27 و 28 من اتفاقية 1951 .

أنّ الدولة المعنية يمكنها مثلاً تنظيم هذا النقل بطريقة أو أخرى ، و لكن لا يمكنها منعه أو منع بعض الممتلكات دون البعض ¹ .

5 – عدم فرض الجزاءات على اللاجئين بسبب دخوله إقليم الدولة أو المكوث فيه بطريقة غير قانونية طالما توافرت فيه شروط معينة ² : للاجئ الحق في عدم جواز معاقبته على دخوله الإقليم بطريقة غير شرعية (مثلاً : إذا دخل البلد خلسة ، أو استعمل وثائق مزورة) ، و كذلك في حالة بقاءه على إقليم الدولة بطريقة غير قانونية (مثلاً : إذا استمرت إقامته بعد نهاية المدة المرخص بها) . و لكن حتى يستفيد اللاجئ من ذلك ، يجب أن تتوافر فيه الشروط التالية :

أ – أن يكون اللاجئ قد قدّم مباشرة من بلده الأصلي أو بلد آخر ، كانت فيه حريته أو حياته مهدّتين بالخطر ، كما هو الحال بالنسبة لدولة لا تتوفّر فيها آلية لدراسة طلبات اللجوء ، أو أن تكون مُخرّقة من قبل عناصر نظام دولة اللاجئ . و أشارت المفوضية إلى أن وجود تمثيل للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في دولة معيّنة ليس دليلاً على توفّر الحماية الفعالة في تلك الدولة ³ .

ب – أن يُقدّم اللاجئ نفسه إلى السلطات دون إبطاء ؛ و لكن تطبيق هذا الشرط يمكن أن يختلف من حالة إلى أخرى ، و بذلك يتطلّب نوعاً من المرونة ، إذا تبيّن مثلاً أنّ طالب اللجوء لم يكن على علم كافٍ بإجراءات اللجوء ⁴ . فعبارة دون إبطاء يتوجّب تفسيرها بحسب معطيات القضية موضوع التطبيق و ظروفها الخاصة ، و ذلك بسبب الطبيعة الخاصة لقضايا اللاجئين ، فعدم معرفة لغة دولة اللجوء ، قد تكون سبباً مقنعاً في تأخّر اللاجئ لمراجعة السلطات المختصة .

و قد أشارت المحاكم الألمانية أنّ تقدّم اللاجئ بعد أسبوع من دخوله الدولة إلى السلطات المختصة لا يستوجب العقاب ، لأن عبارة دون إبطاء لا تعني وجود مدّة زمنية محدّدة تُلزم اللاجئ بالتقدّم لدى السلطات المختصة ، فكل قضية يجب دراستها بحسب معطياتها الخاصة ⁵ .

ج – أن يُبدي اللاجئ أسباباً وجيهة و معقولة تبرّر دخوله أو وجوده غير الشرعي ، و يُفترض أن يكون السبب معقولاً ، إذا تمكّن اللاجئ من تبيان أنه لم يكن بإمكانه استعمال طريقة مشروعة للدخول أو المكوث بإقليم الدولة المعنية نظراً لخطر كان يتهدّد حياته أو حريته ⁶ . و في حالة عدم توفر الأسباب الوجيهة و المعقولة ، فإن استعمال الوسائل غير المشروعة لدخول دولة الملجأ يكون غير مبرّر .

¹ – أنظر : المادة 30 من اتفاقية 1951 .

² – أنظر : المادة 31 من اتفاقية 1951 .

³ – راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 320 .

⁴ – راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 246 .

⁵ – راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 320 – 321 .

⁶ – راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 246 – 247 .

و ذهبت المحاكم السويسرية في إحدى القضايا التي عُرضت عليها بهذا الخصوص ، إلى القول بأن دخول اللاجئ بطريقة غير شرعية إلى الدولة مُبرَّرٌ ، خاصة عندما تكون لديه أسباب معقولة للاعتقاد بأنه لو تقدّم بطلب لجوء على الحدود بالطرق الاعتيادية ، فلن يُسَمَح له بالدخول للأراضي السويسرية بسبب متطلبات التشريعات الداخلية الخاصة باللجوء و منح التأشيرات .

هذا ، و لم تبيّن المادة 31 من اتفاقية 1951 ما هو المقصود من العقوبات الجزائية ، إلا أن الأعمال التحضيرية تشير إلى أنّ التفسير الذي كان في ذهن واضعي الاتفاقية هو المحاكمة ، و الحبس و الغرامة ، و بذلك لا تشمل هذه العبارة التدابير التحفظية و الإدارية ، و الاعتقال المؤقت بهدف التحري عن شخصية اللاجئ ، و بيان ملائمة طريقة الدخول إلى دولة الملجأ¹ .

6 – تقييد سلطة الدولة فيما يتعلق بطرد اللاجئ أو إبعاده : طبقاً للمادتين 32 و 33 من اتفاقية 1951 تلتزم دولة الملجأ بعدم طرد أو إبعاد اللاجئ ، إلا في أضيق الحدود .

الفرع الثالث : الحقوق التي تقرر للاجئين معاملة مساوية - أحياناً - لمعاملة الرعايا

تضمنت اتفاقية 1951 نصوصاً تفرض على الدول المتعاقدة معاملة اللاجئ معاملة توازي تلك التي تقدمها الدول لرعاياها . و من الأمثلة على ذلك :

1 – حق اللاجئ في مباشرة الشعائر الدينية ، و اختيار نوع التعليم الديني لأفراد أسرته : و يشمل هذا الحق حرية تغيير العقيدة ، و حرية نشرها و تدريسها و ممارسة شعائرها ، و حرية اختيار التعليم الديني للأولاد . و يُعامل اللاجئون معاملة الوطنيين في الدولة المضيفة ، و ذلك فيما يختص بممارسة الشعائر الدينية و تعليم العقيدة لأطفالهم² .

2 – حقوق الملكية الأدبية و الفنية و الصناعية : كفلت اتفاقية 1951 في مادتها 14 تمتع اللاجئ بنفس الحماية التي يتمتع بها رعايا دولة اللجوء في مجال حماية الملكية الصناعية و الفكرية ، كحماية الاختراعات و التصميم و النماذج و العلامات المسجلة و الأسماء التجارية ، و كذلك في مجال حماية الملكية الأدبية و الفنية . و يتمتع اللاجئ بهذه الحماية في إقليم دولة اللجوء و في إقليم أي دولة أخرى عضو في اتفاقية جنيف³ .

¹ – راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 321 .

² – أنظر المادة الرابعة من اتفاقية 1951 ، و كذلك المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 .

و حتى لا تُفهم المادة الرابعة خطأً ، فإنّ التساوي في معاملة اللاجئين و المواطنين قد يكون أمراً مستحيلاً ، لأن بعض الدول تُعامل حتى فئاتها الدينية الوطنية بكيفية غير متساوية . و بذلك ، فإنّ التفسير الملائم لهذه المادة ، هو أنه على الدولة معاملة اللاجئين مثل المواطنين بالنسبة للديانة نفسها ، و بذلك يمكن للدولة منح معاملات مختلفة للاجئين حسب الديانات التي يعتنقونها .

لمزيد من التفصيل ، راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والإقليمي ، مرجع سابق ، ص 60 و 217 .

³ – أنظر : المادة 14 من اتفاقية 1951 .

3 - حق التقاضي أمام المحاكم : إذا كان حق التقاضي أمام المحاكم غير مسموح به في بعض الدول و بالنسبة لبعض الأجانب حين إقرار اتفاقية 1951 ، فالحال قد تغيّر اليوم ، حيث أن جلّ الدول تسمح للأجانب بحق التقاضي أمام محاكمها . و عليه فاللاجئ يتمتع بهذا الحق دون قيد أو شرط ، شأنه في ذلك شأن رعايا الدولة ، و شأن غيره من الأجانب الموجودين في إقليم هذه الدولة . كما يتمتع اللاجئ بالحق في المساعدة القضائية ، و بالحق في الإعفاء من الرسوم القضائية ، أسوة في ذلك برعايا دولة اللجوء ¹ .

4 - الحق في التعليم الابتدائي : تنص المادة 22 في فقرتها الأولى بأنّ الدول تمنح اللاجئين بالنسبة للتعليم الابتدائي ، المعاملة نفسها الخاصة بالمواطنين . و في الواقع فإنّ هذه المادة تعيد التذكير بما جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، و الذي ينص في مادته 1/26 على إلزامية و مجانية التعليم الابتدائي .

و غنيّ عن البيان ، أنّ إنشاء نظام للتعليم أمرٌ مهمٌ لصالح مجتمع اللاجئين بكامله ، و كذلك للمصالح الاجتماعي و النفسي للأطفال و الشباب ، لأن الاستفادة من التعليم الأساسي ، سيّطي بنية و شعورا بالعودة للحالة الطبيعية لشخص مصدوم و منزوع من مكانه ، فاللاجئ لا يُنتزَعُ فقط من داره و أسرته ، و لكن أيضا من مجتمعه ² .

5 - الحق في نفس المعاملة مع المواطنين فيما يتعلّق بنظام توزيع الحصص الخاص ببعض السلع : و ذلك حيثما وُجد نظام تقنين ينطبق على عموم السكان ، و يخضع له التوزيع العمومي للمنتجات غير المتوفرة بالقدر الكافي في دولة اللجوء ³ .

و ما يمكن ملاحظته ، هو أنّ الاتفاقية لا تشير إلى جميع المنتجات المشكّو نقص في توفرها ، ما يعني حسب الرأي السائد أنّ المنتجات المقصودة هي المنتجات الاستهلاكية فقط ⁴ .

6 - حق اللاجئ في التمتع بنظام العمل و التأمينات الاجتماعية في دولة اللجوء : حسب المادة 24 من الاتفاقية ، تُطبّق دولة اللجوء على اللاجئ نفس تشريعات العمل و الضمان الاجتماعي المفروضة على مواطنيها ، فهو يخضع لنفس الأحكام التي تتعلّق بالأجر ، ساعات العمل ، العمل الإضافي ، الإجازات مدفوعة الأجر ، الحد الأدنى لسن العمل ، عمل النساء ... إلخ ، و التي تتعلّق بالضمان الاجتماعي كالمرض و الأمومة و العجز و الشيخوخة ، و البطالة و الوفاة ... إلخ . و لكن وجود بعض التحفظات في نص المادة ، يمكن أن يُفسّر خوف الدول من جعل اللاجئ في وضع منافس قوي للمواطنين في سوق العمل ⁵ .

¹ - أنظر : المادة 16 من اتفاقية 1951 .

² - أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل العمل في حالات الطوارئ ، ترجمة مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة مارس 1998 ، ص 106 - 107 .

³ - أنظر : المادة 20 من اتفاقية 1951 .

⁴ - أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 233 .

⁵ - أنظر : المرجع نفسه ، ص 237 .

7 - حق اللجوء في المساواة مع المواطنين فيما يتعلق بنظام الضرائب والرسوم المباشرة¹ : وبصفة عامة فإن مسألة الضرائب تمثل إحدى مشاكل تطبيق القانون العام لدولة اللجوء على اللاجئين في إقليمها.

و تجري الممارسات العملية على إعفاء اللاجئين من دفع الضرائب المباشرة في بداية فترة اللجوء باعتبار أنهم يكونون غير قادرين على الدفع حينئذ . و بصورة عامة ، فإن سياسة الدولة هي عدم إخضاع اللاجئين للضرائب ، حتى يصل إلى مرحلة الاكتفاء الذاتي ، أي عندما يصبح قادرا على كسب رزقه دونما تلقي مساعدات من الحكومة أو من المنظمات المختلفة . و عندما يصبح اللاجئ قادرا على دفع الضريبة تُطبق عليه نفس القوانين التي تُطبق على المواطنين² .

هذا ، و قد يكون من المفيد التذكير ، بأن تمتع اللاجئ بهذه الحقوق ، يعتمد كلية على توفر الموارد لدى دولة اللجوء ، فإذا كانت خدمات الدولة لا تكفي متطلبات المواطنين ، فإنها لا تكون قادرة على توفير هذه الخدمات للاجئين ، و بالتالي فإن الدولة لا تُجبر على الوفاء بهذا الواجب ، ما لم تكن مواردها و إمكانياتها الاقتصادية تمكنها من ذلك³ .

و علاوة على ما سبق ، و تكريسا لحق الدول في الحد من التزاماتها من خلال وضع التحفظات أجازت اتفاقية 1951 للدول الأطراف التحفظ على الكثير من الحقوق السابقة⁴ ، إلا أنها حظرت إبداء التحفظات على الحقوق التالية : عدم التمييز في تطبيق أحكام الاتفاقية (المادة 3) ، الحق في ممارسة الشعائر الدينية (المادة 4) ، حق التقاضي (المادة 1/16) ، الحق في عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد (المادة 33) .

و ما يمكن ملاحظته ، هو أنه بعد ستين سنة من الممارسة ، لم تطرح المواد التي تم تحريم وضع تحفظات عنها أي إشكالية قانونية ، و ذلك راجع أساسا إلى كونها أصبحت في مجملها مُتداول بها حتى خارج نطاق اتفاقية 1951⁵ .

¹ - راجع نص المادة 29 من اتفاقية 1951 .

² - راجع : فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 468 .

³ - راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 147 .

⁴ - و من الحقوق التي استأثرت بأهم و أغلب التحفظات ، تلك المتعلقة بـ :

- أفضل معاملة ممكنة : ملكية الأموال المنقولة و العقارية (المادة 13) ، حق الانتماء للجمعيات (المادة 15) ، العمل المأجور (المادة 77) ، العمل الحر (المادة 18) ، المهن الحرة (المادة 19) ، و الإسكان (المادة 12) .

- الرعاية : التقنين (المادة 20) ، الإسكان (المادة 21) ، التعليم الرسمي (المادة 22) ، الإعفاء العام (المادة 23) و تشريعات العمل و الضمان الاجتماعي (المادة 24) .

- حرية التنقل (المادة 26) ، التجنس (المادة 34) .

- اللاجئين الموجودون بصورة غير شرعية في بلد اللجوء (المادة 31) .

- الطرد (المادة 32) .

⁵ - أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 58 .

المطلب السادس

الطابع الإنساني و السلمي لمنح اللجوء

على الرغم من أن قيام الدولة بمنح الملجأ داخل إقليمها لأحد اللاجئين يُعدّ مجرد استعمال عادي لسيادتها الإقليمية ، و بالتالي لا يصلح سبباً تتعقد به مسؤوليتها الدولية ، إلا أن الملاحظ من استقراء النصوص الدولية المتعلقة باللاجئين التي أبرمت في العقود الستة الأخيرة ، هو الحرص المستمر من جانب الدول الأطراف في هذه النصوص ، على التذكير بأنّ منح اللجوء هو أحد سلطات الدولة المتفرعة عن سيادتها الإقليمية ، و أنه يُعدّ عملاً إنسانياً و سلمياً ، أي أنه ليس من الأعمال العدائية ، و لذلك يجب احترامه من طرف جميع الدول ¹ .

و السؤال الهام الذي يفرض نفسه في هذا المجال ، هو أنه إذا كانت سلطة الدولة في منح اللجوء داخل إقليمها للأجانب ، مسألة مُسلم بها في القانون الدولي المعاصر ، فلماذا تصرّ الدول رغم ذلك على النص في الصكوك الدولية بأن من سلطتها منح اللجوء ، و أن استعمالها لهذه السلطة يجب احترامه ، و عدم اعتباره عملاً عدائياً بالنسبة للدولة الأصل ؟

لقد كشفت الممارسة الدولية أنّ سبب امتناع الدولة عن منح الملجأ للاجئين ، يُعزى في الغالب إلى خوفها من ردود الفعل من طرف دولة اللجوء (دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة) ، و يتأكد ذلك الخوف خصوصاً ، في حالة ما إذا كانت دولة اللجوء دولة قوية و ذات نفوذ كبير في المنطقة ، أو إذا كانت من الدول الكبرى التي تقدّم لها معونات اقتصادية ، أو تربطها بها اتفاقات عسكرية ² .

و كذلك فإن الدولة قد تعتمد إلى إنهاء اللجوء الذي سبق أن منحته لأحد اللاجئين ، نتيجة لتعرّضها لضغوط من جانب دولة اللجوء الأصلية .

و التفسير الذي يمكن أن يقدم في هذا الشأن ، أنّ الدولة التي هرب منها اللاجئ ، قد تُسيء فهم موقف الدولة التي أعطت له اللجوء ، و تعتبر قرار منح اللجوء لأحد معارضيها أو خصومها ، على أنه تعاطف مع اللاجئ و تشجيع له على معاداتها ، فضلاً عن حمايته من سلطانها ، و هذا من شأنه أن يؤدي إلى توتر العلاقات بين الدولتين ، أو فتورها في أحسن الأحوال ³ .

و عليه ، فإن الغرض من تواتر الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين على الإشارة إلى أن منح اللجوء من قبل الدول يُعدّ إعمالاً لسيادتها الإقليمية ، هو بدون شك تشجيع للدول على منح اللجوء لمن هم في حاجة إليه ، و حماية الدول الضعيفة (خاصة إذا كانت تلعب دور دول اللجوء) من ضغوط الدول

¹ — راجع : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئين السياسي ، مرجع سابق ، ص 55 .

² — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 249 — 250 .

³ — المرجع نفسه ، ص 250 .

الأقوى منها ، و كذا رفع الحرج الذي قد يسببه منح اللجوء فيما بين الدول ... و كل ذلك يصبّ في مصلحة اللاجئين ، و تيسير حصولهم على الملجأ في الدول التي يقصدونها ¹ .

و وفقاً لذلك ، فإن منح اللجوء لا يصلح أن يكون سبباً لتقديم الاحتجاجات من طرف الدول الأخرى و لاسيما دولة اللاجئين الأصلية ، بل على العكس من ذلك تماماً ، يُعتبر عملاً إنسانياً و سلمياً محضاً يستوجب احترام كافة الدول ² .

و لقد كان الفقه سباقاً إلى تأكيد الطابع الإنساني و السلمي لمنح اللجوء ، حيث نصت المادة 1/2 من قرارات معهد القانون الدولي في دورة (باث Bath) سنة 1950 على أن : ((قيام أي دولة وفاء بواجباتها الإنسانية بمنح الملجأ داخل إقليمها ، لا يترتب عليه تحملها بأي مسؤولية دولية)) .

كما قضت المادة الثانية من مشروع اتفاقية الملجأ الإقليمي ، الذي أقرته جمعية القانون الدولي في مؤتمرها بنيويورك سنة 1972 بأنه : ((عندما يُمنح الملجأ ، فإنّ على جميع الدول الأخرى احترامه و عدم إنهائه باستعمال الضغط ، أو أيّ نشاط مخالف للنظام الدولي)) . و أضافت الفقرة (جيم) من نفس المادة بأنّ : ((منح الملجأ لا يُعتبر بأيّ حال من الأحوال عملاً غير وديّ من جانب الدولة مانحة الملجأ ضدّ الدولة التي هرب منها اللاجئ)) .

و كذلك أقرّت المادة الثامنة من مشروع " كارنيجي " سنة 1972 بأنّ : ((منح الملجأ عمل سلمي و إنساني ، ومن ثم لا يجوز اعتباره عملاً غير وديّ ، تجاه أي دولة أخرى ، كما تلتزم جميع الدول باحترامه)) .

ثم انتقل ذلك الاهتمام بالطابع السلمي و الإنساني لمنح الملجأ إلى المواثيق الدولية ، فقد قضت المادة الأولى من اتفاقية كراكاس بشأن الملجأ الإقليمي سنة 1954 بأنّ : ((ممارسة الدولة لحقّها في قبول أيّ شخص داخل إقليمها ، لا يصلح سبباً لشكوى من أيّ دولة أخرى)) .

¹ — و في هذا الصدد يقول القاضي " ألفاريز " عن منح الملجأ كإجراء إنساني محض : ((... إن اللاجئ يأتي إلينا مُتخذاً بالجراح تسيل منها مشاكل إنسانية ، فإذا كنّا جادّين مخلصين في الدفاع عن الحقوق الأساسية للإنسان ، و في دعوى الدفاع عن حرياته الأساسية ، و إذا كنّا فعلاً مخلصين لمبادئ الحرية ، فإننا يجب ألا ننسى ، أن اللاجئ يأتي إلينا و هو لا يتوقّع مجرد الكلمات و الأقوال ، بل الأفعال التي تهدد جرحه ، و تخفّف ألمه ، و تكفّف دمه . إن عجلة الزمن تدور ، و علينا أن نتحقق في كافة الأحوال أنّ خلفها توجد الإنسانية ، التي في خلفيتها تحتاج إلى الحماية و المساعدة الدولية)) .

أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 632 .

² — و الواقع أنّ هذا القول يظل صحيحاً ، حتى و لو كانت إحدى الدول — و بالذات دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة — ترى فعلاً أنّ حالة منح حق الملجأ لأحد مواطنيها من جانب دولة أخرى ، تمثّل تهديداً لها ، و ذلك طالما أنّ أفعال اللاجئ نفسه لم يكن لها أيّ دور في خلق مثل هذا الإحساس .

للتوسّع أكثر حول هذا الموضوع ، راجع : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 385 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية ، مرجع سابق ، ص 19 .

كما أكد إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي سنة 1967 في ديباجته على أن : ((منح الملجأ يُعتبر عملاً إنسانياً و سلمياً ، و بالتالي لا يجوز لأي دولة أخرى اعتباره عملاً غير ودي)) .

و كذلك نصت المادة 2/2 من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية للاجئين لسنة 1969 بأن : ((منح اللجوء هو عمل إنساني و سلمي ، و يجب ألا يُعتبر عملاً غير ودي من جانب أي دولة عضو)) .

و فضلا عن ذلك ، أوصت اللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا و إفريقيا ضمن المبادئ التي أقرتها لمعاملة اللاجئين في دورة " بانكوك " سنة 1966 : ((باحترام الملجأ الذي تمنحه إحدى الدول ، و عدم اعتباره عملاً غير ودي))¹ .

و أيضا ، حرص الإعلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي ، على النص بأنّ الدول الأعضاء في منظمة مجلس أوروبا تُذكر مجدداً بأن : ((إجراء منح الملجأ هو عمل سلمي و إنساني ، و لذلك لا يجوز لأي دولة أخرى أن تعتبره عملاً غير ودي))² .

هذا ، و قد يعيب البعض على أن اتفاقية 1951 ، باعتبارها الحجر الأساس في نظام حماية اللاجئين ، لم تنص حرفياً على مبدأ الطابع الإنساني و السلمى لمنح الملجأ ، لكن بالرجوع إلى مضمون بنودها و ما توحى به ، نجد أن واضعيها كانوا متحمسين بشكل كبير لتجنبّ تحوّل مشكلة اللاجئين إلى سبب للتوتر بين الدول³ .

و هكذا فقد استقرّ مبدأ الطابع الإنساني و السلمى لمنح اللجوء ، سواء في الفقه أو في النصوص الدولية ، بحيث أصبح من المبادئ الأساسية في النظام القانوني للملجأ ، و مكسبا كبيرا لقضية اللاجئين بيد أنه من الناحية العملية ، لا زال يصادف بعض الصعوبات⁴ .

¹ — أنظر : المادة 2/3 من توصيات اللجنة .

² — أنظر : نص الإعلان الأوروبي الصادر في 1977/11/18 .

³ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1998/1997 ، النزوح قسرا : برنامج عمل إنساني مرجع سابق ، ص 53 .

⁴ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 29 .

المبحث الثاني

التزامات اللاجئين

من المقرر في القانون الدولي أن الدولة إذا منحت اللاجئين حق اللجوء و خلعت عليه صفة اللاجئ و ارتضت إقامته على إقليمها ، فإنها تلتزم في مواجهته بالاعتراف له بمجموعة من الحقوق ، و التي سبق التعرّض لها في المبحث السابق¹ ، و في مقابل ذلك يلتزم اللاجئ بمجموعة من الالتزامات و الواجبات تجاه دولة اللجوء ، ثم تجاه دولته الأصلية و غيرها من الدول الأخرى .

و أول هذه الالتزامات التي يلتزم بها اللاجئ تجاه دولة اللجوء ، هو التزامه بالخضوع لتشريعات و قوانين هذه الدولة ، و يتساوى اللاجئ في ذلك مع كافة الأشخاص الخاضعين لسيادة دولة اللجوء و مع غيره من الأجانب الموجودين في إقليم دولة اللجوء .

و من ناحية أخرى ، يلتزم اللاجئ بعدم استخدام هذا اللجوء كقاعدة ينطلق منها للإضرار بأقاليم و أنظمة الحكم في الدول الأخرى ، و خاصة دولته الأصلية . و هذا الالتزام هو التزام ذو شقين ؛ فهو التزام يقع على عاتق اللاجئ تجاه دولة اللجوء من ناحية أولى ، و من ناحية ثانية هو التزام يقع على عاتق دولة اللجوء تجاه الدولة الأخرى ، و على الأخص دولة اللاجئ الأصلية .

و نتيجة لذلك ، تلتزم دولة اللجوء بمراقبة تحركات اللاجئ ، و عدم السماح له باستغلال إقليمها لارتكاب الأعمال و التصرفات الضارة بالدول الأخرى ، و لاسيما دولة اللاجئ الأصلية ، فإذا قصرت دولة اللجوء في الوفاء بمثل هذا الالتزام ، و قام اللاجئ بارتكاب أفعال إجرامية ترتّب عليها الإضرار بمصالح دولة اللاجئ الأصلية أو بمصالح دولة أخرى ، أمكن إثارة المسؤولية الدولية لدولة اللجوء عن تعويض مثل هذه الأضرار .

و على ذلك يمكن عرض التزامات اللاجئ في ضوء الاتفاقيات الدولية العالمية و الإقليمية من خلال مجموعتين أو دائرتين متداخلتين من الاعتبارات الأساسية :

— **المجموعة الأولى منها أو المستوى الداخلي** : ما يتعلّق بدائرة الأمن القومي أو السلام العام داخل دولة اللجوء ، و من ثم الحديث عن ماهية الالتزامات التي تُفرض على اللاجئ تجاه دولة اللجوء من زاوية مقتضيات أمنها القومي و سلامها العام الداخلي .

¹ — راجع ما سبق من أطروحتنا هذه ، ص 146 و ما بعدها .

— المجموعة الثانية أو المستوى الدولي : ما يتعلق باعتبارات حسن العلاقات بين الدول ، و ضمان عدم تحوّل اللجوء السياسي إلى نقطة وثوب و قاعدة للعدوان ضد غيرها من الدول ، خاصة من جانب دولة الأصل أو ضد تلك الدولة ، و من ثم الحديث عن ماهية الالتزامات التي تقع على عاتق اللاجئ تجاه دولة اللجوء من زاوية مسؤوليتها عن الأعمال التي تصدر من أراضيها ، و يكون لها تأثيراً ضاراً على غيرها من الدول أو الجماعة الدولية .

و عادة ما تتداخل تلك الالتزامات و تتشابك ، و تضيف عليها الممارسة العملية كثيراً من عناصر الغموض و التعقيد ، لعدم إمكان الفصل أو التمييز بينها من الناحية التطبيقية و العملية ¹ .

و فيما يلي عرض مفصل لهذه الالتزامات :

المطلب الأول : المستوى الداخلي في التحليل :

التزامات اللاجئ و مدى علاقتها باعتبارات الأمن القومي لدولة اللجوء

يمكننا الحديث عن علاقة اعتبارات الأمن القومي بالتزامات اللاجئ تجاه دولة اللجوء من خلال شرطين أساسيين : شرط مانع و شرط فاسخ ، حيث يُقصد بالشرط المانع مدى تدخل اعتبارات الأمن القومي لدولة اللجوء في عدم الاعتراف منذ البداية لطالبي أو ملتزمي اللجوء بالحقوق فيه ، لسبق ارتكابهم جرائم تشكّل في حدّ ذاتها انتهاكا صارخا لحقوق الإنسان أو خطرا على السلام العام للدولة ، و ذلك استنادا إلى التمييز التقليدي بين الجرائم السياسية من ناحية و الجرائم غير السياسية من ناحية أخرى ² .

بينما يُقصد بالشرط الفاسخ ، أنّ دولة اللجوء و قد ارتضت وجود طالب اللجوء بين ظهرانيها فإنّ لها — بموجب اعتبارات السيادة — أن تفرض عليه من الالتزامات و الشروط ، ما يكفل عدم تحوّل هذا اللجوء إلى أداة ضارة بالنسيج الاجتماعي لها ، و من ثم فهي تمنحه اللجوء على شرط فاسخ ³ .

الفرع الأول : الشرط المانع للجوء في التشريعات الدولية العالمية و الإقليمية

من الملاحظ للوهلة الأولى أن التشريعات الدولية العالمية الثلاثة — و هي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948 ، و الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 ، و إعلان اللجوء الإقليمي الصادر عن الأمم المتحدة سنة 1967 — فضلا عن الاتفاقيات الإقليمية الأمريكية و الإفريقية في عامي 1954 و 1969 ، قد أجمعت على وجود هذا الشرط المانع أصلا من إضفاء صفة اللاجئ ، و ما يترتب عليها من حقوق و حصانات ، على الذين ارتكبوا إحدى نوعين من الجرائم : الجرائم ضد الإنسانية ، و الجرائم غير السياسية .

¹ — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ : دراسة مقارنة في التشريعات الدولية و الإقليمية مرجع سابق ، ص 93 .

² — المرجع نفسه ، ص 94 — 95 .

³ — راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئ : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 162 .

فإذا كانت المادة 14 في فقرتها الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 ، قد أقرّت لكل فرد حق التماس الملجأ في بلدان أخرى و التمتع به خلاصاً من الاضطهاد ، فقد استثنت منهم — في فقرتها الثانية — من كانت هناك ملاحقة ناشئة بالفعل عن جريمة غير سياسية ، أو عن أعمال تناقض مقاصد الأمم المتحدة¹ .

و هو الأمر الذي قامت الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951 بوضعه بصورة تفصيلية في مادتها 5/1/ألف ، إذ قرّرت عدم تطبيق أحكام هذه الاتفاقية على أيّ شخص تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنه :

أ — ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية ، بالمعنى المستخدم لهذه الجرائم في الصكوك و الوثائق أو المعاهدات الدولية الموضوعة للنص على أحكام بشأنها .

ب — ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد الملجأ ، قبل قبوله في هذا البلد بصفة لاجئ .

ج — ارتكب أفعالا مضادة لأهداف الأمم المتحدة و مبادئها .

في حين نجد في إعلان الملجأ الإقليمي لعام 1967 النص على الفقرة (ألف) السابقة في مادتها الأولى الفقرة الثانية ، و أنه لا يجوز الاحتجاج بالحق في التماس ملجأ و التمتع به ، لأيّ شخص تقوم دواعي جدية للظن بارتكابه جريمة ضد السلام أو جريمة من جرائم الحرب أو جريمة ضد الإنسانية بالمعنى الذي عُرِفَتْ به هذه الجرائم في الصكوك الدولية الموضوعة للنص على أحكام بشأنها² .

أما بالنسبة للاتفاقية الإفريقية لعام 1969 ، فقد أضافت في مادتها الخامسة فقرة (جيم) الإدانة بارتكاب أفعال ضد أغراض و مبادئ منظمة الوحدة الإفريقية ، علاوة على تقريرها عدم انطباق هذه الاتفاقية على أي شخص ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد الملجأ ، بعد أن سُمِحَ له بالإقامة كلاجئ في هذا البلد³ .

فإذا كان من السهل التعرّف على الجرائم التي تُرتكب ضد الإنسانية أو ضد السلم أو جرائم الحرب و اعتبارها مانعاً هاماً و مبرّراً كافياً لعدم إضفاء صفة اللاجئ على مرتكبيها ، فليس الأمر كذلك فيما يتعلق بالجريمة غير السياسية ، إذ لا يوجد معيار واضح أو عرف تسيّر عليه الدول في التمييز بين الجرائم السياسية و بين الجرائم غير السياسية ، و ذلك في ضوء التداخل الكبير بينهما في مجتمع دولي بات يضيف الطابع السياسي على كل الأفعال و المؤسسات و التنظيمات .

و هو الأمر الذي يترك للدولة مانحة الملجأ سلطة تقديرية كبيرة في أن تعتبر ما صدر عن طالب اللجوء هو فعلاً جريمة سياسية فتمنحه الملجأ ، أو أن ما صدر عنه جريمة غير سياسية فتمنعه الحق في الملجأ ، و غالباً ما يتم تغليب الاعتبارات السياسية لا القانونية في هذا التقدير .

¹ — راجع المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 .

² — راجع المادة 2/1 من إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي 1967 .

³ — راجع المادة 5/ج من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة بأوضاع اللاجئين في إفريقيا 1969 .

الفرع الثاني : الشرط الفاسخ للجوء في التشريعات الدولية العالمية و الإقليمية

يشكل الأمن القومي في دولة اللجوء جلاً اهتمامها و غرضها الأول في التعامل مع مشكلة اللاجئين في ظل تطوراتها المعاصرة ، و كما لا يخفى على أحد ، فقد أصبحت اعتبارات الأمن القومي أكثر تعقيداً عن ذي قبل ، خاصة من قبل عدد من التهديدات غير التقليدية ، و التي يهمنها منها تدفق اللاجئين في موجات واسعة النطاق .

فلعهد قريب ، لم يكن هناك اتجاه إلى تصنيف موجات اللاجئين كإحدى المشاكل الأساسية للأمن القومي ، فالتصور الشائع أنها تثير مجموعة من الاهتمامات و القضايا الإنسانية ، و من ثم تتطلب الاستجابة لها بنفس الطبيعة الإنسانية تلك ، خاصة في ضوء عدد من الاعتبارات منها :

1 — عدم الربط بين عوامل التوتر الدولي و عوامل الاضطرابات الداخلية ، و النظر إلى قضية اللاجئين على أنها من خلق صراعات داخلية ، و أنّ أسباب فرارهم و طلبهم اللجوء لا صلة له من الناحية النظرية بمصالح الدولة المستقبلية أو دولة الملجأ .

و من ثم فإن الأفراد الذين يُصنّفون كلاجئين يتم التعامل معهم بمنطق الحاجة إلى الحماية و الخدمات لا غير .

2 — الاعتقاد بأن مشكلة اللاجئين مشكلة محدّدة بظروف الزمان و المكان ، (كما كان يعتقد واضعو اتفاقية جنيف 1951 الخاصة باللاجئين) . لكن الأحداث لم تؤيد مثل هذا الافتراض حتى داخل أوروبا حيث ظلت مشكلة اللاجئين قائمة و بلغت ذروتها بعد انهيار النظم الشيوعية في شرقي أوروبا و الإتحاد السوفياتي سابقاً .

فطالما تم النظر إلى هذه الموجات على أنها تشكل استثناء على قاعدة ، فسوف تسود الرؤية الإنسانية للموضوع .

3 — إن مشاكل اللاجئين لا تلقى اهتماماً متساوياً من قبل كل الدول ، لأن عدداً من هذه الدول ليست مُصدراً و لا مُستقبلاً لموجات اللاجئين ، فليست بحاجة إلى إدراج قضايا اللجوء في اعتبارات أمنها القومي . و بالنسبة لها فإن موجات اللاجئين مجرد استثناء و يجب التعامل معها من منطلق أجهزة الأمم المتحدة المختصة .

و البعض الآخر من الدول قد مرّت بخبرة التوتّرات المصاحبة لهجرات اللاجئين واسعة النطاق و اتّبعَت من خلال خبراتها عدة طرق لمواجهتها ، و أهمّها تبني النظرة الأمنية و الجيوبوليتيكية لقضية اللجوء السياسي ، و التي تثير أولوية قضايا واجبات اللجوء و التزاماته على قضايا حقوقه و حمايته حيث تنظر إلى مشكلة اللجوء السياسي على أنها تهديد للأمن القومي لدولة الملجأ ، و يجب التعامل معها على هذا الأساس قبل الحديث عن حقوق أو حصانات أو ضمانات هذا اللجوء .

كما أن السياسات العامة في حقيقة الأمر هي استجابة حقيقية أو متوهمة لتهديدات الأمن القومي و هذه المشكلة تنطبق أكثر على دول العالم الثالث عموماً للاعتبارات التاريخية و الجغرافية .

و الدول التي تواجه معضلة موجات اللاجئين تلك ، أمامها عدة بدائل للتعامل مع المشكلة ، منها السماح بدخول كل الذين يصلون إليها ، و من ثم خلق خطر استيعابهم في الداخل و تشجيع المزيد على الهجرة من دولة الأصل أو من دول أخرى ، أو الاختيار و الانتقاء بين من يطلبون حق اللجوء ، و هو حل غير عملي في ضوء قصر الوقت المتاح و فشل هذه الإستراتيجية في مواجهة تدفق اللاجئين ، أو رفض دخول كل هؤلاء ، و هو أمر غير مقبول في ظل الخصائص الجغرافية للحدود و وسائل الدخول و حجم التدفق ، الأمر الذي يفرض ضغوطاً هائلة على دولة الملجأ .

علاوة على ذلك ، هناك تحديات أخرى نجدها من خلال إثارة موضوع الفترة اللازمة لاستيعاب اللاجئين في النسيج الاجتماعي للدول المستقبلية ، فلا يمكن للدولة أن تسمح باضطراب نسيجها الاجتماعي عن طريق السماح بقبول أعضاء جدد من اللاجئين تغلب عليهم اعتبارات إثنية و إيديولوجية معينة ¹ .

و كذلك ، تصبح اعتبارات الأمن القومي أموراً جوهرية حينما يكون الولاء السياسي للاجئين موضوع تساؤل ، فهل سوف يحول هؤلاء ولاءهم إلى بلد الملجأ و الإقامة ، أم يظلّون مشدودين إلى القوى السياسية في وطنهم ؟ فحينما يظل اللاجئين موجّهين نحو الأحداث في وطنهم متأثرين بها ، فإنهم يمدّون العناصر السياسية في وطنهم بمصدر محتمل للشكوك و للاستخدام ضد بلد الملجأ .

و تأسيساً على ما سبق ذكره ، فقد نظمت الاتفاقيات المختلفة التزامات اللاجئين تجاه دولة اللجوء من زاوية اعتبارات الأمن القومي ، و من خلال عددٍ من القيود المفروضة على حقوق و حريات هؤلاء اللاجئين .

من ذلك ما نصت عليه المادة الثانية من اتفاقية جنيف 1951 ، حين قرّرت التزام كل لاجئ تجاه الدولة التي يوجد فيها بأن ينصاع لقوانينها و أنظمتها ، و أن يتقيّد بالتدابير المتخذة فيها للمحافظة على النظام العام في هذه الدولة ، و يتساوى اللاجئين في خضوعه لهذا الالتزام مع غيره من الأجانب الموجودين على إقليم دولة الملجأ ² .

و يُلاحظ أن نص المادة الثانية لم يتضمّن عقوبة تُقرض على من يخرقه ، إلا أنه يمكن أن نستنتج من نص المادة 32 من الاتفاقية العقوبة المفروضة ، و هي الطرد لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام ³ ، و لذلك ذهب البعض إلى القول بأنّ هذا النص يتضمّن تذكيراً بالواجبات الأساسية المفروضة بشكل عام على المواطنين و الأجانب على حد سواء ، إذ أنه يتحدث عن أمر بادي الوضوح ، و هو أن

¹ — راجع : Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 506 – 507

² — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 178 .

³ — أنظر : عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 388 – 389 .

اللاجئ حاله حال أي إنسان عادي يجب عليه أن يلتزم بالقوانين و الأنظمة المعمول بها في الدولة التي يوجد فيها ¹ .

و لقد رأت اللجنة المكلفة بصياغة اتفاقية 1951 تضمنين الاتفاقية مثل هذا النص ، على اعتبار أنه يؤدي إلى الخروج باتفاقية متوازنة ، ناهيك عن البعد النفسي الذي يحركه هذا النص بالنسبة للدولة و هي تنظر إلى إدخال اللاجئ إلى أراضيها ، و بالنسبة للاجئ و هو يمارس نشاطاته كأبي إنسان عادي ² .

كما يتضمن النص السابق إشارة واضحة إلى أن هناك مجموعة من الالتزامات التي تقع على اللاجئ ، لكنه خصّ بالذكر الالتزام بالقوانين و الأنظمة و التدابير المتخذة للمحافظة على النظام العام ، و مثل هذه المرونة التي يتمتع بها النص ، تمنح الدولة الحق بوضع التزامات أخرى تفرضها اعتبارات المحافظة على سيادة الدولة و أمنها الوطني أو النظام العام فيها ³ .

و نصت المادة 26 من الاتفاقية على أن تمنح كل الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة شرعية على إقليمها حق اختيار محل إقامتهم و التنقل الحر ضمن أراضيها ، على أن يكون ذلك رهنا بأية أنظمة تطبق على الأجانب عامة في نفس الظروف ⁴ .

و يفيد من هذا النص ، أن هناك التزام على اللاجئ باحترام التشريعات المتعلقة بإقامة الأجانب ، و لاسيما أنه غالبا ما تكون هناك بعض المناطق الحساسة و الإستراتيجية في الدولة ، يُمنع على الأجانب الاقتراب منها مثل المطارات العسكرية ، المنشآت الأمنية ، و المناطق الحدودية مع دولة معادية ⁵ .

و تجدر الإشارة إلى أن هناك التزام آخر فرضته اتفاقية 1951 من خلال المادة 31 / 1 المتعلقة باللاجئين الموجودين في دولة الملجأ بصورة غير شرعية ، إذ يتوجبّ عليهم تقديم أنفسهم دون إبطاء للسلطات المختصة بمُدين أسبابا وجيهة تبرّر دخولهم أو وجودهم غير الشرعي ⁶ .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 86 ؛ أحمد الرشيد ، حقوق الإنسان : دراسة مقارنة في النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص 381 .

² — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 86 .

³ — المرجع نفسه ، ص 86 — 87 .

⁴ — راجع نص المادة 26 من اتفاقية جنيف 1951 .

⁵ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 87 .

و قد أثارت المادة 26 بالذات ، حفيظة عديد الدول و بالخصوص الدول الإفريقية ، حيث أبدت تحفظاتها على قبول هذه المادة بشرطين : أن لا يختار اللاجئين أماكن إقامتهم في منطقة حدودية متاخمة لبلد الأصل ، و أن يمتنعوا في كل الأحوال — عندما يمارسون حقهم في الحركة — عن أية أنشطة لها طابع عدائي ضد الدولة التي يحملون جنسيتها .

للتوسّع أكثر حول هذا الموضوع ، راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئ : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية مرجع سابق ، ص 170 .

⁶ — أنظر : المادة 31 / 1 من اتفاقية جنيف 1951 .

المطلب الثاني : المستوى الخارجي من التحليل :

التزامات اللاجئين و مدى علاقتها باعتبارات حسن العلاقات بين الدول

غالبا ما يثير وجود اللاجئين على إقليم دولة الملجأ استياء دول أخرى ، و لاسيما دولته الأصلية و الدول الموائية لها ، فبمجرد قيام شخص بمغادرة دولته لطلب اللجوء في دولة أخرى ، دليل على أن هذه الدولة تنتهك حقوق مواطنيها أو فئات معينة منهم ، الأمر الذي يشكل مصدرا لإحراجها سياسيا أو تهديدها لها في بعض الحالات ¹ .

بيد أنه من حق الدولة — كما لا يخفى على أحد — أن تكفل الملجأ على إقليمها لأي شخص يطلب ذلك ، و تنطبق عليه شروط اللاجئين ، و أن هذا الحق لا يمكن أن يشكل في حد ذاته موضوعا للمسؤولية الدولية ² .

و كون دولة الأصل لا يريحها وجود شخص اللاجئ على إقليم دولة الملجأ في حالة التجاور الإقليمي بين الدولتين ، أو كون ذلك اللاجئ شخصية سياسية أو دينية قيادية تثير حماس المواطنين و تشعل اهتمامهم ، و تتمتع بتأييد شعبي كبير و يتعاطف معها الجمهور ، فإن ذلك لا يغير من الأمر شيئا . فبمجرد وجود هذا الشخص على إقليم دولة الملجأ ، لا يعطي لحكومة دولة الأصل مسوغا للدعاء بأي شكوى أو بإثارة المسؤولية الدولية لدولة الملجأ ، ما دام أن هذا اللاجئ قد ركن إلى الهدوء ، و لم يرتكب أي فعل يضر بدولة الأصل ³ .

و لكن المشكلة تثور في حالة عدم استمرار اللاجئين في سكونه ، و انخراطه من ثم في أنشطة سياسية ، قد ترى فيها دولة اللاجئين الأصلية أعمالا موجهة ضدها و ضد أمنها العام ، مثال ذلك : قيام اللاجئين بنشر الكتب أو كتابة المقالات التي تنتقد سياسة الحكم في دولته ، أو مشاركة اللاجئين في بعض التنظيمات الخاصة باللاجئين ، أو الاشتراك في وحدات شبه عسكرية تتسلل عبر الحدود إلى دولته

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 87 ؛ خديجة عرفة محمد ، لاجئو العالم الإسلامي .. بين الاعتبارات السياسية و الإنسانية ، جريدة الشروق اليومي ، الجزائر ، العدد 891 ، الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 2003 .

و في هذا الخصوص ، يؤكد الأستاذ (BETTATI) على أن اللجوء هو مؤشر لفشل دولة الأصل في ضمان الحياة اللائقة لمواطنيها ، و لذلك فإن حركة اللاجئين تكون دائما في نفس الاتجاه : من دولة الاضطهاد إلى دولة الديمقراطية :

((Schématiquement on peut, sans grand risqué d'erreur, affirmer que les migrations se font toujours dans le même sens : en provenance de la tyrannie et à destination de la démocratie ; de la pénurie vers la subsistence)) .

أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 92

² — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ : دراسة مقارنة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 102 ؛ قحطان نشمي الخيري مرجع سابق ، ص 55 .

³ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 190 ؛ محي الدين محمد قاسم التزامات اللاجئين : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 173 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 289 .

لأغراض دعائية ، أو لأغراض تعتبرها دولة الأصل أعمالاً عدائية ، أو لارتكاب بعض الأعمال التخريبية في دولة الأصل ¹.

و هنا تكون الحاجة ملحة لمعرفة الحالات التي تلتزم فيها دولة الملجأ بفرض القيود على النشاط السياسي للاجئين ، و إلى أي مدى يمكن فرض هذه القيود حتى تتجنب إثارة مسؤوليتها الدولية عن أعمال اللاجئين الموجودين على إقليمها ؟

و تجدر الإشارة هنا ، إلى أن جميع الاتفاقيات الدولية تفرض على دولة الملجأ – و لو بطريقة غير مباشرة – الالتزام بفرض القيود على اللاجئين ، و ذلك لمنعهم من ممارسة الأنشطة السياسية التي قد تهدد أنظمة الحكم في دولتهم الأصلية أو في أي دولة أخرى ² ، كما تلتزم الدول الأخرى بمراقبة أنشطة اللاجئين السياسية لمنعهم من الإضرار بمصالح الدول الأخرى ، أو الإضرار بالسلام العام أو بالأمن الوطني لدولة أخرى ، و بصفة خاصة دولة اللاجئين الأصلية ³.

و قبل أن نتعرف على أحكام تلك النصوص و ما تتضمنه من قيود على اللاجئين ، يجدر بنا التذكير ببعض العوامل ذات الصلة الوثيقة بنشاط اللاجئين ⁴ ، ومنها على الخصوص :

1 – الاتجاهات السياسية للاجئين ، و ما إذا كانوا نشيطين سياسياً أم سلبين : فاللاجئ سلبي النشاط يهرب أساساً من العنف و الاضطرابات ، و يشغل نفسه بقضية وجوده و معيشتة أكثر من أي عامل آخر أفرزه الموقف الذي دفعه إلى اللجوء ، بينما اللاجئ النشط مقاتل حُرّ ، يجعل كل اهتمامه مركزاً على ذلك الموقف الذي دفعه إلى الفرار . و كلا النوعين من اللاجئين قد يثير المشاكل لدولة اللجوء ، خاصة تلك التي تسعى إلى دفع اللاجئين لأغراض سياسية .

كما أن محاولة استغلال اللاجئين لأغراض سياسية و دعائية هو أمر معقد للغاية ⁵ ، لأنه نادراً ما تكون حركات اللاجئين مكونة من عناصر سلبية أو عناصر إيجابية فقط ، علاوة على أن العناصر

¹ – راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 191 ؛ محي الدين محمد قاسم التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 103 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 289 – 290 ؛ أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 87 – 88 ؛ Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 504

² – أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 88 .

³ – أنظر : عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 390 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 113 .

⁴ – راجع في تفصيل هذه العوامل : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 103 – 105 .

⁵ – تبين التجارب أنّ الكثير من السياسيين لن يتردّد خلال عملية التحضير للانتخابات في التلاعب بأوضاع اللاجئين كأداة لكسب أصوات الناخبين . فالمعروف أنّ بعض السياسيين يُشوّهون الحقائق ، و يُصوّرون اللاجئين في قوالب نمطية ثابتة على أنهم شرّ مستطير ، و على أنهم المصدر الوحيد لتزايد معدلات الجريمة و انعدام الأمن في البلاد ، و انتشار الأسلحة غير المرخصة و ندرة الموارد ... و هكذا ، فإن إلقاء اللوم على اللاجئين بصرف الانتباه عن مسؤوليات هؤلاء السياسيين .

أنظر : اتحاد اللاجئين في كينيا ، إدارة شؤون اللاجئين في كينيا ، نشرة الهجرة القسرية ، رقم 16 ، أبريل 2003 ، ص 14 .

النشطة ليست لديها نفس التوجهات السياسية ، و أخيرا فإن اللاجئين يهاجرون على شكل موجات ، و كل موجة يمكن أن يكون لها توجهات سياسية مختلفة .

2 — نمط العلاقة بين الدول المعنية و مدى اهتمام القوى الكبرى بها : فكلما كان نمط العلاقة بين الدولتين المتورطتين في علاقة لجوء عدائيا ، كلما تم تبني اعتبارات الأمن القومي في مواجهة اللاجئين بشكل كبير ، و كلما كان حجم موارد الدول كبيرا ، كلما تعاضم حجم التوتر الإقليمي و الدولي الناتج عن اللجوء .

فالقضية الأساسية في كفالة اللجوء السياسي هي درجة التعاطف — المبنية بالطبع على اعتبارات الأمن القومي — من جانب دولة اللجوء تجاه ظروف هؤلاء اللاجئين ، و تزداد درجة التعاطف تلك في حالة التجاور الجغرافي و الإقليمي بين دولة اللجوء و الدولة التي يأتي منها اللاجئين ، إلى الحد الذي قد تتأثر به طبيعة العلاقة فيما بين البلدين ، و تصل أحيانا إلى درجة قطع العلاقات الدبلوماسية أو نشوب الحرب ، خاصة في حالة تأييد دولة اللجوء لأعداء النظام القائم في دولة الأصل .

و لهذا تنشور قضية تسييس اللاجئين أو دفعهم لممارسة أنشطة ذات طابع سياسي من ناحية، و كذلك قضية السيطرة على أنشطة اللاجئين السياسيين داخل دولة اللجوء من ناحية ثانية ، وهما قضيتان مترابطتان حسب ما تمليه مصلحة الدولة التي قد تقتضي السيطرة على أنشطة اللاجئين السياسية أحيانا و قد تقتضي استغلال هؤلاء اللاجئين و استخدامهم كأداة للسياسة الخارجية لها أحيانا أخرى ، طالما يخضع اللجوء ككل لسلطانها التقديرية ¹ .

لكن من الأمور المخيبة للآمال ، أنّ الاتفاقيات الدولية لم تحاول وضع القيود بشكل ملزم و صريح أمام جنوح دولة اللجوء لاستخدام اللاجئين السياسيين لديها ، كأداة في تحقيق سياساتها الخارجية ضد الدول الأخرى ، و إنما اقتصر على تناول الموضوع من زاوية السيطرة و ليس التسييس ² .

و من الأمثلة على ذلك :

— جرت المادة 16 من معاهدة مونتيبيديو لعام 1889 بشأن قانون العقوبات الدولي على أن : ((تلتزم دولة الملجأ بمنع اللاجئين من ارتكاب أعمال من شأنها تهديد السلم العام في الدولة التي فروا منها)) . كما تنص المادة 12 / 1 من معاهدة مونتيبيديو لعام 1939 حول اللجوء السياسي على : ((التزام دولة الملجأ بمنع اللاجئين من تكوين عصابات أو جماعات يكون الغرض منها إثارة الاضطرابات أو التحريض عليها في أية دولة متعاقدة)) . و تقضي المادة 13 من المعاهدة آنفة الذكر بضرورة مراقبة دولة الملجأ

¹ — و من أبرز الأمثلة التي أثّرت حول النشاط السياسي للاجئين ؛ قضية اللاجئين الكوبيين و نشاطهم داخل الولايات المتحدة الأمريكية ضد نظام الرئيس " فيدل كاسترو " في أوائل الستينيات من القرن الماضي ، و قد كانت سياسة الولايات المتحدة الأمريكية و مصالحها وقتها تفرض ضرورة السيطرة على نشاط هؤلاء اللاجئين ، بالشكل الذي يجعل نشاطهم في خدمة أغراض و مصالح الولايات المتحدة الأمريكية أكثر منها في خدمة مصالح اللاجئين الكوبيين و قضيتهم الأساسية .

² — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 185 .

للمهاجرين السياسيين أو تحديد إقامتهم على مسافة معقولة من حدودها ، و أن للدولة مانحة اللجوء تقدير مدى ملائمة إجابة هذا الطلب ، كما أن لها تحديد تلك المسافة ¹ .

— قرّرت المادة 16 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 حق الدول الأطراف في الاتفاقية في فرض القيود على الأنشطة السياسية للأجانب .

— فرضت اتفاقية كراكاس بشأن اللجوء الإقليمي لعام 1954 في موادها 7 — 8 — 9 ، عددا من الواجبات على دولة اللجوء ، فطبقا للمادة السابعة يجب أن لا تكون حرية التعبير المعترف بها في القوانين المحلية لكل سكان الدولة الإقليمية (دولة اللجوء) محل شكوى من دولة أجنبية بحجة أن اللاجئين يمارسها و عملا بالمادة الثامنة ، يحق للدولة أن تطلب من دولة الملجأ تقييد حرية اللاجئين في الاجتماع أو تكوين الجمعيات ، متى كان الغرض من هذا الاجتماع أو تلك الجمعيات التحريض على استعمال القوة أو العنف ضد حكومتها . و نزولا على حكم المادة التاسعة ، فإنه يجب على دولة الملجأ الإقليمي — بناء على طلب الدولة التي يعنيتها الأمر — أن تتخذ من الإجراءات و التدابير ما يكفل إبعاد اللاجئين مسافة معقولة تراها دولة الملجأ بعيدة عن الحدود أو أن تفرض على اللاجئين ما تراه من رقابة .

— المادة الرابعة من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967 ، و التي نصت على أنه : ((لا تسمح الدول مانحة الملجأ للأشخاص الذين حصلوا على ملجأ فيها ، بالقيام بأية أنشطة تتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة و مبادئها)) . كما تبنت مبادئ بانكوك لسنة 1966 نصاً مشابهاً من خلال المادة السادسة .

— و فيما يتعلق باتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لشؤون اللاجئين لعام 1969 ، فقد جاءت مادتها 2/3 في شكل صريح و حاسم : ((التزام دولة الملجأ بمنع اللاجئين المقيمين على أراضيها من مهاجمة أي دولة عضو بالمنظمة ، و ذلك عن طريق أي نشاط يمكن أن يؤدي إلى إحداث التوتر في علاقات الدول الأعضاء في المنظمة و بصفة خاصة استعمال السلاح أو الصحافة أو الإذاعة)) . كما أكدت المادة 6/2 من الاتفاقية السابقة على : ((التزام دولة الملجأ بإقامة اللاجئين الموجودين على أراضيها على مسافة معقولة ، تَبْعُدُ قدر الإمكان عن حدود دولهم الأصلية)) .

— أما اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 1951 ، فلم تتطرق إلى هذا الموضوع بشكل مباشر لكن تضمنت ديباجتها رغبة الدول المتعاقدة في أن تعمل جميع الدول قدر استطاعتها على منع مشكلة اللاجئين من أن تصبح مصدراً للتوتر بين الدول . و كما هو ظاهر من الصياغة أن هذا النص لم يفرض

¹ — و يمكن أن نسوق ما أورده الأستاذ (SUCHARITKUL) كمثال على ذلك :

((Le principe de coopération entre États voisins exige que de tels réfugiés politiques s'éloignent des zones limitrophes autant que possible . Une distance d'une centaine de kilomètres est censée souhaitable pour les réfugiés Indochinois ou Birmans en Thaïlande ...)) .

أنظر : Sompong SUCHARITKUL, *op. cit.*, p. 480 .

أي التزام بواجب محدد ، بل يقتصر على مجرد التمني و التوصية ، بأن تعمل جميع الدول على أن لا تجعل من مشكلة اللاجئين سبباً للتوتر بينها ¹ .

و غني عن البيان ، أن جميع هذه النصوص لا تلزم سوى الدول الأطراف فيها .

و هكذا يتبين لنا من استعراض كافة الاتفاقيات السابقة ، أنها تنص على التزام دولة اللجوء بمنع اللاجئين من مباشرة الأنشطة السياسية ، التي يترتب عليها الإضرار بمصالح دولة الأصل أو بمصالح أي دولة أخرى ² .

فتلك النصوص و مثيلاتها تفترض قيام اللاجئين السياسيين بهذه الأعمال و الأنشطة المعادية لدولة الأصل أو لغيرها من الدول ، بعيداً عن إشراف دولة اللجوء و رقابتها ، فتطرح الأمر على أنه قضية مدى سيطرة دولة اللجوء على تلك الأنشطة السياسية للاجئين المقيمين على إقليمها ، حتى لا تؤدي تلك الأنشطة إلى الإضرار بالسلام العام أو الأمن القومي لغيرها من الدول ³ .

و من ثم ، فهي لا تتناول و لا تطرح الافتراض الآخر و الأكثر شيوعاً في الممارسات الدولية وهو استخدام دولة اللجوء لقضية هؤلاء اللاجئين و لأنشطتهم السياسية كأدوات في تحقيق وتنفيذ سياساتها الخارجية تجاه الدول المجاورة أو غيرها من الدول ⁴ . أو قضية استخدام دولة الأصل لهؤلاء اللاجئين لتحقيق مطامعها أو أهدافها ضد دولة اللجوء أو غيرها من الدول ⁵ .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 293 — 294 ؛ أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 88 .

² — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 193 — 194 .

³ — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 106 .

⁴ — كثيراً ما تقوم دولة الملجأ باستغلال اللاجئين على أراضيها ، و تدعمهم لتشكيل حركات سياسية تهدف إلى مهاجمة دولتهم الأصلية ، كما كان الحال بالنسبة للاجئين العراقيين في إيران ، و اللاجئين الإيرانيين في العراق ، و اللاجئين الإريتريين في السودان و الصومال ، و اللاجئين الصوماليين في إثيوبيا . و من الأمثلة على ذلك أيضا :

— في عام 1978 تدفق آلاف اللاجئين من أبناء " أوجادين " إلى الصومال ، و قام نظام " سياد بري " بتوطينهم في شمال الصومال ثم قام بتسليحهم بهدف محاربة معارضيهِ من قبائل إسحاق ، مما أدى ذلك إلى اندلاع الصراع في الصومال و انهيار الدولة .

— قيام اللاجئين الروانديين في دولة أوغندا باستخدامهم لأدوات القمع و الغش و الإرهاب للمعارضة الأوغندية في ظل النظام الحاكم لـ " عيدي أمين " ، و لكن ما لبث هذا النظام إلا وقد انهار ، فاتجه " ميلتون أوبوتي " إلى التكتيل بهم ، فلجأوا إلى " يوري موسيفيني " حيث قام بمساعدة هؤلاء اللاجئين على تشكيل حركة وطنية غزت رواندا ، و كان لهم السيطرة على الحكم فيما بعد .

— قامت الولايات المتحدة الأمريكية باستغلال اللاجئين الأفغان في باكستان في ثمانينات القرن الماضي ، من أجل إيجاد قوة عسكرية تستطيع هزيمة الجيش الروسي الذي كان يحتل أفغانستان .

راجع في تفصيل هذه الأمثلة و غيرها : ماهيتاب مكاوي ، عرض كتاب لـ (T. N. GIRI) : مشاكل اللاجئين في آسيا و إفريقيا دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، السياسة الدولية ، المجلد 39 ، عدد 157 ، جويلية 2004 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 395 .

⁵ — فمن المحتمل جداً أن يصبح اللاجئين في نهاية الأمر حجر شطرنج في الخلافات التي لا بد أن تنجم عن هذه الحالة .

أنظر : تيم آلن ، الأمم المتحدة و عودة السكان المبعدين إلى أوطانهم ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، جنيف ، السنة السابعة عدد 38 ، جويلية / أوت 1994 ، ص 263 .

فتصبح القضية هنا ليست قضية سيطرة دولة اللجوء على الأنشطة السياسية للاجئين ، و إنما قضية تسييس هؤلاء اللاجئين و دفعهم لخدمة أغراض لا تتصل بصورة وثيقة بأهدافهم و قضيتهم . و بالتالي الحاجة إلى طرح التساؤل حول مدى التزام اللاجئين تجاه دولة اللجوء ، في حالة سعي تلك الدولة إلى الاستفادة من أنشطتهم السياسية ضد دولة الأصل في خدمة مصالحها و أمنها القومي . و هو الأمر الذي تتجاهله النصوص ، و تبدو الحاجة إلى تقنينه ضرورة ملحة و متزايدة ¹ .

فإذا ما عدنا إلى قضية السيطرة التقليدية على أنشطة اللاجئين ، فلا بدّ من التمييز بين طائفتين من الأنشطة السياسية للاجئين و التي تشكل جوهر التزام دولة اللجوء :

— الطائفة الأولى : و تشمل تلك الأنشطة و التنظيمات السياسية بطبيعتها ، و التي تتعلق بالصراع من أجل السلطة أو القوة ، و تقتزن بالبعد الخارجي لأنشطة اللاجئين ، و قد نصت المادة 16 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 1950 مثلاً على حق الدول الأطراف في فرض قيود على الأنشطة السياسية للأجانب .

و ممّا لا شك فيه ، أنّ هذه الفئة من أنشطة اللاجئين هي التي يجب أن تخضع لسيطرة دولة اللجوء بشكل مطلق ، و تلتزم دولة اللجوء بعدم السماح للاجئين بممارسة مثل هذه الأنشطة ، و بالتالي يلتزم اللاجئين تجاه دولة الملجأ بعدم القيام بأي نشاط سياسي أو المساهمة في أي تنظيم موجّه ضد دولة اللاجئين أو ضد دولة أخرى ، سواء كان ذلك عن طريق الدعاية المغرضة أو الإثارة و البلبلة ، أو التحريض ضد نظام دولته ، أو عن طريق بثّ الإذاعات المناوئة ، أو من خلال الهجوم على إقليم دولته بقوات عسكرية أو شنّ العمليات الإرهابية ضد نظام و مصالح دولته الأصلية أو ضد دولة أخرى ² .

و تمتلك دولة اللجوء العديد من الوسائل لمنع اللاجئين من القيام بمثل هذه الأنشطة على إقليمها ، فقد يكون بالإمكان أن تضع دولة اللجوء بعض القيود على نشاط اللاجئين المقيمين على أراضيها دون أن يكون هناك أي تأثير على وجود التنظيم أو الجماعة في حد ذاتها ، مثل منع استخدام الدعاية المناوئة أو

¹ — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 106 .

² — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئين في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 195 — 196 .

و يشير الأستاذ " الرشيد " في هذا الخصوص إلى حقيقة أن التزام دولة اللجوء بمراقبة تصرفات اللاجئين و بما يضمن وفاءه هو بالتزامه سالف الذكر ، هو من قبيل الالتزام ببذل الجهد ، و ليس من قبيل الالتزام بنتيجة ، و مؤدّى ذلك في عبارة أخرى ، أنه لو تصوّرنا مثلاً حالة كون أن هذا اللاجئين قد تمكّن من القيام بعمل انتحاري ضد منشآت خاصة بدولته تقع في إقليم دولة اللجوء كمقر بعثتها الدبلوماسية ، فإنّ هذه الأخيرة لا تحرك أو لا تثور في مواجهتها دعوى المسؤولية الدولية عن ذلك ، إلّا إذا ثبت أن هناك تقصير في اتخاذ الإجراءات الأمنية و الاحتياطات الوقائية لتفادي وقوع ذلك العمل . و من الأمثلة البارزة على ذلك قضية الأنشطة الحربية في نيكاراغوا ، حيث حكمت المحكمة لصالحها بناء على أن نيكاراغوا قد بذلت ما تستطيعه من مساعي لمنع تدفق شحنات الأسلحة عبرها إلى متمرّدي السلفادور ، و كذلك لم تغلق السلفادور و هندوراس و الولايات المتحدة الأمريكية في منع تدفق هذه الأسلحة ، نظراً للطبيعة الجغرافية و التضاريسية الصعبة لنيكاراغوا .

أنظر : أحمد الرشيد ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 81 — 82 .

استخدام إقليم دولة اللجوء للتدريبات العسكرية أو كقاعدة للوثوب على إقليم دولة مجاورة ، بينما تحتفظ الجماعة بنشاطها السلمي أو الداخلي ¹ .

و لكن في أحيان أخرى ، فإن استخدام وسائل معينة يكون لها وثيق الصلة بهدف و غرض التنظيم ذاته ، فتكون الطريقة الوحيدة المتاحة أمام دولة اللجوء لتفادي تلك الأنشطة المعادية لغيرها من الدول هي حرمان التنظيم ذاته من حق الوجود و إعلان عدم شرعيته ² .

— الطائفة الثانية : و تشمل تلك الأنشطة و التنظيمات ذات الطابع السياسي ، فهي أنشطة و تنظيمات اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية أو دينية ... إلخ ، لكنها ذات صبغة سياسية حين تجعل من رعاية الصالح العام لجماعة اللاجئين هدفها و موضوعها ³ . فالطابع السياسي هنا ليس مجرد فئة من فئات النشاط ، و إنما هو خاصية لكافة التشكيلات و الأنشطة الاجتماعية عبر إضفاء الطابع السياسي عليها ⁴ .

و هذه الطائفة من الأنشطة و التنظيمات تخضع لسيطرة دولة الملجأ بشكل نسبي أو مشروط ، فلا تثور مسؤولية دولة الملجأ في مواجهة الدول الأخرى لمجرد سماحها بقيام مثل هذه الجمعيات و التنظيمات الخاصة باللاجئين ، طالما كانت تسمح بذلك القوانين المحلية بها ، و كذلك ما لم توجه نشاطها ضد مصالح دولة اللاجئين الأصلية أو ضد مصالح دولة أخرى . و من ثم فلا مجال هنا للكلام عن قضية السيطرة النسبية أو منع قيام أو وضع قيود على نشاط جمعيات و تنظيمات اللاجئين ، التي تتشكل من أجل الاهتمام بأمور المعيشة و العبادة ، كالأنشطة الثقافية و الدينية و التجارية الخاصة باللاجئين ، حتى لو كانت تنظيمات غير رسمية ، إذ أنها غالباً ما تمثل مجتمع اللاجئين أمام السلطات المحلية و الدولية ⁵ .

و لكن تثور قضية مسؤولية دولة اللجوء عن السيطرة على مثل هذه الأنشطة ، إذا وجهت مثل هذه التنظيمات نشاطها ضد حكومة الوطن الأم أو دولة الأصل ، أو إذا تجاوزت الوسائل المستخدمة فيها حدودها و أغراضها المعتادة ، و أصبح لها بعداً خارجياً بغيرها من الدول . و هنا تلتزم دولة اللجوء

¹ — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 108 .

² — أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 178 .

³ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 196 .

⁴ — و في حقيقة الأمر ، ليس هناك من نشاط اقتصادي أو مهني يزيد عن مجرد المبادلات الثقافية ، و يستهدف نشاطاً عاماً لا مجرد علاقات فردية إلا و له جانبه السياسي ، و ليس هناك من حدث ثقافي أو اجتماعي لا يقوم على مجرد الاعتبارات الأخلاقية من مودة و رحمة و صداقة و عداوة ، و يتخطى إطار العلاقات الخاصة أو الفردية إلى نطاق النظام العام لحياة الجماعة ، إلا و له منظوره السياسي .

فكل الأنشطة الاجتماعية هي أنواع من النشاط الذي تمارسه جماعة ما في ميادين تختلف — من الناحية النظرية — في طبيعتها و دوافعها و أهدافها عن ميدان النشاط السياسي ، لكنها تتناول من الناحية التطبيقية موضوعات متصلة بموضوعات النشاط السياسي الذي يهتم بانتظام علاقات الأفراد و الجماعات و رعاية الصالح العام .

حول هذا الموضوع ، راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 175 .

⁵ — راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 108 .

بوقف نشاط مثل هذه الجمعيات ، و إلاّ تحمّلت المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تقع للدول الأخرى من جرّاء أنشطة مثل تلك التنظيمات أو الجمعيات ¹ .

هذا ، و قد تزداد الأمور تعقيدا في حالة حدوث التداخل بين قضيتي السيطرة على أنشطة اللاجئين من جهة ، و تسييس تلك الأنشطة من جهة أخرى ، و يبدو ذلك التداخل واضحا في حالة ادّعاء جماعة ما أو تنظيم معين من تنظيمات اللاجئين في بلد اللجوء أنه الممثل الشرعي الوحيد للبلاد السليبية ، و تحوّل من ثم إلى حكومة منفى ، فلكي يتحوّل أحد تنظيمات اللاجئين إلى حكومة منفى ، يجب أن يلقي بداية اعتراف بلد اللجوء على الأقلّ له بهذه الصفة ² .

و أيّا كان الأمر ، فإن الأنشطة الأكثر إثارة للجدل حول مسؤولية دولة اللجوء عن الأعمال الصادرة عن اللاجئين ، هي الأنشطة العسكرية و شبه الحربية ، حيث يُطرح تساؤل هام يتعلّق بمدى مسؤولية دولة اللجوء عن التنظيمات العسكرية الخاصة باللاجئين ، و التي تتشكل على إقليمها ، و تهدف إلى إسقاط النظام القائم في دولة الأصل أو في دولة أخرى ³ .

و للإجابة عن هذا التساؤل ، نشير إلى أنه من القواعد المقرّرة في القانون الدولي و في ميثاق الأمم المتحدة و في كافة المواثيق الدولية العالمية و الإقليمية ، أن الدولة في المجتمع الدولي تلتزم بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدام القوة ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأي دولة أو على أي نحو لا يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة ⁴ ، كما تلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية التي تُعدّ من صميم السلطان الداخلي لدولة أخرى ⁵ . كما تلتزم بعدم مساعدة أو تمويل أو التسامح مع الأنشطة الإرهابية أو المسلّحة التي تستهدف الإطاحة بالقوة بالنظام القائم في دولة أخرى ⁶ .

¹ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 197 .

² — و قد كان من المشهور في زمن الحروب إقامة حكومات منفى على أقاليم الأطراف المتصارعة ، و ادّعاء كل منها الشرعية على أقطارها المحتلة .

³ — و هو الأمر الذي أُثير بصدد مسؤولية لبنان عن أعمال المقاومة الفلسطينية التي تنطلق من أراضيه صوب الشمال الإسرائيلي ، و بصدد مسؤولية نيكاراغوا عن السفن المحمّلة بالأسلحة التي تعبر إقليمها لصالح متمردي السلفادور في عام 1986 .

⁴ — أنظر : المادة 4/2 من ميثاق الأمم المتحدة .

و لكن الصفة القانونية لدعم دولة اللجوء لأعمال العنف المسلّح تلك ، تتغير طبيعتها عندما تقدم المعاونة لشعب يناضل من أجل تقرير المصير . و حسب أحد المبادئ الأساسية للأمم المتحدة ، فإن مساندة حركات التحرير الوطنية لا يشكل خرقا لأي التزام أو واجب يقع على عاتق دولة اللجوء . و هو ما أكدّه إعلان عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول في عام 1981 ، من حق الدول في دعم حق تقرير المصير و حرية و استقلال الشعوب المستعمرة ، أو التي ترزح تحت نير احتلال أجنبي أو تمييز عنصري .

للتوسع أكثر ، راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئ : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ص 188 — 189 .

⁵ — أنظر المادة 7/2 من ميثاق الأمم المتحدة .

⁶ — و مع ذلك ، فإن تقديم المعاونات الإنسانية للعناصر المناوئة في الداخل لا تشكل — في رأي البعض — خرقا لأي قاعدة من قواعد القانون الدولي ، لأن المساعدات التي تستهدف بشكل مبدئي التخفيف من المعاناة الإنسانية ، لا تؤثر كثيرا على ميزان القوى =

و يترتب على ذلك ، أن دولة اللجوء تلتزم بمنع اللاجئين الموجودين على إقليمها من القيام بمثل هذه الأنشطة ، و إلاّ تحمّلت المسؤولية الدولية عنها تجاه الدول الأخرى ¹ .

و من ناحية أخرى ، يثور التساؤل أخيرا حول مدى مسؤولية دولة الملجأ عن أعمال العنف أو العمليات الإرهابية التي يرتكبها اللاجئون في بلد الملجأ ضد الأجانب أو الممتلكات العامة أو الخاصة الأجنبية ؟ .

و للإجابة عن هذا التساؤل يجدر بنا أن نفرق بين حالتين :

— **الحالة الأولى :** و هي حالة ارتكاب اللاجئين لأعمال العنف تلك بمعرفة سلطات بلد اللجوء ، أي أن دولة اللجوء كانت تعلم بنية ارتكاب اللاجئين لتلك الأعمال ، و مع ذلك لم تقم باتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة لمنع ارتكابها . ففي مثل هذه الحالة تُسأل دولة اللجوء مسؤولية دولية مباشرة عن ارتكاب مثل هذه الأعمال ، و تلتزم بتعويض الأضرار المترتبة عنها ² .

و مثال ذلك ؛ إذا كانت دولة اللجوء تعلم بأن اللاجئين قد خطّطوا لمهاجمة مقر البعثة الدبلوماسية أو الممثلين الدبلوماسيين لبلادهم ، و أصبحت هذه الخطة معروفة لدى السلطات المحلية لدولة اللجوء فمن واجبها — طبقا لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 ³ — أن تتخذ الإجراءات و التدابير اللازمة لمنع وقوع مثل هذه الاعتداءات ، و ذلك عن طريق احتجاز الأشخاص المُشتبه فيهم أو إبعادهم عن العاصمة ، أو حتى طردهم خارج دولة الملجأ في الحالات القصوى ⁴ .

— **الحالة الثانية :** و هي الحالة التي لا تعلم فيها دولة الملجأ مسبقا بنية ارتكاب أعمال العنف تلك ، و هنا لا يكفي لكي تنفي مسؤوليتها عن ذلك ، أن تدّعي بأنها لم تكن تعلم بوقوع مثل هذه الأعمال ، أو أنها تكتفي بتعويض الضرر ، أو معاقبة القائمين على الهجوم بعد وقوعه ، بل يجب عليها أن تُثبت أنها قد اتخذت جميع الإجراءات و التدابير الضرورية اللازمة لمنع وقوع هذا الهجوم أصلا .

= المتصارعة ، و من ثم فلا يكون لدولة الأصل أن تدّعي تضرّرها حتى و لو كانت دولة اللجوء متورّطة بذاتها في هذه المعونات الإنسانية .

و قد رأَت محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة الحربية و شبه الحربية في نيكاراغوا ، بأن المعونات الإنسانية المحضة التي تقدم للأشخاص و الجماعات في قطر آخر مهما كانت دوافعهم السياسية ، لا يمكن أن يُنظر إليها على أنها تدخل غير مشروع أو تشكل خرقا لمبدأ من مبادئ القانون الدولي ، رغم أنها قد تضمنت مساعدات غير مباشرة من حكومة أجنبية لمساندة حركة عصيان داخل دولة أخرى ، و بالتالي فإن مجرد السماح بنفس الأنشطة التي يقوم بها أفراد مثل اللاجئين سوف تكون أقل اعتبارا من وجهة نظر القانون الدولي .

أنظر : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 178 — 179 .

¹ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 198 ؛ برهان أمر الله مرجع سابق ، ص 298 .

² — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 198 .

³ — أنظر : المواد من 21 إلى 24 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 .

⁴ — راجع : محي الدين محمد قاسم ، التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ، مرجع سابق ، ص 110 .

فإذا قصرت دولة الملجأ في اتخاذ مثل تلك الإجراءات ، و ترتب على ذلك قيام اللاجئين بارتكاب أعمال عنف و تخريب أوقعت ضررا لدولة أخرى ، أثّرت مسؤولية دولة الملجأ عن تعويض مثل هذه الأضرار ، بل إنّ تقصيرها في اتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة لمنع تلك الاعتداءات ، يمكن أن يؤدي إلى توتر أو قطع العلاقات الدبلوماسية بينها و بين الدولة المتضررة ، و يمكن أن يؤدي في بعض الحالات إلى اندلاع الحرب بين الدولتين ¹ .

و الخلاصة ، أنه متى ترتبت مسؤولية دولة الملجأ عن أعمال معينة ارتكبتها اللاجئ إضرارا بدولة أخرى — سواء لأنها اشتركت في ارتكابها بطريقة أو بأخرى ، أو لأنها أهملت في اتخاذ التدابير و الاحتياطات المعقولة لمنع وقوعها — فإنها عندئذ تلتزم بتقديم الإرضاء (Redress) إلى الدولة المضرورة . و يتم ذلك عن طريق الوسائل العادية المعروفة في حالات المسؤولية الدولية ، و بخاصة دفع التعويضات أو معاقبة المسؤولين عن تلك الأعمال ، أو الأمران معا ² .

¹ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 200 .

² — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 299 .

الفصل الثالث

إجراءات تحديد
وضع اللجوء وانتهائه

لا شك ، أنّ مسألة تحديد الإجراءات الواجب تطبيقها لتقرير وضع اللاجئ هي مسألة أساسية و هامة بالنسبة لأي شخص اضطر لطلب اللجوء في دولة أخرى ، كما أنّ مسألة انتهاء صفة اللجوء و انتقائها عن اللاجئ لا تقل أهمية عنها هي الأخرى .

و من خلال هذا الفصل سنتناول هاتين المسألتين بشيء من التفصيل ، و ذلك وفقا للتقسيم التالي :

المبحث الأول : إجراءات تحديد وضع اللاجئ .

المبحث الثاني : انتهاء وضع اللجوء .

المبحث الأول

إجراءات تحديد وضع اللاجئين

ذكرنا أن تعريف اللاجئين هو الخطوة الأولى في إنشاء أيّ نظام قانوني يُنظّم و يحكم وضع اللاجئين ، و لذلك فقد قامت العديد من الوثائق الدولية المتعلقة باللاجئين بتعريف اللاجئين ، و بينت متى يكون مستحقا للحماية الدولية ، و متى يتمّ استبعاده منها ، لكنها لم تبين كيف يمكن التحقق من ذلك؟ وفي الوقت نفسه ، فإنه من غير الممكن اعتبار كل شخص يلتمس اللجوء لاجئا ، لذلك تفترض هذه الوثائق وجود سلطة معيّنة للتأكد من تطابق تعريف اللاجئين على الشخص الذي يطلب اللجوء ، و إن لم يتم النص على ذلك صراحة ، لكن هذا ما تقتضيه الأمور .

و مثل هذه السلطة ، تحتاج إلى آلية معيّنة حتى تتمكن من البت في قضية الشخص المرشح لمنحه صفة اللاجئين ، و تتمثل هذه الآلية في مجموعة من الإجراءات تُمكن طالب اللجوء من عرض قضيته و تمكن الجهة المختصة من دراسة قضيته للتحقق من الوقائع المطروحة ، ثم التأكد من أنها تتفق مع تعريف اللاجئين في التشريع واجب التطبيق .

و يعتبر التزام الدولة بتحديد وضع اللاجئين من خلال آلية معيّنة ، مُتفرّع عن التزامها بتعريف اللاجئين الوارد في الوثيقة الدولية المُنصّمة إليها أو التي صادقت عليها ، لذلك تُعتبر هذه الآلية من مستلزمات احترام الدولة لالتزاماتها الدولية المتعلقة بهذا الخصوص .

و لا يخفى على أحد الأهمية الكبرى للإجراءات و الأصول في مجال القانون بصفة عامة ، و في مجال قانون اللجوء بصفة خاصة ؛ فعادة لا يمكن الحديث عن فعالية الحقوق في أي فرع من فروع القانون ، ما لم يكن هناك نظام إجرائي يسمح لذوي الحقوق من الوصول إليها ، فالإجراءات تقوم بدور كبير في المحافظة على الحقوق و احترامها .

و في إطار هذا الاهتمام ، احتلت مسألة إجراءات اللجوء سلّم الأولويات في سياسة الحماية لدى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، و أيدتها في ذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة ؛ حيث طالبت بتمكين المحتاجين للحماية الدولية من الوصول إلى هذه الإجراءات ، أو أية آلية تمكن الجهات المختصة من التعرف على من هو الشخص الذي له أهلية في الحصول على اللجوء و تقرير مدى أحقيته فيه .

و لا تقتصر أهمية هذه الإجراءات بالنسبة للاجئين فقط ، بل تتعداه لتخدم مصالح دولة الملجأ لاسيما عندما يتعلق الأمر بتقييم أدائها على الساحة الدولية في مجال حقوق الإنسان . فعندما تقوم الدولة برّد أو طرد اللاجئين ، فإنها غالبا ما تبرّر قرارها بالقول أن هذا الشخص الذي تم طرده ليس لاجئا ، أو أنه يقع تحت بند من بنود الاستبعاد أو الانقطاع .

و بناء عليه ، فليس من السهل تصوّر أن تتمكن دولة من الاستناد لأيّ من هذه الادّعاءات بدون نظام إجرائي سليم و عادل .

و من خلال هذا المبحث ، سنتناول موضوع إجراءات تحديد وضع الشخص كلاجئ في ثلاثة مطالب ، حيث نبيّن في المطلب الأول الجهة المختصة بتنظيم إجراءات تحديد وضع اللاجئ ، و نعكف في المطلب الثاني على استعراض خصائص إجراءات تحديد وضع اللاجئ ، بينما نخصّص المطلب الثالث لمبحث الضمانات التي يتم توفيرها للاجئ أثناء دراسة طلبه .

المطلب الأول : الجهة المختصة بتنظيم إجراءات تحديد وضع اللاجئ

الأصل أن تكون للدولة الحرّية الكاملة في تنظيم كل فعل أو نشاط يقع على أرضها ، خاصة تلك المتعلقة بالأجانب من حيث دخولهم ، إقامتهم ، وغير ذلك من الأمور المتعلقة بسيادة الدولة . و بما أن اللاجئ أجنبي بالضرورة ، فإنّ علاقته بدولة الملجأ ، في إحدى جوانبها ، هي علاقة الأجنبي بالدولة المضيفة . و اعتمادا على ذلك ، فإنّ الدولة هي صاحبة الاختصاص الأصيل لتنظيم مركز الأجانب على أراضيها ، فهي تتمتع بحرّية واسعة ، في حدود الالتزامات الدولية ، لتحديد ما يتمتّع به الأجانب المقيمون على أرضها من حقوق ، و ما يمكن أن يُفرض عليهم من التزامات ¹ .

و بناء عليه ، فإن الأصل أن تكون دولة الملجأ هي صاحبة الاختصاص الأصلي ، بوضع جميع الإجراءات و الأنظمة المتعلقة بآلية البت في طلبات اللاجئين ، و تحديد مركزهم القانوني ² .

هذا ، و تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية جنيف 1951 و بروتوكول 1967 ، كلاهما لم يُحدّدا الإجراءات الواجب إتباعه لتحديد وضع اللاجئ ³ ، حيث تركّ للدولة المتعاقدة أن تُحدّد الإجراءات أو الأسلوب الذي

¹ — محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 45 .

² — فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 463 .

³ — راجع : تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، الجمعية العامة ، الدورة 34 ، نيويورك ، 1979 ، ص 11 — 12 بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 95 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 23 .

Gilbert JAEGER, La détermination du statut de réfugié en Belgique, *op. cit.*, p. 76 .

و من الملاحظ هنا ، أنّ واضعي اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 ، لم يأخذوا بما ورد في دستور المنظمة الدولية للاجئين 1946 — و هي المنظمة التي حلّت محلّها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين — و الذي تضمّن بصفة استثنائية في ملحقه الأول ، مادة خاصة بنظام دولي شبه قضائي لمنح صفة اللجوء ، طبقا لتعريف اللاجئ الذي جاء به الدستور نفسه ؛ ذلك النظام الذي تخلّى عنه عددٌ من الدول ، لأنّها كانت ترى أنه ينال من سيادتها .

إنّ هذا الاعتبار الأخير ، لربّما كان عاملا أساسيا في عدم إقدام واضعي الاتفاقية و البروتوكول على إيلاء أيّ اهتمام لموضوع وضع إجراءات خاصة بمنح صفة اللجوء ، حيث اكتفت الاتفاقية بالإشارة فقط في مادتها 36 ، إلى أنّ الدول المتعاقدة يتعيّن عليها أن توافي الأمين العام للأمم المتحدة بنصوص القوانين و الأنظمة ، التي يمكن أن تتّخذها لتأمين تطبيقها .

أنظر في ذلك : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 46 .

ترى أنه مناسب و متفق مع تكوينها السياسي و الدستوري ¹ ، و لذلك كان من الطبيعي أن تختلف هذه الإجراءات التي تتبعها الدول في هذا الصدد ² ؛ ففي عدد من البلدان يتم تحديد إجراءات وضع اللاجئين بموجب ترتيبات رسمية موضوعة في أطر قانونية ، سُنّت خصيصاً لهذا الغرض ³ ، و في بلدان أخرى يُنظر إلى هذه المسألة ضمن إطار الإجراءات العامة لقبول الأجانب ، و في غيرها من البلدان ، يتم تحديد وضع اللاجئين بمقتضى ترتيبات غير رسمية ، أو في مناسبات محدودة لأغراض معينة ، مثل إصدار وثائق السفر ⁴ .

و إذا كانت مهمة تحديد وضع اللاجئين تقع على عاتق الدولة بشكل عام كما رأينا ، فإنه في الواقع هناك عددٌ قليلٌ فقط من الدول الأطراف ، من أقدم على وضع إجراءات وطنية لمنح صفة اللجوء ⁵ الأمر الذي نتج عنه نوع من الفراغ القانوني ، و الذي ستحاول ملأه المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عوض الأجهزة الداخلية للدولة ⁶ .

و عليه ، فإنّ الجهات المسؤولة عن سنّ إجراءات تحديد وضع اللاجئين ، و البتّ في طلبات اللجوء يمكن حصرها في :

-
- ¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 58 ؛ Jean – Yves CARLIER (et autres), *op. cit.*, p. 737
 - ² — راجع على سبيل المثال إجراءات تحديد وضع اللاجئين في عدد من الدول : النمسا ، بلجيكا ، سويسرا ، ألمانيا ، الدانمرك إسبانيا ، فرنسا ، اليونان ، إيطاليا ، هولندا ، البرتغال ، بريطانيا ، كندا ، و الولايات المتحدة الأمريكية . و التي تناولها مجموعة من الكتاب في مؤلفهم المشترك الذي يضم أكثر من 800 صفحة : Jean – Yves CARLIER (et autres), *op. cit.*, 859 p
 - ³ — من بين تلك الدول بلجيكا . أنظر : Sylvie SAROLEA , *op. cit.*, pp. 657 – 660
 - ⁴ — راجع : المرجع نفسه ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين مرجع سابق ، ص 58 – 59 ؛ فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 463 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 23 . و راجع كذلك : مذكرة عن إجراءات تحديد صفة اللاجئين بمقتضى الوثائق الدولية التي قدمها المفوض السامي إلى اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، الدورة 38 ، سنة 1987 . و تحوي وصفا للسمات الأساسية لإجراءات التحديد الموجودة في 49 دولة من الدول 103 الأطراف آنذاك في اتفاقية 1951 و / أو بروتوكول 1967 .
 - ⁵ — من بين هذه الدول على سبيل المثال :
 - فرنسا ، و التي قامت في 25 جويلية 1952 بإنشاء الديوان الفرنسي لحماية اللاجئين و عديمي الجنسية (L'office de protection des réfugiés et des apatrides) (O.F.P.R.A) .
 - بلجيكا ، حيث قامت بإنشاء أربعة أجهزة لتحديد وضع اللاجئين ، و هي :

1 - L'office des étrangers .

2 - Le commissariat générale aux réfugiés et aux apatrides .

3 - La commission permanente de recours des réfugiés .

4 - Le conseil d'État .

— النمسا ، و التي قامت بإنشاء (L'agence fédérale pour l'asile « B.B.A ») .

— سويسرا ، و هي بدورها أنشأت (L'office fédéral des réfugiés « O.D.R ») .

— ألمانيا ، حيث أنشأت (L'office fédérale pour la reconnaissance des réfugiés étrangers « B.A.F.I ») .

⁶ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 46 – 47 .

— الدولة (أي الأجهزة الحكومية في بلد اللجوء) .

— المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين .

و فيما يلي سنعرض لذلك بشيء من التفصيل .

الفرع الأول : الدولة (الأجهزة الحكومية لبلد اللجوء)

إذا كان للدولة الحق في منح أو رفض منح صفة اللجوء ، فلها كذلك الصلاحية في وضع الإجراءات الخاصة بمنح صفة اللجوء ؛ فاتفاقية جنيف 1951 ، بعدم إقرارها لتلك الإجراءات ، تركت الصلاحية لوضعها للدول الأطراف ، و هو أمر طبيعي مادام أنّ حق منح صفة اللجوء مرتبط بسيادة الدول¹ .

و مقتضى ذلك ، أن للدولة الحرية التامة في تنظيم إجراءات تحديد وضع اللاجئين حسب مشيئتها دون أن يكون لأية دولة أخرى التدخل في ذلك بأي صورة من الصور . و بعبارة أخرى ، إن الدولة تتفرد وحدها دون شريك ، بكل ما يتعلق باستعمال سلطتها المطلقة في منح اللجوء داخل إقليمها ، ما لم يكن هناك نص اتفاقي يقضي بغير ذلك . فهي التي تتفرد بالحكم على ظروف طالب اللجوء ، و ما إذا كانت تتوافر فيه الشروط اللازمة لاعتباره لاجئاً من عدمه ، كما أنها هي التي تتفرد كذلك بتقدير الأسباب و الاعتبارات التي تبرّر منح اللجوء لطالبه أو تحول — من وجهة نظرها — دون ذلك² .

و هذه السلطة أو الاختصاص المنفرد للدولة في مجال حق اللجوء ، يُسمّى في الاصطلاح بحق الدولة في التكييف المنفرد . و هو ما نصت عليه الوثائق الدولية المتعلقة باللجوء ، حيث جرت المادة 3/1 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 على أنه : ((تختص دولة الملجأ بتقدير الاعتبارات التي تبرّر منحه)) ، كما قضت به المادة 2/11 من معاهدة مونتيفيديو سنة 1939 الخاصة بالملجأ السياسي و المأوى ، و كذلك الحال بالنسبة لاتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية للاجئين 1969 ، إذ نصت في مادتها الأولى الفقرة السادسة على أن : ((تتولّى دولة الملجأ فيما إذا كان الشخص يُعتبر لاجئاً طبقاً لأحكام هذه الاتفاقية من عدمه)) . و لذلك ، لا غرو أن يُعتبر حق الدولة في التكييف المنفرد من المبادئ التي سلّم بها الفقه ، و أقرّها القضاء الدولي ، و جرت عليها الممارسة الدولية³ .

و إذا كانت الدولة هي التي تختص وحدها — طبقاً لحقها في التكييف المنفرد — بالفصل فيما إذا كان طالب اللجوء ممّن ينطبق عليهم وصف (لاجئ) أم لا ، و هي التي تتفرد كذلك بتقدير الأسباب و الاعتبارات التي تبرّر منح اللجوء أو الامتناع عن منحه ، فإنها لا تتقيد بالاعتبارات القانونية فقط ، بمعنى أنّ هناك بعض العوامل الأخرى (فيما وراء القانون extra – legal consideration) ، قد تتدخل في

¹ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 45 — 46 .

² — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 45 ؛ عبد الحميد محمود حسن السامرائي ، مرجع سابق ، ص 171 .

³ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 276 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 81 .

توجيه الدولة عند استعمال سلطتها التقديرية في مجال الاعتراف بصفة اللاجئ ، أو منح الملجأ داخل إقليمها . فليس يكفي أن تتوافر في أحد الأشخاص صفة اللاجئ طبقاً للقانون الدولي ، حتى تلتزم الدولة التي قصد إقليمها بالاعتراف له بهذه الصفة و معاملته على مقتضاها ، بل أنّ لهذه الدولة أن تُقرّر — حسب تقديرها — ما إذا كان الشخص لاجئاً من عدمه . و كذلك ، فإنّ اعتراف الدولة بصفة اللاجئ بالنسبة لأحد الأجانب لا يلزمها قانوناً — ما لم يكن هناك اتفاق دولي على غير ذلك — بأن تمنحه صفة اللجوء على إقليمها ، بل هي تملك وحدها تقدير مدى ملاءمة منح الملجأ أو عدمه ¹ .

و هذا ما يدعونا إلى الحديث عن العوامل التي تؤثر في استعمال الدولة لحقّها في التكييف المنفرد و هي عوامل و اعتبارات فيما وراء القانون ، منها العوامل الإنسانية ، و السياسية و الاقتصادية و السكانية و العسكرية ... إلخ .

أولاً : العوامل الإنسانية

تحتلّ الاعتبارات الإنسانية مكان الصدارة بالنسبة للأسباب التي تدعو الدول إلى منح شخص ما صفة اللاجئ ، و يرجع ذلك إلى جوهر نظام حق اللجوء ذاته و علّة وجوده . و من ثمّ كان من البديهي أن تحرص أهم الصكوك الدولية المتعلقة بنظام اللجوء ، على النص صراحة على الطابع الإنساني لمنح الملجأ ² .

و قد كشف التطبيق الدولي أنّ الدول غالباً ما تستند إلى الاعتبارات الإنسانية كسبب لقيامها بمنح اللجوء ، و الأمثلة على ذلك لا تكاد تقع تحت حصر ، سواء في أوروبا أو في إفريقيا و آسيا و أمريكا ³ .

ثانياً : العوامل السياسية

تتأثر الدول عادة فيما يتعلّق بمنح صفة اللجوء بمقتضيات سياستها الداخلية منها أو الخارجية فضلاً عن علاقاتها بالدول الأخرى ، خصوصاً الدولة التي تضطهد اللاجئ أو تلاحقه ⁴ .

فوفقاً للاعتبارات السياسية الداخلية ، ترفض الدولة منح اللجوء لبعض اللاجئين ، إذا كان مجرد وجودهم على إقليمها قد يؤلّب المعارضة ضدها ، أو كان الرأي العام معبّاً ضدهم ، أو كان هؤلاء اللاجئين من عنصر لا يمكنه التكيّف مع السكان الأصليين ، و يُخشى وقوع صراعات بين الطائفتين في

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 283 .

² — راجع : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 55 .

³ — و من الأمثلة على ذلك ، قيام مصر سنة 1966 بمنح صفة اللاجئ لملك السعودية الأسبق " سعود بن عبد العزيز " لاعتبارات إنسانية ، على الرغم من خلافاته السابقة مع الحكومة المصرية في عهد الرئيس الراحل " جمال عبد الناصر " . و كذلك قيامها سنة 1980 بمنح اللجوء لشاه إيران المخلوع (محمد رضا بهلوي) لدواع إنسانية ، في الوقت الذي رفضت فيه الدول الأخرى و امتنعت عن إيوائه ، و خصوصاً تلك التي استفادت كثيراً من بلاده نتيجة لسياسته .

لمزيد من التفصيل حول هذه الأمثلة و غيرها ، راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 368 — 373 .

⁴ — Pierre de Senarclens, La société internationale et le problème des réfugiés, La foreterese Européenne et les réfugiés , La ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, p. 108.

المستقبل ، أو إذا كان اللاجئين من طائفة عنصرية أو من جنسية معينة ، ولكنهم قَدِموا إلى البلاد بأعداد ضخمة بالنسبة لعدد السكان الأصليين ، الأمر الذي قد يهدّد التوازن السياسي للدولة التي وفدوا إليها ¹ .

و كذلك الحال ، بالنسبة للاعتبارات السياسية الخارجية ، التي قد تؤثر هي الأخرى على موقف الدول من مسألة منح صفة اللجوء ، حيث أن الحرص على حسن العلاقات مع دولة اللاجئين الأصلية أو الضغوط التي تمارسها هذه الدولة الأخيرة ، قد تدفع بدولة الملجأ إلى رفض منح اللجوء لأحد اللاجئين أو إلى إنهاء الملجأ الذي كانت قد منحتة من قبل ² .

ثالثاً : العوامل الاقتصادية

مما لا شك فيه ، أنّ الدولة لا تستطيع إغفال العوامل الاقتصادية التي قد تتداخل في مسألة منح اللجوء ؛ ففي بعض الحالات يترتب على منح اللجوء تحمّل الدولة لأعباء اقتصادية قد تُرهق كاهلها ، و في حالات أخرى يمكن للاجئين أن يلعبوا دوراً أساسياً في رخاء الدولة و ازدهارها .

و طبقاً لذلك ، فإن الدول التي تشكو من فقر في الموارد ، أو تضخم في عدد السكان ، أو زيادة كبيرة في نسبة العاطلين عن العمل ، غالباً ما تكون أكثر ميلاً إلى التشدد في مسألة منح اللجوء ، قصد الإقلال من عدد اللاجئين الذين تمنحهم الملجأ على أراضيها . و على العكس من ذلك ، تميل الدول قليلة

¹ - و من الأمثلة على ذلك :

— موقف تايلاند السابق رفضها منح اللجوء للفيتناميين من أصل صيني .

— امتناع اليابان عن قبول اللاجئين داخل إقليمها ، خاصة إذا كان هؤلاء من الفيتناميين أو الكوريين .

— قيام المغرب بوقف منح الملجأ لشاه إيران الأسبق ، و مطالبته بمغادرة البلاد ، نتيجة لضغط المعارضة فيها ، و اشتعال فتيل المظاهرات الشعبية التي قامت ضدّ الحكومة بسبب إيواء ذلك الشاه .

— انتهاء الاتحاد السوفياتي (قبل تفكّكه) و كذلك عددٌ كبير من دول أوروبا الشرقية لسياسة شائعة ، تتمثل في عدم منح اللجوء للأشخاص الذين يعتقدون آراء سياسية تتعارض مع توجهاتها أو مصالحها بوجه عام ، و على النقيض من ذلك ، قيام الولايات المتحدة الأمريكية و دول أوروبا الغربية ، بفتح أبوابها لإيواء اللاجئين القادمين من الدول الشيوعية ، لاعتبارات سياسية ظاهرة .

² - و من الأمثلة على ذلك :

— رفض بلجيكا منح اللجوء لـ " تشومبي " رئيس حكومة الكونغو الأسبق سنة 1967 ، بسبب تدهور العلاقات بين الدولتين في ذلك الوقت .

— امتناع الحكومة الفرنسية عن منح الملجأ للإمبراطور المخلوع " جان بيديل بوكاسا " (Jean-Bédél Bokassa) بسبب حرصها على مصالحها الخاصة ، و علاقتها بجمهورية إفريقيا الوسطى آنذاك .

— قيام بريطانيا بإبعاد " تروتسكي " سنة 1969 من إقليمها ، كي تتجنّب غضب الاتحاد السوفياتي السابق .

— امتناع بريطانيا عن منح اللجوء للسياسي النيجيري (ايناهورو ENAHURU) الذي لجأ إليها ، و ذلك للمحافظة على علاقتها بنيجيريا ، على الرغم من الأسباب الوجيهة و القوية التي تبرّر طلب لجوء هذا الشخص .

— اضطراب ألمانيا الغربية سنة 1959 ، نتيجة تعرّضها لعدة ضغوط بشأن أربعة آلاف لاجئ جزائري ، إلى اتخاذ حل وسط ، حيث منحت هؤلاء اللاجئين الجزائريين ترخيصاً بالإقامة فقط في إقليمها و بصفة مؤقتة ، دون أن تمنحهم الملجأ .

— قيام أمريكا منذ حرب فيتنام بإعادة توطين مليون لاجئ فيتنامي في الولايات المتحدة الأمريكية ، بما فيهم عشرات الآلاف من المحاربين القدامى من الفيتناميين الجنوبيين ، و لكن إدارة الرئيس " بوش " كانت بطيئة جداً عند الاستجابة للأصدقاء العراقيين ، الذين تعرّضت حياتهم للخطر عقب التدخل الأمريكي في العراق .

السكان و الغنية بالموارد الطبيعية ، إلى التوسّع في منح اللجوء للأجانب ، إذا كانوا قادرين على العمل و الإنتاج ، أو كانوا من أصحاب رؤوس الأموال أو المهارات الفنية و الخبرات العالية ¹ .

الفرع الثاني : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

طالما أن الدولة هي وحدها التي لها الحق في تنظيم إجراءات تحديد وضع اللاجئين ، فإنّ إشراك المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في هذا الشأن رهن بالسلطات التي تمنحها الدولة ² . و في هذا الصدد فإنّ الدور الذي تلعبه المفوضية السامية في تحديد تلك الإجراءات ، يختلف من دولة إلى أخرى حسب الظروف السائدة في كل بلد ، إذ قد يقتصر دور ممثلي المفوضية على إبداء المشورة أو منح السند القانوني لطالبي اللجوء ، أو المشاركة في مرحلة الاستئناف ، و قد يمتد هذا الدور إلى المساهمة في اتخاذ القرار النهائي في طلب اللجوء ³ .

و على أية حال ، فإنّ تعاون المفوضية في هذا الأمر ، يعتمد على موارد الدولة المعنية و قدرتها التشريعية للتعامل مع مثل هذا الموضوع .

هذا ، و قد أشار البعض إلى أنّ قيام المفوضية بهذه المهمة يرتبط فيما إذا كانت الدولة طرفاً في اتفاقية 1951 ، أي إذا كانت الدولة طرفاً في الاتفاقية فإنها تتولى هذه العملية ، أمّا إذا لم تكن الدولة طرفاً في الاتفاقية ، فإنّ المفوضية تقوم بهذه المهمة ⁴ .

¹ — و من أبرز الأمثلة التي تُلقت الأنظار في هذا المقام ، ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية منذ استقلالها ، من انتهاج سياسة الترحيب باللاجئين الوافدين من كل مكان ، لدرجة أن دعا الرئيس الأمريكي " جورج واشنطن " مواطنيه في مطلع سنة 1795 ، إلى أن يتصرّعوا إلى الله ، حتى يجعل من الولايات المتحدة الأمريكية ملجأ لجميع البؤساء في العالم . و على ما يبدو ، فإنّ هذه السياسة السخية للجوء نبعت من الطبيعة الجغرافية لهذه البلاد الواسعة الأرجاء ، و حاجتها الماسة في ذلك الوقت إلى الأيدي العاملة ، سواء للبناء و التعمير ، أو للمشاركة في الدفاع عن الوطن . بيد أنه منذ أن تحقّق لهذه الدولة ما كانت تتطلع إليه من وراء تلك السياسة المتّسمة بالسخاء و الكرم تجاه اللاجئين ، فإنها عدلت عنها ، و لجأت إلى التشدّد في منح اللجوء ، و إخضاعه لعدد كبير من القيود .

أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 287 — 288 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 116

² — أنظر : فوزي محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 464 .

³ — من الجدير بالذكر ، أنّ إشراك المفوضية في تنظيم إجراءات تحديد وضع اللاجئين ، يختلف من دولة إلى أخرى ، ففي بعض البلدان تلعب المفوضية دوراً استشارياً في إجراءات تقرير الوضع ، و يتم إخطارها بطلبات التماس اللجوء ، كما تُتاح لها فرصة الإطلاع على الملفات و القرارات ، و يحق لها إبداء الملاحظات ، و في بعض البلدان تُعتبر المفوضية جزءاً من لجنة الاستئناف التي تنتظر في قرارات رفض التماس اللجوء ، و في بعض الأحيان تشترك المفوضية فعلاً في الإجراءات الخاصة بالمطارات ، أو في الإجراءات الخاصة بعمليات الطرد و الترحيل ، التي تؤثر على وضع اللاجئين المُعترف بهم .

راجع حول هذا الموضوع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 47 بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 95 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين مرجع سابق ، ص 48 .

⁴ — و من بين هؤلاء الأستاذ " شطناوي " ، حيث يقول في هذا الصدد : ((... كما أن للمفوضية أن تُقرّر أنه ينبغي منح شخص ما مركز لاجئ ، و ذلك في البلدان غير الأطراف في أيّ صك دولي خاص باللاجئين)) .

أنظر : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 247 .

إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذا الرأي على إطلاقه ، فعلى سبيل المثال تُعتبر موريتانيا من الدول التي انضمت لاتفاقية جنيف 1951 ، و لكن على الرغم من ذلك ، فإن قبول طلبات اللجوء و البتّ فيها تتم بواسطة مكتب المفوضية السامية في نواكشوط نظرا لغياب الهياكل المؤسسية الحكومية المختصة¹ . و في مقابل ذلك هناك بعض الدول التي لم تنضم لاتفاقية 1951 ، و لكنها مع ذلك تبنت آلية وطنية لقبول طلبات اللجوء و البتّ فيها ، و من الأمثلة على هذه الدول لبنان² و العراق سابقا³ .

و لذلك ، فإن الربط بين كون الدولة طرف في اتفاقية جنيف 1951 و صلاحيتها في تحمّل عبء تقبّل طلبات اللجوء لا يستند إلى أساس سليم من الواقع أو القانون ، فلا يوجد ما يمنع دولة الملجأ من أن تضع القوانين و الأنظمة و الإجراءات التي تحدّد وضع اللاجئين على أراضيها ، بغضّ النظر عن موقفها من اتفاقية 1951 . فالدولة هي صاحبة السيادة على أراضيها ، و لها أن تضع النصوص و القوانين التي تنظم وجود الأجانب بشكل عام فيها . و في هذه الحالة ، لا يتعيّن على دولة الملجأ و هي تنظم النصوص التي تحكم وجود اللاجئين فيها ، إلا أن تُراعي قواعد و أصول القانون الدولي المرعية في هذا الشأن⁴ .

و في ضوء كل ما تقدم ، يمكن أن نخلص إلى القول بأن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، و نظرا للقدر الكبير الذي تتمتع به من الخبرة التشريعية و العملية في تفسير و تطبيق اتفاقية

¹ — أنظر : شان ليندستروم ، لاجئو المدن في موريتانيا ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 17 ، جويلية 2003 ، ص 43 .
و نفس الأمر ينطبق على مصر ، فعلى الرغم من انضمامها لاتفاقية جنيف 1951 ، لكن يقوم مكتب المفوضية بالقاهرة بالنظر في طلبات اللجوء و الفصل فيها ، و ذلك بموجب اتفاقية التعاون الموقعة بين الحكومة المصرية و المفوضية السامية للاجئين سنة 1954 .
راجع: بسكال غزّالة ، (الملفات المغلقة) في طي النسيان: النازحون السودانيون في عشوائيات القاهرة، نشرة الهجرة القسرية، عدد 16
أفريل 2003، ص 23 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل لملتسمي اللجوء واللاجئين في مصر القاهرة، سبتمبر 2003، ص 1.
و الحال نفسه بالنسبة لكينيا ، فعلى الرغم من انضمامها إلى اتفاقية 1951 ، إلا أن مكاتب المفوضية بنairobi هي التي تقوم بمسؤولية استقبال اللاجئين و تسجيلهم ، و ترتيب مواعيد عرضهم على إجراءات بت وضع اللجوء ، و إجراء المقابلات لتحديد أهليتهم للحصول على اللجوء ، و تقرير مدى أحقيتهم فيه ، و النظر في طلبات الاستئناف ضد رفض طلبات اللجوء ، و البت في الاستئناف . راجع : اتحاد اللاجئين في كينيا ، مرجع سابق ، ص 14 .

و كذلك الأمر ، بالنسبة لليمن التي انضمت إلى اتفاقية 1951 ، و مع ذلك تتولّى المفوضية السامية القيام بإجراءات البتّ في وضع اللجوء . راجع : نيسيا هـ . ب . هيوز ، اليمن و اللاجئين : مواقف تقدمية و خواء على صعيد السياسات ، نشرة الهجرة القسرية عدد 16 ، أفريل 2003 ، ص 33 .

² — بموجب المادة 27 من الباب الثامن لقانون 10 جويلية 1962 ، يُمنح حق اللجوء في لبنان بقرار يصدر عن لجنة مؤلفة من :
— وزير الداخلية ، رئيسا .
— مدراء العدلية و الخارجية و الأمن العام ، أعضاء .

و لكن لم يتم تفعيل هذا القانون في الواقع ، حيث استمرت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الإشراف على عملية منح اللجوء .
³ — في العراق (في عهد الرئيس الراحل صدام حسين) ، تناول قانون اللاجئين العراقي رقم 51 لسنة 1971 هذه الإجراءات و نصت المادة 5 من هذا القانون على تشكيل لجنة دائمة في بغداد باسم اللجنة الدائمة لشؤون اللاجئين السياسيين ، تكون برئاسة وكيل وزارة الداخلية للإدارة العامة ، و عضوية كل من :

— ممثل عن مجلس قيادة الثورة (العلاقات العامة) .
— ممثل عن ديوان وزارة الداخلية .
— ممثل عن مديرية الاستخبارات العسكرية .
— ممثل عن مدير الجنسية العربية .

⁴ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ن ص 265 .

اللاجئين 1951 ، فإنها استطاعت أن تشارك العديد من الدول في وضع إجراءات تحديد اللاجئين و البت في طلبات اللجوء ، و كذلك في عمليات الرقابة و المتابعة بالنيابة عن المجتمع الدولي ، و ذلك كجزء من اختصاصها في تعزيز قانون اللاجئين ، و حمايتهم ، و الإشراف على تنفيذ اتفاقية 1951¹ .

المطلب الثاني : خصائص إجراءات تحديد وضع اللاجئين

تتميز إجراءات تحديد وضع الشخص كلاجئ بمجموعة من الخصائص و الموصفات ، و فيما يلي عرض لها بشيء من التفصيل :

الفرع الأول : إجراءات كاشفة

تعتبر الإجراءات الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين ذات طبيعة تقريرية ، أو بعبارة أخرى إجراءات كاشفة و ليست منشئة . أي أن الشخص يُعتبر لاجئاً متى توفرت فيه عناصر و أركان التعريف و عليه لا يصبح الشخص لاجئاً بسبب الاعتراف ، و لكنه يُعترف به لأنه لاجئ² . لذلك لا تعمل الإجراءات على إنشاء صفة اللاجئين لطالب اللجوء ، بل تكشف أو تقرّر له هذه الصفة³ .

و أهمية هذا التأكيد ليس من وجهة النظر القانونية فحسب ، و إنما كذلك من حيث المصلحة الدبلوماسية⁴ .

و يترتب على اعتبار وصف هذه الإجراءات بأنها كاشفة ، أهمية كبرى فيما يتعلّق بكيفية التعامل مع طالب اللجوء ، حتى قبل أن تتمكن الأجهزة المختصة من البت في طلب لجوئه ، بل و حتى قبل أن يتقدم بطلب اللجوء إليها . فقد يحدث في بعض الأحيان ، أن يتعرّض طالب اللجوء للحجز أو الاعتقال من قبل سلطات دولة الملجأ لسبب من الأسباب قبل أن يتقدم بطلب اللجوء ، و بعد ذلك يتقدم بطلبه للجهات المختصة في دولة الملجأ ، فتحتجّ السلطات التي تحتجزه بأن طلبه غير مبرّر ، أو أن طالب اللجوء يستعمل مؤسسة اللجوء لإعاقة إجراءات السلطات التي تحتجزه ، بسبب مخالفته القوانين و الأنظمة المتعلقة بالأجانب . و في مثل هذه الحالة ، تبرز أهمية الطبيعة القانونية لإجراءات تحديد وضع الشخص كلاجئ ، حيث أن دور الإجراءات يكمن في كشفها عما إذا كان طالب اللجوء لاجئاً حقاً ، و ما إذا كان تعريف اللاجئين ينطبق عليه أم لا . فإذا كان الرد إيجابياً كان طالب اللجوء لاجئاً منذ البداية ، أي منذ اللحظة التي اكتملت لديه عناصر تعريف اللاجئين ، بغضّ النظر عن الوقت الذي أظهر فيه نيته للجهة

¹ — راجع على سبيل المثال مشاركة المفوضية السامية للأجهزة الحكومية في عملية البت في طلبات اللجوء في البرازيل . في : خوسيه فيشيل دي أندراو و أدريانا ماركوليني ، القانون البرازيلي للجوء : هل يُعدّ نموذجاً لقوانين اللجوء في أمريكا اللاتينية ؟ نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2002 ، ص 38 .

² — ((Une personne ne devient pas réfugiée parce qu'elle est reconnue comme telle , mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle réfugiée)) .

³ — أنظر : Louis – Antoine ALEDO, *op, cit* ., p. 389

⁴ — فغني عن التنويه بأن اعتبار تحديد وضع اللاجئين منشئاً لوضعه ، من شأنه أن يشكّل سبباً إضافياً للصعوبات بين دولة الأصل و دولة الملجأ . راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 92 .

صاحبة الاختصاص . و بالتالي يستحق الحماية و الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ منذ البداية ، فلا يجوز مثلاً رده إلى بلده الأصلي ، حيث يمكن أن يتعرض للاضطهاد إذا كانت إجراءات اعتقاله لغايات الإبعاد¹ .

الفرع الثاني : إجراءات فردية غير تمييزية

عادة ما تُوصف إجراءات تقرير وضع اللاجئ بأنها إجراءات فردية غير تمييزية ، بحيث يتم تحديد وضع اللاجئ بشكل فردي ، و يكون طالبو اللجوء متساوون بالنسبة لهذه الإجراءات ، لا فرق بين الذكر و الأنثى ، أو القاصر و البالغ ، بل الكل على قدم المساواة² .

و الحق ، أن مختلف الصكوك الدولية التي تطرقت لتعريف اللاجئ ، نجدها تؤكد على فردية حالة اللجوء ، و تسمح لأي فرد من أفراد الأسرة بتقديم طلب لجوء منفصل عن رب الأسرة . و في حالة تقديم طلب لجوء واحد لجميع أفراد الأسرة ، فإن لكل منهم الحق بأن تُسمع أقواله حسب القواعد المرعية ، على قدم المساواة مع رب الأسرة .

و غني عن البيان ، أن الصفة غير التمييزية لإجراءات تحديد وضع اللاجئ ، تفرض على الأجهزة المختصة بالبت في طلبات اللجوء ، بأن توفر كوادراً مؤهلة لإجراء المقابلات مع القاصرين أو الإناث من أفراد الأسرة الواحدة ، حيث أن اختلاف الفئة العمرية أو الجنس ، يترك أثراً واضحاً على طلب اللجوء ، و طريقة التعامل معه من حيث أسلوب إجراء المقابلة .

و من جهة أخرى ، فربما لا يكون رب الأسرة لاجئاً ، و تكون زوجته أو أحد أبنائه أو بناته القصر من اللاجئين ، أو ربما يكون رب الأسرة لاجئاً ، و لكنه وقع تحت بند من بنود الاستبعاد بسبب بعض الجرائم التي اقترفها ؛ ففي مثل هذه الحالات لا يمكن أن يؤخذ إنسانٌ بجريرة إنسان آخر ، حتى و لو كان على علاقة أسرية معه³ .

الفرع الثالث : إجراءات دولية عابرة للحدود

يُقصد بهذه الخاصية ، أنه عندما يُعترف لشخص ما بصفة اللاجئ في بلد ما ، فإن لهذا الاعتراف أثراً ينسحب على المستوى الدولي ، فيحق له أن يتمتع بما لهذه الصفة من حقوق في حال انتقاله من دولة الملجأ لدولة أخرى . و هو ما يمكن أن يُستشف من نص المادة 28 من اتفاقية جنيف 1951 ، التي تناولت موضوع وثائق السفر ، حيث أوضحت أن اللاجئ الذي يحمل وثيقة سفر الاتفاقية التي أصدرتها دولة متعاقدة ، يستطيع السفر كلاجئ لدول متعاقدة أخرى⁴ .

¹ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 272 .

² — أنظر : عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مرجع سابق ، ص 55 .

³ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 273 .

⁴ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 97 .

و لكن مع ذلك ، فقد كشفت الممارسة الدولية أن هناك بعض الدول هي أطراف في اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 ، لا تعترف بوضع اللاجئ الذي حددته دول متعاقدة ، و تقوم نتيجة لذلك بتحديد جديد لوضعه وفقا للإجراءات أو الترتيب السائد عندها .

إن رفض قبول أثر التحديد فيما وراء ولاية إقليم الدولة التي قامت به — كما يقول الأستاذ الجعلي — يبدو متناقضا مع جوهر غرض الاتفاقية و البروتوكول ، الذين قُصدَ منهما التمكن من التوصل لتوجه مشترك و عالمي بشأن وضع اللاجئ ، بواسطة كل الدول المتعاقدة . و يتعارض هذا الرفض أيضا مع نصوص الاتفاقية الخاصة بوثائق السفر ، علما بأن وثيقة سفر الاتفاقية مقبولة على نحو واسع ، ليس فقط عند الدول المتعاقدة ، و إنما أيضا بواسطة دول ليست أطرافا في الاتفاقية أو البروتوكول . و على ما يبدو ، فإن الصعوبات الخاصة بأثر التحديد فيما وراء ولاية إقليم الدولة التي قامت به ، ترجع إلى التفسير الضيق لمبدأ السيادة ، بالإضافة إلى خوف بعض الدول و خشيتها ، من أن الاعتراف بوضع اللاجئ الذي تمّ تحديده في بلد آخر ، يحمل معه التزاما بمنح حقوق الإقامة ¹ .

و اتصّالا بهذا التّأصيل النظري ، يمكن القول بأن طابع الدولية يُعتبر صمام الأمان لاحترام صفة اللاجئ و تقرير حقوقه في الدول الأخرى . و لذلك فقد لاحظت اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في توصيتها رقم 12 لسنة 1987 الرغبة في المحافظة على استمرارية وضع اللاجئ ، بعد أن يتم تحديده بواسطة دولة متعاقدة . كما نوّهت بأن نصوصا عديدة في اتفاقية 1951 تُمكن اللاجئ المقيم في دولة متعاقدة من ممارسة حقوقه كلاجئ في دولة متعاقدة أخرى ، و أن ممارسته لتلك الحقوق لا ينبغي أن تكون خاضعة لتحديد جديد لوضعه كلاجئ .

و على ضوء ذلك ، توصّلت اللجنة التنفيذية للمفوضية إلى أنه لا يجوز لدولة طرف في الاتفاقية أن تُشكّك بالمركز القانوني للاجئ المقرّر له من قِبَل دولة متعاقدة ، إلّا عندما يبدو بوضوح كامل أن الشخص المُعترف له بصفة اللاجئ لم يستوف متطلبات الاتفاقية ² .

و أضافت اللجنة التنفيذية كذلك ، بأن قرار دولة متعاقدة بعدم الاعتراف بوضع اللاجئ ، لا يمنع دولة متعاقدة أخرى من دراسة طلب جديد ، يكون قد تقدّم به ذلك الشخص بهدف الحصول على وضع اللاجئ .

و بهذا التحصيل ، يتضح أن خاصية العالمية أو (فيما وراء إقليم الدولة) ، لا تشمل قرارات الدولة القاضية برفض طلبات اللجوء ، فرفض دولة ما الاعتراف لفرد ما بصفة اللاجئ ، لا يحرمه من تقديم طلب لجوء لدى دولة أخرى . و المقصود من تكّيس هذا الأثر للإجراءات ، و قَصْرُه على القرارات

¹ — راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 97 .

² — كأن يكون قد استعمل الغش و الخداع (تقديم وثائق ملفقة و مزورة) للحصول على اعتراف الدولة به كلاجئ ، أو أن يكون قد أخفى معلومات من شأنها أن تضعه موضع المستثنى من صفة اللجوء .

راجع : تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، الجمعية العامة ، الدورة 34 ، نيويورك 1979 ، ص 12 .

الإيجابية ، هو منح طالب اللجوء الفرصة لتقديم طلبه لجهة أخرى غير تلك التي رفضت طلبه الأول .
فيتحقق بذلك هدفان ، الأول : تمكينه من مراجعة ثانية لقرار قد تكون شأبته شائبة ما ، و الثاني : دعمًا
لشعور طالب اللجوء بالعدالة ، فعندما يُرفض طلبه من جهتين مختلفتين في بلدين مختلفين ، ربما يختلفان
بتوجهاتهما السياسية و علاقتهما بدولته الأم ، فإن الثقة بصحة القرار تتعزز ، و ربما يعيد النظر أصلًا
بمدى مشروعية ما يشعر به من خوف من الاضطهاد ¹ .

الفرع الرابع : إجراءات ترتب حقوقًا لطالب اللجوء

بمجرد أن يتقدم شخص ما بطلبه للجوء في دولة ما ، تترتب له حقوق ، تُغير من وضعه القانوني
كأجنبي عادي . و لا شك أن هذه الخاصية ترجع إلى كون طالب اللجوء لاجئ محتمل ، و هي النتيجة
المتربة عن كون هذه الإجراءات إجراءات كاشفة .

و من جملة الحقوق التي تترتب لطالب اللجوء ، حقه في أن يُسمع من قبل الأجهزة المختصة
للفصل في طلب لجوئه ، و حقه في عدم الرد على الحدود الدولية ، و حقه في عدم طرده أو إبعاده إلى
دولته الأصلية ، أو إلى أي دولة يمكن أن يتعرض فيها للاضطهاد ، و غير ذلك من الحقوق ² .

الفرع الخامس : إجراءات ذات طبيعة مختلطة (إدارية / قضائية)

إن السؤال الهام الذي يفرض نفسه هنا من وجهة النظر القانونية ، هو : هل تُعتبر إجراءات تحديد
وضع الشخص كلاجئ إجراءات قضائية أم إدارية ؟ و بالرغم من أهمية هذا السؤال ، إلا أن الفقه لم يُوله
الاهتمام الكافي .

و قد كشفت الدول في ممارساتها أن هناك تضاربًا واضحًا في تصنيف هذه الإجراءات ، فالبعض
منها يعتبرها مجرد إجراءات ذات طبيعة إدارية ، تقوم بها إحدى الهيئات الإدارية التي تتمتع باختصاص
تقديري ³ ، بينما يعتبرها البعض الآخر إجراءات قضائية تصدر عن جهات قضائية ، و ترتب للشخص
طالب اللجوء ضمانات و حقوقًا في مواجهة الدولة ⁴ .

و لعل ما زاد الأمر التباسًا ، هو وقوع الدول في خلط بين إجراءات تحديد وضع الشخص كلاجئ
و إجراءات إدخال و إبعاد الأجانب ، و هما أمران منفصلان ، فإذا كان دخول طالب اللجوء إلى دولة
الملجأ هو عبارة عن عمل إداري ، تملك الدولة سلطة تقديرية بشأنه ، و تمارسه من خلال أجهزتها
الإدارية ، فإن الأمر يتغير عندما يتمكن طالب اللجوء من الدخول إلى إقليم دولة الملجأ (سواء بطريقة
قانونية أم غير قانونية) ، إذ نكون حينها أمام مسألة أخرى ، تنعدم فيها السلطة التقديرية لأجهزة الدولة

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 274 ؛ بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 97 .

² — راجع توصية اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين رقم 8 سنة 1977 .

³ — راجع : Sylvie SAROLEA, *op. cit.*, p. 656 ؛ F. Tiberghien, *op. cit.*, p. 17 .

⁴ — راجع : Sylvie SAROLEA, *op. cit.*, pp. 661 – 664 .

و يجب عليها عندئذ إتباع الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها ، بالإضافة إلى تشريعاتها الداخلية التي يفترض أن تكون منسجمة مع التزاماتها الدولية .

و على أية حال ، يمكننا القول بأن هذه الإجراءات تحمل طبيعة خاصة ¹ ، و ذلك وفقا لمميزاتها التي سبق تناولها ، فكما يقول الأستاذ " الهلسة " ، من الصعب تحديد طبيعة هذه الإجراءات بشكل مجرد إذ لا بد من الأخذ بعين الاعتبار وضع الدولة المعنية ، من حيث الالتزامات الدولية المترتبة عليها و تشريعاتها الداخلية ² . فقد رأينا فيما سبق ، أن الجهة المسؤولة عن البت في طلبات اللجوء ، تختلف من بلد إلى آخر ، حيث نظمت الدول هذا الأمر بحسب ما يتفق مع تكوينها السياسي ، و يتناسب مع نظامها الدستوري .

و لذلك ذهب البعض إلى القول بأنه ، في الحالة التي يفصح فيها المشرع عن إرادته ، و يبين طبيعة النشاط أو طبيعة العضو الذي يمارس النشاط ، تكون إرادة المشرع هي الحاسمة ، أما عندما يصعب الكشف عن إرادة المشرع ، فإنه يُستدل على طبيعة النشاط من مجموعة العناصر الشكلية و الموضوعية ، فيؤخذ في الاعتبار تكوين العضو صاحب النشاط (لمعرفة ما إذا كان يشمل القضاة) ، و الإجراءات المتبعة أمامه ، و نظام الطعن في الأعمال الصادرة عنه ، و الاعتراف أو عدم الاعتراف لهذه الأعمال بقوة الأمر المقضي به ، و غيرها من الاعتبارات ، و مثل هذه الأمور تختلف من دولة إلى أخرى ³ .

المطلب الثالث : ضمانات إجراءات تحديد وضع اللاجئ

لقد سبق لنا الحديث عن أهمية و خصائص إجراءات تحديد وضع الشخص كلاجئ ، فهذه الإجراءات هي التي تكشف عن الوضع القانوني للاجئ ، و تبين مدى حاجته للحماية الدولية ، و القرار النهائي الصادر بهذا الخصوص هو الذي يحدد من يبقى في دولة الملجأ ، و من يمكن إعادته إلى دولته الأصلية .

و لما كانت هذه الإجراءات المتبعة تختلف من دولة إلى أخرى ، حسب تتوَع تقاليدھا التشريعية و انعكاساً لظروفها المحلية و مواردها الوطنية ، فقد برزت الحاجة إلى التنسيق بين الدول في كيفية تحديد وضع اللاجئ ⁴ . و في هذا الإطار قامت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بإعداد توجيهات عامة حول الحدود الدنيا للإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، و ناشدت الدول للعمل بها ، و احترامها ، و عدم إساءة استخدامها ⁵ .

¹ — أنظر : أشرف وفا ، المركز القانوني للأجانب ، القاهرة ، الطبعة الأولى 1997 / 1998 ، ص 21 .

² — أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 280 .

³ — المرجع نفسه ، ص 280 .

⁴ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 95 .

⁵ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق .

و وفقا لذلك ، يمكن تلخيص إجراءات تحديد وضع اللاجئين و ضماناتها على النحو الآتي :

الفرع الأول : تقديم الطلب (التسجيل)

الأصل أنه يتعيّن على الشخص الذي يلتمس اللجوء ، أن يتقدم إلى الموظف الحكومي المختص أو يراجع مكتب المفوضية لتقديم طلب اللجوء . و على العموم لا توجد طريقة محددة لتقديم هذا الطلب¹ لكن عادة ما تقوم الأجهزة الحكومية أو موظفو المفوضية بإعداد نموذج خاص لهذا الغرض ، و قد يختلف في الشكل ، لكن المحتوى متشابه إلى حد كبير ؛ فهو عبارة عن مجموعة من الأسئلة متعلّقة بمعلومات عامة حول طالب اللجوء ، و الأسباب التي أدت إلى مغادرته وطنه ، و الأسباب التي تمنعه من العودة إليه .

و كما هو واضح ، فإن الهدف من هذه المعلومات هو إعطاء فكرة أولية لبيان طريقة التعامل مع صاحب الطلب² .

و في الحالات التي لا يكون بمقدور طالب اللجوء التقدم إلى الموظف الحكومي أو الاتصال بمكتب المفوضية ، كأن يكون معتقلا لدى الجهات الأمنية ، أو أن هناك أسبابا صحية تحول دون ذلك ، يتوجّب على الجهة التي يكون طالب اللجوء تحت يدها ، أن تُتيح له الفرصة للاتصال بالمفوضية³ ، و تسمح له بفترة كافية من الوقت لإعداد طلبه باللجوء⁴ .

الفرع الثاني : المقابلة

بعد أن يقوم طالب اللجوء بملء النموذج الخاص به ، يُحدّد له موعد مقابلة ، يتولّاها موظف مختص و مؤهل من السلطة المختصة بتقرير وضع اللاجئين⁵ ، و يجب على هذا الموظف عند بدء

¹ — فقد يكون الطلب كتابة أو شفاهة أو بواسطة التلكس أو الفاكس ، أو حتى عن طريق البريد الإلكتروني .

راجع : Jean – Yves CARLIER , (et autres) , *op. cit.*, p. 26

² — ففي بعض الأحيان ، و من خلال الطلب المُقدّم يمكن التعرف على بعض حالات طالبي اللجوء الذين يحظون بالأولوية مثل الأطفال غير المرافقين و النساء العازبات و النشطاء السياسيين الملاحقين .

راجع : Jean FOUGEROUSE, Roland RICCI, *op. cit.*, p. 182

³ — غالبا ما يتم تبليغ المفوضية عن رغبة الأجانب بتقديم طلباتهم للجوء من خلال منظمات حقوق الإنسان المحلية أو الدولية .

⁴ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 49 .

⁵ — جدير بالذكر أن طالب اللجوء يكون عادة في وضع حسّاس للغاية ، فهو يجد نفسه في بيئة غريبة ، و قد يواجه صعوبات جدية تقنية و نفسية عند عرض قضيته على سلطات بلد أجنبي ، بلغة كثيرا ما تكون غير لغته ، و لذلك فمن المرغوب فيه أن تُتاح له الفرصة لعرض حالته على موظف مؤهل ، قادر على اتخاذ قرار محايد و موضوعي و مستقل . راجع في ذلك :

المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 58 .

لكن للأسف ، فإن موظفي (الخط الأول) الذين تستخدمهم حكومات كثيرة — أي الموظفون الذين يلتقي بهم ملتمسو اللجوء أولا عندما يتقدمون بطلباتهم للحصول على مركز اللاجئين — ليسوا دائما بالقدر الملائم من التأهيل و التدريب لاتخاذ مثل هذه القرارات المهمة . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997/1998 ، مرجع سابق ، ص 205 .

المقابلة أن يوفر جميع ظروف الثقة و الأمان لطالب اللجوء¹ ، و عليه أن يخطره بأن جميع المعلومات التي سيُدلي بها ستُعاملُ بسريّة مطلقة و بمعزل عن أي جهة كانت² .

و أثناء المقابلة يشرح طالب اللجوء قضيته أمام الموظف ، مُجيباً عن أسئلته التي تتمحور حول ظروف طالب اللجوء في بلده الأصلي ، و الأسباب التي جعلته يغادر ذلك البلد ، و يقوم الموظف بتسجيل تفاصيل ما يطرحه طالب اللجوء من أقوال و ادّعاءات حول أسباب فراره من وطنه ، أو أسباب خوفه من العودة إليه³ .

و ينبغي أن تُقدّم لطالب اللجوء كافة التسهيلات الضرورية أثناء المقابلة ، فإذا كان طالب اللجوء و الموظف المسؤول عن إجراء المقابلة لا يتكلمان نفس اللغة ، فإنه يمكن الاستعانة بخدمات مترجم كفاء و محايد⁴ ، كما يحق لطالب اللجوء اصطحاب ممثل قانوني أو محامي ، يختاره لكي يساعده و يرشده أثناء المقابلة ، و كذلك لكي يقدم له المشورة في باقي مراحل الإجراءات⁵ .

و فضلاً عن ذلك ، فإنه يجب مراعاة حساسية طالب اللجوء عندما تكون امرأة ، فقد تجد طالبة اللجوء حرجاً في عرض قضيتها إذا كان الشخص المسؤول عن دراسة طلب لجوئها أو المترجم رجلاً خاصة إذا ما أخذ الاضطهاد شكل العنف الجنسي ، حيث تجد المرأة صعوبة في التعبير عن العار الذي

¹ — ((Pour vous préparer à l'entretien , adopter une attitude bienveillante et offrez un cadre qui encourage le demandeur à communiquer . Essayer de le mettre à l'aise et de faire sur lui une bonne impression . saluez – le à son arrivée et témoignez – lui respect et attention pendant tout l'entretien . surveillez votre façon de vous tenir et vos gestes ...))

أنظر : HCR, Entretiens avec des candidats au statut de réfugié , *op. cit.*, p. 7

² — ((Assurez une nouvelle fois le demandeur que les informations qu'il vous révélera ne seront en aucun cas transmises aux autorités de son pays d'origine ou à des tiers sans son consentement exprès)) .

أنظر : *Ibid.*, p. 15

³ — راجع : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، نشرة إعلامية حول نشاط المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مكتب رئيس البعثة في سوريا ، دمشق ، جانفي ، 2001 .

⁴ — راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 23 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 58 ؛ توصية اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين رقم 8 لسنة 1977 .

Jean – Yves Carlier, *Aprerçu du droit d'asile en Belgique, La foretereese Européenne et les réfugiés* , La ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, p. 140.

و من أهم معالم كفاءة المترجم و حياديته ، أن تكون ترجمته مطابقة تماماً لأقوال طالب اللجوء ، و ذلك حسبما هو وارد في مختلف وثائق المفوضية ، و منها على سبيل الذكر :

((L'interprète doit comprendre que son travail consiste à traduire tout ce que disent l'examineur et le demandeur. Il ne suffit pas de résumer ce qui se dit en comblant les lacunes éventuelles et il ne s'agit pas non plus d'enjoliver le récit)) .

أنظر : HCR, Entretiens avec des candidats au statut de réfugié , *op. cit.*, p. 7

⁵ — و من الأمثلة على ذلك ، مكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في القاهرة ، الذي يسمح للمحامي و موظف الجمعية المصرية لحقوق الإنسان بالتواجد أثناء المقابلة مع طالب اللجوء ، لكن لا يحق لهما التدخل أو الكلام أثناء المقابلة .

لحق بها ، و لذلك فإنه يتعيّن اتخاذ بعض الترتيبات لإجراء المقابلة مع طالبات اللجوء ، مثل توفير عناصر نسائية متخصصة لدى السلطات أو المفوضية للتعامل مع هذه الحالات ¹ .

الفرع الثالث : مصداقية طالب اللجوء و عبء الإثبات

تؤدي مصداقية طالب اللجوء دورا كبيرا في عملية دراسة طلبات اللجوء من قبل الجهات المختصة فإذا لم يتمكن طالب اللجوء من دعم قضيته بالمستندات و الأدلة ، أو إذا شعرت السلطات المختصة بأنه لا يقول الحقيقة ، فهناك احتمال كبير بأن يُرفض طلبه لهذا السبب ² .

و كما هو معلوم ، فإنّ المبدأ القانوني العام ينص على أن عبء الإثبات يقع على عاتق الشخص المدّعي ، على أنه في كثير من الأحيان لا يملك اللاجئ سوى شهادته الشخصية لتأييد طلبه ³ . ففي معظم الحالات يكون الشخص الهارب من الاضطهاد قد وصل و معه مجرد حوائجه ، و في كثيرٍ جدّا من الأحيان ، لا يحمل معه حتى وثائقه الشخصية ⁴ .

و لعل هذا ما دعا المفوضية إلى وضع مذكرة خاصة بعبء الإثبات في طلبات اللجوء ، حيث أشارت فيها على الخصوص : ((يُعتبر طالب اللجوء صادقا إذا استطاع أن يعرض قضيته بشكل مترابط و أن تكون جديرة بالقبول ، و أن لا تتعارض مع الحقائق المعروفة بشكل عام)) ⁵ .

¹ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، العنف الجنسي و القائم على نوع الجنس ضد اللاجئين و العائدين و الأشخاص النازحين داخليا ، مرجع سابق ، ص 109 و ما بعدها ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 58 — 59 .

Les lignes directives du HCR pour la protection des femmes réfugiées (ES / SCP / 67 , 22 juillet 1991) contiennent une section sur les procédures et critères juridiques à appliquer pour déterminer le statut de réfugié ; HCR, Détermination du statut de réfugié, *op. cit.*, p. 31 .

² — و لذلك ، فعلى طالب اللجوء أن يتوخّى الصدق و الدقة في عرض قضيته ، و أن لا يثق بأشخاص يريدون أن يبيعوا له (حجة مُقنعة للجوء) ، فهم يبيعون نفس القصة لمئات من ملتمسي اللجوء .

أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل لملتمسي اللجوء و اللاجئين في مصر ، مرجع سابق ، ص 9 و 14 .

³ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 59 . Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 99 ; HCR, Entretiens avec des candidats au statut de réfugié, *op. cit.*, p. 57. و على سبيل المثال ، قامت الباحثة " ليزا جيتير " في معرض سردها لقصة إحدى قضايا اللجوء في محاكم الهجرة الأمريكية بالحديث عن صعوبة الإثبات ، فقالت : ((لا يوجد لدى طالبي اللجوء أدلة كبيرة تُثبتُ خوفهم الذي له ما يُبرّره من التعرّض للاضطهاد . و عادة ما يكون دليلهم الوحيد هو الحكاية التي يروونها)) . أنظر : ليزا جيتير ، اللجوء في أرض الأحرار : رحلة طولها 642 يوما خلال محاكم الهجرة الأمريكية ، مجلة اللاجئين ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، المجلد 3 ، رقم 120 ، 2000 ، ص 25 .

⁴ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 60 . و في هذا المعنى كتب الأستاذ (A. Heilboronner) : (Un réfugié est un être qui en général a dû quitter son pays : d'origine dans des conditions qui ne sont certes pas celle d'un touriste ! Il a dû souvent affronter des dangers, ou partir précipitamment, voyager sous une identité d'emprunt ou peut – être même sans papiers) . أنظر : Jean FOUGEROUSE , Roland RICCI, *op. cit.*, p. 215 .

⁵ — و ذلك حتى بدون وجود وثائق تُعزّز ذلك . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 خمسون عاما من العمل الإنساني ، مرجع سابق ، ص 178 .

و بالتدقيق في هذا النص ، فإنّ عبارة " جديرة بالقبول " ، قد تولّد معيارا ذاتيا ، فما هو جديرٌ بالقبول لدى شخص معيّن ، قد لا يكون كذلك بالنسبة لشخص آخر ، و من ثم تأتي خطورة تغليب المعيار الذاتي على المعيار الموضوعي في تقييم مصداقية طالب اللجوء ، حيث يعتمد الكثير من الأشخاص المسؤولين عن دراسة طلبات اللجوء على غريزتهم و إحساسهم الشخصي ، لا على الوقائع المادية و قواعد وزن البيّنة ¹ . و هذا ما يُفسّر سبب اختلاف نسب قبول اللاجئين من موظف إلى آخر ، مع أنهم يعملون لدى الجهة نفسها .

و أمام هذه الأوضاع ، أبدت الجهات المسؤولة عن دراسة طلبات اللجوء (الأجهزة الحكومية أو موظفي المفوضية) في الآونة الأخيرة ، عن اهتمامها بإعطاء موضوع تقييم مصداقية طالب اللجوء أسس أكثر موضوعية ، فبعد أن كانت وثائق المفوضية تشير إلى أن مسألة المصداقية تعتمد على الحكم الشخصي ، أوضحت فيما بعد أن هذه المسألة يجب أن لا تكون على أساس استبدادي تحكمها مشاعر الشخص المسؤول ، إحساسه ، أو حدسه فقط ² .

و مما يزيد من أهمية تقييم مصداقية طالب اللجوء ، عدم قدرته على إثبات ما يدعيه من خوف مبرّر من التعرض للاضطهاد في كثير من الأحيان ³ . فعلى سبيل المثال ، و بالنظر إلى الظروف القاسية التي ترافق طالب اللجوء من فرارٍ و هروبٍ و اضطهادٍ ، فإنه يصعبُ عليه أن يقدّم إثباتات على مثل هذا الخوف ⁴ .

و بناء عليه ، فإنه من الصعب تطبيق القواعد العامة في الإثبات ، إن لم يكن أمرا مستحيلا . لذلك يتعين على الأجهزة المختصة بالبت في طلبات اللجوء أن تتحمّل بعضا من الأعباء التي تتعلّق بالإثبات فيجب أن تكون على علم و دراية بالظروف الموضوعية في البلد الأصلي للاجئ ⁵ ، و أن يتحلّى الموظف المختص بحدٍ أدنى من الثقافة العامة التي تؤهّله لتحليل المعلومات التي يقدمها طالب اللجوء في إطار عقلائي يستند إلى المنطق .

و تأسيسا على ذلك ، دعا البعض إلى وجوب تطبيق معايير متدنية فيما يتعلق بمسألة الإثبات ، و نادى البعض الآخر بضرورة تطبيق تلك المعايير بروح من العدالة و التفهم ⁶ ، لأن تطبيق قواعد الإثبات

¹ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 292 — 293 .

² — و في هذا السياق ، أشارت إحدى الجرائد الأمريكية إلى أن نسبة قبول طلبات اللجوء تختلف بشكل كبير بين قضاة الهجرة الأمريكية ، حيث وصلت نسبة القبول إلى 51 % لدى أحد القضاة ، في حين لم تتجاوز هذه النسبة 1 % فقط لدى قاض آخر .

³ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 8 .

⁴ — أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 99 – 100 .

⁵ — و لهذا السبب ، قام مركز الوثائق و الأبحاث التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، بتطوير ما يُسمى بقاعدة البيانات عن لاجئي العالم ، و هي عبارة عن أقرص ليزيرية يجري تحديثها بانتظام ، و تضم كمّا هائلا من المعلومات عن الوضع السياسي و حقوق الإنسان في غالبية دول العالم . راجع : المفوضية السامية ، حالة اللاجئين في العالم 97 / 98 ، مرجع سابق ، ص 206 .

⁶ — المفوضية السامية للاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 62 .

في طلبات اللجوء بصرامة شديدة يحرم الكثيرين من الانتفاع من الحماية الدولية ، و يقلل من هدف اتفاقية 1951 و الغرض منها ¹ .

و في هذا الإطار ، جرت الأجهزة الحكومية و المفوضية على منح طالب اللجوء قرينة الشك (Le bénéfice du doute) كلما كان ذلك ممكناً ، أي أن يفسر الشك لصالحه . و بموجب هذا المبدأ يتم الاعتراف بطالب اللجوء كلاجئ من قِبَل الجهات المختصة بالرغم من عدم حيازته للأدلة الكافية أو حتى انعدامها ، و لكن مع ذلك يبقى مبدأ قرينة الشك مرتبط بشكل وثيق مع مصداقية طالب اللجوء بصفة عامة ، فإذا شعرت الجهة المسؤولة أن طالب اللجوء لا يقول الحقيقة ، حُرِم من الانتفاع بهذا المبدأ ² .

الفرع الرابع : القرار

حينما تنتهي المقابلة ، يقوم الموظف المختص الذي أجرى المقابلة بدراسة ادّعاءات طالب اللجوء و تكيف ما طرحه ، و يعمل على مقارنة ما أبداه من أسباب أدت إلى خروجه من بلده الأصلي أو منعه من العودة إليه ، بالمعلومات المتوفرة لديه .

و بعد ذلك ، يقوم الموظف بإعداد تقريره حول القضية ، مبيناً فيه كافة التفاصيل حول طالب اللجوء ، و لاسيما الأسباب التي دعت للخروج من بلده الأصلي .

و فيما يتعلق بسلطة اتخاذ القرار حول طلب اللجوء ، فينبغي أن يكون في متناولها الملف الخاص بملتمس اللجوء ، و كافة الملاحظات الخاصة بالمقابلة و توصيات السلطات المختلفة المشاركة في العملية كما يجب أن تأخذ في الاعتبار كافة المعلومات ذات الصلة التي قدمها طالب اللجوء .

و تجدر الإشارة هنا ، إلى اختلاف الممارسة بين مختلف الأجهزة الحكومية و مكاتب المفوضية فيما يتعلق بسلطة اتخاذ القرار ، ففي بعض الأحيان يقوم الموظف الذي أجرى المقابلة بالبت في طلب اللجوء و في أحيان أخرى تكون صلاحية الموظف الذي أجرى المقابلة محدودة بتقديم توصية لرئيسه فقط .

