

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
الفرع الفرنسي

الحماية الدولية للاجئين في إطار القانون الدولي العام

رسالة أعدت لنيل شهادة الدبلوم في القانون الداخلي والدولي للأعمال

إعداد
فرح كاسترو عبدالله

لجنة المناقشة

مشرفاً ورئيساً

عضواً

عضواً

أ.د. خليل حسين

أ.د. عادل خليفة

أ.د. كميل حبيب

إن الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة
وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط.

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والتقدير إلى الأستاذ المشرف البروفيسور خليل حسين

على متابعته لرسالتي .

والشكر موصول إلى سعادة العميد البروفيسور كميل حبيب،

والبروفيسور عادل خليفة، لمتابعة الرسالة والملاحظات التي قدمها .

والشكر موصول أيضاً إلى كل من أسهم في إنجاز هذه الرسالة .

المقدمة

تعد قضية اللجوء مشكلة قديمة، تغيرت مع تغيّر الحياة الاجتماعية، إلى أن أصبحت في يومنا هذا تشكّل جزءاً مهماً من واقع العالم المعاصر. إذ لم يعرف الإنسان في عصرنا هذا الاستقرار، ومع تعدّد المشاكل وتفاقمها في المجتمعات الحديثة، وازدياد الصراعات والنزاعات الدولية أو الداخلية، برز اللجوء كظاهرة تستدعي اهتمام المجتمع الدولي المعاصر. وقد تبين أنها مشكلة إنسانية تمتد بآثارها إلى مساحة واسعة من عالمنا، وإلى مجموعات كبيرة من الأشخاص في شتى أرجاء العالم.

وبات من الضروري أن ينهض المجتمع الدولي بمسؤولياته بهدف الحد من تفاقم هذه المشكلة، وانتشار آثارها التي تتذر بالخطر، وتهدد مستقبل الإنسانية، وبخاصة إذا ما أخذنا في عين الاعتبار، أنّ الجهود الدولية المبذولة حالياً، والتي تقوم بها أجهزة الأمم المتحدة، ومن ضمنها مفوضية شؤون اللاجئين، تواجه صعوبات قد يصعب احتواؤها إذا ما استمرّ الحال على ما هو عليه، ومثال ذلك الأزمات المالية التي تعانيها أنشطة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بسبب خفض تمويلها. ومن ناحية أخرى، فإنّ القانون الدولي للاجئين، الذي يتكون من أحكام اتفاقية ١٩٥١ وبيروتوكول ١٩٦٧ والنظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تضمّن العديد من القواعد القانونية والمبادئ والحقوق الأساسية الخاصة باللاجئين. ولكن الملاحظ أن هذا القانون يتعرض لضغوط الأعداد الهائلة من اللاجئين التي نشأت بسبب أوضاع جديدة ومختلفة في وقتنا الحاضر، فضلاً عن المساعدات الإنسانية. وهؤلاء في الغالب هم من اللاجئين الذين لا تنطبق عليهم أحكام هذا القانون ولا يشملهم تعريف اللاجئ الوارد فيه. وسبب ذلك هو أن القانون الدولي للاجئين كان قد نشأ بصورة خاصة لحماية اللاجئين، بسبب الحرب العالمية الثانية في القارة الأوروبية. وبعد أن انتهت الحرب، برزت فئات جديدة من اللاجئين، وانتقل مركز ثقل هذه الظاهرة من أوروبا إلى أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، وظهر اللجوء الإنساني إلى جانب اللجوء السياسي، الأمر الذي يستدعي وقفة جديدة للاطلاع على هذه التطورات الكبيرة.

إن استعراض تاريخ قضية اللجوء دليل قاطع على أنّ هذا الموضوع لا يخصّ شخصاً دون سواه، أو بلداً دون غيره من البلدان، إنّما هو مشكلة تمسّ جميع الثقافات والأديان والمجتمعات دون

استثناء. وضمان حقوق اللاجئين يُعدُّ جوهر الحماية، لذلك، فإنَّ المساهمة في الجهود الرامية إلى تعزيز مراعاة حقوق الإنسان هي محور مهمٌّ لأنشطة حماية اللاجئين؛ فالمساعي الدولية التي تمتلأت بعمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على مدى أكثر من أربعين عاماً، وبالتعاون مع الحكومات المعنية والمجتمع الدولي، تواصل جهودها في موضوع رعاية حقوق اللاجئين وتوفير الحماية لهم^(١).

لقد باتت قضايا اللجوء والنزوح من أشد التحديات تعقيداً والتي تواجه الإنسانية حالياً، والذي يُعدُّ عصر اللاجئين والمضطهدين والمشردين، إذ أن العالم يمر بأحداث جسام وكوارث عظام، بعضها من فعل الطبيعة وكثير منها من صنع الإنسان. فالزلازل القوية والبراكين الثائرة والعواصف الهوجاء والفيضانات المدمرة والجفاف الماحق، كلها ظواهر طبيعية، ما تكاد تهدأ في مناطق من العالم حتى تضطرم في أماكن أخرى مخلفةً الدمار والخراب وراءها. لكن آثار الكوارث الطبيعية تكاد تتلاشى أمام وطأة المآسي التي يتسبب بها الإنسان عندما يوظف عقله الذي حباه الله في اختراع آلات الحرب المتطورة ووسائل التعذيب والتكيل المختلفة.

لقد شهد عصرنا أكبر مرحلة من تدفق اللاجئين في التاريخ. فمنذ اندلاع الحرب العالمية الأولى تكاثر عدد الفارين والنازحين بحثاً عن الحماية والأمن والطمأنينة بسبب ما يعانيه من اضطهاد وقهر واستبداد وإهدار لحقوق الإنسان. فبينما كان عدد اللاجئين في بدايات هذا القرن، حسب الإحصائيات الرسمية، مليوناً ونصف مليون لاجئ تقريباً، وصل إلى حوالي ثلاثة وأربعين مليون لاجئ ومشرّد موزعين في شتى أنحاء العالم^(٢)، ما يدعو إلى القلق والحذر لدى الأوساط المهتمة بشؤون اللاجئين، لا سيما المجتمع الدولي بأكمله.

وأضحت أعداد اللاجئين الكبيرة مشكلة سياسية واقتصادية، فضلاً عن اعتبارها مشكلة إنسانية ترتب على المجتمع الدولي مسؤوليات أكيدة للنهوض بمهمة توفير حماية لهؤلاء الفئات من الأشخاص ومساعدتهم في وضع الحلول النهائية لمشاكلهم. وبناءً على تلك الضرورات، حاول المجتمع الدولي ترسيخ الجهود الدولية، منذ عهد عصبة الأمم، وتطورت هذه الجهود في ظل منظمة

^(١) مذكرة المفوض السامي، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الوثيقة (E/1991/65) [http://www.unhcr.org/ref word/type, UNHCR Notes, 3ae 68 c 05, O. html \(1/10/2017\).](http://www.unhcr.org/ref word/type, UNHCR Notes, 3ae 68 c 05, O. html (1/10/2017).)

^(٢) احمد زكريا، اللاجئين في العالم، مقاربات، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، ٢٠١٦، ص ٤٣.

الأمم المتحدة بهدف إيجاد الحلول لقضايا اللاجئين، سواءً بتعيين مفوضين لهذه الغاية أو لاحقاً بإنشاء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو بوضع اتفاقية خاصة باللاجئين.

لقد أدت المتغيرات الدولية إلى ظهور الكثير من حالات اللجوء والتشرد، حتى باتت مشكلة اللاجئين من أكثر المشاكل فتكاً بالمجتمع الإنساني.

فبازدياد عدد اللاجئين والهاربين في العالم، أضحت المشكلة تتمثل بحالات لجوء جديدة لا تندرج تحت النظام القانوني الدولي للاجئين الذي يتمثل بـ: (اتفاقية ١٩٥١ وبيروتوكول ١٩٦٧ والنظام الأساسي للمفوضية لعام ١٩٥٠). إذ إنَّ هذه المتغيرات الدولية الجديدة، وما صاحبها من صراعات دولية وإقليمية داخلية، ونزاعات مسلحة واضطرابات وغيرها، قد أدت إلى تعرُّض الملايين من الأفراد لمشاكل اقتصادية واجتماعية وإنسانية بلغت حدَّ الجوع والفقر والمرض، وحتى الموت، حيث اضطر هؤلاء إلى الفرار خارج بلدانهم بحثاً عن أماكن أخرى إنقاذاً لحياتهم، أو حتى للحصول على مكان يوفّر لهم الأمن والسلام والاستقرار. فمن المناسب أن نذكّر هنا بحقَّ الفرد في الحياة والحرية والأمان على شخصه، وحقّه في عدم التعرُّض للمعاملة اللاإنسانية، كالتعذيب أو كالعقوبة القاسية، وحقّه في عدم التعرُّض للاحتجاز أو الاعتقال، وحقه، أيضاً في حرية التنقل والإقامة ومغادرة موطنه والعودة إليه، وحقّه في عدم التعرض للتمييز بسبب الدين أو الجنس أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو إلى آراء سياسية. كل هذا يُعتبر من الحقوق الأساسية التي يجب مراعاتها والاهتمام بها في قضية اللاجئين.

أهمية الدراسة:

لو نظرنا إلى الجهود الدولية المبذولة لحماية اللاجئين، لوجدنا أنّ هناك عدداً من العوامل التي تحكم مضمون هذه الجهود وترسم في الوقت نفسه اتجاهاتها؛ فمن ناحية أولى إنّ مشكلة اللاجئين مسألة دولية، تهم المجتمع الدولي برّمته سواء لارتباطها بحماية حقوق الإنسان أو لتعلقها بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين. ومن ناحية ثانية يلاحظ أن التزايد الكبير في أعداد اللاجئين قابله قلة الجهود وعدم كفايتها التي تبذلها الدول، سواء فيما يتعلق بقبول عدد معين من اللاجئين داخل أراضيها أو بتقديم المعونات المادية بهدف نجتهم. ودخول أعداد كبيرة من اللاجئين أقاليم دولة ما قد يجعلها غير قادرة بإمكاناتها الذاتية على تحمُّل العبء الناجم عن إيواء هؤلاء الوافدين، ومن ثمّ

تضطر إما إلى إخراج اللاجئين من إقليمها وإما إلى عدم السماح بدخول لاجئين جدد. وقد تلجأ إلى الأسلوبين معاً. وليس بخاف أن هذا الأسلوب أو ذاك قد يلحق الضرر بمصلحة اللاجئين من ناحية، وبمصلحة المجتمع الدولي من ناحية أخرى.

إشكالية الدراسة:

تكمن الإشكالية الرئيسة للموضوع في كيفية تحقيق حماية اللاجئين في الوقت الذي تسعى فيه معظم الدول للتهرب من الأعباء الناجمة عنه من جهة، والخلط والمزج بين اللجوء والنزوح تحت ذرائع مختلفة، إضافة إلى كيفية التوفيق بين الاتفاقيات الدولية الشارعة للجوء والآليات التنفيذية له في النطاق الداخلي لدول الملجأ. ما يؤدي إلى بروز عدة أسئلة فرعية متعلقة بالإشكالية الرئيسة أبرزها، ما المقصود بطلب الاستفادة من اللجوء؟ وما هي المعايير الثابتة لتمكين طالب اللجوء من الحصول على هذا الحق؟ وما هي حقوق اللاجئين المعترف بها على المستويين الدولي والداخلي وعن الأعمال التي تعتبر خرقاً لهذه الحقوق وعن أهم الحقوق الأساسية؟ علاوة على الالتزامات الواجبة على اللاجئين تجاه بلد اللجوء وغيره.

من الواضح أن تزايد الاهتمام الدولي بقضايا اللاجئين عموماً، في نطاق العلاقات الدولية المعاصرة، لا يعزى فقط إلى حقيقة أن هذه العلاقات هي التي شهدت، بداية تطور جديد على صعيد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان، وإنما يعزى، أيضاً إلى حقيقة أن مشكلات اللاجئين قد ازدادت تفاقماً، مع تزايد حدة الصراعات والنزاعات المسلحة الداخلية والدولية، فضلاً عن قيام العديد من نظم الحكم الشمولية التي بالغت في انتهاكها لحقوق الإنسان والتنكيل بالمعارضين لها. ويتحليل هذا الموضوع والوقوف على حيثياته، تبين لنا أن الاهتمام الدولي بقضايا اللاجئين وحقوقهم، قد برز على مستويين رئيسيين، تمثل الأول بإبرام العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية لتنظيم المركز القانوني للاجئين. أما المستوى الآخر الذي يبين الاهتمام الدولي بشؤون اللاجئين، فقد أخذ طابعاً عملياً أو تطبيقياً، من خلال إنشاء العديد من المؤسسات والأجهزة، ومن أهمها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر.

منهجية الدراسة:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي عند تناولنا أحكام حماية اللاجئين في المعاهدات الدولية والعرف الدولي وبيان مدى مخالفة أعضاء المجتمع الدولي لهذه الأحكام، واعتمدنا على المنهج التاريخي للوقوف على مراحل التطور التاريخي لقواعد القانون الدولي للاجئين، وكذلك على المنهج الوصفي في محاولة توضيح دور المؤسسات المعنية بهذا الموضوع.

خطة الدراسة:

اقتضت أهمية الدراسة إلى تقسيم البحث إلى فصلين حيث تناولنا في الفصل الأول مضمون الحماية الدولية الخاصة باللاجئين من زاوية ماهية هذه الحماية وتوضيح نشأتها والتطور التاريخي الذي مرت به منذ أن عرفت الإنسانية. ولعرض التطور التاريخي فإن للجوء أولوية في هذا البحث لمعرفة بدايات هذه الظاهرة. وتحديد المستفيد من الملجأ وفقاً للاتفاقيات والمواثيق الدولية. وسنعرض لأنواع تلك الحماية مع أحكامها.

وكذلك سوف نتطرق إلى التنظيم القانوني الدولي المعاصر لهذه الظاهرة، والقواعد القانونية الدولية النافذة التي ترمي إلى وضع الحلول المناسبة لهذه المشكلة. وهذا الاهتمام دخل تحت مظلة الاتفاقيات الدولية، العالمية منها والإقليمية. وبشكل خاص سنبحث في إتفاقية جنيف ١٩٥١ التي تعتبر الأساس الدولي لنظام حماية اللاجئين؛ وقد تميزت هذه الأخيرة بأنها أولى الإتفاقيات الدولية التي تطرقت إلى حقوق اللاجئين ولمسؤولية الدول تجاههم، ثم بروتوكول ١٩٦٧ المتعلق بالإتفاقية السالفة الذكر، والذي اعتبر مكملاً للجوانب التي لم تعالجها الإتفاقية حينها. ثم الإتفاقيات الإقليمية، ومنها إتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بشأن الجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩. وكذلك سوف نستعرض الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين باعتبارها إتفاقية خاصة على صعيد الوطن العربي.

أمّا الفصل الثاني فسنبحث فيه الأحكام المترتبة على الحماية الدولية. وهي الإلتزامات المتبادلة بين اللاجئ ودولة الملجأ، والتشريعات العالمية والإقليمية المتعلقة بالحماية الدولية للاجئين، وكذلك كل ما يتعلق بكيفية ضمان الحد الأدنى من الحقوق الإنسانية. وثم توضيح الإلتزامات المترتبة على هؤلاء اللاجئين باعتبار أن التزمات اللاجئ تعني في حقيقة الأمر الحديث عن حقوق دولة

الملجأ إزاءه. ثم سوف نعالج علاقة القانون الدولي الإنساني وحماية اللاجئين، باعتبار أنّ الانتهاكات التي تتعلق بالقانون الدولي لحقوق الإنسان هي التي تقود في الغالب إلى نشوء ظاهرة اللجوء، الأمر الذي يعني الارتباط الوثيق والدائم بين ظاهرة اللجوء في كل مقوماتها ومراحلها وبين الحماية الدولية لحقوق الإنسان. وهذا الترابط يحتم بذل الجهود لحماية اللاجئين ضمن إطار اتخاذ القرارات بشأنهم من قبل المجتمع الدولي، ووضع آليات تعتمد على التحرك الميداني أساساً لتقديم المعونة إليهم. وفي ذلك محاولة لتكريس مفهوم الارتباط الوثيق بين مفهوم الحماية والمساعدة لغير المنفصلين في الواقع. وتتمثل تلك الآليات في كل من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

الفصل الأول

الاطار القانوني للحماية الدولية

اعتبر الإنسان، مع تواتر أجيال البشرية اللجوء واللاجئين والبحث عن مكان أو موطن آمن، ملاذاً يحتمي به اتقاءً للاضطهاد أو التعسف. إن فكرة الملجأ لم تتوقف عن التطور منذ وجد الإنسان. والملجأ بصورته العمومية يتمثل بحماية يتلقاها الإنسان بسبب خطر يهدده في مكان معين. ومع تطور الحياة الإنسانية والاجتماعية، وتطور الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية، فقد تعرضت فكرة الملجأ للتغيير والتحول^(٣). وشمل التطور جميع العناصر المكونة لحق اللجوء، فقد تطورت صور هذه الحماية وكذلك الأسس التي تستند إليها والأشخاص الذين يتمتعون بهذا الحق، والأسباب التي دعت إلى نشوء ظاهرة اللجوء، والخطر الذي يهدد الفرد، حيث يكون الملجأ حامياً له من هذا الخطر. وللتعرف على مضمون الحماية الدولية تم تقسيم الفصل الأول إلى مبحثين، تناول المبحث الأول ماهية الحماية الدولية والوقوف على فكرة الملجأ، وتناول المبحث الثاني الإتفاقيات الدولية والإقليمية النازمة لحماية اللاجئين.

^(٣) برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ٢٧.

المبحث الأول

تعريف الحماية الدولية

من حيث المبدأ، تعد الدولة مسؤولة عن توفير الحماية الكاملة لمواطنيها، وتعمل على الحفاظ على حقوقهم الأساسية وسلامتهم من أي اعتداء، سواء كان مادياً أو معنوياً داخل الدولة أم خارجها. واللاجئ لا يتمتع بمثل هذه الحماية إذا كانت دولته الأصلية عاجزة عن توفيرها له أو غير مستعدة لذلك، وهذا ما يجبره على الفرار ليحقق أمنه ويحافظ على حياته. وفي هذا السياق فإن مسؤولية حماية هذا الإنسان تكون على عاتق المجتمع الدولي، وهذا ما يعرف باسم الحماية الدولية، التي تتحقق عند فقدان الحماية الوطنية أو انتهائها^(٤).

المطلب الأول

أصل اللجوء وتطوره

ثمة من يقول أن أصل حق اللجوء ولد ونشأ تحت ظل الأديان، فتمتعت هذه الحماية باهتمام المعابد ودور الآلهة، وكان لهذه الأماكن شأن عظيم في نظر أفراد الجماعات من بني البشر^(٥). ومع تطور المجتمعات وتنوعها، ومع انتشار نظام الملجأ الديني الذي كان يتمتع به المقهورين والمستضعفين، عرف الإنسان وسيلة أخرى للنجاة من بطش الأقوى، هي الهرب إلى مجتمعات جديدة، تضم هذه الفئات، التفت كلُّ منها حول هيكل أحد الآلهة، حيث أصبح هذا الهيكل مكاناً آمناً يحمي جميع المستضعفين والمضطهدين الذين التجأوا إليه. وحول هذا المكان نشأ العديد من المدن القديمة مثل، أثينا وروما وغيرها^(٦).

(٤) أيمن أديب الهلوسة، البديل الداخلي للحماية الدولية في ظل اتفاقية جنيف لسنة ١٩٥١ الخاصة بالمركز القانوني

للاجئ، في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العدد الثاني لعام ٢٠٠٧، ص ٣٤١.

(٥) المعهد العربي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

في البلدان العربية: خمسون سنة من العمل الإنساني، إشراف زهير الشلي: المندوب المشرف للمفوضية في

تونس، إصدارات المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، ٢٠٠١، ص ٢٧.

(٦) 1 Wallon H., Du Droit d'Asile, Thèse, letters, Paris 1837, p. 1، نقلاً عن برهان أمر الله، مرجع

سابق، ص ٢٩.

الفرع الأول: نشوء حق اللجوء

اعتبر الدين الوسيلة الأبرز التي استطاعت إيقاف قسوة البشر وتسلط القوانين، والحد من الإنتقام والتشفي وسفك الدماء، والعمل على نصرة المظلوم وحماية الضعفاء من أعمال الإنتقام والإضطهاد. ففكرة الملجأ الديني تبلورت كمرحلة أولى لحق الأمان والاحتماء. فلجوء الشخص إلى أماكن الآلهة كان يعني أنه أصبح في حماية الآلهة، وعليه قد خرج من دائرة السيادة الدنيوية. ولذلك كانت نشأة الملجأ في الأصل نشأة دينية^(٧).

وقد انتشر اللجوء الديني لدى معظم الشعوب، واتسم بصفات تشترك بها تلك الشعوب مع انفرادها ببعض الخصائص. ففي حضارة مصر القديمة: يتبين من البرديات ونقوش المعابد المصرية، مثل معابد (هيرون، وتوت، ونفر، وايزيس، وهيرون) كيفية إعطاء المستضعفين والمستغيثين حق اللجوء إلى تلك الأماكن^(٨). وكذلك فإن الملجأ الديني كان معروفاً لدى اليهود، فكانوا يحملون معهم الهيكل أثناء ترحالهم في الصحراء لكي يسهل على المجرمين والمستضعفين الإحتماء به بعد الوصول إليه^(٩). ولم يكن نظام الملجأ الديني عند اليهود مطلقاً لأفراد المجتمع، آنذاك، فلم يكن هذا النظام يشمل الأفراد الذين ارتكبوا القتل العمد، فهؤلاء كانوا يُسلمون إلى أولياء الدم حتى يقتصوا منهم، وكذلك الرقيق المملوك لغير اليهودي^(١٠).

وبانتشار الدين المسيحي اتسع نطاق ظاهرة الملجأ، فأصبح من النظام العام في أنحاء البلاد التي كانت تدين بالدين المسيحي. وقد تقبلته مختلف الشعوب المسيحية، بل أدخلته ضمن أحكام القانون العام. ولما كانت تلك المرحلة قد اتسمت بعدم الاستقرار والفوضى بحيث أصبح كل شيء يخضع لحكم القوة بدلاً من حكم العدالة، لم يجد المطاردون والمستضعفون سوى الكنيسة يلجأون إليها

^(٧) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢٨.

^(٨) المرجع ذاته، ص ٣٠.

^(٩) المعهد العربي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية: خمسون سنة من العمل الإنساني، مرجع سابق، ص ٢٨.

^(١٠) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٣٤.

عند الحاجة. وهكذا اعتبرت الكنيسة رمزاً لنصرة الحق والدفاع عن المحرومين من حقوقهم يحمي كل من يلوذ إليها ضد ظلم وتعدي وتعسف الأقوياء المستبدين^(١١).

أما في عهد الرومان فقد توافقت نظام الملجأ الديني مع نظام السلطة الزمنية، فترك بصماته على نظام الملجأ عندهم، حتى لم يعد هذا الأخير يتمتع بطابع مقدس. كذلك فإن الإمتيازات التي كانت مقررة لرجال الدين لا يمكن اعتبارها أكثر من استعمال لحق العفو الذي كان حقاً لبعض الشخصيات المتميزة، إلى أن تم القضاء عليه نهائياً منذ منتصف القرن التاسع عشر^(١٢).

الفرع الثاني: تطور حق اللجوء

وقد تكررت ظاهرة اللجوء عبر التاريخ باعتبارها نتيجة طبيعية للشعوب أمام الإستبداد والظلم، وتطورت منذ العهود القديمة مظاهر الملجأ الديني وفكرة الملجأ الإقليمي، فكانت أولى صورته استضافة الأجنبي الذي يلجأ إلى الجماعة لتحميته من أي اعتداء ما دام يمثل لعاداتها وقوانينها. ولم يقف الملجأ الإقليمي عند حد معين، بل لازم التطور ليواجه طغيان وغطرسة الإنسان الأقوى. وهذه الظاهرة ستدوم ما دام الإنسان على هذه الأرض^(١٣).

كانت صورتنا الملجأ الديني والملجأ الإقليمي إنعكاساً لنظامين تؤكد على وجودهما العادات والتقاليد والأنظمة القانونية المعمول بها، وتحكمها ثوابت أساسية متعارف عليها، أو متفق عليها بين الشعوب. ولكن بعد فترة من الزمن بدأ الملجأ الديني في الزوال وحلت محله صورة جديدة من صور اللجوء، وهو اللجوء السياسي^(١٤).

أما في العصور الوسطى، فقد ساهمت مجموعة من الأسباب في انتشار العمل بالملجأ الإقليمي. فمع سقوط الإمبراطورية الرومانية وتفتتها إلى دويلات مستقلة بعضها عن بعض ونشوء الصراع فيما بينها، اضطر الأشخاص الذين هم من خصوم السلطة إلى الهروب إلى الجمهوريات

^(١١) راجع دراسة علي صادق أبو هيف، اللجوء للسفارات والدول الأجنبية، في المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢٢، سنة ١٩٦٦، ص ١١٣.

^(١٢) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٣٧.

^(١٣) المرجع ذاته، ص ٤٦.

^(١٤) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص ١١١.

والإمارات الإيطالية والالتجاء إلى مدن أخرى. أما الحروب الدينية التي اجتاحت أوروبا بين الكاثوليك والبروتستانت، فقد كانت سبباً في نزوح جماعات كبيرة إلى البلاد التي كانت تحت سيطرة الفريق الآخر من المتحاربين. ومنذ تلك الفترة أصبح الملجأ الإقليمي أمراً مهماً فرض نفسه على كلا الفريقين لكي يحمي حياة وعقيدة من يلجأ إلى الفريق الآخر^(١٥).

ويمكن القول إن حق الملجأ كان من النظم المعترف بها في مختلف المجتمعات القديمة، وخصوصاً تلك التي حلت فيها القوة والتحكم محل القانون والعدالة.

أما الدين الإسلامي الحنيف فقد عرف اللجوء كأحد صور القيم الإنسانية السمحاء للبشرية. ومن الأسباب التي ساهمت في تطور الإنسانية، ما ورد في كتابه العزيز: {وإذ جعلنا البيت مثابة للناس وأماناً}^(١٦)، {وإن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه ذلك بأنهم قوم لا يعلمون}^(١٧)، وقوله عليه الصلاة والسلام: "من دخل المسجد الحرام فهو آمن، ومن دخل بيت أبي سفيان فهو آمن"^(١٨).

وكانت هذه النصوص بعضاً من أسس نظام "الأمان" الذي أوجب على كل مسلم منح حمايته لكل إنسان طلب الحماية، حتى وإن كان غير مسلم، ووجوب نصرته المستأمن الذي غادر بلاده بسبب الاضطهاد والتجأ إلى بلاد الإسلام^(١٩). إن الشريعة الإسلامية لا تتخلى عن مقتضيات الضمير والعدالة والإنصاف، حتى بالنسبة للعدو اللاجئ، فتجعل من الملجأ حقاً للاجئ والتزاماً على الدولة، وهي بهذا تتقدم على كل الأحكام الدولية المعاصرة.

وبعد تغير ظروف المجتمعات وتقدم الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وانتقال زمام الأمور إلى السلطة المدنية في إدارة شؤون البلاد وتنظيم حقوق المجتمعات وتحقيق العدالة، أصبح الملجأ الديني لا يتلاءم ومتطلبات المجتمع وظروفه، إذ بدأ نفوذ الدولة المدنية بالسيطرة على النظام

^(١٥) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٥٠.

^(١٦) سورة البقرة، الآية ١٢٥.

^(١٧) سورة التوبة، الآية ٦.

^(١٨) عائض القرني، السيرة النبوية، الرياض، السعودية ٢٠٠٧، ص ١٢٦.

^(١٩) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين العربي والدولي، ط ١، بيسان للنشر والتوزيع والإعلام،

بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص ١٧٠.

المجتمعي في مواجهة المؤسسات الدينية والإقطاع وانتظمت فيها السلطة القضائية للدولة^(٢٠). وقد أثر قيام الدولة الأوروبية الحديثة في تغيير مفهوم الملجأ. فبالإضافة إلى كونه واجباً أخلاقياً على عاتق الحاكم، أصبح حقاً من حقوق الدولة المنبثقة من سيادتها المطلقة على إقليمها. وتحول هذا الحق، مقترباً بأهلية الدولة، إلى قبول من تشاء من الأشخاص، وإمتناعها عن تسليمهم إلى دولة أخرى، كما كان يمارس من قبل الدولة في ضوء مصالحها الخاصة وواجباتها باعتبارها ممثلة المجتمع^(٢١). وفي أواخر القرن السابع عشر، تم تنظيم الملجأ الإقليمي تنظيماً قانونياً، رغبة في ضرورة العمل على مكافحة الجريمة فيما بين الدول، وإبرام اتفاقيات خاصة تنظم عمليات تسليم المجرمين اللاجئين، دون تمييز بين المجرم السياسي والمجرم العادي^(٢٢).

ومنذ القرن الثامن عشر تأثر نظام الملجأ بتطور جديد، فلم يعد تسليم مرتكبي الجرائم العادية يستتبع أي اعتراض، في حين أن تسليم المجرمين السياسيين أو اختطافهم من دولة الملجأ أصبح أمراً يتنافى مع مبادئ الإنسانية. وكان للثورة الفرنسية تأثير في ظاهرة اللجوء بالفصل ما بين حق الشعب من جهة، وأهواء الحكام من جهة أخرى وذلك بإرساء الأسس الأخلاقية للأعمال الموجهة ضد الحكومة، وإبراز الفوارق ما بين الجرائم العادية والجرائم السياسية^(٢٣).

وكان لهذا التحول أثر كبير في التعامل مع اللجوء السياسي والوقوف على الجريمة السياسية واقتصار الحق في اللجوء على مرتكبي الجرائم السياسية، دون مرتكبي الجرائم العادية، فأصبح منح الملجأ الإقليمي ضرورة تفرضها الظروف، وخاصة مبادئ الأخلاق والعدالة.

ومنذ أوائل القرن التاسع عشر، واثراً عقد معاهدة تسليم المجرمين التي أبرمت ما بين فرنسا وسويسرا عام ١٨٣١ وقانون تسليم المجرمين البلجيكي لعام ١٨٣٣، جاء النص في كليهما على عدم

^(٢٠) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٤٠.

^(٢١) J.B. Moore, A Digest of International Law. Vol 2. Washington 1906. P 757 ، نقلًا عن

تمارا أحمد برو، اللجوء السياسي بين النظرية والتطبيق في ضوء القانون الدولي العام، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٩، ص ١١.

^(٢٢) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص ١١٧.

^(٢٣) المرجع ذاته، ص ١١٧.

تسليم مرتكبي الجرائم السياسية. هكذا كانت بداية تطبيق هذا المبدأ على أغلب معاهدات تسليم المجرمين التي أبرمت لاحقاً فيما بين الدول^(٢٤).

أما في مطلع القرن العشرين فقد احتدمت مشكلة اللجوء، وباتت ظاهرة يجب التعامل معها حسب حجمها، ذلك أن عدد ضحاياها بات يقدر بالملايين. وبسبب تفاقم مشكلة القوميات التي أحدثتها الأنظمة القائمة، آنذاك، في ألمانيا وإيطاليا والإتحاد السوفييتي وإسبانيا، والتي كانت في حينها ذات أنظمة شمولية ودكتاتورية، فقد ازدادت حركة تهجير المعارضين، إضافةً إلى أحداث الحربين العالميتين، وحركة اليهود بعد سياسة معاداة النازية والفاشية للسامية. وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى ما تسببت به الحركة الصهيونية اثر صدور وعد بلفور في العام ١٩١٧ من اعتداء وتهجير واغتصاب لحقوق الفلسطينيين^(٢٥).

الفرع الثالث: المستفيد من الملجأ

استدعى تعريف اللاجئ اهتمام رجال الفقه مدة طويلة من الزمن، فهو يحتل أهمية كبيرة في القانون الدولي العام، نظراً لما له من آثار قانونية على طالب اللجوء، حيث يتبلور اللجوء في القانون الدولي العام من خلال الحماية القانونية التي تمنحها الدولة، بصورة مؤقتة، على إقليمها للفرد، الذي له صفة اللاجئ، وفقاً للقانون الدولي الذي يهتم بالحقوق والحريات الأساسية للشعوب والجماعات والفرد، باعتبار الإنسان نواة المجتمع^(٢٦). ويتبين مما تقدم أن للملجأ حماية قانونية تمنحها الدولة في مواجهة دول أخرى. وتكون هذه الحماية مخصصة لشخص معين يستفيد منها، حيث يكون اللاجئ أجنبياً بالنسبة لدولة الملجأ.

أن تحديد مفهوم (اللاجئ) كان في نظر القانون الدولي من المسائل الصعبة، وذلك بسبب عدم وجود تعريف للاجئ في العرف الدولي، ولعدم وجود تعريف عام وموحد للاجئ في الوثائق

^(٢٤) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٥٥.

^(٢٥) المعهد العربي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية: خمسون سنة من العمل الإنساني، مرجع سابق، ص ٣٦.

^(٢٦) محمد المجذوب، القانون الدولي العام، لبنان، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٥.

الدولية المتعلقة بالملجأ أو معاملة اللاجئين، فكانت كل وثيقة منها تتفرد بإعطاء تعريف للاجئ الذي تقصده بأحكامها^(٢٧).

إن الفرد الواحد قد يعتبر لاجئاً وفقاً لوثيقة دولية معينة، بينما لا يكون وصفه كذلك في وثيقة دولية أخرى. ولتوضيح مفهوم اللاجئ يتعين علينا دراسة هذا الموضوع في كل وثيقة دولية، لا سيما أن هذه الوثائق تشترك بغالبيتها في استخلاص العناصر والخصائص الجوهرية لمفهوم اللاجئ، طبقاً للوثائق الدولية المذكورة التي أنشئت بواسطة المنظمات الدولية العالمية والمنظمات الإقليمية. وسوف نتناول الوثائق الدولية التي تضمنت أحكاماً خاصة بمشكلة اللاجئين والوثائق الدولية الخاصة باللاجئين، ثم ما تضمنته الإتفاقيات الإقليمية من مفهوم اللاجئ.

