ترقية حقوق اللاجئين في الدول غير الموقِّعة: دور المجتمع المدني في تايلند

نايانا ثاناوَتْثُو ووَرِدْسَارَا رُنْغثُنْغ وإِمِلي أَرْنُلْد فِرْنَنْدِز

وضع حِلْفٌ من الفاعلين في المجتمع المدني إستراتيجيات فعّالةً للعمل مع الحكومة التايلندية على تهيئة سياساتٍ أفضلَ للاجئين.

لم تعطِ تايلند اللاجئين قطّ بصراحة حقّاً قانونياً في الإقامة فيها، مع أنها تُضيفُ اللاجئين منذ عقود من السنين. وقد أُجيزَ للاجئين الذين قَدِمُوا تايلند بأعداد كثيرة من البلدان المجاورة –كاللاجئين الفيتناميّين والكمبوديّين في السبعينيات، أو اللاجئين البورميِّين أو الميانماريِّين منذ أواخر السبعينيات والثمانينيات– أُجيزَ لهم أن يبقوا بحُكْم الواقع، بشرط أن يظلّوا في مخيمات مغلقة قُرْبَ حدودَ البلد التي فرُّوا منها. ومع ذلك، ما كان لهم شيء من حقوق الإنسان الأخرى المعطاة لهم بموجب اتفاقيات أخرى لا تعد ولا تحصى (كالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأخوه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اللذان دخلت فيهما تايلند في تسعينيات القرن العشرين). ومن زمن بعيد، لم يكن للاجئين من عشرات من الجنسيات الأخرى أيّ وسيلة إلى تنظيم أوضاعهم أو إلى مَكْثهم في تايلند مَكْثاً قانونيّاً، ولو بحُكْم الواقع. وقد حصل كثير منهم على سِمَة دخول (تأشيرَة) سياحية قصيرة الأمد عند وصولهم، ولكن لم يكن لهم خيار آخر لأن يبقوا بقاءً قانونياً بعد انقضاء زمن سِمَة الدخول.

وطالما قاومت حكومة تايلند أن تصبح طرفاً في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، وفي بعض الأحيان أدخلت تحفظات تستبعد اللاجئين من الحقوق المعطاة لهم بموجب صكوك حقوق الإنسان. بل اعتادت الحكومة أن تستجيب لوجود اللاجئين باتخاذ إجراءات إنفاذ متقطعة لحَجْز مَنْ قبض عليه وهو مقيم في البلد بلا سمة دخول، وسوَّغت هذه

المهاجرون قسراً «ناس ذوو حقوق ... ليسوا محتاجين فقط».

الأفعال بذكْرِ الأمن القومي، مع قِلَّةِ الأدلّة التي تؤيِّد هذا الارتباط.

ولكن قبل خمس سنين، في قمة القادة التي عقدت في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ التي انعقد مع انعقاد قمة الأمم المتحدة للاجئين والمهاجرين، أخذ رئيس وزراء تايلند على نفسه إنشاء آلية من شأنها أن تُعيِّن اللاجئين وتُقوِّي إنفاذ مبدأ عدم الإعادة القسرية. وبتعبير آخر: إنشاء سبيلٍ يجوِّز للاجئين البقاء قانونيّاً في البلد، مؤقّتاً على الأقل. وأيضاً فقد أخذت الحكومة على نفسها أن تنهي حَجْزَ الأطفال اللاجئين، بل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، رفضت محكمة الأحداث والأسرة في شيَانغ راي معاقبةَ فتىً صومالي لاجئ بوجوده غير القانوني في البلد، وحكمت -حكما لم يسبق إليه في المحاكم التايلندية- بأن للأطفال اللاجئين حقٌّ أن يُحمَوا وأن يصدر لهم قرارات قضائية تقدِّم مصالحهم في الأولويّة.

وبعد ذلك بسنتين، صوَّتت تايلند لتأكيد الميثاق العالمي في شأن اللاجئين، وفي أوائل سنة ٢٠١٩، وافق مجلس الوزراء قطعاً على آلية جديدة، وهي آلية الغربلة الوطنية، التي من شأنها أن تسمح لمن يُقَرُّ له أنه «شخص محميّ» -أي أنه لاجئ في الواقع- أن يبقى في البلد.

