

الإقرار للاجئين في اليونان: سياسات في قيد التفحص

أَنْغِلِيكِي نَكْلُوبُلُو

حَسَّنَ إِصْلَاحَ نِظَامِ اللِّجُوءِ فِي اليُونَانِ أَوَّلَ أَمْرِهِ الإِنصَافَ وَالاستِقْلَالَ فِي تَقْرِيرِ صِفَةِ اللَاجِئِ، وَلَكِنْ تَلَاهُ إِصْلَاحَ فَائِزَ أَسْئَلَةٍ مَرَّةً أُخْرَى.

والمكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء (EASO). وكانت الحاجة إلى الاستقلال في تقرير صفة اللاجئ في قلب استراتيجية الخطة، وقدم المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء ومفوضية اللاجئين من الدعم الشيء الكثير، أكثره تدريب ومشاركة معارف، وإنفاق مال أيضاً. ومشاركة المنظمات غير الحكومية، أتاحت مفوضية اللاجئين فوق ذلك بناء قدرات الموظفين وتبليغ القادمين الجدد المعلومات عند مواضع دخولهم والمحجوزين في المحاجر.

على أن التعقيدات التي تنطوي عليها التغييرات التشريعية والإدارية المطلوبة، وبصاحبها القيود المالية الناجمة عن الفتر الاقتصادي الشديد، عنت أن الانتقال إلى النظام الجديد كان بطيئاً. وفي خلال المرحلة الانتقالية الأولى التي استمرت إلى شهر حزيران/يونيو من سنة ٢٠١٣، احتفظت الشرطة لنفسها باختصاص التسجيل وتقرير صفة اللاجئ في الدرجة الأولى. وسُمح لممثلي مفوضية اللاجئين بحضور المقابلات وطرح أسئلة على رافعي الطلبات، فحسن ذلك جودة المقابلات.^٢ ومع ذلك، بقي عدد المقر لهم في قرارات الدرجة الأولى قريباً من الصفر. وما كانت آراء مفوضية

قبل سنة ٢٠١٣، كانت مسؤولية تقرير صفة اللاجئ في اليونان، وهي إلى أوروبا مدخل رئيس يُلجّه المهاجرون غير النظاميين وطالبو اللجوء، تقع على ما درجت به العادة على عاتق الشرطة والوزارة المسؤولة عن النظام العام. وقد نُقدَ نظام اللجوء في اليونان نقداً نطاقه عريض لعدم فعاليته، وعدم الضمان فيه، والحبز الجماعي المتماذي في أحوال دون المعايير المقبولة، والصد، فأدى إلى توليد الخوف والاثام عند الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية. فدفع هذا النقصان المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان إلى إدانة البلد بإعادة طالبي اللجوء قسراً ومعاملتهم معاملة غير الإنسانيّة أو مهينة، وقد قرّرت محكمة العدل في الاتحاد الأوروبي أن إجراءات اللجوء فيه يعترضها نقصان بنيوي.^١

وبضغط من الاتحاد الأوروبي وضغط دولي، وضعت اليونان في سنة ٢٠١٠ خطة وطنية في اللجوء والهجرة والازمت نفسها إصلاح نظام اللجوء فيها فأنشأت سلطتي لجوء مدنيّتين مستقلتين تجريان تقرير صفة اللاجئ: فدايرة اللجوء في الدرجة الأولى وهيئة الاستئناف في الدرجة الثانية. بدعم الخطة جهات، منها المفوضية الأوربية ومفوضية اللاجئين

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

طلباتهم في الدرجة الأولى الحماية الدولية في الدرجة الثانية. ومع أنّ كثيراً من اللاجئين استمروا في تجنب نظام اللجوء اليوناني بسبب مشكلات الوصول إليه وسياسات الاستقبال والاندماج غير الملائمة، أسهمت هذه الإصلاحات في إعادة ثقة اللاجئين بالنظام بعض إعادة.