و في مثل هذه الحالة ، يصدر رئيسه القرار بالموافقة على التوصية ، أو بالمخالفة مع بيان الأسباب الموجبة للقرار ، أو إعادة المقابلة لاستكمال بعض المعلومات أو إيضاحها . و عند صدور القرار يبلغ طالب اللجوء بنسخة عنه ³ . و إذا ما تم الاعتراف بالشخص كلاجئ ، يجب إخطاره بذلك مع إصدار وثيقة له تشهد بوضعه كلاجئ .

¹ – أنظر : Jean FOUGEROUSE , Roland RICCI, *op. cit.*, p. 217

² – راجع في ذلك : المفوضية السامية للاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ص 60 و 62 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 100 ; HCR, Détermination du statut de réfugié, *op. cit.*, p. 28 ; Jean – Yves CARLIER (et autres), *op. cit.*, pp. 57, 104 – 105 et 757.

³ – أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 59 . و يُلاحظ أن بعض الدول (مثل البرازيل) كانت تُعلن عن طلبات اللجوء المقبولة في الجريدة الرسمية للحكومة ، لكنها عدلت عن ذلك ، و صارت تُخطر أصحابها بالنتيجة مباشرة . راجع : خوسيه فيشيل أندراده و أدريانا ماركوليني ، مرجع سابق ، ص 38 .

الفرع الخامس : الاستئناف

نصت الفقرة (هـ / 6) من توصية اللجنة التنفيذية لسنة 1977 على أنه : ((إذا لم يُعترف به (أي طالب اللجوء) لاجئا ، ينبغي منحه ما يكفي من الوقت لاستئناف القرار و طلب إعادة النظر رسميا فيه ، إما لدى السلطة نفسها ، أو لدى سلطة مختلفة ، إدارية كانت أم قضائية وفقا للنظام السائد)) .

مما يُفادُ منه ملتسمو اللجوء الذين رُفُضت طلباتهم ، أن يُسمح لهم بفترة كافية من الوقت لتقديم طلب إعادة النظر رسميا في حالاتهم¹ ، و ذلك لعدة أسباب ؛ منها على سبيل المثال حدوث خلل في الإجراءات أثناء المقابلة ، بحيث تعذر على طالب اللجوء طرح قضيته بشكل واضح و كامل ، مثل عدم توفر مترجم مؤهل ، أو عدم الارتياح لجنس الشخص الذي أجرى معه المقابلة ، أو قصر وقت المقابلة ... إلخ ، أو بسبب تغيّر الظروف ، أو ظهور أدلة جديدة تدعّم طلب اللجوء لم تكن متوفرة عند المقابلة الأولى .

و نظرا لعدم وجود قواعد إجرائية خاصة و موحدة تحكم موضوع الاستئناف الذي يقدمه طالب اللجوء ، فقد أدى ذلك إلى تباين هذه الإجراءات من بلد لآخر² ، و من مكتب لغيره من مكاتب المفوضية . و مع ذلك ، فهناك حد أدنى من القواعد العامة التي تنظم موضوع الاستئناف ، و التي يمكن إيجازها في النقاط التالية :

1 — لا تطلب مكاتب المفوضية إجراءات معينة أو شكل معين لتقديم الاستئناف ، فيكفي أن يُقدّم طالب اللجوء وثيقة مكتوبة ، يسرد فيها الوقائع أو الأسباب التي يعتقد أنها تبرر إعادة النظر في قرار الرفض الذي صدر بحقه . و في بعض الأحيان يكفي أن يعبر طالب اللجوء عن رغبته في تقديم الاستئناف ، و خاصة عندما يتعذر عليه كتابة و تقديم الاستئناف .

2 — أن تكون سلطة الاستئناف مستقلة و محايدة و لها صلاحية مراجعة الحقائق و كذلك القانون ، بالنسبة لأي من حالات الاستئناف المعروضة عليها ، و ينبغي أن تكون سلطة مختلفة عن تلك التي رفضت

¹ — راجع : HCR, Détermination du statut de réfugié, *op. cit.*, p. 30

و تُقدّر هذه المهلة في فرنسا بشهر واحد . أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 128

² — راجع على سبيل المثال : الأحكام التي تنظم تقديم طلب الاستئناف في بلجيكا في :

Gaëtan de MOFFARTS , Les recours concernant la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'asile *op. cit.*, pp. 70 – 83 .

و كذلك في إسبانيا : Victoria Abellan Honrubia, Le droit d'asile en Espagne, La foreterese Européenne et les réfugiés , La ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, p.158 .

و كذلك في النمسا : Jean – Yves CARLIER (et autres), *op. cit.*, pp. 30 et ss.

و كذلك في سويسرا ، حيث يجري الاستئناف أمام : (La commission Suisse de recours en matière d'asile. CRA)

و كذلك في فرنسا ، أمام (La Commission de recours) : Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 126 et ss

الطلب ، أو على الأقل تضم أفرادا مختلفين عن أولئك الذين شكلوا السلطة الأولية ، و ساهموا في إصدار القرار السابق ¹ .

3 — ينبغي أن يُسمح لطالب اللجوء بالبقاء في البلد إلى حين اتخاذ القرار بشأن طلبه الأول من جانب السلطة المختصة ، ما لم تقرّر هذه السلطة المختصة أن طلبه باطل على نحو واضح . و ينبغي أن يُسمح له أيضا بالبقاء في البلد ريثما يُفصل في الاستئناف الخاص به ، و المقدم أمام سلطة إدارية أعلى أو أمام المحاكم ² .

هذا و من المآخذ على وثائق المفوضية ، أنها لم تشر إلى العديد من المواضيع الهامة و المتعلقة بإجراءات الاستئناف ؛ مثل المدة التي يجوز تقديم الاستئناف خلالها، و عدد مرات الاستئناف³ . و الأخطر من ذلك عدم إفصاح مكاتب المفوضية عن أسباب رفض طلب اللجوء ، الأمر الذي يجعل من عملية إعداد الاستئناف أمراً صعباً للغاية ، لعدم وجود التعليل و المبررات التي بُني عليها القرار ⁴ . ففي العادة يُسلم موظف المفوضية طالب اللجوء الذي رُفض طلبه ، وثيقة تتضمن ما مفاده : ((نأسف لرفض طلبكم لأنك لا تقع تحت ولاية المفوضية)) أو : ((لأن تعريف اللاجئ لا ينطبق عليك)) ، دون أي معلومات أخرى . مما يجعل الشخص الذي يقوم بكتابة الاستئناف يعتمد بشكل أساسي على التخمين لمعرفة أسباب الرفض ، ثم بعد ذلك يقوم بإعداد الاستئناف ، فيكون حاله حال الشخص الذي يلتمس طريقه في الظلام و لا شك أنّ هذه السياسة تُمثّل مخالفة واضحة لقواعد الإجراءات بشكل عام ، و كذلك للوثائق الصادرة عن المفوضية نفسها بشكل خاص ⁵ .

و في ضوء كل ما تقدم بخصوص إجراءات تحديد وضع اللاجئ ، نخلص إلى القول بأنه إذا كان مبدأ توحيد الإجراءات و المساواة في تطبيقها ، يُعدّ دعامة من دعائم مفهوم اللجوء و حماية اللاجئين فإن وضوح هذه الإجراءات و مرونتها و تحرّرها و السرعة في تنفيذها ، يُشكّل دعامة أخرى لا يمكن التخلّي عنها في هذا المجال .

¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 60 . و في مصر على سبيل المثال ، لا يتدخل الموظف المسؤول بالمفوضية ، و الذي سبق له تولّي الفصل في حالة طالب اللجوء في الدرجة الأولى ، سواء بطريق مباشر أو غير مباشر ، في الاستئناف الذي يُقدّمه ، إذ يتولّى موظفون آخرون بالمفوضية مراجعة جميع طلبات الاستئناف و الفصل فيها .

² — راجع توصية اللجنة التنفيذية لسنة 1977 ، فقرة (هـ / 7) .

³ — لطالب اللجوء في مصر شهرا واحدا لرفع الاستئناف ، و له الحق أن يستأنف القرار السليبي مرة واحدة . أمّا في الأردن فلم تُحدد مدة معينة لتقديم الاستئناف ، و يُسمح لطالب اللجوء أن يقدم استئنافه مرتين .

⁴ — راجع على سبيل المثال : ما قيل بخصوص نقد عمل مكتب المفوضية في مصر ، بأنه : ((لا يتم إخطار أحدا بسبب رفض طلب اللجوء بشكل يسمح بإزالة سوء الفهم بالدرجة الكافية ، أو بتقديم دلائل جديدة تساعد على الاستشكال في قرار الرفض)) .

أنظر : بسكال غزالة ، مرجع سابق ، ص 23 .

⁵ — أشارت المفوضية في وثائقها إلى أنه : إذا لم يتم الاعتراف بطالب اللجوء كلاجئ ، فإنه يجب توفير الأسباب التي بُني عليها هذا القرار السليبي . راجع : HCR, Détermination du statut de réfugié, *op. cit.*, p. 17.

المبحث الثاني

انتهاء وضع اللجوء

إذا كانت الدولة تملك وحدها سلطة منح اللجوء داخل إقليمها ، فهي كذلك تملك وحدها سلطة إنهاء اللجوء الذي منحته ، غير أن ذلك لا يعني إطلاق يدها في إنهائه بطريقة تحكُّمية ، و في أي وقت تشاء . حيث أن الطابع الإنساني لنظام اللجوء يفرض على الدول التزاماً أخلاقياً ، مقتضاه أن لا تقوم بإنهاء وضع اللجوء بغير سبب وجيه و معقول ، أو لمجرد أنها ترغب في ذلك .

و في إطار هذا الاهتمام ، حرصت اتفاقية جنيف 1951 للاجئين ، على إدراج الحالات التي تتوقف فيها حاجة الشخص للحماية الدولية ، و هي الحالات التي يكفُّ فيها اللاجئ عن التمتع بنظام اللاجئين ، حيث أُطلق عليها : (بنود الانقطاع Les clauses de cessations) ، فمتى توفرت شروط إحدى هذه البنود في الشخص انقطع عنه وصف اللاجئ ، و لم يعد بحاجة للحماية الدولية .

كما أوردت اتفاقية 1951 كذلك ، حالات تستبعد بمقتضاها بعض الأشخاص من الاستفادة من أحكامها رغم توفر شروط اللاجئين فيهم ، و سُميت هذه الحالات (بينود الاستبعاد Les clauses d'exclusions) ، فمتى توفرت شروط أي من هذه البنود في الشخص أُستبعد من وصف اللاجئ ، و من ثم من الحماية الدولية .

و فضلاً عن بنود الانقطاع و الاستبعاد هذه ، هناك حالات خاصة أثارت جدلاً واسعاً بخصوص أحقيتها في الاستفادة من نظام اللاجئ أو حرمانها منه ، و في مقدمتها حالة أسرى الحرب .

و من هذا المنطلق ، يمكن تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي :

المطلب الأول : بنود الانقطاع .

المطلب الثاني : بنود الاستبعاد .

المطلب الثالث : أسرى الحرب .

المطلب الأول : بنود الانقطاع

حدّدت المادة الأولى (فرع جيم) من اتفاقية 1951 حالات انقطاع الحماية الدولية . و يُقصد بحالات الانقطاع عدم استمرار حالة الضرورة التي أدت أصلاً إلى منح الملجأ¹ ، أو بعبارة أخرى الحالات التي يتوقف فيها اللاجئ عن تمتعه بوضع اللاجئ . و تكمن الأهمية القانونية لهذه الحالات في أنها تؤكد على الطبيعة المؤقتة لنظام اللجوء² ، و على اعتبار مفاده أن الحماية الدولية لا ينبغي منحها عندما لا يكون هناك مبرر أو ضرورة لها³ . فالمنطق الذي تأسست عليه بنود الانقطاع ، هو وجوب انتهاء الحاجة للحماية الدولية عندما تنتهي أسبابها ، أو تصبح غير ضرورية بتوافر البديل المناسب⁴ لذلك يبقى اللاجئ متمتعاً بهذه الصفة ، ما لم يصبح مشمولاً بأحكام بند من بنود الانقطاع⁵ .

و وفقاً لذلك ، يمكن القول أن بنود الانقطاع تُعتبر الأساس القانوني ، الشرعي و الوحيد ، التي يمكن من خلالها إنهاء وضع اللاجئ⁶ .

و بالرجوع إلى نص المادة الأولى فرع (جيم) من اتفاقية 1951 ، نجد أنها تذكر ست حالات للانقطاع ، و ذلك كما يلي :

((يتوقف مفعول هذه الاتفاقية بحق أي شخص تنطبق عليه أحكام الفقرة (ألف) في حال :

- 1 — تذرّعه الطوعي بحماية الدولة التي يحمل جنسيتها .
- 2 — أو استعادته الطوعية لجنسيته التي كان قد فقدتها .
- 3 — أو اكتساب جنسية جديدة ، أو تمتعه بحماية بلد جنسيته الجديدة .
- 4 — أو إذا عاد طوعاً ليقوم في البلد الذي تركه ، أو الذي أقام خارجه خشية الاضطهاد .
- 5 — أو إذا أصبح متعذراً عليه الاستمرار في رفض حماية البلد الذي يحمل جنسيته ، بسبب زوال الأسباب التي أدت إلى اعتباره لاجئاً .

¹ — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 13 .

² — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 116 ؛ Louis – Antoine ALEDO, *op. cit.*, p. 383

³ — المفوضية السامية للاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 36 .

⁴ — أنظر : إرين موني ، البت في انتهاء حالة النزوح الداخلي ، نشرة الهجرة القسرية ، العدد 17 ، جويلية 2003 ، ص 5 . و إلى هذا المعنى أشار (غ.ج. فان هوفن جودهارت) المفوض السامي الأول للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حين قال : ((إن وضع اللاجئ يجب ألا يُمنح و لو ليوم واحدٍ عما هو ضروري بصورة مطلقة)) . أنظر : التوقّف : متى لا يكون اللاجئ لاجئاً ؟ مجلة اللاجئين ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، ص 15 .

⁵ — المفوضية السامية للاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 36 .

⁶ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 193 .

مع العلم أن أحكام الفقرة السابقة لا تنطبق على اللاجئ موضوع الفقرة الأولى من الفرع (ألف) من المادة الحالية ، و الذي بإمكانه التذرع بأسباب قهرية ، ناتجة عن اضطهاد سابق لرفض حماية الدولة التي يحمل جنسيتها .

6 — الشخص الذي لا جنسية له ، و الذي أصبح بإمكانه تبعاً لزوال الأسباب التي أدت إلى اعتباره لاجئاً العودة إلى البلد الذي كان يقيم فيه عادة .

مع العلم أن أحكام الفقرة السابقة لا تنطبق على اللاجئ موضوع الفقرة الأولى من الفرع (ألف) من المادة الحالية ، و الذي بإمكانه التذرع بأسباب قهرية ، ناتجة عن اضطهاد سابق لرفض العودة إلى البلد الذي كان يقيم فيه عادة)¹ .

و الملاحظ ، أن البنود الأربعة الأولى من بنود الانقطاع ، تتميز بأنها تعبّر عن انقطاع حالة اللجوء بفعل صادرٍ عن اللاجئ نفسه ، و هي :

1 — عودة إرادية إلى الاستفادة من الحماية الوطنية .

2 — استعادة إرادية للجنسية .

3 — اكتساب جنسية جديدة .

4 — عودة إرادية إلى الاستقرار في البلد الذي ثمة خوفٌ من التعرض للاضطهاد فيه .

أما بنود الانقطاع الأخيران (5) و (6) ، فيستندان إلى اعتبار مفاده أن الحماية الدولية لم يعد لها مبرر ، بسبب التغييرات التي طرأت في البلد الذي كان ثمة خوفٌ من التعرض للاضطهاد فيه ، و ذلك لأن الأسباب التي من أجلها أصبح شخص ما لاجئاً قد زالت .

و فضلاً عن ذلك ، يمكن القول بأن بنود الانقطاع الستة تتصف بطابع سلبي و مذكورة على سبيل الحصر ، لذلك لا يجوز التوسّع في تفسيرها أو القياس عليها² .

بيد أن ما يمكن ملاحظته على المادة الأولى (فرع جيم) من اتفاقية 1951 أنها لم تتناول حالة إبطال وضع اللاجئ ، فقد تنكشف ظروف تدل على أنه ما كان ينبغي أبداً في الأصل الاعتراف بشخص ما كلاجئ ، كأن يتضح فيما بعد أن وضع اللاجئ قد تم الحصول عليه بناء على الإدلاء ببيانات محرّفة و معلومات كاذبة ، أو يتبيّن أن الشخص المعني يملك جنسية دولة أخرى ، أو أن أحد بنود الاستبعاد كان سيُسري عليه لو عُرفت جيداً جميع الوقائع ذات الصلة . و في هذه الحالات ، فإن القرار الذي تم بموجبه تحديد وضعه كلاجئ ، يبطل بشكل طبيعي ، و هذا ما جرت عليه الممارسة الدولية³ .

¹ — أنظر : المادة الأولى فرع (جيم) من اتفاقية 1951 .

² — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 37 .

³ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 209 .

و كما هو معلوم ، إذا ما توفر أي بند من بنود الانقطاع في اللاجئ ، انقطع حقه تبعاً لذلك في الحماية الدولية . و فيما يلي عرض لهذه البنود بشيء من التفصيل :

الفرع الأول : تدرّج اللاجئ بحماية دولة جنسيته له طوعاً

يفترض هذا البند أن اللاجئ كان يحمل جنسية دولة ما ، و أنه كان لا يتمتع بحماية تلك الدولة سواء لأنه لم يكن يرغب في ذلك أو يقدر عليه ، ثم تغيّر الوضع و عاد إلى الاستفادة بحماية دولة جنسيته ¹ . و بذلك تنتفي حاجته إلى الحماية الدولية .

و المقصود بالحماية الدولية هنا هي الحماية القانونية التي على الدول أن تؤمنها لرعاياها ² ، سواء تلك التي توفرها القوانين الداخلية للدولة في الداخل ، أو تلك التي تقدمها هذه الدولة لرعاياها في الخارج عن طريق الوسائل الدبلوماسية أو القنصلية ³ .

و يُشترط لانطباق هذا البند توفر ثلاثة شروط :

أولاً : أن يكون اللاجئ قد عاد للتمتع بحماية دولة جنسيته بإرادته و اختياره

فهذا الشرط ينص على وجوب توفر إرادة اللاجئ ، و ذلك بأن يتصرف اللاجئ بصورة إرادية عندما يستأنف الاستئصال بحماية بلد جنسيته دونما إكراه أو إجبار ، أو أي أمر من شأنه أن يعيب إرادته مثل الغش أو الخداع ⁴ .

و معنى ذلك أن محاولات دولة اللاجئ الأصلية فرض حمايتها عليه عن طريق مصالحها القنصلية الواقعة في دولة اللجوء لا يُعتدّ بها ، و كذلك لا يمكن اعتبار انتقال اللاجئ إلى دولته الأصلية لأسباب عائلية خطيرة كإرادة للاستئصال بحماية دولته ثانية ⁵ ؛ ففي بعض الأحيان يضطر اللاجئ للعودة إلى دولته التي يحمل جنسيته لأمر خارج عن سيطرته ، لا يحتمل التأخير أو التأجيل كوداع أخير لأبٍ أو أم في حالة احتضار ، أو لمساعدة طفلٍ أو زوجٍ على الهروب و اللجوء إلى الأمان ⁶ . و يكون هنا اللاجئ قد تكبّد مشقة في العودة ربّما فاقت المشقة التي بذلها للخروج ، و لا يكون متمتعاً بالحماية الوطنية خلال فترة مكوثه . ففي مثل هذه الحالة لا يمكننا الحديث عن حالة انقطاع بموجب هذا البند من بنود الانقطاع .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 358 .

² — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 14 .

³ — تخول الحماية الدبلوماسية لدولة ما حق المطالبة بالتعويض تجاه دولة أخرى ، بسبب انتهاك هذه الأخيرة لحق من حقوق أحد مواطني الأولى . و تتضمن الحماية الدبلوماسية أيضاً المساعدة القنصلية للمواطنين في الخارج ، مثل إصدار وثائق السفر أو تجديدها .

⁴ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 195 .

⁵ — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 117 ؛ Louis – Antoine ALEDO, *op. cit.*, p. 396

⁶ — و قد تُجبره أيضاً ظروف خارجية عن إرادته على اللجوء إلى تدبير من تدابير الحماية من جانب بلد جنسيته ، فقد يحتاج مثلاً إلى طلب الطلاق في بلده الأصلي ، لأن أي طلاق آخر لا يمكن أن ينال الاعتراف الدولي الضروري . إن عملاً كهذا ، لا يمكن اعتباره ((عودة إرادية إلى الاستفادة من الحماية)) ، و لا يؤدي إلى حرمان شخص ما من وضع اللاجئ .

ثانيا : اتجاه نية اللاجئ إلى العودة للاستفادة من حماية دولة جنسيته التي فرّ منها

و المقصود بالنية هنا ، تلك الحالة النفسية و العقلية التي يكون عليها اللاجئ ، فالإجراءات التي يقوم بها اللاجئ مثلا و هو في حالة اختلال ذهني أو نفسي أمام السلطات الوطنية لدولته الأصلية ، لا يمكن أن يُعتدّ بها ¹ .

و يمكن الاستدلال على النية ، لكن لا يمكن حصر الأفعال التي تعبّر عن هذه النية ؛ فقد يقوم اللاجئ بالعودة إلى الدولة التي يحمل جنسيته دون أن ينوي الاستفادة من حمايتها ، كأن يعود بنية إنجاز عمل ما ، ثم يخرج بعدها من الدولة عائدا تجاه دولة الملجأ .

هذا ، و تجدر الإشارة إلى الأهمية التي توليها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لشرط النية حيث أشارت إلى أنه إذا كان أمر التحقق من نية اللاجئ أمراً عسيراً ، فإنه من واجب الجهة صاحبة الاختصاص أن تقوم بدراسة ملائمة كل حالة بشكل منفرد ، للتأكد من مدى انطباق هذا البند موضع الدراسة ، حتى تتمكن من إصدار الحكم المناسب .

و عليه ، فمجرد حصول اللاجئ على جواز سفر من البعثة القنصلية لدولة جنسيته ، لا يعني حتمية نية اللاجئ للتدرّع الطوعي الاستغلال بحماية هذه الدولة ، فكل ما هنالك وجود قرينة على هذه النية يحق للاجئ أن يثبت عكسها ² .

ثالثا : عودة اللاجئ فعلا إلى الاستفادة من حماية دولة جنسيته

يُشترط أن تحقق إرادة اللاجئ و نيته الهدف المنشود ، و هو استرجاع حماية دولته الأصلية بمعنى أن يلقي طلبه الاستغلال ثانية بحماية دولته القبول ³ ، لأنه ربما يكون اللاجئ قد طلب هذه الحماية أو عاد و رغب فيها ، و لكن الدولة التي يحمل جنسيته لا ترغب أو لا تستطيع توفير هذه الحماية ، كأن

¹ — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 117 .

² — من الأمثلة التي تثير اللبس بخصوص نية اللاجئ للتمتع بحماية الدولة التي يحمل جنسيته ، تلك المتعلقة بمراجعتة لسفارة أو قنصلية دولته ، من أجل الحصول على وثائق أو تصديقها أو التمتع ببعض الخدمات . فإذا طلب لاجئ جواز سفر وطنيا مثلا ، عُدّ الأمر للوهلة الأولى توفيراً للحماية الدبلوماسية من جانب الدولة ، و تتمتع بهذه الحماية من جانب اللاجئ ، و ذلك لأهمية جواز السفر الذي يُظهر استعداد الدولة ، و رغبتها في توفير الحماية لحامل الجواز . و لذلك فإن جواز السفر يُعدّ قرينة على نية اللاجئ في الاستفادة من حماية دولته ، لكن هذه القرينة تقبل إثبات العكس ، إذ لا يجوز الأخذ بها دون دراسة وافية لجميع الظروف المحيطة باللاجئ و دولة الأصل ، فقد تعتمد بعض الدول على الإيعاز لسفاراتها بالخارج ، التساهل بشأن تجديد جوازات السفر أو إصدار جوازات جديدة لمن يطلبها من اللاجئين المنحدرين منها ، دون أن تسمح لهم بالعودة ، أو دون ضمان أمنهم في حالة العودة . و هذا ما حدث للاجئين التشيليين في سبعينيات القرن الماضي ، حيث تمكنوا من الحصول على جوازات سفر جديدة ، أو تجديد جوازاتهم المنتهية دون أي صعوبة تُذكر ، لكن الظروف الداخلية الصعبة كانت لا تزال قائمة في شيلي ، لذلك تقررّ عدم اعتبار تجديد جواز السفر أو الحصول على جواز سفر جديد ، سببا لانقطاع حالة اللجوء عن اللاجئ التشيلي .

للتوسع أكثر حول هذا الموضوع ، راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها

لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 38 — 40 ؛ Jean – Yves CARLIER (et autres), *op. cit.*, pp. 127 – 128

³ — أنظر : Louis – Antoine ALEDO, *op. cit.*, p. 396

تكون الدولة التي يحمل جنسيتها مفككة تحكمها الصراعات الأهلية المسلّحة ، مما يجعلها فاقدة للأمن و الاستقرار .

و عليه ، حتى يُفاد اللاجئ من هذا البند ، ينبغي أن تكون تلك الحماية مُتاحة أمامه ، بحيث يستطيع التمتع بها إن شاء ، و كذلك ألا يكون هناك ما يحُول دون عودة اللاجئ إلى تلك الدولة ، و عدم تعرضه فيها للاضطهاد ¹ .

الفرع الثاني : استعادة اللاجئ الطوعية لجنسيته التي كان قد فقدتها

تزول صفة اللاجئ أيضا إذا عاد الشخص و استردّ جنسيته التي كان قد فقدتها من قبل . و المقصود هنا هو أنّ استعادة اللاجئ لجنسيته القديمة يعني عودة العلاقات الطبيعية بينه و دولة هذه الجنسية . و بالتالي ، حتى يمكن إعمال هذا البند ، يجب أن تكون النتيجة المترتبة عن استعادة الجنسية تمكين اللاجئ من التمتع بحماية الدولة التي كان يحمل جنسيتها ² .

و يُشترط لزوال صفة (اللاجئ) نتيجة لهذا السبب ، أن يكون استرجاع الجنسية القديمة قد تم بإرادة اللاجئ و اختياره الحر ، لا أن تكون هذه الاستعادة قد فُرضت عليه ³ ؛ بمعنى أن اللاجئ لا يفقد صفته أو وضعه القانوني كلاجئ ، لمجرد قيام دولته الأصلية بإعادة جنسيتها إليه دون أن يطلب منها ذلك أو يرضى به ، و لذلك يجب توخي الحذر عند إعمال بند الانقطاع هذا ، إذ قد تعتمد الدولة التي سبق لها و أن أسقطت الجنسية على أحد رعاياها اللاجئين ، إلى إصدار قانون بمنحه جنسيتها من جديد ، و ذلك كمحاولة لإحراجه ، أو وضعه ضمن إطار قانوني معيّن بغرض إعادته إليها ، حتى تتمكن من اضطهاده.

الفرع الثالث : اكتساب اللاجئ جنسية و حماية جديدتين

ينطلق هذا البند من المبدأ القائل بأن الشخص الذي يتمتع بالحماية الوطنية ليس بحاجة إلى الحماية الدولية . و المقصود بتجنّس اللاجئ بجنسية جديدة ، حالة اكتسابه جنسية جديدة غير جنسيته الأصلية (إن كانت له جنسية) ⁴ . و هكذا فقد تكون الجنسية الجديدة التي اكتسبها اللاجئ هي جنسية بلد اللجوء ، أو بلد إعادة التوطين ، و في الحالتين يصبح اللاجئ من رعايا الدولة التي اكتسب جنسيتها ، و يتمتع بحمايتها ، الأمر الذي تزول معه صفته السابقة كلاجئ ⁵ .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ن ص 358 .

² — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 197 .

³ — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 13 .

⁴ — و يجب مراعاة أن مجرد الحصول على جواز سفر أو وثيقة سفر ، لا يعني بأي حال من الأحوال حصول التجنّس . و مثال ذلك قيام السلطات الصومالية بمنح بعض الإرتريين جوازات سفر صومالية قصد تسهيل سفرهم ، إلا أن ذلك لا يعني منحهم الجنسية الصومالية . و كذلك الحال بالنسبة لبعض الفلسطينيين الذين منحتهم الحكومة الأردنية جوازات سفر مؤقتة قصد تسهيل تنقلهم بين الدول ، حيث أن منح هذا الجواز لا يعني حصول هؤلاء على الجنسية الأردنية .

⁵ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 41 .

و الأمر الأساسي في هذا البند ، أن يكون اللاجئ قد اكتسب الجنسية الجديدة بناء على طلبه دون أن تكون قد فُرضت عليه فرضاً¹ ، و أن يكون في استطاعته الإفادة من حماية بلد جنسيته الجديدة² .

الفرع الرابع : عودة اللاجئ إلى الاستقرار في بلده الأصلي باختياره

عندما يعود اللاجئ بإرادته إلى بلده الأصلي بُغية الاستقرار فيه تتحقق النهاية النموذجية أو المُثلى للملجأ³ . فالرجوع إلى الدولة الأصلية في هذه الحالة يُعتبر بمثابة العودة إلى الوضع الطبيعي أو العادي للشخص الذي كان ينطبق عليه وصف اللاجئ ، كما أنه يشير إلى أن هذا الأخير لم يُعد يخشى من الاضطهاد ، و أن علاقته بدولته الأصلية قد عادت إلى مجراها الطبيعي .

و الواقع أن هذا البند هو الوحيد بين بنود الانقطاع الذي يتطلب عودة اللاجئ إلى بلده الأصلي ، و لكن بالإضافة إلى شرط العودة ، يتطلب هذا البند أن تكون العودة إرادية⁴ ، و تهدف إلى الاستقرار⁵ فالعودة الجبرية ، أو تلك التي لا يكون العائد فيها قد عَقَدَ النية على الاستقرار ، لا تجعل منه خاضعاً لبند الانقطاع هذا⁶ .

و غني عن البيان ، أن عودة اللاجئ إلى دولته الأصلية تتحقق عادة عندما يتغير نظام الحكم في دولة الأصل بصورة جذرية ، سواء نتيجة للإطاحة بالحكومة الوطنية المستبدّة و الظالمة ، أو بسبب طرد المحتل الأجنبي⁷ . و مع ذلك فقد يختار اللاجئ العودة إلى دولته الأصلية دون انتظار حصول مثل هذا

¹ — أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 644 ؛ Louis – Antoine ALEDO, *op. cit.*, p. 399

² — بالمقابل ، يثور التساؤل حول بعض الخدمات أو الوثائق التي يمكن أن تقدمها الدول للأجانب المقيمين على أراضيها ، كالحصول على عقد ميلاد ، أو التصديق على شهادة زواج ، كون واقعة الزواج أو الميلاد قد تَمَّت على إقليم دولة اللجوء ؛ ففي الواقع لا يمكن تفسير حصول اللاجئ على هذه الوثائق تفسيراً آلياً بأنه استفادة من حماية تلك السلطات ، أو أنه تبعاً لذلك لم يُعد محتاجاً للحماية الدولية ؛ إذ أن الحماية الوطنية تفرض على الشخص بعض الواجبات ، مثل أداء الخدمة العسكرية ، و توفر له الحقوق السياسية (حق الترشح و الانتخاب و تولّي الوظائف العامة ...) ، و بذلك فهي تتجاوز مجرد تقديم بعض الخدمات القنصلية .

³ — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 13 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 642 .

⁴ — فبمجرد عودة اللاجئ إلى دولته الأصلية مُكرّهاً أو نتيجة اختطافه أو تسليمه ، لا يكفي لزوال صفة اللاجئ عنه .

⁵ — إن مجرد زيارة خاطفة يقوم بها لاجئ لبلده السابق ، لا بجواز سفر وطني ، و لكن مثلاً بوثيقة سفر صادرة عن بلد لجوئه ، لا تشكّل عودة إلى الاستقرار ، و لا يترتب عليها فقد وضع اللاجئ بموجب هذا البند . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 41 .

هذا ، و قد أشارت المحاكم الألمانية في أحد أحكامها ، إلى أن زيارة اللاجئ القصيرة إلى دولته ، و دون إعلام سلطات دولته بتلك الزيارة ، لا تُعتبر عودة بهدف الإقامة ، لانتهاء النية على ذلك . أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 199 .

و راجع كذلك ما أكدت عليه اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية السامية للاجئين في فقرتها الثانية من توصيتها رقم 18 لسنة 1980 .
⁶ — هناك العديد من القرائن التي يمكن أن تدلّ على نية استقرار اللاجئ ، مثل الإقامة لمدة طويلة ، أو قيام اللاجئ ببعض الأعمال التي تُفيد بأنه بنوي الإقامة بصورة دائمة ، مثل مراجعة وحدة التجنيد ، دفعه للضرائب المستحقة ، توصيل خط هاتف منزلي ، أو شراء أثاث لمحل تجاري جديد .

⁷ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 357 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 13 .

و في هذه الحالة ، فإن اللاجئ نفسه هو الذي يُقرّر ما إذا كانت التغييرات التي حدثت في بلده الأصلي تسمح له بالعودة ، دون أن يكون هناك تهديد له بالاضطهاد و العقاب . أنظر : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 642 .

التغيير الجذري ، إذ قد يكتفي بتخلي الحكومة عن بعض مساوئها ، أو إصدارها عفوا عن اللاجئين في حال رجوعهم إلى بلادهم ¹ .

الفرع الخامس : تغير الظروف في دولة اللاجئ الأصلية

بما أن اللجوء هو حماية قانونية تُمنح لأجنبي بسبب ظروف معينة تتعلق بدولته الأصلية ، و بما أن هذه الظروف هي التي أدت إلى اعتباره لاجئاً في نظر القانون الدولي ، وفي الوقت نفسه بررت لدولة الملجأ القيام ببسط حمايتها القانونية عليه ، فإن من شأن اختفاء تلك الظروف أو تغييرها ، أن تؤدي إلى انتهاء حالة اللجوء ، حيث تزول علّة وجوده أو سببه ² .

و يُلاحظ أن المقصود بالتغييرات التي تمسّ الظروف في بلد المنشأ ، هي تلك التغييرات الأساسية و الدائمة (changements profonds et durables) ، التي يمكن افتراض أنها تُزيل أساس الخوف من التعرض للاضطهاد ، أمّا التغييرات السطحية أو المؤقتة ، فلا تكفي لإعمال هذا البند من بنود الانقطاع ³ . و هذا ما أكدت عليه اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في توصيتها رقم 69 لسنة 1992 حيث أشارت إلى أنه : ((يتحتم على الدول أن تُعين و تُحلّ بدقة التغييرات التي طرأت على الأوضاع في بلد الأصل ، و من بينها الحالة العامة لحقوق الإنسان ، و كذلك السبب الذي ترتّب عنه الخوف من الاضطهاد ، و ذلك بغية التيقن بصفة موضوعية و قابلة للتحقيق ، بأن الوضع الذي برّر منح صفة اللجوء قد زال)) ⁴ .

و يمكن اعتبار أن هذا الوضع قد زال ، بالاعتماد على معيارين أساسيين لتقييم التغييرات الحادثة في بلد المنشأ :

المعيار الأساسي الأول : ومفاده أن هذه التغييرات يجب أن تكون ذات طبيعة جوهرية ، أي أنها تؤدي إلى تحوّل كامل في البنية السياسية و الاجتماعية و في أوضاع حقوق الإنسان في بلد المنشأ ، و منها على سبيل المثال : الإطاحة بالحكومة المُستبدّة ، حصول تغيير سياسي كبير في الدولة نتج عنه الأخذ بنهج ديمقراطي ، إعلانات العفو العام ، حل أجهزة الأمن السابقة ، إنشاء قضاء مستقل ، الالتزام بحقوق

¹ — و مثال ذلك خطاب الحكومة الإسبانية الصادر في ديسمبر 1954 إلى الممثّلين الدبلوماسيين و القنصلين الأسبان في الخارج حيث جاء فيه أن كل اللاجئين الإسبان الذين غادروا إسبانيا في الفترة ما بين 17 جويلية 1936 و 1 أفريل 1939 يمكنهم العودة إلى إسبانيا ، مع التأكيد لهم بأنهم سوف يعيشون أحراراً .

و يمكن أن نسوق أمثلة كثيرة على ذلك ، من خلال المشهد السياسي الحالي في بعض الدول العربية ، حيث تتنافس الحكومات — تحت ضغط الشارع و موجة الاحتجاجات التي تُطالب بالتغيير و الحريّات — على إقرار إصلاحات سياسية و الترحيب بعودة رموز المعارضة في الخارج ، في محاولة منها لامتصاص الغضب الشعبي المتزايد .

² — راجع : Luc Cambrézy et Véronique Lassailly – Jacob, populations réfugiées : De l'exil au retour, Éditions de L'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), Paris, 2001, p. 17.

³ — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 120 ، Louis – Antoine ALEDO, *op. cit.*, p. 383 .

⁴ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 208 .

الإنسان الدولية ، تنظيم انتخابات ديمقراطية ، سحب القوانين و الأنظمة القمعية و التعسفية ، الترخيص للحزب أو الجماعة السياسية التي ينتمي لها الشخص المعني ، خروج المحتل الأجنبي و عودة الحكم إلى حكومة وطنية ديمقراطية ... إلخ¹ . و بصفة عامة كل تغيير سياسي يقع في دولة المنشأ ، بحيث يؤدي إلى زوال الظروف التي كانت تتسبب في انفصام أو تدهور الرابطة الطبيعية بين اللاجئين و تلك الدولة ، و من ثم عودة هذه الرابطة إلى حالتها العادية² .

المعيار الأساسي الثاني : هو الدوام ، أي أن التغيرات في الظروف القائمة في بلد المنشأ ، يجب أن تكون مستقرة و تحمل طابع الديمومة³ . فإذا كان زوال الأسباب التي أدت للجوء ، عبارة عن حالة مؤقتة أو من غير المؤكد ضمان استمراريتها ، فيتوجب عدم إعمال هذا البند⁴ .

و في هذا الإطار ، اقترحت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مهلة تتراوح بين 12 و 18 شهرا كحد أدنى للسماح بظهور هذا الاستقرار ، لكنها أضافت أن هذه الفترة تتفاوت حسب طبيعة التحول في بلد المنشأ ؛ ففي سياق التحول السلمي نحو الديمقراطية ، قد تتصافر التغيرات في الظروف سريعا ، بينما على العكس من ذلك ، تتطلب التغيرات الحادثة في بيئات ما بعد الصراع ، أو في ظروف استمرار العنف و عدم الأمان ، وقتا أطول حتى تترسخ دعائمها⁵ .

و جدير بالذكر أنه طبقا لسلطة الدولة في التكيف المنفرد ، فإن دولة اللجوء تختص وحدها بالفصل فيما إذا كانت الظروف في دولة اللجوء الأصلية ، قد تغيرت على نحو يكفي لزوال صفة (اللاجئين) عنه من عدمه⁶ .

¹ — أنظر : رفائيل بونوان ، انتهاء وضع اللجوء : هل يعتبر مؤشرا لتحديد انتهاء حالة النزوح الداخلي ؟ نشرة الهجرة القسرية عدد 17 ، جويلية 2003 ، ص 8 .

² — أنظر : Jean FOUGEROUSE , Roland RICCI, *op. cit.*, p. 209 .

³ — أنظر : رفائيل بونوان ، مرجع سابق ، ص 8 .

⁴ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 200 .

⁵ — أنظر : رفائيل بونوان ، مرجع سابق ، ص 8 .

⁶ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 361 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 413 .
غير أن بعض الدول تركت مهمة تقييم التغيرات الحادثة في بلد المنشأ للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، فهذه الأخيرة هي التي تتأكد مما إذا كانت مسببات وضع اللجوء قد زالت بالفعل ، و من ثم تقدير إمكانية سحب الحماية الدولية دون خطأ و دون خسائر .
و من الأمثلة على ذلك :

— قرار المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بانتهاء وضع اللجوء بالنسبة للاجئين القادمين من موزمبيق في 31 ديسمبر 1996 .
— قرار المفوضية السامية لشؤون اللاجئين سنة 2000 ، تطبيق أحكام الانقطاع تجاه الآلاف من اللاجئين الإثيوبيين الذين غادروا الوطن قبل 1991 ، بسبب قيام حكومة مدنية جديدة طبقت الإصلاح الديمقراطي .
— و كذلك قرار المفوضية السامية بإعادة اللاجئين الناميبيين إلى وطنهم بسبب زوال أسباب اللجوء ، و ذلك بعد نجاح ناميبيا في الاستقلال عن جنوب إفريقيا ، و التحول إلى بلد مستقل ديمقراطي .

هذا ، و تتضمن الفقرة الثانية من هذا البند استثناء من حكم الانقطاع الوارد في الفقرة الأولى و يتعلق هذا الاستثناء بالحالة التي يكون فيها شخص ما قد تعرض للاضطهاد بصورة خطيرة جدا في بلده الأصلي ، فلا يُعتبر تغيّر الظروف في دولة المنشأ سببا للانقطاع بالنسبة له ¹ .

و كما هو واضح ، فإن هذا الاستثناء ينمّ عن الطبيعة الإنسانية لنظام اللجوء من ناحية ، و عن مرونة في تنفيذ الأحكام الخاصة بانتهاؤه من ناحية أخرى ² ، حيث يأخذ في الحسبان الصعوبات النفسية التي يواجهها اللاجئ في حال عودته إلى بلده الذي تعرض فيه للاضطهاد الشديد ³ . فمن المُسلّم به ، أن شخصا عانى هو — و أسرته — أشكالا فظيعة من الاضطهاد ، لا ينبغي توقّع عودته إلى الوطن ، حتى و لو حصل تغيير في النظام القائم في بلده ⁴ .

و على أية حال ، فإن هذه المرونة في تنفيذ هذا البند من بنود الانقطاع ، تمثّل ضمانا هاما آخر للحيلولة دون سحب الحماية الدولية من اللاجئ الذي لا يزال بحاجة إليها ⁵ .

الفرع السادس : الأشخاص عديمو الجنسية الذين زالت أسباب تحويلهم إلى لاجئين

يُعتبر هذا البند مُكمّلا للبند الخامس من بنود الانقطاع ، إلا أنه خاص باللاجئ عديم الجنسية القادر على العودة إلى بلد إقامته المعتادة السابقة . و ينبغي لتطبيق هذا النص أن يتم إخضاعه لنفس المعايير السابقة ضمن البند الخامس للانقطاع .

و أخيرا ، فإنه عندما تزول صفة اللاجئ عن الأجنبي لأحد الأسباب المتقدمة ، يفقد اللجوء أو الملجأ الذي تم منحه له سببه أو علّة وجوده ، و يتعيّن من ثم وضع حدٍ له . و في هذه الحالة يحقّ للدولة

¹ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 42 .

² — أنظر : رفائيل بونوان ، مرجع سابق ، ص 9 .

³ — أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 200 . فالأشخاص الذين مرّوا بتجارب مروّعة في بلدانهم الأصلية ، عادة ما يحجمون عن العودة إليها ، على الرغم من تغيّر الظروف فيها .

⁴ — و مثال ذلك ، المرأة التي يعرّض زوجها للاغتيا ل ، فلا تُطبق العودة إلى بلدها الأصلي ، حتى لو تغيّرت أوضاع النظام في البلد . و لعلّه من المناسب في هذا الشأن ، أن نُورد بعض ما كتبه الكاتبة و المدافعة عن حقوق الإنسان (يولاند موكلجاسانا) لبي بي سي أون لاين ، بعد هروبها من رواندا بسبب مقتل زوجها و أطفالها ، حيث تقول : ((لم يَعد لي زوج ، أولاد ، أو أصدقاء لم يَعد لي سقف يظللني ، باختصار لم يعد لي ماضٍ . لم أتخيّل أبدا أنني عندما أغادر رواندا سأشعر بهذا التمزّق الهائل ، خاصة و أنّ جثث زوجي و أطفالي دُفنت في مقابر عامة في تلك البلاد التي لا تُريدنا . بالنسبة لي ، لم يتبقّ لي شيء في هذه الأرض التي ابتلعت عائلتي في بحرٍ من التعذيب و الإهانة و المعاناة ، التي تفوق التصوّر ، على يد أشقائنا الروانديين . شعرتُ أنّ بلدي تحتقرنى ... أطفالي الأحياء ، سامحوني لأنني هجرتكم ، سامحوني لعدم قدرتي على الوصول بكم لمرحلة البلوغ ، أنا أمّ جبانة ، بل أكثر جُبّنا من قاتليكم)) . فعلى الرغم من آلام الفراق و التمزّق التي تشعر بها هذه اللاجئة ، لكن من غير المتصور أنها ستعود إلى بلدها الأصلي رواندا في حالة حصول تغيير في النظام .

أنظر : الاضطهاد : قصة لاجئة (تمزّق) . على الموقع الإلكتروني الآتي : www.bbc.co.uk/arabic/

⁵ — راجع : رفائيل بونوان ، مرجع سابق ، ص 9 .

التي يوجد فيها اللاجئين (سابقا) أن تعامله على أساس أنه أجنبي عادي ¹ ، و بالتالي لها أن تطلب منه مغادرة إقليمها — إن لم يكن قد غادره فعلاً — و لها أن تسمح له بالبقاء في هذا الإقليم ، للمدة و بالشروط التي تحددها ² .

المطلب الثاني : بنود الاستبعاد

ظهرت الحاجة لإدراج بنود استبعاد في المعاهدات الدولية لحماية اللاجئين بعد الحرب العالمية الثانية ، فقد كانت المعاهدات السابقة المتعلقة باللاجئين تتناول تعريف اللاجئين من منظور فئوي ضيق أي تقتصر على فئات معينة ، لذلك لم تكن هناك حاجة في ذلك الوقت لبنود تستبعد أي فئة .

و قد تضمنت اتفاقية جنيف 1951 في الفروع (دال و هاء و واو) من المادة الأولى ، أحكاما يُستبعد بموجبها اللاجئين من الحماية الدولية ، بالرغم من توافر عناصر تعريف اللاجئين فيه ، حسب التعريف الوارد في الفرع (ألف) من المادة الأولى .

و تتوزع هذه الأحكام على ثلاث مجموعات ، تتكوّن المجموعة الأولى من أشخاص يتلقون فعلاً الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة ، غير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و تشتمل المجموعة الثانية على أشخاص يتمتعون في بلد اللجوء بالحقوق و الالتزامات المرتبطة بجنسية هذا البلد ، و بذلك فهم لا يُعتبرون بحاجة إلى الحماية الدولية ، و تُعدّ المجموعة الثالثة فئات الأشخاص الذين لا يُعتبرون مستحقين للحماية الدولية ، لأسباب تتعلق بأنشطة ذات طابع جرمي ، مذكورة على سبيل الحصر ³ .

و في العادة ، تبرز الوقائع التي تؤدي إلى الاستبعاد بمقتضى هذه البنود أثناء عملية تحديد وضع اللاجئين ، و لكن قد تبرز في بعض الأحيان بنود الاستبعاد بعد أن يتم الاعتراف بشخص ما كلاجئ ، و في هذه الحالات يتطلب بند الاستبعاد إبطال القرار المتخذ سابقاً ، و القاضي بالاعتراف بذلك الشخص بوصفه لاجئاً .

و سنبحث فيما يلي الطوائف الثلاث بشكل دقيق و مفصّل ، و ذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : الأشخاص الذين يتمتعون فعلاً بحماية هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة .

الفرع الثاني : الأشخاص الذين لا يُعتبرون بحاجة إلى الحماية الدولية .

الفرع الثالث : الأشخاص الذين لا يستحقّون الحماية الدولية .

¹ — هذا بطبيعة الحال ، ما لم تكن هذه الدولة قد منحت جنسيتها ، و وفرت له فرصة الاندماج بين مواطنيها ، ففي هذه الحالة ، فإنها ستعامله معاملة الوطني .

² — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 361 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 413 .

³ — راجع : Encyclopédie DALLOZ, op. cit., pp. 9 – 10 .

الفرع الأول : الأشخاص الذين يتلقون فعلا الحماية أو المساعدة من الأمم المتحدة

تنص المادة الأولى فرع (دال) من اتفاقية 1951 على أنه :

((لا تسري هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتلقون حاليا الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة ، غير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين .

إذا ما توقفت لأي سبب مثل هذه الحماية أو المساعدة ، و دون أن يكون وضع هؤلاء الأشخاص قد سُوِّيَ نهائيا وفقا لمقررات الأمم المتحدة المتعلقة بالموضوع ، فإنهم يستفيدون حتما من أحكام هذه الاتفاقية)) .

ينطبق بند الاستبعاد هذا على أي شخص يتلقى الحماية أو المساعدة من أجهزة أو وكالات الأمم المتحدة ، ما عدا مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين . و الغاية من وضع هذا البند ، هي تقادي احتمال تداخل ولاية المفوضية مع ولاية منظمات أو هيئات أخرى . فكما هو معلوم ، عندما تم إعداد النظام الأساسي للمفوضية ، كانت هناك منظماتان تشتغلان في مجال اللاجئين و تقدّمان الحماية و المساعدة لهم ، و هما : وكالة الأمم المتحدة لتعمير كوريا (UNKRA)¹ ، و وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا UNRWA)² .

و الواقع ، أنه إذا كانت الوكالة الأولى قد توقفت ، و أصبحت بذلك مسألة تاريخية فحسب ، فإن وكالة الأونروا استمرت ، و ما زالت تعمل إلى غاية اليوم ، مما يجعل من اللاجئين الفلسطينيين الذين يقعون تحت ولايتها ، الفئة الوحيدة المرشحة و المعنية ببند الاستبعاد هذا ، و مع ذلك ليس هناك ما يمنع من نشوء أوضاع مماثلة أخرى في المستقبل³ .

و من اللافت للنظر ، أن الأونروا لا تعمل إلا في بعض مناطق الشرق الأوسط و هي : سوريا لبنان ، الأردن ، و أراضي ما بعد 1967 (الضفة الغربية و قطاع غزة) ، و أن حمايتها و مساعدتها لا تُقدّم إلا في تلك المناطق . و هكذا فإن اللاجئ من فلسطين الذي يجد نفسه خارج تلك المنطقة لا يتمتع بالمساعدة المذكورة ، يجوز النظر في حالته لتحديد وضعه كلاجئ بموجب معايير اتفاقية 1951 . و في العادة ، يكفي إثبات أن الظروف التي أهلته في الأصل لنيل الحماية و المساعدة من الأونروا ، ما زالت مستمرة ، و أنه لم تُسحب منه صفة اللاجئ بموجب أحد بنود الانقطاع ، كما لم يُستبعد من تطبيق الاتفاقية بموجب بند من بنود الاستبعاد الأخرى⁴ .

¹ — تأسست بموجب قرار الجمعية العامة رقم 410 (V) الصادر في 1 ديسمبر 1950 .

² — تأسست بموجب قرار الجمعية العامة رقم 302 (IV) الصادر في 8 ديسمبر 1949 .

³ — راجع : المفوضية السامية للاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 45 .

⁴ — المرجع نفسه ، ص 45 .

و جدير بالذكر ، أنَّ وضع اللاجئين الفلسطينيين ، الذي يبدو غريبا لدى البعض — خاصة عندما تم إقصاؤهم من ولاية المفوضية — يعود في الأصل ، إلى جهود الدول العربية المشاركة خلال المناقشات التمهيدية التي سبقت اعتماد اتفاقية 1951 ، و إقرار النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حيث اقترحت هذه الدول استثناء اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من اتفاقية 1951 و ولاية المفوضية ، قناعة منها بأن القضية الفلسطينية قضية شعب ، يجب أن يستمتع بحقه في تقرير مصيره ، و ليست قضية ثانوية تنحصر في وضع اللجوء ¹ ، كما أن الطبيعة غير السياسية للمفوضية التي أقرها نظامها الأساسي في المادة الثانية من الفصل الأول ، لا تتسجم مع ما يحيط بقضية اللاجئين الفلسطينيين من أبعاد سياسية ² . فضلا عن أن اللاجئين الفلسطينيين و المرتبطين بحق العودة ، لا يسعون إلى التوطن نهائيا في الدول المستقبلية لهم ، عكس سياسة المفوضية السامية التي تهدف إلى إدماج اللاجئين نهائيا في الدول التي لجأوا إليها ³ . إضافة إلى ذلك ، اعتقد عددٌ من المشاركين و خاصة منهم العرب ، بأن الفلسطينيين سيحصلون على حماية أقل ، إذا ما صُنِّفوا مع لاجئين آخرين في نظام الحماية العام لاتفاقية اللاجئين ⁴ .

الفرع الثاني : الأشخاص الذين لا يُعتبرون بحاجة إلى الحماية الدولية

تقضي المادة الأولى فرع (هاء) من اتفاقية 1951 بأنه : ((لا تسري هذه الاتفاقية على الشخص الذي تعترف له سلطة البلد الذي اتخذ فيه مقاما ، بالحقوق و الموجبات المرتبطة بحمل جنسية هذا البلد)) . يتعلق هذا الحكم بالأشخاص الذين استوفوا شروط اللجوء ، و أصبحوا مؤهلين للحصول على وضع اللاجئين ، و الذين أُسْتُقْبِلُوا في بلدٍ مُنَحُوا فيه معظم الحقوق التي يتمتع بها المواطنون عادة ، و لكن دون أن يُمنَحُوا جنسية ذلك البلد . و كثيرا ما يكون البلد الذي استقبل هؤلاء اللاجئين بلدا ينتمي سكانه إلى ذات الأصل العرقي الذي ينتمون هم إليه ؛ كما هو الحال بالنسبة للأشخاص اللاجئين من أصل ألماني حيث نصت المادة 116 من الدستور الألماني على أن يُمنَحُوا مثل هذه المعاملة .

¹ — راجع : محمد عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 45 ؛ عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي مرجع سابق ، ص 178 — 179 ؛ ماريا بيدوناتو ، محمد طاهري ، مرجع سابق ، ص 132 .

² — راجع : محمد حافظ يعقوب ، اللاجئين الفلسطينيون و عملية السلام : بيان ضدَّ الأبارتيد ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 1999 ، ص 143 ؛ أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 203 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 34 . و راجع كذلك تدخلات مُمثلي الدول العربية في مناقشات مؤتمر المفوضين الخاص بوضع اللاجئين الذي أفرز اتفاقية 1951 .

و كما لا يخفى على أحد ، تتحمل هيئة الأمم المتحدة ، بقرارها إعطاء حقٍ لليهود ، المسؤولية عن خلق مشكلة اللاجئين الفلسطينيين .
³ — راجع : أحمد حجاجي ، اللاجئين الفلسطينيون بين أسر الواقع و غموض المستقبل ، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الدولي الثالث لحركة حقوق الإنسان في العالم العربي ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، الرباط 10 — 12 فيفري 2001 ، ص 34 — 35 نور مصالحة ، الجذور التاريخية لمسألة اللاجئين الفلسطينيين ، ورقة بحث مقدمة إلى مؤتمر حق العودة ، مؤسسة الأبحاث العربية (TARI) ، جامعة بوسطن بالولايات المتحدة الأمريكية ، 8 أبريل 2000 ، ص 83 .

⁴ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 179 . و راجع ما سيأتي لاحقا بالنسبة لحماية اللاجئين الفلسطينيين ، ص 423 — 429 .

و في بعض الأحيان تكون هناك مصالح و روابط أخرى بين دولة اللجوء و طائفة معينة من اللاجئين ؛ و مثال ذلك ما كان عليه الأمر بموجب قانون الجنسية البريطاني لسنة 1948 ، الذي كان يمنح لمواطني دول (الكومنولث Common Wealth) الحقوق المُعترف بها للمواطن البريطاني ، مثل حرية الدخول غير المشروط ، و الإقامة غير المحددة على الأراضي البريطانية ، و حق العمل و حق الانتخاب و غيرها من الحقوق ¹ .

و على ما يبدو ، فإن هذا النص وُضع لحجب الحماية الدولية عن اللاجئين ذوي العرق الألماني الذين كانوا متواجدين في وسط و شرق أوروبا ، ثم انتقلوا للإقامة في جمهورية ألمانيا الاتحادية أثناء الحرب العالمية الثانية أو بعدها ، و الذين تم الاعتراف لهم بنفس الحقوق و الالتزامات الممنوحة للمواطنين الألمان ² .

و إذا كان البعض يرى أن مسألة استبعاد الأشخاص الذين لا يُعتبرون بحاجة إلى الحماية الدولية منطقية و لا تحتاج إلى أي تفسير ، لأنها واضحة من تلقاء نفسها (Self - explanatory) ، طبيعية و بديهية ³ ، فإن عدم وجود تعريف دقيق لـ (الحقوق و الواجبات) التي تشكّل سببا للاستبعاد ، قد يُثير بعض اللبس و الإبهام . و رفعاً لهذا اللبس ، ذهبت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى القول بأن بند الاستبعاد هذا ، يسري مفعوله في مواجهة اللاجئ ، إذا كان وضعه القانوني مُماثلاً إلى حدّ كبير لوضع المواطن في دولة اللجوء ، و خاصة إذا ما توافرت له الحماية الكاملة ضد النفي أو الطرد شأنه في ذلك شأن المواطن ⁴ .

و من الواضح ، أن هذا البند يشير إلى شخص اتخذ مقاماً (Has taken residence) في البلد المعني ، و هذا يعني إقامة مستمرة و متواصلة ، لا مجرد زيارة عابرة أو لفترة قصيرة ، أما الشخص الذي يقيم خارج البلد ، و لا يتمتع بالحماية الدبلوماسية للبلد المذكور ، فلا يتأثر ببند الاستبعاد ⁵ .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 204 .

² — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 125 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 45 .

³ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 210 .

⁴ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 204 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 46 .

و يمكن أن نسوق مثالا على ذلك : حالة اللاجئين الفلسطينيين و وضعهم السابق في العراق (في ظل نظام الرئيس صدام حسين) إذ لم يكونوا بحاجة إلى حماية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، و لم تكن تسري عليهم أحكام اتفاقية جنيف 1951 ، لكن هذا الوضع زال مع سقوط بغداد عام 2003 ، حيث عادت المفوضية لتؤمّن الحماية لهم .

أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 14 .

⁵ — راجع : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ مرجع سابق ، ص 46 .

الفرع الثالث : الأشخاص الذين لا يُعتبرون مستحقين للحماية الدولية

درجت الوثائق الدولية المتعلقة باللاجئين على إغفال ذكر بنود استبعاد المجرمين ، و لكن بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة ، أقرّت الجمعية العامة للأمم المتحدة ضمن دستور المنظمة الدولية للاجئين الصادر سنة 1946 ، بعض الأحكام التي تستثني مجرمي الحرب و المتعاونين مع الأعداء و الخونة و كل من ساعد في اضطهاد المدنيين ... من الحماية الدولية ، حيث اعتبرتهم أشخاصا غير جديرين بتلك الحماية .

و عندما تمّت صياغة اتفاقية اللاجئين عام 1951 ، كانت ذكرى محاكمات كبار مجرمي الحرب لا تزال ماثلة في الأذهان ، و كان الحرص شديدا من قِبَلِ واضعي الاتفاقية ، باستبعاد من اقترفوا إحدى الجرائم الكبرى من وضع اللجوء ¹ ، و ذلك كردّ فعل للفظائع التي ارتكبتها النظام النازي قبل الحرب العالمية الثانية و في أثنائها ، حيث جرى اتّفاق بين الدول على وجوب عدم حماية مجرمي الحرب ² كما أبدت الدول رغبتها في رفض السماح بالدخول إلى أراضيها للمجرمين الذين يشكلون خطرا على الأمن و النظام العام .

و وفقا لذلك ، فقد نصت المادة الأولى فرع (و ا) من اتفاقية 1951 على أنه :

((لا تسري هذه الاتفاقية على أيّ شخص توجد بحقّه أسبابٌ جدية تدعو إلى اعتبار أنه :

(أ) اقترف جريمة بحق السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية ، كما هو معروف عنها في الوثائق الدولية الموضوعة و المتضمنة أحكاما خاصة بمثل هذه الجرائم ؛

(ب) ارتكب جريمة جسيمة خارج بلد الملجأ قبل دخوله هذا البلد كلاجئ ؛

(ج) ارتكب أعمالاً مخالفة لأهداف و مبادئ الأمم المتحدة)) .

أما بالنسبة لصلاحيّة تقرير ما إذا كان أي بند من بنود الاستبعاد هذه ساريا ، فتقع على عاتق الدولة المسؤولة عن دراسة طلبات اللجوء . و لتطبيق هذه البنود ، يكفي تقرير أن هناك (أسباب جدية تدعو إلى اعتبار) أنّ أحد الأعمال المذكورة قد تم ارتكابه ، و ليس مطلوبا إيراد إثبات رسمي لحصول مقاضاة جزائية سابقة . و لكن يجب توخي الحذر الشديد عند تطبيق هذه البنود ، نظرا لنتائج الاستبعاد الخطيرة بالنسبة للشخص المعني ، حيث أكدت المفوضية في أكثر من مرة ، على أن تفسير بنود الاستبعاد هذه يجب أن يكون حصريا .

¹ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 210 — 211 .

² — أعلنت الدول المتحالفة (الإتحاد السوفييتي و المملكة المتحدة و الولايات المتحدة الأمريكية) في اجتماع موسكو في 30 أكتوبر سنة 1943 ، تصميمها على إعادة الضباط و الأشخاص الألمان و أعضاء الحزب النازي ، المسؤولين عن الفظائع و المذابح و عمليات الإعدام ، إلى البلاد التي ارتكبوا جرائمهم فيها ، و ذلك لمحاكمتهم و توقيع العقاب عليهم طبقا لقوانينها .

أنظر : عبد القادر البقيرات ، العدالة الجنائية الدولية : معاقبة مرتكبي الجرائم ضد الإنسانية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007 ، ص 4 و 28 .

و فيما يلي عرض لهذه البنود بشيء من التفصيل :

أولا : الجرائم المخلة بالسلم و جرائم الحرب و الجرائم ضد الإنسانية

لدى ذكر الجرائم ضد السلم أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية ، تشير الاتفاقية عموما إلى : ((الوثائق الدولية الموضوعة و المتضمنة أحكاما خاصة بمثل هذه الجرائم)) . و في هذا الصدد هناك عددٌ هائل من الوثائق الصادرة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية و حتى وقتنا الحاضر ، و كلها تتضمن تعاريف لما يشكل ((جرائم ضد السلم و جرائم حرب و جرائم ضد الإنسانية)) . و التعريف الأكثر شمولاً موجود في اتفاق لندن لعام 1945 (و على الخصوص المادة السادسة منه) ، و القانون الأساسي للمحكمة العسكرية لسنة 1945¹ .

و لكن ، و بما أن القانون الدولي الخاص بالجرائم الدولية عرف تطوراً منذ تلك الحقبة ، فلقد حصل تفاهم ضمني بضرورة الأخذ بهذا القانون كما ورد تدوينه في اتفاقيات جنيف لسنة 1949 و بروتوكول 1977 ، و مشروع المدونة الخاصة بالجرائم ضد سلامة و أمن البشرية² ، و النظام الأساسي

¹ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين مرجع سابق ، ص 47 . و تجدر الإشارة إلى أنه تمّ إعمال فكرة الولاية الجنائية الدولية لأول مرة بعد الحرب العالمية الثانية ، حيث أنشئت محكمتان دوليتان ، إحداهما محكمة نورمبرغ لمحكمة و معاقبة مجرمي الحرب من دول المحور ، و الثانية محكمة طوكيو لمحكمة و معاقبة مجرمي الحرب من اليابانيين . و قد أنشئت المحكمة الأولى بموجب اتفاق لندن في 8 أوت 1945 الموقع من قبل كل من فرنسا و الإتحاد السوفياتي (سابقاً) و المملكة المتحدة و الولايات المتحدة الأمريكية ، و عُهد لهذه المحكمة اختصاص النظر في قضايا المسؤولية الفردية ، المرتبطة بالجرائم ضد السلم و جرائم الحرب و الجرائم ضد الإنسانية . و على أساس الصكوك الدولية السابقة أصدرت محكمة نورمبرغ العسكرية في 30 سبتمبر 1946 حكماً يُقرّ بمسؤولية القادة الألمان ، عن الجرائم ضد الإنسانية التي ارتكبوها أثناء الحرب . و بالمثل ، فقد تمت محاكمة كبار مجرمي الحرب من اليابانيين ، من طرف محكمة طوكيو العسكرية وفقاً لنفس المبادئ .

راجع : عبد القادر البقيرات ، العدالة الجنائية الدولية ، مرجع سابق ، ص 166 — 177 ؛ سامي جاد عبد الرحمان واصل مرجع سابق ، ص 481 — 482 ؛ بن عامر تونسي ، مرجع سابق ، ص 293 — 294 ؛ محمد عبد المنعم عبد الخالق ، مرجع سابق ص 64 و ما بعدها .

و على أية حال ، فقد ساهمت هذه المحاكم الجنائية الظرفية في زجر الجرائم ضد الإنسانية و جرائم الحرب و الجرائم بحق السلم المرتكبة خلال الحرب العالمية الثانية ، حيث أرست عدة مبادئ ، أهمها المسؤولية الجنائية الدولية للأفراد ، كما أسقطت نهائياً الدفع أو الاحتماء وراء أوامر الرئيس للتملص من المسؤولية ؛ فالدفاع التقليدي المستند إلى أوامر الرؤساء ، لم يعد دفاعاً صالحاً لتبرئة ساحة المتهم .

أنظر : المادة الثامنة من لائحة نورمبرغ و المادة السادسة من لائحة طوكيو . و راجع كذلك : عباس هاشم السعدي ، مسؤولية الفرد الجنائية عن الجريمة الدولية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 274 و ما بعدها .

² — تبنت لجنة القانون الدولي هذا المشروع في 28 جويلية 1954 تحت عنوان :

Draft code of offences against peace and security of mankind , UN. GAOR , IX. Suppl . 9 (A / 2693) pp. 11 – 12 .

للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا لعام 1993¹ ، و النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا لسنة 1994² ، و كذلك النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لسنة 1998³ .

و بصفة عامة ، يُقصد بالجرائم ضدّ السلام (Crimes contre la paix) أفعال التخطيط و الإعداد و التحريض على الاعتداء ، أو غزو دولة أخرى، إخلالاً بالقانون الدولي و المعاهدات الدولية⁴ .

¹ — أصدر مجلس الأمن قراراتين : الأول رقم 808 في 22 فيفري 1993 ، و الثاني رقم 827 في 25 ماي 1993 ، و بموجبهما تم إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الصارخة للقانون الدولي الإنساني ، المرتكبة في يوغسلافيا (سابقا) منذ عام 1991 . و قد بدأت المحكمة مباشرة أعمالها في 17 نوفمبر 1993 في مقرّها بلاهاي في هولندا ، و تم مثول العديد من المتهمين أمامها ، و صدرت ضدهم أحكام بالسجن لمُدّد تصل إلى 40 سنة ، و من أبرزهم :

— (سلوبودان ميلوسوفيتش) رئيس يوغسلافيا الأسبق ، حيث أدانته المحكمة بتاريخ 8 أكتوبر 2001 لارتكابه جرائم ضد الإنسانية في كرواتيا ، و في 22 نوفمبر 2001 أُدين بارتكاب جريمة الإبادة الجماعية في جمهورية البوسنة و الهرسك .

— (Duske Crjetkovic) ، و هو أحد مجرمي الصرب في حربي البوسنة السابقتين ، حيث سعى في 31 ماي 1995 إلى الحصول على اللجوء السياسي في النمسا ، بهدف الهروب من الاتهام الذي وجهته إليه المحكمة الجنائية لمجرمي حرب البوسنة حيث كان المذكور متّهما بارتكاب جريمة إبادة جماعية ضد مسلمي البوسنة ، لكن المحكمة العليا في النمسا رفضت منحه حق اللجوء و طالبت بإجراء محاكمة عاجلة ضده ، و هو ما تم بالفعل .

— كما قامت المحكمة بتوجيه اتّهام رسمي يوم 25 جويلية 1995 إلى زعيم صرب البوسنة (كراديتش) و وزير دفاعه ، و إلى زعيم صرب كرواتيا ، مُعتبرة إيّاهم مجرمي حرب ، و يتحمّلون مسؤولية جنائية دولية ، عمّا اقترفوه من مخالفات جسيمة أثناء النزاع المسلح الدائر في جمهورية البوسنة و الهرسك .

راجع في تفصيل هذه الأمثلة و أخرى : عمر سعد الله ، أحمد بن ناصر ، قانون المجتمع الدولي المعاصر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثالثة ، 2007 ، ص 238 ؛ أيمن عبد العزيز محمد سلامة ، المسؤولية الدولية عن ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، مصر ، 2005 ، ص 185 ؛ عبد الفتاح بيومي حجازي مرجع سابق ، ص 151 .

² — أنشئت المحكمة الجنائية الدولية لرواندا بموجب قرار مجلس الأمن رقم 995 الصادر في 8 نوفمبر 1994 ، قصد محاكمة الأشخاص المسؤولين عن أعمال إبادة الجنس ، و غيرها من الانتهاكات الصارخة للقانون الدولي في إقليم رواندا ، في الفترة ما بين 1 جانفي 1994 و 31 ديسمبر 1994 . و تم مثول العديد من المتهمين أمامها ، و لعلّ من أبرزهم :

— جون بول أكاسيو (Jean Paul Akayesu) عمدة مدينة تابا (Taba) .

— جون كامبندا (Jean Kambanda) الوزير الأول الأسبق لرواندا .

راجع : عبد القادر البقيرات ، العدالة الجنائية الدولية ، مرجع سابق ، ص 189 — 198 ؛ سامي جاد عبد الرحمان واصل ، مرجع سابق ، ص 487 — 488 .

³ — أُعتمد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في روما في 17 جويلية 1998 ، و دخل حيّز النفاذ في 1 جويلية 2002 ، و ذلك بعد مصادقة 60 دولة عليه .

⁴ — راجع نص المادة 6 / أ من اتفاق لندن لعام 1945 . كما ورد ذكر هذه الجرائم ضمن مشروع تقنين الجرائم ضد سلم و أمن البشرية ، حيث تشير المادة الثانية منه ، على أن الجرائم ضد السلام تتمثل في : ((العدوان ، و الاستخدام غير المشروع للقوة ، و التهديد باللجوء إلى استخدام القوة ، و تنظيم العصابات المسلّحة بقصد الإغارة على إقليم دولة أخرى ، و مباشرة أو تشجيع النشاط الذي يرمي إلى إثارة حرب مدنية أو نشاط إرهابي في دولة أخرى ، و الأفعال المخالفة للقانون الدولي ، مثل ضمّ إقليم تابع لدولة أخرى ، أو إقليم خاضع لنظام دولي ، أو التدخّل في الشؤون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى ، بإجراء تسوية ذات صبغة اقتصادية أو سياسية ، بقصد شلّ اختيارها ، و الحصول على فوائد أيّا كانت طبيعتها)) .

هذا ، و تُعدّ جريمة الحرب العدوانية من أخطر الجرائم ضد السلام ، إلا أن الآراء قد تعدّدت و تباينت بشأن تعريفها و تحديد =

و غالبا ما تنحصر المسؤولية عند القيام بهذا النوع من الجرائم ، عند المسؤولين الكبار و صانعي القرار في الدولة ¹ .

و يُقصد بجرائم الحرب (Crimes de guerres) الإخلال بقوانين و أعراف الحرب ، بما في ذلك القتل ، و سوء المعاملة ، و إبعاد المدنيين من الأقاليم المحتلة ، و الاسترقاق ، و قتل أسرى الحرب و قتل الرهائن ، و نهب الأموال العامة أو الخاصة ، و تدمير المدن أو القرى بطريقة عشوائية ، أو بدون ضرورة عسكرية ² ... و غيرها من الجرائم التي تضمنتها القوانين الدولية المتعلقة بالحرب ، و منها على الخصوص اتفاقيات جنيف لسنة 1949 و البروتوكول الملحق الأول لعام 1977 ³ . و هنا تنحصر المسؤولية عند ارتكاب جرائم حرب عند المسؤولين الكبار و صانعي القرار .

أما فيما يختص بالجرائم ضد الإنسانية (Crimes contre l'humanité) ، فعلى الرغم من عدم وجود تعريف واضح لها ⁴ ، لكن غالبا ما يُقصد بها ، الجرائم التي تُرتكب على نطاق واسع في زمن الحرب أو زمن السلم ، مثل الإبادة الجماعية ، القتل الجماعي ، الاستعباد ، النفي ، التعذيب الاضطهاد ... إلخ ⁵ .

= عناصرها ، وظلّ هذا الاختلاف قائما منذ قيام عصبة الأمم ، حتى توصلت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 ديسمبر 1974 إلى وضع تعريف للعدوان بأنه : ((استخدام للقوة المسلحة من جانب دولة ما ، ضد سيادة و وحدة الأراضي الإقليمية ، أو الاستقلال السياسي لدولة أخرى ، أو بأي صورة تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة)) .

راجع حول هذا الموضوع : محمد عبد المنعم عبد الخالق ، مرجع سابق ، ص 21 و ما بعدها ؛ بن عامر تونسي ، مرجع سابق ص 295 — 296 .

¹ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 211 — 212 .

² — أنظر نص المادة 6 / ب من اتفاق لندن لسنة 1945 .

³ — فمن بين النصوص التي تعتبر الانتهاكات الجسيمة لأحكام كل منها بمثابة جرائم حرب ، نذكر : المادة 50 من الاتفاقية الأولى بشأن تحسين وضع جرحى القوات المسلحة و مرضاها في ميدان القتال ، و المادة 51 من الاتفاقية الثانية الخاصة بتحسين أحوال جرحى و مرضى و أفراد السفن الحربية الغارقة ، و المادة 130 من الاتفاقية المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب ، و المادة 147 من الاتفاقية الرابعة بخصوص حماية المدنيين في وقت الحرب ، و المادة 85 من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف 1949 و المتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة لعام 1977 .

و كذلك من الأفعال الأخرى التي عُرِفَت على أنها من جرائم الحرب ، ما جاء في المادة 5 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقا لسنة 1993 ، و المادة 8 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ، التي عدّدت الكثير منها .

⁴ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 212 .

⁵ — راجع نص المادة 6 / ج من اتفاق لندن 1945 .

و من بين الحكام المستبدّين الذين أُدينوا بارتكاب جرائم ضد الإنسانية :

— الرئيس الأوغندي الأسبق ، الذي رفضت السعودية منحه حق اللجوء في سنة 1979 .

— طاغية شيلي (بينوشيه) ، الذي لجأ إلى بريطانيا ، حيث قامت كل من فرنسا و سويسرا و بلجيكا بتقديم طلب تسليمه من بريطانيا نظير ارتكابه لجرائم إبادة و تعذيب و اختفاء قسري ، و قد استجابت بريطانيا لطلبات التسليم ، و لكن لأسباب صحية عاد بينوشيه إلى بلاده في 2 مارس 2000 ، حيث انتهى التقرير الطبي إلى عدم قدرته على المثول أمام القضاء .

راجع في ذلك : أيمن عبد العزيز محمد سلامة ، مرجع سابق ، ص 186 و 191 .

و لقد توصلت الأمم المتحدة إلى عقد اتفاقيتين دوليتين تتعلقان بمجموعة من الأفعال المُعتبرة جرائم ضد الإنسانية ، و نقصد بذلك : الاتفاقية الدولية الخاصة بمكافحة جريمة إبادة الجنس و العقاب عليها لسنة 1948¹ ، و الاتفاقية الدولية لمكافحة جريمة الفصل أو التفرقة العنصرية و العقاب عليها لعام 1973² .

هذا ، و قد أضاف النظام الأساسي للمحكمة الجنائية في يوغسلافيا (سابقا) إلى هذه الجرائم : الحبس ، التعذيب و الاغتصاب . كما أضاف النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا الجرائم الآتية : قتل أفراد الجماعة ، إلحاق ضرر جسدي أو عقلي جسيم بأفراد الجماعة ، إخضاع الجماعة عمداً لأحوال معيشية ، يُقصد منها إهلاكها الفعلي كلياً أو جزئياً ، فرض تدابير تستهدف منع الإنجاب داخل الجماعة ، و نقل أطفال الجماعة عنوة إلى جماعة أخرى³ .

و هكذا ، يمكن إجمالاً وصف الجرائم ضد الإنسانية على أنها ، تلك المعاملة غير الإنسانية ، و المبنية على أساس سياسي ، عرقي ، ديني ، أو أي أساس تمييزي آخر ، بحيث يشكل ارتكابها جزءاً من سياسة عامة للاضطهاد أو التمييز الموجهة ضد المدنيين .

و إذا كان من الواضح و المؤكد ، أن الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم ضد السلام أو جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية ، لا تشملهم اتفاقية 1951 ، بحيث يُستثنون من الحماية و المساعدة التي تُقدم للاجئين⁴ ، إلا أنه من الناحية العملية ، و خاصة في حالات التدفق الجماعي للاجئين ، يكون من العسير أحياناً ، معرفة و فصل الأشخاص المُشتبه في ارتكابهم لتلك الجرائم عن بقية اللاجئين⁵ ، إذ أن مفوضية

¹ - وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 9 / 12 / 1948 ، و أصبحت سارية المفعول منذ 12 / 1 / 1951 .

² - أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 30 / 11 / 1973 ، و أصبحت سارية المفعول منذ 18 / 7 / 1976 .

³ - و تجدر الإشارة ، إلى أن المادة السادسة من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ، صنفت هذه الجرائم تحت بند جريمة الإبادة الجماعية .

⁴ - المفوضية السامية للاجئين ، اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 15 .

أيضاً ، في قرارها رقم 3074 أقرت الجمعية العامة ((مبادئ التعاون الدولي فيما يتعلّق بتعقّب ، و القبض على ، و تسليم و عقاب الأفراد مُرتكبي جرائم الحرب و جرائم ضد الإنسانية)) . و ممّا جاء ضمن هذه المبادئ ، أن الدول لا يجب أن تمنح طبقاً للمادة الأولى من إعلان حق اللجوء في 14 ديسمبر 1967 ، اللجوء إلى الأفراد الذين يُعتقد بقوة ، أنهم ارتكبوا جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية (مبدأ رقم 7) .

و لكن ، من اللافت للأنظار ما ذهب إليه الأستاذ " برهان أمر الله " في هذا الصدد ، فمن جهة أكد على أن نص المادة 1 / و او من اتفاقية 1951 ، هو نصّ قطعي الدلالة في استبعاد مرتكبي الجرائم ضد السلام و جرائم الحرب و الجرائم ضد الإنسانية ، و من جهة ثانية أقرّ أنه مع ذلك ، فإن ذلك النص لا يفرض حظراً عاماً على الدول ، بحيث يلزمها بعدم منح الملجأ لهؤلاء الأشخاص .

أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 337 - 338 .

و في تقديرنا أنّ القول بإمكانية منح الملجأ لمثل هؤلاء الأشخاص ، قولٌ مستهجنٌ و مخالفٌ للصواب .

⁵ - فعلى سبيل المثال ، في فترة التسعينيات من القرن العشرين ، كان هناك أشخاصٌ معروفون بارتكابهم لانتهاكات حقوق الإنسان يقيمون في مخيمات اللاجئين الضخمة المخصصة للاجئين الروانديين في البلدان المجاورة ، و قد وُجدت صعوبات هائلة لإخراجهم من

بين صفوف اللاجئين . راجع : Mytoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 499 et ss .

الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، ليست قوة شرطة ، و لا كيان قضائي ¹ . و عليه ، و في ضوء حجم هذه المشكلة ، فإن الحل الأكثر صلاحية و الأقرب للتطبيق ، يتمثل في توفير الدعم و المساندة للمبادرات الدولية ، لتقديم مجرمي الحرب للمحاكمة ، على غرار المحكمتين الدوليتين لرواندا و يوغسلافيا سابقا ² . و فضلا عن ذلك ، على المفوضية أن تلتزم بمشاركة السلطات المختصة و أجهزة الأمم المتحدة المعنية أية معلومات تصل إلى علمها ، بشأن مثل هذه القضايا ³ .

ثانيا : ارتكاب الشخص جريمة خطيرة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل دخوله هذا البلد كلاجئ

القصد من هذا البند ، يكمن في رغبة واضعي الاتفاقية حماية المجتمع في البلد المستقبل ، من خطر قبول لاجئ ارتكب جريمة عامة خطيرة ، و القصد منه أيضا ، إنصاف اللاجئين الذي ارتكب جريمة (أو جرائم) عامة أقل خطورة ، أو ارتكب جرماً سياسياً .

و يُشترط لانطباق هذا البند ، توفر بعض الشروط ، و التي نعرض لها فيما يلي بالشرح و التفصيل :

الشرط الأول : أن تكون الجريمة المرتكبة خطيرة

لقد أكد نص المادة 1 / واو - ب من اتفاقية 1951 ، أن الجريمة المرتكبة يجب أن تكون خطيرة حتى يمكن إعمال هذا البند ، و هنا يثور التساؤل حول درجة الخطورة التي يجب توافرها في الجريمة العادية ، حتى تُعتبر مانعا من اعتبار مرتكبها لاجئاً في نظر الاتفاقية ، خصوصاً و أن عبارة (جريمة) لها دلالات مختلفة في الأنظمة القانونية الوطنية ⁴ . ففي بعض البلدان يُراد بكلمة (جريمة) الجرائم خطيرة الطابع فقط ، و في بلدان أخرى قد تشمل هذه الكلمة أي شيء ابتداءً بالسرقة الصغيرة ، و حتى القتل العمد ، فهل المقصود بالجريمة الخطيرة هو الجنايات و الجرح الخطيرة أم الجنايات الخطيرة فقط ؟ ⁵ .

و في تقديرنا ، أن المقصود بالجرائم الخطيرة هنا ، هي الجنايات التي يُعاقب عليها بالإعدام أو السجن المؤبد أو السجن لمدة طويلة أو الأعمال الشاقة ، أو الأفعال الجسيمة جداً التي تستحق العقاب الشديد مثل القتل ، التجسس ، الاغتصاب ، الحرق العمد ، السرقة المسلحة ، و كذلك الجرح التي من الممكن اعتبارها خطيرة ، إذا ما اقترنت بظروف مشددة ، مثل استخدام السلاح ، إيذاء الغير ، الإكراه

¹ - أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 12 .

² - أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 42 .

³ - بشرط مراعاة دقة التقدير في إباحة معلومات يكون اللاجئين قد كشفوا عنها بصورة سرية للموظفين الميدانيين .

⁴ - من المعروف أن كلمة (crime) في اللغة الإنجليزية يمكن استعمالها بمعنى جنابة (felony) ، كما يمكن كذلك استعمالها بمعنى جنحة (délit - misdemeanor) ، و في الكثير من الأنظمة القانونية الجنائية ، يُطلق اسم الجرائم على كل من المخالفات و الجرح و الجنايات .

⁵ - المفوضية السامية للاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 48 .

أو أية ظروف أخرى ، تدلُّ على فظاعة الجاني ، و عدم إنسانيته ، و استحقاقه لعقوبة مغلظة ، تتناسب الجرم الذي ارتكبه ، و تتفق مع وضاعة نفسيته ¹ .

الشرط الثاني : أن تكون الجريمة المرتكبة غير سياسية

لقد أصبح تحديد المقصود بالجريمة السياسية مسألة تحظى بأهمية كبيرة ، سواء بالنسبة للدول أو الأفراد ² ، فالدول تبحث عادة قبل منح اللجوء لأحد الأجانب ، عن حقيقة ظروفه و الوقائع المنسوبة إليه في دولته الأصلية . و هي تسعى وراء ذلك إلى التأكد من أنها لن تمنح الملجأ إلى أحد مرتكبي الجرائم العادية (غير السياسية) ³ .

بيد أن المشكلة الجوهرية التي تواجهنا في هذا الصدد ، هي كيفية التمييز بين الجرائم السياسية التي تُبرَّر منح حق اللجوء السياسي ، و بين الجرائم العادية التي يُستبعد فيها طالب اللجوء من حق الملجأ ؟ ⁴ و للإجابة عن هذا التساؤل ، خلص أغلب الفقهاء إلى القول بأن تعريف (الجريمة السياسية) ما زال موضع خلاف فيما بين الباحثين ، سواء على مستوى الفقه القانوني الدولي ، أو على مستوى التشريعات الوطنية ⁵ .

¹ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي مرجع سابق ، ص 213 ؛ عبد الغني محمود مرجع سابق ، ص 34 — 35 ؛ Jean FOUGEROUSE , Roland RICCI, *op. cit.*, pp. 202 – 203 .
² — من الجدير بالذكر ، أنه لما كان تعريف الجريمة السياسية يخرج عن نطاق هذا البحث ، باعتباره أقرب إلى موضوعات القانون الجنائي ، و نظرا لصيق المقام ، فقد رأينا الاكتفاء بمحاولة تقريب فكرة الجريمة السياسية إلى الأذهان ، بالقدر الذي يخدم موضوع بحثنا هذا .

³ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 317 .

⁴ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، مرجع سابق ، ص 37 — 38 .

⁵ — لا نزاع في أن تعريف الجريمة السياسية يُعدُّ من أصعب الأمور إن لم يكن من المستحيلات ، فعلى الرغم من أن الفقهاء قد بذلوا جهوداً مضنية في سبيل التوصل إلى تعريف واضح و محدد للجريمة السياسية ، و لكن مسعاها لم يُكلَّل بالنجاح . و يرجع ذلك على الأرجح إلى سببين : الأول هو عدم وضوح و تحديد معنى (سياسي) أو (سياسية) ، و عدم إمكانية الوصول إلى مضمون واضح و ثابت لها ، لأنها فكرة متغيرة وفقاً لظروف و مصالح كل دولة ، فهي متحوّلة أبداً ، متقلّبة دائماً ، تتبدّل بتبدّل الأوضاع و الظروف و الأشخاص و المصالح . و السبب الثاني هو أنه من النادر وجود جريمة سياسية خالصة ، أي تقع على حق سياسي معيّن ، ففي الغالب ما تكون الجريمة السياسية مركّبة (complexe) أو نسبية (relative) ، بمعنى أنها إمّا أن تقع على حقّين في وقت واحد ، أحدهما سياسي و الآخر غير سياسي ، و تُعرف هذه الجريمة باسم الجريمة المختلطة ، أو تقع اعتداء على حق غير سياسي ، و لكنها في نفس الوقت تتصل على نحو وثيق باضطراب سياسي ، و يُطلق عليها اسم الجريمة المرتبطة .

و عليه ، و كما يقول الفقيه " أوبنهايم " ، سوف يظلّ احتمال وجود تعريف مقبول للفظ الجريمة السياسية بعيد المنال إلى الأبد .
و من هنا ، فلا نعتقد بأن هناك أمل لوضع تعريف جامع مانع للجريمة السياسية ، لأن المزالق فيها كبيرة ، و أمامها العثرات الكثيرة ، و القابض على الروح العلمية فيها كالقابض على الجمر .

راجع في ذلك : سامي جاد عبد الرحمان واصل ، مرجع سابق ، ص 139 — 140 ؛ ممدوح توفيق ، مرجع سابق ، ص 20 و ما بعدها ؛ نبيل أحمد حلمي ، مرجع سابق ، ص 42 — 43 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 482 ؛ عبد الغني محمود مرجع سابق ، ص 41 — 42 ؛ إلهام محمد حسن العاقل ، مرجع سابق ، ص 51 .

و يمكننا أن نَميّز في هذا الخصوص بين اتجاهات رئيسية ثلاثة ¹ :

الاتجاه الأول (المعيار الموضوعي) : ذهب أنصاره إلى تعريف الجريمة السياسية استنادا إلى ما أسموه بالمعيار الموضوعي ، بمعنى ماهية الحق محل الاعتداء و طبيعته ، و مؤدّى ذلك أن الجريمة تُعدّ من قبيل الجرائم السياسية إذا كانت تهدف إلى المساس بالنظام السياسي للدولة ، بمعنى أنها تكون موجهة ضد الحكومة و الدستور ، و تمس أحد الحقوق المقرّرة للدولة باعتبارها سلطة سياسية عامة . و بهذا المعنى تشمل الجرائم السياسية الأفعال الماسة بأمن الدولة من جهة الخارج ، و الأفعال المخلّة بأمن الدولة من جهة الداخل ، و الأفعال التي تقع اعتداءً على الحريات العامة ² .

الاتجاه الثاني (المعيار الشخصي) : وقد ذهب مؤيّدوه مذهباً آخر ، فالعبرة عندهم لا تكمن بالأساس في طبيعة الحق محل الاعتداء ، و إنما تكمن في الدوافع أو البواعث النفسية التي تحدّو بشخص معيّن إلى التصرف على نحو مخالف للقانون ، و الغايات التي يسعى إلى تحقيقها من وراء ذلك . و عليه ، فإن بعض التصرفات غير القانونية — مثل الانضمام إلى عضوية جماعة سياسية محظورة ، سرقة الأموال العامة أو تبديدها من أجل تمويل حزب سياسي ، قتل معارض للحكومة لتدعيم النظام الحاكم بالقوة ³ أو تزوير العملة الورقية بهدف إحداث انهيار اقتصادي و سياسي في الدولة — تُعتبر وفقاً لهذا المذهب من قبيل الجرائم السياسية ، متى كان الباعث على القيام بها — أو الغاية المرجوة من ورائها — باعثاً سياسياً ⁴ .

و ترتباً على ما تقدم ، فإن التصرفات المخالفة أو الجرائم التي قد يرتكبها الأفراد ، و لا يتحقّق فيها أي من هذين الركنين — القصد الجنائي السياسي من ناحية ، و الغاية السياسية من ناحية أخرى —

¹ — أنظر في عرض تفصيلي لمضمون كل واحد من هذه الاتجاهات الثلاثة :

محمد حافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص 502 — 503 ؛ محمد عبد المنعم عبد الخالق ، مرجع سابق ص 100 — 102 ؛ إيهاب محمد يوسف ، مرجع سابق ، ص 402 — 406 ؛ إبراهيم محمود السيد اللبيدي ، مرجع سابق ص 98 — 99 ؛ محمد أبو الفتح الغنام ، الإرهاب و تشريعات المكافحة في الدول الديمقراطية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص 316 — 317 ؛ عبد الوهاب محمد عمر البطراوي ، الجريمة السياسية ، مرجع سابق ، ص 67 — 71 ؛ عصام عبد الفتاح عبد السميع مطر ، الجريمة الإرهابية ، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2005 ، ص 44 — 45 .

² — و لكن يُعاب على هذا المعيار الموضوعي أنه ينظر فقط إلى طبيعة الفعل المُرتكب ، و إلى طبيعة الحق محلّ الاعتداء ، و لا يأخذ في الاعتبار الظروف الخاصة بالشخص مُرتكب الجريمة ، كما أن هذا المعيار ، و إن كان يصلح للانطباق على الجرائم السياسية الخالصة ، فإنه لا يصلح للتطبيق على الجرائم المختلطة .

³ — تجدر الإشارة ، إلى أنه طبقاً لشرط الاعتداء أو الشرط البلجيكي ، أصبح الاعتداء على حياة رئيس الدولة أو أحد أفراد أسرته من قبيل الجرائم غير السياسية .

⁴ — و قد أُنتقد المعيار الشخصي (معيار الباعث) في تحديد الجرائم السياسية ، على أساس أنه يتوسّع في تحديد مدلول الجرائم السياسية ، على نحو يتعارض مع الاتجاه الحديث في التضييق من نطاق الجرائم السياسية .

إنما تُكَيَّفُ على أنها جرائم عادية ، و من ثم فلا يجوز ما يسوغ الاعتراف لمُرتكبها بالحق في طلب اللجوء ¹ .

الاتجاه الثالث (معيار العنصر الغالب) : يرفض أنصار هذا الاتجاه القبول بأي من وجهتي النظر سالفتي الذكر ، و يذهبون إلى أن أيًّا من المعيارين المُشار إليهما — المعيار الموضوعي و المعيار الشخصي — لا يصلح بذاته معيارا للتمييز بين الجرائم السياسية و بين ما عداها من الجرائم . و الحجة الأساسية التي يستند إليها هذا الفريق الثالث ، هي أنه قليلا ما توجد هناك جريمة سياسية خالصة أو صرفة ، و الغالب أنها إما أن تختلط بجريمة عادية أو أن ترتبط بها . و لذلك ، فإن آراء الفقهاء اختلفت حول طبيعتها القانونية ، حيث رأى البعض أن الجرائم المركبة هي جرائم عادية يتم تسليم مرتكبيها ، بينما رأى البعض الآخر إمكانية فصل الجانب السياسي و تسليم مرتكبيها ، بشرط تعهد الدولة المُطالبة بالتسليم بعدم محاكمة مُرتكب الواقعة ، إلا عن الجريمة العادية المرتبطة فقط .

و في مواجهة هذا الاختلاف و التضارب في الآراء ، نادى أنصار هذا الاتجاه بضرورة الأخذ بمعيار العنصر الغالب ، أي البحث عن العنصر الأرجح أو الغالب في الجريمة المركبة أو النسبية ، فإذا كان العنصر الغالب هو الخاص بالجريمة العادية ، عُدَّت من جرائم القانون العام ، أما إذا تبيّن العكس فالجريمة في هذه الحالة تكون سياسية .

و يتم التعرف على العنصر الغالب في الجريمة عن طريق تحليل كل حالة على حدة ، دون إغفال الظروف التي أُرْتُكبت فيها الجريمة ، و ذلك حتى يتسنى تكييف هذا الفعل تكييفاً قانونياً صحيحاً ، و القطع من ثم عمّا إذا كان يشكل جريمة سياسية ، فيَحَقُّ بالتالي لمُرتكبيه التمتع بالحق في طلب اللجوء ، أم يُعتبر من قبيل الجرائم العادية التي يُستبعد مُرتكبوها من نطاق التمتع بالحق المذكور .

و أخيراً ، تجدر ملاحظة أن الفصل في مسألة تحديد طبيعة الجريمة التي ارتكبها الشخص طالب اللجوء (هل هي جريمة عادية أم جريمة سياسية ؟) ، هي من اختصاص الدولة التي يوجد هذا الشخص على إقليمها عملاً بمبدأ حق دولة اللجوء في التكييف المنفرد ، أمّا القول باختصاص الدولة الأصلية ، فهو قول غير صحيح ، لأنه من السهل على هذه الدولة أن تدّعي أن الشخص قد ارتكب جريمة تنتمي إلى القانون العام (أي غير سياسية) حتى تتمكن من استرداده ، و بالتالي تقييد حريته في إقليمها ² .

الشرط الثالث : أن تُرتكب الجريمة خارج بلد اللجوء

كما هو معلوم ، لا تتشكّل سبباً للاستبعاد إلاّ الجريمة المُرتكبة أو التي يُفترض أنها مرتكبة من قِبَل طالب اللجوء ((خارج بلد اللجوء قبل دخوله في هذا البلد بصفة لاجئ)) ³ . فعندما تمت مناقشة صياغة

¹ — أنظر : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 73 .

² — أنظر : محمد حافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص 499 ؛ أشرف وفا ، مرجع سابق ، ص 21 .

³ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 48 .

بنود الاستبعاد في اتفاقية 1951 ، نوّه المندوب البريطاني إلى أنه يمكن أن يُساء استعمال نص هذه المادة بأن تسحب دولة اللجوء اعترافها باللاجئ الذي يرتكب جريمة بعد دخوله لدولة اللجوء ، فتم الاتفاق على أن الجرائم المقصودة في هذا النص ، هي تلك التي تم اقترافها خارج بلد اللجوء¹ . و البلد الذي هو في الخارج يكون عادة البلد الأصلي ، و لكن قد يكون أيضا بلدًا آخر باستثناء بلد اللجوء ، حيث يلتزم طالب اللجوء الاعتراف بوضعه كلاجئ . أمّا اللاجئ الذي يرتكب جريمة خطيرة في بلد اللجوء ، فيخضع لنص المادة 33 / 2 من اتفاقية 1951 ، بعد أن يكون قد حُوِّك حسب الإجراءات الجزائية بموجب القوانين الجنائية المعمول بها في بلد اللجوء .

الشرط الرابع : ألا تكون العقوبة قد نُفِّذت أو سقطت بالتقادم

بالإضافة إلى ما سبق ، يُشترط ألا تكون العقوبة المقررة لتلك الجريمة المرتكبة قد نُفِّذت أو سقطت بالتقادم ، أو انقضت بصدور عفو عام من السلطة المختصة . و القول بغير ذلك ، من شأنه أن يتعارض مع المبادئ الأساسية للقانون الجنائي و قواعد العدالة ، بمعنى أن عدم اعتبار الشخص لاجئاً أو حرمانه من اللجوء ، على الرغم من أنه قد أمضى مدة العقوبة المحكوم بها أو إعفائه من تنفيذها ، يُعدّ بمثابة توقيع عقوبة أخرى لم ينص عليها القانون . و عليه ، فإنه متى كان الشخص قد توافرت فيه الخصائص الجوهرية لصفة (اللاجئ) في نظر القانون الدولي، فإنه يجب أن لا تقوم واقعة ارتكابه لإحدى الجرائم في وقت سابق ، عقبة في سبيل معاملته كلاجئ أو حصوله على الملجأ ، ما دامت الدولة التي وقعت فيها الجريمة لا تملك — طبقاً للقانون المعمول به فيها — محاكمته أو معاقبته بسببها ، سواء لأنه نفّذ العقوبة التي حُكِمَ بها عليه ، أو لأن هذه العقوبة قد سقطت بالتقادم أو انقضت بصدور عفو عام² .

و فضلاً عن الشروط الأربعة السابقة ، و لدى تطبيق بند الاستبعاد هذا ، من الضروري مراعاة ثلاث مسائل على درجة عالية من الأهمية :

المسألة الأولى : من الضروري الموازنة بين طبيعة الجُرم المفترض ارتكابه من طرف طالب اللجوء و درجة الاضطهاد الذي يخشى التعرض له . فإذا كان لدى شخص ما خوفٌ له ما يبرره من التعرض للاضطهاد شديدٍ للغاية ، كتعرض حياته أو حريته للخطر ، يجب أن تكون الجريمة جسيمة جداً من أجل استبعاده . أما إذا كان الاضطهاد الذي يخاف الشخص من التعرض له أقلّ خطورة ، فسيكون من الضروري مراعاة طبيعة الجرم أو الجرائم المفترض ارتكابها، لتقرير ما إذا لم يكن صاحب الطلب هارباً في الحقيقة من وجه العدالة ، أو ما إذا كان طابعه الإجرامي لا يرجّح على طابعه كلاجئ حسن النية³ .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 208 .

² — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 313 — 314 .

و تجدر الإشارة ، إلى أنه في الحالة الأخيرة (أي صدور عفو عام) ، ثمة قرينة بأن بند الاستبعاد يكف عن السريان ، إلا إذا أمكن بيان أن الطابع الإجرامي لطالب اللجوء لا يزال مهيمناً ، رغم استفادته من العفو العام .

³ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 209 .

المسألة الثانية : من بين المسائل التي طرحتها هذه المادة ، توجد كذلك مسألة انتماء طالب اللجوء إلى مجموعة مسؤولة عن ارتكاب جرائم جسيمة ذات طابع غير سياسي ، هل يكفي في هذا الحال الانتماء إلى مجموعة مثل هذه لكي يُستخلص من ذلك بأن المعني بالأمر يشاطر المسؤولية عند ارتكاب تلك الجرائم أو يجب لكي يحصل ذلك أن يكون قد شارك في التخطيط لها و تنفيذها ؟ .

يجب الإشارة في هذا الصدد بأن دليل المفوضية حول الاستبعاد لسنة 1996 ، قد أخذ بفكرة أن الانتماء لا يكفي في حد ذاته لاستبعاد شخص ما ¹ ، إلا إذا كان هذا الأخير يشغل مركزا عاليا في المجموعة أو الهيئة التي اقترفت الجرم ، و شارك في التخطيط له ² .

المسألة الثالثة : عند تقييم طبيعة الجريمة المُفترض ارتكابها ، يجب أن تؤخذ في الاعتبار جميع العوامل ذات الصلة ، بما في ذلك أية ظروف مخففة ، و من الضروري أيضا أن تؤخذ في الاعتبار أية ظروف مشددة ، مثل احتمال كون طالب اللجوء ذا سجل إجرامي ³ .

و الأمثلة الأكثر شهرة في هذا الخصوص ، تتعلق بالجرائم التي ترتكب بقصد الهرب من البلد الذي نمة خوف من التعرض للاضطهاد فيه ، أو أُرْتُكِبَتْ أثناء أو بسبب الهرب . و قد تتدرج هذه الجرائم من سرقة وسيلة نقل ، إلى تعريض أرواح أبرياء للخطر أو إزهاقها ⁴ . و فيما قد يكون في الإمكان لأغراض بند الاستبعاد هذا ، التغاضي عن كون اللاجئ قد عمد إلى تزوير جواز سفره ، قصد الخروج من دولة الاضطهاد ، أو أنه قد شق طريقه عبر الحدود في سيارة مسروقة عندما لم يجد أية وسيلة أخرى للفرار ، أو أنه اضطر للهرب من السجن ، أو أنه اضطر لمقاومة رجال السلطة ، و ربما قتل الحرس المسؤولين عن حراسته مثلا ، فإن القرارات تكون أصعب عندما يكون قد اختطف طائرة ، أي أكره طاقمها تحت تهديد السلاح أو بتأثير العنف ، على تغيير الاتجاه لإيصاله إلى بلد اللجوء ⁵ .

¹ — حيث أن إصاق التهمة بشخص ما على أساس الارتباط فقط أمر خطير ، و من الواضح أنه يتناقض مع الطبيعة الفردية لأحكام الاستبعاد .

أنظر : مونييت زارد ، الاستبعاد و الإرهاب و اتفاقية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 ، جوان 2002 ، ص 34 .

² — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 214 .

لكن المفوضية السامية للاجئين تقبل الاحتمال القائل بأنه في عدد محدود من القضايا ، ((حيث تكون أغراض بعض الجماعات أو التنظيمات الإرهابية و أنشطتها و أساليبها ذات طبيعة عنيفة و سيئة السمعة بصفة خاصة)) يمكن أن تُعدّ العضوية — إذا كانت طوعية — مبررا كافيا للاستبعاد .

أنظر : المبادئ العامة الخاصة بتطبيق فقرات الاستبعاد الصادرة عن المفوضية السامية للاجئين في ديسمبر 1996 ، الفقرة 47 .

³ — راجع : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ مرجع سابق ، ص 48 .

⁴ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 209 .

⁵ — راجع : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ مرجع سابق ، ص 48 .

و فيما يتعلّق بالاختطاف ، فقد برزت مسألة ما إذا كان يشكل جريمة غير سياسية خطيرة ضمن معنى الاستبعاد هذا ، عند ارتكابه لأجل الهرب من الاضطهاد¹ . و قد نظرت الحكومات في الاستيلاء غير القانوني على الطائرات في مناسبات عديدة داخل إطار الأمم المتحدة ، و تم اعتماد عدد من الاتفاقيات التي تتناول هذا الموضوع² . و إذا كان الاتجاه العام الدولي حالياً يميل إلى اعتبار جرائم خطف الطائرات من جرائم الإرهاب الدولي الخطيرة ، و التي تُعرض سلامة الملاحة الجوية المدنية للتهديد ، و بالتالي يتعين على الدول تسليم مرتكبيها أو معاقبتهم بشدة³ ، فإن ذلك لا يعني إهدار المبدأ القانوني المستقر لحماية اللاجئين ، و الذي ينص على عدم جواز الإخلال بأية حقوق أو واجبات قانونية دولية فيما يتعلق باللجوء ، و مبدأ عدم جواز إعادة اللاجئين إلى الدولة التي يخشون فيها من التعرض للاضطهاد⁴ .

و وفقاً لذلك ، فإن المعاهدات و الاتفاقيات الدولية المتعلقة بأمن و سلامة الطيران المدني عادة ما تتضمن بنوداً تتعلق بالإجراءات الواجب اتباعها مع مقترفي هذه الأفعال . و هي دائماً تعطي الدول المتعاقدة الخيار بين تسليم هؤلاء الأشخاص ، أو مقاضاتهم جزائياً للفعل المرتكب على أرضها ، ممّا يعني منح الدول رخصة منح اللجوء⁵ .

¹ — راجع : حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 510 — 522 ؛ سارة عبيد ، مرجع سابق ، ص 58 — 59 . و لقد كشف التطبيق الدولي عن تضارب كبير في التعامل مع مختطفي الطائرات ، فإذا كانت بعض الدول ترحّب بهم و تمنحهم حق اللجوء باعتبارهم ضحايا أبرياء هاربين ، فإن دولاً أخرى كثيرة ، لا تجد غضاضة في ردّهم على أعقابهم أو تقديمهم للمحاكمة . و قصة الطائرة الأفغانية المخطوفة تترجم لنا ذلك الاختلاف :

((... عندما هبطت الطائرة الأفغانية المخطوفة بمطار " ستانستد " بلندن في بداية عام 2000 ، أثارت الحادثة ضجة دولية ففي البدء رحّبت وسائل الإعلام في بريطانيا بالركاب الأفغان ، باعتبارهم ضحايا أبرياء هاربين من غضب و عقاب حكّام الطالبان (الحاقدين التوّاقين للانتقام) . و لكن في ظلّ مناخ تتزايد فيه كراهية الأجانب ، سرعان ما تحول الترحيب إلى إدانة ، بل إن بعض الصحف قد اتّهمت النساء و الأطفال بالاحتلال ، و وصفتهم بالساعين للجوء (المزيّفين) الذين ينزلون بالفنادق الفاخرة على حساب دافعي الضرائب . و أصرّت الحكومة البريطانية على عدم بقاء أي أفغاني بالبلاد للحظة أكثر ممّا تقتضيه الضرورة القصوى .

و هكذا ، و بالرغم من أنّ الخاطفين قد غُوملوا في البداية كأبطال ، إلا أنهم تعرضوا فيما بعد للمضايقة و المحاكمة و الإبعاد)) . أنظر : المفوضية السامية للاجئين ، الاستبعاد : استبعاد أم عدم استبعاد ، مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، ص 18 .

² — منها اتفاقية طوكيو سنة 1963 بشأن الجرائم المرتكبة على متن الطائرات ، و اتفاقية لاهاي 1970 المتعلقة بمنع الاستيلاء غير القانوني على الطائرات ، و اتفاقية مونتريال 1971 الخاصة بمنع الأعمال غير القانونية ضدّ سلامة الملاحة المدنية ، و اتفاقية منع أعمال العنف غير القانونية ضدّ المطارات المدنية الدولية لسنة 1988 .

³ — راجع : صلاح الدين جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 41 — 52 .

⁴ — راجع : ممدوح توفيق ، مرجع سابق ، ص 34 — 37 ؛ حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 515 — 522 .

⁵ — و من بين الأمثلة على رفض تسليم مختطفي الطائرات و منحهم حق اللجوء ، نذكر :

— رفض ألمانيا الغربية تسليم مختطفي طائرة تشيكوسلوفاكية (سابقاً) ، و بدل ذلك منحتهم حق اللجوء السياسي .

— إحجام السلطات المالطية عن تسليم مختطفي الطائرة المصرية سنة 1985 ، مُفضّلة محاكمتهم في مالطة .

— إعلان العراق منح حق اللجوء السياسي لرجلَي أمن سعوديّين ، خطفا طائرة ركّاب سعودية في شهر أكتوبر 2000 ، احتجاجاً على ما أسمياه بخرق حقوق الإنسان في السعودية ، و توجّهها بها إلى العاصمة العراقية بغداد .

ثالثا : أفعال تتنافى مع أهداف و مبادئ الأمم المتحدة

بداية يمكن القول بأن بند الاستبعاد هذا ، قد تمت صياغته بعبارات عامة جدا ، جعلته متداخلا مع بند الاستبعاد الوارد في المادة الأولى فرع (واو / ألف) ، إذ أن الجريمة ضد السلام أو جريمة الحرب أو الجريمة ضد الإنسانية هي أيضا أفعالٌ منافية لأهداف و مبادئ الأمم المتحدة . و على الرغم من أن المادة الأولى فرع (واو / جيم) لم تأت بأي عنصرٍ جديد ، إلا أن المقصود منها كان شمول الأفعال المنافية لأهداف و مبادئ الأمم المتحدة ، و التي قد لا تكون مشمولة تماما ببند الاستبعاد السابقين . و وفقا لذلك ، ينبغي افتراض أن الأفعال المشمولة بهذا البند ، إذا ما أخذت مقترنة بالبندين المذكورين يجب أن تكون أيضا ذات طبيعة جرمية ، و إن لم يكن ذلك منصوفا عليه بالتحديد ¹ .

إن أهداف و مبادئ الأمم المتحدة — كما هو معلوم — مذكورة في الديباجة و في المادتين الأولى و الثانية من ميثاق الأمم المتحدة . و تُعدُّ هذه الأحكام المبادئ الأساسية التي يجب أن تهيم على سلوك أعضائها في علاقاتهم ببعضهم بعضا و في علاقاتهم بالمجتمع الدولي ككل ² . بيد أن ما يمكن ملاحظته هو أنه لا يوجد اتفاق حول من بين هذه الأهداف و المبادئ يكون المس بها إجرام . فهناك من يشير مثلا إلى الأعمال التي ترمي إلى الانتهاك المنهجي لحقوق الإنسان ، و هنالك من يضيف الأعمال التي تقضي إلى الاضطهاد ، أو التي تكون حازرا ضد نمو الديمقراطية أو القضاء على الاستعمار ، أو كذلك الأعمال الإرهابية الدولية... إلخ ³ . و لقد عبّر بعض المعلقين عن خوفهم من أن غموض المادة في هذا الخصوص ، يمكن أن يفسح المجال للمبالغة في توسيع نطاق تطبيقها من قبل الدول ⁴ .

و فضلا عن ذلك ، يمكن أن يُستخلص من طبيعة بند الاستبعاد هذا ، أن فردا ما كي يكون قد ارتكب عملا منافيا لأهداف و مبادئ الأمم المتحدة ، يجب أن يكون قد تبوأ مركز سلطة في دولة عضو و أن يكون قد ساهم في مخالفة دولته لهذه المبادئ ⁵ .

¹ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 50 .

² — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 128 .

³ — لا يخفى على أحد الأهمية التي احتلتها مكافحة الإرهاب في السنوات الأخيرة ، حيث اتجهت الجهود الفكرية و المؤتمرات الدولية و المواثيق إلى إخراج أعمال الإرهاب من نطاق الجرائم السياسية و اعتبارها جرائم عادية ، و في هذا الخصوص تجدر الإشارة إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 51 / 210 سنة 1997 ، و الذي أكدت فيه الدول الأعضاء على : ((ضرورة اتخاذ الإجراءات المناسبة طبقا للتشريعات الوطنية و الدولية ، و على الأخص تلك المتعلقة بحقوق الإنسان ، قبل منح اللجوء ، بهدف التأكد من أن طالب اللجوء لم يشترك بأي أعمال إرهابية ، مع الأخذ بعين الاعتبار أي معلومات تُفيد أن طالب اللجوء قد تعرض للتحقيق أو اتهم أو حُكم عليه بإحدى الجرائم المتعلقة بالإرهاب . و بعد منح اللجوء ، ينبغي التأكد من أن هذا المركز لا يُستخدم للتحضير لأعمال إرهابية أو تنظيمها ، بهدف القيام بها ضد إحدى الدول أو مواطنيها)) .

راجع : قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 51 / 210 ، الفقرة الثالثة ، المعتمد في 16 جانفي 1997 .

⁴ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 215 .

⁵ — راجع : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ

مرجع سابق ، ص 50 ؛ Jean FOUGEROUSE , Roland RICCI, *op. cit.*, p. 207

و لعلّه مما يجذب الانتباه في هذا المجال ، أنه تكاد لا توجد أية سوابق مسجلة لتطبيق هذا البند ¹ .
و كما نوّهنا حالا ، ينبغي تطبيقه بحذرٍ نظرا لطابعه العام جدا ² .

و في نهاية هذا المطلب ، نخلّص إلى القول بأن أحكام الاستبعاد في الاتفاقية ، وُضعت قصد حرمان مرتكبي الأعمال الشنعاء من الحماية التي يحصل عليها اللاجئين ، و لحماية الدول التي تستقبلهم من المجرمين الذين يمثلون خطرا على أمنها .

و لكن مع ذلك ، و في ظل مناخٍ من التحديات العديدة التي تواجه اللجوء ، يجب أن لا تُصبح أحكام الاستبعاد ، سبيلا آخر لحرمان الحالات المستحقة من الحماية الدولية ، و كما قال أحد المحامين :
((إن المجال بأكمله حسّاس للغاية ، لأننا نتعامل بصفة عامة مع لاجئٍ مُحتمل ، قد يكون أيضا مُجرماً بيد أن الحد الأدنى ، هو أن تطبيق أحكام الاستبعاد ، يجب أن يظل الاستثناء و ليس القاعدة)) ³ .

المطلب الثالث : أسرى الحرب ⁴

منذ إبرام اتفاقية جنيف الثالثة سنة 1949 بشأن أسرى الحرب ⁵ ، و تحديدا منذ أحداث الحرب الكورية في أوائل الخمسينيات ، احتدم جدلٌ فقهيٌّ كبيرٌ بشأن مدى أحقية هؤلاء الأسرى في طلب اللجوء إلى الدولة الحاجزة أو إلى أي دولة أخرى ⁶ .

و قد عُرّي هذا الخلاف بالأساس إلى أمرين : الأمر الأول ، ومصدره الطريقة التي يعول عليها في تفسير أحكام اتفاقية جنيف الثالثة سالفة الذكر ، و التي تكون — أي الأحكام المتضمنة في الاتفاقية — ذات صلة مباشرة أو قريبة بالموضوع الذي نحن بصددده الآن . و أما الأمر الثاني ، فيجد مصدره في

¹ — و من التطبيقات القضائية النادرة لهذا البند ، رفض بعض الدول منح اللجوء لـ "عبد الله أوجلان" زعيم حزب العمال الكردستاني ، على اعتبار أنه ينطبق عليه هذا البند ؛ ففي أكتوبر 1998 طلبت روسيا من "عبد الله أوجلان" مغادرة إقليمها على خلفية توتّر العلاقات بينها و بين تركيا ، نظرا لنشاطه العسكري ضد الأخيرة . و قد رفضت كل من روسيا ، إيطاليا ، هولندا ، سويسرا و اليونان ، منحه اللجوء السياسي بسبب نشاطه العسكري السابق ، و بقي منتقلا من دولة إلى أخرى ، حتى تمكّنت السلطات التركية من اعتقاله في كينيا في جانفي 1999 .

هذا ، و من الجدير بالذكر أن منظمات حماية حقوق الإنسان انتقدت بشدة موقف الدول السابقة ، على اعتبار أن النشاط العسكري لعبد الله أوجلان كان بهدف تحرير الشعب الكردستاني ، و ممارسته لحقه في تقرير مصيره .

² — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ، مرجع سابق ، ص 50 .

³ — المفوضية السامية للاجئين ، الاستبعاد : استبعاد أم عدم استبعاد ، مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، ص 19 .

⁴ — يشكّل أسرى الحرب حالة خاصة أثارت جدلا و اسعا بخصوص أحقيتها في الاستفادة من نظام اللاجئ أو حرمانها منه ، و من بين الحالات الخاصة الأخرى ، نذكر : الجنود الفارون بأسلحتهم أو بدونها ، الجنود الذي استمروا في القيام بعمل مسلّح ضد بلد الأصل انطلاقا من بلد اللجوء ، الأشخاص الهاربون من الجندية و المتجنّون للخدمة العسكرية في البلدان التي تكون فيها هذه الخدمة إلزامية .

⁵ — يُقصد بأسرى الحرب — بشكل عام — أفراد القوات المتحاربة الذين يقعون في قبضة الخصم . و للاطلاع على المقصود بأسرى الحرب بالتفصيل ، يُرجى مراجعة المادة الرابعة من اتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949 بشأن معاملة أسرى الحرب .

⁶ — حيث رفض عددٌ كبير من الأسرى المحتجزين لدى الدول الغربية المتحاربة مع كوريا الشمالية ، العودة إلى بلادهم الأصلية بعد انتهاء تلك الحرب ، و طالبوا بمنح اللجوء لهم . و استجابت تلك الدول لطلبهم ، و قامت بمنحهم حق اللجوء .

المبادئ العامة التي ينبنى عليها القانون الدولي للاجئين — بل و القانون الدولي لحقوق الإنسان عموماً — و التي تُغلب الاعتبارات الإنسانية على أي اعتبار آخر ¹ .

و الواقع أن الخلاف السابق ، قد تبلور في اتجاهين رئيسيين ، فيما يتصل بالتساؤل الخاص بمدى أحقية أسرى الحرب في طلب اللجوء ، و إثثار عدم العودة إلى دولتهم الأصلية ² ، حيث ثار الخلاف حول تفسير المادة 118 / 1 من اتفاقية جنيف الثالثة لسنة 1949 : هل تقضي بإلزام الدولة التي تحتجز الأسرى بإعادتهم إلى دولتهم الأصلية ، و لو باستعمال القوة ضد غير الراغبين منهم في العودة ؟ ³ و للإجابة عن هذا التساؤل ، نعرض في الفرعين التاليين ، للاتجاهين الفقهيين المتناقضين و مبررات كل اتجاه .

الفرع الأول : الاتجاه الأول : عدم جواز منح اللجوء لأسرى الحرب

يرى أنصار هذا الاتجاه — و في مقدمتهم حكومة كوريا الشمالية — أنه يتعين على الدولة التي تحتجز أسرى الحرب ، إعادتهم فور انتهاء الحرب إلى أوطانهم ، وفقاً لما تقضي به المادة 118 من اتفاقية جنيف لعام 1949 . و من ثم ، لا يحقُّ لها — في نظرهم — منحهم حق اللجوء فيها ⁴ .

و من الواضح أن أنصار هذا الاتجاه قد وقفوا عند ظاهر بعض النصوص التي تضمنتها اتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949 ، للقول بأن أسرى الحرب لا يندرجون ضمن نطاق طوائف الأشخاص الذين يتمتعون بالحق في طلب اللجوء ⁵ ، و يأتي في مقدمة هذه النصوص ، ما يلي :

1 — نص المادة 118 / 1 الذي يؤكد على وجوب إعادة الأسرى إلى بلادهم الأصلية دون تأخير ، بعد توقف العمليات العدائية أو انتهائها ⁶ .

2 — نص المادة 7 الذي يحظر على أسرى الحرب التنازل ، كلياً أو جزئياً ، عن أي حق من الحقوق التي كفلتها لهم هذه الاتفاقية ، أو أية اتفاقيات أخرى ذات صلة بها إن وُجدت ⁷ .

3 — نص المادة 109 / 3 الذي يحظر إعادة الأسرى المرضى و الجرحى رغماً عنهم إلى بلادهم

¹ — راجع : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 74 .

² — أنظر عرضاً تفصيلياً لآراء كل من الاتجاهين في : عبد الواحد الفار ، أسرى الحرب : دراسة فقهية تطبيقية في نطاق القانون الدولي العام و الشريعة الإسلامية ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1975 ، ص 390 — 397 .

³ — راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 339 .

⁴ — محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 55 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 277 .

⁵ — أنظر : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 371 .

⁶ — تقضي المادة 118 / 1 من اتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949 بأنه : ((يجب إطلاق سراح الأسرى و إعادتهم إلى بلادهم الأصلية دون تأخير بعد وقف العمليات العدائية)) .

⁷ — راجع نص المادة 7 من الاتفاقية الثالثة بشأن أسرى الحرب لعام 1949 .

الأصلية في أثناء العمليات الفدائية ، ممّا يعني أنه لا مجال للاعتداد برغبات هؤلاء الأسرى ، متى كانت الإعادة قد تمت بعد انتهاء هذه العمليات ¹ .

فبخصوص المادة 118 / 1 من الاتفاقية ، فإن الغاية التي استهدفتها هي ضمان عودة أسرى الحرب إلى أوطانهم في أسرع وقت ممكن ، و عدم احتجازهم في الأسر دون مبرر ، حتى و لو كان ذلك لفترة قصيرة .

و في هذا الصدد ، و بسبب الطبيعة الإيديولوجية للحروب الحديثة ، فإنه من الممكن أن يرفض بعض الأسرى العودة إلى بلادهم بعد انتهاء الحرب ، و يطلبون البقاء في الدولة التي كانت تحتجزهم أو الذهاب إلى دولة أخرى ، و من ثم يثور التساؤل بالنسبة لهؤلاء الأسرى : هل يمكن للدولة التي تحتجزهم أن تستجيب إلى رغبتهم في عدم العودة إلى وطنهم الأصلي ، أو أنها لا تملك ذلك نتيجة لالتزامها بإعادة جميع الأسرى إلى دولتهم الأصلية ؟

يعتقد أصحاب هذا الاتجاه أن التمسك بالقاعدة العامة المنصوص عليها في المادة 118 / 1 ، و استبعاد فكرة إضافة أي استثناء يقيدّها ، إنما يرجع قبل كل شيء إلى رغبة الدول في تجنب تكرار ما حدث بعد الحرب العالمية الثانية ، حين أُحتجزت أعداد كبيرة من الأسرى ، و لم يتم إعادتهم إلى بلادهم الأصلية ، رغم مضي فترة طويلة جدا من الزمن على انتهاء تلك الحروب ، و كذلك إلى الخشية من إساءة استخدام ذلك الاستثناء ، إذ قد يؤدي إلى احتجاز عدد من أسرى الحرب رغما عنهم ، بحجة أنهم يرفضون العودة إلى وطنهم الأصلي ² .

أما بالنسبة للمادة السابعة من الاتفاقية ، فالمقصود بها هو سدّ أي ثغرة قد تستطيع من خلالها الدولة احتجاز بعض أسرى الحرب ضدّ إرادتهم ، تحت ستار الادّعاء بأن هؤلاء قد تنازلوا عن حقهم في العودة إلى وطنهم الأصلي . و بالتالي ، فإن حظر تنازل أسرى الحرب عن حقوقهم التي كفلتها الاتفاقية ، فيه حماية لهم من أنفسهم ، إذ يُفترض أن هذا التنازل إن وقع ، أن يكون بغير إكراه و دون ضغط ، غير أنه من الصعب جدّا — إن لم يكن من المستحيل — التحقق من أن تنازل أسرى الحرب في إحدى الحالات المستثناة ، قد تم دون إكراه أو ضغط . و عليه ، لا يمكن السماح بأي استثناء خشية أن تُسيء بعض الدول استعمال ذلك النص ، عن طريق احتجاز بعض أسرى الحرب رغما عنهم و دون مبرر ، ثم الزعم بأنهم قد تنازلوا عن حقهم في العودة إلى وطنهم الأصلي ³ .

و فيما يتعلق بالمادة 109 / 3 من الاتفاقية ، فإنه ما دامت تُوجب عدم إعادة أسرى الحرب المرضى أو الجرحى إلى دولتهم الأصلية أثناء قيام الحرب ، فإنّها تعني بمفهوم المخالفة ، السماح بإعادة

¹ — راجع نص المادة 109 / 3 من الاتفاقية الثالثة بشأن أسرى الحرب لعام 1949 .

² — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 345 .

³ — المرجع نفسه ، ص 345 — 346 .

أسرى الحرب رغما عنهم إلى دولتهم الأصلية ، شريطة أن يتم ذلك بعد الحرب و ليس أثناءها ¹ .

و هكذا ، و استنادا إلى هذه النصوص — و إعمالا لقاعدة التفسير الحرفي — يخرج أسرى الحرب وفقا لرأي هذا الفريق و كما تقدم ، من عداد الأشخاص الذين يحق لهم التمتع بالحق في طلب اللجوء و التماس المأوى الآمن ، سواء لدى الدولة الحاجزة نفسها ، أو لدى أي دولة أخرى ، و يتعين — بالتالي — إعادتهم إلى دولتهم أو دولهم الأصلية ، بصرف النظر عن أي تفكير في المخاطر التي يمكن أن يتعرضوا لها ، أو قد تهدد حياتهم هناك ² .

الفرع الثاني : الاتجاه الثاني : جواز منح اللجوء لأسرى الحرب

يذهب أنصار هذا الاتجاه ، و الذي ينتمي إليه جانب كبير من الفقه ، إلى أن التزام الدولة بإعادة أسرى الحرب طبقا للمادة 118 ، لا يعني التزامها بإكراه هؤلاء على العودة إلى أوطانهم رغما عنهم إذا كانت هناك أسباب معقولة تدعو للاعتقاد ، بأنهم سيتعرضون عند عودتهم للاضطهاد ، بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي ³ . و يستندون في ذلك إلى روح اتفاقية جنيف الثالثة و إلى الحماية الواجبة لحقوق الإنسان ، حيث أن الأصل في تفسير الأحكام سألقة الذكر التي أوردتها اتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949 ، و لا سيما المادة 118 منها ، يستلزم ضرورة أن لا يقف المفسر عند ظاهر النصوص فقط ، و إنما يتعين عليه أن يأخذ في الاعتبار أيضا — بل في المقام الأول — الحكمة التي قصد إليها المشرع من وراء صياغة هذه النصوص ⁴ .

و بعبارة أخرى ، فإن مسألة تفسير النصوص الواردة في اتفاقية جنيف الثالثة ، فيما يتصل بمدى أحقية أسرى الحرب في طلب اللجوء ، ينبغي أن يُراعى فيها مصلحة هؤلاء الأسرى أنفسهم ، باعتبار أن هذه النصوص قد فُررت من أجلهم هم بالدرجة الأولى ، و ليس من أجل مصلحة بلادهم الأصلية .

و عليه ، فإذا تبين — بيقين — أن إعادة بعض الأسرى إلى بلادهم ستلحق بهم ضررا جسيما فإن الاعتراف لهم بالحق في طلب اللجوء أو المأوى الآمن لدى دولة أخرى ، سيكون بلا شك أمرا واجبا ⁵ .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 346 — 347 .

² — أنظر : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 74 — 75 .

³ — راجع : محمد شوقي عبد العال ، مرجع سابق ، ص 55 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 67 أحمد أبو الوفا ، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، الجزء السادس : حقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص 441 .

⁴ — راجع : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 371 .

⁵ — راجع : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 75 ؛ محمد عبد الله المقداد مرجع سابق ، ص 46 — 47 .

و هذا ما نصت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة صراحة في قرارها الصادر بتاريخ 13 / 12 / 1952 ، حيث أكدت على وجوب عدم استعمال القوة أو العنف ضد أسرى الحرب ، من أجل منعهم من العودة إلى أوطانهم الأصلية ، أو لإجبارهم على العودة إليها .

و يمكن القول ، أن ما ذهب إليه أنصار هذا الاتجاه الثاني هو الأرجح و الأجدر بالقبول ، و السند في ذلك يتمثل في الآتي :

أولاً : إنّ المعنى الحقيقي لنصوص اتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949 يخالف معناها الظاهر ، ذلك أن واضعي هذه الاتفاقية لم ينكروا — من حيث المبدأ — فكرة عدم جواز إعادة بعض أسرى الحرب إلى دولتهم الأصلية ، إذا كانوا قد رفضوا العودة إلى تلك الدولة بناء على إرادة حرّة و دون ضغط أو إكراه . و كل ما في الأمر ، أنهم تجنبوا النص على هذه الفكرة لأسباب و اعتبارات عملية تتعلق بعدم الاطمئنان إلى وسيلة تضمن سلامة إرادة أسرى الحرب ، و حرية اختيارهم أثناء وجودهم في الأسر ، و الخشية من فتح ثغرة ، قد تُستغل في احتجاز بعض الأسرى ضد إرادتهم بدعوى أنهم قد اختاروا البقاء ¹ .

ثانياً : مسابقة لروح اتفاقية جنيف الثالثة ، و الحكمة التي أبرمت من أجلها ، فإنه يلاحظ أن كل ما أوردته هذه الاتفاقية من مبادئ و أحكام فيما يتعلق بحقوق هؤلاء الأسرى و واجباتهم ، إنما ينبغي أن يُفسّر في ضوء مبدأ أساسي حاكم ، أشارت إليه المادتان 13 و 14 من هذه الاتفاقية ذاتها . و نعني به وجوب معاملة الأسرى في جميع الأحوال معاملة إنسانية ، مع كفالة الاحترام الواجب لشخصيتهم و كرامتهم ضد أي اعتداء ² .

و لا يخفى على أحد أن عدم الاعتراف لأسير الحرب بالحق في طلب اللجوء ، مع التيقّن بأن من شأن ذلك إلحاق الضرر الجسيم به أو تهديد حياته ذاتها ، إنما يُعتبر انتهاكاً لهذا المبدأ الحاكم ³ .

و من هنا ، فإنه متى وُجِدَت أسباب جدية تدعو للخشية من تعرض أحد أسرى الحرب في دولته الأصلية — إذا هو أُعيد إليها ضد إرادته — للاعتداء أو لإجراءات غير عادلة ، فإنه في هذه الحالة تُعتبر إعادة أسير الحرب إلى وطنه الأصلي ضد رغبته ، مناقضة للهدف الإنساني الذي عُقدت من أجل تحقيقه.

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 350 — 351 .

² — راجع : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 372 .

و هذا ما جعل وزير الخارجية الأمريكي يصرّح في 27 جويلية 1953 أنّ بلاده ترفض بشدّة طلب الشيوعيين و إصرارهم على ضرورة العودة الإجبارية لأسرى الحرب الكوريين ، و قد تعزّز ذلك بصور قوانين الحرب الأمريكية (U.S.Army Field Manual) لعام 1956 ، و التي أقرّت منح اللجوء إلى أسرى الحرب ، و أنّ الأمر رهن بتقدير السلطة الحاجزة .

لكن و بعد مرور نصف قرن ، يبدو أن أمريكا قد أدارت ظهرها لأسرى الحرب ، حيث شيدت سجن غوانتانامو فوق الأراضي الكوبية و ملأته بالأسرى الأفغان ، و قامت بوضعهم في أقفاص حديدية تشبه أقفاص الحيوانات ، و هم مكتوفي الأيدي و الأرجل و على أعينهم عصابات سوداء ، و هم راکعون على الأرض ، في تناقض غريب لما كانت تتغنّى به ، و تتادي به من احترام الشرعية الدولية و حقوق الإنسان .

راجع : أحمد أبو الوفا ، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، الجزء السادس : حقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص 491 — 492 ، هامش رقم 847 ؛ عثمان عبد الرحمن عبد اللطيف محمد مرجع سابق ، ص 269 ، نقلا عن : جريدة الأهرام المصرية ، الأربعاء 23 جانفي 2002 ، السنة 126 ، العدد 42051 . ص 4 .

³ — أنظر : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 75 .

و بالتالي كما يقول الأستاذ " برهان أمر الله " : ((لا تثريب على الدولة التي تحتجز هذا النوع من الأسرى ، إذا هي قامت بمنحه اللجوء داخل إقليمها ، و رفضت إعادته إلى دولته الأصلية . و القول بغير ذلك في حالة كهذه ، من شأنه أن يجعل إعادة أسرى الحرب إلى وطنهم الأصلي وسيلة لاضطهادهم ، و الاعتداء على حقوق الإنسان الخاصة بهم ، في حين أن هذه الإعادة قد تقررت في الاتفاقية باعتبارها وسيلة للتخفيف من معاناتهم ، و ضمان معاملتهم معاملة إنسانية ، و احترام حقوقهم))¹ .

ثالثا : إن الاعتراف لأسير الحرب بالحق في طلب اللجوء — و خاصة إذا ما تحققت الأسباب التي يتطلبها القانون الدولي للاجئين لذلك — إنما يأتي متفقا مع ما تضمنته الوثائق الدولية الأساسية ذات الصلة بحقوق الإنسان ، و التي ما فتئت تؤكد على حق كل فرد في مغادرة أي إقليم و في العودة إليه² .

و مؤدى ذلك ، أن للفرد — كمبدأ — حقا في أن يختار عدم العودة إلى الإقليم الذي خرج منه — بما في ذلك إقليم دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة — إذا ثبت أن من شأن هذه العودة تعريضه للمخاطر الجسيمة ، أو لأي نوع من أنواع القهر أو الاضطهاد ، دون سبب يعود إليه هو نفسه³ .

و هكذا ، ففي ظروف من هذا النوع ، يُعتبر قيام الدولة التي تحتجز أسير الحرب بمنحه اللجوء في إقليمها بناء على طلبه ، ليس مجرد استعمال لسيادتها الإقليمية فحسب ، بل يُعد أيضا تنفيذا لالتزامها باحترام حقوق الإنسان الخاصة بأسير الحرب ؛ ذلك أنه عن طريق منح اللجوء لهذا الأخير ، فإن الدولة تحميه ضد الاعتداء على حقه في عدم العودة إلى دولته الأصلية ، فضلا عن أنها تحميه كذلك ، ضد التعرض للاعتداء على حقوق الإنسان الأخرى ، الذي يخشى وقوعه ضده ، في حالة إعادته إلى تلك الدولة بغير رضاه⁴ .

رابعا : إن التسليم بالحق المذكور — أي حق اللجوء — يأتي منسجما أيضا و المبادئ العامة التي لا تسوغ بأي حال من الأحوال ، النظر إلى حالة الأسر باعتبارها قيда آخر يرد على حرية الأسير ، و يحرمه من التمتع بالحقوق الأساسية التي يُعترف بها لغيره من الأشخاص ، و الذين يكونون — على الأرجح — في وضع نفسي و مادي أفضل⁵ .

و تأسيسا على ذلك ، يمكن القول أن المركز القانوني للاجئين لا يتعارض مع المركز القانوني لأسرى الحرب ، بمعنى أنه ليس في القانون الدولي ما يمنع من اعتبار أحد أسرى الحرب الذين تحتجزهم الدولة لاجئا ، إذا ما توافرت الشروط المقررة لذلك . و بالتالي ، فإن من حقه في هذه الحالة ، طلب

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 352 .

² — أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 372 ؛ عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 277 .

³ — أنظر : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 75 — 76 .

⁴ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 353 .

⁵ — راجع : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 372 .

الحصول على الملجأ ، و التمتع به في الدولة التي أسرته ، ما دامت قد وافقت على منحه اللجوء في إقليمها ¹ .

و نخلص في الأخير ، إلى القول بأن كون طالب اللجوء من أسرى الحرب الذين تحتجزهم الدولة لا يُعتبر في حد ذاته سببا من أسباب حرمانه من التمتع بحق اللجوء . و كلُّ ما هنالك ، أنه ما دامت الدولة مُلزَمة طبقا لاتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949 بعدم احتجاز أسرى الحرب بعد توقّف العمليات العدائية ، ضد إرادتهم و دون مبرر ، فإنه يتعين في هذه الحالة ، توفير وسيلة أو جهة فعّالة و محايدة تستمع للأسرى ، و تتعرف على رغباتهم دون ضغط ، و تتأكد من أن أسرى الحرب الذين يرفضون العودة إلى وطنهم الأصلي ، قد طلبوا فعلا الحصول على اللجوء ، و أنهم فعلوا ذلك بحرية كاملة ، و عن اختيار تام . و بالتالي ، فإن قيام الدولة المُحتجزة للأسرى بمنحهم اللجوء في إقليمها ، ليس احتجازا مُقنَّعا لهؤلاء الأسرى دون مبرر أو ضد إرادتهم ² . و يبدو أن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين جديرة بأن تُسند لها تلك المهمة الصعبة .

¹ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 354 .

² — المرجع نفسه ، ص 354 — 355 .

الباب الثاني

الحماية الدولية للاجئين

يُمثّل الدفاع عن حقوق اللاجئين مجالا من أبرز المجالات التي اهتمت بها الجماعة الدولية في معرض وضعها لضمانات حقوق الإنسان و مواجهة نتائج إنكارها أو انتهاكها ، و إذا كانت قضايا حقوق الإنسان تمثل لدى المهتمين بها أهمية خاصة ، فإن اللجوء و اللاجئين يمثل أهمية أكبر بسبب تزايد ظاهرة انتهاك حقوق الأفراد و الجماعات ، و اتساع دائرة الصراعات حول السلطة ، و كثرة بؤر الحروب الإقليمية ، و التي نتج عنها هروب الملايين من البشر ، يتدفقون على البلدان المجاورة بهدف الحصول على اللجوء و الأمن ، الأمر الذي يخلق مشكلة لتلك البلدان المضيفة ، و يسبب لها أعباء إضافية على اقتصادها ، كما يهدّد أمن و استقرار المجتمع الدولي برمّته .

لقد عني المجتمع الدولي بقضية اللاجئين و أخذ في التصدي لها ، و لعلّ أبرز الجهود في هذا الصدد ، الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين 1951 ، و بروتوكول 1967 بشأن مركز اللاجئين ثم الجهد التفصيلي الحثيث الذي تقوم به المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، و الذي يهدف إلى وضع الاتفاقية و البروتوكول موضع التنفيذ .

و بعد ذلك ، تَعاظَمَ الاهتمام إقليميّا بقضايا اللاجئين ، فوضعت العديد من الدول المتجاورة اتفاقيات إقليمية تنظّم شؤون اللاجئين فيما بينها ، و قد تكون اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969 لتنظيم شؤون اللاجئين من أهمها .

و مع بروز ملامح النظام العالمي الجديد ، سادت المخاوف في أوساط المدافعين عن حقوق الإنسان من الانعكاس السلبي لهذا النظام على أوضاع اللاجئين ، خاصة في ظل المنظور الأمني الذي اتبعته الدول بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 .

و لما كانت دراسة تلك الجهود و التحديات ، سنُلقِي كثيرًا من الضوء على حقيقة التطورات الحديثة للممارسة الدولية في مجال اللجوء ، فإننا سنتعرض لها بشكل موسّع في فصول ثلاثة :

الفصل الأول : حماية اللاجئين على المستوى العالمي .

الفصل الثاني : حماية اللاجئين على الصعيد الإقليمي .

الفصل الثالث : اللجوء و ملامح النظام العالمي الجديد .

الفصل الأول

حماية اللاجئين على المستوى العالمي

مما لا شك فيه ، أن الحقوق التي يتمتع بها اللاجئين و تحديد مركزهم القانوني خلال فترة وجودهم في دولة الملجأ ، كانت محل اهتمام دولي منذ زمن بعيد ، و إن كانت الخطوات الأكثر أهمية التي أُتخذت في هذا الخصوص ، لم تبدأ إلا في أعقاب الحرب العالمية الثانية سنة 1945 .

و الراجع ، أن تزايد الاهتمام الدولي بقضايا اللاجئين عموما ، في نطاق العلاقات الدولية المعاصرة لا يُعزى فقط إلى حقيقة أن هذه العلاقات ، هي التي شهدت — و بحق — بداية تطور جديد على صعيد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان على وجه العموم ، و إنما يُعزى أيضا — و ربما في المقام الأول — إلى حقيقة أن مشكلات اللاجئين ، قد أخذت في التقاوم بدرجة كبيرة ، مع تزايد حدة الصراعات و النزاعات المسلحة الداخلية و الدولية ، هذا فضلا عن قيام العديد من نظم الحكم الشمولية ، التي بالغت في انتهاكها لحقوق الإنسان و التنكيل بالمعارضين السياسيين .

و المشاهد أن الاهتمام الدولي بقضايا اللاجئين و حقوقهم ، قد برز في اتجاهين رئيسيين : الاتجاه الأول ، و هو ذو طابع نظري ، و يتمثل في إبرام العديد من الاتفاقيات و المواثيق الدولية التي عرضت للوضع الخاص باللاجئين ، و تحديد مركزهم القانوني الدولي ، و أما الاتجاه الثاني ، فهو ذو طابع عملي أو تطبيقي ، و يتمثل في إنشاء العديد من المؤسسات و الأجهزة التي تعنى باللاجئين ، و على رأسها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين .

و من ثم ، فإننا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، على النحو الآتي :

المبحث الأول : الاتفاقيات و المواثيق الدولية لحماية اللاجئين .

المبحث الثاني : الوكالات و الأجهزة الدولية المعنية بحماية اللاجئين قبل 1950 .

المبحث الثالث : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين .

المبحث الأول

الاتفاقيات و المواثيق الدولية لحماية اللاجئين

إزاء تفاقم مشكلة اللاجئين و فداحة تكلفتها ، بادرت الدول إلى إبرام جملة من الاتفاقيات و النصوص الدولية لتنظيم المركز القانوني للاجئين ، بدءاً بتعريف اللاجئ ، و تحديد الشروط التي يلزم توافرها لكي يُعترف له بهذا الوصف ، و مروراً ببيان الحقوق التي يتمتع بها بموجب ذلك ، و الالتزامات التي تترتب عليه في مواجهة دولة الملجأ ، و انتهاءً بالأسباب التي تنقضي بتحققها مسؤولية هذه الدولة — أي دولة الملجأ — في التقيد بأحكام القانون الدولي للاجئين .

و كما هو معلوم ، يمكن تصنيف هذه الاتفاقيات و المواثيق الدولية إلى طائفتين رئيسيتين ، و ذلك من حيث مدى الاهتمام الذي أولته كل طائفة منها لهذه المسألة .

فأولاً ، هناك طائفة من الاتفاقيات و النصوص الدولية التي تناولت مسألة حقوق الإنسان و حرياته الأساسية على وجه العموم ، و دونما تفرقة بين جماعات بعينها من الأفراد — كاللاجئين ، أو أسرى الحرب ، أو العمال الأجانب — و بين جماعة أو جماعات أخرى .

و يندرج ضمن نطاق هذه الطائفة الأولى على وجه الخصوص ما يلي : الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948 ، العهدان الدوليان للحقوق المدنية و السياسية و للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و المبرمان عام 1966 ، اتفاقية جنيف الرابعة سنة 1949 بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب ، و معاهدة 1954 الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية ، و معاهدة 1961 للحد من حالات انعدام الجنسية .

و ثانياً : هناك طائفة الاتفاقيات و المواثيق الدولية التي ركزت بصفة خاصة على تناول الوضع الخاص باللاجئين و بيان مراكزهم القانونية ، أي تلك المعاهدات التي أبرمت خصيصاً لتنظيم أوضاع اللاجئين و حمايتهم .

و تشكل هذه الاتفاقيات في مجملها ¹ ، و طبقاً لتسلسلها الزمني ، ما يُعرف الآن بالقانون الدولي للاجئين ، كفرع متميِّز من فروع القانون الدولي العام .

و تُعدُّ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام 1951 و البروتوكول المُكمِّل لها و المُبرَم عام 1967 من أبرز حلقات هذا القانون .

¹ — بالإضافة إلى المواثيق الإقليمية ، و التي أرجأنا الحديث عنها لاحقاً .

و بناء على ذلك ، فإننا سنتناول مضمون هذا المبحث من خلال استعراض الوثائق الدولية العامة التي تضم أحكاما خاصة بمشكلة اللاجئين ، حيث سنبحث في المطلب الأول موضوع حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان (أي في وقت السلم) ، ثم نعرض في المطلب الثاني موضوع حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي الإنساني (أي في وقت الحرب) ، لننتقل بعد ذلك إلى المطلب الثالث ، حيث نعكف فيه على دراسة الموائيق و الاتفاقيات الدولية التي عرضت بشكل مباشر لنظام اللجوء ، و التي أصبحت تُعرف بالقانون الدولي للاجئين .

المطلب الأول : حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان

تُعتبر حماية و ضمان حقوق الإنسان ، الشغل الشاغل لقوانين و دساتير الدول الحديثة ، و يُعتبر تقيدها بما يوفر للفرد من ضمانات هو المقياس الحقيقي لديمقراطيتها ، و لا يقتصر الأمر على ما يتم داخليا ، بل كان العمل قد ارتقى إلى المستوى الدولي ، ليصبح تعزيز احترام حقوق الإنسان من أهداف الأمم المتحدة ، و سببا مباشرا على ما يبدو ، للتدخل في الشؤون الداخلية للدول ، خلافا لما جاء في ذات الميثاق .

و ممّا لا شك فيه ، أن انتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث اليوم ، هي التي ستشكّل تحركات اللاجئين التي تحدث غدا ؛ ففي حين حدثت غالبية عمليات لجوء السكان — في العشرين سنة الماضية على الأقل — في سياق صراعات مسلحة ، فإن الأسباب الفورية للهروب ، تكمن بشكل لا يتبدّل تقريبا في انتهاكات حقوق الإنسان الفعلية أو المتوقعة .

