الدُّول غير الموقِّعة ونظام اللاجئين الدَّولي

مايا يَنمير

من أكثر البلدان تضييفاً للاجئين بلدانٌ عددها غيرُ قليلٍ ما دَخلَتْ في اتفاقيّة اللاجئين لعام ١٩٥١، ومع ذَلك هي منخرطةٌ في نظام اللاجئين الدوليّ على وجوه. ففي الدول غير الموقِّعة تُنْشَرُ معايير قانون اللاجئين الدوليّ وتُعتَمَد، وليس هذا فحسب، بل كثيراً ما يكون لهذه الدول يدٌ في تطوُّر قانون اللاجئين الدوليّ بكونها حاضرةً وفاعلةً في ساحاتِ العالَم التي تجري فيها حماية اللاجئين.

اتِّفاقيةُ عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولُها لعام ١٩٦٧ هُمَا أساس نظام اللاجئين الدوليّ، أي القواعد القانونية والمُؤسَّسات الرَّافدة التي تركز همّها في حماية اللاجئين. ووقَّع في الاتِّفاقية وبُرُوتوكولها السواد الأعظم من أُمَم العالم أو صدَّقهما، إلا أنّ غيرَ قليلٍ من أكثر بلدان العالم تضييفاً للاجئين لا وقّع ولا صدَّق؛ فـ١٤٩ دولةً من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة هي اليومَ أطرافٌ في اتفاقية اللاجئين أو في بروتوكولها لعام ١٩٦٧ أو فيهما جميعاً، لكنّ ٤٤ دولةً من أعضاء الأمم المتحدة ليست كذلك.

ونجد أنّ أكثرَ ما تكون هذه الدول غير الموقعة في الشرق الأوسط وجنوبيّ آسيا وجنوبيّ شرقيّها. فليس من إقليم الشرق الأوسط أطرافٌ في الاتفاقيّة إلا إيران وإسرائيل ومصر واليمن، وأمّا سائر دول الإقليم كالعراق ولبنان والأردن ومعظم دول الخليج فهي دولٌ غير موقّعة. ومن مُهِمِّ الدول غير الموقعة في جنوبيّ آسيا وجنوبيّ شرقيّها الهند وبنغلادش وباكستان وسريلانكا وماليزيا وأندونيسيا. ومن الدول غير الموقّعة من سائر أقاليم العالم إريتريا وليبيا ومنغوليا وكوبا. وأمّا أوزبكستان فليس من دولة في رابطة الدول المستقلة داخلةً في الاتفاقية إلّا هي، على حين أنّ أمريكا الجنوبية ليس فيها دولةٌ غير موقّعةٍ إلا غيانا.

وقلَّما يحدث اليوم انضمامٌ جديد إلى الاتفاقية؛ فقد صدَّقت ٢٧ دولةً الاتفاقية أو دخلت فيها في السنين العشر الأوَل منها، ولكن لم تَصِرْ دولةٌ طرفاً فيها منذ سنة ٢٠٠٦ إلا اثنتين: ناورو (في ٢٠١١) وجنوب السودان (في ٢٠١٨). ولعدم الدخول في الاتفاقية أسبابٌ شتّى، ولكن كلُّ دولة لا تكون طرفاً فيها ما تزال تُعَدُّ من زمانٍ «مستثناةً» من نظام اللاجئين الدوليّ.[١]

وهذه «الاستثنائية» الملحوظة -مع أنها اعتُرِضَ على مفهومها من زمن قريب (وهو اعتراض صائب)، ومن ذلك ما كتبه بَزْبُر في هذا المحور الخاصّ من نشرة الهجرة القسرية- لها جذور تاريخية لا تخفى يرتدّ أصلها إلى أيام صوغ الاتفاقية بين سنة ١٩٤٦ و١٩٥١. ولم يكن كثيرٌ من دول اليوم غَير الموقِّعة مستقلةً بعدُ أيامَ صوغ الاتفاقية، ولكنّ دولاً كلبنان والمملكة العربية السعودية وسورية والعراق وباكستان والهند شاركت في مراحل مختلفة من الصوغ. بل خالفَ كثيرٌ من دول جنوبيّ العالم الاتفاقيةَ المُقترَحة في أثناء صوغها، لانتفاء صفة العالميّة من إمكان تطبيقها، وطالما ألقت الدراسات والبحوث التي تصرف همّها إلى هذا الصوغ الضوءَ على كثيرٍ من وجوه إخفاقه وإخفاق الاتفاقية الحاصلة مِن بَعْدِه في إظهار صورة الواقع وراءَ أوربا.