أولاً: الوثائق الدولية الخاصة بقضية اللاجئين

من بين حقوق الإنسان المعترف بها دولياً تلك الحقوق التي يتمتع بها اللاجئون، والتي تتمثل بحقهم في الحياة، والحماية من التعذيب وسوء المعاملة، والحق في التمتع بجنسية معينة، وبتغيير بلد إقامتهم إلى بلد آخر، أو العودة إلى بلدهم الأصلي، والحق في أن لا تتم إعادتهم قسراً. وقد تم التأكيد على تلك الحقوق، في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن المعاهدات والإعلانات الدولية التي تضمنت أحكاماً تخص اللاجئين:

١- اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب لسنة ١٩٤٩.

تهدف الإتفاقية إلى حماية ضحايا الحرب من المدنيين، وتعالج وضع اللاجئين وضمان حمايتهم في البابين الأول والثالث من هذه الإتفاقية. وعرفت الإتفاقية الأشخاص الذين تحميهم بأنهم: "أولئك الذين يجدون أنفسهم، في لحظة ما، وبأي شكل كان، في حال قيام نزاع أو احتلال، تحت سلطة طرف في النزاع ليسوا من رعاياه أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها". أما المادة ٧٣ من البروتوكول الإضافي لسنة ١٩٧٧، والملحق باتفاقية جنيف الرابعة، فقد نصت على أن: "تكفل

^(٢٧) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ١٠٠.

الحماية، وفقاً لمدلول البابين الأول والثالث من الإتفاقية الرابعة، وذلك في جميع الظروف، ودونما أي تمييز مجحف للأشخاص الذين يعتبرون، قبل بدء العمليات العدائية، ممن لا ينتمون إلى أية دولة، أو من اللاجئين حسب مفهوم المواثيق الدولية المتعلقة بالموضوع، والتي قبلتها الأطراف المعنية أو بمفهوم التشريع الوطني للدولة المضيفة أو لدولة الإقامة". وحددت هذه المادة حق حماية الأشخاص الذين يعتبرون عديمي الجنسية، أو من اللاجئين قبل بدء العمليات العدائية.

٢- الإتفاقية الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية لسنة ١٩٥٤.)

تتميز هذه الإتفاقية باعتبارها الأولى التي عيّنت بتنظيم وتحسين وضع عديمي الجنسية، وتكفلها بتحديد الحريات والحقوق الأساسية لهم على حد سواء. وهي تضمنت اثنين وأربعين مادة، إضافة إلى أحكام عديدة تتعلق بمركز الأجانب عديمي الجنسية. وتضمنت كذلك الالتزامات العامة الملقاة على عاتق الأشخاص عديمي الجنسية، إزاء البلد المقيمين على أرضه بامتنالهم للأنظمة والقوانين^(٢٨).

وبينت الإتفاقية واجب الدول الأطراف فيها بتطبيق ما جاء من أحكام تتعلق بعديمي الجنسية دون تمييز من حيث العنصر أو الدين أو البلد الأصلي للفرد^(٢٩). ونصت على عدم إخلال أي حكم في هذه الإتفاقية بأية حقوق أو مزايا يتمتع بها عديمو الجنسية، منحت من قبل دول متعاقدة، بمعزل عن هذه الإتفاقية^(٣٠).

أما عن الوضع القانوني لعديمي الجنسية، فقد نصت الإتفاقية على إخضاع ما يتعلق من أحكام خاصة بالأحوال الشخصية لعديمي الجنسية لقانون بلد موطنه أو لقانون بلد إقامته، إن لم يكن له موطن^(٣١). وكذلك وصفت بقية نصوص المعاهدة مستوى المعاملة التي تمنح لهؤلاء الأشخاص.

^(٢٨) المادة (٢) من الإتفاقية.

^(٢٩) المادة (٣) من الإتفاقية.

^(٣٠) المادة (٥) من الإتفاقية.

^(٣١) المادة (١/٢) من الإتفاقية.

٣- اتفاقية الحد من حالات انعدام الجنسية لسنة ١٩٦١

الهدف الأساسي من عقد هذه الإتفاقية هو العمل على تسهيل اكتساب الجنسية والحفاظ عليها من خلال الأشخاص الذين يكونون عرضة لفقدانها، وكذلك على دعوة الدول الأطراف إلى سن قوانين متعلقة بالقواعد المتعارف عليها في القانون الدولي، بشأن اكتساب الجنسية أو فقدانها. وقد توصلت الدول الأطراف في هذه الإتفاقية إلى إصدار العديد من الأحكام المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، فوافقت على منح جنسيتها للأشخاص المولودين على إقليمها والذين لم يحملوا أي جنسية، لو لم تمنحهم جنسيتها، وذلك بناءً على شروط معينة، على أن لا تحرم شخصاً من جنسيتها إذا كان ذلك الحرمان يؤدي إلى فقدانه الجنسية. وحددت المعاهدة أن الشخص أو مجموعة من الأشخاص لن يجردوا من جنسياتهم بسبب الأصل، أو العرق، أو الدين، أو الإنتماء إلى فئة ذات اتجاه سياسي معين^(٣٢).

٤- إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي ١٩٦٧^(٣٣).

قرر هذا الإعلان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقنين مجموعة من المبادئ الأساسية بشأن الملجأ الإقليمي، ونص على أن منح اللجوء الإقليمي هو عمل إنساني وسلمي. واستندت في مبادئها على المادتين (١٣) و(١٤)^(٣٤) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان اللتين تتصان على حق الفرد في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده الأصلي، أو العودة إلى بلده، والحق في البحث واللجوء إلى ملجأ والتمتع والعيش فيه^(٣٥).

^(٣٢) المادة الأولى من الإتفاقية.

^(٣٣) اعتمدها لجمعية العامة للأمم المتحدة تاريخ ٤ كانون الأول - ديسمبر ١٩٦٧، القرار (٢٣١٢د-٢٢).

^(٣٤) نصت المادة (١٣) فقرة (٢) على ما يلي: "لكل فرد حق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده".

ونصت المادة (١٤) على ما يلي: "١- لكل فرد حق التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الإضطهاد؛

"٢- لا يمكن التذرع بهذا الحق إذا كانت هناك ملاحقة ناشئة بالفعل عن جريمة غير سياسية أو عن عمل يناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها".

^(٣٥) محمود شريف بسيوني وآخرون، حقوق الإنسان، الوثائق العالمية والإقليمية، المجلد الأول، دار العلم للملايين، لبنان، ٢٠٠١، ص ٢٦٤.

ثانياً: الوثائق الدولية الخاصة باللاجئين:

هناك العديد من الإتفاقيات الدولية التي أعطت مفهوماً عن اللاجئين بشكل أساسي يختلف عن باقي الإتفاقيات الدولية، والتي كانت ترعى حقوق الإنسان بشكل عام، وتقرر المعايير وتبين الحدود الدنيا للتعامل مع اللاجئين وتقديم ما يستحقونه من مساعدة. وهذه الوثائق هي:

١- اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لسنة ١٩٥١.

طبقاً لما جاء في المادة الأولى من هذه الإتفاقية يعتبر الشخص لاجئاً في إحدى الحالتين الآتيتين، الأولى: (إذا كان قد سبق اعتباره لاجئاً بمقتضى وثيقة ١٢/ أيار - مايو/ ١٩٢٦، و ٣٠/ حزيران - يونيو/ ١٩٢٨، أو الإتفاقيات المؤرخة في ٢٨/ تشرين الأول - أكتوبر/ ١٩٣٣، و ١٠/ شباط - فبراير/ ١٩٣٨، وبروتوكول ١٤/ أيلول - سبتمبر/ ١٩٣٩ أو دستور منظمة اللاجئين الدولية). والحالة الثانية: (إذا كان الشخص - نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني - يناير ١٩٥١، ولخوف مبني على أسباب معقولة من التعرض للإضطهاد بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو انتمائه إلى فئة اجتماعية أو بسبب آرائه السياسية، وكان خارج دولته التي يحمل جنسيتها ولا يتمتع بحماية تلك الدولة أو لا يستطيع، نتيجة هذا الخوف ولا يرغب بالتمتع بحماية تلك الدولة، أو إذا كان الشخص عديم الجنسية وهو خارج البلد الذي كانت فيه إقامته المعتادة، ولا يستطيع، أو لا يرغب في العودة إليها (الفقرة أ/ ١ - ٢)^(٣٦)).

وحددت هذه الإتفاقية كذلك عنصر "الخوف المبرر من الاضطهاد" كأساس لتحديد من هو الشخص اللاجئ. والإتفاقية تطبق على أي شخص يوجد نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني/ يناير لسنة ١٩٥١. ووضعت هذه الإتفاقية الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين، بما في ذلك الحقوق الأساسية التي يستحقونها.

٢- بروتوكول سنة ١٩٦٧ والملحق باتفاقية ١٩٥١.

صدرت اتفاقية ١٩٥١ لصالح الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني/ يناير سنة ١٩٥١ فقط، حيث لا تنطبق على الأشخاص الذين كان لجوؤهم

^(٣٦) المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ - بمقتضى اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف، أيلول/ سبتمبر ١٩٧٩.

بعد هذا التاريخ. وعندما تزايدت الحاجة إلى توسيع نطاق الإتفاقية بسبب ما حدث في السنوات التالية لصدور اتفاقية ١٩٥١، تبين أن حركات اللاجئين لم تكن مجرد نتيجة مؤقتة للحرب العالمية الثانية وأن هؤلاء اللاجئين في حاجة إلى حماية لم يكن من المستطاع توفيرها لهم في ظل التحديد الزمني المنصوص عليه في الإتفاقية.

ونصت المادة الأولى من هذا البروتوكول على اعتبار الشخص لاجئاً إذا دخل ضمن تعريف اللاجئين كما أورده المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ بعد حذف عبارة: "نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من يناير ١٩٥١" ومؤدى ذلك، إلغاء القيدين الزمني والجغرافي الواردين في تعريف اللاجئين طبقاً للإتفاقية سالفة الذكر، وذلك بالنسبة للدول الأطراف في البروتوكول. وبعبارة أخرى، يعتبر الشخص لاجئاً طبقاً للبروتوكول كل شخص ينطبق عليه تعريف اللاجئين في المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١ بقطع النظر عن تأريخ الأحداث التي أصبح لاجئاً بسببها أو مكان وقوعها أي سواء أكانت هذه الأهداف قد وقعت قبل ١/١/١٩٥١ أم بعد ذلك، وسواء أكانت هذه الأحداث قد وقعت في أوروبا أم في مكان آخر من العالم^(٣٧). وباعتماد هذا البروتوكول، يكون القانون الدولي للاجئين قد سجل تقدماً ملحوظاً في تعريف اللاجئين^(٣٨).

ثالثاً: مفهوم اللاجئين في الإتفاقيات الإقليمية

إلى جانب الوثائق الدولية، هناك عدد آخر من الوثائق ذات الصبغة الإقليمية التي عالجت هذا الموضوع. وسنستعرض مفهوم اللاجئين في وثيقتين إقليميتين هما:

١- مفهوم اللاجئين في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة باللاجئين لسنة ١٩٦٩.

تعتبر معاهدة ١٩٦٩ بشأن اللاجئين الأفارقة التي وضعتها منظمة الوحدة الإفريقية، أوسع وأشمل من التعريف الوارد في اتفاقية جنيف والمواثيق الدولية الأخرى. وقد أضافت فئة أخرى من الأشخاص إلى تعريفها الخاص باللاجئين، وذلك عندما نصت على أن مصطلح اللاجئين سينطبق

^(٣٧) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ١٠٩.

^(٣٨) محمود السيد حسن داود، حماية اللاجئين إبان النزاعات المسلحة، في مجلة السيادة الدولية، العدد ١٦٢ تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٥، المجلد ٤٠، ص ١٢.

كذلك على أي شخص يخشى عليه من عدوان أو احتلال خارجي أو سيطرة أجنبية، أو بسبب أحداث تهدد، بشكل خطير، النظام العام في بلده الأصلي أو المقيم فيه أو في جزء من هذا البلد، وأجبر على ترك مكان إقامته المعتادة للبحث عن ملجأ في مكان آخر خارج دولته الأصلية أو بلد جنسيته^(٣٩).

٢- مفهوم اللاجئ في الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية.

أقرت هذه الإتفاقية أحكاماً متعلقة بحماية اللاجئين، وقد أظهرت تطوراً مهماً بالنسبة إلى تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية ١٩٥١، الخاصة باللاجئين.

فقد عرفت الإتفاقية العربية اللاجئ بأنه: "كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته، أو خارج مقر إقامته الاعتيادية، في حال كونه عديم الجنسية ويخشى، لأسباب معقولة، أن يضطهد من أجل عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية. ولا يستطيع أو لا يريد، بسبب تلك الخشية أن يستظل بحماية ذلك البلد أو أن يعود إليه"^(٤٠).

واللاجئ، أيضاً في مضمون هذه الإتفاقية هو: "كل شخص يلتجئ، مضطراً، إلى بلد غير بلده الأصلي أو مقر إقامته الاعتيادية بسبب العدوان المسلط على ذلك البلد، أو لاحتلاله أو السيطرة الأجنبية عليه، أو لوقوع كوارث طبيعية أو حوادث جسيمة تترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل البلاد أو جزء منها"^(٤١).

وفي لبنان في قرار حديث صدر عن القاضي المنفرد الجزائي في طرابلس، نازك الخطيب، في ٢٨-٥-٢٠١٢ اعتبرت المحكمة فيه أن " الشخص المعرضة حياته وأمنه للخطر بسبب الأوضاع الأمنية السيئة التي تمر فيها بلاده هو شخص معرض للإضطهاد"، ولديه، بحسب أحكام المادة ١٤١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الحق الطبيعي الملازم لإنسانيته (*droit naturel*) بالدخول إلى بلد آخر آمن من أجل دفع هذا الإضطهاد أو الهروب منه وتأمين الحماية

^(٣٩) المادة (٢/١) من الإتفاقية الافريقية.

^(٤٠) المادة (١/١) من الإتفاقية.

^(٤١) المادة (٢/١) من الإتفاقية.

لنفسه ولعائلته هذه ". فتم ابطال التعقبات بحق مواطن سوري دخل الى لبنان هرباً من العنف في بلده دون المرور بمراكز الأمن العام سندا للمادة ١٨٣ من قانون العقوبات التي تزيل الصفة الجرمية عن الفعل المرتكب في ممارسة حق بغير تجاوز .

ومما تقدم، يتبين لنا أن لفظ "لاجئ" يطلق على كل شخص يوجد، بنتيجة أحداث وقعت، وسببت خوفاً له من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته الإعتيادية، إذا كان عديم الجنسية، بسبب تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد، بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد، وإذا كان الشخص يحمل أكثر من جنسية. وتعني عبارة "بلد جنسية"، إذا طلب الاستئلال بحماية واحدة من البلدان التي يحمل جنسيته.

ويتوقف منح هذا الشخص صفة اللاجئ إذا استأنف باختياره الاستئلال بحماية بلد جنسيته، أو إذا استعاد باختياره الجنسية بعد فقدانه لها، أو إذا اكتسب جنسية جديدة وأصبح يتمتع بحماية هذه الجنسية الجديدة، أو إذا عاد باختياره إلى الإقامة في البلد الذي غادره أو الذي ظل مقيماً خارجة خوفاً من الإضطهاد، أو إذا أصبح بعد زوال الأسباب التي أدت إلى الاعتراف له بصفة اللاجئ غير قادر على مواصلة التمتع بحماية بلد جنسيته.

المطلب الثاني

أنواع الحماية الدولية للاجئين

بدأ المجتمع الدولي يولي اهتمامه بقضايا اللاجئين والمشردين بعد الحرب العالمية الثانية، وتطور هذا الاهتمام إلى أن أصبح اليوم يطالب بدراسة أسباب اللجوء والهجرة والتشرد والعمل على معالجتها.

الفرع الأول: الحماية المؤقتة

تعتبر الحماية الدولية المؤقتة معياراً قانونياً دولياً ملزماً للدول في ظروف معينة. فقد تجد الدولة نفسها في بعض الأوقات أمام أعداد كبيرة من اللاجئين الذين أرغموا على ترك بلدانهم للحفاظ

على حياتهم وأمنهم مما قد يتعرضون له بسبب النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية. وغالباً ما تكون الدولة التي اتجه إليها اللاجئون غير راغبة في استقبالهم على أرضها، لاعتبارات سياسية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية، الأمر الذي يدعوها إلى إغلاق حدودها ومنع دخولهم إلى أراضيها استناداً إلى مبدأ السيادة، وتمتعها بسلطة تقديرية مطلقة فيما يتعلق بتنظيم دخول الأجانب إلى إقليمها والبقاء فيه، طالما لا يوجد اتفاق يقضي بغير ذلك، وبشرط عدم التمييز بين الجنسيات المختلفة^(٤٢).

ومما يترتب على عدم السماح للاجئين بدخول إقليم تلك الدول أو على طردهم أو إبعادهم منه، هو اضطرار هؤلاء الأشخاص إلى العودة للدولة التي هربوا منها، وتعرضوا فيها للإضطهاد، أو إلى موتهم غرقاً، كما حدث مثلاً عندما رفضت في السنوات الأخيرة بعض دول جنوب شرق آسيا (ومنها ماليزيا وتايلند) السماح لجماعات اللاجئين من الهند الصينية بالنزول إلى أراضيها وردتهم إلى أعالي البحار في قواربهم المتهالكة حيث مات عشرات الآلاف منهم غرقاً في بحر الصين^(٤٣).

ومن أجل مواجهة تدفقات اللاجئين الطارئة في البلدان المختلفة ظهر ما يعرف بالحماية الدولية المؤقتة. وهذه الحماية تقدمها الدول أحياناً عندما تواجه تدفقاً جماعياً مفاجئاً. ففي مثل هذه الظروف يمكن قبول الأفراد سريعاً بالبلدان الآمنة، ولكن بدون تقديم ضمانات اللجوء الدائم، وبالتالي فإن الحماية المؤقتة يمكن أن تفيد كلاً من الحكومات والساعين للجوء، على حد سواء في ظروف معينة، وتحل محل الحماية الأوسع نطاقاً بما في ذلك اللجوء.

وتقوم الدولة في هذه الحالة باستقبال اللاجئين مؤقتاً، حتى يتم إيجاد حل دائم لمشكلتهم، وغالباً ما تكون العودة الطوعية لأوطانهم أفضل هذه الحلول. وفكرة المأوى المؤقت، بهذا المعنى، تقيم نوعاً من التوازن بين مصالح كل من اللاجئ والدولة التي تمنح المأوى والمجتمع الدولي على السواء، دون أن تتجاهل الأوضاع الراهنة للقانون الدولي^(٤٤).

(٤٢) حامد سلطان، القانون الدولي العام، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٦٠.
(٤٣) في آخر حزيران - يونيو ١٩٧٩، أصدر الأعضاء الخمسة آنذاك في رابطة أمم جنوب شرق آسيا (إندونيسيا وماليزيا والفلبين وسنغافورة وتايلند) تحذيراً يفيد بأنها "وصلت إلى نهاية حد الاحتمال وقررت عدم قبول أي تدفقات جديدة من اللاجئين".

http://law.upd.ph/plj/images/files, p. 51. (10/10/2010, G.M.: 02.00 a.m.). وكذلك، مفوضية

الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، خمسون عام من العمل الإنساني، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص ٨٣.

(٤٤) المرجع ذاته، ص ٢٨٥.

فمبدأ الحماية المؤقتة، يحمي اللاجئ من خطر العودة إلى دولته الأصلية، ويوفر له، ولو لمدة محددة من الزمن، مكاناً آمناً يبدأ منه للسعي لدى الدول الأخرى إلى أن توافق إحداها على قبوله في إقليمها. أما بالنسبة للدولة التي تمنح هذه الحماية، فإنها لا تكون ملزمة بإعطاء هؤلاء حق اللجوء بشكله التام^(٤٥).

وقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة، حول مركز اللاجئين لعام ١٩٥١ إلى فكرة الحماية المؤقتة هذه في موضعين: في المادة الحادية والثلاثين بالنسبة للاجئين الموجودين داخل إقليم الدولة، بصفة غير قانونية. وفي المادة الثانية والثلاثين، المتعلقة باللاجئين الموجودين في الإقليم بصفة قانونية، ولكن قامت ضدهم أسباب خاصة بالأمن القومي أو النظام العام لدولة الملجأ تستدعي إبعادهم، فألزمت الاتفاقية الدولة التي يكون على إقليمها اللاجئ في كلتا الحالتين بأن تمنح هذا الأخير قبل طرده أو إبعاده مهلة معقولة، فضلاً عن التسهيلات اللازمة، حتى يمكنه السعي للحصول على قبول له في دولة أخرى. ومن جانب آخر نصت المادة الحادية والثلاثون على أن تمنح الدول المتعاقدة لمثل هؤلاء اللاجئين مهلة معقولة، بالإضافة إلى جميع التسهيلات اللازمة للحصول على الإذن بالدخول إلى دول أخرى... كما جرى أكد نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية والثلاثين على أن منح الدول المتعاقدة مثل هؤلاء اللاجئين مهلة معقولة داخلها تكفي للبحث عن قبول قانوني في دولة أخرى. وتحفظ هذه الدول بحقها في أن تتخذ ما تراه لازماً من إجراءات داخلية خلال هذه المهلة.

ودعا إعلان الأمم المتحدة الخاص بالملجأ الإقليمي لسنة ١٩٦٧ إلى احترام الحماية الدولية المؤقتة، فأوصى الدول في حال اضطرارها إلى تطبيق مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الإضطهاد، سواء كانت دولة المنشأ أو دولة إقامة مسبقة، بأن تنظر بمنح اللاجئ، طبقاً للشروط التي تراها مناسبة، فرصة الذهاب إلى دولة أخرى سواء عن طريق منحه ملجأ مؤقتاً أو بأي طريقة أخرى^(٤٦).

كذلك تناولت مبادئ بانجوك سنة ١٩٦٦ والتي اعتمدها اللجنة القانونية والاستشارية (الآسيوية الأفريقية) فكرة المأوى المؤقت، في الفقرة الرابعة من المادة الثالثة، بالقول إذا قررت دولة ما

(45) Niraj Nathwani. Rethinking Refugee Law. The Hague, The Netherlands, 2003, p. 140.

(46) المادة ٣/٣ من إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي الذي اعتمده الجمعية العامة بموجب قرارها ٢٣١٢ (د - ٢٢) في ١٤ كانون الأول - ديسمبر ١٩٦٧.

أن تطبق على شخص يطلب اللجوء أحد التدابير مثل الطرد أو الرد، فينبغي عليها أن تمنح لجوءاً مؤقتاً في الظروف التي تراها ملائمة وذلك حتى تمكن الشخص الذي يجد نفسه في خطر بسبب التدابير المعنية من أن يطلب اللجوء في بلد آخر^(٤٧).

وتناولت الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية لسنة ١٩٤٤ مسألة الحماية المؤقتة، فألزمت الدول الأطراف بقبول اللاجئ مؤقتاً إذا كان طرده أو رده يعرض حياته أو حريته للخطر، وتكون هذه المهلة معقولة لكي يسعى خلالها الى الدخول بصورة شرعية إلى بلد آخر^(٤٨).

وكذلك أكد إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين على أهمية مبدأ عدم رد اللاجئ عند الحدود أو إعادته قسراً إلى البلد الذي يخشى فيه على حياته أو حريته، باعتبار هذا المبدأ قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي العام^(٤٩).

وساهمت الجمعية العامة للأمم المتحدة في تطوير مفهوم الحماية الدولية المؤقتة مع تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين أبان التسعينات من القرن الماضي، وذلك من خلال إقرارها بوجوب النظر في تدابير تكفل توفير الحماية الدولية لكل من هو بحاجة إليها، بما في ذلك الحماية المؤقتة^(٥٠).

أما القانون الدولي الإنساني فقد أسهم في تعزيز وتطوير الحماية الدولية المؤقتة، فأضفى حمايته على النازحين داخلياً واللاجئين، عندما يكون وجودهم مرتبطاً بنزاع مسلح، وباعتبار أن اللاجئ هو شخص مدني يحميه القانون الدولي الإنساني، مما يشكل صورة من صور الحماية الدولية المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بوجود واستمرار النزاع المسلح^(٥١).

^(٤٧) المادة ٣ من المبادئ. كما اعتمدت في ٢٤ يونيو ٢٠٠١ في الدورة ٤٠ للمنظمة الاستشارية، نيودلهي. [http://www.unhcr.org/refworld/docid.3de5f2d52.html,\(20/10/2010,G.M.:4:00 a.m.\)](http://www.unhcr.org/refworld/docid.3de5f2d52.html,(20/10/2010,G.M.:4:00 a.m.)).

^(٤٨) المادة ٨/ب من الإتفاقية العربية.

^(٤٩) المادة ٢ من إعلان القاهرة حول اللاجئين والنازحين الذي تم تبنيه في ١٩ تشرين الثاني - نوفمبر ١٩٩٢ في الندوة العربية الرابعة للخبراء العرب حول اللجوء وقانون اللجوء في الوطن العربي، المنعقدة في القاهرة في ١٦ - ١٩ تشرين الثاني - نوفمبر ١٩٩٢.

^(٥٠) قرار الجمعية العامة ١٦٩/٤٩ في ٢٣ كانون الأول - ديسمبر ١٩٩٤.

^(٥١) المادتين ٤ و ٤٤ من إتفاقية جنيف الرابعة لسنة ١٩٤٩.

أما في أوروبا فقد تم تبني الحماية المؤقتة، عندما بلغت أعداد طالبي اللجوء نسبةً كبيرة بعد النزاع المسلح في يوغسلافيا السابقة عام ١٩٩٠. فقد قامت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بتبني هذا المنهج في عام ١٩٩٢ لمواجهة الأزمات الإنسانية في يوغسلافيا السابقة، ولكي تستطيع التعامل مع المشاكل التي حدثت بسبب نزوح عشرات الآلاف جراء النزاع المسلح والإبادة والتطهير العرقي وانتهاكات حقوق الإنسان. ودعت المفوضية السامية كذلك الحكومات إلى توفير مثل هذه الحماية على أساس مؤقت، وتعتبر استجابة بعض الحكومات في البلدان الأوروبية لطلب المفوضية السامية حلاً ضرورياً لإيجاد ملجأ في أوروبا لحوالي سبعمائة ألف شخص من البوسنة والهرسك ومن كرواتيا^(٥٢).

وللحماية المؤقتة مميزات انطلاقاً من عدد من المتغيرات التي يقرها التشريع الداخلي^(٥٣). وما تشمله القواعد من مميزات هي التالية:

- إنها استجابة إنسانية لحالات التدفق الجماهيري، سواء أكان ذلك لأشخاص يمكن تصنيفهم على أنهم لاجئون، بموجب تعريف اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ أو لا يمكن تصنيفهم بموجبه.
- إنها توفر بديلاً للإلتزام الواقع على الدول التي تستقبل اللاجئين بتوفير إجراءات اللجوء الكامل التي ستكون ضرورية لأشخاص يسعون للحصول على وضع لاجئ في حالة عدم توفير الحماية المؤقتة.
- إنها تعفي الدول التي تتلقى اللاجئين من منح اللجوء لأعداد كبيرة من اللاجئين المحتملين.
- إنها إعلان صريح للأجانب القادمين وللعالم كله بأنها توفر الحماية على أسس مؤقتة، فقط مع الإدراك بأن هذه الحالة ستنتهي عندما تصبح العودة إلى الوطن ممكنة.
- يشترط أن لا يكون الشخص القادم مطالباً بالقيام بإجراءات طويلة لتقديم طلب الحصول على اللجوء، فمثل هذه الإجراءات غالباً ما تكون شاقة ومرهقة.

^(٥٢) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، خمسون سنة من العمل الإنساني، مرجع سابق، ص ١٦٥.

^(٥٣) الحماية المؤقتة وانطباقها على قضية اللاجئين الفلسطينيين، أوراق عمل قدمها مركز بديل (المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين) ورقة رقم (٤) آب - أغسطس ٢٠٠٠.

- إنها تمنح الأجنبي، عادةً، معظم حقوق الحماية التي تمنح لطالب اللجوء، وتشمل الحق في العمل، والحق في حرية الحركة، والحق في الحصول على مستحقات الحد الأدنى للمعيشة، والحق في جمع شمل العائلة، وهكذا.
- يمنح هذا الوضع لمدة زمنية معينة، ما يسمح للأجنبي أن يخطط رؤياً معينة للعودة إلى وطنه، أو للتوطين في دولة ثالثة ضمن إطار زمني معين.

الفرع الثاني: حماية النازحين داخلياً

طبقاً للتعريف العملي "للأشخاص المشردين داخلياً"، الذي وضعه المقرر الخاص المعني بالمشردين داخلياً، نظراً لعدم وجود تشريع دولي مخصص لهذه المسألة، فإن المشردين داخلياً هم: "أشخاص أو مجموعات من الأشخاص اضطروا إلى الفرار من ديارهم أو من أماكن إقامتهم المعتادة، فجأة، على غير توقع، نتيجةً لنزاع مسلح أو صراع داخلي أو انتهاكات مطردة لحقوق الإنسان، أو كوارث طبيعية، أو من صنع الإنسان، دون أن يعبروا الحدود المعترف بها دولياً لدولة ما"^(٥٤). وتعبير: "النازحون داخل أوطانهم" لفت الأنظار دولياً إلى وجود مشكلة هجرة قسرية خطيرة لا يمكن تجاهلها، والاهتمام بهذا الأمر يكون إنجازاً كبيراً، ويعتبر أمراً مهماً ومكملاً للنقاش الدائر حول مشكلة النازحين داخل أوطانهم في التسعينات^(٥٥).

إن تطور أشكال النزاعات وحدوثها داخل الدول أدى إلى تفاقم ظاهرة النزوح الداخلي، بعد النمو الهائل في أعدادهم، وبسبب تعرضهم للمعاناة بصفة خاصة. وقد لفت فرانسيس دينغ، ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لشؤون النازحين داخلياً، الانتباه إلى احتياجاتهم ورأى أن النازحين داخلياً يندرجون بسهولة في "حيز خواء المسؤولية" داخل الدولة. فالسلطات المعنية تنتظر إليهم "كأعداء" لا "كأفراد من شعبها" يحتاجون إلى الحماية والمساعدة. وكثيراً ما يكون الوصول إلى النازحين داخلياً

^(٥٤) Lavazer, Jean – Philippe (Ed), Internally Displaced Persons. Report of the symposium, Geneva 23 – 25 October 1995. Note 3 at 16
 الإنسان والقانون الإنساني، المرجع السابق، ص ٣٤٣.

^(٥٥) بارتشيسكي مايكل، بين مفهوم اللجوء والنقاش حول النازحين داخل أوطانهم – قضايا خلافية، نشرة الهجرة القسرية، جامعة إكسفورد، ديسمبر – كانون الأول ١٩٩٨، ص ١٣.

مهمة صعبة إلى حدٍّ ما لأنهم لا يتجمعون دائماً في مخيمات أو مستوطنات يسهل الوصول إليها. والأشخاص النازحون داخلياً غالباً ما تكون لهم احتياجات خاصة ناجمة عن نزوحهم، فغالباً ما تكون فرصة حيازتهم للأراضي ضعيفة أو منعدمة^(٥٦).

وأوصى المجتمع الدولي من خلال المشاورات العالمية والإتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان بترسيخ الحماية الدولية في كثير من البلدان للفئات من الناس الذين لا يتمكنون من الحصول على صفة اللجوء (أو لتجنب منحهم صفة اللجوء) ونتج من هذا الاهتمام الدولي استصدار المبادئ التوجيهية بشأن المشردين داخلياً^(٥٧).

إن النظام الأساسي للمفوضية لم يتعرض صراحةً لفئة النازحين داخلياً، ولكن الفصل التاسع منه ينص على أنه يمكن للمفوضية أن تقوم بأنشطة أخرى إذا طلبت منها الجمعية العامة للأمم المتحدة ذلك. وقد اعتمدت الجمعية العامة على هذا الفصل عندما سمحت للأمين العام أن يطلب من المفوضية تقديم المساعدة والحماية لفئة النازحين داخلياً^(٥٨).

ففي سنة ١٩٧٢ طلبت الجمعية العامة من المفوضية السامية مواصلة المساهمة في أنشطة الأمم المتحدة الإنسانية في الميادين التي اكتسبت فيها المفوضية تجربة وخبرة واسعة، ونوهت بدورها الفعال في تنسيق عمليات الإغاثة وإعادة توطين اللاجئين والنازحين داخلياً لا سيما في أفريقيا^(٥٩). وأكدت الجمعية العامة مسؤولية المفوضية القيادية وذات الدور المهم في حالات الطوارئ لإغاثة اللاجئين والنازحين داخلياً، فضلاً عن مسؤولية تنسيق المساعدة، وما حققته من تقدم كبير من إجراءات ملائمة لتلك الحالات، بالتنسيق مع الهيئات المعنية في منظمة الأمم المتحدة^(٦٠).

^(٥٦) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، خمسون عاماً من العمل الإنساني، مرجع سابق، ص ٢١٤.

^(٥٧) Gay S. Good Win – Gill, and Jane MC Adam., The Refugee in International Law, 3rd ed, Oxford University Press, Oxford, 2008. p 783..

^(٥٨) دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين بمقتضى اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين مرجع سابق، ص ١٣.