على أنّ تقرير الصفة أُخِّرَ مرةً بعد مرة بآليّة الغربلة الوطنية، وبعض السبب في ذلك جائحة الحُمَة التاجية (كوفيد ١٩). يضاف إلى ذلك، أنّ معايير آليّة الغربلة الوطنية لتعيين المُؤهَّلين للحصول على هذه الصفة صراحةً لا تُوافِقُ المعايير المقبولة دوليّاً في صفة اللاجئ، فمعايير الآليّة غامضة العبارة يخشى بعض المناصرين أن تُستَعمَل للتملُّص من التزام تايلند بعدم الإعادة القسرية. وإذ قد ساقَ ذلك بعضَ النَّقْد، فقد استحسنَتْ منظّماتٌ تايلنديّة لحقوق الإنسان تايلند لدعوتها إلى مشاركة المجتمع المدني في تدريب المسؤولين الحكوميِّين المُكلَّفين تنفيذَ أعمالِ تقرير الصفة في آليّة الغربلة الوطنية. وليس في آليّة الغربلة الوطنية مسارٌ زمنيّ لابتداء تقرير الصفة، ولكن المناصرين يأملون أن تبدأ الإجراءات في أوائل سنة ٢٠٢٢.

المجتمع المدني التايلنديّ

قبل سنة ٢٠١٥، كان معظم منظّمات المجتمع المدني التي تعمل مع اللاجئين ومن أجلهم في تايلند، ولا سيَّما التي

في الحَضر، منظّمات غير حكومية دوليّةً موظّفوها من الأجانب. وكان لهذه المنظّمات اتصالٌ مباشرٌ قليلٌ بالحكومة التايلندية، وكانت شيِّئة التجهيز لقيادة قوّة دَفْع حقوق اللاجئين في تايلند. وفي سنة ٢٠١٥، بدأ ائتلافٌ وُسِّعَ بأخرة، من منظّمات أكثرها يركز همّه في اللاجئين التايلنديِّين، مناقشةَ طرائق مقاربة جديدة للنُّهوض بحقوق اللاجئين وسلامتهم في تايلند. وإقراراً بأنّ الائتلافَ المُوسَّع سيكون إلى تحقيق النجاح أقرب، دعت مجموعة الحِلْف غير منظمات وأفراد، لا يعملون مباشرةً مع اللاجئين دعتهم إلى الدخول في الائتلاف، الذي يُسمَّى الآن ائتلافَ حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية.

ويركز ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية همّه في العمل المباشر مع الحكومة التايلندية لتحقيق حماية اللاجئين في السياسة العامّة. ولمّا كان ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية هو شبكة تتألّف في الأكثر من منظّمات غير حكومية تايلندية، كان قادراً على إشراك المسؤولين الحكوميين ليفعلوا في يفضِّلون، مع فَهْم للسياق مُدقَّق، وفي بعض الأحيان مع الاستفادة من العلاقات الاجتماعيّة أو الزميليّة غير المرتبطة بمسائل اللاجئين. وقد لاحظت أليس ناه في سنة ٢٠١٥ أنّ المنظّمات الأعضاء في شبكة حقوق الإنسان في آسيا والمحيط الهادي «تناشد الدول [في آسيا والمحيط الهادي] من حيث إنّها منظّمات من مواطنين ومقيمين معنيِّين (وغاضبين) أنها تشهد معاناة اللاجئين وترى أن هذا لا ينبغي أن يكون في بلدانهم»[1]؛ ولائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية -وهو عضو من أعضاء شبكة حقوق الإنسان في آسيا والمحيط الهادي- إستراتيجيات مماثلة لذلك. فكان ائتلافُ حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية من ثمَّ ائتلافاً من «القائمين بأعمال المعايير» كما تصفه أليس ناه وآخرون، إذ يعمل على إدماج المعايير الدولية المشتركة في سياق المجتمع التايلندي.

هذا، ويقدِّم ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية في الأولويّة الدعوة إلى التغيير الذي سيكون فعّالاً في إعادة صَوْغ الكيفية التي تعامل بها تايلند اللاجئين، ولا سيَّما التغيير في القوانين الوطنية والسياسات العامّة. ولأجل أنّ اتفاقية اللاجئين (بخلاف اتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية) تفتقر إلى آليّة إنفاذ، لا يرى ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية أن الدخول في اتفاقية اللاجئين هو وحده الذي سيكون له تأثيرٌ كاف في معاملة الحكومة التايلندية للاجئين؛ فليس للدخول بالفعل دَعْمٌ في الحكومة التايلندية.

