

استعداد قانون داخلي في جنوب السودان لحماية النازحين الداخليين وإعانتهم

جَالوكَا بياني وجاتوچ بيتر كُنْج وروژ إِمويي

تعرض جنوب السودان تحديات إنسانية معقدة ذات خطر، على أن مسودة قانون داخلي سؤدت بأخرة في شأن النازحين الداخليين تبيّن تجدداً في التزام البلد حماية مواطنيه وفي رؤيته لذلك.

لمّا كان شهر حزيران/يونيو من سنة ٢٠٢٠، بلغ عدد النازحين الداخليين في جنوب السودان أكثر من مليون وست مئة وسبعين ألفاً (١,٦٧)، وبلغ عدد لاجئي جنوب السودان إلى البلدان التي تتجاورها مليونين وعشرون مليوناً (٢,٢). وتضيق مواضع حماية المدنيين القائمة عليها بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان من النازحين الداخليين ما ينيف على ٢٠٠ ألف. وفي سنة ٢٠١٣، كان جَالوكَا بياني مقرراً خاصاً في الأمم المتحدة معنياً بحقوق الإنسان بين اللاجئين الداخليين، فوَقَدَ إلى جنوب السودان فبلغ أن ليس في البلد قدرة كافية واستعداداً مؤسسيّاً لتحدّي التهجير الداخلي وتَسْجِيبِ له في المستقبل القريب والمتوسط والبعيد. ثمّ وصّى الوَفْدُ، وخصّ بالتوصية أن يُنشأ إطارٌ سياسيٌّ شاملٌ يحيط بجنوب السودان.

وألقت تقارير أخرى الضوء على الحاجة الماسة إلى المنع، وأشارت إلى أن منشأ التحديات الحمائية الواقعة على النازحين الداخليين في جنوب السودان هو جَوَالِبُ نزاعٍ معقدةٍ داخل بعضها في بعض، فقد هُجِرَ كثيرٌ من النازحين الداخليين مرةً بعد أخرى لأسبابٍ مركّبةٍ ومختلفة، منها عنفٌ بين الطوائف، وهمومٌ وأمان، وكوارثٌ طبيعية، وقد هلكَ في نزاع جنوب السودان هذا خلقٌ كثيرٌ، فانتَهكت فيه حرمة حقوق الإنسان، واستهدفت الجماعات المسلحة المدنيين، وهُجِرَ المدنيون تهجيراً.

نظرات في إنشاء القانون الداخلي

أَتخذَ القيّمون على صَوغِ القانون الداخلي مقاربةً تشاركيّةً ليُحَسِّنوا تعيين حاجات النازحين الداخليين والتحديات التي تعترض الحكومة، حتّى تكون الاستجابة للتهجير الداخلي وافيةً بالعرض. وقدمت خطة العمل للذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية آليات التنسيق التي يحتاج إليها أصحاب المصلحة ويحتاج إليها في مشاركة النازحين الداخليين (مع تقدير حاجاتهم). وقد قادت وزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث ومفوضية اللاجئين شركاء جنوب السودان في خطة العمل للذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، فحَفَروا عدداً من أصحاب المصلحة، وفيهم وزارات تنفيذية ومديريات، وفاعلون إنسانيون وإمائيون، وأوساط أكاديمية، والمجتمع المدني، والاتحاد الإفريقي، ومانحون، وغيرهم من أصحاب المصلحة، وبذلك ضمنوا تحقيق مقاربة تشتمل على المجتمع بأسره. ومن المهم في مثل هذا أن يكون الذين يُقيّمون الاستشارات بينهم وبين

سنة ٢٠١٨: سنة عَظيمة الخَطَر

لمّا كانت هذه السنة ظهر أنها ذات شأن في حماية النازحين الداخليين لا تخطئ شأنها عيّن، ففيها أخذ جنوب السودان يُنشئ للنازحين الداخليين قانوناً داخلياً سماه قانون سنة ٢٠١٩ لحماية النازحين الداخليين وإعانتهم. ومسودة هذا القانون هي من مبادرة الحكومة في جنوب السودان، صرّفت في أمره وزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث ولجاناً برلمانية، وطلبت فيها التأليف بين اتفاقية كمبالا لسنة ٢٠٠٩ والمبادئ التوجيهية في التهجير الداخلي لسنة ١٩٩٨ لجعلها صالحة للتطبيق في جنوب السودان.