^(٥٩) قرار الجمعية العامة المرقم ٢٩٥٦ في ١٢ كانون الأول - ديسمبر ١٩٧٢.

^(٦٠) قرار الجمعية العامة المرقم ١٢٥/٣٦ في ١٤ كانون الأول - ديسمبر ١٩٨١.

ونتيجةً للدور الفعال الذي قامت به المفوضية في مساعدة النازحين داخلياً، اتخذت الجمعية العامة قراراً أكدت فيه سماحها للمفوضية بتوسيع نطاق اهتمامها، كما عبرت عن دعمها للجهود التي قام بها هذا الجهاز من أجل توفير الإغاثة الإنسانية وحماية الأشخاص النازحين داخل بلدانهم والذين يوجدون في وضعيات تستدعي الاستفادة من خبرة المفوضية وتجربتها للحيلولة دون حدوث مشاكل خاصة باللجئين والمساهمة في حلها^(١١).

كما رحبت الجمعية العامة بالالتزام القوي الذي تعهدته الدول في برامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، الذي عقد في القاهرة في الفترة من ٥ إلى ١٣/أيلول - سبتمبر/ ١٩٩٤ حيال نظام اللجوء وحيال اللاجئين والمشردين. وأدركت الجمعية العامة أن التشريد غير الطوعي للأشخاص داخل بلدانهم لا يزال يُمثل مشكلة تبعث على القلق الإنساني الشديد، وأن الأسباب العديدة المختلفة وراء التشريد الداخلي غير الطوعي وتنقلات اللاجئين متماثلة في حالات كثيرة. واعترفت بأن الإجراءات التي يتخذها المجتمع الدولي بالتشاور والتنسيق مع الدولة المعنية لصالح الأشخاص المشردين داخلياً يمكن أن تسهم في تخفيف التوترات وفي حل المشاكل التي تؤدي إلى التشريد، وبأنها تشكل مكونات هامة لنهج شامل لمنع تكوين مشاكل اللاجئين والعمل على حلها. ولاحظت أيضاً أن الأشخاص المشردين داخلياً يوجدون، في عدد من الحالات، جنباً إلى جنب مع اللاجئين والعائدين أو مع سكان محليين ضعفاء، في حالات يستحيل معها، منطقياً أو عملياً، معاملة الفئات معاملة مختلفة عن الإستجابة لاحتياجاتهم للحصول على المساعدة والحماية^(١٢).

وأكدت الجمعية العامة مجدداً تأييدها لدور المفوضية في تقديم المساعدة الإنسانية والحماية للمشردين داخلياً على أساس المعايير التي حددتها في الفقرة السادسة عشر من قرارها المرقم ١٢٥/٥٣ وأن المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي لا تزال وثيقة الصلة بالموضوع^(١٣).

وتتضمن منح جميع السلطات المعنية وكذلك المنظمات الإنسانية الدولية والأطراف المعنية الأخرى في ممارسة ولايتها، هذا لتأكيد الصلة الوثيقة ما بين حماية النازحين داخلياً ودور المفوضية،

^(١١) قرار الجمعية العامة المرقم ١١٦/٤٨ في ٢٠ كانون الأول - ديسمبر ١٩٩٣.

^(١٢) قرار الجمعية العامة المرقم ١٦٩/٤٩ في ٢٣ كانون الأول - ديسمبر ١٩٩٤.

^(١٣) قرار الجمعية العامة المرقم ١٤٦/٥٤ في ١٧ كانون الأول - ديسمبر ١٩٩٩.

فهي أكدت من جديد تأييدها لدور المفوضية في تقديم المساعدة الإنسانية والحماية للمشردين داخلياً، على أساس طلبات محددة من الأمين العام أو الأجهزة المعنية التابعة للأمم المتحدة وبموافقة الدول المعنية، مع مراعاة أوجه التكامل بين ولايات المنظمات الأخرى ذات الصلة وخبراتها، وتشدد على ضرورة ألا تقوض الأنشطة التي يجري الإطلاع بها لصالح المشردين داخلياً^(٦٤).

وأشارت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي لشؤون اللاجئين إلى النازحين داخلياً، وأقرت بأن النزوح القسري للأشخاص داخل بلدانهم له شكل ذو بعد عالمي، ودعت المجموعة الدولية إلى ضرورة البحث عن وسائل لتجنب التشرد القسري. وأشارت إلى أنه ما دام الأشخاص المشردون داخل أراضيهم يبقون تحت طائلة القانون الداخلي لبلدانهم فإن مسؤولية تأمين راحتهم وتحقيق الحماية لهم ترجع في المقام الأول إلى الدولة المعنية بالأمر، وتدعو أيضاً المجموعة الدولية إلى توفير الظروف الملائمة في أسرع ما يمكن والدعم الإنسانيين اللازمين للبلدان التي يمسهما التشرد الداخلي قصد مساعدتها على أن تقي بمسؤولياتها كاملة تجاه الأشخاص المشردين^(٦٥).

أما بالنسبة إلى نصوص المبادئ التوجيهية الخاصة بالنازحين داخلياً^(٦٦) التي تم تبنيها من قبل الأمم المتحدة فقد تضمنت ثلاثين مبدأً عاماً تناولت الحقوق والضمانات الرئيسية المتعلقة بحماية الأشخاص من التشرد القسري والحماية والمساعدة اللتين يجب أن يتمتعوا بها أثناء عودتهم أو إعادة توطينهم وإدماجهم. وتناولت هذه المبادئ أيضاً إشكالية التشرد داخلياً على نحو مستفيض، مختلف مراحل وأوجه التشرد وحماية الأشخاص المشردين والمساعدة المقدمة لهم، وأخيراً عودتهم وإعادة إدماجهم في المجتمع^(٦٧).

والجدير بالذكر هو أن المبادئ التوجيهية لا تستهدف تقييد أو تعديل أي صك من صكوك حقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني، أو الحقوق الممنوحة للأشخاص بمقتضى القانون الداخلي، ولا تمس هذه المبادئ، خاصة، حق التماس اللجوء في البلدان الأخرى والتمتع به^(٦٨).

^(٦٤) قرار الجمعية العامة المرقم ١٢٥/٥٣ في ٩ كانون الأول - ديسمبر ١٩٩٨.

^(٦٥) توصية اللجنة التنفيذية بالعدد ٧٥ الصادرة في الدورة ٤٥ للجنة في تشرين الأول - أكتوبر ١٩٩٤.

^(٦٦) وثيقة الأمم المتحدة Add. 2 / 42 / 1998 / CN.4 / E في ١١ شباط - فبراير ١٩٩٨.

^(٦٧) الفقرة الأولى من مقدمة المبادئ التوجيهية.

^(٦٨) الفقرة الثانية من المبدأ الثاني.

وأكدت على أنه من واجب الدولة أن توفر الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين على نطاق إقليمها^(٦٩).

ومن الأسس التي قامت عليها هذه المبادئ عدم التمييز، الذي يعتبر حجر الزاوية لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني^(٧٠). ويقصد بعدم التمييز المساواة بين الجميع بغض النظر عن العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الإثني أو المركز القانوني أو الاجتماعي أو السن أو الإعاقة أو الملكية أو المولد أو أي معيار مماثل آخر^(٧١).

قررت هذه المبادئ كذلك أن للمشردين الحق في التماس الأمان في مكان آخر من البلد والحق في مغادرة بلدهم للجوء إلى بلد آخر^(٧٢). وتأكيداً لمبدأ عدم الطرد والإبعاد، حملت هذه المبادئ كل ما يحمي المشردين داخلياً من العودة إلى التوطين القسري في أي مكان يخشى فيه أن تكون حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم أو صحتهم في خطر.

وأشارت هذه المبادئ إلى ضرورة حماية النساء والأطفال بصفتهن أشخاصاً ضعفاء بصورة خاصة. وعندما ذكرت القاعدة العامة في المبدأ الرابع فقد تناولت حق الأطفال المشردين في التعليم^(٧٣)، وأقرت حق الأشخاص المشردين في إبلاغهم بمصير أقربائهم المفقودين، والعمل على لم شملهم بأسرع ما يمكن^(٧٤).

وأوجبت هذه المبادئ أيضاً تقديم كل مساعدة إنسانية وفقاً لمبادئ الإنسانية والحيادة دون أي تمييز^(٧٥). وهذا الالتزام يقع على السلطات الوطنية في المقام الأول، كما أنه للمنظمات الإنسانية الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة الأخرى الحق في عرض خدماتها لمساندة المشردين داخلياً.

^(٦٩) الفقرة الأولى من المبدأ الثالث.

^(٧٠) المبادئ ١، ٤، ١٨، ٢٢.

^(٧١) الفقرة الأولى من المبدأ الرابع.

^(٧٢) المبدأ ١٥.

^(٧٣) المبدأ ٢٣.

^(٧٤) المبدأ ١٦، ١٧.

^(٧٥) الفقرة الأولى من المبدأ ٢٤.

ويجب ألا ينظر إلى هذا العرض على أنه عدائي أو تدخل في الشؤون الداخلية للدولة، وإنما يجب النظر إليه بحسن نية، وعدم رفض هذه الخدمات تعسفاً، خاصة إذا لم يكن في مقدور السلطات المعنية أن توفر المساعدة الإنسانية اللازمة أو لم تكن على استعداد لتوفيرها، وأن تسمح السلطات المعنية بمرور المساعدات الإنسانية، وتوزيعها على المشردين داخلياً بسرعة ودون عراقيل^(٧٦). وهذا إضافة إلى احترام وحماية الأشخاص المكلفين بتقديم المساعدة الإنسانية حماية وسائل نقلهم ومقتنياتهم^(٧٧)، وضرورة قيام المنظمات الإنسانية الدولية بتقديم المساعدة والتأكيد على الاهتمام لاحتياجات الحماية وضمان وسائل حقوق الإنسان للمشردين داخلياً واتخاذ التدابير الملائمة في هذا الصدد. وينبغي لهذه المنظمات والأجهزة الفاعلة الاحترام والإمتثال لقواعد السلوك العامة^(٧٨).

ومن واجبات ومسؤوليات السلطات المختصة تهيئة الظروف والعمل على توفير الوسائل التي تسمح للمشردين داخلياً بالعودة الطوعية بأمان وكرامة إلى بلدانهم وأماكن إقامتهم المعتادة أو إعادة توطينهم طوعاً في مكان آخر من البلاد^(٧٩).

ولا يجوز تعريض المشردين داخلياً لأي تمييز بسبب ما تعرضوا له من نزوح. ومن واجبات السلطات المختصة ومسؤولياتها مساعدة هؤلاء الفئات من الأشخاص إلى أقصى قدر ممكن لاستعادة أموالهم وممتلكاتهم التي تركوها وراءهم أو التي انتزعت منهم أثناء تشردهم، أو أن تقدم لهم المساعدة للحصول على تعويض مناسب أو على شكل آخر من الجبر العادل لما لحقهم من أضرار^(٨٠).

وتعتبر هذه المبادئ أفضل صياغة حديثة للمعايير المطبقة على المشردين داخلياً، ومن الأفضل نشرها على أوسع نطاق ممكن للحفاظ على حقوق المشردين لأنها غالباً ما تنتهك لمجرد أنها غير معروفة. ويجب كذلك أن تمثل أداة لا غنى عنها لتوجيه وتسهيل عمل الدول والمنظمات الحكومية وغير الحكومية التي توفر الحماية والمساعدة للأشخاص النازحين داخلياً الذين يتراوح عددهم ما بين عشرين وخمسة وعشرين مليون شخص أجبروا على ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم

(٧٦) المبدأ ٢٥.

(٧٧) المبدأ ٢٦.

(٧٨) المبدأ ٢٧.

(٧٩) المبدأ ٢٨.

(٨٠) المبدأ ٢٩.

المعتادة، بسبب الصراعات المسلحة والحروب الداخلية أو الإنتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان، ولجأوا إلى جزء آخر من بلادهم^(٨١).

ولأن هذه الفئة من الأشخاص لم تعبر أي حدود دولية، فإنها تتمتع بحماية من قبل حكوماتها. ولذلك فإن اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ لا تشملهم. وبسبب عدم اهتمام بعض الحكومات بالنازحين داخلياً أو انعدام الحماية الممنوحة لهم، فقد بدأ المجتمع الدولي في البحث عن أفضل السبل لتوفير وضمان حقوقهم.

ومن الأساليب التي لجأ إليها المجتمع الدولي لمحاولة حماية النازحين داخلياً، خاصة عندما تكون الحروب الأهلية أو النزاعات المسلحة الدولية سبباً للنزوح، إنشاء ما يسمى بمناطق الحماية الدولية داخل حدود الدولة المعنية (المناطق الآمنة أو الملاذ الآمن) ومحاولة ضمان حماية هؤلاء الأشخاص ضمن تلك المناطق. ومن أشهر تلك المناطق ما تم إنشاؤه في شمال العراق بعد حرب الخليج الثانية سنة ١٩٩١ التي شنتها الولايات المتحدة على العراق^(٨٢)، فقد تم استصدار قرار من مجلس الأمن بإنشاء هذه المنطقة الآمنة^(٨٣).

وتم كذلك إنشاء مناطق آمنة في البوسنة، بعد إعلان منطقة (سربرينيتشا) منطقة آمنة بموجب قرار مجلس الأمن^(٨٤). وبعد ذلك إعلان كل من سراييفو، بيهاتش، توزلا، زيبا وغورازدي كمناطق آمنة^(٨٥). وأكد مجلس الأمن على ضرورة وجود قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام هناك لتعزيز وضمان حماية تلك المناطق^(٨٦).

وأنشئت المناطق الآمنة بدون موافقة أطراف الصراع، ودون توفير أي رادع عسكري يمكن الوثوق به. ورغم أن الأمين العام للأمم المتحدة كان قد نبه إلى أن الأمر يتطلب قوات إضافية قوامها

(4) N. Geissler, The international protection of internally displaced persons. International journal Refugee Law (1999) 11 (3): p 451.

(٨٢) سلافة طارق عبد الكريم، الحرب ومبدأ عدم رد اللاجئين، في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، الصادرة من جامعة القادسية، العراق، العدد الأول، المجلد الأول، حزيران / يونيو ٢٠٠٨، ص ١٧٥.

(٨٣) قرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٦٨٨ في ٥ نيسان - أبريل ١٩٩١.

(٨٤) قرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٨١٩ في ١٦ نيسان - أبريل ١٩٩٣.

(٨٥) قرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٨٢٤ في ٦ أيار - مايو ١٩٩٣.

(٨٦) قرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٨٣٦ في ٤ حزيران - يونيو ١٩٩٣.

أربعة وثلاثون ألف فرد لتأمين الردع باستخدام القوة، فإن الحكومات لم تكن على استعداد لتوفير هذا العدد من القوات. بعد ذلك اعتمد مجلس الأمن خياراً بديلاً يتم من خلاله نشر قوات لحفظ السلام قوامها سبعة آلاف وخمسمائة فرد لهذه المهمة، وسمح لهذه القوات استخدام القوة في حالة الدفاع عن النفس فقط وليس للدفاع عن المدنيين الذين أرسلت القوة لحمايتهم. وتبين في النهاية أن ذلك غير كافٍ. واعترف الأمين العام كوفي عنان، فيما بعد، بأن المناطق التي حددها مجلس الأمن كمناطق آمنة لم تكن في حقيقة الأمر مناطق محميّة ولا ملاذات آمنة بالمعنى المقصود في القانون الدولي الإنساني، ولا مناطق آمنة بأي معنى من الناحية العسكرية. كما أقر الأمين العام في تشرين الثاني - نوفمبر/ ١٩٩٩ في تقرير انتقد فيه بشدة دور الأمم المتحدة في سربرينيتشا، بأن تقاعس قرارات مجلس الأمن عن الإقرار بأن إعلان أماكن آمنة يستتبع التزاماً مهماً بالدفاع عنها، أوجد في الواقع إحساساً زائفاً بالأمن. وشدد التقرير على أنه "عندما يبذل المجتمع الدولي وعداً رسمياً بوقاية وحماية المدنيين من المذابح، فإنه يتعين عليه أن يكون مستعداً لدعم وعده بالوسائل اللازمة، وإلا فإنه من الأفضل بلا ريب في المحل الأول عدم بعث الآمال والتوقعات وعدم إعاقة أي قدرات قد يستطيعون حشدها في الدفاع عن أنفسهم"^(٨٧).

^(٨٧) المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم: خمسون عاماً من العمل الإنساني، مرجع سابق،

المبحث الثاني

الإتفاقيات الدولية الناظمة لحماية اللاجئين

هناك العديد من الإتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان. وما يهمننا منها في دراستنا هو الإتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بتنظيم أوضاع اللاجئين وحمايتهم.

المطلب الأول

الإتفاقيات الدولية المتعلقة باللاجئين

تعتبر هيئة الأمم المتحدة مصدرًا بالغ الأهمية بالنسبة إلى الأسرة الدولية في تشريع قواعد القانون الدولي وصياغة بنوده. لهذا صاغت الأمم المتحدة مجموعة كبيرة من الإتفاقيات الدولية، منها ما يحمي اللاجئين ويحافظ على حقوقه، وهو ما يتعلق بدراستنا هذه. سنتناول بشيء من التفصيل إتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لسنة ١٩٥١ وبروتوكول سنة ١٩٦٧ الملحق بها.

الفرع الأول: إتفاقية جنيف ١٩٥١

ارتأت الجمعية العامة للأمم المتحدة، عند اقتراب نهاية صلاحية منظمة اللاجئين الدولية^(٨٨) أنه من الضروري ايجاد نظام قانوني موحد، يخلف ليس فحسب الإتفاقيات المؤقتة التي جرت العادة

^(٨٨) في ١٥ كانون الأول / ديسمبر ١٩٤٦ أقرت الجمعية العامة دستور منظمة اللاجئين الدولية / إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والإصلاح، واعتبرت إحدى وكالات الأمم المتحدة المتخصصة. إلا أنها حملت طابعًا مؤقتًا على اعتبار أن مشكلة اللاجئين مشكلة مؤقتة لا تحمل طابع الديمومة. وبعدها فشلت المنظمة الدولية للاجئين في الإستمرار في نيل رضى المجتمع الدولي في نهاية الأربعينات، بقيت الحاجة واضحة إلى وكالة للاجئين، مهما يكن شكلها، على الأقل للمستقبل القريب. وبعد مداوات متعددة في الأمم المتحدة حول الشكل الذي يجب أن تتخذه هذه الوكالة، تم تأسيس مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كعضو فرعي في الجمعية العامة بموجب القرار ٣١٩ في جلستها التي انعقدت في شهر كانون الأول / ديسمبر ١٩٤٩. وتتمتع المفوضية بتفويض لقيادة وتنسيق العمل الدولي لحماية وحل مشكلات اللاجئين في شتى أنحاء العالم. راجع في ذلك هشام حمدان، دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف، دار عويدات الدولية، ط ١، بيروت، لبنان، ١٩٩٣، ص ٨٥. وكذلك:

<http://en.wikipedia.org/wiki/International-Refugee-Organization>, (1/11/2010, G.M.: 3:00 a.m.).

اعتمادها منذ الحرب العالمية الأولى لمعالجة حالات معنية من اللاجئين^(٨٩)، بل أيضاً لمعالجة المشاكل الإنسانية التي برزت إلى الوجود آنذاك، منها مسألة انعدام الجنسية، وخاصة عندما قامت بعض دول أوروبا الشرقية بحرمان عدد كبير من مواطنيها من جنسيتهم الأصلية. ومع بداية الحرب الباردة وظهور الملايين من اللاجئين، بسبب الحروب المتتالية، برزت الحاجة لإيجاد منظمة دائمة تعنى بشؤون هؤلاء. وقدر عدد اللاجئين عام ١٩٤٩ بحوالي ٢٣ مليون لاجئ، الأمر الذي ساهم في تكثيف الهجرة اليهودية إلى فلسطين، وتحويل ثلاثة أرباع المليون من سكانها الأصليين إلى لاجئين^(٩٠).

ونصت المادة (١٤) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ كانون الأول ١٩٤٨، على أن:

١- لكل فرد حق إلتماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الإضطهاد.

٢- لا يمكن التذرع بهذا الحق إذا كانت هناك ملاحقة ناشئة بالفعل عن جريمة غير

سياسية أو أعمال تناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها.

وتلبية لهذا الغرض، تم في بداية ١٩٥٠ وضع مشروع إتفاقية خاصة باللاجئين،

وبروتوكول ملحق لها بعديمي الجنسية، بعد مناقشة داخل المجلس الاجتماعي والإقتصادي.

ودعت الجمعية العامة إلى عقد مؤتمر دولي لتمكين الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة

من المشاركة فيه. وعقد هذا المؤتمر، في جنيف من ٢ إلى ٢٥ تموز / يوليو وبحضور ٢٦

دولة. وانتهى باعتماد الإتفاقية الخاصة باللاجئين ووضعها بوثيقة نهائية في ٢٨ تموز / يوليو

١٩٥١. ودخلت الإتفاقية الخاصة باللاجئين حيز التنفيذ في ٢١ نيسان ١٩٥٤^(٩١).

^(٨٩) هذه الهيئات والإتفاقيات التي عنت بقضايا اللاجئين كانت جميعها مؤقتة ومحدودة الصلاحية، ومنها: الإتفاق الخاص بشؤون اللاجئين الروس (١٩٢٢)، والإتفاق الخاص بالمركز الدولي للاجئين (١٩٣٣)، إدارة الأمم المتحدة للغوث والتعمير (١٩٤٤).

(The United Nations Relief and Rehabilitation Administration UNRAA)

والمنظمة الدولية للاجئين (١٩٤٦) (International Refugee Organization).

^(٩٠) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية، خمسون سنة من العمل الإنساني، مرجع سابق، ص ٣٨.

^(٩١) عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص ٣٧.

وأراد المجتمع الدولي، في بداية الأمر، القضاء على مشكلة اللاجئين، الناجمة عن الحرب العالمية الثانية، ولكن ذلك انعكس على نطاق تطبيق إتفاقية ١٩٥١، الذي كان محدودًا من الناحية الجغرافية والناحية الزمنية أيضًا. فالعصر الزمني في هذه الإتفاقية لا ينطبق إلا على اللاجئين نتيجة أحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني ١٩٥١. وفيما يتعلق بالعنصر الجغرافي، فالإتفاقية لا تنطبق إلا على اللاجئين بسبب أحداث وقعت في أوروبا^(٩٢).

وتتميز إتفاقية جنيف الخاصة باللاجئين بأنها تصبو إلى أن تكون مرجعًا رئيسيًا وأساسيًا على المستوى العالمي فيما يخص الوضع القانوني للاجئين. وهذا ما تم الإعلان عنه صراحة في الوثيقة النهائية، حيث ورد في التوصية (هـ): "إن المؤتمر يعبر عن أمله في أن تعتبر الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين كنموذج يتعدى نطاقه التعاقدية، ليصبح قدوة لكافة الأمم في منح المعاملة التي تنص عليها الإتفاقية، ويقدر الإمكان إلى اللاجئين المقيمين على أراضيها والذين لا تشملهم أحكامها"^(٩٣).

ولدراسة ما تضمنته إتفاقية جنيف الخاصة باللاجئين لعام ١٩٥١، سنتطرق لنطاق تطبيق الإتفاقية الخاصة باللاجئين، من حيث الأشخاص.

عند وضع أي إتفاقية دولية، يكون الهدف منها تنظيم وضع معين استدعت حالته السابقة عدم إبقائه، بشكل عشوائي، خاليًا من أي قواعد قانونية تسعى إلى تنظيمه. وهذا ما كان سائدًا بالنسبة إلى الأشخاص الهاربين من أوطانهم الأصلية، لظروف معينة طالبت الحماية لدى بلدان أخرى^(٩٤)، فقد توالى الإتفاقيات والبرامج الدولية لوضع حلول لأوضاعهم، فكانت إتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين التي اعتبرت أهم انجاز دولي في حينه. والمهم في هذه الإتفاقية، أنها ركزت على هوية الأشخاص المعنيين، الذين تشملهم هذه الإتفاقية، فكان ذلك أكبر دليل على حيطة واضعي الإتفاقية واهتمامهم بنطاق تطبيقها.

(92) Walter Kalin, Flight in times of war, International Review of the red cross, September 2001. Vol 83, No. 843, p. 629.

(٩٣) عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص ٣٨.

(٩٤) حازم حسن جمعة في ندوة بعنوان: مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية. مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، نوفمبر ١٩٩٦.

وبقيت هذه الإتفاقية أساس قانون اللاجئين الدولي، فهي تعرف اللاجئ وتحدد مستوى معاملته الذين ينطبق عليهم هذا التعريف. وهي تمثل الحدث الأهم في نشوء إرادة عالمية للتصدي لمشاكل النزوح القسري. وقد حددت نطاق تطبيقها بالأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة أحداث وقعت قبل سنة ١٩٥١.

وكانت الإتفاقية انعكاساً للأوضاع القانونية والإنسانية التي سادت المجتمع الدولي قبل اعدادها، وتعبيراً عن نية الأمم المتحدة في توفير الحماية إلى أكبر عدد من الأشخاص، بما فيهم اللاجئين الذين كانوا يتمتعون بحماية الوثائق الدولية السابقة، والتي كانت تضطلع بمهام ترتيب ظروفهم وأوضاعهم، في فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية. وتشمل الإتفاقية كذلك الفئات الجديدة الأخرى من اللاجئين، التي ظهرت نتيجة الحرب العالمية الثانية، وبأعداد ضخمة، والتي لم تشملهم الإتفاقيات الدولية السابقة بأحكامها. وعليه، فقد شمل نطاق هذه الإتفاقية هؤلاء اللاجئين الجدد وفرلهم الحماية والمساعدة^(٩٥).

ولتحديد الشخص الذي يتسنى له اكتساب صفة اللاجئ، هناك شروط معينة يجب أن تتوافر في هذا الشخص. وتمثل هذه الشروط الأساس الإيجابي الذي يتم به تحديد وضع اللاجئ. وقد نصت عليها الفقرة (ألف) من المادة الأولى من إتفاقية جنيف لعام ١٩٥١، وذلك على الشكل الآتي^(٩٦):

"ألف: لأغراض هذه الإتفاقية تنطبق لفظة "لاجئ" على:

١- كل شخص اعتبر لاجئاً بمقتضى ترتيبات ١٢ أيار / مايو ١٩٢٦ و ٣٠ حزيران / يونيو ١٩٢٨، أو بمقتضى إتفاقيتي ٢٨ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٣٣ و ١٠ شباط / فبراير ١٩٣٨ وبروتوكول ١٤ أيلول / سبتمبر ١٩٣٩، أو بمقتضى دستور "المنظمة الدولية للاجئين".

ولا يحول ما اتخذته المنظمة الدولية للاجئين أثناء ولايتها من مقررات بعدم الأهلية لصفة اللاجئ دون منح هذه الصفة لمن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في الفقرة / ٢ من هذا الفرع.

^(٩٥) عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص ١٩٤.

^(٩٦) المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، مرجع سابق، ص ١٦.

٢- كل شخص يوجد، بنتيجة أحداث وقعت قبل ١ كانون الثاني / يناير ١٩٥١، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للإضطهاد، بسبب عرقه، أو دينه، أو جنسيته، أو انتمائه إلى فئة إجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية، ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد.

أما إذا كان الشخص يحمل أكثر من جنسية فإن عبارة "البلد الذي يحمل جنسيته" تعني كلاً من البلدان التي يحمل جنسيتها. ولا يعتبر الشخص محروماً من حماية البلد الذي يحمل جنسيته إلا إذا كان عدم تعذره بهذه الحماية مبرراً بسبب معقول مبني على خوف جدي. بمعنى أن يستبعد من وضع اللجوء جميع لأشخاص الذين يحملون جنسية مزدوجة أو متعددة والذين يستطيعون الإستفادة من حماية واحد، على الأقل من البلدان التي يكونون مواطنين لها، فالحماية الوطنية، حيثما توفرت لها أسبقية على الحماية الدولية^(٩٧).

ووفقاً لنص المادة الأولى (أ) من هذه الإتفاقية يعتبر الشخص لاجئاً في إحدى حالتين:

الحالة الأولى: اللاجئين هم الأشخاص الذين اعتبروا لاجئين بمقتضى القانون، أي الاشخاص المعتبرين لاجئين بموجب أحكام الوثائق الدولية السابقة للإتفاقية، ورغبة من الدول الأطراف في إتفاقية جنيف ١٩٥١ باستمرار الحماية الدولية لهؤلاء الذين كانوا موضع اهتمام المجتمع الدولي في العهود السابقة وهم:

اللاجئون بمقتضى ترتيب ١٢ أيار / مايو ١٩٢٦^(٩٨)، اللاجئين بمقتضى ترتيب ٣٠ حزيران / يونيو ١٩٢٨^(٩٩)، اللاجئين بموجب إتفاقية ٢٨ تشرين أول / أكتوبر ١٩٣٣^(١٠٠)، واللاجئون

^(٩٧) المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللجوء، مرجع سابق، ص ٣٤.

^(٩٨) الوثيقة. League of Nations Treaty Series, No. 2004, Vol. 89, p. 47.

^(٩٩) الوثيقة. League of Nations Treaty Series, No. 2006, Vol. 89, p. 63.

^(١٠٠) الوثيقة. League of Nations Treaty Series, No. 3663, Vol. 159, p. 199.

بموجب إتفاقية ١٠ شباط / فبراير ١٩٣٨^(١٠١)، اللاجئون بمقتضى بروتوكول ١٤ أيلول / سبتمبر ١٩٣٩^(١٠٢)، اللاجئون بمقتضى دستور المنظمة الدولية للاجئين^(١٠٣).

وهؤلاء، كما عرفتهم الإتفاقيات الدولية المذكورة، هم من تنطبق عليهم صفة (اللاجئين) بمقتضى أحكام إتفاقية جنيف لعام ١٩٥١، وبالتالي، تمتد إليهم الحماية التي توفرها هذه الإتفاقية. إلا أن هذه الوثائق، فقدت في الوقت الراهن، الكثير من مدلولاتها. ولذلك، فإن مناقشتها لا تنطوي إلا على فائدة محدودة نسبياً. وعلى ذلك، فإن أي شخص قد اعتُبر لاجئاً بموجب أحكام أي من هذه الوثائق، يكون لاجئاً بصورة تلقائية بموجب إتفاقية ١٩٥١. وكل حامل ما يسمى (بجواز سفر نانسن) أو (شهادة أهلية) صادرة من المنظمة الدولية للاجئين، يجب اعتباره لاجئاً بمقتضى هذه الإتفاقية، إلا إذا أصبح هناك ما يحول دون انطباق الإتفاقية عليه، سواء كان الإنقطاع سارياً على حالته، أم إذا استبعد من تطبيق الإتفاقية بفعل بند من بنود الإستبعاد^(١٠٤).

الحالة الثانية: اللاجئون بمقتضى التعريف العام لإتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ هم، بمقتضى الفقرة (٢) من الفرع (أ) من المادة الأولى من تلك الإتفاقية: "كل شخص تعرض، نتيجة لأحداث وقعت قبل ١ كانون الثاني / يناير ١٩٥١، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للإضطهاد، وبسبب عرقه، أو دينه، أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة إجتماعية معينة، أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد".

يتبين من استقراء المادة الأولى أنها تشير إلى مفهوم جديد للاجئ لم يكن معروفاً في الإتفاقيات الدولية السابقة، والخاصة بحماية اللاجئين. وهذا الإتجاه الذي سلكه واضعوا هذه الإتفاقية، عمل على توسيع مفهوم اللاجئ ليشمل أكبر عدد من الأشخاص الذين يحق لهم التمتع بالحماية

^(١٠١) الوثيقة League of Nations Treaty Series, No. 4461, Vol. 192, p. 59.

^(١٠٢) الوثيقة League of Nations Treaty Series, No. 4634, Vol. 198, p. 141.

^(١٠٣) الوثيقة League of Nations Treaty Series, No. 283, Vol. 18, p. 3.

^(١٠٤) المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير، مرجع سابق، ص ١٦.

الدولية التي توفرها الإتفاقية، والتي تعتبر نتيجة طبيعية من نتائج الحرب العالمية الثانية التي كان من بين أخطر آثارها تدفق الملايين من اللاجئين والمشردين والمضطهدين الذين لم تتوافر لهم أدنى مستويات الحماية الدولية. وكان هذا موضع اهتمام المشاركين في مؤتمر المفوضين الخاص بوضع اللاجئين الذي انعقد في جنيف عام ١٩٥٠^(١٠٥).

وقد حددت تلك الإتفاقية نطاق المقصود باللاجئ وفقاً للمعايير التالية، على الشكل الآتي:

١- أن يكون لاجئاً بسبب الأحداث التي وقعت قبل ١ كانون الثاني / يناير ١٩٥١. ويقتضي هذا الشرط أن يكون الشخص لاجئاً نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من الشهر المذكور، وسبب تحديد هذا التاريخ من قبل واضعي الإتفاقية هو حصر التزامات الدول الأعضاء، بخصوص الحالات التي كانت معروفة في ذلك الوقت، أو الحالات التي قد تنشأ فيما بعد من جراء أحداث سبق أن وقعت. وإذا كانت الإتفاقية لم تحدد المقصود بهذه الأحداث فإن مفهوم ما تعنيه كلمة "الأحداث"، هو تلك الأحداث ذات الأهمية العظيمة التي تنطوي على تغييرات إقليمية، أو تغييرات سياسية شاملة وعميقة، فضلاً عن الممارسات المنهجية للإضطهاد التي تمخضت عنها^(١٠٦).