و في محاولة للإلمام بمدى تأثير قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان على حماية اللاجئين ، فإننا سنتطرق أولا ، إلى العلاقة الجدلية بين انتهاك حقوق الإنسان و مشكلة اللاجئين ، ثم نبين ثانيا ، سريان الحقوق التي يكرّسها قانون حقوق الإنسان على اللاجئين ، و نخلص في الأخير ، إلى بيان الصلة التكاملية و الترابط العميق بين قانون اللاجئين و قانون حقوق الإنسان .

الفرع الأول : انتهاك حقوق الإنسان سبب لطلب اللجوء

ترتبط مسألة حقوق الإنسان بشكل لا يمكن الخلاص منه بمسألة لجوء السكان ، و التي لا يمكن دراستها دون الإشارة إلى المسألة الأخرى . و يتخذ هذا الارتباط أشكالا متعددة ، لكل منها آثار مهمة على عملية البحث عن حلول لمشكلات اللاجئين .

إن انتهاكات حقوق الإنسان هي أحد الأسباب الرئيسية — و هي في الواقع السبب الرئيس — للجوء الأشخاص ، فرادى أو جماعات ، حيث تُفُضي انتهاكات الحقوق السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية في كثير من الأحيان ، إلى عدم الاستقرار السياسي و العنف ، و الذي يتسبّب بدوره في اللجوء القسري ... فعندما يهجر اللاجئين أوطانهم ، فإنهم يفعلون ذلك لأنهم يخشون الاغتيال أو التعذيب أو الاغتصاب أو السجن أو الاسترقاق ، و غيرها من الانتهاكات المنظّمة لحقوق

الإنسان¹ . و لذلك فإن هناك صلة منطقية بين حقوق الإنسان و حماية اللاجئين . و كما ذكرت المفوضة السامية السابقة لشؤون اللاجئين " صادكو أوغاتا " : ((تكمن شواغل حقوق الإنسان في جوهر علّة تحركات اللاجئين ، فضلا عن المبادئ الخاصة بحماية اللاجئين و حل مشكلاتهم))² .

و رغم ذلك ، فإن هذه العلاقة الأساسية لا تحظى دائما بالاعتراف الكافي ، ففي السنوات الأخيرة أصبح من المألوف بالنسبة للسياسيين و وسائل الإعلام و حتى المنظمات الإنسانية ، أن تتصور الأشخاص اللاجئين على أنهم ضحايا صراع مسلح ، بل و تصفهم بأنهم (لاجئو حرب) ، بيد أنه من نواح كثيرة ، يكون من الأصح إلى حد بعيد ، وصف اللاجئين باعتبارهم أشخاصا أُنتهكت حقوقهم الإنسانية انتهاكا خطيرا ، أو تتعرض حقوقهم للتهديد³ .

و وفقا لذلك ، نخلص إلى القول بأن لجوء الأشخاص إلى دولة أخرى ، ما هو إلا وسيلة لحفاظ الشخص على حقوقه الأساسية ، و فراره من دولته ، ما هو إلا نتيجة للاعتداء على هذه الحقوق⁴ .

و بعبارة أخرى ، نقول أن ثمة علاقة جدلية بين مشكلة اللاجئين و انتهاك حقوق الإنسان ، فكلما تفاقم انتهاكات حقوق الإنسان في بلد ما ، تضاعفت أعداد اللاجئين (الجدد) نحو الدول الأخرى من ناحية ، و تقلّصت الرغبة عند اللاجئين (السابقين) في العودة إلى بلادهم من ناحية ثانية ، و العكس صحيح⁵ .

الفرع الثاني : الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ بموجب قانون حقوق الإنسان

يمكن القول أنه بالرجوع إلى الأحكام التي أوردتها نصوص قانون حقوق الإنسان المختلفة ، نجد أنها عنيت بصفة عامة ، بالتوكيد على أمرين أساسيين فيما يتصل بمسألة اللجوء ؛ أمّا الأمر الأول فيتمثل في النص صراحة على حرية الانتقال ، و حق كل فرد في أن يغادر إقليم الدولة التي يعيش فيها أو إقليم أية دولة أخرى ، و كذلك بالعودة إليه مرة أخرى ... و هذا ما نجده مثلا في المادة 13 / 2 من

¹ — أنظر : عزيزة محمد علي بدر ، اللاجئين و تحديات التنمية في الصحراء الإفريقية الكبرى : منظور جغرافي بيئي ، مجلة الحقيقة جامعة أدرار ، الجزائر ، العدد 1 ، أكتوبر 2002 ، ص 253 .

و كما أقرّت المفوضية في أحد منشوراتها :

((Les violations des droits de l'homme , sont une cause première de la fuite des réfugiés ... d'asile)) .

أنظر : HCR, Les droits de l'homme et la protections des réfugiés, op. cit., p. 3 .

² — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 150 .

³ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 58 .

⁴ — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 30 .

⁵ — راجع : مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 44 .

و لذلك دعا البعض إلى الأخذ بعين الاعتبار عدد اللاجئين ، كمؤشر على حجم الاضطهاد التي تمارسه الدولة ضد مواطنيها :

((pour savoir si un gouvernement pratique le terrorisme d'État , il suffit d'évaluer le nombre de personne qui préfèrent l'exil au régime sous lequel ils vivent)) .

أنظر : CIMADE, INODEP, MINK, Afrique : Terre des réfugiés Que faire ?, Éditions L'Harmattan, Paris, 1984, p. 11 .

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، و التي تحدثت صراحة على أنه : ((يحقّ لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده ، كما يحق له العودة إليه)) . و الواقع ، أن هذا المعنى ذاته أكد عليه — أيضا — العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية ، حيث نص في المادة 12 / 2 على أن : ((لكل شخص حرية مغادرة أي قطر ، بما في ذلك بلده)) .

و أما الأمر الثاني ، فمفاده أن هذه المواثيق و تلك الاتفاقيات ، لم تكتف بالاعتراف صراحة بحرية الانتقال بالنسبة إلى كل فرد ، بصرف النظر عن الأسباب التي قد تدفعه إلى ذلك ، و إنما سلّمت — و بشكل صريح — أيضا ، بحق كل فرد يعاني من الاضطهاد و القهر السياسيين أو ما في حكمهما ، في أن يسعى إلى التماس اللجوء لدى أية دولة أخرى ¹ . و هذا ما نجده مثلا في المادة 14 / 1 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، حيث تنص على أن : ((لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى ، أو يحاول الالتجاء إليها ، هربا من الاضطهاد)) .

و فضلا عن ذلك ، فإن العديد من حقوق الإنسان المُعترف بها عالميا ، تنطبق بالضرورة و مباشرة على اللاجئين ، و هي حقوق تؤكد على الحق في الحياة ، و الحماية من التعذيب و سوء المعاملة و الحق في الحصول على جنسية ، و الحق في عدم التمييز ، و الحق في عدم الإرغام على العودة . و جميع تلك الحقوق منصوصٌ عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، و العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية ، و العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية بشكل خاص ، و التي تشكّل سوياً الصك الدولي لحقوق الإنسان (La Charte Internationale des Droits de L'Homme) ² .

و فيما يلي ، نستعرض أهم وثائق قانون حقوق الإنسان التي تنطوي على أحكام تهم اللاجئين :

أولا : الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948

صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10 ديسمبر 1948 ، على شكل توصية من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، في وقت كان العالم يعاني فيه من ويلات الحروب المتتالية و الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان .

و ينص هذا الإعلان على الحقوق و الحريات التي يتمتع بها الفرد على المستوى الفردي و الجماعي ، و يقع على عاتق الشعوب و الأمم تكريس هذه الحقوق و احترامها و عدم مخالفتها ³ .

¹ — راجع : أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 360 .

² — راجع : مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 46 .

HCR, Introduction à la protection internationale des réfugiés , *op. cit.*, pp. 48 – 49.

³ — راجع : HCR, Les droits de l'homme et la protection des réfugiés, *op. cit.*, pp. 20 – 21 .

و وفقا لهذا الإعلان ، فإن لكل فرد الحق في الحياة و الحرية و السلامة الشخصية ، و من حق الناس أن لا يتعرضوا للتعذيب ، أو الاسترقاق ، أو النفي تعسفاً ، فضلا عن حقهم في التملك ، و حمايتهم ضد أي تدخل تعسفي في حياتهم الخاصة و الأسرية ¹ .

و كما سبق بيانه ، تُعتبر المادتان 13 و 14 أبرز ما في الإعلان بخصوص حماية اللاجئين ، إذ تركزان على التوالي : حق الفرد في التنقل و مغادرة الوطن و العودة إليه ، و كذا حق الفرد في السعي لطلب اللجوء هربا من الاضطهاد ² .

ثانيا : العهدان الدوليان المتعلقان بالحقوق المدنية و السياسية و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لعام 1966

ينص العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية على مجموعة من الحقوق الأساسية للإنسان ، و التي يُعتبر اللاجئين مَعْنِيًا بها بشكل مباشر ، و منها على سبيل المثال : حق كل شخص في التمتع بالحرية و الأمن (المادة 9) ، الحق في معاملة إنسانية في حالة الحجز (المادة 10) ، المساواة أمام المحاكم (المادة 14) ، عدم رجعية العقوبات (المادة 15) ، الحق في حرية التفكير و الدين (المادة 18)... إلخ.

و الشيء نفسه بالنسبة للعهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، إذ ينص على الحق في العمل (المادتان 6 و 7) ، الحق في إنشاء نقابات و الانخراط فيها (المادة 8) ، الضمان الاجتماعي (المادة 9) ، حماية العائلة (المادة 10) ، الحق في مستوى معيشي كاف (المادة 11) ، الحق في التمتع بحالة صحية جسدية و عقلية جيدة (المادة 12) ، الحق في التعليم (المادة 13) ، و الحق في المشاركة في الحياة الثقافية (المادة 15) .

و فضلا عن ذلك ، و بالرغم من خلوّ نصوص العهدين من أي إشارة صريحة إلى مسألة اللجوء إلا أن بعض القانونيين المدققين كانوا قد رأوا في المادة 5 / 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية ، و الذي ينص على أنه : ((لا يجوز تقييد أي حق من حقوق الإنسان الحقيقية المقررة أو القائمة في دولة طرف في هذه الاتفاقية ، استنادا إلى القانون أو التقافات أو اللوائح أو العرف ، أو التحلل منها بحجة عدم إقرار الاتفاقية الحالية (العهد) بهذه الحقوق أو إقرارها بدرجة أقل)) إشارة ضمنية إلى مسألة الحق في التماس اللجوء ³ .

¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 58 .

² — و هذا بغض النظر عن الجدل الفقهي المُحتدم حول صياغة المادة 14 ، إذ تبقى لهذه المادة — بالرغم من الانتقادات التي وُجّهت إليها — أهمية خاصة ، على أساس أنها اعتبرت حق الفرد في التماس اللجوء من حقوق الإنسان المُعترف بها دوليا .

أنظر ما تقدم من هذه الأطروحة : ص 120 — 121 . و راجع كذلك :

Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, p. 71 ; Mouloud YAHIA – BACHA , *op. cit.*, p. 264 ; F. Tiberghien, *op. cit.*, p. 58 ; Sophie ALBERT, les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, p. 148 .

³ — أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 9 .

و تفسير ذلك — يضيف هؤلاء الباحثين — أنه إذا جاز لنا أن نعتبر أن حق كل شخص يعاني من الاضطهاد أو القهر السياسيين أو ما في حكمهما في التماس اللجوء أو المأوى الآمن ، إنما يُعدُّ واحداً من الحقوق الأصلية للإنسان ، والتي قد لا تستقيم حياته بدونها ، لكان معنى ذلك أن العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية ، قد أخذ هذه المسألة بعين الاعتبار في المادة 5 / 2 منه ¹ .

ثالثاً : اتفاقية 1954 الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية

تهدف اتفاقية 1954 بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية ² إلى تنظيم وضع الأشخاص عديمي الجنسية و تحسينه ، كما تعمل على ضمان تمتع عديمي الجنسية بالحقوق و الحريات الأساسية دون تمييز ³ .

و يوفر الانضمام إلى اتفاقية 1954 للأشخاص عديمي الجنسية العديد من الحقوق اللازمة لعيش حياة مستقرة .

رابعاً : اتفاقية 1961 للحد من حالات انعدام الجنسية

تنص اتفاقية 1961 للحد من حالات انعدام الجنسية ⁴ ، على أنه لا يجوز حرمان أي شخص من جنسيته لأسباب عنصرية أو عرقية أو دينية أو سياسية ، و تبين التدابير التي يمكن اتخاذها لمنع انعدام الجنسية الناجم عن نقل تبعية الأرض ، و تحدد القواعد الخاصة بمنح الجنسية للأشخاص الذين يولدون في بلد ما ، و يغدون بدونها عديمي الجنسية ⁵ .

و يساعد الانضمام إلى اتفاقية 1961 على حل العديد من المشكلات التي ينجم عنها انعدام الجنسية كما تستخدم كمرجع للتشريعات الوطنية .

خامساً : اتفاقية 1984 لمنع التعذيب و غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

يُعتبر الحق في عدم التعرض للتعذيب و المعاملة القاسية أحد الحقوق الأساسية التي شملتها هذه المعاهدة بحمايتها . و يتضمن هذا الحق أيضاً ، حظر الإعادة القسرية للاجئين إلى أوضاع توجد بها مخاطر كبيرة للتعرض للتعذيب . و يُستخدم هذا الحق بصورة متزايدة لحماية اللاجئين من (الطرد) في ظروف تكون فيها إجراءات اللجوء الوطنية غير فعالة .

¹ — أنظر : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 66 .

² — أصدرتها الأمم المتحدة في 28 سبتمبر 1954 ، و بدأ نفاذها في 6 جوان 1960 ، و صدقت على الاتفاقية حتى جويلية 2011 68 دولة .

³ — راجع : وائل أحمد علام ، الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ، مصر ، 1999 ، ص .

⁴ — و قد اعتمدها مؤتمر مفوضين انعقد عام 1959 ، ثم عاد عام 1961 تطبيقاً لقرار الجمعية العامة 896 (د - 9) في 4 ديسمبر 1954 ، و بدأ نفاذها في 13 ديسمبر 1975 ، و قد صدقت عليها حتى جويلية 2011 ، 46 دولة .

⁵ — راجع : حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 19 .

و علاوة على ذلك ، يُعتبر الحكم الخاص بعدم جواز الطرد الوارد في اتفاقية منع التعذيب حكماً مطلقاً ، على خلاف النص الخاص بعدم جواز الطرد في اتفاقية اللاجئين ، الذي يتطلب أن تكون الحماية مرتبطة بالخوف من التعرض للاضطهاد بسبب عرق الشخص ، أو دينه ، أو جنسيته ، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة ، أو بسبب آرائه السياسية .

و بالإضافة إلى ذلك ، لا يجوز تطبيق أية استثناءات في الالتزام بعدم جواز الطرد الوارد في اتفاقية منع التعذيب . و على خلاف اتفاقية اللاجئين ، لا تتضمن اتفاقية منع التعذيب أي نص يستبعد مرتكبي الجرائم الخطيرة على نحو خاص ، أو أي أشخاص آخرين غير مستحقين ، من الحماية ¹ .

سادساً : اتفاقية الأمم المتحدة بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979 و اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل 1989 .

تحظى فئات بعينها من اللاجئين ، من قبيل النساء و الأطفال باهتمام خاص من خلال معاهدات حقوق الإنسان . و على سبيل المثال ، تنطبق اتفاقية حقوق الطفل — و التي أصبحت كل دولة في العالم تقريباً طرفاً فيها — على جميع الأطفال دون تمييز ، بما في ذلك اللاجئين و ملتمسي اللجوء من الأطفال . و تنص الاتفاقية بوجه خاص ، على أنه يحق لكل طفل يلتمس الحصول على وضع اللاجئ ، أن يحصل على الحماية و المساعدة في التمتع بالحقوق الموضحة في هذه الاتفاقية ، و في غيرها من المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ، التي تكون الدولة طرفاً فيها ² .

الفرع الثالث : تكامل القانون الدولي لحقوق الإنسان مع القانون الدولي للاجئين

بالرغم من الصلة الحميمة بين مشكلة اللاجئين و حماية حقوق الإنسان ، إلا أن المجتمع الدولي استمر حتى عهد قريب يميز بصورة مصطنعة بين المسألتين . و كانت هذه التفرقة إلى حد ما نتيجة لا مفر منها ، لطبيعة النهج التقليدي في معالجة مشكلة لجوء السكان ، و الذي يقوم على رد الفعل و التركيز على التغرّب . فلم تكن منظمات اللاجئين تعنى بشخص ما أو بسكان ما ، إلا عندما يهربون من بلد تتعرض فيه حياتهم للخطر ، و يلتمسون اللجوء إلى دولة أخرى . و كانت أسباب الهروب شاعلاً منفصلاً يخرج عن نطاق الولاية الإنسانية و غير السياسية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ³ .

لكن سرعان ما انكشف خطأ ذلك التمييز ، و بادر المختصون في القانون الدولي إلى اعتبار قانون اللاجئين جزءاً من مركّب أكبر ، يشمل القانون الدولي لحقوق الإنسان (و القانون الإنساني الدولي) . و بذلك ، يشكل قانون حقوق الإنسان الإطار الواسع ، الذي ينبغي أن يُنظر في داخله إلى أحكام قانون اللاجئين ⁴ .

¹ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 18 .

² — راجع : HCR, Les droits de l'homme et la protection des réfugiés, *op. cit.*, pp. 27 – 28 .

³ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثاً عن حلول ، مرجع سابق ، ص 64 – 65 .

⁴ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 18 .

و حسبنا الإشارة هنا ، إلى أن الوثائق المتعلقة بحقوق الإنسان ، لا تحتوي على أي تحفظ لتطبيقها على حالة اللاجئين ، بل بالعكس ، تتضمن إجراءات تطبق صراحة أو ضمنا على حالة هؤلاء اللاجئين .

و فضلا عن ذلك ، فقد كان لفكرة التفرقة بين القانون الدولي للاجئين و القانون الدولي لحقوق الإنسان آثار جد سلبية ، حيث أن اللاجئين لهم حقوق أساسية ، غير أن هذه الحقوق لا يرتبط تطبيقها بالضرورة بقانون اللاجئين فقط ، كما أن هذه التفرقة من شأنها عرقلة التطور التدريجي لقانون اللاجئين إذ تُبعد بصورة غير منطقية تطبيق مبادئ القانون العامة ، التي من شأنها سد الثغرات الواردة في قانون اللاجئين بصورة ملائمة ¹ .

إن قانون حقوق الإنسان يدعم و يثري قانون اللاجئين ، فهو يُعتبر مصدر أساسي لتطوير حماية اللاجئين في دولة الاستقبال ، كمسألة منع تسليط معاملة سيئة أو منحة عليهم ² ، كما توفر معايير حقوق الإنسان أيضا ، مقياسا مهماً لتحديد المعاملة المناسبة للاجئين و طالبي اللجوء ، عندما يصلون إلى بلد الملجأ . و الواقع أن قانون اللاجئين لا يوفر توجيهات محدّدة للدول بشأن معايير الاستقبال ، الذي يتوقع أن توفره هذه الدول لملتزمي اللجوء ³ ، و لذلك فإن إجراءات تحديد نظام اللجوء ، و كذا شروط التواجد على الإقليم ، إنما تخضع لمبادئ حقوق الإنسان .

و بالإضافة إلى ذلك ، فإن قانون اللاجئين ، و إن كان يكتسي أهمية قصوى بالنسبة لحماية اللاجئين ، إلا أنه يبقى مع ذلك ناقصا و غير متوازن ، باعتبار أنه يحمي الشخص فقط في دولة اللجوء دون التطرق إلى مسألة حقوقه عند عودته إلى دولة الجنسية أو دولة الإقامة ⁴ . و كما هو معلوم في هذا المجال ، أن قانون حقوق الإنسان قد غطى ذلك الفراغ ، و ساعدت قواعده في تحديد الشروط الخاصة بالعودة الآمنة و الكريمة للاجئين إلى بلدانهم أو أماكن منشئهم ، كما وفّرت معاييرها إطاراً مبدئياً و موضوعياً ، يمكن أن تنفذ في نطاقه الأنشطة الخاصة بالعودة و إعادة الإدماج ، فعلى سبيل المثال ؛ تمثل استعادة ممتلكات اللاجئين و لاسيما ديارهم ، أولوية رئيسية للعائدين منهم في كثير من الأحيان ⁵ .

المطلب الثاني : حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي الإنساني

لعلّ من أدقّ مسائل الحماية الدولية للاجئين ، مسألة الحماية الخاصة بهم بموجب القانون الدولي الإنساني ، أي أثناء النزاعات المسلحة ، و هذا القانون ، و إن لم يهتم بمفهوم و أوضاع اللاجئين كثيرا بل و لم يستعمل هذا المصطلح إلا نادرا ، حيث ترك ذلك لفرع (القانون الدولي للاجئين) ، إلا أنه لم

¹ — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 35 .

² — المرجع نفسه ، ص 35 .

³ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 150 .

⁴ — أنظر : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 35 .

⁵ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 61 .

يُهمَل بيان الحماية اللازمة لهم أثناء النزاعات المسلحة ، حينما يوجدون في قبضة أحد أطراف النزاع و إن كان ذلك في نصوص قليلة أو نادرة .

ولأهمية هذا الموضوع ، فإننا سنحاول التطرق إليه من خلال فروع ثلاثة ، حيث نلقي لمحة وجيزة عن القانون الدولي الإنساني في الفرع الأول ، ثم نبحث في الفرع الثاني مضمون الحماية التي يتمتع بها اللاجئين بموجب القانون الدولي الإنساني ، و نتحدث في الفرع الثالث عن العلاقة التكاملية بين القانون الدولي الإنساني و القانون الدولي للاجئين .

الفرع الأول : نبذة عن القانون الدولي الإنساني

عندما كانت الحرب هي الأداة المعتادة لتسوية المنازعات ، و كانت القدرة على شنها من خصائص السيادة ، كان الصراع هو طابع العلاقات الدولية ، و لذلك كان قانون الحرب بأشكالها و أساليبها يشكل معظم أبواب دراسة القانون الدولي ، بينما توارى قانون السلام ، و كان يُعالج ضمن قانون الحياد على استحياء ، و لاستكمال جوانب الموضوع ¹ .

لكن العلاقات الدولية ما فتئت أن شهدت تطورات جذرية ، فأصبح قانون السلام هو الأساس ، و ألغي قانون الحرب ، و تحول إلى مُسمّى رقيق هو (القانون الدولي الإنساني) ، الذي بدأت معالمه الأولى منذ منتصف القرن التاسع عشر ضمن محاولات تنظيم استخدام القوة في الحروب ، حيث بدأت بإعلان باريس 1856 حول الحرب البحرية ، و اعتماد الاتفاقية الإنسانية الأولى عام 1864 لحماية العسكريين الجرحى من الجيوش في الميدان ، ثم تبعتها الاتفاقيات الكبرى التي أرست حجر الأساس للقانون الدولي الإنساني ² ، و تطور بعد ذلك حتى بلغ مرحلة التقنين الكبير لعام 1949 . و الواقع أن الحرب العالمية الثانية ، هي التي أعطت الدافع النهائي للاتجاهات التي ظهرت قبل الحرب ، من أجل تحقيق حماية أكمل لضحايا الحرب ³ .

و هكذا ، تمثل اتفاقيات جنيف الأربع لحماية الجرحى و المرضى و الغرقى و أسرى الحرب و حماية المدنيين ، التي أعتمدت في 1949 ، يكملها البروتوكولان الإضافيان لعام 1977 ، أساس القانون الدولي الإنساني ⁴ .

¹ — أنظر : عبد الله الأشعل ، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية و تطبيقية) ، مرجع سابق ، ص 51 .

² — و أهمها إعلان " بطرسبورغ " 1868 ، الذي طالب بحظر بعض أنواع الأسلحة ، ثم إعلان " بروكسل " 1874 ، الذي بدأ به التمييز بين المحاربين و غير المحاربين ، ثم تكاثرت الاتفاقيات و محاولات تقنين هذا الاتجاه في مؤتمر السلام في " لاهاي " عامي 1899 و 1907 ، الذين حظرا فيهما عددٌ من الأسلحة الفتّانة ، مثل الغاز الخانق .

³ — و ذلك في ضوء الخسائر البشرية الفادحة التي خلفتها الحرب العالمية الثانية ، و التي بلغت حوالي 50 مليون نسمة في ست سنوات . و من المؤلم في هذا الصدد ، أن نُعيد إلى الأذهان العبارة التي قالها الداعية الأممي (كونز) عشية الحرب العالمية الثانية : ((كل شيء مُعدٌ للحرب ، ما عدا قانون الحرب !)) . أنظر : جوفيتشا باترنوغيتش ، مرجع سابق ، ص 161 .

⁴ — اتفاقيات جنيف لعام 1949 أربع ، و هي :

أ — اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى و المرضى بالقوات المسلحة في الميدان . =

و كما هو معلوم ، فإن القانون الدولي الإنساني أصبح يشكل إطارا قانونيا واضحا للقيود الضرورية لتجنب المعاناة الإنسانية خلال النزاعات المسلحة¹ ، كونه يحقق ثلاث مهمات ، فهو يُعتبر قانونا حاميا (حماية مختلف فئات ضحايا الحرب) ، و مانعا (حظر وسائل و أساليب الحرب التي تسبب ألما مفرطة) ، كما يمكن اعتباره أيضا قانونا واقيا ، يسهم في صون السلم و إقراره في حالات المنازعات المسلحة² .

و قد عرفت اللجنة الدولية للصليب الأحمر القانون الدولي الإنساني على أنه : ((مجموع القواعد الدولية المستمدة من الاتفاقيات أو العرف ، الرامية على وجه التحديد إلى حل المشكلات الإنسانية الناشئة بصورة مباشرة من النزاعات المسلحة الدولية و غير الدولية ، و التي تقيد ، لأسباب إنسانية ، حق أطراف النزاع في استخدام طرق و أساليب الحرب التي تروق لها ، أو تحمي الأعيان أو الأشخاص الذين تضرروا ، أو قد يتضررون بسبب المنازعات)) .

و يتضح من هذا التعريف ، أن القانون الدولي الإنساني يهتم بشؤون ضحايا النزاعات المسلحة دولية كانت أم غير دولية ، فهو يرمي أولاً و قبل كل شيء ، إلى حماية الأشخاص الذين لم يشتركوا في الأعمال الحربية أو توقفوا عن المشاركة فيها ، و كذا الأملاك المدنية ، كما أنه يضم قواعد تتعلق بسير الأعمال العدائية³ .

و لتحقيق تلك الأهداف ، و لاسيما حماية طوائف الضعفاء في مجال الصراع المسلح ، فقد ركز القانون الإنساني على عدد من المبادئ الهامة ، و منها على الخصوص :

— التمييز بين المحاربين و غير المحاربين .

— حماية الأسرى و الجرحى .

= ب — اتفاقية جنيف الثانية لتحسين حال جرحى و مرضى و غرقى القوات المسلحة في البحار .

ج — اتفاقية جنيف الثالثة بشأن معاملة أسرى الحرب .

د — اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب .

و قد حظيت اتفاقيات جنيف الأربع بقبول عالمي ، و وصل عدد المنضمين إليها في نهاية عام 2010 إلى 194 دولة .

أما بالنسبة للبروتوكولين الإضافيين لعام 1977 ، فيطبق البروتوكول الأول على النزاعات المسلحة الدولية ، بينما يطبق البروتوكول الثاني على النزاعات المسلحة غير الدولية ، و هو مصطلح يشمل الحروب الأهلية ؛ فقد كان من الضروري التمييز بين الحالتين ، لأن الدول لم تكن مستعدة لمنح الحماية القانونية في كلتا الحالتين . و قد انضمت حتى نهاية عام 2010 ، 170 دولة إلى البروتوكول الإضافي الأول ، و 165 دولة إلى البروتوكول الإضافي الثاني ، الأمر الذي يعني اعترافا متزايدا بأن للحروب حدودا ليس أقلها ما يخص واجب الحرص على السكان المدنيين .

أنظر : فيليب سبيري ، ثلاثون عاما : قانون الحرب يصمد أمام امتحان الزمن ، مجلة الإنساني ، اللجنة الدولية للصليب الأحمر القاهرة ، عدد 40 ، خريف 2007 ، ص 28 — 29 .

¹ — المرجع نفسه ، ص 28 — 29 .

² — أنظر : جوفيتشا باترنوغيتش ، مرجع سابق ، ص 162 .

³ — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 37 ؛ HCR, Les réfugiés dans le monde 1993, *op. cit.*, p. 69 .

— حماية السكان المدنيين في مناطق الصراعات المسلحة¹ .

غير أن السؤال الذي يثور هنا ، هو وضع اللاجئين في حالات النزاعات المسلحة ، فهل يتم الاستمرار في تطبيق قواعد القانون الدولي للاجئين ، أم أن هناك قواعد خاصة في القانون الدولي الإنساني تُقرّر له حماية في مثل هذه الحالات ؟

الفرع الثاني : مضمون الحماية الدولية للاجئين إبّان النزاعات المسلحة

بداية ، وقبل بحث محتوى الحماية الدولية للاجئين أثناء النزاعات المسلحة ، يجدر بنا الحديث عن مفهوم اللاجئين ضمن قواعد القانون الدولي الإنساني . و في بيان ذلك ، نستطيع أن نقول أنه ليس هناك تعريف خاص للاجئين ، بوصفه شخصا يحميه القانون الدولي الإنساني ، فهذا القانون لم يتضمن في تعريف اللاجئين إلاّ قولاً مُبْهِماً و فضفاضاً ، بل و لم يستخدم هذا المصطلح إلا نادراً² . و أهم مثال على ذلك ، ما ورد في المادة 44 من الاتفاقية الرابعة لجنيف لعام 1949 الخاصة بالمدنيين وقت الحرب و مع أنها تكاد أن تكون هي المادة الوحيدة في هذه الاتفاقيات الخاصة باللاجئين، إلا أنها لم تذكر في تعريف اللاجئين إلا عنصراً واحداً هو: ((عدم تمتع الشخص بحماية أية حكومة ...)). وبذلك يتسع مفهوم اللاجئين اتساعاً كبيراً ، يخالف ما حاولت أن تصل إليه الوثائق الأخرى الخاصة باللاجئين فيما بعد³ .

و سداً لهذه الثغرة في القانون الدولي الإنساني ، كانت المادة 73 من البروتوكول الأول 1977 ، و الملحق باتفاقيات جنيف 1949 أكثر دقة ، حيث أحات في تعريف اللاجئين الذين يتمتعون بالحماية الدولية أثناء النزاعات المسلحة ، إلى الوثائق الدولية المتعلقة بموضوع اللاجئين ، و كذلك إلى التشريع الوطني للدولة المضيفة أو لدولة الإقامة⁴ .

و بعد أن وقفنا على مفهوم اللاجئين ، فإن المشاكل تثار إذا ما وُجِدَ هؤلاء اللاجئين وفقاً لهذا المفهوم ، و منحهم إحدى الدول حق اللجوء ، ثم خاضت بعد ذلك نزاعاً مسلحاً ، خاصة مع دولتهم الأصلية ، إذ أن التساؤل الذي يُطرح عندئذ ، يكون حول كيفية معاملة دولة الملجأ لهؤلاء اللاجئين في ضوء القانون الدولي الإنساني ، و هل ستعاملهم على أساس أنهم أجانب أعداء ، لمجرد أنهم كانوا يتبعون دولة مُعادية ، أم أنه ستكون لهم حماية خاصة ، لأنه لم تُعد لهم علاقة بدولتهم الأصلية ، بل و فقدوا حماية أية دولة أخرى ؟

و إزاء ذلك ، يمكننا القول أن القانون الدولي الإنساني ، و إن قرّرت بعض أحكامه القليلة ، حماية خاصة للاجئين حينما يوجدون في قبضة أحد أطراف النزاع ، فإن أغلبية قواعده لم تخص اللاجئين

¹ — أنظر : عبد الله الأشعل ، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية و تطبيقية) ، مرجع سابق ، ص 52 .

² — راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 9 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 29 .

³ — راجع ، فرانسواز كريل ، أعمال اللجنة الدولية للصليب الأحمر من أجل اللاجئين ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، جنيف

العدد 2 ، سنة 1988 ، ص 120 ؛ Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, p. 91

⁴ — أنظر : محمد فهاد الشالدة ، القانون الدولي الإنساني ، مرجع سابق ، ص 258 .

بحماية خاصة ، ذلك أن اللاجئين هو قبل كل شيء ، شخص مدني يحميه القانون الدولي الإنساني بصفته هذه ، و طبقا للتصنيف الذي يحدده هذا القانون لحماية الأشخاص المدنيين¹ .

حاصل القول ، أن الغاية الأساسية للقانون الدولي الإنساني هي حماية المدنيين بكل فئاتهم ، و أن عدم تخصيص — بشكل واضح — أحكام متعلقة بحركة المدنيين خلال هذه النزاعات المسلحة بمختلف أشكالها ، مردّه إلى أن الحماية ذاتها تسري على هؤلاء ، سواء بقوا في أماكن إقامتهم أم غادروها لجوءاً أم نزوحاً² .

و أيّا كان الأمر ، نجد أن القانون الدولي الإنساني يحمي الشخص المدني على الخصوص في ناحيتين :

أ — عندما يكون تحت سيطرة الخصم .

ب — من آثار الأعمال العدائية .

و إلى جانب ذلك ، فإن مسألة مخيمات اللاجئين و ما تتعرّض له من هجمات عسكرية ، جعلت القانون الدولي الإنساني على المحك . و كذلك الحال ، يبقى موضوع حماية اللاجئين أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية موضوعاً مهماً .

و عليه ، فإننا من خلال هذا الفرع سنتناول مضمون الحماية³ وفق التقسيم التالي :

أولاً — اللاجئين بوصفه شخصاً مدنياً تحت سلطة أحد أطراف النزاع .

ثانياً — اللاجئين بوصفه شخصاً مدنياً محمياً من آثار الأعمال العدائية .

ثالثاً — حماية مخيمات اللاجئين من الهجمات العسكرية .

رابعاً — حماية اللاجئين أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية .

¹ — راجع : فرانسواز كرييل ، مرجع سابق ، ص 120 ؛ علي عواد ، مرجع سابق ، ص 17 .

و في هذا الخصوص ، ذهب الأستاذان فريديريك موريس و جان دي كورتن (باعتبارهما ينشطان في اللجنة الدولية للصليب الأحمر) إلى القول ، بأن اللاجئين سواء هرب لأسباب ترتبط بالاضطهاد ، أو ترك مكان إقامته بسبب نزاع مسلح أو اضطرابات ، فإن هذا الشخص يتمتع بالحماية ، لا بسبب دوافع لجوئه ، و لكن بوصفه شخصاً مدنياً متأثراً بالأعمال العدائية ، سواء كان النزاع المسلح دولياً أو غير دولي . أنظر : فريديريك موريس ، جان دي كورتن ، أعمال اللجنة الدولية لمساعدة اللاجئين و النازحين المدنيين المجلة الدولية للصليب الأحمر ، جنيف ، العدد 17 ، جانفي / فيفري 1989 ، ص 9 .

² — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 29 .

³ — راجع في تفصيل هذه الحماية على الخصوص : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 8 — 23 ؛ فرانسواز كرييل مرجع سابق ، ص 120 — 141 ؛ فيتيت مونتاربورن ، مرجع سابق ، ص 142 — 156 ؛ أحمد أبو الوفا ، النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني في القانون الدولي و في الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2006 ، ص 54 — 55 أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 28 — 31 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 38 — 42 ؛ فريديريك موريس و جان دي كورتن مرجع سابق ، ص 8 — 18 .

أولاً : اللجوء بوصفه شخصاً مدنياً تحت سلطة أحد أطراف النزاع

لم تتعامل اتفاقيات جنيف لعام 1949 و البروتوكول الأول مع واقعة اللجوء و كأنها قضاء محتوم بل كانت قد أقرت مجموعة من الأحكام التي تمنع على المتحاربين بصورة عامة التعرض لاستقرار المدنيين ، مما يدفعهم إلى الفرار¹ .

و يكمن مضمون هذه الحماية الدولية للاجئين أثناء النزاع المسلح بصفة خاصة في بعض أحكام اتفاقية جنيف 1949 ، و بالخصوص المادتين 44 و 70 منها ، و كذلك في المادة 73 من البروتوكول الأول 1977 .

1 – الحماية الخاصة التي تمنحها بعض أحكام اتفاقية جنيف الرابعة 1949

تجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية الرابعة تتناول بصورة رئيسية نوعين من الفئات :

– الأجانب في أراضي أحد أطراف النزاع .

– سكان الأراضي المحتلة .

و لنبحث الآن مختلف الحالات التي يمكن أن نقابلها ، و التي يوجد اللجوء بمقتضاها في إحدى هاتين الفئتين :

1-1 اللاجئين باعتبارهم أجانب في أراضي أحد أطراف النزاع

يجد اللاجئين أنفسهم و هم على أراضي أحد أطراف النزاع في ثلاث حالات :

أ – حالة اللاجئين الذين يكونون من رعايا الدولة العدو

فهؤلاء ينتفعون بحماية خاصة تمنحها لهم المادة 44 من الاتفاقية الرابعة 1949 ، و التي تنص على ما يلي : ((عند تطبيق تدابير المراقبة المنصوص عليها في هذه الاتفاقية ، لا تُعامل الدولة الحاضرة اللاجئين الذين لا يتمتعون في الواقع بحماية أية حكومة ، كأجانب أعداء لمجرد تبعيتهم القانونية لدولة مُعادية)) .

و المدقق في هذا النص ، يلاحظ أن دراسة وضع الأجنبي العدو ، يجب أن لا تُبنى فقط على ضوء التبعية القانونية التي كان يتمتع بها ، و لذا تدعو الاتفاقية الرابعة الخاصة بحماية المدنيين الأطراف المتحاربة من خلال هذا النص (المادة 44) ، إلى أن يأخذوا في اعتبارهم مجموع الظروف الأخرى ، و التي يمكن تسميتها بالتبعية الروحية (L'appartenance spirituelle) للشخص المحمي و التي تربطه بدولة اللجوء ، و هذا ما يفرق بين اللاجئين و الرعايا الأجانب ؛ فالرعايا الأجانب إذا كانوا مرتبطين بدولتهم و يتمتعون بحماية حكومتهم ، فإنهم في حالة النزاع المسلح بين دولتهم و الدولة التي

¹ – أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 29 .

يقيمون على إقليمها ، يمكن أن يمثلوا خطرا على أمن دولة الإقامة ، و بالتالي فإنه لا تكون لهم حماية أو لا يستحقون حماية اللاجئين . أما في المقابل بالنسبة للاجئين ، فإن وضعهم يفترض أنهم خصوم للنظام السياسي في دولتهم الأصلية ، و ليست لديهم أية مصلحة في محاباته ، بأي صفة كانت ، بل إن مصلحتهم الحقيقية تكون مع هذه الدولة التي منحتهم حق اللجوء ، و بالتالي فإنهم لن يمثلوا أي خطر عليها ، و يستحقون بذلك الحماية ¹ .

ب – حالة اللاجئين الذين يكونون من رعايا الدولة المحايدة

و تشملهم المادة الرابعة بفقرتيها 1 و 2 من الاتفاقية الرابعة 1949 ، حيث تنص :

((1 – الأشخاص الذين تحميهم الاتفاقية هم أولئك الذين يجدون أنفسهم في لحظة ما ، و بأي شكل كان في حالة قيام نزاع مسلح أو احتلال ، تحت سلطة طرف في النزاع ليسوا من رعاياه ، أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها .

2 – لا تحمي الاتفاقية رعايا الدولة غير المرتبطة بها . أمّا رعايا الدولة المحايدة الموجودون في أراضي دولة محاربة و رعايا الدولة المحاربة ، فإنهم لا يُعتبرون أشخاصا محميين ، ما دامت الدولة التي ينتمون إليها ممثلة تمثيلا دبلوماسيا عاديا في الدولة التي يقعون تحت سلطتها)) .

إذن يجب أن نميز هنا بين وضعين مختلفين :

الوضع الأول : في حالة عدم وجود علاقات دبلوماسية ، فإن اللاجئين من رعايا الدولة المحايدة ، تحميهم الفقرة الأولى من المادة الرابعة .

الوضع الثاني : في حالة وجود علاقات دبلوماسية ، فإن اللاجئين يكونون غير محميين حسب الفقرة الثانية من المادة الرابعة .

و في هذا الوضع الثاني ، توجد ثغرة تسدّها لحسن الحظ المادة 73 من البروتوكول الأول لعام 1977 ، كما سنرى فيما بعد ² .

ج – حالة اللاجئين الذين يكونون من رعايا الدولة المحاربة

تحميهم الفقرة الأولى من المادة الرابعة في حالة عدم وجود علاقات دبلوماسية ، و من ناحية أخرى ، فإنهم يكونون غير محميين في حالة وجود علاقات دبلوماسية (الفقرة الثانية من المادة الرابعة)

¹ – لكن منح اللاجئين هذه الحماية لا ينشئ لهم حقا مطلقا في الإعفاء من إجراءات الأمن الداخلية ، لأنه يمكن أن يُنسب إلى بعضهم إدانات أو جرائم معينة ، و التي يمكن أن تُحدث خطرا على أمن الدولة .

لمزيد من التفصيل ، راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 12 – 13 .

² – حيث أن المادة 73 من البروتوكول الأول كانت قد عدلت من هذا الحكم ، و منحت الحماية حتى لرعايا الدول المحايدة التي لها علاقات دبلوماسية مع الدولة المحاربة المعنية . أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 30 .

و في هذه الحالة الأخيرة توجد أيضا ثغرة تسدّها المادة 73 من البروتوكول الأول .

1 - 2 اللاجئين باعتبارهم من سكان الأراضي المحتلة (أي أثناء الاحتلال)

و يجد اللاجئين أنفسهم أيضا أثناء الاحتلال أمام ثلاث حالات ، هي :

أ - حالة اللاجئين من رعايا الدولة المُعادية

يستظلّ اللاجئون من رعايا الدولة المُعادية بحماية خاصة تمنحها الفقرة الثانية من المادة 70 ، و التي تنص على ما يلي : ((لا يجوز القبض على رعايا دولة الاحتلال الذين لجأوا قبل بدء النزاع إلى الأراضي المحتلة ، أو محاكمتهم أو إدانتهم أو إبعادهم عن الأراضي المحتلة ، إلاّ بسبب مخالفات اقترفوها بعد بدء الأعمال العدائية ، أو بسبب مخالفات للقانون العام اقترفوها قبل بدء الأعمال العدائية ، و تبرر تسليم المتهمين إلى حكومتهم في وقت السلم ، طبقا لقانون الدولة المحتلة أراضيها)) .

و الملاحظ على هذا النص أنه يقترب من نص المادة 44 من نفس الاتفاقية ، فإذا كان نص المادة 44 يحكم العلاقات بين اللاجئين و سلطات الدولة المضيفة أو دولة اللجوء ، فإن هذا النص يحكم العلاقات بين اللاجئين و بلدتهم الأصلي ، الذي أصبح سلطة احتلال ، و الحماية التي يتضمّنها هذا النص هي الحظر على سلطة الاحتلال ، الذي يشمل حظر القبض و المحاكمة و الإدانة أو الإبعاد عن الأراضي المحتلة ، و لو كان هؤلاء من رعاياها ، ما داموا لجأوا إلى الأراضي المحتلة قبل بدء النزاع .

و لا يُستثنى من هذا الحكم إلاّ حالتين هما : حالة اللاجئين الذين ارتكبوا مخالفات و أصبحوا مسؤولين عنها قبل بدء الأعمال العدائية ، و حالة رعايا دولة الاحتلال الذين ارتكبوا قبل بدء الأعمال العدائية مخالفات للقانون العام ، و لقد لجأوا إلى دولة الاحتلال لتفادي العقاب اللازم لهم ؛ ففي هذه الحالات يجوز لدولة الأصل (سلطة الاحتلال) أن تعيدهم إليها من أجل محاكمتهم ، لكن ذلك بشرط أن يكون تشريع الدولة المحتلة يسمح بتسليم هؤلاء المتهمين إلى حكومتهم في وقت السلم ¹ .

ب - حالة اللاجئين من رعايا الدولة المُحايدة

و تحميهم الفقرة الأولى من المادة الرابعة .

ج - حالة اللاجئين من رعايا الدولة المُحاربة

ينتفع اللاجئون من رعايا الدولة المُحاربة بحماية الفقرة الأولى من المادة الرابعة في حالة عدم وجود علاقات دبلوماسية ، و من ناحية أخرى فإنهم لا ينتفعون بالحماية في حالة وجود علاقات دبلوماسية (الفقرة الثانية من المادة الرابعة) . غير أن المادة 73 من البروتوكول الأول كانت قد عدّلت من هذا الحكم ، و منحت الحماية حتى في حالة وجود علاقات دبلوماسية .

¹ - راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 14 ؛ فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 123 .

2 - الحماية الخاصة التي تمنحها المادة 73 من البروتوكول الأول لعام 1977

تنص المادة 73 من البروتوكول الأول لعام 1977 على أنه : ((تُكفل الحماية وفقا لمدلول البابين الأول والثالث من الاتفاقية الرابعة ، و ذلك في جميع الظروف و دونما تمييز مجحف ، للأشخاص الذين يُعتبرون - قبل بدء العمليات العدائية - ممن لا ينتمون إلى أي دولة ، أو من اللاجئين بمفهوم الموائيق الدولية المتعلقة بالموضوع ، و التي قبلتها الأطراف المعنية ، أو بمفهوم التشريع الوطني للدولة المضيفة أو لدولة الإقامة)) .

و المدقق في هذا النص يستطيع أن يستخرج بعض الأحكام التي تخص حماية اللاجئين ، و من أهمها :

2 - 1 اتّساع دائرة الأشخاص المحميين الوارد ذكرهم في المادة الرابعة من اتفاقية جنيف الرابعة ليضمّ إليهم اللاجئين .

فلقد تم تحديد الأشخاص المحميين باتفاقية جنيف الرابعة في المادة الرابعة بالنص على أن : ((الأشخاص الذين تحميهم الاتفاقية ، هم أولئك الذين يجدون أنفسهم في لحظة ما ، و بأي شكل كان ، في حالة قيام نزاع أو احتلال ، تحت سلطة طرف في النزاع ليسوا من رعاياه ، أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها)) .

و قد أخرج النص من فئة هذه الأشخاص المحمية ثلاثة أنواع من الرعايا ، هي : رعايا الدولة غير المرتبطة بهذه الاتفاقية ، و رعايا الدولة المحايدة أو المحاربة ، ما دامت هذه الدولة أو تلك ممثلة تمثيلا دبلوماسيا عاديا لدى الدولة التي يقعون تحت سلطتها ، و كذلك الأشخاص المحميون بموجب اتفاقيات جنيف الثلاث الأخرى لعام 1949 .

و المتأمل في المادة 4 / 1 التي سبق إثبات نصها ، يجد أنها لا تتضمن صراحة ذكر اللاجئين باعتبارهم أشخاصا محميين ، و لكن عندما ذكرت المادة 73 من البروتوكول الأول 1977 أن اللاجئين ينبغي حمايتهم وفقا لأحكام الاتفاقية الرابعة ، خاصة البابين الأول و الثالث منهما ، فإن ذلك يعني أن هذه المادة تضيف للأشخاص المحميين و المذكورين في المادة الرابعة من اتفاقية جنيف ، اللاجئين بمفهوم الموائيق الدولية المتعلقة بموضوع اللاجئين ، كما تهدف المادة 73 أيضا إلى حذف القيد الوارد في المادة الرابعة من اتفاقية جنيف الرابعة ، و هو أن يكون الأشخاص المحميون ليسوا من رعايا السلطة التي يوجدون في قبضتها ¹ .

و على ذلك ، فإن المادة 73 تضيف إلى الفئات المحمية بالاتفاقية الرابعة فئة اللاجئين ، و بصفة خاصة نوعان من هذه الفئة هما :

¹ - راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 19 .

— اللاجئين من رعايا الدولة غير المرتبطة بالاتفاقية الرابعة (إذا لم تكن تشملهم الاتفاقية من قبل ، طبقا للمادة 4 / 2 منها) .

— اللاجئين من رعايا الدولة المحايدة التي تربطها علاقات دبلوماسية مع الدولة التي يوجد في أراضيها هؤلاء اللاجئين (إذا لم تكن تشملهم الاتفاقية من قبل ، طبقا للمادة 4 / 2 منها)¹ .

2 - 2 التسوية في الحماية بين الأشخاص اللاجئين و الأشخاص عديمي الجنسية

لقد سوت المادة 73 من البروتوكول الأول أيضا في الحماية بين الأشخاص عديمي الجنسية الذين لا ينتمون إلى أي دولة و بين اللاجئين ، حيث أن الاتفاقية الرابعة لجنيف — خاصة المادة 44 منها — لم تصرّح بحماية هذه الفئة (عديمي الجنسية) ، إلا أنها بنص المادة 73 من البروتوكول الأول أصبحت من الفئات المحمية ، بل و المساوية للاجئين في الحماية² .

و على ذلك ، فإن المادة 73 من البروتوكول الأول 1977 قد سوت في الحماية بين اللاجئين و عديمي الجنسية ، دون تمييز مُجحف بين أفراد هاتين الفئتين . لكن هذه المادة أضافت قيда في حماية هؤلاء الأشخاص ، هو ضرورة اعتبارهم كذلك قبل بدء العمليات العدائية ، و يعني هذا القيد استبعاد الأشخاص الفارين أثناء النزاع³ .

ثانيا : اللاجئ بوصفه شخصا مدنيا محميا من آثار الأعمال العدائية

المقصود هنا هو الحماية العامة للاجئين باعتبارهم مدنيين ، فقد أحالت المادة 73 من البروتوكول الأول في حماية اللاجئين إلى أحكام الحماية الواردة في الاتفاقية الرابعة لجنيف الخاصة بحماية المدنيين خاصة البابين الأول و الثالث منهما ، و هذه الأحكام منها ما يُطبّقها كل أطراف النزاع على المدنيين دون النظر إلى جنسيتهم ، بما فيهم الدولة الذين هم من رعاياها ، و منها ما يُطبّق على المدنيين فقط من قبل السلطة التي يوجدون في قبضتها و ليسوا من رعاياها . و قد أفاد اللاجئين من كل هذه القواعد⁴ .

و فيما يلي ، سنعرّج باختصار على أهم قواعد الحماية الدولية للمدنيين أثناء النزاع المسلح ، و التي تناسب اللاجئين ، و من ثم ينبغي تطبيقها عليهم .

1 — الحماية العامة من عواقب الأعمال المسلّحة

لقد تضمنت الاتفاقية الرابعة حماية المدنيين ، و يستفيد معهم اللاجئين من كل عواقب الأعمال المسلحة ، بمن فيهم الجرحى و المرضى و الغرقى و الأطفال و النساء ، و كل ما يدخل تحت وصف

¹ — أنظر : فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 124 — 125 .

² — راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 19 ؛ فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 124 ؛ أمل يازجي مرجع سابق ، ص 30 .

³ — راجع : سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 39 — 40 ؛ محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 19 .

⁴ — أنظر : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 15 .

(مدنيين) ، حيث نصت المادة 16 على أن : ((يكون الجرحى و المرضى و كذلك العجزة و الحوامل موضع حماية و احترام خاصين ، و بقدر ما تسمح به المقتضيات العسكرية . يسهل كل طرف من أطراف النزاع ، الإجراءات التي تتخذ للبحث عن القتلى أو الجرحى ، و لمعاونة الغرقى و غيرهم من الأشخاص المعرضين لخطر كبير ، و لحمايتهم من السلب و سوء المعاملة)) .

كما تضمنت الاتفاقية بخصوص إجلاء و نقل الجرحى و العجزة و المرضى و أمثالهم ، أن يعمل أطراف النزاع على إقرار ترتيبات محلية لنقلهم من المناطق المحاصرة أو المطوقة ، و لمرور رجال الدين و أفراد الخدمات و المهمات الطبية إلى هذه المناطق ¹ .

و من ناحية أخرى ، ركز البروتوكول الأول 1977 على حماية المدنيين أيضا ، و معهم اللاجئين من عواقب الحرب ، و من أهم ما تضمنه في ذلك :

— قاعدة التمييز بين المدنيين و المقاتلين : يقع على أطراف النزاع واجب التمييز بين السكان المدنيين و المقاتلين ، و بين الأعيان المدنية و الأعيان العسكرية ، و من ثم يجب توجيه العمليات الحربية ضد الأهداف العسكرية دون غيرها ² .

— قاعدة الحماية من الأخطار الناجمة عن العمليات العسكرية : تقرّر المادة 51 من البروتوكول الأول 1977 حظر الهجوم على السكان المدنيين ، و ألا توجه إليهم أعمال العنف أو التهديد به ، الرامية إلى بثّ الذعر بينهم ، كما تمنع الهجمات العشوائية عليهم ، و كذلك الهجمات بقصد ردعهم .

— قاعدة الاحتياطات أثناء الهجوم : حيث يجب على من يخطط لهجوم ، أن يتخذ جميع الاحتياطات لتجنبّ الخسائر في أرواح المدنيين ³ .

— قاعدة حماية النساء : يجب أن تكون النساء موضع احترام خاص ، لاسيما ضد الاغتصاب و الإكراه على الدعارة ، كما تُعطى الأولوية الخاصة لأولات الأحمال أو أمهات صغار الأطفال ⁴ .

— قاعدة حماية الأطفال : حيث يجب أن تتخذ التدابير التي تكفل عدم اشتراك الأطفال إذا لم يبلغوا بعد سن الخامسة عشر ، في الأعمال العدائية بصورة مباشرة ، و إذا تم اشتراكهم في الأعمال العدائية و وقعوا في قبضة الخصم ، فإنهم يستفيدون من حماية خاصة ، سواء كانوا أو لم يكونوا أسرى حرب ⁵ .

¹ — أنظر : المادة 17 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 .

² — المادة 48 من البروتوكول الأول 1977 .

³ — المادة 57 من البروتوكول الأول 1977 .

⁴ — المادة 76 من البروتوكول الأول 1977 .

⁵ — المادة 77 من البروتوكول الأول 1977 .

2 - حظر نقل السكان بالإكراه

و هذا ما ركزت عليه الفقرة الرابعة من المادة 45 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 بقولها :
((لا يجوز نقل أي شخص محمي في أي حال ، إلى بلد يخشى فيه الاضطهاد ، بسبب آرائه السياسية أو عقائده الدينية)) .

و هذا يعني الحظر المطلق لكل حالات النقل أو الترحيل إذا كان هناك مجرد شك ، في أن الأشخاص المحميين المنقولين سيكونون محلاً للاضطهاد أو التمييز ، و في حالة عدم الشك المطلق ، فإن الإخلاء الكلّي أو الجزئي ممكن ، و لكن بشرط أن تكون الدولة المنقول إليها هؤلاء الأشخاص ، طرفاً في الاتفاقية ، و أن تكون رغبة في تطبيقها ، و قادرة على ذلك ¹ .

كما أقرّت المادة 45 كذلك مبدأ العودة الطوعية و بأمان عند انتهاء العمليات القتالية ² . و في نفس السياق جاءت الفقرة الأولى من المادة 49 من الاتفاقية نفسها لتتنص على : ((حظر النقل الإجباري الجماعي أو الفردي للأشخاص المحميين أو نفيهم من الأراضي المحتلة إلى أراضي دولة الاحتلال ، أو إلى أراضي أي دولة أخرى محتلة كانت أو غير محتلة ، أيًا كانت دواعيه)) ³ .

3 - الحق في وجود مواقع آمنة في المناطق المحمية

أشارت الاتفاقية الرابعة و كذلك البروتوكول الأول 1977 إلى ضرورة وجود مناطق آمنة يُفاد منها اللاجئين كالمدنيين تماماً ⁴ .

و من القواعد الواردة في ذلك :

— قاعدة إنشاء مناطق أمان أو مناطق استشفاء ⁵ .

— قاعدة إنشاء المناطق المحيطة : يجوز لأحد أطراف النزاع أن يقترح على الطرف الآخر إنشاء مناطق محيطة في الإقليم الذي يجري فيه القتال ، بقصد حماية الجرحى و المرضى ⁶ .

¹ — راجع : عبد العزيز مخيمر عبد الهادي ، تهجير اليهود إلى فلسطين في ضوء أحكام القانون الدولي ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1991 ، ص 194 و ما يليها ؛ محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 13 ؛ فرانسواز كريل ، مرجع سابق ص 125 ؛ علي عواد ، مرجع سابق ، ص 17 .

² — راجع : أحمد أبو الوفا ، النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني في القانون الدولي و في الشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ص 55 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 30 .

³ — أنظر : محمد فهاد الشالدة ، مرجع سابق ، ص 259 ؛ فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 125 .

⁴ — أنظر : فريدريك موريس و جان دي كورتين ، مرجع سابق ، ص 10 .

⁵ — أنظر : المادة 14 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 .

⁶ — المادة 15 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 .

— قاعدة القواعد المجردة من وسائل الدفاع و المواقع منزوعة السلاح : و يشترط في هذه المواقع أن يتم إجلاء القوات المسلحة ، و كذلك الأسلحة المتحركة و المعدات العسكرية المتحركة عنها ، و أن لا تستخدم المنشآت العسكرية الثابتة استخداما عدائيا ¹ .

4 — حق الأسرة في معرفة مصير أعضائها

و من القواعد التي يُفاد منها اللاجئين كذلك في هذا الخصوص ، ما يلي :

— قاعدة إرسال و تلقي الأخبار العائلية : حيث يُسمح لكل شخص مُقيم على أراضي أحد أطراف النزاع بإبلاغ عائلته و تلقي أخبارهم ² .

— قاعدة جمع شمل العائلات المشتتة : إذ يجب على أطراف النزاع ، أن تيسر قدر الإمكان جمع شمل الأسر ، التي شتتت نتيجة لأعمال المنازعات المسلحة ³ .

5 — حق الإفادة من أعمال الإغاةة

و من الأحكام التي تناسب اللاجئين أيضا ، و يمكن تطبيقها عليهم في هذا الخصوص ، ما يلي :

— قاعدة التموين و الإمداد بالحاجات الجوهرية : و من ذلك ، أن يكفل أطراف النزاع مرور جميع إرساليات الأدوية و المواد الطبية و مستلزمات العبادة ، و إمدادات الأغذية الضرورية و المؤن و وسائل الفراش و الكساء ، و غيرها من المدد الجوهرية لبقاء سكان الأقاليم المحتلة على قيد الحياة ⁴ .

— الإغاةة الجماعية : يجب على دولة الاحتلال أن تسمح بعمليات الإغاةة لمصلحة سكان الأراضي المحتلة ، و أن لا تعتبر أعمال الغوث تدخلا في النزاع المسلح ، و لا أعمالا غير ودية ⁵ .

6 — الضمانات الأساسية

و مما يُفاد منه اللاجئين أيضا ، ضمان الحد الأدنى للمعاملة الإنسانية و ضمانات المعاملة القضائية ، كما يلي :

— ضمان الحد الأدنى في المعاملة الإنسانية : حيث يُعامل معاملة إنسانية في كافة الأحوال ، الأشخاص الذين يقعون في قبضة أحد أطراف النزاع ، دون أي تمييز مُحجف ، و مما يدخل في ضمان الحد الأدنى للمعاملة الإنسانية ، أن تحظر القتل و التعذيب بشتى صورته ، و أن يُحظر أيضا انتهاك الكرامة الشخصية

¹ — أنظر : المادتان 59 و 60 من البروتوكول الأول 1977 .

² — المادة 25 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 ، و المادة 32 من البروتوكول الأول 1977 .

³ — المادة 26 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 ، و أيضا المادة 74 من البروتوكول الأول 1977 .

⁴ — المادتان 23 و 55 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 ، و أيضا المادة 69 من البروتوكول الأول 1977 .

⁵ — المادة 59 من الاتفاقية الرابعة لجنيف 1949 ، و المادة 70 من البروتوكول الأول 1977 .

و بوجه خاص ، المعاملة المهينة للإنسان أو الحاطة من قدره ¹ .

— **ضمانات التقاضي و المحاكمة** : حيث يجب أن يُبلَّغ بصفة عاجلة كل شخص يُقبض عليه بأسباب ذلك القبض ، و لا يجوز تنفيذ أي عقوبة إلا بناء على حكم صادر من محكمة مختصة مُحايِدة تشكّل تشكيلا قانونيا ، و تلتزم بالإجراءات القضائية المرعية ² .

ثالثا : حماية مخيمات اللاجئين من الهجمات العسكرية

من المسائل التي تستوجب التوقف عندها قليلا ، حوادث الهجمات العسكرية التي تتعرّض لها مخيمات اللاجئين ، و الواقع أنه خلال العهود الأخيرة ، تفاقمت هذه الظاهرة بشدّة ، و لم تتوقف تلك الهجمات ، ممّا أدى إلى سقوط أعداد لا حصر لها من الضحايا بين اللاجئين و السكان المدنيين .

و قد أسفرت الهجمات على مخيمي صبرا و شاتيلا في لبنان عامي 1982 و 1985 ، عن وقوع مئات من الضحايا بين سكان المخيمين ، بيد أن مخيمات لبنان ليست هي الأمثلة الوحيدة ، بل هناك أمثلة كثيرة جدا ، حيث لا تزال تُرتكب هذه الأعمال في أنغولا و السودان و هندوراس و باكستان و الصومال و أماكن أخرى ³ .

و هناك ناحيتان تتعلّقان بهذه المسألة و تثيران القلق بوجه خاص :

1 — وجود هذه المخيمات بالقرب من الحدود أو في مناطق القتال الخطرة .

2 — وجود مقاتلين وسط مجموعات اللاجئين و اختلاطهم بهم .

و فيما يتعلق بالمشكلة الأولى ، ينبغي أن نشير إلى أن القانون الدولي الإنساني قد اهتم بتحديد موضع مخيمات اللاجئين ، و حرص على أن تكون بعيدة عن أماكن المقاتلين أو أعمال القتال ، حتى لا يصيبها ما يصيب الأماكن القتالية أو العسكرية ⁴ .

¹ — أنظر : المادة 75 / 2 من البروتوكول الأول 1977 .

² — المادة 75 / 3 و 4 من البروتوكول الأول 1977 .

³ — أنظر : فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 126 .

و راجع أمثلة كثيرة أخرى في :

Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 72 – 76 ; HCR, Les réfugiés dans le monde 1993, *op. cit.* , p. 46 .

⁴ — راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 126 — 127 .

و في هذا المعنى تنص المادة 58 من بروتوكول 1977 على إلزام أطراف النزاع جميعا بما يلي :

((أ — السعي جاهدة إلى نقل ما تحت سيطرتها من السكان المدنيين و الأفراد المدنيين و الأعيان المدنية ، بعيدا عن المناطق المجاورة للأهداف العسكرية .

ب — تجنّب إقامة أهداف عسكرية داخل المناطق المكتظة بالسكان أو بالقرب منها .

ج — اتخاذ الاحتياطات الأخرى اللازمة لحماية ما تحت سيطرتها من سكان مدنيين و أفراد و أعيان مدنية ، من الأخطار الناجمة عن العمليات العسكرية)) .

و قد أصبح من المسلّم به أن مخيمات اللاجئين تكون بصفة خاصة عرضة لانعدام الأمن ، عندما يكون موقعها قريبا من أحد الحدود الدولية ¹ ، لأنها قد تُعتبر تهديدا لسلطات البلد الأصلي ، كما أنه من السهل مهاجمتها في غارة عبر الحدود ² .

أما فيما يتصل بالمشكلة الثانية ، فإن وجود مقاتلين وسط مجموعات اللاجئين المدنيين لا يحرم هؤلاء المدنيين من صفتهم المدنية ، و بالتالي يستحقون الحماية ³ . لكن الواقع مختلفٌ تماما ، حيث يصبح هؤلاء اللاجئين عرضة للترهيب و المضايقات و التجنيد الإجباري من قبل الجماعات المسلحة ⁴ كما يعرض مخيماتهم و مستوطناتهم للهجمات المسلحة من جانب قوات الأعداء ⁵ .

و على أية حال ، تبقى الهجمات غير المميّزة التي تطلق بوضوح و تضرب أو تصيب بالأحرى المدنيين أو اللاجئين ، محرمة طبقا للمادتين 51 و 57 من البروتوكول الأول 1977 .

و تطبيقا لذلك ، يتعيّن التركيز خلال النزاعات المسلحة على فصل أو عزل العناصر المسلحة من أجل الحفاظ على الطابع المدني و الإنساني الصرف للجوء ⁶ . فعندما تتم عسكرة و تسييس مخيمات

¹ — و بالرغم من أنه لم يتم تحديد المسافة الفعلية بين مخيمات اللاجئين و الحدود في الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين ، إلا أن المفوضية سعت في مناسبات عديدة إلى ضمان وجود مخيمات اللاجئين على (بُعد معقول) من الحدود الدولية .

راجع : المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 : خمسون عاما من العمل الإنساني ، مرجع سابق ، ص 249 .
Sompong SUCHARITTKUL, *op. cit.*, p. 480 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 47 et 87 .

² — و قد وقعت أحداث من هذا القبيل في مخيمات اللاجئين الصوماليين بشمال كينيا ، و مخيم كارين للاجئين في غرب تيلاند ، و مخيم (Kassinga) في أنغولا ، و مستوطنات اللاجئين السودانيين في شمال أوغندا .

راجع : عبد الله الأشعل ، القانون الدولي المعاصر ، مرجع سابق ، ص 57 — 58 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 66 .

و كذلك ، ممّا يحفظه التاريخ ، أن مخيمات اللاجئين الجزائريين في بلدة ساقية سيدي يوسف على الحدود التونسية الجزائرية ، قد تعرّضت لهجمات الطائرات الفرنسية ، ممّا أسفر عن مقتل 57 مدنيا معظمهم من اللاجئين . و أدّى ذلك إلى إشاعة مناخ من انعدام الأمان داخل المخيمات ، خاصة في ظل صعوبة التمييز بين اللاجئين الحقيقيين و مقاتلي جبهة التحرير الوطنية المندسين بين اللاجئين . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 41 .

³ — أنظر : فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 126 — 127 .

⁴ — حيث يتم تجنيد الشباب من اللاجئين كجنود مرتزقة ، و قد يُختطفون و يُستعملون كرهائن من طرف الجماعات المسلّحة أثناء التفاوض مع القوات الحكومية ، كما حدث في مخيمات اللاجئين الروانديين في زائير سنة 1995 .

أنظر : Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, p. 499

⁵ — ففي بعض الأحيان ، تسيطر جماعات مسلحة على المخيمات أو تستخدمها كقواعد لها ، كما حدث بالنسبة (للمجاهدين) في باكستان ، و حركة (الكونترا) في هندوراس ، و مخيمات اللاجئين الروانديين في زائير ... و عندما تفقد المخيمات طابعها المادي و تصبح ملاذا للجماعات المسلّحة ، تصبح أهدافا لهجمات العدو ؛ فقد تعرّضت المخيمات للقصف الجوي و المدفعي و الإغارات لأخذ الرهائن ، و أصبحت مسرحا للمطاردة الساخنة من جانب الجماعات المسلحة .

أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 108 .

⁶ — و لكن كما يُقال : ((C'est plus facile a dire qu'à réaliser)) ، فهذه المشكلة صعبة و معقّدة ، و تتطلب تدخل قوة عسكرية عالية التدريب ، و مسلّحة جيدا .

اللاجئين بصورة صريحة ، و عندما تُستخدم كقاعدة لأنشطة الغرض منها إشاعة زعزعة استقرار حكومة بلد المنشأ ، فمن المحتمل أن تصبح معرضة أكثر للغارات الانتقامية عبر الحدود ¹ .

و يشير القانون الدولي الإنساني هنا ، إلى ضرورة نزع سلاح هؤلاء الأفراد و احتجازهم (La démilitarisation des camps) ، و بالتالي تلتزم الدولة المضيفة (دولة الملجأ) بعزل المقاتلين و غيرهم من العناصر المسلحة ، ضمانا لعدم تحوّل مخيمات اللاجئين إلى معسكرات ² .

رابعا : حماية اللاجئين أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية

تجدر الإشارة أخيرا ، إلى أنه إذا كان اللاجئين قد فرّوا إلى بلد ليس طرفا في نزاع دولي ، فإنهم لا يستفيدون من الحماية المقررة في القانون الدولي الإنساني ، و إنّما تسري عليهم أحكام قانون اللجوء و تعود الولاية عليهم من حيث المبدأ للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

غير أنه إذا كان هذا البلد (أي بلد اللجوء) يعاني نزاعا داخليا ³ ، فإن اللاجئين في هذه الحالة

¹ — أنظر : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 20 .

و تُعد أحداث مخيم نهر البارد في شمال لبنان صيف 2007 من أبرز الأمثلة عن اختلاط المقاتلين باللاجئين ، حيث نشب صراع مسلح دموي بين الجيش اللبناني و مقاتلي جماعة (فتح الإسلام) إحدى الجماعات الراديكالية داخل المخيم ، الذي كان يضم حوالي 31 ألف من اللاجئين الفلسطينيين . و أمام تحصّن المسلّحين داخل المخيم و رفضهم وضع السلاح و الاستسلام ، اضطرّ الجيش اللبناني إلى محاصرة المخيم و انتظار خروج اللاجئين الفلسطينيين منه قبل بدء العمليات الهجومية . و يبدو أن الجيش اللبناني ، و إن كان قد وُفّق في فصل المقاتلين عن اللاجئين المدنيين ، إلّا أنه لم يوفّق — حسب تقديرنا — في التمييز بين الأعيان المدنية و الأعيان العسكرية داخل المخيم ، ذلك أنه بعد توقف القتال الضاري الذي دام حوالي أربعة أشهر ، اتّضح أن أعدادا كبيرة من المنازل و المحال و المدارس قد دُمّرت ، و أنّ بعض أجزاء المخيم قد سُويّت بالأرض .

أنظر حول هذا الموضوع : سمر القاضي ، مخيم نهر البارد : آلام اللجوء و أحلام العودة ، مجلة الإنساني ، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، القاهرة ، عدد 40 ، خريف 2007 ، ص 5 — 7 .

² — و في ديسمبر 1996 ، أدّى القلق من عسكرة مخيمات اللاجئين و ترويع اللاجئين ، إلى تعجيل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بإغلاق مخيم (أطروش) في شمال العراق ، و الذي كان يأوي آنذاك نحو 14 ألف من الأكراد الأتراك . وفسّرت المفوضية في تصريح لها عن هذا الوضع ، أنّ المخيم أصبح تحت سيطرة إحدى حركات التمرد الكردية ، و أشارت إلى أنه ، لم يعد في استطاعتها مساعدة مخيم يُحرم فيه الناس من حرياتهم الأساسية ، و أصبح مُسيّسا لحد غير مقبول .

أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 67 .

و للمزيد من الأمثلة عن عسكرة و تسييس مخيمات اللاجئين ، راجع على الخصوص : عبد الله الأشعل ، القانون الدولي المعاصر مرجع سابق ، ص 57 — 58 ؛ المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 248 .
HCR, Les réfugiés dans le monde 1993, *op. cit.*, P. 71 ; Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 500 – 502 .

³ — و المقصود هنا بالنزاع الداخلي ، هي تلك الاصطدامات المسلّحة التي تنشب في بلد ما ، و تكون ذات طابع متواصل و منتظم بين الحكومة الشرعية و أحد الأطراف المتمردة ، بل حتى بين بعض الأطراف ، التي لا يمثّل أحدها الحكومة الشرعية (حسب المادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف وحدها) ، لكن دون البروتوكول الثاني ، الذي يشترط أن يكون أحد الأطراف الضالعة في الاصطدامات من القوات المسلّحة الحكومية .

أنظر : دنيز بلانتر ، حماية الأشخاص المهجّرين في المنازعات المسلّحة غير الدولية ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، جنيف السنة الخامسة ، العدد 28 ، نوفمبر / ديسمبر 1992 ، ص 447 و 455 .

يكونون غير محميين بالمادة الثالثة المشتركة في اتفاقيات جنيف 1949 ، و البروتوكول الثاني الملحق بها عام 1977 ¹ ، على اعتبار أنهم يتمتعون بأحكام الحماية المناسبة لهم ، و التي يمنحها القانون الدولي الإنساني للمدنيين ² ، و هم جديرون بهذه الحماية أيضا ، لأنهم يكونون ضحايا وَضْعَيْنِ شديدين ، أحدهما في بلدهم ، و الثاني في بلد اللجوء الذي يعاني من النزاع الداخلي ³ .

و من القواعد التي يمكن الإفادة منها في هذه الحالة : قواعد الحماية من الأعمال العدوانية فيحظر بوجه خاص الترحيل القسري للسكان إلّا لضمان سلامتهم ⁴ ، و حظر تجويعهم كأسلوب من أساليب القتال ⁵ ، و حظر استخدام الأسلحة التي تسبّب آلامًا لا طائل تحتها ، أو التي يكون لها آثار عشوائية (مثل الأسلحة الكيميائية) ، و كذلك قواعد الحماية من تجاوز السلطة ، كحظر القتل ⁶ ، و التعذيب البدني و العقلي ⁷ ، و الإكراه على الدعارة ⁸ ، و السلب و النهب ⁹ ، و فرض العقوبات الجماعية ¹⁰ ... و الحرص على معاملتهم معاملة إنسانية ، فهي حجر الأساس الذي لا يمكن التنازل عنه و احترام المعتقدات و ممارسة الشعائر الدينية ¹¹ ، و تمتعهم بالضمانات القضائية الأساسية ، و غير ذلك مما يتضمنه البروتوكول الثاني 1977 و المادة الثالثة المشتركة في اتفاقيات جنيف 1949 ¹² .

الفرع الثالث : تكاملية العلاقة بين القانون الدولي الإنساني و القانون الدولي للاجئين

من خلال استعراض الحماية الدولية التي كرّسها القانون الدولي الإنساني للاجئين ، يمكننا الجزم بأن هناك صلة وثيقة بين القانون الدولي الإنساني و القانون الدولي للاجئين ، حيث يوجد عدد كبير من قواعد القانون الإنساني التي ترمي إلى حماية اللاجئين في المنازعات المسلحة ، و تكمل ما لم تنص عليه قواعد قانون اللاجئين ¹³ .

¹ — راجع : فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 127 ؛ فردريك موريس ، جان دي كورتن ، مرجع سابق ، ص 11 .

² — فكما هو معلوم ، يشمل القانون الدولي الإنساني نظاما متطورا للغاية ، ينطبق في المنازعات المسلحة الدولية ، كما يشمل نظاما آخر أكثر اقتضابا ، ينطبق في المنازعات المسلحة غير الدولية . أنظر : دنيز بلاتنر ، مرجع سابق ، ص 448 .

³ — راجع : محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 20 .

⁴ — أنظر : المادة 17 / 1 من البروتوكول الثاني 1977 .

⁵ — المادة 14 ، الجملة الأولى من البروتوكول الثاني 1977 .

⁶ — المادة 3 (ألف) المشتركة و المادة 4 (2) (ألف) من البروتوكول الثاني .

⁷ — المادة 3 (ألف) المشتركة و المادة 4 (2) (ألف) من البروتوكول الثاني .

⁸ — المادة 3 (جيم) المشتركة و المادة 4 (2) (هاء) من البروتوكول الثاني .

⁹ — المادة 3 (1) المشتركة و المادة 4 (2) (زين) من البروتوكول الثاني .

¹⁰ — المادة 3 (1) المشتركة و المادة 4 (2) (جيم) من البروتوكول الثاني .

¹¹ — المادة 3 (1) المشتركة و المادة 4 (1) من البروتوكول الثاني .

¹² — راجع : دنيز بلاتنر ، مرجع سابق ، ص 449 — 459 ؛ محمود السيد حسن داود ، مرجع سابق ، ص 20 — 21 ؛ أمل يازجي

مرجع سابق ، ص 31 — 33 ؛ فرانسواز كريل ، مرجع سابق ، ص 127 .

¹³ — راجع : أحمد أبو الوفا ، النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني ، مرجع سابق ، ص 54 — 55 .

و تُعد اتفاقية جنيف الرابعة 1949 خير مثال على ذلك ، إذ تقرّر أحكامها حماية اللاجئين الموجودين في أراضي أطراف النزاع و في الأراضي المحتلة ، كما أن البروتوكول الأول 1977 و خاصة في مادته 73 ، أعطى الحق للاجئين في الإفادة من الحماية المقررة للمدنيين أثناء الأعمال العدائية وفقا للاتفاقية الرابعة ذاتها . و من ناحية أخرى ، فإن قواعد قانون اللاجئين بدورها تكمل حماية اللاجئين في المنازعات المسلحة التي ليس لها طابع دولي ، أو في حالات التوترات و الاضطرابات الداخلية التي لم تنص عليها قواعد القانون الإنساني¹ .

و لمّا كان قانون اللاجئين يتميز بأنه نظام ذو درجة تطوّر ضعيفة نسبيا ، و لا تساير مبادئه و قواعده التطور السريع الذي تعرفه موجات اللاجئين ... فإن الحاجة إلى تعزيزه و سدّ الثغرات الموجودة به تصبح أشدّ إلحاحا ، و لذلك لا ينبغي فصله عن القانون الدولي الإنساني و كذا القانون الدولي لحقوق الإنسان .

و الحق ، أن النظرة التحليلية لمختلف الفروع الإنسانية للقانون الدولي (قانون اللاجئين ، قانون حقوق الإنسان ، القانون الإنساني) ، قد أثبتت أنها تشترك في الاهتمام الرئيس ، ألا وهو حماية الشخص الإنساني في كل الظروف ، و لهذا السبب تتداخل هذه القوانين الثلاثة في بعض الأحيان بشكل يَنمُّ عن وجود صلة عميقة و ترابط وثيق بينها ، بالرغم ممّا جرى عليه الفقهاء من التفرقة بينها² .

المطلب الثالث : حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي للاجئين

كما سلف البيان ، يأتي على رأس هذه المواثيق و الاتفاقيات الدولية التي عرضت بشكل مباشر لنظام اللجوء : اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 بشأن مركز اللاجئين ، و البروتوكول الذي ألحق بها سنة 1967 في ذات الخصوص ، و هناك أيضا إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967 ، و مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977 ، و هي كلها نصوص أبرمت في ظل منظمة الأمم المتحدة³ .

¹ - راجع : جوفينشا باترنوغيتش ، مرجع سابق ، ص 162 - 163 .

² - بالرغم من العلاقة التكاملية بين القوانين الثلاثة ، جرى الفقهاء على الفصل بينها ، على اعتبار أن القانون الدولي الإنساني يهتم بحماية رعايا العدو ، بينما يحمي قانون اللاجئين الرعايا الأجانب ، أمّا قانون حقوق الإنسان ، فإنّه يسعى إلى حماية الأشخاص من تجاوزات الدولة التي هم من رعاياها .

³ - تجدر الإشارة إلى أنه قبل إنشاء منظمة الأمم المتحدة ، كانت عصبة الأمم أول منظمة وقع على عاتقها واجب توفير الحماية و المساعدة للاجئين و محاولة إيجاد حلول لمشكلاتهم ، و ذلك في وقت كان العالم فيه ما يزال يعاني من آثار الحرب العالمية الأولى الثورة الروسية ، المجاعة القاسية في سيبيريا ، و انهيار الإمبراطورية العثمانية ، الأمر الذي أدى إلى تحركات كبيرة في أوروبا و آسيا الصغرى . و على الرغم من قصر مدة العصبة ، إلا أنها أبرمت مجموعة من الاتفاقيات في عهدها ، و صدرت العديد من التوصيات و القرارات المتعلقة باللاجئين . و لكن ما يُلاحظ على هذه الترتيبات أنها تقتفد إلى القوة الملزمة (مجرد توصيات) ، كما أنها اقتصرّت على الدول الأوروبية دون غيرها من الدول ، حيث كان يُنظر حينها إلى مشكلة اللاجئين على أساس أنها شأنًا أوروبيا خالصا . راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 79 - 80 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 44 - 48 Robert SALOMON, *op. cit.*, pp. 25 - 32 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 58 - 68 .

و قد سبق أن نوّهنا ، أيضا ، بحقيقة أن الدافع وراء إبرام العديد من المواثيق و الاتفاقيات التي عكفت أساسا على تنظيم المركز القانوني للاجئين على المستوى الدولي العالمي ، إنما يُعزى إلى اعتبارين أساسيين :

أما أولهما ، فيتمثل في تزايد الاهتمام الدولي بالفرد ، و ظهور الأفكار و الاتجاهات الحديثة بشأن حماية حقوقه و حرياته الأساسية ، و أما الاعتبار الثاني ، فيجد سنده في ظهور العديد من النظم غير الديمقراطية ، و ما قاد إليه من تعاظم ظاهرة الاضطهاد و القهر السياسيين أو الدينيين ، أو ما في حكمهما في أغلب هذه النظم ، الأمر الذي أدى — بالتبعية — إلى زيادة مطردة في أعداد الأشخاص الذين سعوا إلى التماس الملجأ الآمن لهم خارج بلادهم ¹ .

و فيما يلي ، سنحاول أن نستعرض تلك المواثيق بشكل مفصل دراسة و تحليلا :

الفرع الأول : اتفاقية الأمم المتحدة 1951 بشأن وضع اللاجئين

من خلال هذا الفرع ، سنعكف أولا على إعطاء لمحة تاريخية عن اتفاقية 1951 ، ثم نعرض ثانيا لمضمونها ، و نبحث ثالثا خصائصها .

أولا : لمحة تاريخية عن اتفاقية 1951

كانت الحرب العالمية الثانية قد وضعت أوزارها منذ فترة طويلة ، إلا أن مئات الألوف من اللاجئين كانوا لا يزالون يهيمنون على وجوههم بلا هدف عبر القارة الأوروبية ، أو يقيمون بصورة عشوائية في مخيمات مؤقتة . و كان المجتمع الدولي ، في مناسبات عديدة في أوائل القرن (الماضي) قد اعتمد اتفاقيات بشأن اللاجئين ، إلا أن الحماية و المساعدة القانونية ظلّت في حالة بدائية ² .

و إزاء هذه الحقيقة البائسة ، ارتأت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، عند اقتراب نهاية صلاحية المنظمة الدولية للاجئين ، أنه من الضروري إيجاد نظام قانوني موحد ، يخلف ليس فحسب ، الاتفاقيات الظرفية التي جرت العادة اعتمادها منذ الحرب العالمية الأولى لمعالجة حالات معينة للاجئين ، و لكن يضم كذلك مسألة انعدام الجنسية ، و التي كانت آنذاك إحدى أصعب المشاكل الإنسانية التي برزت إلى الوجود ، بسبب إقدام بعض دول أوروبا الشرقية على حرمان عدد كبير من مواطنيها من جنسيتهم الأصلية ³ .

و تلبية لهذا الغرض ، تم في بداية سنة 1950 وضع ، من قبل لجنة خاصة ، مشروع اتفاقية

¹ — راجع : أحمد الرشدي ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 67 .

² — أنظر : راي ولكنسون (رئيس التحرير) ، اتفاقية اللاجئين في ذكراها الخمسين ... ، مجلة اللاجئين ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، جنيف ، المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، ص 2 .

³ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 37 .

Encyclopædia Universalis, *op. cit.*, p. 685 .

خاصة باللاجئين ، و بروتوكول ملحق لها خاص بعديمي الجنسية ، و بعد مناقشة داخل المجلس الاقتصادي و الاجتماعي¹ ، و باقتراح من هذا الأخير استدعت الجمعية العامة مؤتمرا دوليا ، و ذلك لتمكين الدول التي ليست أعضاء في الأمم المتحدة من المشاركة فيه ، و انعقد هذا المؤتمر في مدينة جنيف السويسرية بين 2 و 5 جويلية بحضور 26 بلدا² . و بعد ما يزيد على ثلاثة أسابيع من المجادلات القانونية المُحتدمة ، و المساومات السياسية الشاقة و المطوّلة ، أقرّ مندوبو الدول المجتمعة في 28 جويلية اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، و هو ما صار يُعرف بالميثاق الأعظم (الماجنا كارتا) للقانون الدولي للاجئين³ .

¹ — تجدر الإشارة هنا لتدخل قام به الدكتور " عبد المجيد عباس " مندوب العراق ، بشأن رأي أيداه مندوب بولندا بعدم فصل مسألة اليهود اللاجئين عن المسألة الفلسطينية ، فعارض في ذلك مندوب العراق ، مستندا على أنه : ((حقيقة حدث قبل الحرب العالمية الثانية و أثناءها ، أن أضطهد كثيرون من يهود أوروبا ، و عوملوا معاملة شاذة ، و نشأت من ذلك حالة اشمأزّ منها العرب و استهجنوها . و قد أدّت إلى أن كثيرين من اليهود ، قد اتجهت أنظارهم إلى فلسطين ، باعتبار أنها مكان صالح لإيوائهم !! و لكن ظروف فلسطين تؤدّي إلى زيادة النزاع ، بين شعب عاش أجيالا في أرض وطنه ، و بين القادمين الجدد)) .

و أضاف المندوب العراقي أنه : ((بانتهاء الحرب ، و نظرا لما يفرضه ميثاق الأمم المتحدة من احترام حقوق الإنسان و الحريات الأساسية للأفراد ، دون تمييز بين الجنس و اللون و الدين و الرجال و النساء ، فإن يهود أوروبا يجب أن يتمتّعوا بكافة الحقوق . و على ذلك ، ينتهي اعتبارهم لاجئين قضى عليهم أن يهربوا من بلادهم بسبب سوء معاملتهم فيها ، على أنه ، إذا كان برغم هذه الضمانات ، تقوم الرغبة لدى بعض اليهود في ترك بلادهم ، للذهاب إلى فلسطين أو غيرها ، نظرا لتفضيل شخصي أو لأهداف سياسية ، و دون أن تكون هناك ضرورة مُلجئة لذلك ، فهؤلاء اليهود لا يمكن أن يدخلوا في عداد اللاجئين)) .

أنظر : محمد عبد المنعم رياض بك ، هيئة الأمم المتحدة في تجربتها الأولى و الدور الذي قامت به الدول العربية ، الجمعية المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص 30 — 31 .

و في بيان ذلك ، يورد الأستاذ " عبد الله الأشعل " تعقيبا مُهما على تلك الأحداث ، فيقول : ((... و يبدو أن العالم العربي كلّ كان يشعر بالمرارة في أواخر الأربعينيات إبان الهجرة الأوروبية اليهودية ، التي نشأت في ظلّها إسرائيل ، و تسببت في مأساة الفلسطينيين و أنّ المهاجرين اليهود الذين أُعتبروا مهاجرين (لاجئين) إلى إسرائيل ، هم الذين استهضوا جانبا مُهماً من الجهود الدولية للاهتمام بقضايا اللجوء ، ثم إنشاء المفوضية و إبرام اتفاقية 1951 ، التي تستبعد الفلسطينيين من نطاق مهمتها)) .

أنظر : عبد الله الأشعل ، مصر و قانون اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 65 .

² — و التي كانت معظمها من الدول الغربية أو ذات التوجّه الليبرالي (بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية و إسرائيل) ، رغم انضمام دول أخرى ، مثل العراق و مصر و كولومبيا . و قد تغيّبت بصورة ملحوظة الكتلة الشيوعية الخاضعة للسيطرة السوفيتية ما عدا يوغسلافيا (سابقا) .

راجع : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 8 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 85

³ — و في هذا الصدد كتب الأستاذ (جيمس سي هاثاواي) المدير السابق لبرنامج قانون اللاجئين و اللجوء بجامعة ميتشجان ، قائلا : ((... كانت الوثيقة التي نجمت عن ذلك عبارة عن حل وسط قانوني (تمّ وضع تصوّره انطلاقا من مصلحة ذاتية مستتيرة) ، فقد رفضت الحكومات التوقيع على (شبك على بياض) في مواجهة المستقبل ، ممّا أدّى إلى قصر نطاق الاتفاقية أساسا على اللاجئين في أوروبا ، و على ما وقع من أحداث قبل 1 جانفي 1951)) .

أنظر : راي ولكنسون ، اتفاقية اللاجئين في ذكراها الخمسين ، مرجع سابق ، ص 2 .

و لكن فيما يتعلّق بالبروتوكول الخاص بعديمي الجنسية ، تقرّر عدم اتّخاذ قرار بشأنه ، و بإعادته إلى الأجهزة المختصة للأمم المتحدة لدراسة أعمق .

راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 37 .

و دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 22 أبريل 1954¹ ، و قد صدّقت عليها حتى جوان 2011 148 دولة² .

ثانيا : مضمونها

تتكون الاتفاقية من سبعة فصول ، تناول الفصل الأول الأحكام العامة ، مثل تعريف اللاجئ و واجباته ، و الأشخاص الذين يتوقف مفعول الاتفاقية بحقهم ، مثل من اكتسب جنسية جديدة أو استعاد طوعية الجنسية التي فقدها ، و الأشخاص الذين لا يستحقون الحماية الدولية ، مثل مجرمي الحرب أو من ارتكب جريمة ضد الإنسانية .

أمّا الفصل الثاني ، فقد تناول الوضع القانوني للاجئ ، مثل القانون الواجب التطبيق فيما يتعلق بمسائل الأحوال الشخصية ، و ملكية الأموال المنقولة و العقارية ، حق التقاضي أمام المحاكم الوطنية و غيرها . و عالج الفصل الثالث موضوع عمل اللاجئ ، أمّا الفصل الرابع ، فقد أكد على حق اللاجئ في الرعاية ، مثل الإسكان ، التعليم ، و الإعفاء العام .

و وضع الفصل الخامس مجموعة من التدابير الإدارية التي يتوجّب على الدول المتعاقدة احترامها و أخذها بعين الاعتبار ، مثل ضمان حرية التنقل للاجئ ، إصدار بطاقات شخصية ، و وثائق سفر ، و عدم طرد اللاجئ ، أو رده إلى البلد حيث حياته أو حريته مهدّتان بسبب أحد الأسباب المذكورة في التعريف .

أمّا الفصل السادس ، فقد نصّ على مجموعة من الأحكام التنفيذية و الانتقالية ، مثل تعاون السلطات الوطنية مع الأمم المتحدة ، عدم مساس أحكام هذه الاتفاقية بالاتفاقيات السابقة المتعلقة باللاجئين . و أخيرا تناول الفصل السابع الأحكام النهائية ، مثل تفسير الاتفاقية و تطبيقها ، و التوقيع و التصديق و الانضمام إليها ، و التحفظات المسموح بها .

ثالثا : خصائصها

تتميز اتفاقية جنيف 1951 بشأن وضع اللاجئين بالخصائص الأساسية التالية :

1 — إن الاتفاقية تصبو إلى أن تكون المرجع الأساس على الصعيد العالمي فيما يخص الوضع القانوني للاجئين³ .

¹ — بعد فترة وجيزة أصبحت الدانمرك في ديسمبر 1952 أول دولة تصادق على الاتفاقية ، و بعد انضمام خمس دول أخرى هي النرويج و بلجيكا و جمهورية ألمانيا الاتحادية و أستراليا ، دخلت الاتفاقية رسميا حيز التنفيذ في 22 أبريل 1954 .
و لا زالت عدة دول كبرى لم تصدّق على الاتفاقية منها الهند ، الولايات المتحدة الأمريكية ، دول الخليج مثل السعودية و الأردن .
راجع : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 10 .

² — و هو ما يعني ثلاثة أرباع دول العالم .

³ — أنظر : F. Tiberghien, Sophie ALBERT, les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, p. 58 ; *op. cit.*, p. 15 .

2 — إن جميع القيم و المبادئ التي تحتوي عليها الاتفاقية هي (قيم خالدة) ، فهي توضّح التزامات و حقوق اللاجئين و التزامات الدول تجاه هؤلاء اللاجئين ¹ .

3 — تنبني الاتفاقية على تصوّر شامل للقضايا القانونية التي ترتبط بمسألة اللجوء ؛ فهي تتضمن أحكاما دقيقة ، تتعلق بتعريف مفهوم (اللاجئ) ، و شروط منح صفة اللجوء أو سحبها ، كما أنها تتضمن أحكاما تتعلق بالوضع القانوني للاجئين و حقوقهم و واجباتهم ... إلخ .

4 — تتسم الاتفاقية في العديد من موادها بمحدودية الالتزامات التي تقع على عاتق الدول ، وذلك رغبة من واضعيها في السماح لأكثر عدد من الدول بالانضمام إليها . زد على ذلك أنها تقبل بإمكانية التحفظ على العديد من موادها ، ما يسمح للدول أن تشترط انضمامها إليها حسب حاجاتها . و هذا ما قام به عدد كبير من الدول ، و لكن الدول لم تكثف بذلك ، حيث قام كذلك عدد من بينها بحصر المدى القانوني لبعض جوانب الاتفاقية ، و ذلك بإبداء تفسيرات ضيقة لبعض موادها ، و هذا ما لجأت إليه الدول الغربية و خاصة منها الأوروبية ، و بذلك تبدو الاتفاقية اليوم مقارنة مع المستندات الدولية أو الإقليمية الأخرى و الخاصة باللاجئين ، كالمستند القانوني الأقل إكراها بالنسبة للدول المتعاقدة ، و هذا ما يفسّر إقدام عدد كبير من الدول من جميع أنحاء العالم على الانضمام إليها ² .

5 — للاتفاقية أهمية قانونية و سياسية و أخلاقية ، تتجاوز بكثير اختصاصاتها المنصوص عليها ، فترجع أهميتها القانونية إلى أنها تحدّد المعايير الأساسية التي يمكن أن يرتكز عليها أي إجراء قائم على مبدأ . و ترجع أهميتها السياسية إلى أنها تقدّم إطاراً عالمياً بالمعنى الحقيقي ، يمكن للدول من خلاله أن تتعاون و تتشارك في تحمل الأعباء الناجمة عن النزوح (اللجوء) القسري ، و ترجع أهميتها الأخلاقية إلى أنها إعلان فريد صادر عن الدول المائة و الثمانية و الأربعين (148) الأعضاء في الاتفاقية ، يعبر عن التزامها بتعزيز و حماية حقوق فئة من أضعف الفئات و أكثرها حرمانا في العالم ³ .

6 — إن اتفاقية 1951 تعدّ (اليوم) درعا أساسيا للدول للوقاية و الاحتماء ضد طلبات اللجوء المفرطة و المزيّة ، و التي تكاثرت حجمها في العقد الأخير بسبب الأزمات الاقتصادية التي تعرفها جلّ دول العالم الثالث ، بالإضافة إلى تجذّر ظاهرة العولمة ، و التي سيكون لها ، ممّا لا شك فيه ، وقع كبير للدفع بالعديد من الناس إلى مغادرة بلدانها بحثا عن حياة أفضل ، و هو ما فتى يطفو على السطح في السنوات الأخيرة ⁴ .

¹ — أنظر : برّ الأمان ، نشرة يصدرها المكتب الإقليمي للمفوضية السامية للاجئين بالقاهرة ، العدد 6 ، 2002 ، ص 1 .

² — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 38 — 39 .

³ — راجع : إريكا فيلر ، اتفاقية وضع اللاجئين في عامها الخمسين : مستقبل حماية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد ، بريطانيا ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، ص 6 .

⁴ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 70 .

7 — إن المبادئ التي تتضمنها الاتفاقية هي مبادئ مقبولة و مُعترفٌ بها من طرف مجموع الدول ، و هي واسعة التطبيق حتى بالنسبة للدول التي لم تنضم إلى الاتفاقية ¹ .

8 — إن أحكام الاتفاقية تمثّل تحديًا قانونيًا معقدًا ، ففي حين أن بعض موادها مطلقة ، فإن كثيرا من المواد تتضمن من المرونة ما يكفي للمعاهدة بالبقاء و التطور ، من خلال التفسير ، مع تغيّر الأزمان و الظروف ² .

الفرع الثاني : بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين

كثيرا ما كان يُعاب على اتفاقية 1951 احتواؤها على قيدين زمني و جغرافي ، و إن كان الأخير اختياريا ؛ حيث كان تصوّر المجتمع الدولي في ذلك الوقت محصورا ، و لم يتوقع ظهور مشكلة اللاجئين مرة أخرى بالزخم نفسه ، إلا أن الأحداث التي وقعت في الخمسينيات و الستينيات (من القرن الماضي) و على الأخص في إفريقيا ، و آسيا ، و أمريكا اللاتينية التي أصبحت مسرحا لحروب التحرير و الثورات و الانقلابات ، أدت مُجدداً إلى لجوء أعداد كبيرة حفاظا على حياتهم ، الأمر الذي أثبت خطأ تصور المجتمع الدولي ³ .

لذلك ، كان لا بد للمجتمع الدولي من التدخل من جديد أمام التحديات ، على أمل أن يشمل اللاجئين الجدد في هذه الاتفاقية . و في عام 1964 تجسّد هذا الأمل ، عندما استفسرت اللجنة التنفيذية للمفوضية من المفوض السامي ، عن الخطوات التي يمكن اتخاذها لتوسيع المدى الزمني لمعاهدة 1951 . و اقترح المندوب السامي تشكيلة متنوعة من الطرق التي يمكن بواسطتها تضيق الحد الأدنى الزمني ، بدلا من إلغائه ، غير أن الخبراء القانونيين من إفريقيا ، و أوروبا ، و أمريكا الشمالية و الجنوبية ، الذين اجتمعوا

¹ — أنظر : Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, p. 80

² — أنظر : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 19 .

³ — راجع : حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 21 ؛ عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي مرجع سابق ، ص 41 — 42 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 56 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 90 هذا ، و قد كانت حرب التحرير الجزائرية (1954 — 1962) من أبرز الأمثلة على ذلك ، حيث اعتبرها المؤرخون أنها كانت هي النذير بالحروب التي اندلعت في إفريقيا في الستينيات و السبعينيات (من القرن الماضي) ، و كانت هي أولى " حروب التحرير الوطنية " و واحدة من أكثرها دموية ، حيث استشهد فيها مليون و نصف من الجزائريين ، و فقد الجيش الفرنسي أكثر من 24 ألف جندي ، و اضطر بسببها أكثر من مليون أوروبي مقيم إلى الفرار من البلاد .

و قد تضمنت الإستراتيجية الفرنسية لمكافحة الثورة ترحيل و إعادة توطين عشرات الآلاف من المزارعين الجزائريين في معسكرات كثيفة مُحاطة بالأسلاك الشائكة ، حيث كان الحرمان و العزّ زائدين عن الحدّ ، و ذلك بقصد عزل جبهة التحرير الوطني عن السكان ، و حرمانها من الملجأ و الإمدادات . كما تضمنت تلك الإستراتيجية استخدام أسلوب التعذيب على نطاق واسع ... ممّا أدى إلى فرار آلاف الجزائريين عبر الحدود إلى كل من تونس و المغرب ، (ففي ديسمبر 1959 كان هناك ما يزيد عن 250 ألف لاجئ ، منهم 151.903 لاجئ في تونس ، و 110.245 لاجئ في المغرب) .

للمزيد من التفاصيل ، راجع : المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 37 — 40 .

Rohoblt, Helbling, *op. cit.*, P. .

لمناقشة تلك المقترحات ، أوصوا بأن الوقت قد حان من أجل الإلغاء التام لهذا الحد الزمني . و بالإضافة إلى ذلك ، دعوا إلى أن يتحقق ذلك عن طريق وضع اتفاقية دولية جديدة . و بدلا من مجرد تعديل الاتفاقية بإلغاء الحد الزمني ، فإن هذا البروتوكول الجديد يعيد تقريره أيضا في أحكام أوسع ، بحيث تصبح الدولة الطرف في البروتوكول ملتزمة فعلياً بالاتفاقية¹ .

و قد أعدّ البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين ، و طرح على الجمعية العامة في عام 1966 فقررت بتاريخ 16 ديسمبر 1966 بموجب قرارها رقم 2198 / 21 أخذ العلم بهذا البروتوكول ، و طلبت من الأمين العام عرضه على الدول كي تتمكن من الانضمام إليه² . و قد وقع كل من رئيس الجمعية العامة و الأمين العام على النص الرسمي للبروتوكول في نيويورك بتاريخ 31 جانفي 1967 ، و أُحيل على الحكومات المختلفة ، فدخل حيّز النفاذ بتاريخ 4 أكتوبر 1967 إثر إيداع المستند السادس المتضمن الانضمام إليه³ .

و هكذا ، جاء بروتوكول 1967 ليمد تطبيق أحكام اتفاقية 1951 على جميع اللاجئين ، وفقا للتحديد الوارد فيها و دون القيد الزمني ، إلا أنه — مع ذلك — أبقى الحق للدول في التمسك بالقيد الجغرافي⁴ .

الفرع الثالث : إعلان الأمم المتحدة سنة 1967 بشأن الملجأ الإقليمي

في 14 ديسمبر 1967 صدر إعلان عُرف بـ (إعلان الأمم المتحدة لسنة 1967 بشأن اللجوء الإقليمي) ، و ذلك بموجب قرار رقم 2312 (XXII) الصادر عن الجمعية العامة على شكل توصية .

¹ — يعتبر الانضمام إلى البروتوكول وحده كافيا لجعل معظم أحكام الاتفاقية قابلة للتطبيق على الدولة المنظمة إليه ، غير أن معظم الدول فضلت التصديق على كل من المعاهدة و البروتوكول ، و بذلك يتم تعزيز سلطة الصكين كأساس للقانون الدولي للاجئين .

راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 10 .

² — و قد اقترح الخبراء القانونيون طُرُقًا ، يصير بها البروتوكول أكثر قبولا من جانب الدول المترددة في تحمل المسؤولية عن اللاجئين في المستقبل ... إذ يمكن الإبقاء على القيد الجغرافي الاختياري للمعاهدة ، و لكن ذلك يكون فقط للدول التي أثارته عند التوقيع على معاهدة 1951 . و فضلا عن ذلك ، فإنه يمكن السماح لأطراف البروتوكول بإبداء تحفظ ، برفض الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية حول المنازعات الناشئة عن البروتوكول . و على الرغم من أن باب الانضمام قد فُتح فقط في جانفي 1967 فإنه بحلول سبتمبر ، كانت الدول الست اللازمة قد قبلت البروتوكول ، مما جعله ساري المفعول اعتبارا من 4 أكتوبر 1967 .

راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين : حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 54 و 56 .

³ — يعتبر بروتوكول 1967 مستقلا عن اتفاقية 1951 ، رغم أنه مكمل لها بشكل لا ينفصم . و بالانضمام إليه توافق الدول على تطبيق المواد من 2 إلى 34 من اتفاقية 1951 على جميع الأشخاص الذين يشملهم تعريف اللاجئ ، دون الإشارة إلى الحدود الزمنية أو الجغرافية .

و بحلول 31 ديسمبر 1999 كانت 134 دولة قد انضمت لبروتوكول 1967 . و في ذلك الوقت ، كانت الدول التي انضمت إلى اتفاقية 1951 فقط و ليس إلى بروتوكول 1967 ، هي : مدغشقر ، و موناكو ، و ناميبيا ، و سانت فنسنت ، و جزر غرينادين . و كانت الدول التي انضمت فقط لبروتوكول 1967 ، هي : الرأس الأخضر ، سوازيلاند ، الولايات المتحدة الأمريكية ، و فنزويلا .

و لقد قفز عدد الدول المنضمة لهذا البروتوكول في جوان 2011 إلى 148 دولة . أنظر : المرجع نفسه ، ص 53 .

⁴ — راجع : حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 21 ؛ محمد عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 43 .

و يقنّن هذا الإعلان مجموعة من المبادئ الأساسية بشأن اللجوء الإقليمي ... فينص على أن منح اللجوء الإقليمي هو عمل سلمي و إنساني ، و أنه لا يمكن بهذه الصفة لأية دولة أن تعتبره غير ودي . و هو يتمسك بمبدأ " عدم الرد القسري " الإنساني الأساسي ، و يستند في ذلك إلى المادتين 13 و 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان اللتان تنصان على حق الفرد في مغادرة أي بلد ، بما في ذلك بلده ، و في العودة إليه ، و الحق في السعي إلى ملجأ و التمتع به ¹ .

و على الرغم من أن هذا الإعلان يعتبر خالياً من أي طابع إلزامي (كونه صدر في شكل توصية) ² ، إلا أن ذلك لا يمس بقيمته الأخلاقية و السياسية ، باعتباره صادراً عن الأمم المتحدة ³ .

الفرع الرابع : مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977

سعيًا منها لإحداث تغيير في النظرة التقليدية لمكانة اللاجئ في القانون الدولي ، و من أجل التوصل إلى اتفاقية دولية تهدف إلى تحسين و إصلاح الوضع القانوني لطالبي اللجوء ، عقدت الدول مؤتمراً للملجأ الإقليمي في جنيف في الفترة من 10 جانفي إلى 4 فيفري 1977 ، و ذلك بناءً على توصية كانت قد أصدرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1975 ⁴ .

و كما لا يخفى على أحد ، فإن المؤتمر انتهى قبل أن يصل إلى إقرار الاتفاقية المرجوة ، و التي عُقد من أجلها ، و فضلاً عن ذلك ، فقد فشل في إقرار أي تقدم بشأن حق اللاجئ في الحصول على الملجأ ⁵ . و لعل السبب في ذلك ، يرجع إلى عدم استعداد الدول للتنازل عن شيء لصالح اللاجئ ، و نظرتها إلى اللاجئ السياسي بالشك و الريبة ⁶ .

و طالما أن التوصل لاتفاقية ، على نحو يستجيب لمساعي القانون الدولي المعاصر ، أصبح أمراً ليس في متناول اليد ، فإن التأمين على مصداقية و فاعلية إعلان الأمم المتحدة الخاص بالملجأ الإقليمي

¹ — راجع : حسام محمد سعد سباط ، مرجع سابق ، ص 13 ؛ حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 19 ؛ حمزة عياش مرجع سابق ، ص 16 ؛ François LUDUC, *op. cit.*, pp. 221 – 223

² — أنظر : Jean – Yves CARLIER, *La nouvelle loi Belge relative aux réfugiés, op. cit.*, p. 37

³ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 57 .

⁴ — حضر هذا المؤتمر ممثلون عن 92 دولة ، و عُقد المؤتمر بناءً على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3456 (دورة الانعقاد الثلاثين) في 9 ديسمبر 1975 ، بغرض دراسة و إعداد اتفاقية اللجوء السياسي . و كان هذا المؤتمر ثمرة أعمال تحضيرية استغرقت خمس سنوات .

أنظر : محمد مصطفى يونس ، مرجع سابق ، ص 190 ؛

Gilbert JAEGER, *Les nations Unies et les réfugiés, op. cit.*, pp. 98 – 99 .

⁵ — لم يصل المؤتمر إلى اتفاق موحد في الرأي ، و لذلك فقد أوصى في ذات الوقت الجمعية العامة بمداومة الدراسة ، و بأن تبحث في عقد دورة جديدة للمؤتمر في الوقت المناسب .

راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 81 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 96 et 116

⁶ — راجع ما تقدم ذكره سابقاً في هذه الأطروحة ، ص 124 – 125 .

1967 يصبح أمراً ضرورياً . وبالرغم من أن الإعلان خلافاً لاتفاقية 1951 ، قد لا تعتبره الدول ملزماً لها ، إلا أن له أثراً قانونياً¹ .

بيد أنه إلى جانب هذه النتيجة المؤسفة ، فإن المؤتمر لم يخل من دلالات و فوائد على جانب من الأهمية ، و لم يمنع السعي إلى إقرار بعض القواعد الإنسانية في مجال حل مشكلة حق اللجوء ، و من ذلك :

1 — أن تنتظر الدولة في طلب اللجوء بروح إنسانية متحررة ، و أن تتغاضى عن دخول الفرد أراضيها بطريق غير مشروع .

2 — أن لا ترد الفرد أو تطرده عند الحدود ، صوب الجهة القادم منها ، حتى لا يقع في أيدي مطارديه . و قد أصبح هذا المبدأ حقاً للفرد و التزاماً قانونياً على الدولة التي يقصدها ، و لكن الدولة يمكنها أن تردّه إذا كان اللجوء جماعياً (massif) ، و لذلك يحاول المجتمع الدولي تشجيع الدولة على قبولهم و تقرير تضامن الدول الأخرى معها إدارياً و مالياً و أمنياً .

و يرتبط بهذا المبدأ ، قاعدة تقضي بأنه لا يجوز للدولة أن ترفض دخول الفرد إلى إقليمها ، إذا بدا لها أن هناك أسباباً جدية تشكل خطراً على حياته إذا رفضت دخوله . و لكن الدولة ليست ملزمة بهذا المبدأ ، إذا رأت أن في السماح بدخول هذا الفرد ، خطورة على أمنها أو مجتمعها . و لكن يجوز للدولة في هذه الحالة ، في ضوء تقديرها للظروف ، أن تمكن ذلك الفرد من أن يقصد دولة ثالثة .

3 — أن تسمح للفرد بالإقامة المؤقتة (séjour temporaire) ، أو استمرار تواجده المؤقت بها ، حتى تثبت في طلبه باللجوء² .

¹ — أنظر : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 113 .

² — راجع في تفصيل الفوائد و الدلالات الإيجابية للمؤتمر :

عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئين السياسي ، مرجع سابق ص 53 ؛ البيومي محمد البيومي ، حق اللجوء ، مجلة الشرطة ، عدد 270 جوان 1993 ، مرجع سابق ، ص 32 — 33 ؛ François LUDUC, *op. cit.*, pp. 241 et ss .

المبحث الثاني

الوكالات و الأجهزة الدولية المعنية بحماية اللاجئين قبل 1950

كان للحرب العالمية الأولى أثر كبير في الدفع بالمجتمع الدولي لإيلاء اهتمامه لمشاكل اللاجئين التي ظهرت بكيفية و حجم مأساويين ، لم يسبق لهما مثيل في تاريخ البشرية الحديث . و لكن هذا الاهتمام لم يتبلور في سياسة شمولية و موحدة للجوء ، و السبب في ذلك راجع أساسا إلى تعدد الهيئات الدولية التي ترعى اللاجئين ، و ضيق و تضارب اختصاصاتها¹ ؛ حيث أن دور هذه الهيئات ، كان ينحصر غالبا في الإغاثة ، و معالجة بعض القضايا القنصلية ، و البحث عن بعض الحلول للاجئين ، و لم يشمل غالبا مسألة توفير الحماية الضرورية للاجئين ، و التي تُعتبر الحد الأدنى الذي بدونها لا يمكن الكلام على تواجد مؤسسة للجوء قائمة بذاتها .

و لكن بعد الحرب العالمية الثانية ، حصلت نقلة نوعية في تعامل المجتمع الدولي مع ظاهرة اللجوء ، حيث وُضعت سياسة متناسقة و مُعقنة لمعالجة مشاكل اللاجئين ، تركز أساسا على منح الحماية الدولية الضرورية للاجئين و المساعدة الإنسانية ، إذا سمحت الظروف بذلك .

و في ضوء هذا التحليل ، فإننا سنتعرض لهذا المبحث في مطلبين ، نسلط الضوء في المطلب الأول على الوكالات الدولية لحماية اللاجئين في عهد العصبة ، بينما نتحدث في المطلب الثاني عن الأجهزة الدولية لحماية اللاجئين في عهد الأمم المتحدة ، (باستثناء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و التي سنرجئ الحديث عنها إلى المبحث الثالث) .

المطلب الأول : الوكالات الدولية لحماية اللاجئين في عهد العصبة

أقامت عصبة الأمم منذ سنة 1921 سلسلة متتالية من الوكالات و الأجهزة الدولية ، من أجل الاهتمام بمشكلة اللاجئين و تقديم الحماية لهم .

و فيما يلي عرض لهذه الوكالات على النحو التالي :

الفرع الأول : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الروس و وكالة نانسن .

الفرع الثاني : المفوضية السامية الجديدة لعصبة الأمم و الوكالة الحكومية للاجئين .

الفرع الثالث : إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير .

¹ - راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 20 - 21 .

الفرع الأول : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الروس و وكالة نانسن

يرجع تاريخ الاقتناع بأن المجتمع الدولي يقع عليه واجب توفير الحماية للاجئين و إيجاد حلول لمشكلاتهم إلى عهد عصبة الأمم ، فعندما أنشئت العصبة في عام 1920 ، كان العالم لا يزال يقاسي من عواقب الحرب العالمية الأولى ، و الثورة الروسية ، و انهيار الإمبراطورية العثمانية ، مما أسفر عن تحركات كبيرة للسكان في أوروبا و آسيا الصغرى ¹ .

و كان مستكشف القطب الشمالي النرويجي الشهير (فريدتوف نانسن Fridtjof Nansen) ² يؤمن بأن عصبة الأمم توفر فرصة غير مسبوقة لإقامة السلم ، و تعزيز إعادة التعمير في أوروبا التي اجتاحتها الخراب و الدمار بسبب الحرب العالمية الأولى ³ .

و خلال الفترة ما بين 1920 و 1922 اضطلع بأربع عمليات إنسانية واسعة النطاق ؛ قام في أولها بالنيابة عن العصبة (التي كانت قد أنشئت حديثا) ، بتنظيم عودة نصف مليون من أسرى الحرب من 26 بلدا يقع أغلبها في جنوب شرق أوروبا و الإتحاد السوفييتي إلى بلادهم . و العملية التالية كانت بعد أن اجتاحت مجاعة مدمرة الإتحاد السوفييتي أثناء شتاء عام 1921 ، حيث طُلب إلى نانسن الإشراف على جهود إغاثة ضخمة لنحو 30 مليون شخص ، كانوا مهددين بالموت جوعا في الإتحاد السوفييتي (سابقا) ⁴ .

و علاوة على أسرى الحرب ، فقد خلفت الحرب العالمية الأولى و ما أعقبها من اضطرابات تركمة مثقلة قوامها 1,5 مليون من اللاجئين و النازحين مشتتين في بلدان عديدة ⁵ .

و في سنة 1921 وجهت عدة هيئات وطنية طلباً إلى عصبة الأمم ، بتعيين مفوض سام يكون مسؤولاً عن اللاجئين الروس . و بعد ستة أشهر من المداولة لَبَّتْ عصبة الأمم هذا الطلب في

¹ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 148 .

² — نانسن (Nansen) هو عالم و سياسي نرويجي ، وُلد في 10 أكتوبر 1861 بالقرب من أوسلو ، و قام أثناء شبابه برحلة إلى القطب الشمالي ، و لعب دورا كبيرا سنة 1905 في حركة الاستقلال النرويجية ، و تولى عدة مناصب دبلوماسية هامة . و بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى أثارت روسيا مشكل أسرى الحرب ، و كُلف نانسن من طرف العصبة بالعمل على إعادة هؤلاء الأسرى إلى بلدانهم ، حيث نجح في تنفيذ تلك المهمة في زمن قياسي . و في سنة 1921 عُيِّن نانسن مندوبا ساميا لشؤون اللاجئين الروس من طرف عصبة الأمم ، فقام بدوره على ما يرام و دون كلل . و نظرا لجهوده الرائدة في مجال حماية اللاجئين ، فقد نال جائزة نوبل للسلام سنة 1922 ، و قد توفي في 13 ماي 1930 في بيته قرب أوسلو ، و لا يزال اسمه باقيا باعتباره أحد المبدعين العظام في المجال الإنساني في القرن العشرين .

أنظر : المفوضية السامية للاجئين ، جائزة نانسن للاجئين ، مطابع قلوب التجارية ، مصر ، ديسمبر 2001 ، ص 3 — 5 .

Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 36 – 37 ; Robert SALOMON, *op. cit.*, pp. 19 – 20 .

³ — أنظر : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 133 .

⁴ — راجع : Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 20 ; Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 12 – 13 .

⁵ — أنظر : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993, *op. cit.*, p. 4 .

27 جوان 1921 بتأسيس المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الروس ، و تعيين (فريديتوف نانسن) كأول مفوض سام على رأسها ¹ .

و لكن ، إذا كانت مهمة هذه الهيئة قد اقتضت في البداية على اللاجئين الروس ، سرعان ما شملت جنسيات و مجموعات بشرية أخرى . و هكذا امتد اختصاص المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الروس إلى اللاجئين الأرمن سنة 1924 ، ثم إلى اللاجئين الآشوريين و الآشوركلدانيين و اليونانيين و البلغار و السوريين و الأكراد و الأتراك سنة 1928 ² .

و كان من المشاكل الرئيسية أمام اللاجئين و النازحين عدم حيازتهم أوراق هوية مُعترف بها دوليا و من ثم فقد استحدث المفوض السامي الجديد وثيقة أطلق عليها اسم (جواز سفر نانسن) ³ ، و كان ذلك تمهيدا لوثيقة السفر المألوفة الحالية المتعلقة باللاجئين . و بفضل هذا الجواز ، استطاع آلاف من الناس العودة إلى ديارهم أو الاستقرار في بلدان أخرى ، و كان يمثل أول خطوة في سلسلة طالت و لكنها لا تزال تتطور ، من التدابير القانونية الدولية لحماية اللاجئين ⁴ .

و كانت الحرب بين اليونان و تركيا عام 1922 سبباً في فرار مئات الآلاف من اللاجئين من ديارهم في تركيا و آسيا الصغرى إلى اليونان ، و لما طُلب من نانسن إيجاد حل لهذا الانتزاع لعدد ضخم من السكان من مواقعهم ، اقترح إيجاد تبادل سكاني ، بموجبه انتقل نصف مليون تركي إلى الاتجاه الآخر (أي من اليونان إلى تركيا) ، و كانت عصبة الأمم تدفع تعويضات من أجل المساعدة في إعادة اندماج المجموعتين . و قد استغرق إتمام هذا المخطط الطموح و الذي أثار كثيرا من الجدل ثمان سنوات ⁵ .

و لقد استمر نانسن في العمل على رأس تلك المفوضية حتى وفاته سنة 1930 ، حيث تم حلها و عُهد بمهمتها إلى السكرتارية العامة لعصبة الأمم ⁶ .

و في سنة 1930 ، قررت عصبة الأمم إنشاء الوكالة الدولية للاجئين ، و التي أُطلق عليها كذلك اسم مكتب نانسن ، تقديرا لما قام به هذا الأخير لصالح اللاجئين ⁷ . و قد اضطلع هذا المكتب بمهمة تقديم

¹ — أنظر : هيثم مناع ، الإمعان في حقوق الإنسان (موسوعة عامة مختصرة) ، الأهالي للطباعة و النشر و التوزيع ، سوريا الطبعة الأولى ، 2000 ، ص 464 ؛ Roger NATHAN – CHAPOTOT, *op. cit.*, p. 54

² — راجع : حافظ العلوي ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، ندوة الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث و الدراسات السياسية ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، ص 116 ؛ عفاف مراد ، قضية اللاجئين في المنظمات الدولية ، مجلة السياسة الدولية مصر ، السنة الخامسة ، العدد 16 ، أبريل 1969 ، ص 12 .

³ — و لقد كان ذلك الجواز محل اعتراف 54 دولة .

⁴ — راجع : François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 58 – 59 ; Moulod YAHIA – BACHA , *op. cit.*, p. 265

⁵ — راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 133 – 134 ؛ Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, p. 13

⁶ — أنظر : Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 21

⁷ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و الإقليمي ، مرجع سابق ، ص 22 .

و رغبة في استعادة شخصية نانسن إلى الأذهان و تذكّر منجزاته الرائدة ، اعتادت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ =

المساعدات المادية و توفير فرص العمل ، و إصدار جوازات سفر نانسن لكل اللاجئين الذين كان يرعاهم المفوض نانسن قبل وفاته ، و استمر هذا المكتب يؤدي أعماله حتى نهاية سنة 1938¹ . و لكن رغم هذا لم تشمل اختصاصات مكتب نانسن بعض الفئات الأخرى من اللاجئين ، مثل اليهود الذين اضطروا إلى الهروب من ألمانيا بعد سيطرة هتلر على السلطة ، و رفض هذا الأخير بأن يهتم هذا المكتب برعايتهم الشيء الذي دفع بعصبة الأمم إلى إنشاء وكالة خاصة بهذه الفئة من اللاجئين تعمل خارج إطار العصبة و التي أطلق عليها اسم مكتب المندوب السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا² ، و التي عُهد إليها من بعد ، مهمة رعاية اللاجئين القادمين من النمسا . و قد عملت هاتان الوكالتان منعزلتين الواحدة عن الأخرى حتى سنة 1939 ، بعد أن قرّرت عصبة الأمم توحيدهما تحت ظل هيئة واحدة³ .

الفرع الثاني : المفوضية السامية الجديدة لعصبة الأمم و الوكالة الحكومية للاجئين

كما سبق ذكره ، و من أجل توحيد الجهود المبذولة لمصلحة اللاجئين في صعيد واحد ، أنشأت عصبة الأمم في 1 جانفي 1939 ، مفوضية سامية جديدة حلت محل كل من مكتب نانسن الدولي للاجئين و مكتب المندوب السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا و النمسا . و قد اختصت هذه الوكالة الجديدة بتقديم الحماية القانونية ، فضلا عن المساعدات المادية لجميع طوائف اللاجئين⁴ .

و في 14 جويلية 1938 ، قررت 35 دولة من بينها الولايات المتحدة الأمريكية ، إنشاء خارج إطار عصبة الأمم الوكالة الحكومية للاجئين (Le comité intergouvernemental pour les « CIR » réfugiés) بهدف مساعدة اللاجئين القادمين من ألمانيا و النمسا و بعد ذلك من إسبانيا على إعادة توطينهم في بلاد أخرى .

= سنة 1954 على منح ميدالية نانسن — و التي عُرفت كذلك باسم وسام نانسن — سنويا للأفراد أو الجماعات الذين يُقدّمون خدمات استثنائية للاجئين . و حتى عام 2001 كان قد تم توزيع 75 وساما من أوسمة نانسن .

أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جائزة نانسن ، مرجع سابق ، ص 2 — 11 .

¹ — حيث حلّت مكانه المفوضية السامية الجديدة لعصبة الأمم لشؤون اللاجئين .

² — و قد كان على رأس هذه الوكالة الأمريكي (جيمس ماكdonالد) الذي سعى جاهدا إلى إعادة توطين المهاجرين اليهود ، و في خلال العامين الذين قضاها كمفوض سام (من عام 1933 حتى عام 1935) ساعد في إعادة توطين 80 ألف يهودي (لاجئ) في فلسطين ، و كان ذلك (للأسف) على حساب إخراج الفلسطينيين من ديارهم بغير وجه حق ، و كذلك في أماكن أخرى مثل فرنسا و هولندا و بلجيكا و تشيكوسلوفاكيا سابقا .

و في شهر سبتمبر 1935 واجه ماكdonالد أكبر تحدّ له ، عندما أقرّ النازيون الألمان قوانين (نورمبرغ) التي حرمت اليهود و كذلك الاشتراكيين و الشيوعيين و أنصار السلام ، من المواطنة و حق التصويت ، و فصلتهم عن وظائفهم ... حيث طالب عصبة الأمم بالتدخل المباشر في ألمانيا ، غير أن العصبة لم تستجب لمطالبه ، و استمرت في اعتبار معاملة ألمانيا لليهود شأنًا داخليًا محضًا مما اضطره إلى تقديم استقالته في 27 ديسمبر 1935 .

راجع : المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 15 ؛ ممدوح توفيق ، مرجع سابق ص 121 — 122 ؛ Robert SALOMON, *op. cit.*, pp. 22 — 23 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 63 — 64 .

³ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 120 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 35 .

⁴ — راجع : Gilbert JAEGER, *Les Nations Unies et les réfugiés, op.cit.*, pp. 24 — 25 .

و قد عُهد بإدارتها في فيفري 1939 إلى السيد هربرت أمرسون (Sir Herbert Emerson) الذي أصبح يشغل منصبين : منصب المفوض السامي لعصبة الأمم ، و منصب مدير اللجنة الحكومية للاجئين .

و بالرغم من أن هذه اللجنة لم تكن تابعة لعصبة الأمم ، لكنها مع ذلك لعبت دورا كبيرا في حماية اللاجئين ، خصوصا بعدما امتد نشاطها فيما بعد ، و اتسع ليشمل كافة أصناف اللاجئين ¹ .

و من جهة أخرى ، و إثر اندلاع الحرب العالمية الثانية ، تأثر نشاط المندوبية السامية لعصبة الأمم بشكل كبير و قلّت فعاليتها ، و لم تتمكن من أداء مهامها على الوجه الصحيح تحت ضغط الحرب ، مما دفع بالدول إلى التفكير في إعادة تنظيم حماية اللاجئين ، و إيجاد الحلول المناسبة و الدائمة لمشكلاتهم . و قد قام الرئيس الأمريكي " روزفلت " بالدعوة إلى عقد مؤتمر خاص لبحث مشكلة اللاجئين ، حيث عُقد هذا المؤتمر في 17 أكتوبر 1939 ، لكنه للأسف لم يسفر عن أي تغيير جذري لصالح اللاجئين ² .

و بما أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت تعتبر اللجنة الحكومية للاجئين أهم منظمة تهتم بحماية اللاجئين ، لهذا فقد تم إعادة تنظيمها في أوت 1943 بعد ندوة (برميذا Bermudes) ، حيث تقرر توسيع اختصاصها ، بحيث يشمل اللاجئين أينما وُجدوا بأوروبا . و من الواضح أن ذلك يعكس مدى استعداد المجموعة الدولية لمساعدة اللاجئين على تحقيق الاستقرار ، دون أي تفرقة على أساس الجنس أو الدين أو الأصل ، و هو ما يُعتبر تقدما في قانون اللجوء ³ .

و قد استمرت اللجنة الحكومية للاجئين في النشاط إلى ما بعد نهاية الحرب العالمية الثانية لتتوقف عن العمل اعتبارا من 30 جوان 1947 .

الفرع الثالث : إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير (L'UNRRA 1943 - 1947)

في شهر نوفمبر 1943 ، و حتى قبل انتهاء الحرب العالمية الثانية و إنشاء الأمم المتحدة نفسها رسميا في جوان 1945 ، أقام الحلفاء (بما في ذلك الإتحاد السوفياتي) إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير (L'administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction) و ذلك بموجب اتفاق ضم 44 دولة في واشنطن ⁴ .

¹ – راجع : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 68

² – راجع : ممدوح توفيق ، مرجع سابق ، ص 122 ؛ Robert SALOMON, *op. cit.*, pp. 38 – 41

³ – راجع : HCR, Quarante années d'assistance internationale aux réfugiés, *op. cit.*, pp. 9 – 10

⁴ – أنظر : Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, p. 16

هذا ، و يعتقد البعض أن منظمة الأمم المتحدة هي التي كانت وراء إنشاء إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير ، و دليلهم في ذلك أنها أخذت تسميتها منها . لكن يبدو أن هذا القول غير منطقي ؛ لأن تاريخ إنشاء إدارة الغوث و التعمير يسبق تاريخ إنشاء الأمم المتحدة نفسها . و الراجع أن إدارة الغوث و التعمير لم تكن جزءا من هيئة الأمم المتحدة ، بل كانت تمارس عملها كوكالة متخصصة. راجع : بخاري عبد الله الجعلي ، مرجع سابق ، ص 81 و 116 ؛ حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 27 .

و قد اهتمت هذه المنظمة منذ إنشائها بتقديم يد العون لكل من نزحوا بسبب الحرب، و ليس فقط للاجئين الذين فروا من بلادهم ؛ ففي 1944 / 1945 قدمت الإدارة مساعدات طارئة لآلاف اللاجئين و النازحين في المناطق المحررة الواقعة تحت سيطرة الحلفاء . و حتى نهاية الحرب في أوروبا في ماي 1945 ، ظلت هذه الإدارة تعمل بصورة وثيقة مع قوات التحالف العسكرية (SHAEF) ، التي كانت توفر لها الدعم اللوجستي و المادي ¹ .

و قد كان هناك جهاز كبير من الموظفين التابعين لإدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير ، حيث بلغ عددهم في سبتمبر 1944 ، ألف و خمسمائة موظفا يمثلون 24 دولة . و بحلول منتصف عام 1945 كان لدى الإدارة أكثر من 300 فريق عمل على أرض الواقع ² .

أما ميزانيتها ، فتتكون من مساهمة الدول الأعضاء التي لم تتعرض للاحتلال ، حيث كانت كل دولة تساهم بنسبة 1 % من دخلها القومي ، و كانت الولايات المتحدة الأمريكية تساهم بـ 50 % من ميزانية الإدارة ³ .

و رغم أن إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير قد أنشئت في ظل ظروف صعبة خلال الحرب العالمية الثانية ، التي خلّفت وراءها الدمار و الخراب و التشرد ، إلا أنها استطاعت أن تمارس نشاطها و أن تقوم بالدور المنوط بها ⁴ .

و بعد انتهاء الحرب ، ركزت الإدارة جهودها بدرجة كبيرة على عمليات الإعادة للوطن ، فقد كان أغلب من أقتلعوا من جذورهم يتلهفون للعودة إلى ديارهم . و من شهر ماي إلى شهر سبتمبر 1945 ساعدت الإدارة في عودة نحو سبعة ملايين شخص إلى أوطانهم ⁵ ، بيد أنها أحجمت عن التكفل باللاجئين

¹ — راجع : Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 43 ; Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 16 – 17

و يبدو أن الدعم الذي كانت تلقاه الإدارة من قوات الحلفاء ، أدى في الأخير إلى تقييدها و تبعيتها لتلك القوات . و يذكر أحد المؤرخين ذلك ، فيقول : ((لقد وجدت إدارة الغوث و التعمير أن نفوذها يتلاشى ، و أن قدرتها على العمل المستقل تُتَزَعَّ منها ، ففي ظل الفراغ الذي نشأ في مرحلة مبكرة ، نتيجة افتقار الإدارة بصورة واضحة إلى الاستعداد للقيام بمهمة ضخمة ، اضطلع العسكريون بقدر كبير من الأنشطة الخاصة باللاجئين)) .

للمزيد من التفصيل ، راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 14 .

² — بحيث يضم كل فريق 13 عضو .

³ — أنظر : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 41 و 43 .

بينما يشير تقرير المفوضية السامية للاجئين لعام 2000 ، أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت تقدم 70 % من تمويل الإدارة . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 16 .

⁴ — راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 43 .

⁵ — أنظر : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 7 .

و في إحصاء آخر ، جاء فيه أن إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير استطاعت أن تُعيد من اللاجئين إلى أوطانهم بعد انتهاء الحرب ، عددًا يقارب 11 مليون لاجئ . أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 194 .

و يبدو أن التضارب في العدد ، مرده إلى اختلاف المدة الزمنية التي تمّ فيها حساب عدد اللاجئين العائدين إلى ديارهم .

الذين لم يكونوا يريدون العودة إلى أوطانهم¹ ؛ فقد أثارت مسألة إعادة توطين اللاجئين في بلدان أخرى جدلاً محتدماً داخل الإدارة نفسها بين بلدان الكتلة الشرقية من جهة و بلدان الكتلة الغربية من جهة أخرى ، و ظلت كيفية التعامل تجاه مُمانعة اللاجئين في العودة إلى بلدان منشئهم تمثل مشكلة سياسية كبرى هيمنت على الإدارة سنوات ما بعد الحرب² .

و الواقع أن إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير كانت تهتم بالجوانب الصحية و التعليمية و الاجتماعية للاجئين ، أي أنها اهتمت بالجانب الإنساني و الإداري للاجئين ، بينما أهملت المسائل القانونية و تركتها للجنة الحكومية للاجئين³ .

و لأنّ تمويل الإدارة كان يعتمد بصورة رئيسية على الدعم المقدم من طرف الولايات المتحدة الأمريكية — كما سبق بيانه — فقد أدى إلى سيطرة هذه الأخيرة عليها ، و نتج عن ذلك صعوبات و أزمات سياسية ، خاصة فيما يتعلق بالعلاقة مع اللاجئين و عودتهم ، و تشجيع البعض منهم على معارضة حكومات الدول التي سيعودون إليها ، ممّا دفع مجلس الشيوخ الأمريكي إلى أن يعلن عن وقف دفع حصة الولايات المتحدة الأمريكية في تمويل المنظمة . و قد تم الاتفاق على تصفية إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير عام 1947 ، و تحويل مبالغ ضخمة كانت في حوزتها إلى المنظمة الدولية للاجئين ، التي كانت قد أنشئت حديثاً عام 1946 ، كما تم نقل قسم من العاملين فيها إلى المنظمة الدولية الجديدة⁴ .

المطلب الثاني : الأجهزة الدولية لحماية اللاجئين في عهد الأمم المتحدة

اهتمت الأمم المتحدة منذ إنشائها سنة 1945 بمشكلة اللاجئين ، لأن هذه الفئة من البشر هي من أكثر الناس تعرّضاً للمعاناة و الظلم و البؤس في العالم ، إمّا بسبب الحروب و النزاعات المسلحة ، أو الحروب الأهلية أو الاضطهاد ، أو غير ذلك من أسباب انتهاكات حقوق الإنسان⁵ .

¹ — حيث بقي هناك أكثر من مليون و نصف مليون شخص لم تتمكن الإدارة من إرجاعهم إلى أوطانهم الأصلية ، إمّا بسبب رفضهم الصريح للرجوع دون تقديم مبررات ، أو رفضهم العودة بسبب انقطاع كل الروابط ببلدهم الأصلي ، أو لأن الظروف السياسية في بلدانهم قد تغيرت بصفة جذرية ، أو لأنهم كانوا من عديمي الجنسية ، أو لأنهم كانوا لا يملكون الوسائل المادية التي تمكنهم من العيش في حال عودتهم . أنظر : Gilbert JAEGER, Les Nations Unies et les réfugiés, *op.cit.*, p. 38

² — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 14 و 16 .
و حسب تقديرات إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير ، بلغ العدد الإجمالي للاجئين الذين رفضوا العودة إلى بلدانهم الأصلية في بداية 1946 ، حوالي 850.000 شخص .

أنظر : HCR, Quarante années d'assistance internationale aux réfugiés, *op. cit.*, p. 12

³ — راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 41 و 45 ؛ Robert SALOMON, *op. cit.*, pp. 42 et 44

⁴ — راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 45 — 47 .

⁵ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الضمانات القانونية الدولية و الوطنية لحماية حقوق الإنسان ، دار النهضة العربية ، القاهرة الطبعة الأولى ، 2004 ، ص 92 .

فعندما حلت الأمم المتحدة محل عصبة الأمم في عام 1945 ، اعترفت منذ البداية بأن مهمة رعاية اللاجئين هي مسألة موضع اهتمام دولي ، و أنه اتفاقاً مع ميثاقها ، يجب على المجتمع الدولي أن يضطلع بالمسؤولية المتعلقة بأولئك الذين يفرون من الاضطهاد . و وفقاً لذلك ، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الأولى في بداية سنة 1946 ، قراراً أرسى الأسس المتعلقة بأنشطة الأمم المتحدة لصالح اللاجئين ¹ . و في هذا القرار ، أكدت الجمعية العامة أنه لا يجوز إرغام أي لاجئ أو مشرد على العودة إلى بلده الأصلي إذا أبدى اعتراضات وجيهة على ذلك ² .

و سعياً منها لترجمة المبادئ و التوجّهات التي تبنتها الأمم المتحدة لمصلحة اللاجئين إلى الواقع العملي ، فقد قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بإنشاء العديد من المنظمات الدولية التي تهتم بمشكلة اللاجئين ، و تعمل على توفير الحماية القانونية و السياسية لهم ، مثل : المنظمة الدولية للاجئين ، و المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، و ذلك وفقاً لأحكام المادة الثانية و العشرين من ميثاق الأمم المتحدة ، التي تخوّل الجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها . كما قامت الجمعية العامة بإنشاء وكالة الغوث لإغاثة و تشغيل اللاجئين الفلسطينيين ، فضلاً عن وكالة الأمم المتحدة لإعادة إعمار كوريا إثر قيام الحرب الكورية ³ .

و انطلاقاً من ذلك ، فإننا سنخصّص هذا المطلب لدراسة تلك المنظمات ، باستثناء المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حيث أفردنا لها مبحثاً مستقلاً ، تماشياً مع أهميتها و تعميماً لحصول الفائدة .

الفرع الأول : المنظمة الدولية للاجئين OIR (1946 - 1951)

زادت حدة مشكلة اللاجئين في عهد الأمم المتحدة بصورة لم تُعرف من قبل ، و قفز عدد اللاجئين إلى أن جاوز عدة ملايين . و إثر ذلك ، أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي ، تشكيل لجنة خاصة للنظر في جميع المسائل التي تخص اللاجئين ، و استجاب المجلس لتلك التوصية ، و قام بإنشاء لجنة خاصة باللاجئين ، و الأشخاص المنقولين بتاريخ 16 فيفري 1946 . و في أولى اجتماعاتها بلندن بين الثامن من أفريل و أوّل جوان 1946 ، أقرت هذه اللجنة ضرورة تشكيل جهاز دولي للتعاطي مع مسألة اللاجئين ، و صاغت تعريفاً لفئات الأشخاص المُفترض حمايتهم و مساعدتهم دولياً ، و الشروط التي تمنع إعادة هؤلاء إلى بلدان الأصل ، و إمكانيات توطينهم في أماكن أخرى عند الحاجة ... و قد شكّلت هذه النقاط فيما بعد ، أهم محاور مشروع المنظمة الدولية للاجئين ⁴ .

¹ — أنظر : قرار الجمعية العامة رقم 45 / A الصادر في 12 فيفري 1946 .

² — راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 134 ؛ فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 235 .

³ — راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 48 — 49 .

⁴ — راجع : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 235 ؛ Roger NATHAN – CHAPOTOT, *op. cit.*, pp. 100 et ss ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 70 .
Mouloud YAHIA – BACHA , *op. cit.*, p. 265 ;

و عند مناقشة هذا المشروع داخل المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في جوان و أوت 1946 حدث اختلاف في وجهات النظر داخل المجلس بين الدول الشرقية و الدول الغربية ¹ ، لكن رغم ذلك قام المجلس بالتصويت على إنشاء المنظمة الدولية للاجئين بتاريخ 30 سبتمبر 1946 ² .

و فيما بعد ، و بتاريخ 15 ديسمبر 1946 أقرّت الجمعية العامة دستور المنظمة ³ ، و دعت الدول الأعضاء إلى التوقيع على الصكوك ذات الصلة ، بغية تمكين المنظمة من مباشرة مهامها بالسرعة المرجوة ⁴ .

و هكذا نشأت المنظمة الدولية للاجئين (L'organisation internationale des réfugiés) كوكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة ، و قد خلفت المنظمات الدولية التي كانت قائمة (إدارة الأمم المتحدة للغوث و إعادة التعمير ، اللجنة الحكومية للاجئين) ⁵ ، و كانت ولايتها هي حماية مجموعات اللاجئين التي كانت عصابة الأمم قد اعترفت بها ، إضافة إلى فئة جديدة تتمثل في 21 مليون لاجئ أو ما يقرب من ذلك ، المشتتين في مختلف أرجاء أوروبا في أعقاب الحرب العالمية الثانية ⁶ . إلا أنها مع ذلك حملت طابعا مؤقتا ، على اعتبار أن مشكلة اللاجئين مشكلة مؤقتة ، لا تحمل طابع الديمومة ؛ فعندما أُقيمت كان التوقع هو أن ينتهي برنامجها المحدد بثلاث سنوات في 30 جوان 1950 ⁷ .

¹ — حيث أن الدول الغربية طالبت بتقديم مساعدة المنظمة لكل الأشخاص الذين يعيشون في مواطنهم الأصلية كمجموعة بشرية تستحق المساعدة ، بغض النظر عن انتمائهم السياسي أو غير ذلك . أما الدول الشرقية ، فإنها اقترحت التفرقة بين اللاجئين و الأشخاص المنقولين الذين هربوا خوفا من الإرهاب النازي من ناحية ، و بين الأشخاص المتنقلين بمحض إرادتهم ، أي الأشخاص الذين هربوا أثناء تقدم جيوش الحلفاء من ناحية أخرى . و كانت الدول الشرقية تقصد من وراء ذلك التمييز إقصاء مجرمي الحرب و الخونة و أعداء الأنظمة القائمة في دولهم و أعداء الشيوعية من أي مساعدة مرتقبة من المنظمة .

راجع : بدوية ذيب، مرجع سابق، ص 52 — 53 ؛ 38 ، p. cit., Gilbert JAEGER, Les Nations Unies et les réfugiés, و بهذا الخصوص يورد الأستاذ (NATHAN – CHAPOTOT) استنتاجات الممثل الروسي عند مناقشة هذا المشروع ، حيث قال : ((Il est absolument impossible, déclare le délégué, de faire face à la situation tant que des quislings, traîtres et criminels de guerre sont soutenus sous couvert d'aides aux réfugiés ... C'est le premier objectif, et le plus important, de l'aide aux réfugiés que de cesser de leur accorder tout appui)) . بل قال أبعد من ذلك : ((L'action humanitaire véritable consiste à donner aux traîtres et criminels de guerres la punition qu'ils méritent et que la justice exige)) .

أنظر : Roger NATHAN – CHAPOTOT, op. cit., p. 115 .

² — كانت نتيجة التصويت على إنشاء المنظمة الدولية للاجئين داخل المجلس الاقتصادي و الاجتماعي : 18 دولة بـ (نعم) و 5 دول بـ (لا) من بينهم روسيا و أوكرانيا و يوغسلافيا سابقا .

³ — و كانت نتيجة التصويت على مستوى الجمعية العامة كالاتي : 30 دولة بـ (نعم) ، 5 دول بـ (لا) ، وامتناع 18 دولة عن التصويت . و قد دخل دستور المنظمة حيز التنفيذ في 20 أوت 1948 بعد انضمام 15 دولة .

⁴ — أنظر : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 235 .

⁵ — أنظر : Mario BETTATI, op. cit., p. 42 ؛ François CRÉPEAU, op. cit., p. 70 .

⁶ — أنظر : هيثم مناع ، مرجع سابق ، ص 464 ؛ كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 134 .

⁷ — و لكن لم تتوقف المنظمة بحلول ذلك التاريخ (جوان 1950) ، حيث تم تجديدها فيما بعد حتى 30 سبتمبر 1951 .

و رغم أنّ عمل المنظمة الدولية للاجئين كان مقصوراً على مساعدة اللاجئين الأوروبيين ، فإنها كانت أول جهاز دولي يتصدى بصورة شاملة لكل جوانب قضية اللاجئين ، و تحدت وظائفها بأنها تشمل الإعادة للوطن ، و الرعاية و المساعدة و النقل و الحماية القانونية و السياسية و إعادة التوطين... إلخ¹ . غير أنّ هذه الوظائف المتعددة ، كانت تُخفي وراءها تحوُّلاً واضحاً في الأولويات من سياسة الإعادة للوطن ، على النحو الذي كانت تقوم به إدارة الغوث و إعادة التعمير ، إلى سياسة إعادة التوطين من بلدان اللجوء إلى بلدان ثالثة² .

و قد أثار هذا (الانحراف) في الهدف الرئيسي للمنظمة ، من الإعادة إلى الوطن نحو إعادة التوطين³ ، الانتقاد من جانب بلدان الكتلة الشرقية . و كانت حجتها في ذلك أنّ إعادة التوطين كانت وسيلة للحصول على مصدر جاهز للعمل ، و توفير مأوى للجماعات المخربة التي يمكن أن تهدد السلام الدولي⁴ . و لذلك ، فإن المنظمة الدولية للاجئين ، بدلاً من أن تُعيد غالبية المدنيين إلى أوطانهم ، قامت بإعادة توطين أكثر من مليون لاجئ في بلدان جديدة في مختلف أرجاء العالم⁵ ، في حين أنها لم تساعد في العودة للوطن سوى 73.000 لاجئ فقط⁶ .

و بات واضحاً أنّ عهداً جديداً من الهجرة قد بدأ في الخمسينات ، و كان من بين دوافع قبول اللاجئين ، الفوائد الاقتصادية التي يمكن تحقيقها من ورائهم ، و تنشيط الاقتصاديات بتزويدها بقوة عمل جاهزة⁷ .

¹ — René RISTELHUEBER, L'œuvre de l'Organisation Internationale pour les réfugiés (O.I.R), La revue de deux mondes, 2 ème tome, 15 avril 1956, pp. 686 – 691 .