مقاربة النقطة الساخنة

على أنه لا بدّ من النظر إلى إصلاحات نظام اللجوء اليوناني في سياق ما يُسمّى بأزمة اللاجئين لسنة ٢٠١٥، حين قدّم نحو من مليون إنسان من سورية ودول

أخرى إلى اليونان عابرين تركية، من طريق الجزائر في شرقي بحر إيجة على الأكثر، وانتقلوا عابرين البرّ الأكبر وغربي البلقان إلى دول الاتحاد الأوربي الأخرى. وقد زادت تلك الحال الضغط السياسي في الاتحاد الأوربي للأخذ في سياسة لجوء وهجرة أكثر تقييداً، فكانت اتفاقية سنة ٢٠١٦ بين الاتحاد الأوربي وتركية، وموجب هذا الاتفاق، يُعاد إلى تركية جميع المهاجرين غير الشرعيين الجُدد الذين يصلون إلى جزائر اليونان، وقبل إعادتهم يُنقلون إلى «نقطة ساخنة» تُدار على الجزائر الكبرى شرقي بحر إيجة. ومع أنّ المحكمة العامة في الاتحاد الأوربي قررت بعد ذلك أن الاتفاقية غير مُلزمة، غُيّر القانون وسُنّ العمل في اليونان فجأة ليمثل ما تُلزمه الاتفاقية.

ويُنظر في طلبات تقرير صفة اللاجئ المرفوعة في برّ اليونان الأكبر إفرادياً على أساس الجدارة، من غير نظر إلى جنسية رافع الطلب. ومع ذلك، تُفحص الطلبات التي يرفعها في جزائر شرقي بحر إيجة السوريون القادمون من تركية من البحر بعد بدء العمل بالاتفاقية، تُفحص من حيث المقبولية بناءً على أنّ تركية بلد آخر آمن يمكن أن يعاد إليها طالبو اللجوء (بحسب ما هو منصوص عليه في اتفاقية الاتحاد الأوربي وتركية). وحتى نهاية سنة ٢٠١٩، رُفّضت الطلبات التي رفعها أشخاص من جنسيات غير سورية (ويزيد معدل الإقرار لأصحاب هذه الجنسيات على ٢٥٪) لأنّ مقبوليتها



طالبو لجوء مرزحومون في مركز لوريا للاستقبال والتسجيل، في لفسس، قبل الحريق الذي اندلعت نازح في أيلول/سبتمبر سنة ٢٠٢٠.

اللاجئين في الطلبات إلا استشارية، واحتفظت السلطات اليونانية لنفسها بسلطة اتخاذ القرارات، وكانت ممتنعة كثير امتناع عن منح الحماية الدولية. مثال ذلك: أنّ في سنة ٢٠١٢ نال سوريّان فقط من أصل ١٥٢ سوريّاً في الدرجة الأولى صفة اللاجئ أو الحماية الثانوية^٢. هذا من جهة، ومن جهة أخرى قاد تأليف لجان استئناف مستقلة إلى زيادة معدل الإقرار للاجئين إلى ٣٣٪ في مدة سنة^٤.

وقد أُلّفَت لجان الاستئناف الجديدة من ثلاثة أعضاء: موظف مدني، وقانوني متخصص بقانون اللاجئين وحقوق الإنسان (اختير من بين جماعة من الخبراء أعدتهم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان)^٥، وقانوني ثانٍ رشحته مفوضية اللاجئين. وحفوظ على استقلالية اللجان وحيادها بوضع معايير توظيف محدّدة وإجراء انتقاء سليم. مثال ذلك: أنّ مدير كل لجنة عيّنته جماعة من الخبراء بمشاركة أمين المظالم اليوناني المستقل وأكاديميين ومفوضيّة اللاجئين. ثم إنّ لأعضاء اللجان استقلالية تامّة في الواجبات المسندة إليهم.