٢- حدد نظام الإتفاقية المكان، فورد في المادة الأولى من الإتفاقية أنه:

"لأغراض هذه الإتفاقية، يجب أن تفهم عبارة (لأحداث وقعت قبل أول كانون الثاني - يناير ١٩٥١) الواردة في الفرع "أ" من المادة (١) على أنها تعني:

(أ) - أحداث وقعت في أوروبا قبل ١ كانون الثاني - يناير ١٩٥١، أو

(ب) - أحداث وقعت في أوروبا أو غيرها قبل ١ كانون الثاني - يناير ١٩٥١. وعلى كل دولة متعاقدة أن تعلن، وهي توقع هذه الإتفاقية، أو تصدق عليها، أو تنضم إليها، أيّاً من هذين المعنيين ستأخذ على صعيد الإلتزامات التي تلقبها عليها هذه الإتفاقية. وتكون التزامات الدول الأطراف الناتجة من هذه الإتفاقية إزاء اللاجئين بسبب أحداث وقعت في أوروبا فقط قبل الأول من كانون الثاني - يناير ١٩٥١^(١٠٧).

^(١٠٥) المرجع ذاته، ص ١٤.

^(١٠٦) الوثيقة UN. Document, E1618, p. 38.

^(١٠٧) أعلنت تسع دول تمسكها بالشرط الجغرافي في تحديد مفهوم اللاجئ، وهي: البرازيل، الأرجنتين، إيطاليا، باراجواي، بيرو، تركيا، مالطا، مدغشقر، إمارة موناكو.

٣- أن يتوافر الخوف لأسباب معقولة من التعرض للإضطهاد. فلا يمكن للشخص أن يكون لاجئاً، نتيجة أحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني - يناير ١٩٥١ فقط، بل يجب كذلك أن يكون في حالة خوف مستند إلى أسباب معقولة وواضحة تفيد أن بقاءه على أرض تلك الدولة سيعرضه للإضطهاد.

وهذا الشرط الذي عكس آراء واضعي هذا التعريف لتحقيق العناصر المكونة لمفهوم اللاجئ، والذي كان يعتمد التحديد على أساس فئات معينة على سبيل الحصر (أي الأشخاص الذين ينتمون إلى أصول معينة ولكنهم لا يتمتعون بحماية بلدانهم الأصلية) استبدل بالمفهوم العام (الخوف لأسباب معقولة) بسبب دافع له تأثير أساسي في هذا الخوف، وهو أمر ذاتي. فالتعريف يقضي بوجود عنصر ذاتي لدى الشخص باعتباره لاجئاً. ويضاف إلى هذا العنصر الذاتي، وهو الخوف، عنصر آخر، وهو العنصر الموضوعي. وهذا يعني أن حالة الشخص النفسية ليست وحدها التي تحدد وضعه كلاجئ، وإنما يجب أن تكون هذه الحالة النفسية مستندة إلى حالة موضوعية^(١٠٨).

وعلى ذلك، فإن عبارة "خوف له ما يبرره" تتضمن عنصرين: أحدهما ذاتي والآخر موضوعي. وعند تحديد ما إذا كان ثمة خوف له ما يبرره، يجب أن يؤخذ في الاعتبار كلا العنصرين.

ويجوز الافتراض بأن شخصاً ما لا يتخلى عادة عن وطنه وبلده بدون سبب ملجئ، إلا إذا كان يبحث عن مغامرة أو يرغب فقط في رؤية العالم. وقد تكون هناك أسباب عديدة ملجئة يمكن فهمها تماماً، ولكن دافعاً واحداً فقط قد تم تمييزه للدلالة على اللاجئ، وإن تعبير "يسبب خوف له ما يبرره من التعرض للإضطهاد"^(١٠٩). إذ يشير إلى دافع معين، يجعل آلياً كل الأسباب الأخرى للقرار غير ذات صلة بالتعريف، ما لم يمكن لديهم أيضاً خوف له ما يبرره من التعرض للإضطهاد لأحد

= وتم في بروتوكول عام ١٩٦٧ بشأن مركز اللاجئين إلغاء هذا الشرط الجغرافي بالنسبة للدول الأطراف فيه، فيما عدا الدول التي كانت قد أعلنت من قبل تمسكها به. وطبقاً للمادة الأولى (فقرة ب/٢) من إتفاقية الأمم المتحدة ١٩٥١ يجوز لمثل هذه الدول أن تتخلى عن التمسك بهذا الشرط عن طريق إبلاغ السكرتير العام للأمم المتحدة بذلك. راجع كتاب برهان أمر الله، المرجع السابق، ص ١٠٦.

^(١٠٨) برهان أمر الله، المرجع السابق، ص ١٠٧.

^(١٠٩) الأسباب: العنصر، الدين، الجنسية، الإنتماء إلى فئة إجتماعية معينة، أو الآراء السياسية.

الأسباب المذكورة. على أن هذه الأسباب الأخرى لا يجوز أن تعتبر بمجملها غريبة عن عملية تحديد وضع اللاجئين، إذ لا بد من أخذ جميع الظروف في الاعتبار لفهم قضية طالب اللجوء فهماً صحيحاً^(١١٠).

وهذه الإتفاقية هي التي تنظم عمل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في العالم من خلال تنظيم علاقة المفوضية بالدول المنضمة إلى الإتفاقية، وذلك لإيجاد حل مرضٍ لمشكلة اللاجئين من خلال التعاون الدولي في هذا المجال^(١١١).

واللاجئون في مفهوم إتفاقية ١٩٥١ ينقسمون إلى مجموعتين مختلفتين من الأشخاص، فالمجموعة الأولى تعني المضطهدين على خلفية العرق، أو الدين، أو القومية، أو الإنتماء إلى حزب سياسي. أما المجموعة الثانية، فتعني أولئك الذين اضطهدهم لاشتراكهم في عمل احتجاجي، أي من ذوي الرأي السياسي المعارض. وللمجموعتين ضحايا ناتجة عن ممارسات مختلفة، على أن اضطهاد الفئة الأولى يترتب عليه نزوح جماعي، أما اضطهاد الفئة الثانية فيترتب عليه، عادة، إبعاد الأفراد المتورطين بذلك فقط^(١١٢).

وحددت الإتفاقية الأبعاد الأساسية لمعاملة اللاجئين، وخاصة فيما يتعلق بالحقوق التي يتمتع بها، وما عليه من واجبات تجاه بلد اللجوء. فقد نصت المادة (٢) على التزام اللاجئين بالإنصياح لقوانين بلد الملجأ وأنظمتهم، والتقيّد بالتدابير المتخذة فيه للمحافظة على النظام العام. وحددت الإتفاقية كذلك بعض الإلتزامات على عاتق دولة الملجأ، وهي تتمثل في وجوب تطبيق أحكام هذه الإتفاقية على اللاجئين دون تمييز^(١١٣)، ومنح اللاجئين ذات الحماية الممنوحة لمواطني بلد اللجوء على صعيد حرية ممارسة شعائرهم الدينية، وحرية توفير التربية الدينية لأولادهم^(١١٤).

^(١١٠) المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير، المرجع السابق، ص ١٩.

^(١١١) راجع دراسة أريكا فلر، الحماية الدولية للاجئين، خمسون عاماً حول تحديات الحماية في الماضي والحاضر والمستقبل، في المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات أعداد ٢٠٠١، ص ١٣٧، وكذلك:

Frances Nicholson and Patrick Twomey, *Refugee Right and Realities: Evolving International concepts and Regimes*, Cambridge University Press, 1999, p. 107.

^(١١٢) أرسايد زولبرغ، تزايد تدفق اللاجئين إثر تشكيل دولة جديدة، اللاجئين في الوقت المعاصر. إعداد ناجح جرار، ترجمة بشير شرف، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين ١٩٩٥، ص ٥٣.

^(١١٣) المادة (٣) من الإتفاقية.

^(١١٤) المادة (٤) من الإتفاقية.

ومن المبادئ التي أقرتها إتفاقية ١٩٥١ ما جاء في المادة (٣٢) التي ألزمت الدول المتعاقدة بعدم طرد اللاجئين الموجود في إقليمها بصورة نظامية إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، مع مراعاة أن يكون قرار الطرد متخذاً وفقاً للإجراءات التي ينص عليها القانون.

وكذلك تم تقرير مبدأ عدم إعادة اللاجئين إلى دولة الإضطهاد^(١١٥). وهذا المبدأ وضع أساس الحماية الممنوحة للاجئين. وأصبح مبدأً معترفاً به عالمياً، حتى لدى الدول التي لم تكن طرفاً في هذه الإتفاقية. ولاحظ الكاتب "جودوين" في مقالة له تتعلق بعدم الإعادة، أن الفرد أصبح يتمتع بواسطة هذا المبدأ بحق اللجوء المؤقت وحق الحماية من الإضطهاد^(١١٦).

وحظرت المادة (٤٦) من هذه الإتفاقية وضع أي تحفظات بالنسبة لهذا المبدأ^(١١٧)، وذلك تأكيداً على أهميته باعتباره يشكل أساس الحماية الدولية الممنوحة للاجئين.

وإتفاقية ١٩٥١ لا تتال من سيادة الدول في تعاملها مع اللاجئين، إذ إنها تسمح بالإحتفاظ بكامل صلاحياتها في تحديد صفة اللاجئين، ومنحه قدرًا من الحقوق يتجاوز ما يتم منحه عادة للأجانب. وتعد الإتفاقية كذلك درعاً أساسياً للدول، للوقاية والإحتماء من طلبات اللجوء المفرطة والمزيفة، التي تكاثر حجمها في العقد الأخير^(١١٨).

وعلى صعيد آخر، فإنه يجب تفسير وتطبيق إتفاقية ١٩٥١ على نحو يضمن الحماية الدولية للاجئين، وذلك وفقاً للقواعد المرعية في تفسير المعاهدات الدولية^(١١٩).

^(١١٥) راجع المادة (٣٣) من الإتفاقية. وكذلك أحمد الرشدي، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، مكتبة الشروق الدولية، الأردن ٢٠٠٣، ص ٣٧٦.

^(١١٦) نقلاً عن دراسة خديجة المضمض، اللجوء في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، في كتاب: حقوق الإنسان، المجلد الثالث، دراسات تطبيقية عن العالم العربي، إعداد محمود شريف بسيوني وآخرون، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٩، ص ١١٨. وكذلك:

Guy S. Good Win – Gill. The Refugee In International Law, second edition, Glarendon Press. Oxford. 1996, p. 167.

^(١١٧) نص المادة (١/٤٦) من الإتفاقية.

^(١١٨) عبد الحميد الوالي، مرجع سابق، ص ٧٠.

^(١١٩) Guy S. Good win – Gill and Héléne Lambert, Refugee Law, Policy Harmonization and judicial Dialogue in the European Union Cambridge University Press 2010, p. 9.

الفرع الثاني: بروتوكول ١٩٦٧

تعتبر إتفاقية ١٩٥١ مصدرًا خاصًا بحالة الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة أحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني - يناير ١٩٥١. فهي لا تنطبق على حالات اللاجئين بعد هذا التاريخ. وقد نتج من هذا وجود طائفتين من اللاجئين: الأولى تخضع لنصوص الإتفاقية وتتمتع بالحماية الدولية التي أقرتها، والثانية لا تشملها تلك الإتفاقية، ومن ثم لا تستفيد من أحكامها.

وما بدا واضحًا بعد هذا التاريخ، هو تزايد الأعداد الضخمة من اللاجئين التي ظهرت في أوروبا وآسيا، وبأعداد أضخم في أفريقيا. وهي حالات جديدة من اللجوء لم تكن قد نظمت ضمن إطار إتفاقية عام ١٩٥١، بسبب القيد المكاني والزمني اللذين نصت عليهما تلك الإتفاقية.

وهكذا لم تستطع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تقديم أية مساعدة أو حماية لهؤلاء اللاجئين. وهذه الفئات من اللاجئين لم تكن مجرد حالات وقتية نتجت من الحرب العالمية الثانية وما ترتب عليها. فخلال الخمسينات والستينات من القرن الماضي، تزايدت فئات اللاجئين التي تعرضت لمخاطر جسيمة وظروف قاسية أودت بحياة أعداد كبيرة منهم، فكان لزامًا توسيع نطاق الإتفاقية سالفه الذكر، حتى تشمل الحالات الجديدة، ومن ثم تحقيق معاملة متساوية لجميع اللاجئين^(١٢٠).

وبذلك، بدأت المفوضية والدول الأعضاء في لجنتها التنفيذية بالعمل بشكل فعال على إصدار بروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بالإتفاقية، فكانت مصادر هذا البروتوكول المتعلق بوضع اللاجئين شديدة الإختلاف مع مصادر الإتفاقية، الأمر الذي أدى إلى عدم تناغم النظام الأساسي للمفوضية مع إتفاقية ١٩٥١. وعضًا عن عقد مؤتمر دولي تحت رعاية الأمم المتحدة تم وضع القضايا في ندوة حضرها زهاء الثلاثة عشر خبيرًا وعقدت في مدينة بلاجيو (إيطاليا) في الفترة من ٢١ إلى ٢٨ نيسان / أبريل ١٩٦٥. ولم تحبذ الندوة إجراء تنقيح كامل للإتفاقية، بل فضلت إعداد بروتوكول توافق الدول الأعضاء من خلاله على تطبيق الأحكام ذات الصلة بالإتفاقية، دون أن تصبح بالضرورة طرفًا فيها.

(١٢٠) أريكا فلر، الحماية الدولية للاجئين. مرجع سابق، ص ١٣٧.

وأقرت اللجنة التنفيذية للمفوضية هذا النهج، وأحيل البروتوكول إلى المجلس الإقتصادي والإجتماعي لتقديمه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. وأحيطت هذه الأخيرة علمًا بالبروتوكول، وطلبت إلى الأمين العام أن يحيل النص إلى الدول بغية تمكينها من الإنضمام إليه. وبدأ تنفيذ في ٤ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٦٧^(١٢١).

تجدر الإشارة إلى أن لبنان لم يوقع على اتفاقية اللاجئين ١٩٥١ ولا على بروتوكول ١٩٦٧، إلا أنه أبدى تضامناً ملحوظاً تجاه اللاجئين السوريين رغم التحديات غير مسبقة التي واجهها في مختلف الميادين.

وكثيراً ما يشار إلى البروتوكول بوصفه "معدلاً" للاتفاقية، ولكنه في الحقيقة ليس كذلك. إن البروتوكول صك مستقل وليس تنقيحاً بمدلول المادة (٤٥) من الاتفاقية. والدول الأطراف في البروتوكول يمكنها أن تصدق عليه، أو تنضم إليه، دون أن تصبح طرفاً في الاتفاقية. إنها في هذه الحالة لا تكون ملزمة بأكثر من الموافقة على تطبيق المواد من (٢) إلى (٣٤) من الاتفاقية حول اللاجئين الوارد تعريفهم في مادته الأولى. والجدير ذكره، أنه حتى شهر آب / أغسطس ٢٠٠٨، انضم إلى البروتوكول فقط كل من الرأس الأخضر، وسوازي لاند، وفنزويلا والولايات المتحدة الأمريكية، في حين ظلت دول أخرى أطرافاً في الاتفاقية فقط.

وبموجب أحكام هذا البروتوكول، يتبين تعاون الدول الأعضاء مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، كما ورد في المادة (٢)، وذلك على الشكل الآتي:

١- تتعهد الدول الأطراف في هذا البروتوكول بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أو مع أية مؤسسة أخرى تابعة للأمم المتحدة قد تخلفها، في ممارسة وظائفها. وتتعهد على وجه الخصوص بتسهيل مهمتها في الإشراف على تطبيق أحكام هذا البروتوكول.

٢- من أجل جعل المفوضية، أو أية مؤسسة أخرى تابعة للأمم المتحدة قد تخلفها، قادرة على تقديم تقارير إلى الهيئات المختصة في الأمم المتحدة، تتعهد الدول الأطراف في هذا البروتوكول بتزويدها على الشكل المناسب بالمعلومات والبيانات الإحصائية المطلوبة بشأن: (أ) أحوال اللاجئين؛

^(١٢١) محمود شريف بسيوني وآخرون، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

(ب) وضع هذا البروتوكول موضع التنفيذ؛ (ج) القوانين والأنظمة والمراسيم النافذة أو التي قد تصبح بعد الآن نافذة بشأن اللاجئين".

المطلب الثاني

الإتفاقيات الإقليمية

يوجد إلى جانب الوثائق الدولية التي أشرنا إلى بعض منها، مجموعة من الوثائق ذات الصبغة الإقليمية، والتي نطمت كل ما يتعلق بمركز ومعاملة اللاجئين. ولما لم يكن الاهتمام على الصعيد الإقليمي كافياً لتحديد تعريف اللاجئين، جاءت تلك الإتفاقيات الإقليمية لتنظم موضوع اللجوء، وما يترتب عليه من حالات كثيرة، على نحو يتماشى مع ما اعتمده اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المعنيان بأوضاع اللاجئين. وعلى الرغم من وجود عددٍ وافرٍ من الوثائق الدولية التي كانت على مستوى إقليمي تتعلق بأوضاع اللاجئين، وما بينته من مفهوم واضح للاجئين، وما تضمنه موضوع اللجوء، فإنها اتجهت نحو التوسع في مفهوم اللاجئين، وساهمت بشكل أساسي باعتماد نظرة أكثر شمولية، من التعريف الذي حددته اتفاقية وبروتوكول نيويورك المشار إليهما. وبذلك فإنه توجد على الصعيد الإقليمي وثيقتان إقليميتان جديرتان بالمناقشة لأنهما أدخلتا بعض الجديد على مفهوم اللاجئين يتفق مع واقع اللاجئين في مناطق سريانهما، ونقصد بتلك الوثائق: اتفاقية منظمة الإتحاد الإفريقي لعام ١٩٦٩ الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين.

الفرع الأول: اتفاقية منظمة الإتحاد الإفريقي

تعتبر القارة الإفريقية من القارات الذخرة بمشكلة اللاجئين، بسبب كثرة الصراعات الداخلية فيها. الكثير من هذه الصراعات تعتبر صراعات مستمرة (بسبب الإستعمار، والتمييز العنصري، والتحرير، والمواجهات العرقية) تؤدي إلى العجز عن الوصول إلى تسويات سياسية مقبولة ومتكاملة. وتعتبر أفريقيا أكبر قارات العالم من حيث عدد اللاجئين. ولذلك أصبحت مشكلة اللاجئين فيها، واحدة من أبرز قضايا العلاقات الدولية التي كانت محط اهتمام المجتمع الدولي^(١٢٢).

^(١٢٢) محمود أحمد ابراهيم، الحروب الأهلية في أفريقيا، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٤٨.

وتعتبر هذه الظاهرة واحدة من أخطر الظواهر التي ما تزال تعاني منها أفريقيا حتى اليوم. أضف إلى ذلك ما ترتب عليها من آثار سيئة، وما أحدثته من إعادة رسم الخريطة البشرية في القارة الأفريقية. وتتجلى صور هذه المشكلة في إعادة توزيع نسب السكان بحيث تكون في بعض البلدان عالية جداً مقارنة بإجمالي سكان الدول التي فروا إليها، أو تمثل نسبة عالية من حجم السكان في العديد من الدول التي فروا منها. وأبرز هذه الدول رواندا وليبيريا، إضافة إلى الكثير من الدول التي تعتبر منشأ وملجأ للاجئين في الوقت ذاته، مثل السودان وبوروندا والكونغو الديمقراطية وإثيوبيا وأنجولا^(١٢٣).

إن ظاهرة تزايد أعداد اللاجئين هرباً من الحروب والنزاعات الداخلية في أفريقيا، منذ أواخر الخمسينات من القرن الماضي أدت إلى تبني وثيقة في عام ١٩٦٩ تُعدّ (بشكل عام) من أهم الوثائق الشاملة وذات المدلول الواضح بشأن اللاجئين من قبل منظمة الوحدة الأفريقية^(١٢٤). وتضمنت هذه الإتفاقية الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا. وتبدو الأهمية الأساسية لهذه الإتفاقية في تحديد مصطلح عام وشامل للاجئين، بعد أن استشعرت الدول الأفريقية أن اشتراط وجود ظاهرة الإضطهاد لا يُعدّ معياراً كافياً ليغطي جميع حالات اللجوء في أفريقيا. وتعتبر هذه الإتفاقية حجر الزاوية في حماية اللاجئين الأفريقيين. وهي في الواقع مكملة لاتفاقية الأمم المتحدة عام ١٩٥١. فبالإضافة إلى التحديد الواسع لمفهوم اللاجئ، نجد أن الإتفاقية الأفريقية تنظم قواعد منح اللجوء، وتضم أحكاماً هامة عن العودة الإختيارية للاجئين.

لقد تبنّت الإتفاقية الأفريقية تحديداً واسعاً وشاملاً لمفهوم اللاجئين، خلافاً للوثائق الدولية الأخرى، وذلك عندما نصت على أن مصطلح لاجئ "Refugee" سينطبق على أي شخص يجد نفسه مضطراً إلى الحصول على الحماية المقررة للاجئين، والحفاظ على حياته بسبب عدوان، أو احتلال خارجي، أو سيطرة أجنبية، أو أحداث تهدد بشكل كبير وبشدة النظام العام، في جزء أو كل

^(١٢٣) محمود أحمد ابراهيم، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

^(١٢٤) أنظر فيما يتعلق بمنظمة الوحدة الأفريقية، محمد المجذوب، التنظيم الدولي، النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦، ص ٤٥٥.

أراضي بلد الأصل، أو البلد الذي يحمل جنسيته^(١٢٥). وبموجب هذه الفقرة توسعت الإتفاقية الأفريقية في مفهوم الحماية لتشمل مجموعات أكبر بكثير من تلك التي تناولتها اتفاقية عام ١٩٥١. فكلمة لاجئ في الإتفاقية الأفريقية تشمل الأشخاص الذين اضطروا إلى ترك بلادهم تحت ضغط أو نتيجة أعمال غير قانونية، مثل عدوان دولة أخرى أو بسبب غزو جزئي أو كلي^(١٢٦). كما قد يكون سبب فرار اللاجئ، إضافة للإضطهاد والإستبداد، غياب الأمن الناتج من حكم المستعمر للبلد وأشكال الظلم التي يتعرّض لها^(١٢٧).

ولهذا فإن هذه الإتفاقية قد جاءت بتعريف يمتاز بكونه أكثر شمولاً من التعريف المعتمد لدى الأمم المتحدة، واعتبرت أن مصطلح لاجئ: "ينطبق على كل شخص يخشى عن حق من أن يضطهد بسبب جنسه، أو دينه، أو جنسيته، أو انتمائه لمجموعة اجتماعية معينة، أو بسبب معتقداته السياسية، ويجد نفسه خارج البلد الذي يحمل جنسيته ولا يستطيع (بسبب خوفه) أن يعلن احتماؤه بهذا البلد، أو شخص لا يتمتع بجنسيته، ويجد نفسه خارج البلد محل إقامته العادية بسبب أحداث معينة (ولا يخشى أو يستطيع) العودة إليه". ومما أضافته الإتفاقية بخصوص العدوان الخارجي، فإن هذا الحكم مقررًا ضمناً من مفهوم عبارة "أحداث تهدد بشكل خطير الأمن العام". وبهذه الطريقة، فإن الفقرة الثانية من المادة الأولى حاولت الربط بين المفهوم النظري والواقع الحقيقي لأسباب مشكلة اللاجئين^(١٢٨)، فنصت على ما يلي: "إن لفظ (لاجئ) ينطبق كذلك على كل شخص يجد نفسه مضطراً بسبب عدوان، أو احتلال خارجي، أو سيطرة أجنبية، أو بسبب أحداث تهدد بشكل خطير الأمن العام في جزء من البلد الأصل أو في أراضيه كلها، أو البلد الذي يحمل جنسيته، إلى أن يترك

^(١٢٥) المادة (٢/١) من الإتفاقية، وكذلك: أريكا فلر، الحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص ٥٨٦.

^(١٢٦) خديجة المضمض، مرجع سابق، ص ١٢٢. وكذلك ارستايد زولبرغ، العوامل الدولية وأثرها في تشكيل تدفقات اللاجئين، اللاجئين في الوقت المعاصر، إعداد ناجح جرار وترجمة بشير شرف، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ١٩٩٥، ص ٥٧.

^(١٢٧) استري سهارك، تدفقات اللاجئين العالمية واستراتيجيات الإجابة، اللاجئين في الوقت المعاصر، مرجع سابق، ص ٤٢.

^(١٢٨) راجع دراسة عبد الله الجعلي، الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين، في المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الأربعون، ١٩٨٤، ص ٨٨. وكذلك حازم حسن جمعة، مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية، مرجع سابق، ١٩٩٦، ص ٢٤.

محل إقامته العادية لبحث عن ملاذ له في مكان آخر خارج بلده الأصلي أو البلد الذي يحمل جنسيته»^(١٢٩).

ولذلك، يمكن القول إن المفهوم وفقاً لهذه الإتفاقية أوسع من المفهوم المنصوص عليه في اتفاقية ١٩٥١ من خلال المعايير الموضوعية لتحديد صفة اللاجئ، أي الظروف الموضوعية السائدة في بلد إقامته أو جنسيته. ومن ناحية أخرى، فإن المفهوم المحدد لدى المفوضية العليا للاجئين في ضوء الإتفاقية الأفريقية الآن، يعد أوسع من ذلك المنصوص عليه في اتفاقية ١٩٥١، نظراً لوجود المعيار الموضوعي الذي لا يؤخذ به كمعيار سياسي ولكن كمعيار إنساني، وهو ما عكس صورة الواقع في القارة الأفريقية بمرحلة عُرفت بنضال شعوب هذه القارة، من أجل تقرير المصير، والنضال المسلح ضد الإستعمار والإحتلال والعنصرية. فكان اللاجئون ضحايا هذا النضال، وضحايا الصراعات الإثنية والقبائلية في تلك القارة^(١٣٠).

وبالمقارنة مع اتفاقية الأمم المتحدة، يتضح أن تعريف الإتفاقية الأفريقية قد شمل حتى ضحايا التغييرات المناخية مثل الجفاف والمجاعات، في أفريقيا بصفة خاصة، حيث تبدو المخاطر البيئية وما ينتج عنها من كوارث طبيعية أكثر حدوثاً في تلك القارة. والملاحظ أن النظام الأفريقي لحماية اللاجئين حاول الإشارة لأول مرة إلى الأسباب التي أدت إلى حالات وجود اللاجئين، وذلك بالتركيز على الظروف الموضوعية في الدول التي يهاجر منها الأشخاص^(١٣١). هذا التوجه لقي دعماً أكثر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٤٨/٣٦ الصادر في ديسمبر ١٩٨١، فقد قررت الجمعية أن "السياسات والممارسات العملية للإضطهاد من قبل الأنظمة العنصرية، إضافة إلى أعمال العدوان، والإستعمار، والفصل العنصري، والسيطرة الأجنبية، والتدخل الأجنبي، والإحتلال،

^(١٢٩) نيبيل بشر، المسؤولية الدولية في عالم متغير، بدون دار نشر، ١٩٩٤، ص ٥٠. وكذلك المعهد العربي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية، خمسون عاماً من العمل الإنساني، ص ٤٦١.

^(١٣٠) نجوى مصطفى حساوي، حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية والمفاوضات الفلسطينية - الإسرائيلية، مركز الزيتونة للدراسات والإستشارات، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٦٤.

^(١٣١) حازم حسن جمعة، المرجع السابق، ص ٢٥.

هي من بين الأسباب الجذرية للتدفقات المتعددة الجديدة من اللاجئين في جميع أنحاء العالم، والتي أدت إلى معاناة وضرر كبيرين للإنسان.

وتناولت الإتفاقية حالة الشخص متعدد الجنسية، بمقتضى أحكام المادة الأولى، بعبارة "البلد الذي ينتمي إليه جنسيته". وهذا يعني أن الشخص لا يكون بحاجة إلى حماية من البلد الذي يحمل جنسيته، إلا إذا كانت هذه الحماية مقررة لمصلحة هذا الشخص. في هذه الحالة يمكن لهذا الشخص أن يلجأ إلى إحدى البلدان التي يحمل جنسيته ويطلب منها الحماية باعتباره أحد مواطنيها. فإذا لم ينتفع بحماية أي من البلدان التي ينتمي إليها جنسيته، يمكنه بعدها طلب الحماية بموجب هذه الإتفاقية، ومن ثم يمكن إعتباره لاجئاً بموجب أحكامها، ويكون له حق إلتماس ملجأ في أي دولة أخرى من الدول التي لا يحمل جنسيته"^(١٣٢).

وقد اتجهت الإتفاقية إلى أبعد من اتفاقية ١٩٥١ بالنسبة لطلب اللجوء السياسي (Asylum). فمن المعروف أن هذه الإتفاقية لم تتطرق بشكل خاص لمسألة طلب مثل هذا اللجوء، فتلك الأحكام لا تتناول أسلوب ووقت منح حق اللجوء، ولكن تتناول تنظيم كيفية معاملة الأشخاص الذين منحوا حق اللجوء^(١٣٣). واتفاقية الوحدة الأفريقية نصت في مادتها الثانية. على أن الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية، ستبذل قصارى جهدها، بما يتفق وتشريعاتها في هذا المجال، كي تؤمن الإستقرار لهؤلاء اللاجئين الذين يكونون، لأسباب جادة، غير قادرين أو غير راغبين في العودة إلى بلادهم التي يتمتعون بجنسيتها أو ينتمون إليها بأصلهم^(١٣٤).

وكذلك الأمر بالنسبة إلى منع الدول الأعضاء من القيام بأي عمل من شأنه أن يمنع الشخص اللاجئ من عبور الحدود، أو الإبعاد أو الطرد وهي إجراءات قد تضطره إلى العودة وإلى البقاء في بلد تتعرض فيه حياته أو سلامته أو حريته للخطر. وهذه الأحكام تعد رئيسية وذات مدلول واضح بنصها، على أنه: "لا يجوز لأية دولة أن ترفض لاجئاً على الحدود حتى ولو لم يكن في نيته منح حق اللجوء". فالدول الأعضاء ملزمة تماماً أن تمنح لجوءاً مؤقتاً مرهوناً بالبحث عن دولة أخرى

^(١٣٢) الفقرة (٣) من المادة (١) من الإتفاقية.

^(١٣٣) الأحكام المتعلقة بالمادة ٣٢ و ٣٣ والتي تشمل (الطرد وعدم إعادة اللاجئ) من اتفاقية جنيف ١٩٥١.

^(١٣٤) جوران ميلاندر، اللاجئين والتعاون الدولي، اللاجئين في الوقت المعاصر، إعداد ناجح جرار، ترجمة بشير شرف، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ١٩٩٥، ص ٩٤.

ترغب في منحه حق اللجوء الدائم، وبذلك فإنها تلتزم بالقاعدة التي تقرر حق الدولة المطلق في تقدير منح حق اللجوء^(١٣٥). وتميزت الإتفاقية أيضاً بالنص على اعتبار منح حق اللجوء للاجئين عملاً سلمياً وإنسانياً ولا يمكن أن يعتبر من جانب أية دولة عملاً غير ودي^(١٣٦). وهذا الإتجاه بدأته قرارات معهد القانون الدولي في دورة باث Bath* سنة ١٩٥٠ بنقله من دائرة الفقه إلى نطاق الوثائق الدولية، فأصبح أحد المبادئ الأساسية في النظام القانوني للملجأ. وهذا الإتجاه أكدته إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي سنة ١٩٦٧ في ديباجته، على أن منح الملجأ يعتبر عملاً إنسانياً وسلمياً، وبالتالي لا يجوز لأي دولة أخرى اعتباره عملاً غير ودي. وقد تكررت عبارة (اعتباره عملاً غير ودي) في سلّة المبادئ التي أقرتها دورة بانكوك سنة ١٩٦٦. وأيضاً فقد حرص الإعلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي الصادر في ١٨/١١/١٩٧٧ أن ينص على أن الدول الأعضاء في منظمة مجلس أوروبا تؤكد من جديد على أن منح الملجأ الإقليمي عمل سلمي وإنساني، ولا يجوز لأي دولة أخرى أن تعتبره عملاً غير ودي^(١٣٧).

ويلاحظ وفقاً للتعبير الوارد في النظام الأساسي لسنة ١٩٥٠، أن المفوض السامي لشؤون اللاجئين هو الجهة التي تحدد وضع اللاجئ، والدول الأطراف في اتفاقية ١٩٥١ المعدلة بروتوكول ١٩٦٧ هي التي تحدد ما إذا كان الشخص لاجئاً وفقاً للتعريف الوارد فيها. ونصت اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية صراحة في المادة (٦/١) على أن: "دولة الملجأ (Asylum) هي التي تحدد ما إذا كان مقدم الطلب لاجئاً وفقاً للتعريف الذي أوردته الإتفاقية"^(١٣٨).

وتم تقرير مبدأ عدم إعادة اللاجئ إلى دولة الإضطهاد، وذلك بالنص على منع الدول الأعضاء في الإتفاقية من إبعاد اللاجئ، أو طرده، أو منعه من عبور الحدود ما يضطره إلى العودة أو البقاء في بلد تتعرض فيه حياته أو سلامته أو حريته للخطر^(١٣٩).

^(١٣٥) حازم حسن جمعة، مرجع سابق، ص ٢٥.

^(١٣٦) الفقرة (٢) من المادة (٢) من الإتفاقية.

* عُقدت هذه الدورة في مدينة باث التي تقع جنوب غربي إنكلترا.

^(١٣٧) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٣٠٠.

^(١٣٨) عبد الله الجعلي، مرجع سابق، ص ٩٢.

^(١٣٩) الفقرة (٣) من المادة (٢) من الإتفاقية.

