

الإقرار للاجئين: نحو فهم السبل الحقيقية إلى الإقرار لهم بلاجئتهم

كاثرن كوستلو وكارولين نأوليه ودرينا أوركل

إجراءات تقرير صفة اللاجئ هي المدخل إلى اللجوء، ولذا كان عظم شأنها. ولكن تظهر تحديات مختلفة عند دراسة سُنن العمل المتبعة في هذه الإجراءات.

اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ، وإجراءات الإقرار للاجئين في الدول التي لم تصدق (أو التي لا تطبق) اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١. وقد اخترنا أربع دول نركز عليها وهي تجمع هذه ما تقدم ذكره من سمات في مجموعات متنوعة، والأربع الدول هي كينيا ولبنان وجنوب إفريقيا وتركيا، على أننا أشرنا في البحث أيضاً باحثين ومؤسّسات محلية في دول رئيسة أخرى في شمال إفريقيا وأمريكا الجنوبية وآسيا. ومع ذلك، اعترضنا في بحثنا تحدّ واحد على وجه الخصوص: عدم الوضوح والصرّاحة. والمأمول عندنا أن تؤدي هذه المقالة إلى تفكير كثير من المزاويلن المعنّين بالإقرار للاجئين، ومنهم المزاويلون في مفوضيّة اللاجئين والهيئات الحكومية.

عمل أكاديمي رصين في تقرير صفة اللاجئ: الاختلاف وأسبابه

وأما نتائج تقرير صفة اللاجئ، فيوجد اليوم مجموعة عريضة من الأعمال الأكاديمية الرّصينة (أكثرها في العلوم السياسية) التي تطرح إشكالية في «معدلات الإقرار» لجماعات مختلفة من طالبي اللجوء. وتبيّن هذه الأعمال أكاديمية الرصينة بالأمثلة أن الإقرار بلاجئيّة طالب اللجوء لا يعتمد فحسب (أو في بعض الأحيان لا يعتمد على الإطلاق) على قوة الطلب، ولكنه يعتمد إلى ذلك على تصميم نظام الإقرار أو حتّى هوية صانع القرار (وهذه علامة مؤكدة على أن الإجراءات إجراء تعسّفي). ويلاحظ هذا الاختلاف بين الدول وفيها (وبخاصة في الاتحاد الأوروبي، مع ما فيه من التنسيق القانوني لنظام اللجوء في الاتّحاد). وأظهرت الدراسة الأمريكية الرائدة، التي اسمها (رفيبي رولت)، أن فرص الإقرار تتفاوت كثيراً حتّى بين القضاة في المكتب نفسه.^٢

وتبيّن كثير من الدراسات التجريبية مشكلة التباين وأن العوامل الأخرى، غير قوة الطلب، تُفسّر الحاصل. مثال ذلك: أن دراسة أجرتها لنا مارتين السويدية أظهرت الصلة بين الإقرار والانتماء السياسي للقضاة.^٣ وبمقابل كتاب ريبكا همّلين النموذجي، واسمه (دعني أكون لاجئاً) بين أنظمة تقرير صفة اللاجئ في

يقصد مشروعنا البحثي هذا، الذي اسمه «الإقرار للاجئين»، إلى فهم العوامل التي تُقرّر مَنْ يُقرّ له بلاجئته (ومن تُنفى عنه) في العالم، فمن الناحية العملية، لا يعتمد الإقرار على التعريف القانوني لـ«اللاجئ» فحسب، إنّما يعتمد أيضاً على ما هو أهم من ذلك: على الإجراءات المؤسّسية المعمول بها في الإقرار للاجئين بلاجئتهم. ولهذه الإجراءات أسماء مختلفة، فربما سُميت «إجراء اللجوء» أو «تقرير صفة اللاجئ». وربما أخذت في هذه الإجراءات سلطات الدولة (أي حرس الحدود والشرطة وموظفو الهجرة أو صناع القرار والقضاة المختصون باللجوء)، أو مفوضيّة اللاجئين، أو مجموعة من موظفي الدولة ومفوضيّة اللاجئين معاً. ولقد تكون الإجراءات إفراديّة أو جمعيّة.