² — راجع : راي ولكنسون ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : الذكرى الخمسون لإنشائها ، مجلة اللاجئين ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جنيف ، المجلد 3 ، رقم 120 ، 2000 ، ص 7 .

³ — و لقد مسّت عملية إعادة التوطين ، الأشخاص الذين لهم (اعتراضات صحيحة) ضد العودة إلى الوطن ، و تشمل الاعتراضات الصحيحة ، من هذا القبيل : الاضطهاد أو الخوف من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الآراء السياسية . أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الضمانات القانونية الدولية و الوطنية لحماية حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 93 .

⁴ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 16 .

⁵ — و قد توجّه أكثرهم للخارج ، إلى الولايات المتحدة الأمريكية التي استقبلت (329.000) ، أي أكثر من 30 % من مجموعهم و إلى أستراليا (182.000) ، و إسرائيل (132.000) ، و كندا (123.000) ، و بريطانيا (86.000) ، و فرنسا (38.000) و مختلف بلدان أمريكا اللاتينية ، مثل الأرجنتين و البرازيل و فنزويلا و زيلاندا الجديدة .

أنظر : Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 17 – 18 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 42 .

⁶ — أنظر : ماريلين أكبرون ، مرجع سابق ، ص 7 .

⁷ — و قد أظهرت التجربة أنّ اللاجئين و المشرّدين يمكن أن يفيدوا المناطق التي ينتقلون للإقامة فيها ، فقد يجتذبون المعونات الدولية لإقليم ظلّ محروماً من المساعدات الإنمائية . و في بعض الحالات ، جلبت تحركات اللاجئين مهارات و موارد بشرية جديدة إلى المجتمع المضيف ، و من ثم حقّقت الازدهار للاقتصاد المحلي . و في مختلف أرجاء العالم ، أسهم المتغريون من الأفراد و الجاليات بدرجة كبيرة في التنوّع الثقافي و الحيوية الفكرية للبلدان التي تتبنّاهم .

أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثاً عن حلول ، مرجع سابق ، ص 17 .

و كانت الحكومات الغربية ترى أن انتشار اللاجئين في مختلف أنحاء العالم ، من شأنه تحقيق توزيع أكثر ملاءمة للسكان ، بالحد من ازدحام أوروبا ، و إفادة (ديمقراطيات ما وراء البحار) الأقل سكانا و أقل تقدما ¹ .

غير أنه لم يكن بمقدور المنظمة وضع نهاية لمشكلة اللاجئين ، فبسبب الحرب الباردة التي تلت الحرب العالمية الثانية ، كان هناك تباعد في مواقف الدول ² ، و نقص في الدعم المالي ، إذ لم تكن تسهم في ميزانية المنظمة سوى 18 دولة عضو من بين الـ 54 الدول الأعضاء في المنظمة في ذلك الوقت ³ و ظل نحو 400 ألف لاجئ في أوروبا دون حل نهائي ⁴ .

و إثر ذلك ، تبين للمنظمة أن مشكلة اللاجئين ليست بظاهرة مؤقتة ⁵ ، و من ثم أصبح من الواضح أن مسؤولية مواجهة مشكلة اللاجئين تستحق جهودا دولية أكثر ⁶ . و هكذا ، و قبل نهاية مدة المنظمة الدولية للاجئين ، بدأ الاستعداد لإنشاء من يحل محلها و يخلفها ، على أن المنظمة أغلقت أبوابها رسميا في 28 فيفري 1952 ، بعد أن أخفقت في وضع نهاية لمشكلة اللاجئين في أوروبا ⁷ .

الفرع الثاني : وكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين و تشغيلهم في الشرق الأوسط

أنشئت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة و تشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأوسط المعروفة باسم الأونروا (UNRWA) ، بموجب القرار رقم 302 (د - 4) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 8 ديسمبر 1949 ، لتقديم خدمات إنسانية للاجئين الفلسطينيين إلى أن يتم التوصل إلى حل عادل لقضيتهم ⁸ ، أي أنها على غرار الوكالات السابقة ، خُصّصت لفئات معينة من اللاجئين بحسب المنطقة القادمين منها ⁹ . واتخذت مقر الرئاسة لها أولاً في بيروت ، ثم انتقل إلى فيينا (النمسا) ، و بعد

¹ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 17 .

² — حيث أفاضت بلدان الكتلة الشرقية في توجيه الاتهامات للطريقة التي كانت بلدان الكتلة الغربية تستغل بها ، من وجهة نظرها المنظمة كأداة لها . أنظر : حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 27 .

³ — جدير بالذكر أن تكلفة المنظمة الدولية للاجئين كانت باهظة جدا ، بحيث تزيد على إجمالي ميزانية تشغيل بقية منظومة الأمم المتحدة . و كانت الولايات المتحدة الأمريكية تساهم لوحدها في تقديم ثلثي التمويل لتلك المنظمة .

أنظر : René RISTELHUEBER, *op. cit.*, p. 686

⁴ — منهم حوالي 200 ألف لاجئ في ألمانيا الغربية . أنظر :

Nations Unies, Secrétariat Général du Gouvernement de France, Les réfugiés et les expulsés en République Fédérale d'Allemagne, notes et études documentaires, N° 2. 291, 14 septembre 1962, p. 5.

⁵ — فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 236 .

⁶ — حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 28 .

⁷ — راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 120 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 73

⁸ — أنظر : إبراهيم الجندي ، اللاجئين الفلسطينيون بين العودة و التوطين ، دار الشروق للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن الطبعة العربية الأولى ، 2001 ، ص 19 ؛ مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئين الفلسطينيون بين الشتات و العودة ، أبو ظبي الإمارات العربية المتحدة ، 2001 ، ص 53 .

⁹ — تجدر الإشارة إلى أنه من بين المنظمات الدولية التي عيّنت باللاجئين من منطقة معينة من العالم : وكالة الأمم المتحدة لإعادة =

اتفاقية أوسلو 1995 ، جرى نقل مقرّ رئاستها إلى غزة ، في ظل الحكم الإداري الذاتي¹ . و هي تعمل كوكالة متخصصة و مؤقتة ، تُجدّد ولايتها كل ثلاث سنوات ، و ما زالت قائمة حتى اليوم .

و من الجدير بالذكر ، أنّ هذه الوكالة تُعتبر خلفاً لمؤسسة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين (L'UNRPR) ، و هي مؤسسة كانت تتسّق أعمال الإغاثة التي كانت تتطوّر بها منظمات غير حكومية ، مثل الصليب الأحمر ، و لجنة الأصدقاء الأمريكيين للخدمة (الكويكرز) ، و بعض منظمات الأمم المتحدة الأخرى كال يونيسيف ، و منظمة الصحة العالمية ، و منظمة الأغذية و الزراعة العالمية فكانت بمثابة جهة لتجميع و تنسيق مجهودات الإغاثة² .

و قد بدأت الأونروا أعمالها في 1 ماي 1950 ، لتوفير الخدمات الإنسانية للاجئين الفلسطينيين الذين بلغ عددهم في ذلك الوقت 915 ألف لاجئ ، موزعين على الأردن ، سوريا ، لبنان ، الضفة الغربية و قطاع غزة³ . أمّا الآن فيبلغ عددهم حوالي أربعة ملايين لاجئ .

و تمّ تحديد المهام الرئيسية لهذه الوكالة بموجب المادة 7 من القرار الذي أنشئت بموجبه على النحو الآتي :

- 1 — أن تقوم — بالتعاون مع الحكومات المحليّة — بتنفيذ برامج الإغاثة ، و الأعمال الموصى بها من قبل بعثة (كلاب) ، و لاسيما تلك المتعلقة بدراسة الأحوال الاقتصادية⁴ .
- 2 — أن تتشاور مع حكومات الشرق الأوسط المعنية ، من أجل أخذ التدابير في الوقت الذي لا تتوفر فيه المساعدة الدولية لمشاريع الإغاثة و العمل⁵ .

= إعمار كوريا (Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée) ، التي أنشئت في 1 ديسمبر 1950 بعد اندلاع الحرب الكورية ، لتقوم بتقديم الحاجات الضرورية التي تتطلبها ظروف الحرب و تقديمها للاجئين الكوريين . و لقد خلّت هذه الوكالة فيما بعد (31 أوت 1960) ، و عوّضت بوكالة جديدة ، هي لجنة الأمم المتحدة لتوحيد و إغاثة كوريا .

أنظر : Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, p. 18 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 17 – 18 .

¹ — أنظر : ظافر بن خضراء ، سورية و اللاجئين الفلسطينيين العرب المقيمون ، دار كنعان للدراسات و النشر ، الطبعة الأولى 1999 ، ص 64 .

² — راجع : راما عبد اللطيف ، واقع اللجوء الفلسطيني و منظمة الأونروا ، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم في القانون الدولي ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2001 ، ص 62 ؛ أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 32 – 33 .

³ — أنظر : حسن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 443 .

⁴ — و المقصود بها بعثة الاستقصاء الاقتصادي في الشرق الأوسط ، التي أنشأتها الأمم المتحدة سنة 1949 ، و كانت برئاسة السيد (جوردن ر. كلاب) . أنظر : فاروق صيتان الشناق ، قضية اللاجئين الفلسطينيين (البُعد الإسرائيلي لقضية اللاجئين و النازحين الفلسطينيين) ، منشورات اللجنة الملكية لشؤون القدس ، عمّان ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 2003 ، ص 63 .

⁵ — أنظر : هيئة الموسوعة الفلسطينية ، الموسوعة الفلسطينية ، رئيس التحرير : عبد الهادي هاشم ، مطابع ميلانو ، نوستامبا إيطاليا ، الطبعة الأولى ، 1984 ، ص 154 ؛ محمد خالد الأزعر (و آخرون) ، ضمانات حقوق اللاجئين الفلسطينيين و التسوية السياسية الراهنة ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 1998 ، ص 12 .

و نظرا لأهمية وكالة الأونروا و دورها الكبير في مساعدة اللاجئين الفلسطينيين و إغاثتهم ، فإننا رأينا أن نستعرض — و لو بإيجاز — تشكيلة إدارتها ، و فئة اللاجئين المستفيدين من خدماتها ، و طرق تمويلها ، و النشاط المنوط بها ، لنصل في الأخير إلى تقييم شامل لها .

أولا : إدارة الأونروا

تعمل وكالة الغوث من خلال الأجهزة التالية :

1 — المدير العام

يوجد لوكالة الأونروا مدير عام يتم تعيينه من قبل الأمين العام للأمم المتحدة ، و المدير العام للوكالة هو الموظف التنفيذي المسؤول أمام الجمعية العامة عن سير البرنامج¹ . و درج العرف أن يكون المدير العام أمريكيا و نائبه بريطانيا ، كممثلين للدولتين اللتين يقع عليهما العبء الأكبر في تمويل الميزانية .

و يقوم المدير العام باختيار موظفيه و تعيينهم وفقا للترتيبات العامة التي تُوضع بالاتفاق مع الأمين العام للأمم المتحدة ، بما فيها القوانين و النظم السارية على موظفي الأمم المتحدة² ، كما يتولّى وضع نظام مالي للوكالة ، و توزيع المبالغ المتوفرة لديه بين الإغاثة المباشرة و مشاريع الأعمال .

و فضلا عن ذلك ، يُعتبر الأمين العام مسؤولا أمام الجمعية العامة عن تنفيذ البرامج ، و يقدم بذلك تقريرا سنويا يُعرض على الجمعية العامة في دورة انعقادها . و من أجل تسهيل مهامه ، يتمتع المدير العام بحصانة دبلوماسية كاملة في الأمم المتحدة و الدول المضيفة ، و ذلك بوصفه ممثلا للأمين العام .

2 — الهيئة التنفيذية

تُعدّ من الأجهزة الفاعلة في الأونروا ، يرأسها المفوض العام ، و من أعضائها نائب المفوض العام و منسق العمليات و مديرو الدوائر .

3 — الهيئة التنفيذية العامة

هي الهيئة التي توجّه سياسة الأونروا العامة ، و خاصة فيما يتعلق بعمليات الوكالة في الميادين و تضم عضويتها بالإضافة إلى أعضاء الهيئة التنفيذية ، مديري الأقاليم الخمسة و مديري مكاتب الارتباط التابعين للأمم المتحدة في نيويورك و جنيف .

¹ — تجدر الإشارة إلى أنه في سنة 1961 تغيّر لقب المدير العام ، ليصبح المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة و تشغيل اللاجئين الفلسطينيين .

² — ينقسم الموظفون العاملون لدى الأونروا إلى قسمين :

أ — الموظفون الدوليون : تطبّق عليهم الوكالة أنظمة التوظيف الدولية . و بلغ عددهم سنة 2000 ، مائة و ثمانية موظف دولي .

ب — الموظفون المحليون : غالبيتهم من الفلسطينيين ، يختارهم مدير المكتب الإقليمي في كل منطقة بموافقة مدير شؤون الموظفين في رئاسة الأونروا . و قد بلغ عددهم سنة 2006 ، أربعة و عشرون ألف موظف محلي .

4 - الهيئة الاستشارية

أنشئت هذه الهيئة بموجب قرار تأسيس وكالة الأونروا ، و تجمع في عضويتها بين ممثلين عن أكبر الدول المانحة ، و كذا ممثلين عن الدول العربية المضيفة . و تتمثل مهمتها في إسداء المشورة و المساعدة للمفوض العام لتنفيذ برامج الوكالة ، و المساهمة في إعداد تقرير المفوض العام قبل تقديمه للجمعية العامة ¹ .

5 - الجهاز الإداري

يتألف من مكتب واحد للرئاسة ، يتوزع فيما بين عمان و غزة ، و مكتبان للارتباط في كل من نيويورك و جنيف و خمس مكاتب إقليمية في مناطق عمليات الأونروا (دمشق ، بيروت ، عمان ، الضفة الغربية ، قطاع غزة) .

ثانيا : ولاية الأونروا

عرّفت الأونروا اللاجئ الفلسطيني على أنه : ((الشخص الذي كانت إقامته العادية في فلسطين ، و ذلك لفترة لا تقل عن سنتين قبل حرب 1948 ، و الذي فقد بسبب هذه الحرب داره و مصدر رزقه ، و لجأ في عام 1948 إلى إحدى البلدان التي تكفل فيها الوكالة الإغاثة . و يستحق اللاجئون الذين ينطبق عليهم هذا التعريف و أولادهم و أحفادهم مساعدة الوكالة ، إذا كانوا مسجلين لديها ، و مقيمين في منطقة عملياتها (أي الأردن ، سوريا ، لبنان ، الضفة الغربية ، و قطاع غزة) ، و في حاجة للمساعدة)) ² .

و يُلاحظ أن تعريف اللاجئ الذي ينصرف إليه اختصاص هذه الوكالة أضيق من المقصود باللاجئين الفلسطينيين بالمعنى القانوني ؛ و مرّد ذلك يرجع إلى أن تعريف الأونروا للاجئ الفلسطيني هو تعريف إجرائي ، أي أنه يقتصر على تحديد فئة اللاجئين المستحقين لخدمات الوكالة ليس إلا ³ . و لكن لغايات العودة و التعويض المنصوص عليهما في قرار الجمعية العامة رقم 194 الصادر في 11 ديسمبر 1948 ، فإن عبارة (اللاجئ الفلسطيني) تُستخدم بمفهوم أوسع من تعريف الأونروا للاجئ الفلسطيني ممّا يعني عملياً أن هناك الكثير من اللاجئين الفلسطينيين الذين لا يتمتعون بخدمات الأونروا ، و لا تعترف بهم كلاجئين ، إمّا لأنهم غير مسجلين في كشوفاتها ، أو أنهم يقيمون خارج مناطق عملياتها ⁴ .

¹ - أنظر : محمد حافظ غانم ، المشكلة الفلسطينية على ضوء أحكام القانون الدولي ، معهد الدراسات العربية العالية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 1964 / 1965 ، ص 121 .

² - سوزان م. أكرم ، إعادة تفسير حقوق اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى القانون الدولي ، في كتاب : اللاجئين الفلسطينيون : حق العودة ، تحرير : نصير عاروري ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ديسمبر 2003 ، ص 259 .

³ - راجع : مي صبحي الخنساء ، العودة حق ، دراسة اجتماعية سياسية قانونية مفصلة لمقاضاة الصهاينة وفق القوانين و القرارات الدولية ، باحث للدراسات ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص 24 .

⁴ - عبد معروف ، الدولة الفلسطينية و مشاريع الاستيطان ، دار الكتاب الحديث ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1994 ، ص 214 - 216 . عبد الله صالح ، اللاجئين الفلسطينيون بين العودة و التوطين ، السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 114 ، أكتوبر 1993 ، ص 132 .

ثالثاً : تمويل الأونروا

تعتمد الوكالة في تمويل نشاطها أساساً على المساهمات المالية الاختيارية التي تقدمها الدول المانحة¹ ، و هو ما فتح الباب لربط حجم هذه المساهمات و وجهة إنفاقها بالموقف السياسي الخاص للدول المانحة من قضية اللاجئين الفلسطينيين ، مع أنه من المفترض أن يتم ذلك على أساس الالتزام بقرارات المرجعية الدولية ذات الصلة بالقضية الفلسطينية ، و أبرزها القرار رقم 194 لعام 1949² .

فعندما تم تأسيس الأونروا ، رأت الأمم المتحدة أنه من صالح اللاجئين الفلسطينيين و الوكالة أن تقوم الوكالة بجمع تبرعات طوعية غير محددة من الدول الأعضاء ، و يتجسّد هذا الصالح بعدم ربط مصير الأونروا بالأمم المتحدة ، و بالتالي تسهيل أي مخطط مستقبلي لها . و يمكن القول أن السبب الحقيقي من وراء ذلك يكمن في رغبة الدول المانحة ، و في مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية ، في التحكم بسياسة الأونروا بما يخدم مواقفها و مصالحها السياسية³ .

و تعتمد الأونروا في جمع تبرعاتها على طريقة دبّ الذعر و الخوف في نفوس المتبرعين ، و اعتبار قضية اللاجئين لغماً جاهزاً للانفجار إذا لم تُحلّ وفق ما يرغب فيه أصحاب القضية ، مع عدم إغفال الضرر الذي سيُصيب الدول المتبرعة من احتمال تعرض مصالحها للخطر إذا ما أعلنت الأونروا إفلاسها ، و هي بذلك تختلف عن الجمعيات الخيرية التي تخاطب المتبرعين في مشاعرهم الإنسانية⁴ .

و على الرغم من أن ميزانية الوكالة قد تطورت منذ تأسيسها من 5 ملايين دولار إلى أكثر من 322 مليون دولار ، إلا أنه لا يزال رقماً هزئياً في الحسابات الاقتصادية ، كما أنّ حجم التبرعات المقدّمة للوكالة لم يعد يتناسب مع النمو السكاني الطبيعي للاجئين الفلسطينيين ...⁵

¹ — أمّا الجزء الباقي من التمويل ، فيأتي من الهيئات التطوعية و المصادر الخاصة ، كما تتحمّل الأمم المتحدة و منظمة الصحة العالمية و اليونسكو دفع مرتبات الموظفين بالوكالة . أنظر : حسن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 443 — 444 .

² — راجع : أسماء سليمان الشهابي ، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا : ما لها و ما عليها) ، حلقة بحث لاستكمال متطلبات السنة الأولى ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2004 ، ص 28 إيمان محمد عثمان ، عرض كتاب : علي فيصل ، اللاجئين الفلسطينيون و وكالة الغوث ، مجلة السياسة الدولية ، مؤسسة الأهرام مصر ، سنة 32 ، عدد 126 ، أكتوبر 1996 ، ص 243 .

³ — جدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية ظلت منذ السنوات الأولى للأونروا هي الدولة المانحة الرئيسية للأونروا ، حيث تبلغ مساهمتها حوالي 70 % من مجموع المساهمات . و معنى ذلك أن امتناع الولايات المتحدة الأمريكية عن تقديم إسهامها ، أو حتى خفضه ، من شأنه تصفية أعمال الوكالة ، لذلك فلا غرابة إذن ، إذا استخدمت الولايات المتحدة إسهامها كأداة ضغط ، تحقّق بها مصالح الصهيونية في تصفية قضية فلسطين على الصعيد الدولي .

راجع : أحمد حجاجي ، مرجع سابق ، ص 35 ؛ محمد كمال يحيى ، السوفييت و القضية الفلسطينية (1948 — 1967) ، بدون دار و مكان نشر ، 1986 ، ص 271 .

⁴ — علي فيصل ، اللاجئين الفلسطينيون و وكالة الغوث ، شركة دار التقدم العربي ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص 39 .

⁵ — حيث أن إعداد الميزانية يتم استناداً إلى الزيادة الطبيعية للسكان و التي تبلغ 3 % ، و لا تُراعى نسبة الزيادة في المجتمع الفلسطيني التي تبلغ 7 % .

و ترتب على ذلك أن الوكالة ظلت تعاني من أزمة مالية في معظم السنوات ، إذ كان هناك عجزٌ كبيرٌ كل عام في ميزانيتها ¹ ، و من ثم فهي في حاجة إلى إيراد إضافي لتمكينها من مواجهة التزاماتها و السير ببرامجها الخاصة بالتعليم و التدريب ² .

و يمكن القول بصفة عامة ، أن الصعوبات المالية المستمرة التي تواجهها وكالة الأونروا ، يمكن تفسيرها بأنها ناتجة عن دوافع سياسية ، تتمّ عن حدوث و هن في التزام المجتمع الدولي بقضية اللاجئين الفلسطينيين ³ ، حيث أن ميزانية الأونروا — على حد قول البعض — ما هي بالأساس إلا تنفيذ لقرار سياسي معيّن للدول المانحة ، تتوفر بسخاء في سياق سياسي معيّن ، و تُجفّف في سياق سياسي مغاير ⁴ .

رابعاً : مهام الأونروا

باشرت الأونروا عملياتها في منتصف عام 1950 ، و كانت مهمتها الاضطلاع بأعمال الإغاثة و توفير الغذاء و المأوى ، و تقديم المساعدات الطارئة و الخدمات الاجتماعية و الصحية لآلاف اللاجئين الفلسطينيين المشمولين برعايتها ⁵ .

و تتبثق ولاية الأونروا بتقديم المساعدات الإنسانية من القرار رقم 302 لعام 1949 القاضي بإنشائها ، حيث تقوم بتنفيذ خدماتها من خلال ثلاثة برامج أساسية هي :

1 — برنامج التعليم

يعتبر توفير التعليم لأطفال اللاجئين أكبر نشاط تمارسه الأونروا ، حيث تخصص له نصف ميزانيتها تقريباً و ثلثي موظفيها ، و يُشرف على العملية التربوية التي تقودها الأونروا منظمة اليونسكو .

2 — برنامج الصحة

يحتل قطاع الصحة في الأونروا المرتبة الثانية بعد التعليم ، إذ يستهلك ما يقارب من 21 % من ميزانية الأونروا ، و تخضع خدمات الوكالة في مجال الصحة للإشراف الفني لمنظمة الصحة العالمية .

¹ — تعاني الأونروا من صعوبات مالية مزمنة ، وصلت إلى درجة التوقف عن تقديم خدماتها في عامي 1975 / 1976 . و في نهاية 1999 سجلت الوكالة عجزاً في ميزانيتها قدره 61 مليون دولار ، في حين بلغ هذا العجز 40 مليون دولار سنة 2009 . و لقد أصبح مألوفاً أن نسّمع في كل مرة بأن وكالة الأونروا تطلب إعانات عاجلة بسبب ما تعانيه من ضائقة مالية ، و أنها على وشك الانهيار .

راجع حول هذا الموضوع : فاروق صيتان الشناق ، مرجع سابق ، ص 268 — 269 ؛ عادل حسن غنيم ، مرجع سابق ص 40 — 41 ؛ محمد كمال يحي ، مرجع سابق ، ص 268 — 269 .

² — راجع : عزيز شكري ، فؤاد ديب ، القضية الفلسطينية و المشاكل المعاصرة ، مديرية الكتب الجامعية ، جامعة دمشق ، سوريا 1981 / 1982 ، ص 82 — 83 ؛ إدوارد سيدهم ، مشكلة اللاجئين العرب ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة 1961 ، ص 90 .

³ — راجع : محمد خالد الأزعر و آخرون ، مرجع سابق ، ص 17 .

⁴ — أنظر : علي فيصل ، مرجع سابق ، ص 93 .

⁵ — أنظر : مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئين الفلسطينيون بين الشتات و العودة ، مرجع سابق ، ص 53 .

3 – برنامج الإغاثة و الخدمات الاجتماعية

يأتي هذا البرنامج في المرتبة الثالثة بعد التعليم و الصحة ، حيث يستهلك حوالي 14 % من ميزانية الأونروا ، و يهدف إلى دعم اللاجئين الفلسطينيين الذين يعانون من ظروف اجتماعية و اقتصادية سيئة ، و ذلك من خلال تقديم مشروعات طويلة الأمد ، تشجع الاعتماد على الذات ¹ .

و اللافت للأنظار ، أنه في السنوات الأخيرة ، و من أجل التكيف مع التوجه السياسي لعمليات السلام ، شهدت الوكالة تحولاً تدريجياً في وظيفتها ، من منظمة لإغاثة اللاجئين و تشغيلهم إلى وكالة للتنمية المحلية في إطار إقليمي يشمل مناطق عملياتها الخمسة ، و ذلك من خلال مشاريع تهدف إلى تحسين البنية التحتية في المناطق التي يتركز فيها اللاجئون الفلسطينيون ² . و من المؤكد أن هذا التحول في دور الوكالة ، يشكل انعطافاً في تاريخها ، و انتقالاً من الوظيفة الإنسانية التي أنشئت من أجلها إلى وظيفة أخرى سياسية ، متكيفة مع سياق عمليات السلام و مؤشرات التأهيل و الدمج و التوطين ³ .

خامساً : تقييم عمل و كالة الأونروا

من المآخذ على وكالة الأونروا أن ولايتها تقتصر على فئة معينة من اللاجئين ، و هم الفلسطينيون المقيمون في مناطق عملياتها ، كما أن مهمتها تنحصر في مساعدة اللاجئين مساعدة مادية فقط ، و ليست لها الأهلية لمدهم بالحماية القانونية أو بنظام قانوني للجوء ، مما يسبب لهم مشاكل كثيرة خاصة في التنقل و الحصول على الوثائق الشخصية ⁴ .

و لكن مع ذلك ، يرى الفلسطينيون أنهم رغم معاناتهم بسبب نقص الحماية ، إضافة إلى كل ما يُعزى من عيوب و مآخذ على ما تقوم به الأونروا ، إلا أنها ((كانت فعالة في المساهمة في الحفاظ على الهوية الفلسطينية في المنفى)) ⁵ .

هذا ، و من الواضح أن بقاء الوكالة – مع أنها هيئة مؤقتة – طيلة هذه الفترة ، و استمرار الحاجة إلى خدماتها ، دليل على أن مشكلة اللاجئين لا تزال بدون حل ، بسبب مضاعفات القضية الفلسطينية برمتها ⁶ ؛ فالأونروا رمز تحمّل المجتمع الدولي لمسؤوليته ، و دور حكوماته في تشريد الفلسطينيين

¹ – راجع : راما عبد اللطيف ، مرجع سابق ، ص 73 و ما يليها .

² – قيس عبد الكريم (و آخرون) ، شرم الشيخ ... اللاجئين ... الحل الدائم ، الأوائل ، دمشق ، 2001 ، ص 188 – 191 .

³ – أنظر : رمزي رباح ، علي فيصل ، اللاجئين و حق العودة : بين المناورات التفاوضية ... و مقدمات النهوض الجماهيري شركة التقدم العربي ، بيروت ، الطبعة الأولى ، جويلية 2000 ، ص 65 و 117 .

⁴ – معهد البحوث و الدراسات العربية ، المجتمع الدولي و القضية الفلسطينية ، القاهرة ، 1993 ، ص 54 ؛ سوزان م. أكرم مرجع سابق ، ص 259 .

⁵ – أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 34 .

⁶ – مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئين الفلسطينيون بين الشتات و العودة ، مرجع سابق ، ص 54 ؛ عيسى أبو زهيرة حقوق اللاجئين في ظل التسوية الراهنة ، على الموقع التالي : www.sis.gov.ps/arabic/roya/17/page4.html

و تشنتهم ، و حرمانهم من أبسط الحقوق الإنسانية ¹ . و بالتالي فإن استمرار الوكالة يعني استمرار الالتزام الدولي بقرارات الأمم المتحدة ، التي تؤكد حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم و رفع البؤس و الفاقة عنهم في دول الشتات ² .

و انطلاقاً من ذلك ، يمكن فهم خلفية الضغوط التي تتعرض لها وكالة الأونروا في أداء مهامها حيث تُتهم بأن مصانعها تنتج أسلحة ، و أن موظفيها يدعمون الإرهابيين ³ . كما يمكن تفسير تزايد مخاوف الدول العربية من صدور قرار جديد يلغي عمل الوكالة ، و هو ما يعني إلغاء ملف اللاجئين الفلسطينيين ، و تصفية قضيتهم وفق المخطط الأمريكي – الإسرائيلي ⁴ .

و في ختام هذا المبحث ، و بناء على كل ما تقدم ، يمكننا أن نخلص إلى القول بأن مرحلة ما قبل 1950 (ما قبل نشأة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين) تميّزت بانعدام سياسة شمولية و موحدة للجوء سواء من حيث تعدد الهيئات الدولية الراعية للاجئين و ضيق و تضارب اختصاصاتها ، أو من حيث تعدد الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين و محدودية تصوّرها للحماية الدولية . فلقد وصل عدد الهيئات التي رعت اللاجئين قبل نشأة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى ثمان هيئات ، لها غالباً اختصاصات ضيقة و متضاربة ، ما كان يعبر عن نوع من عدم استقرار و وضوح الرؤيا ، فيما يخص كيفية معالجة قضايا اللاجئين .

و بصفة عامة ، يمكن تلخيص سلبيات تجربة المجتمع الدولي قبل نشأة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الملاحظات التالية ⁵ :

¹ — فتحي كليب ، دائرة الحرمان : نظرة على تقديمات الأونروا إلى اللاجئين الفلسطينيين في لبنان ، الأوائل للنشر و التوزيع دمشق ، سوريا ، الطبعة الأولى ، 2001 ، ص 66 ؛ فاروق صيتان الشناق ، مرجع سابق ، ص 71 .

² — أنظر : ظافر بن خضراء ، مرجع سابق ، ص 71 ؛ راما سحتوت ، المركز القانوني للاجئ الفلسطيني ، حلقة بحث للجنة الأولى ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، سوريا ، ص 2007 ، ص 46 .

³ — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 35 .

و لقد حاولت قوات الاحتلال مراراً النيل من دور الوكالة و حيادها ، بإثارة أكاذيب حول دور الوكالة في مساعدة فصائل المقاومة الفلسطينية المسلحة ، كتصوير حمالة نقل الجرحى و المرضى على أنها صاروخ محلي الصنع ينقله مسعفو الوكالة في سيارة إسعاف أو قيام سيارات الوكالة بنقل مقاومين .

و تحاول الوكالة باستمرار الرد على هذه الاتهامات ، علماً بأن إسرائيل لم تقدم شكوى رسمية ضد الوكالة أو أحد موظفيها .

أنظر : مركز الميزان لحقوق الإنسان ، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان ، 2003 / 2004 ، على أحد المواقع التالية : www.mezan.org et www.anhri.net et www.TheArabicNetworkforHumanRight

⁴ — أنظر : علي فيصل ، مرجع سابق ، ص 8 ؛ ظافر بن خضراء ، مرجع سابق ، ص 71 .

⁵ — راجع في تفصيل تلك الملاحظات : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ص 26 — 27 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 192 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 73 – 74 .

1 — تعدد الهيئات الدولية التي أنشئت في مجال حماية اللاجئين و مساعدتهم (8 هيئات) : و قد نجم عن هذا التعدد مشاكل كثيرة ، من بينها على وجه الخصوص ، تداخل الاختصاصات فيما بين هذه الهيئات .

2 — ضعف اختصاصات هذه الهيئات : فالى جانب أن كل منظمة أو وكالة منها كانت تختص بطوائف معينة من اللاجئين ، فقد انحصر دورها بصفة أساسية في الإغاثة و البحث عن بعض الحلول للاجئين و لم يشمل — باستثناء بعض الحالات — مسألة توفير الحماية القانونية ، و التي تُعدُّ مسألة أساسية و مصيرية بالنسبة للاجئين .

3 — نقص الفاعلية : فلم يكن لهذه الهيئات سلطة إجبار الدول على اتخاذ أي إجراء لمصلحة اللاجئين ، و يرجع ذلك إلى الصراعات السياسية ، و تعارض المصالح خلال تلك الفترة من حياة المجتمع الدولي الأمر الذي انعكس في صورة حرص كل دولة على التمسك بأكبر قدر ممكن من حرية التصرف ، و هو ما قلل إلى حد كبير من سلطتها ، و حدَّ من فاعليتها .

4 — ضعف الوسائل المالية و المادية التي وُضعت رهن إشارة هذه الهيئات : و التي غالباً ما وجدت نفسها غير قادرة على إيجاد الحلول المناسبة للاجئين ، مما أدى بها إلى الاكتفاء بدور المنسق بين الدول المعنية .

إن هذه السلبيات هي التي دفعت البعض إلى الحكم بأن أية هيئة من هذه الهيئات لم تحقّق نجاحاً تاماً¹ ، إذ جعلتها غير قادرة في بعض الأحيان على إيجاد الحلول المناسبة للاجئين ، ما تركهم يواجهون حالات صعبة من التشردم و عدم الاستقرار .

و مع ذلك ، فليس من الإنصاف إغفال أهمية الدور الذي لعبته هذه الهيئات في ذلك الوقت ، فلم تمنعها تلك السلبيات من تحقيق بعض النتائج الإيجابية و التي لا يُستهان بها ، و من بينها على وجه الخصوص² :

1 — منح اللاجئين في بعض الحالات حماية قانونية و لو محدودة ، تتجلى بالخصوص في التدخل لدى الحكومات قصد إقناعها بعدم إبعاد اللاجئين .

2 — حثّ الدول على إبرام اتفاقيات دولية كثيرة ، أو وضع ترتيبات دولية من أجل تحسين أوضاع اللاجئين . و قد كان لهذه المستندات القانونية فيما بعد دور أساسي في إنشاء قانون اللاجئين و تطويره .

3 — تقديم خدمات شبه قنصلية (quasi – consulaire) لصالح اللاجئين ، كإثباتات الشخصية و التصديق على بعض المستندات ، و منح وثائق السفر مثل جواز سفر (نانسن) الذي تم إصداره في

¹ — أنظر : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 8 .

² — راجع في تفصيل تلك الإيجابيات : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 192 — 193 ؛ عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 27 — 28 .

البداية لصالح اللاجئين الروس سنة 1924 ، و استفاد منه بعد ذلك لاجئون آخرون من جنسيات مختلفة و اعترفت به 54 دولة ¹ .

و ستفيد من هذه الإيجابيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حيث إنها ستجد أمامها رصيذا لا يستهان به من التجربة في التعامل مع قضايا اللاجئين ، و لكن في الوقت نفسه ستستفيد كذلك من السلبات التي عرفتھا التجربة عینھا ، حيث إنها ستحاول تجنب الأخطاء السابقة ، و نهج سياسة جديدة تسمح لها بالقيام بدور أكثر فاعلية لصالح اللاجئين ، خصوصا أن مشاكل اللاجئين ستزداد حدة بعد ذلك ² .

¹ — راجع ما سبق من هذه الأطروحة ، ص 310 .

² — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 28 .

المبحث الثالث

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

إن الإخفاق النسبي للمجتمع الدولي في تعامله مع قضايا اللاجئين في الفترة التي امتدت إلى ما قبل 1950 ، تجلّى كما رأينا سابقاً في انعدام سياسة شمولية و متناسقة للجوء ، و التي لم يكن لها الإمكان أن تخرج إلى الوجود ، نظراً لتعدد الهيئات الدولية التي ترعى اللاجئين و تضارب أو تداخل اختصاصاتها و السبب الرئيسي في هذا الإخفاق يرجع إلى انعدام سياسة أو إستراتيجية مرسومة مسبقاً لمعالجة حالات اللجوء حين ظهورها ، و الاكتفاء بسياسة (ردّ الفعل) بعد ظهور هذه الحالات ، و بكيفية غالباً ما تكون ارتجالية و مجزأة .

و لكن اتضح الرأي بعد ذلك ، أنه حان الأوان لإعادة النظر في كيفية التعامل مع مسألة اللجوء حيث استقر الرأي في إطار منظمة الأمم المتحدة ، أنه من الضروري إنشاء هيئة موحدة تسهر على اللاجئين في كافة أرجاء العالم ، و تم تحقّق ذلك بإنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين سنة 1949 . و منذ ذلك الحين ، ما فتئت هذه المنظمة مسؤولة عن حماية اللاجئين ، و التشجيع على إيجاد حلول دائمة لمحتتهم .

و حتى نعطي هذه المنظمة حقها من البحث و التحليل و التقويم ، رأينا دراستها في خمسة مطالب حيث نستهلّ في المطلب الأول عرض نشأة المفوضية ، تنظيمها و طبيعة عملها ، و نتناول في المطلب الثاني ولايتها ، و نبحت في المطلب الثالث دورها ، أما المطلب الرابع فنخصه لبيان فئات خاصة من اللاجئين محل اهتمام المفوضية ، و في المطلب الخامس و الأخير نسلط فيه الضوء على مسألتها تمويل المفوضية و شراكتها مع المنظمات الأخرى .

المطلب الأول : نشأة المفوضية ، تنظيمها و طبيعة عملها

و ينقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ، على النحو الآتي :

الفرع الأول : نشأة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

الفرع الثاني : تنظيم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

الفرع الثالث : طبيعة عمل المفوضية .

الفرع الأول : نشأة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

جاءت فكرة إنشاء منظمة جديدة تعنى باللاجئين حينما تبين أن المنظمة الدولية للاجئين (L'OIR) سوف لن تتمكن من إعادة توطين ما تبقى من لاجئي الحرب العالمية الثانية (400 ألف شخص) في الطرف الوجيز الذي كان يفرقها عن موعد نهاية ولايتها ، و الذي كان محددًا في 30 جوان 1950 . و تعززت هذه الفكرة حينما أخذ عدد اللاجئين يتزايد من جديد إثر التحوّلات السياسية التي عرفتتها دول أوروبا الشرقية ، و كذلك تلك التي نجمت عن اندلاع الحرب الباردة ، و هي الحالة التي لم يكن في استطاعة تلك المنظمة مواجهتها ، خصوصًا أنها كانت تعاني من عجز مالي كبير ، و نقص فادح في الموارد البشرية و الوسائل المادية ¹ . لذا قررت الدول التي كانت تنتمي إليها هذه المنظمة أنه حان الوقت لكي تضطلع الأمم المتحدة بمسؤوليتها ، و تنظر في وسيلة أنجع لتوفير الحماية الضرورية للاجئين ² .

و نتيجة لذلك ، ناقشت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1949 موضوع كيفية معالجة مشكلة اللاجئين . و خلال المناقشة التي كان يطفو عليها الجانب السياسي ، و خاصة النزاع الإيديولوجي بين الشرق و الغرب ، ظهر عدم انسجام مواقف الدول ، و انقسمت الآراء ³ بين :

1 — دول تعارض فكرة إنشاء منظمة جديدة ، و تتخوّف من أي التزام من طرف الأمم المتحدة بشأن اللاجئين يمكن أن تنجم عنه نفقات مالية إضافية تُثقل ميزانية الدول ، و بدل ذلك اقترحت تسليم مهمة حماية اللاجئين لقسم من أقسام الأمانة العامة للأمم المتحدة ⁴ .

2 — دول تسعى إلى إقامة منظمة دولية جديدة تنتمي إلى أسرة الأمم المتحدة ، و تكون مدة ولايتها محددة مثل سابقتها في فترة لا تفوق ثلاث سنوات ، و لا تحتاج إلا لقليل من التمويل ، و لها أهداف محدودة أهمها حماية البقية الباقية من اللاجئين الذين كانت ترعاهم المنظمة الدولية للاجئين ، حتى يتم توطينهم بصفة دائمة ⁵ .

3 — دول تُحبّذ قيام منظمة قوية ، دائمة ، متعددة الأهداف للاجئين ، و كانت ترى ضرورة وجود مفوّض سام مستقل ، يتمتع بسلطة جمع الأموال و إنفاقها على اللاجئين ⁶ .

¹ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 30 — 31 ؛ بدوية ذيب مرجع سابق ، ص 70 ؛ René RISTELHUEBER, *op. cit.*, pp. 692 – 693

² — راجع : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 237 ؛ Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 74

³ — راجع في عرض هذه الآراء : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 19 . Roger NATHAN – CHAPOTOT, *op. cit.*, pp. XI et ss .

⁴ — و كان هذا الرأي يُمثّله الإتحاد السوفياتي إلى جانب الدول الدائرة في فلكه ، و قد قاطعت تمامًا فيما بعد كثيرًا من المفاوضات .

⁵ — و تُعدّ الولايات المتحدة الأمريكية أبرز من ينادي بهذا الرأي .

⁶ — و هو موقف دول أوروبا الغربية التي تحمّلت القدر الأكبر من عبء اللاجئين ، بالإضافة إلى باكستان و الهند اللتين كانت كل منهما تستضيف ملايين اللاجئين في أعقاب تقسيم الهند عام 1947 .

و بعد نقاشات طويلة و جدل حاد ، اختارت الجمعية العامة الحل الوسط (أي الرأي الثاني) و أصدرت قرارا رقم 319 (د - 4) في 3 ديسمبر 1949¹ ، يقضي بإنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لفترة مبدئية قدرها ثلاث سنوات ، على أن تبدأ أعمالها اعتبارا من 1 جانفي 1951² .

و في 14 ديسمبر 1950 و بموجب القرار رقم 428 (د - 5) ، قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بوضع النظام الأساسي للمفوضية السامية ، موضحة بذلك قرارها السابق³ .

الفرع الثاني : تنظيم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

سبق لنا القول أن هذه المفوضية أنشئت بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، و ذلك طبقا للمادة 22 من ميثاق الأمم المتحدة ، و من ثم فهي جهاز من أجهزتها ، تعمل تحت إشرافها ، و تتمتع بالشخصية القانونية الدولية في الحدود اللازمة لتحقيق مقاصدها و مباشرة وظائفها . و طبقا للنظام الأساسي للمفوضية ، فإن مقرها يقع في مدينة جنيف بسويسرا . و بصفة عامة تختص بتقديم الحماية الدولية للاجئين الذين تتوافر فيهم الشروط المبينة في نظامها الأساسي ، و البحث عن حلول دائمة لمشكلة اللاجئين ، سواء عن طريق تسهيل عودتهم باختيارهم إلى بلدانهم الأصلية ، أو عن طريق تسهيل اندماجهم في مجتمعات قومية جديدة⁴ .

و تنتخب الجمعية العامة للأمم المتحدة المفوض السامي لشؤون اللاجئين لمدة ثلاث سنوات بناء على ترشيح من الأمين العام ، و يقدم المفوض السامي للجمعية العامة كل سنة - عن طريق المجلس الاقتصادي و الاجتماعي - تقريراً عن أعمال منظمته ، باعتباره مسؤولاً أمامهما (أي الجمعية العامة و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي)⁵ . و لقد تولّى هذا المنصب عشرة من الموظفين السامين منذ إنشاء هذه المنظمة في عام 1951⁶ ، و المفوض السامي الحالي هو السيد " أنطونيو غوتيرس "

¹ - و ذلك بموافقة 36 عضوا و اعتراض 5 أعضاء و امتناع 11 عضوا .

² - أنظر : حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 28 ؛ حافظ العلوي ، مرجع سابق ، ص 115 .

³ - أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 21 ؛ Gilbert JAEGER, Les Nations Unies et les réfugiés, *op.cit.*, p. 49 .

⁴ - راجع : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 196 .

⁵ - عصام محمد أحمد زناتي، حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997/1998، ص131.

⁶ - المفوضون السامون السابقون هم : السيد فان غودهارت (M.G.H. Van Heuven Goedhart) من هولندا (ديسمبر 1950 - جويلية 1956) ، و السيد أوغست ر. ليندت (M. Auguste R. Lindt) من سويسرا (ديسمبر 1956 - ديسمبر 1960) ، و السيد م. ف. شنيدر (M. Félix Schnyder) من سويسرا (ديسمبر 1960 - ديسمبر 1965) ، و الأمير صدر الدين آغا خان (Prince Sadruddin Aga khan) من إيران (ديسمبر 1965 - ديسمبر 1977) ، و السيد بول هارتلينج (M. Poul Hartling) من الدانمرك (جانفي 1978 - ديسمبر 1985) ، و السيد جان بيير هوكي (Jean - Pierre M. Hocké) من سويسرا (جانفي 1986 - نوفمبر 1989) ، و السيد ثور فالد ستولنبرج (M. Thorvald Stoltenberg) من النرويج (جانفي 1990 - نوفمبر 1990) ، و السيدة صاداكو أوغاتا (Mme Sadako Ogata) من اليابان (جانفي 1991 - ديسمبر 2000) ثم السيد رود لوبرز (M. Ruud Lubbers) من هولندا (جانفي 2001 - فيفري 2005 ، حيث استقال قبل نهاية عهده) .

(António Guterres) من البرتغال ، و قد تولّى هذا المنصب في 15 جوان 2005 ¹ .

و الأصل في هذه المنظمة أنها مؤقتة ، حيث حدد النظام الأساسي مدة ولايتها بثلاث سنوات ² . و يبدو أن السبب في ذلك يرجع إلى أن الأمم المتحدة كانت قناعتها حينئذ بأن ظاهرة اللجوء ظاهرة عابرة ستتمحي بسرعة ، و أن تحديد مدة ثلاث سنوات ستكون كافية لإنهاء مشكلة اللاجئين ، و لكن بعد بدء المفاوضات في مزاولة أشغالها انطلاقاً من الفاتح جانفي 1951 ، سرعان ما خابت آمال المجتمع الدولي إثر ظهور حالات جديدة للجوء في مناطق مختلفة من العالم ، الأمر الذي أدى إلى تجديد ولايتها بثلاث سنوات و لمرات عديدة ، قبل أن تقرر الجمعية العامة سنة 1964 تمديد مدة صلاحيتها إلى خمس سنوات و تجديدها بصفة دورية منذ ذلك التاريخ ³ .

و إلى جانب المفوض السامي و موظفيه ، سواء في مقر المنظمة في جنيف أو في المكاتب الفرعية أو الميدانية في الخارج ، فإن المادة الرابعة من النظام الأساسي للمفوضية تقضي بأنه يجوز للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي أن ينشئ لجنة استشارية لشؤون اللاجئين (Advisory Committee) تتكوّن من ممثلي دول أعضاء و غير أعضاء في الأمم المتحدة ⁴ ، يختارها المجلس على أساس ما تُبرهن عليه من اهتمام بمشكلة اللاجئين ، و من تفانٍ في حل هذه المشكلة . و تطبيقاً لذلك أنشئت اللجنة الاستشارية لشؤون اللاجئين (U.N. High Commissioner's Advisory Committee on Refugees) في سبتمبر 1951 ⁵ ، و تحدت وظيفتها — كما يدل عليها اسمها — في إبداء الرأي و تقديم المشورة للمفوض السامي بناء على طلبه ، في المسائل المتعلقة بمباشرة مهامه ، و خاصة في ميدان حماية اللاجئين ، و ذلك عندما يكون هناك نزاع حول وضعية الأشخاص الذين يطلبون الحماية ⁶ .

و في سنة 1955 تم حل اللجنة الاستشارية للاجئين و تعويضها باللجنة التنفيذية لصندوق اللاجئين (Le Comité exécutif du fonds des nations unies pour les réfugiés) ⁷ ، و قد واصلت اللجنة التنفيذية الجديدة ممارسة نفس مهام اللجنة السابقة ، كما عُهد إليها بهام أخرى مثل إعطاء

¹ — و طبقاً للمادة 16 من النظام الأساسي ، يمكن للمفوض السامي أن يعيّن مندوبين له معتمدين لدى حكومات الدول التي يقيم فيها لاجئون . و بناء عليه ، أصبح لهذه المنظمة سنة 2001 أكثر من 281 مكتبا ميدانيا (Field Office) موزعة في أنحاء العالم المختلفة .

² — جرت الفقرة الخامسة من النظام الأساسي للمفوضية ، على أن الجمعية العامة ستنتظر في موعد أقصاه دورتها الثامنة في مسألة استمرار المفوضية لمدة تجاوز يوم 31 / 12 / 1953 من عدمه .

³ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 34 ؛ حافظ العلوي ، مرجع سابق ، ص 115 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 43 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 74 .

⁴ — و عددهم 15 ممثلاً .

⁵ — بموجب القرار رقم 393 (د — 13) ب ، و الصادر في 10 سبتمبر 1951 .

⁶ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 53 — 54 .

⁷ — راجع قرار المجلس الاقتصادي و الاجتماعي رقم 565 (د — 19) الصادر في 21 مارس 1955 ، و الذي جاء تنفيذاً لقرار الجمعية العامة رقم 832 (د — 9) الصادر في 21 أكتوبر 1954 .

التوجيهات و التعليمات للمفوضية السامية حول تطبيق البرامج المختلفة و الرقابة على الميزانية ، و مراقبة تطبيق البرامج الخاصة بمساعدة اللاجئين ¹ .

و في عام 1957 تم إنشاء اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (Executive Committee of the UNHCR Programme) ² خلفا للجنة التنفيذية لصندوق اللاجئين و ذلك بموجب قرار من الجمعية العامة ³ ، و قرار من المجلس الاقتصادي و الاجتماعي ⁴ . و تتمثل مهام هذه اللجنة في تقديم الاستشارات للمفوض السامي عند الطلب ، و مساعدته في تنفيذ مهامه التي نص عليها النظام الأساسي . و لأجل ذلك تعقد دورة سنوية في جنيف في شهر أكتوبر من كل عام ، من أجل الموافقة على البرامج الخاصة بالسنة الميلادية التالية ، و من أجل تحديد الهدف المالي المطلوب لتنفيذ هذا البرنامج، بالإضافة إلى تقديم النصح و الإرشاد لحل أي مشاكل خاصة باللاجئين قد تظهر في المستقبل ⁵ .

و في سنة 1976 ، أنشأت اللجنة آنفة الذكر لجنة فرعية شاملة (Sub – Committee of the Whole) تختص بمسائل الحماية الدولية ، و عهدت إليها بدراسة الجوانب التقنية و القانونية المتعلقة بحماية اللاجئين ، و ذلك بقصد تحديد أوجه القصور القائمة فيها ، و اقتراح البدائل و الاستراتيجيات لمعالجتها ⁶ .

الفرع الثالث : طبيعة عمل المفوضية

تنص المادة الثانية من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أنه : ((ليس لعمل المفوض السامي سمة سياسية ، بل هو عمل إنساني و اجتماعي ، القاعدة فيه أن يعالج شؤون جماعات و فئات اللاجئين)) .

لقد وصف هذا النص اختصاصات و وظائف المفوضية السامية بأنها ذات طابع غير سياسي تماما بمعنى أن هذه المفوضية إنما تقوم بأداء أعمال و مهام إنسانية و اجتماعية ، و لا دخل لها بالمسائل السياسية ⁷ . و لتحقيق هذا الهدف النبيل ، مُنحت للمفوض السامي إمكانية الاستقلال و عدم التأثر بتدخلات الحكومات المختلفة ، من خلال انتخابه مباشرة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة على غرار أمين عام المنظمة الأممية . و هذه ميزة عظيمة تدلُّ على الأهمية الخاصة التي يوليها المجتمع

¹ – أنظر : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 73 ؛ محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 148 .

² – تشكّلت هذه اللجنة في البداية من ممثلين عن 25 دولة ، ثم ارتفع العدد ليصبح 85 ممثلا في سنة 2011 ، يتم انتخابهم من طرف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي . أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الموقع : www.UNHCR.org

³ – قرار الجمعية رقم 1166 (د – 12) الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1957 .

⁴ – قرار المجلس الاقتصادي و الاجتماعي رقم 672 (د – 25) الصادر بتاريخ 5 ماي 1958 .

⁵ – راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الضمانات القانونية الدولية و الوطنية لحماية حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 94 .

⁶ – راجع : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 120 ؛ Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 109 – 111

⁷ – فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 237 ؛ حافظ العلوي ، مرجع سابق ، ص 117 ؛ حسن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 439 .

الدولي لمحنة اللجوء فراراً من الاضطهاد ، كمشكل إنساني صرف يقتضي تأمين الحماية و المساعدة الدولية من كل الحكومات المعنية ¹ .

و يرى كثير من مسؤولي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن التأكيد على الطبيعة غير السياسية لعمل المفوضية كان مسؤولاً إلى حد كبير عن تمكين المفوضية من العمل في عصر الحرب الباردة المحتدمة ، و في الفترات اللاحقة من الصراع المسلح على السواء ² .

و على النقيض من ذلك ، يرى باحثون آخرون أنه في الوقت الذي أثبتت فيه التفرقة فائدتها بطرق كثيرة ، فقد كانت في الحقيقة تفرقة خادعة إلى حد ما منذ البداية ، حيث كانت ترمي في المقام الأول إلى التخفيف من حدة آثار الاستقطاب الثنائي في أوائل الخمسينيات من القرن الماضي ، و منع حدوث شلل تام للأمم المتحدة في معالجة قضية اللاجئين في ذلك الوقت . و عليه ، فالمفوضية — و إن كانت معتادة على وصف نفسها بالكيان غير السياسي — إلا أن جوهر عملها بطبيعة الحال له طابع سياسي إلى حد بعيد ، حيث أن الغالبية العظمى من اللاجئين قد ظهرت نتيجة لقرارات سياسية و أخطاء في الحساب مما أفضى في كثير من الأحيان إلى حروب و عمليات لجوء جماعي ، و بالتالي فالمفوضية — يضيف هؤلاء — هي صاحبة دور سياسي كبير ، و تتأثر تأثراً واضحاً بمصالح الحكومات الكبرى ³ .

و في نفس الاتجاه ، يرى بعض المحللين أن القرار الخاص بميلاد هذه الوكالة نفسها كان قراراً سياسياً ⁴ ، و أنه بالنظر إلى أن المفوضية جهاز تابع للأمم المتحدة ، يخضع للسيطرة الرسمية العامة فإنها لا يمكن مطلقاً أن تكون مستقلة عن الأجهزة السياسية للأمم المتحدة ⁵ .

¹ — أنظر : حافظ العلوي ، مرجع سابق ، ص 117 .

² — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 19 .

³ — فعندما تقوم المفوضية بعمليات ضخمة للإغاثة ، كثيراً ما تقع تحت رحمة الجهات المانحة و الحكومات المضيفة ، و من ثم لا تستطيع أن تنفذ برامجها الضخمة لتقديم الرعاية و التعامل مع الطوارئ إلا إذا كانت تحصل على تمويل من الدول الصناعية ، و لا تستطيع أن تمارس عملها في الدول التي ينتقل إليها اللاجئين إلا إذا سمحت الحكومات المضيفة بوجودها في تلك الدول . و هكذا فإن المفوضية في وضع يجعلها غير قادرة على أن تتحدى سياسات جهات التمويل و الجهات المضيفة ، حتى و لو لم تتعامل تلك السياسات مع مشاكل اللاجئين بالقدر الكافي .

راجع : جيل لويسر ، مفوضية شؤون اللاجئين و تقلص حماية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، ص 24 ؛ فرانسوا بيريزيوسى ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : الذكرى الخمسون لإنشائها ، مجلة اللاجئين ، المجلد 3 رقم 120 ، 2000 ، ص 10 ؛ جيمس هاثواي ، من الذي يجب أن يتولى الرقابة على قانون اللجوء ، نشرة الهجرة القسرية ، مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد ، عدد 14 ، جويلية 2002 ، ص 23 .

⁴ — حيث صدر بعد مناقشات حادة ، و في ظل الانقسام الواضح بين الديمقراطيات التي تنزعها الدول الغربية و البلدان التي كان يُسيطر عليها الإتحاد السوفياتي سابقاً .

⁵ — و في هذا السياق ، طُرح سؤال على المفوض السامي لشؤون اللاجئين السابق : السيدة " سادكو أوجاتا " ، حول النزاعات التي انفجرت حديثاً و جعلت من المفوضية — و هي منظمة إنسانية — طرفاً بين الأطراف السياسية المعنية ، و هل يمكن أن تتفادى المفوضية لعب دور سياسي و تتمسك فقط بدورها الإنساني ، أم أن ذلك قد أصبح أمراً صعباً ؟ =

و يمكن القول ، أنه كيفما كان الأمر بشأن صحة أو زيف التفرقة بين ما هو سياسي و ما هو إنساني في العمل الميداني ، فإنه يتعين على المفوض السامي — على الأقل — أثناء قيامه بممارسة مهامه لصالح اللاجئين ، أن يكون متجردا ، و أن يمارس هذه المهام بروح إنسانية بحتة ، بعيدا عن أي صبغة سياسية ، و ذلك بالقدر المستطاع .

المطلب الثاني : ولاية المفوضية

تميّزت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عن الوكالات التي سبقتها ، من حيث أن نشاطها يمتدّ إلى جميع اللاجئين الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في نظامها الأساسي ، بقطع النظر عن المكان الذي جاؤوا منه ، و الجنسية التي يحملونها ، و الأصل العرقي الذي ينتمون إليه ¹ ، في حين أن المنظمات التي سبقتها ، كان كل منها يختص بطائفة أو أكثر من اللاجئين ، تمّ تحديدها سواء على أساس جغرافي أو عرقي .

و كذلك ، عندما أنشئت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في بادئ الأمر ، كانت النواحي المادية لإغاثة اللاجئين تُعتبر ضمن مسؤولية الحكومة التي منحت اللجوء ، غير أنه لما كان العديد من التدفقات الكبيرة للاجئين في العالم ، قد حدثت في أقل البلدان نمواً ، فقد اكتسبت المفوضية دوراً إضافياً يتمثل في توفير المساعدة لفئات أخرى من الناس ² ، بما في ذلك النازحون داخل حدود بلادهم ، و العائدون (اللاجئين أو الأشخاص النازحون داخليا الذين عادوا) ، و ملتمسو اللجوء (الذين لم يتقرر بعد وضعهم الرسمي) ، و الأشخاص عديمي الجنسية ، و السكان المتأثرين بالحرب و غيرهم .

هذا ، و يتّسق توسّع دور المفوضية ليشمل فئات من الناس غير اللاجئين مع النظام الأساسي للمفوضية ، فالمادة الأولى منه توجّه المفوضية إلى : ((التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين)) ، في حين تنص المادة التاسعة على أن المنظمة : ((سوف تتولى أي مهام إضافية تقرّر الجمعية العامة

= و أجابت " ساداكو أوجاتا " بالقول : ((إن طبيعة و مضمون العمل الذي نقوم به إنساني بحت ، و لكن ذلك لا يجعلنا في وضع نستطيع معه الهروب من السياق السياسي لأوضاع اللاجئين المأساوية . و علينا أن نلتزم الحياد ، و أحيانا يفسر هذا الحياد على أنه انحياز لطرف ضد آخر . و لكن في النهاية تتجسّد سياسة المفوضية المتوازنة)) .

أنظر : سوسن حسين ، لقاء العدد : ساداكو أوجاتا ، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : غياب الإرادة السياسية الدولية وراء تفاقم أزمات اللاجئين ، مجلة السياسة الدولية ، مؤسسة الأهرام ، السنة 35 ، عدد 135 ، جانفي 1999 ، ص 163 .

¹ — تجدر الإشارة هنا ، إلى أن اختصاص المفوضية السامية يمتدّ إلى جميع اللاجئين في كل القارات ، و حتى الموجودين في البلدان التي لم تصادق على اتفاقية جنيف 1951 و بروتوكول نيويورك 1967 . أنظر :

Département de l'information des Nations Unies, ABC des Nations Unies, New – York , 2001 , p. 45 .

² — أنظر : سيس دي روفر ، الخدمة و الحماية : حقوق الإنسان و القانون الإنساني ، (دليل لقوات الشرطة و الأمن) ، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، القاهرة ، 2002 ، ص 348 — 349 ؛

Véronique Lassailly – Jacob , Migrants malgré eux : Une proposition de typologie , dans , Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte , Véronique Lassailly – Jacob (et autres) , Éditions de L'IRD Paris , 1999, pp. 36 – 37 .

تكليفها بها)) . و منذئذ ، وفرت سلسلة من قرارات الجمعية العامة الأساس القانوني لكثير من أنشطة المفوضية مع غير اللاجئين ¹ .

و نظرا لأهمية تطور ولاية المفوضية و ازدياد نطاق المستفيدين منها بصورة مطردة ² ، بدا لنا أنه من المفيد استعراض اتساع عمل المفوضية إلى فئتي النازحين داخليا (الفرع الأول) و عديمي الجنسية (الفرع الثاني) ، و تأثير ذلك على دورها الرئيس في حماية اللاجئين .

الفرع الأول : النازحون داخليا

يمكن تعريف النازحين داخليا ³ تعريفا عاما بأنهم : ((أولئك الأشخاص الذين يُجبرون نتيجة للاضطهاد ، أو النزاع المسلح ، أو العنف ، على ترك ديارهم ، و مغادرة أماكن إقامتهم المعتادة ، و لكنهم يبقون داخل حدود بلدهم)) ⁴ .

ففي كثير من الأحيان تتشابه الأسباب المؤدية للجوء مع تلك المؤدية للنزوح الداخلي ، إلا أن الفئة الأخيرة لم يكن بمقدورها عبور حدود دولية ، أو لتفضيلها البقاء في مناطق آمنة داخل دولتها ⁵ ، لذلك فإن النازحين داخليا يقعون خارج إطار الحماية الدولية و الوثائق الدولية التي تناولت حماية اللاجئين ⁶ لأنهم يتمتعون بحماية دولتهم و سلطاتها القانونية من الناحية النظرية ، لكن من الناحية العملية تكون

¹ — فقد أصدرت الجمعية العامة عدة قرارات ، بموجبها عهدت إلى المفوضية الاهتمام بطوائف أخرى من الأفراد غير أولئك المنصوص عليهم في نظامها الأساسي . و من أمثلة هذه القرارات ، نذكر : قرار الجمعية العامة رقم 3274 (29) في 10 ديسمبر 1974 المتضمن تكليف المفوض السامي بمباشرة وظائف الهيئة المنصوص عليها في اتفاقية نيويورك سنة 1961 الخاصة بخفض حالات انعدام الجنسية . و القرار رقم 3455 (30) في 9 ديسمبر 1975 بشأن تقديم المساعدة الإنسانية للأشخاص المشتبهين من الهند الصينية .

² — غالبا ما يُشار إلى هذه الفئات ، التي تستفيد من حماية المفوضية ، بعبارة ((أشخاص آخرون تهتم بهم المفوضية)) .

³ — و يُطلق عليهم كذلك تسمية المشردين داخليا .

⁴ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 99 .

و راجع كذلك تعريفات مشابهة أخرى لفئة النازحين في :

بيل فريليك ، نزوح بلا نهاية : النازحون الداخليون الذين لا يستطيعون العودة إلى ديارهم ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 17 ، جويلية 2003 ، ص 10 ؛ إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 156 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 66 ؛ سيس دي روفر مرجع سابق ، ص 343 .

و تجدر الإشارة إلى أن التعريف الذي أورده في المتن بخلاف التعريفات الأخرى ، يستبعد بصورة عامة الأوضاع التي يضطر فيها الناس إلى الانتقال نتيجة للكوارث البيئية و مشروعات التنمية ، و مشروعات البنية الأساسية . و ذلك لأنه بالرغم من أن مثل هؤلاء الناس عادة ما يعانون من المصاعب المادية و النفسية ، إلا أنهم قد يواصلون الاستفادة من حماية الدولة ، و قد يتلقون نوعا من التعويض منها .

⁵ — راجع : برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، المكتب الإقليمي للدول العربية ، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009 : تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية ، نيويورك ، 2009 ، ص 96 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية ، مرجع سابق ، ص 16 .

⁶ — أنظر : المفوضية السامية للاجئين ، اللاجئين بالأرقام ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة ، 2001 ، ص 6 .

سلطات الدولة في كثير من الأحيان ، غير قادرة أو غير راغبة في توفير الحماية الوطنية المطلوبة لهؤلاء النازحين ¹ .

و يرى البعض ، أن الاحتكام إلى معيار (عبور الحدود الدولية) كمعيار وحيد لإخراج النازحين قسريا داخل دولهم من مجال تطبيق أحكام القانون الدولي للاجئين ، يعتبر أمرا غير مقبول ، إذ يترتب عليه تفرقة تحكّمية بين طائفتين من الأشخاص ، تتشابهان في الظروف و الاحتياجات ، بما يترتب على هذا من إضفاء حماية دولية خاصة مستقرة و فعّالة على اللاجئين ، و حرمان النازحين دون مسوغ عادل من مثل هذه الحماية ² .

و تبين التجربة القريبة العهد حول العالم ، من أفغانستان إلى أنغولا و من الصومال إلى سريلانكا أن محنة الأشخاص النازحين داخل بلدانهم تكون في أحيان كثيرة سيئة بنفس درجة حالة اللاجئين ، أو ربما أسوأ منها . و في حين أنهم يتمتعون ظاهريا بالحماية من دولتهم ، إلا أن كثيرين من الأشخاص النازحين داخليا يكونون محتجزين في مناطق الصراع ، حيث لا تقوم سلطة حكومية ، و حيث يتعرضون لعمليات ترويع متكررة ، و النقل إلى مواقع جديدة من جانب القوات المتحاربة ³ . و في عدد متزايد من الحالات يبقون في بلد الأصل ليس باختيارهم ، و لكن لأنهم مُنعوا من التماس اللجوء في دول مجاورة و قريبة ⁴ .

و لذلك ، فقد تزايدت النداءات و كثرت المطالبات داخل المجتمع الدولي بضرورة التكفل بفئة اللاجئين . و في هذا الإطار ، توصلت جهود بعض الباحثين إلى تقرير نتيجة غاية في الأهمية ، و هي أن القانون الدولي للاجئين ، و إن كان لا يهدف بصورة مباشرة إلى حماية النازحين (حيث لا يحتوي على أحكام صريحة في هذا الشأن) ، فإنه يهتم بحمايتهم بصورة غير مباشرة كوسيلة فعالة نحو تقليل عدد اللاجئين ؛ ذلك أنه كلما تقدم المجتمع الدولي خطوة نحو إقرار حماية فعالة للنازحين داخل دولهم

¹ — وفي هذا الصدد، يرى ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لشؤون النازحين داخليا، أن السلطات المعنية داخل الدول تنظر إلى اللاجئين بالأحرى كأعداء لا كأفراد من شعبها يحتاجون إلى الحماية والمساعدة. أنظر: سيس دي روفر ، مرجع سابق، ص 345 .

² — راجع : محمد صافي يوسف ، الحماية الدولية للمشردين قسريا داخل دولهم ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2004 ، ص 51 . و قد جاء في ملاحظات الأمين العام للأمم المتحدة السيد بطرس غالي إبان ولايته عام 1996 أنه : ((من غير المقبول أن يستفيد الذين نجحوا في عبور الحدود من قواعد القانون الدولي للاجئين ، في حين يبقى بدون حماية الذين لم يتمكنوا من مغادرة بلدانهم ، و الذين لا يبعدون أحيانا سوى ببضع مئات الأمتار)) .

أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 113 .

³ — و على سبيل المثال فقط ، يصف أحد الباحثين وضع النازحين في دولة بورما قائلا : ((... و ربما انتهى بهم الحال إلى أن يصبحوا جماعة من الجماعات المهمشة ، بل و إلى أن تتعامل معهم حكومتهم بطريقة عدوانية)) .

أنظر : أندرياس دينفاد ، عملية المسائلة المعقدة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 8 ، نوفمبر 2000 ، ص 36 .

⁴ — راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 129 ؛ زراص النفاتي ، مرجع سابق ، ص 349 .

و يبدو أنه لما كانت مسألة النزوح لها صبغة سياسية حساسة ، فإن الحكومات عادة ما تكون غير راغبة — حتى — في الاعتراف بوجود مثل هؤلاء السكان فوق أراضيها ، لما لهذا الأمر من دلالة على فشل الدولة في حماية مواطنيها . أنظر :

أحمد إبراهيم محمود ، الحروب الأهلية و مشكلة اللاجئين في إفريقيا ، مجلة السياسة الدولية ، عدد 143 ، جانفي 2001 ، ص 61 .

كلّما نقص عدد اللاجئين عبر العالم ، خصوصا و أن الغالبية العظمى من اللاجئين كانوا في الأصل نازحين داخليا ¹ .

و على ما يبدو ، فإن تلك المعادلة هي التي تبرّر في واقع الأمر ، بحسب ما يراه أولئك الباحثون تزايد اهتمام الدول الصناعية الكبرى – و هي أكثر دول العالم استقبالا للاجئين – بمشكلة النازحين داخل دولهم تحت ستار مزاعم إنسانية ، و بذلها لجهود حثيثة في سبيل إقرار حماية دولية لهم ، ما دام أن ذلك سيحقق في نهاية المطاف مصالحهم و يقلل من عدد اللاجئين المتدفقين عبر حدودهم ² .

و هذا ما يفسر في الواقع ، توسع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في تفسير اختصاصاتها، لتهتم بحماية و مساعدة النازحين ، على الرغم من عدم تمتعهم بوصف اللاجئين ³ .

و فيما يلي ، سنعرض لدور المفوضية في حماية و مساعدة النازحين من خلال التطرق لثلاثة محاور أساسية ، نعكف فيها على بيان أساس تدخل المفوضية لحماية النازحين داخليا (أولا) ، و ذكر شروط تدخل المفوضية لحماية النازحين داخليا (ثانيا) ، ثم بحث تقدير دور المفوضية في حماية هؤلاء النازحين داخليا (ثالثا) .

أولا : أساس تدخل المفوضية لحماية النازحين داخليا

إذا كان من الواضح – كما أسلفنا القول سابقا – أن المفوضية لا تختص وفقا لأحكام نظامها الأساسي بحماية و مساعدة النازحين قسريا داخل دولهم ⁴ ، حيث يقتصر اختصاصها على اللاجئين وحدهم فإن الواقع العملي يشير إلى أنها قد عملت منذ أوائل السبعينيات من القرن الماضي على توسيع حدود ولايتها إلى هؤلاء الأشخاص ، الأمر الذي حدّا بممثل الأمين العام إلى ملاحظة أن المفوضية تُعتبر أكثر أجهزة الأمم اهتماما بحماية و مساعدة النازحين ⁵ .

¹ – راجع : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 52 – 53 .

² – المرجع نفسه ، ص 52 – 53 .

³ – و تجدر الإشارة هنا ، إلى أن المفوضية تطبّق المبادئ التوجيهية التي وضعتها الأمم المتحدة سنة 1988 بخصوص النزوح الداخلي ، و تتضمن هذه المبادئ التوجيهية ، مجموعة من المعايير القانونية المتعلقة بحماية و مساعدة من أُجبروا على النزوح قسرا داخل أوطانهم . و تُعتبر هذه المبادئ مقبولة دوليا على نطاق واسع ، و لكن مازال هناك شوط طويل يجب قطعه ، حتى يتم تطبيقها على أرض الواقع . أنظر :

غريتا زيندر ، البورونديون يستخدمون طرقا مبتكرة لحماية النازحين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، ص 9 .

⁴ – و كما هو معلوم ، فإن النازحين داخليا يمثلون تلك الفئة التي تقع بين القانون الدولي الإنساني و القانون الدولي للاجئين .

أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 24 .

⁵ – أنظر : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 92 .

و من أهم تدخلات المفوضية السامية لصالح النازحين ، نذكر :

– عملية (شريان الحياة) لحماية و مساعدة النازحين في السودان عام 1989 .

– عملية (الفيروز) لإنقاذ عشرات الآلاف من النازحين بجنوب غرب رواندا عام 1994 .

و على الرغم من أن المفوضية قد اهتمت بحماية و مساعدة النازحين منذ حوالي أربعين عاما ، إلا أن الأساس أو الفلسفة التي بُني عليها هذا الاهتمام قد مرت بمرحلتين أساسيتين :

في البداية ، كان اهتمام المفوضية بحماية و مساعدة النازحين يأتي في إطار الجهود التي تبذلها في حدود ولايتها كما حددها نظامها الأساسي ، لتسهيل عودة اللاجئين إلى مواطنهم الأصلية ، أو إعادة توطينهم في أماكن أخرى ، حيث كانت المفوضية ترى أن عمليات العودة و إعادة التوطين بالنسبة للاجئين ، تتشابه إلى حد بعيد من حيث الإجراءات و الدوافع و الظروف الإنسانية الحاكمة لها و المحيطة بها ، مع عمليات العودة و إعادة التوطين بالنسبة للنازحين ، و أنه ليس من العدل أو الحكمة في شيء من ثم ، التفرقة في المساعدة و الحماية بين طائفتين من الأشخاص ، يتشابهون في مجمل الظروف و الاحتياجات¹ .

و يشير الواقع العملي إلى حالات كثيرة قامت فيها المفوضية بحماية و مساعدة النازحين في معرض جهودها الخاصة بإعادة اللاجئين إلى أوطانهم الأصلية أو إعادة توطينهم في أماكن أخرى ، و هذا ما حدث على سبيل المثال سنة 1972 في السودان ، و عام 1974 في أنغولا و غينيا بيساو و موزمبيق و عام 1980 في زيمبابوي و في السلفادور و نيكاراغوا و سريلانكا في أواخر الثمانينيات و أوائل التسعينيات من القرن الماضي .

لكن سرعان ما تبدل أساس اهتمام المفوضية بالنازحين ، ليصبح هذا الاهتمام جزءاً من سياسة عامة تهدف إلى مكافحة اللجوء و تقليل عدد اللاجئين عبر العالم ، الأمر الذي يساهم في إيجاد حلول فعالة لمشاكلهم ؛ فحماية النازحين و مساعدتهم على العودة أو إعادة التوطين ، من شأنه تلافي وقوع الكثير من حالات اللجوء² . و على العكس من ذلك ، إذا لم يتم معالجة مشكلة النازحين داخليا بشكل فعال ، فإن ذلك يؤدي إلى تدفق هؤلاء النازحين على شكل لاجئين إلى الدول المجاورة ، و خاصة عندما يكون هناك تماثل في الأسباب المؤدية إلى اللجوء و النزوح³ . و لا شك أن تزايد اهتمام المجتمع الدولي بالنازحين يأتي في مقدّمة الأسباب التي أدت إلى تراجع أعداد اللاجئين عبر العالم في السنوات الأخيرة ، وفق ما تشير إليه أحدث الإحصائيات التي أُجريت في هذا الشأن .

و قد ظهر هذا الاتجاه الجديد إبان تفاقم أزمة الأكراد في شمال العراق سنة 1991 ، حيث تكسّر الآلاف منهم على الحدود التركية طالبين اللجوء فرارا من اضطهاد الحكم القائم في العراق آنذاك

¹ - راجع : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 93 .

ففي كثير من الأحيان ، يتداخل اللاجئون الأجانب و النازحون الوطنيون جنبا إلى جنب ، و يكونون جميعا في حاجة متماثلة للحماية و المعونة رغم اختلاف أوضاعهم القانونية . راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 60 .

Sophie Albert, Réfugiés de l'intérieur, dans : Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte ,
Véronique Lassailly – Jacob (et autres) , Éditions de L'IRD Paris , 1999, p. 51.

² - راجع : سيس دي روفر ، مرجع سابق ، ص 349 ؛ محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 94 .

³ - راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 145 .

و تدخلت المفوضية السامية لمساعدتهم داخل الأراضي العراقية بدلا من أن تطلب من تركيا فتح حدودها لاستقبالهم .

ثانيا : شروط تدخل المفوضية لحماية و مساعدة النازحين داخليا

أقامت المفوضية السامية سنة 1992 مجموعة عمل و كلفتها بدراسة الوسائل و الآليات التي تمكنها من الاضطلاع بالمهام الجديدة التي تُسند إليها . و قد لاحظت مجموعة العمل في دراستها أنه لا بد من توافر مجموعة من الشروط (أربعة شروط) لكي يكون تدخل المفوضية السامية لحماية و مساعدة النازحين ممكنا ¹ :

1 — يجب أن يكون التدخل بناء على طلب الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة ² أو الجمعية العامة ³ ، أو إحدى الهيئات المختصة الأخرى في الأمم المتحدة و لاسيما المجلس الاقتصادي و الاجتماعي ⁴ . إذ عادة ما تشدد المفوضية على أن تدخلها لمصلحة النازحين لا يمكن أن يكون تلقائيا ، أي أن لها ولاية مشروطة

¹ — راجع في تفصيل هذه الشروط : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 94 — 98 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ص 146 — 147 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 41 كريم الأناسي ، مرجع سابق ، ص 130 .

² — على سبيل المثال ، طلب الأمين العام في نوفمبر 1991 من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تضطلع بدور الوكالة الرئيسية للأمم المتحدة ، من أجل تقديم المساعدات الإنسانية لضحايا الصراع في يوغسلافيا السابقة .

³ — و لعلّ أبرز قرارات الجمعية العامة التي أقرت بالخبرة الإنسانية الخاصة للمفوضية ، و شجعت تدخلها في حالات النزوح الداخلي ، ما يلي :

— القرار رقم 2956 الذي طلبت فيه الجمعية العامة من المفوضية ، بناء على دعوة من الأمين العام ، أن تستمر المفوضية بتقديم نشاطاتها الإنسانية للنازحين .

— القرار رقم 2958 الصادر في 12 ديسمبر 1972 ، و الذي بموجبه تدخلت المفوضية السامية لحماية و مساعدة النازحين قسريا داخل السودان في أوائل السبعينيات من القرن الماضي .

— القرار رقم 3374 (د - 39) الصادر في 10 ديسمبر 1974 ، و الذي يطلب من المفوضية تقديم المساعدة إلى النازحين الذين هم في حالة شبيهة بحالة اللاجئين .

— القرار رقم 48 / 116 الصادر سنة 1993 ، و الذي يعتبر أهم القرارات على الإطلاق ؛ إذ شجعت فيه الجمعية العامة المفوضية السامية اعتمادا على تجاربها و خبراتها الإنسانية الواسعة ، على اكتشاف الطرق و القيام بالنشاطات المتعلقة بالحماية و المساعدة بهدف منع الظروف المؤدية إلى تدفق اللاجئين ، مع الأخذ بعين الاعتبار المبادئ الأساسية للحماية ، و بالتنسيق مع الحكومات المعنية من خلال إطار عمل مع الجهات الحكومية و المنظمات غير الحكومية . كما و أكدت أهمية جهود المفوضية السامية لتقديم المساعدة للنازحين داخل دولهم ، في الأحوال التي يتطلب فيها وجود نشاط و جهود المفوضية ، و عندما تؤدي هذه الجهود و النشاطات إلى منع أو حل مشكلة اللاجئين .

راجع في شرح هذه القرارات و التعليق عليها : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 95 ؛ عصام محمد أحمد زناتي مرجع سابق ، ص 131 ؛ سعاد يحيوش ، مرجع سابق ، ص 67 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 146 — 147 .

⁴ — و على سبيل المثال ، يمكن ذكر قرارات المجلس الاقتصادي و الاجتماعي التالية :

— القرار رقم 1655 الصادر في 1 جوان 1972 .

— القرار رقم 1705 الصادر في 27 جويلية 1972 .

حيث أنها لا تستطيع التدخل من تلقاء نفسها لحماية و مساعدة هؤلاء الأشخاص ، و ذلك على الرغم مما يتسم به مثل هذا التدخل من طابع إنساني خالص ¹ .

2 — لا يمكن التدخل إلا بموافقة جميع الأطراف المعنية : و الأطراف المعنية التي يجب أن تحصل المفوضية على موافقتها قبل تدخلها ، هي الدولة التي يتواجد النازحون على إقليمها ² ، و كذلك جميع الكيانات الأخرى غير الدولة ، التي يمكن أن يوجد هؤلاء الأشخاص تحت سيطرتها ، كالجماعات المسلحة الداخلية على سبيل المثال ³ .

و كما هو معلوم ، فإن أخذ موافقة الدولة المعنية يتسق مع الأحكام العامة في القانون الدولي العام المتعلقة بمبدأ سيادة الدولة ، و يتلاءم كذلك مع ما هو مستقر عليه ، من أن الدولة هي المسؤولة في المقام الأول عن حماية و مساعدة النازحين قسرا داخل إقليمها ، و ما الحماية الدولية إلا بديل يمكن اللجوء إليه حال عدم قدرة الدولة أو عدم رغبتها في الاضطلاع بمهامها ⁴ . كما أن اشتراط موافقة الكيانات الأخرى غير الدولة على التدخل ، يأتي في إطار الرغبة في تسهيل مهمة المفوضية ⁵ .

3 — ملائمة خبرة المفوضية في تقديم المساعدة و توفير الحماية و التماس الحلول للنازحين داخليا في الحالة المعنية : و اعتمادا على ذلك ، فإن النازحين داخليا الذين يمكن أن تقدم لهم المفوضية أوجه المساعدة ، هم الذين يكونون في ظروف مماثلة للاجئين ، كالأشخاص الفارين من الاضطهاد ، أو النزاعات المسلحة ، أو الحروب الأهلية . أمّا النازحون بسبب الكوارث الطبيعية مثل الزلازل ، أو الفيضانات ، أو الانفجارات النووية ، فإنهم غير مشمولين بتجارب و خبرات المفوضية ، إلا أن المجتمع

¹ — أنظر : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 130 .

² — و ينبغي الاعتراف هنا ، بأن سيادة الدولة لا تزال تشكل قيدا خطيرا على جهود المجتمع الدولي المبذولة لحماية الأشخاص النازحين داخليا ، و غيرهم من السكان المهددين الذين يبقون داخل بلد المنشأ ، حيث تقف المفاهيم السلبية عن السيادة الوطنية حائلا دون الرقابة الدولية و التحركات الإنسانية .

و في هذا السياق ، يقول الباحث (بيورن بيترسون) : ((من الطبيعي أن تقاتل الحكومات بمزيد من الضراوة للحفاظ على مفهوم السيادة الوطنية ، عندما تكون الدولة نفسها هي الجاني المسؤول عن النزوح القسري ...)) ؛ أي خاصة لما تكون أسباب النزوح ترجع إلى الدولة و ليس إلى الجماعات و الكيانات المسلحة .

أنظر : بيورن بيترسون ، النزوح بسبب التنمية ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2002 ، ص 17 — 18 .
و للتوسع أكثر ، راجع : مارك فينسنت ، المنظمات الإنسانية غير الحكومية لا تستطيع العمل وحدها على حماية النازحين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، ص 38 — 39 ؛ فريق التحرير ، الحياة محفوفة بالمخاطر ، و لا يمكن التنبؤ بها ، و ممبئة أحيانا (موضوع الغلاف) ، مجلة اللاجئين ، المفوضية السامية للاجئين ، المجلد 2 ، العدد 139 ، 2005 ، ص 8 .

³ — أنظر : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 97 .

⁴ — أنظر : فرانسيس دينغ ، دينيس ماكنامارا ، الاستجابات الدولية و الوطنية لمحنة النازحين الداخليين ، نشرة الهجرة القسرية عدد 10 ، جويلية 2001 ، ص 20 ؛ عثمان محمد المبارك ، حماية النازحين : إعادة توطينهم و اندماجهم ، مجلة الإنساني ، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، القاهرة ، عدد 35 ، ربيع 2006 ، ص 31 .

⁵ — أنظر : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 97 .

الدولي يوفر لهم وسائل الإغاثة بطرق أخرى ، تعتمد بشكل أساسي على إجراءات فردية خاصة ¹ .

و قد يكون من المفيد ، التذكير بأنه بات ضروريا للمفوضية أن تتفح معاييرها التنفيذية ، كي ما تشمل النظر في اتخاذ إجراء لصالح النازحين داخليا ، في الحالات التي توجد فيها صلة مباشرة مع أنشطة المفوضية ، بموجب ولايتها الأساسية التي تقضي بتوفير الحماية للاجئين ، و السعي إلى إيجاد حلول لمشاكلهم . و يشمل ذلك الحالات التالية :

أ — حينما يوجد النازحون في ، أو يعودون إلى ، نفس المناطق التي يوجد بها اللاجئين العائدون ، أو المناطق التي يتوقع أن يعود إليها اللاجئين ² .

ب — إذا كان النازحون داخليا يعيشون جنبا إلى جنب مع مجموعات اللاجئين ، و لديهم نفس الحاجة إلى الحماية و المعونة ³ .

ج — إذا كانت نفس الأسباب أو العوامل التي أدت إلى قيام تحركات سكانية داخلية و خارجية على السواء أي عندما تكون الظروف المؤدية للجوء هي نفسها التي أدت إلى النزوح الداخلي ⁴ .

د — و في بعض الأحيان ، يُطلب من المفوضية تقديم خدماتها للنازحين داخليا بالرغم من عدم وجود لاجئين أو عائدين ، و تتمثل هذه الحالة عندما يكون هناك تقسيم فعلي لدولة معينة بسبب الحروب الأهلية التي غالبا ما يرافقها نزوح أعداد كبيرة من المواطنين ⁵ .

هـ — احتمال للتحرك عبر الحدود ، و أن يكون توفير المساعدات الإنسانية أو الحماية للنازحين سببا يمكنهم من البقاء في أمان في بلدهم ⁶ .

4 — ضرورة توفير الموارد و الإمكانيات المادية اللازمة للتدخل : و هنا يشترط كذلك توافر الدعم المعنوي (المساندة السياسية) ، الذي يتمثل في مساندة المجتمع الدولي للمفوضية في المهمة التي تضطلع بها ، الأمر الذي يسهم دون شك في نجاحها ⁷ .

ثالثا : تقدير دور المفوضية في حماية و مساعدة النازحين

أنشئت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عام 1951 لحماية و مساعدة اللاجئين الذين عبروا

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 147 .

² — مثل حالتي غواتيمالا و موزمبيق .

³ — مثلما كان سائدا في شمال أفغانستان و شرق زائير .

⁴ — كما كان الحال عليه بالنسبة للبوسنة ، إذ بحلول شهر أبريل 1994 ، كانت المفوضية توفر مساعدات كبيرة للإغاثة إلى نحو 2.8 مليون من النازحين داخليا و اللاجئين و غيرهم من الجماعات المستضعفة في البوسنة و الهرسك .

⁵ — مثل حالة الشيشان سابقا .

⁶ — راجع في تفصيل هذه المعايير : المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 117 كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 130 ؛ أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 144 — 145 .

⁷ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، دليل العمل في حالات الطوارئ ، مرجع سابق ، ص 22 .

الحدود الدولية بحثاً عن الأمان ، و على الرغم من أن عناية المنظمة بشؤون النازحين داخليا ترجع إلى أواخر الستينيات من القرن الماضي ، فإن نطاق و مدى أنشطتها لصالح النازحين داخليا زاد بدرجة هائلة في التسعينيات .

و لما كانت طبيعة الحرب قد تغيرت خلال العقود القليلة الماضية ، حيث حلت أعداد متزايدة من النزاعات الداخلية محل الحروب بين الدول ، فقد ازداد عدد الأشخاص النازحين بدرجة كبيرة و أصبحوا يشكلون في الوقت الحاضر ثاني أكبر مجموعة تُعنى بها المفوضية¹ . و يقدر الممثل الخاص للأمم المتحدة المعني بالأشخاص النازحين داخليا² ، أن هناك 30 مليون شخص من الأشخاص النازحين داخليا على النطاق العالمي³ . و وفقا لذلك يمكن القول أن النازحين داخليا يمثلون أسرع مجموعة من النازحين و المشردين نموا في العالم⁴ .

و بحلول عام 2010 كانت المفوضية توفر الحماية و المساعدة لنحو 14.5 مليون من النازحين داخليا ، بمن فيهم 5.8 مليون شخص في إفريقيا ، 4.2 مليون شخص في آسيا ، 1.3 مليون شخص في أوروبا ، و 3.2 مليون شخص في أمريكا اللاتينية .

و هكذا ، فقد أصبح للمفوضية إلى جانب ولايتها الأصلية – و المتمثلة في التكفل بفئة اللاجئين – ولاية إضافية تستهدف الاهتمام بفئة النازحين داخليا . و تسترشد المفوضية في رعايتها للأشخاص النازحين داخليا بالمبادئ التوجيهية التي وضعتها الأمم المتحدة و الخاصة بالنزوح الداخلي⁵ .

و كما لا يخفى على أحد ، فإن الاهتمام يأتي في إطار الرغبة في تقليل عدد اللاجئين من خلال تلافي وقوع الكثير من حالات اللجوء ، إذ أنه كلما تم التقدم في إيجاد حماية دولية للنازحين داخليا ، كلما قلّ عدد اللاجئين في العالم .

و لكن هذا التحليل قد يكون له نتيجة سلبية خطيرة على حق النازحين الأصيل في البحث عن ملجأ

¹ – أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، اللاجئين بالأرقام ، مرجع سابق ، ص 6 .

و على سبيل المثال فقط ، بلغ عدد النازحين العراقيين عقب سقوط النظام العراقي سنة 2003 ، مليوناً نازح .

² – في سنة 1992 ، عين الأمين العام للأمم المتحدة السيد (فرانسيس دينج) ممثلاً عن النازحين الداخليين ، و الذي أصبح له أهمية كبيرة في توجيه الاهتمام نحو المأساة الإنسانية التي يعيشها النازحون داخليا .

³ – و تتركز الحشود الرئيسية منهم في : السودان ، أنغولا ، الصومال ، أفغانستان ، العراق ، باكستان ، سريلانكا ، بورما كولومبيا ، القوقاز ، الشيشان ، رواندا ، ميانمار .

⁴ – أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 24 .

⁵ – و تضع تلك المبادئ القواعد العامة التي تحكم معاملة النازحين داخليا ، و لذلك فهي تُعتبر كأداة لتحسين مستويات حماية النازحين الداخليين . راجع هذه المبادئ التوجيهية على الإنترنت على الموقع التالي :

WWW. UNHCR. CH / html / menu 2 / 7 / b / Principles. Htm .

و هناك كذلك مشروع عالمي يهتم بأوضاع النازحين داخليا . و هو مشروع تابع للمجلس النرويجي للاجئين ، و موقعه على

الإنترنت كالآتي : WWW. Idp project. Org .

إذا ما بلغ اضطهاد دولهم لهم حدًا يخشون معه على حياتهم ، حيث أن مسابقة هذا التحليل إلى منتهاه سينتج عنه حتما إنكار هذا الحق على النازحين رغبة في تقليل عدد اللاجئين ¹ .

و من شأن النتيجة التي يقود إليها هذا التحليل ، القضاء على أهم حق ، إن لم يكن الحق الوحيد الذي يمنحه " القانون الدولي للاجئين " للنازحين ، و هو حقهم في البحث عن ملجأ في دولة أخرى ² . و فضلا عن ذلك ، فإنها تشجع الدول الصناعية الكبرى ، و هي عادة الأكثر استقبالا للاجئين ، على غلق حدودها في مواجهة طالبي اللجوء ، بدعوى أن المفوضية توفر الحماية و المساعدة للنازحين داخل حدود الدولة التي يتواجدون على إقليمها ، و لا داعي إذن للانتقال إلى دولة أخرى ³ . و لذلك فقد أكدت الدراسة الكاملة التي أعدها ممثل الأمين العام عن النزوح القسري الداخلي ، على أن أية محاولة لإقامة إطار عام لحماية النازحين لا يجب أن تتال من الأحوال و الحقوق و الالتزامات الناتجة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان و القانون الدولي للاجئين ، و خاصة حق النازحين في البحث عن ملجأ ، و حقهم في عدم إعادتهم إلى دولة الاضطهاد حين لجوئهم إلى دولة أخرى ⁴ .

الفرع الثاني : عديمو الجنسية

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوضوح على أنه : ((لكل إنسان الحق في أن تكون له جنسية)) ، و أنه : ((لن يُحرم أي شخص بصورة تعسفية من جنسيته)) . و لكن هناك الآلاف من

¹ — و هذا ما يفسر انتقاد البعض للنهج الذي تتبعه المفوضية ، حيث أصبحت في السنوات الأخيرة منغمسة بشكل متزايد في مشكلة النازحين داخليا ، على الرغم من أنها لا تملّ من وصف نفسها دائما بأنها منظمة للاجئين .

راجع : محمد صافي يوسف ، مرجع سابق ، ص 54 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين :

— حالة اللاجئين في العالم 1995 ، بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 38 .

— حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، النزوح قسرا : برنامج عمل إنساني ، مرجع سابق ، ص 127 .

— حالة اللاجئين في العالم 2000 ، خمسون عاما من العمل الإنساني ، مرجع سابق ، ص 215 .

² — أنظر : جيمس هاتواوي ، مرجع سابق ، ص 23 .

و يمكن القول أن الاهتمام الحالي من جانب المجتمع الدولي بمأساة النازحين داخليا ، هو بمثابة مظهر لتراجع التزاماته إزاء مؤسسة اللجوء و المبادئ المقررة لحماية اللاجئين ؛ ذلك أن الدور الإضافي الذي تقوم به المفوضية لصالح النازحين بشكل متلف و مبالغ فيه ، من شأنه التأثير سلبيًا على دورها الرئيس الذي حدده نظامها الأساسي ، و هو حماية حقوق اللاجئين .

³ — و هذا ما حدث بالفعل أثناء أزمة الأكراد في شمال العراق في مارس 1991 ، حيث أغلقت تركيا الحدود في وجههم ، و بدل أن يسعى المجتمع الدولي إلى مطالبة تركيا بفتح حدودها لملتجسي اللجوء الأكراد ، أقام لهم ما يُسمى منطقة آمنة (Zone de sécurité) شمال العراق ، و قد اعتبر البعض ذلك بمثابة التهديد الحقيقي لمبدأ اللجوء ؛ إذ أن وجود المفوضية داخل العراق قد تستخدمه البلدان المجاورة كذريعة لإنكار حق اللجوء ، و هو ما من شأنه أن يخلق سابقة خطيرة . و للأسف ، فقد تكررت فيما بعد تلك السابقة (المناطق الآمنة) في كل من البوسنة (1992) و رواندا (1994) . و قد بدا الآن واضحا أن اهتمام المجتمع الدولي بمفهوم المناطق الآمنة ، جاء نتيجة للرفض المتزايد من جانب الدول لدخول أعداد كبيرة من اللاجئين . راجع حول هذا الموضوع :

المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 213 — 216 و 222 — 225 .

⁴ — و قد نصت على ذلك صراحة نهاية الفقرة الثانية من المبدأ الثاني من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح القسري الداخلي :

((En particulier, les présents principes ne préjugent en rien du droit de demander l'asile et d'en bénéficier dans d'autres pays)) .

الناس في مختلف أنحاء العالم يفتقدون الأمن و الحماية التي يمكن أن توفرها الجنسية .

و تُعتبر الجنسية من العناصر الأساسية لأمن الفرد الإنساني ، فبالإضافة إلى تزويد الناس بشعور الانتماء و الهوية ، فإنها تعطي للفرد الحق في حماية الدولة ، و تكفل الأساس القانوني لممارسة العديد من الحقوق المدنية و السياسية . و قد يجد الناس الذين يفتقدون الجنسية أنه من الصعب بل و من المستحيل القيام بسلسلة من الأنشطة التي يعتبرها المواطنون أمرًا مسلّمًا به ، فإذا أراد فردٌ ما أن يتمتع آليا بحق الإقامة في بلد ما ، و أن يحمل جواز سفر ، و أن يستفيد من الحماية الدبلوماسية عندما يكون في الخارج فإن الجنسية أمرٌ لا غنى له عنها . و في حالات متعددة ، تمكّن الجنسية الناس من العثور على عمل ، و استخدام الخدمات العامة ، و المشاركة في العملية السياسية ، و إمكانية اللجوء للنظام القضائي ¹ .

و لهذا السبب يُعترف بالجنسية على أنها حقٌ من حقوق الإنسان ، و قد وصف قاضي المحكمة العليا الأمريكية (إيرك وارين) الحق في التمتع بجنسية أو مواطنة ² ، بأنه : ((الحق في أن تكون لك حقوق)) ، إذ أن الجنسية (أي المواطنة) تشكل الصلة القانونية بين الأفراد و الدولة . و الأشخاص الذين لا يحملون جنسية يُعتبرون أيتاما على الصعيد الدولي ³ ، أو على حد تعبير البعض : ((أشباحا سياسية بلا منزل شرعي ، أو بلد ، أو هوية)) ⁴ . و لذلك فإن الحرمان التعسفي من الجنسية يُعتبر محظورا بموجب القانون الدولي .

و لا يتم منح الجنسية بلا تمييز ، و لكنها تستند إلى عوامل معيّنة ، مثل مكان ميلاد الشخص و نسبه (أي أبويه) ، أو العلاقة التي أقامها مع الدولة خلال الإقامة الطويلة الأجل هناك .

و وفقا للقانون الدولي ، فإن الشخص عديم الجنسية ((هو الذي لا تعتبره أي دولة مواطنا لها وفقا لقانونها الساري)) ⁵ . و قد يكون ، و لكن ليس بالضرورة لاجئا ⁶ .

و يُضاف إلى عديمي الجنسية كذلك الأشخاص الذين يحملون جنسيات عقيمة ، أو أولئك الذين تكون جنسيتهم موضع منازعة من قبل دولة أو أكثر .

إن انعدام الجنسية سواء من النوع القانوني أو الواقعي ، له أسباب عديدة ؛ فقد يفقد الفرد جنسيته و يفشل في اكتساب جنسية جديدة نتيجة لإقامة ممتدة في الخارج ، أو من خلال الزواج من شخص يتمتع

¹ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، عديمو الجنسية في العالم ، أسئلة و أجوبة ، جنيف ، 2004 ، ص 4 .

² — تستخدم بعض البلدان كلمة (جنسية) ، و تستخدم بلدان أخرى كلمة (مواطنة) للدلالة على الرابطة القانونية . و بدورنا نستخدم كليهما في هذا الفرع باعتبارهما كلمتين مترادفتين .

³ — أنظر : بيل فريليك ، مورين لينش ، انعدام الجنسية : أزمة حقوق الإنسان المنسية ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 24 نوفمبر 2005 ، ص 66 .

⁴ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، عديمو الجنسية في العالم ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 5 .

⁵ — أنظر : المادة الأولى من اتفاقية 1954 الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية .

⁶ — أنظر : Robert SALOMON, *op. cit.*, p. 97 .

بجنسية مختلفة ثم الطلاق فيما بعد ، كما أن أطفال الآباء اللاجئين أو الذين لا يتمتعون بجنسية أو غير الشرعيين ، قد يُحرمون هم كذلك من الجنسية ¹ .

و قد يجد الأفراد أنهم بلا جنسية ، نتيجة لممارسات إدارية خاطئة ، أو فشل الدولة أو رفضها تسجيل المواليد ، أو بسبب التضارب بين قوانين الجنسية للبلدان المختلفة ، و خاصة عندما يلتزم أحدهما بمبدأ المواطنة على أساس النسب أو الدم ، و يلتزم الآخر بمبدأ المواطنة على أساس مكان الميلاد . و كذلك قد يتخلى أحد الأشخاص بمحض اختياره عن جنسيته ، و يفشل في الحصول على جنسية جديدة قبل سريان مفعول هذا التخلي ² .

و تميل حالات انعدام الجنسية التي تشمل أعدادا كبيرة من الناس إلى الظهور نتيجة عدد من الظروف المختلفة ، فقد تعدل الحكومات قوانينها المتعلقة بالمواطنة ، و تجرد أقسام كاملة من المجتمع من جنسيتها بهدف عقابها أو تهمة شها ، أو لتسهيل طردها من أرض الدولة . و قد يترك تكوين دولة جديدة نتيجة للتحرر من الاستعمار ، أو حلّ لنظام فيدرالي ، الآلاف أو الملايين بدون جنسية ، أو يجعل أحقيتهم في المواطنة موضع خلاف . و قد ينشأ انعدام الجنسية على نطاق واسع في سياق عمليات الطرد الجماعي و حركات اللاجئين ، خاصة إذا كان السكان المعنيون قد عاشوا في المنفى سنوات عديدة ، بدون الحصول على جنسية البلد الذي لجأوا إليه ³ .

و تُعتبر مشكلة انعدام الجنسية ظاهرة واسعة الانتشار في أجزاء كثيرة من العالم . و لكن نظرا لأن القضية حساسة من الناحية السياسية ، و لأن الحكومات عادة ما تحجم عن إجراء إحصاءات لهذه الفئة من السكان ، فإن عددهم الحقيقي يبقى غير معروف ، و مع ذلك تشير بعض التقديرات إلى أن هناك نحو 11 مليون شخص يفتقرون إلى الجنسية أو لا يحملون جنسية صالحة للاستخدام ⁴ .

¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين ، دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية ، مرجع سابق ، ص 111 .

² — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 226 .

³ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 189 .

⁴ — و من بين أهم حالات انعدام الجنسية ، نذكر على سبيل المثال :

— في بنغلاديش هناك حوالي 238.000 من طائفة (البهرة Biharis) ، و هم أساسا من المسلمين غير البنغاليين الذين فروا من الهند أثناء انقسامها في 1947 ، و الذين أُلِدوا بباكستان الغربية أثناء الصراع الانفصالي في 1971 " ، مازالوا يعيشون في مخيمات في انتظار اليوم الذي يستطيعون فيه الحصول على الإقامة و المواطنة في باكستان .

— ما يقرب من 250.000 من " البدون " (أي بدون جنسية) . و هم من المقيمين بالكويت منذ زمن طويل و لكن بدون جنسية . و بعد الغزو العراقي للكويت في 1991 ، تم طرد عدد كبير من هؤلاء " البدون " إلى العراق و بلدان الخليج .

— شعب " روهينجيا " من ميانمار الغربية ، و هم أقلية تتألف من حوالي 2 مليون نسمة معظمهم من المسلمين الذين لا يحملون جنسية . — حوالي 60.000 من الأفارقة السود من موريتانيا ، يعيشون كلاجئين في السنغال المجاورة ، و قد اعترضت السلطات الموريتانية على طلبهم للحصول على المواطنة .

— ما يقرب من 200.000 كردي يعيشون في شمال شرق سوريا ، أصبح العديد منهم بلا جنسية ، نتيجة لإحصاء 1962 الذي أسفر عن سحب المواطنة السورية منهم . ثم هناك الأقلية الغجرية المسماة " الروما " في جمهورية التشيك ... و غيرها من الحالات .

و قد كشف التطبيق الدولي عن أن هناك بعض الارتباطات القوية بين انعدام الجنسية من ناحية و بين حركات اللاجئين و غيرها من أشكال النزوح القسري من ناحية أخرى ، و ذلك على الرغم من أنه ليس كل شخص عديم الجنسية لاجئاً بالضرورة¹ ، فعلى سبيل المثال :

— يمكن أن يتسبب اللجوء (أو النزوح) في انعدام الجنسية ، حيث تتعرض الجاليات المنفية و غيرها من السكان المرحّلين بصفة خاصة لخطر انعدام الجنسية ، خاصة إذا أعقب لجوؤها أو صاحبه إعادة ترسيم للحدود الإقليمية .

— يمكن أن يكون اللجوء نتيجة لانعدام الجنسية ، و ذلك عندما تُرغم قطاعات سكانية عديمة الجنسية و محرومة من الحقوق القومية على ترك محل إقامتها المعتادة .

— يمكن أن يشكل انعدام الجنسية عقبة في وجه حل مشكلات اللاجئين ، كأن ترفض بلدان السماح بدخول لاجئين سابقين بسبب انعدام جنسيتهم .

و كما هو معلوم ، أن انعدام الجنسية هي أولاً و أخيراً مشكلة يقع حلها على عاتق الدول² . لكن أمام تجاهل البعض و تقصير البعض الآخر للتصدي لهذه المشكلة ، وجد المجتمع الدولي نفسه ملزماً بالتدخل من خلال عقد اتفاقيتين في هذا الخصوص هما : اتفاقية 1954 الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية ، و اتفاقية 1961 للحد من حالات انعدام الجنسية . و لكن للأسف لم يقبل الانضمام إلى هذه الصكوك القانونية سوى عدد قليل من الدول³ .

و أمام هذا الوضع الصعب ، و نظراً لأن مشكلات انعدام الجنسية و اللاجئين كثيراً ما تتداخل فقد قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1975⁴ بتكليف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لتكون جهة المخاطبة الطبيعية في حالة عدم وجود أية منظمة أخرى معنية بشؤون عديمي الجنسية ، و تم تكليفها بعدة مسؤوليات فيما يتعلق بهؤلاء الذين لا يحملون أي مواطنة . بيد أنه طوال الخمسة عشر عاماً التالية لم تتركس المنظمة سوى جزء قليل نسبياً من الوقت و الجهد و الموارد من أجل هذا العنصر من ولايتها⁵ .

¹ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، عديمو الجنسية في العالم ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 7 .

² — جدير بالذكر أنه في حين أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يعترف بالحق في الجنسية ، إلا أنه لا يُحدّد الظروف التي ينبغي فيها لأية دولة أن تمنح المواطنة . و لا تزال كل دولة تتمتع بالسيادة في قدرتها على إقامة قوانين خاصة بالجنسية ، و أن تقرر ما إذا كان الأفراد يُعترف بهم كمواطنين أم لا .

أنظر : المفوضية السامية للاجئين ، حماية اللاجئين ، دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية ، مرجع سابق ، ص 112 .

³ — هناك عدد محدود جداً من الدول التي قامت في الواقع بالتصديق على اتفاقيتي 1954 و 1961 ، و عددها 68 و 46 دولة على التوالي ، و ذلك بالمقارنة بالعضوية الإجمالية للأمم المتحدة التي تصل إلى حوالي 193 دولة (لغاية شهر جويلية 2011) .

⁴ — و هي نفس السنة التي دخلت فيها اتفاقية 1961 حيّز النفاذ .

⁵ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 227 .

و مع مطلع التسعينيات شهد العالم انفراط عقد الإتحاد السوفييتي سابقا و غيره من الفيدراليات (يوغسلافيا ، تشيكسلوفاكيا ...) ، مما انجر عنه ظهور حالات جديدة من السكان بدون مواطنة ، الأمر الذي شجع المفوضية على القيام بدور أكثر فعالية في هذا المجال . و بالرغم من أن أعمالها المبكرة تركزت أساسا في شرق و وسط أوروبا ، إلا أنه في السنوات الأخيرة مدّت المفوضية نطاق أنشطتها إلى آسيا و إفريقيا و الشرق الأوسط و الأمريكيتين ، حيث قد لا تكون المشكلات بنفس القدر من الوضوح ، و لكنها دفيئة غالبا بشكل أعمق ¹ .

و في سنة 1955 طالبت اللجنة التنفيذية للمفوضية ، و من ثم الجمعية العامة للأمم المتحدة بأن تطبق المفوضية خبرتها لمواجهة مشكلة انعدام الجنسية ² . و منذ ذلك الحين ، أصبحت المنظمة منخرطة بصورة متزايدة في تعزيز عملية تجنب و تقليل حالات انعدام الجنسية ، و ذلك بنشر المعلومات و تدريب المسؤولين الحكوميين و تشجيع التعاون بين المنظمات الأخرى التي تعمل في القضايا ذات الصلة . و قد شجعت المفوضية الدول على الانضمام إلى اتفاقيتي 1954 و 1961 المعنيتين بانعدام الجنسية ، كما أنها عملت ، كلما كان ذلك مناسبا ، مع الدول لوضع الإجراءات اللازمة للسماح لعديمي الجنسية من الحصول على المواطنة ³ .

و قد أسفرت جهود المفوضية عن نتائج طيبة ، حيث استطاعت بعض الدول أن تحقق تقدما ملحوظا في مواجهة المشاكل الناجمة عن انعدام الجنسية و المواطنة المتنازع عليها . و مع ذلك لا زال الأمر يتطلب المزيد من الجهد و التضحية ، و ما لم تتعلم الدول كيف تحترم السلسلة الكاملة من حقوق الإنسان — و التي تشمل الحق في الجنسية — و ما لم تتعلم كيف تعيش و تتسامح مع أقلّياتها ⁴ ، فإن اللاجئين و عديمي الجنسية سيقفون متعلقين بها كاللّعة .

المطلب الثالث : دور المفوضية

إن المرجع في تحديد دور مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين يتمثل في : 1 — النظام الأساسي للمفوضية ، 2 — و اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين 1951 المعدلة ببروتوكول 1967 3 — و القرارات الصادرة عن الجمعية العامة و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي التي تُعهد بمهام معينة إلى المفوضية أو توسّع من اختصاصاتها القائمة ⁵ .

¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، عديمو الجنسية في العالم ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 5 .

² — راجع القرار رقم (1995) ADD.1/50/12 الصادر عن اللجنة التنفيذية . و راجع كذلك قرار الجمعية العامة رقم 51 / 75 لعام 1977 .

³ — المفوضية السامية للاجئين ، نظرة عامة حول وظائف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جنيف ، ديسمبر 2004 ، ص 14 .

⁴ — أنظر بهذا الخصوص : جمال فورار العيدي ، مشكلة حماية الأقليات في ضوء القانون الدولي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2001 / 2002 ، ص 35 و ما بعدها .

⁵ — المفوضية السامية للاجئين ، المفوضية السامية للاجئين ترعى 10 ملايين لاجئ ، نشرة إعلامية ، 1984 ، ص 7 .

و طبقا للمادة الأولى من النظام الأساسي ، تختص المفوضية بالقيام بوظيفتين أساسيتين ، هما :

1 — توفير الحماية الدولية للاجئين .

2 — مساعدة اللاجئين و البحث عن حلول دائمة لمشاكلهم .

و الملاحظ أن هاتين الوظيفتين مرتبطتين معا ارتباطا وثيقا بصورة لا تتفصل ¹ .

و فيما يلي نستعرض هاتين الوظيفتين في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : توفير الحماية الدولية

الأصل أن الدولة مسؤولة عن حماية مواطنيها و الحفاظ على حقوقهم الأساسية و سلامتهم البدنية حتى إذا ما واجه الشخص مشكلة في بلد أجنبي ، فبإمكانه اللجوء إلى بعثة دولته الدبلوماسية لمعالجة هذه المشكلة . إلا أن اللاجئ قد يفقد هذه الحماية ، لأن دولته الأصلية عاجزة عن حمايته أو غير مستعدة لذلك الأمر الذي يدعوه للفرار حفاظا على حياته و أمنه . و في مثل هذا الوضع الشاذ ، تنتقل مسؤولية حماية هذا الشخص إلى المجتمع الدولي ، و هذا ما يُعرف باسم الحماية الدولية التي تبدأ عند انعدام الحماية الوطنية أو انهيارها ² .

و في هذا المضمار نصت المادة الأولى من الفصل الأول للنظام الأساسي للمفوضية على أن هذه الأخيرة تقوم تحت سلطة الجمعية العامة بمهمة تأمين الحماية الدولية للاجئين . و تستأثر الحماية بأكبر قدر من جهود المفوضية ³ ، إلى درجة أن وصفها الباحثون بأنها تُعتبر حجر الزاوية في عمل المفوضية ⁴ . و يعني هذا من الناحية العملية ضمان احترام حقوق الإنسان ، و ضمان عدم إعادة أي شخص قسرا إلى بلد لديه مبرر للخوف من التعرض للاضطهاد فيه ⁵ .

و لذلك ، فقد اهتم نص النظام الأساسي للمفوضية ببيان الوسائل المختلفة لتوفير تلك الحماية الدولية و طبقا للمادة الثامنة منه ، يمكن إجمال هذه الوسائل فيما يلي :

¹ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، مساعدة اللاجئين ، دار النخيل للطباعة و النشر ، مصر ، نوفمبر 2003 ، ص 6 .

² — راجع : حافظ العلوي ، مرجع سابق ، ص 115 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 99

³ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 157 .

Département de l'information des Nations Unies, ABC des Nations Unies, *op. cit.*, p. 292 .

⁴ — المفوضية السامية للاجئين ، مساعدة اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 6 .

راجع على سبيل المثال : قرارات الجمعية العامة : A/RES/56/137(2002) et A/RES/43/117(1988)

و كذلك ، قرارات اللجنة التنفيذية : A/55/12/ADD.1 (2000) et A51/12/ADD.1 (1996)

و مع ذلك ، تجدر الإشارة إلى أنه لم يرد تعريف للحماية الدولية في أي وثيقة ، لكن و بما أن الأسباب و الظروف المؤدية إلى ظهور الحاجة للحماية الدولية هي الأسباب نفسها المؤدية للجوء ، فإن تعريف الحماية الدولية مُرتبط بتعريف اللاجئ ، و عليه يمكن الاستناد إلى الوثائق التي عرّفت اللاجئ لتحديد ماهية الحماية الدولية .

⁵ — حسام محمد سعد سباط ، مرجع سابق ، ص 13 — 14 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 153 — 155

- 1 — تشجيع عقد اتفاقيات دولية لحماية اللاجئين و تشجيع التصديق عليها و مراقبة تطبيقها و اقتراح إدخال تعديلات عليها .
 - 2 — العمل ، عن طريق اتفاقات خاصة تعقدتها مع الحكومات ، على تطبيق أية إجراءات أو تدابير ترمي إلى تحسين أحوال اللاجئين ، و إلى تخفيض عدد المحتاجين للحماية .
 - 3 — مساعدة الجهود الحكومية و الخاصة الرامية إلى تيسير عودة اللاجئين طوعيا إلى بلادهم الأصلية أو اندماجهم في مجتمعات وطنية جديدة .
 - 4 — تشجيع قبول اللاجئين على أراضي الدول دون استثناء أولئك المنتمين إلى الفئات الأشد فقرا .
 - 5 — بذل الجهود من أجل السماح للاجئين بتحويل أموالهم ، خصوصا الأموال اللازمة لتوطنهم في دولة أخرى .
 - 6 — الحصول من الحكومات على معلومات بشأن عدد اللاجئين الموجودين على أراضيها ، و الأوضاع التي يعيشون فيها ، و القوانين و اللوائح المتعلقة بهم .
 - 7 — إقامة علاقات وثيقة مع الحكومات و المنظمات الحكومية المختصة باللاجئين .
 - 8 — إقامة علاقات — بالطريقة التي تراها المفوضية مناسبة — مع المنظمات الخاصة المعنية بشؤون اللاجئين .
 - 9 — تسهيل التنسيق بين جهود المنظمات الخاصة المهمة بتحسين أحوال اللاجئين ¹ .
- و الواقع أن الفضل يرجع إلى المفوضية السامية في إعطاء مدلول شامل للحماية الدولية يختلف عن التصور الضيق للحماية الدولية الذي أخذت به المنظمات الدولية التي تمت نشأتها في ظل عصبة الأمم ، و التي — كما رأينا سابقا — كان دورها غالبا ما يقتصر على توفير خدمات قنصلية ، من بينها على وجه الخصوص منح وثائق سفر للاجئين ² .
- و كما أسلفنا البيان ، تنشأ الحاجة إلى توفير الحماية الدولية من حقيقة أن اللاجئين ، بخلاف الأجانب العاديين ، لم تعد تتوافر لهم حماية من وطنهم ، و لذلك فإن الحماية الدولية تُعتبر بديلا مؤقتا عن الحماية التي توفرها الدول عادة لرعاياها المقيمين في الخارج ، إلى أن يصبح بمقدور اللاجئين الانتفاع مرة أخرى بالحماية الوطنية ³ .

و انطلاقا من ذلك ، فتوفير الحماية سيعني بالنسبة للمفوضية السامية ، أولا : قيامها عن طريق الإقناع و المناقشة بمساع حميدة (Les bonnes offices) لدى دول الملجأ ، للسماح لطالب اللجوء

¹ — أنظر المادة الثامنة من النظام الأساسي للمفوضية .

² — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 79 .

³ — راجع : المفوضية السامية للاجئين ، دليل العمل في حالات الطوارئ ، مرجع سابق ، ص 12 .

بالولوج إلى أراضيها ، و عدم ترحيله إلى بلد يمكن أن يجد فيه ما يدعو إلى الخوف من الاضطهاد . ثانياً بمنحه صفة اللجوء إذا ثبت أن حالته تستجيب للمعايير القانونية المعهود بها دولياً ، و ثالثاً : جعله يتمتع بالحقوق و الحريات الأساسية التي يُعترف بها عادة للمواطنين أو على الأقل الأجانب ، و كذلك بالحقوق و الضمانات التي يقرها المجتمع الدولي لصالح الأفراد ، و خاصة اللاجئين منهم. و رابعاً : تشجيع الدول على الانضمام إلى الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين و مراقبة تصرفاتها ، للتأكد من احترام المعايير المبينة فيها ¹ .

و مع ذلك ، تجدر الإشارة إلى أن المفوضية ليس لها جيش ، و ليست لها سلطة لإجبار الدول على اتخاذ إجراء معين لمصلحة اللاجئين كمنحهم اللجوء مثلاً . و بالتالي ، فإن سلاحها الوحيد في النضال عن اللاجئين و حمايتهم هو حضورها و قدرتها على الإقناع ² ، حيث تعتمد في تحقيق وظائفها و مهامها على التدخل لدى الدول ، بطريق الإقناع و المناقشة و ضرب الأمثلة و بذل المساعي الحميدة ، و الدعوة إلى عقد مؤتمرات دولية أو المشاركة فيها ، و لفت نظر الدول إلى ما يكون قد بدر منها من مخالفات لاتفاقية الأمم المتحدة 1951 و بروتوكول 1967 ³ .

الفرع الثاني : إيجاد الحلول الدائمة لمشاكل اللاجئين

و تتمثل المهمة الأساسية الثانية التي تضطلع بها المفوضية السامية في البحث عن حلول دائمة للاجئين ⁴ ، و قد كانت هناك تقليدياً ثلاثة حلول دائمة رئيسية ، هي : الإعادة الطوعية إلى الوطن ، و التوطين المحلي ، و إعادة التوطين في بلد ثالث ⁵ . و القصد من وراء هذه الحلول هو جعل اللاجئين يتخلصون من وضعهم المزري كلاجئين ، و الذي يجب أن لا تطول مدته حتى يتسنى لهم العيش في حالة مستقرة و آمنة تسمح لهم بتدبير شؤونهم بأنفسهم ، و بناء مستقبلهم في بلد يعتبرهم كأفراد أو مواطنين يتمتعون بكل الحقوق ⁶ .

و قد ركزت المفوضية جهودها على العودة الطوعية إلى الوطن باعتبارها الحل الأفضل بالنسبة للغالبية العظمى من اللاجئين في العالم ، فإذا لم تكن العودة إلى الوطن ممكنة ، فإن المفوضية تساعد

¹ — راجع : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 254 — 256 ؛ أحمد أبو الوفا ، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة و الوكالات الدولية المتخصصة ، مرجع سابق ، ص 64 — 66 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 121 .

² — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، المفوضية ترعى 10 ملايين لاجئ ، مرجع سابق ، ص 7 .

³ — أنظر : برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 203 ؛ محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 151 .

⁴ — راجع على سبيل المثال : قرارات الجمعية العامة : (A/RES/37/196(1982) et A/RES/53/125(1999) و كذلك قرارات اللجنة التنفيذية : (A/48/12/ADD.1(1993) et A/50/12/ADD.1(1995) .

⁵ — تجدر الإشارة إلى أنه لا يكاد يخلو أي كتاب أو مقال أو وثيقة تتعلق بمسألة اللجوء من الإشارة إلى الحلول التقليدية الدائمة لمشكلة اللاجئين .

⁶ — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 82 — 83 .

اللاجئين على الاندماج في بلد اللجوء (التوطين المحلي) ، و في حالة عدم إمكانية ذلك ، فإنها تساعدهم على الاستقرار من جديد في بلدان أخرى (إعادة التوطين) ¹ .

أولاً : العودة الطوعية إلى الوطن

تُعتبر العودة الطوعية ² منذ زمن بعيد من أفضل الحلول لمشاكل اللاجئين ³ ، و كمثال على ذلك ففي غضون عامي 1994 و 1995 ، عاد نحو ثلاثة ملايين لاجئ إلى بلدانهم الأصلية ، و على وجه الخصوص إلى أفغانستان و موزمبيق و كمبوديا و ميانمار و رواندا و الصومال ⁴ .

و يعتمد أسلوب المفوضية في العودة الطوعية إلى الوطن ، على عدد من العوامل أكثرها أهمية هي الظروف السائدة في البلد الأصلي ⁵ . و نعني بذلك أن المفوضية لا تقتصر على مجرد التأكد فقط من الرغبة الطوعية للاجئ في الرجوع إلى بلده ⁶ ، و إنما تحرص كذلك على أن تكون العودة في ظروف من الأمان و الاستقرار ⁷ . و لذلك فإنها تسعى إلى مراقبة و معاينة الأوضاع في بلد الأصل ، فإذا رأت بأنه حدث تغيير في الظروف التي أرغمت اللاجئين على مغادرة دولتهم ، و التزمت دولة المنشأ كذلك

¹ — راجع : مركز زايد ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 21 ؛ كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 137 .
Luc Cambrézy et Véronique Lassailly – Jacob, *op. cit.*, p. 338 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 161 .
كما أكدت اللجنة التنفيذية في أحد قراراتها ، قائلة :

((Le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation constituent les solutions durables traditionnelles aux problèmes des réfugiés, tout en réaffirmant que le rapatriement librement consenti des réfugiés représente la meilleure solution, lorsque cela est possible)) .

راجع قرار اللجنة التنفيذية رقم 79 لسنة 1996 .

² — قد تستعمل بعض الدراسات مصطلح (الإعادة الطوعية) ، و في تقديري أن هذا المصطلح الأول (الإعادة) ، و إن كان يوحي بمساهمة المفوضية في عودة اللاجئ إلى بلده الأصلي ، فإن المصطلح الثاني (العودة) أسلم ، لأنه يعبر عن أساس العودة ، و هي أن تكون طوعية و بدون ضغط .

³ — أنظر : المفوضية السامية للاجئين ، جدول أعمال بشأن الحماية ، جنيف ، مارس 2003 ، ص 74 ؛ تيم آلن ، مرجع سابق ص 252 — 253 ؛ Ruprecht von ARNIM, *op. cit.*, p. 7 .

⁴ — أنظر : بيتر مارسدن ، لماذا عادوا ؟ العودة الجماعية إلى أفغانستان من باكستان و إيران ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 أبريل 2003 ، ص 43 .

⁵ — أنظر : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 256 ؛ حسن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 31 .

⁶ — و الرغبة الطوعية تعني غياب أي ضغط مادي أو نفسي أو بدني للعودة .

⁷ — أنظر : منظمة العفو الدولية ، أزمة اللاجئين في منطقة البحيرات العظمى في إفريقيا : لا سبيل إلى العودة بدون حقوق الإنسان نشرة إخبارية ، المجلد 26 ، عدد 5 ، ماي 1996 ، ص 3 — 6 .

و على سبيل المثال ، فالأوضاع الأمنية في مناطق العودة بجنوب السودان لا تزال هشة ، بسبب وجود الألغام الأرضية بها ، و تمثل هذه الذخائر التي لم تتفجر بعد ، و التي لا توجد خرائط تحدد أماكنها ، بعضاً من العقبات الرئيسية التي تحرم اللاجئين من العودة . و نقول إحدى اللجان السودانية في شمال أوغندا عندما أصبحت ترغب في اصطحاب ولديها وابنتها عائدة إلى الوطن (السودان) : ((لقد سمعت من بعض الأشخاص أن السودان أصبح على ما يرام ، و لكن توجد ألغام أرضية ، و أنا إذا ذهبت لأجمع الحطب فقد أتعثر في لغم أرضي و ألقى مصرعي ... إنه يصعب عليّ الآن أن أعود من الخارج ، فأنا لا أعلم أين توجد الألغام الأرضية)) .
أنظر : كيتي ماكينزي ، العودة إلى الديار ، مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، العدد 139 ، 2005 ، ص 22 — 24 .

بضمان رجوع لاجئها بكيفية آمنة و محترمة ، كأن تصدر عفوا عاما في حق اللاجئين ، فإن المفوضية تقوم حينئذ بتشجيع اللاجئين على العودة و تتكفل بجميع جوانب عملية هذه العودة (عودة منظمة) ¹ .

أما في حالة عدم توفر هذه الشروط ، فإن المفوضية تمتنع عن تشجيع العودة ² ، و تكتفي فقط بتسهيلها ³ إذا ما ألحّ اللاجئون رغم ذلك على العودة إلى بلدهم تحت مسؤوليتهم لوحدهم (عودة قبل الأوان rapatriement prématuré) ⁴ .

و عندما تنظم المفوضية العودة الطوعية أو تسهلها ، فإنها تحاول — بقدر الإمكان — وضع إطار قانوني لحماية حقوق العائدين و مصالحهم .

و من الخطوات اللازمة لذلك ، التفاوض على أحكام العفو ، و على ضمانات عدم توجيه تهم ضد العائدين . و تكون هذه الترتيبات في شكل اتفاقيات مكتوبة بمناسبة العودة . و كثيرا ما تُبرم اتفاقيات ثلاثية بين بلد الأصل و بلد اللجوء و المفوضية ، تنص على شروط العودة و تقرر ضمانات للعائدين ⁵ .

¹ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 84 .

و في هذا الصدد أقرت توصية الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم : A/Res/39/169(1994) ما تقوم به المفوضية بشأن تشجيع العودة الطوعية للاجئين : ((... تعيد التأكيد بأن العودة الطوعية حينما يكون ذلك ممكنا ، الحل الأمثل لمشاكل اللاجئين ، و توصي دول الأصل ، دول اللجوء ، المفوضية السامية و المجتمع الدولي بأكمله بالقيام بكل ما هو ممكن ، لتمكين اللاجئين من ممارسة حقهم في العودة إلى بلدهم في ظروف آمنة و مشرقة ، و جعلهم يتمتعون بالحماية الدولية إلى ذلك الحين ، و القيام عند الحاجة ، بمساعدة العائدين على العودة و الاندماج من جديد ، و تدعو المفوض السامي ، بالتعاون مع الدول المعنية ، بتشجيع و تسهيل و تنسيق العودة الطوعية للاجئين ، و السهر على أمنهم و راحتهم)) .

² — راجع : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993, *op. cit.*, pp. 12 et 104 – 106 .

³ — و ذلك مثلا عن طريق تيسير السفر و توفير المنح العينية . و قد حصل هذا للمفوضية مع اللاجئين الأفغان العائدين من باكستان و إيران . أنظر : بيتر مارسدن ، مرجع سابق ، ص 43 .

⁴ — قد يعود اللاجئون إلى أوطانهم في ظروف صعبة لمجموعة متنوعة من الأسباب :

— ففي بعض الأحيان مثل حالة أفغانستان بعد الانسحاب السوفييتي منها سنة 1988 ، قرر اللاجئون الأفغان العودة إلى وطنهم ، لأن درجة مقبولة من السلم و الاستقرار قد عادت إلى مقاطعتهم أو إقليمهم ، حتى و لو كانت النزاعات العنيفة المتعلقة بالسلطة لا تزال تقع في العاصمة و أنحاء أخرى من البلد .

— و في أحيان أخرى (مثل حالة إثيوبيا) قرر نصف مليون إثيوبي العودة إلى وطنهم من الصومال في عام 1991 / 1992 ، لأن الحياة ببساطة أصبحت خطيرة جدا في بلد اللجوء الخاص بهم (أي الصومال) .

— و في مثال ثالث (حالة ميانمار) قرر لاجئو ميانمار في بنغلاديش العودة إلى بلدهم في 1992 ، مع أنه لم تحدث فيه سوى تغييرات محدودة ، و برروا عودتهم بأنهم لا يستطيعون البقاء إلى ما لا نهاية في بلد اللجوء الخاص بهم (بنغلاديش) ، حيث أن اللاجئين يتلفون عادة على العودة إلى بلدهم ، و يفعلون ذلك غالبا قبل أن يحل الوقت الذي تتم فيه استعادة السلام و الاستقرار في وطنهم بصورة كاملة .

و الخلاصة هي أن الدافع لعودة اللاجئين في العديد من الحالات هو غياب البدائل المناسبة .

أنظر : ساري حنفي ، النظام العالمي لعودة اللاجئين : بعض دروس في مقارنة تجارب العودة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 21 ديسمبر 2004 ، ص 25 ؛ تيم آلن ، مرجع سابق ، ص 253 و 258 ؛ Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 32 – 34 .

⁵ — أنظر مثلا مجموعة الاتفاقيات المبرمة بشأن ترتيب عودة اللاجئين الطوارق إلى مالي و النيجر .

و الرجوع الطوعي بعد المكوث لزمان طويل في حالة اللجوء ، قد يشوبه حذر كبير ، لأن كثيرا من اللاجئين يواجهون مشكلات اقتصادية و قانونية و اجتماعية عند عودتهم وسط أوضاع يسودها الخراب و الدمار ¹ ، فاللاجئون يعودون إلى أوطانهم و قد فقدوا المال و تعرضت ممتلكاتهم للنهب و أراضيهم للسلب . لذلك يتطلب الأمر منح اللاجئين الوسائل المادية الكفيلة بمساعدته على بناء حياة جديدة في بلده ، و هذا ما يتطلب موارد مالية ضخمة ، خاصة إذا ما كان عدد المعنيين بالرجوع الطوعي كبيرا جدا ، و لم تعد دولة الأصل قادرة على إيوائهم في ظروف ملائمة ، بعد انهيار إمكانياتها لسبب من الأسباب . فتقوم حينئذ المفوضية السامية بتعبئة المساعدات الدولية للمساهمة في إعادة تأهيل المناطق التي سيرجع إليها اللاجئين ² .

و عادة ما تتضمن مثل تلك المساعدات إصلاح و إعادة تعمير المرافق الحيوية ، من قبيل المدارس و المراكز الصحية و الطرق و الجسور ، و تدعيم القطاع الزراعي عن طريق توفير الثروة الحيوانية و البذور و آلات التجهيز و وسائل النقل ، أو إنشاء مشروعات أعمال صغيرة الحجم في المناطق الريفية ³ .

ثانيا : الاندماج في بلد اللجوء

رغم أن الإعادة الطوعية إلى الوطن هي الحل الدائم و المفضل للمشكلات المعاصرة المتعلقة باللجوء ، فإنه ليس دائما حلاً ممكناً و مستحسناً ، إذ أن بعض الأوضاع المنتجة للاجئين قد تكون ذات طبيعة طويلة الأمد ، و تتطلب حلولاً أخرى بالنسبة لبعض المنخرطين فيها على الأقل ⁴ . و علاوة على

¹ — فعلى سبيل المثال ، تواجه اللاجئين العائدين إلى أوطانهم أخطاراً و مشاكل ، كاحتمال تعرضهم للاعتداءات ؛ حيث أن المجتمع الذي يعودون إليه يعاني غالباً من توترات كامنة بسبب الصراع الذي كان دائراً فيه قبل إبرام اتفاقات سلام . و يكون العائدون كغيرهم من أفراد المجتمع عرضة لاعتداءات و تحرشات بين الفينة و الأخرى ، إذ أن أسباب اندلاع النزاع تستغرق وقتاً طويلاً حتى تزول .
أنظر : مركز زايد ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 35 .

و يصور الأستاذ (François Grunewald) صعوبة ذلك الرجوع ، فيقول :
((Le retour, cela veut aussi dire « rencontrer l'autre », celui qui a pu être , qui a été l'ennemi. S'il est facile de faire monter la haine et de jeter des foudres les uns contre les autres, l'expérience montre combien est longue la route qui permettra de pouvoir revivre ensemble. Ces phénomènes de cicatrisation demandent du temps)) .
أنظر : François Grunewald, Retour, reconciliation, rehabilitation, reconstruction, Les quatre « R », dans :
Véronique Lassailly- Jacob (et autres) , Déplacés et réfugiés, *op. cit.*, pp. 416- 417.

² — أنظر : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 137 — 138 ؛ تيم آلن ، مرجع سابق ، ص 255 — 256 .

³ — راجع : عزيزة محمد علي البدر ، مرجع سابق ، ص 271 .

و لقد تمت الإشارة إلى الدور الشامل الذي أصبحت تضطلع به المفوضية في هذا المجال بعبارة (Rs 4) Reconstruction, rehabilitation, reintegration, repatriation ، و التي تعني العودة ، إعادة الاندماج ، إعادة التأهيل ، و إعادة البناء .
و بذلك أصبحت المفوضية السامية تملك رصيда هاما من التجربة ، أفصى إلى إقرار مبادئ و شروط و أساليب عمل أساسية بشأن عودة اللاجئين . و تم تدوينها سنة 1980 و 1985 من قبل المجلس التنفيذي للمفوضية في توصيته رقم 18 (XXXI) لسنة 1980 و توصيته رقم 40 (XXXVI) لسنة 1985 ، و كذلك من قبل المفوضية باعتمادها سنة 1996 (دليل العودة الطوعية) .

أنظر : François Grunewald, *op. cit.* , pp. 409 – 429 .

⁴ — راجع : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 257 .

ذلك ، فإن أمن الأفراد ، و في واقع الأمر أمن المجتمعات و الأقاليم ، قد تخدمه بصورة أفضل أحيانا حلولاً أخرى ¹ .

و في الحالات التي لا يُحتمل فيها حدوث الإعادة الطوعية إلى الوطن في المستقبل القريب ، يكون الحل الأفضل هو توطين اللاجئين في البلد المضيف ² . غير أن ذلك لا يمكن أن يتم إلا بموافقة حكومة بلد اللجوء المعنية . و مع ذلك ، فإنه و بتزايد أعداد اللاجئين ، اتجهت فرص التوطين المحلي إلى أن تصبح أشد تقييدا في أجزاء كثيرة من العالم ³ .

و بما أن اللجوء يعتبر كحالة مؤقتة تنتهي بنهاية الظروف التي أدت إليه ، فإن دول الملجأ غير ملزمة بإدماج اللاجئين ، أي بقبولهم بصفة نهائية فوق أراضيها . غير أن نشاط المفوضية ارتبط في بداياته مع كرم و تساهل الدول الغربية ، التي سمحت بإدماج عدد كبير من اللاجئين في أراضيها ، و مع مرور الوقت و تزايد الحاجة لليد العاملة الأجنبية ، اقترنت مسألة الاعتراف باللجوء بمسألة الإدماج أو التوطين ، حيث أصبح منح اللجوء من قبل تلك الدول يعني الموافقة على البقاء فوق أراضيها بصفة نهائية للاجئين الذين منحتهم اللجوء ⁴ .

و لكن إذا كانت هذه المعادلة — أي منح اللجوء يوازي القبول النهائي للاجئ فوق أراضي دولة الملجأ — قد فرضت نفسها في الدول الغربية في وقت ما ، كان من الصعب أن يكون لها نفس المآل في دول العالم الثالث ، و خاصة عندما تدفق على أراضيها الملايين من اللاجئين . و لذلك دار نقاش حول هذا الموضوع في نهاية السبعينيات من القرن الماضي ، و انتهى سنة 1981 بإصدار توصية جاء فيها : ((يجب على الدولة المعنية في حالة تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين على أراضيها فتح أبوابها أمام هؤلاء اللاجئين ، و لكن إذا تعذر على هذه الدولة منحهم لجوءاً (بهدف الاندماج بصفة دائمة) ، فعليها على الأقل منحهم مأوى مؤقتا طبقا للمبادئ المنصوص عليها أدناه)) ⁵ .

و تماشيا مع هذا المبدأ المبني على روح الواقعية و التوازن و الإنصاف ، حيث أن مسألة الإدماج أو التوطين المحلي تبقى مرتبطة بمصالح دولة اللجوء و مدى ملائمة طاقاتها الإيوائية ، فالسياسة التي

¹ — أنظر : أبو الخير أبو الخير ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 166 .

² — أنظر : كريم الأناسي ، مرجع سابق ، ص 138 .

و مثل ذلك ما قامت به الحكومة المكسيكية سنة 1996 ، عندما عرضت فرصا للإدماج المحلي على اللاجئين الغواتيماليين الذين لا يرغبون في العودة إلى الوطن ، و كذلك تجربة مصر في إدماج اللاجئين السودانيين و الصوماليين . راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين : اللاجئين و الاعتماد على الذات في القاهرة : المعوقات و الآفاق ، القاهرة ، سبتمبر 2003 ، ص 81 .

³ — HCR, Les réfugiés dans le monde 1993, *op. cit.* , p. 173 .

⁴ — حيث يكتسبون جنسية البلد الذي اندمجوا فيه .

⁵ — أنظر توصية المجلس التنفيذي للمفوضية السامية سنة 1981 ، و التي زكّتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في نفس السنة .

و مع ذلك ففكرة المأوى المؤقت لا تعتبر فكرة جديدة تماما ، فقد استخدمتها دول جنوب آسيا سنة 1975 عندما وافقت على قبول أهل الزوارق الفيتناميين ريثما يتم توطينهم في بلدان ثالثة . راجع ما سبق من هذه الأطروحة ، ص 176 — 186 .

اتبعتها المفوضية السامية بالنسبة للقبول النهائي للاجئ على أرض اللجوء ، اقتصر فقط على القيام بمساع لدى دولة اللجوء ، لإقناعها بإدماج اللاجئين قدر الإمكان و تشجيعها على القيام بذلك ، باقتراح برامج إنمائية تسهر على وضعها و تمويلها ، حتى يتسنى للاجئين تحقيق الاكتفاء الذاتي و المساهمة في إنعاش اقتصاد دولتهم الجديدة ¹ .

ثالثا : إعادة التوطين في بلد ثالث

بالنسبة للاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم الأصلي و لا البقاء آمنين في بلد اللجوء يكون الحل الوحيد هو إعادة التوطين في بلد ثالث .

و لقد كان في البداية هدف إعادة التوطين في بلد ثالث بالنسبة للمفوضية السامية أساسا تلبية رغبة اللاجئين ² ، و كذلك الكثير من الدول الغربية التي كانت في حاجة ماسة إلى اليد العاملة الأجنبية ، إلا أنه مع مرور الوقت ، طرأ تغيير كبير في أهداف عملية إعادة التوطين ، حيث أصبحت المفوضية السامية تستهدف من خلال تلك العمليات ، إمّا إيجاد حل دائم لحالة لجوء طال أمدها ³ ، أو استبدال حماية بلد اللجوء الأول بحماية بلد ثالث حينما يتبين أنها ليست في المستوى المطلوب ، و أن الظروف المحلية الاقتصادية و السياسية و الأمنية تنعكس سلبا على أمن و سلامة اللاجئين ، فتفرض نقله إلى مكان آخر ⁴ .

و فضلا عن ذلك ، هناك بلدان لا تمنح اللجوء إلا بصفة مؤقتة (و تُسمى بلد الملجأ الأول) ، على أن يتم إعادة توطين اللاجئين بعد ذلك و في أقرب وقت في بلد ثالث . و هناك دول ترفض قبول اللاجئين و لو بشكل مؤقت . و أخيرا ، فقد اعتبر بعض الباحثين أن إعادة التوطين تمثل وسيلة مهمة لاقتسام المسؤولية المتعلقة بمشكلة اللاجئين العالمية ⁵ ، خاصة و أن الغالبية العظمى من اللاجئين مستضافة في بعض بلدان العالم الأشد فقرا ⁶ .

¹ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 87 — 88 .

Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 161 .

² — و مثال ذلك أن يطلب اللاجئين إعادة التوطين في بلدان يعيش فيها أفراد أسرهم المقربون ، أي لمصلحة إعادة شمل الأسرة .

³ — و المقصود بذلك حالة اللاجئين الذين لا يتأمل تمكّنهم من العودة إلى وطنهم في المستقبل القريب ، و الذين لا يستطيعون البقاء أو الاندماج في المجتمع الذي يستضيفهم .

⁴ — فليس من الحصادفة توطين اللاجئين وسط صراع لا يقل ضراوة عن الصراع الذي فروا منه ، حيث يُعد ذلك خرقا واضحا للالتزام بحماية اللاجئين . راجع على سبيل المثال : إمانويل باغندا ، لوسي هوفيل ، اللاجئين السودانيون في شمالي أوغندا : من صراع إلى صراع ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، ص 12 .

⁵ — راجع : فينسنت كوشيتيل ، إعادة التوطين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد خاص بالعراق ، أوت 2007 ، ص 31 جون فريديركسون ، إعادة الروح إلى عملية إعادة التوطين : تغيير المناهج تبعا لتغير ظروف الواقع ، نشرة الهجرة القسرية عدد 13 جوان 2002 ، ص 28 .

⁶ — أنظر : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، نشرة إعلامية حول نشاط المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في سوريا ، مرجع سابق ، ص 6 .

و قد استفادت طائفة عريضة من اللاجئين من عمليات إعادة التوطين إبان القرن العشرين¹ ، و لعل أبرزها البرنامج الضخم الذي وُضع لأهل الزوارق الفيتناميين في أعقاب انهيار نظام حكم (سايجون) سنة 1975 ، إذ أُعيد توطين ما يقرب من 700.000 منهم ، توجه معظمهم إلى أستراليا ، كندا ، فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية . و يوجد حاليا لدى عشر من الدول الصناعية الكبرى برامج راسخة لإعادة التوطين ، تشمل حصة متساوية من الأماكن و ترتيبات استقبال منظمة² .

هذا ، و تخضع عمليات إعادة التوطين إلى معايير مختلفة تتخذها المفوضية ، و أخرى تمليها دول القبول ، لتحديد وضعيات اللاجئين الذين هم أكثر حاجة لمثل هذا الحل³ .

و تتطلب عملية إعادة توطين اللاجئين في بلد ثالث ، المرور بمراحل عدة ، منها على وجه الخصوص :

1 — قيام المفوضية السامية بتعبئة دول إعادة التوطين قصد إقناعها بقبول اللاجئين ، و من أجل تحقيق ذلك تستعمل المفوضية كل قدراتها للتأثير على الدول المعنية .

2 — إجراء مقابلات من طرف ممثلي المفوضية السامية مع كل لاجئ لمعرفة رغبته بدقة .

3 — اختيار اللاجئين من طرف دول إعادة الاستيطان طبقا لمعايير تحددها حسب إمكانياتها لاستيعاب سكان جدد .

4 — تنظيم عمليات لنقل اللاجئين تحت إشراف المفوضية السامية ، و بمساعدة الدول المعنية أو هيئات دولية مختصة ، مثل المنظمة الدولية للهجرة ، حيث تتضافر جهود الجميع من أجل مساعدة اللاجئين على التكيف مع مجتمعات تكون ثقافتها ، و مناخها ، و لغتها ، و هيكلها الاجتماعي غير مألوفة تماما ، خاصة و أن إعادة التوطين قد تكون في أماكن تبعد بآلاف الأميال .

و كما هو معلوم ، فإن قرار إعادة توطين اللاجئ لا يتم اتخاذه إلا عند عدم وجود خيار آخر يضمن السلامة القانونية و البدنية له⁴ . و لا شك أن إعادة التوطين في بلد ثالث هو أقل الحلول تفضيلا

¹ — و الأمثلة على ذلك لا تكاد تقع تحت حصر ، ففي عام 1993 سعت المفوضية إلى إعادة توطين 75.000 شخص كانت أكبر مجموعة منهم في الشرق الأوسط . و في عام 1996 تمت إعادة توطين 35.000 لاجئ من نحو 40 بلدا من بلدان اللجوء الأول تحت رعاية المفوضية السامية في ستة من بلدان إعادة التوطين الرئيسية . و في سنة 2003 تمت إعادة توطين 10.000 صومالي من قبائل (البانتو) في الولايات المتحدة الأمريكية .

² — هذه الدول هي : أستراليا ، الدانمارك ، السويد ، سويسرا ، فنلندا ، كندا ، النرويج ، نيوزيلندا ، هولندا ، و الولايات المتحدة الأمريكية . و تسمى هذه الدول بلدان إعادة التوطين التقليدية . و هناك ثمان دول أخرى تمثل بلدان إعادة التوطين الناشئة ، هي : الأرجنتين ، إسبانيا ، إيرلندا ، أيسلندا ، البرازيل ، بنين ، بوركينافاسو ، و الشيلي .

أنظر : المفوضية السامية للاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 78 .

³ — للاطلاع على المعايير التي وُضعت للتأهل لإحالات إعادة التوطين ، أنظر : فينسنت كوشينيل ، مرجع سابق ، ص 31 .

⁴ — فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 257 — 258 .

لمشكلة اللاجئين . و هذا ما نصت عليه وثائق اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حيث اعتبرت أنه يمثل (حل الملجأ الأخير) ¹ .