في الحماية والإعانة، ووصل ذلك بالحاجة إلى (أ) أن يكون للنازحين الداخليين في الحلول الدائمة خياراً حرّاً؛ أي العودة الطوعية أو الاندماج المحلي أو إعادة التوطين، (ب) وأن يُحسّن الأمن ويُعزّز حكم القانون حتى تكون العودة آمنةً كريمةً. وأما التنسيق، فقد لوحظ أنّ تحقيقَ حماية النازحين الداخليين وإعانتهم أمرٌ يستدعي مقارنةً متعدد الطبقات. فأوصى المشاركون في هذا الصدد بآلية تنسيق مشتركة بين الوزارات، تُكْمِلها منديياتٌ تشغيلية وتقنية مشتركة بين القطاعات التي هي أدنى، مخصصة لمعالجة حالة النازحين الداخليين. ولوحظ على وجه الخصوص الرصد الذي تقوم به مؤسسات حقوق الإنسان من حيث هو أساسٌ في إقامة الضوابط والتوازنات.

أخيراً، وبناءً على العمل التشاركي، تعاونت مفوضية اللاجئين ووزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث وجامعة جوبا فعمدت ندوةً لتوعية أفراد الشعب وتحسيسهم بقانون النازحين الداخليين، ولمعرفة أفكارهم العميقة في مسائل حماية النازحين الداخليين وإعانتهم. حضر الندوة أكثر من ٧٠ مشاركاً أتوا من الوزارات التنفيذية، والجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية، والاتحاد الإفريقي والمنظمات الإقليمية، وهيئات الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الوطنية والدولية، والمنظمات المجتمعية والدينية، والأوساط الأكاديمية، ووسائل الإعلام الوطنية، وجمعية القانون في جنوب السودان. ومن المتصور أنّ حملات الوعي العام تنظم من فورها بعد أن تدفع وزارة العدل القانون إلى الجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية لتسنّ مسودته.

رَدْمٌ ثُلْمَةٌ الحماية والحلول

اعتمد جنوب السودان إطار عمل وطنياً في العودة وإعادة التوطين وإعادة الإدماج سنة ٢٠١٧، لتأطير المعونة الإنسانية وإعادة التعمير في جنوب السودان. وراجعت الحكومة هذا الإطار في تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩، ومع أنّه كان خطوةً مهمّةً نحو البحث عن حلول دائمة، ما كان فيه من شمول الإطار القانوني ما تصوّر في المبادئ التوجيهية واتفاقية كمبالا. على أنّ سنّ قانونٍ داخليٍّ في النزوح الداخليّ جاء لميقات الحاجة إليه، إذ انضمت الدولة أيضاً إلى موقعي اتفاقية كمبالا التي تدعو الحكومات الوطنية إلى سنّ القوانين أو تعديلها لحماية النازحين الداخليين وإعانتهم (وذلك في الفقرة الثانية من مادتها الثالثة). وإذ

كبار صانعي السياسات في الحكومة أن يكونوا أصحاب خبرة في سنّ قوانين التَّهجير الداخليّ.