وبخلاف الشِّبَاك الأخرى التي تشارك أساساً التحديثات والمعلومات بين الأعضاء، أو تركز همّها في نَقْد السياسات أو الإجراءات الحكومية، يقصد ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية إلى العمل مع الحكومة لإيجاد حلول للاجئين ومضيفيهم التايلنديِّين. ويُخبِّرُ ائتلاف الحكومةَ مباشرة بالمُقْلقات، ولكنه يقترح الحلول أيضاً ويدعم تخطيطها وتنفيذها. على أنّ بعض السبب في وجوه التحوُّل في سياسة الحكومة التايلندية من سنة ٢٠١٦ إلى اليوم هو -إضافةً إلى دور مفوضيَّة اللاجئين والحكومات الأجنبية- إستراتيجيةٌ للائتلاف متعدِّدة الأوجه أخذ بها ليشارك الحكومة التايلنديّة ويدعمها ويؤثّر فيها في آخر المطاف.

عناصر نجاح ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية

جاء نجاح ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية بعدّة من العوامل. أوّلها: أنّ ائتلاف يقوده المجتمع المدني التايلنديّ المحلي. وهذا إنما يعطيه مصداقيةً عند الحكومة التايلندية ومشروعيّةً في ما يقترحه من الساسة العامّة. وثانيها: أنّ في الائتلاف قاعدة عريضة من الفاعلين. وهذا يوضح للحكومة التايلندية بالمثال أنّ لفيفاً عريضاً من الفاعلين يؤيِّدُون مواقف المناصرة التي يقف فيها الائتلاف ويعُدُّون السياسات التي تُرَقِّي حقوقَ اللاجئين وحُسْنَ حالهم من الأولويّة، وهذا أيضاً يُهيِّئ للائتلاف أنْ يقدِّم الخبرة والدعم التقنيّ للحكومة التايلندية، لبناء حلول فعّالة للمشكلات التي يلفت الائتلاف انتباهَ الحكومة إليها. وثالثها: أنّ ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية يستفيد من إستراتيجية حَشْد متعددة الأوجه، منها أنّ كلّ مدخلٍ من مداخل المناصرة يدعم ويعزِّز غيرَه.

وقد عاون ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية مباشرة السلطات التايلندية في جميع الصُّعُد، وكذلك عاون غيرها من الجهات الفاعلة القوية، مثل الحكومات المانحة والمؤسَّسات المتعددة الأطراف. وكانت أهمُّ إستراتيجية أوليّة هي بناء علاقة بمكتب الهجرة التايلندي لمتابعة وضمان تنفيذ المُلْتَزَمات التي التزمتها الحكومة التايلندية في حماية اللاجئين إقليميّاً وعالميّاً، مثل الوعود في قمّة القادة في شأن اللاجئين ومنتدى اللاجئين العالميّ واتِّفاق الهجرة العالميّ. ونظم ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية اجتماعات مغلقة على انتظام مع مكتب الهجرة للاستفسار عن التقدُّم المنجز في تطوير آليّة غربلة اللاجئين، وتقديم اقتراحات في مبادئ مُعيَّنة لحقوق الإنسان ينبغي تضمينها، ورفع نسخةٍ من آلية الغربلة إلى المنظّمات غير الحكومية.

ولقد آتَى إنشاءُ العلاقات هذا بعضَ الأُكُل. إذ أظهر مكتب الهجرة الفَرعي الحديد المسؤول عن تنفيذ آليّة الغربلة الوطنية استعدادَه للعمل مع ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية، ومثال إظهاره استعدادَه أنّه طلب إلى الائتلاف أن يُدرِّب على قانون اللاجئين ومبادئ حقوق الإنسان وإدارة حالات اللجوء، وأن يرشِّح أعضاءً غير حكوميِّين للجنة الآليّة الوطنية، وللجنة الفَرعية المكلَّفة مراجعةَ إجراءات التشغيل القياسية في آليّة الغربلة الوطنية. ولكنّ دوام التعديلات الحكومية يُصعِّبُ إبقاءَ العلاقات سلسةً، وما يزال ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية غير قادرٍ على الوصول إلى موظّفي رَسْم القرار في مكتب الهجرة والشرطة الملكية التايلندية. يضاف إلى ذلك، أنّ ما يُعلِّق به الائتلاف ويوصي يضلّ سبيله فلا يبلغ إلى مراتب عليا في الحكومة.