المطلب الرابع : فئات خاصة من اللاجئين محل اهتمام المفوضية

إذا كانت الحماية الدولية لا تقتصر على فئات معينة من ضحايا الأوضاع الاستثنائية التي تدفع إلى اللجوء ، لكن مع ذلك فإن النسبة الأكبر من الضغوط تُمارَس عادة على الأطفال و النساء . و لذلك فإن المفوضية في محاولتها لتفادي معاملة أعداد اللاجئين ككتلة صماء غير متميزة ، طورت برامج خاصة لمساعدة الفئات الأشد ضعفا بين اللاجئين ، مثل النساء و الأطفال و كبار السن و المعاقين ، و غيرهم من الذين يعانون من آثار الصدمات و الرضوض النفسية .

و من هذا المنطلق ، سنتناول بإيجاز حماية ثلاث فئات من بين الجماعات الأشد ضعفا بين اللاجئين و هم : النساء اللاجئات (فرع أول) ، الأطفال اللاجئون (فرع ثان) ، و كبار السن (فرع ثالث) .

الفرع الأول : حماية النساء اللاجئات

تتشترك النساء اللاجئات في العديد من المشاكل الخاصة بالحماية التي يواجهها جميع اللاجئين ، و هن يحتجن مثل الرجال اللاجئين إلى الحماية من العودة القسرية إلى بلد المنشأ ، الأمن من الهجمات المسلحة و سائر أشكال العنف ، الحماية من الاحتجاز الذي لا مبرر له ، و احترام حقوقهن الإنسانية في أثناء وجودهن خارج البلد الأصلي ، و المساعدة على إيجاد حلول دائمة لمحتنهن .

غير أن هناك ، بالإضافة إلى ذلك ، احتياجات حماية خاصة للاجئات من النساء و الفتيات ، و ذلك طول تجربتهن كلاجئات ؛ فهن تحتجن إلى الحماية من سوء المعاملة و الاعتداء الجنسي ² و البدني و

¹ - و قد كشف التطبيق الدولي أنه حل لا يسلم من الجوانب السلبية رغم إيجابياته ؛ و في هذا الصدد ألقى برنامج إعادة توطين الفيتناميين في ثمانينيات القرن الماضي ضللا كثيفة على دور إعادة التوطين كحل و وسيلة للحماية . و ظهر بعدها اتفاق عام بأن القرار الصادر في سنة 1979 بشأن منح إعادة التوطين لأهل الزوارق الوافدين إلى جنوب شرق آسيا ، قد لعب دور (عامل جذب) و ساعد في إحداث نزوح (و لجوء) للأشخاص يصعب التحكم فيه ، إذ كان عدد كبير منهم قد ترك وطنه لأسباب اقتصادية و اجتماعية و ليس للهروب من الاضطهاد ، حيث بين تحقيق دولي أجري سنة 1981 ، أنه من بين كل 100 شخص فروا من الفيتنام يوجد 55 شخص غادروا لأسباب اقتصادية ، 25 شخص غادروا لتفادي الخدمة العسكرية (في اتجاه كمبوديا) ، 4 أشخاص للقاء عائلاتهم ، و 8 أشخاص فقط تركوا الفيتنام خوفا من الاضطهاد السياسي . و نتيجة لهذه التجربة ، فقد أصبحت الدول الصناعية حذرة بالنسبة لتقديم التزام غير محدود ، فيما يتعلق بإعادة توطين مجموعات بأكملها من اللاجئين في المستقبل القريب .

راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 139 - 140 ؛ Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 23 – 29

² - لقد أصيب الضمير العالمي بصدمة عندما بات معروفا أن الاغتصاب كان يُستخدم كأداة حرب في البوسنة و الهرسك ، غير أن الفظائع التي أرتكبت ضد النساء و الفتيات في يوغسلافيا السابقة لا تُعتبر حالة فريدة ، إذ أن أشكال العنف الجنسي ضد الإناث وقعت أيضا في هايتي و ميانمار و رواندا و سيريلانكا و غيرها من الأماكن .

و قد أدلت إحدى الفتيات اللاجئات من غرب إفريقيا لموظفات المفوضية بشهادات موجهة عما تعرضت له من اغتصاب وحشي : ((كنت أختبئ مع أسرتي في غرفة أثناء إحدى الهجمات عندما اقتحم غرفتنا أحد الثوار . و قد طلب من والدتي أن تسلمه إحدى =

الاختطاف ، و الاستغلال ، و الحماية ضدّ التمييز في تقديم السلع و الخدمات ¹ .

و بالإضافة إلى ذلك ، فإن النساء اللاجئات غالبا ما يتحملن أنواعا مختلفة من المتاعب ، مثل التكفل بمسؤولية الأسرة بكاملها ، ممّا يعني العناية بالأطفال و كبار السن ، و متاعب الحمل و الإرضاع و تأمين المعيشة و سبل النظافة ² .

و تمثل النساء و الفتيات في حالات اللجوء الجماعي الفئة الأكبر من حيث نسبة اللاجئين ، و هن الأكثر حاجة للحماية ، خاصة إذا ما انفصلن عن أعضاء الأسرة من الذكور ، الذين قد يكونوا من المشاركين في النزاع ، أو بقوا في الوطن لحماية ممتلكات الأسرة .

و في ظروف المخيمات ، و في كثير من الأحيان تواجه النساء أخطارا ناجمة عن التصميم السيئ للمخيم ³ ، كما يؤدي عادة تحكّم الرجال في توزيع المعونات داخل المخيم إلى ابتزاز النساء و مبادلتهن الغذاء و العلاج بالمطالب الجنسية .

و أمام هذه المعاناة الفظيعة التي تلاقىها فئة النساء اللاجئات ، فقد استنفرت المفوضية جهودها من أجل منع الظروف التي قد تشجع على حدوث مثل هذه الاعتداءات ، و تقديم أفضل رعاية ممكنة للضحايا مع كفالة المتابعة القانونية السليمة .

و تحاول المفوضية في الوقت الحاضر التصدي لمشكلة العنف الجنسي بطريقة أكثر منهجية ، و كانت إحدى النتائج التي أسفر عنها ذلك ، هي وضع مجموعة شاملة من المبادئ التوجيهية لموظفي المفوضية و غيرهم من العاملين الميدانيين ، تقترح الطرق التي يتم بها مكافحة العنف الجنسي و مساعدة ضحاياها ⁴ .

= بناتها و إلا تعرضت الأسرة كلها للقتل ، و قد سلمتني والدتي له . و قد أخذني الثوار معهم ، و في طريقي إلى مخيمهم قام سبعة منهم باغتصابي . و كنت أنزف بغزارة و لم يكن باستطاعتي السير أكثر من ذلك . و قد هددوا بقتلي إذا لم أذهب معهم . و قد احتجزوني لمدة عام كامل . و بعد أن تمكنت من الهروب ، سألت نفسي : من الذي سوف يساعدني الآن ؟)) .

هذه الشهادة أدلت بها ماريون 17 سنة ، فتاة لاجئة من سيراليون . راجع : المفوضية السامية للاجئين ، احترموا حقوقنا : شراكة من أجل المساواة (تقرير عن الحوار مع اللاجئات) ، جنيف ، جوان 2001 .

و حول الاغتصاب كسلح في النزاعات ، راجع كذلك : برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، المكتب الإقليمي للدول العربية ، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009 ، مرجع سابق ، ص 88 – 89 .

¹ – و فضلا عن ذلك ، فقد أظهرت دراسات عديدة أجريت على أوضاع اللاجئين ، أن اللجوء له تبعات خاصة على المرأة تستوجب إيلاءها اهتماما خاصا و تعاملات مختلفا ، تحسبا من وقوع أضرار لا يؤمن عواقبها .

² – أنظر : أ . لوبس ، الجماعات الضعيفة بين طالبي اللجوء ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، جنيف ، السنة السابعة ، العدد 38 جويلية / أوت 1994 ، ص 270 – 271 .

³ – مثل أن يصمّم المخيم بشكل مُشاع دون أن يوفر أي خصوصية للنساء ، و خاصة بالنسبة لمواقع الخدمات الأساسية و الإضاءة و الأسوار .

⁴ – راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، العنف الجنسي و القائم على نوع الجنس ضد اللاجئين و العائدين و الأشخاص النازحين داخليا ، مرجع سابق .

الفرع الثاني : حماية الأطفال اللاجئين

تدمر الحروب و حركات اللجوء الهياكل الاجتماعية الطبيعية ، و يكون الأطفال في أغلب الأحيان من بين أولئك الذين يعانون من ذلك أشد المعاناة . و لهذا السبب يحظى الأطفال دائما باهتمام خاص من المفوضية . و لقد كان نصف اللاجئين و الأشخاص الآخرين الذين حصلوا على مساعدة المفوضية خلال تاريخها الذي امتد قرابة 60 عاما من الأطفال ¹ .

و تعتبر اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 الإطار القانوني العام الذي يحدد حقوق الفئة العمرية التي تبدأ من الولادة حتى سن الثامنة عشر . و يواجه الأطفال مخاطر كثيرة عند اللجوء أو النزوح ، من أهمها : سوء المعاملة ، سواء عن طريق العمالة المبكرة و القاسية ² ، أو من خلال العنف الجنسي بأشكاله و الممارس ضدهم ³ ، إضافة إلى مخاطر التجنيد العسكري ⁴ .

و كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، قد دعت في قرارها رقم 56 / 136 لعام 2002 كل من الأمين العام و المفوضية السامية و منظمة الأمم المتحدة لشؤون الطفولة ... لتوفير كافة المساعدات للأطفال اللاجئين ، من تعليم و صحة و إعادة تأهيل نفسي .

هذا ، و يحتاج الأطفال اللاجئين الذين انفصلوا عن آبائهم و أسرهم إلى مساعدة و رعاية خاصة . و يحدث مثل هذا الانفصال بطرق عديدة ، إذ أنه عندما تنفجر حركة لاجئين نتيجة لحدث غير متوقع ، قد

¹ — راجع : المفوضية السامية للاجئين ، مجلة اللاجئين ، المجلد 1 ، العدد 122 (عدد خاص بالأطفال) ، 2001 ؛ مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد ، نشرة الهجرة القسرية ، العدد 15 (عدد خاص بالأطفال و المراهقين) ، ديسمبر 2002 .

² — ففي حالات اللاجئين ، يُرغم الأطفال الأكبر سنا على الاضطلاع بمسؤوليات إضافية داخل الأسرة ، باعتبارهم كاسبي الرزق أو القائمين برعاية الكبار العاجزين أو الأشقاء الأصغر .

³ — ففي السنوات القليلة الماضية انتشرت عادة استغلال الأطفال اللاجئين في تهريب المخدرات و دعارة الأطفال و إجراء عمليات نقل الأعضاء ، حيث أخذت المشكلة أبعادا عالمية . و قد وصل الأمر حدا لا يُطاق ، عند اتهام العاملين في مجال الإغاثة بابتزاز الأطفال و ممارسة الجنس عليهم مقابل الحصول على المعونات ، مما دفع بالأمين العام للأمم المتحدة السابق إلى أن يأمر سنة 2000 بالتحقيق في استغلال أطفال اللاجئين جنسيا خلال الأزمات الإنسانية في بعض دول غرب إفريقيا .

راجع : تقرير الأمين العام حول أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية المعنون : ((التحقيق في الاستغلال الجنسي للاجئين من جانب العاملين في مجال المعونات في غربي إفريقيا)) . رقم الوثيقة بالأمم المتحدة : A/57/465

⁴ — يتعرض الأطفال اللاجئين بوجه خاص لمثل هذا التجنيد العسكري الإجباري في حالات كثيرة ، و تستخدم الجماعات المسلحة بصورة نمطية الأطفال كحمالين ، أو طُهاة ، أو رُسل ، أو جامعي استخبارات ، أو جنود مشاة .

أنظر حول هذا الموضوع : المفوضية السامية للاجئين ، الأطفال اللاجئين ، مبادئ توجيهية بشأن الحماية و الرعاية ، 1994 ص 85 — 86 ؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009 ، مرجع سابق ، ص 91 .

و راجع كذلك قرار الجمعية العامة رقم 51 / 73 سنة 1996 ، الذي أدان استغلال اللاجئين القصر الذين لا يصطحبهم ذووهم (Unaccompanied refugee minors) ، بما في ذلك استخدامهم كجنود أو دروع بشرية في النزاع المسلح أو تجنيدهم الإجباري في القوات المسلحة ، أو استخدامهم في نشاطات (مساندة) ، مثل نقل العتاد و التجسس و الرقابة و نقل الوسائل ، أو أي أفعال أخرى تعرض للخطر سلامتهم و أمنهم الشخصي .

لا يتوفر الوقت أو الفرصة لأفراد أسرة ما للهروب معا . و في أثناء السفر في حشد تنتابه حالة من الرعب قد ينفصل بسهولة الأطفال الذين هم حتى في أحضان أحد الأبوين ، و يضيعوا . و في حالات أخرى قد ترسل الأسرة بعض أطفالها إلى بلدان أخرى التماسا للأمان ، و من أجل تفادي تجنيدهم عسكريا . و تشير الإحصائيات إلى أن نسبة هؤلاء تتراوح من 2 إلى 5 % من إجمالي عدد اللاجئين في العالم ¹ .

و تبذل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الكثير من الجهد و الوقت في سبيل تأمين الحماية لهذه الفئات الأكثر تعرضا للخطر ، و بالتعاون مع منظمات أخرى ، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) و منظمة الأمم المتحدة للتربية و الثقافة و العلوم (اليونسكو) ، تحاول تأمين الحماية و مد يد المساعدة إلى أبعد حد ، من أجل ضمان وحدة الأسرة و لمّ شملها ، و تخفيف آثار التشتت و الآلام الناتجة عن مغامرة اللجوء .

و لما كانت الأسر تلعب دورا مهما على نحو خاص في تلبية احتياجات الصغار العاطفية و الاجتماعية و المتعلقة بالنمو ، فإن المبادئ التوجيهية للمفوضية السامية الخاصة بالأطفال اللاجئين ، قد أكدت على أن : ((مساعدة الأسرة و لمّ شملها ، هي من أفضل الطرق لمساعدة الأطفال اللاجئين ، و أن مساعدة المجتمع المحلي هي من أفضل الطرق لمساعدة أسرهم)) ² .

الفرع الثالث : حماية اللاجئين المُسنين

يشكل اللاجئون المُسنون نسبة كبيرة من إجمالي عدد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تفوق تقديراتها بصفة عامة . فهم يمثلون نحو 8.5 % من إجمالي عدد الأشخاص الذين تهتم بهم المفوضية ، و يصلون أحيانا إلى أكثر من 30 % من إجمالي الأعداد التي ترعاها المفوضية ، و تمثل النساء غالبية هؤلاء المُسنين ³ .

و ينص تعريف المُسن الذي أقرته منظمة الصحة العالمية ، على أنه الشخص الذي يتجاوز 60 سنة من العمر ، غير أنه عند تطبيق سياسة المفوضية على اللاجئين المُسنين ، فإن عوامل مثل متوسط العمر المتوقع و المعايير الثقافية التي تختلف من منطقة إلى أخرى تؤخذ في الحسبان ⁴ .

¹ — راجع : كيت هالفورسن ، الأطفال المنفصلون عن ذويهم : أضعف فئات طالبي اللجوء ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 مارس 2003 ، ص 34 — 36 ؛ رافي كولي ، العمل الاجتماعي من أجل طالبي اللجوء الصغار البعيدين عن ذويهم ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2003 ، ص 31 — 33 .

² — المفوضية السامية للاجئين ، الأطفال اللاجئين ، مبادئ توجيهية بشأن الحماية و الرعاية ، مرجع سابق ، ص 43 — 45 .

³ — المفوضية السامية للاجئين ، سياسة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بشأن اللاجئين المُسنين ، جنيف ، ص 3 .

⁴ — أنظر : جاستنا غوفياس ، استلهم الماضي و إعادة بناء المستقبل : اللاجئين المُسنون و تحدّي البقاء ، نشرة الهجرة القسرية عدد 14 ، جويلية 2002 ، ص 16 .

و تُعدُّ فئة اللاجئين المسنين في نظر المفوضية فئة مستضعفة ، تستحق ، بل تستوجب نوعاً خاصاً من الرعاية ¹ ؛ فاللاجئون الأكبر سناً يتميزون بأن لهم احتياجات خاصة ، لأن الضعف و عدم القدرة على الحركة و المشاكل الصحية المزمنة يمكن أن تصبح حادة و مهددة لحياتهم في أثناء الأزمة ² .

و فضلاً عن ذلك ، يتعرض اللاجئون المسنون للتمييز الذي يعاني منه معظم اللاجئين ، إلا أنهم يعيشون في أوضاع اجتماعية و اقتصادية أصعب من الأوضاع التي يعيش فيها اللاجئون الآخرون ، لذلك من المهم معالجة مشكلة تهيش اللاجئين المسنين و الإفادة من الممارسات الجديدة لتمكينهم من أن يحيوا حياة كاملة لها قيمة نافعة ³ .

و قد تم تنويع تلك الجهود بالتصديق على سياسة المفوضية بشأن اللاجئين المسنين في الاجتماع السابع عشر للجنة الدائمة للمفوضية (من 29 فيفري إلى 2 مارس 2000) ، و التي تعترف بأن المسنين نادراً ما يُلتفت إليهم ، على الرغم من وجودهم دائماً في أزمات اللجوء ⁴ .

المطلب الرابع : تمويل المفوضية و شراكاتها مع المنظمات الأخرى

يشتمل هذا المطلب على فرعين ، يتناول الفرع الأول تمويل برامج المفوضية أي ميزانيتها ، بينما يبحث الفرع الثاني تعاون المفوضية و شراكاتها مع الهيئات و المنظمات الدولية الأخرى .

الفرع الأول : تمويل برامج المفوضية (ميزانية المفوضية)

لا شك أن تلبية الاحتياجات اللازمة للحفاظ على حياة اللاجئين و وضع إجراءات عادلة و فعّالة للجوء ، و مساعدة اللاجئين في العودة إلى أوطانهم أو الاندماج في المجتمعات المضيفة لهم ، كل ذلك له أعباءه المالية .

و لما كان معظم لاجئي العالم قد وجدوا ملاذاً لهم في أقل البلدان نمواً ، أو في دول لا يمكن أن

¹ — راجع قرار الجمعية رقم : A/RES/55/74(2001) ، و الذي رحّب بقيام المفوضية بوضع مبادئ توجيهية لتلبية الاحتياجات الخاصة باللاجئين المسنين .

² — الشبكة الدولية لمساعدة اللاجئين المسنين ، تشجيع الوكالات على الاهتمام باحتياجات المسنين و معارفهم و خبراتهم ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 ، جويلية 2002 ، ص 4 .

و على سبيل المثال ، فإن كبار السن لا يستطيعون الوقوف في طابور لمدة طويلة ، و هو ما يحدث كثيراً عند توزيع الغذاء على بعض قطاعات المخيمات ، لذلك فإن اللاجئين المسنين لا يحضرون جلسات توزيع الأغذية . و في بعض الأحيان قد يُطلب إلى أحد أفراد الأسرة أو أحد المعارف مساعدة اللاجئ المسن ، إما مجاناً و إما في مقابل أجر ، و غالباً ما يتضمن هذا الأجر قدرًا معيناً من الطعام الذي يجلبه هذا الشخص ، الأمر الذي يبدو كنوع من العقاب للمسن .

أنظر : إفريم هابياريماننا، لاجئ مُسن يطرح تأملاته الشخصية ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 ، جويلية 2002 ، ص 19 .

³ — راجع : ليني كسيلي ، التركيز على رعاية اللاجئين المسنين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 ، جويلية 2002 ، ص 17 .

⁴ — راجع حول ذلك : نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 (عدد خاص بالمسنين) ، جويلية 2002 . و في إطار الاهتمام بمشكلة المسنين بصفة عامة و بفئة اللاجئين المسنين بصفة خاصة ، أعلنت الأمم المتحدة سنة 1999 عاماً عالمياً للمسنين .

يُتَوَقَّع منها تحمل عبء وجود اللاجئين دون مساعدة ، فقد اضطلعت المفوضية السامية بالتشاور مع حكومة بلد اللجوء المعني بتوفير مساعدات مادية تشمل الغذاء و المأوى ، و المعونات الطبية ، و في حالات كثيرة ، التعليم و غيره من الخدمات الاجتماعية ¹ .

و تشير مصادر عديدة إلى أن تمويل المفوضية السامية يتم بصورة كاملة تقريبا عن طريق التبرعات المقدمة أساسا من الحكومات ، و كذلك من المنظمات الحكومية الدولية ، و المنظمات غير الحكومية ، و الشركات و الأفراد ² . بينما الدعم الذي تتلقاه من طرف الميزانية العادية للأمم المتحدة ، لا يتعدى نسبة 2 % من ميزانية المفوضية ، و هو لا يكاد يغطي النفقات الإدارية لها ³ .

و على مدى السنوات الستين من وجودها ، ارتفعت ميزانية المفوضية جذريا ، و ذلك بسبب اتساع مدى أعمال المفوضية و نطاقها من جهة ⁴ ، و ارتفاع عدد الأشخاص الذين ترعاهم من جهة أخرى ⁵ فمن ميزانية لا تتجاوز 300 ألف دولار في 1951 ، نمت الميزانية السنوية للمفوضية إلى حوالي 100 مليون دولار في منتصف السبعينيات ، ثم حدثت زيادتان كبيرتان في أواخر السبعينيات و أوائل التسعينيات من القرن الماضي ⁶ .

و كانت أول زيادة كبيرة في الفترة ما بين 1978 و 1980 ، عندما ارتفع الرقم إلى ثلاثة أضعاف من 145 مليون دولار إلى 510 ملايين دولار ، و قد حدث ذلك في زمن حالات الطوارئ الكبرى في منطقة الهند الصينية ، و الزيادة الكبيرة الثانية كانت بين عامي 1990 و 1993 ، عندما انتقل الرقم إلى الضعفين ، من 564 مليون دولار إلى 1.3 مليار دولار . و يرجع ذلك إلى عمليات الإعادة إلى الوطن الضخمة التي تمت في بداية التسعينيات ، و عمليات الإغاثة الكبيرة شمالي العراق و في يوغسلافيا السابقة ⁷ .

و رغم أن المفوضية تتلقى التبرعات من عدد كبير من الحكومات و المنظمات الحكومية و غير الحكومية ، فإن معظم تمويلها يأتي من عدد صغير من الدول الصناعية الرئيسية ؛ ففي عام 1999 على سبيل المثال ، كانت التبرعات التي قدمتها الولايات المتحدة الأمريكية و اليابان و بلدان أوروبا الغربية تمثل 97 في المائة من جميع التبرعات الحكومية المقدمة للمفوضية ⁸ .

¹ — راجع : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 177 .

² — راجع على سبيل المثال: المفوضية السامية للاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 113 .

³ — المفوضية السامية للاجئين ، نظرة عامة حول وظائف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 10 .

⁴ — حيث أصبح للمفوضية برامج في أكثر من مائة بلد .

⁵ — قفز عدد الأشخاص الذين تهتم بهم المفوضية إلى الذروة سنة 1994 ، إذ بلغ 27 مليون شخص .

⁶ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 166 .

⁷ — المرجع نفسه ، ص 166 .

⁸ — و قد أشار بعض الباحثين إلى خطورة هذا الوضع ، إذ أنه يُغري هذه الدول (القليلة) المانحة ، بالتدخل في عملية صنع القرار داخل المفوضية ، و بذلك تصبح استقلالية المفوضية محل شك و ريبة . راجع : تيم آلن ، مرجع سابق ، ص 254 — 255 .

غير أن استمرار اتساع أزمات اللاجئين و تعددها أسفر عن ما يمكن تسميته (بإرهاق الدول المانحة) . و كان لهذه الظاهرة أثر سلبي على عمليات التمويل ، حيث أدى إلى تناقص الدعم المالي المقدم للمفوضية بدرجة كبيرة عن الاحتياجات المتوقعة ¹ ، و أصبح العالم — على حد تعبير أحد مسؤولي المفوضية — ((يتكلم كثيرا جدا ، و لكنه يدفع قليلا جدا)) ² . و لذلك فقد سعت المفوضية إلى توسيع قاعدة المانحين ، فالتجأت إلى دول الخليج الغنية ³ ، كما شجعت القطاع الخاص لتمويل برامجها الإنسانية ⁴ .

و فضلا عن ذلك ، فإن البلدان المانحة تميل بشكل متزايد إلى تخصيص الأموال التي تتعهد بها للمفوضية لبلدان أو برامج أو مشروعات بعينها ، حسب أولوياتها الوطنية ، مما يقلل المرونة المتاحة للمفوضية لاستخدام الأموال في المجالات الأشد احتياجا إليها . و إزاء ذلك ، فقد دعت المفوضية الدول المانحة إلى عدم تخصيص تبرعاتها ، مما يتيح لها فرصة إعادة توجيه تلك الأموال حسب التطورات الجديدة لأزمات اللاجئين ⁵ .

الفرع الثاني : شراكة المفوضية و تعاونها مع الهيئات الدولية الأخرى

كان المقصود من عمل المفوضية منذ البداية الاشتراك مع سائر أعضاء المجتمع الدولي في توفير الحماية الدولية للاجئين ، و مع تزايد أعمالها و تنوعها ، زادت أهمية علاقاتها مع بقية الأجهزة و الوكالات في منظومة الأمم المتحدة ، و مع المنظمات الدولية الحكومية و غير الحكومية .

و عليه ، سنتعرض أولا إلى تعاون المفوضية مع الدول و المنظمات الحكومية ، ثم نتطرق ثانيا إلى شراكة المفوضية مع المنظمات غير الحكومية .

أولا : تعاون المفوضية مع الحكومات و المنظمات الحكومية الدولية

تقوم المفوضية في سبيل توفير الحماية الدولية للاجئين بالاتصال و التنسيق مع الحكومات و المنظمات الحكومية المعنية بمشكلة اللاجئين ، حتى تتمكن من إنجاح برامج المساعدة . لذلك قامت

¹ — فمذ فترة مبكرة ترجع إلى عام 1993 ، تناقص الدعم المالي المقدم للمفوضية بدرجة كبيرة عن الاحتياجات المتوقعة .

² — أنظر : فريق التحرير ، 2004 : استعراض أحداث السنة (موضوع الغلاف) ، مجلة اللاجئين ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، المجلد 4 ، عدد 137 ، 2004 ، ص 17 .

³ — مثل دولة الإمارات العربية المتحدة ، التي قدمت دعما سخيا للاجئين استجابة لنداءات المفوضية .

⁴ — أنظر : سوسن حسين ، لقاء العدد : سادكو أوجاتا ، مرجع سابق ، ص 160 .

و كمثال على ذلك ، فقد ساهمت مؤسسة زايد بن سلطان آل نهيان للأعمال الخيرية و الإنسانية عن طريق قنوات المفوضية بتقديم : — نصف مليون دولار سنة 1995 لصالح عمليات المفوضية في الشيشان .

— نصف مليون دولار سنة 1998 لشراء سيارات إسعاف و توزيعها في البوسنة و الهرسك .

— نصف مليون دولار سنة 2000 لتمويل إعادة إعمار المنازل المدمرة في البوسنة .

راجع في تفصيل ذلك : المكتب الإقليمي للمفوضية السامية بالقاهرة ، برّ الأمان ، نشرة خاصة ، عدد 3 ، 2001 ، ص 5 .

⁵ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 115 .

المفوضية بفتح مكاتبها في العديد من البلدان ليكون هناك اتصال فعال مع تلك الحكومات ، إضافة إلى تقديم المساعدات القانونية و الإدارية لها فيما يخص شؤون اللجوء ¹ .

أما فيما يتعلق بعلاقة المفوضية مع المنظمات الحكومية ، فإنها تقوم بالتنسيق معها من أجل تفعيل الحماية الدولية من خلال وسائل شتى ؛ فعلى سبيل المثال عملت المفوضية على إدماج نصوص خاصة لصالح الأشخاص الذين يُعتبرون بحاجة للحماية الدولية ضمن الاتفاقيات التي تُعقد في إطار هذه المنظمات مثل اتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بالهجرة ، و اتفاقية الضمان الاجتماعي لمجلس أوروبا .

و قد استفادت المفوضية من خبرة المنظمات المتخصصة الأخرى التابعة للأمم المتحدة ، مثل : إنتاج الزراعة (منظمة الأغذية و الزراعة) ، و التدابير الصحية (منظمة الصحة العالمية) ، و التعليم (اليونسكو) ، و رعاية الطفل (اليونيسيف) ، و التدريب المهني (منظمة العمل الدولية) ² .

و يضطلع برنامج الغذاء العالمي بدور مهم في توفير الأغذية الأساسية ، إلى أن يصبح اللاجئون قادرين على زرع محاصيلهم بأنفسهم ، أو أن يحققوا الاكتفاء الذاتي بواسطة أنشطة أخرى ³ .

و في أمريكا الوسطى و كمبوديا و موزامبيق ، تعاونت المفوضية و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعاوناً وثيقاً من أجل ضمان تحقيق مساعدات إعادة التأهيل الفورية و ربطها مع الخطط الإنمائية الأطول أجلاً ⁴ . و في عدد من الحالات التي عجز فيها اللاجئون عن العودة إلى الوطن ، تصافرت جهود البنك الدولي و الصندوق الدولي للتنمية الزراعية و المفوضية ، من أجل تخطيط و تمويل و تنفيذ مشروعات تستهدف تعزيز الاكتفاء الذاتي ، و تتضمن هذه المشاريع أنشطة و خططاً زراعية لإيجاد فرص العمل للاجئين في بلدان اللجوء ⁵ .

كما تقوم المفوضية بالاتصال و التعاون مع المنظمات الحكومية الإقليمية ، و من الأمثلة على ذلك اتصالها الدائم مع الإتحاد الأوروبي و مجلس أوروبا ، بهدف تبني الآليات لتفعيل النصوص المعنية بالحماية الدولية و الحصول على الدعم المالي من دول الإتحاد ، إضافة إلى التعاون مع اللجنة الدولية للهجرة الأوروبية بهدف إعادة توطين العديد من اللاجئين .

و هناك أيضاً تنسيق دائم مع منظمة الدول الأمريكية بهدف عقد المؤتمرات و الندوات الخاصة باللجوء ، و من النتائج التي تترتب على مثل هذا التعاون ، تبني إعلان قرطاجنة لعام 1984 ، و عقد المؤتمر الدولي الخاص باللاجئين في أمريكا الوسطى سنة 1989 .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 342 .

² — أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 160 – 161 .

³ — أنظر : بيتر سكوت بودين ، برنامج الغذاء العالمي : تعزيز الدعم اللوجستي ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 18 ، نوفمبر 2003 ص 17 – 19 .

⁴ — أنظر : كريم الأناسي ، مرجع سابق ، ص 136 .

⁵ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 174 .

و عملت المفوضية كذلك مع منظمة الوحدة الإفريقية (سابقا) ، و استمر هذا التعاون مع الإتحاد الإفريقي ، و لعلّ من أبرز هذه الجهود وضع الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللجوء لعام 1969 ، و عقد مؤتمر دولي حول وضع اللاجئين في إفريقيا سنة 1979 .

و حافظت المفوضية كذلك على علاقة وثيقة مع جامعة الدول العربية و منظمة المؤتمر الإسلامي و لعلّ أبرز ما نتج عن هذه العلاقة صدور إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين و النازحين في العالم العربي سنة 1992 ، و تبني الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين سنة 1994 ¹ .

ثانيا : شراكة المفوضية مع المنظمات غير الحكومية (ONG)

لقد حافظت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، و منذ نشأتها في عام 1951 ، على التعاون مع المنظمات غير الحكومية ؛ فالطبيعة الإنسانية للمفوضية و البُعد غير التنفيذي الذي كان يميزها في أيام نشأتها الأولى ، جعل من المنظمات غير الحكومية (ONG) جهات فعالة و مهمة في تنفيذ المساعدات المتعلقة باللاجئين ² . ففي حين أن المفوضية كانت مهتمة بالتخطيط و التنسيق ، كان الجانب التنفيذي للبرامج يقع إلى حد كبير على عاتق المنظمات غير الحكومية ³ . و يوجد في الوقت الحاضر ما يربو عن ألف منظمة غير حكومية منغمسة على النطاق العالمي في العمل مباشرة أو بصورة غير مباشرة مع اللاجئين ، سواء في مجال الإنذار المبكر ⁴ ، أو الاستجابة في حالات الطوارئ ، أو البحث عن حلول دائمة للاجئين ⁵ . فالمنظمات غير الحكومية تساهم بدور مهم ، بل إنها أقرب شركاء المفوضية في الاستجابة لحالات الطوارئ ، و نصير قوي بشأن الحماية الدولية ⁶ .

و ترتبط المفوضية حاليا باتفاقات رسمية مع ما يزيد عن 500 منظمة غير حكومية ، و يتم بموجب هذه الاتفاقات توجيه ربع الميزانية العالمية للمفوضية (300 مليون دولار سنويا) بشكل مباشر أو غير مباشر ، من خلال المنظمات غير الحكومية ⁷ . و لهذا تُعدّ هذه المنظمات الشريك الأساسي للمفوضية في عملية توصيل الإغاثة الإنسانية و في تنفيذ برامج المساعدات . إضافة إلى ذلك ، فإن المنظمات غير الحكومية توفر للمفوضية المعلومات القيّمة عن الأزمات التي تتكشف تدريجيا ، لما تتمتع

¹ — أنظر على سبيل المثال : اتفاق التعاون المبرم بين المفوضية و جامعة الدول العربية في 28 جوان 2000 .

² — راجع : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 240 . و قد أكد الأستاذ (François CRÉPEAU) تلك الملاحظة ، فقال : ((Le HCR est conçu comme une organisation (non opérationnelle) en ce sens qu'elle cherche à atteindre ses objectifs en invitant les gouvernements et les ONG à entreprendre les opérations nécessaires sur le terrain)) . أنظر : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 109

³ — راجع : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 202

⁴ — أنظر : Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 111 – 112

⁵ — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 22 .

⁶ — راجع على سبيل المثال ، قرار الجمعية العامة : A/RES/56/137(2002) ، و قرارات اللجنة التنفيذية : A/45/12/ADD.1(1990) , A/50/12/ADD.1(1995) , A/53/12/ADD.1(1998) .

⁷ — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 176 .

به من مرونة تمكنها من التدخل مباشرة لتوفير الإغاثة الضرورية ، مما يؤدي إلى إنقاذ أرواح لا تحصى كل عام ¹ .

و يمكن القول بصفة عامة ، أن هذه المنظمات تقدم الكثير من الخدمات للاجئين في جميع مراحل مشكلة اللجوء ، فبدائية تحذّر هذه المنظمات من التحركات القسرية للاجئين قبل وقوعها ، و ذلك من خلال توثيقها للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في دولة المنشأ ، و رصد الممارسات المتعلقة بحقوق الإنسان و من ثم نشرها من أجل تحفيز الضمير العالمي و تنبيه المجتمع الدولي ² . و من أبرز المنظمات التي تقوم بهذا الدور منظمة العفو الدولية (Amnesty International) ، و منظمة مراقبة حقوق الإنسان (Human Right Watch) ، لامتيازهما بالحياد و المصداقية .

و عند تدفق اللاجئين إلى دولة اللجوء ، تقدم بعض المنظمات الخدمات التي تساهم في الحفاظ على حياتهم و بقائهم من خلال توفير المأوى ، الرعاية الصحية ، و المياه النظيفة . و من الأمثلة على هذه المنظمات : اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، منظمة أوكسفام (OXFAM) ، منظمة إنقاذ الأطفال (Save the children) ، منظمة أطباء بلا حدود (Médecins sans frontières) ³ ، و منظمة كير الدولية (Care) ، مجلس الكنائس السوداني ، الوكالة الإسلامية الإفريقية للإغاثة ، و رابطة العالم الإسلامي . و تمتاز هذه المنظمات بكونها أول من يتواجد في مكان الحدث ، لأنها تمتاز بسهولة الحركة و وجودها لا يثير أي إشكاليات أو حساسيات ⁴ .

إن أهم ما يحتاج إليه اللاجئ هو النصح و الإرشاد أثناء وجوده في دولة الملجأ ، لكن صعوبة الاتصال مع الغير بسبب اختلاف اللغة تحول دون ذلك . وهنا تتدخل بعض هذه المنظمات لتقديم يد المساعدة القانونية للاجئ ، لتيسير تعامله مع الجهات المختصة عند دراسة طلبات اللجوء .

و لهذا تقوم المفوضية بدعم هذه المنظمات و تزويدها بالوسائل اللازمة للقيام بهذه المهمة ، و تدريب كوادرها ، و توفير الدعم المالي لها . و من الأمثلة على هذه المنظمات : الجمعية المصرية لحقوق الإنسان ، منظمة قانون اللجوء (Asylum Law Organization) ، و مركز قانون اللجوء

¹ — راجع : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 240 — 242 .

و اعترافا بالدور الحاسم الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية ، قامت المفوضية السامية بالتنسيق معها في عملية أطلق عليها اسم (الشراكة في العمل) ، بلغت ذروتها بعقد مؤتمر عالمي في شهر جوان 1994 في أوسلو . و قد شكلت خطة العمل التي اعتمدها ذلك المؤتمر ، برنامج عمل للتعاون بين المنظمات غير الحكومية و المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في مجال الحماية و التأهب و الاستجابة لحالات الطوارئ ، و النازحين داخليا ، و الحلول ، و الاستمرار من الإغاثة إلى التنمية .

² — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 342 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 198 et ss .

³ — جدير بالذكر أن المفوضية السامية منحت سنة 1993 ميدالية (نانسن) لمنظمة أطباء بلا حدود تقديرا لجهودها في هذا المجال .

⁴ — أنظر : ماريا هتشنسون ، رابطة العالم الإسلامي في الصومال ، مجلة اللاجئين ، السنة الأولى ، العدد 2 ، 1985 ، ص 35 فرديريك موريس ، جان دي كورتن ، أعمال اللجنة الدولية (للصليب الأحمر) لمساعدة اللاجئين و النازحين المدنيين ، مرجع سابق ص 8 — 18 ؛ La croix – rouge et les réfugiés, *op. cit.*, 1963

(Refugee Law centre) ، و مجلس اللاجئين النرويجي .

كما تساهم البعض من هذه المنظمات في توفير حلول دائمة للاجئين ، إذ أن هناك تعاون وثيق بين المفوضية و الكثير من المنظمات في برامج إعادة التوطين ¹ . فعلى سبيل المثال أغلب برامج إعادة التوطين إلى الولايات المتحدة الأمريكية تتم من خلال منظمات غير حكومية ، مثل : المجلس الأمريكي لخدمة الجنسيات (American Council for Nationalities Services) ، لجنة الإنقاذ الدولي (International Rescue Committee) ، مؤسسة تولوستوي (The Tolstoy foundation) ، و المنظمة الدولية لإغاثة اللاجئين (World Relief Refugee Services) و غيرها . و في حالة العودة الطوعية تقوم هذه المنظمات بمرافقة اللاجئ إلى وطنه ، مع توفير العيش الكريم من خلال برامج خاصة مُعدّة لهذا الغرض ² .

و في الأخير ، يمكن القول أن النجاح في معالجة مشاكل اللاجئين و منع وقوعها ، يعتمد على التنسيق الفعال بين جميع الجهات : من حكومية إلى دولية حكومية إلى دولية غير حكومية . و هو الدور الذي ما فتئت تضطلع به المفوضية السامية كلما كان ذلك ممكنا ³ .

¹ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 344 .

² — و من الأمثلة العملية على ذلك ، أن المجلس النرويجي (باعتباره منظمة غير حكومية) بذل جهودا كبيرة لمساعدة اللاجئين الأنغوليين على العودة إلى بلادهم منذ سنة 1995 ، و ذلك بالتنسيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين و السلطات المحلية .
أنظر : مارييتسور هايم ، أنغولا : مواجهة تحديات السلام ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، ص 46 .

³ — راجع في هذا الخصوص : قيام المفوضية بتنسيق جهود المنظمات غير الحكومية في دول البلطيق ، في شمال العراق سنة 1991 ، في منطقة البحيرات العظمى ، و في يوغسلافيا السابقة .

و في نفس السياق أنظر : قرار الجمعية العامة (A/RES/47/105(1992) ، و قراري اللجنة التنفيذية :
A/50/12/ADD.1(1995) ، A/49/12/ADD.1(1994) .

الفصل الثاني

حماية اللاجئين على الصعيد الإقليمي

بعد أن انتهينا في الفصل السابق من الوقوف على حماية حقوق اللاجئين على المستوى العالمي فإننا سنتناول في هذا الفصل حماية حقوق اللاجئين على الصعيد الإقليمي .

فبعد أن تنبّه المجتمع الدولي لأهمية مشكلة اللجوء ، نشطت الدول على الصعيد الإقليمي ، و تبنت الاتفاقيات الإقليمية ، كل بحسب احتياجاتها و وضعها الخاص ، لاسيما أن لكل منطقة خصوصية معينة فيما يتعلّق بمسألة اللجوء .

و انطلاقا من ذلك ، سوف نتناول حماية اللاجئين على المستوى الإقليمي في خمسة مباحث وفقا للتقسيم التالي :

المبحث الأول : حماية اللاجئين على الصعيد الأوروبي .

المبحث الثاني : حماية اللاجئين على الصعيد الإفريقي .

المبحث الثالث : حماية اللاجئين على الصعيد الأمريكي .

المبحث الرابع : حماية اللاجئين على الصعيد الآسيوي .

المبحث الخامس : حماية اللاجئين في العالم العربي .

المبحث الأول

حماية اللاجئين على الصعيد الأوروبي

أُظلت ظاهرة اللجوء في العصر الحديث برأسها أول ما أُظلت في أوروبا إبان الحرب العالمية الثانية ، على نحو ما أشرنا إليه من قبل . و جاء إبرام اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين سنة 1951 أصلا لمواجهة الأوضاع الإنسانية المترتبة عن الحرب العالمية في أوروبا، حيث كان ما يربو عن أربعين مليون لاجئ في حاجة إلى العودة إلى الأوطان أو إعادة التوطين .

و لا تزال مسألة اللجوء في أوروبا حاليا مسألة راهنة ، و الموضوع لا زال متفجّرا و يُثار في كل مرة في المحافل الدولية الكبيرة .

و في هذا المبحث سنتناول حماية حقوق اللاجئين في أوروبا من خلال ثلاثة مطالب ؛ يدور المطلب الأول حول آليات حماية حقوق الإنسان في أوروبا و استفادة اللاجئين منها ، و يبحث المطلب الثاني سياسات اللجوء في بعض الدول الأوروبية و تحولّها من الانفتاح إلى التقييد ، أمّا المطلب الثالث فهو خاص بعرض سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه اللاجئين .

المطلب الأول

آليات حماية حقوق الإنسان في أوروبا و استفادة اللاجئين منها

كان لتطور مفهوم حقوق الإنسان على الصعيد الأوروبي ، مع توفر ضمانات حقيقية لصياغتها أثر مباشر على اللاجئين ، بحيث أصبحت الدول الأوروبية المتقدمة محط آمالهم باعتبارها واحة الاستقرار و الملاذ الآمن من الاضطهاد .

و فيما يلي ، سنحاول استعراض أهم وسائل حماية حقوق الإنسان على الصعيد الأوروبي ، مع بيان انتفاع اللاجئين منها .

الفرع الأول : الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان و حرياته الأساسية 1950

نشأت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان و حرياته الأساسية سنة 1950 ، و دخلت حيز النفاذ في عام 1953 ، ضمن خطة سياسية شاملة تهدف إلى توحيد أوروبا .

و تناولت هذه الاتفاقية مجموعة من الحقوق المدنية و السياسية ؛ مثل حق الإنسان في الحياة ، حظر التعذيب ، حظر الرق ، الحق في الحرية و الأمن ، توفر إجراءات قضائية عادلة ، الحق في احترام الحياة الخاصة و الحياة العائلية و مسكن الشخص و مراسلاته ، و غيرها من الحقوق التي تضمنتها

المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان¹ . و نصت البروتوكولات الإضافية على مجموعة من الحقوق الأخرى ، مثل : الحق في احترام الملكية ، الحق في التعليم ، الحق في انتخابات حرة ، حظر الحبس بسبب العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدى ، حرية التنقل ، حظر إبعاد رعايا الدولة ، حظر الإبعاد الجماعي للأجانب ، و تحريم عقوبة الإعدام² .

و حرصت الاتفاقية كذلك على إقرار مبدأ عدم التمييز فيما يتعلق بتطبيق الحقوق و الحريات الواردة فيها ، و ذلك من خلال المادة 14 التي جاء فيها أنه : ((يجب ضمان التمتع بالحقوق و الحريات الواردة في هذه الاتفاقية بدون أي تمييز ، و لاسيما التمييز على أساس الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء ، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر)) .

و على الرغم من أنه لم يرد النص في الاتفاقية على حق الفرد في طلب اللجوء من الاضطهاد أو إمكانية منح الملجأ من قبل الدولة المضيفة³ ، إلا أن الباحثين اعتبروا أنه يمكن تفسير أحكام الاتفاقية على نحو يشمل اللاجئين ، حتى يتمكن هؤلاء من الاستفادة من نصوصها و آلية الحماية التي تقدمها ما دام أنهم موجودون على إقليم إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية⁴ .

الفرع الثاني : اللجنة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان

تم وضع اللجنة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان طبقاً لأحكام المادة (1/19) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 1950 ، بهدف ضمان تطبيق أحكامها . و تتكون هذه اللجنة من عدد من الأعضاء مساوٍ لعدد الدول الأطراف في الاتفاقية ، على أن هؤلاء الأعضاء لا يمثلون دولهم ، بل إنهم أعضاء يشتركون في أعمال اللجنة بصفة فردية .

و طبقاً لأحكام المادة (1/25) من الاتفاقية الأوروبية 1950 ، فإنه يحق للفئات التالية اللجوء إلى اللجنة :

1 — الدول الأطراف في الاتفاقية .

2 — أي شخص أو منظمة غير حكومية أو جماعة من الأفراد ، في حالة ادّعائهم أنهم ضحية انتهاك لأحد

¹ — راجع : محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، مرجع سابق ، ص 1162 — 1165 .

² — أنظر على سبيل المثال : البروتوكول رقم (12) للاتفاقية الأوروبية ، و الذي تم طرحه للتوقيع في نوفمبر 2000 ، و هو يهدف إلى منع كافة أشكال التمييز . و مما لا شك فيه أن هذا البروتوكول سيزيد من فاعلية الاتفاقية بالنسبة للاجئين و الأجانب بشكل عام المتواجدين في الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ، و ذلك من خلال إلزام السلطات العامة بعدم ممارسة التمييز عند تطبيقها للقوانين المختلفة .

³ — أنظر : Mateo SORINAS, Role du Conseil de l'Europe dans la defense du droit d'asile, Revue du droit : des étrangers, *op. cit.*, p. 16 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 57 et 114.

⁴ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 377 — 378 ؛ Sylvie SAROLEA, *op. cit.*, pp. 643 — 644 .

الحقوق أو الحريات الواردة في الاتفاقية ، من قبل إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية . و يجوز تقديم الشكوى من قبل أفراد يحملون جنسية إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية ، أو جنسية دولة ليست طرفاً فيها . و في حالة عديم الجنسية ، يكفي أن تكون الدولة المدّعى عليها طرفاً في الاتفاقية .

و بناء على ذلك ، يمكن للاجئ أو ملتمس اللجوء التقدم بشكوى للجنة ، طالما أنه يقع ضمن ولاية إحدى الدول الأطراف ¹ .

الفرع الثالث : المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

تم إنشاء هذه المحكمة وفقاً لأحكام المادة (2/19) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 1950 وذلك من أجل حماية الحقوق الواردة فيها و كفالة احترام الدول الأطراف لأحكامها . و تتألف من 40 قاضياً ، من كل الدول المنضمة إلى الاتفاقية ، يعملون بصفة مستقلة عن الدول الأعضاء ، و يتم انتخاب هؤلاء الأعضاء بواسطة الجمعية البرلمانية ² .

و وفقاً لأحكام المادة 48 من الاتفاقية لم يكن الفرد يملك حق التقدم بشكوى لدى المحكمة ، غير أن التعديلات التي أُدخلت على نظام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ، وبعد دخول البروتوكول رقم 11 المضاف إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حيز التنفيذ سنة 1998 ³ ، أصبح بإمكان الأفراد أو مجموعات الأفراد أو المنظمات غير الحكومية من تقديم شكاوهم مباشرة أمام المحكمة .

و على الرغم من أن المحكمة معروفة جيداً كإحدى أفضل التقنيات الدولية في العالم لحقوق الإنسان إلا أنه يعاب عليها أنها تستغرق وقتاً طويلاً لمعالجة القضايا المطروحة أمامها إلى مدة قد تصل سبع سنوات.

هذا ، و يعتبر حكم المحكمة نهائياً ، و لا توجد وسيلة للطعن فيه ، و تتم إحالته إلى لجنة الوزراء للإشراف على تنفيذه .

و فضلاً عن اختصاص المحكمة بالفصل في المسائل الخاصة بتفسير و تطبيق الاتفاقية ، فإنها تختص أيضاً بإبداء الآراء الاستشارية التي تُطلب منها في مسائل معيّنة ، و ذلك وفقاً لأحكام البروتوكول الثاني لعام 1963 .

هذا ، و قد ساهمت المحكمة الأوروبية في تطوير قانون اللجوء من خلال أحكامها و آرائها المختلفة ، مثل تعريفها للاضطهاد و موقفها من أدوات الاضطهاد ، و تطوير مبدأ عدم الإعادة القسرية... و فيما يلي عرض لبعض أحكام المحكمة المتعلقة بحماية اللاجئين ⁴ :

¹ — تم إلغاء اللجنة الأوروبية بموجب البروتوكول رقم 11 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ودخوله حيز النفاذ سنة 1998.

² — أنظر : أحمد إسكندري ، محمد ناصر بوغزالة ، مرجع سابق ، ص 227 — 228 .

³ — بلغ عدد البروتوكولات المضافة إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 12 بروتوكولاً.

⁴ — راجع في تفصيل هذه الأحكام : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 381 — 382 .

— استفادة اللاجئين من نص المادة الثالثة من الاتفاقية المتعلقة بحظر التعذيب و المعاملة و العقوبة الإنسانية التي تحظ من الكرامة :

فسرت المحكمة المادة الثالثة على أنها تمنع إعادة اللاجئين إلى وطنه ، على أساس أن إعادته إلى وطنه يمكن أن تؤدي إلى معاملته بطريقة تخالف أحكام المادة المشار إليها ، لذلك لا بد من دراسة طلبه للتأكد من صحة ادعائه .

— استفادة اللاجئين من أحكام المادة الخامسة من الاتفاقية المتعلقة بالحرمان من الحرية و الاعتقال التعسفي :

لا يخفى على أحد أهمية هذه المادة بالنسبة للاجئين ، و خاصة عند اعتقالهم حال دخولهم البلاد و حرمانهم من التقدم بطلبات اللجوء لدى الجهات المختصة .

— استفادة اللاجئين من أحكام المادة الثامنة من الاتفاقية المتعلقة بحماية الفرد من التعرض على نحو تعسفي أو غير قانوني ، للتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته :

و في الواقع ، هناك العديد من التطبيقات للمادة الثامنة فسرتها المحكمة بأكثر من طريقة ، لتوفير أكبر قدر من الحماية للاجئين .

المطلب الثاني

سياسات اللجوء في بعض الدول الأوروبية : من الانفتاح إلى التقييد

كما لا يخفى على أحد ، فإن اللجوء في أوروبا اتخذ منذ البداية صبغة إيديولوجية و طابعا سياسيا حيث كانت دول أوروبا الغربية تسمح بدخول اللاجئين من بلدان شيوعية إليها ، و ترحّب بهم علّناً ، ليس فقط باعتبار ذلك عملا إنسانيا ، و لكن باعتباره أيضا انتصارا سياسيا عاما واضحا لأحد النظامين على الآخر ¹ .

و كذلك ، أدت زعزعة الاستقرار السياسي في أمريكا اللاتينية أثناء السبعينيات ، كالثورات العسكرية التي حدثت في الشيلي و أوروغواي عام 1973 و في الأرجنتين عام 1976 ، إلى هروب أعداد كبيرة من أوطانهم و اللجوء إلى أوروبا ² .

و بحلول أعوام الثمانينيات ، و مع ارتفاع معدلات طالبي اللجوء في أوروبا الغربية من إفريقيا و آسيا والشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية ، بدأت الدول الأوروبية تشعر بالقلق إزاء تلك الهجرات

¹ — أنظر : فريق التحرير ، الحياة محفوفة بالمخاطر ، و لا يمكن التنبؤ بها ، و مُمبّنة أحيانا (موضوع الغلاف) ، مرجع سابق ص 8 ؛ عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئين السياسي ، مرجع سابق ، ص 49 — 50 .

² — أنظر : مسعود حمودة ، عوامل الهجرة من الجنوب إلى الشمال (دراسة تحليلية) ، مجلة الحقيقة ، جامعة أدرار ، الجزائر السنة الثانية العدد 2 ، مارس 2003 ، ص 478 .

خاصة بعد تحسن وسائل المواصلات ، و الوصول الأيسر إلى خدمات النقل الجوي ، و تزايد أعداد الأشخاص الذين استعملوا قناة اللجوء طمعا في الحصول على فرص اقتصادية و اجتماعية أفضل على نطاق العالم ¹ . فقد أثار وصول هؤلاء الأشخاص مناقشات حادة حول التزامات الدول تجاه أشخاص يسافرون نصف المسافة الممتدة حول العالم طلبا للجوء ، في حين أنه كان يمكنهم أن يجدوا بديلا قريبا من وطنهم . و ساورت حكومات أوروبية كثيرة الشكوك بأن الباعث الأساسي لطالبي اللجوء هو باعث اقتصادي ، و نتيجة لذلك ، فرضت معظم الحكومات الأوروبية اشتراطات الحصول على تأشيرة دخول بالنسبة للرعيا الأجانب ² .

و إثر سقوط سور برلين في نوفمبر 1989 ، وقع النظام الدولي لحماية اللاجئين في أوروبا تحت ضغوط أشد وطأة مما كان عليه الحال في الثمانينيات ؛ فعلى حين غرة ، أصبح الأشخاص الذين يقيمون في الكتلة الشيوعية السابقة أحرارا في مغادرة بلادهم ، و ثار القلق بشأن تدفق سيول الأشخاص التي أخذت تتدفق إلى أوروبا الغربية و التي أفلتت زمامها . و جعل النزوح الذي سادته فوضى شاملة من ألبانيا إلى إيطاليا في تسعينيات القرن الماضي — و لاسيما في عامي 1991 و 1997 — و الوصول الجماعي للاجئين من جمهوريات يوغسلافيا السابقة بداية من عام 1992 ، الحكومات الأوروبية تدرك حقيقة أنها ليست محصنة ضد التحركات القسرية للسكان التي تنشأ أصلا في البلدان المجاورة لها مباشرة .

و فضلا عن ذلك ، بدأت الدول المستقبلية للهجرة تدرك أن طاقاتها الاستيعابية من المهاجرين لم تعد قادرة على استيعاب المزيد من اللاجئين و المهاجرين ، فشرعت في إعادة النظر في سياساتها تلك للحد من هذا التدفق البشري ، و لتجنب مغبة تأثيراته الاقتصادية و الاجتماعية و الأمنية و السياسية على رفاهية مواطنيها ³ . و كان أن تبنت حكومات أوروبا إقامة نظم مؤقتة للحماية تجاه اللاجئين القادمين من يوغسلافيا السابقة ، و اضطرت ألمانيا (الاتحادية) إلى تعديل دستورها من أجل إلغاء ضمانها غير

¹ — ففي أوروبا (باستثناء أوروبا الشرقية) ، ارتفع عدد طالبي اللجوء من 30.000 سنة 1977 إلى حوالي 160.000 سنة 1980 و فاق 200.000 سنة 1986 و قفز إلى 680.000 سنة 1992 .

هذا ، و قد أشارت بعض البحوث و التقارير إلى أن الألوف من الناس التي كانت تقف يوميا في صفوف مترامية من مختلف الأجناس من أوروبا الشرقية و آسيا و إفريقيا و التي تدفقت على مختلف دول أوروبا الغربية ، أن 90 % من هؤلاء الجموع لا علاقة لهم بالسياسة ، و إنما هربا من الجوع الذي يفتك بهم في بلدانهم المحسوبة من البلدان المتخلفة .

أنظر : عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 214 ؛ HCR, les réfugiés dans le monde 1993, *op. cit.*, pp. 35 et ss .
² — مركز زايد ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 36 .

و قد راجت في الأوساط الأوروبية عبارات تحمل مشاعر الخوف و الكراهية ضد اللاجئين و الأجانب ، منها مثلا :

((Si on ne ferme pas nos portes , ils vont tous arriver !)) .

أنظر : Claudio Bolzmann, (et autres) , Asile et immigration, La forteresse Européenne et les réfugiés, (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, p. 65 ; André Jacques, *op. cit.*, pp. 211 et ss .

³ — Jean ROSSETTO, le droit d'asile en Europe : évolution contemporain, Annuaire Français de droit international, Édition du CNRS, Paris, XXXIX, 1993, p. 917.

المشروط لحق اللجوء ، بهدف الحد من دخول طالبي اللجوء و تيسير عودتهم إلى البلدان التي مروا عبرها ¹ .

و أمام هذا التراجع الحاصل في سياسات الدول الأوروبية ، أعرب المهتمون بحقوق الإنسان عن قلقهم إزاء مصير حماية اللاجئين ، و قال أحدهم : ((و نحن نستقبل الألفية الثالثة ، لا ريب أن أوروبا أصبحت في مفترق الطرق ، فهل ستدير أوروبا ظهرها لأولئك الذين أرغموا على الانتقال ، أو أنها سوف تعزّز تقاليدھا المديدة في حماية حقوق المضطهدين و المرحّلين ؟ هل ستبني أوروبا أسوارا جديدة مع معرفتها بأن هذه الأسوار لم تُوقف أولئك الذين كانوا يفرّون من الاضطهاد الشمولي في الماضي)) .

على أية حال ، إن تأسيس حق اللجوء نشأ في أوروبا ، و في أوروبا اليوم يجري اختبار مدى كفاءة هذا النظام ، و كما يقول واضعو القانون الدولي الخاص باللاجئين ، فإن الحكومات في أوروبا و مناطق الرخاء الأخرى تحمل مسؤولية تاريخية و معنوية ، نحو دعم حق اللجوء ² . إذ أن هذه الدول لم تكن مؤثرة في صياغة الصكوك الدولية الرئيسية الخاصة باللاجئين و حقوق الإنسان منذ أكثر من نصف قرن فحسب ، بل الأهم من ذلك أن النموذج الذي تُرسيه يُؤثر لا محالة على كيفية معاملة الدول الأخرى للاجئين في السنوات القادمة ³ .

¹ — على مدى سنوات ، و بموجب المادة 16 من الدستور الألماني ، و التي تتضمن عبارة (المضطهدون سياسيا لهم حق اللجوء) كان كل شخص يصل حدود ألمانيا و يطلب اللجوء إليها يُقبلُ دخوله إلى البلاد ، و يُصرّح له بتقديم طلب للحصول على مركز اللاجئين . غير أنه في 26 ماي 1993 ، قرر البرلمان بالتصويت بأغلبية الثلثين ، و هي الأغلبية اللازمة ، تغيير هذا النص الوارد في الدستور .

و في محاولة لشرح أسباب هذا التعديل ، أرجع ممثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ذلك إلى جملة تطورات : ((لقد جرى اكتساح نظام اللجوء ، و تضاعفت الأعمال المعادية للأجانب ، و في وضع من انعدام أي احتمال في الأفق لترتيب أوروبي لاقتسام العبء ، عدّلت ألمانيا دستورها)) .

و ابتداء من أول جويلية 1993 ، فإن أي شخص يصل إلى ألمانيا قادما من بلد تعتبره السلطات الاتحادية " آمنا " (pays sûr) يمكن حرمانه قانونا من فرصة تقديم طلب لجوء . و حيث إن كافة البلدان التسعة التي تنقسم حدودا برّية مع ألمانيا تُوضّع في هذه الفئة ، فقد أنشأ التعديل من الناحية الفعلية منطقة عازلة حول الجمهورية الاتحادية . و قد تعرضت الدول المجاورة فيما بعد مثل بولندا و جمهورية التشيك ، و هي بلدان عبور تقليدية لطالبي اللجوء الذين هم في طريقهم إلى ألمانيا ، لطوفان من الناس الذين طردتهم الجمهورية الاتحادية . و لمحاولة تجنّب الطرد من ألمانيا ، فقد اعتاد طالبو اللجوء إتلاف وثائقهم و الكذب على مصالح الهجرة الألمانية ، و كما كتب أحد الصحفيين ، فإن ((نص البلد الثالث الآمن أدى إلى زيادات حادة في فقدان الذاكرة و الكذب ، ذلك أن طالبي اللجوء يؤكدون بأن المهربين خطفهم إلى داخل ألمانيا ، و لا يكونون متأكدين من الطريق الذي ساروا فيه)) .

راجع : المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 202 — 203 ؛ عبد الهادي عباس مرجع سابق ، ص 218 ؛ إقبال القزويني ، ألمانيا تغلق أبواب اللجوء ، الرياض ، جريدة الرياض اليومية ، 21 نوفمبر 2005 ، عدد 13664 ، على الموقع الإلكتروني : www.Alriadh.Com ؛ Jean ROSSETTO, *op. cit.*, pp. 929 – 930

² — و كما يقول الأستاذ (André Jacques) في إحدى ملاحظاته : ((L'Europe , si elle veut rester celle des droits de l'homme , doit aussi rester une terre d'asile))

أنظر : André Jacques, *op. cit.*, p. 219

³ — المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 156 .

المطلب الثالث : سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه اللاجئين

أدى إنشاء الإتحاد الأوروبي بموجب معاهدة (ماستريخت) التي دخلت حيز التنفيذ في 1 نوفمبر 1993 إلى تبني الدول الأوروبية المنضوية تحت لوائه سياسات تكاملية على الصعيد السياسي و الاقتصادي ، تتضمن إلغاء جميع الحواجز الداخلية التي تعوق التجارة و حرية انتقال الأشخاص داخل الدول الأعضاء في الإتحاد . و تزامن ذلك مع رغبة تلك الدول في الإبقاء على التحكم في تنقلات الأشخاص القادمين من بلدان غير أعضاء في الإتحاد .

و قد ركزت دول الإتحاد الأوروبي اهتمامها بقضايا الهجرة و اللجوء ، و ذلك بتقييد سياسات الدول الأعضاء فيما يتصل بالسماح بدخول المهاجرين و اللاجئين . و في سعيها الدؤوب إلى تحقيق التجانس بين سياساتها بشأن الهجرة و اللجوء و تطبيق مفهوم جنسية الإتحاد الأوروبي ، أبرمت الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي مجموعة من الاتفاقيات الملزمة و الاتفاقيات غير الملزمة فيما بينها¹ نوجزها فيما يلي :

1 - اتفاقية دبلن (15 جوان 1990) : و التي أرست معايير مشتركة للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي لتحديد الدولة المسؤولة عن فحص طلبات اللجوء ، و ذلك في حالة تقدم طالب اللجوء بأكثر من طلب إلى أكثر من دولة أوروبية بهدف اللجوء إليها² .

و تسعى اتفاقية دبلن إلى وضع نهاية للممارسة التي يتبعها ملتمسو اللجوء بالتنقل أو نقلهم من بلد إلى آخر . و قد استهدف هذا الإجراء منع ملتمسي اللجوء من التجول (كالمكوك) في مختلف الدول بحثا عن أفضل بلد ينصت إلى طلبهم ، و حل مشكلة ملتمسي اللجوء الذين لا يرغب أي بلد في أن يكون مسؤولا عنهم ، و هي ظاهرة تُعرف باسم (اللاجئين في المدار السيّار in orbit)³ .

¹ – راجع في تفصيل هذه الاتفاقيات: المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 158 – 172
Philippe DE BRUYCKER, l'avenir du droit d'asile en Europe, Revue du droit des étrangers, association pour le droit des étrangers, Bruxelles, hors – serie, 28 – 29 novembre 1991, PP. 18 – 29 .

² – راجع : Philippe WECKEL, la convention additionnelle a l'accord de Schengen, Revue Générale de Droit International Public, Tome 95/1991/2, pp. 410 et ss.

و في هذا الخصوص يقول الأستاذ (Eva Kjaergaard) :

((Le principe du « one – chance – only » contenu dans les conventions de Schengen et de Dublin signifie que, une fois qu'une demande d'asile aura été rejetée par un pays, un autre pays est supposé rejeter également la même demande sur des bases formelles)) .

أنظر : Eva Kjaergaard, Les textes fondamentaux et les conventions regionales, Revue du Droit des étrangers, ADDE, Buuxelles, hors – serie, 28 – 29 novembre 1991, P. 10.

³ – و قد نبّه الأستاذ (BETTATI) إلى حساسية هذه الظاهرة ، حيث قال :

((Les réfugiés « sur orbite » sont des personnes qui dérivent d'un port ou d'un aéroport à l'autre, sans jamais trouver de pays d'accueil)) . Mario BETTATI, op. cit., p. 147.

كما تواتر أغلب الكتاب و الباحثين على الإشارة في دراساتهم إلى هذه الظاهرة ، راجع على سبيل المثال :

François CRÉPEAU, op. cit., pp. 222 et ss ; Jean – Luc MATHIEU, op. cit., pp. 61 – 62 .

و قد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ بالنسبة لجميع دول الاتحاد الأوروبي اعتبارا من أول سبتمبر 1997 ، مع أن الدول بدأت في تنفيذها قبل هذا الموعد .

2 - اتفاقية تطبيق اتفاق شنجن (19 جوان 1990) : و تهدف هذه الاتفاقية إلى تدعيم ضوابط الحدود الخارجية لضمان حرية التنقل داخل الدول المشاركة فيها ، و تتضمن أحكاما لتعزيز التعاون بين الشرطة و القضاء ، خاصة من أجل تمييز اللاجئين السياسيين عن المهاجرين الاقتصاديين ، و كذلك تطبيق سياسات مشتركة في مجال التأشيرات ، و فرض الجزاءات على الجهات الناقلة (غرامات تُفرض على شركات النقل لجلبها ركاب بدون وثائق سليمة)¹ .

و قد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في أول سبتمبر 1993 ، و بدأ تنفيذها في الدول فرادى اعتبارا من مارس 1995 .

3 - قرارات لندن لعام 1990 : وافق وزراء الجماعة الأوروبية المسؤولين عن الهجرة على ثلاثة قرارات في ديسمبر 1992 بلندن . و قد وضعوا تعريفا لطلبات اللجوء التي لا مبرر لها بشكل ظاهر (La demande d'asile manifestement infondée) ، و البلدان الثالثة المضيفة أو الآمنة التي يكون طالبو اللجوء قد عبروها (Tiers pays sûr, pays de première asile) ، و التي يمكن إعادتهم إليها² ، و البلدان التي لا يوجد فيها عموما خطرٌ جادٌ للتعرض للاضطهاد (Les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution) . و كانت هذه المفاهيم تستهدف التعجيل بالإجراءات الخاصة بتقييم طلبات اللجوء³ . و هذه القرارات ليست ملزمة ، غير أنها قد طُبِّقَت في الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي و خارجها .

4 - قرارات و توصيات أخرى صادرة عن مجلس الإتحاد الأوروبي : في غضون التسعينيات من القرن الماضي ، وافق مجلس وزراء الإتحاد الأوروبي على مجموعة من القرارات و التوصيات و المواقف المشتركة ، و التي لا تعتبر أيضا ملزمة قانونا . و من بين الصكوك المعتمدة توصيتان بشأن اتفاقات إعادة السماح بالدخول ، تمت الموافقة عليهما في عامي 1994 و 1995 . و قد أنشأت هاتان التوصيتان اتفاقا نموذجيا بشأن إعادة طالبي اللجوء الذين رُفِضت من قبل طلباتهم الخاصة باللجوء أو رُئي أنه لا مبرر لها⁴ .

¹ — راجع : Philippe BERNARD, l'immigration, le monde Éditions, Marabout, Bruxelles, 1993, p. 156

Philippe WECKEL, *op. cit.*, pp. 406 et ss ; Eva Kjaergaard, *op. cit.*, p. 9 ; Philippe DE BRUYCKER *op. cit.*, p. 20 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 202 – 212 ; Jean ROSSETTO, *op. cit.*, p. 923 .

² — و تقع هذه (البلدان الثالثة الآمنة) شرقي الإتحاد الأوروبي ، و هي تشكل نوعا من (المناطق الحائلة) .

³ — راجع : مركز زايد ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 39 .

Jean ROSSETTO, *op. cit.*, p. 926 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 254 et ss, 266 et ss, 284 et ss.

⁴ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 159 .

François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 254 et ss.

و في الفترة ما بين عامي 1993 و 1996 ، حددت سلسلة من تدابير (اقتسام الأعباء Partager le fardeau) مبادئ التضامن في الحالات التي تشمل تدفقا واسع النطاق من اللاجئين . و في جوان 1995 وافق مجلس الإتحاد الأوروبي على قرار بشأن ضمانات الحد الأدنى الخاصة بإجراءات اللجوء مبيّنا الحقوق و الالتزامات الإجرائية . و في مارس 1996 جرت مناقشات حاسمة ، التمتست فيها حكومات الإتحاد الأوروبي التوصل إلى اتفاق بشأن كيفية تفسير تعريف اللاجئ ، حيث تمت الموافقة على (موقف مشترك) بشأن التطبيق المتجانس للفظ (لاجئ) . و قد وصف النقّاد العديد من هذه التدابير بأنها تدابير تقييدية ، تمثّل التناغم على أساس القاسم المشترك الأدنى ، ممّا أفضى إلى تناقص الحماية المتوافرة للاجئين بدلا من تعزيزها ¹ .

5 - معاهدة أمستردام لعام 1997 : بالرغم من الموارد التي خصّصت لتدابير مراقبة الحدود ، لم تجد مشكلة الأعداد الكبيرة من المهاجرين الذين يدخلون أوروبا بطريقة غير قانونية حلاً لها ، و أكثر من ذلك ، فقد دفعت تلك التدابير بالمهاجرين و طالبي اللجوء سواء بسواء إلى أيدي المهربين القائمين بالنقل بصورة غير مشروعة ² ، ممّا عقّد المشكلات بالنسبة للحكومات و عرض الأفراد أنفسهم في أكثر الأحيان لمخاطر كبيرة ³ .

و في محاولتها للسيطرة على هذه المسألة المعقدة ، اتخذت حكومات الإتحاد الأوروبي إجراءات جديدة من أجل تعزيز جهودها الرامية إلى تحقيق تناغم على صعيد الإتحاد الأوروبي ؛ و تمثّل معاهدة أمستردام الموقعة في 1997 ، و التي دخلت حيز النفاذ في أول ماي 1999 معلما هاما في تطور سياسة الإتحاد الأوروبي الخاصة باللجوء ، فهي تحدد برنامجا من أجل نقل المسائل المتعلقة باللجوء على مدى فترة خمس سنوات ، من مجال تخضع فيه للاتفاق المشترك بين حكومات الدول الأعضاء ، إلى مجال يقع فيه وضع السياسات و اتخاذ القرار بوضوح في إطار اختصاص مؤسسات الإتحاد الأوروبي .

¹ — حيث كانت ألمانيا تتادي بتفسير ضيق للاجئ ، بينما كشفت فرنسا عن رغبتها في الحد من التزاماتها تجاه الجزائريين الفارين من بلدهم . لمزيد من التفاصيل ، راجع : المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 162 — 164 .

² — حسب خبراء شؤون اللاجئين ، فإن غالبية طالبي اللجوء السياسي في أوروبا يأتون بمساعدة المهربين . راجع في ذلك : ناصر حامد ، إشكاليات الهجرة إلى الإتحاد الأوروبي ، مجلة السياسة الدولية ، المجلد 40 ، عدد 159 ، جانفي 2005 ، ص 189 قصة مُهرّب ، مقال على الموقع الإلكتروني الآتي : www.bbc.co.uk/arabic/ ؛ الهروب إلى بريطانيا ، مقال على الموقع الإلكتروني التالي : www.bbc.co.uk/arabic/tvandrado/

³ — فقد حذرت منظمة التعاون الأوروبي من أن تجارة تهريب البشر عبر الحدود قد تفوقت على تجارة المخدرات . أنظر : مسعود حمودة ، مرجع سابق ، ص 479 .

هذا ، و في حوار للمفوض السامي السابق للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين السيد (لرود لوبرس) بجريدة لوموند الفرنسية ، اعترف بصعوبة ذلك ، حيث قال : ((... ما عرفته خلال السنوات التي أمضيتها في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، هو أنه لا وجود لحلول عجيبة لمثل هذه المشاكل المعقدة)) .

أنظر : لرود لوبرس (ترجمة آمال عميرات) ، حق اللجوء : على أوروبا فعل الأفضل ، مجلة الوسيط في الدراسات الجامعية يعدها نخبة من الأساتذة تحت إشراف الطاهر بن خرف الله ، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر ، الجزء العاشر ، 2005 ، ص 157 .

هذا ، و قد اكتسب البرلمان الأوروبي دورا استشاريا محدودا في وضع هذه السياسات ، في حين سُمح لمحكمة العدل الأوروبية بإصدار أحكام مبدئية ، و أن تعمل باعتبارها محكمة الاستئناف الأخيرة في تفسير أحكام معاهدات الاتحاد الأوروبي ذات الصلة .

و فضلا عن ذلك ، فإن هذا التطور أتاح للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين و للمنظمات الأخرى أن تعمل بصورة أوثق و أكثر منهجية مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي ، بما في ذلك اللجنة الأوروبية التي تتوافر لها بموجب المعاهدة سلطات أكبر تتيح لها استهلال تدابير سياسات اللجوء المشتركة .

6 - اجتماع المجلس الأوروبي في تامبير سنة 1999 :

في أكتوبر 1999 أكد رؤساء دول و حكومات الاتحاد الأوروبي المجتمعون في مدينة تامبير في فنلندا ، مجدداً " احترامهم المطلق للحق في التماس اللجوء " ، و اتفقوا على العمل من أجل إنشاء نظام لجوء أوروبي مشترك ، يستند إلى التطبيق الكامل و الشامل لاتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951¹ . و بذلك يضمنون عدم إعادة أي فرد للتعرض للاضطهاد ، أي الحفاظ على مبدأ عدم الرد .

و سوف يشمل هذا النظام الأوروبي المشترك للجوء بصفة أولية على ((تحديد واضح و عملي للدولة المسؤولة عن فحص طلبات اللجوء ، و المعايير المشتركة الخاصة بإجراء اللجوء يكون عادلا ، و كفواً ، و الشروط الدنيا المشتركة لاستقبال طالبي اللجوء ، و تقريب القواعد الخاصة بالاعتراف بوضع اللاجئ و مضمونه))² . و بالتالي فإنه يتعين الاتفاق على " التدابير الخاصة بأشكال الحماية الثانوية التي توفر وضعاً مناسباً لأي شخص في حاجة إلى مثل هذه الحماية " .

غير أن التحدي الآن ، يتمثل في ترجمة هذه الضمانات إلى واقع ، و هي مهمة صعبة بالنظر إلى سلسلة التدابير التي أدخلتها الحكومات ذاتها ، من أجل منع طالبي اللجوء من فرص الوصول إلى أراضيها³ .

¹ — أنظر : مركز زايد ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 39 ؛ فريق التحرير ، 2004 : استعراض أحداث السنة (موضوع الغلاف) ، مرجع سابق ، ص 13 .

² — أنظر : لروود لوبرس ، حق اللجوء : على أوروبا فعل الأفضل ، (ترجمة آمال عميرات) ، مرجع سابق ، ص 157 .

³ — ففي فرنسا و بلجيكا مثلاً لم يعد يُسمح لطالبي اللجوء القادمين من إفريقيا و آسيا بدخول البلاد أساساً ، ما لم يكن حقهم في تقديم طلب اللجوء قد أُقِرَّ ، لذلك فإن شرطة الحدود الفرنسية تعيد كل عام حوالي 70 ألف شخص مباشرة من الحدود . و في هولندا يحق لطالبي اللجوء أن يعترضوا على رفض طلباتهم ، لكن ينبغي عليهم انتظار النتيجة في السجن

و بذلك تتكشف الصورة الحقيقية لواقع اللجوء في أوروبا ، في شكل مغاير تماماً للانطباع الذي تتركه أجهزة الإعلام الدولية ، و هي تردّد الخطاب الأسطوري السائد ، بأن أوروبا مغفورة بطالبي اللجوء و هي الأكثر إيواً للاجئين .

راجع في ذلك : عبد الهادي عباس ، مرجع سابق ، ص 218 — 219 ؛ لروود لوبرس ، حق اللجوء : على أوروبا فعل الأفضل (ترجمة آمال عميرات) ، مرجع سابق ، ص 157 ؛ المفوضية السامية للاجئين ، اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، ديسمبر 2001 ، ص 16 .

7 - قمة الاتحاد الأوروبي في سالونيكى 2003 : تصدرت مسألة الحد من الهجرة غير الشرعية و وضع ضوابط صارمة على حرية التنقل عبر الحدود لمنع تزوير التأشيرات ، أولويات قمة الاتحاد الأوروبي التي انعقدت في 2003 في (سالونيكى) باليونان .

و لما كانت سياسة الاتحاد الأوروبي السابقة تركز بالكثير من المبادرات و القليل من الموارد ، فقد اقترحت المفوضية الأوروبية ، الجهاز التنفيذي في الاتحاد ، تخصيص ما بين 80 و 140 مليون أورو لإنشاء قاعدة بيانات لتأشيرات الدخول و التعاون الحدودي و إعادة المهاجرين غير الشرعيين ، كما تتوقع المفوضية تخصيص مبالغ أكبر في الميزانية البعيدة الأمد من عام 2007 و حتى 2013 .

و سيتولى نظام معلومات التأشيرات المقترح عملية إجراء جرد لجميع التأشيرات التي تصدرها دول الاتحاد الأوروبي ، للحد من التزوير ، و السماح باستخدام الأساليب التي تعتمد على البيولوجيا الإحصائية ، مثل فحص البصمات الرقمي ، و فحص قزحية العين . و يُتوقع أن تصدر دول الاتحاد الأوروبي في المستقبل القريب قانونا تنشأ بموجبه وكالة خاصة للإشراف و التدقيق الحدودي المشترك ¹ .

و ما يمكن قوله في الأخير ، بعد استعراض هذه الاتفاقيات أن الاتحاد الأوروبي إذا كان عازما على التصدي للهجرة غير المشروعة ، يجب عليه بالمقابل فتح أبواب أخرى للسماح للاجئين و المهاجرين بالدخول بصفة شرعية ؛ ذلك أن سياسة مبنية على الإقصاء لا يمكن تطبيقها لا نظريا و لا عمليا ، فهي لا تزيد إلا من حدة الهجرة غير الشرعية و اللاجئين غير الشرعيين ² .

¹ — أنظر : سوسن حسين ، برونسون ماكينلي (مدير عام منظمة الهجرة العالمية) : اهتمام عالمي متزايد بقضايا الهجرة ، السياسة الدولية ، العدد 162 ، أكتوبر 2005 ، ص .

² — أنظر : لرو دوبرس ، حق اللجوء : على أوروبا فعل الأفضل ، (ترجمة آمال عميرات) ، مرجع سابق ، ص 159 — 160 . و قد أثارت هذه المسألة اهتمام الأستاذ (Michel MOUSSALI) ، حيث يقول بشأنها :

((Les problèmes de réfugiés ne doivent pas être confondus avec les mouvements migratoires. Cependant, les mouvements migratoires exercent en pratique une influence considerable sur la façon de traiter les problèmes de réfugiés. C'est parce qu'il a eu amalgame entre migrants économiques et réfugiés que les problèmes ont pris cette tournure néfaste dans les pays occidentaux et en particulier en Europe)) .

أنظر : Michel MOUSSALI, La situation des réfugiés dans le monde, Revue Belge de Droit International, BRUYLANT, BRUXELLES, Vol. XXII, 1989 – 1, p. 16.

كما دأبت المفوضية السامية للاجئين على تناول هذه المسألة باستمرار في تقاريرها السنوية ، فقد جاء في إحداها :

((Il est largement admis que la persistance du problème des non – réfugiés, qui n'a pas encore trouvé de solution, a entamé la crédibilité de l'institution de l'asile en general et compromis la situation des réfugiés qui ont réellement besoin d'une protection internationale... .

Les pays d'asile ne doivent pas réagir en imaginant des moyens toujours plus ingénieux de fermer leur porte. Il leur faut au contraire élaborer des procédures qui permettront de faire, de manière rapide, équitable et efficace, le tri entre ceux qui ont besoin d'une protection et ceux qui se déplacent pour d'autres raisons)) .

أنظر : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op.cit.*, pp. 39 – 40

المبحث الثاني

حماية اللاجئين على الصعيد الإفريقي

تعتبر القارة الإفريقية من القارات الموبوءة بصورة تقليدية باللاجئين ، بسبب كثرة الصراعات الداخلية بها منذ بداية عهد الاستقلال فيها ، و لاسيما أن الكثير من هذه الصراعات يعتبر صراعات اجتماعية ممتدة ، مما يؤدي إلى استمرارها و العجز عن الوصول إلى تسويات سياسية متكاملة و مقبولة و مستديمة لها .

و تعتبر قارة إفريقيا أكبر قارات العالم من حيث عدد اللاجئين ، حيث بلغ عدد اللاجئين فيها حتى منتصف عام 2000 حوالي 3.5 مليون لاجئ ، بالإضافة إلى 1.7 مليون نازح ، في حين كان عدد اللاجئين عندما تم وضع الاتفاقية الإفريقية سنة 1969 أقل من 700 ألف لاجئ فقط ¹ .

¹ — تشير إحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، إلى أن حجم ظاهرة اللاجئين في إفريقيا وصل في عقد التسعينيات من القرن الماضي إلى مستويات غير مسبوقة ، من حيث الحجم مع أي فترة مضت ؛ ففي سنة 1995 بلغ عدد اللاجئين على المستوى العالمي ككل نحو 14 مليون لاجئ ، و كان نصيب إفريقيا في ذات العام ، قد بلغ حوالي 6.8 مليون لاجئ ، أي ما يوازي نصف عدد اللاجئين في العالم .

... و على أية حال ، فإن كافة الأرقام المتعلقة بأعداد اللاجئين يجب أن تُعامل بحذر ، حيث أن هذه الأعداد تقريبية ، و يصعب التوصل إلى الرقم الدقيق لها ، و مرجع ذلك عدة عوامل نذكر منها :

1 — حالة الفوضى العارمة التي كثيرا ما تسود حالات الطوارئ التي تنشأ بسبب الصراعات الداخلية في الدول الإفريقية ، و من ثم فإنه عندما تكون هناك أعداد كبيرة من اللاجئين ، فإن أوضاع المخيمات الخاصة باللاجئين تتسم بالسيولة و التقلب ، حيث تزداد عملية دخول و خروج اللاجئين من هذه المعسكرات ، و غالبا ما يتم الدخول و الخروج بدون تسجيل أسماء اللاجئين لدى المفوضية السامية للاجئين أو حتى لدى السلطات المحلية . كما أن بعض اللاجئين يسجلون أنفسهم أكثر من مرة بغية الحصول على مستويات أعلى من المساعدة .

2 — أن دولة المنشأ لا يوجد لديها إحصاءات دقيقة ، حيث تكون في حالة عدم استقرار يصعب معه إحصاء عدد اللاجئين منها ، أو أنها تكون في حالة انهيار بشكل لا توجد فيه سلطة مركزية كيما تتولى هذه العملية ، و لو تقديريا .

3 — أن دولة الملجأ غالبا ما لا تسمح لها الظروف بإجراء إحصاء دقيق للاجئين فيها ، خاصة في حالة التدفقات الجماعية عبر الحدود ثم إن عمال المفوضية السامية للاجئين يكونون منشغلين في ظل هذه الأوضاع بتقديم العون و ليس بإجراء إحصاء (و الذي يتطلب وسائل ضخمة و معتبرة لا تملكها المفوضية) .

و لذلك يصبح من الصعب إجراء تقدير دقيق لأعداد اللاجئين ، و لاسيما أن أعدادهم ربما تزيد أو تنقص حسب ظروفهم المعيشية فهي تزيد في حالة تدفق المزيد من اللاجئين أو بسبب المواليد ، و ربما تنقص في حالة انتشار الأوبئة و الأمراض و اندلاع صراعات مسلحة داخل معسكرات اللاجئين ؛ فالواقع أن أي قطاع سكاني من اللاجئين مثله مثل أي قطاع سكاني آخر ، هو كيان ديناميكي و ليس ساكنا ، فاللاجئون يتزوجون ، و ينجبون أطفالا ، و يموتون ... و لذلك فإن تعداد اللاجئين يكون في أحسن الحالات تقريبا . =

و لذلك أصبحت مشكلة اللاجئين واحدة من أخطر الظواهر السياسية في القارة الإفريقية ، بسبب ما يترتب عليها من آثار و نتائج إنسانية و سياسية و اقتصادية و بيئية وخيمة ، و أيضا بسبب ما تحدثه من تبدلات في الخريطة البشرية في القارة الإفريقية .

و تتبدى فداحة هذه المشكلة ، في أن اللاجئين يمثلون نسبة كبيرة من إجمالي سكان الدول التي فروا إليها ، كما يمثلون نسبة عالية من حجم السكان في العديد من الدول التي فروا منها ، و أبرزها رواندا و ليبيريا، بالإضافة إلى أن هناك الكثير من الدول مثل السودان و بروندي و الكونغو الديمقراطية و أثيوبيا و أنغولا ، تُعتبر دولة منشأ و ملجأ في نفس الوقت ¹ .

و ينبغي بادئ بدء ، البحث في الأسباب التي أدت إلى تفجر تلك المشكلة ، ووجود هذا العدد الهائل من اللاجئين في إفريقيا أولا ، و ذلك قبل استعراض الجهود الإفريقية و سعيها لحل مشكلات لاجئي القارة ثانيا ، فضلا عن بحث وسائل و آليات حقوق الإنسان الإفريقية و استفادة اللاجئين منها ثالثا.

المطلب الأول : الأسباب الجذرية لمشكلة اللاجئين في إفريقيا

إن انتهاكات حقوق الإنسان التي حدثت بالأمس هي التي أشعلت تحركات اللاجئين اليوم ، و عندما يفر اللاجئين من أوطانهم و مجتمعاتهم المحلية و ديارهم و ممتلكاتهم ، فإنهم يفعلون ذلك لأنهم يخشون الاغتيال ، أو التعذيب ، أو الاغتصاب ، أو السجن ، أو الاسترقاق ، أو السرقة ، أو التجويع ... فالكراهية و التشريد و التدمير و الانتهاك المنظم لحقوق الإنسان و الأعمال الوحشية و قتل المدنيين و إصابتهم و أخذهم رهائن و حصارهم و اعتقالهم ، كلها من خصائص الحروب و الصراعات الداخلية التي أصبحت حاليا المسؤول الأول عن تدفقات اللاجئين في إفريقيا .

و تعود مشكلات اللاجئين في إفريقيا إلى واحد أو أكثر من الأسباب الآتية :

الفرع الأول : مشاكل الحدود

لعل من أهم ما خلفه الاستعمار الأوروبي في إفريقيا، هو مشاكل الحدود الناتجة عن أن الدول التي تمخض عنها الاستعمار نتيجة لتقسيم القارة في أواخر القرن التاسع عشر، والتي أصبحت فيما بعد دولا مستقلة ، هي دول خلقت اصطناعيا ، أي لم يكن لها في معظم الحالات وجود قبل الوجود الاستعماري²

= 4 - أن دولة الملجأ غالبا ما تضخم من أعداد اللاجئين لديها ، رغبة في الحصول على المزيد من المساعدات الدولية لمواجهة عبء اللاجئين .

راجع حول هذا الموضوع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 16 ؛ أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 53 ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 232 - 235 ؛ عزيزة محمد علي بدر ، مرجع سابق ، ص 251 - 252 .

HCR, Les réfugiés dans le monde 1993, *op.cit.*, pp. 145 - 147 ; Jean - Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 7 - 8.

¹ - راجع : أحمد إبراهيم محمود مرجع سابق ، ص 50 ؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009 ، مرجع سابق ، ص 94 .

² - راجع : ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 225 ؛ CIMADE, INODEP, MINK, *op. cit.*, p. 35

كما أن حدودها هي حدود مصطنعة خلقت عشوائيا ، بمعرفة و لمصلحة الدول المستعمرة ، فكان من الطبيعي وجود أفراد فصلتهم الحدود عن بقية قبائلهم و عشائرهم ، مما يدفعهم عند وجود أي تهديد داخلي إلى ترك دولهم ، و الالتجاء إلى الدول المجاورة ، حيث يقيم بقية أفراد عشيرتهم ¹ .

و تحتوي إفريقيا على أطول حدود سياسية بين قارات العالم و التي بلغت 80 ألف كيلومتر . و لقد ساهم المستعمرون بفرضه العشوائي و المصطنع – في آن واحد – للحدود السياسية ² ، على خلق حالة من عدم الولاء القومي ، لأنه قسم أبناء القبيلة الواحدة على أكثر من وحدة سياسية ، و بالتالي أدى إلى غرس روح التوتر الدائمة ، و التي تتمثل في مشكلات الحدود الواضحة في العديد من مناطق القارة الإفريقية التي تثير الصراعات و النزاعات المتكررة و الحركات الانفصالية و الحروب الأهلية ³ .

الفرع الثاني : الحروب الأهلية

تنبثق الغالبية العظمى من المنازعات الداخلية للدولة من جراء حروب تصفية الاستعمار أثناء فترات الاحتلال ، و ما رافقها من دمار واسع النطاق و تدمير للموارد الاقتصادية للدولة ⁴ ، بالإضافة إلى أزمة الاندماج الوطني التي تعيشها الدول الإفريقية منذ الاستقلال ، و التي جعلت من الصعوبة بمكان على النظم الحاكمة ، بناء الدولة فيها ، ناهيك عن بناء الأمة ⁵ .

فعلى الرغم من شيوع ظاهرة التعددية في معظم مجتمعات دول العالم ، إلا أن مشكلة التعددية في المجتمعات الإفريقية على درجة كبيرة من التعقيد ، حيث أنه رغم انخفاض كثافة السكان في معظم الدول الإفريقية ⁶ ، إلا أن بعضها يضم داخل حدوده ما يزيد على مائة جماعة إثنية ⁷ ، كما أنه يُقدَّر أن نصف

¹ – راجع : نجوى إبراهيم محمود ، مشكلة اللاجئين في القرن الإفريقي ، السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 60 ، أبريل 1980 ص 159 ؛ طارق حسني أبو سنة ، لاجئو إفريقيا ... إلى أين ؟ ، السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 88 ، ص 245 .

² – من النتائج الغربية لعملية وضع الحدود للمستعمرات وفقا لمصالح الاستعمار ، أن بعض الدول الإفريقية تقع تماما داخل إطار دولة أخرى ، مثل ليسوتو و سوازيلاند ، و وقوعهما داخل جمهورية جنوب إفريقيا .

³ – من أقدم أمثلة اللجوء في إفريقيا بسبب نزاعات الحدود ، نزوح مئات الآلاف من سكان إقليم الأوجادين الأثيوبي إلى الصومال إثر التقسيم للحدود الصومالية ، و الذي أدى إلى تطلُّع الصوماليين من سكان الإقليم إلى الاستقلال و الاندماج مع الوطن الأم . و لقد ساهم سلوك اللاجئين في التوتر و النزاع الحدودي بين الصومال و إثيوبيا ، كما أدى إلى انخراط اللاجئين في جبهات مسلحة .

أنظر : ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، 226 ؛ Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 42 – 43 .

⁴ – و من أمثلة حروب تصفية الاستعمار ، حروب التحرير في المستعمرات البرتغالية سابقا (أنغولا ، موزمبيق ، غينيا بيساو ، و جزر الرأس الأخضر) و زيمبابوي و ناميبيا و جنوب إفريقيا و إريتريا .

أنظر : حورية مجاهد ، إفريقيا و مشكلة اللاجئين ، السياسة الدولية ، السنة السابعة ، عدد 63 ، جانفي 1971 ، ص 107 – 111 .

⁵ – حيث تربط بعض الدراسات بين نشوء مشكلة اللاجئين و بين أزمة بناء الدولة في إفريقيا ، فالدولة في القارة الإفريقية ما زالت في مراحل البناء الأولية ، و ما زالت تسعى إلى بناء قدراتها و تعزيز جدارتها و حقها في الحكم .

راجع في ذلك : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 48 – 49 ؛ إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 163 .
Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 507 – 509 ؛ CIMADE, INODEP, MINK, *op. cit.*, pp. 82 – 88 et 96 .

⁶ – ثلثي الدول الإفريقية جنوب الصحراء لا يزيد عدد سكان كل منها على خمسة ملايين نسمة .

⁷ – على سبيل المثال ، يضم السودان (بشطريه الشمالي و الجنوبي) حوالي 597 جماعة إثنية ، و نيجيريا نحو 450 جماعة

عدد لغات العالم هي لغات إفريقية . و قد ألقى ذلك بكامله على الدول الإفريقية الحديثة ، التي فرض عليها هذا الواقع ضرورة العمل على تعزيز الشعور بالولاء الوطني ، و تجسيد مفهوم المواطنة بين الأغلبية العظمى من جماعاتها الإثنية ، و التي تختلف لغاتها ، و ثقافتها ، و دياناتها ، و مؤسساتها الاجتماعية و السياسية ، و قيمها ، اختلافاً بيئياً ، و ذلك بغية تحقيق الاستقرار في الجسد السياسي¹ .

غير أن الكثير من أنظمة الحكم عجزت عن التعامل مع هذه المشكلة ، إما لتعقيداتها ، و إما لفساد هذه الأنظمة و تحييزها لجماعة إثنية على حساب غيرها ، ممّا أضعف قدرتها على الوفاء و لو بالحد الأدنى من مطالب مختلف الجماعات الإثنية ، و إما لاتساع أقاليم الدول الإفريقية و سيادة الطابع الصحراوي أو الغابي عليها ، و هو ما أفعد نظام الحكم فيها عن تحقيق السيطرة على كامل الإقليم و لو كرها ، و ذلك لتخلف طرق و وسائل النقل فيها ، و إمّا نتيجة لتداخل الجماعات الإثنية عبر حدود الدول المجاورة بشكل حال دون إمكانية تحقيق السيطرة على كامل المواطنين ، و إمّا نتيجة لتدخلات إقليمية و دولية رأت من مصلحتها ضرورة تقويض الاستقرار في هذه الدولة أو تلك لاعبة على أوتار الاختلافات الإثنية ، و تعرّض هذه الجماعة أو تلك للاضطهاد و القمع على يد الجماعة الحاكمة ، و من ثم بات من الصعوبة بمكان على نظم الحكم إدارة هذه الأزمة سلمياً ، في ظل هذا التعدد الإثني و ما يحمله في طياته من تشتت في الولاءات العرقية التي تعلو الولاء الوطني ، ممّا فتح المجال واسعا لنشوب صراعات إثنية عنيفة و حروب أهلية دموية ، أدت إلى تدفق موجات هائلة من اللاجئين² .

و من أبرز أمثلة الحروب الأهلية في إفريقيا ، و التي أجبرت العديد من السكان على اللجوء إلى الدول المجاورة ، الحروب الأهلية في الكونغو ، السودان ، موزمبيق ، ليبيريا ، الصومال ، و رواندا³ .

الفرع الثالث : الأنظمة العنصرية و النظم التسلطية

إن وجود الأنظمة العنصرية في إفريقيا ، كان و لا يزال من الأسباب التي جعلت الكثير من مواطني الأقاليم التي كانت خاضعة لنظم الحكم العنصرية ، تلجأ إلى الدول المجاورة هرباً من سياسة

¹ — أنظر : ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 228 .

² — و لقد درج الباحثون على تصنيف الحروب الأهلية إلى نوعين أساسيين :

أ — **الحروب الأهلية الإثنية** : حيث ينشب الصراع في هذه الحروب بين الدولة و جماعات إثنية (لغوية أو عرقية أو دينية) متمركزة في أقاليم معينة من الدولة ، بهدف الانفصال أو الحصول على حكم ذاتي أوسع ، أو تعديل بعض السياسات الحكومية في مجال التوزيع و المشاركة السياسية .

ب — **الحروب الأهلية غير الإثنية** : و هي الحروب التي لا تكون مرتكزة على أسس إثنية ، و إمّا تنشأ بسبب الاختلافات الطبقية و الإقليمية و الإيديولوجية ، أو بسبب الصراعات المسلحة على السلطة بين الحكومة و المعارضة ، أو بين فصائل النظام الحاكم ذاتها . للتوسع أكثر ، راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 50 — 52 ؛ إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ص 163 — 164 و 169 — 178 .

³ — بسبب اندلاع الحرب الأهلية في رواندا ، فرّ أكثر من 2 مليون لاجئ في جويلية 1994 إلى البلدان المجاورة مثل بوروندي تنزانيا و زائير .

الاضطهاد و القمع و التصفية الجسدية و حرق القرى ، بحجة مطاردة قوات حركات التحرير الوطنية . فلعهد قريب مثلا ، و قبل حصول ناميبيا على الاستقلال في 1990 ، و إلغاء سياسة العنصرية في جنوب إفريقيا ، خرج مئات الآلاف من اللاجئين من هاتين الدولتين . و لكن بعد زوال هذه الأنظمة العنصرية عاد أغلبية اللاجئين إلى أوطانهم ¹ .

و علاوة على ذلك ، فإن ممارسات نظم الحكم التسلطية في القارة الإفريقية كثيرا ما تسببت في إشعال فتيل اللجوء ، فهذه النظم التسلطية غالبا ما تعتمد في حكمها على جماعة إثنية تستحوذ على السلطة و الثروة ، و هو الأمر الذي يثير حفيظة الجماعات الإثنية الأخرى ، التي تدفع دفعا إلى مقاومة النظام و قاعدته الإثنية ، فيواجهها النظام بالبطش و بكافة أشكال القمع ، على نحو يضطرها إلى الفرار إلى المنفى كلاجئين ، حيث تعيد تنظيم صفوفها في إطار حركات معارضة مسلحة ، سرعان ما تتمكن من تدشين الكفاح المسلح ضد النظام الحاكم ² .

و على أية حال ، فإن عملية التحول الديمقراطي التي أخذت تسري في القارة الإفريقية منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي ، من شأنها أن تحجم من عدد النظم التسلطية ، و من قدرتها على كبت و تكبيل المعارضة ، على نحو ما يمكن أن يؤدي إلى توارى ممارسات النظم التسلطية ، كعامل من العوامل الدافعة للجوء في إفريقيا ³ .

الفرع الرابع : انتهاك حقوق الإنسان و اضطهاده دينيا

إن غياب الحقوق الإنسانية الأساسية كان من بين الأسباب العميقة التي أدت إلى البحث عن أماكن اللجوء ، و ما تعرض له الأفارقة من اضطهاد و المعاناة ، بالإضافة إلى عدم السماح للفرد بممارسة حقه في حرية التنقل و التعبير عن الرأي ، كان من بين الممارسات التي تدلُّ على الإساءة لإنسانيته و انتهاك حقوقه ⁴ .

¹ — راجع : ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 229 — 230 ؛ André Jacques, *op. cit.* , pp. 120 — 128

² — و من الأمثلة على ذلك :

— **في الصومال** : و في أعقاب الهزيمة على يد القوات الإثيوبية المدعومة من موسكو عام 1978 ، انتشرت حالة من عدم الاستقرار في البلاد ، و بدأ نظام "سياد بري" يتوجس خيفة من تصاعد عمليات المعارضة لحكمه من جانب أبناء الجماعات القبلية الأخرى فاتجه إلى الاعتماد على أبناء قبيلته (الأوجادين / الماريان) كقاعدة لنظام حكمه ، و بدأ في اضطهاد المعارضة ، و حظر التجمعات و تكميم الصحافة ... إلخ ، و وصل في اضطهاده إلى مداه ، حين شنّ حملات عسكرية ضد أبناء القبائل الأخرى مستخدما القوات الجوية التي دمرت العديد من مدن الشمال ، و هو الأمر الذي أدى إلى تدفق ألوف اللاجئين الصوماليين عبر الحدود .

— **و في السودان** : فإن الرئيس "نميري" اتجه هو الآخر ، و في نهاية فترة حكمه ، إلى استخدام أساليب القمع و تكبيل الحريات في مواجهة المعارضة المتنامية ضد حكمه ، و هو الأمر الذي أدى إلى فرار العديد من فصائل المعارضة إلى المنفى كلاجئين .

لمزيد من الأمثلة و التفاصيل ، راجع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 167 — 168 .

³ — المرجع نفسه ، ص 168 .

⁴ — راجع : ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 231 ؛ CIMADE, INODEP, MINK, *op. cit.*, pp. 35 et 102

و من جهة أخرى ، فإن الاضطهاد الثقافي و الديني الذي تعرض له الأشخاص في إفريقيا تسبب في تفجير الأحداث الدامية ، مما أدى إلى خروج آلاف الأفراد إلى المنفى ¹ .

المطلب الثاني : جهود الدول الإفريقية و سعيها لبحث مشكلات اللاجئين القارة

حظيت مشكلة اللاجئين في إفريقيا بالاهتمام المتزايد من جانب الدول الإفريقية ، وذلك نتيجة لتفاقم هذه المشكلة وانتشارها على مستوى القارة، بحيث اكتسبت صفة عالمية. ويمكن القول بأن مركز الثقل في مشكلات اللاجئين قد انتقل من أوروبا وآسيا إلى إفريقيا، التي شهدت موجات كبيرة من اللجوء الجماعي.

و قد اتَّجه الجانب الأهم من تلك الجهود إلى عقد المؤتمرات و إبرام الاتفاقيات قصد الإعداد لتنظيم جماعي في إطار منظمة الوحدة الإفريقية (سابقا) ² ، و ذلك بغية عقد اتفاقية تتناول كافة الأمور المتصلة بالتزامات الدول الأعضاء نحو اللاجئين ، و تقرير حقوقهم السياسية و الاجتماعية و المدنية ، مع إيجاد هيئة فوق الوطنية تشرف على رعايتهم ، و تطبق أحكام الاتفاقية عن طريق أجهزة متخصصة . إلى جانب العمل على إضافة أحكام جديدة ، خاصة لاتفاقية سنة 1951 ، تتضمن مراعاة الظروف الخاصة بالقارة السوداء .

و من أبرز المؤتمرات و المعاهدات المثمرة التي عُقدت لبحث مشكلات اللاجئين الإفريقيين القانونية ، و كذا الاقتصادية و الاجتماعية ، نذكر ما يلي :

الفرع الأول : مؤتمر أديس أبابا 1967

عقدت الدول الإفريقية هذا المؤتمر في الفترة ما بين 9 — 18 أكتوبر 1967 ، من أجل دراسة الجوانب القانونية ، الاقتصادية و الاجتماعية لمشكلة اللاجئين الأفارقة ، و قد حضرته اثنتان و عشرون دولة إفريقية ، و انتهى إلى إصدار توصيات هامة ، نجملها فيما يأتي :

- 1 — إن أفضل حل لمشكلات اللاجئين هو العودة الاختيارية ، و في هذا المجال يجب إيجاد نوع من التعاون بين كل من الدولة المستضيفة (دولة الملجأ) و الدولة الأصلية (دولة المنشأ) ، بحيث تقوم الأولى بترتيب إجراءات العودة ، و تتعهد الثانية باستقبال العائدين ، و ضمان حقوقهم و مساعدة توطيئهم.
- 2 — إن اللاجئين الذين يختارون العودة ، يجب أن يُمنحوا ضمانات دولية مؤكدة ، بأنهم سوف لا يتعرضون لأية عقوبات ، بسبب التجائهم أو بسبب أي نشاط كانوا قد قاموا به خلال تلك الفترة .
- 3 — إن عمليات إعادة توطيئ اللاجئين ، ليست مسألة محصورة بين دولتين فقط ، و إنما تقع مسؤوليتها على كاهل الجماعة الإفريقية كلها ، بحيث تتولاها منظمات دولية ، و هيئات تُعدُّ خصيصا لذلك .

¹ — راجع : نجوى إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 159 ؛ CIMADE, INODEP, MINK, *op. cit.*, pp. 92 – 94 .

² — حيث تحولت هذه المنظمة إلى " الإتحاد الإفريقي " ابتداء من مؤتمر القمة الإفريقي الاستثنائي المنعقد في سبتمبر 1999 بمدينة سرت (ليبيا) ، و دخل حيز النفاذ في 9 جويلية 2002 .

4 — على جميع الدول الإفريقية أن تسهم في نفقات إعادة و توطين اللاجئين ، كما يتعين عليها أن تستقبل عددا منهم لتخفيف العبء عن الدول التي يتركز فيها غالبية اللاجئين .

5 — ضرورة إصدار وثائق سفر دولية ، تسهل انتقال اللاجئين من بلد إفريقي إلى البلاد الأخرى كمظهر لهذا التضامن الدولي .

6 — القيام بجهد دولي مشترك ، من أجل توفير حق العمل للاجئين ، على أساس تمتعهم بذات المعاملة التي يتمتع بها الوطنيون ، في مجالات الأجور و التأمين الاجتماعي و الصحي و التأمين ضد البطالة .

7 — العناية على وجه الخصوص ، بتعليم و تأهيل اللاجئين و أولادهم ، و من أجل ذلك ، ينشأ مكتب خاص لتوجيه اللاجئين و تعليمهم ¹ .

و الجدير بالذكر ، أن هذا المؤتمر قد مهد لقيام الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية سابقا بعقد اتفاقية تعالج السمات المميزة لمشكلة اللاجئين في إفريقيا ، بعد ذلك بعامين .

الفرع الثاني : الاتفاقية الإفريقية الخاصة بوضع اللاجئين 1969

أدركت منظمة الوحدة الإفريقية (OUA) سابقا مبكراً ضرورة إبرام معاهدة إقليمية تعالج السمات الخاصة بوضع اللجوء في إفريقيا ، و ذلك إثر التزايد المضطرد للاجئين الأفارقة منذ أواخر الخمسينيات من القرن الماضي ، فكانت الاتفاقية الخاصة بتنظيم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا هي ثمرة هذه الجهود المكثفة ² ، حيث وقّع عليها 34 دولة ³ ، في أديس أبابا في 10 سبتمبر 1969 ، ودخلت حيز النفاذ في 20 جوان 1974 ⁴ .

و تُعدّ اتفاقية 1969 أهم معاهدة شاملة و ذات مدلول بشأن اللاجئين ، و ترجع أهميتها الأساسية على الخصوص إلى أن تحديدها لمصطلح اللاجئين أشمل و أعم من التعريف التقليدي للاجئ الذي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ⁵ ، و بالإضافة إلى ذلك فقد استحدثت عددا من المبادئ الجديدة ، كما تم إدخال إضافات مهمة أخرى :

¹ — راجع في تفصيل و تقييم هذه التوصيات التي خلص إليها المؤتمر : نجوى إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 159 — 160 عفاف مراد ، مرجع سابق ، ص 21 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 121 .

Hanne Christensen, réfugiés et pionniers : installation de réfugiés Burandais en Tansanie, *op. cit.*, p. 30 .

² — راجع الجهود الإفريقية الكبيرة في دفع مشروع الاتفاقية الإفريقية إلى حيز النفاذ سنة 1969 ، و ذلك منذ اجتماعات الدورة الثانية لمجلس وزراء منظمة الوحدة الإفريقية سابقا خلال شهر فيفري 1964 بمدينة لاغوس .

³ — ارتفع عددهم في سنة 2011 إلى 53 دولة .

⁴ — و منذ ذلك التاريخ أصبح يوم العشرين من جوان من كل عام بمثابة (يوم اللاجئ الإفريقي) .

⁵ — راجع مفهوم اللاجئ في ضوء الاتفاقية الإفريقية 1969 الخاصة بوضع اللاجئين ، ص 92 — 95 من هذه الأطروحة .

و يُرجع الأستاذ " أحمد أبو الوفا " تبني منظمة الوحدة الإفريقية لهذا التعريف الواسع ، لأسباب أهمها الزيادة المستمرة في أعداد اللاجئين بالقارة ، و لتقليل أوجه المعاناة التي يتعرض لها اللاجئون ، و توفير الحياة الكريمة لهم .

أنظر هذا الرأي في : هالة أحمد الرشيد ، مرجع سابق ، ص 152 .

فأولا : على الرغم من أنه لم تكن توجد اتفاقية دولية تعترف بحق الشخص في اللجوء ، فإن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية تؤكد على ضرورة أن تقوم الدول ببذل " قصارى جهودها ... لاستقبال اللاجئين و تأمين توطينهم " .

ثانيا : تتوسع المعاهدة في الضمان المتعلق بعدم الطرد الوارد في اتفاقية 1951 ، و تذكر أن هناك حاجة مطلقة و قاطعة إلى ضرورة عدم تعريض أي لاجئ " لإجراءات مثل الرفض عند الحدود ، أو الإعادة أو الطرد ، مما يرغمه على العودة أو البقاء في منطقة قد يشكل وجوده فيها تهديدا لحياته ، أو سلامته البدنية أو حريته " .

ثالثا : تعطي المعاهدة تفسيراً قاطعاً لمبدأ العودة الطوعية للوطن في سياق قانوني دولي لأول مرة .

رابعا : تحدد واجبات بلدان اللجوء و المنشأ ، و تنص على أنه لا ينبغي معاقبة اللاجئين لفرارهم ، و على وجوب تقديم كل مساعدة ممكنة لتسهيل عودتهم .

خامسا : في الحالات التي تشمل تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ، أقرت المعاهدة منح اللجوء بشكل جماعي في آن واحد بدلا من الاعتراف الفردي ، و لتخفيف عبء الدولة المستقبلة ، فقد روجت المعاهدة لمبدأ التضامن ، و اقتسام الأعباء الناجمة عن تحركات اللاجئين بين أفراد المجتمع الدولي .

كما تضمنت اتفاقية 1969 أحكاماً تتعلق بتوطين اللاجئين على مسافة معقولة من حدود بلد منشئهم و منعهم من القيام بأية أنشطة تخريبية ضد أية دولة عضو في المنظمة ¹ .

الفرع الثالث : مؤتمر أروشا 1979

منذ انعقاد مؤتمر أديس أبابا في 1967 و إبرام الاتفاقية الإفريقية بشأن مركز اللاجئين 1969 ، و الموقف في القارة الإفريقية يتطور تطوراً خطيراً ، بعد أن زاد حجم اللاجئين ، من أقل من مليون لاجئ إلى ما يزيد على الأربعة ملايين ، و في تلك الظروف انعقد مؤتمر (أروشا Arusha) بتنزانيا في الفترة ما بين 7 و 17 ماي 1979 ، لمناقشة العوامل التي أسهمت في خلق و تفاقم مشكلة اللاجئين في القارة الإفريقية ² .

¹ — حول موضوع الاتفاقية الإفريقية 1969 ، راجع : المفوضية السامية للاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ص 55 — 57 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 122 — 126 ؛ هالة أحمد الرشدي ، مرجع سابق ، ص 152 .

Wladyslaw CZAPLINSKI, Pavel ŠTURMA, La responsabilité des États pour les flux de réfugiés provoqués par eux, Annuaire Français de Droit International, Éditions du CNRS, Paris, XL, 1994, p. 159 . Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 88 – 90 .

² — و قد أشرفت على انعقاده كل من منظمة الوحدة الإفريقية سابقا ، و المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، و اللجنة الاقتصادية الإفريقية التابعة للأمم المتحدة ، كما مثلت فيه 38 حكومة إفريقية ، و خمس حركات تحرير إفريقية ، و 16 حكومة من دول خارج القارة ، و مندوبان عن 16 من منظمات دولية إقليمية ، و 37 منظمة غير حكومية .

أنظر : تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، الجمعية العامة ، الدورة 36 ، نيويورك ، 1981 ، ص 13 و 18 نجوى إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 160 .

و قد ناشد المؤتمر الشعوب و الحكومات الإفريقية بما يلي :

1 — مساندة الجهود التي كانت تبذلها حركات التحرير الإفريقية في صراعها من أجل إزالة النظم العنصرية في الجنوب الإفريقي .

2 — مراعاة المبادئ الأساسية الرئيسية لحقوق الإنسان .

3 — حث الدول الإفريقية على توجيه النداءات ، لتشجيع العودة الإرادية للاجئين لوطنهم .

4 — طالب المؤتمر باقي الدول الإفريقية بالانضمام إلى الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين 1969 ، لأنه لم يكن قد شارك فيها آنذاك سوى 18 دولة فقط .

5 — ضرورة الإسهام في تحمّل المسؤوليات التي تفرضها مشكلة اللاجئين ، خاصة و قد لوحظ أنه لم يتم تقسيم تلك الأعباء بالعدل بين المناطق المختلفة في القارة الإفريقية . فمع نهاية عام 1977 تركّز نحو 700 ألف لاجئ في موزمبيق ، و 200 ألف لاجئ في تنزانيا ، و أعداد أكثر من ذلك في كل من زائير و أنغولا ، بينما توجد دول إفريقية ، على وجه الخصوص في غرب و شمال إفريقيا ، لا يوجد فيها سوى مائة أو مائتين من اللاجئين ¹ .

و تستطيع الدول الإفريقية ، الإسهام في تحمّل الأعباء ، إمّا عن طريق الاستعداد لاستقبال أعداد من هؤلاء اللاجئين ، و إمّا عن طريق الإسهام المادي في التكاليف التي تتحملها الدول التي تقوم باستضافتهم .

6 — كما ناشد المؤتمر الدول الإفريقية ، بتوفير الضمانات اللازمة لحماية الحقوق الأساسية للاجئين ، إلى جانب تقديم التسهيلات الضرورية لضمان حرية حركة اللاجئين ، سواء لأغراض تعليمية أو تدريبية ، أو تحقيق رغبتهم في الانتقال إلى دولة أخرى للإقامة بها ² .

الفرع الرابع : المؤتمر التعهّدي الأول لمساعدة اللاجئين في إفريقيا 1981

عُقد هذا المؤتمر التعهّدي الأول لصالح اللاجئين الإفريقيين ³ يومي التاسع و العاشر أبريل بمدينة جنيف السويسرية بإشراف الأمم المتحدة ، و بمساعدة منظمة الوحدة الإفريقية (سابقا) ، و المفوضية

¹ — رغم ضخامة عدد اللاجئين على مستوى القارة الإفريقية ، و لاسيما ليبيريا ، السودان ، رواندا ، بوروندي ، الصومال ، فإنه يُلاحظ أن الدول الإفريقية المجاورة لدول المنشأ ، هي وحدها التي تتحمّل معظم العبء الناجم عن استضافة اللاجئين ، و ما يحمله ذلك في طياته من مشكلات متعددة ، حيث أن الدول الأوروبية لا تستقبل اللاجئين إلاّ فيما ندر ، و هذا ما يجعل مشكلة اللاجئين في إفريقيا ، تكاد تكون مشكلة إفريقية خالصة من حيث المنشأ و الملجأ .

أنظر : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 158 .

² — أنظر : نجوى إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 160 .

³ — و قد عُرف باسم (إيكارا ICARA) الأول ، و هي مختصر الترجمة الإنجليزية :

International Conference on Assistance to Refugees in Africa .

السامية للاجئين ، و اشتركت فيه وفودٌ على مستوى عالٍ من تسعة و تسعين دولة و أكثر من مائة و عشرين وكالة متطوعة ¹ .

و قد حُدِّت أهداف " إيكارا الأول " في جذب انتباه الرأي العام العالمي إلى محنة اللاجئين في إفريقيا و احتياجاتهم ، و التماس موارد إضافية لبرامج اللاجئين في إفريقيا ، فضلا عن مساعدة بلدان اللجوء فيما تبذله من جهود من أجل تحمل أعباء اللاجئين إليها ² .

و قد اهتم المؤتمر في مداولاته بالإشارة إلى الزيادة المتفاقمة في أعداد اللاجئين الأفارقة و تعقّد مشكلتهم . كما أبدى مجموعة من الملاحظات ، منها أن اللاجئين في إفريقيا اضطروا في معظم الأحيان إلى الفرار من بلادهم التي وُلدوا فيها ، و اللجوء إلى أقل البلدان نموا ، أو إلى بلدان تعاني بالفعل من كوارث طبيعية ، مثل القحط و الفيضان و الزلازل ، مما أدى إلى زيادة ضعف الهياكل الاقتصادية لهذه الدول .

و منها تقدير المؤتمر لما تتبعه هذه البلدان الإفريقية من عرف تقليدي ، بمنحها حق اللجوء لهؤلاء اللاجئين ، مع تعرضها لمخاطر زعزعة اقتصادياتها التي أُصيبَت بما يشبه الشلل ³ .

و منها كذلك إبراز ضآلة المساعدة التي كان يقدمها المجتمع الدولي للاجئين في إفريقيا ، حيث أن هذه المساعدة كانت بمعدل 22 دولارا لكل لاجئ ، مقابل 50 دولارا تُمنح لنظيره خارج القارة الإفريقية الأمر الذي تظهر منه عدم عدالة المساعدة التي كانت تُقدَّم للاجئين الأفارقة رغم جسامة مشكلتهم ⁴ .

و أوضح المؤتمر في الوقت نفسه أن مشكلة اللاجئين الإفريقيين قد تضخّمت بصورة تجاوزت كل الحدود ، بحيث لم يعد من الممكن اعتبارها مشكلة خاصة بإفريقيا وحدها ⁵ . و من هنا ، أعلن المشاركون

¹ — غير أن بعض الدول الاشتراكية من أوروبا الشرقية أحجمت عن تلبية الدعوة للاشتراك ، و السبب في ذلك يرجع إلى أن هذه الدول ترى أن مشكلة اللاجئين في إفريقيا تعتبر نتيجة مباشرة للاستعمار .

و كذلك أثار اشتراك إسرائيل مشكلة عند افتتاح المؤتمر ، حيث هدّدت الدول العربية بمقاطعة المؤتمر إذا سُمح لإسرائيل بالاشتراك ، و ذلك بسبب مسؤولية إسرائيل في خلق مشكلة اللاجئين .

² — راجع : أحمد طه محمد ، تقاوم مشكلة اللاجئين في إفريقيا ، مجلة السياسة الدولية ، عدد 69 ، جويلية 1982 ، ص 169 .

³ — لكن ، و مع أن الثقافات الإفريقية مشهورة بكرم الضيافة ، إلّا أنه من الواضح أن هذه الضيافة قد أصبحت اليوم أثرا بعد عين ففي السنوات الأخيرة ظهرت علامات على وهن الضيافة الإفريقية التقليدية ، بحيث أصبح الأفارقة مُقَصَّرين في استضافة إخوانهم الباحثين عن ملجأ لديهم ، لأن عبء الاستضافة أصبح ثقيلا ، و القدرة على تحمّله أصبحت أدنى ممّا كانت .

راجع : عرفات جمال ، المخيمات و الحريات : أوضاع اللجوء الطويلة الأجل في إفريقيا ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 أبريل 2003 ، ص 4 ؛ اتحاد اللاجئين في كينيا ، مرجع سابق ، ص 14 ؛ ماجدة إبراهيم عامر ، مرجع سابق ، ص 275 .

⁴ — حيث لوحظ أنه رغم أن إفريقيا تأوي العدد الأكبر من اللاجئين في العالم ، فإنها لا تحصل إلّا على حوالي ثلث المساعدات العالمية المخصصة للاجئين .

⁵ — و تعكس أرقام المفوضية ارتفاع نسبة اللاجئين في إفريقيا بشكل بارز : (D'après les chiffres du Haut Commissariat pour réfugiés, environ un réfugié sur deux dans le monde est Africain et un Africain sur cent est réfugié)

أنظر : CIMADE, INODEP, MINK, *op. cit.*, p. 161 .

في المؤتمر أن هناك التزاما أدبيا يقع على عاتق الجنس البشري في كل مكان ، يتطلب منح المساعدة المعنوية و المالية للاجئين ، إلى أن يتم التوصل إلى الحل النهائي لهذه المشكلة ¹ .

و هكذا ، يمكن القول بأن (الإيكارا الأول) أثار اهتمام المجتمع الدولي و الرأي العام العالمي بأوضاع اللاجئين الإفريقيين و معاناتهم ، كما أثار في الوقت نفسه الشعور الإنساني على المستوى الدولي نحو تقديم المساعدة لهم ، و الإعلام عن حجم مشكلتهم و تفاقمها ، و ضرورة العمل على حلّها ² .

و لكن مع ذلك ، اعتبر بعض الكتاب أن نجاح (الإيكارا الأول) كان محدودا جدا ، لأنه لم يحقق الهدف الأساسي الذي عُقد من أجله ، و هو توفير مصادر تمويل كافية للبلدان المُستقبلة للاجئين من أجل تغطية مشاريع البنية الأساسية التحتية (الاقتصادية و الإدارية و الاجتماعية) ، الضرورية لاستقبال اللاجئين من طرف دول عديمة المصدر . و لهذا السبب دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 18 ديسمبر 1982 لعقد مؤتمر دولي ثان لمساعدة اللاجئين في إفريقيا (إيكارا 2) ³ .

الفرع الخامس : مؤتمر مساعدة اللاجئين الثاني في إفريقيا 1984

كان الشعاران الرئيسيان في المؤتمر الدولي الثاني المعني بتقديم المساعدة إلى اللاجئين في إفريقيا (إيكارا الثاني) هما : " حان الوقت لإيجاد الحلول " و " بناء مستقبل للاجئين إفريقيا " . و قد سعى المؤتمر المعقود بجنيف في الفترة من 9 إلى 11 جويلية 1984 إلى تعبئة الدعم الدولي الكافي لترجمة هذه العبارات إلى حقائق ⁴ .

و الواقع أن المؤتمر الدولي الثاني انعقد وسط أزمة اقتصادية مستعصية في إفريقيا بأسرها ، و هي أشد بكثير منها في فترة انعقاد المؤتمر الأول ، و مع ذلك فقد استعرض المؤتمر مجموعة مؤلفة من 128 مشروعا مقدمة من 14 بلدا إفريقيا ، تُعدُّ الأكثر تضررا من مشكلة اللاجئين ⁵ .

و قد اعتمد هذا المؤتمر إعلانا ، جاء فيه على الخصوص ، أن مشكلة اللاجئين هي مسؤولية دولية و ينبغي توزيع أعبائها بشكل عادل ⁶ . كما أعاد التذكير بأن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية للاجئين في إفريقيا 1969 هي الأداة الأساسية لحل مشكلة اللاجئين هناك ⁷ .

¹ — راجع : أحمد طه محمد ، مرجع سابق ، ص 170 .

² — يُشار إلى أن إجمالي التبرعات التي قُدمت للمؤتمر بلغ مبلغ 574 مليون دولارا أمريكيا ، ساهمت فيها الولايات المتحدة الأمريكية بنسبة 50 % .

³ — CIMADE, INODEP, MINK, *op. cit.*, p. 40 .

⁴ — و قد اشترك في المؤتمر ما يزيد عن ألف مندوب و مراقب يمثلون 112 بلدا و عددا كبيرا من المنظمات الدولية .

⁵ — أنظر : مؤتمر اللاجئين الثاني : الحاجة إلى بذل جهود إنمائية لمساعدة أربعة ملايين لاجئ في إفريقيا ، مجلة الوقائع ، الأمم المتحدة عدد 6 ، سنة 1984 ، ص 4 — 5 .

⁶ — أنظر : André Jacques, *op. cit.*, p. 49 ; CIMADE, INODEP, MINK, *op. cit.*, p. 40 .

⁷ — أنظر : مؤتمر اللاجئين الثاني : الحاجة إلى بذل جهود إنمائية لمساعدة أربعة ملايين لاجئ في إفريقيا ، مرجع سابق ، ص 5 .

و علاوة على ذلك ، فقد أقر المؤتمر برنامج عمل اعتبر فيه أن الدول مسؤولة عن خلق الشروط القانونية و العملية الملائمة لعودة اللاجئين الطوعية ، كما دعا المجتمع الدولي إلى تقديم المساعدات على ثلاثة مستويات ، و هي : المساعدات العاجلة الضرورية ، و الوقاية و الصيانة ، و الحلول طويلة الأجل من خلال العودة الطوعية أو التوطين في البلدان المضيفة ، و تقديم المساعدة التقنية و المالية إلى البلدان المضيفة و البلدان التي عاد إليها اللاجئين¹ .

أمّا من حيث تقديم المساعدة ، فقد بلغت التبرعات أكثر من 18 مليون دولار لفائدة برامج المفوضية السامية للاجئين في إفريقيا ، كما تم الإعلان عن تبرعات إضافية بأكثر من 6 مليون دولار لمساعدة اللاجئين في إفريقيا .

الفرع السادس : معاهدة كمبالا لحماية و مساعدة اللاجئين و المشردين داخليا في إفريقيا 2009

أقر الاتحاد الإفريقي في القمة المنعقدة بالعاصمة الأوغندية كمبالا في الفترة من 19 إلى 23 أكتوبر 2009 ، معاهدة لحماية و مساعدة اللاجئين و المشردين داخليا في إفريقيا ، بالإضافة إلى إعلان حول حماية و مساعدة اللاجئين و النازحين ، عُرف باسم إعلان كمبالا .

فبحضور ممثلي 46 دولة من أصل 53 في المنظمة القارية ، و أكثر من 600 مندوب من مختلف الدول الإفريقية ، تم اعتماد الاتفاقية الإفريقية الجديدة حول اللاجئين و المشردين داخليا في إفريقيا² ، و التي تشكل إطارا قانونيا و شرعيا لمعالجة هذه المسألة . و قد وُصِفَت هذه الاتفاقية بالتاريخية ، و بأنها صك دولي فريد من نوعه ، و بأنها سابقة في القانون الدولي ، خاصة و أنها جاءت بعد أربعين عاما من إبرام اتفاقية 1969 بشأن اللاجئين في إفريقيا ، كما أنها جاءت في وقت مهم للغاية ، حيث تستضيف إفريقيا حاليا ما لا يقل عن 17 مليون لاجئ و نازح داخليا ، يعيش أغلبهم في ظروف صعبة تتسم بالصراعات الوحشية واسعة النطاق ، و لذلك فإن القادة الأفارقة كانوا واعين بأن مواجهة مشكلة اللجوء و النزوح في جميع أبعادها ، تتطلب بذل جهود مشتركة هائلة على مستوى الدولة ، و على المستوى القاري أيضا .

و قد بدا واضحا خلال أشغال القمة عزم القارة على حل هذه المشكلة المؤرقة ، حيث عمل المشاركون على تحويل المبادئ التوجيهية (الصادرة عن الأمم المتحدة) إلى قواعد دولية ملزمة .

و يمكن تلخيص أهداف الاتفاقية فيما يلي :

1 — تشجيع و تعزيز التدابير الوطنية و الإقليمية لمنع أو تخفيف أو حظر أو القضاء على الأسباب الجذرية للجوء و النزوح الداخلي ، فضلا عن توفير حلول دائمة .

¹ — مؤتمر اللاجئين الثاني : الحاجة إلى بذل جهود إنمائية لمساعدة أربعة ملايين لاجئ في إفريقيا ، مرجع سابق ، ص 5 .

² — وقعتها خمس و عشرون دولة ، أي حوالي نصف أعداد الاتحاد .

2 — وضع إطار قانوني لمعالجة اللجوء و التشرّد الداخلي ، حيثما أمكن ، و حماية و مساعدة اللاجئين و المشردين داخليا في إفريقيا .

3 — وضع إطار قانوني للتضامن و التعاون ، و تعزيز الحلول الدائمة و الدعم المتبادل بين الدول الأطراف لمكافحة اللجوء و التشرّد و معالجة آثاره .

4 — اتخاذ ما يلزم بخصوص التزامات و مسؤوليات الدول الأطراف فيما يتعلق بحماية و مساعدة اللاجئين و المشردين داخليا .

5 — النص على التزامات و مسؤوليات و أدوار الجماعات المسلحة و الجهات الفاعلة من غير الدول ، و الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة ، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني ، فيما يتعلق بحماية و مساعدة اللاجئين و المشردين داخليا .

هذا ، و قد صدّقت أوغندا على هذه المعاهدة في 19 فيفري 2010 ، أي بعد أربعة أشهر من تاريخ إبرامها ، و هو أول تصديق على المعاهدة . و يتطلّب أن تصادق عليها 15 دولة إفريقية على الأقل لدخولها حيّز التنفيذ .

لكن ما يؤخذ على هذه الاتفاقية أنها اقتصرّت على ذكر ثلاثة أسباب من جملة أسباب التمييز ، و هي : الدين و الرأي السياسي و الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة ، في حين تجاهلت ذكر باقي الأسباب و التي وردت في المبادئ التوجيهية ، و منها على الخصوص : العرق ، اللون ، الجنس ، اللغة .

كما يوجد بالاتفاقية ثغرة أخرى تتعلق بانعدام آليات المساءلة فيها ، ممّا يثير السؤال المهم عن كيفية التعامل مع الدول في حال انتهاكهم لأحكامها ¹ .

المطلب الثالث

وسائل و آليات حقوق الإنسان الإفريقية و استفادة اللاجئين منها

يواجه اللاجئين الأفارقة في الواقع عقبات لا نهاية لها في مجال حقوق الإنسان ، تتضمن الإرجاع القسري و التمييز ، و إلقاء القبض على الأشخاص و احتجازهم بصورة تعسّفية ، و تقييد حرية التحرك و التعبير ، و انتهاك الحقوق الاجتماعية و الاقتصادية ، و في غمرة ذلك الواقع السيئ ، لا يجد دعاة حقوق اللاجئين أمامهم من خيار ، سوى الاستعانة بآليات حقوق الإنسان الإفريقية بصورة مبتكرة ، للدفاع عن قضية حقوق اللاجئين ² .

¹ — نظرا لحدّثة هذا الموضوع ، فقد تمّ الاعتماد على بعض المواقع الإلكترونية ، و منها على الخصوص :

— جريدة المساء الجزائرية ، بتاريخ 2009/10/23 ، عدد 3852 ؛ الإتحاد الإفريقي : www.africa-union.org

شبكة الأنباء الإنسانية (إرين) : www.irinnews.org/irin.africa.aspx ؛ إذاعة الأمم المتحدة : www.UNmultimedia.org

² — مونيت زارد ، شالوكا بياني، تشيدي أنسيلم أودينكالو ، اللاجئين و اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، ص 30 .

و تعود فكرة إنشاء نظام قانوني لحماية حقوق الإنسان في القارة الإفريقية إلى منتصف القرن المنصرم و قبل إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية ، إذ كانت هناك مجموعة من الاقتراحات لإبرام معاهدة إفريقية لحقوق الإنسان .

و في سنة 1961 ، اجتمع لأول مرة الحقوقيون الأفارقة ، و دعوا الحكومات المعنية لإبرام ميثاق إفريقي لحقوق الإنسان ، بإشراف اللجنة الدولية للحقوقيين ، و استمرت هذه الجهود إلى أن استشعر القادة الأفارقة أهمية هذا الموضوع في القمة الإفريقية في مونروفا سنة 1979 ، إذ صدرت عنها التوصية رقم 115 بخصوص إعداد ميثاق إفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب ، يهدف إلى تطوير حقوق الإنسان و الشعوب و حمايتها . و في جوان 1981 تبنت الدول الإفريقية من خلال اجتماع القمة المنعقد في كينيا ، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب ، و الذي دخل حيز النفاذ في 21 أكتوبر 1985¹ .

و انطلاقا من مبدأ عدم التمييز الذي نصت عليه المادة 22 من الميثاق ، فإنه لا يوجد ما يمنع من أن يستفيد اللاجئ من نصوص هذا الميثاق ، إضافة إلى ذلك ، فإن هناك بعض النصوص الخاصة التي يستفيد منها اللاجئ بشكل مباشر .

و كأغلب الوثائق المتعلقة بحقوق الإنسان ، فقد أنشأ الميثاق سنة 1987 جهازا يشرف على تطبيق أحكامه ، عُرف باسم اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب .

هذا ، و قد سبقت الإشارة إلى أن الدول الإفريقية كانت أول من نظمت موضوع اللجوء على نطاق إقليمي ، و ذلك من خلال اتفاقية 1969 ، لكنها للأسف لم تحتو على آلية أو نظام مُجدٍ للرقابة ، ضامنا للالتزام بمنطوق و روح الاتفاقية² .

و أمام نقطة الضعف هذه ، حاولت منظمة الوحدة الإفريقية سابقا ، الإشراف على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية من خلال مكتب اللاجئين الذي يقع تحت إدارة القسم السياسي للمنظمة ، لكن بسبب الطبيعة السياسية لهذا المكتب ، فإنه لم يتمكن من القيام بهذه المهمة على نحو فعال³ .

و في جوان 1998 ، تبنت منظمة الدول الإفريقية سابقا بروتوكولا إضافيا للميثاق ، بهدف تقوية نظام الحماية لحقوق الإنسان ، و ذلك من خلال إنشاء المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب . و قد دخل هذا البروتوكول حيز النفاذ بتاريخ 25 جانفي 2004 بعدما صادقت عليه 15 دولة إفريقية .

و اعتمادا على ما سبق ، سنتناول هذين الجهازين الرقابيين بشيء من التفصيل في الفرعين التاليين على النحو الآتي :

¹ — تشير إلى أن جميع الدول الإفريقية الثلاث و الخمسين ، قد قبلت بأحكام الميثاق باعتبارها أحكاما ملزمة بصورة رسمية باستثناء المغرب .

² — راجع : مونييت زارد (و آخرون) ، اللاجئين و اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، مرجع سابق ، ص 30 .

³ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 400 .

الفرع الأول : اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

تم إنشاء اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب سنة 1987 طبقاً لأحكام المادة 30 من الميثاق الإفريقي من أجل ترسيخ حقوق الإنسان والشعوب و ضمان حمايتهما في إفريقيا¹.

و قد أجاز النظام الداخلي للجنة قبول الشكاوى المقدمة إليها من قبل الأفراد أو المنظمات². و يُشترط لقبول هذه الشكاوى موافقة الأغلبية البسيطة لأعضاء اللجنة ، و استيفاء الشروط الواردة في المادة 56 من الميثاق . و من أهم هذه الشروط :

1 — أن تحمل الشكاوى اسم المرسل ، حتى لو طلب من اللجنة عدم ذكر اسمه :

و أشارت اللجنة إلى أنه يُشترط في مقدّم الشكاوى أن يكون ضحية انتهاك لأحد الحقوق الواردة في الميثاق ، أو أن يقوم أحد أقاربه بتقديم الشكاوى نيابة عنه ، أو أي شخص أو جهة تلقّت تفويضاً من الشخص المعني بذلك . لكنها لم تشترط في مقدّم الشكاوى أن يكون أحد رعايا الدولة المعنية .

هذا ، و أشارت اللجنة بشكل صريح أكثر من مرة ، بأن الحقوق التي أتى بها الميثاق يستفيد منها جميع الأشخاص المتواجدين على إقليم الدولة الطرف ، سواء كانوا مواطنين أو غير مواطنين ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن بعض الحقوق لا يستفيد منها إلاّ المواطن ، و بعض الحقوق الأخرى لا يستفيد منها إلاّ اللاجئين و الأجانب ، بسبب الطبيعة الخاصة لهذه الحقوق . و من ثم ، فإنه يمكن للجائى التقدم بشكاوى للجنة ، و الاستفادة من دورها في توفير الحماية³.

2 — استنفاد جميع وسائل الطعن الداخلية قبل اللجوء إلى اللجنة ، ما لم تكن هذه الوسائل طويلة بشكل غير مبرر :

و في هذا الصدد ، أشارت اللجنة إلى أن هذا الشرط لا يُعمل به إذا كانت هذه الوسائل غير فعّالة أو غير متوفرة ، كما أشارت في مناسبة أخرى ، إلى أن اعتقال طالبي اللجوء و ترحيلهم لم يترك المجال أمامهم للاستفادة من وسائل الطعن الداخلية ، لذلك فإن الاحتجاج المقدم بشأن عدم استنفاد الشاكي وسائل

¹ — تتكون اللجنة من أحد عشر شخصاً ، يُختارون من بين الشخصيات التي تتحلّى بأعلى قدر من الاحترام ، من أولئك المشهود لهم بسمو الأخلاق و النزاهة و الحيّدة ، و تتمتع بالكفاءة في مجال حقوق الإنسان و الشعوب ، مع الاهتمام بإشراك ذوي الكفاءة القانونية . أنظر : المادة 31 من الميثاق . و أنظر كذلك : دليل المدافعين عن حقوق الإنسان ، على الموقع الإلكتروني للجنة الإفريقية

لحقوق الإنسان و الشعوب : www.achpr.org

² — و ذلك فضلاً عن الشكاوى الواردة من الدول الأطراف .

³ — من الحقوق المحددة الواردة في الميثاق و التي يمكن أن ينفّذ بها اللاجئين و طالبو اللجوء ، الحق في السعي إلى اللجوء و الحصول عليه . و هو الحق الذي يتضمن عدداً من العناصر ، أولها : السماح بدخول أرض دولة الملجأ و الوصول إليها بغرض طلب اللجوء ، و يشمل ذلك الإجراءات المتبعة بها لتحديد وضع اللاجئين ، بأن يُحظر على الدولة رفض طالبي اللجوء على الحدود و منافذ الدخول إليها . كما ينطوي الحق في السعي للجوء و الحصول عليه ، على التزام الدول الأطراف في الميثاق الإفريقي بإنشاء مؤسسات و وضع تدابير منصفة لتحديد وضع اللجوء .

أنظر : مونيت زارد (و آخرون) ، اللاجئين و اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، مرجع سابق ، ص 31 .

الطعن الداخلية لا يُعتدُّ به . و أشارت أيضا ، أنه في حالة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان و الموجهة ضد أعداد كبيرة من الأشخاص ، فإنه لا يُعملُ بهذا الشرط ، لصعوبة تحقيقه من الناحية العملية ¹ .

3 — أن لا تتضمن الشكوى ألفاظا نابية أو مسيئة للدولة المعنية أو إحدى مؤسساتها :

و على سبيل المثال ، أشارت اللجنة إلى أن استخدام ألفاظ مثل الحكومة البربرية أو النظام الذي يمارس أعمال الإرهاب و التعذيب ، يجعل الشكوى غير مقبولة ² .

هذا ، و قد فسرت اللجنة العديد من نصوص الميثاق على أنها تشمل اللاجئين و طالبي اللجوء ، و من الأمثلة على ذلك :

— تفسير المادتين الثانية و الخامسة من الميثاق ، المتعلقةتان على التوالي بمبدأ عدم التمييز و مبدأ المساواة على إمكان استخدامهما لحماية أي حقوق مكفولة للاجئين ، أو لأي أفراد آخرين ³ .

— تفسير المادة الخامسة من الميثاق ، و المتعلقة بعدم إخضاع الفرد للتعذيب ، أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية ، أو التي تحطّ من كرامته ، على أساس أنها تحظر على الدول طرد اللاجئين و ملتزمي اللجوء ، أو إرجاعهم إلى مكان قد يتعرضون فيه لهذه المعاملة .

— تفسير المادة السابعة من الميثاق ، و المتعلقة بحق الفرد في سماع قضيته ، و ضماناته أثناء مرحلة التقاضي ، على أنها من الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ ، و أنه من حقه أن يُسمع لدى الجهات المختصة إذا ما تقرر إبعاده من دولة الملجأ .

— استفادة اللاجئ من المادة 12 / 1 من الميثاق ، المتعلقة بحرية التنقل داخل حدود الدولة ، و حظر طرد الأجانب .

— استفادة اللاجئ من المادة 16 من الميثاق ، و التي تنص على حق كل فرد في التمتع بأفضل حال يمكن الوصول إليه من الصحة البدنية و النفسية ، و على واجب الدول في اتخاذ التدابير اللازمة لضمان ذلك . و من ثم ، فإن الميثاق قد يُعدُّ قناة هامة يمكن من خلالها إثارة عدد من قضايا الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية للاجئين ، بما في ذلك قضية تدني ظروف المعيشة في المخيمات على وجه الخصوص .

¹ — راجع : أيمن أنيب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 402 .

² — أنظر : راجع المادة 56 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب .

³ — جدير بالذكر ، أن اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب في أثناء نظرها الشكوى المرفوعة ضد رواندا ، من المنظمة الدولية لمناهضة التعذيب و من آخرين ، رأت أن طرد اللاجئين البورونديين المنتمين لقبائل الهوتو من رواندا ، يمثل خرقا لمبدأ عدم التمييز الذي ينص عليه الميثاق .

أنظر : مونيت زارد (و آخرون) ، اللاجئين و اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، مرجع سابق ، ص 31 .

— تفسير المادة 18 من الميثاق المتعلقة بوحدة الأسرة و حمايتها ، على أنها من الحقوق التي يتمتع بها اللاجئين ، و يشمل ذلك حقه بجمع شمله مع عائلته ¹ .

و هكذا نخلص إلى القول ، أنه بالالتجاء إلى اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، يستطيع اللاجئين و طالبو اللجوء رفع شكاويهم ضد الدول المضيفة ، حين يكون قانون اللجوء مشوبًا بالقصور أو عدم الكفاية ² ، و تُتاح لهم فرصة تقديم الشكوى ضد بلدانهم الأصلية ، على أساس استمرار انتهاك حقوقهم فيها ، استنادا إلى وجود الاضطهاد و الفرار إلى الدول الأخرى ، كما أن الحكومات الإفريقية مُطلَبة بضمان توفير الحماية المنصوص عليها في الميثاق ، لكل الأشخاص الموجودين في دائرة اختصاصها سواء أكانوا من مواطنيها أم من غيرهم ³ .

الفرع الثاني : المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب

تبنّت منظمة الوحدة الإفريقية (سابقا) في دورتها المنعقدة ببوركينا فاسو في جوان 1998 بروتوكولا إضافيا للميثاق الإفريقي بهدف تقوية نظام حماية حقوق الإنسان الموجود في الميثاق ، و ذلك من خلال إنشاء المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب . و قد دخل هذا البروتوكول حيز النفاذ بتاريخ 25 جانفي 2004 بعدما صادقت عليه 15 دولة إفريقية حسبما تشترطه المادة 34 الفقرة 3 من البروتوكول .

و الهدف من إقامة المحكمة هو أن تكون جهة استئنافية للقرارات الصادرة عن اللجنة الإفريقية على أن تشمل ولايتها القضايا التي تحركها الجهات التالية ⁴ :

1 — اللجنة الإفريقية .

2 — دولة طرف كانت مشتكية أمام اللجنة الإفريقية .

3 — دولة طرف كانت مشتكى عليها أمام اللجنة الإفريقية .

4 — دولة طرف تعرضت حقوق أحد مواطنيها للانتهاك .

5 — المنظمات الإفريقية الحكومية .

¹ — راجع في تفسير مواد الميثاق و استفادة اللاجئين منها :

أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 402 — 403 ؛ مونيت زارد (و آخرون) ، اللاجئين و اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، مرجع سابق ، ص 31 — 32 .

² — و نقصد بذلك ما يشيع من المشاكل التي يتعرّض لها اللاجئين الأفارقة ، و هي عدم وجود تشريعات وطنية خاصة باللجوء ، و كذلك عدم التوثيق المناسب لوضع اللاجئين .

³ — راجع : مونيت زارد (و آخرون) ، اللاجئين و اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، مرجع سابق ، ص 31 .

⁴ — راجع المادة 5 / 1 من البروتوكول .

و يُلاحظ ممّا سبق ، أنه لا يمكن للاجئ أن يكون طرفاً أمام المحكمة ، كما أنه من الصعب تصوّر قيام دولة بمقاضاة دولة أخرى ، بدعوى أن الأخيرة لم تمكّن أحد مواطني الدولة الأولى من تقديم طلب لجوء على أراضيها . لكن المحكمة سمحت في بعض الحالات الخاصة أو حالات الطوارئ ، بسماع و النظر في القضايا التي تقيمها المنظمات غير الحكومية ، التي تتمتع بصفة مراقب لدى اللجنة الإفريقية ضد إحدى الدول الأعضاء ، إذا ما ارتضت الدولة أن يكون للمحكمة مثل هذا الاختصاص¹ . و يمكن تصور استفادة اللاجئ من هذا الاختصاص في حالة تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ، إذا ما رافق ذلك إعلان لحالة الطوارئ العامة في البلاد² .

