

تقرير مفوضية اللاجئين صفة اللاجئ: مصاعب ومعضلات

لميس عبد العاطي

بين الحكومات ومفوضية اللاجئين ترتيبات اتفقت عليها لتقرير صفة اللاجئ، فأظهرت هذه الترتيبات اختلاف دوافع أطراف الاتفاق وتفاوت التحديات الواقعة عليها.

من الأمور الشائعة أن تقرير صفة اللاجئ مسؤولية أولية منوطة بالدول. ولكن مفوضية اللاجئين ربما أجرت تقرير صفة اللاجئ؛ ففي ولايتها أن تجريه حين تعجز دولة عن إجرائه أو ترغب عن ذلك. مثال هذا: أن لا تكون الدولة طرفاً من أطراف اتفاقية اللاجئين التي أبرمت سنة ١٩٥١. ويُطلق على هذه الولاية «ولاية تقرير صفة اللاجئ».

الترتبة رسمية في اتفاق تعاون أو مذكرة تفاهم. فيكون اندراج مفوضية اللاجئين في هذه الحال على ثلاثة ضروب: الأول أن تندرج مفوضية اللاجئين في مرحلة أو أكثر من مرحلة من مراحل تقرير صفة اللاجئ الذي تجريه الحكومة (فالتسجيل أو إجراء المقابلة أو البت أو الطعن). والثاني أن تجري مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ على حياها، بحيث يجري بإزاء تقرير صفة اللاجئ الذي تجريه الحكومة. والثالث أن تتولى مفوضية اللاجئين أعمال تقرير صفة اللاجئ كلها في أرض بلد من البلاد. ولما كانت سنة ٢٠١٨ بلغ عدد البلاد والأرضين التي نيّطت مسؤولية تقرير صفة اللاجئ فيها

ومن الحكومات ما تُدرج في تقريرها صفة اللاجئ موظفين من مفوضية اللاجئين، والعادة في هذه الحكومات أن تُصير هذه

وكثيراً ما تُغفل البلاد التي يصدر عنها اللاجئون والجماهير المحليّة أنّ مفوضيّة اللاجئين قد تكون مقيّدة بقيود ثقيلة. مثال ذلك: أنّ مفوضيّة اللاجئين، إذ تدفق كُرْدُ العراق إلى تركيا سنة ١٩٨٨، طلبت أن تصل إلى المناطق التي أنزل اللاجئون مخيماتها، فُرِدَ عليها طلبها. ومما يستحقّ الذكر هنا أن تركيا قيّداً جغرافياً في اتفاقية اللاجئين التي أبرمت سنة ١٩٥١ (فليس أحدٌ أهلاً لأن ينال صفة اللاجئ في تركيا إلا الأوروبيون).

وقد حاولت مفوضيّة اللاجئين التأثير في سياسة الحكومة أحياناً، بيد أن جهودها لم تُصب إلا نجاحاً مقيّداً في أكثر الأحوال. مثال ذلك: أنّ كينيا أبت ما تطلبته مفوضيّة اللاجئين إليها من أن يُشرع في تقرير صفة اللاجئ شروعاً رسمياً، وكان ذلك في سبعينيات القرن العشرين. حتى إن مفوضيّة اللاجئين حين تولّت تقرير صفة اللاجئ تولياً صورياً في تسعينيات القرن العشرين لم تُقر لها حكومة كينيا بأنها ستراعي قراراتها رسمياً أبنته. فبعد أن ضُرِبَت سفارة الولايات المتحدة الأمريكية في نيروبي بالقنابل في شهر آب/أغسطس من سنة ١٩٩٨، وزعمت كينيا من بعد أن منظمات مغاليه في الدعوة إلى التغيير والإصلاح (راديكالية) إسلاميّة التزعة كانت اتخذت من مخيمات اللاجئين أمكنة تجنيد وتدريب، بعد كل ذلك، أعلن وزير الشؤون الداخليّة أن لا سلطة لمفوضيّة اللاجئين على إقرار صفة اللاجئ وأن خطابات الحماية التي تصدرها غير عابته بها الحكومة.

ثم فوق القيد الذي تُقيّد به الحكومات أعمال مفوضيّة اللاجئين قيّد آخر: قيد قلة مالها. أمّا الأربعة ملايين سودانيّ الذي يُقدّر أنهم في مصر، فقد شكّ مستشار قانوني من مفوضيّة اللاجئين في قدرتها على المعونة، فقال في تعليق له في شهر نيسان/أبريل من سنة ١٩٩٣: «ينبغي لمفوضيّة اللاجئين أن تُنعم النظر من الوجهة القانونية أو المادية في عواقب كل قرار اندراج لها تصدره». وقد كانت مفوضيّة اللاجئين مدرّكة القيود التي تُقيّدونها تمام الإدراك. وبالجملة، فحال الأمس وحال اليوم بالسوء، وما تزال موارد مفوضيّة اللاجئين قليلة لا تكفيها لحاجتها. وهذا من الوجهة الإمداديّة (اللوجستية) يقلل ما يمكنها النظر فيه من طلبات اللجوء ومن يمكنها إعانته من اللاجئين. وإذ قد كانت محاولة حماية من تُقر له بلاجئته واجبا عليها، فقد حُفِزَت إلى أن تُقلّ الإقرار للاجئين.^٧

رِقَابَةٌ ذَاتِيَّةٌ وَاِمْتِثَالٌ

على أنّ حُظَّ العلاقة الطيبة بين مفوضيّة اللاجئين والسلطات ضرورة لا تستمر أعمال مفوضيّة اللاجئين في كل البلاد إلا بها.

