# الطعن في قانونية المنع من الخارج في أُقيانوسيا وأوربا وأمريكا الجنوبية: أمهمة مستحيلة هي؟

لُويسا فِلِين فراير وإِلِني كاراجُرجيُو وكَيْت أُغ

**التطورات القانونية الأخيرة في قاراتٍ شتّى مثالٌ لقُربِ استحالة أن تُستعمَل المحاكم للطعن في قانونية ما يُعمَلُ به في المنع من الخارج.**

هذه مقالة تلقي الضوء على طرق سلكها فاعلون شتّى في التعاون من الخارج على تدبير شأن الهجرة، فضيَّقت مجاريَ التفحُّص القضائي والمحاسبة. وهي مبنيَّة على بحث سابق أجرته مؤلِّفاتها، نظر كيفَ يُفضي المعمول به في المَنع من الخارج إلى توهين معايير حماية اَللاجئين.[١]

## أقيانوسيا

كان طُعنَ في سياسة أستراليا في معالجة الطلبات في الخارج أمام المَحكمة في أستراليا وبابوا غينيا الجديدة وناورو. وقد نجحت القضية الأسترالية الأولى، ولكن أتى بعدها إصلاحات تشريعية وقرارات قضائية أفضت إلى انتفاء الفائدة من كلِّ طعن قضائي آخر في صحة معالجة الطلبات في الخارج. ويمكن أن يشرع أفراد طالبي اللجوء واللاجئين في الإجراءات القانونية على قانون المسؤولية التقصيرية –وهو قانون يتناول القضايا التي يوقع فيها أحدٌ الإساءة على غيره- ولكن ذلك لا يكون إلا طلباً لنقلٍ مستعجل للعلاج الطبي.[٢] فهذه قضايا نقلٍ طبي لا تطعن في صحّة معالجة الطلبات في الخارج طعناً مباشراً.

ومقاضاة معالجة الطلبات في الخارج قصّتها طويلة، ابتدئ بها بطعن سنة ٢٠١١ في اتفاقية المنع من الخارج بين أستراليا وماليزيا.[٣] وحكمت المحكمة العليا في أستراليا بانتفاء الصحّة من قرار وزير الهجرة بإعلان ماليزيا مكاناً آمناً ليُرسَلَ إليه طالبوا اللجوء واللاجئون. وقد كان مُعْتَمَدُ القرار أنّ قانون الهجرة لعام ١٩٥٨ نصَّ على أن الوزير لا يجوز له أن يصدر إعلاناً كهذا إلا إذا فتحت الدولة الثالثة باب الحماية فيها. وفسَّرت المحكمة «الحماية» بأنها حقوق منصوص عليها في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، ومنها على سبيل المثال لا الحصر عدم الإعادة القسرية، وختمت الحُكْم بأن ماليزيا لم تفتح باب الحماية لا قانوناً ولا تطبيقاً. فكان من ذلك أن عدَّل البرلمان الأسترالي قانونَ الهجرة فانتزع الإشارة إلى «الحماية» وذكر أنْ لا شرط لأن يسمِّيَ الوزيرُ بلداً ثالثاً مركزَ معالجةِ طلباتٍ إقليمياً إلا أن يكون ذلك «في المصلحة الوطنية».

وكلُّ ما عُرِضَ بعد ذلك على المحاكم الأسترالية من قضايا طَعَنَ بها اللاجئون في معالجة الطلبات في الخارج لم يخب سعيها فقط، بل سدَّت أيضاً أفق نجاح المقاضاة في المستقبل. ففي سنة ٢٠١٤، طعن طالبُ لجوء إيرانيٌّ محجوز في جزيرة مانوس في قرار الوزير أن يُسمِّي بابوا غينيا الجديدة مركزَ معالجة طلبات إقليمياً.[٤] وحجّته أنّ الوزير مُلزَم أنْ يراعي الالتزامات القانونية الدولية في أستراليا وبابوا غينيا الجديدة، والقانونَ الداخلي في بابوا غينيا الجديدة والمعمولَ به فيها، وأحوالَ حَجْزِ طالبي اللجوء. وبعد نظر سريع، ردَّت المحكمة العليا الأسترالية هذه القضية والسبب أن لا شَرط –كما جاء في قانون الهجرة– لأن يستعمل الوزيرُ سلطته إلا أن يرى استعمالها من المصلحة الوطنية، وهذا شأنٌ سياسي لا مسألة قانونية. ولمّا سمَّت المحكمة «المصلحة الوطنية» شأناً سياسياً سدَّت باب هذا الضرب من الطعن القانوني.