هذا، وحسنت هذه الخطّة تقرير صفة اللاجئ من حيث جودته وإنصافه ورفعت معدل الإقرار للاجئين. مثال ذلك: أنّه في خلال الشهور الأولى من تأليف هذه اللجان، مُنِح جميع السوريين والصوماليين والإيرانيين الذين رُفّضت

المستقلة، فأصبح عضوًا كل لجنة قاضيين إداريين، مع بقاء عضو فقط خبير من مفوضية اللاجئين والمجلس الوطني لحقوق الإنسان. هذا، وحُفِضَت درجة الخبرة في ميدان اللجوء والهجرة وحقوق الإنسان، ذلك أنها كانت لمُعَيَّنِينَ ضرورةً فصارت مجرد مُقَوِّمٍ. واللجان اليوم أيضاً مُعَفَّاة من واجب رفع التقارير الدولية إلى أمين المظالم اليوناني، وهذا يثير المخاوف حول الرقابة الفعّالة على الإدارة.

وقد شكّا ثمانية عشر عضواً من اللجان - أي نحو ثلث جميع الأعضاء- علناً هذه الإصلاحات، ففتحو سبيل الشك في استقلالية الخطة الجديدة وحيادها، ونقدوا أنّ اتفاقية الاتحاد الأوروبي وتركية غير موافقة التشريعات والقرارات الأوروبية والدولية الراسخة في حقوق الإنسان.^٨ وقد استبدل بالخبراء أعضاءً في السلطة القضائية لا خبرة عندهم مما هو مطلوب ولا مهارة، وما يزال هذا أمراً يكفر فيه الخلاف والجدل. واستُبدِل، وهذه المقالة تُكْتَبُ، قاضٍ إداريٍّ آخرٍ بآخر عضو خبير في لجنة الاستئناف، فصار تركيب اللجان قضائياً بالكلية. وقَرَّرَ مجلس الدولة اليوناني أن يكون الإصلاح موافقاً للدستور وحقوق الإنسان. فقبل بذلك شرعية القرارات بناءً على قبول أن تركية بلد آمن، فأثار ذلك بين مزاوي القانون والأكاديميين من الخلاف والجدل الشيء الكثير.

أسئلة في دور المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء

بعد اتفاقية الاتحاد الأوروبي وتركية، نُشِرت في النقطة الساخنة باليونان فرقٌ من المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء اليونانية لتفَيِّدَ دائرة اللجوء اليونانية بما عندها من معونة ومهارة في إدارة طلبات اللجوء. ومع ذلك، فقد مُدِّ اختصاص الفرق كثيراً إلى ما يتعدى اختصاص عملهم الأول. فهي اليوم تجري مقابلات المقبولة، وتجري المقابلات في جزء من الإجراءات النظامي (فتفحص وجوه الاستئصال في الطلبات)، وهي المقرّرة داخل لجان الاستئناف، تُصدّر الآراء بناءً على الملفات الشخصية لراعي الطلبات، وتؤدي غير ذلك من الواجبات في معالجة الطلبات. فدورها في الإجراءات يُنَشِئُ تحديات في الحقوق الأساس.

وبناءً على ما تقدّم ذكره، أعرب أمين المظالم الأوربي بقلقه من الحد الذي تبلغ إليه مشاركة موظفي المكتب الأوربي

ناقصة بناءً على ما تقدّم ذكره أنّفاً سَنَنَ العمل المتبّعة هناك، ولكن هذه الحال بدأت تتغيّر قليلاً تغيّر في سنة ٢٠٢٠. على أنّ سنن العمل هذه تميّزتها لا إنصاف فيها، إذ يُطبّق فيها معيار المقبولة بحسب جنسية رافع الطلب وتاريخ دخوله وموضع دخوله.