وجاء مَشروعُ بحث اسمُه بِيْيُنْد أي ماوَراء (اختصاراً لـ«حماية بدون تصديق؟ قانون اللاجئين الدوليّ في ما وراءَ الدول الأطراف في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١»)[٢]، وقصد إلى إعادة النظر في وَقْع قانون اللاجئين الدوليّ بتحليل الوجوه المختلفة التي تَصل الدول غير الموقّعة بنظام اللاجئين الدوليّ. فإذا زدنا تدقيق النظر في هذا التفاعل، فقد نجد أنّ كثيراً من الدول غير الموقّعة منخرطةٌ في نظام اللاجئين الدوليّ على وجوه، وأنّ للاتفاقيّة شأناً عظيماً في بعض هذه الدول.

وهذه المقالة إنما هي مقدّمة لهذا المحور من المجلّة، تُلقي الضوء على مسألتين: الأولى: كيف تعمل مفوضيَّة اللاجئين في الدول غير الموقّعة؟ وكيف تنتشر قواعد قانون اللاجئين الدولي في هذه الدول؟ وكيف تُستعمَل؟ الثانية: كيف أنّ الدول غير الموقّعة لها يدٌ في تطوُّر قانون اللاجئين الدوليّ بكونها حاضرةً وفاعلةً في ساحاتِ العالَم التي تجري فيها حماية اللاجئين.

مفوضيَّة اللاجئين وقانون اللاجئين الدوليّ

تعمل مفوضيَّة اللاجئين منذ عقود في كثير من الدول غير الموقِّعة، فتنخرط في إيصال الحماية الدولية إلى اللاجئين وطالبي اللجوء وإعانتهم مباشرة؛ ذلك أنّ نظامَها الأساسيَّ يوجب أنّ اختصاصَها بمسائل اللاجئين عالميُّ الطَّبْع لا يقيِّده حدٌّ جغرافيّ.٣ فتُجوِّز لها ولايتُها -مع رضى الدولة المُضيِّفة- أن تشرف على اللاجئين لا في الدول الموقِّعة فقط، بل في الدول الموقِّعة وغير الموقِّعة جميعاً. فإنّ نطاقَ وجودها العَمَليِّ في كثير من هذه الدول عريضٌ، ويكثر أن تحتمل من وجوه المسؤوليّة ما تحتمله في العادة الدول، كتقرير صفة اللاجئ.٤ ومَركزُ الهمِّ هاهنا أنّ مفوضيَّة اللاجئين تَعمَلُ على أنْ يكون للاجئين «حيِّز حماية» وتُفاوض في ذلك، والذي يُفهَمُ من هذا الحيِّز عموماً أنّه «...محيطٌ يُمَالُ فيه بتعطُّف إلى مبادئ الحماية الدولية ويمكن به تنفيذها لمصلَحة كلِّ أحدٍ يستحقُّ الحماية».٥

ومن الصور المخصوصة في تعاون مفوضيَّة اللاجئين والدول المُضيفَة غَير الموقِّعة مُذكِّرةُ التفاهم الثنائية. ففي مذكِّرات التفاهم هذه تُوضَع شروط التعاون ويُعَادُ ذكر المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين، حتّى يمكن بذلك إنشاء رابطة ذات شأن بين الدول غير الموقِّعة واتفاقيّة اللاجئين. إلّا أنّ أمثالَ هذه الاتفاقيات لا يؤخذ فيها بطريقة مقاربة وحيدة، وتختلف في المحتوى اختلافاً كثيراً.

