

في ما وراء استثنائية آسيا: حماية اللاجئين في الدول غير الموقعة

براين بزر

الدَّخُلُ في اتفاقية اللاجئين من دول آسيا عددٌ قليل، ومع ذلك قد يكون لهذه الدول قوانين أو سياسات أو سُنن عملٍ أو أنظمة مفيدة في الاستجابة لما باللاجئين من حاجات حمائية.

الأصول التي تقوم عليها الاتفاقية عن وجهة نظر أوروبية، والتَّوسُّلُ بوسائل في السياسة نفعية ولو نافذة الأخلاق، ومبدأ عدم التدخُّل الذي تأخَّذ به رابطة أمم جنوبي شرقي آسيا، وعوامل في الاقتصاد والأمن.

ولكن في ذلك دراسات أكاديمية إقليمية، ثمَّاري مفهوم استثنائية آسيا، وتحاول أن تجد للتحليل مُطلقاً مختلفاً. فيلقي الضوء علماء من حركة طرائق مقارنة العالم الثالث للقانون الدولي (Third World Approaches to International Law)^٢ على ما كان من وَقَع قرون من سني الاستعمار في بلدان آسيا وعلى ما هو باقٍ من ذلك الوَقَع. فبي إس شمني (BS Chimni) يرى أن دول آسيا ينبغي لها أن تآبي الدخول في اتفاقية اللاجئين ما دامت هناك «خطة [أو إستراتيجية] حَصُرَ تقصد إلى تحويل عبء القيام باللاجئين إلى العالم الفقير».٣ وهو يقترح أن يُصرَّف الهمُّ أولاً إلى الأنظمة الوطنية قبل طلب إعلان إقليمي، ويدعو إلى التروِّي في دراسة حاجات دول الإقليم وتجاربها.

عدد اللاجئين في آسيا والمحيط الهادئ كثيرٌ ثابت الكثرة، فقد جاء في آخر تقرير للاتجاهات العالمية أصدرته مفوضية اللاجئين أن عددهم هناك يبلغ نحواً من أربعة ملايين وعشري المليون (٤,٢).^١ إلا أن الإحصاءات لا تُري من صورة الحال إلا بعضُها بسبب كثرة عدد غير المسجَّلين أسماءهم، وبسبب تقارير غير موثوق بها تصدرها الدول. ولكن في عدد دول آسيا الأطراف في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ قليل على كثرة العدد ومقدار الحاجات، بل أقل من ذلك عددُ الدول التي سنَّت قوانين مخصصة بحماية اللاجئين. ويكثر هناك، حيث يكون للاجئين قانون، ألا يُنفذ، أو أن يكون من سماته إطلاق اليد في تقدير كيفية تنفيذه وانتفاء الوضوح والصرحة منه.

ثمَّ إنَّ أهلَ المزاولة والأكاديميين أحكموا توثيق هذا السياق. ويورد كثيرٌ من الدراسات العلمية ذكراً عدم مشاركة دول آسيا في نظام حماية اللاجئين الدولي ونظام حقوق الإنسان، وهو ما يدل عليه بعضهم بـ«استثنائية آسيا». ومما ورد من أسباب ذلك نشأة

التّسيق المشترك بين الهيئات وأحكام مسؤوليّة البحث عن اللاجئين الذين يُعثر عليهم في القوارب التي على خطر ومسؤوليّة إنقاذهم. ٥. صحيح أنّ اللائحة الرئاسية قد أقيمت على إعدادها سنين قبل الموافقة عليها، ولكنّ أزمة بحر أندامان سنة ٢٠١٥ ومفاوضة قيادة التشيحيين والمجتمعات المحليّة هما الدافعتان بالحقيقة إلى التغيير. ثمّ إن صيادي السمك في آتشيه هم الذين أخرجوا لاجئي الروهنغيا عديمي الجنسية إلى برّ السلامة بعد أن كانوا على خطر البحر في سنة ٢٠١٥ و٢٠٢٠، على رغم أنف الجيش الإندونيسي، فعلوا ذلك بحسب قانون عُرفي يتّبعه الصيادون هناك منذ قرون من السنين. ومع اشتداد دعوات المجتمع المدني إلى الفعل، كان بين الفاعلين الوطنيين والمحليين في المجتمع المدني باتشيه وجاركتا مزيد من التخطيط الاستراتيجي، واجتمع لهم قوّة أعظم للتأثير في المناقشات الدائرة حول السياسات، بناءً على معلومات ملموسة حول سياق الحماية والحاجات التشغيلية.