ومن الضروري دراسة هذه الإجراءات لأنها مدخل كَوْن المرء لاجئاً. فلالإقرار للاجئ بلاجئته فوائد مختلفة في سياقات مختلفة (من صفة حماية الحقوق فيها مأمونة في بعض الدول إلى مجرد الحماية من الإعادة القسرية والحبس التعسّفي في دول أخرى)، على أنه محوّل نحو الأفضل عموماً. ومع ذلك، ليست نتيجة الإقرار للاجئين هي المهمة فحسب. إنّما الإجراءات نفسها تعيد صوغ العيش عميقاً. وفي سياق عملنا الميداني، روى كثير من طالبي اللجوء الإهانة الناجمة عن الانتظار والحيرة المتبادية، ثمّ لا شك عن تدهور حال مقابلات اللجوء. فإجراءات الإقرار، يجب أن تكون مدخلاً للحماية، وهي كثيراً ما تنطوي على عقبات أمام طالبي اللجوء، مع تأثير سيء عميق وطويل الأمد على الحقوق وعلى حُسن الحال.

والغرض من هذه المقالة هو تعريف قراء نشرة الهجرة القسرية بعض البحوث الأكاديمية الحديثة التي أديرت حول الإقرار للاجئين، ثمّ ذكر بعض التحديات التي اعترضتنا في بحثنا. وبالجملة، فإننا سعينا إلى توسيع نطاق سُنن العمل التي درّست، لبيان تنوع المقاربات في جميع العالم. ونحن بفعلنا ذلك نقصد أيضاً إلى فهم الجوانب الثلاثة الرّئيسة في الإقرار للاجئين في العالم: الإجراءات الجمعيّة، وشأن مفوضيّة



هذه فرقة مفوضية اللاجئين وهي تُسجّل أسماء اللاجئين الروهنغيين في بنغلادش.

كندا والولايات المتحدة وأستراليا. فهذه دول ذات أنظمة قانونية متشابهة تطبق تجري على تعريف واحد للاجئ، ولكن النتائج فيها مختلفة كثيراً من حيث المقر لهم بلاجئتهم، ووجدت المؤلفة أنه كلما زاد عزّل صانعي القرار عن التأثير السياسي زادت قدرتهم على وضع قانون للاجئين بطرق تقدمية وعلى الإقرار بالطلّبات القويّة.

وأما العلماء الذين يدرسون إجراءات الإقرار للاجئين في شمالي العالم، فيحللون القرارات المنشورة ومعدلات الإقرار، وفي كثير من الحالات، تمكّنوا من الوصول بضمّان إلى السجّلات التي توثق أعمال اتّخاذ القرار. ولم يقتصر العلماء على مراقبة الإجراءات التي كانت في الأمكنة العامة فحسب، بل سمح

لهم أيضاً بدخول المؤسسات وحضور أعمال صنع القرار التي تجري عادةً في جلسات خاصة. هذا، وتمكّن التقانات الجديدة من دراسة صنع القرار الشامل ولكن هذا معتمد أيضاً على إمكان الحصول المصدريّة. فإن حصل عليها العلماء أمكنهم ذلك أن يوردوا أفكاراً عميقة في جودة صنع القرار.

جوانب رئيسة في الإقرار للاجئين

١. الإقرار الجمعيّ

الإقرار الجمعيّ ركنٌ من أركان الإقرار للاجئين، وهو ركنٌ غير مقدّر حق قدره. مثال ذلك: أن تركية –وهي أكثر البلاد تضييماً للاجئين– اعتمدت الحماية الجمعيّة لنحو ثلاثة ملايين وسبعة أعشار المليون من السوريين (مع أنها تحافظ على الإجراءات الإفرادية للجنسيات الأخرى كثير محافظاً). وأما الإقرار على أساس «أول وهلة» فيجري أكثره في إفريقيا، ولكن تجري أيضاً ضروب أخرى من الإقرار الجمعيّ، ومنها استعمال الافتراض القويّ للإدماج، في كثير من السياقات، ومنها مال يتّبع في مفوضية اللاجئين من سنن عمل. وأما في الشرق الأوسط، فيكثر فيه أن يُقرّ للاجئين العراقيين والسوريين إقراراً جمعيّاً. ثم إن بعض دول الاتحاد الأوروبي استجابت للاجئين السوريين الذي قدموا سنة ٢٠١٥ بضروب من الإقرار الجمعيّ يحكمها الواقع؛ أي رجّحت معاملتهم معاملة اللاجئين. مثال ذلك: أن مقابلات اللجوء في ألمانيا ما عادت مطلوبة، بعض الوقت، ما لم تكن جنسية السوريين مشكوكاً فيها.