ومن الوجهة الفعلية، عقدت أول ورشة في القانون والسياسة باشتراك بين مفوضية اللاجئين ووزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث، عقدت في تموز/يوليو سنة ٢٠١٨، ودُعِيَ إليها النازحون الداخليون. وكانت الورشة بداية استشارة النازحين الداخليين وكبار المسؤولين الحكوميين، فأعانهم ذلك على تعزيز فهمهم لصوغ قوانين النازحين الداخليين، وتوسيع معارفهم، لتكون مشاركتهم فعالة ناشئة عن علم. وكان بعد ذلك أقيمَ حدّثٌ «إثبات شرعية» للمسؤولين الحكوميين بغية توكيد أهميّة كلِّ ما تقدّم، وكان ذلك مهماً لتحسين الإرادة السياسية في القانوني الداخلي. ثمّ إنّ مشاركة الوزارات التنفيذية تقنياً ووزارياً أتاحت تداول الآراء في المسائل العملية حول تنسيق الحماية والإعانة للنازحين الداخليين، وهذا دَعَمَ تنمية الترتيبات المؤسسية كما نصّ عليه القانون الداخلي. ثمّ وسّعت مشاركة النازحين الداخليين بالاستشارات التي أقامتها مفوضية اللاجئين في البلد بأسره، دخل فيها النازحون الداخليون والمجتمعات المضيفة. وكان لذلك عظيم شأنٍ في إدخال ما ينبغي إدخاله في مسودة القانون.

مثال ذلك: أن ظهرَ في أثناء الاستشارات أنّ من المستغرب أن يقع على النساء تحديات في استعادة أملاكهنّ التي تركنّها بالتَّهجير؛ فلا وثائق عندهنّ، ويسري عليهنّ سننٌ ثقافيةٌ تمييزية؛ ولذا أدرجَ في مسودة القانون ما ينصّ على حماية أملاك النساء حماية مناسبة. ومع ذلك، ثبت أنّ الوصول الفعّال إلى النازحين الداخليين والمجتمعات المضيفة ومشاورتهم - وهو أمرٌ ذو شأنٍ إذ إنّ وجهات نظرهم وأولوياتهم تؤثر في سنّ القانون وإنفاذه - ثبت أنّه شديد الصعوبة في بعض المناطق بسبب النزاع، وفوق ذلك صعبٌ صَعَفَ البنية التحتية والوصول إلى الشبكة جمَعَ المعطيات.

وبعد ذلك، أدت استشارات أصحاب المصلحة في حدّث ربيع المستوى في شهر أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١٨ إلى تصديق مسودة أولى للقانون الداخلي. دارت فيها المناقشات حول مسؤولية الدولة، وتنسيق الحماية والإعانة، والحلول الدائمة. فأما المناقشات التي دارت حول مسؤولية الدولة فقد ساقَت إلى توصية الحكومة أن يكون توسّع نفوذها

القانون الداخلي، وأنها ما تزال منبراً مهماً يدعم سنَّ مسوِّدة القانون من قِبَل الجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية وإنفاذ القانون من فور سنَّه. وقريباً أن تُعَيَّن المشاركة القوية التي أقامتها الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية بينها وبين حكومة جنوب السودان على إنفاذ القانون إنفاذاً أعرض.

ويبقى أمرٌ عظيم الشأن، وهو أن وجود إطار قانوني داخلي للنازحين الداخليين يبيّن الوعي أيضاً بالمسؤولية الأولية للحكومة في القانون. ويلزمها كثيرٌ إلزام أن تخصص الموارد الضرورية لحماية النازحين الداخليين وإعاتهم، والحلول الدائمة من ذلك. ثم إن استخدام الفرص التي أتتحت إقليمياً وعالمياً بإنفاذ اتفاقية كمبالا واتفاقية اللاجئين العالمية سيكون له شأنٌ أيضاً في إنشاء الاندفاع المحتاج إليه لإنفاذ القانون. وبعد، فمع أن إنشاء مسوِّدة القانون الداخلي هذا خطوة ذات بال، فإن استمرار الالتزام والاندفاع في سنَّ القانون وإنفاذه أمرٌ ضروري، هذا إن أريد للنازحين الداخليين الحماية والإعانة الوافيتين بالعرض، وبلوغ الحلول الدائمة.