وفي بنغلاديش، كوّنت الدولة والمجتمع المدني المحلي قدرةً على المعونة الإنسانية كبيرة، استجابةً لتحركات اللاجئين الروهنغيين العديمي الجنسية سنة ٢٠١٧. اللاجئون الروهنغيون هناك محصورون في مخيمات كبيرة مُكتظة، والمنظمات غير الحكومية البنغلاديشية والدولية تدعم حكومة بنغلاديش والأمم المتحدة في استجابة إنسانية كبيرة. وطريق الوصول إلى العدالة في بنغلاديش ليس سهلاً، ولكنّ البنية التحتية القانونية موجودة، فدستورٌ مبنيٌّ على قاعدة حقوق قوّة، وسلطة قضائية فيها مراجعة قضائية، ومحامون ومُنظمات معونة قانونية تستوعب المحتاجين في البلد كلّها. وهناك سابقة لها باللاجئين صلة، ولعل أهمّ جوانبها قضية وحدة بحوث تحركات اللاجئين والمهاجرين ضدّ حكومة بنغلاديش. ٦. وفيها رأيت المحكمة أن استمرار حجّز خمسة من الروهنغيا قد أمضوا مدة أحكامهم خرقاً للمادة ٢١ من الدستور، التي تمنع الحرمان من الحرية من دون سلطة القانون، ورأت أن التزام عدم إعادة القسرية بموجب القانون الدولي العربي واتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، كليهما منعا الطرد. فمشاركة البنية التحتية القانونية في بنغلاديش أمرٌ مهمٌّ، وهو ما يزال يزيد داخل المقاضاة الرسميّة وخارجها.

وإذا دققنا النظر في أيّ سياق شئنا في آسيا، نرى أن الدول كثيراً ما تلتزم الدول التزامات قانونية شتى بموجب القانون الدولي، ويكثر أن يكون في هذه الدول أحكام لحقوق الإنسان في القانون الداخلي. فمن الوجهة العمليّة قد يكون عندها قوانين أو سياسات أو سنن عمل أو أنظمة يمكنها بها الاستجابة للحاجات الحمايية. وتقرّر الدول أيضاً وتجوّز للمؤسسات الدولية كمفوضية اللاجئين بتسجيل أسماء الذين هم في محل الاهتمام المشترك وإعانتهم وإحالتهم، وذلك يكون بمذكرة تفاهم في الأكثر. ثم إنّ الفاعلين في المجتمع المدني من كل ولاية قضائية أنشؤوا وطوّروا بنية تحتية عظيمة وقدرةً على إقامة الحماية، فيتصدّى اللاجئون لمصاعب عيشهم أو يكون لهم يد في حماية أنفسهم أو حماية أصحابهم اللاجئين أو المجتمعات المضيفة، كلّ ذلك أو بعضه يحصل في كلّ سياق. وسيأتي تحت الكلام في ثلاثة اتجاهات عامّة عند الولايات القضائية في آسيا.

السياسات وسنن العمل

الاتجاه الأول: أنّ بعض الدول (كنايلند وإندونيسيا وبنغلاديش) ليست طرفاً في اتفاقية اللاجئين، ولكنها ترسم سياساتٍ أو تسنن سنن عملٍ لتعالج بها حاجات المهجّرين.

ففي تايلند، لا تشريخٍ مخصوصاً، ولكن من المأمول من اللائحة الجديدة التي تؤسّس لـ «آلية غريلة» أنها ستنظم الإقامة وتعطي الحقوق لمن يحتاج إلى الحماية. ٤. وكانت اللائحة على أن تدخل حيّز التنفيذ في شهر حزيران/يونيو سنة ٢٠٢٠، ولكنها ما نفذت بعد. ومع ذلك ففي اللائحة مقلقات، منها: أن كلمة لاجئٍ لا تظهر فيها، وأن لجنةً مشتركة بين الوزارات مؤلفة من ١٦ عضواً هي التي تقرّر من يصير «محمياً» وفقّ معايير هي تنص عليها، وأن الغريلة القبليّة ستصير عمّل موظفي شؤون الهجرة عمّل حجاب، وأن القرارّ الابتدائي مبرّمٌ لا مطعّن فيه. ومع حصول ذلك، يعمل الفاعلون في المجتمع المدني والمحامون على تعزيز قدرتهم ليدعموا آلية الغريلة الحكومية، ويتشابكوا في مساعٍ تعاونية، منها ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية ومَشروعٌ مُقاضاة في حقوق اللاجئين.

وفي إندونيسيا، ووفقاً على لائحة رئاسية سنة ٢٠١٦ في معاملة اللاجئين، اشتملت على أحكامٍ (منها) أحكامٌ



كُندس بازار في بنغلاديش هي مسكن نحو ٩٠٠ ألف مهجر، أكثرهم من ميانمار المجاورة.