ووجد ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية أنه من المفيد ربط مسائل اللاجئين بالقوانين والسياسات المحلية القائمة، التي يمكن أن تُطَبَّقَ فوراً على اللاجئين، من غير حاجة إلى تعديل السياسات القائمة أو إلى اعتماد سياسات جديدة. وإذ قد كثرما كانت مناصرة حقوق اللاجئين وحدها لا تنجح، حيثُ يكون للمسائل (كحَجْز الأطفال أو التَّعليم الكليّ أو الوصول إلى الرعاية الصحية) تأثيرٌ في عدد كثير من السكان، فالحكومة أقلّ تردداً في مناقشة الحلول التي تشمل اللاجئين. وبهاتَين الإستراتيجيَّتَيْن، وجد ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية أنّ عَرْضَ التغييرات المرغوب فيها من حيث هي مرتبطة بالهوية التايلندية -أي عَرْض الرغبة في التغيير من حيث هي ناشئة مباشرة من فهم الائتلاف للمعايير والقيم المحلية التايلندية- يمكن أن يزيد رغبةَ المسؤولين الحكوميين في التفكير أو الموافقة على ما يقترحه الائتلاف.

وأيضاً فمع عمل الائتلاف مباشرة مع الحكومة التايلندية يَستفيدُ من قوة الحكومات النظيرة، ولا سيَّما الحكومات التي تعين كثيراً أو تتيح مزايا تجارية لتايلند أو تفعل كلا الأمرين. ومع هؤلاء الفاعلين، يأخذ ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية بمفاهيم حقوق الإنسان الدولية، فلا يؤكد روابط ما يقترحه بالهوية والقيم التايلندية. وتشارك البعوث الدبلوماسية بنشاط في ما يصدره الائتلاف في كلِّ ربع سنة من موجزات دبلوماسيّة، واستطاعت بعض البعوث أيضاً أن تدعم الائتلاف بالمال. فأدى هذا التَّنسيق والدعم المتبادل بين المجتمع المدني والحكومات النظيرة المؤثرة إلى تحسين قدرة كلا الفريقين من أصحاب المصلحة على الحثّ للتقدُّم في تايلاند تقدُّماً فعّالاً في آليّة الغربلة الوطنية إلى اليوم.

وإستراتيجية مهمة أخرى، وهي إبقاء حقوق اللاجئين في الحَضَر على جدول أعمال السياسات على الصُّعُدُ الوطنية والإقليمية والدولية، لذلك يُستمَرُّ في تذكير جميع أصحاب المصلحة بالحال وحثِّهم على إكثار التعاون لضمان أن تستقيم آليّة الغربلة الوطنية على الآليّات الدوليّة. مثال ذلك، أنّ ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية يقيم منتديات مفتوحةً على انتظام تجمع كلّ أصحاب المصلحة من الحكومة والبعوث الدبلوماسية والمنظّمات الدولية وهيئات الأمم المتحدة وأهل الطبقة الأكاديمية والمجتمع المدني المحلي.

وأخيراً، يستعمل الائتلاف أيضاً آليّات لحقوق الإنسان الدولية مثل المراجعة الدوريّة الكليّة، والمراجعة التي تؤدّيها لجنة القضاء على التمييز العنصري للإخبار بالتقدُّم المنجَز والمُقلقَات المتعلِّقة بحقوق اللاجئين وحسن حالهم في تايلند. وهذا إنما يبقي تايلند في دائرة الضوء الدولية ويوقتضي من الحكومة الاستجابة، ومن الاستجابة ما هو باتخاذ إجراءات تعويضيّة ملموسة لإيصال الحماية القانونية إلى اللاجئين. ومع أنّه قد يكون من الصعب أحياناً رؤية نتائج فوريّة من ضغط مثل هذه الآليات الدولية على تايلند، يمكن أن يستعمل الائتلاف التقارير الصادرة من بهذه الآليات أداةً للمناصرة.