وبالرغم من أن الإتفاقية قد تبنت الحالات التي يتوقف فيها مفعول اتفاقية ١٩٥١ بحق أي شخص كانت قد انطبقت عليه، وكذلك الحالات التي لا تسري فيها اتفاقية ١٩٥١ وفقاً للأسباب المذكورة فيها، فإنها قررت سبباً آخر يتوقف فيه مفعولها وهو "عندما يكون اللجوء قد أخل إخلالاً خطيراً بأغراض وأهداف الإتفاقية"، أي اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي قررت سبباً آخر لعدم سريانها، لم يكن وارداً في اتفاقية ١٩٥١، وهو ما يتعلق بالأشخاص الذين يكون لدولة الملجأ تجاههم أسباب خطيرة، باعتبارهم مرتكبين لأعمال تتعارض مع أغراض ومبادئ منظمة الوحدة الأفريقية. ومن هنا، فإن ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية قد تضمن بعض المبادئ والأغراض التي لم تذكر صراحة في ميثاق الأمم المتحدة^(١٤٠).

وما تضمنته اتفاقية الوحدة الأفريقية من أحكام، هو لزوم التفرقة بين الهاربين من العدالة في الدولة الخارجين منها، والأشخاص الذين أدينوا بأعمال ضد أهداف منظمة الوحدة الأفريقية أو مبادئ الأمم المتحدة. فالملاحظ بالنسبة إلى أشخاص الفئة الأولى وبمقتضى الإتفاقية أن وجود حكم بالإدانة من محاكم عادلة، ومن آخر درجات التقاضي في الدولة المعنية، أمر ضروري بالنسبة للجوء الذي ارتكب جريمة ضد البشرية كما تم تحديدها في الوثائق الدولية التي صدرت لتنظيم تلك الجرائم، وكذلك الذي ارتكب جرائم غير سياسية خارج دول الملجأ قبل تقديم طلبه إلى الدولة التي يرغب في اللجوء إليها. أما فيما يتعلق بالشخص الذي أدين بأعمال ضد أهداف منظمة الوحدة الأفريقية أو مبادئ الأمم المتحدة، فقد أوجبت الإتفاقية كذلك أن تحدد بدقة الأفعال التي يعد اقترافها أعمالاً ضد هاتين المنظمتين. فالحرمان من حق اللجوء هو عقوبة، ولا بدّ من وصف دقيق للفعل الذي يستحق عليه ذلك العقاب، وذلك التزاماً بما تفرضه فلسفة القوانين الجنائية الوطنية والدولية على حد سواء^(١٤١).

وأوجبت الإتفاقية التعاون اللازم بين الدول الأعضاء (متمثلة بالسلطات العامة القومية) لمنظمة الوحدة الأفريقية، بتقديمها المعلومات والبيانات الإحصائية المتعلقة باللوائح الخاصة

(140) Weis, The Convention of the organization of African Unity covering the specific aspects of refugees problem in Africa, Human rights dourant, Vol. 1970, p. 45.

نقلًا عن: عبد الله الجعلي، مرجع سابق، ص ٨٩.

(١٤١) حازم حسن جمعة، مرجع سابق، ص ٢٥.

باللاجئين، وبتطبيق هذه الإتفاقية، والقوانين واللوائح والقرارات السارية أو التي سيسري العمل بها الخاصة باللاجئين. وتلزم الإتفاقية الدول الأعضاء في الإتفاقية التعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، واعتراف الدول الأعضاء بأن هذه الإتفاقية تعتبر بالنسبة إليها، العنصر الإقليمي الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ الخاصة باللاجئين^(١٤٢).

وحتى يدخل اللاجئ في إطار اختصاص المفوض السامي بشأن تحقيق وتوفير الحماية الدولية، أو لكي يكون جديراً بالإمتيازات الواردة في اتفاقية ١٩٥١، كما هي معدلة ببروتوكول ١٩٦٧، فمن الضروري له أن يكون مشمولاً بالتعريف القائم على أساس (الإضطهاد). فكان في أفريقيا نوعان من اللاجئين: الفئة الأولى مؤهلة لوضع اللاجئ تحت كل الوثائق الدولية، أما الفئة الثانية فهي مؤهلة تحت وثيقة واحدة. وقد يكون من شأن ذلك عدم اتفاق الدول والوكالات الدولية المتخصصة، بالنسبة للإمتيازات والحقوق التي تتمتع بها هذه الفئات. فالدول الأعضاء في اتفاقية ١٩٥١ المعدلة ملتزمة بالإعتراف بوثائق السفر الصادرة للاجئين من جانب الدول الموقعة عليها، بمعنى أنها تقبل بتحديد وضع اللاجئ كما فعلت الدول التي أصدرت الأوراق ذات الصلة، ومنها ما يسمى (بطاقة الهوية) تصدرها الدول المتعاقدة لكل لاجئ موجود فوق أراضيها^(١٤٣). وخلافاً لهذا فإن اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية جعلت كل اللاجئين مؤهلين للحصول على وثائق سفر^(١٤٤).

وفي عام ١٩٨٤، اعتمدت دول أمريكا اللاتينية تعريفاً موسعاً للاجئ من خلال إعلان قرطاجنه، متأثرةً بجهود منظمة الوحدة الأفريقية^(١٤٥) وخاصةً نص المادة الثالثة الذي ذكر: "الأشخاص الذين هربوا من بلادهم بسبب تهديد حياتهم، وأمنهم أو حريتهم بسبب العنف المعم والإعتداء الخارجي والنزاعات الداخلية والإنتهاكات لحقوق الإنسان أو أية ظروف أخرى من شأنها المساس بشكل جدي بالنظام العام". وأضاف إعلان قرطاجنة عنصراً جديداً لم يكن موجوداً في الإتفاقية الأفريقية، وهو ما تمّ التعبير عنه بعبارة "الإنتهاك الشديد لحقوق الإنسان"^(١٤٦).

^(١٤٢) المادة (٧) والمادة (٨) من الإتفاقية.

^(١٤٣) عبد الحميد الوالي، مرجع سابق، ص ٥٣.

^(١٤٤) عبد الله الجعلي، مرجع سابق، ص ٨٩.

^(١٤٥)Walter Kalin, Flight in times of war, op.cit. p. 638.

^(١٤٦)<http://www.icmc.net/glossary/term/272>, (5/1/2011, G.M.: 2.00 a.m.).

تقرير عن اللجنة الدولية للهجرة الكاثوليكية.

فالمفهوم الذي حددته اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية وإعلان قرطاجنة قد أكد على الحماية الدولية لعدد كبير من الأشخاص لم تكن تشملهم الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة ١٩٥١، الذين أُجبروا على التنقل، جراء مجموعة من الأسباب، منها الخلافات العرقية الداخلية، والنزاعات الإنفصالية التي سببتها الحدود الجغرافية الإصطناعية، وكذلك النزاعات التي لها صلة بالصراع على السلطة في الحقبة التي تلت فترة الإستقلال مباشرة، والإنتهاكات الواسعة للإنتشار لحقوق الإنسان، فضلاً عن الكوارث الطبيعية أو الفقر^(١٤٧).

الفرع الثاني: الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين

تعتبر منطقة الوطن العربي إحدى مناطق العالم التي عانت الكثير من ظاهرة التدفقات البشرية القسرية، ومن أعداد اللاجئين الهائلة المنتشرين في أغلب الدول العربية، دونما تمييز بين الذين يلجأون إليها من المناطق المجاورة، أو الذين يهربون منها إلى دول أخرى غير الدول العربية. وحجم هذه المشكلة هو بحجم امتداد الوطن العربي في قارتي آسيا وأفريقيا اللتين تعتبران أكثر المناطق في العالم تأثراً بهذه المشكلة. ويضاف إلى هذا، أن المنطقة العربية تعتبر من أكثر مواطن العالم اضطراباً وتدهوراً بسبب الصراعات التي تشهدها، سواء كان ذلك على نطاق عربي داخلي أم على نطاق المناطق المجاورة لها، وهو ما نتج عنه تدفقات للاجئين أدى إلى التأثير على الواقع السياسي والإجتماعي والإقتصادي لعدد من الدول العربية.

ولهذا يجب التعرف إلى واقع الدول العربية التي تستضيف أعداداً ضخمة من اللاجئين الذين وفدوا ويفدون إليها من المناطق المجاورة، فأى نزاع يحدث في هذه المنطقة أو في المناطق المجاورة لها، ينتج منه تدفقات كبيرة من اللاجئين إلى الأراضي العربية. وما نشهده اليوم في عدد من الدول العربية دليل على أن هذه المشكلة قائمة وفي تفاقم مستمر، تماماً كما هو واقع الحال اليوم في دول مثل لبنان، والعراق، وسوريا، والأردن، ومصر، واليمن، وليبيا، وتونس، والصومال، والسودان وغيرها، سواء كانت دولاً مستقبلية لهذه الأعداد أو دولاً مصدرة للاجئين^(١٤٨).

^(١٤٧) استري سهارك، مرجع سابق، ص ٤٤. وكذلك عبد الله الجعلي، مرجع سابق، ص ٩٢.

^(١٤٨) بابكر محمد علي عبد الرحمن، النظام القانوني الدولي للاجئين وتطبيقاته في الوطن العربي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٢٠٩.

وما يترتب على هذه الظاهرة هو أن الوطن العربي أصبح من مناطق إعادة التوطين لأعداد كبيرة من اللاجئين، وأنه أضحى لهذه المشكلة أثر كبير في الدول التي تشهد تدفقاً كبيراً للاجئين إلى درجة تصبح فيها أحياناً عاجزة عن احتوائهم وتوفير المساعدة لهم^(١٤٩). ورغم هذا فإن عدد الدول العربية التي انضمت إلى الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان (والخاصة منها باللاجئين) ما زال ضئيلاً. والمؤسف أن الوطن العربي لم يول حتى يومنا هذا اهتماماً بالوثائق القانونية الدولية الخاصة باللاجئين، سواء أكانت هذه الوثائق عالمية أم إقليمية. وعلى الصعيد العربي فقد صاغت الدول العربية في التسعينات ثلاثة نصوص إقليمية، هي أولاً: "إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين في العالم العربي"، وثانياً: "الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية" التي أبرمت عام ١٩٩٤، وثالثاً: "الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي صدر عام ١٩٩٤ أيضاً. وسنعالج في دراستنا هذه الإتفاقية العربية الخاصة باللاجئين.

لقد رأيت غالبية الدول العربية أن تتعامل مع تدفقات اللاجئين والنازحين بدون النظر إلى ضرورة إقرار وثائق قانونية تنظم اللجوء وشروطه. واستمرت في سلوكها هذا رغم إقرار الجامعة العربية في سنة ١٩٩٤ للإتفاقية الخاصة بأوضاع اللاجئين. وإقرار هذه المعاهدة تزامن مع تحسن نسبي لظروف الحماية الدولية في عدد من الدول العربية بعد أن كانت هذه الظروف لعقود طويلة لا ترقى حتى إلى الحد الأدنى المعترف به دولياً^(١٥٠).

إن من له معرفة جيدة بالمجتمعات العربية والإسلامية، والأهمية التي توليها للقانون تحت تأثير القرآن الكريم والكتب السماوية الأخرى التي تدعو إلى تحقيق المساواة والعدالة بين الناس والشعوب، ومن له كذلك معرفة بالعطاء التاريخي والإسلامي في مجال اللجوء، لا يمكنه إلا أن يفاجأ عندما يلاحظ انعدام وجود اتفاقيات ووثائق عربية متكاملة فيما يخص اللجوء، وهذا ما أثار انتباه

^(١٤٩) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا): الإتجاهات السائدة في أثناء النزاعات وتدابيرها: التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزوح واللجوء بفعل النزاعات في منطقة الأسكوا، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ١٠.

^(١٥٠) عبد الحميد الوالي، مرجع سابق، ص ١٣٨.

جامعة الدول العربية التي حاولت ملء هذا الفراغ في سنة ١٩٩٤ بإقرار الإتفاقية العربية الخاصة باللاجئين التي تعد رغم حداثةها، مستنداً مهماً للمستقبل^(١٥١).

وانعدام مدونة قانونية عربية حول اللاجئين يجد تفسيره في عدة عوامل، من بينها على وجه الخصوص، ضعف إنضمام الدول العربية إلى المستندات القانونية الدولية، وقلة أو عدم ملاءمة القوانين الوطنية الخاصة باللجوء. ولكن ما يمكن ملاحظته أنه ضمن هذه القوانين، توجد بعض القوانين التي تتميز بسخائها، وهذا هو الحال بالنسبة للقوانين الخاصة باللجوء في المغرب، والسودان، والعراق.

إن أساس إقرار معاهدة عربية خاصة باللاجئين فرضت نفسها بعد أول ندوة للخبراء العرب المختصين في موضوع "حق اللجوء وقانون اللجوء في العالم العربي"، والتي تم تنظيمها في سان ريمو (San Remo) بإيطاليا سنة ١٩٨٤ من قبل المعهد الدولي للقانون الإنساني، وتحت رعاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. ومن التوصيات التي تم التأكيد عليها في هذه الندوة، سعي الدول العربية إلى وضع وثيقة إقليمية للاجئين تكون مكملاً مفيداً لاتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ والبروتوكول عام ١٩٦٧، المتعلقين بوضع اللاجئين، وتتلاءم مع واقع واحتياجات هذه الدول^(١٥٢).

واستجابة للإهتمام المتزايد بقضايا حماية اللاجئين، طلب المجلس الوزاري لجامعة الدول العربية من الأمانة العامة للجامعة، ومن خلالها من اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان، مساعدة اتحاد المحامين العرب صياغة مشروع اتفاقية حول موضوع حماية اللاجئين. وكان أول مشروع في عام ١٩٨٦. وتتابع خطوات العمل في هذه الإتفاقية، ووضعت صيغة مشروع موجز لها في عام ١٩٩٤ بعنوان "الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية"^(١٥٣).

^(١٥١) عبد الحميد الوالي، مرجع سابق، ص ١٤٨.

^(١٥٢) ندوة بعنوان: (حق اللجوء وقانون اللاجئين في البلدان العربية)، عُقدت في مدينة سان ريمو، في ١٦ - ١٩ يناير/كانون الثاني ١٩٨٤. نظمها المعهد الدولي للقانون الإنساني تحت رعاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

^(١٥٣) خديجة المضمض، حق اللجوء وحقوق الإنسان في العالم العربي: بعض النصوص التي صدرت في الآونة الأخيرة في مجال حقوق الإنسان واللاجئين. مجلة الهجرة القسرية، أبريل/نيسان ١٩٩٩، ص ٢٥.

وتضمنت الديباجة إشارة إلى الشريعة والتقاليد الإسلامية المتعلقة بحقوق الإنسان، وكذلك إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وأقرت الإتفاقية مجموعة من الأحكام المتعلقة بحماية اللاجئين، وأوردت مفهومًا للاجئ شكل تطورًا مهمًا في تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين، وعرفت اللاجئ بأنه:

"١- كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته، أو خارج مقر إقامته الاعتيادية في حالة كونه عديم الجنسية، ويخشى لأسباب معقولة أن يضطهد من أجل عرقه، أو دينه، أو جنسيته، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة، أو آرائه السياسية، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب تلك الخشية أن يستظل بحماية ذلك البلد أو أن يعود إليه.

٢- كل شخص يلتجئ مضطرًا إلى بلد غير بلده الأصلي، أو مقر إقامته الاعتيادية بسبب العدوان المسلط على ذلك البلد، أو لاحتلاله، أو السيطرة الأجنبية عليه، أو لوقوع كوارث طبيعية، أو أحداث جسيمة ترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل أو في جزء منها"^(١٥٤).

وتتجلى حادثة الإتفاقية العربية الخاصة باللاجئين في كونها تأخذ بتعريف واسع ومطاط لمفهوم اللاجئ، فهي لم تأخذ بالتعريف الذي أتت به اتفاقية جنيف فقط، ولكنها أخذت كذلك بالتعريف الوارد في اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لسنة ١٩٦٩، الذي كان يعتبر أوسع تعريف معروف دوليًا. وهي لم تكتفِ بذلك بل أضافت عنصرًا جديدًا جعل التعريف العربي يفوق في مداه التعريف الأفريقي الذي كان يمنح صفة اللجوء ليس في حالة اضطهاد فردي فقط، بل كذلك حينما يكون طالب اللجوء قد أرغم على مغادرة بلاده نتيجة العدوان، أو احتلال خارجي، أو سيطرة أجنبية، أو أحداث تخل بالأمن العام. إن هذا التصور الواسع للحالات التي من خلالها يتم الاعتراف باللجوء، هو الذي أخذت به الإتفاقية العربية، وأضافت إليه عنصرًا جديدًا، هو عنصر "الكوارث الطبيعية".

فمن الواضح أن المادة الأولى من هذه الإتفاقية قصدت توسيع مفهوم اللاجئ، بمنح حق اللجوء للأشخاص الذين يمكن أن يعانون من الإضطهاد بصورة انفرادية أو جماعية تهم البلد كله أو

^(١٥٤) المادة (١/٢-٢) من الإتفاقية.

جزءاً منه. وانطلاقاً من هذا يمكن اعتبار أن الإتفاقية العربية الخاصة باللاجئين سدت حقاً ثغرة كبيرة في ميدان حماية اللاجئين، ففي بعض الأوقات كانت السياسات من لدن بعض الدول لمواجهة الكوارث الطبيعية مبنية أو مصطحبة بإجراءات تتسم بأسباب عرقية، أو سياسية، أو تؤدي إلى خرق حقوقهم الأساسية. وهذا ما دفع واضعي المعاهدة العربية إلى إدخال عنصر الكوارث الطبيعية. فالإضطهاد يمكن أن يأخذ صوراً مختلفة لكي يطال ليس فقط أشخاصاً منفردين فقط، بل جماعات بشرية، وذلك بصورة علنية في حال عدوان أو احتلال أجنبي أو سيطرة أجنبية، أو بصورة خفية إذا ما حصل في بعض الحالات مثل حدوث كوارث طبيعية^(١٥٥).

وبمعنى آخر، فإن الكوارث الطبيعية كانت سبباً مشروعاً لطلب اللجوء وعدم التمييز بين الهجرة القسرية لأسباب بشرية أو الهجرة بسبب الكوارث. وهذا العنصر جعل تعريف اللاجئ يفوق في مداه التعريف الأفريقي. ويبقى للدول العربية التي ترغب في أن تكون طرفاً في هذه المعاهدات صلاحية القيام بالتحفظات التي تراها مناسبة بالنسبة للجانب الواسع في هذا التعريف^(١٥٦).

والدول الأطراف في الإتفاقية تعهدت ببذل كل ما في وسعها، وفقاً لتشريعاتها الوطنية، لقبول اللاجئين المعرفين في المادة الأولى، وما نصت عليه أيضاً المادة (٢) التي حددت أن أحكامها لا تسري على أي شخص أدين بارتكاب جريمة ضد الإنسانية، أو جريمة إرهابية في ضوء ما ورد في الإتفاقيات والمواثيق الدولية، أو ارتكابه جريمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل تمتعه بصفة اللاجئ ولم يصدر بشأنه حكم نهائي بات يقضي بتبرئته^(١٥٧). ومن الواضح أن عدم وجود تعريف دولي موحد للإرهاب قد تنجم عنه بعض المشكلات في المستقبل، وخاصة بتفسير المادة الثانية من الإتفاقية^(١٥٨).

^(١٥٥) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ١٦٠. وكذلك اللاجئين بين القيود والحقوق، مركز زايد للتنسيق والمتابعة، دولة الإمارات العربية المتحدة ١٩٩٥، ص ٤٤.

^(١٥٦) راجع دراسة عبد الحميد الوالي، حماية اللاجئين في العالم العربي، في مجلة السياسة الدولية، العدد ١٤٨، أبريل/نيسان ٢٠٠٢، ص ٢٣.

^(١٥٧) المادة (٢) من الإتفاقية.

^(١٥٨) خديجة المضمض، حق اللجوء وحقوق الإنسان في العالم العربي: بعض النصوص التي صدرت في الآونة الأخيرة في مجال حقوق الإنسان واللاجئين، مرجع سابق، ص ٢٧.

وأكدت الإتفاقية استبعاد كل لاجئ من نطاق تطبيقها إذا استأنف باختياره الإستغلال بحماية بلد جنسيته، أو اكتسب جنسية جديدة لدولة ما ويتمتع بحمايتها، أو عاد باختياره إلى الإقامة في البلد الذي غادره خوفاً من الإضطهاد، أو إستعاد باختياره جنسيته بعد فقدانه لها، أو تعذر عليه الإستمرار في رفض حماية الدولة التي يحمل جنسيته لزوال الأسباب التي أدت إلى اعتباره لاجئاً، أو إذا كان عديم الجنسية، وأصبح بزوال الأسباب التي أدت إلى الإعتراف له بصفة لاجئ قادراً على أن يعود إلى بلد إقامته المعتاد^(١٥٩).

ومن المبادئ العامة التي أكدت عليها الإتفاقية مبدأ عدم إعادة طالبي اللجوء من حيث جاؤوا، وعدم طردهم، إذا كانوا مقيمين بصفة قانونية على إقليم دولة طرف في هذه الإتفاقية إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، ولللاجئ الحق في التظلم أمام السلطة القضائية المختصة من قرار الطرد، وتلتزم الدولة بقبول اللاجئ مؤقتاً إذا كان طرده أو رده يعرض حياته للخطر^(١٦٠).

وتبين المادة التاسعة من الإتفاقية أن العودة الطوعية للوطن من حقوق اللاجئين، وإن اللاجئين يتمتعون بالحق في الحصول على وثائق معترف بها من قبل اتفاقية الأمم المتحدة وملاحقها تمكنهم من السفر إلى الخارج، وبالحق في العودة إلى بلد اللجوء. وأوجبت الإتفاقية التزام الأطراف، وفي كل الحالات، باحترام رغبة اللاجئ في العودة إلى البلد الأصلي، وتوفير جميع ما يلزم لتهيئة طرق العودة له بالتعاون مع البلد الأصلي للاجئ، وبذلك لا يجوز لدولة الملجأ أن ترحل لاجئاً إلى بلده رغماً عنه^(١٦١).

أما واجبات اللاجئين، التي نصت عليها الإتفاقية، إزاء البلدان المستضيفة فهي: "احترام قوانين وأنظمة الدولة والإمتثال لأحكامها، الإمتناع عن مهاجمة أي دولة، بما في ذلك دولته الأصلية عند ممارسته لحرية التعبير والرأي، وكذلك الإمتناع عن نقل الآراء والأنباء، بأي وسيلة كانت، والتي

^(١٥٩) المادة (٤) من الإتفاقية.

^(١٦٠) المادة (٨) من الإتفاقية.

^(١٦١) المادة (٩) من الإتفاقية.

يمكن أن تخلق توترًا بين الدولة المضيفة وغيرها من الدول، بما في ذلك بلده الأصلي^(١٦٢). وهذا الإلتزام لا يوجد مثيله في اتفاقية جنيف لسنة ١٩٥١، حيث ورد في نص المادة الثانية منها أنه: "يترتب على كل لاجئ إزاء البلد الذي يوجد فيه واجبات تفرض عليه، خصوصًا أن ينصاع لقوانينه وأنظمتها، وأن يتقيد بالتدابير المتخذة فيه للمحافظة على النظام العام". وهذه إشارة ضمنية بالسماح للدول الأطراف بالحد من أي نشاط يقوم به اللاجئ إذا تبين أن تصرفه يمكن أن ينعكس سلبًا على النظام العام. وعبارة النظام العام المأخوذة من العبارة الفرنسية (Ordre Public) تتضمن كل ما يعتبر أساسيًا للحياة في بلد معين، بما في ذلك الأمن، وهو مفهوم واسع تتدرج فيه حتى الأقوال أو الأفعال التي يمكن أن تمس بسمعة أو مصالح دولة أجنبية لها علاقة وثيقة بالدولة المعنية. وبهذا الشأن فإن الاتفاقية العربية تميزت عن اتفاقية جنيف، في أنها منعت وبصفة مطلقة كل ما من شأنه الإساءة بأية طريقة كانت إلى دولة أجنبية بما فيها دولة الأصل، وفي منعها استغلال حرية اللاجئ في التعبير بغية الإساءة إلى بلده الأصلي، فكان حرص الاتفاقية على عدم إتاحة الفرصة للاجئين للإساءة للعلاقات القائمة بين دولة اللجوء ودولة الأصل. ولهذا نصت المادة (١٢) من الاتفاقية على أن: "يمنع على اللاجئ القيام بأي نشاط إرهابي أو تخريبي يوجه ضد أية دولة بما في ذلك دولته الأصلية"^(١٦٣).

وما يميز الاتفاقية عن غيرها من الإتفاقيات هي أنها نصت فريد بين القانون الإنساني، وقانون اللاجئين، وقانون حقوق الإنسان، وكونها أكثر شمولية ووضوحًا بالنسبة لمركز اللاجئ نظرًا للحماية التي يضمنها كل من اضطر إلى الهجرة^(١٦٤).

ومن أجل تذليل العقبات والصعوبات التي تعترض الدول الأطراف في الاتفاقية، فيما يتعلق بمنح، أو الإستمرار في منح حق اللجوء بموجب هذه الاتفاقية، بسبب التدفق المفاجئ، أو الجماعي، أو لأي أسباب قهرية، فقد نصت الاتفاقية على التزام بقية الدول الأطراف أن تتخذ، بناءً على طلب

^(١٦٢) المادة (١١) من الاتفاقية.

^(١٦٣) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ١٦٤.

^(١٦٤) خديجة المضمض، حق اللجوء وحقوق الإنسان في العالم العربي: بعض النصوص التي صدرت في الآونة الأخيرة في مجال حقوق الإنسان واللاجئين، مرجع سابق، ص ٢٧.

هذه الدول، الإجراءات المناسبة، سواء بصورة منفردة أو مجتمعة، من أجل تخفيف العبء عن الدولة الطرف المانحة للجوء^(١٦٥).

ومع ذلك، فثمة صعوبات عملية نكتنف الإتفاقية، منها عدم تضمينها بياناً للإجراءات التي يكون من شأنها ضرورة تعديل بعض موادها، أو التصدي للتحفظات التي أبدتها بعض البلدان العربية فيما سبق، ومنها: الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والمملكة العربية السعودية وقطر، وكانت هذه التحفظات عن الإتفاقية برمتها. كما أبدى العراق تحفظات بشأن الأحكام الخاصة بطرد اللاجئين ومنحهم حق اللجوء المؤقت، وكذلك تعريف اللاجئ، وأعرب عن بعض دواعي القلق بشأن عواقب توسيع ذلك التعريف^(١٦٦).

وأقرت الدول العربية الموقعة على هذه الإتفاقية بعمق المأساة التي تعرض لها الشعب الفلسطيني، وبوجوب تمكينه من الحصول على كل حقوقه المشروعة في تقرير المصير والعودة إلى دياره. وتعهدت بالعمل على مساعدة الشعب الفلسطيني الذي يقيم أفراده كلاجئين في العديد من الدول العربية، بكل السبل التي تكفل له معيشة إنسانية، ومنح حق اللجوء لكل من يطلبه من اللاجئين الفلسطينيين على وجه الخصوص، في إطار الضوابط التي وردت في هذه الإتفاقية. ولا تؤثر هذه الإتفاقية في المزايا والمساعدات التي يتلقاها الشعب الفلسطيني من الهيئات الدولية والإقليمية المختلفة.

ورغم ما أقرته الإتفاقية من امتيازات تخص بلد الملجأ واللاجئ، فإنها لا تزال غير نافذة لعدم التصديق عليها من قبل الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية. وما نصت عليه المادة (١٧) من الإتفاقية لم يتحقق، إذ كان من المفترض أن تصبح هذه الإتفاقية نافذة بعد مرور ثلاثين يوماً من إيداع وثائق تصديق أو انضمام ثلث الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية^(١٦٧).

^(١٦٥) المادة (١٤) من الإتفاقية.

^(١٦٦) خديجة المضمض، حق اللجوء وحقوق الإنسان في العالم العربي: بعض النصوص التي صدرت في الآونة الأخيرة في مجال حقوق الإنسان اللاجئين، مرجع سابق، ص ٢٧.

^(١٦٧) جمهورية مصر العربية، هي الدولة العربية الوحيدة التي وقعت على هذه الإتفاقية.

وتجدر الإشارة إلى أن الإتفاقية العربية شملت في أحكامها اللاجئين العرب كافة مع التركيز على خصوصية مشكلة اللاجئين الفلسطينيين. ومن الواضح أن الدول العربية في تعاملها مع قضية اللاجئين، لم تصطدم، كما هو الحال في دول أخرى من العالم، بمشكلات تتعلق بظاهرة اللجوء من جراء صراعات عربية - عربية، إذا استثنينا الصراع في منطقة القرن الإفريقي ضمن الوطن العربي، فأصبحت هذه الظاهرة بائنة في حالة اللاجئين والنازحين العراقيين. وكذلك ما تمثلت به من معاناة كبيرة في قضية الشعب الفلسطيني^(١٦٨). والتي تعتبر، بحق، وصمة عار في جبين العالم المتحضر، ولمضي وقت طويل على تلك المشكلة، دون أن يقدم العالم إهتماماً ملموساً بوضع حلول ناجحة، الأمر الذي ينعكس على أية إتفاقية عربية بهذا الصدد، وتكون لها الخصوصية عن أية تشريعات إقليمية في تعاملها مع مشكلة اللجوء وذلك لأسباب عدة^(١٦٩):

١- إرتباط مشكلة اللاجئين الفلسطينيين بمشاكل أخرى معقدة، مثل الحدود والمياه، وهي المشاكل الدائمة التي يتم بحثها في إطار المفاوضات المتعددة الأطراف، أو ما يسمى بمفاوضات الحل النهائي.

٢- تعدد الأطراف الذين لهم مصلحة في بحث موضوع اللاجئين، مثل الأردن، وسوريا، ومصر، ولبنان، والعراق، الأمر التي يوجب على هذه الدول الإتفاق فيما بينها على قواسم مشتركة لبحث حق العودة أو التعويض.

٣- تتبع الخصوصية من إشكالية الوضع القانوني في الفلسطينيين من طالبي اللجوء والأشخاص الذين هم في حاجة إلى حماية دولية بعد أن اتخذوا من الدول العربية ملاذاً آمناً يضمن لهم الحماية والمعاملة الحسنة.

^(١٦٨) وربما يكون الشعب العربي الفلسطيني أكثر شعوب الأرض معاناة في الجانب الإنساني من الولايات المتحدة بقضيته وما ترتب على احتلال أرضه ولجوء ونزوح الجزء الأكبر منه خارج فلسطين، فقد عانى ولا يزال من القتل والمذابح والتشريد والضياع، والجوع والحرمان والتعذيب والإعتقال والتكبييل والحصار، والإحباط والقهر والإذلال والخوف والرعب، وغياب الأمن والحماية ما لا حصر له ولا حدود. حتى أطفاله لم يكونوا بمنأى من نيل نصيب كبير من كل تلك الفظائع. وأما من تعرضوا للهجرة القسرية من اللاجئين والنازحين الفلسطينيين فهم في ضياع ما بعده ضياع، وتجاهل تام للإعتراف لهم بحقهم في تقرير المصير في الرجوع والعودة إلى ديارهم أو التعويض. راجع في ذلك: حسين محمد المومني، اللجوء والبعد الإنساني، حقوق الإنسان، الحق في المساعدة، ورقة عمل قدمت ضمن عمل ندوة نظمها مركز دراسات اللاجئين والنازحين، جامعة اليرموك، الأردن، ١٩٩٨، ص ١٣٠.

^(١٦٩) محمد الطراونة، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٢٣٠.

٤- وعند البحث في الإتفاقيات العربية الخاصة بموضوع اللجوء، يجب التأكيد على المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ومبادئ القانون الدولي للاجئين بوصفها معايير مشتركة يتعين على كل الدول الأطراف حمايتها.

الفصل الثاني

الإلتزامات القانونية المتبادلة بين اللاجئين ودولة الملجأ

تقود انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان غالباً إلى نشوء ظاهرة اللجوء، ما يعني الإرتباط الوثيق والمستمر بين ظاهرة اللجوء، في كل أسبابها ومراحلها، وبين الحماية الدولية لحقوق الإنسان. ولهذا لم يكن من قبيل الصدفة تضمين حق الملجأ في إطار الحقوق الإنسانية المعترف بها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ (مادة ١٤/١)، وحرص ديباجة كل التشريعات الدولية والإقليمية المتعلقة بمعاملة اللاجئين أو تحديد مراكزهم، على ذكر حق الملجأ ضمن الحقوق الواردة في الوثائق أو المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان.

المبحث الأول

حقوق والتزامات اللاجئين وفقاً لمبادئ الأمم المتحدة

تعتبر القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة، والإعلانات والمعاهدات الدولية، مصدراً رئيسياً لحقوق وواجبات اللاجئين على جميع المستويات، سواء الدولية منها أو الوطنية. ولضمان توفير الحد الأدنى من الحقوق الإنسانية لهم تلتزم الدول، بحكم عضويتها في منظمة الأمم المتحدة بهذه القرارات والإعلانات، وغالباً ما تنص في أنظمتها على التزامها بذلك. وسنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: يتضمن الأول حقوق اللاجئين في دولة الملجأ. أما الثاني فيتضمن الإلتزامات المترتبة على اللاجئين في دولة الملجأ.

المطلب الأول

حقوق اللاجئين في دولة الملجأ

وبعدما أضحت مشكلة اللاجئين من أكثر مشاكل الدول خطورة، وأكثرها مساساً بمصالح المجتمع الدولي، وتهديداً لأمنه واستقراره، اهتمت عصبة الأمم، منذ بداية عهدها بهذه المشكلة، وسعت إلى إيجاد الحلول لبعض جوانبها. وتلا هذا، اهتمام المجتمع الدولي بهذه المشكلة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث لزم الأمر تضافر الجهود الجماعية من المجتمع الدولي للتغلب على آثارها السلبية على أمنه واستقراره^(١٧٠). وقد أسفرت الجهود الدولية المبذولة لمصلحة اللاجئين عن إنشاء عدد من الوكالات، وإبرام عدد من الوثائق الدولية، شملت في طياتها نظاماً من القواعد القانونية الداعية إلى توفير الحماية للاجئين وضمان حقوقهم، التي وضعتها هذه الوثائق، في مواجهة الدول التي تعطي اللاجئين حق الملجأ فيها^(١٧١).