وفي سنة ٢٠١٥، حاولت طالبةُ لجوء من بنغلاديش أن تطعن في نظام أستراليا لمعالجة الطلبات في الخارج، وذلك بأن طلبت أن يُعلَنَ أن حَجْزَها في ناورو غير مشروع.[٥] فقررت المحكمة العليا في أستراليا أن أستراليا حجزتها ولكنها إنما حجزتها لتنقلها إلى ناورو، وبعد ذلك، حَجَزَتْها ناورو (مع أنّ لأستراليا شديدُ اشتراكٍ في إدارة مراكز الحَجْز في ناورو). فأتى هذا القرار بضدِّ ما تريده رافعة القضية، ورأت المحكمة فيه أن القيود الدستورية المضروبة على سلطة أستراليا في أن تحجزها لا تنفذ إذا نقلت إلى ناورو. ثم قرَّرت المحكمة أنها غير مستطيعة أن تبتَّ في صحة حجزها في ناورو بموجب دستور ناورو. وعلى هذا القرار يجوز لطالبي اللجوء الذين تعالج طلباتهم في الخارج أن يطعنوا في الحَجْز الحاصل في أستراليا أمام المحاكم الأسترالية، ويجوز لهم أن يطعنوا في قانونية حَجْزهم في ناورو أو بابوا غينيا الجديدة في أمام المحاكم في هذين البلدين.[٦] ومع ذلك، قلَّ إمكانُ توهين المعمول به في أستراليا من المنع من الخارج باستعمال الطعن في صحة الحَجْز في الخارج أمام المحاكم الأسترالية.

وفي سنة ٢٠١٦، نجح اللاجئون المحجوزون في جزيرة مانوس في احتجاجهم على حَجْزهم بحقوق الإنسان أمام المحكمة العليا في بابوا غينيا الجديدة. ولكن القضية التي أتت بعدها في المحكمة العليا في أستراليا للطعن في صحة الاتفاقية بين أستراليا وبابوا غينيا الجديدة قد خاب سعيها، وذلك أن المحكمة العليا قضت بأنه «لا قيد في الدستور على السلطة التشريعية ولا التنفيذية يضطرهما إلى أن يتماشيا هما والقانون الداخلي لدولة أخرى».[٧]

## أوربا

وأما أوربا فلا يشبه حالُها حالَ أقيانوسيا في المعالجة المؤسَّسة للطلبات في الخارج، وذلك أن إستراتيجية المنع من الخارج في الاتِّحاد الأوربي تفضِّل أنموذجاً للردع مبنيًّا على تعاون غير رسمي بينه وبين أهمِّ بلدان الأصل وبلدان العبور. وقد قُوِّيَ هذا التعاون في أثناء ما يسمُّونه أزمةَ اللاجئين وبعدها، وكانت تلك التقوية جزءاً من هدف للاتِّحاد الأوربي طويل الأمد لمكافحة الهجرة غير النظامية، وكانت أيضاً أداءً لإنقاذ الأنفس مصمَّمةً لإنهاء رحلات اللاجئين المحفوفة بالمخاطر. وأقرب مثالٍ يمثِّل هذه الاستراتيجية هو الاتفاق السيئ الصِّيت المبرم بين الاتحاد الأوربي وتركيا. وكان أكبر أهداف الاتفاق «إزالة ما يحفز المهاجرين وطالبي اللجوء إلى البحث عن مسالك غير نظامية إلى الاتحاد الأوربي»[٨]، مع التزام تركيا إعادةَ قَبول المهاجرين الذين لمَّا يطلبوا اللجوء في اليونان أو الذين عُدَّت طلباتهم «غير مقبولة» بموجب توجيه إجراءات اللجوء في الاتحاد الأوربي. والتزمت تركيا أيضاً منعَ المهاجرين غير النظاميين من سلوك طرق بحرية أو برية جديدة يدخلون بها إلى الاتحاد الأوربي، وذلك في مقابل تحرير سمات الدخول (التأشيرات) للمواطنين الأتراك وإنفاق ٣ ملايير يورو على المعونة الإنسانية للاجئين في تركيا.