خطّ حمايةً بديلةً

يقولان إنّ الإبعاد يخرق حقوقاً أساسيةً منصوصاً عليها في الدستور الهنديّ، وإنّ على الهند التزامات بموجب القانون الدولي العرفي، وأنّ تحترم مبدأ عدم الإعادة القسرية، وإنّ في الهند نظاماً لحماية اللاجئين قائماً فعلاً يحمل تاريخاً طويلاً في حماية اللاجئين، وإنّ الهند من ثمّ ملزمة تنفيذ السياسة العامة القائمة تنفيذاً منصفاً. ٧ وفي ٨ نيسان/أبريل ٢٠٢١، رفضت المحكمة طلب إغاثة مؤقتة رُفِعَ إليها عن مئات من الروهنغيين الذين وُفِّقوا وحُجزوا في جامو وكانوا على خطر الإبعاد والقضية لم يفصل فيها بعد.

وكانت هذه الحجة، أي «نظام حماية اللاجئين القائم فعلاً»، هي الحجة الغالبة في قضية بونغ كونغ كان منها أن أنشئت آلية غريبة موحدة. ففي قضية سي وأرس ضدّ مدير الهجرة وآخر، ذكرت محكمة الاستئناف النهائي أنه على عدم التزام حكومة هونغ كونغ الاتفاقية فهي تجبّ شروطها طوعاً، ورأت أنه لما كان الأمر كذلك «يجب على المدير أن يُراعي معايير الإنصاف العالية». وتنظر آلية التحري الموحدة في دعاوى التعذيب، وذلك بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب، وعدم الإعادة القسرية بموجب قانون حقوق هونغ كونغ، وتنتظر أيضاً في احتمال خطر التعرض للاضطهاد بالإشارة إلى مبدأ

الاتجاه التالي: أنّ في الدول التي ليست بأطراف في اتفاقية اللاجئين، سلطات قضائية أنشأت إجراءً لتقرير الصفة خارج سياق اتفاقية اللاجئين. ومن هذه الدول الهند وهونغ كونغ وتايوان.

أمّا الهند، فحماية اللاجئين فيها مقسومة بين الحكومة ومفوضية اللاجئين، وكل من يأتي من البلدان المجاورة (سوى ميانمار) تقوم بشأنه وزارة الشؤون الداخلية. وهناك تفاوت في المعاملة بين السكان وانتفاء للإجراءات والمعايير الواضحة والتي يسهل للناس الوصول إليها. صحيح أنّ الهند مشادّ بذكرها لطول تاريخها في حماية اللاجئين، ولكن الأحداث الأخيرة فيها تثير القلق. فمع اشتداد كره الأجانب في كل نواحي البلاد، أصدرت وزارة الداخلية سنة ٢٠١٦ مذكرة استشارية تأمر «بتكشّف المهاجرين غير الشرعيين وإبعادهم من ولاية راخين، المعروفين أيضاً باسم الروهنغيا ... سريعاً بغير تأخير». ففي قضية محمد سليم الله ضدّ اتحاد الهند (يونيون أف إنديا)، وهي قضية معلقة الآن أمام المحكمة العليا، يطعن مدعيان روهنغيان في هذه المذكرة الاستشارية.

التقدّم. فهناك عدد من الاتجاهات السالبة، من جمّع في مخيّمات وتسكير حدود إلى تزايد في كره الأجانب. الحماية عمّل شاق، ويقاس نجاحها بقدرتها على حل مشكلات المحتاجين. وقد قدّم البحث العلمي بين يديه وجوهاً من الإسهام مهمّة في فهمنا لسياق آسيا، ولكن أوّان تجاوز استثنائية آسيا قد آن. وينبغي في البحوث والمزاولة أن يُحقّق في إنشاء القوانين والسياسات وسنن العمل وفي استدامتها وأن يُدعّم ذلك، إذ يمكن أن تسهم في حماية اللاجئين في آسيا، سواء بتصديق المعاهدات أو بالتشريع الداخلي أو بالمزاولة الميدانية، فذلك ممّا تحسّن نتائج حماية كثير من اللاجئين في الإقليم.

