

منع الحماية الدولية من الخارج: في نظر مفوضية اللاجئين

مادلين غارلك

في السنين الأخيرة، ازداد أخذُ بعض الدول في سياسات ووجوه ممارسةً مُقيّدة لتصرف اللاجئين وطالبي اللجوء عن الوصول إلى حدودها. وهذه السياسات إنما هي سياسات «منع من الخارج» تخالف مخالفةً بيّنة لبّ التعاون الدولي الممثل في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١.

عنها بتدابير انفرادية أو جماعية. وكان قصد بعض هذه التدابير -أو عملها- نقل المسؤولية عن الحماية الدولية إلى غير موضع، بطرق قوّضت الوصول إلى الحماية وتمتع طالبي اللجوء واللاجئين بحقوقهم. ومع ظهور مقترحات جديدة بأخرة في هذا السياق، أصدرت مفوضية اللاجئين في أيار/مايو ٢٠٢١ مذكرة في الحماية الدولية و«منعها من الخارج»، مُحذرة من التدابير التي يمكن أن تحرم اللاجئين الوصول إلى الحماية الدولية والتمتع بحقوقهم، وأكدت فيها عظم شأن المشاركة الحسنة في الترتيبات التعاونية القانونية.^٢ وهذا ينشئ مؤسسات مهمة تُعين على هدي طرق المقاربة التعاونية إلى حماية اللاجئين بحيث يُحترم القانون الدولي ومبادئ تشارك المسؤولية.

التعاون الدولي والمسؤولية الدولية ضدًا لمنع من الخارج

قالت مفوضية اللاجئين مُعرّفةً منع الحماية الدولية من الخارج إنه: «جملة من التدابير تتخذها الدول -منفردة أو متعاونة هي ودول غيرها- وتنفذها خارج أرضها أو يكون لها أثر خارج أرضها، فتمنع بها طالبي اللجوء واللاجئين منعاً مباشراً أو غير مباشر من الوصول إلى بلد «مقصد» معين أو منطقة، أو تمنعهم من المطالبة بالحماية هناك أو التمتع بها، أو تمنعهم من جميع ذلك. وهذه التدابير تكون منعاً من الخارج إذا نقصت فيها وجوه ضمان الحماية الدولية، ونُقلت المسؤولية عن تحديد حاجات الحماية الدولية أو قضائها إلى دولة أخرى، أو تركت هذه الحاجات غير مقيّدة، فتكون هذه التدابير بذلك غير قانونية».^٢

وكثيراً ما تؤدي وجوه ممارسة المنع من الخارج إلى نقل الناس بين البلدان بلا وقاية واجبة أو أخذ بما ينبغي الأخذ به من معايير المعاملة. وقد يؤدي المنع من الخارج إلى «إيداع» طالبي اللجوء مواضع معزولة إبداعاً أمده طويل أو غير مسمى، أو إلى تعريضهم للإعادة القسرية تعريضاً غير مباشر ولغير ذلك

لم يزل التعاون الدولي لا غنى عنه في أعمال النظام الدولي لحماية اللاجئين إعمالاً فعّالاً. وقد كان أقرّ مُسوّدوا اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين (وتسمى أيضاً اتفاقية ١٩٥١) صريحاً إقراراً بأن تحدي حماية اللاجئين في «سَعته وطبيعته» تحدّد دولي، وعلاجه «من أجل ذلك لا يمكن أن يكون إلا بتعاونٍ دولي».^١