وأحد التحدّيات الكبرى التي اعترضتنا صعوبة جمّع المعطيات على أساس قانوني ومعطيات الإجراءات المحيطة بالإقرار الجمعيّ. وبتنشر اتّباع الإجراءات القائمة على أول وهلة على نطاق واسع في إفريقيا، ولكن، لا يوجد مصدر مركزي للمعلومات حول هذه القرارات، وفي بعض الحالات، يصعب تحديد موضع السجلات، مع أنها تُحدّد بفعلات صفة ملايين اللاجئين. وعلى الرغم من قصور المصادر الرسمية والوضوح والصراحة، فالظاهر أن الصفة التي من أول وهلة فعالة من حيث إتاحة صفة آمنة للاجئين. مثال ذلك: أن اللاجئين السودانيّين في كينيا المقرّ لهم من أول وهلة كانوا من الجماعات القليلة من اللاجئين الذين قابلناهم وأعربوا عن رضاهم عن الإقرار من حيث إمكان الوصول إليه وإنصافه.

٢. شأن مفوضية اللاجئين

على أن صانع القرار العظيم الذي لم يُدرّس حق ما يستحق من الدراسة هو مفوضية اللاجئين. إذ تتولى مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ في الدول التي ليست طرفاً من أطراف اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١، وفي كثير من الدول التي ليس فيها إجراءات لجوء وطنية مُطبّقة. وأصبحت الأعمال الأكاديمية الدائرة حول ولاية مفوضية اللاجئين على تقرير صفة اللاجئ (كما يطلق عليها) اليوم قديمة، إذ يرتد تاريخها إلى أواخر تسعينيات قرن العشرين وأوائل العقد الأول من قرن الحادي والعشرين، ومع ذلك، فما كتبت من دراسات

والتوطين، يظهر لنا أنّ إعادة التوطين عملٌ قليلٌ الوضوح والصراحة فيه، حتّى أقلّ ممّا في تقرير صفة اللاجئين.

هذا، وتجري مفوضية اللاجئين ضرباً معيّناً من تقرير صفة اللاجئين لإعادة التوطين، لا بدّ لها فيه من انتقاء اللاجئين الذين يلائمون أولويّة دول إعادة التوطين. وفي هذا الإجراء تداخلٌ في تعريف اللاجئين، والتباسٌ في معايير مواطن الضعف، وفيه أنّ اللاجئين لا بدّ لهم من أن يلائموا ما عند الدول من تفضيلات معلنة وغير معلنة. ثم إنّ عدم الصراحة والوضوح في هذا الإجراء كثيراً ما يترك الباحثين، والمزاويلين، واللاجئين - وهم الأهم -، في حالة جهل لأساس الخيارات.

ذلك، وقد تُعزّل الدولة المُضيفة مهمة مفوضية اللاجئين في الإقرار للاجئين، وقد لا ينتج عن تقرير صفة اللاجئين فوائد واضحة للاجئين بالضرورة. مثال ذلك: أنّه في لبنان سنة ٢٠١٥ طلبت الحكومة من مفوضية اللاجئين وقّف الإقرار لطالبي اللجوء السوريين، فأدّى ذلك إلى أن لا يجاوز الأمر كتابة أعداد اللاجئين، بدلاً من أن تسجّل حالاتهم، فمنعهم هذا من حصولهم على شهادة اللاجئين، فاحتمل أمرهم تقليل إعطائهم حقوقاً ومعونة معيّنة. ولا شك أنّ افتقار اللاجئين إلى «الحماية» الناجم عن الإقرار لهم واضحٌ في كثير من الدول. وموافقة للنتائج التي توصلت إليها مايا جامايير في لبنان، ولما أوردته دريا أوركل من مزيد بحثها في هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية، فعند كثير من اللاجئين (المحتملين) الذين يسعون إلى أن يُقرّ لهم بلجائبتهم في الدول غير الموقعة، قد يُقلل الإقرار لهم من حقوقهم ولا يزيدهما. ومن الأمثلة على ذلك: اشتراط السلطات اللبنانية على اللاجئين الذين تُقرّ لهم مفوضية اللاجئين بلجائبتهم أن يُوقّعو في تعهد بأن لا يعملوا في لبنان.