يفترض أن يتمتع اللاجئ بصفات تكسبه موقع اللاجئ، فإن كان من الأجانب الموجودين في إقليم الدولة، استفاد بالضرورة من الوضع المقرر لجميع الأجانب الموجودين على إقليم تلك

^(١٧٠) عبد الحميد الوالي، مرجع سابق، ص ٢٥.

^(١٧١) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، خمسون سنة من العمل الإنساني، مرجع سابق، ص ٣٨.

الدولة^(١٧٢)، وتمتّع بالحماية المقررة لأولئك، بالإضافة إلى حقوق أخرى يتمتع بها اللاجئ - على خلاف غيره من الأجانب - أقرتها الوثائق الدولية. وكل ذلك يهدف: أولاً إلى منع وقوع اللاجئ في أيدي سلطات الدولة التي تضطهده، وثانياً إلى ضمان معاملة له على غرار المعاملات المقررة لرعايا الدولة التي يوجد على إقليمها، وخصوصاً فيما يتعلق بالحقوق المدنية والإجتماعية والثقافية. وهذه الحقوق التي يطلق عليها جانب من الفقه (قواعد الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين)، التي لا يجوز للدول التنازل عنها في معاملة اللاجئين، وإن كان لها أن تضيف إليها إذا شاءت امتيازات لمصلحة اللاجئين... هذه القواعد تضمن للاجئين عدداً كبيراً من العناصر التي يتكون منها جوهر الملجأ، الأمر الذي يوفر للاجئين القدر الأكبر من الحماية القانونية. وبذلك تعتبر المبادئ التي تقررت لحماية اللاجئين منذ الحرب العالمية الثانية خطوات كبرى للتطور الذي يتجه نحو الاعتراف بحق الفرد في الملجأ^(١٧٣).

الفرع الأول: مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الإضطهاد

إن قواعد القانون الدولي لا تلزم الدول بمنح الملجأ للاجئ، وهذا انطلاقاً من سيادة دولة الملجأ على إقليمها، بحيث لا يمكن لأي تأثير خارجي أن ينتقص من هذه السيادة، أو يمس حرية قبول أو عدم قبول اللاجئين داخل حدودها. وتتمتع كل دولة بسلطة انفرادية، سواء كان ذلك بالنسبة لتقدير الأسباب، أم لاعتبارات تحدد بها إلى منح الملجأ أو منعه^(١٧٤).

وسلطة الدولة هذه متفرعة من مبدأ سيادتها على إقليمها، أو من حقها في البقاء. يضاف إلى ذلك، أن لها سلطة تقديرية في تنظيم دخول الأجانب، أو وجودهم في إقليمها. وتتفرد الدولة كذلك

^(١٧٢) الدولة تتمتع بحرية مطلقة في معاملة الأجانب في إقليمها وفقاً لما تراه محققاً لمصالحها السياسية والإجتماعية والإقتصادية ما دامت قد كفلت لهم الحد الأدنى للحقوق المقررة بمقتضى العرف الدولي، وطالما أنها قد أوفت بالتزاماتها المقررة في المعاهدات الدولية. فرفع الحد الأدنى لحقوق الأجانب يخضع على هذا النحو إذن لسلطان الدولة المطلق. راجع في ذلك: الجنسية ومركز الأجانب، دراسة مقارنة، هشام صادق، عكاشة محمد عبد العال، حفيظة السيد الحداد، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٤٨٧.

^(١٧٣) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٨٣.

^(١٧٤) المرجع ذاته، ص ٨٣.

بتقدير الأسباب التي تدعو إلى طرد الأجنبي^(١٧٥). وفي حال قررت له الدخول إلى إقليمها أو البقاء فيه، فليس لها الحق في أن تتخذ بحقه إجراءات الطرد أو الإبعاد إلا في حالة وجود أسباب قاهرة ذات صلة بالأمن الوطني أو حماية السكان. وهذه الحالات يرجع تقديرها إلى دولة الملجأ، وكذلك غيرها من الحالات التي من شأنها تعريض اللاجئ للإضطهاد، بمعنى أنه في جميع الأحوال يقع على عاتق دول الملجأ الإلتزام بمبدأ عدم الرد أو الإبعاد^(١٧٦).

ومعنى مبدأ عدم الرد أو الإبعاد هو منع إعادة اللاجئ إلى دولة الإضطهاد^(١٧٧)، سواء كانت هذه الدولة دولة اللاجئ الأصلية أم أية دولة أخرى قد يتعرض فيها اللاجئ للإضطهاد. كما أن هذا المبدأ لا يقصد به إلزام الدولة بقبول الشخص المعني كلاجئ، لأن للدولة الصلاحية في منح أو رفض حق اللجوء. فالدولة ملزمة فقط (إن لم ترغب في قبول الشخص المعني كلاجئ) بمنح هذا الأخير حماية مؤقتة، أو تهيئ له مكاناً آمناً في بلد آخر لا تكون فيه حياته في خطر^(١٧٨). ولأهمية هذا المبدأ سنبين أهم النصوص الدولية التي تناولته، طبيعته القانونية وفق الممارسة الدولية.

أولاً: النصوص الدولية لهذا المبدأ

يرجع تاريخ النص على مبدأ عدم الرد في الوثائق الدولية إلى اتفاقية ٢٨ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٣٣ الخاصة بوضع اللاجئين الروس والأرمن ومن في حكمهم (وكانت أول وثيقة دولية تنص على هذا المبدأ) فقد التزم الأطراف المتعاقدون بعدم ممارسة سلطة الرد أو الإبعاد للاجئين الذين سمح لهم بالدخول إلى أقاليمهم بصورة منتظمة، إلا إذا كانت أسباب الرد أو الإبعاد تتعلق بالأمن القومي أو النظام العام^(١٧٩).

^(١٧٥) فؤاد عبد المنعم رياض، الوسيط في الجنسية ومركز الأجنبي، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٨، ص ٣٥٢. وكذلك رشاد السيد، إبعاد الأجانب وحقوق الإنسان، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث، ١٩٩١، ص ٤٩٥.

^(١٧٦) أحمد الرشدي، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مكتبة الشروق الدولية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٣٧٢.

^(١٧٧)Roman Boed, The state of the Right of Asylum in International Law, Cambridge University Press 1998, p. 16.

^(١٧٨)Ibid., p. 17.

^(١٧٩) عبد الله الجعلي، مرجع سابق، ص ٩٩.

واهتمت منظمة الأمم المتحدة في أوائل عهدها بهذا الموضوع، فأقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة، للمرة الأولى في الثاني عشر من شباط / فبراير ١٩٤٦، مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الإضطهاد، وأوصت الدول الأعضاء بعدم إجبار أي لاجئ على العودة إلى دولته الأصلية، إن كان قد قدم اعتراضات مشروعة ضد هذه العودة^(١٨٠).

وحظرت الفقرة الرابعة من المادة الخامسة والأربعين من اتفاقية جنيف الرابعة لسنة ١٩٤٩ بخصوص حماية المدنيين أثناء الحرب، ترحيل الأجنبي الموجود داخل إقليم إحدى الدول المتحاربة إلى دولة أخرى يخشى تعرضه فيها للإضطهاد بسبب آرائه السياسية أو الدينية.

ثم جاءت اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لسنة ١٩٥١، فنصت في الفقرة الأولى من المادة الثالثة والثلاثين على أنه: "لا يجوز لأية دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً، أو ترده بأي صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حمايته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه، أو دينه، أو جنسيته، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة، أو بسبب آرائه السياسية". وما ورد في هذه المادة هو أهم ما جاءت به هذه الاتفاقية، فلا يجوز للدول الأطراف أن تورد عليها أي تحفظ وفقاً لما جاء في المادة الثانية والأربعين^(١٨١).

وفيما يخص تطبيق تلك المادة طُرح تساؤل عما إذا كان التزام الدولة بعدم طرد اللاجئ أو إعادته مقصوراً فقط على اللاجئين الموجودين على إقليمها، أم أنه يمتد ليشمل اللاجئين الموجودين عند حدودها مع دولهم الأصلية؟

لم يرد بهذا الشأن موقف محدد، فقد انقسم الفقهاء في صدد الإجابة عن هذا السؤال إلى اتجاهين: الأول أخذ بالمعنى الواسع للمبدأ، أي بالمعنى الذي لا يجيز طرد اللاجئين أو إعادتهم إلى دولة الإضطهاد، سواء كانوا داخل إقليم الدولة أم خارجه عند الحدود^(١٨٢). وأخذ الإتجاه الثاني، وهو الرأي الغالب في الفقه بالمعنى الضيق الذي يقصر مبدأ عدم الطرد على اللاجئين الموجودين فعلاً داخل إقليمها^(١٨٣).

(180)U.N. Gen. Ass. Res. No. 8(1) of 12 February 1966.

(181) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

(182) المرجع ذاته، ص ٢٥١.

(183)Grahl – Madsen A., Territorial Asylum, Stockholm 1980, p. 40.

والأخذ بالرأي الأخير، أي بتحديد حق الملجأ للاجئين داخل إقليم الدولة فقط، يعد ثغرة تشوب الإتفاقية لأنه يقيم هذا الحق على أساس غير عادل، فيستفيد من هذا النص اللاجئ الذي ينجح باجتياز حدود دولة الملجأ ولو بطريقة غير قانونية، ولا يستفيد منه اللاجئ الذي التزم بتقديم نفسه قانونياً إلى السلطات المختصة عند الحدود. ولذلك، فإن الوثائق الدولية التي أتت بعد اتفاقية ١٩٥١، تداركت هذه الثغرة، بنصها صراحة على أن مبدأ عدم الرد ينطبق على اللاجئين الموجودين داخل إقليم دولة الملجأ والموجودين خارجه عند الحدود.

ويطبق مبدأ عدم الرد على طالب اللجوء من قبل الدولة المعنية بصرف النظر عن الطريقة التي دخل بها إلى تلك الدولة، سواء دخل بطريقة قانونية، أو بطريقة مخالفة للقانون الداخلي الخاص بالهجرة ودخول الأجانب. شريطة أن يقدم نفسه إلى السلطات دون إبطاء وأن يبرهن على وجاهة أسباب دخوله أو وجوده الغير قانوني^(١٨٤).

والحديث عن عدم قانونية دخول طالب اللجوء إلى دولة الملجأ يقودنا إلى مسألة طرد اللاجئ الذي سبق له أن منح حق الإقامة القانونية في بلد معين. لقد عالجت اتفاقية ١٩٥١ هذا الأمر في المادة ٣٢، فنصت في فقرتها الأولى على أن: "تمتتع الدول المتعاقدة عن طرد اللاجئ الموجود بصورة غير شرعية على أرضها، إلا لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو النظام العام". وأكدت هذا التوجه الفقرة الثانية من المادة ذاتها، على أن "لا ينفذ طرد مثل هذا اللاجئ إلا تطبيقاً لقرار متخذ وفقاً للأصول الإجرائية التي ينص عليها القانون. ويجب أن يسمح للاجئ، ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن الوطني، بأن يقدم بينات لإثبات براءته، وبأن يمارس حق الاعتراض ويكون له وكيل يمثله لهذا الغرض أمام سلطة مختصة، أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصاً من قبل السلطة المختصة". وألزمت الفقرة الأخيرة من المادة ذاتها الدولة المتعاقدة بأن تمنح ذلك اللاجئ مهلة معقولة يسعى خلالها للدخول بصورة شرعية إلى بلد آخر، على أن تحتفظ الدول المتعاقدة أثناء هذه المهلة بحق تطبيق ما تراه ضرورياً من تدابير داخلية.

^(١٨٤) نعمان عطا الله الهيتي، حقوق الإنسان: القواعد والآليات الدولية، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع،

سوريا، ط ١، ٢٠٠٧، ص ١٩٧.

وبالرغم من أن مبدأ عدم الرد أو الإبعاد هو من القواعد الجوهرية بالنسبة لحماية اللاجئين، وقد تبنته وأقرته أغلب الإتفاقيات الدولية والإقليمية، إلا أنه لا يعتبر مبدأ مطلقاً، فقد أقرت الوثائق ذاتها بأن هناك حالات معينة يمكن أن يكون فيها الإستثناء على المبدأ مشروعاً. فالمادة الثالثة والثلاثون بفقرتها الثانية من اتفاقية ١٩٥١ تنص على أنه "لا يسمح بالإحتجاج بهذا الحق لأي لاجئ تتوافر دواعٍ معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه أو لاعتباره يمثل، لسبق صدور حكم نهائي عليه لارتكابه جرماً استثنائي الخطورة، خطراً على مجتمع ذلك البلد".

إن تفسير هذا النص يرمي إلى الإعتراف للدولة بحقها في أن تقرر الأسباب الكافية والتي يمكن على أساسها اعتبار اللاجئ، أو طالب اللجوء، خطراً على أمنها أو نظامها العام. بمعنى أنه يجب أن يكون الخطر حقيقياً كبيراً وبالغ الأهمية، مثل الخطر الذي يمس بالوحدة الترابية للبلد وزعزعة استقراره، والإطاحة بالحكومة، والتجسس، وتخريب البنى والمؤسسات الوطنية^(١٨٥).

ثانياً: الطبيعة القانونية للمبدأ

يعتبر مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الإضطهاد ملزماً للدول في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١ وبروتوكول سنة ١٩٦٧، وكذلك في إطار اتفاقيتي منظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة الدول الأمريكية لسنة ١٩٦٩. والتساؤل الذي يثار هنا هو: ما الحكم بالنسبة للطبيعة القانونية لهذا المبدأ خارج الإتفاقيات الدولية الملزمة؟ أي هل يعتبر هذا المبدأ ملزماً للدولة إذا لم تكن طرفاً في الإتفاق الدولي الذي تضمنته؟ بهذا الخصوص، هناك رأيان: الأول يذهب إلى أن مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الإضطهاد ملزم للدول التي تكون طرفاً في الإتفاقية^(١٨٦). أما الرأي الثاني وهو الرأي الغالب في الفقه، فيعتبر أن المبدأ سالف الذكر ملزم لجميع الدول حتى ولو لم تكن قد التزمت باحترامه بمقتضى اتفاق دولي، وذلك ليس لاعتباره قاعدة عرفية عادية فحسب، بل أيضاً لاعتباره نصاً مطلقاً له طبيعة ملزمة^(١٨٧)، أي قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي يجب احترامها وعدم مخالفتها، فبدونها تكون حياة طالب اللجوء في خطر إذا تم إعادته إلى دولة تكون حياته مهددة فيها^(١٨٨).

^(١٨٥) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

^(١٨٦) Grahl – Madsen A., Territorial Asylum, Stockholm 1980, p.p 41 – 42, same: The status of Refugees International Law. Law. Vol. 11. 1972. pp. 94 – 98.

^(١٨٧) Guy S. Goodwin – Gill, op.cit, pp. 97 – 98.

^(١٨٨) B.S. Chemni, International – Refugee Law, op.cit., p 106.

وبذلك اعتبرت اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية في قرارها رقم ٢٥ الصادر سنة ١٩٨٢ أن مبدأ عدم الرد قد أخذ طابع قاعدة أمره في القانون الدولي، وأصبح ملزماً لجميع دول العالم، أكانت عضواً أم لا في اتفاقية ١٩٥١^(١٨٩).

وأكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على أن يكون مبدأ عدم الإعادة القسرية أمراً ملزماً لكل الدول، سواءً كانت أطرافاً موقعة على اتفاقية اللاجئين، أم لم تكن أطرافاً موقعة، وبذلك تبنت القرار رقم ٥٧/٥١ في ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٧. وقد جاء فيه: "تؤكد من جديد أن لكل شخص، دون تمييز من أي نوع، الحق في التماس اللجوء، والتمتع به في البلدان الأخرى هرباً من الإضطهاد. وتطلب إلى جميع الدول أن تساعد اللجوء بوصفه أداة لا غنى عنها للحماية الدولية للاجئين، وأن تكفل التقيد بدقة بالمبدأ الأساسي المتعلق بعدم الإعادة القسرية الذي لا يخضع لأي تقييد".

ومن الأسباب التي اعتبرت هذا المبدأ عرفاً دولياً، في نظر بعض فقهاء القانون الدولي^(١٩٠):

١- إن الوثائق الدولية المتعلقة باللاجئين تؤكد على مبدأ عدم إعادة اللاجئين إلى دولة الإضطهاد بصورة متواصلة منذ ثلاثينات القرن العشرين. ومن هذه الوثائق ما هو ملزم لأكثر من نصف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

٢- إن نص على هذا المبدأ في التشريعات الوطنية قد أخذت به المحاكم في عدد كبير من الدول.

٣- إن الدول في أغلب الأحيان تحترم هذا المبدأ أثناء الممارسة. وإن قامت بالإخلال بهذا المبدأ (وهو ما يحدث نادراً)، أي قامت بطرد أو إبعاد اللاجئين، فإنها تبرر مسلكها هذا عن طريق الإعلان بأن الأجانب الذين شملتهم إجراءات الطرد أو الإبعاد ليسوا من اللاجئين.

وفي ضوء النصوص القانونية التي أقرت مبدأ عدم الطرد أو الإبعاد، إلا في حالات استثنائية، وخاصة المادتين (٣٢) و (٣٣) من اتفاقية جنيف ١٩٥١، فإنه يجب على دولة الملجأ، عند إصدارها قراراً بطرد اللاجئين، استناداً إلى الصلاحيات المخولة لها في ضوء المادتين السابقتين،

^(١٨٩) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ٢٥١.

^(١٩٠) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

أن تأخذ بعين الإعتبار جميع الظروف المحيطة به، والنتائج التي قد تترتب على طرد اللاجئ، أو تصيب أفراد أسرته. وفي الوقت ذاته، يحق للاجئ الذي صدر قرار بطرده أن يتمسك بأية حماية إضافية ورد النص عليها في اتفاقيات حقوق الإنسان^(١٩١).

الفرع الثاني: تقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين

الإبعاد هو إجراء قانوني تتخذه الدولة بحق أحد الأجانب الموجودين بصفة قانونية وتخرجه بموجبه من إقليمها وذلك أمر طبيعي، فالدولة التي شاءت ومنحت الأجنبي حق دخول إقليمها والإقامة فيه، لها الحق أن ترجع عن قرارها، وتطلب منه أن يغادر إقليمها. وعلى هذا الأخير الإذعان والإنصياع لرغبة الدولة. فالأصل أن لكل دولة مطلق الحق، بما لها من سيادة على إقليمها، في إبعاد من ترى من الأجانب، بشرط عدم وجود نص اتفاقي يقضي بغير ذلك. ولها أن تنفرد بتقدير أسباب الإبعاد. ولها أن تتوسع فيها، أو تقيدها بضوابط وحدود معينة. ويمكن أن يصدر قرارها في هذا الشأن مسبباً أو خالياً من التسبب.

والإبعاد ليس ممنوعاً في قانون اللجوء، فمن حق دولة اللجوء أن تستعمله في أي وقت ترى أنه ضروري^(١٩٢). ولما كانت ممارسة الدولة لحقها في الإبعاد بحق اللاجئين (باعتبارهم أجانب) قد تؤدي بهم إلى أيدي سلطات الدولة التي تلاحقهم أو تضطهدهم، وكان هذا يتعارض مع المساعي المبذولة لحماية اللاجئين، فقد نجحت الجهود الدولية المبذولة في هذا الصدد في التوصل إلى وضع بعض القيود التي تحد من سلطة دولة الملجأ في إبعاد اللاجئين، وذلك من خلال تحديد الأسباب التي تبرر لها اتخاذ هذا الإجراء، وتقرير عدد من الضمانات فيما يتعلق بصدور قرار الإبعاد والطعن فيه وإجراءات تنفيذه^(١٩٣). والمادة (٣٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١ تنص على ثلاث ضمانات أساسية للاجئ فيما يتعلق بإبعاده من إقليم الدولة التي يوجد فيها، وهي:

(191) James C. Hathaway. The Rights of refugees under International Law – Cambridge University press – First published. 2005, p. 279.

(١٩٢) خديجة المضمض، اللجوء في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١١٨.

(١٩٣) محمد شوقي عبد العال، حقوق اللاجئ طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، ندوة مركز البحوث والدراسات السياسية/ جامعة القاهرة، مرجع سابق، ص ٤٢.

١- تقييد سلطة الدولة في إبعاد اللاجئين، بحيث لا يكون هذا الإبعاد إلا على سبيل الإستثناء من القاعدة العامة. ويحظر الإبعاد إلا لأسباب خاصة تتعلق بالأمن القومي، أو النظام العام. ومن ثم لم تعد الدولة حرة في تحديد ما تراه من الأسباب مبرراً لها لإبعاد اللاجئين، وإنما هي مقيدة في ذلك بأن تكون هذه الأسباب متعلقة بالأمن القومي أو النظام العام. وعلى الرغم من أن عبارة "الأسباب المتعلقة بالنظام العام"، الواردة في النص، تتسم بقدر من الغموض، لأن فكرة النظام العام نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، فإن رأي مؤتمر المفوضين الذي أقر الإتفاقية في ١٩٥١/٧/٢٨ هو أنه يجب أن يترك للسلطة القضائية في الدولة أمر تحديد ما إذا كانت هناك أسباب تتعلق بالنظام العام تبرر إبعاد اللاجئين، على أن يقع على عاتق الدولة المتعاقدة تفسير هذه العبارة وتطبيقها بحسن نية، فلا تقوم بإبعاد أحد اللاجئين إلا عندما يكون وجوده في إقليمها قد أصبح حقيقة يتعارض مع أمنها القومي أو نظامها العام^(١٩٤).

٢- احترام دولة الملجأ لقيود عدم إبعاد اللاجئين، وهو ما يتعلق بالإجراءات، أي بمدى التزام هذه السلطات بعدم إبعاد اللاجئين إلا لأحد الأسباب التي حددتها الإتفاقية. ومن ثم فقد ألزمت الدولة بعدم إبعاد اللاجئين لسبب من هذه الأسباب إلا بمقتضى قرار صادر من سلطة قضائية، أو من جهة إدارية، وفقاً للإجراءات التي رسمها القانون، والسماح للاجئين بتقديم دفاعه ضد هذا القرار، وإثبات أن استمرار وجوده داخل الإقليم لا يتعارض مع مقتضيات الأمن القومي للدولة أو النظام العام، وتمكينه أيضاً من الطعن في القرار، أمام الجهة المختصة أو أمام سلطة تعلق تلك التي أصدرته^(١٩٥).

وبذلك، فإن للدولة إمكانية التحلّل من جميع هذه الإجراءات إذا قامت لديها ظروف وأسباب اضطرارية تتعلق بأمنها القومي^(١٩٦). ومثال ذلك عندما تقضي اعتبارات هذا الأمن اتخاذ قرار الإبعاد في أسرع وقت ممكن لا يسمح للاجئين بالبحث عن الأدلة المطلوبة لبراءته لما تستغرقه من وقت، أو عندما يكون الطعن في قرار الإبعاد ضاراً بالأمن القومي كما هو الحال في قضايا التجسس^(١٩٧).

^(١٩٤) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

^(١٩٥) نعمان عطا الله الهيتي، مرجع سابق، ص ١٩٧.

^(١٩٦) John Vrachnas. Kim Boyd. Mirko Bagaric. Penny Dimopoulos, Migration and Refugee Law principles and practice in Australia, Cambridge University Press. 2005, p. 290.

^(١٩٧) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

٣- إلزام الدولة وفقاً للمادة ٣/٣٢ في حالة ما إذا أصبح قرار الإبعاد نهائياً وواجب التنفيذ بصدوره مكتملاً بالشكل والإجراءات المحددة في الفقرة الثانية من المادة المذكورة... إلزامها بعدم تنفيذ هذا القرار فوراً، لأنه يتعين عليها أن تمنح اللجوء مهلة معقولة يبحث خلالها عن دولة أخرى يذهب إليها ويكون فيها بمأمن، وذلك غير دولة جنسيته أو الدولة التي يتهدد فيها بالإضطهاد.

وإذا كانت اتفاقية سنة ١٩٥١ قد وفرت للاجئين عدة ضمانات تحميهم من الإبعاد من إقليم الدولة التي يوجدون فيها، وتحد من تعسف دولة الملجأ وقت ما تشاء، فإن هذه الضمانات، والإستفادة منها، اقتصرت على اللاجئين الموجودين على إقليم الدولة بصفة قانونية ومشروعة، وبالتالي، فإن اللاجئين الموجودين عليه بصورة غير مشروعة أو قانونية لا يستفيدون منها. وهذا التمييز في المعاملة بين اللاجئين الموجودين بصفة قانونية، وأولئك الموجودين بصفة غير قانونية، يتعارض مع روح نص المادة ٣١ أو ٣٢ من الإتفاقية ذاتها. فهذه المواد تحظر على الدول فرض عقوبات على اللاجئين بسبب دخولهم الإقليم، أو البقاء فيه بطريقة غير قانونية (بشرط أن يكونوا قد جاؤوا مباشرة من الدولة التي كانت فيها حياتهم أو حريتهم مهددة بسبب العنصر أو الدين أو...، وبشرط أن يقدموا أنفسهم إلى السلطات دون تأخير، ويقدموا لها أسباباً تراها صحيحة تبرر دخولهم الإقليم، أو بقاءهم فيه بطريقة غير مشروعة).

إن حرمان اللاجئين الموجودين داخل إقليم الدولة بصفة غير قانونية من التمتع بالضمانات التي قررتها المادة ٣٢ من الإتفاقية يعتبر بمثابة عقوبة توقعها الدولة عليهم، وهو الأمر الذي منعه المادة ٣١ من اتفاقية ١٩٥١).

ولا شك في أن تقييد سلطة الدولة في إبعاد اللاجئين يعتبر من الحقوق المعترف بها عالمياً، ومتعارفاً عليها بين الدول، ويؤكد أن من حق اللاجئين الطعن أمام القضاء في القرار الصادر بإبعاده.

الفرع الثالث: حق الإعراف للاجئين بمركز قانوني قريب من مركز رعايا دولة الملجأ:

هناك ارتباط وثيق بين حقوق الإنسان وحقوق اللاجئين، ذلك أن كثيراً من حقوق الإنسان المعترف بها دولياً تسري مباشرة على اللاجئين، وقد نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومن تلك الحقوق الخاصة باللاجئ، ما يتعلق

بمساواته برعايا الدولة التي يقيمون فيها. وبذلك يكون الإرتباط مهماً بين حق الملجأ وحماية حقوق الإنسان. فلجوء الفرد إلى دولة أخرى كان سببه، في أغلب الأحيان، انتهاك الحقوق الأساسية لهذا الأخير أو تهديدها. كما أن وجود اللاجئ مضطراً خارج إقليم دولته يعد في حد ذاته إحدى صور الإعتداء على حقوق الإنسان الأساسية، كأن الدولة تقوم بنفي بعض رعاياها إلى خارج إقليمها، أو تحريمهم من العودة إليه. وهذا الأمر يتناقض مع كل من المادة (١٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(١٩٨)، والمادة (١٢) من الإتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦^(١٩٩). وكان اللجوء إلى الملجأ، في أغلب الأحيان، هو الوسيلة الوحيدة أمام اللاجئ لضمان حماية حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة به^(٢٠٠).

وبسبب واقع المجتمع الدولي الذي يشير إلى وجود عدد من الدول لا تُحترم فيها حقوق الإنسان، وبسبب غياب نظام دولي فعال لمراقبة مدى التزام الدول بضمان هذه الحقوق وإجبارها على احترامها، فإن الحصول على الملجأ أصبح، في حالات كثيرة، هو الوسيلة الوحيدة أمام اللاجئ لحماية حقوقه الأساسية من الإعتداء عليها أو تعرضه للتهديد، علاوة على أنها تضمن له التمتع بهذه الحقوق في دولة الملجأ بعد أن فقدها في دولته الأصلية^(٢٠١).

ونتيجةً للتطور في مجال الحماية الدولية للاجئين، فقد تمّ وضع نظام لقواعد الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين في الدول التي يقيمون فيها^(٢٠٢). وبهذا الصدد تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١ بمثابة الوثيقة الدولية الأم فيما يتعلق بالمركز القانوني للاجئين. فهي ألزمت الدول الأطراف

^(١٩٨) المادة (١٣) (تنص على أن: "١- لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة.

٢- يحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد، بما في ذلك بلده، كما يحق له العودة إليه".

^(١٩٩) المادة (١٢) تنص على: "١- لكل فرد مقيم بصفة قانونية ضمن إقليم دولة ما الحق في حرية الإنتقال وفي أن يختار مكان إقامته ضمن ذلك الإقليم.

٢- لكل فرد حرية مغادرة أي قطر، بما في ذلك بلاده".

^(٢٠٠) محمد شوقي عبد العال، المرجع السابق، ص ٤٧.

^(٢٠١) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم: بحثاً عن حلول، مرجع سابق، ١٩٩٥، ص ٧٥.

^(٢٠٢) خديجة المضمض، اللجوء في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١١٩.

برسم مستويات معينة اعتبرتھا بمثابة الحد الأدنى الذي لا يجوز تجاوزه^(٢٠٣)، وهذه المستويات تمثل ثلاث حالات:

١- ضمان معاملة اللاجئ معاملة الأجانب بصفة عامة، وهو ما يتعلق بملكية الأموال المنقولة والعقارية (المادة ١٣)، وبالمنظمات غير السياسية التي لا تبغي الربح، وبالنقابات العمالية (المادة ١٥)، وبالعامل مقابل أجر (المادة ١٦)، ومزاولة الأعمال الزراعيّة أو الصناعيّة أو التجاريّة أو الحرفيّة لحساب الشخص نفسه، وبتكوين الشركات الصناعيّة أو التجاريّة (المادة ١٨)، والمهن الحرة (المادة ١٩)، والإسكان (المادة ٢١)، والتعليم غير الأولي (المادة ٢٢/٢)، وحرية التنقل واختيار مكان الإقامة داخل الإقليم (المادة ٢٦).

٢- إقرار معاملة للاجئين أفضل من المعاملة المقررة للأجانب العاديين، في عدة حالات، منها الإعفاء من شرط المعاملة بالمثل (المادة ٧)، واستثناءهم من الإجراءات التي قد تتخذها الدولة ضد أشخاص أو أموال أو مصالح رعايا الدولة التي ينتمون إليها بجنسيتهم (المادة ٨)، وإلزام الدول الأطراف بإصدار وثائق لإثبات الشخصية وجوازات السفر للاجئين (المادتان ٢٧/٢٨)، والسماح للاجئ بنقل وتحويل الأموال التي قد جلبها معه إلى دولة أخرى (المادة ٣٠).

٣- توفير معاملة مساوية لتلك التي يتمتع بها رعايا الدولة الموجودون على إقليمها. مثلاً، بالنسبة لحق ممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني للأبناء (المادة ٢٢)، وحق الملكية الأدبية والفنية والتجارية والصناعية (المادة ١٤)، وحق التقاضي أمام المحاكم، والتمتع بالمساعدة القضائية (المادة ١٦)، والمعاملة أسوة بالمواطنين بتطبيق نظام توزيع بعض السلع طبقاً لنظام الحصص (المادة ٢٠)، وقوانين العمل والتأمينات الإجتماعية (المادة ٢٤)، ونظام الضرائب والرسوم (المادة ٢٩)، وتوفير الإغاثة والمساعدة العامة (المادة ٢٣).

الفرع الرابع: عدم تسليم المجرمين والمضطهدين السياسيين:

إن مبدأ عدم تسليم المجرمين والمضطهدين سياسياً هو من المبادئ ذات الأهمية الكبيرة التي تقرر هذا الحق للاجئين السياسيين. وهذا المبدأ حديث النشأة نسبياً، ولم يكن متعارفاً عليه

(٢٠٣) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

قديمًا، فقد تطور عبر الزمن، وأصبح عنصرًا أساسيًا من العناصر التي تتضمنها الدساتير والقوانين والمعاهدات الدولية المتعلقة بهذا الأمر.

ويقوم مبدأ عدم تسليم المجرمين والمضطهدين السياسيين على فكرة مفادها أن شخصاً قام بارتكاب جريمة سياسية في وطنه، وفرَّ إلى دولة أخرى، وطالبت دولته باسترداده لمحاكمته وفقاً لقانونها الداخلي. ووفقاً لما يقره هذا المبدأ فإن لدولة اللجوء الحق في أن ترفض تسليم المجرم الذي لجأ إليها^(٢٠٤).

وتوصف الجريمة بأنها سياسية وفقاً لأحد المعيارين: أولهما موضوعي والثاني شخصي. فوفقاً للمعيار الموضوعي تعتبر الجريمة سياسية إذا وقع الإعتداء على مصلحة سياسية للدولة، أو على حق سياسي للفرد، بغض النظر عن سبب ارتكاب الجريمة^(٢٠٥). أما المعيار الشخصي فهو يعتبر الجريمة سياسية عندما يكون الباعث عليها سياسي. وبهذا المعنى فإن العنصر الأساسي الذي يميز الجرائم السياسية عن غيرها من الجرائم، هو تحقيق غاية سياسية. أما إذا كان الهدف منها تحقيق منفعة شخصية فتخرج عن نطاق الجريمة السياسية^(٢٠٦).