و يمكن القول بصفة عامة ، بأن المنظومة الإفريقية لحقوق الإنسان يمكن أن تقدم الكثير لتحسين مستويات تطبيق حقوق اللاجئين ، و لكنها مع ذلك ليست علاجاً ناجعاً لكل المساوئ التي تواجه اللاجئين و نظام اللجوء في إفريقيا ، إذ يجب النظر — على سبيل المثال — إلى اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب على أنها مصدر مكمل لحماية اللاجئين ، لأن رفع شكوى إلى اللجنة قد يكون عملية طويلة تهدر الكثير من الوقت ، و لا يمكن اللجوء إليها إلا بعد استنفاد سبل التعويض و الإنصاف المحلية .

¹ — راجع المادة 5 / 3 و المادة 34 / 6 من البروتوكول .

² — أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 404 .

المبحث الثالث

حماية اللاجئين على الصعيد الأمريكي

تتميز القارة الأمريكية بأنها تشمل مجموعة من الدول التي تتفاوت إلى درجة كبيرة من النواحي الاقتصادية و السياسية ، فهي لا تحتوي فقط على أكثر الدول غنى و تقدما ، بل و أكثرها فقرا أيضا .

لكن هذا التفاوت لم يمنع من تعاونها على نطاق إقليمي في مجالات مختلفة ، و على الخصوص في مجال حقوق الإنسان ؛ فقد تبنت الدول الأمريكية العديد من الاتفاقيات الثنائية و المتعددة الأطراف الخاصة بالملجأ و التسليم ، كما عقدت مؤتمرات أسفرت عن صدور إعلانات هامة ، إلا أنه مع ذلك لم تحتو أي من هذه الاتفاقيات و الإعلانات عن آليات لضمان تطبيق أحكامها ، مما جعلها تُصاب بالضعف و الجمود .

و إزاء هذه الحقيقة ، يمكن تأسيس حماية حقوق اللاجئين في القارة الأمريكية من خلال النظام الأمريكي لحماية حقوق الإنسان ، و الذي يركز على أساسين قانونيين ، هما : ميثاق منظمة الدول الأمريكية لسنة 1948¹ ، و الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969² .

و قد أفرزت هاتان الوثيقتان عدة أجهزة لحماية حقوق الإنسان ، و من أهمها : منظمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان ، اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان ، و المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان . و في الواقع ، فإن هذه الأجهزة لم تتطرق لمواضيع اللجوء بشكل مباشر ، لكن ليس هناك ما يمنع من استفادة اللاجئين من الحماية التي توفرها .

¹ – تنص المادة 27 من الميثاق على : ((حق الأشخاص في البحث و الحصول على الملجأ في أي بلد أجنبي ، وفقا لتشريعات ذلك البلد و الاتفاقيات الدولية ، ما لم يكن مطلوبا من أجل جريمة عادية)) .

² – و هي الاتفاقية الموقعة في 22 نوفمبر 1969 بسان جوزي (كوستاريكا) في أعقاب المؤتمر الأمريكي الخاص بحقوق الإنسان . و تقضي المادة 22 فقرة 7 من الاتفاقية بأن : ((لكل شخص حق البحث عن ملجأ و الحصول عليه في أي بلد أجنبي ، وفقا لتشريعات ذلك البلد و الاتفاقيات الدولية ، في حالة اضطهاده من أجل جرائم سياسية أو جرائم عادية مرتبطة بجرائم سياسية)) . كما تقضي الفقرة الثامنة من نفس المادة بأنه : ((لا يجوز بأي حال طرد أو إعادة الأجنبي إلى بلد – بصرف النظر عما إذا كان بلده الأصلي أو غيره – إذا كان حقه في الحياة أو الحرية الشخصية سوف يتهدد ، بسبب الجنس أو العقيدة أو الحالة الاجتماعية أو الآراء السياسية)) .

و من خلال هذا المبحث ، سنتناول في مطلب أول ، النصوص القانونية الأمريكية في مجال حماية اللاجئين ، بينما نكف في المطلب الثاني ، على استعراض النظام الأمريكي لحماية حقوق الإنسان ، و بيان استفادة اللاجئين منه .

المطلب الأول : النصوص القانونية الأمريكية في مجال حماية اللاجئين

و من بين أهم الاتفاقيات و الإعلانات التي ظهرت على الصعيد الإقليمي الأمريكي ، يمكن أن نذكر أربعاً منها على النحو الآتي :

الفرع الأول : اتفاقية كاراكاس سنة 1954 الخاصة بالملجأ الإقليمي

تتص أحكام هذه الاتفاقية على أن كل دولة لها الحق — وفقاً لسيادتها — في أن تقبل على إقليمها الأشخاص الذين ترى قبولهم ، دون أن يكون ذلك مثاراً لاحتجاج أي دولة (المادة الأولى) ، و أن للدولة أن تمنح الملجأ للمضطهدين من أجل عقيدتهم أو آرائهم أو معتقداتهم السياسية ، أو من أجل أفعال تُعتبر جرائم سياسية (المادة الثانية) ، و أنه ليس هناك إلزام على الدولة بأن تُسلم إلى دولة أخرى أو أن تطرد من أراضيها الأشخاص المتهمين لأسباب أو جرائم سياسية (المادة الثالثة) ، و قد نصت المادة الرابعة على أن التسليم غير جائز بالنسبة للجرائم السياسية ، كما نظمت هذه الاتفاقية في نصوصها المختلفة حقوق و واجبات الدولة مانحة الملجأ (المواد من 5 إلى 11)¹ .

الفرع الثاني : إعلان قرطاجنة لعام 1984

في نوفمبر 1984 ، و استجابة لأزمة اللاجئين في أمريكا الوسطى التي أجبرت أكثر من مليوني شخص على هجر ديارهم التماساً للجوء في بلدان أخرى ، اجتمع فريق من الممثلين الحكوميين و الأكاديميين و المحامين من بلدان أمريكا الوسطى و المكسيك و بنما ، في قرطاجنة (كولومبيا) ، و اعتمدوا ما أصبح يُعرف باسم " إعلان قرطاجنة الخاص باللاجئين " .

و يستند إعلان قرطاجنة إلى اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951 ، و مثلما فعلت اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة باللاجئين ، يتوسّع هذا الإعلان كثيراً في تعريف اللاجئ ، بحيث لا يقتصر على الأفراد وحدهم ، و إنما يتضمن الجماعات ، بما في ذلك من اضطروا إلى عمليات الفرار واسعة النطاق ، و ممن تركوا ديارهم بسبب " عنف معمم أو عدوان أجنبي ، أو نزاعات داخلية ، أو انتهاك كاسح لحقوق الإنسان ، أو ظروف أخرى أدت إلى اضطراب خطير في النظام العام " .

¹ — وُقعت هذه الاتفاقية في 28 مارس 1954 بمدينة كاراكاس ، و ذلك خلال المؤتمر العاشر لمنظمة الدول الأمريكية ، و في نفس المؤتمر و ذات التاريخ أبرمت كذلك اتفاقية بشأن الملجأ الدبلوماسي ، واشتهرت باسم اتفاقية كاراكاس 1954 بشأن الملجأ الدبلوماسي . من أجل الاطلاع أكثر على تفصيل أحكام هذه الاتفاقية ، راجع على الخصوص :

حمدي السيد محمد الغنيمي ، مرجع سابق ، ص 409 ؛ برهان أمر الله ، مرجع سابق ، ص 273 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 129 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 143

و اشتمل الإعلان على مبادئ هامة ، منها : مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد ¹ ، و وضع اللاجئين في مناطق بعيدة عن الحدود ² ، و احترام الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين ³ .

و واقع الأمر أن نتائج المؤتمر الصادر في 22 نوفمبر 1984 كانت لها آثار بعيدة المدى ، حيث شهدت السنوات الخمس و العشرون اللاحقة (1984 — 2009) تبني المبادئ الواردة فيه و دمجها في التشريعات الوطنية في سائر أنحاء أمريكا اللاتينية ، و أصبح بمثابة حجر زاوية رئيسية في الولاية الممنوحة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مجال توفير الحماية الشاملة ⁴ .

و بخلاف اتفاقية جنيف ، لم يكن الإعلان ملزما ، و قد شجّع ذلك دول أمريكا اللاتينية المتأثرة به على قبول الإعلان على نحو أسرع و بقدر أقل من الخلاف السياسي ⁵ ، كما حظي بالتأييد مرارا من جانب الجمعية العمومية لمنظمة الدول الأمريكية ⁶ .

و إجمالا ، يمكن القول بأن إعلان قرطاجنة كان العامل المحفز الذي أعاد أمريكا اللاتينية إلى الاتجاه السائد للحماية الدولية للاجئين ، فقبل عام 1984 ، كانت حفنة فقط من بلدان الإقليم قد وقّعت على اتفاقية 1951 ، و اليوم لم تعد سوى كوبا التي لم توقّع بعد ⁷ .

الفرع الثالث : المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى 1989 .

مع اندلاع الحروب بالوكالة التي اندلعت في حقبة الحرب الباردة في كل مكان بحلول أعوام الثمانينيات من القرن الفائت ، اعترفت حكومات أمريكا الوسطى بأن هناك مصلحة مشتركة في إنهاء الحروب الأهلية التي اجتاحت السلفادور و غواتيمالا و نيكاراغوا ، و نظمت مؤتمرين في عامي 1986 و 1987 في مدينة " اسكوبيولاس " بغواتيمالا ، و تم التوصل إلى اتفاق إقليمي في 7 أوت 1987 ، عُرف باسم " اسكوبيولاس الثاني " ⁸ .

¹ — أنظر : المادة الخامسة من الإعلان .

² — المادة السادسة من الإعلان .

³ — المادة الثامنة من الإعلان .

⁴ — فريق التحرير ، كارتاجينا : كان في الإمكان ألا يصبح حدثا بالمرّة ، مجلة اللاجئين ، المجلد 4 ، رقم 137 ، 2004 ، ص 20.

⁵ — كانت عشرة بلدان قد تبنت الاتفاقية الأصلية ، و لكن اليوم أصبحت غالبية بلدان أمريكا اللاتينية و الكاريبي تدمج أحكام الإعلان في تشريعاتها الوطنية ، و تلتزم باحترام مبادئه .

⁶ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 123 .

⁷ — و من البلدان التي أصبح لها وعي متنامي على نطاق واسع بحقوق الإنسان بصفة عامة و بحق اللجوء بصفة خاصة ، يمكن أن نذكر دولة البرازيل ، فبعدما كانت تدير ظهرا لأوضاع اللاجئين و تتجاهل حقوقهم ، غيّرت من سياستها ، و استدركت الأمر ، حيث أصدرت سنة 1997 قانونا للجوء ، و استلهمت بعض أحكامه من إعلان قرطاجنة 1984 . و يُعدّ هذا القانون بحسب المختصين أول قانون شامل للجوء في أمريكا الجنوبية .

للمزيد من التفصيل ، راجع : خوسيه فيشيل أندراده ، أندريانا ماركوليني ، القانون البرازيلي للجوء : هل يُعدّ نموذجا لقوانين اللجوء في أمريكا اللاتينية ؟ ، مرجع سابق ، ص 37 — 39 .

⁸ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 ، مرجع سابق ، ص 136 — 137 .

و لقد كان اتفاق " اسكويبولاس الثاني " بمثابة الشرارة التي أشعلت عملية عقد المؤتمر المعني بلاجئي أمريكا الوسطى ، ففي شهر ماي من سنة 1989 انضمت حكومات بلدان أمريكا الوسطى الخمسة (و هي : كوستاريكا ، السلفادور ، غواتيمالا ، هندوراس ، و نيكاراغوا) إلى كل من المكسيك و بليز و تم عقد المؤتمر ¹ .

و قد اعتمد هذا المؤتمر عددا من الأهداف المهمة ، حيث دعا أولا إلى العودة الطوعية للاجئين في ظل ظروف من الأمان ، كما تم الاتفاق على مساعدة البلدان المضيفة للاجئين ، في توطين و إدماج هؤلاء اللاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى وطنهم . و بصفة عامة فقد اعتمد نهجا متكاملا لمعالجة الأبعاد السياسية و الإنسانية و الإنمائية لمشكلة اللاجئين ² .

و بالنظر إلى المكونات الأساسية التي ارتكز عليها هذا المؤتمر ، و هي : الإرادة السياسية الحوار المكثف ، التعاون الفعال ، فقد وصفه الكثير من الباحثين بأنه مبادرة إقليمية متميزة ، أدت دورا مهما في معالجة المشكلات المتعلقة باللجوء ³ .

الفرع الرابع : إعلان سان خوزيه حول اللاجئين و النازحين لسنة 1994

جاء هذا الإعلان في المؤتمر الدولي بمناسبة الذكرى السنوية العاشرة لإعلان " قرطاجنة " تحت رعاية حكومة كوستاريكا ، و بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و المعهد الأمريكي لحقوق الإنسان ، في الفترة الواقعة ما بين 5 و 7 ديسمبر 1994 .

و أثناء أشغال هذا المؤتمر ، تبنت الدول المشاركة مجموعة من المبادئ ، لعلّ من أهمها : حث الدول المختلفة و المجتمع الدولي على تبني المبادئ التي جاء بها إعلان " قرطاجنة " ، و اعتباره وثيقة مهمة في مجال الحماية الدولية ، و مصدر استرشاد في مجال الممارسات الإنسانية ⁴ ، و الأخذ بعين الاعتبار الحاجات الخاصة بالنساء و الأطفال عند فحص طلبات اللجوء ⁵ ، و اعتبار مشكلة النازحين موضع اهتمام المجتمع الدولي ، لأنها تنقلب عند تفاقمها إلى مشكلة تدفق للاجئين ⁶ .

¹ — راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 50 — 51 .

² — المرجع نفسه ، ص 51 .

³ — راجع في ذلك : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين :

— حالة اللاجئين في العالم 1995 : بحثا عن حلول ، مرجع سابق ، ص 51 .

— حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 : النزوح قسرا ، برنامج عمل إنساني ، مرجع سابق ، ص 94 — 95 .

— حالة اللاجئين في العالم 2000 : خمسون عاما من العمل الإنساني ، مرجع سابق ، ص 137 .

⁴ — أنظر : مقدمة الإعلان .

⁵ — المادتان 15 و 16 من الإعلان .

⁶ — المادة 16 من الإعلان .

المطلب الثاني

النظام الأمريكي لحماية حقوق الإنسان و بيان استفادة اللاجئين منه

يشتمل هذا المطلب على ثلاثة فروع ، نتناول في الفرع الأول ، منظمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان ، كما نعرض في الفرع الثاني للجنة الأمريكية لحقوق الإنسان ، بينما نبحت في الفرع الثالث المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان . و سنحاول في كل فرع أن نبين إمكانية استفادة اللاجئين من تلك الهيئات .

الفرع الأول : منظمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان

تعتبر منظمة الدول الأمريكية من أقدم المنظمات الإقليمية ، إذ يعود أصلها إلى عام 1890 ، عندما أنشأ المؤتمر الدولي الأول للدول الأمريكية المكتب التجاري لهذه الدول ، و تعاقبت الجهود بعد ذلك إلى أن انتهى الأمر بالتوقيع على ميثاق المنظمة في المؤتمر التاسع لهذه الدول في " بوغوتا " سنة 1948 و الذي دخل حيز النفاذ عام 1951¹ .

لم يعالج ميثاق المنظمة موضوع حقوق الإنسان بشكل مباشر ، لكن يتضح من مبادئ المنظمة أنها أولت هذا الموضوع عناية خاصة ، إذ جاء في المادة الثالثة أنه من مبادئ المنظمة : احترام الحقوق الأساسية للإنسان دون تمييز على أساس العرق ، الجنسية ، العقيدة أو الجنس ، تأسيس النظام السياسي لكل الدول الأمريكية على الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطي النيابي ، و غيرها من المبادئ التي يمكن أن يُستفاد منها أن المنظمة تهدف إلى ترسيخ حقوق الإنسان و حمايتها .

و في عام 1969 ، تم تعديل ميثاق المنظمة بموجب بروتوكول " بيونس أيرس " الذي أدخل الإعلان الأمريكي لحقوق و واجبات الإنسان لسنة 1948 على الميثاق ، بحيث أصبح جزءا لا يتجزأ منه² . و بذلك ، أصبحت الدول الأطراف في المنظمة ملزمة بالحقوق الواردة في الإعلان الذي يشمل الحقوق المدنية و السياسية ، بالإضافة إلى مجموعة من الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية .

و من جانب آخر ، فإن أغلب الدول الأطراف في المنظمة صادقت على الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ، و من ثم تُعتبر هذه الدول ملزمة بأحكامها³ . هذا ، و قد اعترف الإعلان و الاتفاقية الأمريكية بحق الفرد في طلب اللجوء من الاضطهاد .

و قد كشف التطبيق الدولي بشكل عام ، أن المنظمة لم تتعامل مع القضايا المتعلقة باللجوء ، إذ كانت هذه المهمة ملقاة على عاتق المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، لكن المتتبع لنشاط المنظمة يلاحظ تطور اهتمامها في هذا الميدان في السنوات الأخيرة ، حيث عبّرت في بعض تقاريرها عن قلقها

¹ — علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص 594 — 595 .

² — هذا ما توصلت إليه المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان ، حيث اعتبرت الإعلان جزءا من ميثاق المنظمة .

³ — تشمل المنظمة حاليا 35 دولة أمريكية ، و يحمل الإتحاد الأوروبي و 62 دولة أخرى صفة مراقب داخل المنظمة .

العميق حول حالة الأشخاص الذين أُجبروا على الفرار من أوطانهم . و حثّ الدول على اتخاذ الإجراءات المناسبة للنهوض بحقوقهم و تحسين أوضاعهم ، كما أنها تعاونت مع مجموعة من المنظمات ، مثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، منظمة العمل الدولية ، و منظمة الهجرة الدولية ، بهدف إيجاد حلول دائمة لمشكلة اللجوء ¹ .

الفرع الثاني : اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان

في عام 1959، قرر مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية خلال اجتماعه الخامس في " سانتياغو " بالشيلى ، إنشاء اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان ، بهدف ترسيخ احترام حقوق الإنسان و الدفاع عنها . و في عام 1960 تبنت مجلس المنظمة النظام الأساسي للجنة ، و الذي تم تعديله مرتين ، سنة 1965 في المرة الأولى ، و في عام 1978 في المرة الثانية .

تتمتع اللجنة بمجموعة من الاختصاصات ، و ذلك حتى تتمكن من القيام بالأعمال الموكولة لها ، و يمكن تلخيص هذه الاختصاصات كما يلي :

أولاً : تلقي الشكاوى الفردية

أصبحت اللجنة تتمتع بصلاحيات النظر في الشكاوى الفردية الواردة في الإعلان الأمريكي طبقاً لأحكام المادة 20 من نظامها الأساسي المعدل . و في هذا الصدد هناك نوعين من الشكاوى :

1 — الشكاوى التي يقدمها الأفراد ضد الدول الأطراف على أساس أنها قامت بانتهاك أحد حقوقه الواردة في الاتفاقية ، و ذلك طبقاً لأحكام المادة 44 .

2 — الشكاوى التي تقدمها دولة طرفاً ضد دولة طرف أخرى على أساس انتهاكها لأحد الحقوق الواردة في الاتفاقية ، و ذلك وفقاً لأحكام المادة 45 .

و إذا كان من الممكن للأفراد التقدم بشكاوى ضد دولة من الدول الأطراف في المنظمة ، إلا أن هناك مجموعة من الشروط التي يجب توفرها ² ، و من أهمها :

— استنفاد كافة وسائل الطعن الداخلية ³ .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 389 — 390 .

² — حددتها المادة 46 من الاتفاقية الأمريكية و قواعد الإجراءات للجنة الأمريكية لحقوق الإنسان ، و التي دخلت حيز النفاذ في شهر ماي سنة 2001 .

³ — إلا أن هناك مجموعة من الاستثناءات على هذا الشرط ، و هي :

— إذا كانت التشريعات المحلية لا توفر الحماية للحقوق التي يُدعى انتهاكها .

— حرمان المدعى من اللجوء إلى وسائل الطعن الداخلية . و يشكل هذا الاستثناء أهمية قصوى للاجئين و ملتمس اللجوء المعتقل ، الذي يصعب عليه الطعن بقرار الاعتقال و الإبعاد .

— التأخير غير المبرر في إصدار القرار من الجهات الوطنية المختصة .

— التقدم بشكوى خلال ستة أشهر من تاريخ صدور الحكم النهائي من المحاكم الوطنية .

— يجب أن لا يكون موضوع الشكوى منظورا أمام لجنة دولية أخرى .

— في حالة الشكاوى الفردية ، يجب أن لا تكون مقدمة من قبل مجهول ، و أن تحتوي على جنسية مقدم الطلب ، مهنته ، موطنه ، و توقيعه ، أو توقيع ممثله القانوني .

و كما تقدم ، فقد جاء في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان و الإعلان الأمريكي ، أن لكل شخص حق التمتع بهذه الحقوق بغض النظر عن جنسيته ، و من ثم يمكن للأجنبي ، بما في ذلك اللاجئين الاستفادة من الحماية التي توفرها اللجنة الأمريكية .

و لا شك أن من أهم الحقوق التي جاءت بها الاتفاقية الأمريكية و الإعلان ، حق الفرد في طلب اللجوء هربا من الاضطهاد¹ . و هناك الكثير من الشكاوى التي قُدمت استنادا لهذا الحق ، و لعلّ من أهمها قضية المواطن الكوبي ، إذ رأت اللجنة أن كوبا انتهكت هذا الحق ، عندما منعت أحد مواطنيها من السفر إلى الخارج و طلب اللجوء على أرض دولة أجنبية .

و في عام 1997 ، نشرت اللجنة أهم القضايا التي عُرِضت عليها بخصوص ملتمسي اللجوء الهايتيين ، الذين تم اعتراضهم من قبل قوات سواحل الولايات المتحدة الأمريكية ، و توصلت المحكمة إلى مجموعة من الأحكام فيما يتعلق بحقوق اللاجئين ، يمكن تلخيصها فيما يلي :

1 — اعتبار سياسة اعتراض قوارب ملتمسي اللجوء في أعالي البحار انتهاكا لمبدأ عدم الإعادة القسرية طبقا للمادة 33 من اتفاقية 1951 .

2 — اعتبار الولايات المتحدة الأمريكية مسؤولة بسبب انتهاكها للمادة 27 من الإعلان .

3 — أوصت المحكمة الولايات المتحدة بدفع تعويض للضحايا .

و يبدو أن القرار السابق قد شجّع الآخرين على اللجوء إلى اللجنة لضمان حقوق اللاجئين ، و من أبرز الأمثلة على ذلك ، ما قامت به مجموعة من المنظمات غير الحكومية بتقديم شكوى نيابة عن 120 طالب لجوء كوبي تم اعتقالهم في جزر البهاما ، على أساس أن هذا الاعتقال يشكل انتهاكا لحقوقهم التي نص عليها الإعلان الأمريكي² .

ثانيا : إعداد التقارير عن الدول

انطلاقا من مهمتها التي تهدف إلى حماية و ترسيخ حقوق الإنسان في القارة الأمريكية ، اعتبرت اللجنة الأمريكية أن الشكاوى الفردية المقدمة لها ، يمكن اعتبارها كدليل أو قرينة على أن هناك انتهاكات لحقوق الإنسان في دولة معيّنة ، و لذلك فقد كانت تقوم بزيارة موقع للدولة المعنية بهدف التحقيق في

¹ — أنظر : المادة 27 من الإعلان الأمريكي ، و المادة 7/22 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان .

² — راجع : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 394 .

الشكوى المقدمة ، و كذلك إجراء الاتصالات مع جماعات حقوق الإنسان ، الأحزاب السياسية ، المنظمات غير الحكومية ، و غيرهم من الأشخاص أو الهيئات محل الثقة ، بهدف بناء تصوّر كامل عن حالة حقوق الإنسان في تلك الدولة .

و من الملاحظ أن لهذه التقارير دورٌ كبيرٌ في حماية حقوق الإنسان و صيانتها ، إذ أن نشرها يضع الدول في موقف حرج على الساحة الدولية .

و قد نشرت اللجنة حوالي 53 تقريراً عن حالة حقوق الإنسان في الكثير من الدول الأمريكية ، و يصعب القول بأن المسائل المتعلقة باللجوء كانت محل اهتمامها ، لكن نلاحظ أنه منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي بدأت اللجنة تعطي موضوع اللجوء عناية خاصة ، فعلى سبيل المثال ، خصصت فصلاً خاصاً في تقريرها عن غواتيمالا لحالة اللاجئين فيها .

و مع بداية هذا القرن ، نشرت اللجنة أول تقرير لها متعلق باللاجئين ، و كان الهدف منه تقييم وضعهم في ظل النظام الكندي لدراسة طلبات اللجوء . و بعد أن بيّنت أوجه العيوب المختلفة في النظام الكندي ، قدمت اللجنة مجموعة من التوصيات ، مثل : مراجعة التشريعات الكندية فيما يتعلق بالحالات التي يُسمح فيها باعتقال اللاجئين لأسباب تتعلق بالأمن القومي ، الاهتمام بقضايا إعادة لمّ شمل العائلة ، و ضرورة أن يكون الأشخاص الذين يقومون بدراسة طلبات اللجوء مؤهلين لهذه العملية ¹ .

و على أية حال ، فإن تقرير اللجنة حول كندا يُعبّر عن اهتمامها الواضح باللاجئين ، ذلك أنه لم يقتصر على تدوين أو إظهار الحقائق ، بل قدم التوصيات المناسبة لتطوير آلية البت في طلبات اللجوء . و قد نجد في المستقبل القريب تقارير مماثلة عن دول أخرى ، الأمر الذي يدفع الدول إلى الاهتمام بنظامها الخاص باللجوء و تحسينه بهدف تحاشي مثل هذه التقارير .

الفرع الثالث : المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان

أنشئت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان سنة 1979 في سان جوزيه (كوستاريكا) ، و تتألف من سبعة قضاة ، يتمتعون بصفات خُلقية عالية و كفاءة في مجال حقوق الإنسان ، يتم ترشيحهم و انتخابهم من الدول التي صادقت على الاتفاقية .

و يُستفاد من نصوص المواد (62 إلى 64) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ، أن للمحكمة نوعين من الاختصاص : الفصل في المنازعات ، و إصدار الآراء الاستشارية .

أولاً : الفصل في المنازعات

يشمل اختصاص المحكمة كل القضايا المتعلقة بتفسير و تطبيق أحكام الاتفاقية الأمريكية

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 395 .

المرفوعة إليها ، بشرط أن تعترف الدول الأطراف في القضية ، أو يكون قد سبق لها أن اعترفت بهذا الاختصاص¹ .

و يقتصر حق اللجوء للمحكمة على الدول الأطراف في الاتفاقية و اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان لذلك لا يمكن للأفراد الذين رفعوا الشكوى إلى اللجنة عرض قضيتهم على المحكمة² ، لكن يمكن للأفراد أن يكونوا موضوع الشكوى ، و أن تقوم اللجنة برفع القضية للمحكمة نيابة عنهم .

و بالرغم من ذلك ، فقد جرت العادة بأن تسمح المحكمة للفرد في القضايا التي يكون موضوعها تعرض أحد حقوقه للانتهاك ، بأن يقدم ملاحظاته و يطلب اتخاذ أي إجراء بهدف منع ضرر لا يمكن إصلاحه ، أو السماح لمحامي متخصص بمساعدة اللجنة في عرض قضيته . فعلى سبيل المثال ، يمكن لللاجئ أن يطلب من المحكمة إيقاف قرار الإبعاد الصادر بحقه ، إلى أن يتم البت في قضيته من قبل المحكمة .

ثانيا : إبداء الآراء الاستشارية

نصت المادة 64 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان على أنه :

1 — يمكن للدول الأعضاء في المنظمة استشارة المحكمة بشأن تفسير هذه الاتفاقية ، أو أي معاهدة أخرى تتعلق بحماية حقوق الإنسان في الدول الأمريكية .

2 — يمكن للمحكمة ، بناء على طلب دولة عضو في المنظمة ، أن تزود تلك الدولة بآراء حول مدى انسجام أي من قوانينها الداخلية مع الوثائق الدولية .

و قررت المحكمة أن من حق اللجنة الأمريكية طلب رأي استشاري مثلها مثل أي دولة طرف في المنظمة ، و من ناحية أخرى ، رأت أنه ليس من الضروري أن يتعلق الأمر بمعاهدات لحماية حقوق الإنسان بالمعنى الضيق ، و لا بمعاهدات تقتصر إبرامها على الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بل على الأرجح ، أن يشمل اختصاص المحكمة كل نص يتعلق بحماية حقوق الإنسان في أي معاهدة واجبة التطبيق في الدول الأمريكية ، دون اعتبار لموضوع المعاهدة ، و بغض النظر عما إذا كان من الممكن لدول خارج منظمة الدول الأمريكية حق الانضمام إليها أو عدمه³ .

¹ — تشير إلى أنه لا تكفي المصادقة على الاتفاقية لتأسيس هذا الاختصاص للمحكمة ، بل يجب على الدول إصدار إعلان خاص أو إبرام اتفاق خاص يعترف بهذا الاختصاص .

راجع المادة 62 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان .

² — أنظر المادة 61 / 1 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان .

³ — و لذلك يمكن أن تدخل ، على سبيل المثال ، معاهدة أبرمت في إطار الأمم المتحدة ، في اختصاص المحكمة الأمريكية في إبداء الآراء الاستشارية .

و استنادا لهذا الاختصاص ، يمكن للمحكمة تفسير القواعد الموضوعية ، و ذلك ما قامت به في بعض آرائها الاستشارية ؛ مثل إعلانها أن التحفظ الوارد على الحق في الحياة غير متفق مع هدف الاتفاقية طبقا لأحكام المادة 19 / 3 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، و أن حق المعتقل في أن يمثّل أمام جهة قضائية لا يجوز تعليقه في حالة الطوارئ ، و أن هناك حدودا على أعمال السلطات العامة فيما يتعلق بحقوق الإنسان بسبب طبيعتها الخاصة و تمثيلها للكرامة الإنسانية ، لذلك فهي أسمى من سلطات الدولة ¹ .

و مع أنه لم يسبق للمحكمة و أن تناولت مواضيع أو قضايا متعلقة باللجوء بشكل مباشر ، لكن لا يوجد ما يمنع من أن يُطرح عليها مثل هذا الموضوع في المستقبل ، خاصة و أن هناك إمكانية اتخاذ إجراءات تحفظية و وقائية لدرء ضرر لا يمكن إصلاحه ² .

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 398 .

² — المرجع نفسه ، ص 398 .

المبحث الرابع

حماية اللاجئين على الصعيد الآسيوي

من أجل الوصول إلى مفاهيم موحدة بين الدول الآسيوية و الإفريقية في شأن مواجهة مشكلة اللاجئين ، اقترحت الجمهورية العربية المتحدة (مصر و سوريا أثناء الوحدة بينهما) سنة 1962 دراسة موضوع اللاجئين أمام اللجنة القانونية الاستشارية لآسيا و إفريقيا . و نتيجة لذلك ، تمت دراسة هذا الموضوع بعناية بمساعدة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، في جلسات اللجنة المعقودة في الدورة السادسة بالقاهرة عام 1964 ، و الدورة السابعة ببغداد عام 1965 ¹ .

و في شهر أوت 1966 ، و خلال انعقاد دورتها الثامنة بمدينة بانكوك (تايلاند) ، و بعد نقاش حاد ، توصلت اللجنة إلى وضع تقرير نهائي عن حقوق اللاجئين ، و إعلان المبادئ التي تحكم معاملة اللاجئين ، الذي عُرف بعدها باسم " إعلان مبادئ بانكوك " ² .

و قد جاءت مبادئ بانكوك في تسع مواد ، حيث تناولت المادة الأولى تعريف اللاجئ ، و هو تعريف يختلف عن التعريف الذي أورده اتفاقية 1951 ، في أنه لا يشمل تاريخا معينا للأحداث التي ترتبت عليها الخشية من الاضطهاد ، و يضيف (اللون) إلى أسباب الاضطهاد ، و تناولت المادة الثانية حالات فقدان صفة اللجوء ، أما المادة الثالثة فنصت على أنه من حق كل دولة أن تمنح أو أن ترفض اللجوء النهائي ، و أما (اللجوء المؤقت) فلا يجوز لها أن ترفضه ، بحيث لا يحق لها طرد أو إعادة الشخص إلى الدولة أو البلد الذي جاء فاراً منه ، كما أكدت على أن منح حق اللجوء لا يُعدُّ عملاً عدائياً تجاه الدولة الأخرى .

و نصت المادة الرابعة على أن اللاجئ له الحق في العودة إلى وطنه الأصلي متى أراد ذلك ، و تلتزم السلطات القائمة هناك بالسماح له في ذلك . و أوردت المادة الخامسة قاعدة مقتضاها حق اللاجئ في الحصول على تعويضات تغطي كافة الأضرار التي لحقت به في شخصه أو في ماله ، نتيجة مغادرته لدولته بسبب تصرفات السلطات أو بسبب أعمال العنف . و عرضت المادة السادسة لقواعد الحد الأدنى في معاملة اللاجئين ، على أساس أن هناك طائفة أخرى يُعامل في شأنها معاملة الوطنيين .

¹ — راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 116 .

² — راجع : عفاف مراد ، مرجع سابق ، ص 17 — 18 .

و تناولت المادة السابعة مدى الالتزامات التي تقع على كاهل اللاجئين ، باعتبار أنه لا يحق له القيام بنشاط يهدد أمن و سلامة الدولة المضيفة أو مبادئ و أهداف الأمم المتحدة . و نصت المادة الثامنة على أسباب محددة ، يجوز عند توافر إحداها ، طرد اللاجئين بعد منحه مهلة كافية للبحث عن دولة أخرى يلجأ إليها ، و لا يحق في أية حال من الأحوال إعادته إلى الدولة أو البلد الذي كان قد فرّ منه خشية الاضطهاد .

و أخيرا ، جاءت المادة التاسعة بنص مقتضاه أن الحقوق و الامتيازات المقررة في المواد السابقة لا تحول دون تمتع اللاجئين بالمعاملة الأفضل التي تكفلها له الدولة بتشريعاتها الداخلية أو تعهدها الدولية ¹ . و الملاحظ أن مبادئ بانكوك ، و إن كانت تتضمن بعض الأحكام الجديدة التي لم تتضمنها اتفاقية 1951 (مثل حق عودة اللاجئين إلى بلده الأصلي ، و حقه كذلك في التعويض) ، إلا أنها مع ذلك لا تتلاءم مع الواقع الآسيوي و الإفريقي ، حيث لا نجد أي نص يمنح اللاجئين الحق في مقاومة المستعمرين ² .

و بناء على ذلك ، قررت اللجنة في دورتها الحادية عشر المنعقدة في أكرا (غانا) سنة 1970 التوسّع في تعريف اللاجئين من خلال إدراج الاحتلال كسبب للجوء ، و يبدو أنها تأثرت بالتعريف الذي أقرته الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 بشأن مركز اللاجئين ³ .

و فضلا عن ذلك ، فقد تبنت اللجنة مجموعة من التوصيات و الدراسات حول المواضيع المتعلقة بالجوء ، مثل الدراسة المتعلقة بالتضامن الدولي و التحمل المشترك لعبء مشكلة اللاجئين ، والتي عُقدت بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين خلال جلستها في بانكوك عام 1987 ⁴ .

و على أية حال ، و باستثناء مجهودات اللجنة القانونية الاستشارية لآسيا و إفريقيا ، و التي تبقى محدودة ، يمكن القول بصفة عامة ، أنه على الرغم من أن القارة الآسيوية تكاد تنافس إفريقيا أو تفوقها من حيث تفاقم مشكلة اللجوء بها ، و إنتاج عدد هائل من اللاجئين ⁵ ، إلا أن هناك غيابا واضحا لنظام

¹ — من أجل دراسة أوفى للمبادئ التي أقرتها اللجنة ، راجع :

عفاف مراد ، مرجع سابق ، ص 18 — 19 ؛ بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 117 — 119 ؛ أيمن أديب سلامة الهلسة مرجع سابق ، ص 59 — 60 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 145

² — راجع : بدوية ذيب ، مرجع سابق ، ص 118 — 119 ؛ عفاف مراد ، مرجع سابق ، ص 18 — 19 .

³ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 60 .

⁴ — راجع : François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 145 — 146 et 157 — 158

⁵ — فلقد شهدت قارة آسيا على مدار تاريخها الحديث تَجَرُّا لمشكلة اللاجئين ، و من أبرز معالمه :

— تدفّق أكثر من 10 ملايين لاجئ من باكستان الشرقية (بنغلاديش) إلى الهند فيما بين مارس و ديسمبر 1971 .

— فرار أكثر من ثلاثة ملايين لاجئ من الهند الصينية (فيتنام ، كمبوديا ، و لاوس ، و هي المستعمرات الفرنسية السابقة في الهند الصينية) على مدى عقدين من الزمن (1975 — 1995) .

— لجوء أربعة ملايين من الأفغان إلى باكستان وإيران منذ أوائل الثمانينيات من القرن العشرين ، بسبب التدخل العسكري السوفييتي =

آسيوي لحقوق اللاجئين ، حيث تفتقد الدول الآسيوية لتنظيم إقليمي خاص يُفاد منه اللاجئين¹ .
و يرجع ذلك إلى عدة أسباب منها : الاتساع الهائل للمساحة الجغرافية ، الاختلاف في أنظمة الحكم
(ملكي ، اشتراكي شيوعي ، ديمقراطي غربي ، فدرالي ...) ، تنوع الثقافات و الأديان (الهند
بنغلاديش ، بورما ، ماليزيا ، كمبوديا ، لاوس ، فيتنام) ، و التباين الواضح في المستوى الاقتصادي
للدول في هذه القارة .

و قد انعكس ذلك الوضع السيئ على مستوى الموقف القومي لكل دولة ، حيث تأخرت دول آسيا
بشكل لافت للأنظار في الانضمام إلى اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967² . و حتى هذه اللحظة
ما زال العديد من بلدان القارة من يفتقد إلى تشريعات وطنية داخلية تنظم مسألة اللجوء .

= سنة 1978 ، كما تدفقت جموعهم مرة تلو المرة طوال التسعينيات ، نتيجة للقتال بين فصائل المجاهدين ، و استيلاء طالبان على
الحكم ، و ما فرضته من قيود على الشعب الأفغاني ، ثم تجددت عمليات الفرار من جديد ، إثر اندلاع الحرب على الإرهاب عموما و
على تنظيم القاعدة خاصة ، بزعماء الولايات المتحدة الأمريكية .
— فرار أكثر من أربعة ملايين عراقي (أغلبهم من الشيعة) في ظل نظام " صدام حسين " الراحل .
— لجوء 200 ألف من التاميل إلى الهند ، هروبا من الصراع الإثني في سريلانكا سنة 1983 .
— فرار عدد كبير من اللاجئين من إقليم التبت إلى الهند ، و كذلك اللاجئين البهاريين و الروهنغيين إلى بنغلاديش ، و لاجئي لاوس
إلى تايلاند ، و اللاجئين الفيتناميين إلى الولايات المتحدة الأمريكية ، و اللاجئين الشيشانيين إلى أوروبا .
راجع في تفصيل هذه الأمثلة و أخرى :

ظفر صمداني ، اللاجئين الأفغان ... الانتظار الطويل ، منشورات الباكستان للنشر ، إسلام آباد ، باكستان ، 1980 ؛ المفوضية
السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 2000 : خمسون عاما من العمل الإنساني ، مرجع سابق ، ص 59 — 103 .
Hanne Christensen, Réfugiés Afghans au Pakistan : d'une situation d'urgence à l'autosuffisance, Rapport
sur l'aide alimentaire et les aspects socio- économiques connexes, Institut de Recherche des Nations
Unies pour le Développement Social, Genève, 1985 ; HCR, L'action humanitaire des Nations Unies en
faveur des réfugiés du Bengale Oriental en Inde, Rapport du HCR, Suisse, Novembre 1972 ; ; Sompong
SUCHARITKUL, *op. cit.*, pp. 476 – 483 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 68 – 72 ; André JACQUES, *op. cit.*,
pp. 36 – 43 et 66 – 74 .

¹ — و نقصد بذلك إعلان إقليمي أو اتفاقية إقليمية ، حيث تفتقد الدول الآسيوية إلى إطار قانوني لتنظيم أوضاع لاجئها ، سواء كان
ذلك في إطار رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي (SAARC) ، أو رابطة دول جنوب شرق آسيا (ASEAN) ، أو حتى على
مستوى العلاقات الثنائية في معظم الحالات .

أنظر : خديجة عرفة محمد ، مرجع سابق ، ص 10 .

² — و على سبيل المثال ، فإن دولا مثل الصين و اليابان و كوريا الجنوبية و الفلبين و كمبوديا لم تكن أطرافا في اتفاقية 1951 بشأن
اللاجئين سنة 1980 . و حتى الآن لم تُعرب أي دولة في منطقة جنوب آسيا عن اهتمامها بالانضمام إلى الاتفاقية .
و قد طُرحت أسباب عديدة لتبرير هذا الموقف ، لعل أهمها هو شيوع الاعتقاد بأن اتفاقية 1951 تمثل أحد الصكوك المنبثقة عن
الحرب الباردة ، و أنها تميل لدعم مصالح اللاجئين السياسيين ، و من ثم لا تتناسب الأوضاع القائمة في منطقة آسيا ، بالإضافة إلى
خشية صنّاع القرار في هذه الدول من عواقب التوقيع على المعاهدة ، التي قد تجلب عليهم التزامات لا يستطيعون تلبيةها ، أو ليسوا
مستعدين لها من حيث تعبئة الموارد اللازمة .

للتوسع أكثر حول هذا الموضوع ، راجع : تشودري ر. أبرار ، الحماية القانونية للاجئين في جنوب آسيا ، نشرة الهجرة القسرية
عدد 10 ، جويلية 2001 ، ص 17 .

المبحث الخامس

حماية اللاجئين في العالم العربي

يعتبر العالم العربي واحدة من مناطق العالم التي عانت الكثير من ظاهرة التدفقات البشرية القسرية ليس فقط لأن أية جهة من العالم العربي لم تَحُلْ من هذه التدفقات ، و لكن كذلك لأن هذه الأخيرة كانت غالبا مدهشة بسرعتها و حجمها و تأثيرها و امتدادها عبر الزمن .

و إذا كانت السياسات التي تم اتخاذها و تنفيذها من طرف الدول العربية في مثل هذه الحالات غالبا ما اتسمت بنوع كبير من السخاء ، فإن ما يمكن ملاحظته هو أن السخاء المادي قد أصبح بديلا عن إيجاد سياسة حقيقية للجوء ، لأن السخاء المادي يمكن اعتباره في بعض الأحيان أقل كلفة من الالتزام باحترام حقوق اللاجئين .

و هكذا يبدو للعديد من الدول — و منها الدول العربية على وجه الخصوص — أنه من السهل صرف الملايين من الدولارات — و التي غالبا ما تأتي من الخارج — لمساعدة جماعات من اللاجئين يُنظر إليهم كلاجئين من الدرجة الثانية ، تم وضعهم و عزلهم في مخيمات معينة ، بدلا من الالتزام باحترام حقوقهم الأساسية و السماح لهم بالعيش أحرارا في بلد اللجوء .

و بالتالي ، يمكن القول أن أغلبية الدول العربية رأت أن تتعامل مع تدفقات اللاجئين بدون النظر إلى ضرورة إقرار وثائق قانونية تنظم اللجوء و شروطه ، و استمرت في سلوكها هذا رغم إقرار الجامعة العربية سنة 1994 لاتفاقية هامة حول اللاجئين .

إن إقرار المعاهدة العربية حول اللاجئين ، (و التي لم تدخل حيز النفاذ بعد) ، تزامن مع تحسن نسبي لظروف الحماية الدولية للاجئين في عدد من الدول العربية ، و لكن هذا التحول لم يرق بعد إلى المستوى المطلوب ، و الذي يتناسب مع التقاليد العربية الإسلامية الخاصة باللجوء .

و من أجل بحث واقع حماية اللاجئين في العالم العربي ، ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين كما يلي :

المطلب الأول : النصوص القانونية لحماية اللاجئين في العالم العربي .

المطلب الثاني : ممارسة الدول العربية فيما يخص حماية اللاجئين .

المطلب الأول : النصوص القانونية لحماية اللاجئين في العالم العربي

إن من له معرفة جيدة بالمجتمعات العربية و الأهمية التي توليها للقانون بغية تحقيق المساواة و العدالة بين الناس و الشعوب ، و من له كذلك معرفة بالعطاء التاريخي العربي في مجال اللجوء لا يمكنه إلا أن يُفاجأ عندما يلاحظ انعدام تراكم رصيد قانوني¹ عربي حديث و متكامل فيما يخص اللجوء ، و هذا ما لفت انتباه الخبراء العرب الذين أصدروا إعلان القاهرة 1992 حول اللاجئين ، كما أثار اهتمام جامعة الدول العربية ، و التي حاولت ملء هذا الفراغ بإقرارها الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين في سنة 1994 .

الفرع الأول : انعدام تراكم رصيد قانوني حديث و متكامل فيما يخص اللجوء

يجد انعدام مدونة قانونية عربية حول اللاجئين تفسيره في عوامل عدة ، من بينها على وجه الخصوص : ضعف انضمام الدول العربية إلى الوثائق القانونية الدولية ، و قلة و عدم ملائمة القوانين الوطنية الخاصة باللجوء .

أولاً : ضعف انضمام الدول العربية إلى الوثائق القانونية الدولية

بصفة عامة ، لم يُول العالم العربي حتى يومنا هذا اهتماماً بالغاً بالمستندات القانونية الدولية الخاصة باللاجئين ، سواء أكانت هذه المستندات عالمية أم إقليمية² ؛ فمن بين مجموع الدول العربية الـ 22 ، نجد أن تسع دول عربية فقط هي التي انضمت إلى اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام 1951 و بروتوكول عام 1967 المكمل لها³ .

و الملاحظ ، أن هناك تباين واضح بين الدول العربية حسب توزيعها الجغرافي ، حيث نجد أن معظم الدول العربية الإفريقية (باستثناء ليبيا) ، كانت هي الأسرع إلى المبادرة بالانضمام إلى الوثيقتين سالفتي الذكر (ثمان دول من إجمالي تسع دول) ، بعكس الدول العربية الآسيوية التي رفضت التوقيع و الانضمام فيما عدا اليمن⁴ .

¹ – Legal corpus juridique

² – أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 148 .

و تجدر الإشارة هنا ، إلى ضعف المشاركة العربية بصورة عامة في كل وثائق حقوق الإنسان ، لأسباب تتعلق بالواقع العربي المتردي ، حيث يبلغ عدد الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تسع دول فقط ، أما اتفاقية مناهضة التعذيب ، فيبلغ عدد الدول الأطراف فيها ثمان دول فقط . و من الأمور المخيبة للآمال كذلك ، أن العديد من الدول العربية ما تزال تأخذ موقف الرفض من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية .

راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 27 ؛ أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 364 .

³ – و هي الجزائر ، مصر ، المغرب ، موريتانيا ، تونس ، اليمن ، جيبوتي ، السودان ، و الصومال .

⁴ – لكن ذلك لا يعني بأن الأطراف العربية التي لم تصادق على المعاهدات المتعلقة باللجوء ، تنتهك حقوق اللاجئين أكثر من الأطراف العربية التي صادقت على تلك المعاهدات ، بل إنها تستقبل أكبر عدد من اللاجئين في الوقت الحالي ، و هي تتحمل أعباءهم و مشاكلهم و لو أنها لم تصادق على النصوص المتعلقة باللجوء . أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 130 .

لقد أصبح مع مرور الزمن يُنظر إلى مسألة الانضمام إلى اتفاقية 1951 كمسألة محرّمة ، خاصة في دول الشرق الأوسط و الخليج . و مع ذلك ، فإن بعض الأحكام الأساسية لهذه المعاهدة ، قد أصبح قوانين و مبادئ للقانون العرفي ، أي أنها تلزم جميع الدول ، أكانت طرفا أم لا في الاتفاقية ¹ .

كما توجد أحكام في الاتفاقية تأخذ بعين الاعتبار سيادة و حرية الدول ، و تعترف لها بحق وضع إجراءات وطنية خاصة لمنح صفة اللجوء ، و بحق إبعاد اللاجئين لأسباب أمنية ، فضلا عن حقها في وضع تحفظات على بعض أحكام الاتفاقية ، و ذلك من أجل التقليل من التزاماتها تجاه اللاجئين ² ، و هو ما بادرت به الدول العربية على قلّتها عند توقيعها على الاتفاقية و البروتوكول المكمل لها ، حيث كانت لها تحفظات مهمة على العديد من أحكامها ³ .

و استنتاجا ممّا سبق ، فإن ذلك الموقف من جانب الدول العربية إزاء أهم وثيقتين دوليتين تنظمان أوضاع اللاجئين ، و تحددان مركزهم القانوني ، يبدو لنا غير مبرر ⁴ . و في تقديرنا ، فإن السبب الأبرز في ذلك ، يرجع إلى أن العديد من الدول العربية بقي متشبّثا بتصور مطلق — و الذي يبدو اليوم تاريخيا متجاوزا — لمفهوم السيادة ، خاصة فيما يتعلق بحقوق الإنسان .

ثانيا : قلة و عدم ملائمة القوانين الوطنية الخاصة باللجوء

بالرغم من أن أغلبية الدول العربية كرّست في دساتيرها مبدأ اللجوء السياسي و عدم إمكان تسليم اللاجئين السياسيين ⁵ ، إلا أن معظم هذه الدول لم تضع تشريعات داخلية كافية لإدارة شؤون اللاجئين و تجسيد حمايتهم ، بل الأدهى من ذلك أن بعض الدول لم تنظّم تشريعاتها الداخلية موضوع اللجوء على الإطلاق ! ⁶ . و فيما يتعلق بالقلة منها التي خصصت تشريعا خاصا لهذه الغاية ، فهو لا

¹ — و على سبيل المثال ، من بين المبادئ القانونية التي أقرتها اتفاقية 1951 و أصبح لها طابعا عرفيا ، يوجد مبدأ عدم الرد و الذي لا يمكن للدول أن تخل به ، سواء أكانت هذه الدول طرفا أم لا في نفس هذه الاتفاقية .

² — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 150 .

³ — جدير بالذكر أن مصر كانت من بين هذه الدول العربية التي كان لها بعض التحفظات على الاتفاقية ، فقد تحفظت مصر على المواد 12 ، 20 ، 22 / 1 ، 23 ، و 24 من الاتفاقية .

للمزيد من التفاصيل حول التحفظات المصرية على اتفاقية جنيف 1951 ، راجع :

عبد الله الأشعل ، مصر و قانون اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 70 — 71 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، اللاجئين و الاعتماد على الذات في القاهرة : المعوقات و الآفاق ، مرجع سابق ، ص 11 .

⁴ — أنظر : رشاد عارف السيد ، مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 333 أحمد الرشدي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 365 .

⁵ — كالدستور الأردني (الفصل 21 من الدستور) ، البحرين (الفصل 21 من الدستور) ، تونس (الفصل 17 من الدستور) الجزائر (المادة 69 من الدستور) ، سوريا (المادة 34 من الدستور) ، العراق (المادة 34 من الدستور) ، اليمن (المادة 46 من الدستور) ، مصر (المادة 53 من الدستور) ، الإمارات (المادة 38 من الدستور) .

⁶ — كل من الدول التالية ليس لها تشريع داخلي خاص باللجوء : الإمارات العربية المتحدة ، السعودية ، سوريا ، قطر ، الكويت ليبيا ، موريتانيا .

يتناسب مع المعايير المعترف بها دولياً ، مثل تبني تعريف ضيق للاجئ ، تركيز اهتمامها على اللاجئ لأسباب سياسية ، و عدم اهتمامها بمرحلة دراسة طلب اللجوء و ضماناتها ¹ . كما أن بعض هذه القوانين لم تدخل حيز التنفيذ ، و بقيت بذلك حبرا على ورق ² . و النتيجة التي ترتبت على ذلك ، انعدام الاجتهاد القضائي ، و ابتعاد الفقه عن البحث في هذا الموضوع ³ .

و هكذا ، فإن ضعف الانضمام إلى الوثائق القانونية الدولية و قلة و عدم ملائمة القوانين الوطنية الخاصة باللاجئين ، كانت من بين الأسباب الرئيسية التي لم تسمح بتراكم رصيد قانوني كان بالإمكان توظيفه ، عبر إنماء للاجتهاد القضائي و الفقهي ، من أجل وضع مدونة قانونية خاصة باللاجئين ، و ذلك على صعيد العالم العربي بأكمله ، أو على صعيد كل دولة عربية منفردة ⁴ .

و لكن يمكن القول ، إنه توجد اليوم وسيلة لملء هذا الفراغ و لو جزئياً ، و ذلك من خلال بعض الجهود التي بذلت حول الموضوع .

الفرع الثاني : بعض الجهود العربية المبذولة في مسألة اللجوء

بذلت الدول العربية بعض الجهود في موضوع اللجوء ، و ذلك قصد اللحاق بالركب العالمي ، و من أهمها :

أولاً : ندوة حق اللجوء و قانون اللاجئين في البلدان العربية لسنة 1984

نُظمت هذه الندوة في (سان ريمو San Remo) بإيطاليا سنة 1984 ، من قبل المعهد الدولي للقانون الإنساني تحت رعاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

و لعلّ أهم ما جاء في البيان الختامي المُعدّ من فريق الخبراء العرب المشاركين في هذه الندوة دعوة الدول العربية غير المصدقة على اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 ، إلى القيام بذلك في أقرب الآجال ، و بأن تسعى الدول العربية إلى وضع وثيقة إقليمية للاجئين تكون مكملة لاتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 ، و تتلاءم مع تقاليد و احتياجات الدول العربية ، و التشديد على ضرورة اعتماد تعريف موسّع للاجئ أسوة بالاتفاقية الإفريقية لسنة 1969 .

¹ — راجع على سبيل المثال قانون اللاجئين السياسيين العراقي لسنة 1971 .

و بصفة عامة ، فإن اللاجئين في العالم العربي ليست لهم الفرصة للوصول إلى المحاكم أو إلى أي آلية أخرى مستقلة للاستئناف ضد إجراءات البت في أوضاعهم أو مراجعتها مراجعة قضائية .

أنظر : الإتحاد الدولي للقضاة المتخصصين في قوانين اللجوء ، استشراف آفاق جديدة : دور القضاة في حماية اللاجئين في العالم العربي ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، ص 48 .

² — كما هو الحال بالنسبة للقانون اللبناني رقم 10 لسنة 1962 .

³ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 408 .

⁴ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، مرجع سابق ، ص 22 .

و بهدف تطوير قانون اللجوء في العالم العربي ، نظم المعهد الدولي للقانون الإنساني ندوات أخرى في تونس عام 1989 ، و في عمان سنة 1991 ، و في القاهرة عام 1992 .

ثانيا : إعلان القاهرة حول اللاجئين و النازحين في العالم العربي لسنة 1992

صدر هذا الإعلان خلال الندوة العربية الرابعة حول اللجوء و قانون اللاجئين في العالم العربي التي نظمها المعهد الدولي للقانون الإنساني بالتعاون مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين . و يتضمن الإعلان 12 بندا ، و قد أهاب بالدول العربية التي لم تنضم بعد إلى اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 بالإسراع للانضمام دون إبطاء ¹ .

كما اعتبر هذا الإعلان أن " حق اللجوء و قانون اللاجئين يشكلان جزءا لا يتجزأ من قانون حقوق الإنسان الذي يجب ضمان احترامه في العالم العربي " ² .

و من جهة أخرى ، يدعو الدول العربية إلى تطبيق غير مترمّت و متعسف لتعريف اللاجئ ، إلى أن يتم الانتهاء من إقرار اتفاقية عربية خاصة باللاجئين ، مع الاسترشاد بالتعريفات الإفريقية و الدولية ³ و يؤكد الإعلان على بعض المبادئ الأساسية في قانون اللجوء ، مثل عدم الإعادة القسرية ، واعتباره من القواعد الآمرة في القانون الدولي ⁴ .

و فضلا عن ذلك ، فقد أعرب الإعلان عن تقديره للجهود المبذولة من طرف جامعة الدول العربية قصد اعتماد اتفاقية عربية خاصة باللاجئين ⁵ . و يأمل أن تحقق هذه الجهود أهدافها المرجوة خلال فترة معقولة ، و لكن كان يتوجب انتظار سنتين بعد ذلك ، حتى تبرز إلى الوجود الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين .

ثالثا : الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لعام 1994

تم إقرار الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين في 27 مارس 1994 من قبل مجلس وزراء الجامعة العربية ، و لكن لم يتم التوقيع عليها إلا من قبل دولة واحدة ، و هي مصر ، و ذلك بتاريخ 3 سبتمبر 1994 . و نتيجة لذلك ، لا تزال هذه الاتفاقية — للأسف الشديد — حتى اليوم غير نافذة ⁶ .

هذا ، و تجدر الإشارة إلى أنه لم تصدر أية معلومات حول الظروف التي أدت إلى إقرار المعاهدة

¹ — أنظر : البيومي محمد البيومي ، حق اللجوء ، مجلة الشرطة ، عدد 267 ، مارس 1993 ، مرجع سابق ، ص 35 .

² — أنظر : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 27 .

³ — أنظر : البيومي محمد البيومي ، حق اللجوء ، مجلة الشرطة ، عدد 267 ، مارس 1993 ، مرجع سابق ، ص 35 .

⁴ — أنظر : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 68 .

⁵ — راجع : البيومي محمد البيومي ، حق اللجوء ، مجلة الشرطة ، عدد 267 ، مارس 1993 ، مرجع سابق ، ص 35 .

⁶ — تنص المادة 17 من الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين على أن : ((... و تصبح هذه الاتفاقية نافذة بعد مرور ثلاثين يوما من إيداع وثائق تصديق أو انضمام ثلث الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية)) .

باستثناء محضر وجيز يشير إلى التحفظات التي قامت بها بعض الدول¹ . و هذه التحفظات ، باستثناء التحفظات التي قام بها المغرب فيما يخص تعريف (اللاجئ) ، و الطعون القضائية في حالة إبعاد اللاجئ ، تؤكد بدورها تواجد تباين للمواقف بين الدول العربية الإفريقية و الدول العربية الآسيوية ، حيث أن هذه التحفظات قامت بها أساسا الدول الأخيرة ، و التي تُعبّر عن موقف سلبي من المعاهدة بأكملها الأمر الذي أدى إلى حالة قانونية فريدة من نوعها ، لأن التحفظات لا يمكن عادة القيام بها إلا بالنسبة لمادة أو بعض المواد من اتفاقية ما ، تقبل بها الدول ، و ليس بالنسبة للاتفاقية بأكملها² .

و على أية حال ، تُعتبر الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين وثيقة دولية حديثة في مجال اللجوء ليس فقط لأنها اتفاقية جديدة حول اللجوء تم إقرارها من قبل منظمة دولية ، و لكن كذلك لأنها تتناسب و تطوّرات مسألة اللجوء على الصعيد العالمي ، حيث تأخذ في الاعتبار بروح الواقعية ، و هو ما أصبحت تطالب به العديد من الدول في العالم بما فيها الدول العربية ، و لسدّها لعدد من الثغرات و التي أصبحت تبدو كبيرة في قانون اللجوء التعاقد الدولي³ .

1 - تصوّر واقعي و متوازن

تتبنى الاتفاقية على تصوّر واقعي ، منطقي و متوازن ، فيما يخص واجبات الدول و اللاجئين على حد سواء ، و بالنسبة للالتزامات الدول . و يمكن تبيان ذلك من خلال الملاحظات التالية :

أ — إن الاتفاقية لا تفرض على الدول الأطراف أية قيود فيما يخص صلاحيتها في منح صفة اللجوء بمعنى أنه للدول الحق في منح أو رفض صفة اللجوء . و بذلك تكون الاتفاقية قد أخذت ضمنا بالموقف نفسه الذي تبنته اتفاقية جنيف 1951 .

ب — تحتفظ الدول الأطراف بصلاحيتها في وضع الإجراءات القانونية الخاصة بمنح صفة اللجوء للاتفاقية أخذت هنا كذلك بموقف اتفاقية جنيف 1951 ، و التي بعدم إقرارها لتلك الإجراءات تركت الصلاحية لوضعها للدول الأطراف ، و هو أمر طبيعي ما دام أن حق منح صفة اللجوء مرتبط بسيادة الدول .

ج — و بالنسبة للحقوق التي تلتزم الدول بمنحها للاجئين ، فإن الاتفاقية تنص فقط على أن : ((تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ببذل كل ما في وسعها لضمان معاملة للاجئين ، لا تكون دون معاملة الأجانب المقيمين على أقاليمها)) المادة 5 . ممّا يعني بأن الدول الأطراف غير ملزمة بمنح اللاجئين معاملة أفضل من التي تمنحها عادة للأجانب ، حيث أن الالتزام الوحيد الذي تأخذ به الدول هو فقط

¹ — راجع : أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 69 .

² — عبد الحميد الوالي ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، مرجع سابق ، ص 22 .

³ — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 154 .

" بذل كل ما في وسعها " لمنح اللاجئين بقدر الإمكان معاملة أفضل ، و في حالة تعذر عليها ذلك ، فلن يترتب عليها أي شيء .

أما بالنسبة للاجئين ، فتقع عليهم بعض الالتزامات ، و يمكن الإشارة إلى أهمها :

أ – يلتزم اللاجئ باحترام قوانين و أنظمة الدولة و الامتثال لأحكامها (المادة 11) ، و هذا الالتزام يبدو في حد ذاته بديهيا ، لأنه من المبادئ الأساسية للقانون الدولي أن كل شخص يوجد فوق تراب دولة ما سواء أكان مواطنا أم أجنبيا ، يخضع لقانون تلك الدولة و سيادتها .

ب – يلتزم اللاجئ عند ممارسته لحرية الرأي و التعبير بالامتناع عن مهاجمة أية دولة بما في ذلك دولته الأصلية ، و بعدم إصدار أية آراء يمكن أن تخلق توترا بين دولة اللجوء و غيرها من الدول .

و يرى الأستاذ " عبد الحميد الوالي " أنه بمنعها استغلال اللاجئ لحرية في التعبير بغية الإساءة إلى بلده الأصلي ، تكون الاتفاقية قد استجابت لرغبة شائعة عند العديد من الدول العربية ، و التي كانت من الأسباب التي جعلتها تتردد في قبول اللاجئين ، و خوفها من أن يكون لهذا القبول تأثير سلبي على علاقاتها مع دول الأصل ¹ .

2 - سد بعض الثغرات الواردة في القانون التعاقي الدولي الخاص باللجوء

لقد قامت الاتفاقية العربية بسدّ ثغرتين كبيرتين في القانون التعاقي الدولي الخاص باللجوء ، و هما:

أ – إقصاء اللاجئ الإرهابي من اللجوء : حيث كما هو معلوم ، يتم استبعاد شخص ما من التمتع بصفة اللجوء ، طبقا للقانون التعاقي الدولي ، إذا تبين أنه ارتكب جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية أو جريمة جسيمة غير سياسية (المادة الأولى من اتفاقية 1951) ، و التي بذلك تكون قد تغافلت عن الإشارة إلى مسألة الإرهاب كعامل ينتج عنه استبعاد الاعتراف باللجوء ، غير أن الاتفاقية العربية تكون قد سدّت هذه الثغرة بالنص في مادتها الثانية على استبعاد مرتكب الجريمة الإرهابية من حق اللجوء .

ب – حق اللاجئ في التظلم : تكتفي معاهدة جنيف 1951 بالإشارة إلى أنه : ((لا يتم طرد اللاجئ الذي أخلّ بالأمن الوطني أو النظام العام ، إلاّ تنفيذاً لقرار متّخذ وفقاً للأصول القانونية)) ، و دون أن توضح طبيعة هذه الأصول القانونية ، إذا كانت قرارات إدارية أم قضائية . في حين أن الاتفاقية العربية تعترف لصالح اللاجئين بحق التظلم أمام السلطات القضائية المختصة في حالة صدور قرار بالطرد ، و بذلك تكون هذه الاتفاقية قد أعطت للاجئ ضمانات أكبر لإثبات براءته ² .

¹ – لمزيد من التفاصيل حول واقعية الاتفاقية العربية فيما يخص التزامات الدول و اللاجئين ، راجع : عبد الحميد الوالي ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، مرجع سابق ، ص 24 – 25 .

² – للتوسع أكثر حول هذا الموضوع ، راجع على الخصوص : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي مرجع سابق ، ص 165 – 167 .

المطلب الثاني : ممارسة الدول العربية فيما يخص حماية اللاجئين

يمكن تحليل الممارسة العربية في مجال حماية اللاجئين ، من خلال تناول الظروف العامة لهذه الحماية ، ثم بحث مسألة حماية اللاجئين الفلسطينيين باعتبارهم فئة خاصة من اللاجئين .

الفرع الأول : الظروف العامة لحماية اللاجئين

سبق لنا القول بأن غالبية الدول العربية لم تُعَرِّ اهتماماً حقيقياً للجهود المبذولة من أجل حماية اللاجئين ، و أن أكثرها لم ينضم بعد إلى الصكوك الدولية و الإقليمية لقانون اللجوء . أمّا الدول التي انضمت ، فلم تقم بترجمة ذلك إلى واقع ملموس¹ ، فهي إمّا أنها لم تترجم انضمامها إلى حقائق على الأرض ضمن القوانين المحلية ، أو أنها استمرت في انتهاك الالتزامات التي وردت في الاتفاقيات² .

و في ضوء ذلك ، فإن الباحث حينما يتفحص ممارسة الدول العربية في مجال حماية اللاجئين يتبين له أن هذه الممارسة لا تتناسب و التقاليد العربية الإسلامية فيما يخص اللجوء³ ، و لا شك أن هناك العديد من العوامل التي أدت إلى هذا الوضع القائم ، لعلّ من أهمها الاعتبارات السياسية⁴ ، فقد شهدت العديد من العلاقات بين الدول العربية توترات متعددة لأسباب إيديولوجية أو صراعات إقليمية ، و منح اللجوء لراعياء دولة عربية قد يؤدي إلى زيادة حدة التوترات ، أو قد يخلق أزمات تكون دولة اللجوء في غنى عنها⁵ .

¹ - و من الأمثلة على ذلك : اليمن ، فعلى الرغم من انضمام اليمن إلى اتفاقية اللاجئين لعام 1951 ، فإنها لم تترجم ذلك الانضمام إلى سياسات على المستوى الوطني ، و يتمثل هذا القصور في أبرز صوره في الغياب الملحوظ لأي تشريعات وطنية متعلقة باللاجئين و هو الفراغ الذي يعني أن اللاجئين سيُعاملون غالباً على أنهم أجانب .

أنظر : نيسيا هـ . ب . هيوز ، مرجع سابق ، ص 35 .

² - راجع : شوقي العيسى ، حقوق اللاجئين ، في : العرب بين قمع الداخل و ظلم الخارج ، بهي الدين حسن (محرر) ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، مصر ، 2000 ، ص 129 ؛ ملحق خاص عن اللاجئين في العالم العربي و الإسلامي ، مجلة اللاجئين ، رقم 107 ، عدد 1 ، 1997 ، ص 17 - 30 .

³ - يسرى عزباوي ، اللاجئين الفلسطينيون من المساعدة و الحماية إلى إعادة العودة و الحلول الدائمة ، السياسة الدولية ، المجلد 39 عدد 156 ، أبريل 2004 ، ص 249 . وراجع كذلك التقاليد العربية والإسلامية للجوء في مستهل أطروحتنا هذه ، ص 26 - 33 .

⁴ - حيث يتم تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات الإنسانية و الالتزامات القانونية في التعامل مع اللاجئين ، إذ أصبح استقبال الدول المضيفة للاجئين و طالبي اللجوء على أراضيها ، محكوماً بعملية تفاوضية لما يمكن أن يحقق لها هذا الأمر من فوائد في علاقاتها مع دولة المنشأ ، أو يحقق لها من مصالح قومية .

أنظر : خديجة عرفة محمد ، مرجع سابق ، ص 10 .

⁵ - أيمن أديب سلامة الهلسة ، مرجع سابق ، ص 408 .

و من الأمثلة الشهيرة و القليلة لحالات منح صفة اللجوء (بشكل فردي) في بعض البلدان العربية ، و التي بدون شك أحدثت توتراً بين دولة الملجأ و دولة الأصل ، نذكر :

- مصر : في عام 1961 لجأ إلى مصر مجموعة من الوزراء السوريين الذين تم تعيينهم أثناء الوحدة بين مصر و سوريا . و في عام 1966 منحت مصر الملجأ للملك " سعود بن عبد العزيز آل سعود " بعد خلعها من حكم المملكة العربية السعودية . و في عام 1962 لجأ إلى القاهرة مجموعة من الضباط الأردنيين و ذلك لاحتجاجهم على الاشتراك في العمليات العسكرية ضد ثورة اليمن . و في =

هذا ، و من ناحية أخرى ، فإن إجماع الدول العربية عن تطوير حقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي قد ساهم بشكل مباشر في تكريس تأخرها في مجال حماية اللاجئين ¹ .

و يُضاف إلى ذلك مشكل القضية الفلسطينية و تعقدها مع مرور الوقت ، بحيث أصبحت تشكل حاجزا أمام الدول العربية فيما يتعلق بمسؤوليتها أمام اللاجئين ، ذلك أن الاستمرار اللامتناهي لمنفى الفلسطينيين لم يؤثر فقط على حياة و مستقبل أجيال كاملة من الفلسطينيين ، و لكن كانت عواقبه كذلك إتحال كاهل الدول العربية التي منحت اللجوء لأعداد طائلة من اللاجئين الفلسطينيين ، و ذلك منذ نهاية الأربعينيات من القرن الماضي ، مما انعكس أحيانا بكيفية سلبية على سياسات اللجوء المتبعة حيال طالبي اللجوء من جنسيات أخرى ، نظراً لأن الدول العربية المعنية لم تجد السند الكامل من قبل المجتمع الدولي باستثناء ما تقوم به وكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA) ² .

= عام 1969 لجأ إلى القاهرة " إدريس السنوسي " ملك ليبيا بعد تنحيته من الحكم إثر ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 . و في عام 1970 منحت مصر اللجوء لرئيس الوزراء الأردني " محمد داود " ، كما منحت مصر حق اللجوء لشاه إيران المخلوع " محمد رضا بهلوي " بعد قيام الثورة الإسلامية في إيران سنة 1980 ، و كذلك لرئيس السودان الأسبق " جعفر النميري " بعد الانقلاب الذي أطاح به .

— ليبيا : امتنعت ليبيا في عهد الملك " السنوسي " عن تسليم بعض المصريين الذين لجأوا إليها بعد اتهامهم بارتكاب جرائم تعدي و قلب نظام الحكم .

— الجزائر : منحت الجزائر حق اللجوء السياسي للفريق " حردان التكريتي " نائب رئيس جمهورية العراق بعد عزله و هو خارج العراق سنة 1970 ، وكذلك لسعد الدين الشاذلي سنة 1981 .

— الأردن : منحت حكومة الأردن حق اللجوء السياسي لسبعة ضباط سوريين عام 1966 .

— العراق : منح العراق حق اللجوء السياسي للمشير " عبد الله السلال " و أسرته بعد عزله من رئاسة اليمن عام 1967 ، كما منح اللجوء لمجموعة كبيرة من القيادة السورية المنشقة في عام 1980 .

— قطر : منحت قطر حق اللجوء السياسي لرئيس موريتانيا السابق " معاوية ولد الطايح " عقب الانقلاب الذي أطاح به في 3 أوت 2005 .

— السعودية : منحت السعودية حق اللجوء السياسي للزعيم العراقي " رشيد الكيلاني " مما أثار احتجاج بريطانيا ، حيث قالت على لسان ممثلها في جدة ، أنه : يجب تسليم " الكيلاني " فوراً لأنه مجرم حرب ، و لكن السعودية رفضت تسليمه لها ، مما أحدث أزمة دبلوماسية بينهما . كما منحت السعودية مؤخراً الملجأ للرئيس التونسي المخلوع " زين العابدين بن علي " هو و زوجته ، إثر ثورة الياسمين التي اندلعت في تونس مطلع عام 2011 .

¹ — أنظر : شوقي العيسى ، مرجع سابق ، ص 131 .

² — لمزيد من التفصيل حول تأثير مشكلة اللجوء الفلسطيني على واقع اللجوء في الدول العربية ، راجع على الخصوص : وديع سعيد ، التزامات الدول المضيفة نحو اللاجئين بموجب القانون الدولي : حالة لبنان ، في كتاب : اللاجئين الفلسطينيون ... حق العودة ، نصير عاروري (محرر) ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ديسمبر 2003 ص 198 — 199 ؛ مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية بالأهرام ، التقرير الإستراتيجي العربي 1999 ، القاهرة الطبعة الأولى ، جانفي 2000 ، ص 254 ؛ عبد الحميد الوالي ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، مرجع سابق ، ص 26 عبد الله صالح ، مرجع سابق ، ص 135 .

و هكذا ، و مع مرور الزمن ، أصبح من الصعب الزعم بأن العالم العربي لا زال أرض لجوء¹ حيث أن الكثير من الدول العربية لم تعد تجد غضاضة في إتباع سياسة تتصف بالغموض و الضبابية بخصوص اللاجئين ، فتجد مثلا الدولة نفسها تقبل بفئة من اللاجئين ، و في الوقت نفسه تغلق أبوابها عن فئات أخرى ، و ذلك لاعتبارات سياسية محضة ، و تجد دولة أخرى تتعامل مع الأشخاص أنفسهم اليوم كلاجئين ، و غدا كأجانب يمكن طردهم و إبعادهم بدون مبرر قانوني ... إلخ² .

إن كل هذا ، أدى في النهاية إلى حالة أصبح فيها الاعتراف باللاجئين أمرا استثنائيا ، و رفضهم شيئا عاديا ، إلا في حال إن وجدت الدولة المعنية نفسها أمام الأمر الواقع ، كأن تتعرض لتدفق بشري قسري لا يمكن إيقافه عند الحدود ، خاصة إذا كان ضخما و مباغتاً ، حيث لا تنفع معه حينئذ أية تدابير وقائية أو تعجيزية . و لكن في الوقت نفسه ، إذا تعلق الأمر بأشخاص فرّوا من بلدانهم بطريقة فردية و بسبب اضطهاد جلي و واضح ، فإن موقف ذات الدولة هو الرفض بصفة شبه منهجية منح صفة اللجوء لهم .

و أكثر من ذلك ، أنه في حال قبول منح صفة اللجوء لشخص ما ، فذلك غالبا ما لا يترتب عنه الاعتراف للمعني بالأمر بحقوقه الأساسية ، كالحق في البحث و الحصول على عمل ، الحق في تلقي العلاج بالمستشفيات الحكومية ، الحق في تسجيل الأطفال في مدارس نظامية ... إلخ .

و لكن لحسن الحظ ، أن الأوضاع بدأت تتغير في العقد الأخير من القرن المنصرم ، حيث أظهرت الدول العربية اهتماما متزايدا بمسألة اللجوء ، و ذلك من خلال تعزيز علاقات التعاون مع المفوضية

¹ — تشير الإحصائيات إلى أن العالم العربي يصدر لاجئين للدول الأخرى أكثر مما يستقطب ، حيث أظهرت بعض الدراسات أن ملتسمي اللجوء خارج العالم العربي تجاوز ما يعادل مرتين و نصف عدد طالبي اللجوء داخله .

راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 26 ؛ عبد الحميد الوالي ، حقوق الإنسان ، مرجع سابق ، ص 147 .

و كمثال حديث على ذلك ، يمكن التذكير بحرمان العراقيين من حق اللجوء في دول الجوار ، حيث أن الدول المجاورة للعراق ما عدا سوريا ، ترفض دخول العراقيين إليها ، و تفرض عليهم متطلبات مرهقة للحصول على جوازات السفر الجديدة ، و تأثيرات السفر ، فالمملكة العربية السعودية تشيد سياجا بتكنولوجيا متطورة بتكلفة 7 مليار دولار أمريكي على حدودها ، لمنع العراقيين من دخول أراضيها ، و الكويت ترفض رفضا قاطعا دخول العراقيين إلى أراضيها على حد سواء ... و تعمل هذه الإجراءات المتخذة من قبل دول الجوار لدولة العراق ، على تقويض حق اللجوء شر تقويض ، و تنتهك المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين .

أنظر : بيل فريليك ، حرمان العراقيين من حق اللجوء ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد خاص بالعراق ، أوت 2007 ، ص 24 .

² — من بين الأمثلة التي لفتت الأنظار في هذا الخصوص ، يمكن أن نذكر أزمة أكثر من 650 ملتسم لجوء سوداني في مصر في أواخر عام 2005 ، و الذين اعتصموا بحديقة مصطفى محمود في حي المهندسين بالقاهرة أمام مكتب المفوضية السامية ، احتجاجا على عدم الاستجابة لطلباتهم باللجوء .

و بعد مضي ثلاثة أشهر من المعاناة و الظروف القاسية و البرد ، كان رد الحكومة المصرية بأن أمرت الشرطة بفضّ الاعتصام بالقوة يوم 30 ديسمبر 2005 ، مما أسفر عن مقتل نحو 28 لاجئا سودانيا ، و جرح العشرات منهم ، و احتجاز الباقي في انتظار الترحيل إلى السودان .

أنظر : جريدة الخبر ، يومية جزائرية ، عدد 4595 ، الصادرة بتاريخ 5 جانفي 2006 ؛ الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان على موقعها الإلكتروني : www.anhcri.net ؛ Human Rights Watch على موقعها الإلكتروني : www.hrw.org

السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين¹ ، موافقة الجامعة العربية على المعاهدة العربية للاجئين سنة 1994 ، الفتح النسبي للحدود أمام طالبي اللجوء ، ارتفاع مستوى مساهمة الدول العربية في برامج المساعدة الدولية الإنسانية ... إلخ² .

و مما عزز هذا التوجه الجديد ، نشأة و بروز هيئات عربية غير حكومية تهتم باللاجئين و ترعى مصالحهم³ .

و لعل من أهم الأسباب التي ساهمت في تغيير موقف الدول العربية من مسألة اللجوء ، الآثار المترتبة عن حرب الخليج الثانية ، و فرار جزء كبير من الكويتيين إلى الخارج ، إذ ثبت للجميع أن ظاهرة اللجوء لا تقتصر على فئات اجتماعية معينة أو أفراد ينتمون إلى دول محددة ، بل هي ظاهرة يمكن أن تطال بصورة عمياء أية فئة أو أفراد من أي مجتمع أو بلد كان ، لأن الأزمات تحدث بغتة و تحتاج إلى معالجة دولية سريعة و ناجعة⁴ .

كما أحدثت مأساة حرب البوسنة تضامنا قويا عند الشعوب العربية مع اللاجئين البوسنيين ، حيث قامت عدة دول عربية بمنحهم الملجأ على أراضيها .

و من ناحية أخرى ، لا يمكن إغفال الدور الذي لعبته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في مجالي التدريب و الإعلام في كل الأوساط المختصة ، من أجل رفع مستوى الوعي بقضايا اللجوء و الإفادة من خبرتها ، لكي تتمكن الحكومات العربية من تحمل كامل مسؤوليتها في تحديد صفة اللجوء ، و ضمان تمتع اللاجئين بحقوقه الأساسية في الأمان و الكرامة ، إلى حين انقضاء حالة اللجوء و عودته إلى بلده الأصلي⁵ .

¹ — أنظر على سبيل المثال : مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة الكويتية و المفوضية السامية لشؤون اللاجئين سنة 1996 و مذكرة التفاهم بين الأردن و المفوضية سنة 1998 ، و اتفاقية المقر بين لبنان و المفوضية عام 1996 ، و الاتفاق المبرم بين المفوضية و دولة الإمارات عام 1999 ، و كذلك اتفاقية المقر بين المفوضية و موريتانيا عام 1998 .

² — فعلى سبيل المثال ، نلاحظ أن دائرة المانحين العرب في 2001 قد اتسعت بشكل واضح .
من أجل تفصيل أكثر حول هذا الموضوع ، راجع : خلود علوان ، مساهمات الدول و المنظمات غير الحكومية لصالح اللاجئين خلال عام 2001 ، بر الأمان ، المفوضية السامية للاجئين ، القاهرة ، عدد 6 ، سنة 2002 ، ص 5 — 6 .

³ — و من بين هذه الهيئات من أصبح لها إشعاع دولي مثل : هيئة الإغاثة الدولية الإسلامية ، و اللجنة السعودية المشتركة لإغاثة كوسوفا و الشيشان ، و الهلال الأحمر بالملكة العربية السعودية ، و جمعية قطر الخيرية ، و بيت الزكاة بالكويت ، و مؤسسة الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان للأعمال الخيرية و الإنسانية بالإمارات العربية ، و منظمة كارتياس في مصر ، و مؤسسة القذافي الدولية للجمعيات الخيرية في ليبيا ، و جمعية الإصلاح في البحرين ... إلخ .

⁴ — راجع : حافظ العلوي ، مرجع سابق ، ص 122 .

⁵ — المرجع نفسه ، ص 123 .

و تتواجد المفوضية اليوم في 18 بلد عربي ، حيث فتحت مكاتب لها و أرسلت بعثات ميدانية فرعية تتولّى السهر على تطبيق المبادئ العامة للحماية الدولية و إدارة برامج المساعدات للاجئين .

و بالرغم من هذه التطورات الإيجابية ، فإنه يمكن القول أن أوضاع اللجوء في العالم العربي بصفة عامة لم ترق بعد إلى المستوى المطلوب ، حيث لا زالت ممارسات الدول العربية بخصوص اللجوء غير متطابقة و المعايير المعهود بها دولياً¹ ، و لا زالت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مسؤولة عن كل ما يتعلق باللجوء في البلاد العربية من الألف إلى الياء ، في ظل إهمال الحكومات و لا مبالاة² . و أمام هذه الأوضاع ، لا يمكن الاستغراب إذا كان العديد من طالبي اللجوء العرب غالباً ما يفضلون طرق أبواب غير عربية للحصول على حماية ملائمة ، متجنبين بذلك الواقع المرير الذي يعيشه اللاجئون في العالم العربي³ .

و عليه ، نخلص إلى القول بأن اللجوء لم يبرز بعد في الدول العربية كمؤسسة لها قواعدها و ضوابطها القانونية ، و كذلك أجهزة إدارية أو قضائية تسهر على سيرها و تنميتها ، فغالبا ما بقيت مسألة اللجوء رهينة لاعتبارات سياسية ضيقة . و يمكن القول أن الإبقاء على هذا الوضع لا يخدم مصالح الحكومات العربية ، و لا يفيد في شيء بالنسبة لمسألة اللجوء ، فعدم الأخذ بمعايير و ضوابط قانونية موضوعية من شأنه ليس فحسب أن يحرم من اللجوء من يستحقونه ، و لكن كذلك أن يخلق مشاكل سياسية و أزمات دبلوماسية بين الدول العربية مع بعضها البعض أو بينها و دول أجنبية ، و هذا ما حدث بالفعل في العديد من المناسبات . و بذلك ، فالحكومات العربية مطالبة أن تتخلى عن تدخلها المباشر في مسألة منح صفة اللجوء ، و أن تترك تلك المهمة إلى أجهزة إدارية أو قضائية مستقلة تعمل طبقاً لوثائق و معايير قانونية موضوعية . و من أجل ملء الفراغ القانوني الموجود بخصوص مسألة اللجوء ، فالدول العربية مطالبة بالالتحاق بالركب العالمي ، و الانضمام إلى الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين ، و لاسيما اتفاقية جنيف 1951 و بروتوكول 1967 المكمل لها ، و كذلك بالتفكير في إدخال الاتفاقية العربية لسنة 1994 إلى حيز النفاذ ، و باعتماد قوانين وطنية تتناسب و متطلبات العصر⁴ .

الفرع الثاني : حماية اللاجئين الفلسطينيين (باعتبارهم فئة خاصة من اللاجئين)

تعدّ مشكلة اللاجئين الفلسطينيين من أدق المشاكل المعاصرة التي نتجت عن القضية الكبرى " قضية فلسطين " ، ذلك أن لها زوايا متعدّدة طبعها بطابع خليط و معقّد . فهي مشكلة إنسانية ، و دينية و سياسية ، و اقتصادية ، و قانونية معا . و فضلاً عن ذلك ، فهي تمثل أقدم و أطول و أكثر مأساة إنسانية للاجئين في العصر الحديث . و ممّا يزيد في دقتها و صعوبتها ، أنها مشكلة ليس لها نظير في

¹ — راجع : عبد الحميد الوالي ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، مرجع سابق ، ص 27 .

² — تجدر الإشارة ، إلى أن الحكومات العربية اعتادت على أن تشترط على المفوضية تكفلها بإيجاد حل دائم للذين يتم الاعتراف بهم كلاجئين ، من خلال إعادة توطينهم في دول أخرى .

أنظر : أيمن أديب سلامة الهلوسة ، مرجع سابق ، ص 409 .

³ — شوقي العيسى ، مرجع سابق ، ص 129 .

⁴ — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 191 — 192 .

تاريخ العلاقات الدولية ، إذ لم يسبق أن أخرج شعبٌ بأسره من دياره ، ليحل محله شعبٌ مستوردٌ و دخيلٌ على أساس ديني بحث ، بحجة أن الأوان قد حان لتنفيذ ما سبق للرب أن وعد به شعب إسرائيل ¹ .

و تعود جذور مشكلة اللاجئين الفلسطينيين إلى المؤتمر الصهيوني الأول الذي عُقد في مدينة " بال " السويسرية عام 1897 ، حيث اختار اليهود أرض فلسطين لتكون وطناً قومياً لهم ، و منذ ذلك الحين توالى المؤتمرات الصهيونية المدعومة من بريطانيا و سائر القوى الاستعمارية ، حيث أصدر اللورد " بلفور " وعده المشؤوم سنة 1917 يؤيد فيه قيام (وطن قومي لليهود في فلسطين) استجابة للعقيدة الصهيونية القائلة بأن فلسطين ((أرضٌ بلا شعب لشعب بلا أرض)) ، و حتى إن وُجد هذا الشعب ، فهو " متخلف ، متوحش ، بدائي ، لا إنسانية له " ... لذا يجب طرده خارج أرضه ، أو القضاء عليه ، أو استخدامه ... و بالتالي ففلسطين هي المأوى الذي يصلح لليهود بوصفهم شعباً لا أرض له ² .

و قد تجسّد ذلك الوعد بإصدار الأمم المتحدة للقرار رقم 181 في 29 نوفمبر 1948 بتقسيم منطقة فلسطين إلى شطرين و إنشاء دولة يهودية . و كان صدور هذا القرار منطلقاً لسلسلة عمليات إرهابية صهيونية ، تعاظمت بعد انسحاب بريطانيا من فلسطين و نشوب حرب 1948 ، حيث طُرد مئات الآلاف من الفلسطينيين من بلادهم ، بعد أن هُدمت قراهم و سوّيت مساكنهم بالأرض ³ . و منذ ذلك الحين

¹ — راجع في ذلك : حامد سلطان ، المشكلات القانونية المتفرعة على قضية فلسطين ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 1966 / 1967 ، ص 75 ؛ أحمد عمر هلال ، يحي عاكف ، اللاجئين ، سلسلة كتب سياسية ، الكتاب الثالث و الثلاثون ، القاهرة ، 2003 ، ص 43 ؛ حسن الجليبي ، قضية فلسطين في ضوء القانون الدولي ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 1969 ، ص 112 ؛ محمد حسام عبد الله حافظ ، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان بين النظرية و الواقع (حالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2006 ، ص 307 ؛ عماد أحمد عزام ، اللاجئين الفلسطينيون و حق العودة ، دبلوم القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة حلب ، سوريا ، 2002 ، ص 45 .

² — حول جذور مشكلة اللاجئين الفلسطينيين الشائكة ، راجع على الخصوص : محمد طلعت الغنيمي ، قضية فلسطين أمام القانون الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، الطبعة الثانية ، 1967 ، ص 191 جابر إبراهيم الراوي ، القضية الفلسطينية في القانون الدولي و الوضع الراهن ، دار الجليل للنشر ، عمان ، الطبعة الأولى ، 1985 ، ص 47 ؛ عدنان عبد الرحمان أبو عامر ، الموقف الإسرائيلي من قضية اللاجئين ، الرؤية التاريخية و السلوك السياسي ، المنظمة الفلسطينية لحق العودة ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 2007 ، ص 17 و مايليها ؛ شريف عبد العزيز بدير ، اللاجئين الفلسطينيون من كامب ديفيد إلى مفاوضات الوضع النهائي ، السياسة الدولية ، عدد 138 ، أكتوبر 1999 ، ص 102 ؛ عبد الله صالح أحمد المبعدون الفلسطينيون ... القضية و أبعادها ، السياسة الدولية ، عدد 111 ، جويلية 1993 ، ص 124 ؛ واصف منصور ، مسألة اللاجئين ، جوهر القضية الفلسطينية ، الشبكة العربية للأبحاث و النشر ، لبنان ، الطبعة الأولى ، نوفمبر 2008 ، ص 40 هيئة الموسوعة الفلسطينية ، الموسوعة الفلسطينية ، رئيس التحرير : عبد الهادي هاشم ، مطابع ميلانو ، نوسامبا ، إيطاليا ، الطبعة الأولى ، 1984 ، المجلد الرابع ، ص 2 ؛ عيسى أبو زهيرة ، حق اللاجئين في ظل التسوية الراهنة ، على الموقع الإلكتروني التالي : www.sis.gov.ps/arabic/roya

³ — راجع : عبد الوهاب الكيالي (و آخرون) ، مرجع سابق ، ص 374 ؛ عبد العزيز مخيمر عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص 181 و ما بعدها ؛ محمد عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 34 — 35 ؛ عاطف عدوان ، الطروحات الإسرائيلية حول مشكلة اللاجئين (الحلقة الأولى) ، مجلة رؤية ، على الموقع الإلكتروني الآتي : www.royaah.net

و مشكلة اللاجئين الفلسطينيين تتفاقم إلى أن وصلت إلى ما هي عليه الآن . و قد لخص البابا " بولس الثامن عشر " مأساة الفلسطينيين بقوله : ((لقد ظلم الفلسطينيون ظلماً قاسياً في سنة 1948 ، لقد طردوا من المدن و القرى التي ولدوا فيها ، و أرغموا على العيش كلاجئين))¹ .

و يُعدُّ اللاجئون الفلسطينيون في القانون الدولي للجوء طائفة خاصة ، حيث ينفردون من بين الأعداد الكبيرة للاجئين الذين عرفهم التاريخ المعاصر ، من كونهم عانوا أكثر من غيرهم من مرارة المنفى ، نظراً لاستمرار منفاهم من وطنهم لمدة تفوق الآن 60 سنة من ناحية ، و حرمانهم من أبسط الحقوق التي يُعترف بها عادة للاجئين من ناحية أخرى .

و من أبسط الحقوق التي يتمتع بها اللاجئون الفلسطينيون ، حقهم المشروع في التمتع بالحماية ، و هو ما يكون إحدى مفارقات العصر ، حيث أُستثني اللاجئون الفلسطينيون من الخضوع لاتفاقية جنيف 1951 و البروتوكول الملحق بها سنة 1967 ، و لم تشملهم حماية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين . و في الوقت نفسه ، لم يخوّل المجتمع الدولي لأية منظمة دولية أخرى صلاحية منح تلك الحماية للاجئين الفلسطينيين ، و السهر على جعلها واقعا يومياً ملموساً ، ممّا جعل البعض يستغرب أن يُترك ملايين من اللاجئين الفلسطينيين بدون حماية دولية ، في الوقت الذي يُولي فيه المجتمع الدولي نفسه اهتمامه بأي صنف أو شكل من اللاجئين ذوي الجنسيات الأخرى و المنتشرين في جميع أنحاء العالم² .

و من هذا المنطلق ، يمكن للمرء أن يتساءل من أين أتى هذا الفراغ ؟ . في الواقع أتى هذا الفراغ من طبيعة القضية و من المقترّب الذي عُولجت به منذ البداية ؛ فلقد تجلّى هذا المقترّب و لا زال يتجلّى في مبدأ أساسي للفلسطينيين بصفة خاصة و للعرب بصفة عامة ، و هو " العودة " إلى الأراضي المحتلة أي إلى الوطن ، و التمتع بالحق في تقرير المصير . و لكن ما هو ملاحظ ، أن هذا المقترّب المشروع لم يأخذ بعين الاعتبار الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين ، ممّا انعكس تأثيره على الأعمال التمهيدية لاتفاقية اللاجئين سنة 1951 ، حيث اقترحت الدول العربية المشاركة استثناء اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من هذه الاتفاقية ، قناعة منها بأن القضية الفلسطينية قضية شعب يجب أن يتمتع بحقه في تقرير المصير ، و ليست قضية ثانوية تنحصر في مشكلة اللجوء ، و فضلاً عن ذلك ، اعتقد عدد من المشاركين و خاصة منهم العرب ، بأن اللاجئين الفلسطينيين سيحصلون على حماية أقل إذا ما صُنّفوا مع لاجئين آخرين في نظام الحماية العام لاتفاقية اللاجئين³ .

¹ — أنظر : خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 130 .

² — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 178 ؛ سكوت ليكي ، السلام في الشرق الأوسط : التعامل بواقعية مع قضية أملاك اللاجئين الفلسطينيين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ص 36 ؛ يسرى عزباوي ، مرجع سابق ، ص 249 — 250 .

³ — راجع : أسماء سليمان الشهابي ، مرجع سابق ، ص 51 — 52 ؛ مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئون بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 58 ؛ عاطف عدوان ، مرجع سابق .

و بالفعل ، جاءت صياغة المادة (1 - د) من اتفاقية اللاجئين 1951 لتستثني اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من الحماية المقررة بموجب الاتفاقية ، حيث أشارت الفقرة الأولى منها إلى أنه : ((لا تسري هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتلقون حاليا الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة ، غير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين)) . و توضّح الفقرة الثانية منها : ((إذا ما توقفت لأي سبب مثل هذه الحماية أو المساعدة ، و دون أن يكون وضع هؤلاء الأشخاص قد سُوّي نهائيا وفقا لمقررات الأمم المتحدة المتعلقة بالموضوع ، فإنهم يستفيدون حتما من أحكام هذه الاتفاقية)) .

و ما حصل نتيجة لذلك ، هو أن الفلسطينيين الذين وجدوا أنفسهم خارج وطنهم ، لم يتمتعوا حتى يومنا هذا بحماية دولية تتناسب و المقاييس المتعامل بها دوليا فيما يخص اللاجئين بصفة عامة ، و لم يستفيدوا كذلك من الحلول الدائمة التي يمكن أن تخرجهم من وضعهم المأساوي ، فالفهم الذي استقر منذ ذلك الحين للمادة (1 - د) هو الاكتفاء بتقديم المساعدة الإنسانية للاجئين الفلسطينيين من طرف الأونروا و اعتبار الحماية مسألة ثانوية ، مقارنة بمسألة حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره ¹ .

غير أنه مع مرور الزمن ، برزت تلك الفجوة الكبيرة في الحماية التي يعاني منها معظم اللاجئين الفلسطينيين ، الأمر الذي جعل المفوضية تقرر سنة 1968 بأن اللاجئين الفلسطينيين المتواجدين خارج منطقة عمل الأونروا يقعون تحت حمايتها ، و ذلك في محاولة منها لسد تلك الفجوة و لو بشكل جزئي و قد تم تأكيد ذلك القرار و توضيحه سنة 2002 ² .

و لكن ، في الواقع تبدو الأمور مخيبة للآمال ، فحتى هذا القرار غالبا ما بقي حبرا على ورق لأن المفوضية السامية لم تجد آذانا صاغية من عدد كبير من الدول العربية و الغربية لقبول دورها بالنسبة لحماية اللاجئين الفلسطينيين ³ .

و الأمثلة على ذلك لا تكاد تقع تحت حصر ، فقد يوجد اللاجئ الفلسطيني في دولة ما و قد انقضت وثيقة سفره ، فتتدخل المفوضية السامية لدى الدولة العربية المعنية ، و تتوسط لتجديد هذه الوثيقة ، و لكن غالبا ما تخيب آمالها ؛ فاللاجئ الفلسطيني يُعامل في العديد من الدول العربية كأجنبي ، تنطبق عليه القوانين الخاصة بالأجانب ، حيث أن وجوده في تلك الدولة يكون عادة مرتبطا بعقد عمل ، فإذا ما انقضى هذا العقد ، يصبح تلقائيا تواجده الفلسطيني تواجداً غير قانوني ، و غير مرغوب فيه . و بذلك فهو مطالبٌ

¹ - راجع : سكوت ليكي ، مرجع سابق ، ص 36 - 38 .

² - راجع : أحمد حجاجي ، مرجع سابق ، ص 28 .

و يعلّق على ذلك الأستاذ " محمد خالد الأزعر " قائلا : ((... كانت هناك فجوة (و ربما جفوة) بين المثل القانوني المأمول توفره لضمان حقوق اللاجئين الفلسطينيين و واقعهم الفعلي)) . أنظر : محمد خالد الأزعر (و آخرون) ، مرجع سابق ، ص 16 .

³ - راجع : محمد حسين السيد ، ضمانات حقوق اللاجئين الفلسطينيين و التسوية السياسية الراهنة ، مجلة شؤون عربية ، عدد 87 سبتمبر 1996 ، ص 191 .

بمغادرة البلاد ، و لكن المغادرة إلى أين ؟ إلى فلسطين ؟ فإسرائيل ترفض ذلك ، أم إلى الدولة التي منحت وثيقة السفر ؟ فهذه بدورها ترفض ذلك ، و سبق لها أن عبرت عن ذلك برفضها تجديد وثيقة السفر .

إن الحال المأساوي و القاتم الذي يتخبط فيه اللاجئين الفلسطينيين ، يستدعي من المجتمع الدولي أن يتدخل على وجه السرعة على مستويين ؛ مستوى جماعي يستهدف الشعب الفلسطيني برمته ، و يتعلق طبعاً بالعمل على تمكينه من التمتع بحقه في تقرير مصيره ، و عودة من أُجبروا على الهجرة من بلداهم طبقاً لما نصت عليه قرارات و توصيات الأمم المتحدة ، و مستوى فردي يتمثل في تمكين اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من الحماية الدولية و التمتع بكافة حقوقهم . و لكن هل بالإمكان تحقيق هذا الهدف الثاني ، في الوقت الذي يدّعي فيه البعض أنه يوجد فراغ قانوني لا يسمح بحماية اللاجئين الفلسطينيين سواء كان ذلك داخل المنطقة التي تمارس فيها وكالة الغوث نشاطها أو خارجها ؟ .

في الواقع ، إن المادة (1 - د) من اتفاقية 1951 فقدت مدلولها القانوني و أصبحت مُتجاوزة منذ الوهلة الأولى ، أي منذ أن عجز المجتمع الدولي عن وضع آلية خاصة لحماية اللاجئين الفلسطينيين . و كما لا يخفى على أحد ، فإن دور وكالة الأونروا ينحصر في تقديم المساعدة المادية و الإنسانية لا غير و بذلك لا يمكن أن ندّعي أنها تسدُّ فجوة الحماية ، بأي طريقة كانت . و نتيجة لذلك ، لا يُعقل أن يبقى اللاجئين الفلسطينيون خارج نطاق اتفاقية 1951¹ .

و عليه ، فالمضي في الأخذ بفكرة وجود فجوة قانونية تمنع اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من اتفاقية 1951 و التمتع نتيجة لذلك بحماية دولية كاملة ، يكون في حد ذاته بلا معنى قانوني ، لا يقبله أبسط فهم للقانون ، و مفارقة يرفضها العقل البشري ، و حَيْفٌ لا يقبل به الضمير الإنساني² .

و هكذا ، فالمجتمع الدولي مطالبٌ ، استحقاقاً للحق ، أن يوسّع نطاق تطبيق اتفاقية 1951 ، لتشمل اللاجئين الفلسطينيين ، بل أكثر من ذلك ، أن يستثني اللاجئين الفلسطينيين من المعايير التي أخذت بها الاتفاقية لتحديد صفة اللاجئ ، لأنه معروف لدى الجميع ، بأن اللاجئ الفلسطيني قد أُخرج من بلده بعد أن تم الاستيلاء على ممتلكاته ، و حُرِم من أبسط حقوقه ، فهو ليس كأبي لاجئ آخر ، كاللاجئ العادي الذي يُسأل عن ظروف اضطهاده و مغادرة بلده .

¹ — من الواضح أن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في جوهرها ذات طابع سياسي ، و هذا ما يدحض افتراءات إسرائيل بأن قضية اللاجئين الفلسطينيين هي قضية معيشية و ليست سياسية ، و أنه بتحسين أوضاعهم بالتشغيل و توفير الخدمات ، تحول بينهم و بين إصرارهم على حقوقهم الوطنية ، و على رأسها حق تقرير المصير .

راجع في ذلك : سلطان الخطاب ، الانتفاضة : نهاية المعاناة ... و بداية الاستقلال ، منشورات دار العروبة ، عمان ، 1992 ص 208 — 209 ؛ عبد الله صالح ، مرجع سابق ، ص 135 ؛ سكوت ليكي ، مرجع سابق ، ص 36 .

² — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 182 ؛ محمد عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 46 .

الاضطهاد في حالة اللاجئين الفلسطينيين جماعي ، شامل ، و واضح ، و ليس هناك حاجة إلى التيقن منه ، بإخضاع اللاجئين الفلسطينيين للمرور بمراحل و إجراءات تحديد صفة اللاجئ ، كما هو الشأن بالنسبة لطالب اللجوء العادي ، إلا إذا كان قد ارتكب جرماً شنيعاً ، أو أي فعل يقصيه من اللجوء حسب بنود الاستبعاد الدولية .

و من المفارقات التي يعاني منها اللاجئين الفلسطينيون ، أن جل الدول العربية تعاملهم كأجانب عاديين ينطبق عليهم قانون الأجانب ، و تبرر سياستها تلك بأنها إذا منحت حماية مثالية للاجئين الفلسطينيين ، فهذا سيجعلهم يتناسون وطنهم ، و الدفاع عن حقهم المشروع في تقرير مصير شعبهم المُفضي إلى الحرية و الاستقلال ¹ .

أمّا المفارقة الأخيرة ، فهي حرمانهم من الاستفادة من أي حل من الحلول الثلاثة الدائمة التي يستفيد منها عادة اللاجئين ، حيث لم يستفد الفلسطينيون من أي من الحلول الدائمة المعتادة ، و هي العودة إلى الوطن ، الاندماج في بلد اللجوء ، أو إعادة التوطين في بلد ثالث ، و ذلك بسبب حرمانهم من الحل الأول من قبل إسرائيل ، و من الحل الثاني من قبل الدول العربية ، و من الحل الثالث من قبل المجتمع الدولي ² .

فبالنسبة للحق في العودة ، فلقد رفضته و استبعدته إسرائيل منذ البداية رغم قرار الجمعية العامة رقم 194 الصادر سنة 1948 و الذي يقضي بأنه : ((تقرر أن اللاجئين الذين يرغبون في العودة إلى منازلهم و في أن يعيشوا بسلام مع جيرانهم ، يجب أن يُسمح لهم بذلك في أقرب فرصة ممكنة . و يجب أن يُدفع تعويض لأولئك الذين لا يختارون العودة ، كما يجب أن يُعوّض عن الخسائر و الأضرار و الممتلكات وفقاً لمبادئ القانون الدولي أو العدالة من قبل السلطات أو الحكومات المعنية)) ³ .

¹ — راجع : عروب العابد ، الفلسطينيون المنسيون : كيف يعيش اللاجئون الفلسطينيون في مصر ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 20 أكتوبر 2004 ، ص 22 ؛ وديع سعيد ، مرجع سابق ، ص 198 — 199 ، 222 — 223 .

² — راجع : أمل يازجي ، مرجع سابق ، ص 34 ؛ حمزة عياش ، مرجع سابق ، ص 69 .

³ — لا يسأم الفلسطينيون من التردد بأن حق العودة هو حق فردي ، و جماعي ، و قانوني ، و شرعي ، و طبيعي ، و وطني ، و ديني ، و مقدّس ، و ممكن ، و غير قابل للتصرف ، و لا يسقط بمرور الزمن ... و مع ذلك فإن نص القرار رقم 194 الصادر سنة 1948 ، و المتضمن لهذا الحق ، بقي حبراً على ورق بسبب التعتنّ و الرفض الإسرائيلي لعودة اللاجئين الفلسطينيين ، فعودة اللاجئين الفلسطينيين يعني تدمير إسرائيل بالقنبلة الفلسطينية الديمغرافية .

للتوسّع حول موضوع حق العودة و القرار رقم 194 ، راجع على الخصوص :

أحمد عبد الونيس شتا ، الأساس القانوني لحلّ مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في إطار التسوية السلمية للنزاع العربي الإسرائيلي ، مجلة البحوث و الدراسات العربية ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، عدد 21 ، 1993 ، ص 21 و ما يليها سليمان الرياشي ، قضية اللاجئين الفلسطينيين ، المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، عدد 252 فيفري 2000 ، ص 31 ؛ شريف عبد العزيز بدير ، اللاجئين الفلسطينيون من كامب ديفيد إلى مفاوضات الوضع النهائي ، السياسة الدولية ، عدد 138 ، أكتوبر 1999 ، ص 103 و 105 ؛ محمد طلعت الغنيمي ، قضية فلسطين أمام القانون الدولي ، مرجع سابق ص 199 ؛ جابر إبراهيم الراوي ، مرجع سابق ، ص 47 — 48 ؛ حسن الجليبي ، مرجع سابق ، ص 113 .

أمّا بالنسبة للتوطين ، فلقد استبعدته كذلك الدول العربية نظرا لأنه كان حينئذ من المتفق عليه دوليا طبقا لقرارات الأمم المتحدة و على رأسها قرار رقم 194 ، على ضرورة العودة السريعة للاجئين الفلسطينيين ، من خلال جهود لجنة التوفيق الفلسطينية التي أنشئت لتأمين تنفيذ هذا القرار الأخير ، حيث أن الدول العربية كانت ترى في أن توطين الفلسطينيين سيساعد إسرائيل على طمس القضية الفلسطينية . و لذلك ، و من أجل المساعدة على الاحتفاظ بالهوية الفلسطينية ، و بذلك فكرة العودة ، ستصرّ الدول العربية على إبقاء الفلسطينيين المتواجدين فوق أراضيها تحت وضع " لاجئين " فقط ¹ .

و بالنسبة لإعادة التوطين ، فلقد تم استبعاده من قبل المجتمع الدولي ، لأن هذا الأخير فضل منذ البداية ، بإنشائه سنة 1948 وكالة الأونروا ، التركيز على مساعدة — عوّض — حماية اللاجئين الفلسطينيين من قبل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، تلك الحماية التي حرمتهم منها علانية اتفاقية جنيف 1951 . و على الرغم من أنه منذ سنة 1968 امتدت حماية المفوضية السامية لتشمل اللاجئين الفلسطينيين المتواجدين خارج منطقة نشاط وكالة الأونروا (الضفة الغربية ، قطاع غزة الأردن ، لبنان و سوريا) ، إلا أنه في الواقع ، لم يكن لامتداد هذه الحماية وقع كبير على حال اللاجئين ، حيث أنها بقيت شبه رمزية ، فلم تشمل إلا عددا قليلا من الفلسطينيين ، و لم تُحقّق لهم أحد الحلول الثلاثة الدائمة .

و يمكن أن نخلص في الأخير إلى القول ، بأن تجربة اللجوء الفلسطينية القاسية ، و التي تعني إمّا العيش تحت نير الاحتلال الإسرائيلي ، أو العيش في المنفى في الشتات و في مختلف بقاع العالم ... و الحياة لسنين طويلة كمنعدي الجنسية في عالم الحدود و جوازات السفر و المجموعات البشرية المبنية على القومية ، قد جعل اللاجئين الفلسطينيين مُصرّين أكثر من أي وقت مضى ، على ضرورة الحفاظ على هويتهم و كيانهم ، و المُضيّ قُدّما لإنشاء دولتهم .

¹ — راجع : محمد عبد السلام سلامة ، اتفاقيات السلام الفلسطينية اليهودية في ميزان القواعد القانونية الدولية ، شبكة المعلومات الجامعية ، جامعة عين شمس ، مصر ، الطبعة الأولى ، 2000 ، ص 164 ؛ محمد المجذوب ، رفض التوطين و حق العودة وجهان لقضية واحدة ، مجلة الدراسات القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة بيروت العربية ، العدد 4 ، جانفي 2000 ، ص 255 و ما يليها لارا دريك ، مستقبل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان : سيناريوهات النقل و التوطين و التشتيت و العودة ، المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، عدد 279 ، ماي 2002 ، ص 49 ؛ معهد البحوث و الدراسات العربية ، المجتمع الدولي و القضية الفلسطينية ، مرجع سابق ، ص 50 — 51 ؛ عادل حسن غنيم ، مرجع سابق ، ص 95 .

الفصل الثالث

اللاجوء و ملامح
النظام العالمي الجديد

مع نشوء العلاقات الدولية شهد النظام الدولي ثلاثة أنظمة :

1 – نظام التعددية القطبية : و ذلك في بداية القرن العشرين ، حيث كان العالم يتقاسمه في الحكم دول متعددة على أساس القوة العسكرية .

2 – نظام القطبية الثنائية : حيث تربّع على كافة دول العالم كلٌّ من الولايات المتحدة الأمريكية و الإتحاد السوفييتي السابق ، و ذلك في أعقاب الحرب العالمية الثانية التي خلّفت وراءها ملايين اللاجئين .

3 – نظام القطب الواحد : و هو النظام العالمي الجديد ، و الذي بدت ملامحه في أعقاب انهيار الإتحاد السوفييتي سنة 1991 ، و تنصيب الولايات المتحدة الأمريكية من نفسها قائدا متفردا لقيادة الدول و إملاء شروطها على العالم ، و غياب دور الأمم المتحدة و أنظمتها و عجزها على حماية المستضعفين .

و لا يخفى أن مفهوم النظام العالمي الجديد لم يتبلور بعد ليأخذ الشكل الكامل ، كما أن آثاره و انعكاساته لم تتحدد بطريقة علمية يمكن الوقوف عليها بقول قطعي ، و إن اتفق أغلب المحللين السياسيين على أن النظام العالمي الجديد ذو القطب الواحد ، يجسّد مجموعة من المتغيرات التي تصاحبها ثورة مضادة على الحريات و الحقوق الإنسانية ، بهدف تغيير الولاءات القديمة و الحضارات و ثقافات الأمم و إحلال ولاءات جديدة ، و مسمّيات مستحدثة تخدم ذلك النظام العالمي الجديد .

لقد أثار النظام العالمي الجديد جدلا حقيقيا في أوساط المدافعين عن الحقوق الإنسانية ، حيث تزايدت المخاوف من المنظور الأمني الذي تسابقت الدول في انتهاجه بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 ، و باتت أسئلة كثيرة تُطرحُ بإلحاح :

كيف يمكن الحد من الانعكاس السلبي للنظام العالمي الجديد على أوضاع اللاجئين ؟ و ما هي المعوقات التي تعترض طريق الحماية الدولية ؟ و هل مازالت اتفاقية جنيف 1951 ، باعتبارها حجر الأساس في حماية اللاجئين ، ملائمة للألفية الجديدة ، أم أنها قد تجاوزتها الأحداث ؟ و ما هي آثار و تداعيات مشكلة اللاجئين ؟ و ما هو النهج الجديد الذي ابتكرته المفوضية لمواجهة أزمة اللجوء ؟ و إلى متى ستستمر الحرب على الإرهاب في تشويه سمعة اللاجئين و تقويض أساس حمايتهم ؟ .

و لعلّ هذا التأسيس هو الداعي لكتابة هذا الفصل ، فمن الضروري التعرض لمسألة اللجوء في ظل النظام العالمي الجديد ، و الذي تبدو ملامحه في الأفق خطيرة على حقوق اللاجئين ، و مهدّدة بتقهقر أوضاعهم .

و من هذا المنطلق ، يمكن تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث على النحو الآتي :

المبحث الأول : انعكاس الوضع العالمي الجديد على مسألة اللجوء .

المبحث الثاني : اتفاقية 1951 بين المؤيدين و المعارضين .

المبحث الثالث : آثار مشكلة اللجوء و الاستراتيجيات الجديدة لمواجهتها .

المبحث الرابع : الحرب على الإرهاب و تداعياتها على النظام الدولي لحماية اللاجئين .

المبحث الأول

انعكاس الوضع العالمي الجديد على مسألة اللجوء

تُعتبر معضلة اللجوء أحد التحديات الكبرى التي يواجهها المجتمع الدولي منذ انتهاء الحرب الباردة فهذه الأخيرة عوضاً من أن تخلّف " نظاماً عالمياً جديداً " يرمي إلى الأمن و الاستقرار ، تركت المجال بالعكس إلى ما تم تسميته " بالاختلال العالمي الجديد " ، و الذي فتح الباب على مصراعيه لنوع من الفوضى و عدم الاستقرار ، في عالم أصبحت فيه الحياة أشدّ شراسة و قساوة عما كانت عليه من قبل .

و في هذا المبحث ، سنتناول دراسة تأثير الوضع العالمي الجديد على مشكلة اللجوء ، و ذلك من خلال استعراض تدهور أوضاع اللاجئين (المطلب الأول) ، ثم بحث أهم المعوقات التي تعترض سبيل الحماية (المطلب الثاني) ، لنخلص في الأخير إلى قناعة بضرورة إصلاح نظام الحماية الحالي (المطلب الثالث) .

المطلب الأول : تدهور أوضاع اللاجئين في ظل ضعف الحماية الدولية

إن تدهور أوضاع اللاجئين لم يقتصر بانتهاء الحرب الباردة ، حيث أن المعالم الأولى لهذا التدهور بدأت تبرز خلال الثمانينيات من القرن العشرين ، و لكن انتهاء تلك الحرب ساهم في تضخيم حدة هذا التدهور .

و كما هو معلوم ، بدأ مسلسل تردّي أوضاع اللاجئين أولاً بأوروبا ، و كان ذلك نتيجة للأزمة الاقتصادية التي بدأت تعاني منها أغلب الدول الأوروبية من جراء أزمة النفط الأولى سنة 1973 ، و قد تفاقمّت هذه الأوضاع في الثمانينيات ، حيث تنامي عدد اللاجئين القادمين من دول العالم الثالث ، التي تأثرت اقتصادياتها بسبب البرامج التقويمية المفروضة عليها من قبل الهيئات الدولية ¹ .

¹ — و قد أشار الأستاذ (بتاتي BETTATI) في وقت مبكر (في كتابه الصادر سنة 1985) ، إلى خطورة الأوضاع التي أصبحت تلف واقع اللاجئين ، نتيجة تزايد عددهم من ناحية ، و تملّص الحكومات من الالتزام باستضافتهم من ناحية أخرى حيث قال :

((Les gouvernements choisissent souvent leurs réfugiés, comme on choisit du bétail, au marché de la détresse. Les sélectionneurs combinent critères physiques et quotas, considérations politiques et état de santé. Chacun pour soi et Dieu pour les autres ... On les comprend. Un réfugiés de plus, c'est un emploi de moins, c'est un chômeur de plus, une bouche de plus, un étranger de plus, un dissident de plus ... de toute façon les candidats sont si nombreux ...)) .

أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 107

و راجع كذلك : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, p. 6

و نتيجة لذلك ، شرعت الدول الصناعية عامة و الأوروبية على وجه الخصوص في فرض إجراءات و قيود تعجيزية على طالبي اللجوء ¹ ، أو إعطاء تفسيرات ضيقة لالتزاماتها الدولية إزاء اللاجئين ، و من بينها على وجه الخصوص :

1 — غلق أبوابها أمام طالبي اللجوء : فقد استحدثت بعض الحكومات التي تواجهها تدفقات من ملتمسي اللجوء و المهاجرين الاقتصاديين و الأجانب غير القانونيين ، تدابير تقييدية و إجراءات خاصة تمنع الوصول إلى أراضيها ، مثل فرض شروط مُتعبة للحصول على تأشيرة الدخول لرعايا بعض البلدان ² ، و تسليط الغرامات على شركات النقل (و خصوصا الجوية منها) ، و التي تحمل أجانب بدون وثائق أو رخص ³ .

2 — وضع طالبي اللجوء قبل البت في طلباتهم في ظروف سيئة ، مثل وضعهم في أماكن تشبه السجون بجوار المطارات أو المناطق الحدودية ⁴ .

¹ — راجع في ذلك خصوصا :

La Ligue Suisse des droits de l'homme, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), Éditions d'en bas, Lausanne Suisse, 1985, pp. 8 et ss .

² — و قد رصدت المفوضية هذه الظاهرة ، حيث أوضحت أن العديد من البلدان (تغلق حدودها بوقاحة) ، في حين تقوم بلدان أخرى و بصورة أشد مكررا ، بتطبيق القوانين و الإجراءات التي تؤدي فعليا إلى رفض الدخول إلى أراضيها .

أنظر في تفصيل ذلك : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 260 ؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 64 ؛ Mateo SORINAS, *op. cit.*, p. 15 .

³ — راجع : 202 – 212 pp. François CRÉPEAU, *op. cit.* ; 61 – 62 pp. Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.* .

و راجع كذلك نص المادة 26 من اتفاقية تطبيق اتفاق شنجن (19 جوان 1990) ، حيث تقضي بأنه :

((1 - Sous réserve des engagements qui découlent de leurs adhésion à la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 , les parties contractantes s'engagent à introduire dans leurs législation nationale les règles suivantes :

a) Si l'entrée sur le territoire d'une des parties contractantes est refusée à un étranger, le transporteur qui l'a amené à la frontière extérieure par voie aérienne, maritime ou terrestre est tenu de le prendre en charge sans délai.

À la requête des autorités de surveillance de la frontière, il doit ramener l'étranger dans l'État tiers à partir duquel il a été transporté, dans l'État tiers qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou dans tout autre État tiers où son admission est garantie.

b) Le transporteur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger transporté par voie aérienne ou maritime est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des parties contractantes.

2 – Les parties contractantes s'engagent, sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, et dans le respect de leur droit constitutionnel, à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un État tiers vers leur territoire, des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis)) .

⁴ — و تُعرف عادة هذه الأماكن باسم " المناطق الدولية " (Les zones internationales) . و من أمثلة ذلك أن أستراليا أصبحت تشترط وضع اللاجئين في مراكز احتجاز حتى انتهاء دراسة ملفاتهم ، بالرغم من أن دراسة ملفات بعض اللاجئين تستغرق أحيانا سنوات طويلة !! . أنظر : جريدة الأهرام المصرية ، الصادرة بتاريخ 2 جانفي 2003 ، السنة 126 ، العدد 42395 .

3 — تحديد مركز اللاجئين : إن الإجراءات المتعلقة بتحديد مركز اللاجئين لا تُضمّن على الدوام في الكثير من البلدان المستقبلية للاجئين . و على سبيل المثال ، فإن إمكانية الاستماع لطلب كل لاجئ على نحو تام و مُنصف ، أو الضمانات الأساسية لسير الدعوى (إن كانت هناك دعوى) إجرائيا و موضوعيا تكاد تكون مفقودة . كما أنه في بعض المناطق ، تكتسي عملية تحديد مركز اللاجئين طابع التعقيد ، جرّاء الافتقار إلى الموازنة بين الإجراءات و المعايير ، الأمر الذي قد يؤدي إلى حرمان ملتمس اللجوء من فرصته بتحديد مركزه كلاجئ¹ .

و ممّا يزيد من تعقيد مركز اللاجئين ، الانتقائية التي تتبعها بعض الدول ، حيث تختار جنسيات محددة يؤهّل أصحابها للنظر في طلباتهم ، بينما يُمنع أصحاب جنسيات أخرى من إمكانية أن تنطبق عليهم إجراءات تحديد مركز اللاجئين² .

4 — إدراج عمليات مستعجلة للبت في شرعية طلبات اللجوء ضمن إجراءات دخول طالبي اللجوء إقليم الدولة ، و ذلك بغية إقصاء أكبر عدد منهم عند الحدود ، و تأخذ عملية البت هذه بمفاهيم وُضعت لهذا الغرض ، منها رفض طلبات اللجوء بحجة أنها (بالتأكيد طلبات غير مبررة) ، أو أن الذين يقدمونها ينتمون إلى (بلد الأصل الآمن)³ ، بمعنى أن هذا الأخير (لا يصدر) اللاجئين لكونه يحترم حقوق الإنسان ، أو أن البلد الذي قدموا منه يُعتبر (بلدا ثالثا آمنا)⁴ ، حينما يكون هذا الأخير عضوا في اتفاقية جنيف 1951 و يحترم حقوق الإنسان . و يسمح الرفض على هذا الأساس ، بعدم قبول طالب اللجوء و إرجاعه إلى بلده الأصلي أو البلد الذي أتى منه⁵ .

و من أجل تحقيق الهدف نفسه و بسهولة أكثر ، عقد عددٌ من الدول الأوروبية مع بعض دول الأصل أو دول الثالثة " اتفاقات القبول من جديد " . و لكن ما نتج عن هذه التدابير و الإجراءات أن العديد من طالبي اللجوء وجدوا أنفسهم — كما يقال — في الفضاء (in orbit) ، أي بدون بلد يمكن أن يلجأوا إليه⁶ . و أكثر من ذلك ، أرغموا في بعض الأحيان على العودة إلى بلدهم الأصلي . و هكذا

¹ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 98 — 99 .

² — راجع : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 261 ؛ François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 196 – 202 .

³ — Un (pays d'origine sûr) est un pays qui ne génère pas de réfugiés

⁴ — Un (pays sûr) est un pays où il n'y a pas de danger sérieux de persecution

⁵ — و قد أوردت المفوضية في معرض شرحها لقناعة الدول عند أخذها بمفهوم " البلد الآمن " ، الحجج و التبريرات الآتية :

((La désignation de certains pays comme pays d'asile sûr a pour but d'éviter la présentation de demandes d'asile dans plusieurs pays à la fois ou d'empêcher des personnes de quitter un pays où elles ont déjà trouvé refuge pour un autre qui leur convient mieux. Les gens ont le droit de chercher refuge, mais ils n'ont pas le droit de choisir un lieu d'asile à leur convenance)) .

أنظر : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, pp. 44 – 46 .

⁶ — أشارت كتابات كثيرة لهذه المشكلة ، نذكر بعضها منها فقط :

Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 147 et ss ; Philippe DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 25 ; Sophie ALBERT, les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, p. 133 ; philippe WECKEL, *op. cit.*, pp. 408 – 409 .

أصبح الخوف بأن يجد الشخص الذي أُرِجِعَ إلى بلد ثالث نفسه عرضةً إلى سلسلة من النفي القسري من بلد إلى آخر ، قبل أن يتم الفصل في طلبه أو ، أخطر من ذلك ، إرجاعه إلى بلده الأصل¹ .

5 — الأخذ بتفسيرات ضيقة لاتفاقية جنيف 1951 : حيث عكفت الحكومات الأوروبية على تطبيق اتفاقية اللاجئين لعام 1951 (بشكل مفيد) ، في محاولة لاستبعاد فئات معينة من طالبي اللجوء من نطاق تعريف اللاجئين² ، مثل عدم الاعتراف بصفة اللجوء للأشخاص المضطهدين من غير الحكومات³ .

و إضافة إلى هذه الإجراءات و القيود التي تمكن من إقصاء عدد كبير من طالبي اللجوء ، فإن من سلبيات التصور الجديد للجوء في بعض الأحيان ، معاناة الأشخاص الذين تم منحهم صفة اللجوء من وضع غير مناسب ، حيث أنهم أصبحوا يتعرضون لهجمات عنيفة و عمليات ترويع شديدة ، و يرجع سبب ذلك بصفة عامة ، إلى تصور أنهم (مختلفون) عن المجتمعات التي يستوطنونها بصفة مؤقتة . و عادة ما تنشأ التوترات بين اللاجئين و السكان المحليين ، عندما يُنظر إليهم كمنافسين لهم على الموارد الطبيعية و الاقتصادية⁴ .

و الواقع أنه بعد انتهاء الحرب الباردة ، لم تجد دول كثيرة غضاضة في تشديد القيود على طالبي اللجوء ، حيث كما يقول الأستاذ (بيل فريليك B. FRELICK) ، أن الدول الغربية الغنية استبدلت جدار برلين بجدار آخر ، مكوّن ليس من الإسمنت ، و لكن من حواجز قانونية تمنع من يبحث عن اللجوء من التسرّب إلى أراضيها ، بعد أن وعت أن استرجاع حرية مغادرة الدول التي كانت مغلقة ، سيدفع بالملايين من الناس إلى محاولة الولوج إلى أراضيها⁵ .

و في الوقت نفسه ، لحقت الولايات المتحدة الأمريكية بركب الدول الأوروبية التي اتخذت سياسات تعجيزية للجوء ، و ذلك عندما باشرت قوّاتها البحرية التصدي لقوارب اللاجئين الهايتيين والكوبيين داخل المياه الدولية من أجل إرجاعهم من حيث أتوا . و من المفارقات المذهلة ، أن " المحكمة العليا الأمريكية " أقرت بشرعية ذلك التصرف ، رغم تناقضه الصارخ مع اتفاقية جنيف 1951⁶ .

و بعد ذلك ، اتسعت الدائرة لتشمل بلدان كثيرة من العالم الثالث ، ففي إفريقيا مثلاً ، عمدت تنزانيا إلى غلق حدودها أمام اللاجئين من بوروندي و رواندا ، خشية تحمل مسؤوليات لا حدود لها ، بعد أن كان لهذه الأخيرة سجل من السخاء نحو اللاجئين يُضرب به المثل ، و برر وزير خارجيتها ذلك الإجراء قائلاً : ((سيكون من الحيف غير المقبول تجاه الدول الضعيفة ، أن يُتوقّع منها أنها ستؤفي

¹ — راجع : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, p. 46 .

² — أنظر : مركز زايد للتنسيق و المتابعة ، اللاجئين بين القيود و الحقوق ، مرجع سابق ، ص 37 .

³ — أنظر : عثمان عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، مرجع سابق ، ص 561 .

⁴ — أنظر ما سيأتي عن آثار اللجوء الاقتصادية و البيئية بشكل مفصل ، ص 474 — 477 .

⁵ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 101 .

⁶ — 43 - 42 pp. *op. cit.* , HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 ; François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 172 .

بالتزاماتها الإنسانية ، في حين أن الدول الكبرى لم تقم بذلك حينما كانت حقوقها و مصالحها الوطنية معاً معنية))¹ .

و يتفق جل المحللين أن السبب الرئيسي في عدم احترام حقوق اللاجئين و سد الأبواب أمامهم أو الدفع بهم إلى العودة إلى بلدانهم ، راجع إلى تراجع مساهمة الدول الغنية في تخفيف العبء الذي يقع أساساً على دول العالم الثالث المستقبلية للاجئين² .

و لعلّ ما صرح به رئيس أركان الجيش الجزائري في شهر سبتمبر سنة 1995 يُعبّر عمّا تقدم حين قال إن الجماعة الدولية لم تقدّم لزائير المساعدات الكافية ، و من ثم فإن الزائيريين أصبحوا " ضحايا كرمهم "³ .

و نظراً لتزايد القيود على حق اللجوء ، و في غياب الحلول الدائمة ، كثيراً ما يلجأ اللاجئون الذين تشتدّ أمامهم التدابير الأمنية الحدودية إلى المهربين و تجار الرقيق⁴ . و نتيجة لذلك ، أصبح يُنظر إلى نظم اللجوء في العالم المتقدم على أنها مهدّدة من جانب شبكات التهريب و الرقيق ، و معرضة للانتهاك من جانب المهاجرين بدوافع اقتصادية الذين يتكرونها في صورة اللاجئين . و حيث أن كثيراً من اللاجئين ليس أمامهم من خيارٍ إلا الانخراط في الطريق المظلم في تيار الهجرة الدولي ، و هو طريقٌ محفوفٌ

¹ - أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 102 .

كما قامت مالاوي المضيافة سنة 1992 بغلق حدودها أمام اللاجئين نتيجة التحديات التي واجهتها ، و منها على الخصوص استمرار وصول حشود ضخمة من اللاجئين و انتشار الجفاف و بروز المتاعب الاقتصادية ، و هذا بعد أن كانت تُحسب من الدول النموذجية للجوء ، حيث كانت تأوي أكثر من 1 مليون لاجئ من الموزمبيق . و كذلك ، ركبت كينيا نفس الموجة و أعلنت سنة 1992 أنها ستقوم بإعادة أي لاجئ بمجرد أن تطأ أقدامه التراب الكيني .

راجع في تفصيل هذه الأمثلة و أخرى :

Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 59 ; HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 , *op. cit.*, pp. 34 – 35, 99 – 100.

² - و اللافت للانتظار أن الدول الأكثر فقراً هي التي تأوي أكبر عددٍ من اللاجئين !! ... ففي بداية التسعينيات من القرن العشرين كان هناك 14.7 مليون من اللاجئين مقسمين على النحو الآتي: 6.7 مليون لاجئ في آسيا ، 4.6 مليون لاجئ في إفريقيا ، 2.4 مليون لاجئ في الشرق الأوسط ، 1.45 مليون لاجئ في أمريكا الشمالية ، 1.2 مليون لاجئ في أمريكا اللاتينية ، 0.7 مليون لاجئ فقط في أوروبا !! ... فهذه أوروبا - كما كانت تسمى أرض اللجوء - لم تستقبل سوى 5 % من اللاجئين .

أنظر : Jean – Luc MATHIEU, *op. cit.*, pp. 8 – 9 .

و من جهته ، لم يفوّت الأستاذ (André JACKES) على نفسه استهجان هذه المعادلة المقلوبة ، حيث لخصها في العبارة التالية :

(Les plus pauvres chez les plus pauvres) . أنظر : André JACKES, *op. cit.*, p. 44 .

³ - أنظر : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 182 .

⁴ - لقد أقام المهربون و المتاجرون في البشر تجارة قوامها مليارات الدولارات ، و هم على استعداد لشحن أي شخص إلى أي مكان طالما كان مستعداً لدفع أتعابهم ، التي غالباً ما تكون باهظة و مبالغٌ فيها . و يتراوح العائد السنوي للتهريب البشري بين 5 و 7 مليار دولار . أنظر : راي ولكسنون ، مشكلات قديمة ... واقع جديد ، مرجع سابق ، ص 8 . و راجع كذلك ، تفاصيل و أمثلة حية أخرى عن جرائم تهريب البشر و المتاجرون بمعاناتهم الإنسانية (Le commerce de la misère humaine) ، في :

HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 , *op. cit.*, p. 62 .

بالمخالفات و غالبا ما يتسم بالخطر ، فغالبا ما نجدهم يتحولون إلى ضحايا للمرة الثانية ، و يُوصمون بأنهم (مهاجرون غير شرعيين) ¹ .

و من المفارقات ، اكتشاف نسبة كبيرة من الناس كانت قد نجحت في الهروب من بلدها نتيجة للاضطهاد ، أن وضعهم الجديد يُماثل بالنسبة لانعدام أمنه الوضع الذي تركوه في بلدهم الأصلي ، إن لم يكن يزيد عليه . ففي منطقة البحيرات العظمى بإفريقيا على سبيل المثال ، طُرد اللاجئون قسرا إلى ثلاثة بلدان لجوء مختلفة . و قد أُحتجز اللاجئون الروانديون في زائير كرهائن من جانب الزعماء السياسيين و الجنود السابقين المسؤولين عن عملية إبادة الجنس التي وقعت عام 1994 ، كما تحولت مخيماتهم إلى قواعد دعم عسكري ، و نتيجة لذلك ، تعرضت هذه المستوطنات بدورها لهجوم من القوات المعارضة لنظام الحكم السابق ² .

و هكذا ، نخلص إلى القول بأن نظام اللجوء أصبح يواجه اليوم أعظم تحدياته في ظل سياسات الدول المتلهفة لحماية حدودها .

المطلب الثاني : معوقات الحماية الدولية للاجئين

بالرغم من الجهود المبذولة و الإجراءات المتخذة لتعزيز حماية اللاجئين ، لا تزال توجد مجموعة من المعوقات التي ينعكس أثرها سلبا على الحماية المقدّمة للاجئين ، الأمر الذي يحدّ من مدى فاعلية الإجراءات المتخذة في سبيل تحقيق هذه الحماية . و سنحاول فيما يأتي التعرض لأهم هذه المعوقات و ذلك في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : السيادة و هواجسها

عندما اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم 688 سنة 1991 ، و الذي يصرّ على أن تسمح حكومة العراق بوصول المنظمات الإنسانية الدولية من فورها ، إلى جميع من يحتاجون إلى المساعدة ، اعتقد كثير من المحللين و الباحثين المتخصصين أن العالم يشهد تآكل فكرة السيادة الوطنية و تناقص الالتزام بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول ³ . و قد عززت هذا التحليل فيما بعد قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بالتدخل في عدة بلدان ، مثل هايتي و رواندا و الصومال ... إلخ ، حتى شاعت فكرة عامة بأن مبدأ السيادة قد بلغ ذروة أفوله .

بيد أن التطورات الأخيرة للوضع الدولي و التغييرات السريعة الحاصلة في العلاقات الدولية سرعان ما كشفت عن خطأ ذلك الاعتقاد ، و عن وهم في التحليل ، حيث أصبحت الأمم المتحدة حريصة

¹ — أنظر : جون فريديريكسون ، مرجع سابق ، ص 29 .

² — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 33 — 34 .

³ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين : حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 39 .

في قراراتها على تفادي أي إشارة ظاهرة إلى استخدام القوة العسكرية ، فضلا عن التأكيد على رغبتها القوية في التمسك بمبدأ سيادة الدول و سلامتها الإقليمية و استقلالها السياسي ¹ .

و هكذا تدعّم موقف الدول الرامي إلى ضرورة احترام سيادتها الوطنية ، حيث أعلنت عن رفضها التام لأية مراقبة بخصوص التزاماتها الدولية باحترام حقوق الإنسان ، بحجة أن ذلك يُعدّ تدخلا في شؤونها الداخلية و مساساً بمبدأ سيادتها المطلقة .

و في ضوء هذا التحليل ، نكاد نجزم أن فكرة السيادة التي تتمتع بها الدول ، باتت تمثّل العائق الرئيسي الذي يعترض تأسيس ضمان دولي لاحترام الحقوق الإنسانية ² . فمن البديهي أنه إذا كانت الدولة حرة بلا أي حدود في تنفيذ سياساتها الداخلية التي تروق لها ، لما أمكن للمجتمع الدولي من مراقبتها أو التحقق من أنها تُولي الاحترام الواجب لحقوق الإنسان . كما أنه من الواضح تماما ، من وجهة نظر أعم أنه لا يمكن تصور قيام أي تنظيم دولي إذا ظلت الدول تعتبر نفسها ذات سيادة مطلقة ، و ترفض إخضاع إرادتها لقانون مشترك يرسّخه و يضع قواعده القانون الدولي ³ .

لقد تعرض مبدأ سيادة الدولة لنقدٍ شديدٍ من جانب كل من يدرك أنه لا يمكن صيانة السلم للمجتمع الدولي ما لم تتخلّ الدول على الأقل عن جزء من سيادتها ، كما أن أي اتفاقية دولية ستظل ناقصة ، بل غير مُلزِمة ، في ظل مفهوم السيادة المطلقة و انعدام الجزاءات الدولية ⁴ .

¹ — أصبح يَتمكّك الأمم المتحدة توجّس جاد كلما تعلق الأمر بتدخل جنودها ، و هذا ما أوحى به انسحاب قوة حفظ السلم التابعة لها من الصومال في مارس 1995 .

² — و للأستاذ " شطناوي " رأي موافق لما ذهبنا إليه ، أنظر : فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 259 .

³ — ممّا لا شك فيه ، أن فكرة السيادة المطلقة هي فكرة خاطئة ، تتعارض مع وجود القانون الدولي و مع فكرة التعاون اللازم بين الدول لاستمرار الحياة الدولية ، ذلك أن القول بأن السيادة سلطة مطلقة تترتب عليه نتائج خطيرة من شأنها هدم قواعد القانون الدولي بأكملها . و لهذه الاعتبارات يتجّه تطوّر الحياة الجماعية في المحيط الدولي نحو التخفيف من حدة فكرة السيادة شيئا فشيئا ، أي السيادة المقيدة أو المحدودة ، حيث تلتزم الدول و تتقيّد في تصرفاتها بما للدول الأخرى من حقوق يتعين عليها عدم الإخلال بها ، فضلا عن أن ممارسة الدولة لسلطانها يجب أن يكون في نطاق قواعد القانون الدولي و في حدود تعهداتها و التزاماتها الدولية .
للتوسع أكثر في موضوع طبيعة السيادة (هل هي مطلقة أم مقيدة) ، راجع على الخصوص :

علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص 102 — 105 و 214 ؛ محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، مرجع سابق ، ص 103 — 128 ؛ بن عامر تونسي ، مرجع سابق ، ص 92 — 93 .

⁴ — و في إطار هذا الاهتمام ، يشير الباحث " وليام مالي " إلى ذلك قائلا : ((إنه لمن أيسر التّشكّك بمزاعم السيادة و اتخاذها أداة بلاغية للتقليل من شأن الالتزامات الدولية)) . و يردف قوله بملاحظتين عامتين مرتبطتين بهذا الموضوع : **الملاحظة الأولى** : أن إلزام دولة ما بمراعاة معايير معينة من معايير القانون الدولي هو في حد ذاته تعبيرٌ عن قدرتها السيادية . و لهذا السبب ، فإن مسؤوليات و التزامات أي دولة بموجب اتفاقية 1951 بصفة خاصة ، أو بموجب أي معاهدة أو اتفاقية تقبلها طوعية ، ليست تقييدا لقدراتها السيادية ، بل انعكاسا لقدراتها السيادية في صورة أدائية . **الملاحظة الثانية** : أن الزعم بأن القدرة على السيطرة على تحركات السكان قدرة ضرورية من القدرات السيادية للدولة زعمٌ لا صلة له بالتاريخ ، خصوصا إذا ما تتبعنا أصول نظام الدولة الحديثة إلى صلح وستفاليا عام 1648 . فجوازات السفر و التأشيرات أمورٌ حديثة النشأة إلى درجة ملحوظة ، و لا يمكن الادّعاء بأنها اكتسبت قداسة مع مرور الوقت من قديم الزمان . أنظر : ويليام مالي ، استقبال طالبي اللجوء الأفغان في أستراليا : أزمة السفينة " تمبا " و حماية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، العدد 13 ، جوان 2003 ، ص 20 .

و هكذا ، نخلص في الأخير إلى القول بأن حق اللجوء ، و الذي يُعدُّ في أيامنا هذه مطلباً ضرورياً ملازماً للحق في الحياة ، سيغدو مجرد واجب أخلاقي للدول ، ما لم تمتد سلطة القانون الدولي العضوية بعمق في الممارسات الدستورية و الإدارية للدول ¹ .

الفرع الثاني : العولمة

مسايرة لروح الواقعية المطلوبة في الدراسات الإنسانية ، ذهب بعض الباحثين إلى اعتبار العولمة كأحد أهم معوقات الحماية الدولية للاجئين . و في الحقيقة ، إن الزعم بمثل هذا القول يبدو للوهلة الأولى كمفارقة ، ذلك أن العولمة اقترنت بانكسار الحدود أمام تحرك الناس و السلع و المال و الأفكار ... إلخ فما بالك بالنسبة لطالبي اللجوء ، خاصة و أن إيديولوجية حقوق الإنسان بدأت تفرض نفسها في السنوات الأخيرة كإيديولوجية العهد الجديد .

و في إطار هذا الاهتمام ، يزعم البعض بأنه من نتائج العولمة أن الارتباط بإقليم ما لم يعد يمثل عنصراً أساسياً في تكوين هوية الفرد ، حيث أصبح الناس يعتبرون أنفسهم كمواطنين ليس لإقليم محدد بل لعالم نزعته منه الإقليمية (deterritorialization) . و يذهب البعض الآخر منهم إلى القول أنه بما أن الحركة و التنقل أصبحا من السمات الأساسية للحياة و العيش في عصرنا الحاضر ، فإن الناس كلها أصبحت تُعتبر بدون (موطن) أو (بدون جنسية) أو (أننا كلنا لاجئون) ² .

و في تقديرنا ، أن هذا الزعم مبالغ فيه ، فإذا سلّمنا بأن انتماء الناس إلى وطنٍ معين قد تغير بهذه الكيفية ، فحينئذٍ يصعب فهم ظاهرة تنامي عدد الدول منذ انتهاء الحرب الباردة ، و تشديد القيود على تحركات الناس من دولة إلى دولة أخرى ³ .

في الواقع ، إن العولمة ، عوض أن تفك الارتباط (بالإقليم) ، فإنها شددت على أهميته ، و السبب راجع في ذلك إلى أن التمتع بالحقوق الأساسية لا زال يتطلب ، و ربما أكثر من أي وقت مضى الانتماء إلى إقليم معين ، و في هذا الصدد يقول الأستاذ (غيم كيبريباب Gaim Kibreab) : ((من الملاحظ أنه رغم تنوع وسائل الترابط التي ولّدتها العولمة ، فإن إقبال العديد من المجتمعات ، من بينها

¹ — أنظر : جوفيتشا باترنوغيتش ، مرجع سابق ، ص 159 ؛ فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص 259 .

² — أنظر : D. Warner, We are all refugees, International journal of refugee law, N° 4 , 1992, pp. 365 – 372 .
مُشار إليه في : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 115 - 116 .

³ — و بخصوص هذا الجدل ، يورد الأستاذ (F. CRÉPEAU) ملاحظاته القيّمة و تحليله الدقيق ، فيقول :
((Cette mondialisation, cette globalisation se traduisent, en termes juridiques, par l'instauration de la liberté de circulation, la suppression ou l'atténuation des barrières frontalières. Pourtant, dans le discours de ceux qui en manient les paramètres, cette liberté de circulation semble n'e s'appliquer véritablement qu'à des choses : biens, services, capitaux. La libre circulation des personnes est considérée, au mieux comme un objectif louable, au pire comme un risque d'incertitude susceptible de nuire aux ajustements économiques en cours)) .

أنظر : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 22

المجتمعات المتجانسة القديمة ، على تعريف نفسها على أساس أصلها الإثني و القومي و الإقليمي ، أو الديني أو على أساس أنها تكون أقاليم تتميز ثقافيا و إثنيا عن كيانات أخرى تعتبرها بذلك (كالغير) ، لم يكن أبداً أكبر مما هو عليه اليوم . و لذلك فالمكان (بمعنى الإقليم) لا زال يُعتبر أكبر وديع للحقوق و الانتماء . إن الزعم بأن ارتباط الهويات بالإقليم قد انفك ، و أن أقاليم الدول لم تعد لها أية قيمة ، ليس له أي أساس من الصحة إلا في أذهان من يزعمون ذلك))¹ .

و على أية حال ، إذا كانت العولمة تدفع بالملايين من الناس إلى مغادرة بلدانهم لحماية أنفسهم من الحروب و انعدام الأمن و الاضطهاد أو بحثا عن وسائل أفضل للعيش ... إلخ ، فإنها في الوقت نفسه تسد الأبواب أمامهم ، و ذلك بتحسين حدود الدول بشتى الحواجز القانونية و الأمنية ، مثلما قامت به أوروبا حتى استحققت عن جدارة تسمية القلعة الأوروبية (La Forteresse Européenne)² .

المطلب الثالث : ضرورة إصلاح نظام الحماية الدولية للاجئين

إن ما يهدد مؤسسة اللجوء اليوم هو العودة إلى نقطة الصفر ، أي إلى الفوضى التي عرفتتها تجربة المجتمع الدولي في تعامله مع قضايا اللاجئين فيما بعد الحرب العالمية الأولى . فكما هو معلوم ، هبمن اتجاه عام إلى إضعاف الحماية الدولية ، و ذلك بالتراجع عن المكتسبات التي تم تحقيقها خلال العقود الأربعة التي سبقت الحرب الباردة ، و إذا ما استمر الوضع في هذا الاتجاه ، فسيكون مصير المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين مُهدداً بالاضمحلال و الزوال . و لذلك ، فإذا أراد المجتمع الدولي فعلا الاحتفاظ بمستوى ملائم للحماية الدولية ، فعليه ، بسرعة و قبل فوات الأوان ، أن يتصدى للأسباب التي أدت إلى تفاقم أوضاع مؤسسة اللجوء في العالم .