ويحقُّ لدول الاتحاد الأوربي بموجب توجيه إجراءات اللجوء أن تردَّ طلب اللجوء وتعدَّه غيرَ مقبولٍ بناءً على أن رافع الطلب كان يمكن أن يطلب الحماية في بلد «آمن» خارج الاتحاد الأوربي. وغير مطلوب من هذا البلد الذي هو خارج الاتحاد الأوربي أن يكون مصدِّقاً لاتفاقية اللاجئين، ولكن يجب أن يكون لرافع الطلب إمكان الحصول على وضع اللاجئ والدخول في الحماية «عملاً» باتفاقية اللاجئين. وقد صدَّقت تركيا بروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق باتفاقية اللاجئين، لكنها أبقت لها قيداً جغرافياً، وهي به غير ملزمة أن تَعُدَّ من اللاجئين إلا مَن فرَّ من أحداث تجري في أوربا. وهذا في الواقع يستبعد أكثر الذين يطلبون اللجوء اليوم في تركيا. وصحيح أن تركيا عدَّلت –نتيجةً لهذا الاتفاق– تشريعاتها الداخلية لتمكين اللاجئين السوريين من الوصول إلى حقوقهم، ولكن أحوال استقبال اللاجئين في تركيا ليست على المعايير الدولية. ثم إن

هؤلاء لاجئون ومهاجرون فنزويليُّون وصلوا إلى بلدة توميبس الحدودية في بيرو.

الاتفاق المبرم بين الاتحاد الأوربي وتركيا نُقدَ لتشريعه حَصْر اللاجئين في بلدان اللجوء الأول، وتوهينه الحقَّ في اللجوء ومبدأ التضامن كما هو منصوص عليه في القانون الأوربي والدولي.

ومن حيث التدقيق القضائي طَعَنَ في الاتفاق أمام محكمة العدل في الاتحاد الأوربي مواطنون باكستانيون ومواطن أفغاني، وكلُّهم في اليونان. وكاد ذلك يكون فرصةً للمحكمة توضِّح بها القواعد الرسمية المطبقة في اعتماد مثل هذه الاتفاقات داخل الاتحاد الأوربي، مع توضيحها ما ينشأ عن هذه الاتفاقات في حقوق الإنسان. ولكن من أسف أن المحكمة العامة للاتحاد الأوربي لم تمس جوهر الشكوى، ورأت أنْ ليس لها ولاية للحُكْم في القضية.[٩] وكانت المسألة الرَّئيسة التي لا بد من أن تجاب أنَّ الاتفاق الذي جاء في هيئة بيانٍ صحفي عنوانه «بيان الاتحاد الأوروبي وتركيا» هل أخذت به مؤسسةٌ من المؤسسات التابعة للاتحاد الأوربي أم لا؟ وقد اعترفت المحكمة بغموض العبارة في البيان الصحفي، فخاطبت مؤسسات الاتحاد الأوربي المشاركة في الأمـر، وهي المجلس الأوربي ومجلس الاتحاد الأوربي والمفوضية الأوربية، وسألتها في تأليف نص الاتفاق. وبعد تكرار إنكار المسؤولية مرةً بعد مرة[١٠]، انتهت المحكمة إلى أن الاتفاق قد أخذت به تركيا ودول أعضاء في الاتحاد الأوربي، ولذلك ليس للمحكمة ولاية في البتِّ في مشروعيّتها. وأكثر ما نُقدَ في هذا الاستنتاج أن المحكمة لم تقر بأن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي ما كان لها القدرة على إبرام اتفاقية تستوعب مسائل (مثل مراقبة الحدود واللجوء) قد نظمها قانون الاتحاد الأوربي. ويلي ذلك ما نُقدَ من أن المحكمة تجاهلت الأدلة على أن المجلس الأوروبي قد أخذ بالاتفاقية. فقرَّرت أن طعون الطاعنين غير مقبولة.

ويُظهِر الاتفاق بين الاتحاد الأوربي وتركيا صنعَ القرار الغائيّ وغير الرسمي في الاتحاد الأوربي وحوكمةَ الهجرة التي تقودها الأزمة، وهذا يتيح إمكان الهروب من الضوابط والموازين الديمقراطية، وينشئ من ثمَّ أفضية من البينية القانونية. ومما هو جدير أن يذكر أنّ السنن المعمول بها التي تسهل تنفيذ مثل هذه الاتفاقيات –وفيها الحَجْز وإجراءات الحدود– كانت موضوعَ أحكام أصدرتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ولكنها مع ذلكَ لم تُسائل في قانونية هذه الاتفاقيات. ومما يلفت النظر أيضاً أن وجود اتفاقيات إعادة القبول بين الاتحاد الأوربي أو فرادى الدول الأعضاء وبين بلد ثالث (ومثال ذلك: ما بين الاتحاد الأوربي وتركيا، وما بين إيطاليا وليبيا، وما بين إيطاليا وتونس) مع ضغوط الهجرة التي «ليست كغيرها من الضغوط» على السلطات الوطنية في الدول التي يسمونها دول الصفِّ الأمامي الأوربية، كلا هذين الأمرين، استعملتهما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لتسويغ معايير أقل في أنظمة اللجوء والاستقبال الوطنية، ولكي ترفض في الواقع كلَّ مطالبة بالإنصاف.