وتكثر الأمثلة الحسنة لحالات أرت الدول فيها شدة رغبتها في أن تشارك في المسؤولية وأن تُري بالفعل التعاون الدولي في الواقع. وقد جدّد اتفاق اللاجئين العالمي منذ سنة ٢٠١٨ ركّز الهمّ في تشارك المسؤولية من حيث هي عمدة في حماية اللاجئين في العالم. وفي منتدى اللاجئين العالمي الأول سنة ٢٠١٩، دعت مفوضية اللاجئين إلى إعطاء العهود على أن تُدعم تنمية قدرة أنظمة اللجوء الوطنية. فأقيمت منصات دعم تعين الدول على تعيين شركاء لها يمكنهم إفادتها بالخبرة والموارد الأخرى لتزيد قدرتها. ومن ذلك أن الدول المشاركة في الهيئة الدولية المشتركة بين الحكومات المعنية بالتنمية في شرقي أفريقيا القرن الأفريقي (وتسمى اختصاراً إيغاد) تعمل مع البنك الدولي لتشدُّ أزرر السعي الإقليمي في الحث على العودة والاندماج والتعليم وحفظ الصحة والإدماج الاقتصادي للاجئين، وفيهم من قدّم من الصومال. وهناك منصة دعم إقليمية في أمريكا اللاتينية، اسمها «مِرِس = MIRPS» (وهو اسم إسباني مختصر من عبارة معناها إطار الاستجابة الشاملة للاجئين)، تجمع بين ثماني دول تسعى إلى حشد الدعم التقني والمالي والمادي لحماية اللاجئين في المنطقة، والحث على تبادل وجوه الممارسة الحسنة والعبر. ويضاف إلى ذلك، أن فرقة دعم قدرات اللجوء التي ألفتها دول مع مفوضية اللاجئين أتت بألية تُقابل حاجات الدعم بالعروض. وهذه المبادرات إنما هي تباشر اهتمام الدول بصون معايير الحماية وشد أزرها.

ولكن لم تخلوا السنين الأخيرة من مكدرات من دول أخذت في سياسات أو وجوه ممارسة مقيّدة، فسعت إلى صرف القادمين

وتسعى الدول إلى تجنب المسؤولية القانونية في بعض الأحوال بمعالجة طلبات اللجوء في مناطق خاصة من أرض الدولة، يكون فيها معيار الحقوق أدون. وقد يعرض هذا في مراكز العبور أو المناطق «الدولية» في المطارات أو مناطق الحدود أو في مواضع أخرى من أرض الدولة، ومن ذلك ما هو تابع لأرضها من الجزر، مما يختص بصفة «خروجه عن أرض الدولة» أو «بعده منها». وإذا كانت معايير المعالجة



هؤلاء ١٣٢ لاجئاً ومهاجراً ينزلون إلى قاعدة طرابلس البحرية بعد أن اعترض قاربهم خفر السواحل الليبي عند ساحل ليبيا.

والاستقبال والوقاية هي يعينها التي عليها بقية أرض الدولة فلا تكون المعالجة معالجة غير مشروعة خارج أرض الدولة. ولكن إذا كانت الحقوق والالتزامات أقل توسعاً أو كانت لا تنطبق في تلك المنطقة كان ذلك محاولة لتجنب بها المسؤولية، وهذا يخالف القانون الدولي.

والدول لا تتجنب التزاماتها بمعالجة الطلبات خارج أرضها، وذلك يوجب عليها قانون اللاجئين الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي. فالدولة التي يرد عليها طلب لجوء، أو يكون لها على طالب لجوء سيطرة نافذة أو ولاية قضائية، تشارك في المسؤولية عن الإنصاف في المعالجة والمعاملة هي والدولة التي يجري على أرضها التقرير. وعلى الدولتين مسؤولية عن إجراء تقدير سريع وسليم من الوجهة القانونية لما برفع الطلب من حاجات حمائية، وجعله في الحماية الدولية إذا احتاج إلى ذلك.

تدابير انفرادية لمنع القادمين

ثم إن التدابير التي تتخذها الدول لتمنع بها طالبي اللجوء من الوصول إلى حدودها أو الدخول إلى أرضها لطلب اللجوء قد تخرق المعايير الدولية. ومن ذلك تدابير مراقبة في الحدود البرية أو البحرية أو الجوية، مثل «أعمال الصد» والاعتراض في البحر والإعادة إلى بلدان ثالثة، ومنه حيث يُمنع النزول عن المركب أو حيث تُمد القوارب أو تُصلح لتيسير بلوغها إلى مقصدها.