مثال ذلك: مذكرة التَّفاهم التي عقدت سنة ١٩٩٨ بين مفوضيَّة اللاجئين والأردن، تكلَّم فيها كلاتربك وشركاء له في مقالة تدور حول هذا المحور من المجلة، وقد اتّخذت هذه المذكّرة للاجئين تعريفاً يشبه التعريف الذي ورد في اتفاقية اللاجئين، وصرّحت بالتزام الأردن المعاييرَ الدولية في حماية اللاجئين، ومن ذلك التزام مبدأ عدم الإعادة القسرية. وبالموازنة بين ذلك وحالة باكستان، يُرَى في حالة باكستان أنّه يمكن أن يُلزَمَ المحتوى الجوهريّ في الاتفاقية الدولةَ المُضيفَة بمراعاة القواعد والمبادئ إلى حدٍّ يتجاوز أيّ شيءٍ يمكن استخلاصه من اتفاقية اللاجئين نفسها.٦ ومع ذلك، في بعض الأحيان، تكون هذه الاتفاقيات بعيدةً عن اللُّطف وقد تكون مُقلقةً حمائيةً قائمةً برأسها، مثال ذلكَ: أنّ اتّفاقَ مفوضيَّة اللاجئين سنة ٢٠٠٣ ومديرية الأمن العام في لبنان نُقِدَ في بعض الأوساط بسبب قَصْر المفاوضة فيها على هيئة الأمن في البلاد، والأخذ منَ ثمّ بوجهة نظرٍ ترى اللاجئينَ مُهدِّدينَ للأمن.

وكثيراً ما يكون لمفوضيَّة اللاجئين شأنٌ رئيسٌ في إنشاء أحياز وطنية «يُؤلَّفُ» فيها بين الجهات الحكومية ونظام قانون اللاجئين الدوليّ؛ أي فيها يُسارُ بالفاعلين من هذه الجهات إلى قَبُول معايير دولية معيَّنة، ولهذا تأثيرٌ في سلوك الدولة. ومثال حسن لذلك، هو دعم مفوضيَّة اللاجئين التدريب والتَّعليم العالي في قانون اللاجئين الدوليّ؛ ففي الهند، أقامت مفوضيَّة اللاجئين بأخرة مبادرةَ بحث ومناصرة مع أكاديميين يشتغلون بمسائل اللاجئين، وفي المملكة العربية السعودية عاونت المفوضيّة مؤسَّسةً أكاديمية على نَشْر قانون اللاجئين الدوليّ في موظَّفي إنفاذ القانون في الإقليم. وعلى المنوال نفسه، تشارك مفوضيَّة اللاجئين تشارك على انتظام في نَظْم دورات حول قانون اللاجئين الدولي في المعهدِ الدولي للقانون الإنساني في سان ريمو من إيطاليا، وذلك أنها تكفَّلت بنفقة حضور القضاة والموظفين الحكوميِّين والفاعلين في المجتمع المدني.

على أنّ للتأليف الاجتماعيّ أيضاً أحيازٌ أخرى يحدث فيها. ففي بعض الدول، تحشد مفوضيَّة اللاجئين الدعم للإصلاح القانونيّ الداخليّ وتنشط إلى المشاركة فيه، حشداً ونشاطاً يكثر أن يكونا بمعاونة منظّمات محليّة وإقليمية من المجتمع المدنيّ. وفي باكستان، تقول مفوضيَّة اللاجئين بأن مثل هذا التغيير في التشريع «يمكن أن يكون أوّل خطوة نحو حمل باكستان على التوقيع في اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ في شأن اللاجئين».٧ وفي إندونيسيا، دعمت مفوضيَّة اللاجئين مثل ذلك الدعم إنشاءَ إطار حماية وطنيّ لمساعدة الحكومة على إدارة حضور طالبي اللجوء.

وأخيراً، تتناول المحاكم المحلية في الدول غير الموقِّعة أحياناً معايير القانون اللاجئين الدوليّ ومبادئه، بحسب ما دلّت عليه بلا ريب مقالتان في هذا المحور من المجلّة، أحدهما تكلّمتْ على بنغلاديش والأخرى على هونغ كونغ. فقد أُشيرَ إلى اتفاقية اللاجئين مباشرةً في المحكمة العليا ببنغلاديش في القضايا المتعلقة بأوامر طَرْدٍ غير قانونيّة للاجئين الروهنغيِّين، وأما في هونغ

كونغ فقد حملت جملةٌ من قضايا المحكمة حكومةَ هونغ كونغ على إطلاق آليَّتها في تقرير طلبات الحماية من الإعادة القسرية بالإشارة إلى المادة ٣٣ من اتفاقية اللاجئين.