## أمريكا الجنوبية

أخبر ممثلون من منظمات غير الحكومية ومفوضيَّة اللاجئين بالعمل بممارسات البلد الثالث الآمن –وأكثرها لا أساس قانونياً لها– في منطقة أمريكا الجنوبية. ومنذ سنة ٢٠١٥، وضعت أزمة التَّهجير الفنزويلية نظام حماية اللاجئين التقدمي نسبياً في المنطقة على المحك. وبناءً على تعريف اللاجئ الوارد في إعلان قرطاجنة، تُلزَمُ بلدان أمريكا الجنوبية الاعتراف بلاجئيَّة معظم الفنزويليين المهجَّرين.[١١] ومع ذلك، ضربت دول كثيرة قيوداً متزايدةً على الوصول القانوني والإقامة وإجراءات اللجوء.

ومثال ذلك: أنه قبل منتصف سنة ٢٠١٩، طلبَ اللجوءَ كثيرٌ من الفنزويليين عند الحدود البيروية قبل دخولهم ومضيِّهم في إجراءات لجوئهم. ولكن بين منتصف سنة ٢٠١٩ وإغلاق الحدود في بداية جائحة كوفيد ١٩ في أوائل سنة ٢٠٢٠، ابتدأت بيرو بالغربلة القَبْلية عند الحدود، فتقطَّعت الأسباب بكثير من رافعي الطلبات مدداً من الوقت طويلةً وهم ينتظرون الإجابة. وقد كانت الطلبات ترفض في أكثر الأحـوال. وبين حزيران/يونيو وكانون الأول/ديسمبر من سنة ٢٠١٩، لم يُقبَل من المطالبين باللجوء في البلاد عند الحدود بين الإكوادور وبيرو إلا ١٣٪، فدخل المطالبون في حَيْرَة قانونية، وذلك أنهم لا دخلوا بيرو ولا استطاعوا العودة إلى الإكوادور عودةً قانونية، فدخول الإكوادور بعد الخروج منها بـ٤٨ ساعة بلا وثائق غير مسموح به.[١٢] وقد رفضت سلطات الهجرة في بيرو في بعض الحالات طلبات طالبي اللجوء الذين لم يفسِّروا سبب عدم رفعهم طلبَ اللجوء في كولومبيا أو الإكوادور، مستشهدة بأحكام الدولة الثالثة الآمنة الواردة في تشريعات اللاجئين عندها. ولم يُطعَن في هذه القرارات في المحاكم البيروية.

وهذا التحول في السياسة العامة ينتهك حقَّ طالبي اللجوء في الإجراءات القانونية الواجبة، لأن الآليات الغائية المعمول بها لا تضمن امتثالَ الغربلة السابقة للمعايير القانونية الدولية. وهذا التحول يتجاهل مبدأ عدم الإعادة القسرية ويعارض

أيضاً توجيهات مفوضيَّة اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ لعام ١٩٧٧، التي تذكر مؤكِّدةً أنه يجب على الدول السماح لطالبي اللجوء بالبقاء في أرضها طوال مدة إجراءات اللجوء. ومع أن مسؤولي مفوضيَّة اللاجئين قد أخبَروا بممارسات غير رسمية في بلدان أخرى في المنطقة (مثل تشيلي والإكوادور)، تمثِّل بيرو الحالةَ الأولى لدولة في أمريكا الجنوبية تنفِّذ منهجياً تدبير الدولة الثالثة الآمنة، منفردةً، لتُقلِّل تدفُّق طالبي اللجوء إليها. وقد فعلت ذلك وما احترمت أقلَّ معايير الحماية الفعالة.