من المهددات. وأيضاً فقد تؤدي سياسات المنع من الخارج إلى سوء التصور في أمور اللاجئين وطالبي اللجوء أو إلى زيادته. ويحتمل أن تؤدي هذه التدابير إلى تقطع نظام الحماية الدولية، فإذا اتخذتها دول كثيرة أمكن أن تُعرض كثيراً من طالبي اللجوء واللاجئين لسوء المعاملة أو لإعادة القسرية أو للحرية القانونية، فلا يُعطون ما لهم من حقوق إجرائية أو موضوعية. ولوجوه ممارسة المنع من الخارج أصناف، دونك وصفها.

معالجة الطلبات من خارج الدولة

تنقل بعض التدابير مسؤولية الدولة عن تقرير طلبات الحماية الدولية إلى دولة ثالثة. وقد يكون في ذلك نقل للمسؤولية عن معالجة هذه الطلبات بموجب قوانين الدولة المانعة من الخارج أو قوانين الدولة الثالثة. أو قد يكون فيه تقرير صفة اللاجئ في الدولة المانعة من الخارج وطالبو اللجوء ممنوعون من الدخول إليها أو مُبعدون من أرضها ينتظرون ما يكون من أمر طلباتهم.

وقد تجري المعالجة من خارج البلد خارج أرضها، ومن ذلك أن تجري في السفن في المياه الدولية. وترى مفوضية اللاجئين أن المعالجة في سفن البحر أمر لا يحسن فعله، ما لم يُضمن جعل تدابير الاستقبال وغربة الأهلية على المعايير الدولية.

القانون،^٧ وبآليات إقليمية لمنع الإنزال،^٨ وبالإجلاء أو النقل في حالات الطوارئ أو الحالات الإنسانية، فيجب ضبط هذه الأعمال وتنفيذها بتعاون دولي، ويجب أن يصحب ذلك ضمان كافٍ أن تحترم الحقوق. وربما تحققت الحماية والحلول الدائمة لمسائل اللاجئين بإعادة التوطين والقبول لأسباب إنسانية وغيره من المسائل المعتادة والمتضمنة، أو بخطط الدخول المحمي (وفيها القبول لغرض طلب اللجوء) أو بإجراءات في السفارة. وفي هذا نقل لمسؤوليات الحماية الدولية أيضاً، إلا أنه مباين للمنح من الخارج بما يميزه من ضمان عظيم الشأن للإنصاف في الإجراءات ولتحقيق الوضع القانوني إذا تبين أن بالناس المعنيتين حاجة إلى حماية دولية.

وقد حددت مفوضية اللاجئين طائفة من المبادئ، وسيجيء ذكرها، تعين الدول على إعداد تدابير تستقيم على التعاون الدولي والتشارك في المسؤولية.

أما المسؤولية الأولى عن تعيين وتقدير الاحتياج إلى الحماية الدولية فعلى الدولة التي يصل إليها طالب اللجوء ويطلب تلك الحماية، أو على الدولة التي يكون طالب اللجوء في ولايتها القضائية. وتتسع هذه المسؤولية أيضاً حتى يدخل فيها ضمان استقبال لائق ومعايير إجرائية في أثناء تقرير الوضع، وفتح باب الحماية الدولية إن احتيج إليها. وعلى الدول أن تستقل بإعمال المسألة عن قدر الحاجة إلى الحماية عند من يطلب اللجوء أو من يقرب أن يحتاج إليه، وأن تهيب له إجراءات لجوء منصفة وفاعلة.

ويجب على الدول الوفاء بما التزمته بموجب القانون للاجئين الدولي وحقوق الإنسان وذلك بنية حسنة. يجب عليها ألا تدخر جهداً في ضمان أن يكون كل تدبير يتخذ لإدارة شؤون التهجير أو الهجرة أو تدفقات الهجرة المختلطة، سواء من جانب واحد أو بمعاونة دول أخرى، أن يكون كل ذلك مراعيًا للاحتياج إلى الحماية؛ أي أن يفرق بين التدابير الملائمة وإيتاحها (بحسب المعايير الدولية)، لقضاء حاجات كل الناس، وفيهم اللاجئين وغيرهم ممن به حاجة إلى الحماية الدولية، وذوو الاحتياج الخاص (ومنهم الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلون، وصرعى الأتجار أو الرضع [أي الصدمة النفسانية]، والمهاجرون).