الخاتمة

وفي الختام نقول إنّنا في هذه المرحلة الأولى من بحثنا ما نزال نبذل جهداً لنصل إلى تقدير قائم على الأدلة لإجراءات تقرير صفة اللاجئين. فإن كانت الإجراءات مبهمّة وغير معلنة للناس أو غير مفتوح سبيلها أمام التفحص العلمي، كان لا بدّ لنا من الاعتماد على أقوال اللاجئين ومُقدّمي المعونة القانونية وغيرهم، ممّن يدعمون اللاجئين لمشاركتهم في إجراءات الإقرار. وإنّا في بحثنا معتمدات على حُسن نية صانعي القرار والمسؤولين، في كل من مفوضية اللاجئين والهيئات الحكومية،

وبحوث شديد الأهمية، فقد علّق على الافتقار إلى الإجراءات المنصّفة والمحاسبة داخل أعمال مفوضية اللاجئين. ويبدو أنه في السنين التي بين ذاك الزمن وهذا الزمن، أصلحت مفوضية اللاجئين أعمالها في تقرير صفة اللاجئين وتوسعت في المبادئ التوجيهية الإجرائية فيه. ففي سنة ٢٠١٤ و٢٠١٥، نشرت مبادئ توجيهية في الإقرار من أول وهلة بصفة اللاجئين والحماية المؤقتة. ويوازي ذلك، أنّها سعت إلى شرح وتحسين تقرير صفة اللاجئين من خلال تعزيز الإقرار الجمعي. وفي أيار/مايو سنة ٢٠١٦، أدخلت مفوضية اللاجئين في عملها مقاربة جديدة وصيرتها رسميّة، أدخلتها على «مشاركتها الإستراتيجية» في تقرير صفة اللاجئين، فعزّزت بعض سنن عملها السابقة التي تتبّعها^٧، وتتنص هذه المقاربة الجديدة على أن «إستراتيجيات معالجة الحالات المتنوعة - مثل المعالجة الجمعيّة على أساس الإقرار من أول وهلة بلاجئيّة اللاجئين أو الإجراءات الميسّرة لحملة الجنسيات التي لا شك في أنها محتاجة إلى الحماية - يجب أن تُستبق في ذهن لصوّن جودة الإجراء ونزاهته وكفاءته».

ومع كلّ ذلك، لا يمكننا إلى اليوم تقدير غور هذا الإصلاح. وأكبر التحديات في دراسة شأن مفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئين هو إبهامها. فقرارات مفوضية اللاجئين لا تُنشر، بخلاف قرارات الاستئناف في الأنظمة الوطنية. وفي الواقع، لا توجد إلى اليوم آليات استئناف مستقلة لقرارات مفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئين. ثمّ إنه على الرغم من المبادئ التوجيهية الإجرائية عند مفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئين، فلا معلومات عن الكيفية التي تتخذ بها مفوضية اللاجئين نفسها قرارات تقرير صفة اللاجئين. ومما يبيّن الانفتاح الملحوظ في بعض سلطات الدول - وأكثرها في شمالي العالم - أنّ ليس في مفوضية اللاجئين صراحة ووضوح والسنن التي تتبّعها في عملها غير مفتوح سبيل التفحص إليها.

٣. الإقرار للاجئين في الدول غير الموقعة

وقد بدأنا توّاً نفهم الأغراض المتنوعة لتقرير صفة اللاجئين، لا سيّما في الدول التي تُضيف اللاجئين علي مَصّض، ومنها الدول التي لم تُصدّق اتفاقية اللاجئين. وكثيراً ما يكون مهمة ولاية مفوضية اللاجئين على تقرير صفة اللاجئين في الدول غير الموقعة هو التمكين لإعادة التوطين. ومع ذلك، نجد أنّ أمكنة إعادة التوطين غير متاحة البتّة للسواد الأعظم من اللاجئين. وحين ننظر في الروابط بين تقرير صفة اللاجئين وإعادة

١. هذا المشروع جزءٌ من مشروع رفمغ (RefMig): اللاجئين مهاجرون: تنقل اللاجئين والإقرار لهم وحقوقهم. وهو مشروعٌ نائل جائزة أوف 2020، يُؤله مجلس المشروع الأوربي، وأرقام منحته (716968).

٢. Schoenholtz A I, Ramji-Nogales J and Schrag P G (2007) 'Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication', *Stanford Law Review* 60 (2): 295

(زوليت للاجئين: التفاوت في الحكم في اللجوء)
bit.ly/SLR-Refugee-roulette

٣. Martén L (2015) 'Political Bias in Court? Lay Judges and Asylum Appeals', Uppsala University, Department of Economics Working Paper Series 2/2015

(تحيز سياسي في المحكمة؟ القضاة المتحيزون وطعون اللاجئين)

٤. Hamlin R (2014) *Let Me Be a Refugee*, Oxford University Press (دعني أكون لاجئاً)

٥. أي يكون الإقرار ذاتياً لاكثر أفراد الجماعة المُقرّ له، لم نقل كل أفرادها.

٦. Alexander M (1999) 'Refugee Status Determination Conducted by UNHCR', *International Journal of Refugee Law* 251; Kagan M (2006)

'The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination', *International Journal of Refugee Law* 1.