و وفقا لذلك ، سنحاول في هذا المطلب أن نقف أولاً عند ضعف الحماية الدولية (الفرع الأول) لنبين فيما بعد الحاجة إلى إعادة النظر في نظام الحماية ، حتى يصبح متلائما و متطلبات العصر الحالي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : ضعف الحماية الدولية

لقد تم إنشاء ، على امتداد العقود الأربعة التي تلت الحرب العالمية الثانية ، ما تم تسميته بالنظام الدولي للجوء (International Refugee Regime) ، و الذي يركز على عنصرين أساسيين : قانون

¹ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 116 — 117 . نقلا عن : Gaim KIBREAB, Revisiting the Debate on People, Place, Identity and Displacement, Journal of Refugee Studies, 1999, 4, p. 385.

² — حول موضوع تحول أوروبا إلى ما يشبه القلعة التي يصعب على اللاجئين دخولها ، راجع : La Ligue Suisse des droits de l'homme, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), *op.cit.* ; François CRÉPEAU *op. cit.*, pp. 189 et ss ; Luc CAMBRÉZY et Véronique Lassailly-Jacob, *op. cit.*, pp. 22 – 24 ; Philippe DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 24.

متماسك للجوء من ناحية ، و أداة ذات صدقية عالمية للسهر على تطبيقه ، من ناحية أخرى ، و لكن ما يمكن ملاحظته هو أن هذا النظام أصبح يواجه مشاكل جمة تهدده بالتقهقر .

لقد تمت الإشارة سابقا إلى ظهور نوع جديد من الممارسات تنتافي و المبادئ الأساسية لقانون اللجوء ، من بينها على وجه الخصوص مبدأ عدم الرد أو العودة القسرية ، و الإشارة كذلك إلى أن هذه الممارسات لا تتفرد بها دولٌ معينة ، بل تبدو كأنها شبه عامة عالميا ¹ . و ما هو جديد كذلك ، يتجلى في الصعوبات المتزايدة التي تجدها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في إقناع الدول المعنية بعدم التمادي في هذه الممارسات ، التي تنتهك الحقوق الأساسية لطالبي اللجوء و اللاجئين على حد سواء ² .

و أكثر من ذلك ، فلقد أصبحت أصابع الاتهام تُوجّه حتى للمفوضية السامية باتهامها أنها تتساهل مع من لهم مسؤولية أولى في هذه الممارسات . و هكذا تقول السيدة كتلين نيولند (Kathleen Newland) بعد إشارتها إلى العودة غير الطوعية للعديد من اللاجئين بأن : ((المفوضية السامية قد وافقت عن مضض على العودة (القسرية) في هذه الحالات ، بحجة أنها كانت الاحتمال الأقل شرا بالنسبة للاجئين الذين هم غير آمنين في بلدان الملجأ . و لكن ، تم توجيه انتقادات لاذعة و طنيا و دوليا للمفوضية السامية و فاعلين آخرين ، لإقدامهم على إعادة — بكيفية قسرية — أناس إلى بلدانهم ، قبل أن يستقر الأمن في هذه الأخيرة .

إن الالتزام بعدم إعادة اللاجئين إلى أماكن حيث يوجد تهديدٌ لحياتهم و حريتهم أو حيث يمكن أن يعانون من الاضطهاد هو ، قبل كل شيء ، الحجر الأساس للنظام الدولي للجوء)) ³ .

و بعد تحليلٍ لِمَا آلت إليه أوضاع اللاجئين في السنوات الأخيرة ، يخلص الكتاب إلى القول بأن نظام الحماية الدولية يخضع اليوم لتغيير جذري متفق عليه من قِبَل أغلب دول العالم ، و يتجلى في الأخذ

¹ — راجع ما سبق حول واقع اللجوء في العالم بصفة عامة و في أوروبا و العالم العربي بصفة خاصة ، ص 370 — 380 و 412 — 423 .

² — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 111 — 112 .

³ — أنظر : Kathleen NEWLAND, The decade in review, World Refugee Survey, 1966, p. 16 .

مُشاراً إليه في : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 112 .

و من بين الحالات التي وُجّهت فيها أصابع الاتهام للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تخلّيها عن مسؤوليتها تجاه اللاجئين السودانيين المعتصمين بميدان المهندسين بالقرب من مكاتب المفوضية في القاهرة نهاية سنة 2005 ، حيث أسفر تدخل الشرطة المصرية لفضّ الاعتصام عن مقتل نحو 28 لاجئاً سودانياً . و بدل أن تقف المفوضية إلى صف اللاجئين السودانيين ، أعلنت أن هؤلاء اللاجئين لا يقعون ضمن حمايتها ، و أن عليهم العودة إلى بلدهم السودان ، من دون توفير ضمانات كافية ، أو حتى معلومات مؤكدة عن تحسن الأوضاع في السودان . و هكذا ، قامت المفوضية بالانسحاب تاركة أمر هؤلاء اللاجئين للأمن المصري ليتصرف إزاءهم كيفما يشاء ، و يعد ذلك تخلياً تاماً عن مسؤوليتها تجاههم .

و إثر ذلك ، أصدرت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تقريرها حول أزمة اللاجئين السودانيين تحت عنوان : " لاجئو السودان بين مطرقة الداخل و سندان المفوضية " ، كما وصفت أغلب منظمات حقوق الإنسان موقف المفوضية بأنه متواطئ .

أنظر : أزمة اللاجئين السودانيين في مصر : www.anhcri.net ؛ جريدة الخبر ، بتاريخ 5 جانفي 2006 ، العدد 4595 .

بقواعد و ممارسات جديدة تهدف إلى تضيق الخناق على طالبي اللجوء ، و التقليل من فرص دخولهم إلى أراضيها ، و عدم منح صفة اللجوء إلا لعدد قليل منهم ، فضلا عن تقويض الحقوق المُعترف بها للاجئين إلى جانب استبدال سياسة الحماية بسياسة المساعدة الإنسانية¹ .

إن المضي في إضعاف الحماية لا يتناسب و ما يدّعيه المجتمع الدولي من تشبّث بحقوق الإنسان لأن المبادئ و القواعد التي تحكم نظام اللجوء تُعتبر من إحدى المكونات الأساسية لحقوق الإنسان ، فلا يمكن أن يكون للمجتمع الدولي ازدواجية في خطابه الإنساني بإيلاء اهتمامه لحقوق الناس حينما تستقر في بلدانها ، و إغفالها حينما يدفع بهم خرق هذه الحقوق نفسها إلى مغادرة أوطانهم للبحث عن حماية الحد الأدنى من هذه الحقوق .

الفرع الثاني : الحاجة لإعادة النظر في نظام الحماية

إن نظام الحماية الدولية الذي تم إنشاؤه و تطويره خلال العقود الأربعة التي تلت الحرب العالمية الثانية أمكن المجتمع الدولي ، كما رأينا سابقا ، من معالجة قضايا اللجوء بكيفية ملائمة و مشرّفة . و لكن السؤال الذي يطرح نفسه بالحاح اليوم هو : هل هذا النظام لا زال يتناسب و متطلبات العصر ؟ . إن سؤالا من هذا النوع يبدو للوهلة الأولى كمفارقة ، لأن الاستمرارية في تحسين و تطوير حقوق الإنسان ، بما فيها حقوق اللاجئين ، مسألة حتمية تاريخيا² .

في الواقع ، إن ما يُراد من وراء هذا السؤال هو تبيان أن نظام الحماية الدولية في تصوّره و مفهومه الحاليين أصبح يزيد من حدة المشاكل أكثر ممّا يساعد على معالجتها . و لذلك ، فلربما السؤال الملائم الذي يُستحسن طرحه هو كالتالي : هل يساعد نظام الحماية الدولية الحالي على حماية فقط من هم في حاجة ماسة إلى ذلك ، أم أن استعماله أصبح يُوظّف بدون مبالاة من قِبَل العديد من الناس التي لا تربطها أية علاقة بمسألة اللجوء ؟³ .

لقد كشف التحليل الدقيق لأسباب تدهور واقع اللجوء ، كيف تم تمييع مفهوم اللجوء بسبب توظيفه من طرف أشخاص كثيرون قصد قبولهم لدى دولٍ أجنبية ، و كيف أصبحت كذلك تدفقات اللاجئين تمتزج في بعض الأحيان بتدفقات النازحين و العائدين و المتضررين من الحرب و عديمي الجنسية⁴ .

¹ — و في هذا الصدد يصف الأستاذ (F. CRÉPEAU) الوضع السيئ الذي أصبح يلف واقع اللجوء ، حيث يقول : ((Le réfugié n'est plus le bienvenu ... Les États industrialisés ont mis en place des barrières de plus en plus étanches destinées à les protéger de toute migration (réfugiée ou non) et la notion d'asile y est politiquement très dévaluée)) .

أنظر : François CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 313 .

² — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 118 .

³ — المرجع نفسه ، ص 118 — 119 .

⁴ — فالمهاجرون يقدمون أنفسهم على أنهم لاجئون ليتمكنوا من دخول البلاد ، بينما يلجأ طالبا اللجوء السياسي إلى مُهرّبي المهاجرين لترتيب رحلات مغادرة بلادهم .

إن ما يعاني منه هذا النظام هو تضخيم بعض المفاهيم التي يقوم عليها ، و على رأسها (مفهوم اللاجئين) . فعلى سبيل المثال ، عوض أن يبقى هذا الأخير يستمد مدلوله من العنصر الأساسي ألا و هو عنصر الاضطهاد ، راح البعض يعمل على توسيعه بإدماج حالات ليست لها أية علاقة بذلك العنصر ، مما شجع الكثير من الناس على استغلال هذه الفرصة و التقدم بطلبات للجوء ، على الرغم من عدم توفرهم على الشروط الضرورية المنصوص عليها في اتفاقية جنيف 1951¹ .

إن توسيع مفهوم (اللاجئين) ، و الذي شجعت عليه بعض الأجهزة الأساسية للأمم المتحدة مثل الجمعية العامة ، لربما كان يتلاءم و الوضع السياسي و الاقتصادي لما قبل الحرب الباردة ، و كذلك الإمكانات الإيوائية للدول حينئذ ، و لكن الوضع تغير اليوم بصفة جذرية ، حيث أن الدول أصبحت تتبرم من التكفل باللاجئين ، و تعلن صراحة أنه لم تبق لها القدرة على تحمل المزيد من اللاجئين² .

و كذلك ، من المفاهيم التي تم تضخيمها تلك التي ترتبط بمدة اللجوء ، حيث عوض أن يبقى اللجوء مؤقتا لغاية أن تزول الأسباب التي دعت إليه ، أصبح دائما . و المسؤولية هنا تتحملها الدول الغربية التي أقدمت بعد الحرب العالمية الثانية ، قصد إعادة بناء اقتصادياتها ، على منح صفة اللجوء بشكل دائم ، أي قبول اللاجئين بصفة نهائية فوق ترابها . و لم تكتشف الخطأ الذي وقعت فيه إلا حينما بدأ مئات الآلاف من البوسنيين يدخلون أراضيها هربا من الحرب سنة 1993³ .

و لقد اقترنت مسألة تحديد وضع اللاجئين بمسألة إعادة التوطين في بلد ثالث لدى العديد من اللاجئين ، خاصة في الحالات التي أصبحت ترى فيها المفوضية السامية أنه لا يمكنها توفير الحماية اللازمة للشخص المُعترف بوضعه كلاجئ إلا بتوطينه في دولة ثالثة ، الأمر الذي ساعد على اجتذاب أعداد كبيرة من اللاجئين⁴ .

و موازنة للمعادلة الغربية : الاعتراف باللجوء يساوي التوطين في بلد اللجوء ، فإننا نجد معادلة شبه مماثلة لدى العديد من اللاجئين المتواجدين في دول العالم الثالث و الذين ، في حال عدم حصولهم على فرصة إعادة توطينهم في أحد البلدان الغربية ، غالبا ما يفضلون البقاء في دول اللجوء عوض العودة

¹ - و من بين الأمثلة التي تعكس هذا الطرح ، قيام أعضاء فرقة رقص " البالي الوطني الجزائري " الفارون بمونتريال بطلب اللجوء السياسي في كندا . و ترجع حيثيات هذه القضية المثيرة إلى شهر نوفمبر 2010 ، إثر تخلف ثمانية أعضاء من راقصي البالي الجزائري بمدينة مونتريال الكندية و رفضهم العودة إلى الجزائر . و قد كشف هؤلاء الفارون للصحافة عن خلفيات قرارهم بالبقاء في كندا ، قائلين : ((طلبنا اللجوء السياسي في كندا لأننا لم نستطع العيش بـ 14 ألف دينار في بلدنا !!)) .

أنظر : الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، بتاريخ 24 نوفمبر 2010 ، العدد 3123 .

² - راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 119 - 120 .

³ - المرجع نفسه ، ص 120 .

و راجع كذلك ما سبق تفصيله في هذه الأطروحة عن " الطابع المؤقت للجوء " ، ص 106 - 108 .

⁴ - عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 120 .

إلى بلدانهم الأصلية ، و ذلك بالرغم من تحسن الأحوال و تغيّر الظروف التي أرغمتهم على الفرار و التماس اللجوء ¹ .

إن تضخيم مدلول مفهوم (اللاجئ) ، و اعتبار أن وضع اللجوء يمكن له أن يطول أو يدوم بما لا نهاية له ، قد خلق على امتداد العقود الأخيرة ما يمكن تسميته بـ " نموذج عدم الرغبة في العودة إلى البلد الأصل " (Paradigm of non Undesirability of return to country of origin) ² .

و أمام هذه الأوضاع ، قامت المفوضية السامية للاجئين بإعطاء الأولوية دوماً للإعادة الطوعية للاجئين ، حيث استطاعت أن تُرجع الملايين منهم إلى بلدانهم الأصلية ³ ، و لكن رغم ذلك بقي العديد من اللاجئين يتشبثون بفكرة البقاء في بلد اللجوء ، حتى بعد تحسّن الظروف أو زوال الأسباب التي دفعتهم للجوء .

و في محاولة لتبرير هذا السلوك ، راح البعض ينسبه إلى اعتبارات مختلفة ، منها مثلاً أن قرار العودة يصبح صعباً بعد مكوث اللاجئ لمدة طويلة خارج دولته الأصلية ، أو أن وضع اللجوء الذي يطول ينعكس على تصوّر اللاجئين لبلدهم الأصل ... إلخ . إن اعتبارات إنسانية مثل هذه لها أهميتها ، و لكنها لا تجيب عن السؤال ، لأن مصدرها راجع أساساً إلى إطالة مفرطة لحالة اللجوء التي كان تفاديها ممكناً قبل فوات الأوان ⁴ .

و على أية حال ، يمكن القول بأن الوضع الذي آلت إليه مؤسسة اللجوء اليوم هو وضع سيء للغاية ، حيث أصبح اللاجئون عرضةً للمبالاة تارةً و للتلاعب أو الانتفاع التعسفي تارةً أخرى ... فالحدود باتت تُغلق أمام طالبي اللجوء في شتّى أنحاء العالم ، و حتى أمام من هم صادقون في طلباتهم ⁵ . و كما هو معلوم ، لا يمكن أن يُحرم من هو صادق في طلبه حق اللجوء بسبب تكرار الطلبات المزيّفة ، و لا يُعقل كذلك أن يبقى اللاجئ إلى ما لا نهاية في بلد اللجوء إذا لم يعد هناك مبرر إجباري لذلك .

¹ — و الأمثلة على ذلك تكاد لا تقع تحت حصر ، كالأغلبية الساحقة من اللاجئين الأفغان المتواجدين في إيران و باكستان منذ سنة 1979 إلى غاية اليوم ! .

² — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 121 .

³ — راجع ما تقدم سابقاً بشأن العودة الطوعية للوطن ، ص 351 — 353 .

⁴ — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 121 — 122 .

⁵ — و قد أشار الأستاذ (F. CRÉPEAU) إلى الوضع المتأزم الذي أصبحت تعرفه مؤسسة اللجوء اليوم في تحليل مفصّل تحت عنوان : (L'asile, un institution en crise) ، حيث ذكر أن تفاقم أوضاع اللجوء يرجع إلى جملة من الأسباب المتداخلة مع بعضها البعض ، منها على الخصوص : تزايد عدد طالبي اللجوء السياسي في الدول الصناعية خاصة و في مختلف أنحاء العالم بصفة عامة ، الصعوبات الاقتصادية و المالية التي اجتاحت اقتصاديات بلدان أوروبا ، التأثير السيئ للسياسات التي تستهدف الحد من الهجرة غير المشروعة على مسألة اللجوء . و اللافت للنظر في هذا التحليل أن الوضع السيئ لواقع اللجوء لم يكن وليد اليوم ، بل يرجع إلى منتصف السبعينيات من القرن العشرين . أنظر : François CRÉPEAU, *op. cit.*, pp. 313 et ss .

إنّ مؤسسة اللجوء لم يكن لها أن تكون مؤسسة لتلبية مصالح خاصة ، بل لحماية من يتهدّدهم الاضطهاد و القتل في بلدهم ، بسبب عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو انتمائهم إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائهم السياسية .

إن ما هو مُطالبٌ به المجتمع الدولي اليوم هو إعادة النظر ، و لكن ليس في المبادئ الأساسية للحماية الدولية كعدم الإبعاد و إلزامية دراسة طلبات اللجوء و الفصل فيها بكل نزاهة و موضوعية ... إلخ ، بل في السياسات التي أدت إلى تضخيم مدلول بعض المفاهيم الأساسية ، و على رأسها مفهوم (اللاجئ) و مفهوم الحلول الدائمة ، و أن يتم ذلك تحت شعار " توفير حماية أفضل ، و لكن فقط لمن هم في حاجة ماسة لها " ¹ .

و من بين المفاهيم التي يجب كذلك توضيحها و التدقيق فيها مفهوم (النازح) ، فلا يُعقل أن يُحرم ملايين من النازحين من حماية دولية ملائمة عندما تُنتهك حقوقهم الأساسية . و لكن في نفس الوقت لا يُعقل أن يتم ذلك بالمزج بين حمايتهم و حماية اللاجئين ، و إلا سيكون ذلك حتما على حساب هذه الأخيرة ² .

و ما هو مطالبٌ به المجتمع الدولي كذلك هو أن تكون له سياسة فعالة و جريئة إزاء حالات اللجوء التي قد تطول بفعل أسباب غير تلك التي تتعلق باللجوء نفسه . و من ذلك مثلا السبب الاقتصادي ، حيث يرفض عددٌ كبيرٌ من اللاجئين العودة إلى بلدانهم نتيجة تدمير البنيات التحتية و الاقتصادية لتلك البلدان كما هو الحال بالنسبة للاجئين الأفغان ³ . فإذا أراد المجتمع الدولي تشجيع هؤلاء اللاجئين على الرجوع إلى بلدانهم ، فعليه أن يساعد أولاً على إعادة بناء اقتصاديات هذه البلدان ، عوض الاستمرار في تقديم المساعدات الإنسانية إلى ما لا نهاية للاجئين أنفسهم في بلدان اللجوء ⁴ .

لقد حان كذلك الوقت ، إذا ما أراد المجتمع الدولي وضع حد لمسلسل تقهقر الحماية الدولية للاجئين بأن تخرج مسألة (اللجوء) من دائرة الفوضى التي تتخبط فيها منذ عدة سنوات ، و أن تتكاثف الجهود الدولية لبلورة سياسة متماسكة و واضحة المعالم لنظام اللجوء ، كما ينبغي كذلك الابتعاد قدر المستطاع عن التسييس المتزايد للعمل الإنساني بصفة عامة و لمشكلة اللجوء بصفة خاصة ⁵ .

¹ — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 123 — 124 .

² — راجع ما سبق عن اتّساع ولاية المفوضية لفئة النازحين داخليا ، ص 335 — 343 .

³ — راجع على سبيل المثال : حالة اللاجئين الأفغان في باكستان و إيران ، و التي تفاقت مع مرور الوقت .

HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, pp. 48 et ss .

⁴ — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 124 — 125 .

⁵ — لا شك أن تسييس قضايا اللجوء ، إذا كان يدل على شيء فهو يدل قبل كل شيء على الوضع المزري الذي أصبحت تعرفه أوضاع اللاجئين في جميع بقاع العالم ، ممّا أثار انتقادات شديدة من قبل الفقهاء و الباحثين . و في هذا الصدد يقول =

= الأستاذ " طارق حسني أبو سنة " : ((... و لكن ما زال حتى الآن توجد دول و هيئات و منظمات دولية سواء حكومية أو غير حكومية تخضع مساعداتها لتحقيق أهداف دعائية معينة سياسية تُحقّق بها مصالحها حتى و لو على المدى البعيد . و خاطئ من يظن أن تلك المساعدات الهائلة التي تنصبّ على اللاجئين في مجملها ذات طابع إنساني بحت ، بل هو في الأساس سياسي و يغلف بأي شكل حتى يحقق الغرض المطلوب منه)) .

أنظر : طارق حسني أبو سنة ، مرجع سابق ، ص 249 .

و في ذات الإطار ، أي الاستغلال السياسي لقضايا اللجوء ، تقول الباحثة (بركو كورولا Pirkko Kourula) : ((إن التدخل السياسي لمجلس الأمن في قضايا اللجوء يمكن أن تتجم عنه نتائج غير متوقعة أو تأخير في إنجاز المهام المتعلقة بالحماية الدولية)) . و تضيف قائلة : ((ورغم أن الجوانب السياسية لمشاكل اللجوء لا يمكن جملها ، إنه من البديهي أن الخط بين العمل السياسي و العمل الإنساني أصبح رهيفا في السنوات الأخيرة ، و إذا ازداد رهافة فإن المجال الضروري لتوفير الحماية الدولية ، لربما سيضيع)) .

أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 125 — 126 . نقلا عن :

Broadening the Edges, Refugees Definition and International Protection Revisited, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, pp. 220 et 345.

و حول موضوع تسييس قضايا اللجوء ، راجع على الخصوص :

عبد الله الأشعل ، تطور الوضع الدولي للاجئين السياسي ، مرجع سابق ، ص 49 — 50 ؛ خديجة المضمض ، مرجع سابق ، ص 126 خديجة عرفة محمد ، لاجئو العالم الإسلامي ... بين الاعتبارات السياسية و الإنسانية ، مرجع سابق ؛ هالة أحمد الرشدي ، مرجع سابق ، ص 152 ؛ جيل لويسر ، مرجع سابق ص 24 ؛ فرانسوا بيريزيوسى ، مرجع سابق ص 10 ؛ جيمس هاثاواي ، مرجع سابق ، ص 23 ؛ سوسن حسين ، لقاء العدد : سادكو أوغاتا (المفوضة السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) ، مرجع سابق

ص 163 ؛ Roger NATHAN – CHAPOTOT, *op. cit.*, pp. XI et ss

و كذلك ، راجع ما تقدم في أطروحتنا هذه عن طبيعة عمل المفوضية ، ص 332 — 334 .

المبحث الثاني

اتفاقية 1951 بين المؤيدين و المعارضين

مما لا شك فيه أن اتفاقية اللاجئين لعام 1951 شكلت أساس النظام الدولي لحماية اللاجئين ، فعلى مدى الستين سنة الماضية أُسست حماية اللاجئين على مبادئ هذه الاتفاقية .

و قد كانت هذه الاتفاقية أول اتفاقية دولية حقيقية تتناول النواحي الجوهرية من حياة اللاجئين . و قد بينت مجموعة من حقوق الإنسان الأساسية التي يجب أن تكون على الأقل معادلة للحريات التي يتمتع بها الرعايا الأجانب في بلد ما ، و في العديد من الحالات ، الممنوحة لمواطني تلك الدولة . و تعترف هذه الاتفاقية بالنطاق الدولي لأزمات اللاجئين ، و ضرورة توافر تعاون دولي ، بما في ذلك اقتسام الأعباء بين الدول من أجل معالجة المشكلة ¹ .

و للاتفاقية أهمية قانونية ، و سياسية ، و أخلاقية تتجاوز كثيرا أحكامها المحددة ؛ فأهميتها القانونية تكمن في أنها توفر المعايير الأساسية التي يمكن أن يستند إليها العمل القائم على المبادئ ، و تُعزى أهميتها السياسية إلى أنها توفر إطارا عالميا حقيقيا يمكن للدول أن تتعاون في نطاقه ، و أن تتقاسم المسؤولية الناجمة عن اللجوء القسري ، و تتمثل أهميتها الأخلاقية في أنها إعلان فريد من جانب تلك الدول الأطراف فيها ، بالتزامها بالتمسك بحقوق بعض الأشخاص الأكثر استضعافا و تضررا ، و حماية هذه الحقوق ² .

و مع مطلع هذا القرن ، و بعد مرور أكثر من خمسين سنة على إقرار الاتفاقية ، دارت مناقشات حامية ، و ثار جدل حاد حول جدوى اتفاقية 1951 في الوقت الراهن ، و هل ما زالت هذه الاتفاقية ملائمة للألفية الجديدة ، أم أنها قد عفا عنها الزمن ، و باتت غير صالحة ، و لا يمكن إعمالها على أرض الواقع ؟ .

و في هذا الصدد ، برز اتجاهان متعارضان ، أحدهما مؤيد للاتفاقية و آخر معارض لها . و لحسم الموقف بين الاتجاهين ، أجرت المفوضية سلسلة من المشاورات الشاملة لتقييم الاتفاقية ، و بحث جدواها في الوقت الحالي .

¹ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 1 .

² — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حماية اللاجئين : دليل القانون الدولي للاجئين ، مرجع سابق ، ص 1 .

و عليه ، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب ، نستعرض في المطلب الأول آراء المدافعين عن الاتفاقية ، و نتناول في المطلب الثاني أقوال و حجج المنتقدين للاتفاقية ، أما المطلب الثالث فنخصصه لبسط المشاورات الشاملة و ما خلصت إليه من ضرورة إصلاح و تعزيز الاتفاقية .

المطلب الأول : المدافعون عن الاتفاقية

كثيرا ما يُقال — بحق — أن اتفاقية جنيف 1951 تمثل أساس حماية اللاجئين ، و هي بذلك الصك الوحيد العالمي بالمعنى الحقيقي للكلمة الذي يرسى المبادئ الأساسية التي يجب أن تستند إليها الحماية الدولية للاجئين .

و في هذا السياق ، تؤكد الباحثة (إريكا فيلر) أن موطن القوة في اتفاقية 1951 يكمن في أنها تقنن المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين ¹ .

و لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو : هل اتفاقية جنيف 1951 ما زالت مناسبة للألفية الجديدة ؟ و يرد المؤيدون بالإيجاب ، فبعد مرور ستين عاما ، لا زالت الاتفاقية هي حجر الزاوية في مجال الحماية . و على طول الطريق تمت إنجازات و تغيرات هائلة بالغة الأهمية ، و على منوالها نُسجت اتفاقيات إقليمية . و هكذا أصبحت بعض البنود مثل تعريف لفظ (اللاجئ) و مبدأ عدم إجبار الناس على العودة إلى أراض قد يواجهون فيها الاضطهاد (عدم الرد) من القانون الدولي الأساسي ² .

صحيح أن الاتفاقية — يضيف هؤلاء — قد اعتمدت أصلاً لمعالجة عقابيل الحرب العالمية الثانية في أوروبا ، و التوترات السياسية المتنامية بين الشرق و الغرب . و لكن بالرغم من أن طبيعة الصراع و أنماط اللجوء تغيرت بالعقود الواقعة بين ذلك ، إلا أن الاتفاقية قد أثبتت أنها مرنة بشكل ملفت للنظر في المساعدة على حماية ما يقدر بنحو 50 مليون شخص في جميع أنواع المواقف المختلفة ³ .

و إزاء هذه الحقيقة ، يشير الكثير من القانونيين بأن أحكام الاتفاقية تمثل تحدياً قانونياً معقداً ، ففي حين أن بعض موادها مطلقة ، فإن كثيرا من المواد تتضمن من المرونة ما يكفي للسماح للمعاهدة بالبقاء و التطور ، من خلال التفسير ، مع تغير الأزمان و الظروف ⁴ .

¹ — أنظر : إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 6 .

² — أنظر : راي ولكسون ، اتفاقية اللاجئين في ذكراها الخمسين ... ، مرجع سابق ، ص 2 .

³ — أي اللاجئين و النازحين و المشردين و العائدين ... إلخ .

أنظر : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين :

— الأسئلة التي يكثر طرحها بخصوص اتفاقية اللاجئين ، مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، ص 16 .

— اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، مرجع سابق ، ص 8 .

⁴ — ماريلين أكبرون ، مرجع سابق ، ص 19 . و هذا ما ذهب إليه "رود لوبرز" المفوض السامي السابق لشؤون اللاجئين في تأكيده على طول عمر الاتفاقية، حيث يقول: ((لقد أثبتت الاتفاقية مرونتها من خلال توفيرها الحماية من الاضطهاد و العنف لملايين اللاجئين على مدى العقود السابقة . ففي المحور الذي يدور حوله نظام الحماية الدولية ، و لو تلاعبنا بها فعلينا أن نتحمل عواقب ذلك)) . أنظر : ب. س. تشيميني ، اتفاقية اللاجئين في عامها الخمسين : مقدمة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، ص 4 .

هذا ، و من ناحية أخرى ، و دفاعا عن الاتفاقية ، يجب أن نؤكد أنها لم يكن المقصود بها أصلا أن تكون صكا يؤدي إلى الاستقرار الدائم ، و كذلك لم يُقصد منها أبدا أن تكون أداة لمراقبة و ضبط عملية الهجرة ، و إنما تمت صياغتها ، مثلها مثل بروتوكول 1967 ، لتكون اتفاقا عالميا متعدد الأطراف حول وضع المعايير بشأن كيفية حماية الأفراد المحتاجين إلى الحماية ¹ .

صحيح أن الاتفاقية تؤثر على الحق السيادي في تنظيم الدخول عبر الحدود ، و لكن ذلك يهدف إلى منح استثناء مطلوب لفئة بعينها من الناس . و لذلك تتفهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قلق الدول التي ترى أن اللجوء ينبغي ألا يُستخدم باستهتار ، و ألا يُساء استخدامه .

و الملاحظ ، أن الاتفاقية نفسها تشتمل على ضمانات ضد تلك المخاطر ، و أن الدول لديها وسائل أخرى للحد من تلك المخاوف . و من ثم فلا داعي لإدانة أو تعديل ذلك الإطار العالمي الوحيد الموجود حاليا لحماية اللاجئين . فعدم قدرة الدول على مراقبة حدودها ، أو على ترحيل الأجانب الذين لا يحق لهم الاستمرار في الإقامة على أراضيها ، يجب أن لا يُعزى للاتفاقية ² .

و من هنا ، نجد أن الآراء التي تدفع بأن الاتفاقية لم تعد ذات جدوى تدحضها بعض التطورات المشجعة التي وقعت مؤخرا ... و التي أكدت على الأهمية المحورية للاتفاقية بالنسبة لنظم اللجوء القائمة حاليا ³ .

و ترتيبا على ذلك ، انتهى الفريق المدافع عن الاتفاقية إلى القول بأن هذه الأخيرة لا زالت في عنفوانها ، و هي أبعد ما تكون عن اتفاقية أدركها العفاء ⁴ ، ذلك أن جميع القيم و المبادئ التي تحتويها هي قيم خالدة ⁵ ، فهي إنجاز فريد من نوعه ، ساعدت ملايين من المدنيين في إعادة بناء حياتهم و صارت بمثابة (السور الذي يمكن أن يحتمي خلفه اللاجئين) ⁶ .

¹ — أنظر : إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 6 .

² — و في ذات المعنى تقول الباحثة (إريكا فيلر) مديرة إدارة الحماية الدولية بالمفوضية : ((إن مشكلة الهجرة يجب معالجتها بالتزاد مع مشكلة اللاجئين ، لكن باستخدام وسائل مختلفة . و لا يمكن اعتبار الاتفاقية مسؤولة عن العجز عن التعامل مع مواقف لم تكن أبدا مصممة لمواجهتها)) . أنظر : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 21 .

³ — راجع : إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 6 .

⁴ — المرجع نفسه ، ص 8 .

⁵ — فهي توضح التزامات و حقوق اللاجئين و التزامات الدول تجاه هؤلاء اللاجئين .

و تأكيدا على القيم الخالدة للاتفاقية ، خلص الأستاذ (رود لوبرز) إلى القول : ((مع مرور خمسين عاما على إبرام معاهدة اللاجئين ، يجادل بعض منتقديها بأن المعاهدة أصبحت قديمة و لا تتماشى مع العصر الحالي ، خاصة مع ظهور العولمة و الهجرات الجماعية و تغيير طبيعة الصراع . في حين يُصرُّ البعض — و أنا منهم — على أن القيم التي تضمنتها المعاهدة خالدة ، و أنها أثبتت صمودها بصورة ملحوظة)) . أنظر : رود لوبرز ، البحث عن حلول ، على الموقع الإلكتروني الآتي : www.bbc.co.uk/arabic/

⁶ — يعود هذا التشبيه للباحثة (إريكا فيلر) ، و تضيف مدافعة عن الاتفاقية : ((إنها أفضل ما نملكه — على المستوى الدولي — لضبط مسلك الدول)) . أنظر : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 6 .

المطلب الثاني : المنتقدون للاتفاقية

يجادل بعض النقاد بأن اتفاقية اللاجئين لعام 1951 — و كما يشير إليها عنوانها — ليست وثيقة شاملة ، لأنها لا تتناول حركات اللاجئين على نطاق واسع ، و لا مسألة اللجوء أو السماح بدخول بلد الملجأ ، و لا تفاصيل التعاون الدولي ، أو التوصل إلى حلول إلّا فيما يتعلق بوضع الفرد بوصفه لاجئاً و لم يكن المقصود من الاتفاقية أصلاً أن تتناول مثل هذه الأمور على وجه التحديد ¹ .

و يضيف آخرون أن هذه الاتفاقية ليست حلاً ناجعاً لكل مشاكل اللاجئين ، لأن الأسباب الأصلية للجوء تقع خارج نطاقها . و إذا كانت فكرة المشاركة في تحمل الأعباء متصلة في بنودها ، فلا يوجد تجسيد عملي لهذه الفكرة من خلال نصوص معينة في الاتفاقية ، كما لا توجد بها نصوص تتعلق بلمّ شمل الأسر أو إتاحة الإجراءات لطالبي اللجوء أو منح اللجوء . و كذلك ، لا توجد بها إجراءات مُعدّة خصيصاً لتلبية الاحتياجات الخاصة للنساء و الأطفال ، و ليس فيها إلّا القليل مما يبرز الجانب الخاص بإيجاد الحلول في مجال حماية اللاجئين ² .

و لقد كان فيما استجد من أسباب اللجوء أن أصبحت نصوص اتفاقية 1951 قاصرة عن أن تشمل بتعريفها المحدود أنماطاً مستجدة من اللاجئين ، فالاتفاقية تشير فقط إلى اللاجئين بسبب الاضطهاد العنصري أو الديني أو بسبب الجنسية أو الانتماء إلى جماعات معينة أو بسبب الآراء السياسية ، على حين أن المجتمع الدولي يهتم اليوم كذلك بعمليات اللجوء الداخلي ، أي النزوح داخل الوطن الواحد ، و يود أن تمتد إليها وسائل الحماية و المساعدة التي يمكن أن تتوافر للاجئين عبر الحدود الدولية ، خاصة و أن معظم الحالات نجدها في دول نامية فقيرة ³ .

و في اعتقادنا أن اللاجئين في الداخل (أي النازحين داخل الدولة) ، إن أُتيحت لهم فرصة اللجوء إلى دول أخرى لما تردّدوا ، فحالهم إذن أكثر صعوبة ممّن تمكن من الهرب إلى دولة أخرى فارّاً بحياته . و لكن عادة ما تقف عوامل المسافات و غلق الحدود و الإجراءات المقيدة دون لجوئهم إلى دولة أخرى أكثر أمناً ⁴ .

و فضلاً عن ذلك ، تستثني اتفاقية اللاجئين في تعريفها للاجئين أولئك الذين يضطرون لأسباب اقتصادية الخروج من بلادهم و يلجأون إلى بلدان أخرى ، و كذلك أولئك الأشخاص الذين يُجبرون على

¹ — راجع : غاي س. غودوين — غيل ، بعد الحرب الباردة : تغيّر مفهوم الملجأ و اللاجئ ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 جويلية 2001 ، ص 10 .

و في نفس إطار الاهتمام ، تعترف الباحثة (إريكا فيلر) دونما تحفّظ بأن الاتفاقية ليست علاجاً ناجعاً لكل مشاكل اللجوء و لم يكن المراد منها أصلاً أن تكون كذلك . أنظر : ب. س. تشيميني ، مرجع سابق ، ص 4 .

² — راجع : إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 6 .

³ — راجع : حازم حسن جمعة ، مرجع سابق ، ص 16 .

⁴ — المرجع نفسه ، ص 17 . و راجع كذلك ما سبق ، ص 335 و ما يليها .

اللجوء نتيجة الحروب و الكوارث الطبيعية ، و هذا ما ترك تعريف الاتفاقية لمن هو لاجئ يستثني الملايين من (اللاجئين) في العالم الذين لم يتعرضوا بشكل شخصي إلى الاضطهاد ¹ .

و كذلك ، من سلبيات اتفاقية اللاجئين لعام 1951 أن الإجراءات التي تواجه اللاجئين حتى يتم قبوله لدى دولة أخرى قد لا تقلُّ صعوبة و مرارة عن حالة الاقتلاع التي اضطرته لترك موطنه الأصلي و تلك الصعوبات تعود — فيما يبدو — إلى أن الشرطين الأساسيين اللذين يجب أن يتصف بهما اللاجئ حسب اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 ، و هما الخوف الحقيقي الذي دفع الشخص لترك بلده و الاضطهاد الذي واجهه اللاجئ في بلده الأصلي ، هذان الشرطان لم يتم تعريفهما بدقة ، و تُرك تعريفهما للدولة المضيفة ، ممّا يعطي الدولة التي يرغب اللاجئ باللجوء إليها الحرية في قبوله أو عدم قبوله ² .

و لا يقف الأمر عند هذا الحد ، فقد لوحظ أن اتفاقية جنيف سنة 1951 و بروتوكول عام 1967 المكمل لها ، و اللذين يُعتبران الأساس في الحماية و الحفاظ على مكانة اللاجئ ، بعيدان عن الكمال كأدوات قانونية تهتم باللاجئ ، و ذلك :

1 — لأنه تم إعدادهما للحالات الفردية من اللاجئين ، مما جعل الدول تجد مشقة بالغة و عبئاً ثقيلاً في واقع الحال في الالتزام بأحكام الاتفاقية في حالة وجود أعداد ضخمة من اللاجئين بصورة مفاجئة (أي حالة تدفق اللاجئين) ³ .

2 — كما يُفهم من مضمونها أن المساعدة و الحماية تتوقفان في حالة عودة اللاجئ إلى بلده الأصلي أو حصوله على جنسية أخرى ، كما لا تتم المساعدة أو حماية اللاجئ الذي استطاع الحصول على مساعدة من قبل مؤسسات دولية أخرى مثل الفلسطينيين ، حيث تساعدهم وكالة الغوث الدولية ⁴ .

3 — و الأهم أنه لا يوجد لهذه الأنظمة (أي اتفاقية جنيف 1951 و بروتوكول 1967) أية مكانة في القوانين الداخلية للدول التي وافقت عليها و أقرتها ، مما يُعيق و يُؤخر اللاجئ و يُعرضه للكثير من الصعوبات ⁵ .

¹ — راجع : عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 43 — 44 .

² — المرجع نفسه ، ص 43 .

³ — إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 6 ؛ Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 112

هذا ، و من الواضح أن الاتفاقية كانت تحتاج إلى تعزيز حتى تظل وثيقة الصلة بالنسبة لهذه الموجات الكبيرة من اللاجئين ، و في هذا المعنى تقول الأستاذة (Sophie ALBERT) :

((L'absence de détermination de groupe : La Convention ne s'intéresse qu'aux cas individuels, pris un à un et non à la détermination de groupe.

Les États fondateurs de la Convention ne voulaient pas s'engager dans cette voie, ne sachant pas l'ampleur que prendraient l'avenir les flux de réfugiés)) .

أنظر : Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, pp. 80 — 83

⁴ — أنظر : عبد الحميد سيف ، مرجع سابق ، ص 43 — 44 .

⁵ — المرجع نفسه ، ص 43 — 44 .

كذلك الحال ، من المآخذ على اتفاقية 1951 أنها لم تعد تتسحب على الأوضاع الجديدة ، فلقد تجاوزت الأحداث العالمية أجزاءً منها ، و غدت قضايا لم تخطر على بال واضعيها تمثل مشكلات رئيسية في عالم أصبح فيه اللاجئين أكثر تكديساً و اكتظاظاً ...¹ .

و هكذا ، و بعد مرور عقود طويلة لاعتماد هذه الاتفاقية ، بدأت لاحتها في التفكك — وفقاً لما تراه نفس العواصم التي سبق لها أن بثت الحياة في نظام الحماية منذ أكثر من نصف قرن مضى — فقد تضاعفت الأزمات على شاكلة أزمة كوسوفو و العراق و أفغانستان ، و التي جعلت ملايين من البشر يتدافعون في الهروب بحثاً عن ملاذ آمن . و صار السفر بين القارات أمراً سهلاً ، و أدت التجارة المزدهرة في تهريب البشر إلى تضخم عدد المهاجرين غير الشرعيين . و قد أفضى ذلك إلى قلق متزايد للدول ، حيث رأت أن نظمها الخاصة باللجوء تتعرض للارتباك من جرّاء الكتل المتشابكة من اللاجئين و المهاجرين لأسباب اقتصادية² .

¹ — أنظر : راي ولكسون ، اتفاقية اللاجئين في ذكراها الخمسين ... ، مرجع سابق ، ص 2 .

و في هذا الصدد ، يذهب الأستاذ " عبد الله الأشعل " إلى القول بأن هناك مجموعة من الحقائق الجديدة التي تجعل القانون الحالي للجوء بصفة عامة و اتفاقية 1951 بصفة خاصة في حاجة ماسة إلى تغيير . للتفصيل في هذه الحقائق ، راجع : عبد الله الأشعل القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية و تطبيقية) ، مرجع سابق ، ص 57 .

و تحت عنوان (L'élaboration d'un nouvel instrument international relatif aux réfugiés) أشار الباحث (François Rigaux) قائلاً :

((J'ai déjà indiqué que les dispositions combinées de la Convention de Genève et du Protocole de New York sont aujourd'hui dépassées)) .

أنظر : François Rigaux, *op. cit.*, p. 103

و في نفس الاتجاه ، يشير (جاك سترو) وزير الداخلية البريطاني الأسبق إلى : ((أن الاتفاقية لم تعد صالحة للعمل على النحو الذي كان يقصده إقرارها)) . أنظر : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 20 — 21 .

أما (توني بلير) رئيس الوزراء البريطاني الأسبق ، فيخلص إلى القول : ((أنه رغم " خلود قيم " الاتفاقية إلا أن الوقت قد حان " لوقف تأمل و تفكير في مدى انطباقها على عالم اليوم ")) . و يضيف مفسراً و مستذكراً : ((إن الدعوة موجهة إلى إصلاح الكيفية التي تعمل بها الاتفاقية و ليس قيمها)) . أنظر : راي ولكسون ، اتفاقية اللاجئين في ذكراها الخمسين ... ، مرجع سابق ، ص 2 ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 7 .

و كذلك ، طالبت منظمة العفو الدولية في تقريرها السنوي لعام 1999 بوضع نهج جديد لحماية اللاجئين بدلا من اتفاقية اللاجئين لعام 1951 التي عفا عليها الزمن (على حد وصف التقرير) .

و أمام هذه الآراء الداعية لإعادة النظر في الاتفاقية ، تقترح الأستاذة (Sophie ALBERT) حليين ممكنين قائلة :

((Deux solutions s'offrent à nous : soit l'amendement de la Convention de 1951 pour y faire entrer des dispositions concernant les réfugiés de pays en guerre ou en crise ou encore, dévastés par une catastrophe naturelle ; soit l'élaboration d'un traité international sur l'asile territorial, instituant un droit subjectif à l'asile pour les personnes menacées d'un grave danger et un statut " d'asilé " garantissant des droits économiques et sociaux)) .

أنظر : Sophie ALBERT, Les réfugiés Bosniaques en Europe, *op. cit.*, p. 168

² — راجع : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 6 ؛ راي ولكسون ، مشكلات قديمة ... واقع جديد ، مرجع سابق ، ص 14 .

و أمام هذه الثغرات التي يعاني منها نظام الاتفاقية ، خلص المنتقدون إلى القول بأن الاتفاقية قد صارت وثيقة بالية ، و غير قابلة للتنفيذ ، و منبئة الصلة بالموضوع ¹ .

المطلب الثالث : المشاورات الشاملة : إصلاح و تعزيز الاتفاقية

لن يجادل كثيرون في أن اتفاقية اللاجئين لعام 1951 تمثل أداة هامة و حيوية ، إلى جانب الصكوك الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان ، في وضع الحد الأدنى من معايير حقوق اللاجئين . إلا أن كثيرا من النقاد — كما رأينا سابقا — أصبحوا يميلون شيئا فشيئا لاختصاص جدوى الاتفاقية في عالم تغير كما يقولون تغيرا فجائيا من حيث طبيعة و سمات اللجوء القسري الجماعي للملايين ² .

و قد دفع هذا الوضع بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى دعوة المجتمع الدولي للقيام بتحليل موضوعي و شامل لنص الاتفاقية ، و التفكير في أساليب جديدة لجعل نظام الحماية الدولية الوارد بالاتفاقية أكثر فاعلية و متطابقا و متطلبات العصر ³ .

و بالفعل ، فقد استغلت المفوضية فرصة إحياء الذكرى الخمسين لاتفاقية اللاجئين (انطلاقا من شهر جوان سنة 2000) للمبادرة بعقد سلسلة من مؤتمرات التشاور العالمية ، سُميت بالمشاورات الشاملة (Global Consultations) ⁴ . و كانت تهدف إلى التأكيد مجددا على الدور الأساسي للاتفاقية من ناحية و من ناحية أخرى ، إلى الاعتراف بالثغرات و أوجه القصور في نظام الاتفاقية ، و العمل على سدّها من منظور الأشخاص الذين يطلبون الحماية و يحتاجون إليها ، و الحكومات التي تعترضها معضلات عسيرة في هذا الصدد ⁵ .

و قد جرت تلك المشاورات على ثلاثة مسارات متوازية ، تدرج تحتها بصفة عامة مختلف القضايا السياسية و القانونية و العملية .

و يتركز المسار الأول أو (المسار السياسي) تحديدا على اتفاقية 1951 ، و تقديم الدعم لها على أعلى المستويات السياسية ، للحفاظ على ترابطها و جدواها و مكانتها في الإطار الكلي للحماية ⁶ .

¹ — راي ولكنسون ، اتفاقية اللاجئين في ذكراها الخمسين ... ، مرجع سابق ، ص 2 ؛ ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 6 .

² — ليان ماكميلان ، لارز أولسون ، الحقوق و المساءلة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، ص 30 .

³ — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 127 .

و بهذا الخصوص ، ترى السيدة (صادكو أوغاتا) المفوضة السابقة لشؤون اللاجئين أن : ((الاتفاقية نفسها لا بد من أن تبقى مقدسة ، بيد أننا قد نتمكن من تسوية بعض القضايا المعلقة ، و أن نحاول سد الثغرات)) .

أنظر : راي ولكنسون ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : الذكرى الخمسون لإنشائها ، مرجع سابق ، ص 21 .

⁴ — أنظر : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 7 .

⁵ — راجع : إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 8 .

⁶ — المرجع نفسه ، ص 9 .

و قد كان التحوّف لدى البعض أن تُستغلّ سلسلة مشاورات هذا المسار للدفع بمفاوضات جديدة حول اتفاقية 1951 و بروتوكول 1967 ، و لكن سرعان ما اتّجه النقاش إلى بلورة إجماع الدول المشاركة على ضرورة دعم الاتفاقية باعتبارها الركيزة الأساسية للنظام العالمي لحماية اللاجئين . و تُوجّه هذا المسار بتنظيم اجتماع وزاري للدول الأعضاء في الاتفاقية ، و ذلك بجنيف في ديسمبر 2001 ، حيث صدر عنه (إعلان الدول الأعضاء) في الاتفاقية .

و قد أقر هذا الإعلان بالأهمية المستديمة لاتفاقية جنيف 1951 المعدلة ببروتوكول 1967 ، و تشبّثت الدول الأعضاء بها باعتبارها الأداة الأساسية لنظام الحماية الدولية ، و لكن مع ذلك ، أقرت هذه الدول بأنه يجب تطوير هذا النظام بكيفية تمكّن من تكميل و تقوية الاتفاقية و البروتوكول معاً¹ .

كما أكد الإعلان أيضاً على ضرورة توسيع الطابع العالمي للاتفاقية ، و ذلك بدعوة الدول التي لم تقم بذلك إلى الانضمام إليها . و شجّع الإعلان كذلك الدول الأطراف على سحب التحفظات التي قامت بها الدول خلال انضمامها إلى الاتفاقية ، و وجّه نداءً إلى جميع الدول الأطراف على ضرورة التنفيذ الفعلي و الكامل لكل مقتضيات الاتفاقية² .

أما المسار الثاني و هو (المسار القانوني) ، فيركّز على مناقشة و تحليل التفسيرات المختلفة لبعض جوانب الاتفاقية من أجل توحيدها قدر الإمكان . و تتعلق هذه الجوانب بتعريف اللاجئ ، الانتماء إلى فئة اجتماعية خاصة ، اضطهاد النساء ، تواجد منطقة ببلد الأصل يمكن أن تكون بديلاً للحماية ، لمّ شمل الأسرة ، عقوبة اللاجئ الذي دخل بصفة غير مشروعة إقليم دولة اللجوء ، أحكام الانقطاع و الاستبعاد ، مضمون مبدأ عدم الرد عند الحدود³ .

و لقد تمت مناقشة هذه المسائل من خلال تنظيم أربع ندوات للخبراء في سنة 2001 ، في كل من واشنطن ، كامبريدج ، سان ريمو ، و جنيف ، حيث شارك فيها ممثلون عن الحكومات و المنظمات غير الحكومية ، بالإضافة إلى أساتذة جامعيين و خبراء مختصين في شؤون اللاجئين بصفة خاصة و الشؤون الإنسانية بصفة عامة⁴ .

و فيما يتعلق بالمسار الثالث و هو (المسار العملي) ، فقد دارت حلقاته في إطار المجلس التنفيذي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، و توزعت إلى اجتماعات إقليمية ، شارك فيها ممثلون عن الدول و المنظمات الحكومية و غير الحكومية ، بالإضافة إلى فقهاء القانون و ممثلين عن اللاجئين .

¹ — و في هذا الصدد أشار السيد (رود لوبرز) منوّهاً : ((منذ بضع سنوات مضت ، كانت الاتفاقية هدفاً للهجوم ، كانت الدول تتحامل و تُحاجّ بأنها صارت بالية ، و الآن لم يعد هذا هو الحال ، و لا يشك أحد في استمرار صلاحيتها)) .

أنظر : راي ولكنسون ، مشكلات قديمة ... واقع جديد ، مرجع سابق ، ص 13 .

² — راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 127 — 128 .

³ — راجع : ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 29 .

⁴ — راجع : إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 9 .

و قد خُصصت هذه الاجتماعات لبحث القضايا و المسائل التي لم تتطرق إليها اتفاقية 1951 أو لم تغطيها إلا بصفة عابرة ، و التي أصبح من الضروري معالجتها لتعزيز نظام الحماية الدولية . و من بين هذه القضايا : حماية اللاجئين في حالات التدفق الجماعي ، حماية اللاجئين من خلال أنظمة اللجوء الخاصة بالأفراد (بما في ذلك التحدّيات الناجمة عن تقاطع مسألة اللجوء بمسألة الهجرة)¹ ، البحث عن حلول دائمة أساسها الحماية ، حماية النساء اللاجئات و الأطفال اللاجئين ، و المشاركة في الأعباء الناجمة عن استقبال اللاجئين ... إلخ² .

و خلال المناقشات التي دارت في إطار المسار الثالث برزت بعض القضايا الهامة ، حيث حظيت باهتمام بالغ من جانب عدد كبير من المشاركين ، و أدت في بعض الأحيان إلى تفاهم كبير بشأن طريقة معالجتها . و من بين هذه القضايا يمكن الإشارة على وجه الخصوص إلى :

- 1 — ضرورة الاحتفاظ بالطابع المدني للمخيمات ، و ذلك بوضع إستراتيجية فعالة لعزل و اعتقال العناصر المسلحة .
- 2 — الاعتراف بالطابع المعقد لعلاقة الهجرة باللجوء ، و ضرورة إيجاد وسائل فعالة لمقاومة عمليات تهريب المهاجرين ، و لكن دون المس بنزاهة إجراءات تحديد وضع اللاجئ .
- 3 — ضرورة توحيد القواعد و الإجراءات و المعايير الخاصة بتحديد صفة اللاجئ ، و كذلك تلك الخاصة باستقبال طالبي اللجوء و كيفية معاملتهم .
- 4 — عدم الاحتفاظ باللاجئين لأجل غير مسمى في المخيمات ، و تشجيع و مساعدة المفوضية السامية على إيجاد حلول دائمة و قارة لحالات اللجوء اللامتناهية ، و التي امتدت عبر الزمان بكيفية مبالغ فيها .
- 5 — تشجيع دول إعادة التوطين على منح فرص أكثر للاجئين من أجل إعادة توطينهم .
- 6 — إيلاء الاهتمام بمسألة الاندماج المحلي ، و إيجاد وسائل مناسبة تساعد اللاجئين على الاكتفاء الذاتي و مشاركة الدول المانحة في تمويل برامج ترمي إلى تحقيق هذا الهدف .
- 7 — الاعتراف بأن حماية المرأة و الطفل تتعدى الحماية القانونية ، حيث إنها تشمل السلامة الجسدية بالإضافة إلى حمايتهما من العنف و الاعتداءات الجنسية³ .

¹ — تجدر الإشارة إلى أنه في ظل الاختلاط و التداخل الشديد بين اللجوء و الهجرة ، فإن القوانين التي تستهدف الحد من الهجرة غير المشروعة يمكن أن تمثل عائقاً أمام حصول اللاجئ على الحماية . و لذلك لا يتوانى مسؤولو المفوضية و خبراءها في التأكيد على أن : ((اللجوء أداة للحماية ، و ليس أداة للهجرة)) .

أنظر : إد شكنبرغ فان ميروب ، المفوض السامي لشؤون اللاجئين بالأمم المتحدة يجب أن يعيد الاهتمام مرة أخرى بقضية حماية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 8 ، نوفمبر 2000 ، ص 31 .

² — راجع : إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 9 ؛ ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 19 .

³ — أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 130 — 131 .

و على ما يبدو ، فإن المشاورات الشاملة قد أمكنت المفوضية السامية من فتح ، ولأول مرة بعد خمسة عقود على اعتماد اتفاقية 1951 ، حواراً شاملاً حول تقييم هذه الاتفاقية¹ ، قصد التوصل إلى فهم مشترك لتحديات حماية اللاجئين ، و تقوية أواصر التعاون لمواجهة تلك التحديات ، و كذلك تهيئة الفرصة لتحديد و تعزيز الاستجابات العملية لمشاكل حماية اللاجئين ، فضلاً عن ابتكار مناهج و أدوات و معايير جديدة لتقوية و تعزيز الاتفاقية في عالم أصبحت فيه حقوق اللاجئين محل نزاع جديد و موضوعاً للجدل العام² .

و مهما يكن من أمر ، يجب الاعتراف بأنه على مدار الأعوام الستين الماضية ، قد جرت تغيرات كثيرة ، و صار العالم أكثر تعقيداً عما كان في عام 1951 ، و صار البشر أكثر حرّاكاً ممّا كانوا في الماضي ، و برزت هناك فروقٌ طفيفة رمادية تستعصي على التصنيف ، حيث كان الأبيض و الأسود يوماً ما يتناسب تماماً مع التعريفات التي تم التوصل إليها بشق الأنفس ، و حلت النزعة البراغماتية الفظة محل النزعة الإنسانية ، و حل الشك محل التراحم . و لكن أمراً واحداً لم يتغير ، و هو أن البشر ما زالوا يفرون من الاضطهاد و الحرب و انتهاكات حقوق الإنسان ، و يضطرون إلى التماس الملجأ في بلدان أخرى . و بالنسبة للاجئين الآن كما كان منذ قرن ، تُعتبر اتفاقية 1951 هي المعاهدة الإنسانية الشاملة التي توفر حقيقةً بعض الضمان الذي يحفظ حقوقهم كبشر³ .

¹ — و تعترف الباحثة (إريكا فيلر) مديرة إدارة الحماية الدولية بالمفوضية أن : ((هذه المشاورات هي المرة الأولى التي تدعو فيها المفوضية إلى إجراء مناقشات بهدف إدخال إضافة جديدة إلى الاتفاقية ... من أجل التعامل مع أوضاع اللجوء المتغيرة)) .

أنظر : راي ولكنسون ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : الذكرى الخمسون لإنشائها ، مرجع سابق ، ص 21 .

² — إريكا فيلر ، مرجع سابق ، ص 9 ؛ ليان ماكميلان ، لارز أولسون ، الحقوق و المساءلة ، مرجع سابق ، ص 30 .

³ — ماريلين أكيرون ، مرجع سابق ، ص 29 .

المبحث الثالث

آثار مشكلة اللجوء و الاستراتيجيات الجديدة لمواجهتها

يتسبب اللاجئين في العديد من المشكلات السياسية و الأمنية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية سواء في دول الأصل أو دول اللجوء . و تعود هذه المشكلات إلى أن فرار اللاجئين من بلد المنشأ يؤدي إلى حدوث اختلالات في التوازنات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، مثل تقوية أو إضعاف الجماعات المتصارعة بفعل التغير في التوازن السكاني ، أو بسبب الآثار السلبية لظاهرة اللاجئين على النشاط الاقتصادي في بلد المنشأ بسبب نقص الأيدي العاملة . و بالمثل ، يتسبب اللاجئين في مشكلات مماثلة في بلد اللجوء ، بسبب ما يحدثونه من ضغوط على الموارد البيئية المحدودة أو على موارد الدولة المستقبلية للاجئين ، أو بسبب تورطهم بشكل أو بآخر في الصراعات السياسية في دول اللجوء .

و لقد أجبرت هذه الآثار و التداعيات الخطيرة لمشكلة اللجوء المجتمع الدولي على استحداث مفاهيم جديدة و إعداد استراتيجيات ناشئة لمعالجة أزمات اللاجئين و التصدي لها ، حيث أسفرت تلك الجهود عن بلورة نهج جديد يعطي الأولوية للعمل الوقائي و يركز اهتمامه على دول الأصل بدل دول اللجوء .

و قد أصبح هذا النهج معروفا اليوم باسم " الدبلوماسية الوقائية " ، و التي تنهض على مقولة أن تحركات اللاجئين ليست بالضرورة مسألة حتمية ، بل يمكن تفاديها من خلال اتخاذ إجراءات تهدف إلى تقليل أو إزالة التهديدات التي تجبر الناس على مغادرة بلادهم و التماس اللجوء لدى بلد آخر .

و وفقا لذلك ، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول آثار مشكلة اللجوء و نبحث في المطلب الثاني الاستراتيجيات الجديدة لمواجهة أزمات اللاجئين .

المطلب الأول : آثار مشكلة اللجوء

تنشأ مشكلة اللجوء ابتداء في دولة المنشأ أو الأصل ، نتيجة لانتهاك حقوق الإنسان فيها و بروز النظم الشمولية و التسلطية ، أو لاحتدام الصراعات و الحروب الأهلية . و من ثم ، فإن دولة المنشأ تتحمل جزءا لا يُستهان به من آثار هذه المشكلة ؛ ذلك أن الصراع ، فضلا عما يخلفه من قتلى و لاجئين فإنه يؤدي إلى آثار سياسية عميقة داخل مجتمعات هذه الدول ، حيث يصبح الجسد السياسي للدولة مُقعدا و عاجزا عن أداء مهامه نتيجة التسييس المفرط لكل نواحي الحياة .

و لا يقتصر الأمر على ما تفرزه مشكلة اللجوء من آثار سياسية ، و لكنه يتعدى ذلك ليطرح آثارا اجتماعية خطيرة على بلد المنشأ ، نتيجة التفكك الاجتماعي الذي يضرب بعنف البناء الاجتماعي ، فيخلّ

بمنظومة القيم السائدة ، و يدفع بالناس ، نتيجة الإحساس بعدم الأمان ، إلى تجاهل كافة الاعتبارات الأخلاقية ، فتنشر أعمال السرقة ، و السطو ، و القتل ، و الاغتصاب ... سعيًا للأمان و تأمين لقمة العيش .

ثم إن مشكلة اللاجئين تطرح آثارا اقتصادية قد تكون أكثر حدة من الآثار السابقة ، حيث أن احتدام الصراع في بلد المنشأ ، قد يدمر المنشآت العامة ، و يُخرّب البنية الأساسية من طرق ، و كهرباء ، و مياه ... ، و يحول شرائح هامة من المجتمع إلى عاطلين بدون عمل أو أجر ، بشكل يدفعهم ليكونوا بمثابة جيش من العاطلين يسهل تجنيدهم من جانب الفصائل المسلحة و (لُورْدَات الحرب) ، أو استغلالهم من جانب مختلف الأطراف المناوئة للحكومة . بل قد يصل الأمر إلى توقف عجلة الإنتاج الاقتصادية ، و هجرة العقول خارج البلاد ، فتفقد الدولة بذلك أثمن خبراتها .

... و إذا كان من المنطقي أن تتحمل دولة الأصل هذه الآثار بِحُكم تفجّر الصراع فيها ، فإن انتهاك حقوق الإنسان نتيجة تفاقم تلك الصراعات في بلد الأصل ، و ما تقذفه من موجات متعاقبة للاجئين إلى الدول المجاورة ، تنتج آثارا و تترك تداعيات لا تقل حدة على دولة اللجوء دون جريرة ارتكبتها اللهم إلا أنها فتحت أبوابها لاستضافة هؤلاء اللاجئين . و هو ما دفع ببعضها إلى التذمر من وجود اللاجئين فوق إقليمها ¹ .

و فيما يلي سنحاول استعراض تلك الآثار الناجمة عن مشكلة اللاجئين ، سواء في دول المنشأ أو دول اللجوء .

الفرع الأول : الآثار السياسية

من الناحية السياسية ، تؤدي ظاهرة اللاجئين إلى العديد من الآثار و النتائج ، سواء بالنسبة لدولة الأصل أو بالنسبة إلى دولة اللجوء . فبالنسبة لدولة الأصل ، تؤدي هذه الظاهرة إلى التأثير سلبا على الوعاء السكاني للأطراف المتنازعة ، حيث أن الحكومة و جماعات المعارضة تستمد قوتها البشرية من حجم ما يتوافر لها من طاقات بشرية ، و يؤدي فرار الأفراد إلى الخارج إلى الانتقاص من حجم الطاقات البشرية المتاحة للجانبين ، و يكون الطرف الأكثر تضررا هنا هو الطرف الذي شهدت جماعته الإثنية أو الدينية درجة أكبر من الفرار إلى الخارج . و بالإضافة إلى ذلك ، فهذه الظاهرة تؤدي إلى تفاقم أزمة الاندماج الوطني في دولة الأصل ، لأن حالات حروب اللاجئين تكون في الكثير من الحالات نتاجا لممارسات عدوانية لإبادتهم ، أو لإخضاعهم أو لدفعهم إلى الهرب من مناطق إقامتهم الأصلية ² .

¹ — راجع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 180 .

و جدير بالذكر أن بحثنا لهذه الآثار ستركز في دول العالم الثالث التي تشهد تدفقات كبيرة للاجئين (خاصة في إفريقيا و آسيا و أمريكا الجنوبية) ، الأمر الذي يرشحها لأن تكون نماذج مناسبة لبروز تلك الآثار بشكل واضح ، و بالتالي إمكانية دراستها و تحليلها و تقييمها .

² — راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 61 — 62 .

أما بالنسبة إلى دول اللجوء ، فإن حشود اللاجئين القادمين من الدول الأخرى ، و التي غالبا ما ترتبط بجماعات إثنية بعينها قاطنة بالقرب من حدود دولة مجاورة ، أو تمتد بأفرادها على جانبي الحدود ، تؤدي إلى بروز المخاوف من حدوث اختلال في التوازن الإثني داخل دولة اللجوء ، مما يدفع بالسكان إلى اتخاذ مواقف عدائية حيالهم ، بشكل قد يعمل إلى انتقال الصراع و اشتعاله من جديد في بلد اللجوء ¹ . و قد تكون هذه المخاوف ناجمة عن استعانة نظم الحكم في بلد اللجوء باللاجئين لتعزيز قبضتها على الحكم ² .

و فضلا عن ذلك ، يكون اللاجئون سببا للتوتر الداخلي في دولة اللجوء و عاملا مهماً لتكريس الانقسامات السياسية داخل الدول و فيما بينها ، خاصة في فترة التحول الديمقراطي ، لأن الانتخابات و المنافسة السلمية على السلطة تؤدي إلى مناقشة جميع القضايا ، و من بينها ملف اللاجئين ، و الذين عادة ما يكونون مصدرا للضيق و التبرم لدى أبناء البلد الأصليين ، مما يقلل من ترحيب الدولة باستضافة اللاجئين ³ .

ثم إن عملية التحول الديمقراطي ، قد يكون من شأنها تقوية المشاعر الوطنية ، بشكل يدفع المواطنين إلى الإحساس بأن اللاجئين و غيرهم من الغرباء يُعتبرون مصدرا لكل مشكلات الدولة . و من جهة أخرى ، فإن تعزيز مصداقية الحكم لدى المواطنين ، قد يدفع بجماعات الضغط الوطنية و بأحزاب المعارضة إلى معارضة سياسة نظام الحكم في استضافة اللاجئين . و هكذا ، تصبح مسألة اللاجئين مطروحة بقوة على جدول أعمال الجدل السياسي الداخلي لدولة اللجوء ⁴ .

الفرع الثاني : الآثار الأمنية

على الرغم من أن مشكلة اللاجئين تُعتبر في الأساس مشكلة إنسانية بالنسبة للدول المستقبلية ، إلا أنها تتسبب في الكثير من الحالات في نشوب مشكلات أمنية لهذه الدول . و ينبع ذلك أساسا من طبيعة السياق السياسي الذي تنشأ فيه ظاهرة اللاجئين ؛ فهي تحدث غالبا بوصفها نتيجة مباشرة للصراعات الداخلية في دول الأصل . و يفرُّ اللاجئون ، إما بسبب الاضطهاد و انتهاك حقوق الإنسان من جانب نظم الحكم في بلادهم الأصلية ، أو هربا من مناطق الصراع بين الحكومة و جماعات المعارضة . و في كلتا الحالتين ، يمكن أن يكون اللاجئين سببا في انتقال و انتشار حالة اللاأمن عبر الدول المجاورة ، لأن اللاجئين يكونوا محملين بمشاعر انتقامية شديدة ، كما أن ظروفهم المعيشية في الدول المستقبلية تكون سيئة بدرجة لا توفر لهم بديلا يجعلهم يخلقون لأنفسهم حياة جديدة تماما ، حيث يبقى طموحهم الأكبر مُنصبا

¹ — راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 62 .

² — راجع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 180 .

³ — راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 62 .

⁴ — راجع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 181 .

على السعي إلى العودة إلى بلادهم الأصلية ، و هو هدف لا يتحقق إلا بالقوة المسلحة في مواجهة النظم الحاكمة ¹ .

و بالإضافة إلى ذلك ، فإن التعقيدات العديدة المحيطة بأوضاع اللاجئين يمكن أن تؤدي إلى نشوء توترات أو صراعات بينهم و بين نظم الحكم في الدول المضيفة ، أو بينهم و بين جماعات إثنية أو سياسية أو دينية معينة في تلك الدول .

و أمام هذه الأوضاع ، ازدادت ممانعة الدول في إيواء أعداد كبيرة من اللاجئين ، نتيجة التصور القائل بأن اللاجئين يشكلون تهديدا خطيرا للاستقرار الاجتماعي و الأمن السياسي ، و يُضيفون عناصر جديدة من عدم الاستقرار إلى الحالات التي تتسم بالتقلب فعلا .

و على المستوى المحلي ، كثيرا ما يتم الربط بين اللاجئين و المشاكل ، مثل الجريمة و العنف المحلي و الدّعارة و إدمان الخمر و المخدرات... و من المحزن أن هناك غالبا قدرا من الحقيقة في هذا التصور ، بالرغم من أن اللاجئين يمكن أن يصبحوا بسهولة كبش الفداء لمشاكل لم يتسببوا فيها كلية ² .

و بشكل عام ، فإن وجود عدد ضخم من اللاجئين في دول اللجوء يعد أحد العوامل في شيوع حالة انعدام الأمن ، و من الممكن تلخيص مجالات تأثير ظاهرة اللاجئين من النواحي الأمنية في النقاط التالية :

1 — إن معسكرات اللاجئين يمكن أن تكون منابع لتجنيد المقاتلين الجدد من جانب جماعات المعارضة أو حتى من جانب حكومات الدول المستقبلية إذا كانت علاقاتها متوترة مع الدولة الأصل (أي الدولة المصدرة للاجئين) . و يكون التجنيد سهلا لأن اللاجئين تكون لديهم مشاعر عارمة من الإحباط بسبب اضطرارهم إلى الهرب من بلادهم الأصلية ، و اضطرارهم إلى قبول العيش في ظروف اقتصادية و إنسانية بالغة القسوة في الدول المُستقبلية لهم . و لذلك ، عادة ما تكون هناك مشاعر انتقامية عنيفة لدى اللاجئين من أجل الانتقام من نظام الحكم في بلادهم الأصلي الذي اضطرهم إلى الهرب و اللجوء إلى الدول الأخرى ³ .

2 — إن تدفّقات اللاجئين يمكن أن تؤدي إلى نشوء مجتمعات بائسة و محرومة ، و تعاني من نقص حاد في الخدمات ، بالإضافة إلى البؤس الشديد في الأوضاع المعيشية ، و هو ما قد يؤدي إلى نشوب صراعات عنيفة على الغذاء و المياه و السكن من جانب اللاجئين ، و أيضا بينهم و بين المواطنين الأصليين ، و بالذات من سكان مناطق إيواء اللاجئين .

¹ — راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 63 .

² — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 73 .

³ — أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 63 .

و على الرغم من أن مستوطنات اللاجئين أو أماكن تجمعاتهم تحصل في الغالب على مساعدات دولية من جانب المفوضية السامية للاجئين و الجمعيات الإنسانية الدولية ، إلا أن هذه المساعدات الإنسانية تكون في كثير من الأحيان غير كافية ، و لا تسمح إلا ببقاء اللاجئين على قيد الحياة ، فضلا عن أنها تتركز أساسا في مجالات توفير الغذاء ، و لا تمتد أصلا إلى مجال تحسين البنية الأساسية في أماكن إيواء اللاجئين و توفير مستوى معقول من المعيشة لهم ¹ .

3 — إن معسكرات اللاجئين غالبا ما تفرض أعباء اقتصادية و صحية على المجتمعات القريبة و المجاورة ، كما تستنزف الموارد الاقتصادية للدول المضيفة ، و هو ما يمكن أن يكون سببا في نشوء حساسيات بين الجانبين ² .

و قد أدى هذا و ذلك إلى تأليب الرأي العام المحلي في دول اللجوء ضد اللاجئين ، باعتبار أن قطاعا منهم يحمي و يساند العناصر الإجرامية داخل المعسكرات ، و باعتبار تهديدهم للأمن داخل هذه الدول . و إزاء هذه الآثار ، فإن أغلب الدول بدأت تُعبر عن سخطها من جراء استقبال اللاجئين و ما يسببونه لها من مشكلات ³ .

الفرع الثالث : الآثار الاقتصادية و البيئية

يتوقف التأثير الاقتصادي لظاهرة اللجوء سلبا أو إيجابا على عملية التنمية الاقتصادية في الدول المضيفة على أربعة عوامل رئيسية هي : سياسات الحكومات المضيفة تجاه اللاجئين ، و ردود الأفعال الدولية نحو مشكلة اللاجئين ، و تجاه السكان المحليين نحو اللاجئين ، و طبيعة الدوافع و النوايا الموجودة لدى اللاجئين أنفسهم ⁴ .

و في هذا الإطار ، فإن هناك القليل جدًا من الحالات التي يلعب فيها اللاجئون دورا إيجابيا في دول اللجوء على الصعيد الاقتصادي ، حيث أظهرت التجربة أن اللاجئين يمكنهم أن يُفيدوا المناطق التي ينتقلون للإقامة فيها ، فقد يجتذبون المعونات الدولية لإقليم ظل محروما من المساعدات الإنمائية ⁵ ، و في

¹ — راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 63 — 64 .

² — المرجع نفسه ، ص 64 .

³ — إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 183 .

⁴ — أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 64 .

⁵ — كما هو الحال بالنسبة للاجئين الموزامبيقيين في زامبيا ، الذين اجتذبوا المعونة الدولية لمنطقة أهملتها جهود التنمية الوطنية طويلا . راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 71 .

كما جلب اللاجئون في شرق السودان أموالا للمنطقة كلها ، فاستفاد بذلك المواطن كما استفاد اللاجئ . و الأمثلة على ذلك كثيرة .. كالعون الألماني ؛ 36 مليون مارك ألماني لمشروع المياه بالولاية الشرقية ، و العون الإيطالي بمبلغ يفوق 65 مليون للمياه و الخدمات الزراعية و البيطرية ، و عون المجموعة الاقتصادية الأوروبية في مجال الصحة و التعليم بيزيد عن 63 مليون جنيه سوداني ، و كذلك العون الفنلندي للزراعة و الغابات ... و جملة العون الدولي للمناطق المتأثرة بوجود اللاجئين بالإقليم الشرقي فقط في الفترة من 1982 إلى 1991 هو 348 مليون جنيه سوداني . راجع : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 265 — 266 .

بعض الحالات قد يُدخل اللاجئين محاصيل جديدة ، و يزدون من الإنتاج الزراعي في المناطق التي يستقرون بها ¹ . و أحيانا ، تجلب تحركات اللاجئين مهارات و موارد بشرية جديدة إلى المجتمع المضيف ² ، كما يتيحون فرصا في الشّحن و التجارة ، ممّا يوفر السلع الرخيصة للسكان المحليين ³ ، و من ثم يحققون الازدهار للاقتصاد المحلي ⁴ .

و في الوقت نفسه ، فإنه من السذاجة أن نهمل و نتجاهل الآثار السلبية لتحركات اللاجئين على دولة اللجوء و دولة المنشأ ؛ فبالنسبة لدولة المنشأ ، يؤدي فرار السكان للدول المجاورة إلى هروب القوى العاملة المدربة ، و توقف عجلة الإنتاج ، و هجرة العقول و الأدمغة إلى خارج البلاد ، و هو ما يزيد من حدة التدهور الاقتصادي و انتشار الفقر و تفاقمه ⁵ .

أما في دولة اللجوء ، فتمثل تكلفة استضافة اللاجئين عبئا هائلا على كاهل الدولة المضيفة ، إذ يتسبب وصول عدد ضخم من اللاجئين إلى منطقة ما ، بشكل حتمي تقريبا ، في إجهاد الموارد المحلية النادرة ، كما يشكل اللاجئون ضغطا كبيرا على الخدمات الاجتماعية و الموارد في الدولة المضيفة ، و لاسيما في البلدان منخفضة الدخل ، حيث توجد الأغلبية العظمى من لاجئ العالم ⁶ ، كما يزداد مستوى المنافسة على مناصب العمل ، و فرص توليد الدخل و التعليم و الرعاية الصحية ، بالإضافة إلى السلع الأساسية ، مثل الغذاء و خشب الوقود و مياه الشرب و مواد البناء .

و رغم أن بعض المنظمات الدولية و التطوعية تقدم المساعدات الغذائية و الإنسانية إلى اللاجئين إلا أن جانبا كبيرا من احتياجات اللاجئين يتم تغطيته من السوق المحلية ، مما يجعل من تدفق حشود اللاجئين عبئا ضخما على سلطات البلد المضيف . فبدلا من السهر على مطالب السكان المحليين ، قد يجد

¹ — كما هو الحال بالنسبة للاجئين الأوغنديين في جنوب السودان .

² — فعلى سبيل المثال ، كان لإمام اللاجئين في السودان باللغات الإنجليزية و الإيطالية بجانب اللغة العربية و لغتهم الأم ، أثر إيجابي ، حيث أصبحوا فئة مرغوب فيها للعمل في قطاع الفنادق و المطاعم و المقاهي التي يمكن أن يلجأ لخدماتها أجانب لا يتحدثون اللغة العربية ، و التي لا يجيد ، أو حتى يعرف مستواها العامل السوداني .

راجع : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 268 — 269 .

³ — كما هو الحال بالنسبة للاجئين الأفغان في باكستان .

⁴ — راجع حول هذا الموضوع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 17 . و راجع كذلك : الآثار الإيجابية للوافدين و اللاجئين في السودان من حيث الجانب الاقتصادي ، الاقتصاد الريفي ، و العمل و فرص العمالة ... إلخ . في : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 261 — 269 .

⁵ — راجع : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 64 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 مرجع سابق ، ص 17 .

⁶ — فقد جاء في أحد تقارير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين :

((Pendant les deux dernières décennies , ce sont les pays les moins avancés qui ont hébergé la grande majorité des réfugiés)) .

أنظر : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, p. 99

المسؤولون بالحكومة أن إدارة مخيمات اللاجئين ، و غير ذلك من المهام المتعلقة بحالات الطوارئ تستهلك وقتهم و مواردهم ¹ .

أضف إلى ذلك ، أن تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة على دولة الملجأ يؤدي إلى ضغوط على سوق العمل ، فيصبح اللاجئين منافسين للعمالة المحلية في بعض المهن الرخيصة ، بحكم أن اللاجئين يمثلون عمالة رخيصة جدا ، فتتخفف أجور المواطنين ² ، و تتعقد مشكلة البطالة ، و ترتفع أسعار السلع و الخدمات ³ . و يؤدي ذلك إلى توتر العلاقة بين اللاجئين و المواطنين الأصليين في بلد اللجوء ، الذين يضيقون ذرعا بهم .

و غني عن البيان ، أن التدهور البيئي في دول الملجأ يعد إحدى النتائج الوخيمة للتدفق الجماعي للاجئين على أراضيها ، لأن هذه التدفقات تمثل عبئا هائلا على الموارد البيئية المحدودة في تلك الدول و يبرز ذلك مثلا ، نتيجة لقطع الغابات لاستخدام أخشابها للوقود ، أو لبناء الأكواخ في معسكرات اللاجئين ، أو نتيجة للرعي الكثيف في مناطق تجمع اللاجئين و ما حولها . و تظل هذه المشكلات تحدث آثارها طويلا في بلد الملجأ ، حتى بعد عودة اللاجئين إلى ديارهم في بلد المنشأ ⁴ .

هذا ، و قد جذب التأثير البيئي قدرا هائلا من الاهتمام من جانب الباحثين الأكاديميين و المحليين المختصين و منظمات الإغاثة و المعونة الإنسانية خلال السنوات القليلة الماضية ⁵ ، كما أن العديد من

¹ - راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 71 - 72 .

² - و كمثال على ذلك أورد الباحث (روبرت شامبرز Robert Chambers) سنة 1984 : أن تدفق اللاجئين على السودان سنة 1975 تسبب في تدهور نسبة الأجر القومي من 50 قرشا إلى 35 قرشا ، كما أوضح أن السنوات اللاحقة شهدت انخفاضا هائلا في الأجور في المشاريع المجاورة لمعسكرات اللاجئين . أنظر : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 267 .

³ - و قد سبق لي شخصا معاينة تلك الحقيقة إثر زيارتي إلى دولة سوريا أعوام 2007 و 2008 و 2009 ، حيث يشتكي المواطنون السوريون من غلاء المعيشة و ارتفاع أسعار السلع و الخدمات بشكل كبير ، نتيجة تدفق أعداد هائلة من اللاجئين العراقيين على الأراضي السورية .

⁴ - و على سبيل المثال ، فقد قُدِّرَ أن نحو 30 ألف لاجئ سوداني في شمال أوغندا يقطعون أخشاب غابات على مساحة 1600 هكتار سنويا لاستخدامها كوقود ، كما أن تدفق نحو مليوني لاجئ رواندي إلى شمال تنزانيا و شرق زائير سنة 1994 أدى إلى تدمير البنية الأساسية و تخريب النظام البيئي برمته ، بشكل عطل التنمية و أقعد دول الملجأ عن إمكانية استقبال لاجئين جدد .

و حول موضوع تدفق أعداد اللاجئين على دول اللجوء و ما يشكلونه من أضرار على البيئة ، راجع على الخصوص :

إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 181 ؛ أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 65 .

Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 506 - 507 ; Annick Bartoli, De la théorie à la pratique : L'ambiguïté des politiques de rapatriement du HCR au Koweït et dans l'ex - Zaïr. dans : Luc Cambrézy et Véronique Lassailly-Jacob, Populations réfugiées : De l'exil au retour, Éditions de L'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), Paris, 2001, p. 350.

⁵ - و الأمثلة على ذلك كثيرة ، نكتفي بذكر بعض منها :

Richard Black, Les réfugiés dégradent - ils l'environnement ? Exemples au Sénégal et en Guinée. dans : Véronique Lassailly-Jacob, Jean-Yves Marchal, André Quensel, Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte, Éditions de L'IRD, Paris, 1999, pp. 383 - 408 ; Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, pp. 506 - 507 HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, p. 99.

الدول الضعيفة الدخل قد تحجبت به ، و اعتبرت كأحد الأسباب الرئيسية لضعف استعدادها لاستضافة السكان اللاجئين على نطاق واسع ¹ .

و أيا كان الأمر ، فالحقيقة أن الضرر البيئي الذي تسببه حشود اللاجئين المتدفقة و مجموعات السكان المنفية ، قد لا يكون بالضخامة التي تُفترض أحيانا . فقد أثارت الأبحاث الأخيرة بعض الشكوك حول فرضية أن اللاجئين يميلون لاستنزاف الموارد الطبيعية بأسلوب طائش ، لأنهم يفتقرون إلى الالتزام طويل الأجل بالمنطقة التي استقروا بها . و بالإضافة إلى ذلك ، ففي بعض الحالات ، تم عزو المشاكل البيئية التي سببتها عوامل أخرى بطريقة خاطئة (بل و بطريقة خبيثة) لوجود اللاجئين ² .

الفرع الرابع : الآثار الاجتماعية و الثقافية

تتسبب ظاهرة اللجوء من الناحية الاجتماعية في حدوث آثار متداخلة سواء في بلد المنشأ أو في بلد الملجأ ، فاللاجئون يهدّدون التجانس الاجتماعي الداخلي في الدول المستقبلة لهم ، و يقوِّضون العديد من القيم المجتمعية المحلية من خلال تغيير التركيب الإثني و الثقافي و الديني و اللغوي للدول المضيفة . كما يمثلون قوة هامة في دول اللجوء ، و يؤثرون على سياساتها ، و أيضا على علاقاتها مع دول المنشأ التي فروا منها ³ .

و فضلا عن ذلك ، تؤدي مشكلة اللجوء إلى بروز ظواهر الغربة و الاقتلاع من الجذور ، و القلق على المستقبل و الوحدة ، و التمزق الأسري و انحراف النساء ، فمن المعروف أن اللاجئين يضطرون إلى الفرار من بلادهم الأصلية تحت تأثير الهجمات الانتقامية ، و عمليات التطهير العرقي و الإبادة الجماعية ، ممّا يدفعهم إلى الفرار إلى الخارج و تعمل هذه التطورات على تعميق المرارة الاجتماعية بين الجماعات السكانية داخل الدولة ، و هو ما يتسبب في استدامة الصراع و إحداث شرخ في البناء الاجتماعي ، كما يؤدي ذلك إلى زيادة عمق التفكك الاجتماعي ، و التحلل و التفسخ الأخلاقي ، و الإخلال بمنظومة القيم السائدة ، و من ثم تجاهل الاعتبارات الأخلاقية و الخروج على قواعد القانون ⁴ .

¹ — أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، مرجع سابق ، ص 72 .

² — المرجع نفسه ، ص 72 .

و من بين هذه الدراسات ، يمكن ذكر :

- G. Kibreab, Environmental causes and impact of refugee movements : a critique of the current debate, Disasters, vol. 21, N°. 1, 1997.

مُشار إليه في: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1998/1997 ، مرجع سابق ، ص 279 هامش رقم 25 .
- BLACK, Les réfugiés dégradent – ils l'environnement ? Exemples au Sénégal et en Guinée, *op. cit.*, pp. 383 – 408.

³ — أنظر : أحمد إبراهيم محمود ، مرجع سابق ، ص 65 .

⁴ — المرجع نفسه ، ص 65 .

و مع ذلك ، لا يجب أن ننكر بأن اللاجئين و المتغربين و الجاليات في مختلف أرجاء العالم ، قد يسهمون بدرجة كبيرة في التنوع الثقافي و الحيوية الفكرية للبلدان التي تتبنّاهم . راجع حول ذلك : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 17 .

و في الوقت نفسه ، فإن اللاجئين غالباً ما يتجهون إلى دول اللجوء في ظروف غير عادية تدفعهم إلى التخلي عن منظومة قيمهم ، حتى يمكنهم الحفاظ على حياتهم ، مما يدفعهم إلى ارتكاب ممارسات غير طبيعية و غير قانونية ، من قتل و سرقة و سطو مسلح ... من أجل تأمين لقمة العيش . كما أنهم من ناحية أخرى ، قد يدخلون في تحالفات اجتماعية مع أبناء جلدتهم من الوطنيين في دول الملجأ ، بشكل يؤدي إلى إعادة رسم خريطة التفاعلات بين جماعات دول الملجأ ، و يخلُ بالتوازن الاجتماعي القائم و يفتح المجال واسعاً أمام ظهور التوترات الاجتماعية و نشوب الصراع المستديم ¹ .

المطلب الثاني : الاستراتيجيات الجديدة لمواجهة مشكلة اللجوء

اعتاد المجتمع الدولي أن يقتصر دوره على معالجة ظاهرة اللجوء بعد حدوثها ، و ذلك بمنح المساعدة الإنسانية و توفير الحماية القانونية للاجئين . و لا شك أن خبرة المجتمع الدولي في هذا المجال غنية جداً ، إذ أنه منذ إقرار اتفاقية 1951 ، و هو يُولي اهتماماً متزايداً لمعالجة ظاهرة اللجوء بهذه الطريقة . و لكن بعد انتهاء الحرب الباردة ، ارتأى المجتمع الدولي أن يعيد النظر في طريقة تعامله مع معضلة اللجوء ، حيث أجبرته الأزمات الإنسانية الأخيرة على استحداث مفاهيم و استراتيجيات ناشئة لمعالجة مشكلات اللاجئين ، و ذلك بإعطاء الأهمية إلى عناصر أخرى و لاسيما السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، حتى يتمكن من التصدي لظاهرة اللجوء قبل نشأتها ، أي قبل فوات الأوان ² .

و وفقاً لذلك ، يمكن وصف النموذج التقليدي لحل مشاكل اللاجئين بأنه رد فعل ، بمعنى أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لا تهتم بشخص ما أو بـسكانٍ ، إلاّ إذا تحولوا إلى مشردين و عبروا حدوداً و التمسوا اللجوء في دولة أخرى ، كما يُوصف هذا النهج بأنه يركّز على دول اللجوء و محوره اللاجئين ³ .

= و من الأمثلة على ذلك ، أن اللاجئين الأوغنديين كان لهم أثراً إيجابياً على بعض مناطق جنوب السودان الاستوائية ، حيث أن المجموعة التي لجأت إلى السودان كانت مجموعة مسلمة ، لها شيء من علوم الإسلام و تقاليده و نظام حياته ، مما أفاد المنطقة التي أقاموا بها في الولاية الاستوائية . و كذلك ، فإن اللاجئين الإثيوبيين الذين وفدوا للسودان بعد عام 1975 كانوا مسيحيين ، و قد تأثروا كثيراً بالثقافة الإسلامية التي وجدوها في السودان ، و ربما تأثر النظام التعليمي في بلادهم بعد رجوعهم الطوعي .

راجع : محمد البربري محمد زين صديق ، مرجع سابق ، ص 268 .

¹ — أنظر : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 182 .

² — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 104 — 105 .

³ — كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 151 .

و على سبيل المثال ، تعالج اتفاقية جنيف 1951 ، بصورة أساسية التزامات بلدان اللجوء ، و تتناول بتفصيل كبير ما يتعلق بالحقوق القانونية و الاجتماعية و الاقتصادية التي ينبغي أن تُمنح للاجئين ، بيد أن هذه الاتفاقية لا تذكر شيئاً عن دور و مسؤوليات بلدان المنشأ أو الأصل في التماس حلول لمشكلات اللاجئين .

لمزيد من التفصيل ، راجع : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 30 — 31 .
Wladyslaw CZAPLINSKI, Pavel ŠTURMA, , *op. cit.*, pp. 156 – 169.

أمّا النهج الجديد الذي بدأ يتبلور ، فيمكن تعريفه بأنه وقائي ، و موجه نحو دول الأصل ، و يشمل كل الجهات المعنية بمشكلة اللجوء ¹ .

و سنتناول ، من خلال هذا المطلب ، أهم ملامح الاستراتيجيات الناشئة و النهج الجديدة لمواجهة مشكلة اللجوء و معالجة آثارها ، و ذلك في فروع ثلاثة . نستعرض في أولاها سياسة الوقاية ، و نتحدث في ثانيها عن التركيز على دول الأصل ، بينما نبحث في الفرع الثالث سياسة الشمولية .

الفرع الأول : الوقاية

جاءت إعادة تقييم النهج التقليدي المتعلق بمعالجة مشكلة اللاجئين نتيجة لعوامل مختلفة ، من بينها على وجه الخصوص :

أولا : قلق البلدان المضيفة بسبب المتاعب المتزايدة التي أصبحت تواجهها ، نتيجة التكاليف المالية التي تتكبدها من جرّاء تزويد اللاجئين بحماية و مساعدة غير محدودتين ، و إجماعها المتنامي عن السماح بدخول أراضيها أعداد ضخمة من طالبي اللجوء .

ثانيا : الإدراك المتزايد بأن تحركات اللاجئين قد تشكل في بعض الأحيان تهديدا خطيرا للأمن على الصعيدين الوطني و الإقليمي .

ثالثا : استعداد أو رغبة بعض الدول الأكثر قوة في العالم للتدخل في بلدان متأثرة بأزمة سياسية و إنسانية حادة ، و خاصة عندما تكون لتلك البلدان أهمية إستراتيجية .

رابعا : الاعتراف بالحاجة إلى توفير الحماية و المساعدة و إيجاد الحلول لطوائف من الأشخاص المرحّلين و الضعفاء من غير اللاجئين ، و لاسيما أولئك النازحون داخل بلدانهم .

خامسا : الرغبة في توطيد السلم و الحيلولة دون تكرار وقوع العنف في المجتمعات التي مزقتها الحروب و الصراعات الأهلية ، و ذلك من خلال اتخاذ إجراءات تستهدف ضمان عودة الأشخاص اللاجئين و السكان النازحين ، و إعادة إدماجهم بصورة فعّالة في أوطانهم ² .

و يستند النهج الجديد (أي إستراتيجية الوقاية) إلى الفكرة القائلة بأن تحركات اللاجئين ليست حتمية ، بل يمكن تفاديها لو أن إجراء ما قد اتُّخذ من أجل تقليل أو إزالة التهديدات التي تجبر الناس على مغادرة بلدانهم و التماس اللجوء في مكان آخر ³ .

¹ – راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 151 ؛ Sompong SUCHARITKUL, *op. cit.*, pp. 480 - 481 .

² – أنظر : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 105 – 106 .

³ – كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 151 . هذا ، و قد أكدت المفوضية على فعالية سياسة الوقاية قائلة :

((La prévention - quand elle est possible – reste la forme de protection la plus efficace pour des gens qui se trouvent sur le point de devenir des réfugiés)) .

و بررت موقفها بالعبرة الشهيرة : ((Mieux vaut prévenir que guérir)) . أنظر :

HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, pp. 7 – 8, 121 et ss.

و تتضمن إستراتيجية الوقاية اتخاذ مجموعة من الإجراءات ، نذكر منها :

1 – الإنذار المبكر و السريع بالصراعات العنيفة و منعها قبل أن تتصاعد : و ذلك للحيلولة دون اندلاع الصراع و تفجّر مشكلة اللجوء . و يرمي الإنذار السريع أساسا إلى مراقبة الأوضاع في المناطق المضطربة من العالم ¹ .

و لهذا الغرض ، بادرت المفوضية ، من ناحية ، إلى المساهمة في إطار الأمم المتحدة في وضع آلية دولية للإنذار السريع ، و من ناحية أخرى ، بإنشائها جهاز داخلي خاص بها ، يؤدي المهام نفسها بالتعاون مع مكاتبها الموزعة عبر أنحاء العالم . و الإنذار السريع يتم حينما تظهر حالات معينة باحتمال حدوث خطر ما نتيجة لانتهاكات فادحة لحقوق الإنسان ، أو لاتخاذ سياسة حيّفية و تمييزية ضد فئات معينة من المجتمع لأسباب سياسية ، عرقية ، دينية أو غيرها ، أو نتيجة لانقلاب الأوضاع السياسية في البلد بطريقة غير ديمقراطية ، أو لاحتمال نشوب حرب داخلية أو دولية ² .

2 – التدخل الدبلوماسي : حيث يتعين على المجتمع الدولي التدخل لتشجيع عمليات الحوار بين فرقاء النزاع ، كاستدعاء مؤتمر دولي أو المساهمة بمفاوضات مباشرة أو غير مباشرة ، أو من أجل إجراء المصالحة بين الحكومة و جماعات المعارضة ³ .

3 – بناء المؤسسات : إن وضع سياسة لمواجهة أزمة الاندماج الوطني أو تفكك الدولة ، و ما تفرزه من صراعات و ما تخلفه من لاجئين ، يعد أمرا في غاية الأهمية لتفادي حدوث مشكلة اللاجئين ⁴ .

¹ – هذا ، و ترى الباحثة (شارون روسو) : ((أن هناك ثلاثة جوانب أساسية لبناء نظام دولي وقائي للإنذار بالصراعات ؛ و هي أولا : وضع الناس في بؤرة المناهج القائمة على الحقوق . و ثانيا : تعزيز مناهج التعامل مع جذور الصراعات و حلها و اختبار هذه المناهج و تنفيذها و رصدها و تقييمها . و ثالثا : جعل منع الصراعات جزءا لا يتجزأ من عملية وضع السياسات على أعلى المستويات منذ بداية ظهور المشاكل)) . أنظر : شارون روسو ، الإنذار المبكر بالصراعات في القرن الإفريقي : هل يمكن أن ينجح ؟ نشرة الهجرة القسرية ، عدد 11 ، ديسمبر 2001 ، ص 37 .

² – راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ص 107 ؛ كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 151 ؛ HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, pp. 121 et 127 . و مع ذلك ، يبقى الإنذار السريع وحده غير كافٍ إن لم يلق الاستجابات اللازمة من تدخل للحماية و تقديم الإغاثة للاجئين بأسرع ما يمكن . و قد أشارت المفوضية إلى ذلك قائلة :

((Quand les ONG et d'autres organisations tirent le signal d'alarme, il leur arrive de prêcher dans le désert. Bien que de meilleures méthodes de collecte, de coordination et d'analyse de l'information puissent résoudre une partie du problème, elle ne serviront pas à grand – chose si la communauté internationale continue de ne pas pouvoir, ou de ne pas vouloir, faire de l'information le point de départ d'une action rapide et efficace qui soit à la mesure du défi à relever)) .

أنظر : HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, p. 129 .

³ – راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 151 ؛ عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي مرجع سابق ، ص 108 .

⁴ – راجع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 184 ؛ أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 168 .

4 – الرشادة الاقتصادية و التنمية الاجتماعية : فالدول التي استطاعت أن تحقق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي أمكنها التعامل مع المطالب المادية و مع مطالب مختلف الفئات من المجتمع . و في المقابل ، فإن السياسات الاقتصادية الانكماشية تؤدي إلى الفقر ، و عدم الأمان ، و تدفع إلى نشوب الصراعات . ثم إن السياسات التي تؤدي إلى عدم العدالة في التوزيع تدفع إلى الإحساس بالتمييز و الظلم من جانب الجماعات المهمشة . و رغم أن إتباع سياسات اقتصادية تعطي أفضلية لبعض الجماعات المهمشة قد تكون ناجحة في بعض المجتمعات ، إلا أنها قد تثير حفيظة الجماعات الأخرى ، خصوصا في فترات التدهور الاقتصادي ¹ .

5 – التنوع الثقافي : إن الاستجابة للتنوع الثقافي تتطلب إتباع سياسات عريضة في مجال التعليم ، و التنوع اللغوي ، و الاختلاف الديني و الثقافي ، ذلك أن التعليم الرسمي يعد من أكبر السبل ملائمة لتعزيز التفاهم و التسامح ، و لخلق شعور بالهوية الوطنية تتجاوز باقي الولاءات .

6 – حماية حقوق الإنسان و حقوق الأقليات : ليس هناك شك من أن انتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث اليوم هي التي ستشكل تحركات اللاجئين التي تحدث غدا . و لذلك ، فإن العمل على ضمان احترام حقوق الإنسان و تكريس حقوق الأقليات و التقليل من حالات انعدام الجنسية ، من شأنه أن يثبط الناس عن ترك بلدانهم الأصلية ، و البحث عن بلدان أخرى للعيش فيها ² .

7 – احتواء الدعاية العدوانية و وقف عملية التعبئة : حيث أن الصراع يتطلب استعدادا نفسيا ، و الدعاية تلعب دورا حيويا في الإعداد النفسي للصراع . و من ثم ، فإن الوقاية هنا تتمثل في احتواء الدعاية من خلال دعاية مضادة تُقدم الحقائق بطريقة متوازنة . و فضلا عن ذلك ، يحتاج العنف أيضا إلى استعدادات مادية و مؤسسية ، فهو يتطلب الحصول على السلاح ، و تشكيل ميليشيات ، و معسكرات تدريب ، و كل هذه العمليات يمكن وقفها أو إحباطها أو منعها من خلال فرض حظر صارم على إمدادات السلاح و على التعبئة العسكرية .

و غني عن البيان ، أنه في حالة ما إذا أخفقت كافة تدابير الوقاية ، فإن التدخل العسكري يصبح أكثر مثالية لوقف استمرار انتهاكات حقوق الإنسان ، و الحد من فرار الأشخاص الذين تعرض أمنهم للتهديد ³ .

¹ – راجع : إبراهيم أحمد نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 185 .

² – و حول ذلك المعنى ، كتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين سنة 1990 ، قائلا :

((Quand les gens jouissent des droits démocratiques et ont un logement adapté, de quoi manger et un emploi, ils ne sont pas tentés de quitter leur pays pour un avenir incertain à l'étranger)) .

أنظر : Jean – Luc MaTHIEU, *op. cit.*, p. 122

³ – و من أمثلة ذلك ، حالة التدخل العسكري للفصل بين القوات المتحاربة تمهيدا للتوصل إلى حل بالاتفاق . و كذلك ، التدخل إذا كانت الحكومة عاجزة عن حماية مواطنيها بسبب ضعفها أو انهيارها ، حيث يتوجب على الجماعة الدولية أن تتدخل لتقديم العون للحكومة المركزية أو للمواطنين . أنظر : المرجع نفسه ، ص 186 .

و في الحالات التي يغادر فيها الناس بلدهم بسبب احتدام الصراع و تصاعد أعمال العنف ، فقد يمكن تخصيص (منطقة آمنة) للنازحين ¹ ، كما يمكن اتخاذ تدابير أخرى ذات طبيعة إنسانية صرفة تهدف إلى توفير مساعدة مستعجلة إلى من هم في حالة تأهب لمغادرة ديارهم للجوء إلى بلدٍ مجاورٍ ² .

و علاوة على ذلك ، فإن بذل الجهود في مجال الإصلاح السياسي و الاقتصادي في بلد الأصل و مراقبة حقوق الإنسان ، من شأنه أن يشجّع عددًا كبيرًا من الفارين على العودة إلى وطنهم ³ .

الفرع الثاني : التركيز على دول الأصل

خلافًا للنموذج التقليدي لمعالجة مشاكل اللاجئين الذي يؤكد أساسًا على حق المرء في مغادرة بلده و التماس اللجوء في بلدٍ آخر ، يركّز النهج الجديد ، بدرجة مساوية من الاهتمام ، على حق المرء في العودة إلى وطنه ، و على فكرة عامة أصبحت معروفة باسم (الحق في البقاء Droit de rester) أو (الحق في عدم التشريد) ⁴ .

و الجهة المسؤولة عن تأمين هذا الحق هي حكومة دولة الأصل . و بمعنى آخر ، قد تصبح دول الأصل مسؤولة عن الإجراءات التي أجبرت مواطنيها على التماس اللجوء في بلدان أخرى ⁵ . و على المجتمع الدولي أن يشجّعها لإيجاد الظروف التي تتيح للاجئين العودة إلى وطنهم . لذلك ، هناك الآن توافقًا عامًا في الآراء حول ضرورة مشاركة دول الأصل في الجهود الرامية إلى حل مشكلات اللاجئين ⁶ .

ففي السنوات التي كانت فيها عمليات إعادة التوطين و الاندماج المحلي هي الحل الأفضل للاجئين كان بالإمكان – على الأرجح – تجاهل بلدان الأصل إلى حد كبير . غير أنه في الوقت الحاضر ، لم يعد الأمر كذلك ، بعد أن أصبح المجتمع الدولي يركّز في الأساس على العودة الطوعية إلى الوطن ⁷ . و أفضل مثال عن هذا النهج الجديد نجده في جنوب شرق آسيا ، حيث أُعيد مئات الآلاف من الفيتناميين إلى بلدهم .

¹ – حول موضوع المناطق الآمنة (Zones humanitaires sûres) و ما تثيره من تداعيات ، راجع ما سبق ، ص 343 .

² – راجع : عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 108 .
HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, pp. 135 – 137 .

³ – كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 151 .

⁴ – أنظر : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 44 ، 47 .
HCR, Les réfugiés dans le monde 1993 : L'enjeu de la protection, *op. cit.*, p. 9.

و في نفس سياق الاهتمام بحق البقاء ، قال (رود لوبرز) المفوض السامي الأسبق لشؤون اللاجئين : ((إن الإتيان بالأمان للناس أفضل من الإتيان بالناس إلى حيث الأمان)) . أنظر : راي ولكنسون ، السعي وراء كأس الحماية المقدسة ، مجلة اللاجئين المجلد 3 ، رقم 132 ، 2003 ، ص 2 .

⁵ – راجع : Wladyslaw CZAPLINSKI, *op. cit.*, pp. 156 – 157 .

⁶ – كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 152 .

⁷ – المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 47 .

و نتيجة للتركيز على حل أزمات اللاجئين في بلدان المنشأ أو الأصل ، فقد تزايد اشتراك المفوضية السامية و شركائها في عمليات تتم داخل دول الأصل . فمن الناحية التقليدية ، كان دور المنظمة في هذه البلدان محدودًا جدًا ، و قاصرا بشكل أساسي على حالات تشهد عودة أعداد كبيرة من اللاجئين إلى وطنهم تحت رعاية المفوضية ، ممّن كانوا في حاجة إلى بعض الغوث القصير الأجل ، بيد أنه في غضون السنوات الأخيرة ، فقد اتّسع نطاق أنشطة المفوضية و شركائها في دول الأصل ، حيث شملت احتياجات إعادة الاندماج و التعمير للاجئين و مجتمعاتهم المحلية ، خلافا عن الفترة السابقة ، حيث كان يتم فيها توفير وسائل المواصلات للاجئين للعودة إلى بلدهم ، ثم يُتركون للاتكال على أنفسهم¹ .

الفرع الثالث : الشمولية

إن النهج الناشئ لمواجهة مشكلة اللجوء هو نهج شامل ، حيث أنه يأخذ بعين الاعتبار كل الفئات المتضررة ، فالأزمات الإنسانية الأخيرة جعلت من الصعب التمييز بين الفئات التقليدية للاجئين و النازحين و العائدين و السكان المقيمين² .

و في المناطق الحدودية لبلدان مثل ليبيريا و سيراليون و إثيوبيا يمكن العثور على أشخاص من المجموعات الأربع يعيشون جنباً إلى جنب في ظروف لا يمكن تمييزها . و قد ينتقل البعض من إحدى هذه الفئات إلى فئة أخرى ، حسب الظروف المتغيرة و استراتيجيات البقاء³ . كما وفرت الأحداث التي وقعت في يوغسلافيا السابقة مثالا آخر على انهيار الفئات التقليدية ، و وجدت المفوضية السامية نفسها تقدم الإغاثة و غيرها من المساعدات لآلاف من الأشخاص المحاصرين داخل مجتمعاتهم المحلية⁴ .

و النهج الناشئ هو أيضا شامل من حيث عدد المشاركين في البحث عن حلول لأزمات اللاجئين فالإلى جانب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين و شركائها التقليديين من المنظمات غير الحكومية ، برزت هيئات أخرى لم تشارك في الماضي في هذه القضايا ، و أبدت تفهماً و تعاونها لمعالجة الأزمات الإنسانية . و من أمثلة ذلك : مجلس الأمن الذي أصبح يشارك بصفة مباشرة في مختلف عمليات التصدي للأزمات الإنسانية ، و كذلك منظمات التعاون الدفاعية ، مثل الحلف الأطلسي و منظمة الأمن و التعاون في أوروبا ، و هيئات إقليمية أخرى مثل الإتحاد الاقتصادي لدول غرب إفريقيا و الإتحاد الأوروبي⁵ .

¹ — راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 152 ؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 مرجع سابق ، ص 47 .

² — أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 169 ؛ كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 152 .

³ — المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 37 .

⁴ — كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 152 .

⁵ — عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ص 106 .

و من المتوقع أن تقوم المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي و مصارف التنمية الإقليمية بدور متزايد في مسائل اللاجئين ، و ذلك عن طريق معالجة الظروف الاجتماعية و الاقتصادية التي تُعتبر من الأسباب للعديد من تحركات اللاجئين ، و المشاركة في عملية إعادة التعمير التي تعقب انتهاء الصراع¹ .

و في الأخير ، هناك حاجة إلى بضع كلمات للتحذير و التذكير فيما يتصل بمدى توفيق هذه الاستراتيجيات أو النماذج الناشئة و البديلة بحثا عن حلول لمشكلة اللجوء . و حتى لا يلقى هذا النموذج الجديد نفس مصير النموذج التقليدي ، هناك حاجة ، على وجه التعيين ، إلى أن نلتزم بالواقعية إزاء أصول هذا النهج الطموح ، المتجه ناحية الوطن ، و الشمولي ، و إزاء مدى إنجازهِ من الناحية العملية و إزاء الطريقة التي يتصوره بها مختلف أعضاء المجتمع الدولي² .

¹ - راجع : كريم الأتاسي ، مرجع سابق ، ص 153 .

و تجدر الإشارة إلى أن المفوضية قامت بنشاط متنامي في شرقي أوروبا في مجال حماية اللاجئين بالتعاون مع رابطة الدول المستقلة . و في عام 1995 شرعت المفوضية بالاشتراك مع المنظمة الدولية للهجرة و منظمة الأمن و التعاون في أوروبا و الحكومات المعنية ، في عملية من أجل وضع نهج إقليمي شامل لمعالجة مشكلات اللاجئين ... في بلدان رابطة الدول المستقلة و الدول ذات الصلة . و قد أثمر مؤتمر رابطة الدول المستقلة المنعقد في جنيف من 30 إلى 31 ماي 1996 خطة عمل لمواجهة هذه المسائل على أساس إقليمي . أنظر : أبو الخير أحمد عطية ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص 168 - 169 .

² - راجع عرضاً تفصيلياً لمصاعب و أخطار النموذج الجديد ، في :

المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، حالة اللاجئين في العالم 1995 ، مرجع سابق ، ص 50 - 53 ؛ عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، مرجع سابق ، ص 108 و ما بعدها .

المبحث الرابع

الحرب على الإرهاب و تداعياتها

على النظام الدولي لحماية اللاجئين

ثمة أحداث معينة تُقسّم التاريخ إلى مرحلتين ، هما " ما قبل " و " ما بعد " هذه الأحداث ، مثل أحداث هيروشيما التي كانت مؤذنة بحلول عصر التهديد النووي ، و سقوط سور برلين الذي كان إعلاناً بنهاية الحرب الباردة . و كذلك كانت أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 معلما تاريخيا فاصلا ، إذ أرّخت لبداية مرحلة جديدة ، تمثلّ انتقالا من حقبة ما بعد الحرب الباردة إلى (حرب رمادية) .

و لكن بالنسبة للاجئين ، بات من الواضح أن الضربات الإرهابية ضد الولايات المتحدة الأمريكية في 11 سبتمبر 2001 سدّت ضربة شديدة لثوابت اللجوء ، حيث أدت (الحرب على الإرهاب) التي أعقبت تلك الأحداث إلى وضع عقبات جديدة أمام الساعين إلى اللجوء خارج أوطانهم . مما أغرى المجتمع الدولي بالانغماس في الاتجاه المتصاعد نحو الربط بين اللاجئين و طالبي اللجوء و بين الأعمال الإرهابية ¹ .

ومن ذلك ، أن قرار مجلس الأمن رقم 1373 (المُعتمد في 28 سبتمبر 2001) ، و الذي يمثل أولى استجابات المجتمع الدولي لخطر الإرهاب في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر ، تضمن إشارة صريحة إلى ضرورة حماية نظام الحماية الدولية للاجئين من العبث به على أيدي الإرهابيين ² ، كما أكد من جهة أخرى على المفهوم القائل بأن مؤسسة اللجوء تعد إلى حد ما ملاذًا للإرهابيين .

و قد أدى هذا القرار بدوره إلى موجة من القوانين و التشريعات الجديدة و المقيدة على المستوى الوطني ، يمكن أن تؤثر على اللاجئين و طالبي اللجوء .

¹ — أنظر : كاتلين نيولاند ، إرين باتريك ، جوان فان سيلم ، مونيت زارد ، الحادي عشر من سبتمبر : هل تغير شيء ؟ : مقدمة نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 ، جوان 2002 ، ص 4 .

² — جاء هذا القرار بعد سلسلة من القرارات السابقة ، أهمها : قرار الجمعية العامة الصادر سنة 1996 بشأن تدابير القضاء على الإرهاب الدولي و ملحقه المعنون " إعلان تكميلي لإعلان 1994 بشأن القضاء على الإرهاب الدولي " . و يمكن الرجوع إلى هذا القرار A / Res / 51 / 210 بتاريخ 17 ديسمبر 1996 ، على الموقع التالي على الأنترنت :

و إذا كانت بعض ردود الأفعال هذه تبعث على الأسى ، و مع ذلك كان يمكن فهمها في المرحلة المباشرة التي تلت الهجمات الإرهابية في 11 سبتمبر 2001 ، إلا أن ما يصعب هضمه هو أن يظل المناخ العالمي عدائياً تجاه اللاجئين بعد مرور عشر سنوات على هذا الحدث .

هذا ، و يثير موضوع الحرب على الإرهاب و تداعياتها على النظام الدولي لحماية اللاجئين بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر العديد من الجوانب الحساسة الجديرة بالبحث و المناقشة .

و تأسيساً على ذلك ، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين . يدور المطلب الأول حول إشكالية الاستبعاد و الإرهاب و حماية اللاجئين ، بينما يبحث المطلب الثاني موضوع الأمن و علاقته بأخلاقيات اللجوء .

المطلب الأول : الاستبعاد و الإرهاب و حماية اللاجئين

يحرص المهتمون بموضوع اللجوء بصفة خاصة و المدافعون عن حقوق الإنسان بصفة عامة باستمرار على التأكيد بأن قانون اللجوء الدولي أبعد من أن يكون عباءة يختفي تحتها مرتكبو الأعمال الإرهابية ، حيث يُستبعد صراحة من نطاق الحماية كل من انتهكوا حقوق الإنسان للآخرين أو ارتكبوا جرائم خطيرة¹ .

و قد كانت مذابح النازية و جرائم الحرب ماثلة في أذهان الحكومات ، التي صاغت الإطار الجديد لقانون حقوق الإنسان و اللجوء في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية مباشرة ، بما في ذلك اتفاقية جنيف 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين ، حيث رأت أن مثل هذه الحالات (غير المستحقة) يجب منعها من المطالبة بالحصول على وضع اللجوء . و من ثم ، فقد تضمنت الاتفاقية ما يُسمى بفقرات الاستبعاد ، التي تنص على استبعاد أي إنسان ارتكب مثل هذه الجرائم من الحماية التي يمنحها نظام اللجوء الدولي² .

¹ — و على سبيل المثال ، أشارت الباحثة (إريكا فيلر) إلى : ((أن الصكوك الدولية للاجئين ، بما في ذلك اتفاقية جنيف 1951 ، لم توفر ملاذاً آمناً للإرهابيين ... إنها تنص بوجه الخصوص على استبعادهم)) . و أضافت قائلة : ((إن المساواة بين اللجوء و الملاذ الآمن للإرهابيين يُعتبر خطأ فادحاً . و للأسف ، فهو يُستخدم لتشويه سمعة اللاجئين ، و بث الكراهية ضدهم)) .

أنظر : فريق التحرير ، 2004 : استعراض أحداث السنة (موضوع الغلاف) ، مرجع سابق ، ص 14 .

² — تشير فقرات الاستبعاد الواردة في المادة الأولى فقرة (واو) إلى أن نصوص اتفاقية 1951 لا تنطبق على أي شخص يثبت أن هناك مبررات قوية لاعتبار أنه :

— ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية .

— ارتكب جريمة خطيرة غير سياسية خارج دولة اللجوء قبل دخوله هذه الدولة كلاجئ .

— مُدان بأعمال تتنافى مع أغراض الأمم المتحدة و مبادئها .

راجع في تفصيل أحكام الاستبعاد : ما تقدم سابقاً من هذه الأطروحة ، ص 247 — 264 .

و في ضوء التساؤلات المثارة ، و بالنظر إلى ما يؤكد واقع حال اللجوء في ظل تطور آليات مكافحة الإرهاب ، فإننا أثرنا بحث ذلك من خلال أربعة فروع . يعرض الفرع الأول لبنود الاستبعاد في ظل الأبعاد الجديدة ، و يتناول الفرع الثاني مفهوم الإرهاب و أثره على توسيع أسباب الاستبعاد ، أما الفرع الثالث فيحاول تتبع أثر الإرهاب في نصوص اتفاقية اللاجئين 1951 ، في حين يناقش الفرع الرابع مسألة الالتفاف حول قانون اللجوء .

الفرع الأول : بنود الاستبعاد في ظل الأبعاد الجديدة

بعد أن تعرضت بنود الاستبعاد للتجاهل لسنوات طويلة ، برزت بقوة في مقدمة الأولويات عندما كشفت هجمات الحادي عشر من سبتمبر عن حجم التهديد الذي يواجهه العالم ، و عن العواقب الوخيمة التي قد تترتب عن عدم إعطاء الاهتمام الكافي لمسألة تطبيق بنود الاستبعاد .

و أمام هذه الأوضاع ، سيطر هاجس الخوف على الدول من أن يُسيء الإرهابيون استغلال النظام الدولي للجوء ، و تعالت أصواتها تنادي بضرورة حماية نظام الحماية الدولية للاجئين من العبث به على أيدي الإرهابيين . و لكن مع ذلك ، من المهم أن لا تصبح بنود الاستبعاد سبيلا آخر أمام الدول لمنع الوصول إلى الحماية الدولية ، بتوسيع الأسباب التي يمكن على أساسها استبعاد اللاجئين و تضيق حقوقهم الإجرائية ¹ .

هذا ، و يُلاحظ أن الاستبعاد يمثل أكثر العقوبات حدة و (تطرفا) في قانون اللجوء الدولي ، لأنه ينطوي على إلغاء الحماية من الإرجاع القسري إلى بلد يتعرض فيه اللاجئين للاضطهاد . و لذلك فمن المهم أن يتم تفسير بنود الاستبعاد في إطار ضيق ، و أن لا يُلتجأ إليها إلا في حالة ثبوت دليل واضح و قاطع على وجود مسؤولية فردية عن جريمة خطيرة محددة في بنود الاستبعاد ² .

و تبعا لذلك ، فإن الإجراءات التي يُتخذ بها قرار الاستبعاد و الأسباب الموضوعية التي يمكن على أساسها استبعاد اللاجئين من الحماية الدولية ، يجب التعامل معها بطريقة تحترم معها حقوق اللاجئين .

الفرع الثاني : مفهوم الإرهاب و أثره على توسيع أسباب الاستبعاد

إذا كان المجتمع الدولي متقفا على إدانة لأحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 ، باعتبارها أسوأ صور الإرهاب ، فإن تداعيات هذه الأحداث ألهمت الجدل مرة أخرى حول تعريف جوهر الإرهاب على وجه الدقة . فليس هناك تعريف مقبول دوليا لهذا المصطلح ؛ و من ثم ، فليس بغريب أن يصبح عقبة محورية في المفاوضات التي تجري حول إبرام اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي ³ .

¹ — أنظر : مونييت زارد ، الاستبعاد و الإرهاب و اتفاقية اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 33 .

² — المرجع نفسه ، ص 33 .

³ — بالرغم من اجتهاد المؤتمرات و الاتفاقيات التي عُقدت بشأن الإرهاب الدولي و ضرورة مكافحته في محاولة التوصل لمفهوم جامع لمصطلح الإرهاب ، إلا أن تلك المحاولات كانت تبوء دائما بالفشل ، نظرا لحساسية الموضوع و اختلاف وجهات النظر حوله .

و للأمم المتحدة حاليا العديد من الاتفاقيات التي تتناول أنواعا مختلفة من التهديدات الإرهابية تتعلق بسلامة الملاحة الجوية أو البحرية ، و استخدام المتفجرات ، و أمن الدبلوماسيين ، و احتجاز الرهائن .

و هذه الفجوة الدولية ، (أي عدم وجود تعريف دولي مقبول للإرهاب) ، تعني أن التشريعات التي أُعتمدت على المستوى الوطني ، خصوصا في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر ، تميل إلى استخدام التعريفات الواسعة الفضفاضة للإرهاب . و ينشأ عن هذه التدابير احتمال أن يجد اللاجئون الحقيقيون أنفسهم غير قادرين على الانتفاع بنظام الحماية الدولية ¹ .

و من الأمثلة على ذلك ، أن قانون الأمن و مكافحة الإرهاب و الجريمة الصادر في بريطانيا عام 2001 يوسّع من تعريف الإرهاب ، بحيث يشمل كل من لهم (صلات) بأي منظمة إرهابية دولية و تُعتبر هذه الصلات ، حسب تعريف القانون ، قائمة إذا كان هذا الشخص (يؤيد أو يساعد) تلك المنظمة ² .

و كما لا يخفى على أحد ، فإن غموض هذه المصطلحات يخلق احتمال أن يجد طالبو اللجوء أنفسهم موصومين بالإرهاب بسبب انتماءاتهم أو صلاتهم السياسية أو العرقية أو الدينية . و قد أشار أحد الباحثين إلى أن : ((... التعريف الجاري للإرهاب أو تهديد الأمن القومي يمكن أن يعني أي شيء أو لا شيء على الإطلاق ... فقد يعني أن كرديا ما يتعاطف مع " حزب العمال الكردستاني " في تركيا و المعروف أن كثيرين من الأكراد ، إن لم يكن جميعهم ، متعاطفون مع هذا الحزب ، و مثل ذلك ينطبق أيضا على التاميل و " نمور تحرير إيلام التاميل " ، و على الكشميريين و النضال ضد الاحتلال الهندي ... إلخ)) ³ .

و على المنوال نفسه ، نجد في الولايات المتحدة الأمريكية أن " قانون توحيد أمريكا و دعمها بتوفير الأدوات الملائمة المطلوبة لاعتراض الإرهاب و منعه " ، و المعروف باسم " قانون باتريوت "

¹ — راجع : مونيت زارد ، الاستبعاد و الإرهاب و اتفاقية اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 33 .

² — راجع قانون الأمن و مكافحة الإرهاب و الجريمة لعام 2001 الصادر في 14 ديسمبر 2001 . الفقرة 33 (1). و يمكن الرجوع إليه على الموقع التالي على الإنترنت : www.hmso.gov.Uk/acts/acts2001/10024-e.htm .

و راجع كذلك : Jean FOUGEROUSE, Roland Ricci, *op. cit.*, pp. 203 – 204 .

³ — راجع المذكرة المقدمة من المحامي (نيكولاس بليك) إلى اللجنة المختارة المعنية بالشؤون الداخلية بمجلس العموم البريطاني في 15 نوفمبر 2001 في الفقرة 13 . و يمكن الرجوع إليها على الموقع التالي على الإنترنت :

www.Parliament.The-stationary-office.co.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmh/351ap04.htm .

و في بنفس السياق ، يكشف الأستاذ (BETTATI) عن خطورة الاختلاط الذي يقع عادة بين الكفاح الشرعي و المقاومة المسلحة من جهة و أعمال الإرهاب من جهة ثانية ، حيث يقول :

((...La qualification de ses actes sera donc presque inévitablement ambivalente : actes de courage en vue de la libération pour les uns, actes terroristes pour les autres)) .

أنظر : Mario BETTATI, *op. cit.*, p. 47 .

يُوسَّع من نطاق الأنشطة المتعلقة بالإرهاب ، و يشمل الدعم المادي للمشروعات الإنسانية للمنظمات الموصوفة بالإرهاب لدى وزارة الخارجية الأمريكية ¹ .

الفرع الثالث : الإرهاب في اتفاقية اللاجئين

الإرهاب في حد ذاته ليس مذكورا صراحة في اتفاقية اللاجئين . و لكن طبقا للمادة الأولى فرع (واو) فقرة (ألف) ، قد يجد الإرهابيون أنهم مُستبعدون لوجود مبررات قوية لاعتبار أنهم ارتكبوا " جريمة ضد الإنسانية " ² . و قد يصطدمون بالمادة الأولى فرع (واو) فقرة (جيم) التي تستبعد منح الحماية الدولية للأشخاص الذين ربّما ارتكبوا أعمالا تتنافى مع أهداف الأمم المتحدة و مبادئها . و نظرا لاحتمال اتّساع نطاق هذا النص ، الذي يذكر (الأعمال) لا (الجرائم) ، فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تصرّ على تفسيره تفسيراً ضيقاً ³ .

و فضلا عن ذلك ، هناك فقرة بعينها من بنود الاستبعاد تُعدّ أكثر ورودا من غيرها في المعركة مع الإرهاب ، و هي الفقرة 1 و (ب) التي تمنع الحماية التي يخولها قانون اللجوء الدولي عمّن ارتكبوا جرائم خطيرة غير سياسية خارج دولة اللجوء . و المقصود منها ضمان أن لا يلجأ المجرمون الذين يجوز تسليمهم إلى طلب الحصول على وضع اللجوء فرارا من المحاكمة و العقاب ⁴ .

و لاشك أن تفسير هذا النص و تطبيقه يُعدّ من أعقد التحديات التي تواجه المجتمع الدولي اليوم فمن الأهداف المحورية لاتفاقية اللاجئين توفير الحماية للمضطهدين على أساس أنشطتهم السياسية . و المعروف أن الإرهابيين كثيرا ما يؤكّدون على الدوافع السياسية لجرائمهم ، و من هنا فعلى صانعي القرار أن يسلكوا مسلكاً دقيقاً حسّاساً لتحديد ما إذا كانت الجريمة (سياسية) ، و من ثم تتطلب الإغفاء من الاستبعاد ، أو جريمة (غير سياسية) تجعل مرتكبها غير مستحق للحماية كلاجئ ⁵ .

¹ — راجع : مونييت زارد ، الاستبعاد و الإرهاب و اتفاقية اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 33 — 34 .

و في الحقيقة ، كثيرا ما تكون عملية وصف جماعات بعينها بأنها منظمات إرهابية تحركها الاعتبارات السياسية و اعتبارات خاصة بالسياسات الخارجية ، أكثر من الاهتمام بالقضايا الإنسانية التي يجب أن تقف وراء طلب اللجوء .

² — من المؤكد أن أعمال الحادي عشر من سبتمبر 2001 ترقى إلى مستوى الجرائم ضد الإنسانية .

³ — هذا ، و تجدر الإشارة إلى أن اعتماد قرار مجلس الأمن رقم 1377 في نوفمبر 2001 ، الذي يشير إلى أن أعمال الإرهاب الدولي تتنافى مع أهداف ميثاق الأمم المتحدة و مبادئه ، قد أدى إلى توسيع كبير في استخدام هذه الفقرة لاستبعاد لاجئين متهمين بالإرهاب .

⁴ — و يمثّل هذا النص نصا آخر في المادة 14 (2) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان .

⁵ — و مع ذلك ، فهناك بعض الأفعال ، تكون على جانب من الخطورة و على درجة من البشاعة ، تحتفظ بصفاتها الإجرامية حتى لو كان هدفها النهائي سياسي .

للتوسع أكثر في هذا الموضوع ، راجع : ما سبق ، ص 257 — 259 . و راجع كذلك :

Jean FOUGEROUSE, Roland Ricci, *op. cit.*, pp. 203 – 204 ; Mario BETTATI, *op. cit.*, pp. 47- 49.
Roger NATHAN-CHAPOTOT, *op. cit.*, p. 35.

و من الجوانب الأساسية في القدرة على التعامل بإنصاف و فعالية مع هذا الأمر ، أن يتم النظر في كافة عناصر القضية المعنية ، بما في ذلك بنود الشمول و بنود الاستبعاد ، فالدراسة الشاملة لجميع الظروف المحيطة بطلب اللجوء المقدم من أي شخص ، تسمح بوضع أي مزاعم حول سلوكه سلوكا إجراميا أو اتّهامه بالإرهاب في إطارها الشامل . و هذا هو النهج الذي أكدت عليه المشاورات الدولية حول قانون اللجوء ¹ .

الفرع الرابع : الالتفاف حول قانون اللجوء

يمكن القول أنه حتى قبل الحادي عشر من سبتمبر 2001 ، كانت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تجد أنها مضطرة لتحذير الدول التي تبحث عن طريق سريع للحدّ من النظر في طلبات اللجوء من (استخدام الاستبعاد لاختبار الأهلية) ، حيث لاحظت المفوضية أن هذه الممارسات لا تتفق مع الطبيعة الاستثنائية لفقرات الاستبعاد ، و أكثر من ذلك أنها تثير خطر (المساس بالتقدير الدقيق لكل العوامل ذات الصلة ، التي يجب أن تدخل في أي قرار بالاستبعاد) .

و لكن في أعقاب تداعيات الحادي عشر من سبتمبر اشتد هذا التوجه ، حيث أصبح من الشائع عند الدول أن تتجاهل النظر في وضع طالب اللجوء لمجرد الدفع باستبعاده ² . و كما هو معلوم ، فإن استبعاد أي شخص بدون النظر في طلب اللجوء المقدم منه على الإطلاق يتنافى مع منطوق و روح اتفاقية جنيف 1951 ، إذ أن التطبيق السليم لفقرات الاستبعاد يتطلب فحص أنشطة طالب اللجوء ، و معرفة ما إذا كان قد ارتكب أفعالا تستوجب الاستبعاد .

و في ضوء كل ما تقدم ، نخلص إلى القول بأنه إذا كان من المهمّ الإقرار بأن للدول مصلحة أمنية مشروعة في ضمان ألاّ يستغلّ الإرهابيون و غيرهم من المجرمين نظام الحماية الدولية ، فمن الضروري في الوقت نفسه ألاّ تؤدي أي تدابير تتخذ في هذا الصدد إلى تقويض النظام نفسه ³ .

¹ — أنظر موجز نتائج اجتماع المائدة المستديرة للخبراء في لشبونة بالبرتغال في 3 — 4 ماي 2001 ، بتاريخ 30 ماي 2001 .

EC / GC / 01 / é track / 1.

² — و من الأمثلة على ذلك أن التشريعات الصادرة حديثا في بريطانيا تلغي النظر في طلبات اللجوء إذا وافق وزير الخارجية على أن استبعاد صاحب الطلب من شأنه أن يُفضي إلى (المصلحة العامة) ، و أن المادة 1 (واو) أو المادة 33 (2) ، أي نصوص الاستبعاد في اتفاقية 1951 ، تنطبقان عليه .

³ — مونيت زارد ، الاستبعاد و الإرهاب و اتفاقية اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 34 ؛ ماهيتاب مكاي ، مرجع سابق ، ص 267 .

André Jacques, *op. cit.*, p. 218.

و في إطار نفس الاهتمام ، جاء في بيان أصدرته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في خريف عام 2001 (أي بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر مباشرة) : ((... إن إجراءات الأمن الجديدة ضد الإرهاب يجب أن " تقيم توازنا ملائما مع مبادئ حماية اللاجئين التي قد تكون في خطر ")) .

و كذلك ، أشار (رود لويرز) المفوض السامي الأسبق لشؤون اللاجئين منبّها : ((ينبغي علينا عند اتخاذ تدابير لمكافحة الإرهاب أن نتأكد من تفادي الحكومات خلق روابط لا مبرر لها بين اللاجئين و الإرهاب)) .

أنظر : راي وكنسون ، مشكلات قديمة ... واقع جديد ، مرجع سابق ، ص 15 .

و كذلك الحال ، إذا كانت السنوات الستين التي مرت على قانون اللجوء و التقاليد التي نفخر بها في تقديم الملجأ لمن يحتاجون إليه ، فمن الواجب ألا نتجاوزها أو نلتفّ حولها ردًا على أحداث الحادي عشر من سبتمبر¹ .

المطلب الثاني : الأمن و أخلاقيات اللجوء

نظرا للإحساس بالتهديد الذي نجم عن هجمات 11 سبتمبر 2001 و الاعتقاد بأن الخاطفين استغلّوا المجتمعات المفتوحة الليبرالية لارتكاب أفعالهم الشنعاء ، فقد تمّ تشديد المناخ أمام اللاجئين و طالبي اللجوء الذي كان أصلاً مُقيّدًا بالنسبة لهم ، و ذلك باسم الأمن² . و على الرغم من أن الخاطفين التسعة عشر لم يكن من بينهم لاجئ و لا طالب لجوء ، فقد غدّت هذه الهجمات النظرة العامة إلى اللاجئين على أنهم مجرمون و يشكلون تهديدًا حقيقيًا لأمن الدول . و لكن المفارقة هنا ، هي أن اللاجئ هو أول من يروح ضحية للأمن و العنف و الإرهاب .

و في هذا المطلب ، سنبحث موضوع تعارض الأمن مع نظام اللجوء في ظل الحرب الدولية على الإرهاب ، و من ثمة نحاول الإجابة عن أسباب طغيان المخاوف الأمنية على التزامات حماية اللاجئين و ذلك من خلال ثلاثة فروع ، حيث نتناول في الفرع الأول اللجوء كتهديد أمني ، و نناقش في الفرع الثاني وضع اللاجئ كضحية لعدم الأمان ، بينما نستعرض في الفرع الثالث الرد المبرر أخلاقيا على أحداث 11 سبتمبر .

الفرع الأول : اللجوء كتهديد أمني

لقد ظهر الرأي القائل بأن سياسات اللجوء يمكن أن يكون لها دلالات بالنسبة للأمن منذ وقت طويل قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر ، غير أن الاتجاه نحو اعتماد منظور أمني جديد بشأن مسألة اللجوء اكتسب زخما حقيقيا في أعقاب بروز النشاط الإرهابي على أرض الواقع³ . فبعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر 2001 — و التي قام بها أجناب باستخدام تأشيرات زيارة و تأشيرات دراسية — اتّضح أن الحديث عن الأمن يتناسب مع وجود تهديدات فعلية ملموسة .

¹ — أنظر : مونييت زارد ، الاستبعاد و الإرهاب و اتفاقية اللاجئين ، مرجع سابق ، ص 34 .

² — ممّا لا شك فيه ، أن للأمن في حياة الإنسان أهمية خاصة ، فهو سبب رئيس من أسباب بقائه ، و حاجة البشرية للأمن توازي حاجتها للغذاء و الدواء . هذه الحقيقة تتجلى أمامنا إذا استقرأنا تاريخ التجمعات البشرية ، فمنذ أن تشكل أول تجمع بشري و إلى يومنا هذا ، و الإنسان يسعى و يجتهد من أجل أن يحقّق لذاته و لأسرته و من ثم مجتمعه الأمن و الرفاه .

حول ضرورة الأمن للإنسان ، راجع : حسام محمد سعد سباط ، مرجع سابق ، ص 5 — 7 ؛ محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، مرجع سابق ، ص 56 — 59 ، 86 — 99 .

³ — في الواقع ، يشكل الأمن في الأعم الغالب قيمة وظيفية ، أي أننا نحتاجه لأنه يمكننا من تحقيق قيم أخرى كالحرية و السكينة و العدل ، لكن دوره الوظيفي يوحي بأن قيمة أي مكسب في مجال الأمن ليست مطلقة ، و إنما يجب تقديرها قياسا إلى التكلفة التي قد تأتي على حساب قيم أخرى هامة . أنظر : ماثيو ج. غيبني ، الأمن و أخلاقيات اللجوء بعد الحادي عشر من سبتمبر ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 ، جوان 2002 ، ص 41 .

و لقد أدت هذه الهجمات إلى صدور مجموعة من القوانين و التشريعات الجديدة و المُقيّدة في مختلف دول العالم ، و خصوصا في الولايات المتحدة الأمريكية ، و أصبح هناك اتفاق في الرأي ، لم يسبق له مثيل بين الدول ، على أن اللاجئين عموما يمثلون تهديدا أكثر مما يمثلون رصيда للدولة ، و أن الأخطار التي يجلبها طالبو اللجوء هي أكثر تنوعا الآن مما كانت عليه في الماضي ، و أن هناك حاجة إلى التعاون الدولي للتعامل مع هذه المخاطر الأمنية الجديدة ¹ .

الفرع الثاني : اللاجئين كضحية لعدم الأمان

يعتقد بعض الكتّاب أنه من المفارقات الشديدة أن نعتبر اللاجئين مصدرا للتهديد . فاللاجئون أنفسهم كانوا في أغلب الأحيان هاربين من العنف و الاضطهاد و عدم الأمان ، بما في ذلك الإرهاب ، و ليسوا من مرتكبي هذه الأفعال ، و ذلك بالرغم من التصور العام السائد في بعض البلدان ² .

و من هنا ، فإن بحث اللاجئين عن الحماية يبرّر الرأي المتعارف عليه بأن اللاجئين هو ضحية لعدم الأمن . و لكن هذا ليس إلاّ وجه واحد من وجهي العملية في سياق اللجوء ، فكون اللاجئين قد فرّ من صراع عنيف و من انتهاكات لحقوق الإنسان ، يجعله كذلك مُمثلاً لهذه الظواهر ، و إن كان ذلك دون إرادة منه .

إن اللاجئين نماذج بشرية للصورة التي تتردى بها الدول في مستتقع العنف و التعذيب و القمع ، و باعتبارهم ممثلين لهذه الملامح البغيضة للحياة الاجتماعية ، فليس بغريب أن يُنظر إليهم دائما على أنهم يحملون معهم عدم الاستقرار و عدم الأمن الذي تسبب أصلا في رحيلهم ³ . و كما في حالة الفارين من الأوبئة ، نجد أن ردود الأفعال نحوهم تتضمن عادة مزيجا من التعاطف مع محتتهم و القلق من أنهم قد يحملون معهم الوباء الذي أُنبتلي به مجتمعهم ⁴ .

¹ — راجع : ماثيو ج. غيبني ، مرجع سابق ، ص 40 — 41 .

و كما هو معلوم ، فقد غدت تلك الهجمات عوامل تصاعد ظاهرة (Xénophobie) ، أي رهاب الأجانب و الخوف منهم .

² — راي ولكنسون ، بعد الإرهاب ... التداعيات ، مجلة اللاجئين ، المجلد 4 ، رقم 125 ، 2001 ، ص 9 — 10 .

جدير بالذكر أنه بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 ، أصبحت الحكومات تنتظر إلى قضايا الهجرة و اللجوء من خلال منظور أمني بصورة متزايدة ، و أصبح يُنظر إلى مخيمات اللاجئين على اعتبار أنها مراكز للإرهابيين بدلاً من أن تكون مأوى لضحايا الإرهابيين . أنظر : فريق التحرير ، 2004 : استعراض أحداث السنة (موضوع الغلاف) ، مرجع سابق ، ص 13 . و في هذا السياق ، أشار المفوض السامي لشؤون اللاجئين موضحا : ((إن اللاجئين الحقيقيين أنفسهم ضحايا الاضطهاد و الإرهاب و ليس مقترفين لهما)) . و يقول في خطاب آخر : ((و ثمة مخاطرة في أن يصبح هؤلاء الناس — أي اللاجئين — كبش فداء سهل ، يروحون ضحايا دون وجه حق ، و علينا ألاّ نسمح بحدوث ذلك)) .

أنظر : راي ولكنسون ، مشكلات قديمة ... واقع جديد ، مرجع سابق ، ص 15 .

³ — و لذلك أصبحت الحكومات تنتظر إلى الأجانب ، و لاسيما القادمين من مناطق غير مستقرة مثل الشرق الأوسط و إفريقيا ، بقدر كبير من الارتياح . و حول موضوع آثار اللجوء الأمنية ، راجع ما سبق ، ص 460 — 462 .

⁴ — أنظر : ماثيو ج. غيبني ، مرجع سابق ، ص 41 .

الفرع الثالث : الرد المبرر أخلاقيا على أحداث 11 سبتمبر

ما هو إذن رد الفعل المبرر أخلاقيا على المخاوف الأمنية المحيطة باللجوء التي أثارته هجمات الحادي عشر من سبتمبر ؟

لقد دعا الكثيرون إلى وضع قيود جديدة على اللجوء دون أي ذكر تقريبا ، و لو على نحو عارض لتأثير هذه الإجراءات على حياة اللاجئين . لكن الحقيقة المسكوت عنها ، هي أن الهجمات الإرهابية في سنة 2001 مهما كانت تمثل صدمة شديدة ، فإن عدد القتلى فيها يتضاءل أمام عدد الناس الذين ينجون من الموت و التعذيب سنويا ، بفضل سياسات اللجوء في الولايات المتحدة و كندا و غيرها من الدول . و حتى لو كانت هناك أسباب أخلاقية وجيهة لوضع احتياجات المواطنين على رأس الأولويات ، كما تدعو بعض النظريات الأخلاقية ، فإن قيمة الأرواح التي تنجو بفضل اللجوء ، لا يمكن التغافل عنها تماما ¹ .

و أماننا نموذج واضح للطريقة التي يجب أن تتعامل بها الدول مع مخاوفها الأمنية ، فكما أنها لا تأخذ زعم طالب اللجوء بأنه معرض للخطر على علاقته ، يجب عليها كذلك ، أن تتأكد من صحة التهديدات الأمنية قبل تطبيق بنود الاستبعاد . و عليه ، فإن الرد على هجمات سبتمبر ينبغي أن يكون مبررا أخلاقيا ، بحيث يأخذ في الاعتبار مصالح اللاجئين .

و في ختام هذا المبحث نخلص إلى القول بأن الحرب على الإرهاب لا ينبغي أن تُضعف النظام الدولي لحماية اللاجئين ، فمن غير المعقول أن يتعرض اللاجئين الفارون من الاضطهاد إلى اضطهاد آخر نتيجة للحرب ضد الإرهاب .

¹ — أنظر : ماثيو ج. غيني ، مرجع سابق ، ص 41 — 42 .

خاتمة

واضح مما تقدم أن منطق هذه الأطروحة و أساسها كان دراسة مسألة اللجوء السياسي في القانون الدولي .

ووصلا للماضي بالحاضر ، و حتى يمكن الوقوف على جذور المسألة و أبعادها ، رأيتُ أنه من الضروري التمهيد بفصل تمهيدي لبحث نشأة اللجوء و تطوره التاريخي ، حيث تبين لي أن ظاهرة اللجوء قديمة قدم التاريخ ، و أنها وُجدت منذ وجود المجتمعات البشرية الأولى على هذه المعمورة ، إذ لا تكاد تخلو حضارة من تقاليد خاصة باللجوء و الهجرة ، فمن طبيعة الإنسان أن يبحث عن مكان آمن يلتجئ إليه كلما تعرض للخطر أو أحس به .

و لقد نشأ نظام اللجوء في الأصل نشأة دينية ، متخذا صورة اللجوء الديني ، حيث كان يتخذ شكل الالتجاء إلى أماكن العبادة مثل الكنائس و المعابد و الأديرة ، التي كان يُعترف لها بحصانة و قدسية و إجلال لاعتبارات دينية ، و كان فرار الشخص و لجوئه إلى أحد هذه الأماكن يحميه و يجعله في مأمن من اضطهاد مطارديه و ملاحقة أعدائه ، و يضمن عدم توقيع العقوبة على تصرفاته .

و كان يتم الاعتراف لهذه الأماكن بتلك الحصانة و القدسية نظرا للمعتقدات الدينية التي كانت سائدة في ذلك الزمن ، و تتمثل في خشية و خوف المطاردين من أن يحلّ عليهم غضب الآلهة أو يصيبهم انتقامها إن هم اقتحموها و لم يحترموا حرمتها و قداستها .

و لقد اتسع مجال اللجوء الديني فيما بعد ، حيث أصبحت قرى و مدن بكاملها تُعتبر أماكن مقدسة يستطيع الفارون اللجوء إليها ، كما تطور أساس هذا اللجوء ، فصارت الحماية التي تمنحها هذه الأماكن للفارين من الاضطهاد تستند إلى الاعتبارات الإنسانية و الدينية ، كضرورة نجدة المظلومين و المقهورين من بني البشر .

و تبعا لذلك ، استعرضتُ اللجوء الديني في الحضارات القديمة عند المصريين القدماء و البابليين و الفينيقيين و الهنود و الإغريق و الرومان ، ثم تناولتُ هذا النظام في الديانات السماوية الثلاث ، اليهودية و المسيحية ، و الإسلام ، حيث تبين لي أن الشريعة الإسلامية قد عرفت اللجوء — الذي كان معروفا أصلا عند عرب الجاهلية — و أقرته ، و أنها أتت بأحكام تفصيلية للجوء شديدة الشبه من نظام اللجوء في وقتنا الحالي .

بيد أنه لما كانت الأوضاع الدولية لا تكف عن التطور و التغير ، فقد أسفرت هذه التطورات عن انحسار اللجوء الديني و تدهوره ، بسبب ضعف السلطة الدينية للكنيسة من جهة ، و بروز قوة السلطة الزمنية للدولة من جهة ثانية . و قد أدى ذلك إلى اختفاء نظام اللجوء الديني تماما من الوجود ، و ظهور نوع آخر من اللجوء هو اللجوء الإقليمي (أو اللجوء السياسي) .

و اللجوء الإقليمي هو اللجوء الذي تمنحه الدولة على إقليمها لشخص أجنبي لجأ إليها هربا من الاضطهاد و التعذيب الذي تعرض له في دولته الأصلية ، أو خوفا من تعرضه لذلك الاضطهاد بسبب العنصر أو الجنس أو الدين أو بسبب الرأي السياسي أو بسبب الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة .

و عليه ، فمنح الدولة اللجوء السياسي على إقليمها للأشخاص الذين يلتصقون به ، يستند إلى سيادة الدولة على إقليمها ، و لا يشكل أي اعتداء على سيادة دولة الأصل .