وتُرفَضُ الطلبات التي يرفعها السوريون القادمون من تركية بموجب الخطة التي تقدّم ذكرها على أساس قرار نموذجيٍّ موحد يطبق الحجة نفسها على كل حالة ويستند إلى تصوّرٍ للسلامة عامٍّ ومبهم. وهذا يعارض ما اشترط على الدول من أن يُعامل رافعو الطلبات بالسوء، وأن لا يُميّز بينهم، وأن يولى خوفهم من الشخصي من الاضطهاد أو الضّرر الجسيم الملائم من النّظر. وفوق ذلك، لا يُقدّر خطر إعادة القسرية بجد، ويظهر من تجربتي ومن توصل إليه آخرون أنّ كثيراً من القرارات تستند إلى معلومات البلد الأصلي التي تُبَيِّنُ الحال السياسية الراهنة ولا ما هو حاصل بالفعل من معاملة اللاجئين في تركية. ثم إنّ العبور في تركية الذي لا يمتدّ إلا بضعة أسابيع أو شهور، من غير حماية فعّالة، كاف لإقامة صلة مناسبة بين العابر وبلد العبور، وهو ما يؤدي إلى رفض الطلب. وهذا المفهوم يُشوّه المعنى الحقيقي لاتفاقية سنة ١٩٥١، إذ هي لا تشترط أن يصل اللاجئين من بلدهم الأصلي إلى البلد المضيف رأساً.^٩

وبإلغاء بعض هذه القرارات السيئة، دحضت لجان الاستئناف المستقلة افتراض السلامة في ضوء الحقائق والظروف الفردية لكل حالة، من خلال تقدير أكثر دقة لما هو حاضر من معلومات البلد الأصلي.

ومع ذلك، بعد وقت قصير من إطلاق نظام اللجوء الجديد، أثبتت أسئلة حول خصيصة الإنصاف والاستقلالية عند السلطات. ثم أخذ في إصلاح آخر في حزيران/يونيو من سنة ٢٠١٦، ومما كان فيه وُضِعَ قُبُود على الحق في جلسة استماع شخصية عند الاستئناف، ونُقِلَ الاختصاص في منح صفة استحقاق المعونة الإنسانيّة من لجان الاستئناف إلى وزير الداخلية، وُضِعَ مفرط على المجلس الوطني لحقوق الإنسان ليعيّن الخبراء تعييناً سريعاً (وحين لا يمكنه أن يعيّنهم في الأجل الذي اشترط عليه، يعيّن الوزير الخبراء بنفسه). وأيضاً، فقد غيّر الإصلاح تأليف لجان الاستئناف

الداعم في شؤون اللجوء في تقدير طلبات اللجوء في النقطة الساخنة، ومن جودة مقابلات المقبولية وإنصاف إجراءاتها. وأيضاً فقد وجد أنه نظراً إلى ما يفرضه الواقع من تأثير مشاركة المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء على القرارات التي تتخذها سلطات اللجوء في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي (وهو أمر ممنوع بموجب اللائحة التأسيسية للمكتب)، فالمنظمة «تُشجّع سياسياً على التصرف تصرفاً لا يماشي دورها القانوني الراهن، وهذا أمر تثبتته حجة». ثم إن موظفي المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء ليس لهم من الاستقلالية ما لأعضاء لجان الاستئناف، وهذا يزيد في تقييض الضمان في الإجراءات.

أنغليكي نكلوبولو annikolopoulou@yahoo.com

محامية، من نقابة المحامين في ثيسالونيكي

www.linkedin.com/in/angeliki-nikolopoulou-a957941b6/

ECtHR [Grand Chamber], *M.S.S. v Belgium and Greece*, 2011. ١

bit.ly/ECTHR-MSSvBelgiumGreece2011; CJEU [Grand Chamber],

C-411/10, 493/10 *N.S. and Others*, 2011

(السيد م. س. ضد بلجيكا واليونان)

bit.ly/CJEU-NSandOthers2011

AIDA (June 2013) *National Country Report: Greece*, p22. ٢

(التقرير القطري الوطني: اليونان)

www.asylumineurope.org/reports/country/greece

UNHCR Greece (2013) *Syrians in Greece. Protection Considerations and* ٣

UNHCR Recommendations

(السوريون في اليونان: اعتبارات الحماية وتوصيات مفوضية اللاجئين)

www.refworld.org/pdfid/525418e14.pdf

Asylum Information Database, *Greece Country Report June 2013*. ٤

www.asylumineurope.org/reports/country/greece; see also UNHCR (2014)