وهكذا يتبين أن هذين المعيارين لا يصلحان كمعيار دقيق يعتمد عليه في تحديد مفهوم الجريمة السياسية. فالمعيار الأول يضيِّق من نطاق الجريمة. أما المعيار الثاني فيوسع من هذا النطاق. وهذا التباين سببه أن هذه الجريمة ذات طبيعة نسبية ومرنة ومتطورة لذلك فإن تحديد ما يعتبر جريمة سياسية، يجب أن يعتمد على معطيات كل حالة على حدة دون الأخذ بمعايير جامدة ومحددة مسبقاً^(٢٠٧). وخالصة القول إن الجريمة السياسية هي "تلك التي ترتكب بدافع سياسي وتمثل عدواناً على النظام السياسي للدولة، فيما يجسده من المصالح السياسية الداخلية، أو فيما يعترف به من حقوق سياسية للأفراد"^(٢٠٨).

(٢٠٤) محمد السيد، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٢٠٥) سليمان عبد المنعم، النظرية العامة لقانون العقوبات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢٦٧.

(٢٠٦) نجاتي سيد أحمد سند، نظرية الجريمة السياسية في القوانين الوضعية المقارنة وفي الشريعة الإسلامية، شركة الطوبجي للطباعة، مصر، ص ١٠٦.

(٢٠٧) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

(٢٠٨) المرجع ذاته، ص ٢٧٠.

ونظام تسليم المجرمين بقي حتى القرن السابع عشر، مقتصرًا على الجرائم التي تمس الحكام. وكان ينطوي على تعهد الحكام بأن يقوم كل منهم بتسليم من يقع في قبضته، من أعدائه والخارجين على طاعته. وكان هناك خلط بين الدولة وشخص الحاكم، بسبب اهتمام الملوك بحماية سلطانهم وتأمين سلامتهم الشخصية، والمحافظة على امتيازاتهم قبل كل شيء. فكانت الجرائم تمثل اعتداء على الحاكم أو مصالحه باعتبارها من أخطر الجرائم. أما ما يتعلق بالجرائم العادية أو غير السياسية، فنادرًا ما كان مرتكبوها الذين فرّوا إلى خارج الدولة يحظون بالإهتمام، بل كان ينظر في أغلب الأحيان إلى ذلك الهروب على أنه محقق لمصلحة مجتمعاتهم، ويهدف إلى التخلص من العناصر السيئة التي تمثل خطراً على الأمن فيه^(٢٠٩).

ومع انتشار مبادئ الثورة الفرنسية واستقرار الفصل بين السلطة السياسية وأشخاص الحكام، ظهرت الفوارق الواضحة بين الجرائم السياسية والجرائم العادية، الأمر الذي أدى إلى التغيير في معاملة المجرم السياسي، فتحولت المعاملة السيئة للمجرم السياسي إلى معاملة تتسم بالرفق والعطف^(٢١٠). وهكذا اقتصر التسليم على المجرم العادي دون المجرم السياسي.

ولكن نظرة العطف والشفقة إلى المجرم السياسي التي سادت في ظل الثورة الفرنسية لم تستمر طويلاً، فلم تلبث اعتبارات المصالح الدولية أن طغت على مفهوم الجريمة السياسية في القانون الدولي. وبذلك أصبح الأساس لمبدأ تسليم المجرمين السياسيين ليس حمايتهم بل حرص الدولة على عدم التدخل في الشؤون الداخلية لدول أخرى^(٢١١). كما أن العمل بمبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين يوفر حماية جوهرية للاجئين الذين ارتكبوا هذا النوع من الجرائم، فهو يمثل ضماناً هاماً جداً بالنسبة للاجئين الذين اتهموا أو حكم عليهم بإحدى الجرائم السياسية، ويقيهم من مغبة الوقوع في أيدي سلطات دولة الإضطهاد، عند عدم حصولهم على الملجأ في الدولة التي يوجدون على إقليمها^(٢١٢).

^(٢٠٩) صلاح الدين عامر، مرجع سابق، ص ٤٩٥.

^(٢١٠) محمد السيد، مرجع سابق، ص ٢٩.

^(٢١١) المرجع ذاته، ص ٣٠.

^(٢١٢) إلهام محمد العاقل، مبدأ عدم تسليم المجرمين في الجرائم السياسية، مركز دراسات العالم الإسلامي، مالطا، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص ٢٤٦ - ٢٦٣.

حيث إن المبدأ سالف الذكر كان له دور بالغ الأهمية خلال القرن التاسع عشر، وكان تطبيقه مرادفاً لمنح الملجأ الذي كان مرتبطاً بنظام تسليم المجرمين. فمسألة حق الملجأ لم تكن تثار إلا بمناسبة طلب أحد المجرمين السياسيين هذا الأمر. وكان رفض الدولة الإستجابة لهذا الطلب نابغاً من رغبتها في منح الملجأ لمن رفضت تسليمه أو تسليمهم. بيد أنه منذ أوائل القرن العشرين لم يعد نظام الملجأ مرادفاً لمبدأ تسليم المجرمين السياسيين، مع أن هذا المبدأ يضمن لمرتكبي هذا النوع من الجرائم جزءاً هاماً من الحماية التي يتمتع بها الأشخاص الذين حصلوا على الملجأ فعلاً، وهذه الحماية تتمثل في عدم الوقوع في أيدي سلطات دولة الإضطهاد^(٢١٣).

وعلى الرغم من أهمية هذا المبدأ، ونتيجة لما شهده القرن العشرون من تطور في مجال حقوق الإنسان، وبسبب الإهتمام الدولي المتزايد بحماية اللاجئين، بصفة خاصة، بدأت جهود حثيثة لسد الثغرة التي أظهرها العمل الدولي والمتمثلة في تحايل بعض الدول على مبدأ عدم تسليم اللاجئين السياسيين من خلال المطالبة بتسليم أحد الأشخاص من الأجانب اللاجئين تحت ستار الزعم بأنه ارتكب إحدى الجرائم العادية التي يجوز فيها التسليم، حتى إذا تم لها استرداد الشخص قامت بمحاكمته أو اضطهاده من أجل الجريمة السياسية التي لم تفصح عنها في طلب تسليمه. وهكذا فقد ذهبت المحكمة العليا في النمسا في حكمها بتاريخ ١٩٥٨/٥/٢٩ إلى رفض تسليم الشخص إلى دولة ما إذا تبين أن حياته أو حريته قد تتعرض للخطر بسبب عرقه أو ديانته أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسي^(٢١٤).

واعتبر مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين مبدأً مسلماً به دولياً وقاعدة قانونية. وهذا المعنى أكدته كل من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الإتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين لعام ١٩٥٧، والمادة الرابعة من اتفاقية كاراكاس بشأن الملجأ الإقليمي لعام ١٩٥٤^(٢١٥). ويجب أن لا يؤدي الإبعاد

^(٢١٣) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

^(٢١٤) وتتخلص هذه الواقعة بأن المحكمة العليا النمساوية لا تعترف بأي واجب لتسليم أحد اللاجئين في النمسا إلى هنغاريا وإن كانت تهمة ارتكاب جريمة عادية.

"That the Austrian supreme court does not recognize any such duty is apparent in the *Pfeil* case (1959), where a Hungarian deserter was extradited for man slaughter committed in flight": Grahl – Madsen A., Territorial Asylum. Op.cit. pp. 38 – 39.

^(٢١٥) خديجة المضمض، اللجوء في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١١٩.

إلى تسليم مستتر، فإن العرف الدولي يقضي بعدم جواز التسليم بالنسبة للاجئين السياسيين، ومن ثم لا يجوز للدولة أن تتخذ من إجراء الإبعاد وسيلة لتسليم هؤلاء الأفراد إلى دولتهم الأصلية^(٢١٦).

وتعتبر معاهدة تسليم المجرمين المبرمة بين فرنسا وبلجيكا سنة ١٨٣٤ أولى المعاهدات التي نصت على مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين^(٢١٧). وعملت بعض الدول على إدراجها في دساتيرها وتشريعاتها الداخلية. وكان قانون التسليم البلجيكي لسنة ١٨٣٣ قد سبق إبرام معاهدة تسليم المجرمين مع فرنسا لسنة ١٨٣٤^(٢١٨).

أن هذا المبدأ انتقل من ميدان القانون الداخلي إلى غالبية الإتفاقيات والمعاهدات الخاصة بتسليم المجرمين التي أبرمت فيما بعد، ومنها اتفاقية الرياض للتعاون القضائي بين دول جامعة الدول العربية لعام ١٩٨٣، التي نصت على أنه لا يجوز تسليم المجرمين إذا كانت جريمتهم لها صبغة سياسية، أو لغرض سياسي^(٢١٩). ونشير إلى أن المادة السادسة فقرة أ من الإتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب قد استثنت من نطاق التسليم، الجرائم التي لها صبغة سياسية.

واتجه جانب من الفقه إلى اعتبار أن مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين أصبح قاعدة قانونية دولية، سواء على أساس العرف، أو باعتباره أحد مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتحدة^(٢٢٠).

وفي المعاهدة النموذجية حول تسليم المجرمين التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٩١ (القرار ١١٦/٤٥) تم النص على حالات تم رفض التسليم فيها، ومن بينها الجرائم ذات الطابع السياسي^(٢٢١). كما إن مبدأ عدم التسليم قد شمل المضطهدين لأسباب سياسية، والمرتكبين

^(٢١٦) فؤاد عبد المنعم، رياض، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

^(٢١٧) نجاتي سيد أحمد سند، مرجع سابق، ص ٤٥.

^(٢١٨) المادة ٢/٥٣ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١، والمادة ٣٨ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، والمادة ٣٤ من قانون العقوبات اللبناني، والمادة ٤٤ من الدستور السوداني، والمادة ٣ من قانون التسليم الإسباني، وكذلك دساتير وتشريعات دول عربية أخرى. راجع سعدى محمود الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١١، ص ١٥٢.

^(٢١٩) المادة ٤١/أ من اتفاقية الرياض للتعاون القضائي، دخلت حيز النفاذ في ٣٠/١٠/١٩٨٥.

^(٢٢٠) أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤، ص ٣٩٢. وهناك رأي مخالف، لبرهان أمراة، المرجع السابق، ص ٣٦٠، هامش رقم (٤).

^(٢٢١) المادة الثالثة من قرار الجمعية العامة، A/RES/٤٥/١١٦ في ١٤ ديسمبر ١٩٩٠.

<http://www.un.org/documents/ga/res/45/945r116.htm>. (5/2/2011 - GM: 3.00 A.M.).

الجرائم عادية، إذا كانت هناك أسباب جدية تدعو إلى الإعتقاد بأن الدول تطلب تسليمهم لغاية سياسية، أو من أجل معاقبتهم أو اضطهادهم بسبب العنصر أو الجنسية أو الرأي السياسي. ونصت المادة ٢/٣ من الإتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين المبرمة في ١٣/١٢/١٩٥٧ على أن: "يطبق نفس الحكم (أي عدم التسليم) إذا قامت لدى الدولة المطلوب منها التسليم أسباب قوية تحمل على الإعتقاد بأن الطلب المقدم بسبب إحدى الجرائم العادية هو في الحقيقة مقدم من أجل محاكمة المطلوب تسليمه أو معاقبته بسبب عنصره أو ديانته أو جنسيته أو رأيه السياسي، أو إذا تبين أن وضع هذا الشخص الأخير قد يتعرض للضرر ولأي سبب من تلك الأسباب".

وكذلك قضت المادة الثالثة من اتفاقية كراكاس بشأن الملجأ الإقليمي المبرمة في سنة ١٩٥٤ بعدم التزام الدول المتعاقدة بتسليم المضطهدين لأسباب أو جرائم سياسية.

فالحقوق التي يتمتع بها اللاجئ في مواجهة الدولة التي سعى للحصول على الملجأ فيها، بما فيها الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ بوصفه لاجئاً أو التي يتمتع بها بصفته إنساناً، تمثل الحد الأدنى الذي لا يجوز للدول التنازل عنه في معاملتها للاجئين، وإن كان لها، على العكس من ذلك، بأن تضيف ما تشاء لمصلحتهم.

وقبل الإنتقال إلى موضوع الإلتزامات المترتبة على اللاجئين، يحلو لنا أن نشير إلى موقف محكمة العدل الدولية من حق اللجوء السياسي. ففي فترة عامي ١٩٥٠ - ١٩٥١، أتيح للمحكمة أن تعالج موضوعاً يتعلق بحق اللجوء السياسي بين دولتي كولومبيا والبيرو. والقضية تُعرف باسم آيا دولاتوري Haya de la Toure، وكان زعيماً سياسياً بارزاً في البيرو. واتهم بتدبير تمرّد عسكري ضد حكومة بلاده. وكان ذلك سبباً في قيام نزاع بين الدولتين المتجاورتين. وعُرض الخلاف على المحكمة الدولية التي كان عليها أن تجيب عن السؤالين الآتيين:

١- هل يحق لكولومبيا، بصفتها الدولة التي منحت حق اللجوء للنائر (دولاتوري) بعد لجوئه إلى سفارتها في البيرو، أن تصف وحدها، وبصفة ملزمة للدولة التي ينتمي إليها طالب اللجوء، طبيعة الجرم الذي ارتكبه هذا الأخير، أي أن تتفرد بتحديد ما إذا كان العمل المرتكب جرمًا سياسياً أم عادياً؟

٢- وهل تُعتبر الدولة التي يقيم فيها اللاجئ، مُلزمة بمنح الضمانات اللازمة التي تسمح للاجئ بمغادرة إقليمها بكل أمان؟

وأجابت المحكمة بالنفي عن السؤالين. وعندما حاولت البيرو طلب تسليم اللاجئ، واعتبار جرمه عادياً لا سياسياً، رفضت كولومبيا تسليمه مؤكدة أن الجرم سياسي وأن حكم المحكمة الدولية لا يلزمها بتسليم اللاجئ إلى سلطات البيرو^(٢٢٢).

المطلب الثاني

الإلتزامات المترتبة على اللاجئين في دولة الملجأ

تتضمن الإتفاقيات الدولية الخاصة بأوضاع اللاجئين العديد من الأحكام المتعلقة ببيان التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ والحديث عن التزامات اللاجئ ينطوي، في حقيقة الأمر، على الحديث عن حقوق دولة الملجأ إزاءه. فالدولة التي ترضي وجوده على إقليمها، إنما تقبله بشكل مشروط، وفق قوانينها.

وتشكل هذه الإلتزامات ضماناً لدولة الملجأ وتعهداً باحترام أمنها الداخلي وسلامة إقليمها، وذلك عن طريق إلزام اللاجئ بالتصرف وفق نظام وقانون ولوائح تلك الدولة^(٢٢٣)، وما تضعه من قواعد خاصة بالأجانب عموماً، أو باللاجئين على وجه الخصوص. وتكفل الدولة، في الوقت ذاته، أن لا يكون منح اللجوء الذي ارتضته وسيلة لإحداث توتر في أقاليم وسياسات الدول الأخرى و زعزت العلاقات مع تلك الدول.

ومن الناحية النظرية تدرج التزامات اللاجئ، في نوعين من الإلتزامات. الأولى هي التزامات اللاجئين وعلاقتها باعتبارات الأمن الوطني والداخلي لدولة الملجأ، والثانية هي التزامات اللاجئين وعلاقتها باعتبارات حسن العلاقات بين الدول ودولة الملجأ^(٢٢٤).

الفرع الأول: التزامات اللاجئين وعلاقتها باعتبارات الأمن الوطني والداخلي

يشكل الأمن الوطني، في دولة الملجأ، جل اهتمامها. والإعتبرات الأساسية المتعلقة بدائرة الأمن القومي، أو السلام العام داخل دولة الملجأ، تقضي بتحديد القواعد والشروط التي يجب توافرها

^(٢٢٢) محمد المجذوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٦، ص ٣٢٧ - ٣٢٨.

^(٢٢٣) Ahmed Abou - El wafa, The Right to Asylum between Islamic shari'ah and International Refugee Law, A comparative Study / Riyadh: 2009, p. 139.

^(٢٢٤) محي الدين محمد قاسم، التزامات اللاجئ، في المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٥٤، ١٩٩٨، ص ١٦١.

في اللاجئ حتى تستطيع منحه اللجوء إليها. والإلتزامات التي تفرض على اللاجئ من سلطة دولة الملجأ، وفقاً لما يقتضيه أمنها القومي وسلامة نظامها الداخلي، تلزم اللاجئ، بعد منحه اللجوء، بعدم خرق هذه الإلتزامات والإجازة للدولة بالرجوع عن منحه صفة اللاجئ. لقد أعطت الدولة حق وجود هذا الأخير على أراضيها، ولكن بشكل مشروط، أي بإلزامه باتباع قوانين تلك الدولة، الخاصة بالأجانب، أو باللاجئين.

أولاً: الشرط المانع للجوء في الوثائق الدولية والإقليمية

ويقصد بالشرط المانع مدى تدخل ارتباط اعتبارات الأمن الوطني لدولة الملجأ بعدم الإعتراف منذ البداية لطالب اللجوء بالحق فيه لسبق ارتكابه جرائم تشكل، في حد ذاتها، انتهاكاً لحقوق الإنسان، أو خطراً على السلام العام في الدولة.

لقد أجمع العديد من المعاهدات الدولية والإقليمية على وجود هذا الشرط المانع من إعطاء صفة اللجوء للذين ارتكبوا جرائم غير سياسية. لذلك فإن المبدأ الذي أقرته المادة (١٤) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والقاضي بإعطاء كل فرد حق التماس الملجأ في البلدان الأخرى، والتمتع به خلاصاً من الإضطهاد، استثنى منه من كان ملاحقاً بسبب ارتكابه جريمة غير سياسية، أو أعمالاً تتناقض مبادئ الأمم المتحدة.

ونصت الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة ١٩٥١، على عدم انطباق أحكام هذه الإتفاقية على أي شخص تتوافر فيه أسباب جدية للإعتقاد بأنه ارتكب جريمة ضد السلام الدولي، أو جريمة حرب، أو جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء، قبل قبوله في هذا البلد بصفة لاجئ، أو ارتكب أفعالاً تتنافى مع أهداف الأمم المتحدة ومبادئها^(٢٢٥).

ولم تكتفِ غالبية الدول بأن تؤكد، في الوثائق الدولية، على أن قيامها بمنح أو عدم منح الملجأ في إقليمها هو من صلاحياتها المنبثقة من سيادتها الإقليمية، بل أضافت في نطاق قوانينها الداخلية نصوصاً تتناول سلطتها في منح الملجأ داخل إقليمها^(٢٢٦). فالدولة لها الحق في أن تمنح

^(٢٢٥) المادة الأولى، الفقرة (و) من الإتفاقية.

^(٢٢٦) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

الملجأ لمن ترتضيه أو تمنعه عنه. وهذا الأمر يخضع لكامل سلطتها التقديرية، بمعنى أن لها الحق المطلق في قبول أو رفض طلب اللجوء، وفقاً لما تقتضيه مصالحها السياسية^(٢٢٧).

وعليه، فإن للدولة التي لجأ إليها اللاجئ بعد دخوله إقليمها، أن ترفض منحه حق اللجوء. وإذا ما رفضت ذلك، استعمالاً لسلطتها التقديرية، أو رفضت الاعتراف به كلاجئ، فإنها في هذه الحالة تعامله كأجنبي عادي، فتقبله في إقليمها بصفة مؤقتة أو دائمة، أو تقوم بإبعاده أو طرده أو حتى تسليمه إلى دولته الأصلية^(٢٢٨). ويفهم من هذا أن للدولة مطلق الحرية دون تأثير خارجي في منح الملجأ داخل إقليمها للأجانب، ما لم يكن هناك نص اتفاقي يقضي بغير ذلك. فهي التي تنفرد بالحكم على ظروف طالب الملجأ ومدى توافر الخصائص الجوهرية اللازمة لاعتباره لاجئاً^(٢٢٩).

وينص إعلان اللجوء الإقليمي لسنة ١٩٦٧، في الفقرة الثانية من المادة الأولى، على أنه: "لا يجوز الإحتجاج بالحق في التماس ملجأ والتمتع به لأي شخص تقوم دواعٍ جديّة للظن بارتكابه جريمة ضد السلم، أو جريمة من جرائم الحرب، أو جريمة ضد الإنسانية، بالمعنى الذي عُرِّفَت به هذه الجرائم في الصكوك الدولية الموضوعة للنص على أحكام بشأنها".

أما الإتفاقية الأفريقية لسنة ١٩٦٩، فقد تميزت عن التشريعات الدولية في تقريرها عدم انطباق هذه الإتفاقية على أي شخص ارتكب جريمة غير سياسية خارج بلد الملجأ بعد أن سمح له بالإقامة كلاجئ في هذا البلد^(٢٣٠). واعتبرت الإتفاقية أن ارتكاب أفعال ضد أهداف ومبادئ منظمة الوحدة الأفريقية تشكل سبباً لعدم تمتع مرتكب هذه الأفعال بالحماية المقررة للاجئ، علاوةً على تقريرها عدم انطباق هذه الإتفاقية على أي شخص أصبح متهمًا بارتكاب أعمال منافية لأهداف ومبادئ منظمة الوحدة الأفريقية (الإتحاد الأفريقي حالياً) والأمم المتحدة^(٢٣١).

^(٢٢٧) عبد المنعم زمزم، المركز القانوني للأجانب في القانون المقارن والقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤، ص ٢٣.

^(٢٢٨) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ١٤٧.

^(٢٢٩) المرجع ذاته، ص ٣٢٦.

^(٢٣٠) المادة الأولى، الفقرة الرابعة/ (و) من الإتفاقية الأفريقية لسنة ١٩٦٩.

^(٢٣١) المادة الأولى، الفقرة الخامسة/ ج - د من الإتفاقية الأفريقية لسنة ١٩٦٩.

وإذا كان من السهل التعرف على الجرائم التي ترتكب ضد السلم، أو ضد الإنسانية، أو تشكل جرائم الحرب، باعتبارها مانعاً هاماً ومبرراً كافياً لعدم إضفاء صفة اللاجئ على مرتكبيها، حسب تعريف هذه الجرائم في العديد من الإتفاقيات الدولية^(٢٣٢)، فإن هناك صعوبة فيما يتعلق بالجريمة السياسية، وذلك لعدم وجود معيار، أو عرف واضح تسير عليه الدول في التمييز بين الجرائم السياسية والجرائم غير السياسية^(٢٣٣).

إن التمييز بين هذين النوعين من الجرائم متروك للدولة مانحة الملجأ، فلها سلطة تقديرية كبيرة في أن تعتبر ما صدر عن طالب اللجوء جريمة سياسية فتمنحه الملجأ، أو ما صدر عنه جريمة غير سياسية فتمنع عنه الحق في الملجأ. وغالباً ما يتم تغليب الإعتبارات السياسية على الإعتبارات القانونية في هذا التقدير^(٢٣٤).

أما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فقد ذهبت إلى القول بأن أحكام الإستبعاد الواردة في اتفاقية جنيف ١٩٥١ واسعة النطاق ومرنة لمنع غير المرغوب فيهم من الحصول والتمتع بوضع اللاجئ. وأفصحت المفوضية عن قلقها من أنه في ظل مناخ من التحديات العديدة التي تواجه اللجوء، يجب ألا تكون أحكام الإستبعاد سبباً آخر لحرمان الحالات المستحقة للحماية الدولية^(٢٣٥).

أما على مستوى الفقه، فقد ثار خلاف حول مدى تمتع الأجنبي بالحق في الدخول إلى إقليم الدولة، فذهب الإتجاه الأول إلى القول بعدم تمتع الأجنبي بمثل هذا الحق، وأن الدولة بما لها من سيادة على إقليمها لها مطلق الحرية في منع الأجانب من الدخول، وفقاً لما تقتضي به مصالحها العليا^(٢٣٦)، في حين ذهب الإتجاه الثاني إلى القول بأن الأجنبي له الحق في الدخول إلى إقليم الدولة الأجنبية، وأنه يستمد مثل هذا الحق من القانون الدولي. ويبرر أصحاب هذا الرأي قولهم بأن سيادة الدولة ليست مطلقة، بل مقيدة باعتبارات التعاون والتضامن بين الدول لاستمرار العلاقات الدولية، ومن ثم لا يجوز أن تمنع رعايا الدول الأخرى من الدخول إلى إقليمها^(٢٣٧).

(٢٣٢) محي الدين محمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٢٣٣) ينظر في التمييز بين الجرائم السياسية والجرائم غير السياسية، سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(٢٣٤) محي الدين محمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٢٣٥) مجلة اللاجئين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المجلد ٢، العدد ١٢٣، ٢٠٠١، ص ١٩.

(٢٣٦) يونس بني يونس، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٢٣٧) فؤاد عبد المنعم رياض، مرجع سابق، ص ٣٥٣.

ثانياً: الشرط الفاسخ للجوء في الوثائق الدولية والإقليمية

تتمتع دولة الملجأ بحقها في وضع القيود وفرض الإلتزامات على اللاجئين، وفقاً لما يقتضيه أمنها الوطني، أي أن تتخذ الإحتياطات لمنع اللجوء الذي ارتضت وجوده على إقليمها من ممارسة أي نشاط يضر بالأمن العام لدولة الملجأ، أو يعد تدخلاً في سياستها. وقد نظمت الإتفاقيات الدولية المختلفة، التزامات اللجوء تجاه دولة الملجأ، والمتعلقة باعتبارات الأمن الوطني من خلال عدد من القيود المفروضة على حقوق وحرية هؤلاء اللاجئين. فنصت المادة (٢) من اتفاقية ١٩٥١ على أنه يترتب "على كل لاجئ إزاء البلد الذي يوجد فيه واجبات تفرض عليه، خصوصاً أن ينصاع لقوانينه وأنظمتها، وأن يتقيد بالتدابير المتخذة فيه للمحافظة على النظام العام". وما يلاحظ من هذا النص، أنه لا يتضمن عقوبة تفرض على من يخالفها، إلا أنه يمكن أن يستنتج من نص المادة (٣٢) من اتفاقية ١٩٥١، العقوبة المفروضة وهي الطرد لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام. إلا أن هذه المادة منحت اللجوء الحق في أن يقدم الإثبات على براءته لدى الجهات المختصة، كما أوجبت على دولة الملجأ منح اللجوء مدة معقولة يسعى خلالها للإنتقال بصورة شرعية إلى دولة أخرى.

ورأت اللجنة المكلفة بصياغة اتفاقية ١٩٥١ تضمين الإتفاقية نص العقوبة المفروضة، وهي الطرد لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، على اعتبار أن ذلك يؤدي إلى الخروج باتفاقية متوازنة، تكفل لدولة الملجأ المحافظة على أمنها ونظامها العام. وهذا يشكّل اطمئناناً لدولة الملجأ بأن اللجوء سيمارس نشاطاته كأى إنسان عادي^(٢٣٨). ونصت كذلك على أن تمنح كل الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها حق اختيار محل إقامتهم، والتنقل الحر ضمن أراضيها، على أن يكون ذلك رهناً بأى أنظمة تطبق على الأجانب عامة في الظروف ذاتها^(٢٣٩). وقررت كذلك أنه ليس في أي من أحكام هذه الإتفاقية ما يمنع دولاً متعاقدة في زمن الحرب، أو في غيره من الظروف الخطيرة والإستثنائية، من أن تتخذ موقفاً من التدابير (بحق شخص معين) ما تعتبره أساسياً لأمنها القومي ريثما يثبت لتلك الدولة أن هذا الشخص لاجئ بالفعل، وأن الإبقاء على تلك التدابير

Un Doc. E/AC. 32/5 (E/1618).^(٢٣٨)

المادة (٢٦) من اتفاقية جنيف ١٩٥١.^(٢٣٩)

ضروري لصالح أمنها القومي. ومن بين هذه التدابير عزل طالبي اللجوء في مخيمات، أو معسكرات معينة، وعدم بت طلبهم حتى يتبين للدولة أنهم لا يشكلون خطراً على أمنها. ولهذه الدولة مطلق الصلاحية في تحديد نوعية التدابير التي تعتبرها مناسبة للحفاظ على أمنها الوطني^(٢٤٠).

لاعتبرات الأمن القومي والسلام العام الأولوية في حماية حقوق وحصانات اللاجئين. وتدخل تلك الإعتبارات في الوسائل الإجرائية لتنفيذ القرار بالطرد من خلال أمرين:

- أ- عدم السماح للاجئ بتقديم ما يثبت براءته، أو الإعتراض على قرار الطرد، وتلك هي القاعدة العامة (المادة ٢/٣٢) إذا كانت هناك أسباب قاهرة تتصل بالأمن القومي^(٢٤١).
- ب- احتفاظ بلد الملجأ بحقه، في حال منح اللاجئ مهلة معقولة، ليلتمس خلالها قبوله بصورة قانونية في بلد آخر (المادة ٣/٣٢) على أن تطبق الدولة خلال هذه المدة ما تراه ضرورياً من تدابير ذات طابع داخلي.

وللدولة أن تتحلل من كل ضمانات الإبعاد المنصوص عليها في المادة (٣٢) إذا وُجدت لديها أسباب ملحة أو اضطرارية تتعلق بأمنها القومي. ويحدث ذلك، مثلاً، عندما تقتضي اعتبارات الأمن القومي اتخاذ قرار الإبعاد لأحد اللاجئين في أقصر وقت ممكن، بحيث لا يسمح له بالبحث عن الأدلة المطلوبة لبراءته، أو الانتقال من مكان إلى آخر من أجل جمعها، أو عندما يكون النظر في الطعن في قرار الإبعاد ضاراً بالأمن الوطني، كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بإحدى قضايا التجسس مثلاً^(٢٤٢).

وألزمت إتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية، التي تُعنى بمشاكل اللاجئين في أفريقيا، اللاجئين باحترام القوانين والأحكام المعمول بها في البلد الذي يقيم فيه، واحترام الإجراءات والقوانين واللوائح المتخذة لأغراض النظام العام^(٢٤٣).

^(٢٤٠) المادة (٩) من الإتفاقية، وكذلك عبد الحميد الوالي، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

^(٢٤١) رشاد عارف السيد، مدى سلطة الدولة في رد اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي، في مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الثاني، السنة الثانية والأربعون، تموز/ يوليو، ٢٠٠٠، ص ٣٣٣.

^(٢٤٢) برهان أمرالله، مرجع سابق، ص ٢٧١.

^(٢٤٣) المادة (١/٣) من الإتفاقية الأفريقية لسنة ١٩٦٩.

ولدولة الملجأ ألا تلتزم بما نص عليه إعلان اللجوء الإقليمي لسنة ١٩٦٧، فيما يتعلق بمعاملة اللاجئين عبر الحدود، إذا توافرت أسباب قاهرة تتصل بالأمن القومي أو بحماية السكان، كما في حالة تدفق الأشخاص بأعداد ضخمة^(٢٤٤).

وأكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في عدة قرارات صادرة عنها، على أن إساءة استعمال الأفراد لإجراءات اللجوء في بعض المناطق تعرض نظام اللجوء للخطر، وتؤثر تأثيراً ضاراً في توفير الحماية الفورية والفعالة للاجئين^(٢٤٥).

ومن أهم صور الإساءة لنظام اللجوء تعريض أمن بلد الملجأ للخطر، وعدم احترام القوانين والأنظمة الخاصة بهذا النظام، لأنه ينتج من ذلك، بطبيعة الحال، رد فعل قد يكون شديداً من قبل دولة الملجأ يتمثل في طرد أو إبعاد هؤلاء اللاجئين بدافع المحافظة على أمن الدولة وسلامتها.

ويذهب الفقه الدولي إلى أن إبعاد الأجنبي ليس عقوبة توقعها الدولة بالأجنبي، بل هو إجراء إداري تتخذه الدولة صوتاً لبقائها. وهو، وإن كان حقاً متروكاً لتقدير الدولة، فإن ممارسته يجب ألا تنطوي على التعسف أو التجاوز^(٢٤٦).

الفرع الثاني: التزامات اللاجئين على أساس حسن العلاقات بين الدول

يعالج الفقه الدولي موضوع التزامات اللاجئين من خلال المسؤولية الدولية لدولة الملجأ، فيرصد الأنشطة والأعمال التي يقوم بها هؤلاء اللاجئين داخل إقليم دولة الملجأ، والتي تكون مصدراً لضرر الدول الأخرى، وبالأخص دولة الأصل.

^(٢٤٤) المادة (٢/٣) من إعلان الأمم المتحدة للجوء الإقليمي لسنة ١٩٦٧.

^(٢٤٥) الوثيقة، A/RES/48/116 الصادرة في ٢٤ آذار/ مارس ١٩٩٤ والخاصة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

والقرار A/RES/50/152 الصادر في شباط/ فبراير ١٩٩٦.

<http://www.un.org>. (13/5/2011, GM: 5.00 P.M.).

والوثيقة A/RES/49/169 الصادر في ٢٤ شباط/ فبراير ١٩٩٥.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3boof300bc.html>. (13/5/2011, GM: 5.00 P.M.).

^(٢٤٦) صلاح الدين عامر، مرجع سابق، ص ٤٦٢.

والقاعدة التي تحكم موضوع اللجوء هي أن من حق الدولة، بما لها من سيادة، أن تكفل حق اللجوء على إقليمها لأي شخص يطلبه، ويكون متمتعاً بالشروط التي تؤهله للحصول على هذه الصفة. والتصرف لا يعد في حد ذاته موضوعاً يثير المسؤولية الدولية، بل هو حق من حقوق الدولة، المتفرعة من السيادة. وتلك هي القاعدة المتفق عليها، التي تقر بعدم مسؤولية الدول عن حق منح الملجأ الإقليمي. فما هو الحكم بالنسبة لقيام مسؤوليتها عن الأعمال والأنشطة التي يقوم بها اللاجئين داخل إقليمها؟ بمعنى آخر: هل تسأل دولة الملجأ عن الأعمال التي يقوم بها اللاجئ داخل إقليمها والتي ينجم عنها أضرار بدولته الأصلية أو بأي دولة أخرى؟ وما هي حدود هذه المسؤولية إن وجدت؟

الإتجاه العام هو إقرار مسؤولية الدولة عن الأعمال والأنشطة الصادرة انطلاقاً من إقليمها بصرف النظر عن القائمين بها، مع شرط توافر الأركان الأساسية للمسؤولية الدولية^(٢٤٧). لكن التباين هو في درجة المسؤولية عن أعمال اللاجئين على وجه الخصوص، مقارنة مع الأعمال الصادرة من غيرهم، أي المواطنين والأجانب العاديين إذا ما توافرت شروط تلك المسؤولية؟

ينقسم الفقه الدولي بالنسبة لموضوع مسؤولية الدولة عن أعمال اللاجئين إلى فريقين رئيسيين: الأول يرى وبصفة عامة أن على دولة الملجأ أن تتخذ وبدرجة خاصة الحيطة والحذر بالنسبة للأشخاص اللاجئين الذين مكنتهم من اللجوء إلى داخل إقليمها، وأن تعمل على منع هؤلاء من القيام أو ارتكاب أي أعمال تسبب ضرراً لمصالح وسلامة دول أخرى، وبخاصة دولة الأصل^(٢٤٨). وهذا ما يترتب عليه تقييد النشاط السياسي للاجئين من جانب دولة الملجأ، لمنعهم من استعمال القوة أو العنف أو التحريض أو التهديد بذلك، بل وإبعاد اللاجئين عن إقليمها إذا تعذر عليها منعه من القيام بهذه الأعمال والأنشطة درءاً لمسؤوليتها.