براين بزبر b.barbour@unsw.edu.au

ناصح رئيس في حماية اللاجئين، من منظمة العمل من أجل السلام (Act for Peace)، ومنتسب، إلى مركز كلدور لقانون اللاجئين الدولي، في كلية القانون بجامعة إنيو ساوث ويلز بسديني

١. bit.ly/UNHCR-GlobalTrends-2019

٢. <https://twail.com/>

٣. Chimni BS (1998) "The Law and Politics of Regional Solution of the Refugee Problem: The Case of South Asia", RCSS Policy Studies 4 (القانون والسياسة في الحل الإقليمي لمشكلة اللاجئين: حالة جنوبي آسيا)

http://rcss.org/images/pdf_file/english/RCSSPolicyStudies4.pdf

٤. Kingdom of Thailand (2019) *Regulation of the Office of the Prime Minister on the Screening of Aliens who Enter into the Kingdom and are Unable to Return to the Country of Origin* B.E. 2562

(لائحة مكتب رئيس الوزراء في غربة الأجانب الداخلين إلى المملكة العاجزين عن العودة إلى بلدهم الأصلي)

www.refworld.org/docid/5e675a774.html

٥. Government of Indonesia (2016) *Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 125 Year 2016 Concerning the Handling of Foreign Refugees*

(لائحة رئيس جمهورية إندونيسيا ذات الرقم ١٢٥ لسنة ٢٠١٦ في القيام بشأن اللاجئين الأجانب)

www.refworld.org/docid/58aeec374.html

٦. *Refugee and Migratory Movements Research Unit (RMMRU) v. Government of Bangladesh*, Writ Petition No 10504 of 2016

(وحدة بحوث تحركات اللاجئين والمهاجرين ضد حكومة بنغلاديش)

www.refworld.org/cases,BAN_SC,5d7f623e4.html

٧. *Mohammad Salimullah v Union of India*, Case Number: WP (C) ٧

www.scoSERVER.in/court-case/rohingya-deportation-case-2017/793

٨. *C & Ors v the Director of Immigration and Another* [2013] 4 HKC 563

www.hkii.hk/eng/hk/cases/hkcf/2013/19.html

٩. Philippines Department of Justice (2012) *Circular No. 058 - Establishing the Refugees and Stateless Status Determination Procedure*

(البيان المعمّم ذو الرقم ٥٨: في إقامة تقرير صفة اللاجئين وصفة عديم الجنسية)

www.refworld.org/docid/5086932e2.html

عدم الإعادة القسرية على أنه شأن من شؤون السياسة الحكومية.

وأما تايوان فليست عضواً في الأمم المتحدة. وهذا يمنع تايوان من الدخول رسمياً في الاتفاقيات الدولية، ومع ذلك فقد دخلت في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بتشريع محلي. فقد أمرت السلطة التنفيذية في البلد وكالة الهجرة الوطنية أن تضع لوائح لتحقيق الالتزامات في حقوق الإنسان، ومنها التزام عدم الإعادة القسرية بموجب المادة ٧ من العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية. وأيضاً ففي تايوان مسوّدة قانون للاجئين، ويتزايد أن يتولى ممثلو المجتمع المدني والمحامون قضايا اللاجئين، مستمدّين من شركاء خارجيين في الدعم التقني.

دول أطراف

الاتجاه الأخير: أنّ بعض دول آسيا أطراف في اتفاقية اللاجئين. فالفلبين كانت أول دولة من دول آسيا توقع في اتفاقية اللاجئين وبروتوكولها، وهي واحدة من دول قليلة في العالم عندها إجراء مشترك لتقرير صفة اللاجئ وصفة عديم الجنسية. وهذا النظام يعمل الآن. وقد أنشئ بلائحة من وزارة العدل، ولا تشريع له إلى الآن، ولكن هناك بعض مسودات القوانين المعروضة اليوم على مجلس النواب ومجلس الشيوخ، لإقراره رسمياً. ثم إنّ الفاعلين في المجتمع المدني ومفوضيّة اللاجئين يعاونون الدولة ويتعاونون، ويتشابهون تشابكاً حسناً. وكوريا هي الدولة الوحيدة في آسيا في إنشائها قانوناً شاملاً للاجئين مستقلاً عن قانون الهجرة عندها، هذا غير أنها أنشأت مركزاً مفتوحاً لاستقبال المهاجرين مع برامج للاستقبال والإقامة والتعريف الثقافي والاندماج. وعند كل من اليابان وكوريا مع أنظمة اللجوء فيهما خطط لإعادة التوطين صغيرة. والمجتمع المدني في البلدين متعاون حسن الشبك، وأهل القانون كثير المشاركة في الدعم القانوني لقضايا اللاجئين. ففي اليابان، وقعت وزارة العدل ومنتدى اللاجئين في اليابان والاتحاد الياباني لنقابات المحامين على مذكرة تفاهم ثلاثية. وإحدى مبادرات مذكرة التفاهم هذه مشروع تجريبى للواصلين إلى المطار، إنشاء آلية دعم تشمل المنظمات غير الحكومية المحلية ومفوضيّة اللاجئين لإعانة اللاجئين الواصلين حديثاً.

في ما وراء استثنائية آسيا

لا ينبغي تأويل ما تقدّم ذكره من سياسات وسنن عملٍ بمعنى ضمنيّ يقول إنّ المسار مسار مستمرّ