عِبَر ممّا خَبِرَه ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية

من رؤوس العِبَر المستفادة من نجاح ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية عظَمُ شأن منظّمات المجتمع المدني الوطنية والمهارات والقدرات الأساسيّة التي يمكن أن تأتي بها. وقال مسؤولو الحكومة التايلندية مؤكدين إنهم في بعض الحالات يراعون دَخْلَ ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية حيثُ لا يراعون دَخْلَ الفاعلين غير التايلنديِّين، ولا سيَّما المنظمات غير الحكوميّة من غير تايلند. وهكذا، تختلف تجربة ائتلاف حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية بعض الاختلاف عن النظريات القائلة بأن الشِّبَاكَ العابرةَ للأوطان مركزيةٌ «لتمكين وتشريع ما تزعم به» المنظّمات غير الحكومية المحلية التي تعارض تغيير سلوك الحكومة أو تسعى إلى ذلك[٢]، بل كانت مناصرة حقوق اللاجئين في تايلند أفْعَلَ حيثُ لا تحث الشِّبَاكَ العابرةَ للأوطان صراحةً على سياسة جديدة أو سنّة عمل جديدة. ومما يرجع إلى ذلك، أنّ بعض نجاح الائتلاف أتَى من قدرته على «المناوبة اللغويّة» بين لغة القيم التايلندية ولغة حقوق الإنسان الدولية، على حسب الجهة الفاعلة المُعالَجَة.

ثم إنّ لإستراتيجية الائتلاف في ذكْر المشكلات واقتراح الحلول، ومنها عرضها الإفادةَ من خبرتها ودعمَ تنفيذ الحلول، وَقْعٌ ذو بالٍ في تقدُّم الحكومة التايلندية على سبيل آليّة الغربلة الوطنيّة. مثال ذلك، أنّ مع تدريب الائتلاف للمسؤولين الحكوميين، أدارَ حالات للأمهات اللاجئات والأطفال المفرج عنهم من الحَجْز، ولقد صيَّرَ هذا الدعم الحكومةَ التايلنديّةَ أكثرَ استعداداً لمناقشة الائتلاف في مشكلات اللاجئين، وللأخذ بما يقترحه من وجوه تغيير السياسات العامة لمعالجة تلك المشكلات.

أمكنَ أن يُسهِمَ الائتلاف بوجوهٍ لا حَصْرَ لها في ترقية جدول الأعمال المشترك لإقامة اللاجئين إقامةً قانونية في تايلند، وذلك لأنه كان له ولأعضائه قدرةٌ على الوصول إلى موارد التمويل من داخل تايلند وخارجها. فينبغي أن يكون تمويل المنظّمات والائتلافات الوطنيّة في المجتمع المدني من الأولويّة؛ فكثيراً ما يكون مثل هذا التمويل فكرةً دابرةً عند المانحين الدوليين، مع أنّ إصلاح السياسة الوطنية هي ركنٌ من أركان الحلول المستدامة للاجئين وغيرهم من المهجَّرين.

نايانا ثاناوَتْثُو
naiyana.thanawattho@asylumaccess.org
مديرةٌ تنفيذيّة، من منظّمة أَسَيْلِم أَكْسِس بتايلند

وَرِدْسَارَا رُنْغثُنْغ *waritsara.rrlp@gmail.com*
مدّيرة مشروع، في مشروع رَفْع دعاوى حقوق اللاجئين، من مؤسَّسة طريق السلام (Peace Way) في تايلند

إميلي أَرْنُلْد فِرْنَنْدز *emily@asylumaccess.org*
رَئِيسَةُ مجلسِ إدارَةٍ ورئيسةٌ تنفيذيّةٌ، من منظّمة أَسَيْلِم أَكْسِس

١. Nah AM (2016) 'Networks and norm entrepreneurship amongst local civil society actors: advancing refugee protection in the Asia Pacific region', *International Journal of Human Rights* Vol 20(2)
(الشّبَاك والقيام بأعمال المعايير عند الفاعلين في المجتمع المدني المحلي: ترقية حماية اللاجئين في منطقة آسيا والمحيط الهادي)
https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1139333

٢. Risse T and Sikkink K (2016) 'The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction', in Risse T (Ed) *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations: Ideas do not float freely*
(إدماج معايير حقوق الإنسان الدولية في سنن العمل المحليّة في المجتمع)

CC BY-NC-ND