ولا يجوز أن تتجنب الدول ما التزمته من القانون للاجئين الدولي وحقوق الإنسان بأن تستعمل إجراءات النقل أو

وقد يكون في التدابير التي تدخل تحت المنع من الخارج إنشاءً عوائق مادية أو إجرائية عن دخول أرض ما، أو إمضاء إجراءات تمنع نفوذ أخذ حق اللجوء. ويندرج في هذا الصنف من التدابير «قياس» القادمين (وذلك بأن يجعل لهم حدّ عدديّ أعلى في القبول أو قيوداً)، أو إيجاب مدد انتظار من الخارج لما يكون من تقرير أمر الطلبات المرفوعة في أرض الدولة، أو إجراء غريبة سابقة خارج أرض الدولة (ومثال ذلك أن تجرى حين يمنع طالبو اللجوء من رفع طلبهم في أرض الدولة ويطلبون برفعها في السفارات في الخارج).^٩ وقد تخرق هذه التدابير تحريم الطرد الجماعي، ومبدأ عدم الإعادة القسرية، والحق في طلب اللجوء ونيله. نعم، يحق للدول أن تُدير أمر الدخول عند حدودها، ولكن ينبغي أن توافق التدابير الحدودية قانونَ اللاجئين وقانون حقوق الإنسان. فيجب ألا تمنع إدارة الحدود المحتاجين إلى الحماية الدولية من أن يصلوا إليها.

٣. تدابير تعاونية تمنع مَقْدَمَ القادمين

تتخذ دول في بعض الأحيان تدابير جماعية تمنع بها طالبي اللجوء من الوصول إلى أرض بلد ما. وقد يشمل ذلك على التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف في ضبط الهجرة (ومن ذلك أن يُقام موظفو الهجرة في أرض دول أخرى)، وعلى تدابير اعتراض أو مراقبة بالاشتراك أو بالوكالة، وعلى تعاون غير رسمي عند الحدود، وعلى تمويل ضبط الهجرة أو التدريب عليها. ولقد يقوم هذا التعاون لأغراض قانونية وحسنة، مثل زيادة سعة البحث والإنقاذ أو تدابير إنفاذ القانون على الأتجار بالبشر وتهريب المهاجرين. ولكن إذا صممت هذه التدابير التعاونية أو نُفذت بلا وقاية كافية، أو كان غرضها تجنب مسؤوليات الحماية الدولية أو تغييرها، ثبت عليها أنها منع من الخارج.

التعاون بلا منع من الخارج: استجابات مشروعة

وتفرّق مفوضية اللاجئين تفريقاً واضحاً بين إجراءات المنع من الخارج وبين التدابير القانونية لنقل المسؤولية عن الحماية الدولية. و«تدبيرات النقل» القانونية هذه توافق المعايير الدولية، وفيها من الوقاية ما يحقق وصول اللاجئين إلى الحماية الدولية عند الحاجة. وقد أصدرت مفوضية اللاجئين إرشاداً إلى تهينة هذه التدابير بموجب اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بين الدول، وقصدت به إلى أن توضح أي الدول مسؤول عن معالجة الطلبات وإعمال الحماية الدولية إذا احتيج إليها.^{١٠} وربما عملت الدول أيضاً بمفاهيم «البلد الآمن» بحسب

من الخارج منفعةً لطالبي اللجوء واللاجئين، بل ومنفعةً للدول أيضاً. هذا، وقد جاءت في هذ السنة، سنة ٢٠٢١، الذكرى السبعون لاتفاقية عام ١٩٥١، ولذا كان من المناسب في تكريم هذا الصك القانوني الصامد الذي لا يثنى أن يُضَمَّنَ الحقُّ في طلب اللجوء ويُوَسَّعَ التعاون الدولي.