## خاتمة

وبعد، فقد تكلمت هذه المقالة على التطورات الأخيرة في السنن المعمول بها في المنع من الخارج في أقيانوسيا وأوربا وأمريكا الجنوبية. وألقت كلُّ دراسة حالة الضوءَ على قُرْب استحالة الطعن القضائي في قانونية ما يُعمَّلُ به في المنع من الخارج. وظهر أنه في السياق الأقيانوسي تنشأ الصعوبات من انتفاء وجود نظام إقليمي لحقوق الإنسان. وعلى أن في أوربا مثلَ هذه الحماية للحقوق الإقليمية، كان القضاة متحفِّظين في التحكيم في قانونية اتفاقيات المنع من الخارج. وأما في أمريكا الجنوبية فتطبَّق سياسات البلد الثالث الآمن على وجه غير منهجي وغير رسمي، وهذا يصعِّب استعمال نظام المحاكم للطعن في هذه الممارسات.

والمسألة المحورية التي يجب على علماء قانون اللاجئين البحث عنها في المستقبل هي كيفية تغيير الأفهام في الحماية الفعالة بحيث تستقيم على نظام حقوق اتفاقية اللاجئين، وإتمام ذلك بالقانون الدولي لحقوق الإنسان وضمان الإجراءات القانونية الواجبة. والذي ظهر لنا في النتائج التي انتهت إليها دراستنا أن بالأمر حاجة إلى مزيد تركيز على الدراسات الأكاديمية المقارنة. وأخيراً، يُحتاجُ إلى مزيد تحقيق في كيفية تسخير التضامن الدولي لتزويد صُنْع السياسة بالمعلومات والتأثير فيه، وفعل الشيء نفسه في التغيير التشريعي والإجراءات القضائية.

**لُويسا فِلِن فراير** *lf.freierd@up.edu.pe*
بروفيسورةٌ مشاركةٌ، في جامعة دِل باسِفِكو (Universidad del Pacifico)

**إلِني كاراجُرجيُو** *eleni.karageorgiou@jur.lu.se*
زَميلةٌ في دراسات ما بعد الدكتوراه من زمالة راغنَر سُودربِرغ، في جامعة لُند

**كَيْت أُغ** *kate.ogg@anu.edu.au*
بروفيسورةٌ مشاركةٌ، في الجامعة الوطنية الأسترالية

١. Freier L F, Karageorgiou E and Ogg K (2021) 'The Evolution of Safe Third Country Law and Practice' in Costello C, Foster M and McAdam J (Eds) *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, p518.
(نشوء فكرة البلد الثالث الآمن وتطوُّرُها في القانون والتطبيق)
٢. *Plaintiff S99/2016 v MIBP* (2016) FCA 483
٣. *Plaintiff M70 v MIC* (2011) 244 CLR 144
٤. *Plaintiff S156/2013 v MIBP* (2014) 254 CLR 28
٥. *Plaintiff M68/2015 v MIBP* (2016) 257 CLR 42
٦. خاب سعي طالبي لجوء سنة ٢٠١٣ في ناورو طعنوا في حَجْزهم بموجب الحقّ في الحرية في دستور ناورو وهذا اسم القضية:
*AG & Ors v Secretary for Justice* [2013] NRSC 10.
٧. *Plaintiff S195/2016 v MIBP* (2017) 346 ALR 181
٨. European Commission (2016) *First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*
(التقرير الأول في التقدُّم الحاصل في تنفيذ البيان المشترك بين الاتحاد الأوربي وتركيا)
٩. T-192/16, T-193/16, T-257/16, *NF and Others v European Council*, 28 February 2017
١٠. Carrera S, den Hertog L and Stefan M (2017) *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, CEPS Policy Insights, No 2017-15
(ما فعلتُها! أوامر محكمة لوكسمبورغ في اتفاق اللاجئين بين الاتحاد الأوربي وتركيا)
www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/04/EU-Turkey%20Deal.pdf
١١. انظر: (رُوحُ إعلانِ قرطاجنة؟ تَطْبيقُ تعريفِ اللاجئينَ المُوسَّع على الفنزويليّين في أمريكا اللاتينية)، سَسِيل بلون وإزابِل بِرْغانزا ولُويسا فِلِن فراير، ٢٠٢٠، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٦٤، وهذا رابطها:
www.fmreview.org/ar/cities/blouin-berganza-freier
١٢. انظر: (اللُّجوءُ بالضَّغطِ في بيرو: وَقْع الأزمة الفنزويليّة وكوفيد ١٩)، يَوْلَا كَامِينو وأُوْبِر لُيَيْز مُنْتُرُوي، ٢٠٢٠، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٦٥، وهذا رابطها:
www.fmreview.org/ar/recognising-refugees/camino-lopez

BY-NC-ND