جَالوكَا بياني chalokabeyani@hotmail.com

بروفيسورٌ مشارك في القانون الدولي بكلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، وعضوٌ في جماعة الخبراء الاستشاريين لفرقة الأمين العام رفيع المستوى المعنية بالتهجير الداخلي، ومقرَّر خاص سابق للأمين العام في شؤون حقوق الإنسان والنازحين الداخليين، وخبيرٌ في الحكومة ومفوضبة اللاجئين بشؤون سنَّ القوانين الداخلية المعنية بحماية النازحين الداخليين في جنوب السودان وإعاتهم.

جاتوج بيتز كلنج gatwechkulang@yahoo.com.au
وكيل وزارة، في وزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث بجنوب السودان

رُوز إموي mwebi@unhcr.org

مستشارة رئيسة في الشؤون السياسية والإنسانية بمفوضبة اللاجئين (مندوبة إلى بغداد: الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية)



قد كانت اتفاقية كمبالا مُتضمنةً المبادئ التوجيهية في النزوح الداخلي لسنة ١٩٩٨، فقد كان للبلد توطنها أساساً قانونياً معيارياً لتطبيق المبادئ التوجيهية في معالجة حالة النازحين الداخليين في جنوب السودان. فأتاح هذا التشريع الداخلي فرصةً فريدةً لمعالجة الحاجة إلى حماية النازحين الداخليين معالجةً متماسكةً مبنيةً على مقاربةٍ تشتمل على الحكومة بأسرها على المجتمع بأسره.

ثم إن مسوِّدة القانون نُكِّفَ بابتكار المعايير المرجعية في الحماية الدولية بحيث توافق الأحوال المحلية، مثال ذلك: أنها تنص على إجراءات حماية خاصة لصون الحقوق في السكنى والأرض والملك، للنساء والأطفال. والمسوِّدة مقررة بوقوع التحديات على تمام تحقيق الحلول الدائمة في السياق الراهن، فهي تنص على مقارباتٍ نفعية (برغماتية) مثل وضع برامج مخصصة لكل منطقة على حدة، وإيجاد الحلول الانتقالية، واستعمال المساعدة النقدية لتعزيز صمود المجتمعات المحلية. وموازاة المبادئ التوجيهية، يركز التشريع همّةً بخاصة في حلول النزوح الداخلي، وذلك بإتاحة خيارات العودة، أو الاندماج في الموضوع الذي نرحب إليه، أو إعادة التوطين في موضع آخر من البلد.

وتأخذ مسوِّدة القانون في طريق أخرى للتركيز عميقاً على الحلول، وذلك بأنها تدرج فيها توجيه إطار العمل في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للحلول الدائمة، ثم تجعله قابلاً للتطبيق في البلد. وتنص مسوِّدة القانون أيضاً على إنشاء صندوقٍ لدعم إنفاذ قانونها (وذلك بتخصيص ٢٣٠٪ من الدخل الوطني من النفط)، وهذه مقاربة جديدة في المنطقة، تضمن أن تكون الاستجابات والإستراتيجيات الإنسانية للحلول الطويلة الأمد ممولةً من موارد البلد نفسه، لا معتمدةً على تمويلٍ من الخارج. فجاء هذا التشريع الوطني مُماسياً روح اتفاق اللاجئين العالمي، مُحتملاً قوةً على تعزيز إنفاذ الاتفاقية المجددة في شأن حل النزاع بجمهورية جنوب السودان (R-ARCSS)، ليُوصَلَ الحال في جنوب السودان إلى سلام دائم.

إنشاء الاندفاع وحفظه

وإن نظر المرء إلى يوم إنشاء القانون، وجد أن خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية كانت أساساً ما حفز التزام أصحاب المصلحة المتعددين بإنشاء هذا