مادلن غارلك garlick@unhcr.org

رئيسة، في سياسة الحماية والنصح القانوني، من قسم الحماية الدولية في مفوضية اللاجئين

معالجة الطلبات من خارج الدولة. وتبقى على كلِّ من الدولة التي رُفِعَ فيها طلب لجوء أو يَتَوَى أن يرفع والدولة التي يكون تقرير أمر الطلب في أرضها، تبقى على كليهما المسؤولية المشتركة عن معالجة الطلبات والاستقبال (وفي ذلك النتائج السريعة والملائمة)، بحسب التزاماتهما الدولية.

وحيثما تُعمل دولة ضبطاً فعلاً علي ناسٍ أو أمكنة في أرض دولة أخرى (أو في مياه دولية مثلاً) تظل التزاماتها بموجب قانون اللاجئين وحقوق الإنسان نافذة.

فالتعاون الدولي في التشارك في المسؤولية عن الحماية الدولية وتحقيق الوصول إلى الحماية الدولية من أوائل الاعتبارات في قانون اللاجئين، وذلك ذُكر ووُكِّد في اتفاق اللاجئين العالمي سنة ٢٠١٨. فالمعمول به الذي يُفرض على نقل الأعباء أو تجنُّب المسؤولية أو إحباط الوصول إلى الحماية الدولية يُخالف التضامن العالمي والتشارك في المسؤولية.

خاتمة

وبعد، فالعمل بما يُفرض على إنكار المسؤولية أو نقلها من الدولة المسؤولة إلى غيرها هو مع فيه من عيب من الوجهة القانونية غير بعيد يكون لا جدوى فيه ولا استدامة. ولن يجد اللاجئون الذين يُحرمون وسائل طلب الحماية والدخول فيها علاجاً، ولقد يُضطرون إلى تنقل غير نظامي على أيدي مهربين لا يتورعون من شيء، أو يتعرَّضون للتأجار والمشقة وحرمانهم حقوقهم.

وقد ذكَّرتنا جائحة كوفيد ١٩ شديد ذكرير أن المتحدِّيات العالمية تستدعي علاجات عالمية. وتحتاج الدول أن يعمل بعضها مع بعض لتحقيق أهداف مشتركة واضحة ذات مبادئ، وتقص إلى أن يدعم بعضها بعضاً، لا أن تأخذ بخطط ضيقة، تنظر إلى الداخل، ربما سيقَّت بما قصر أمده من التَّوَسُّل بوسائل في السياسة نفعية ولو نافَت الأخلاق. وفي تجنُّب عواثير المنع

١. اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، الفقرة الرابعة من الديباجة.
٢. UNHCR warns against 'exporting' asylum, 19 May 2021'. (مفوضية اللاجئين تحذّر من «إصدار» اللجوء إلى البلدان) bit.ly/UNHCR-19052021
٣. ملاحظة مفوضة اللاجئين في «منع الحماية الدولية من الخارج»، ٢٨ أيار/مايو ٢٠٢١. www.refworld.org/docid/60b115604.html
٤. UNHCR (2017) *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea* (اعتبارات قانونية عامة: أعمال البحث عن اللاجئين والمهاجرين في البحر وإنقاذهم) www.refworld.org/docid/5a2e9ef44.html
٥. UNHCR (2020) *Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger* (القانون المجرى الثامن والخمسون من سنة ٢٠٢٠ في القواعد الانتقالية والتأهب للأوبئة وتوقف حالة الخطر) www.refworld.org/pdfid/5ef5c0614.pdf
٦. UNHCR (2013) *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers* (ملاحظة إرشادية في تديرات نقل طالبي اللجوء الثنائية أو المتعددة الأطراف) www.refworld.org/docid/51af82794.html
٧. UNHCR (2018) *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries* (الاعتبارات القانونية في الدخول في الحماية والعلاقة بين اللاجئ والبلد الثالث عند إعادة اللاجئين أو نقله إلى بلد ثالث آمن) www.refworld.org/docid/5acb33ac4.html
٨. UNHCR and IOM (2018) *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea* (اقترح لتعاون إقليمي يصفق الإنزال المتوقع من المركب وما يليه من معالجة لأمر الناس الذي يُقدِّون وهم في البحر) www.unhcr.org/5b35e60f4