'Greece as a Country of Asylum'

(اليونان من حيث هي بلد لجوء)

www.refworld.org/pdfid/54cb3af34.pdf

٥. اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (NCHR) مؤسسة مستقلة تُسدي النصح والإرشاد إلى

الدولة اليونانية في حماية حقوق الإنسان.

General Court of the European Union, 'Press release No 19.17'. ٦

(بلاغ صحفي مرقوم بـ 19.17)

bit.ly/GeneralCourt-press-release-19-17

UNHCR (2017) *Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal* ٧

Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951

Refugee Convention

(استنتاجات موجزة في عدم العقاب بالدخول أو الحضور غير القانونيين: تفسير وتطبيق

المادة 31 من اتفاقية اللاجئين لسنة 19٥١)

www.refworld.org/docid/5b18f6740.html

https://thepressproject.gr/epistol-melon-epitropis-prosfugon/ ٨

European Ombudsman 'Decision in case 735/2017/MDC', 7 July 2018. ٩

https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711;

see also FRA (2019) *Update of the 2016 opinion of the European Union*

Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set

up in Greece and Italy

(القرار في القضية ذات الرقم MDC/2017/735)

bit.ly/FRA-opinion-update-hotspots-2019

Aggelidis D 'Outrageous request to the EU for legalizing pushbacks', ١٠

ifSyn, 5 June 2020 [in Greek]

bit.ly/EFSYN-Aggelidis-05062020 (طلبُ شأنُهُ إلى الاتحاد الأوربي لتشريع الصّد)

(ف-كورونا-١٩) وتهديدات أحر

وقد أدت جائحة (ف-كورونا-١٩) إلى تعليق التسجيل في تقرير صفة اللاجئين والمقابلات باليونان، وأنشأت عقبات إضافية أمام المعونة القانونية الفعالة والتمثيل القانوني الفعّال، فزاد ذلك من إضرار الحق في سبل الانتصاف الفعّال. واستمر فحص طلبات الاستئناف المعلقة مع العجز العملي لرافعي الطلبات على مقابلة المحامين، والحصول على ملفات اللجوء في الوقت المناسب، والاستعداد قبل النظر في طلب الاستئناف. ومع ذلك، ذكر محامون أن موظفي طلبات اللجوء ضغطوا عليهم لكي لا يشاركوا في المقابلات بسبب شروط التباعد الاجتماعي، وعنى ذلك أنّ بعض المقابلات ربما جرت من غير أن يكون مع رافعي الطلبات محامون. وفي خلال ذلك، رُفِضَت طلبات مئات من رافعي الطلبات في النقطة الساخنة.

ذلك، وتسير المقاربة التقييدية للحماية، كما يَري في إجراءات تقرير صفة اللاجئين وسياسة النقاط الساخنة، مع استمرار اليونان في بناء مخيمات جديدة مغلقة - وهذا اليومَ استجابة للجائحة وللحريق الذي أتى على مَحَيِّم موريا- وإلغاء صفة استئصال المعونة الإنسانية، ومع تساقط جودة واستقلالية نظام اللجوء في البلد. وتشير الإحاطة الصحفية الأخيرة إلى تغييرات محتملة، منها أخذ دائرة اللجوء في إعادة مَنْ رُفِضَ طلب لجوئه. فقد طلب نائب وزير الهجرة واللجوء اليوناني إلى الاتحاد الأوربي اشتراط شرط إعادة قسرية يمكن أن تطبقه دول