تطوير قانون اللاجئين الدوليّ

المنتديات العالمية في حماية اللاجئين أحيازٌ رئيسةٌ لا يُقتَصَر فيها على التَّأليف بين الدول الموقِّعة وغير الموقِّعة بالسَّواء وبين نظام قانون اللاجئين الدوليّ، بل فيها أيضاً تؤكَّدُ هذه الدول التصوُّرات الأساسيّة في قانون اللاجئين الدوليّ وتُعينُ على تطويرها. هذا، وقد أُلِّفَت اللجنة التنفيذية في مفوضيَّة اللاجئين سنةَ ١٩٥٨، وتضمُّ اليومَ ١٠٧ دولة، ما دخل كثيرٌ منها في اتفاقية اللاجئين. ولكنّ الدول غير الموقِّعة تُسهِمُ بمشاركتها في هذا المنتدى إسهاماً فعّالاً في تطوير جوهر قانون اللاجئين، إذ تصوغ الاستنتاجات السنوية للجنة التنفيذية. وهذه الاستنتاجات، التي أُخِذَ بها في الجلسة العامة بالإجماع عليها، إنما هي غير مُلزمة رسمياً ولكنها مع ذلك قد تكون ذات صلة وثيقة في تعبيرها عن إجماعٍ دولي حول المسائل القانونية المعنيّة باللاجئين.

وإضافةً إلى عمل الدول غير الموقِّعة في اللجنة التنفيذية لمفوضيَّة اللاجئين، تُشارِكُ في غير ذلك من اجتماعات ومنتديات رفيعة. وبمناسبة الذكرى الستين للاتفاقية سنةَ ٢٠١١، أخَذَ ببيان وزاري قالَ فيه ممثِّلو الدول الموقِّعة وغير الموقِّعة بالسَّواء مؤكِّدين:

«... إنّ اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ المتعلقة بصفة اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ هما أساس نظام حماية اللاجئين الدولي، ولهما قيمة وأهمية دائمتان في القرن الحادي والعشرين. فإنّا ندرك أهمية احترام ودعم المبادئ والقيم التي هي أساس هذه الصكوك، ومنها المبدأ الأساسي لعدم الإعادة القسرية، والنظر عند الضرورة في الانضمام إلى هذه الصكوك أو إسقاط التحفظات أو كلا الأمرين».[٨]

وقد شاركت الدول غير الموقِّعة بأخرة في المفاوضات التي أدت إلى اعتماد إعلان نيويورك في شأن اللاجئين والمهاجرين سنة ٢٠١٦ والاتِّفاق العالميّ في شأن اللاجئين في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، وشاركت أيضاً في المنتدى العالمي الأول للاجئين في أواخر سنة ٢٠١٩ حيثُ تُوُوعِدَ أن يُعمَلَ بالاتِّفاق العالميّ في شأن اللاجئين. (وقد كانت باكستان من البلدان المشاركة في عَقْد المنتدى). وفي هذا المحور الخاصّ من نشرة الهجرة القسرية مقالةٌ لثَانَوَاتُو وآخرون شاركوه في التأليف، تُفصِّل القول في مشاركة الحكومة التايلَنْديّة في هذه الأعمال، وتُبيِّنُ كيف تابع المجتمع المدني التايلندي محليّاً ما وَعَدَتْ به الحكومة في الصعيد الدوليّ.

ولعلَّ أحقّ هذه الأعمال بالذكر الاتِّفاق العالميّ في شأن اللاجئين، الذي أخذت به ١٨١ دولةً عضواً، كثيرٌ منها دولٌ غير موقِّعة. وصحيحٌ أنّ الاتِّفاق العالميّ في شأن اللاجئين يتّخذ من اتفاقيّة اللاجئين مُنطَلَقاً له، وأنّه يؤكِّد كثيراً من المبادئ الأساسية من الاتِّفاقيّة، ولكنّه في كثير من الجوانب يتخطّى الالتزامات القانونية المنصوص عليها في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. وأيضاً يُقرُّ أحد أقسام الاتِّفاق العالميّ في شأن اللاجئين صراحةً بإسهام الدول غير الموقِّعة، ويدعو هذه الدول إلى النظر في الدخول في اتفاقيّة اللاجئين.