(حارسٌ محصور: تحديات الحماية الناشئة عن تقرير مفوضية اللاجئين لصفة اللاجئين) وقد نشرت مدونة اسمها «مرصد تقرير صفة اللاجئين»، وأسستها ميميل كيجان، كثيراً من الدراسات حول التحديثات في تقرير صفة اللاجئين الذي تجربه مفوضية اللاجئين.

٧. UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 66th meeting. 'Refugee Status Determination', 31 May 2016, EC/67/SC/CRP.12

(تقرير صفة اللاجئين) www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf

بأن يسمحوا لنا بالوصول إلى السجلات التي توثق إجراءات الإقرار للاجئين. فما نراه اليوم من عدم الصراحة والوضوح لا يجعل إجراءات الإقرار للاجئين مُستقلة بعض الاستغراق على الباحثين فحسب، بل يفتح إلى ذلك سبيل الشك في إنصاف الإجراءات.

كاثرن كوستلو costello@hertie-school.org

بروفيسورة في قانون اللاجئين والهجرة، بجامعة أكسفورد، وبريفيسورة ومديرة مشاركة في الحقوق الأساسية، بمركز الحقوق الأساسية، في كلية هرتي www.hertie-school.org/en/fundamental-rights

كارولين نالوله caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
موظفة بحوث

دريا أوزكُل derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
موظفة بحوث

في مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد
www.rsc.ox.ac.uk



اللاجئون مهاجرون: تنقل اللاجئين والإقرار لهم وحقوقهم (مشروع رفمغ)

أُخرجَ موضوع هذا العدد معاونته زملاء من مشروع رفمغ (RefMig) البحثي. ولبلوغ فهم عميق للقوانين والمعايير والمؤسسات وسنن العمل التي تحكم اللاجئين والهجرة وتنقل اللاجئين، يبحث مشروع رفمغ في الانقسام بين اللاجئين (وغيرهم من) المهاجرين في سياقات عدة.

ويبحث رفمغ الرأى منظومٌ في سلكين متباينين إلا أنهما مترابطين: فسلك «الإقرار للاجئين» يبحث موازناً في تقرير صفة اللاجئين وما له صلة بها من أعمال، وسلك «منظمات الحماية» يركز همّه في المنظمات الدولية في نظام اللجوء والهجرة، وبخاصة المنظمة الدولية للهجرة، ويبحث في الكيفية التي تفهم بها هذه المنظمات وتصوغ وتحدد الفرق بين اللاجئين وغيرهم من المهاجرين. ومحور رفمغ الذي يدور عليه السلكان هو محاسبة المنظمات الدولية (قانونياً وسياسياً).

ويقود المشروع البروفيسورة كاثرن كوستلو، وهي بروفيسورة بكرسي أندرو ملن في قانون اللاجئين والهجرة، بمركز دراسات اللاجئين (وهي من المركز في إجازة خاصة)، وبروفيسورة أيضاً في الحقوق الأساسية، ومديرة مشاركة في مركز الحقوق الأساسية بكلية هرتي. وبشاركتها العمل في المشروع الدكتور دريا أوزكُل، والدكتورة كرولين مالوي، والدكتورة أنجلا شروود، من مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد. وقد نال هذا المشروع منحة من برنامج البحث والابتكار: أوف ٢٠٢٠، مؤهلاً مجلس البحوث الأوربي (وأرقامها هي ٧١٦٩٦٨).

إن رفمغ لِمحتاج إليك!

تجري فرقة رفمغ اليوم مقابلاتٍ وغيرها من وسائل جمع المعطيات، وهي بخاصة مُهتمةٌ بمناقشة ما تحمله من خبرة إن كنت:

- موظفاً أو مراجعاً (اليوم أو سابقاً) في تقرير صفة اللاجئ عند مفوضية اللاجئين
- عاملاً في منظمة معونة قانونية تمثل رافعي طلباتٍ في ما هو داخل تحت ولاية مفوضية اللاجئين من إجراءاتٍ في تقرير صفة اللاجئ

فإن كنت مهتماً بمشاركتنا ما تحمله من خبرة نرجو أن تُرسلَ إلينا رسالةً إلكترونية من طريق refmig@qeh.ox.ac.uk وإن شئت معرفة مزيد من التفاصيل فلتنر www.refmig.org/weneedyou

ستُشر الاستطلاعات الشبكية لموظفي تقرير صفة اللاجئ عند مفوضية اللاجئين وموظفي منظمات المعونة القانونية في www.refmig.org/weneedyou أول سنة 2021.