بمفوضيّة اللاجئين وحدها ٤٧ بلداً وأرضاً، وبلغ عدد البلاد التي شاركت حكوماتها الوطنية مفوضيّة اللاجئين في بعض المسؤولية من تقرير صفة اللاجئ ١٤ بلداً.^٨

وهذه المقالة إما استمدت من بحوث محفوظاتيّة عن مصر وكينيا وتركيا، ابتغاء استطلاع ما يمكن أن يكون من عواقب اندراج مفوضيّة اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ بأرض بلد من البلاد. فأما مصر فطالما أجرت مفوضيّة اللاجئين تقرير صفة اللاجئ فيها على كل طالب لجوء من غير طالبي اللجوء الفلسطينيّين، وذلك بموجب مذكّرة تفاهم وقّعت سنة ١٩٥٤. وأمّا تركيا فأعمال مفوضيّة اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ فيها تردت إلى سنة ١٩٦٠، على أنها أنتم تحويل مسؤوليتها من عاتق مفوضيّة اللاجئين إلى عاتق الحكومة في سنة ٢٠١٨. وأمّا كينيا فقد حوّلت حكومتها تقرير صفة اللاجئ إلى عاتق مفوضيّة اللاجئين سنة ١٩٩١، ثم عدلت فتولّت مسؤوليته التامة سنة ٢٠١٧.^٩

الحيّدان وتقييد النفوذ

ثم إن الزعم بأن من الغيّر محايد، كمفوضيّة اللاجئين، مُتولّ سياسة اللاجئين أمرٌ يهوّن على الحكومة ما يضغطها. ولكن الواقع أنّ تفويض تقرير صفة اللاجئ يهيئ للحكومات أن تلقى على باب مفوضيّة اللاجئين مسؤولية بت الطلبات. مثال ذلك: أنّ تلكؤ الحكومة المصرية عن تولي تقرير صفة اللاجئ قد يحير المرء، فعدد اللاجئين في مصر قبل الأزمة السوريّة قليل بالقياس إلى غيرها من البلاد. لا بل أشار مسؤول في وزارة الخارجية، في مقابلة أجريت سنة ٢٠١٠، إلى أنّ مسألة الإتيان بنظام لجوء وطني «لأربعين ألف [لاجئ] من غير الفلسطينيين» ليست مشكلة نقص في الموارد، «إما في إجراء مفوضيّة اللاجئين لتقرير صفة اللاجئ» «يُضْمَن تحريّ الموضوعيّة والنزاهة». على أنّ من المراقبين من يرى أن مرجع تلكؤ الحكومة المصرية عن إجراء تقرير صفة اللاجئ إلى عدد من السودانيين كثير في مصر. فإن أقرت الحكومة المصرية للاجئين السودانيين بلاجئتهم فكأنما نقدت حكومة السودان وفعلها في الفظائع المرتكبة في السودان.^{١٠} ولكن استقلال مفوضيّة اللاجئين بالأمر يبرز الحكومات في صورة المحايد بحيث يمكنها أن تقول بأن القرارات غير صادرة عنها. ثم إن تفويض تقرير صفة اللاجئ يُبلغ الحكومة مبلغاً من قابليّة التصرف في الأمور يمكنها به أن تحجز الأفراد أو تخرجهم من البلد معتلة بعلّة ظاهريّة هي أنها ما أقرت لهم بصفة اللاجئ من بداءة مقدّمهم.

ولا بل يحتفظ راسمو السياسة بحقهم في إخراج موطنهم مفضية اللاجئين من البلد، أو رفض العمل بقراراتها في تقرير صفة اللاجئ، أو إنهاء وظائفها في تقرير صفة اللاجئ، أو قد يقتضون على منح طالبي اللجوء من الوصول إلى مكانها، هذا ولو كان بينها وبين البلد اتفاقاً مبرماً لتجري فيه تقرير صفة اللاجئ كله أو بعضه. ولقد تعلق مفضية اللاجئين إذ تمنح من الوصول إلى من تعنى بهم، وإذ تضييق «أمكنة حماية» اللاجئين، فهي تعلم أن تهديدها الحكومات غير نافع فلا تفعله، بل هي تضي في أعمالها على تودة حين ترى أن إنالة صفة اللاجئ، في حالات معينة، تؤدي إلى توتر سياسي. مثال ذلك: أن في سنة ١٩٩٤ تعمد موظفو مفضية اللاجئين في تركية أن يتجنبوا استعمال مصطلحي «ولاية» و«لاجئ» في المراسلات التي جرت بينهم وبين الموظفين الأتراك؛ ذلك أن هذين المصطلحين أثارا «استجابة سيئة». هذا وقد عبروا عن رأي يقول إنه لا بد من أن تبنى معالجة بعض جماعات اللاجئين على أساس إفرادي، كل حالة على حدها، لأن يناقش أمرهم في محادثة عامة «فالسلطات التركية أولات حساسية مفطرة تجاههم»^١.