ويجوز القول إنّ ما تُظهِره هذه الأمثلة هو أن التقسيم بين «الغرباء» و«المُطَّلعين» كثيراً ما يكون غير واضح من حيث مشاركة الدول غير الموقِّعة في سَاحَات العالَم الرسميّة. فمشاركة الدول غير الموقِّعة في الصعيد الدولي تعين على إنشاء التزامات في القانون غير المُلزِم تستند إلى القانون المُلزِم (أي اتفاقيّة اللاجئين) الذي اختارت هذه الدول رسميّاً الخروج منه. وقد نظرت كول في ما كتبته في هذا المحور من المجلة في جانبٍ زائد ولكنه معقَّد مَسْهُوٌّ عنه كثيراً ويحتاج إلى مزيدِ دَرْسٍ: كيف تدخُلُ الدول غير الموقِّعة في نظام اللاجئين الدوليّ بكونها دولاً مانحةً مهمّة، ثمّ تُؤثِّر تأثيراً محتملاً في اتِّجاه أعمال مفوضيَّة اللاجئين، وبذلك في إيصال الحماية والمعونة الدوليَّين؟

الخاتمة

وإذ قد كان هناك افتراض قويّ منتشر واسعاً يقول إنّ حماية اللاجئين متفوقة في الدول الموقِّعة على ما هي عليه في الدول غير الموقِّعة، فلا دراسات منهجيّة ومُقارِنة تدعم حجّة من يقول إنّ الدخول في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ يعني تحسُّن الحماية من تلقائها. بل في كثير من الدول الموقِّعة وغير الموقِّعة بالسَّواء يجوز القول إن تقييد إعطاء اللاجئين حقّ اللجوء أصبح غرضاً سياسيّاً لا يزال يشيع، وفي بعض الحالات قد تكون الحماية أفضل في الدول غير الموقِّعة منها في الدول الموقِّعة. فنحن

محتاجـون أن نعـترض رَكْـزَ الهـمِّ اليـومَ في الـدول الموقِّعـة فقـط في المناقشـات الدائـرة حـول نظـام اللاجئـين الـدوليّ. فقانـون اللاجئـين الـدوليّ «موجـودٌ» في الـدول غـير الموقِّعـة كـما هـو في غيرهـا، والـدول غـير الموقِّعـة مُسـتطيعةٌ أن «تعمـل» بقانـون اللاجئـين الـدولي كـما يسـتطيعه غيرهـا.

مايا يَنمِير *Maja.janmyr@jus.uio.no @MYRMEK*
بروفيسورةٌ في قانون الهجرة الدوليّ، بجامعة أوسلو

١. Jones M (2017) 'Expanding the Frontiers of Refugee Law: Developing a Broader Law of Asylum in the Middle East and Europe', *Journal of Human Rights Practice*, Vol 9, issue 2
(توسيع حدود قانون اللاجئين: صَوْغُ قانون لجوء أوسع في الشرق الأوسط وأوربا)
https://doi.org/10.1093/jhuman/hux018
٢. مشروع ماوراء (بيِيْنْد) مُمَوَّلٌ من مجلس البحوث الأوربيّ (وأرقام منحته هي ٨٥١١٢١).
٣. المادة السادسة من النظام الأساسيّ في مفوضيَّة اللاجئين
bit.ly/UNHCR-Statute
٤. Slaughter A and Crisp J (2009) 'A Surrogate State? The Role of UNHCR in Protracted Refugee Situations', UNHCR
(دولة بديلة؟ شَأْنُ مفوضيَّة اللاجئين في حالات اللجوء المتمادية)
bit.ly/Slaughter-Crisp-2009
٥. Feller E, Opening Address at 2009 Refugee Studies Centre conference
(كلمة الافتتاح في مؤتمر مركز دراسات اللاجئين سنة ٢٠٠٩)
bit.ly/Feller-RSCConference-2009
٦. Zieck M (2008) 'The Legal Status of Afghan Refugees in Pakistan, a Story of Eight Agreements and Two Suppressed Premises', *International Journal of Refugee Law*, Vol 20, issue 2
(الوضع القانوني للاجئين الأفغانيِّين في باكستان: قصة ثماني اتفاقيات ومقدّمَتَيْن مكبوحتَيْن)
https://doi.org/10.1093/ijrl/een014
٧. UNHCR (2004) 'Boosting Refugee Protection in Pakistan'
(تعزيز حماية اللاجئين في باكستان)
bit.ly/UNHCR-Pakistan-20122004
٨. www.unhcr.org/4ee210d89.pdf

(cc) BY-NC-ND