و في البداية ، كان واضحاً أن اللجوء الإقليمي كان يُمنح لمرتكبي الجرائم العادية دون مرتكبي الجرائم السياسية ، غير أنه نتيجة لانتشار الأفكار السياسية التي فصلت بين السلطة السياسية و شخص الحاكم من ناحية ، و تبلور فكرة التضامن الدولي في مكافحة الجريمة من ناحية أخرى ، أدى ذلك إلى حدوث تطور عميق في مفهوم اللجوء الإقليمي ، حيث أنه في الوقت الذي لم يعد فيه اللجوء مقبولا بالنسبة لمرتكبي الجرائم العادية — حرصاً على ألا يفلت أحدٌ من سلطان القانون — فقد بدأت المطالبة بمنح اللجوء الإقليمي لمرتكبي الجرائم السياسية و المضطهدين السياسيين ، باعتبارهم ضحايا للصراع السياسي و التعصب الديني .

و إلى جانب صورتَي اللجوء الديني و اللجوء الإقليمي ، ظهر نوع ثالث من اللجوء هو اللجوء الدبلوماسي ، و هو اللجوء الذي يتم منحه في بعض الأماكن التابعة لأجهزة الدولة الموجودة في الخارج مثل سفاراتها و قنصلياتها المعتمدة في الخارج ، أو على ظهر إحدى سفنها الحربية أثناء إبحارها في المياه الإقليمية لدولة أخرى ، أو على متن إحدى طائراتها الحربية التي تحلق في الفضاء الكوني لدولة أخرى .

و قد استند هذا النوع من اللجوء على فكرة الامتداد الإقليمي ، ثم جرى به العرف في أنحاء مختلفة من أمريكا و أوروبا ، حيث أصبح جزءاً من القانون الدبلوماسي . غير أنه نتيجة لاعتبارات السيادة الإقليمية و استقرار الأوضاع السياسية في أوروبا ، فقد بطل العمل به عموماً ، و لم يستقر كقاعدة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة في القانون الدولي ، و لم يعد مقبولا به في غالبية الدول ، باستثناء منطقة أمريكا اللاتينية ، نتيجة لما تتميز به هذه المنطقة من ظروف سياسية و جغرافية و ثقافية خاصة .

ولمّا كان موضوع هذه الأطروحة هو " اللجوء السياسي في القانون الدولي " ، فقد خصصتُ الباب الأول لدراسة الأحكام العامة للجوء في القانون الدولي ، و قمت بتقسيمه إلى ثلاثة فصول .

تحدثتُ في الفصل الأول عن القواعد الأساسية للجوء ، و على رأسها تحديد مفهوم اللجوء طبقاً للقانون الدولي ، حيث تبين لي أن فكرة اللجوء تتضمن خمسة عناصر رئيسية ؛ أولها أن اللجوء هو حماية قانونية ، أي تستند إلى القانون ، و ثانيها أن اللجوء تمنحه دولة في مواجهة أعمال دولة أخرى فهو يفترض وجود علاقة بين دولتين إحداهما تمنح اللجوء و تُدعى (دولة الملجأ أو دولة اللجوء أو الدولة المضيفة أو دولة الاستقبال) ، و الأخرى يُمنح اللجوء في مواجهتها و تسمى (دولة الأصل أو دولة المنشأ أو دولة الاضطهاد) .

أما العنصر الثالث ، فيتمثل في مكان منح اللجوء ، و قد يكون هذا المكان هو إقليم الدولة و يسمى لجوء إقليمي ، و قد يقع خارج إقليم تلك الدولة (مثل السفارة أو القنصلية ...) ، و يسمى حينها لجوء دبلوماسيا .

و في العنصر الرابع ، تطرقتُ إلى الشخص المستفيد من اللجوء (أي اللاجئ) ، و قد تبين لي أثناء البحث أن هذا العنصر يشكل أهم حلقة في سلسلة اللجوء ، نظرا لارتكاز معادلة اللجوء برمتها عليه و مع ذلك لا زال الاضطراب يلف مفهومه ، فمن جهة لا يوجد تعريف للاجئ في القانون الدولي العرفي و من جهة أخرى خلت الوثائق الدولية المتعلقة باللجوء من تعريف موحد له ، هذا فضلا عن اختلاف الفقهاء اختلافا بيّنا فيما بينهم .

و لذلك ، فقد خصصتُ حيزا واسعا لبحث عنصر " اللاجئ " و استثمرتُ جهدا كبيرا لمحاولة تعريفه و تمييزه عن غيره من فئات النازحين و المشردين و المهاجرين و الأجانب و الزائرين و العابرين و الهاربين من العدالة و ضحايا الكوارث الطبيعية ... إلخ .

و بعد استعراض مسهب لمفهوم اللاجئ في ضوء الوثائق الدولية العالمية و الإقليمية و في مختلف آراء الفقهاء ، خلصتُ إلى أن اللاجئ هو ((شخص أجنبي خرج أو أُخرج من دولته الأصلية ، و لا يرغب أو لا يستطيع العودة إلى هذه الدولة بسبب انقطاع العلاقة التي تربطه بها ، إما بسبب الاضطهاد السياسي أو التهديد به ، و إما لاتهامه بإحدى الجرائم السياسية ، و إما لرغبته في عدم الخضوع لحكومة جديدة يعتقد أنها ظالمة أو غير شرعية)) .

و العنصر الخامس من عناصر مفهوم اللجوء ، يتمثل في الطابع المؤقت له ، فاللجوء لا يُمنح إلا في مواجهة ظروف جسيمة تعرّض لها طالب اللجوء ، و لما كانت هذه الظروف بطبيعتها مؤقتة ، فإن اللجوء يأخذ طابعا مؤقتا ، و بعبارة أخرى ، فإن اللجوء لا يُمنح إلا لضرورة تقتضيه ، فيوجد بوجود هذه الضرورة و ينقضي بزوالها .

و بعد ذلك ، تناولتُ طبيعة حق اللجوء ، و أقصد بذلك تحديد من له حق اللجوء ، الدولة أو الفرد . و قد انقسمت آراء الفقهاء بشأن ذلك إلى قسمين ، يرى القسم الأول أن حق اللجوء هو حق للدول وحدها و ينسجم هذا الرأي مع النظرية التقليدية أو الإرادية في القانون الدولي ، بينما يذهب القسم الثاني إلى القول بأن حق اللجوء هو حق للأفراد ، و يستمد هذا الرأي أفكاره من مدرسة القانون الطبيعي التي كانت موجودة آنذاك .

و في إطار هذا الاهتمام ، تطرقتُ إلى الجهود الدولية في مجال تقرير حق الفرد في اللجوء ، و على الرغم من تعدد هذه الجهود و تنوعها ، فإنها لم تفلح في تقرير حق اللجوء للفرد ما لم تلزم الدول نفسها بذلك من خلال تشريعاتها الوطنية .

و فيما يتعلق بأسباب و مبررات الاعتراف بالحق في طلب اللجوء ، فقد توصلتُ إلى أن هناك مبررات تعود إلى دولة الأصل و تتمثل في حالة الاضطهاد و القهر التي يتعرض لها الفرد ، حيث قمت بتحديد مفهوم الاضطهاد ، و بيّنتُ خصائصه من حيث المصدر و الجسامة و السبب ، كما أن هناك مبررات ترجع إلى الفرد نفسه طالب اللجوء ، و تتمثل في عدم رغبته في الخضوع لحكومة لا تتال رضاه .

و في الفصل الثاني ، بحثتُ المركز القانوني للاجئ ، أي الحقوق التي يتمتع بها و الواجبات الملقاة على عاتقه . و قد لفت انتباهي أن معظم الدراسات السابقة التي تناولت موضوع اللاجئين أسهبت في الحديث عن حقوق اللاجئين و توسعت في تفصيلها ، بينما أهملت الحديث عن التزاماته . و لعل السبب في ذلك يرجع إلى حال اللاجئين الذي يدعو للشفقة و الرحمة ، فهو شخص مُستضعف يحتاج إلى مد يد الحماية و المساعدة له من قبل الدول الأخرى .

و تتمثل حقوق اللاجئين في الحماية القانونية التي يكفلها حق اللجوء بالنسبة له ، و تنقسم إلى شقين الشق الأول هو حماية ذات طابع إيجابي ، تتمثل في السماح للاجئ بدخول الإقليم و البقاء فيه لمدة محددة مع الاعتراف له بمجموعة من الحقوق التي تكفل له وضعاً إنسانياً ملائماً ، أما الشق الثاني ، فهو حماية ذات طابع سلبي تتمثل في عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد ، و عدم جواز إبعاد اللاجئين ، و عدم التسليم ، و منحه المأوى المؤقت لحين وجود دولة أخرى تقبله في إقليمها .

و في مقابل ذلك يلتزم اللاجئين بمجموعة من الالتزامات تجاه دولة اللجوء ، ثم تجاه دولته الأصلية و غيرها من الدول . و أولى الالتزامات التي يلتزم بها اللاجئين تجاه دولة اللجوء ، هي التزامه باحترام تشريعات و قوانين هذه الدولة ، و يتساوى في ذلك مع كافة الأشخاص الخاضعين لسيادة دولة اللجوء و مع غيره من الأجانب الموجودين في إقليم دولة اللجوء .

و من جهة أخرى ، يلتزم اللاجئين بعدم استخدام هذا اللجوء كقاعدة ينطلق منها للإضرار بأقاليم و أنظمة الحكم في الدول الأخرى ، و خاصة دولته الأصلية .

و نتيجة لذلك ، تلتزم دولة اللجوء بمراقبة نشاط اللاجئين و تحركاته و عدم السماح له باستغلال إقليمها لارتكاب الأعمال و التصرفات الضارة بالدول الأخرى ، و لاسيما دولة اللاجئين الأصلية .

فإذا قصرت دولة اللجوء في القيام بهذا الواجب و سمحت للاجئين بمباشرة الأنشطة السياسية الضارة ، كأن تكون قد سمحت لهم بإنشاء تنظيمات شبه عسكرية ، أو بتشكيل تنظيمات لأغراض دعائية معارضة لنظام الحكم في دولة اللاجئين الأصلية ، أو علمت بنيتهم في ارتكاب بعض العمليات الإرهابية أو التخريبية في دولة اللاجئين الأصلية ، و لم تتخذ الإجراءات الكفيلة بمنع هذه الأنشطة أو تغاضت عنها و وقعت مثل هذه الأعمال بالفعل ، فإن دولة اللجوء تصبح مسؤولة دولياً في مواجهة الدولة المتضررة من هذه الأعمال عن تعويض الأضرار التي وقعت لهذه الأخيرة .

أما الفصل الثالث، فقد تناولت فيه إجراءات تحديد وضع اللاجئ وانتهائه؛ وقد شد انتباهي أن اتفاقية جنيف 1951 لم تبين الإجراء الواجب إتباعه لتحديد وضع اللاجئ، بل تركت للدول المتعاقدة حرية اختيار الإجراء أو الأسلوب الذي ترى أنه متناسب ومتفق مع تكوينها السياسي والدستوري، (وهو ما يُعرف اصطلاحاً بالاختصاص المنفرد للدولة في مجال حق اللجوء ، أو حق الدولة في التكييف المنفرد).

و مما زاد من حدة تباين هذه الإجراءات من دولة لأخرى ، أن الأساليب التي تتبعها الدولة في طريقة تحديد وضع اللاجئ لا تستند بالضرورة إلى معايير قانونية واقعية فحسب ، بل تلعب الاعتبارات السياسية وكذا الإنسانية والاقتصادية الدور الأكبر للفصل فيها .

و طالما أن الدولة هي وحدها التي لها الحق في تنظيم إجراءات تحديد وضع اللاجئ ، فإن إشراك المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في هذا الشأن رهن بالسلطات التي تمنحها الدولة .

و نظرا لأهمية هذه الإجراءات و خطورتها بالنسبة للشخص ملتمس اللجوء ، فقد عرضتُ لخصائصها ، و اتضح لي بأنها إجراءات كاشفة و ليست منشئة ، حيث أن الشخص لا يُعتبر لاجئاً بسبب الاعتراف ، و لكنه يُعترف به لأنه لاجئ . كما أنها إجراءات فردية غير تمييزية ، بحيث يتم تحديد وضع اللاجئ بشكل فردي . و كذلك فهي إجراءات دولية عابرة للحدود ، و معنى ذلك أنه عندما يتم الاعتراف لشخص ما بصفة اللاجئ في بلد ما ، فإن لهذا الاعتراف أثر ينسحب على المستوى الدولي . كما أن هذه الإجراءات تتميز بأنها إجراءات ذات طبيعة مختلطة (إدارية و قضائية) .

ثم بعد ذلك ، تناولتُ مسألة زوال صفة اللجوء عن اللاجئ ، حيث حرصت اتفاقية جنيف 1951 على إدراج الحالات التي تتوقف فيها حاجة الشخص للحماية الدولية ، و هي الحالات التي يكف فيها اللاجئ عن التمتع بنظام اللاجئين (و تسمى بنود الانقطاع) . و تتمثل في ست حالات ، أربع منها تعبر عن انقطاع حالة اللجوء بفعل صادر عن اللاجئ نفسه ، و هي : عودة إرادية إلى الاستفادة من الحماية الوطنية ، و استعادة إرادية للجنسية ، و اكتساب جنسية جديدة ، و عودة إرادية للاستقرار في البلد الذي تركه اللاجئ سابقا . أما بنود الانقطاع المتبقين فيستندان إلى اعتبار مفاده أن الحماية الدولية لم يعد لها مبرر بسبب تغيير الظروف في بلد الأصل . فمتى توفرت شروط إحدى هذه البنود في الشخص انقطع عنه وصف اللاجئ ، و لم يعد بحاجة للحماية الدولية .

و كذلك أوردت اتفاقية 1951 حالات تستبعد بمقتضاها بعض الأشخاص من الاستفادة من أحكامها رغم توفر شروط اللاجئين فيهم (و تسمى بنود الاستبعاد) ، فمتى توفرت شروط أي من هذه البنود في الشخص أُستبعد من وصف اللاجئ ، و من ثم من الحماية الدولية .

و فضلا عن بنود الانقطاع و الاستبعاد ، أثارت بعض الحالات الخاصة جدلا محتدما بين الفقهاء بخصوص أحقيتها في الاستفادة من نظام اللاجئ أو حرمانها منه ، و في مقدمتها حالة أسرى الحرب .

و تضمن الباب الثاني من الأطروحة واقع الحماية الدولية للاجئين . و قد قمتُ بتقسيمه — على غرار الباب الأول — إلى ثلاثة فصول .

تناولتُ في الفصل الأول حماية اللاجئين على المستوى العالمي ، حيث تزايد الاهتمام الدولي بقضايا اللاجئين في أعقاب الحرب العالمية الثانية سنة 1945 ، و ذلك بسبب تفاقم مشكلة اللاجئين بدرجة كبيرة ، و استفحال الصراعات و النزاعات المسلحة الداخلية منها و الدولية ، فضلا عن تغول الأنظمة الحاكمة المطلقة في كثير من دول العالم ، التي اتخذت من أساليب الاضطهاد و الفساد و الظلم و القمع سنة لا تملك أن تتخلى عنها ، لأنها سر بقائها ، و سبب استمرارها في الحكم .

و المشاهد أن الاهتمام الدولي بقضايا اللاجئين و حقوقهم قد برز في اتجاهين رئيسيين :

الاتجاه الأول : و هو ذو طابع نظري ، و يتمثل في إبرام العديد من الاتفاقيات و المواثيق الدولية التي عرضت للوضع الخاص باللاجئين و تحديد مركزهم القانوني . و يمكن تصنيف هذه الاتفاقيات و المواثيق بدورها إلى طائفتين رئيسيتين ، فهناك طائفة من النصوص الدولية التي تناولت مسألة حقوق الإنسان و حرياته الأساسية على وجه العموم ، و دونما تفرقة بين جماعات بعينها من الأفراد — كاللاجئين أو الأجانب — و بين جماعة أو جماعات أخرى . و هناك طائفة من النصوص الدولية التي ركزت بصفة خاصة على تناول الوضع الخاص باللاجئين و بيان مراكزهم القانونية ، و تشكل هذه الاتفاقيات في مجملها ما أصبح يُعرف الآن بالقانون الدولي للاجئين ، كفرع متميز من فروع القانون الدولي العام . و تُعد اتفاقية جنيف 1951 و بروتوكول 1967 المكمل لها من أبرز حلقات هذا القانون .

أما الاتجاه الثاني ، فهو ذو طابع عملي أو تطبيقي ، و يتمثل في إنشاء العديد من المؤسسات و الأجهزة التي تعنى باللاجئين . و الملاحظ أن هذه الوكالات كانت متعددة من ناحية (8 هيئات) ، و ضيقة و متضاربة في اختصاصاتها من ناحية أخرى . فالإلى جانب أن كل منظمة أو وكالة كانت تختص بطوائف معينة من اللاجئين ، فقد انحصر دورها بصفة أساسية في الإغاثة و معالجة بعض القضايا القنصلية ، و لم يشمل — غالبا — مسألة توفير الحماية القانونية ، و التي تعد مسألة أساسية و مصيرية بالنسبة للاجئين . كما تميزت هذه الوكالات بضعف الوسائل المالية و المادية التي كانت تتوفر عليها ، مما تسبب في نقص فاعليتها .

و لكن بعد سنة 1950 ، حصلت نقلة نوعية في تعامل المجتمع الدولي مع ظاهرة اللجوء ، حيث وُضعت سياسة متناسقة و معقلنة لمعالجة مشاكل اللاجئين ، تركز أساسا على منح الحماية الدولية الضرورية للاجئين و المساعدة الإنسانية ، متى سمحت الظروف بذلك .

و قد تجسد ذلك بإنشاء هيئة موحدة تسهر على اللاجئين في كافة أرجاء العالم ، هي المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين . و نظرا لما لهذه الوكالة من أهمية بالغة في حماية اللاجئين وترقية حقوقهم فقد أعطيتُ لها حقها من البحث و التحليل و التقييم ، حيث عرضتُ أولا لتفاصيل نشأتها

و تنظيمها . و تفاجأت أنها هي الأخرى منظمة مؤقتة ، حيث حدّد نظامها الأساسي مدة ولايتها بثلاث سنوات . و يرجع ذلك على ما يبدو إلى تصور الدول في ذلك الوقت لظاهرة اللجوء بأنها ظاهرة عابرة سيأتي وقت تختفي فيه عن الوجود ، غير أن هذا التصور سرعان ما خاب إثر ظهور حالات جديدة للجوء في مناطق مختلفة من العالم ، الأمر الذي أدى إلى تجديد ولايتها لمرات عديدة و بصفة دورية .

أما عن طبيعة عمل المفوضية ، فوفقا لنظامها الأساسي تقوم المفوضية بأداء أعمال و مهام إنسانية و اجتماعية ، و لا دخل لها بالمسائل السياسية ، غير أن مشاكل التمويل التي تعاني منها قد تدخلها اللعبة السياسية رغما عنها .

و بخصوص ولاية المفوضية ، فإن نشاطها يمتد إلى جميع اللاجئين الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في نظامها الأساسي ، بقطع النظر عن المكان الذي جاؤوا منه و الجنسية التي يحملونها و الأصل العرقي الذي ينتمون إليه . و فوق ذلك فقد اكتسبت المفوضية دورا إضافيا يتمثل في توفير المساعدة لفئات أخرى من الناس ، بما في ذلك النازحين داخليا و الأشخاص عديمي الجنسية .

و فيما يتعلق بدور المفوضية ، فإنه يتمثل — على وجه التحديد — في القيام بوظيفتين أساسيتين . و تتمثل المهمة الأساسية الأولى للمفوضية في توفير الحماية الدولية للاجئين . و لما كانت المفوضية تفتقد إلى سلطة لإجبار الدول على احترام حقوق اللاجئين و ليس لها جيش تفرض بها آراءها ، فإنها تسعى لتوفير هذه الحماية عن طريق الإقناع و المناقشة و القيام بالمساعي الحميدة لدى دول اللجوء .

و تتمثل المهمة الأساسية الثانية التي تضطلع بها المفوضية في إيجاد حلول دائمة لمشاكل اللاجئين . و قد كانت هناك ثلاثة حلول دائمة ، هي الإعادة الطوعية للوطن ، و التوطين المحلي ، و إعادة التوطين في بلد ثالث . و قد ركزت المفوضية جهودها على العودة الطوعية إلى بلد الأصل باعتبارها الحل الأفضل بالنسبة للغالبية العظمى من اللاجئين في العالم .

و قبل أن أنهى حديثي عن المفوضية ، لم أفوت الفرصة لكي أشير إلى مسألة تمويل المفوضية و تعاونها و شراكتها مع الهيئات الدولية الأخرى ، سواء كانت حكومية أو غير حكومية .

و في الفصل الثاني تناولتُ حماية اللاجئين على الصعيد الإقليمي ، فبعد أن تتبّه المجتمع الدولي لأهمية مشكلة اللجوء ، نشطت الدول على المستوى القاري و تبنت الاتفاقيات الإقليمية ، كل بحسب احتياجاتها و وضعها الخاص ، لا سيما أن لكل منطقة خصوصية معينة فيما يتعلق بمسألة اللجوء .

فعلى المستوى الأوروبي ، يستفيد اللاجئون — بشكل عام — من آليات حماية حقوق الإنسان في أوروبا ، و نقصد بذلك الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان و حرياته الأساسية 1950 ، و كذلك اللجنة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان و المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان . أما عن سياسات اللجوء في الدول الأوروبية ، فهي متناغمة مع سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه اللاجئين ، حيث اتجهت تدريجيا من الانفتاح سنوات السبعينيات و بداية الثمانينيات إلى التقييد مع مطلع التسعينات. و يعزى ذلك إلى وقوع

النظام الدولي لحماية اللاجئين في أوروبا تحت ضغوط أشد وطأة مما كان عليه في الماضي ، بسبب عدم قدرة الطاقات الاستيعابية للدول الأوروبية عن استقبال المزيد من اللاجئين و المهاجرين .

و على المستوى الإفريقي ، يبدو الوضع أكثر سوءاً نظراً للعدد الهائل من اللاجئين الذي يتدفق باستمرار عبر حدود الدول المجاورة ، فلا تكاد تحصى أي دولة إلا و تجدها مُستقبلة و مصدرّة للاجئين في نفس الوقت . و أمام ذلك ، فقد وجدت أنه يتعين عليّ بحث الأسباب الجذرية لهذه المشكلة في إفريقيا . و قد توصلتُ إلى ذكر جملة من الأسباب من بينها على وجه الخصوص : مشاكل الحدود و الحروب الأهلية ، و طبيعة الأنظمة العنصرية و النظم التسلطية ، فضلا عن انتهاك حقوق الإنسان و اضطهاده دينيا .

غير أن الدول الإفريقية لم تبق مكتوفة الأيدي أمام تفاقم مشكلة اللجوء و انتشارها على مستوى القارة ، بل إنها قد سعت إلى بذل جهود حثيثة مثل عقد المؤتمرات و إبرام الاتفاقيات لبحث مشكلة لاجئي القارة .

و على المستوى الأمريكي ، فقد تبنت الدول الأمريكية عديد الاتفاقيات الثنائية و المتعددة الأطراف الخاصة باللجوء و التسليم ، كما عقدت مؤتمرات أسفرت عن صدور إعلانات هامة ، إلا أنه مع ذلك لم تحتو أي من هذه الاتفاقيات و الإعلانات عن آليات لضمان تطبيق أحكامها ، مما جعلها تُصاب بالضعف و الجمود .

و أمام هذا الواقع ، يمكن تأسيس حماية حقوق اللاجئين في القارة الأمريكية من خلال النظام الأمريكي لحماية حقوق الإنسان ، و الذي يركز على أساسين قانونيين هما : ميثاق منظمة الدول الأمريكية 1948 ، و الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969 .

و على المستوى الآسيوي ، فباستثناء مجهودات اللجنة القانونية الاستشارية لآسيا و إفريقيا ، و التي تكللت بإصدار إعلان مبادئ بانكوك سنة 1966 ، يمكن القول أن هناك غياب واضح لنظام آسيوي لحقوق اللاجئين ، حيث تفتقد الدول الآسيوية لتنظيم إقليمي خاص يُفاد منه اللاجئين .

أما على مستوى العالم العربي ، فعلى الرغم من تقاليد الضيافة العريقة التي اشتهرت بها الدول العربية ، إلا أنه يُلاحظ انعدام تراكم رصيد قانوني عربي حديث و متكامل فيما يخص اللجوء . و يُعزى ذلك — أساسا — إلى ضعف انضمام الدول العربية إلى الوثائق القانونية الدولية ، حيث أن الكثير من الدول العربية ما زالت غير منضمة إلى اتفاقية 1951 و لا بروتوكول 1967 .

إن مثل هذا الموقف غير مبرر من جانب الدول العربية إزاء هاتين الوثيقتين اللتين تنظمان أوضاع اللاجئين و تحددان مراكزهم القانونية ، مع العلم أن معظم الدساتير العربية و تشريعاتها الوطنية حرصت في نصوصها على عدم تسليم المجرمين السياسيين .

و دائما في إطار بحث واقع اللجوء في العالم العربي ، تعرضتُ لمسألة حماية اللاجئين الفلسطينيين باعتبارهم فئة خاصة من اللاجئين ، حيث أنهم لا يخضعون لاتفاقية جنيف 1951 و لا تشملهم حماية المفوضية بدعوى أنهم يستفيدون من رعاية و مساعدة وكالة الأونروا . لكن مهمة هذه الوكالة تنحصر في مساعدة هؤلاء اللاجئين مساعدة مادية فقط ، و ليست لها الأهلية لمدهم بالحماية القانونية أو بنظام قانوني للجوء ، مما سبب لهم مشاكل كثيرة .

أما الفصل الثالث و الأخير ، فقد خصصته لعرض معادلة اللجوء و ملامح النظام العالمي الجديد و تحدثتُ فيه بداية عن انعكاس هذا الوضع الجديد على مسألة اللجوء ، و هو انعكاس سلبي تسبب في تدهور أوضاع اللاجئين ، و أدى إلى ضعف الحماية الدولية المقررة لهم ، مما استدعى الأمر معه إلى إعادة النظر في نظام الحماية برمته .

ثم تناولتُ بعد ذلك الجدل الذي ثار بمناسبة الذكرى الخمسون لاتفاقية اللاجئين ، حيث برز اتجاهان متعاكسان ، يدعو الأول إلى الإبقاء على اتفاقية اللاجئين كما هي ، بحجة أنها ما زالت صالحة للألفية الجديدة ، و أن جميع القيم التي تتضمنها هي قيم خالدة . بينما يذهب الاتجاه الآخر إلى انتقاد الاتفاقية ، و يدّعي أنها قاصرة عن أن تشمل ما استجد من أنماط جديدة للجوء ، و أنها لم تعد تتسحب على الأوضاع الجديدة التي عرفها المجتمع الدولي .

و إزاء ذلك الجدل ، انتهجت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين موقفا وسطا ، حيث دعت إلى إصلاح و تعزيز الاتفاقية لجعلها أكثر فاعلية ، و حتى تستجيب لمتطلبات العصر .

ثم قادني البحث بعد ذلك للحديث عن آثار مشكلة اللجوء و تداعياتها الخطيرة ، و هي آثار موجودة على كافة الأصعدة السياسية و الأمنية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ... و لقد أجبرت هذه الآثار الخطيرة المجتمع الدولي على استحداث مفاهيم و استراتيجيات جديدة لمواجهة مشكلة اللجوء ، حيث تبلور نهج جديد يعطي الأولوية للعمل الوقائي ، و يركّز اهتمامه على دول الأصل بدل دول اللجوء .

و أخيرا فقد تعرضتُ لأحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 التي أشعلت فتيل الحرب على الإرهاب ، مما أدى إلى تدهور المعايير الجوهرية لحماية اللاجئين ، خاصة في ظل الانطباع السائد بأن نظام اللجوء قد يكون ملاذا آمنا للإرهابيين .

و في ختام هذه الأطروحة ، فإنني أقدم ببعض التوصيات الختامية التي أراها ضرورية لضمان تقديم حماية فعّالة للاجئين . و تتمثل هذه التوصيات فيما يلي :

1 — أن تسارع الدول التي لم تنضم بعد إلى الاتفاقيات الخاصة بحماية اللاجئين ، بالانضمام إلى هذه الاتفاقيات سواء كانت هذه الاتفاقيات عالمية أو إقليمية .

2 — ضرورة تعديل تعريف اللاجئ حتى يشمل هذا التعريف اللاجئين الذين يفرون من أوطانهم بسبب الحروب الأهلية أو الاحتلال أو السيطرة الأجنبية ، أو الذين يفرون من أوطانهم بسبب الحروب الداخلية

و ذلك حتى تكون هذه الفئات مشمولة بحماية قواعد القانون الدولي للاجئين و المنظمات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين .

3 — يجب تمييز اللاجئين عمن يشبهه من المهاجرين عن طريق وضع نوع من الإجراءات السريعة و المستوفاة ، التي تستطيع الدول من خلالها تقييم الأعداد الضخمة من طلبات اللجوء بطريقة عادلة .

4 — من الضروري أن تنظر الدول إلى طائفة اللاجئين باعتبارهم أناس مستضعفين في الأرض ، لأنهم فقدوا الحماية القانونية لدولتهم ، و أصبحوا في أمس الحاجة إلى تدخل الدول الأخرى و المنظمات الدولية لمساعدتهم ، و ذلك لاعتبارات إنسانية بحتة ، و بصرف النظر عن أية اعتبارات أخرى .

5 — يجب على الدول أن تتدارس كافة العوامل التي تسبب أو تساهم في الصراعات الأهلية ، و ذلك بهدف وضع خطة عمل شاملة لمعالجة الأسباب الرئيسية لتدفق اللاجئين .

6 — ينبغي أن تتمتع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بإمكانية الوصول الآمن إلى الأشخاص اللاجئين و ذلك بأسرع وقت ممكن ، لتجنب تفاقم مشكلة اللاجئين .

7 — يجب أن تتمتع المفوضية السامية للاجئين بالحرية الكاملة للعمل ، و ذلك بعيدا عن تمويل الدول الذي يعجزها عن الإلزام الفاعل لاحترام حقوق الإنسان .

8 — ننادي بعقد مؤتمر دولي خاص — و دون إبطاء — يحضره متخصصون في القانون الدولي و مندوبون عن وزارات الداخلية و الخارجية لجميع الدول ، بهدف الاتفاق على مشروع قانون يحدد بدقة و شمول كل الجزئيات المتعلقة باللجوء على ضوء أحكام و مبادئ القانون الدولي و المستجدات الجغرافية و السياسية في العالم . كما يقوم هذا المؤتمر بدراسة حالات اللاجئين و الاعتداءات الآثمة عليهم للوصول إلى إقرار آليات دولية تحول دون الاعتداء عليهم تحت أي مسمى .

9 — المطالبة بالتضامن الدولي الحقيقي و المشاركة في المسؤوليات لإعادة النظام الدولي لحماية اللاجئين و إيجاد حلول لهم إلى بؤرة مشكلة اللاجئين . و بشكل محدد ، يجب إعادة تنشيط نظام دولي حقيقي يحتضن المقاييس و المبادئ العالمية بشأن حماية اللاجئين و المساعدات و الحلول ، كما يجب وقف الانزلاق المستمر نحو القوانين و السياسات و الممارسات المقيدة و الرادعة على المستوى العالمي .

10 — يجب على الدول أن تلتزم برسالة وروح اتفاقية 1951 ، و أن تستمر في دعمها للاجئين بالحفاوة المطلوبة و سياساتها الانفتاحية التي تنتهجها فيما يتعلق باللجوء ، و على وجه الخصوص :

أ — لا يجب رفض اللاجئين الذين يطلبون دخول إقليم دولة أخرى على الحدود ، أو إعادتهم إلى الأقاليم حيث تتعرض حياتهم للخطر ، و بناء على ذلك لا يجب على الحكومات أن تغلق حدودها رافضة دخول اللاجئين .

ب — على الحكومات أن تبذل قصارى جهدها لمعاملة اللاجئين وفقا للمعايير التي يحددها قانون اللاجئين و على وجه الخصوص تمكينهم من ممارسة مختلف الحقوق و الحريات التي نصت عليها المواثيق و الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين ، مثل ضمان السلامة الشخصية للاجئين و توطيئهم في أماكن آمنة يسهل الوصول إليها ، حيث تتوفر الخدمات و أسباب الراحة الأساسية ، و تمكنهم أن يستردوا أسلوب الحياة العادية .

11 — يجب على المنظمات الدولية العاملة في مجال حقوق الإنسان أن تسعى للعمل — في حالات النزوح الجماعي — على لم شمل الأسرة الواحدة ، فلا يجوز أن يرحل الأبناء إلى دولة و الوالدين إلى دولة أخرى ، بل يجب الحفاظ على وحدة و تجمع و تكامل الأسرة الواحدة .

12 — من الضروري أن تتعاون الدول و المنظمات الدولية تعاوناً وثيقاً لتقديم المساعدات و الحماية الفعالة للاجئين ، لأن الدولة الواحدة قد تعجز عن استيعاب اللاجئين خاصة في حالات النزوح الجماعي لهم . فعلى المجتمع الدولي أن يساعد و يساعد الدول المستقبلية في الوفاء بمسؤولياتها تجاه اللاجئين بطريقة تتوافق مع مبادئ قانون اللاجئين من ناحية ، و الأمن القومي الشرعي و المصالح الاجتماعية و الاقتصادية من ناحية أخرى . و على وجه الخصوص ، توفير المساعدة المالية و المادية و الفنية :

أ — لضمان أن البنية الاجتماعية و الاقتصادية و خدمات المجتمع و البيئة في الدول المضيفة لا تتأثر باستضافة أعداد ضخمة من اللاجئين .

ب — لتوفير الغذاء و الماء و المأوى و الخدمات الصحية و الطبية على أساس مؤقت حتى لا يكون اللاجئين و السكان المحليون على حد سواء في وضع يتهددهم بالخطر .

ج — لتقرير وضع اللاجئين بالنسبة للأشخاص الذين يطلبون اللجوء ، و ضمان أن هؤلاء الذين لا يحتاجون أو يستحقون الحماية الدولية لا يستغلون القانون الإنساني للجوء .

د — لتمكين الدول أن تستجيب بشكل فعال للأوضاع التي يمكن أن تساهم في تدهور الأمن و القانون و النظام في مناطق استضافة اللاجئين ، و في هذا الشأن يجب أن تُعطى الأولوية لعزل و نزع سلاح الأفراد أو الجماعات فيما بين اللاجئين الذين قد يكونون مسلحين و يهددون حياة اللاجئين الأبرياء ، و المواطنين المحليين ، و العاملين في المجال الإنساني .

هـ — إنشاء أو تقوية المؤسسات المحلية لإدارة و التعامل مع مسائل اللاجئين على المستويات الإقليمية و المركزية ، و بناء الموارد البشرية المدربة جيداً و الكافية ، و الحصول على الموارد اللوجستية و الفنية بما يمكن الحكومات أن تستجيب و تتدبر كافة جوانب مشاكل اللاجئين .

13 — يجب اقتناص كل فرصة من أجل عودة اللاجئين اختياريًا ، و مراعاة لأحكام اتفاقية جنيف 1951 يجب على حكومات دول اللجوء و حكومات دول المنشأ أن توفر الظروف التي تؤدي إلى عودة اللاجئين إلى أوطانهم بشكل آمن و كريم ، و على المفوضية السامية للاجئين و المنظمات الإقليمية الأخرى أن

تدعم مثل هذه المبادرات و الإجراءات ، و تقوم كذلك بالأنشطة التي تتفق مع المهام المنوط بها و تشجع و تسهل عودة اللاجئين اختياريا .

14 — تشجيعا على عودة اللاجئين ، يجب احترام مبدأ الاختيارية الوارد تفصيله في اتفاقية 1951 في كافة الأوقات ، و لا يجب على الحكومات أن تلجأ إلى الترحيل الإجباري للاجئين مهما كانت الأسباب . و بالإضافة إلى ذلك ، لا يجب إعادة اللاجئين إلى حيث يتعرضون للخطر . و يُعد منع توزيع الطعام في معسكرات اللاجئين لإجبارهم على العودة إلى بلادهم حيث يكونون ما زالوا في حاجة إلى الحماية مخالفة صارخة لقانون اللاجئين و المبدأ المتفق عليه بشأن العودة اختياريا .

15 — التوصية بضرورة تفعيل دور المنظمات الدولية العاملة في مجال حماية حقوق الإنسان ، و الاعتراف لها بسلطات واسعة في مجال تقديم الحماية الملائمة و المساعدات الكافية للاجئين .

16 — يتعين إقرار القواعد القانونية التي تكفل الحماية الكافية لموظفي المنظمات الدولية العاملة في مجال حماية اللاجئين ، و ذلك ضد المخاطر التي يتعرضون لها أثناء تأدية عملهم ، حتى يتمكنوا من تأدية المهام الإنسانية المكلفين بها في حرية و اطمئنان ، و خاصة بعد تعرضهم في السنوات الأخيرة لبعض حوادث القتل و الخطف و الاحتجاز . لذلك يلزم إقرار الحماية القانونية الكافية لهم .

هذا غاية الجهد حول دراستي للجوء السياسي في القانون الدولي . فإن أصابت هذه الدراسة الهدف منها فهذا ما أحمد الله عليه ، و هو الذي إليه قصدت ، و له سعي و جهدت ، و إن قصرت عن بلوغ المرمى فحسبي أنني اجتهدت و تحررت ، و لم آل جهدا أو أدخر وسعا .

و فوق كل ذي علم عليم ، و الحمد لله رب العالمين .

قائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

1 – المراجع العامة

— أبو هيف ، علي صادق :

* القانون الدبلوماسي ، الإسكندرية ، 1975 .

* القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، الطبعة الثانية عشرة ، 2000 .

— أبو الوفا ، أحمد :

* الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة و الوكالات الدولية المتخصصة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2000 .

* كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي و العلاقات الدولية في شريعة الإسلام ، دار النهضة العربية القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2001 .

* النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني في القانون الدولي و في الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2006 .

* القانون الدبلوماسي الإسلامي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1992 .

— أبو سخيطة ، محمد عبد العزيز ، القضية الفلسطينية في أطر المفاوضات : إلى أين ؟ ... و كيف ؟ من مدريد إلى أوسلو ، إلى ... ؟ ، بدون ناشر ، 1996 .

— أبو الفتح الغنام ، محمد ، الإرهاب و تشريعات المكافحة في الدول الديمقراطية ، دار النهضة العربية القاهرة ، بدون تاريخ نشر .

— أبو القاسم ، إبراهيم أحمد ، المهاجرون الليبيون بالبلاد التونسية (1911 — 1957) ، مؤسسات عبد الكريم بن عبد الله للنشر والتوزيع ، تونس ، الطبعة الأولى ، 1992 .

— أحمد حلمي ، نبيل ، الإرهاب الدولي وفقا لقواعد القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1988 .

— أحمد علام ، وائل ، الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1999 .

— إسكندري ، أحمد و بوغزالة ، محمد ناصر ، محاضرات في القانون الدولي العام : المدخل و المعاهدات الدولية ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1998 .

— الأشعل ، عبد الله ، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية و تطبيقية) ، القاهرة ، الطبعة 1 ، 1996 .

— بيومي حجازي ، عبد الفتاح ، قواعد أساسية في نظام محكمة الجراء الدولية ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، 2006 .

— بلحسين ، حسين ، ظاهرة الهجرة ، دار الليل للطباعة والنشر والتوزيع ، تيزي وزو ، الجزائر 2003 .

- بسيوني ، محمود شريف ، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان ، دار الشروق ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2003 .
- بسيوني ، محمود شريف و الدقاق ، محمد السعيد و وزير ، عبد العظيم ، حقوق الإنسان ، دار العلم للملايين ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، نوفمبر 1989 .
- البقيرات ، عبد القادر ، العدالة الجنائية الدولية : معاقبة مرتكبي الجرائم ضد الإنسانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007 .
- الجلبى ، حسن ، قضية فلسطين في ضوء القانون الدولي ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 1969 .
- جمال الدين ، صلاح الدين ، إرهاب الطائرات و مشكلة لوكيربي ، بدون ناشر ، مصر ، 1998 .
- دي روفر ، سيس ، الخدمة والحماية : حقوق الإنسان و القانون الإنساني (دليل لقوات الشرطة و الأمن) ، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، القاهرة ، 2002 .
- دليو ، فضيل و غربي علي و مقراني ، الهاشمي ، الهجرة العنصرية في الصحافة الأوروبية مؤسسة الزهراء للفنون المطبعية ، الخروب ، قسنطينة ، الجزائر ، 2003 .
- هاشم السعدي ، عباس ، مسؤولية الفرد الجنائية عن الجريمة الدولية ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، 2002 .
- وفا ، أشرف ، المركز القانوني للأجانب ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، 1997 / 1998 .
- الخطاب ، سلطان ، الانتفاضة : نهاية المعاناة ... و بداية الاستقلال ، الطبعة الأولى ، منشورات دار العروبة ، عمان ، الأردن ، 1992 .
- كمال يحيى ، محمد ، السوفييت و القضية الفلسطينية (1948 — 1967) ، بدون ناشر ، 1986 .
- ماهر بك ، علي ، القانون الدولي العام ، مطبعة الاعتماد ، مصر ، 1924 .
- محمد أحمد زناتي ، عصام ، حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1997 / 1998 .
- محمد البدر ، أسامة ، مواجهة الإرهاب (دراسة في التشريع المصري والمقارن) ، النسر الذهبي للطباعة ، عابدين ، مصر ، 2000 .
- محمود ، عبد الغني ، تسليم المجرمين على أساس المعاملة بالمثل ، دار النهضة العربية ، القاهرة الطبعة الأولى ، 1991 .
- الملاح ، فادي ، سلطات الأمن و الحصانات و الامتيازات الدبلوماسية : في الواقع النظري و العملي ... مقارنا بالشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر .
- معهد البحوث و الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، المجتمع الدولي و القضية الفلسطينية القاهرة ، 1993 .

- معروف ، عبد ، الدولة الفلسطينية و مشاريع الاستيطان ، دار الكتاب الحديث ، بيروت ، لبنان الطبعة الأولى ، 1994 .
- مصطفى إبراهيم خليل ، نبيل ، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان : دراسة نظرية و تطبيقية على ضوء تنفيذ المعاهدات الدولية و الإقليمية و الوكالات المتخصصة المعنية بحقوق الإنسان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 .
- مصطفى يونس ، محمد ، القانون الدولي العام ، دار النصر للتوزيع و النشر ، فرع جامعة حلوان مصر ، 1997 .
- مخيمر عبد الهادي ، عبد العزيز ، تهجير اليهود إلى فلسطين في ضوء أحكام القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991 .
- النفاتي ، زراص ، اتفاقات أوسلو و أحكام القانون الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2001 .
- السيد سعيد ، محمد و سلام ، أميرة ، استيعاب المهاجرين في إسرائيل و تناقضات المجتمع الصهيوني ، مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية بالأهرام ، القاهرة ، فيفري 1978 .
- سلام زناتي ، محمود :
- * حقوق الإنسان (مدخل تاريخي) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1987 .
- * حقوق الإنسان في مصر الفرعونية ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، 2003 .
- سلامة ، محمد عبد السلام :
- * اتفاقيات السلام الفلسطينية اليهودية في ميزان القواعد القانونية الدولية ، شبكة المعلومات الجامعية جامعة عين شمس ، مصر ، الطبعة الأولى ، 2000 .
- * الصراع الفلسطيني الإسرائيلي و قضايا المرحلة النهائية بين قواعد القانون و اختلال القوى و الموازين شبكة المعلومات الجامعية ، جامعة عين شمس ، مصر ، الطبعة الأولى ، 2001 .
- سلطان ، حامد :
- * المشكلات القانونية المتفرعة على قضية فلسطين ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 1966 / 1967 .
- * القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1972 .
- سلطان ، حامد و راتب ، عائشة و عامر ، صلاح الدين ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية القاهرة ، الطبعة الرابعة ، 1987 .
- سعد الله ، عمر و بن ناصر ، أحمد ، قانون المجتمع الدولي المعاصر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، الطبعة الثالثة ، 2007 .
- عباس ، عبد الهادي ، حقوق الإنسان ، دار الفاضل ، دمشق ، 1995 .
- عبده سعيد ، صبحي ، الإسلام و حقوق الإنسان ، مطبعة جامعة القاهرة و الكتاب الجامعي ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 .

- عبد المنعم عبد الخالق ، محمد ، الجرائم الدولية : دراسة تأصيلية للجرائم ضد الإنسانية و السلام و جرائم الحرب ، دار النهضة المصرية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1989 .
- عبد المنعم رياض بك ، محمد ، هيئة الأمم المتحدة في تجربتها الأولى و الدور الذي قامت به الدول العربية ، الجمعية المصرية للقانون الدولي ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر .
- عبد السلام ، جعفر ، معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية (دراسة تأصيلية و تحليلية على ضوء أحكام القانون الدولي) ، دار نهضة مصر للطبع و النشر ، مصر ، 1980 .
- عبد الفتاح عبد السميع مطر ، عصام ، الجريمة الإرهابية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2005 .
- عبد الغني غانم ، عبد الله ، المهاجر المصري : دراسة سوسيو أنثروبولوجية ، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية ، مصر ، 1990 .
- عواد ، علي ، العنف المفرط : قانون النزاعات المسلحة و حقوق الإنسان ، دار المؤلف ، بيروت الطبعة الأولى ، 2001 .
- عطية ، أبو الخير أحمد :
- * المحكمة الجنائية الدولية الدائمة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 .
- * الضمانات القانونية الدولية و الوطنية لحماية حقوق الإنسان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2004 .
- علي منصور ، علي ، الشريعة الإسلامية و القانون الدولي العام ، مطابع الأهرام التجارية ، القاهرة 1971 .
- عثمان ، محمد رأفت ، الحقوق والواجبات و العلاقات الدولية في الإسلام ، بدون ناشر ، الطبعة الأولى ، 1973 .
- الفار ، عبد الواحد ، أسرى الحرب : دراسة فقهية تطبيقية في نطاق القانون الدولي العام و الشريعة الإسلامية ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1975 .
- فهاد الشالدة ، محمد ، القانون الدولي الإنساني ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005 .
- صدقي ، عبد الرحيم ، الإرهاب السياسي و القانون الجنائي ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، 1985 .
- الراوي ، جابر إبراهيم ، القضية الفلسطينية في القانون الدولي و الوضع الراهن ، دار الجليل للنشر عمان ، الطبعة الأولى ، 1985 .
- رفعت ، أحمد محمد ، الإرهاب الدولي في ضوء أحكام القانون الدولي و الاتفاقيات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1992 .
- الرشيد ، أحمد ، حقوق الإنسان (دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق) ، مكتبة الشروق الدولية القاهرة ، الطبعة الثانية ، 2005 .

— الشوباشي ، شريف ، هل فرنسا عنصرية ؟ : إشكالية الهجرة العربية و الإسلامية في أوروبا ، بدون دار و تاريخ نشر .

— شطناوي ، فيصل ، حقوق الإنسان و القانون الدولي الإنساني، دار الحامد ، الجبهة ، الأردن ، 1999.

— شكري ، عزيز و ديب ، فؤاد ، القضية الفلسطينية و المشاكل المعاصرة ، مديرية الكتب الجامعية جامعة دمشق ، سوريا ، 1981 / 1982 .

— التابعي ، محمد ، الدبلوماسية في الإسلام ، سلسلة دراسات قومية ، العدد الثامن ، بدون دار و تاريخ نشر .

— تونسي ، بن عامر ، قانون المجتمع الدولي المعاصر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الرابعة ، 2003 .

— توفيق ، ممدوح ، الإجرام السياسي ، دار الجيل للطباعة ، الفجالة ، مصر ، 1977 .

— غانم ، محمد حافظ :

* مبادئ القانون الدولي العام : دراسة لضوابطه الأصولية و لأحكامه العامة ، مطبعة نهضة مصر القاهرة ، الطبعة الثانية ، 1961 .

* المشكلة الفلسطينية على ضوء أحكام القانون الدولي ، معهد الدراسات العربية العالية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 1964 / 1965 .

— الغزالي ، محمد ، حقوق الإنسان بين تعاليم الإسلام و إعلان الأمم المتحدة ، المكتبة التجارية ، مصر الطبعة الأولى ، 1963 .

— الغنيمي ، محمد طلعت :

* الأحكام العامة في قانون الأمم : دراسة في كل من الفكر المعاصر و الفكر الإسلامي ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2005 .

* قضية فلسطين أمام القانون الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، الطبعة الثانية ، 1967 .

* الوجيز في قانون السلام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1977 .

* الوسيط في قانون السلام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1982 .

2 — الرسائل و المذكرات و البحوث

— أديب سلامة الهلوسة ، أيمن ، مسؤولية الدولة تجاه طالب اللجوء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2004 .

— أحمد عزام ، عماد ، اللاجئين الفلسطينيون و حق العودة ، دبلوم القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة حلب ، سوريا ، 2002 .

- البربري محمد زين صديق ، محمد ، الهجرة الوافدة من منظور أمني (دراسة تطبيقية على جمهورية السودان) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، القاهرة ، 1992 .
- جاد عبد الرحمان واصل ، سامي ، إرهاب الدولة في إطار قواعد القانون الدولي العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2003 .
- زيدان ، عبد الكريم ، أحكام الذميين و المستأمنين في دار الإسلام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 1962 .
- يحيوش ، سعاد ، حق اللجوء السياسي في القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2002 .
- لطفي ، محمد ، آليات الملاحقة في نطاق القانون الجنائي الدولي الإنساني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة المنصورة ، مصر ، 2005 .
- محمد حسن العاقل ، إلهام ، مبدأ عدم تسليم المجرمين في الجرائم السياسية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1992 .
- محمد سلامة ، أيمن عبد العزيز ، المسؤولية الدولية عن ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، مصر ، 2005 .
- محمد فوزي عبد الحميد عبد المجيد إبراهيم سليمان ، أيمن ، أحكام معاملة أسرى الحرب بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي العام (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2004 .
- محمود حسن السامرائي ، عبد الحميد ، النظام القانوني لإبعاد الأجانب في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون و السياسة ، جامعة بغداد ، جوان 1981 .
- محمود السيد اللبيدي ، إبراهيم ، الحماية الجنائية لأمن الدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة ، القاهرة ، 2003 .
- مصطفى إبراهيم خليل ، نبيل ، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، مصر ، 2004 .
- نشمي الخيري ، قحطان ، حق اللجوء السياسي ، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم في القانون الدولي كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2006 .
- سحتوت ، راما ، المركز القانوني للاجئ الفلسطيني ، حلقة بحث للسنة الأولى ماجستير ، كلية الحقوق جامعة دمشق ، سوريا ، 2007 .
- سيدهم ، إدوارد ، مشكلة اللاجئين العرب ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1961 .
- سليمان الشهابي ، أسماء ، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة و تشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا ما لها و ما عليها) ، حلقة بحث لاستكمال متطلبات السنة الأولى ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2007 .

- **عبد الله حافظ ، محمد حسام ،** آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان بين النظرية و الواقع (حالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق 2006 .
- **عبد الله المقداد ، محمد ،** حق اللجوء السياسي بين القانون الدولي و الشريعة الإسلامية ، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم في القانون الدولي ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2002 .
- **عبد اللطيف ، راما ،** واقع اللجوء الفلسطيني و منظمة الأونروا ، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم في القانون الدولي ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، سوريا ، 2001 .
- **عبد الرحمان عبد اللطيف محمد ، عثمان ،** الاستجارة بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2001 .
- **عبيد ، سارة ،** اللجوء الدبلوماسي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2003 .
- **عياش ، حمزة ،** الحماية الدولية للاجئين ، بحث مقدم لنيل درجة دبلوم دراسات عليا في القانون الدولي كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، سوريا ، 2005 .
- **فورار العيدي ، جمال ،** مشكلة حماية الأقليات في ضوء القانون الدولي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، أفريل 2002 .
- **شبري ، فريدة ،** تحديد نظام تسليم المجرمين ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بومرداس الجزائر ، 2007 .
- **ذيب ، بدوية ،** النظام القانوني للاجئين في ضوء القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، نوفمبر 1979 .
- **الغنيمي ، حمدي السيد محمد ،** الملجأ في القانون الدولي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، مصر ، 1976 .

3 — الكتب المتخصصة

- **أبو عامر ، عدنان عبد الرحمان ،** الموقف الإسرائيلي من قضية اللاجئين : الرؤية التاريخية و السلوك السياسي ، المنظمة الفلسطينية لحق العودة ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 2007 .
- **الأزعر ، محمد خالد (و آخرون) ،** ضمانات حقوق اللاجئين الفلسطينيين و التسوية السياسية الراهنة مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 1998 .
- **بن خضراء ، ظافر ،** سورية واللاجئون الفلسطينيون العرب المقيمون ، الطبعة الأولى ، دار كنعان للدراسات و النشر ، 1999 .
- **الجندي ، إبراهيم ،** اللاجئون الفلسطينيون بين العودة و التوطين ، دار الشروق للنشر والتوزيع عمان ، الأردن ، الطبعة العربية الأولى ، 2001 .

- ديدوناتو ، ماريا و طاهري ، محمد ، اللاجئين الفلسطينيين في الأردن و لبنان ، في كتاب : جسر العودة : حقوق اللاجئين الفلسطينيين في ظل مسارات التسوية ، تحرير : محمد حسن ، عصام الدين مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 2002 .
- الوالي ، عبد الحميد ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي و العربي ، بيسان للنشر و التوزيع و الإعلام ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ماي 2007 .
- حافظ يعقوب ، محمد ، اللاجئين الفلسطينيين و عملية السلام : بيان ضد الأبارتايد ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 1999 .
- حجاجي ، أحمد ، اللاجئين الفلسطينيين بين أسر الواقع و غموض المستقبل ، في كتاب : جسر العودة (حقوق اللاجئين الفلسطينيين في ظل مسارات التسوية) ، تحرير : عصام الدين محمد حسن ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 2002 .
- حسن ، بهي الدين (محرر) ، العرب بين قمع الداخل و ظلم الخارج ، سلسلة قضايا حركية ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 2000 .
- حسن غنيم ، عادل ، قضية اللاجئين ، سلسلة كتب قومية ، الدار القومية للطباعة و النشر ، القاهرة .
- يازجي ، أمل ، مدخل إلى قانون اللجوء ، مجموعة محاضرات أُلقيت على طلبة كلية العلاقات الدولية و الدبلوماسية ، جامعة القلمون الخاصة ، سوريا .
- كليب ، فتحي ، دائرة الحرمان : نظرة على تقديمات الأونروا إلى اللاجئين الفلسطينيين في لبنان الطبعة الأولى ، الأوائل للنشر و التوزيع ، دمشق ، سوريا ، 2001 .
- م . أكرم ، سوزان ، إعادة تفسير حقوق اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى القانون الدولي ، في كتاب : اللاجئين الفلسطينيين : حق العودة ، تحرير : عاروري ، نصير ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ، الطبعة الأولى ، ديسمبر 2003 .
- محمد حسن ، عصام الدين (تحرير) ، جسر العودة : حقوق اللاجئين الفلسطينيين في ظل مسارات التسوية ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة ، 2002 .
- محمد عبد المجيد ، فوزي ، قانون اللجوء في السودان ، في كتاب : حقوق الإنسان ، دراسات تطبيقية عن العالم العربي ، المجلد الثالث ، إعداد : بسيوني ، محمود شريف و الدقاق ، محمد السعيد و وزير عبد العظيم ، دار العلم للملايين ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، نوفمبر 1989 .
- منصور ، واصف ، مسألة اللاجئين : جوهر القضية الفلسطينية ، الشبكة العربية للأبحاث و النشر لبنان ، الطبعة الأولى ، نوفمبر 2008 .
- مصالحة ، نور ، الجذور التاريخية لمسألة اللاجئين الفلسطينيين ، في كتاب : اللاجئين الفلسطينيين : حق العودة ، سعيد ، إدوارد (و آخرون) ، تحرير : عاروري ، نصير ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ، الطبعة الأولى ، ديسمبر 2003 .

- مركز دراسات الوحدة العربية ، اللاجئين الفلسطينيين : حق العودة ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ، الطبعة الأولى ، ديسمبر 2003 .
- مركز زايد للتنسيق و المتابعة :
- * اللاجئين بين القيود و الحقوق ، أبو ظبي ، الإمارات العربية المتحدة ، 2001 .
- * اللاجئين الفلسطينيون بين الشتات و العودة ، أبو ظبي ، الإمارات العربية المتحدة ، سبتمبر 2001 .
- المضمض ، خديجة ، اللجوء في القانون الدولي و الشريعة الإسلامية ، في كتاب : حقوق الإنسان دراسات تطبيقية عن العالم العربي ، المجلد الثالث ، إعداد : بسيوني ، محمود شريف و الدقاق ، محمد السعيد و وزير ، عبد العظيم ، دار العلم للملايين ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، نوفمبر 1989 .
- سعد سباط ، حسام محمد ، اللجوء السياسي في الإسلام ، دار البيارق (بيروت) و دار عمار (الأردن) ، الطبعة الأولى ، 1997 .
- سعيد ، إدوارد (و آخرون) ، اللاجئين الفلسطينيون : حق العودة ، تحرير : عاروري ، نصير مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ديسمبر 2003 .
- سعيد ، وديع ، التزامات الدول المضيفة نحو اللاجئين بموجب القانون الدولي (حالة لبنان) ، في كتاب : اللاجئين الفلسطينيون ... حق العودة ، تحرير : عاروري ، نصير ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ديسمبر 2003 .
- عبد الحميد سيف ، محمد ، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتعويض في ضوء أحكام القانون الدولي العام ، الدار العربية للعلوم ، بيروت ، الطبعة الثانية ، 2002 .
- عبد الكريم ، قيس (و آخرون) ، شرم الشيخ ... اللاجئين ... الحل الدائم ، الأوائل ، دمشق 2001 .
- عطية ، أبو الخير أحمد ، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1997 .
- العيسى ، شوقي ، حقوق اللاجئين ، في كتاب : " العرب بين قمع الداخل و ظلم الخارج " ، تحرير : حسن ، بهي الدين ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، مصر ، 2000 .
- عمر هلال ، أحمد و عاكف ، يحي ، اللاجئين ، سلسلة كتب سياسية ، الكتاب الثالث و الثلاثون القاهرة ، 2003 .
- فيصل ، علي ، اللاجئين الفلسطينيون و وكالة الغوث ، شركة دار التقدم العربي ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1996 .
- صافي يوسف ، محمد ، الحماية الدولية للمشردين قسريا داخل دولهم ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2004 .
- صبحي الخنساء ، مي ، العودة حق : دراسة اجتماعية سياسية قانونية مفصلة لمقاضاة الصهاينة وفق القوانين و القرارات الدولية ، دار باحث للدراسات ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 2004 .

- صيتان الشناق ، فاروق ، قضية اللاجئين الفلسطينيين (البعد الإسرائيلي لقضية اللاجئين و النازحين الفلسطينيين) ، منشورات اللجنة الملكية لشؤون القدس ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 2003 .
- صمداني ، ظفر ، اللاجئين الأفغان ... الانتظار الطويل ، منشورات الباكستان للنشر ، إسلام آباد باكستان ، 1980 .
- رباح ، رمزي و فيصل ، علي ، اللاجئين وحق العودة : بين المناورات التفاوضية ... ومقدمات النهوض الجماهيري ، شركة التقدم العربي ، بيروت ، الطبعة الأولى ، جويلية 2000 .
- الرشيد ، أحمد ، الحماية الدولية للاجئين ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، جامعة القاهرة القاهرة ، 1997 .
- توحيد أمر الله ، برهان ، حق اللجوء السياسي (دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي) دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983 .

4 — المقالات

- أبو هاني ، علي ، الإطار القانوني لحماية اللاجئين في القانون الدولي (دراسة لحق اللاجئين الفلسطينيين في العودة و التعويض وفقا لقرارات الأمم المتحدة) ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، عدد 1 / 2010 ، (ص 213 — 243) .
- أبو هيف ، علي صادق ، الالتجاء للسفارات و الدول الأجنبية ، المجلة المصرية للقانون الدولي القاهرة ، الجمعية المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، مجلد 22 ، سنة 1966 ، (ص 109 — 132) .
- أبو الوفا ، أحمد :
- * تعليق على قضاء محكمة العدل الدولية (القضية الخاصة بتفسير و تطبيق اتفاقية مونتريال لعام 1971) المجلة المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، العدد 48 ، 1992 .
- * ظاهرة الإرهاب على ضوء أحكام القانون الدولي ، مجلة البحوث و الدراسات العربية ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، العدد : السابع عشر و الثامن عشر ، 1990 .
- * نظام الأمم المتحدة و الوكالات المتخصصة لحماية حقوق الإنسان ، المجلة المصرية للقانون الدولي القاهرة ، العدد 54 ، 1998 ، (ص 1 — 151) .
- أبو زهرة ، محمد ، نظرية الحرب في الإسلام ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، مجلد 14 ، 1958 ، (ص 1 — 42) .
- إبراهيم محمود ، أحمد ، الحروب الأهلية و مشكلة اللاجئين في إفريقيا ، مجلة السياسة الدولية مؤسسة الأهرام ، القاهرة ، عدد 143 ، جانفي 2001 ، (ص 48 — 65) .
- إبراهيم محمود ، نجوى ، مشكلة اللاجئين في القرن الإفريقي ، السياسة الدولية ، مؤسسة الأهرام القاهرة ، عدد 60 أبريل 1980 ، (ص 159 — 164) .

- إبراهيم عامر ، ماجدة ، اللاجئين في إفريقيا (دراسة جغرافية) ، بحوث مؤتمر إفريقيا و تحديات القرن الواحد و العشرين 27 — 29 ماي 1997 ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، جامعة القاهرة المجلد الثاني ، ماي 1997 ، (ص 222 — 288) .
- أحمد نصر الدين ، إبراهيم ، اللاجئين في المنازعات الداخلية في إفريقيا (ليبيريا ، السودان ، رواندا بوروندي ، الصومال) ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " ، 17 — 18 نوفمبر 1996 مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جامعة القاهرة نوفمبر 1996 ، (ص 155 — 191) .
- أحمد عبد الرحمن طه ، محمد ، التعريف بنظام تسليم المجرمين و تمييزه عن باقي الأنظمة المقاربة الحلقة الأولى ، دراسات قانونية ، مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية ، الجزائر العدد 6 ، فيفري 2010 ، (ص 7 — 48) .
- أحمد الرشيد ، هالة ، قضايا اللاجئين في إفريقيا : التحديات وسبل المواجهة ، السياسة الدولية القاهرة ، المجلد 40 ، عدد 162 ، أكتوبر 2005 ، (ص 152 — 153) .
- أكرون ، ماريلين ، الذكرى الخمسون لاتفاقية جنيف 1951 : " معاهدة أبدية " تتعرض للهجوم مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، (ص 4 — 29) .
- آلن ، تيم ، الأمم المتحدة و عودة السكان المبعدين إلى أوطانهم ، المجلة الدولية للصليب الأحمر جنيف ، السنة السابعة ، عدد 38 ، جويلية / أوت 1994 ، (ص 251 — 266) .
- الأمم المتحدة ، مجلة الوقائع :
- * السنة 10 ، العدد 3 ، سبتمبر 1989 . * السنة 11 ، العدد 4 ، ديسمبر 1990 .
- * السنة 16 ، العدد 1 ، مارس 1995 . * السنة 16 ، عدد 2 ، جوان 1995 .
- * السنة 16 ، العدد 3 ، سبتمبر 1995 . * السنة 16 ، عدد 4 ، ديسمبر 1995 .
- * مجلد 39 ، عدد 1 ، مارس 2002 . * رقم 3 ، 2002 .
- الأرنأوط ، غسان ، اللجوء و الملاذ في التقاليد العربية الإسلامية ، مجلة اللاجئين ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، عدد 3 ، 1985 .
- الأشعل ، عبد الله :
- * تطوّر الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مصر المعاصرة ، مطابع الأهرام التجارية ، القاهرة السنة 72 ، عدد 385 ، جويلية 1981 ، (ص 45 — 78) .
- * مصر وقانون اللاجئين ، مجلة السياسة الدولية ، مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية ، مؤسسة الأهرام ، مصر ، العدد 107 ، جانفي 1992 ، (ص 62 — 73) .
- الأتاسي ، كريم ، الحلول لأزمات اللاجئين ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " 17 — 18 نوفمبر 1996 ، مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، (ص 125 — 153) .

- الإتحاد الدولي للقضاة المتخصصين في قوانين اللجوء ، استشراف آفاق جديدة : دور القضاة في حماية اللاجئين في العالم العربي ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، (ص 48) .
- إتحاد اللاجئين في كينيا ، إدارة شؤون اللاجئين في كينيا ، نشرة الهجرة القسرية ، رقم 16 ، أبريل 2003 ، (ص 14 — 16) .
- باترنوغيتش ، جوفيتشا ، أفكار حول العلاقة بين القانون الدولي الإنساني و القانون الدولي للاجئين تعزيزهما ونشرهما ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد 2 ، سنة 1988 ، (ص 157 — 165) .
- باغندا ، إمانويل و هوفيل ، لوسي ، اللاجئين السودانيون في شمالي أوغندا : من صراع إلى صراع نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، (ص 11 — 13) .
- بونوان ، رفائيل ، انتهاء وضع اللجوء : هل يعتبر مؤشرا لتحديد انتهاء حالة النزوح الداخلي ؟ نشرة الهجرة القسرية ، عدد 17 ، جويلية 2003 ، (ص 8 — 9) .
- البيومي ، البيومي محمد :
- * اللاجئ السياسي ، مجلة الشرطة ، إدارة العلاقات العامة بوزارة الداخلية ، الإمارات العربية المتحدة السنة 23 ، العدد 271 ، جويلية 1993 ، (ص 32 — 33) .
- * حق اللجوء ، مجلة الشرطة ، إدارة العلاقات العامة بوزارة الداخلية ، الإمارات العربية المتحدة السنة 23 ، العدد 267 مارس 1993 ، (ص 35 — 37) و العدد 270 جوان 1993 ، (ص 31 — 33) .
- بيترسون ، بيورن ، النزوح بسبب التنمية : هل هو شأن داخلي أم قضية دولية تخص حقوق الإنسان ؟ نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2003 ، (ص 16 — 19) .
- بلاتنر ، دنيوز ، حماية الأشخاص المهجرين في المنازعات المسلحة غير الدولية ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، جنيف ، السنة الخامسة ، العدد 28 ، نوفمبر / ديسمبر 1992 ، (ص 447 — 459) .
- بريزيوسى ، فرانسوا ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : الذكرى الخمسون لإنشائها ، مجلة اللاجئين ، المجلد 3 ، رقم 120 ، 2000 ، (ص 10 — 21) .
- جيتز ، ليزا ، اللجوء في أرض الأحرار : رحلة طولها 642 يوما خلال محاكم الهجرة الأمريكية مجلة اللاجئين ، المجلد 3 ، رقم 123 ، 2001 ، (ص 24 — 27) .
- جمال ، عرفات ، المخيمات و الحريات : أوضاع اللجوء الطويلة الأجل في إفريقيا ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، (ص 4 — 6) .
- ج. غيبي ، ماثيو ، الأمن و أخلاقيات اللجوء بعد الحادي عشر من سبتمبر ، نشرة الهجرة القسرية عدد 13 ، جوان 2002 ، (ص 40 — 42) .
- دينفاد ، أندرياس ، عملية المساءلة المعقدة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 8 ، نوفمبر 2000 (ص 36 — 37) .
- دينغ ، فرانسيس و ماكنامارا ، دينيس ، الاستجابات الدولية و الوطنية لمحنة النازحين الداخليين نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، (ص 20 — 23) .

- دريك ، لارا ، مستقبل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان : سيناريوهات النقل و التوطين و التشتيت و العودة ، المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، لبنان ، عدد 279 ، ماي 2002 (ص 42 — 58) .
- هابياريمانا ، إيفريم ، لاجئ مسن يطرح تأملاته الشخصية ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 جويلية 2002 ، (ص 19) .
- هالفورسن ، كيت ، الأطفال المنفصلون عن ذويهم : أضعف فئات طالبي اللجوء ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2003 ، (ص 34 — 36) .
- هاثاواي ، جيمس ، من الذي يجب أن يتولى الرقابة على قانون اللجوء ؟ ، نشرة الهجرة القسرية عدد 14 ، جويلية 2002 ، (ص 23 — 26) .
- هـ . ب . هيوز ، نيسيا ، اليمن و اللاجئين : مواقف تقديمية و خواء على صعيد السياسات ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، (ص 33 — 35) .
- هوكي ، جان — بيير ، الحماية بالعمل ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد 2 ، سنة 1988 (ص 117 — 119) .
- هتشنسون ، ماريما ، رابطة العالم الإسلامي في الصومال : حديث مع السيد " يوسف أحمد جيدو " المدير الوطني للرابطة في الصومال ، مجلة اللاجئين ، السنة الأولى ، العدد 2 ، 1985 ، (ص 35) .
- الوالي ، عبد الحميد ، حماية اللاجئين في العالم العربي ، السياسة الدولية ، القاهرة ، المجلد 37 العدد 148 ، أبريل 2002 ، (ص 20 — 29) .
- ولكنسون ، راي :
- * اتفاقية اللاجئين في ذكراها الخمسين... ، مجلة اللاجئين ، المجلد 3 ، رقم 123 ، 2001 ، (ص 2) .
- * بعد الإرهاب ... التداعيات ، مجلة اللاجئين ، المجلد 4 ، رقم 125 ، 2001 ، (ص 4 — 13) .
- * مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : الذكرى الخمسون لإنشائها ، مجلة اللاجئين ، المجلد 3 رقم 120 ، 2000 ، (ص 6 — 9) .
- * مشكلات قديمة ... واقع جديد ، مجلة اللاجئين ، المجلد 3 ، عدد 132 ، 2003 ، (ص 4 — 20) .
- * السعي وراء كأس الحماية المقدسة ، مجلة اللاجئين ، المجلد 3 ، رقم 132 ، 2003 ، (ص 2) .
- زارد ، مونيت ، الاستبعاد و الإرهاب و اتفاقية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 جوان 2002 ، (ص 32 — 34) .
- زارد ، مونيت و بياني ، شالوكا و أنسيلم أودينكالو ، تشيدي ، اللاجئين و اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، (ص 30 — 32) .
- زيندر ، غريتا ، البورنديون يستخدمون طرقا مبتكرة لحماية النازحين ، نشرة الهجرة القسرية عدد 16 ، أبريل 2003 ، (ص 9 — 10) .

— حامد ، ناصر :

* إشكاليات الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي ، السياسة الدولية ، القاهرة ، المجلد 40 ، عدد 159 جانفي 2005 ، (ص 188 — 193) .

* المهاجرون في أوروبا بين مكافحة الإرهاب و مشكلات الاندماج ، السياسة الدولية ، القاهرة العدد 163 ، جانفي 2006 ، (ص 194 — 199) .

— حمودة ، مسعود ، عوامل الهجرة من الجنوب إلى الشمال (دراسة تحليلية) ، مجلة الحقيقة ، جامعة أدرار ، الجزائر ، السنة الثانية ، العدد 2 ، مارس 2003 ، (ص 477 — 485) .

— حنفي ، ساري ، النظام العالمي لعودة اللاجئين : بعض دروس في مقارنة تجارب العودة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 21 ، ديسمبر 2004 ، (ص 24 — 25) .

— حسين ، سوسن :

* برونسون ماكينلي (مدير عام منظمة الهجرة العالمية) : اهتمام عالمي متزايد بقضايا الهجرة السياسية الدولية ، العدد ، أكتوبر 2005 .

* لقاء العدد : سادكو أوجاتا (المفوضة السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) ، غياب الإرادة السياسية الدولية وراء تفاقم أزمات اللاجئين ، السياسة الدولية ، مؤسسة الأهرام ، مصر ، السنة 35 عدد 135 ، جانفي 1999 ، (ص 158 — 163) .

— حسين السيد ، محمد ، ندوة " ضمانات حقوق اللاجئين الفلسطينيين و التسوية السياسية الراهنة " شؤون عربية ، جامعة الدول العربية ، لبنان ، عدد 87 ، سبتمبر 1996 ، (ص 190 — 193) .

— حسن جمعة ، حازم ، مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية و الإقليمية ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " ، 17 — 18 نوفمبر 1996 ، مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، (ص 15 — 31) .

— حسن داود ، محمود السيد ، حماية اللاجئين إبان النزاعات المسلحة ، السياسة الدولية ، القاهرة المجلد 40 ، العدد 162 ، أكتوبر 2005 ، (ص 8 — 23) .

— حسني أبو سنة ، طارق ، لاجئو إفريقيا ... إلى أين ؟ ، السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 88 أبريل 1987 ، (ص 245 — 249) .

— طه محمد ، أحمد ، تفاقم مشكلة اللاجئين في إفريقيا ، مجلة السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 69 جويلية 1982 ، (ص 169 — 174) .

— كولي ، رافي ، العمل الاجتماعي من أجل طالبي اللجوء الصغار البعيدين عن ذويهم ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2003 ، (ص 31 — 33) .

— كومين ، جوديث ، التفرقة بين الجنسين : الاضطهاد في دائرة الضوء ، مجلة اللاجئين ، المجلد 2 رقم 123 ، 2001 ، (ص 12 — 13) .

- كوشيتيل ، فينسنت ، إعادة التوطين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد خاص بالعراق ، أوت 2007 (ص 21 — 22) .
- كسيلي ، لينى ، التركيز على رعاية اللاجئين المسنين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 ، جويلية 2002 ، (ص 17 — 18) .
- كريل ، فرانسواز ، أعمال اللجنة الدولية للصليب الأحمر من أجل اللاجئين ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد 2 ، سنة 1988 ، (ص 120 — 141) .
- اللجنة الدولية للصليب الأحمر :
- * المجلة الدولية للصليب الأحمر :
- السنة الثانية ، عدد 10 ، نوفمبر — ديسمبر 1989 .
- السنة الرابعة ، العدد 17 ، جانفي — فيفري 1991 .
- السنة الخامسة ، العدد 28 ، نوفمبر — ديسمبر 1992 .
- * مجلة الإنساني ، القاهرة ، عدد 35 ، ربيع 2006 : المدنيون و الحرب .
- * مجلة الإنساني ، القاهرة ، عدد 40 ، خريف 2007 : مخيم نهر البارد ، آلام اللجوء و أحلام العودة .
- لوبس ، د. أ. ، الجماعات الضعيفة بين طالبي اللجوء ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، جنيف السنة السابعة ، العدد 38 ، جويلية / أوت 1994 ، (ص 267 — 273) .
- لوبرس ، روسد ، حق اللجوء : على أوروبا فعل الأفضل ، ترجمة : عميرات ، آمال ، الوسيط في الدراسات الجامعية ، إعداد نخبة من الأساتذة تحت إشراف : الطاهر بن خرف الله ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، الجزء العاشر ، 2005 ، (ص 156 — 160) .
- لويشر ، جيل ، مفوضية شؤون اللاجئين و تقلص حماية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 جويلية 2001 ، (ص 24 — 26) .
- ليكي ، سكوت ، السلام في الشرق الأوسط : التعامل بواقعية مع قضية أملاك اللاجئين الفلسطينيين نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أفريل 2003 ، (ص 36 — 39) .
- ليندستروم ، شان ، لاجئو المدن في موريتانيا ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 17 ، جويلية 2003 (ص 43 — 44) .
- ماكينري ، كيتى ، جنوب السودان : العودة إلى الديار ، مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، العدد 139 2005 ، (ص 22 — 25) .
- ماكميلان ، ليان و أولسون ، لارز ، الحقوق و المساواة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، (ص 30 — 33) .
- مالى ، ويليام ، استقبال طالبي اللجوء الأفغان في أستراليا : أزمة السفينة " تمبا " و حماية اللاجئين نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 ، جوان 2003 ، (ص 19 — 21) .

- **مارسدن ، بيتر** ، لماذا عادوا ؟ العودة الجماعية إلى أفغانستان من باكستان و إيران ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أبريل 2003 ، (ص 43 — 44) .
- **مجاهد ، حورية** ، إفريقيا و مشكلة اللاجئين ، مجلة السياسة الدولية ، القاهرة ، السنة السابعة عدد 63 ، (ص 103 — 113) .
- **مجموعة من الفقهاء** ، مسائل في الفقه : الهجرة ومدى وجوبها أو جوازها ، مجلة البحوث الفقهية المعاصرة ، المملكة العربية السعودية ، السنة الثالثة عشرة ، العدد 50 ، ماي / جوان / جويلية 2001 (ص 241 — 247) .
- **المجنوب ، محمد** ، رفض التوطين و حق العودة وجهان لقضية واحدة ، مجلة الدراسات القانونية كلية الحقوق ، جامعة بيروت العربية ، لبنان ، العدد 4 ، جانفي 2000 ، (ص 253 — 280) .
- **موني ، إرين** ، البت في انتهاء حالة النزوح الداخلي ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 17 جويلية 2003 ، (ص 4 — 7) .
- **مونتاربورن ، فيتيت** ، حماية و مساعدة اللاجئين في حالات المنازعات المسلّحة و الاضطرابات الداخلية ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد 2 ، سنة 1988 ، (ص 142 — 156) .
- **موريس ، فردريك و دي كورتين ، جان** ، أعمال اللجنة الدولية لمساعدة اللاجئين و النازحين المدنيين ، المجلة الدولية للصليب الأحمر ، العدد 17 ، جانفي / فيفري 1991 ، (ص 8 — 18) .
- **محمد يوسف ، إيهاب** ، تمييز الجرائم الإرهابية عن الجرائم السياسية ، مجلة مركز بحوث الشرطة مركز بحوث الشرطة ، أكاديمية مبارك للأمن ، مصر ، العدد 27 ، جانفي 2005 ، (ص 393 — 458) .
- **محمد علي بدر ، عزيزة** ، اللاجئين و تحديات التنمية في الصحراء الإفريقية الكبرى : منظور جغرافي بيئي ، مجلة الحقيقة ، جامعة أدرار ، الجزائر ، العدد 1 ، أكتوبر 2002 ، (ص 249 — 283) .
- **محمد عمر البطراوي ، عبد الوهاب** ، الجريمة السياسية ، مجلة المحاماة ، نقابة المحامين بجمهورية مصر العربية ، السنة السبعون ، العددان 7 و 8 ، سبتمبر و أكتوبر 1990 ، (ص 65 — 85) .
- **محمد محمد عثمان ، إيمان** ، عرض كتاب ل : **فيصل ، علي** ، اللاجئين الفلسطينيين و وكالة الغوث مجلة السياسة الدولية ، سنة 32 ، عدد 126 ، أكتوبر 1996 ، (ص 243 — 244) .
- **محمد قاسم ، محي الدين** :
- * **التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ** : دراسة مقارنة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " ، 17 — 18 نوفمبر 1996 ، مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية للاجئين ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، (ص 91 — 113) .
- * **التزامات اللاجئين** : دراسة في التشريعات الدولية و الإقليمية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، القاهرة العدد 54 ، عام 1998 ، (ص 152 — 191) .

- **مكاوى ، ماهيتاب ، عرض كتاب لـ (T.N. GIRI) : مشاكل اللاجئين في آسيا و إفريقيا ، دور مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ، السياسة الدولية ، القاهرة ، المجلد 39 ، عدد 157 جويلية 2004 ، (ص 265 — 267) .**
- **مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ، " مجلة اللاجئين " ، الترجمة العربية : مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة :**
- * السنة الأولى ، العدد 2 ، 1985 ، السودان : إنقاذ اللاجئين .
 - * رقم 107 ، العدد 1 ، 1997 ، أصوات اللاجئين من المنفى .
 - * المجلد 3 ، رقم 120 ، 2000 ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين : الذكرى الخمسون لإنشائها .
 - * المجلد 1 ، العدد 122 ، 2001 ، الأطفال .
 - * المجلد 2 ، رقم 123 ، 2001 ، الذكرى الخمسون لاتفاقية جنيف لعام 1951 : السور الذي يمكن أن يحتمي خلفه اللاجئين .
 - * المجلد 3 ، العدد 124 ، 2001 ، البلقان : ماذا بعد ؟ .
 - * المجلد 4 ، العدد 125 ، 2001 ، إرهاب سبتمبر : تأثير عالمي (محنة أفغانستان) .
 - * المجلد 3 ، العدد 132 ، 2003 ، الوجه المتغير للحماية .
 - * المجلد 4 ، العدد 137 ، 2004 ، 2004 : استعراض أحداث السنة (أخبار طبية و أخبار سيئة) .
 - * المجلد 1 ، رقم 138 ، 2005 ، يوتيكا : مدينة اللاجئين .
 - * المجلد 2 ، العدد 139 ، 2005 ، الحياة محفوفة بالمخاطر ، و لا يمكن التنبؤ بها ، و مميتة أحيانا .
 - * المجلد 3 ، رقم 140 ، 2005 ،
- **المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، المكتب الإقليمي بالقاهرة ، نشرة : " برّ الأمان " الأعداد : 3 / 2000 ، 5 / 2001 ، 6 / 2002 .**
- **مراد ، عفاف ، قضية اللاجئين في المنظمات الدولية ، مجلة السياسة الدولية ، مصر ، السنة الخامسة العدد 16 ، أبريل 1969 ، (ص 10 — 25) .**
- **مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد البريطانية بالاشتراك مع المجلس النرويجي للاجئين و المشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخليا ، " نشرة الهجرة القسرية " :**
- * عدد 8 ، نوفمبر 2000 ، المساعلة .
 - * عدد 9 ، أبريل 2001 ، النوع والنزوح .
 - * عدد 10 ، جويلية 2001 ، مفوضية شؤون اللاجئين و اتفاقية اللاجئين في عامهما الخمسين : هل لا تزالان في عنفوانهما أم أدركهما العفاء ؟ .
 - * عدد 11 ، ديسمبر 2001 ، العودة إلى السلام : الواقع فيما بعد الصراع .
 - * عدد 12 ، مارس 2002 ، إشكاليات النزوح الناجم عن التنمية .
 - * عدد 13 ، جوان 2002 ، الحادي عشر من سبتمبر ، هل تغيّر شيء ؟ .

- * عدد 14 ، جويلية 2002 ، النازحون المُسنُون : في مؤخرة الصف .
- * عدد 15 ، ديسمبر 2002 ، الأطفال و المراهقون النازحون : التحديات و الفرص .
- * عدد 16 ، أبريل 2003 ، النزوح في إفريقيا : الجذور و الموارد و الحلول .
- * عدد 17 ، جويلية 2003 ، متى ينتهي النزوح الداخلي ؟ .
- * عدد 18 ، نوفمبر 2003 ، توصيل البضائع : إعادة التفكير في الدعم اللوجستي الإنساني .
- * عدد 20 ، أكتوبر 2004 ، سبل كسب الرزق المستدامة : بذور النجاح ؟ .
- * عدد 21 ، ديسمبر 2004 ، عودة دائمة إلى الوطن ؟ تحديات العودة و إعادة الإدماج .
- * عدد 24 ، نوفمبر 2005 ، السودان : توقعات و آمال السلام .
- * عدد خاص بالعراق ، أوت 2007 .
- نيولاند ، كاثلين و باتريك ، إرين و فان سيلم ، جوان و زارد ، مونيت ، الحادي عشر من سبتمبر : هل تغير شيء ؟ (مقدمة) ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 ، 2002 ، (ص 4 — 7) .
- نعيم ياسين ، محمد ، عقد الأمان في الشريعة الإسلامية ، مجلة الشريعة و الدراسات الإسلامية كلية الشريعة و الدراسات الإسلامية ، جامعة الكويت ، السنة الثانية ، العدد الثالث ، جوان 1985 (ص 209 — 272) .
- سبيري ، فيليب ، ثلاثون عاما ... قانون الحرب يصمد أمام امتحان الزمن ، مجلة الإنساني ، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، القاهرة ، عدد 40 ، خريف 2007 ، (ص 28 — 29) .
- سورهايم ، ماريت ، أنغولا : مواجهة تحديات السلام ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 أبريل 2003 ، (ص 46) .
- سكوت بودين ، بيتر ، برنامج الغذاء العالمي ، تعزيز الدعم اللوجستي ، نشرة الهجرة القسرية عدد 18 ، نوفمبر 2003 ، (ص 17 — 19) .
- العابد ، عروب ، الفلسطينيون المنسيون : كيف يعيش اللاجئون الفلسطينيون في مصر ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 20 ، أكتوبر 2004 ، (ص 21 — 22) .
- عارف السيد ، رشاد :
- * الإبعاد و الترحيل القسري للمدنيين في ضوء القانون الدولي الإنساني ، المجلة المصرية للقانون الدولي الجمعية المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، المجلد 51 ، عدد 51 ، 1995 ، (ص 237 — 262) .
- * مدى سلطة الدولة في ردّ اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي ، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، السنة 42 ، العدد 2 ، جويلية 2000 ، (ص 1 — 30) .
- عبد الونيس شتا ، أحمد ، الأساس القانوني لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في إطار التسوية السلمية للنزاع العربي الإسرائيلي ، مجلة البحوث و الدراسات العربية ، معهد البحوث و الدراسات العربية جامعة الدول العربية ، القاهرة ، عدد 21 ، 1993 .

- عبد الله الجعلي ، بخاري ، الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين في القانون الدولي : التقنين و التطوير ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، عدد 40 ، 1984 ، (ص 75 — 118) .
- عبد العال ، محمد شوقي ، حقوق اللاجئين طبقا لمواثيق الأمم المتحدة ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " ، 17 — 18 نوفمبر 1996 ، مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، (ص 33 — 57) .
- عبد العزيز بدير ، شريف ، اللاجئين الفلسطينيون من كامب ديفيد إلى مفاوضات الوضع النهائي السياسية الدولية ، مؤسسة الأهرام ، مصر ، عدد 138 ، أكتوبر 1999 ، (ص 102 — 108) .
- عزباوى ، يسرى ، ندوة " اللاجئين الفلسطينيون من المساعدة و الحماية إلى إعادة العودة و الحلول الدائمة " ، القاهرة : (6 — 7 مارس 2004) ، السياسة الدولية ، القاهرة ، المجلد 39 ، عدد 156 أبريل 2004 ، (ص 248 — 250) .
- علوان ، خلود ، مساهمات الدول و المنظمات غير الحكومية لصالح اللاجئين خلال عام 2001 ، برّ الأمان ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، القاهرة ، عدد 6 ، سنة 2002 ، (ص 5 — 6) .
- العلوي ، حافظ ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " ، 17 — 18 نوفمبر 1996 ، مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، (ص 115 — 123) .
- عرفة محمد ، خديجة ، لاجئو العالم الإسلامي .. بين الاعتبارات السياسية و الإنسانية ، الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، العدد 891 ، الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 2003 .
- عثمان محمد المبارك ، أحمد ، حماية النازحين ، إعادة توطينهم و اندماجهم ، مجلة الإنساني ، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، القاهرة ، عدد 35 ، ربيع 2006 ، (ص 30 — 33) .
- فان ميروب ، إد شنكنبرغ ، المفوض السامي لشؤون اللاجئين بالأمم المتحدة يجب أن يعيد الاهتمام مرة أخرى بقضية حماية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 8 ، نوفمبر 2000 ، (ص 31) .
- فيلر ، إريكا ، اتفاقية وضع اللاجئين في عامها الخمسين : مستقبل حماية اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، (ص 6 — 9) .
- فينسنت ، مارك ، المنظمات الإنسانية غير الحكومية لا تستطيع العمل وحدها على حماية اللاجئين نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، (ص 38 — 39) .
- فيشيل دي أندراده ، خوسيه و ماركوليني ، أدريانا ، القانون البرازيلي للجوء : هل يُعدّ نموذجاً لقوانين اللجوء في أمريكا اللاتينية ؟ ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2002 ، (ص 37 — 39) .
- فيتشي ، داماسو ، اللاجئين في يوغسلافيا السابقة ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " 17 — 18 نوفمبر 1996 ، مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 ، (ص 193 — 217) .

- فريديريكسون ، جون ، إعادة الروح إلى عملية إعادة التوطين : تغيير المناهج تبعاً لتغيّر ظروف الواقع
نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 ، جوان 2002 ، (ص 28 — 31) .
- فريليك ، بيل :
- * حرمان العراقيين من حق اللجوء ، نشرة الهجرة القسرية ، (عدد خاص بالعراق) ، أوت 2007
(ص 24 — 26) .
- * نزوح بلا نهاية : النازحون الداخليون الذين لا يستطيعون العودة إلى ديارهم ، نشرة الهجرة القسرية
عدد 17 ، جويلية 2003 ، (ص 10 — 12) .
- فريليك ، بيل و لينش ، مورين ، انعدام الجنسية : أزمة حقوق الإنسان المنسية ، نشرة الهجرة
القسرية ، عدد 24 ، نوفمبر 2005 ، (ص 65 — 66) .
- فريق التحرير ، الحياة محفوفة بالمخاطر ، و لا يمكن التنبؤ بها ، و مُمَيِّتة أحيانا (موضوع الغلاف)
مجلة اللاجئين ، المجلد 2 ، العدد 139 ، 2005 ، (ص 4 — 9) .
- فريق التحرير ، كارتاجينا : كان في الإمكان ألا يصبح حدثاً بالمرّة ، اللاجئين ، المجلد 4 ، رقم 137
2004 ، (ص 18 — 27) .
- فريق التحرير ، 2004 : استعراض أحداث السنة (موضوع الغلاف) ، مجلة اللاجئين ، المجلد 4
رقم 137 ، 2004 ، (ص 4 — 17) .
- صالح أحمد ، عبد الله :
- * اللاجئون الفلسطينيون بين العودة والتوطين ، السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 114 ، أكتوبر 1993
(ص 131 — 135) .
- * المبعدون الفلسطينيون ... القضية وأبعادها ، السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد 111 ، جويلية 1993
(ص 122 — 127) .
- القاضي ، سمر ، مخيم نهر البارد : آلام اللجوء و أحلام العودة ، مجلة الإنساني ، اللجنة الدولية
للصليب الأحمر ، القاهرة ، عدد 40 ، خريف 2007 ، (ص 5 — 7) .
- ر. أبرار ، تشودري ، الحماية القانونية للاجئين في جنوب آسيا ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10
جويلية 2001 ، (ص 17 — 19) .
- راكان الدغمي ، محمد ، الأحكام المتعلقة بأسرة اللاجئين " المستأمن " و أمواله في الفقه الإسلامي
المقارن ، مجلة دراسات (علوم الشريعة و القانون) ، عمادة البحث العلمي ، الجامعة الأردنية ، عمّان
المجلد 29 ، العدد 2 ، نوفمبر 2002 ، (ص 343 — 357) .
- روسو ، شارون ، الإنذار المبكر بالصراعات في القرن الإفريقي : هل يمكن أن ينجح ؟ نشرة الهجرة
القسرية ، عدد 11 ، ديسمبر 2001 ، (ص 37 — 38) .
- روتينوا ، بونافينتوري ، عمليات الفرز في أثناء التدفق الجماعي للاجئين : تحدّي الاستبعاد و الفصل
نشرة الهجرة القسرية ، عدد 13 ، جوان 2002 ، (ص 35 — 37) .

- الرياشي ، سليمان ، قضية اللاجئين الفلسطينيين ، المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ، عدد 252 ، فيفري 2000 ، (ص 29 — 42) .
- الرشيد ، أحمد ، الحق في طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان : دراسة في ضوء المواثيق الدولية وفي بعض الدساتير و التشريعات العربية ، بحث مقدم إلى ندوة " الحماية الدولية للاجئين " 17 — 18 نوفمبر 1996 ، مركز البحوث و الدراسات السياسية بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جامعة القاهرة ، نوفمبر 1996 (ص 59 — 90) .
- الشبكة الدولية لمساعدة اللاجئين المسنين ، تشجيع الوكالات على الاهتمام باحتياجات المسنين و معارفهم و خبراتهم ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 ، جويلية 2002 ، (ص 4 — 7) .
- شبلاق ، عباس ، البدون الكويتيون ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 12 ، مارس 2002 ، (ص 41) .
- تشيمني ، ب.س ، اتفاقية اللاجئين في عامها الخمسين : مقدمة ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 جويلية 2001 ، (ص 4 — 5) .
- غودوين — غيل ، غاي س. ، بعد الحرب الباردة : تغيّر مفهوم الملجأ و اللاجئين ، نشرة الهجرة القسرية ، عدد 10 ، جويلية 2001 ، (ص 10 — 12) .
- غوفياس ، جاستنا ، استلهم الماضي و إعادة بناء المستقبل : اللاجئين المسنون و تحديّ البقاء نشرة الهجرة القسرية ، عدد 14 ، جويلية 2002 ، (ص 15 — 16) .
- غزالة ، بسكال ، " الملفات المغلقة " في طي النسيان : النازحون السودانيون في عشوائيات القاهرة نشرة الهجرة القسرية ، عدد 16 ، أفريل 2003 ، (ص 21 — 23) .

5 — المعاجم و الموسوعات

- إس . جيبسون ، جون ، معجم قانون حقوق الإنسان العالمي ، ترجمة : سمير عزّت نصّار ، دار النسر للنشر و التوزيع ، عمّان ، الأردن .
- البعلبكي ، منير ، موسوعة المورد ، دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة الثانية ، 1992 .
- هيئة الموسوعة الفلسطينية ، الموسوعة الفلسطينية ، رئيس التحرير : عبد الهادي هاشم ، مطابع ميلانو ، نوستامبا ، إيطاليا ، الطبعة الأولى ، 1984 .
- كورنو ، جيرار ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة : منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1998 .
- الكيالي ، عبد الوهاب (و آخرون) ، موسوعة السياسة ، المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، لبنان الطبعة الثانية ، 1990 .
- كرم ، عبد الواحد ، معجم المصطلحات القانونية ، مكتبة النهضة العربية ، بيروت ، ط 1 ، 1987 .

- **مناع ، هيثم ، الإمعان في حقوق الإنسان (موسوعة عامة مختصرة) ، الأهالي للطباعة و النشر و التوزيع ، سوريا ، الطبعة الأولى ، 2000 .**
- **المنجد في اللغة و الأعلام ، دار المشرق ، بيروت ، الطبعة الحادية و الثلاثون ، 1991 .**
- **نخلة ، مورييس و البعلبكي ، روجي و مطر ، صلاح ، القاموس القانوني الثلاثي (عربي / فرنسي / إنجليزي) ، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان ، الطبعة الأولى ، 2002 .**
- **سعد الله ، عمر إسماعيل ، معجم في القانون الدولي المعاصر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر الطبعة الأولى ، 2005 .**
- **عبد الله ، حسن ، قاموس مصطلحات العلاقات و المؤتمرات الدولية ، مكتبة لبنان ، بيروت ، 1994.**
- **عطية الله ، أحمد ، القاموس السياسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، 1980 .**
- **غربال ، محمد شفيق ، الموسوعة العربية الميسرة ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، 1987 .**

6 — الجرائد و الصحف :

- **المساء ، يومية جزائرية ، بتاريخ 23 أكتوبر 2009 ، العدد 3852 .**
- **الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، بتاريخ 4 أكتوبر 2003 ، العدد 891 .**
- **الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، بتاريخ 5 مارس 2006 ، العدد 1626 .**
- **الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، بتاريخ 19 أبريل 2007 ، العدد 1972 .**
- **الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، بتاريخ 23 ماي 2007 ، العدد 2000 .**
- **الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، بتاريخ 27 ماي 2007 .**
- **الشروق اليومي ، يومية جزائرية ، بتاريخ 24 نوفمبر 2010 ، العدد 3123 .**
- **الخبر ، يومية جزائرية ، بتاريخ 5 جانفي 2006 ، العدد 4595 .**
- **الخبر ، يومية جزائرية ، بتاريخ 21 فيفري 2006 ، العدد 4633 .**
- **الخبر ، يومية جزائرية ، بتاريخ 21 جوان 2007 ، العدد 5045 .**
- **الرياض ، يومية سعودية ، بتاريخ 21 نوفمبر 2005 ، العدد 13664 .**
- **الأهرام ، يومية مصرية ، بتاريخ 2 جانفي 2003 ، السنة 126 ، العدد 42395 .**
- **الرأي العام ، يومية سودانية ، بتاريخ 24 أكتوبر 2009 ، العدد 42136 .**
- **Liberté ، يومية جزائرية (باللغة الفرنسية) ، بتاريخ 3 ماي 1998 .**
- **El Watan ، يومية جزائرية (باللغة الفرنسية) ، بتاريخ 11 أوت 2011 ، العدد 6327 .**

7 — مطبوعات المفوضية و تقارير و منشورات المنظمات الدولية

— الأمم المتحدة :

* حقائق أساسية عن الأمم المتحدة ، نشرة إعلامية .

* قضية فلسطين (1979 — 1990) : نشرة أعدت للجنة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف ، و بتوجيه منها ، نيويورك ، 1991 .

— منظمة العفو الدولية :

* أزمة اللاجئين في منطقة البحيرات العظمى في إفريقيا : لا سبيل إلى العودة بدون حقوق الإنسان
نشرة إخبارية ، المجلد 26 ، عدد 5 ، ماي 1996 .

* اللاجئين الشيشان معرضون للخطر في روسيا ، نشرة إخبارية ، المجلد 32 ، عدد 3 ، أبريل 2002 .

* تقرير العام 2003 : العام 2002 تحت الأضواء .

— المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين :

* احترموا حقوقنا : شراكة من أجل المساواة (تقرير عن الحوار مع اللاجئين) ، جنيف ، سويسرا
20 — 22 جوان 2001 .

* الأطفال اللاجئين ، مبادئ توجيهية بشأن الحماية و الرعاية ، مركز الأهرام للترجمة ، 1994 .

* اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين ، أسئلة وأجوبة ، ديسمبر 2001 .

* جائزة نانسن للاجئين ، مطابع قليوب التجارية ، مصر ، ديسمبر ، 2001 .

* جدول أعمال بشأن الحماية ، جنيف ، الطبعة الثانية ، مارس 2003 .

* دليل الإجراءات و المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ : بمقتضى اتفاقية 1951 و بروتوكول
1967 الخاصين بوضع اللاجئين ، جنيف ، سبتمبر ، 1979 .

* دليل لملتسمي اللجوء و اللاجئين في مصر ، القاهرة ، سبتمبر ، 2003 .

* دليل العمل في حالات الطوارئ ، ترجمة:مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة ، مارس ، 1998 .

* حالة اللاجئين في العالم 1995 ، بحثا عن حلول ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، مؤسسة الأهرام
القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1996 .

* حالة اللاجئين في العالم 1997 / 1998 ، النزوح قسرا : برنامج عمل إنساني ، مركز الأهرام
للترجمة و النشر ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1998 .

- * حالة اللاجئين في العالم 2000 ، خمسون عاما من العمل الإنساني ، القاهرة ، الطبعة الأولى، 2000.
- * حماية اللاجئين ، أسئلة و أجوبة ، القاهرة ، ديسمبر 2001 .
- * حماية اللاجئين ، دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة .
- * حماية اللاجئين ، دليل القانون الدولي للاجئين ، الترجمة العربية : مؤسسة الأهرام بالقاهرة ، 2001 .
- * اللاجئين بالأرقام ، الترجمة العربية : مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة ، 2001 .
- * اللاجئين و الاعتماد على الذات في القاهرة : المعوقات و الآفاق ، القاهرة ، سبتمبر ، 2003 .
- * مساعدة اللاجئين ، دار النخيل للطباعة و النشر ، مصر ، نوفمبر 2003 .
- * المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ترعى 10 ملايين لاجئ ، نشرة إعلامية ، 1984 .
- * مذكرة بشأن الحماية الدولية للاجئين ، قدمها المفوض السامي إلى اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، الدورة 39 ، 15 أوت 1988 .
- * مذكرة عن إجراءات تحديد صفة اللاجئين بمقتضى الوثائق الدولية ، قدمها المفوض السامي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الدورة 38 ، 1987 .
- * نشرة إعلامية حول نشاط المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، مكتب رئيس البعثة في سوريا ، دمشق جانفي ، 2001 .
- * نشرة مكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بالقاهرة بمناسبة يوم المرأة العالمي ، مارس 2000 .
- * نظرة عامة حول وظائف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، جنيف ، ديسمبر 2004 .
- * سياسة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن اللاجئين المسنين ، جنيف ، بدون تاريخ نشر .
- * عديمو الجنسية في العالم ، أسئلة وأجوبة ، جنيف ، 2004 .
- * العنف الجنسي و القائم على نوع الجنس ضد اللاجئين و العائدين و الأشخاص النازحين داخليا : مبادئ توجيهية للوقاية و المواجهة ، جنيف ، ماي 2003 .
- * التوصيات بشأن الحماية الدولية للاجئين التي اعتمدها اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، النسخة العربية ، مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة ، 2002 .
- * تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، الجمعية العامة ، الدورة 34 ، نيويورك 1979.
- * تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، الجمعية العامة ، الدورة 36 ، نيويورك 1981.

- مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية بالأهرام ، التقرير الإستراتيجي العربي 1999 ، القاهرة الطبعة الأولى ، جانفي 2000 .
- مركز الوثائق و الدراسات في أبو ظبي بالاشتراك مع مؤسسة الدراسات الفلسطينية في بيروت قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين و الصراع العربي الإسرائيلي 1976 ، بيروت ، ط 1 ، 1978 .
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، المكتب الإقليمي للدول العربية ، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009 : تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية ، نيويورك ، 2009 .

8 — مقالات و مواقع على الأنترنت :

- أبو زهيرة ، عيسى ، حقوق اللاجئين في ظل التسوية الراهنة www.sis.gov.ps/arabic/roya
- زقوت ، ناهض ، اللاجئين في القانون الدولي www.sis.gov.ps/arabic/roya
- عدوان ، عاطف ، الطروحات الإسرائيلية حول مشكلة اللاجئين www.sis.gov.ps/arabic/roya
- القزويني ، إقبال ، ألمانيا تغلق أبواب اللجوء www.alriadh.com
- رباح ، رمزي ، اللاجئين الفلسطينيون في قلب الحركة الجماهيرية www.sis.gov.ps/arabic/roya
- مركز الميزان لحقوق الإنسان www.mezan.org
- الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان www.anhcri.net
- المشروع العالمي لأوضاع النازحين داخليا www.idp.project.org
- منظمة الأمم المتحدة www.un.org
- وكالة الأونروا www.un.org/unrwa/arabic
- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين www.unhcr.ch
- محكمة العدل الدولية www.icj.cij.org
- منظمة العفو الدولية www.amnesty.org
- منظمة مراقبة حقوق الإنسان www.hrw.org
- مركز قانون اللجوء www.refugeelawcenter.org
- عالم اللجوء www.unhcr.ch/refoworld

www.asylumlaw.org	— قانون اللجوء
www.anhri.net	— مركز الجنوب لحقوق الإنسان
www.aohr.net	— المنظمة العربية لحقوق الإنسان
www.bbc.co.uk/arabic/	— بي بي سي أونلاين
www.achpr.org	— اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب
www.birzeit.edu/news/16191/news	— برنامج رغم الحدود

9 — النصوص و المواثيق الدولية :

— الأمم المتحدة :

- * ميثاق الأمم المتحدة 1945 .
- * الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 .
- * مجموعة قرارات الأمم المتحدة بشأن فلسطين ، و منها على الخصوص :
- * القرار رقم 181 الصادر في 29 نوفمبر 1948 .
- * القرار 194 الصادر في 11 / 12 / 1948 يتضمن حق اللاجئين في العودة .
- * القرار 302 الصادر في 8 / 12 / 1949 يتعلق بتأسيس وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى و تشغيلهم .
- * اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب 1949 ، و البروتوكولان الإضافيان 1977 .
- * النظام الأساسي لمكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 1950.
- * الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية 1954 .
- * اتفاقية بشأن تقليل انعدام الجنسية 1961 .
- * العهدان الدوليان المتعلقان بالحقوق المدنية و السياسية و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لعام 1966 .

- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين :
- * اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 .
- * بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين .
- ميثاق جامعة الدول العربية .
- ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية .
- اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تنظم جوانب محدّدة من مشكلات اللاجئين في إفريقيا 1969 .
- نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية .
- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان و حرياته الأساسية 1950 .
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (ميثاق سان خوزيه) 1969 .
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب 1981 .
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان 1994 .
- اتفاقية مناهضة التعذيب و غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة 1984 .
- إعلان قرطاجنة 1984 .
- اتفاقية الأمم المتحدة بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979 ,
- إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967 .
- مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977 .

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية

1 – Ouvrages généraux

- **Administration de l'Information**, Le problème des réfugiés Arabes de Palestine, Le Caire (R. A. U) , 1962.
- **Ahmed Salah, Youssef**, Les réfugiés Irakiens en Arabie Saoudite, The Kensal Press, Londres, Angleterre, 1993.
- **ALBERT, Sophie** :
- * les réfugiés Bosniaques en Europe, Centre de Droit International de Paris 1, Éditions Montchretien, Paris, 1995.

- * Réfugiés de l'intérieur : Droit, protection et assistance aux personnes déplacées, dans : **Lassailly-Jacob, Véronique** et **Marchal, Jean-Yves** et **Quensel, André**, Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte, Éditions de L'IRD, Paris, 1999.
- **Association de solidarité Franco - Arabe**, les réfugiés Arabes de Palestine, Paris, 1968.
- **BARTOLI, Annick**, De la théorie à la pratique : L'ambiguïté des politiques de rapatriement du HCR au Koweït et dans l'ex-Zaïre, dans : **Cambrézy, Luc** et **Lassailly-Jacob, Véronique**, Populations réfugiées : De l'exil au retour, Éditions de L'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), Paris, 2001.
- **BERNARD, Philippe**, L'immigration, le monde Éditions, Marabout, Bruxelles, 1993.
- **BETTATI, Mario**, l'asile politique en question : un statut pour les réfugiés, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- **BLACK, Richard**, Les réfugiés dégradent- ils l'environnement ? Exemples au Sénégal et au Guinée, dans : **Lassailly-Jacob, Véronique** et **Marchal, Jean-Yves** et **Quensel, André**, Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte, Éditions de L'IRD, Paris, 1999.
- **BOUDAHRAIN, Abdellah**, nouvel ordre social international et migrations : dans le cadre du monde arabe et de l'espace Euro-Arabe, Éditions L'Harmattan et C.I.E.M., Paris, 1985.
- **Cambrézy, Luc** et **Lassailly-Jacob, Véronique**, Populations réfugiées : De l'exil au retour, Éditions de L'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), Paris, 2001.
- **CARLIER, Jean-Yves** et **Dirk VANHEULE, Dirk** et **HULLMANN, Klaus** **Carlos GALIANO, Peña**, Qu'est-ce qu'un réfugié ? Étude de jurisprudence comparée, Bruylant, Bruxelles, 1998.
- **Christensen, Hanne** :
 * Réfugiés Afghans au Pakistan : d'une situation d'urgence à l'autosuffisance, Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social, Genève, 1985.
 * Réfugiés et pionniers: Installation de réfugiés Burandais en Tansanie, UNRISD, Genève, L'harmattan, Paris, juin 1988.
- **CIMADE, INODEP, MINK**, Afrique : Terre des réfugiés Que faire ? , Éditions L'Harmattan, Paris, 1984.
- **CRÉPEAU, François**, Droit d'asile: De l'hospitalité aux contrôles migratoires, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1995.
- Encyclopædia Universalis, Production RHAMNALES, Paris, 1996.
- Encyclopédie DALLOZ, Droit International, 1998.
- **Grunewald, François**, Retour, réconciliation, réhabilitation, reconstruction : Les quatre « R », dans : **Lassailly-Jacob, Véronique** et **Marchal, Jean-Yves** et **Quensel, André** et **Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte**, Éditions de L'IRD, Paris, 1999.

- **Guillien, Raymond et Vincent, Jean**, Lexique de termes juridiques, Dalloz , Paris, 9 eme édition, 1993.
- **Heymann-Doat, Arlette**, Libertés publiques et droits de l'homme, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J), Paris, 3 eme éditions, 1994.
- **Jacques, André**, Les déracinés : Réfugiés et migrants dans le monde, Éditions La Découverte, Paris, 1985.
- **Lassailly-Jacob, Véronique**, Migrants malgré eux : Une proposition de typologie, dans : **Lassailly-Jacob, Véronique et Marchal, Jean-Yves et Quensel, André**, Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte, Éditions de L'IRD, Paris, 1999.
- **Lassailly-Jacob, Véronique et Marchal, Jean-Yves et Quensel, André**, Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte, Éditions de L'IRD, Paris, 1999.
- **La Ligue Suisse des droits de l'homme**, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985.
- **MATHIEU, Jean-Luc**, Migrants et réfugiés, Collection: Que sais-je ? , Presses Universitaires de France, Paris, 1 re édition, juin 1991.
- **NATHAN-CHAPOTOT, Roger**, Les Nations Unies et les réfugiés, Éditions A. PEDONE, Paris, 1949.
- Oxford Advanced Learner's Dictionary of current english, Oxford University Press, Eighteenth édition, 1985.
- **SALOMON, Robert**, les réfugiés, collection : Que sais-je ? , Presses Universitaires de France, Paris, 1 er édition, 1963.
- **Simpson, John Hop**, The refugee problem, Oxford University Press, London, 1939.

2 – Articles

- **ABELLAN HONRUBIA, Victoria**, Le droit d'asile en Espagne, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), La Ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, pp. 156 – 161.
- **ALEDO, Louis-Antoine**, La perte du statut de réfugié en droit international public, Revue Générale de Droit International Public, Paris, tome 95/1991/2, pp. 371 – 403.
- **ARNIM, Ruprecht von**, Les perspectives de l'asile face aux bouleversements, Revue du droit des étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors Serie, 28-29 novembre 1991, pp. 3 – 8 .
- **Association Pour le Droit des Étrangers**, Revue du droit des étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors Serie 28-29 novembre 1991.
- **BOLZMANN, Claudio et JACQUES, André et JAQUES, Geneviève et MENÉTREY, Anne- Catherine**, Asile et immigration, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile,

Lausanne, 15-17 février 1985), La Ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, pp. 65 – 71.

- **Bureau Arabe de Presse et de Publications**, Les réfugiés Algériens de Tunisie, Presse actualité, Documents Nord-Africains, Paris, 10 ème années, N° 354, Juin 1959.

- **CARLIER, Jean- Yves** :

* La nouvelle loi Belge relative aux réfugiés : Commentaire et perspectives, Revue du droit des étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors Serie, 28-29 novembre 1991, pp. 30 – 38.

* Aperçu du droit d'asile en Belgique, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), La Ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, pp. 137 – 149.

- **CHRISTENSEN, Hanne**, Réfugiés Afghans au Pakistan : d'une situation d'urgence à l'autosuffisance, Rapport sur l'aide alimentaire et les aspects socio-économiques connexes, Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social, Genève, 1985.

- **CZAPLINSKI, Wladyslaw et ŠTURMA, Pavel**, La responsabilité des États pour les flux de réfugiés provoqués par eux, Annuaire Français de Droit International, Éditions du CNRS, Paris, XL, 1994, pp. 156 – 169.

- **DE BRUYCKER, Philippe**, L'avenir du droit d'asile en Europe, Revue du droit des étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors Serie, 28-29 novembre 1991, pp. 18 – 30.

- **DE SENARCLENS, Pierre**, la société internationale et le problème des réfugiés, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), La Ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, pp. 105 – 108.

- **FOUGEROUSE, Jean et Ricci, Roland**, Le contentieux de la reconnaissance du statut de réfugié devant la Commission des Recours des Réfugiés, Revue de droit Public, Paris, N° 1, 1998, pp. 179 – 224.

- **GONIDEC, P. F.**, L'affaire du droit d'asile, La revue Générale de Droit International Public, Éditions A. PEDONE, Paris, N° 4, 1951, pp. 547 – 592.

- **JAEGER, Gilbert** :

* La détermination du statut de réfugié en Belgique, Revue Belge de Droit International, Éditions Bruylant, Bruxelles, Vol. XX, 1987-1, pp. 72 – 85.

* Les Nations Unies et les réfugiés, Revue Belge de droit international, la Société Belge de Droit International, Bruylant, Bruxelles, Vol XXII, 1989-1, pp. 18 – 120.

- **KJAERGAARD, Eva**, Les textes fondamentaux et les conventions régionales, Revue du droit des étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors Serie 28-29 novembre 1991, pp. 8 -11.

- **LEDUC, François**, L'asile territorial et conférence des Nations Unies de Genève janvier 1977, Annuaire Français de droit International, Paris, Vol. 23, 1977, pp. 221 – 267.

- **LEZHAR, R.**, Réfugiés Palistiniens, Droit au retour et retour du droit, journal Liberté, Algerie, 3 Mai 1998.

- **MIÈGE, J. L.**, Les réfugiés Politiques à Tanger (1796-1875), Revue Africaine, Alger, vol. 101, 1957, pp. 129 – 146.
- **MOFFARTS, Gaëtan**, Les recours concernant la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'asile, Revue du droit des étrangers, Bulletin périodique publié par ADDE asbi, Bruxelles, Hors Serie, 28-29 novembre 1991, pp. 70 – 82.
- **MOUSSALI, Michel**, La situation des réfugiés dans le monde, , Revue Belge de droit international, La Société Belge de Droit International, Bruylant, Bruxelles, Vol XXII, 1989-1, pp. 7 – 17.
- **MUBIALA, Mutoy**, Les Nations Unies et la crise des réfugiés RWANDAIS, Revue Belge de Droit International, Éditions Bruylant, Bruxelles, Vol XXIX, 1996/2, pp. 493 – 516.
- **Patrnogic, Jovića**, Réflexions sur la relation entre le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés, leur promotion et leur diffusion, Revue Internationale de la Croix-Rouge, n° 772, Juillet-Aout 1988, pp. 381 – 393.
- **Rifaat, Ahmed M.**, Refugees and the right of asylum : An African perspectives, Revue Egyptienne de Droit International, Vol. 40, 1984, pp. 71 – 131.
- **RIGAUX, François**, La situation juridique et sociale des requérants d'asile en Europe Occidentale, La forteresse Européenne et les réfugiés (Actes des 1 ères Assises Européennes sur le droit d'asile, Lausanne, 15-17 février 1985), La Ligue Suisse des droits de l'homme, Éditions d'en bas, Lausanne, Suisse, 1985, pp. 93 – 104.
- **RISTELHUEBER, René**, L'œuvre de L'Organisation Internationale pour les Réfugiés(O. I. R), La revue des deux mondes, 2^{ème} tome, 15 avril 1956, pp. 686 – 693.
- **Rohoblt, Helbling**, Les réfugiés Algeriens de Tunisie, Conférence de Presse, Revue de Presse, N° 50, 1960.
- **ROSSETTO, Jean**, le droit d'asile en Europe : évolution contemporain, Annuaire Français de droit International, Éditions du CNRS, Paris, XXXIX, 1993, pp. 917 – 935.
- **SAROLEA, Sylvie**, La nature civile du droit des réfugiés en droit Belge et au sens de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Essai de définition et analyse des enjeux, Revue Belge de Droit International, Éditions Bruylant, Bruxelles, Vol XXIX, 1996/2, pp. 633 – 676.
- **La Société Belge de Droit International**, Revue Belge de droit international, Bruylant, Bruxelles, Vol XXII, 1989-1.
- **SORINAS, Matéo**, Rôle du Conseil de l'Europe dans la défense du droit d'asile, Revue Belge de droit international, La Société Belge de Droit International, Bruylant, Bruxelles, Vol XXII, 1989-1, pp. 11 – 17.
- **SUCHARITKUL, Sompong**, Quelques questions juridiques a l'égard des " BOAT PEOPLE " en tant que réfugiés politiques, AFDI , Éditions du CNRS, Paris, XXXV, 1989, pp. 476 – 483.
- **Tiberghien, F.**, La protection des réfugiés en France, Revue Administrative, Paris, 1985, pp. 11 – 65.

- **WECKEL, Philippe**, La convention additionnelle a l'accord de Schengen, Revue Générale de Droit International Public (RGDIP), tome 95/1991/2.
- **YAHIA-BACHA, Mouloud**, Le régime juridique de l'asile, Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques, et politiques. Faculté de Droit, Université d'Alger Vol XXVIII, N° 2, Juin 1990, pp. 261 – 268.

3 - Document

- Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés :

- * L'action humanitaire des Nations Unies en faveur des réfugiés du Bengale Oriental en Inde, Rapport du HCR, Suisse, Novembre 1972.
- * La Croix-Rouge et les réfugiés, Genève, 1963.
- * Détermination du statut de réfugié, Collection: Module de formation, Genève, RLD 2, 1^{re} édition, 1989.
- * Les droits de l'homme et la protection des réfugiés, Collection: Module de formation, Genève, RLD 5, juin 1996.
- * Entretiens avec des candidats au statut de réfugié, Collection: Module de formation, Genève, RLD 4, 1995.
- * Guide HCR des procédures- critères à appliquer, HCR/IP/4/FRE, Genève, 1992.
- * Introduction a la protection internationale des réfugiés, Module de formation, Genève, RLD 1, juin 1992.
- * Quarante années d'assistance internationale aux réfugiés, Genève, 1962.
- * Les réfugiés dans le monde 1993: L'enjeu de la protection, Éditions la Découverte, Paris, Janvier 1994.

- Nations Unies :

- * Administration de l'information, Le problème des réfugiés arabes de Palestine, le Caire (R. A. U.), 1962.
- * Assemblée générale, 53^{ème} Session, Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1^{er} juillet 1997-30 juin 1998, New York 1998.
- * Département de l'Information des Nations Unies, ABC des Nations Unies, New-York, 2001.
- * Résolutions et décisions des Nations Unies relative au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Geneva, August 1991.
- * Secretariat Général du Gouvernement de France, Les Réfugiés et les expulsés en République Fédérale d'Allemagne, Notes et études documentaires, N° 2. 291, 14 Septembre 1962.

الفهرس

الفهرس

إهداء	أ
شكر و تقدير	ب
قائمة بأهم المختصرات	ج
مقدمة	1

الفصل التمهيدي نشأة اللجوء و تطوره

المبحث الأول : اللجوء الديني	14
المطلب الأول : اللجوء الديني في الحضارات القديمة	15
الفرع الأول : اللجوء الديني عند المصريين القدماء (الفراعنة)	15
الفرع الثاني : اللجوء الديني عند البابليين و الفينيقيين	17
الفرع الثالث : اللجوء الديني في الحضارة الهندية القديمة	17
المطلب الثاني : اللجوء الديني عند الإغريق و الرومان	18
الفرع الأول : اللجوء الديني عند الإغريق	18
الفرع الثاني : اللجوء الديني عند الرومان	19
المطلب الثالث : اللجوء الديني عند اليهود	21
المطلب الرابع : اللجوء الديني في الديانة المسيحية	23
المطلب الخامس : اللجوء عند عرب الجاهلية و في الإسلام	26
المبحث الثاني : اللجوء الإقليمي	34
المطلب الأول : اللجوء الإقليمي في المجتمعات القديمة	35
المطلب الثاني : اللجوء الإقليمي في العصور الوسطى	37
الفرع الأول : اللجوء الإقليمي في بداية القرون الوسطى	37

38	الفرع الثاني : اللجوء الإقليمي في عهد الإقطاع
38	الفرع الثالث : اللجوء الإقليمي في عهد الملكيات المطلقة
39	المطلب الثالث : اللجوء الإقليمي في القرن السابع عشر
41	المطلب الرابع : اللجوء الإقليمي في العصر الحديث
42	الفرع الأول : اللجوء الإقليمي في القرن الثامن عشر
42	الفرع الثاني : اللجوء الإقليمي و الثورة الفرنسية
43	الفرع الثالث : اللجوء الإقليمي في القرن التاسع عشر
44	المطلب الخامس : التطور المعاصر للجوء الإقليمي (القرن العشرون)
47	المبحث الثالث : اللجوء الدبلوماسي
47	المطلب الأول : نشأة اللجوء الدبلوماسي و تطوره
53	المطلب الثاني : تطور الأساس القانوني للجوء الدبلوماسي

الباب الأول الأحكام العامة للجوء في القانون الدولي

الفصل الأول القواعد الأساسية للجوء

62	المبحث الأول : مفهوم اللجوء طبقا للقانون الدولي
64	المطلب الأول : اللجوء حماية قانونية
67	المطلب الثاني : اللجوء حماية تمنحها دولة اللجوء في مواجهة دولة الاضطهاد
67	الفرع الأول : اللجوء لا يُمنح إلا من إحدى الدول
68	الفرع الثاني : اللجوء لا يمنح إلا في مواجهة أعمال دولة أخرى
69	الفرع الثالث : عدم افتراض اللجوء
71	الفرع الرابع : عدم دقة تقسيم اللجوء إلى قانوني و فعلي
71	المطلب الثالث : مكان منح اللجوء
71	الفرع الأول : تقسيم اللجوء إلى لجوء إقليمي و لجوء دبلوماسي
73	الفرع الثاني : أهمية التفرقة بين اللجوء الإقليمي و اللجوء الدبلوماسي
73	أولا : من حيث الطبيعة القانونية
75	ثانيا : من حيث النطاق و مدى الفاعلية

1	— من حيث النطاق	75
2	— من حيث مدى الفاعلية	75
	المطلب الرابع : المستفيد من اللجوء (اللاجئ)	76
	الفرع الأول : مفهوم اللاجئ في ضوء الوثائق الدولية العالمية	77
	أولا : مفهوم اللاجئ في الوثائق الدولية المبرمة في إطار عصبة الأمم	78
	ثانيا : مفهوم اللاجئ في الوثائق الدولية المبرمة في إطار منظمة الأمم المتحدة	80
1	— مفهوم اللاجئ في دستور المنظمة الدولية للاجئين	81
2	— مفهوم اللاجئ في النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	82
3	— مفهوم اللاجئ في اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951	85
4	— مفهوم اللاجئ في بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين	91
	الفرع الثاني : مفهوم اللاجئ في إطار الوثائق الدولية الإقليمية	92
	أولا : مفهوم اللاجئ في ظل الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 بشأن اللاجئين	92
	ثانيا : مفهوم اللاجئ في نطاق اللجنة الاستشارية لآسيا وإفريقيا	95
	ثالثا : مفهوم اللاجئ في صكوك منظمة الدول الأمريكية	96
	رابعا : مفهوم اللاجئ في وثائق اللاجئين في أوروبا	97
1	— مفهوم اللاجئ في توصية الجمعية البرلمانية رقم 773 في 1976/1/26 بشأن وضع اللاجئين الفعالين	97
2	— مفهوم اللاجئ في الإعلان الأوروبي حول اللجوء الإقليمي 1977	98
	خامسا : مفهوم اللاجئ على الصعيد العربي	98
	الفرع الثالث : مفهوم اللاجئ في الفقه	100
	المطلب الخامس : الطابع المؤقت للجوء	106
	المبحث الثاني : طبيعة حق اللجوء	109
	المطلب الأول : موقف الفقه من طبيعة حق اللجوء	110
	الفرع الأول : حق اللجوء : حق للدول وحدها	110
	الفرع الثاني : حق اللجوء هو حق للأفراد	112
	أولا : المرحلة الأولى : حق الأفراد في اللجوء في نظر فقهاء القانون الدولي الآباء	113
	ثانيا : المرحلة الثانية : حق الأفراد في اللجوء في الفقه الحديث و المعاصر	114
	المطلب الثاني : الجهود الدولية في مجال تقرير حق الفرد في اللجوء	117
	الفرع الأول : الجهود المبذولة في نطاق القانون الداخلي	119
	الفرع الثاني : الجهود المبذولة في نطاق القانون الدولي المكتوب	120

أولا : النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان	120
1 – على النطاق العالمي	120
أ – الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948	120
ب – العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان 1966	122
2 – على النطاق الإقليمي	122
أ – الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 1950	122
ب – الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969	122
ج – الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب 1981	123
د – الميثاق العربي لحقوق الإنسان 1994	123
ثانيا : النصوص الدولية الخاصة باللجوء	123
1 – اتفاقية جنيف 1951 الخاصة بوضع اللاجئين	123
2 – إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1967	124
3 – مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977	124
المبحث الثالث : أسباب و مبررات الاعتراف بالحق في طلب اللجوء	127
المطلب الأول : الاعتراف بالحق في طلب اللجوء لأسباب تعود إلى دولة الأصل (الاضطهاد السياسي)	127
الفرع الأول : مفهوم الاضطهاد السياسي	128
الفرع الثاني : خصائص الاضطهاد السياسي	131
أولا : مصدر الاضطهاد السياسي	131
1 – موقف الدول	132
2 – موقف الفقه	133
3 – موقف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	134
ثانيا : جسامة الاضطهاد السياسي	134
ثالثا : أسباب الاضطهاد السياسي	136
1 – العرق	137
2 – الدين	137
3 – الجنسية	138
4 – الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة	139
5 – الرأي السياسي	140
المطلب الثاني : الاعتراف بالحق في طلب اللجوء لأسباب ترجع إلى الفرد	141

الفصل الثاني المركز القانوني للاجئ

المبحث الأول : حقوق اللاجئين	146
المطلب الأول : عدم جواز إعادة اللاجئين إلى دولة الاضطهاد	147
الفرع الأول : النصوص الدولية التي أكدت على مبدأ عدم الإعادة	148
أولاً : مبدأ عدم الإعادة في النصوص العالمية	148
ثانياً : مبدأ عدم الإعادة في النصوص الدولية الإقليمية	154
الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الإعادة	157
الفرع الثالث : الطبيعة القانونية لمبدأ عدم الإعادة	159
المطلب الثاني : تقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين	162
المطلب الثالث : عدم جواز تسليم المجرمين و المضطهدين السياسيين	167
المطلب الرابع : المأوى المؤقت	176
الفرع الأول : مفهوم مبدأ المأوى المؤقت و أهميته	177
الفرع الثاني : مبدأ المأوى المؤقت في النصوص الدولية	181
الفرع الثالث : الطبيعة المؤقتة لمبدأ المأوى المؤقت	185
المطلب الخامس : الاعتراف للاجئين بمركز قانوني قريب من مركز المواطنين	187
الفرع الأول : المجموعة الأولى : الحقوق التي يتمتع بها اللاجئين باعتبارهم أجانب	188
الفرع الثاني : المجموعة الثانية : الحقوق التي تقرر للاجئين معاملة أفضل من المعاملة المقررة للأجانب ..	190
الفرع الثالث : المجموعة الثالثة : الحقوق التي تقرر للاجئين معاملة مساوية — أحياناً — لمعاملة الرعايا ..	193
المطلب السادس : الطابع الإنساني و السلمي لمنح اللجوء	196
المبحث الثاني : التزامات اللاجئين	199
المطلب الأول : المستوى الداخلي في التحليل : التزامات اللاجئين و مدى علاقتها باعتبارات الأمن القومي لدولة اللجوء	200
الفرع الأول : الشرط المانع للجوء في التشريعات الدولية العالمية و الإقليمية	200
الفرع الثاني : الشرط الفاسخ للجوء في التشريعات الدولية العالمية و الإقليمية	202
المطلب الثاني : المستوى الخارجي من التحليل : التزامات اللاجئين و مدى علاقتها باعتبارات حسن العلاقات بين الدول	205

الفصل الثالث

إجراءات تحديد وضع اللجوء و انتهائه

المبحث الأول : إجراءات تحديد وضع اللاجئ	217
المطلب الأول : الجهة المختصة بتنظيم إجراءات تحديد وضع اللاجئ	218
الفرع الأول : الدولة (الأجهزة الحكومية لبلد اللجوء)	220
أولا : العوامل الإنسانية	221
ثانيا : العوامل السياسية	221
ثالثا : العوامل الاقتصادية	222
الفرع الثاني : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	223
المطلب الثاني : خصائص إجراءات تحديد وضع اللاجئ	225
الفرع الأول : إجراءات كاشفة	225
الفرع الثاني : إجراءات فردية غير تمييزية	226
الفرع الثالث : إجراءات دولية عابرة للحدود	226
الفرع الرابع : إجراءات ترتب حقوقا لطالب اللجوء	228
الفرع الخامس : إجراءات ذات طبيعة مختلطة (إدارية / قضائية)	228
المطلب الثالث : ضمانات إجراءات تحديد وضع اللاجئ	229
الفرع الأول : تقديم الطلب (التسجيل)	230
الفرع الثاني : المقابلة	230
الفرع الثالث : مصداقية طالب اللجوء و عبء الإثبات	232
الفرع الرابع : القرار	234
الفرع الخامس : الاستئناف	235
المبحث الثاني : انتهاء وضع اللجوء	237
المطلب الأول : بنود الانقطاع	238
الفرع الأول : تذرع اللاجئ بحماية دولة جنسيته له طوعا	240
أولا : أن يكون اللاجئ قد عاد للتمتع بحماية دولة جنسيته بإرادته و اختياره	240
ثانيا : اتجاه نية اللاجئ إلى العودة للاستفادة من حماية دولة جنسيته التي فر منها	241
ثالثا : عودة اللاجئ فعلا إلى الاستفادة من حماية دولة جنسيته	241
الفرع الثاني : استعادة اللاجئ الطوعية لجنسيته التي كان قد فقدتها	242
الفرع الثالث : اكتساب اللاجئ جنسية و حماية جديديتين	242

243	الفرع الرابع : عودة اللاجئين إلى الاستقرار في بلده الأصلي باختياره
244	الفرع الخامس : تغيير الظروف في دولة اللاجئين الأصلية
246	الفرع السادس : : الأشخاص عديمو الجنسية الذين زالت أسباب تحولهم إلى لاجئين
247	المطلب الثاني : بنود الاستبعاد
248	الفرع الأول : الأشخاص الذين يتلقون فعلا الحماية أو المساعدة من الأمم المتحدة
249	الفرع الثاني : الأشخاص الذين لا يعتبرون بحاجة إلى الحماية الدولية
251	الفرع الثالث : الأشخاص الذين لا يعتبرون مستحقين للحماية الدولية
252	أولا : الجرائم المخلة بالسلام و جرائم الحرب و الجرائم ضد الإنسانية
256	ثانيا : ارتكاب الشخص جريمة خطيرة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل دخوله هذا البلد كلاجئ ..
256	1 – الشرط الأول : أن تكون الجريمة المرتكبة خطيرة
257	2 – الشرط الثاني : أن تكون الجريمة المرتكبة غير سياسية
258	أ – الاتجاه الأول : المعيار الموضوعي
258	ب – الاتجاه الثاني : المعيار الشخصي
259	ج – الاتجاه الثالث : معيار العنصر الغالب
259	3 – الشرط الثالث : أن ترتكب الجريمة خارج بلد اللجوء
260	4 – الشرط الرابع : ألا تكون العقوبة قد نفذت أو سقطت بالتقادم
263	ثالثا : أفعال تتنافى مع أهداف و مبادئ الأمم المتحدة
264	المطلب الثالث : أسرى الحرب
265	الفرع الأول : الاتجاه الأول : عدم جواز منح اللجوء لأسرى الحرب
267	الفرع الثاني : الاتجاه الثاني : جواز منح اللجوء لأسرى الحرب

الباب الثاني الحماية الدولية للاجئين

الفصل الأول حماية اللاجئين على المستوى العالمي

275	المبحث الأول : الاتفاقيات و المواثيق الدولية لحماية اللاجئين
276	المطلب الأول : حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان
276	الفرع الأول : انتهاك حقوق الإنسان سبب لطلب اللجوء
277	الفرع الثاني : الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ بموجب قانون حقوق الإنسان

أولا : الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948	278
ثانيا : العهدان الدوليان المتعلقان بالحقوق المدنية و السياسية و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لعام 1966	279
ثالثا : اتفاقية 1954 الخاصة بمركز عديمي الجنسية	280
رابعا : اتفاقية 1961 للحد من حالات انعدام الجنسية	280
خامسا : اتفاقية 1984 لمنع التعذيب و غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	280
سادسا : اتفاقية الأمم المتحدة بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979 ، و اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل 1989	281
الفرع الثالث : تكامل القانون الدولي لحقوق الإنسان مع القانون الدولي للاجئين	281
المطلب الثاني : حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي الإنساني	282
الفرع الأول : نبذة عن القانون الدولي الإنساني	283
الفرع الثاني : مضمون الحماية الدولية للاجئين إبان النزاعات المسلحة	285
أولا : اللاجئ بوصفه شخصا مدنيا تحت سلطة أحد أطراف النزاع	287
1 – الحماية الخاصة التي تمنحها بعض أحكام اتفاقية جنيف الرابعة 1949	287
1 – 1 اللاجئين باعتبارهم أجانب في أراضي أحد أطراف النزاع	287
1 – 2 اللاجئين باعتبارهم من سكان الأراضي المحتلة (أثناء الاحتلال)	289
2 – الحماية الخاصة التي تمنحها المادة 73 من البروتوكول الأول لعام 1977	290
2 – 1 اتساع دائرة الأشخاص المحميين الوارد ذكرهم في المادة الرابعة من اتفاقية جنيف الرابعة ليضم إليهم اللاجئين	290
2 – 2 التسوية في الحماية بين الأشخاص اللاجئين و الأشخاص عديمي الجنسية	291
ثانيا : اللاجئ بوصفه شخصا مدنيا محميا من آثار الأعمال العدائية	291
1 – الحماية العامة من عواقب الأعمال المسلحة	291
2 – حظر نقل السكان بالإكراه	293
3 – الحق في وجود مواقع آمنة في المناطق المحمية	293
4 – حق الأسرة في معرفة مصير أعضائها	294
5 – حق الإفادة من أعمال الإغاةة	294
6 – الضمانات الأساسية	294
ثالثا : حماية مخيمات اللاجئين من الهجمات العسكرية	295
رابعا : حماية اللاجئين أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية	297
الفرع الثالث : تكاملية العلاقة بين القانون الدولي الإنساني و القانون الدولي للاجئين	298

299	المطلب الثالث : حماية اللاجئين بموجب القانون الدولي للاجئين
300	الفرع الأول : اتفاقية الأمم المتحدة 1951 بشأن وضع اللاجئين
300	أولا : لمحة تاريخية عن اتفاقية 1951
302	ثانيا : مضمونها
302	ثالثا : خصائصها
304	الفرع الثاني : بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين
305	الفرع الثالث : إعلان الأمم المتحدة سنة 1967 بشأن الملجأ الإقليمي
306	الفرع الرابع : مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي 1977
308	المبحث الثاني : الوكالات و الأجهزة الدولية المعنية بحقوق اللاجئين قبل 1950
308	المطلب الأول : الوكالات الدولية لحماية اللاجئين في عهد العصبة
309	الفرع الأول : المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الروس و وكالة نانسن
311	الفرع الثاني : المفوضية السامية الجديدة لعصبة الأمم و الوكالة الحكومية للاجئين
312	الفرع الثالث : إدارة الأمم المتحدة للغوث و التعمير (1943 — 1947)
314	المطلب الثاني : الأجهزة الدولية لحماية اللاجئين في عهد الأمم المتحدة
315	الفرع الأول : المنظمة الدولية للاجئين (1946 — 1951)
318	الفرع الثاني : وكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين و تشغيلهم في الشرق الأوسط
320	أولا : إدارة الأونروا
321	ثانيا : ولاية الأونروا
322	ثالثا : تمويل الأونروا
323	رابعا : مهام الأونروا
324	خامسا : تقييم عمل وكالة الأونروا
328	المبحث الثالث : المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
328	المطلب الأول : نشأة المفوضية ، تنظيمها و طبيعتها عملها
329	الفرع الأول : نشأة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين
330	الفرع الثاني : تنظيم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين
332	الفرع الثالث : طبيعة عمل المفوضية
334	المطلب الثاني : ولاية المفوضية
335	الفرع الأول : النازحون داخليا
337	أولا : أساس تدخل المفوضية لحماية النازحين داخليا
339	ثانيا : شروط تدخل المفوضية لحماية و مساعدة النازحين داخليا

341	.....	ثالثا : تقدير دور المفوضية في حماية و مساعدة النازحين
343	.....	الفرع الثاني : عديمو الجنسية
347	.....	المطلب الثالث : دور المفوضية
348	.....	الفرع الأول : توفير الحماية الدولية
350	.....	الفرع الثاني : إيجاد الحلول الدائمة لمشاكل اللاجئين
351	.....	أولا : العودة الطوعية إلى الوطن
353	.....	ثانيا : الاندماج في بلد اللجوء
355	.....	ثالثا : إعادة التوطين في بلد ثالث
357	.....	المطلب الرابع : فئات خاصة من اللاجئين محل اهتمام المفوضية
357	.....	الفرع الأول : حماية النساء اللاجئات
359	.....	الفرع الثاني : حماية الأطفال اللاجئين
360	.....	الفرع الثالث : حماية اللاجئين المسنين
361	.....	المطلب الخامس : تمويل المفوضية و شراكتها مع المنظمات الأخرى
361	.....	الفرع الأول : تمويل برامج المفوضية (ميزانية المفوضية)
363	.....	الفرع الثاني : شراكة المفوضية و تعاونها مع الهيئات الدولي الأخرى
363	.....	أولا : تعاون المفوضية مع الحكومات و المنظمات الحكومية الدولية
365	.....	ثانيا : شراكة المفوضية مع المنظمات غير الحكومية

الفصل الثاني

حماية اللاجئين على الصعيد الإقليمي

370	.....	المبحث الأول : حماية اللاجئين على الصعيد الأوروبي
370	.....	المطلب الأول : آليات حماية حقوق الإنسان في أوروبا و استفادة اللاجئين منها
370	.....	الفرع الأول : الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان و حرياته الأساسية 1950
371	.....	الفرع الثاني : اللجنة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان
372	.....	الفرع الثالث : المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان
373	.....	المطلب الثاني : سياسات اللجوء في بعض الدول الأوروبية : من الانفتاح إلى التقييد
376	.....	المطلب الثالث : سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه اللاجئين
376	.....	1 — اتفاقية دبلن (15 جوان 1990)
377	.....	2 — اتفاقية تطبيق اتفاق شنجن (19 جوان 1990)
377	.....	3 — قرارات لندن لعام 1990

4	قرارات و توصيات أخرى صادرة عن مجلس الاتحاد الأوروبي	377
5	معاهدة أمستردام لعام 1997	378
6	اجتماع المجلس الأوروبي في تامبير سنة 1999	379
7	قمة الاتحاد الأوروبي في سالونيكى 2003	380
381	المبحث الثاني : حماية اللاجئين على الصعيد الإفريقي	
382	المطلب الأول : الأسباب الجذرية لمشكلة اللاجئين في إفريقيا	
382	الفرع الأول : مشاكل الحدود	
383	الفرع الثاني : الحروب الأهلية	
384	الفرع الثالث : الأنظمة العنصرية و النظم التسلطية	
385	الفرع الرابع : انتهاك حقوق الإنسان و اضطهاده دينيا	
386	المطلب الثاني : جهود الدول الإفريقية و سعيها لبحث مشكلات لاجئي القارة	
386	الفرع الأول : مؤتمر أديس أبابا 1967	
387	الفرع الثاني : الاتفاقية الإفريقية الخاصة بوضع اللاجئين 1969	
388	الفرع الثالث : مؤتمر أروشا 1979	
389	الفرع الرابع : المؤتمر التعهدي الأول لمساعدة اللاجئين في إفريقيا 1981	
391	الفرع الخامس : مؤتمر مساعدة اللاجئين الثاني في إفريقيا 1984	
392	الفرع السادس : معاهدة كمبالا لحماية و مساعدة اللاجئين و المشردين داخليا في إفريقيا 2009	
393	المطلب الثالث : وسائل و آليات حقوق الإنسان الإفريقية و استفادة اللاجئين منها	
395	الفرع الأول : اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب	
397	الفرع الثاني : المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب	
399	المبحث الثالث : حماية اللاجئين على الصعيد الأمريكي	
400	المطلب الأول : النصوص القانونية الأمريكية في مجال حماية اللاجئين	
400	الفرع الأول : اتفاقية كراكاس سنة 1954 الخاصة بالملجأ الإقليمي	
400	الفرع الثاني : إعلان قرطاجنة لعام 1984	
401	الفرع الثالث : المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى 1989	
402	الفرع الرابع : إعلان سان خوزيه حول اللاجئين و النازحين لسنة 1994	
403	المطلب الثاني : النظام الأمريكي لحماية حقوق الإنسان و بيان استفادة اللاجئين منه	
403	الفرع الأول : منظمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان	
404	الفرع الثاني : اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان	
404	أولا : تلقي الشكاوى الفردية	

405	ثانيا : إعداد التقارير عن الدول
406	الفرع الثالث : المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان
406	أولا : الفصل في المنازعات
407	ثانيا : إبداء الآراء الاستشارية
409	المبحث الرابع : حماية اللاجئين على الصعيد الآسيوي
412	المبحث الخامس : حماية اللاجئين في العالم العربي
413	المطلب الأول : النصوص القانونية لحماية اللاجئين في العالم العربي
413	الفرع الأول : انعدام تراكم رصيد قانوني حديث و متكامل فيما يخص اللجوء
413	أولا : ضعف انضمام الدول العربية إلى الوثائق القانونية الدولية
414	ثانيا : قلة و عدم ملائمة القوانين الوطنية الخاصة باللجوء
415	الفرع الثاني : بعض الجهود العربية المبذولة في مسألة اللجوء
415	أولا : ندوة حق اللجوء و قانون اللاجئين في البلدان العربية لسنة 1984
416	ثانيا : إعلان القاهرة حول اللاجئين و النازحين في العالم العربي لسنة 1992
416	ثالثا : الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لعام 1994
417	1 — تصور واقعي و متوازن
418	2 — سد بعض الثغرات الواردة في القانون التعاقد الدولي الخاص باللجوء
419	المطلب الثاني : ممارسة الدول العربية فيما يخص حماية اللاجئين
419	الفرع الأول : الظروف العامة لحماية اللاجئين
423	الفرع الثاني : حماية اللاجئين الفلسطينيين (باعتبارهم فئة خاصة من اللاجئين)

الفصل الثالث

اللجوء و ملامح النظام العالمي الجديد

433	المبحث الأول : انعكاس الوضع العالمي الجديد على مسألة اللجوء
433	المطلب الأول : تدهور أوضاع اللاجئين في ظل ضعف الحماية الدولية
438	المطلب الثاني : معوقات الحماية الدولية للاجئين
438	الفرع الأول : السيادة و هواجسها
440	الفرع الثاني : العولمة
441	المطلب الثالث : ضرورة إصلاح نظام الحماية الدولية للاجئين
441	الفرع الأول : ضعف الحماية الدولية

443	الفرع الثاني : الحاجة لإعادة النظر في نظام الحماية
448	المبحث الثاني : اتفاقية 1951 بين المؤيدين و المعارضين
449	المطلب الأول : المدافعون عن الاتفاقية
451	المطلب الثاني : المنتقدون للاتفاقية
454	المطلب الثالث : المشاورات الشاملة : إصلاح و تعزيز الاتفاقية
458	المبحث الثالث : آثار مشكلة اللجوء و الاستراتيجيات الجديدة لمواجهتها
458	المطلب الأول : آثار مشكلة اللجوء
459	الفرع الأول : الآثار السياسية
460	الفرع الثاني : الآثار الأمنية
462	الفرع الثالث : الآثار الاقتصادية و البيئية
465	الفرع الرابع : الآثار الاجتماعية
466	المطلب الثاني : الاستراتيجيات الجديدة لمواجهة مشكلة اللجوء
467	الفرع الأول : الوقاية
470	الفرع الثاني : التركيز على دول الأصل
471	الفرع الثالث : الشمولية
473	المبحث الرابع : الحرب على الإرهاب و تداعياتها على النظام الدولي لحماية اللاجئين ..
474	المطلب الأول : الاستبعاد و الإرهاب و حماية اللاجئين
475	الفرع الأول : بنود الاستبعاد في ظل الأبعاد الجديدة
475	الفرع الثاني : مفهوم الإرهاب و أثره على توسيع أسباب الاستبعاد
477	الفرع الثالث : الإرهاب في اتفاقية اللاجئين
478	الفرع الرابع : الالتفاف حول قانون اللجوء
479	المطلب الثاني : الأمن و أخلاقيات اللجوء
479	الفرع الأول : اللجوء كتهديد أمني
480	الفرع الثاني : اللاجئين كضحية لعدم الأمان
481	الفرع الثالث : الرد المبرر أخلاقيا على أحداث 11 سبتمبر
482	خاتمة
495	قائمة المراجع
528	الفهرس