لميس عبد العاطي labdelaa@maxwell.syr.edu

@LAbdelaaty

بروفيسورة مساعدة في العلوم السياسية، في كلية مكسول،
جامعة سيركيور <http://labdelaa.expressions.syr.edu>

١. www.unhcr.org/uk/refugee-status-determination

٢. حسيان المؤلفة مبني على معطيات وردت في الجدول العاشر من ملحق مفضية اللاجئين الذي ألحقته بتقريرها المسمى: تقرير الاتجاهات العالمية سنة ٢٠١٨: التهجير.

bit.ly/UNHCR-Trends-2018

٣. هذه الحالات الثلاث مَحَلَّةٌ بمزيد من التفصيل في كتاب للميس عبد العاطي (يصدر عما قريب سنة ٢٠٢١) عنوانه: التمييز والتفويض: شرح استجابات الدولة للاجئين.

bit.ly/OUP-Abdelaaty-2021

٤. هي مقابلة شخيمة أجرتها المؤلفة، في وزارة الخارجية المصرية بالقاهرة، في ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

Grabska K (2008) 'Brothers or Poor Cousins? Rights, Policies and the Well-Being of Refugees in Egypt' in Grabska K and Mehta L (Eds)

Forced Displacement: Why Rights Matter, Palgrave Macmillan, p76.

(أخوة أم أبناء عمومة فقراء؟ حقوق اللاجئين في مصر وسياساتهم وحسن حالهم)

Roberto Quintero-Marino to Karen Abu-Zayd, 19 July 1993, 'Sudanese in Egypt', UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 100 ARE SUD Refugee Situations - Special Groups of Refugees - Sudanese Refugees in Egypt,

Folio 4.

(السودانيون في مصر)

Kagan M. (2006) 'The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges V Posed by UNHCR Refugee Status Determination', *International Journal of Refugee Law* 18(1)

(حارسٌ محصور: تحديات الحماية الناشئة عن تقرير مفضية اللاجئين لصفة اللاجئ) <https://academic.oup.com/ijrl/article/18/1/1/1538727>

Lina Sultani and Patrick Tezier to Head, Desk I, Regional Bureau for Europe, 20 January 1994, UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations - Relations with Governments - Turkey

[Volume B], Folio 51.

[كانت إشارة المكتب الفرعي هنا إلى التونسيين خصوصاً.]

UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations - Relations with Governments - Turkey [Volume A].

[من أراد المفضيات المستشهد بها كاملة فيلتمس بالمؤلفة.]

١٠. انظر الهامش الذي رقم ٢.

وأيضاً فمن أمثلة خضوع مفضية اللاجئين لضغط الحكومة: أن في سنة ١٩٨٦ سألت السلطات التركية مفضية اللاجئين أن تبلغها أسماء كل من أتاها، ومعلومات عن أقررت له بللاجيته ومن رفضت أن تقر له بذلك. فرأى ممثل مفضية اللاجئين أن «شدة حساسية المسألة أخذة في الزيادة» ولم يرد أن يظهر «غير متعاون». فأكدت مفضية اللاجئين في جنيف من بعد أن من يمكن أن تذكر أسماءهم هم اللاجئين المقبولون وأصحاب طلبات اللجوء المتعلقة^٢.

الخاتمة

وبعد، فعند مفضية اللاجئين أن رد طلب لتوليها تقرير صفة اللاجئ أمر صعب، لقد يكون إلى المستحيل أقرب. ذلك أن لزوم مضيها في هذه المهامات يوم تعجز الحكومة عن القيام بها أو ترغب عن ذلك أمر ثابت في ولايتها الحماية. فأوصي بأن لا تكف مفضية اللاجئين عن تقرير صفة اللاجئ. ومهما يكن من شيء، فلإنها تصدّر من قرارات إنالة صفة اللاجئ عدداً كثيراً في العالم بأسره - فكان لها قرار واحد من كل أحد عشر قراراً صدر سنة ٢٠١٨-٣. وهي بذلك لحقوق اللاجئين لا شك نصيرة. ثم إن أنظمتها تقرير صفة اللاجئ التي تجريها الحكومات غير مفضلة على غيرها دائماً، ولا سيما في الأحوال التي تقصد الحكومة فيها إلى رفض طالبي اللجوء جُملةً.

ولكن الذي يعين على تخفيف بعض من سوء العواقب المذكورة آنفاً هو أن تزيد مفضية اللاجئين صراحتها ووضوحها في أعمالها