^(٢٤٧) راجع بخصوص الأركان الأساسية للمسؤولية الدولية، أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٤، الطبعة الرابعة، ص ٨٥٩. ومصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٤، ص ٢٥١.

⁽²⁴⁸⁾ Grahl Madsen A., The state of Refugee in International Law. Lexden: A.W. Sijthoff, Vol II, 1972, p 138.

وينظر كذلك برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

ولكن الأخذ بهذا الرأي، مع عدم التمييز بين عموم الأنشطة التي يقوم بها اللاجئ، يؤدي إلى حرمانه من ممارسة حقوقه وحرياته الأساسية، لأن تحديد التزامات اللاجئ وإدخالها في إطار المسؤولية الدولية، يعني بالنتيجة قيام الدولة المضيفة بقمع كل نشاط محتمل يمكن أن يؤدي إلى قيام مسؤوليتها عنه، لا سيما بعد انقطاع رابطة الجنسية مع دولته الأصلية من ناحية، وعدم وجود ضمانات كافية ضد طرده أو حتى تسليمه، في ظل التطورات المعاصرة لظاهرة اللجوء.

أما الفريق الثاني فإنه يرى أن دولة الملجأ لا تسأل عن أعمال اللاجئ إلا ضمن الحدود المقررة لمسؤوليتها عن أعمال جميع الموجودين داخل إقليمها^(٢٤٩).

أمام هذين الرأيين يكون من المنطقي تماماً الوقوف على مسافة واحدة بينهما فيما يتعلق بتأسيس التزامات اللاجئين على فكرة المسؤولية الدولية، فواجب دولة الملجأ هو اتخاذ التدابير اللازمة والفعالة لمنع اللاجئين من القيام بالأعمال والأنشطة الضارة دون غيرها من فئات وأنواع النشاطات الأخرى.

وبذلك فإننا نعتبر أن الدولة لا تسأل عن أعمال اللاجئ إلا في الحدود المقررة لمسؤوليتها عن أعمال جميع الموجودين على إقليمها، في حين يقع على عاتقها إتخاذ الحيطة والحذر في بعض الأعمال والأنشطة التي يقوم بها اللاجئ، والتي تضر بمصالح الدول الأخرى، ولا سيما دولة الأصل. ولتوضيح قضية أنشطة وأعمال اللاجئين من زاوية تأثيرها في حسن العلاقات بين الدول يجب التمييز بين فئتين من الأنشطة:

أولاً: الأنشطة السياسية بطبيعتها والأنشطة ذات الطابع السياسي

يدخل ضمن هذه المجموعة كل نشاط يكون موضوعه سياسياً بحتاً، ويكون له آثار ضارة بالدول الأخرى، لا سيما دولة اللاجئ الأصلية، مثل الخطابات الدعائية، والتهجمات الإذاعية، والإمدادات المالية للجماعات المعارضة العاملة داخل إقليم بلد المنشأ أو غيرها من الدول^(٢٥٠).

وبالرغم من صحة القول بأن دولة الملجأ غير ملزمة بتكريم أفواه اللاجئين، وحرمانهم من حقهم في التعبير عن آرائهم، ومنعهم من مباشرة العمل السياسي، بما في ذلك تكوين التنظيمات

^(٢٤٩) محي الدين محمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٥٤.

^(٢٥٠) المرجع ذاته، ص ١٧٤.

السياسية، فإن توجيه تلك التنظيمات جل نشاطها ضد بلد الأصل أو تجاوز الوسائل المستخدمة حدودها المعتادة، وبالتالي أخذها بعداً خارجياً ضاراً بدول أخرى. يترتب عليه مسؤولية دولية لدولة الملجأ، ويضع على عاتقها بعض القيود، دون المساس بوجود التنظيم أو الجماعة، كمنع استخدام الخطابات الدعائية أو الإذاعية أو التجمعات والتدريبات العسكرية داخل إقليم دولة الملجأ، ولكي لا يكون كقاعدة للوثوب ضد إقليم دولة مجاورة، بينما تتمتع هذه الجماعات بحق القيام بأي نشاط سلمي داخلي يخلو موضوعه من استهداف أو اعتداء على دول أخرى^(٢٥١).

ولكن في بعض الأحيان يكون استخدام وسائل معينة هو جوهر التنظيم وغرضه، ففي هذه الحالة يقع على عاتق دولة الملجأ إنهاء وجود ذلك التنظيم والإعلان عن عدم مشروعيته. والمثل على ذلك وسائل دعم الجماعات المعارضة في بلد الأصل، كالدمع المالي أو المادي أو البشري، والتي سبق تهيئتها في بلد الملجأ، في حين تخرج عمليات تقديم المعونات الإنسانية للعناصر المناوئة داخل بلد الأصل من دائرة أسباب إثارة المسؤولية الدولية لبلد الملجأ، حتى ولو ساهم هذا البلد بنفسه في إيصال هذه المعونات، وهذه لا يمكن اعتبارها تدخلاً غير مشروع. ومن صور تحقق المسؤولية الدولية في هذا الشأن ما ذهبت إليه محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في ٢٧/ تموز - يونيو ١٩٨٦، بشأن القضية المتعلقة بالأنشطة العسكرية وشبه العسكرية (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) من أن الدعم المالي والتدريب وتوريد الأسلحة والمعلومات الإستخبارية يشكل خرقاً واضحاً من قبل الولايات المتحدة لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى^(٢٥٢).

ويدخل كذلك ضمن إطار قضية السيطرة على الأنشطة السياسية للاجئين قيام مسؤولية دولة الملجأ عن أعمال العنف التي قد يرتكبها اللاجئون على إقليمها ضد الأجانب أو ضد ممتلكاتهم أو ضد مقرات البعثات الدبلوماسية التابعة لدولة الأصل أو دول أخرى^(٢٥٣). ففي هذه الحالات ليس بكاف أن تتحمل دولة الملجأ المسؤولية عن تلك الأفعال، كتعويضها عن الضرر أو معاقبة القائمين على الهجوم بعد وقوعه، بل يُشترط عليها اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لمنع وقوع هذا الهجوم أصلاً^(٢٥٤).

^(٢٥١) أحمد الرشيد، حقوق الإنسان دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٧٤. وكذلك محي الدين محمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٧٥ - ١٧٨.

⁽²⁵²⁾ [\(10/5/2011,GM:2.00A.M.\)](http://www.un.org/documents/go/ves/41/04/vo31.htm)

⁽²⁵³⁾ Gral. - Madsen A., op.cit, Vol.II, P156.

⁽²⁵⁴⁾ Gral. Madsen A., op.cit, Vol.II, P157.

والوثائق الدولية ذات الصبغة العالمية المتعلقة بالملجأ وحماية اللاجئين لم تتضمن نص يُلزم دولة الملجأ بتقييد نشاط اللاجئين أو مراقبتهم، أو منعها من استخدام اللاجئين لديها كأداة في تحقيق سياستها الخارجية ضد دول أخرى، بل تناولت الموضوع من زاوية السيطرة وليس الإستغلال لأغراض سياسية. فالموضوع في هذه الحالة يطرح من زاوية التزامات بلد الملجأ تجاه غيره من البلدان أو إزاء الجماعة الدولية بموجب أهداف ومبادئ الأمم المتحدة وعلى رأسها الفقرة الثانية من المادة الرابعة التي تنص على "عدم استخدام أو التهديد باستخدام القوة ضد سلامة الأراضي أو الإستقلال السياسي لأي دولة، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول".

فالمبدأ الأساسي هو مدى مسؤولية الدولة عن الأعمال الصادرة عن الأفراد، والمتضمن تشجيع أو دعم السلوك الضار من قبل اللاجئين، فليس للدولة أن تتصل من المسؤولية تحت الدفع بأنها لم تأتِ بالفعل المباشر، مع ضرورة أخذ مجموعة من العوامل الأخرى. بعين الإعتبار من قبيل التقارب الجغرافي أو التجانس السكاني أو مدى تعاطف شعب الدولة مع قضية اللاجئين^(٢٥٥).

ومن ناحية أخرى فإن مسؤولية دولة الملجأ، على الرغم من تحقق نتيجة الفعل الضار من قبل اللاجئين، لا يمكن أن تثار ما دامت تلك الدولة قد بذلت الجهود الواجبة لمحاولة منعه، فالتزامها يقضي ببذل الجهد من أجل منع الأفعال والنشاطات المعادية من جانب اللاجئين وليس من قبيل الإلتزام بنتيجته^(٢٥٦). وهذا الإلتزام الذي يقع على عاتق دول الملجأ بمنع النشاطات المعادية من طرف اللاجئين مشتق من اعتراف القانون الدولي بأن اللاجئين قد يشكلون مصدراً لتوتر العلاقات بين الدول (ديباجة اتفاقية ١٩٥١)، وهذا ما أكده مندوبو اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حول موضوع بذل العناية المطلوبة فيما يتعلق بواجب دولة الملجأ في منع تجمعات اللاجئين من أن تصبح قواعد لأنشطة عسكرية أو وشبه عسكرية ضد دولة الأصل^(٢٥٧).

^(٢٥٥) أنظر تعليق أ. د. أحمد أبو الوفا على أحكام المحكمة في قضية الأنشطة الحربية وشبه الحربية، في نيكاراغوا وضدها، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٤٢، لعام ١٩٨٦، ص ٣٣٨.

^(٢٥٦) أحمد الرشيد، حقوق الإنسان دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٧٥. وتساءل الدولة في بعض الأحوال عن خطئها في الإحتراز أو اليقظة الواجبة، أو إذا وقع الفعل نتيجة الإهمال. راجع في هذا الصدد أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠١، ص ٧٩١.

^(٢٥٧) محي الدين محمد قاسم، مرجع سابق، ص ١٨٧.

ثانياً: الأنشطة التي هي ضمن إطار حقوق الإنسان

إن دولة الملجأ لا تسأل عن الأعمال التي يقوم بها اللاجئ استعمالاً لحقوق الإنسان المعترف بها، كحرية الفكر والتعبير عن الآراء والتجمع السلمي والتنقل، وكذلك التنظيمات التي تخص شؤون اللاجئين المعيشية والثقافية وأنشطتهم التجارية. ولا تعتبر هذه النشاطات أمراً يُحمّل المسؤولية لدولة الملجأ ما دامت ممارستها ضمن الحدود المقررة لها. ولكن دولة الملجأ تكون في موضع مساءلة في حالة انتهاكها لتلك الحقوق والحريات الأساسية. وتطرح قضية السيطرة من قبل دولة الملجأ إذا تحولت تلك التنظيمات والنشاطات ضد حكومة الوطن، أو إذا تجاوزت الوسائل المستخدمة فيها حدودها المعتادة ونتج منها بعد خارجي ضار بغيرها من الدول.

وإذا كان التزام دولة الملجأ بكفالة حقوق الإنسان للأجانب عموماً وللاجئين خصوصاً أمراً ضرورياً فيما يتعلق بحرية التنقل والحركة وإنشاء الجمعيات والتنظيمات^(٢٥٨)، فمن الواجب على دولة الملجأ تقييد هذه الحريات في حالات معينة من أجل حماية الأجانب من أي خطر محتمل. ولكن إجراءات التقييد تلك يجب أن لا تطبق بشكل عام وبلا تمييز، وإنما يجب تطبيقها بحق اللاجئين الذين تقوم ضدهم شكوك جدية للقيام بمثل هذه العمليات.

ولهذه الاعتبارات حرصت الدول على إبرام الإتفاقيات الدولية ذات الطابع الإقليمي، وإدراجها ضمن الواجبات المفروضة على دولة الملجأ من أجل تقييد نشاط اللاجئين فيها ومراقبتهم.

ومن أمثلة تلك الواجبات المادة ١٦ من معاهدة مونتيبيديو لسنة ١٨٨٩، بخصوص قانون العقوبات الدولي، التي نصت على أن: "تلتزم دولة الملجأ بمنع اللاجئين من ارتكاب أعمال من شأنها تهديد السلم العام في الدولة التي هربوا منها". وحظرت المادة ١/١٢ من معاهدة مونتيبيديو لسنة ١٩٣٩، الخاصة بالملجأ السياسي والمأوى، على الدول المانحة للملجأ أن تسمح للاجئين بتكوين عصابات أو جماعات يكون الغرض منها إثارة الإضطرابات، أو التحريض على أي دولة متعاقدة.

^(٢٥٨) لمزيد من التفاصيل حول تكوين الجمعيات والتنظيمات، راجع محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية)، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٢٦٠. راجع كذلك:

James C. Hathaway, The Rights of Refugees under international law, op.cit, P 874.

المبحث الثاني

القانون الدولي الإنساني وحماية اللاجئين

يتوافق القانون الدولي الإنساني، من حيث المفهوم مع القانون الدولي للاجئين. ويتمثل هذا التوافق في أن كليهما ينبع من الحاجة إلى حماية الأشخاص، لا سيما الذين يدخلون في قبضة دولة ليسوا من رعاياها. واتسع نطاق القانون الدولي الإنساني ليشمل نظامين من الحماية، هما الحماية في أثناء النزاعات المسلحة الدولية، والحماية أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية^(٢٥٩)، باعتبار أن القانون الدولي الإنساني يقوم على دعامتين أساسيتين، هما مدونة لاهاي ومدونة جنيف^(٢٦٠). والغاية من القانون الدولي الإنساني كما هو معروف، هي الحد من المعاناة البشرية، ودورها وقت النزاع، وضمان الحماية والمساعدة للأشخاص المتأثرين بها، ومنهم اللاجئين الذين يمثلون أهم الشرائح الأساسية التي تتعرض للخطر، بسبب النزاعات. وتكون هذه الحالة نقطة التقاء القانون الدولي الإنساني بالقانون الدولي للاجئين.

المطلب الأول

اللجنة الدولية للصليب الأحمر وحماية اللاجئين

لمفهوم القانون الدولي الإنساني صيغ متعددة منها أنه "مجموعة القواعد القانونية الآمرة التي أقرها المجتمع الدولي، ذات الطابع الإنساني، والتي يتضمنها القانون الدولي العام والتي تهدف إلى حماية الأشخاص والأعيان من جراء العمليات العدائية العسكرية، والتي تجد مصدرها في المعاهدات الدولية والعرف الدولي"^(٢٦١).

^(٢٥٩) راشيل بريت ووايف ستار، قانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني: الجوانب المتوازية والدروس المستفادة والنظرة المستقبلية، رؤية منظمة - غير حكومية، مختارات من أعداد ٢٠٠١، من المجلة الدولية للصليب الأحمر، ص ١٥٩.

^(٢٦٠) محمد المجذوب وطارق المجذوب، القانون الدولي الإنساني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٨١.

^(٢٦١) إسماعيل عبد الرحمن، الأسس الدولية للقانون الدولي الإنساني، ضمن دراسات القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، إعداد نخبة من المتخصصين والخبراء، منشورات بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة. ICRC، ٢٠٠٦، ص ١٨.

ويعرّف القانون الدولي الإنساني كذلك بأنه مجموعة القواعد التي تنظم حماية الأشخاص وسير العمليات العدائية في حالة وقوع نزاعات مسلحة. وتهدف هذه القواعد إلى تخفيف معاناة الأشخاص المتأثرين بالحرب، بغض النظر عن الأسباب التي أدت إلى اندلاع النزاع المسلح. فليس هناك حروب "عادلة" وحروب "غير عادلة" من منظور القانون الدولي الإنساني، لأنّ المدنيين هم فئة واحدة من الأشخاص المشمولين بالحماية بموجب قواعده، ولا يحقّ لهم أن يتعرضوا للقتل أو التعذيب، وذلك دون أدنى اهتمام بانتمائهم إلى أيّ من طرفي النزاع^(٢٦٢). وكذلك عرّف القانون الدولي الإنساني الدولي بأنه مجموعة من القوانين الدولية التي تهدف في حالات النزاع المسلح إلى حماية الأشخاص الذين يعانون ويلات هذا النزاع، وكذلك حماية المباني والممتلكات التي ليس لها علاقة مباشرة بالعمليات التي تحد من استخدام العنف غير المبرر أثناء النزاع المسلح^(٢٦٣).

يتبيّن لنا مما تقدم أنّ الهدف من القانون الدولي الإنساني هو حماية الأموال والأشخاص الذين يواجهون آثار المنازعات المسلحة، ووضع القيود على أطراف النزاع في استخدام وسائل وأساليب الحرب، حيث يتمنّع السكان المدنيون عند نشوب نزاع مسلح بحصانة من شأنها أن تضعهم بقدر الإمكان في مأمن من آثار الحرب، إذ يجب أن يتمنّع المدنيون بالعيش عيشة عادية بقدر الإمكان، ويتمكنوا من البقاء في أراضيهم، لأنّ ذلك يمثّل أحد الأهداف الأساسية للقانون الدولي الإنساني^(٢٦٤).

ففي حالة نشوب نزاع مسلح دولي، يتمتع مواطنو الدولة، بعد فرارهم من الأعمال العدائية، واستقرارهم في بلد العدو بالحماية بموجب اتفاقية جنيف الرابعة، على أساس أنّهم أجنبي، يقيمون في أراضي أحد طرفي النزاع. وتطالب الاتفاقية الرابعة البلد المضيف بمعاملة اللاجئين معاملة أفضل، والامتناع عن معاملتهم كأجنبي أعداء، على أساس جنسيّتهم، كونهم لا يتمنّعون بحماية أي حكومة. وكذلك يتمنّع اللاجئون من بين مواطني أيّ دولة محايدة في حالة إقامتهم بأراضي دولة محاربة،

^(٢٦٢) محمد المجذوب وطارق المجذوب، مرجع سابق، ص ٣٤.

^(٢٦٣) خليل حسين، العلاقات الدولية: النظرية والواقع - الأشخاص والقضايا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٨١٩.

^(٢٦٤) سهيل حسين الفتلاوي وعماد محمد ربيع، القانون الدولي الإنساني، الجزء الخامس من موسوعة القانون الدولي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن - عمان، ٢٠٠٩، ص ٢١.

بالحماية بموجب اتفاقية جنيف الرابعة^(٢٦٥)، حتى وإن لم تكن هناك علاقات دبلوماسية بين دولتهم والدولة المحاربة. وفي حالة احتلال أراضي دولة ما، فإنّ اللاجئ الذي يقع تحت سلطة الدولة التي هو أحد مواطنيها يتمتع بحماية خاصة، فالإتفاقية الرابعة تحظر على دولة الإحتلال القاء القبض على هذا اللاجئ، بل حتى أنها تحظر عليها محاكمته أو إدانته أو إبعاده عن الأراضي المحتلة.

لكن إذا ما أرغم أحد المدنيين على ترك موطنه بسبب الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني، فإنّه يجب أن يتمتع بالحماية بموجب هذا القانون من باب أولى. وتتعلّق هذه الحماية بالقانون المطبّق في النزاعات المسلحة الدولية، أو في النزاعات المسلّحة غير ذات الطابع الدولي^(٢٦٦)، لأنّ النوعين من النزاعات قد يؤديان إلى تشريد السكان المدنيّين؛ ففي ظروف النزاعات لا بدّ من الحفاظ على الحدّ الأدنى من الحقوق، وهو ما يوفره القانون الدولي الإنساني بفرعيه: قانون لاهاي الذي ينصّب على تسيير القتال والوسائل والأساليب التي يباح استخدامها في الحرب، وقانون جنيف الذي يتعلّق بأحوال ضحايا الحرب الذين يقعون تحت سيطرة العدو^(٢٦٧)، كما أنّ الأحكام الأساسية في هذه الإتفاقيات والتي صيغت لحماية ضحايا النزاعات المسلحة وتخفيف ويلات الصراع، قد اكتسبت طابعاً عرفياً. ويسري على الدول كما على الجماعات المسلحة، ما يجعل القانون الدولي الإنساني أكثر شمولاً من منظار الأطراف الملزمة التطبيق^(٢٦٨). ويمنحه أهميّة أكبر في حالات النزاع المختلفة عليه، فإنّ الغرض المنشود من هذه الدراسة هو إبراز الأهميّة التي يتّسم بها القانون الدولي الإنساني، ودوره تجاه موضوع اللاجئين، ومدى الحماية التي يتمتّعون بها أثناء النزاعات المسلّحة والتي تتمثل بالآليات الخاصة بموضوع اللجوء، ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

^(٢٦٥) معنز فيصل العباسي، التزامات الدولة المحتلة تجاه بلد المحتل، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٣٦٦.

^(٢٦٦) حازم محمد عتلم، قانون النزاعات المسلحة غير الدولية، ضمن دراسات القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

^(٢٦٧) فريتس كالهوفن وليزابيث تسغفيد، ضوابط تحكم خوض الحرب، مدخل للقانون الدولي الإنساني (اللجنة الدولية للصليب الأحمر)، ٢٠٠٤، ص ١٨.

^(٢٦٨) صادقت ١٩٤ دولة على اتفاقيات جنيف الأربع، و ١٧٠ على البروتوكول الإضافي الأول و ١٦٥ دولة على البروتوكول الملحق الثاني، لمزيد من المعلومات راجع:

<http://www.icrc.org/ara/assets/files/annual-report/2010-statesparty.pdf>.(3/5/2011, GM:3.00A.M.)

الفرع الأول: اللجنة الدولية للصليب الأحمر

أنشئت اللجنة الدولية للصليب الأحمر في سنة ١٨٦٣، وكلفها المجتمع الدولي بموجب اتفاقيات جنيف وإثر ممارسة طويلة بالعمل على التطبيق الدقيق للقانون الدولي الإنساني. وتحقيقاً لهذا الغرض، فإنها تسعى لدى كل أطراف النزاع لضمان احترام هذا القانون، احتراماً كاملاً. وهي تقدّم إلى هؤلاء ملاحظاتها واقتراحاتها، ومن بين الأدلة على تكليفها بذلك، ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الخامسة من النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر، المعتمد خلال المؤتمر الدولي الخامس والعشرين للصليب الأحمر في تشرين الأول / أكتوبر ١٩٨٦، المعدّل خلال مؤتمرات دوليين لاحقين سنة ١٩٩٥ و ٢٠٠٦، والذي شاركت فيه الدول الأطراف في الاتفاقيات بحكم القانون. وكانت مشاركتها تلك تعبيراً عن رغبتها في تكليف اللجنة أداء مهمات محددة، على اعتبار أن التطبيق الأمثل للقانون الدولي الإنساني زمن النزاعات المسلحة يقتضي الحضور والنشاط الميداني لمراقبة أي انتهاك لهذا القانون^(٢٦٩).

ولذلك، فإننا نجد أن مصدر الأساس القانوني لنشاط اللجنة لصالح اللاجئين يكمن في النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر، والهلال الأحمر، وفي النظام الأساسي للصليب الأحمر، وفي ترتيبات كل من اتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الملحقين لسنة ١٩٧٧، وكذا في مختلف قرارات المؤتمرات الدولية للصليب الأحمر، والهلال الأحمر. وينصّ النظام الأساسي للجنة الدولية للصليب الأحمر على الدور الذي تمثله هذه اللجنة في كل الأوقات، بصفقتها مؤسسة محايدة، ذات نشاط إنساني مباشر أثناء النزاعات المسلحة الدولية، وغير الدولية أو أثناء الاضطرابات الداخلية لضمان حماية ومساعدة ضحايا هذه الأحداث من العسكريين والمدنيين. وكما ذكرنا سابقاً، فإنه يتجلى من الفقرة الثانية (ب) من المادة الخامسة من النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر أنّ دور اللجنة الدولية، بصفقتها مؤسسة محايدة يكمن في تقديمها الخدمات الإنسانية، خاصة خلال النزاعات المسلحة، سواء كانت دولية أو غير دولية لضمان حماية ومساعدة الضحايا العسكريين والمدنيين لهذه الحوادث.

^(٢٦٩) فيليب لافواييه، اللاجئين والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، السنة الثامنة، العدد الثاني والأربعون، مارس / أبريل ١٩٩٥، ص ٩٤.

وعلى خلاف المنظمات الأخرى، فاللجنة الدولية لا تركّز على نوعية محددة من الأشخاص مثل الأطفال أو النساء أو الجرحى، لكونها تتبنى أسلوب عمل أكثر شمولاً لكي يغطي كل ضحايا النزاع المسلّح، على أنّ استجابتها تتكيّف مع احتياجات، كل من الفئات من حيث الاهتمام. فعلى سبيل المثال تحتاج المرأة المحتجزة إلى حماية خاصة، والطفل الذي ليس له ولي يقتضي إيجاد حلول معينة لمشاكله، ويدخل اللاجئ في زمن النزاعات المسلحة الدولية في إطار استجابتها الأوسع لمساعدة السكان المدنيين ككل، وهو ما يتطلب توفير احتياجات لمن يكون له الهربُ واللجوءُ فرصةً للتخلّص من ويلات الحرب. وبناءً على ذلك تؤكد اللجنة بفعل المهمة الموكلة إليها، أن تكون إلى جانب هذه الفئات من المدنيين.

كذلك فإن أكبر موجات النزوح للاجئين تكون نتيجة النزاعات المسلحة^(٢٧٠). ففي هذه الحالات تتدخل اللجنة، بناءً على مبادرتها المقررة بموجب الفقرة الثالثة من المادة الخامسة، والتي تعتمد عليها اللجنة الدولية لتأسيس معظم جهودها لصالح اللاجئين، وهي تحوّلها حق اتخاذ المبادرات الإنسانية كافة التي تدخل في دائرة وظيفتها، كمؤسسة ووسيط محايد ومستقل لدراسة ورعاية كل المسائل الإنسانية.

ولأجل ذلك، عهدت الدول إلى اللجنة الدولية بمهمة توفير الحماية والمساعدة لضحايا النزاعات المسلحة، والاضطرابات الداخلية، ونتائجها المباشرة. وقد باشرت اللجنة الدولية أنشطة ميدانية عديدة في هذا الصدد، وعلى الأخص في الحالات التي نتجت عنها أعمال عنف في بلد ما^(٢٧١). ومن مهام اللجنة الدولية تقديم المساعدة للاجئين أثناء وجودهم في بلد الملجأ، وكذلك تهيئة الظروف المشجعة لهم على العودة إلى وطنهم، وقبل ذلك كله توجيهاتها الوقائية للحيلولة دون خلق تلك التدفقات الهائلة للاجئين، والعمل على بقاء السكان المدنيين أثناء الحرب في منازلهم من خلال بحث الأسباب المتعلقة بإحداث التوترات الدولية التي أدت إلى استعمال القوة، والعمل على احترام

^(٢٧٠) أحمد سي علي، حماية الأشخاص والأموال في القانون الدولي الإنساني، دار الأكاديمية للطبع والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٢٢٦.

^(٢٧١) ماريون حاروف - تافل، الإجراءات الدولية التي تتخذها اللجنة الدولية للصليب الأحمر إزاء ارتكاب أعمال العنف داخل البلاد، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٣١ أيار / مايو - حزيران / يونيو ١٩٩٣، ص ١٦٢

القانون الدولي الإنساني في حال اللجوء إلى استخدام القوة، كون الانتهاكات المؤثرة في قواعده ضدّ المدنيين تمثّل دوافع تضطّرمهم إلى عبور الحدود، رغبة في الأمان في دولة أخرى.

الفرع الثاني: دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في حماية اللاجئين

إنّ الجهود الميدانية للجنة الدولية والخاصة باللاجئين أثناء النزاعات المسلحة الدولية تمثّلت بحضورها الدائم في مختلف هذه النزاعات. ومن خلال استنادها إلى أساس مبادئها في أداء عملها الميداني، لا سيما حيادها، تمكنت اللجنة عقب الحرب العالمية الأولى من القيام بدور مهمّ بسبب وجود الملايين من الناس خارج بلدانهم، ما حثّم التدخل والاضطلاع بعمليات إغاثة طارئة أساسية. وعندما ظهرت الحاجة إلى وجود عمل بين الحكومات على المدى الطويل لصالح اللاجئين، تولّت اللجنة زمام الأمور والمبادرة وأثارت انتباه عصابة الأمم لهذه الحاجة، فأنشأت، هذه الأخيرة في عام ١٩٢١ مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين، باعتباره أول منظمة دولية، معنية بتلك الفئة، وترأسها النرويجي "فريد جوف نانسن"^(٢٧٢).

ومن أهمّ الأنشطة التي قامت بها اللجنة خلال الحرب التركية اليونانية (١٩١٩ - ١٩٢٣) مساعدة اللاجئين من كلا الطرفين بفعل النزاع، فقد أوكلت لممثّلين لها تقدير العدد الكبير للاجئين، وتحديد طبيعة احتياجاتهم. وقامت بعمليات إغاثة لصالحهم. غير أنّ عددهم الإجمالي المرتفع الذي بلغ أكثر من مليوني شخص، وبسبب قلة الموارد المتوافرة لديها، دفعها إلى تسليم المسؤولية الميدانية إلى المفوضية، وقتها^(٢٧٣).

كما أنّ دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر التي ترى نفسها مسؤولة مباشرة عن مصير اللاجئين الذين هم ضحايا مدنيّون للنزاعات المسلحة أو للإضطرابات، لم يقتصر على نتائجها المباشرة التي تدخل في حد ذاتها ضمن نطاق اختصاصها^(٢٧٤)، بل كان عملها يهدف إلى حماية

^(٢٧٢) فرانسواز كريل، سياسة اللجنة الدولية للصليب الأحمر تجاه اللاجئين والمدنيين النازحين داخل بلدانهم، المجلة الدولية للصليب الأحمر، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد ٢٠٠١، ص ٢٧٥.

⁽²⁷³⁾ <http://www.icrc.org/eng/resources/documcrs/misc/5gke3d.htm>. (13/5/2011, GM:3.00A.M.)

^(٢٧٤) فيليب لافواييه، مرجع سابق، ص ٩٦.

اللاجئين بصورة خاصة، وفقاً لما ورد من مبادئ بموجب القانون الدولي الإنساني، فكانت تتدخل فيما يخص فئات اللاجئين الذين يشملهم القانون الدولي الإنساني لكي يطبق المتحاربون القواعد ذات الصلة باتفاقية جنيف الرابعة، وتحاول اللجنة الدولية للصليب الأحمر في مجال عملها الميداني أن تزور هؤلاء اللاجئين استناداً إلى هذه الاتفاقية وتوفر لهم الحماية والمساعدة الضرورية.

وبعد مرور عام واحد على انتهاء الحرب العالمية الثانية، أي في عام ١٩٤٦، وبعد أن جرى اعتبار ما يقارب من ١,٦٧٥,٠٠٠ شخص في أوروبا وأفريقيا والشرق الأوسط كلاجئين يجب إيجاد أوطان جديدة لهم، تولت اللجنة الدولية مسؤلية ٣٢٠ ألفاً منهم. إلا أن أنشطة اللجنة تناقصت تدريجياً بسبب إنشاء المنظمة الدولية للاجئين سنة ١٩٤٧. وفيما بعد، برز دورها الأساسي في أثناء المشاركة في عمليات ميدانية ضخمة لمساعدة اللاجئين، كتلك التي بدأت سنة ١٩٤٨ باسم اللاجئين الفلسطينيين^(٢٧٥). وتفاقت مشكلة اللاجئين بازدياد أعدادهم حين وصل في شهر أيار / مايو ١٩٤٨ إلى ٢٥٠ ألف لاجئ. وبسبب هذا التدهور المستمر للوضع والارتفاع المتزايد لأعدادهم، نبّه وسيط الأمم المتحدة بفلسطين، الكونت برنادوت، المجتمع الدولي إلى الظروف المأساوية لتلك الفئة، وطالب أمام ممثلي الحكومات والجمعيات الوطنية المجتمعة في العاصمة السويدية (ستوكهولم) بمناسبة المؤتمر الدولي السابع عشر للصليب الأحمر سنة ١٩٤٨، بتقديم المساعدة إلى اللاجئين الفلسطينيين. وأدى ذلك إلى إصدار قرار يحث جميع الحكومات وكل الجمعيات الوطنية على أن تعمل بأقصى ما في وسعها، من خلال الأجهزة الحكومية العادية وأجهزة الصليب الأحمر، من أجل تخفيف معاناة ضحايا تلك الأعمال العدائية، بغض النظر عن العنصر أو العقيدة أو الانتماء السياسي^(٢٧٦). وعلى أساس هذا القرار، قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في التاسع عشر من تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٨، بتأسيس "وكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين" بهدف إعداد برنامج للإغاثة كبير الحجم بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، حيث تولّت هذه الأخيرة رعاية ٣٩٥ ألفاً من اللاجئين.

^(٢٧٥) لكس تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٣٨١.

^(٢٧٦) <http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-843-001-rey-schyrv.pdf>.

(20/5/2011,GM:3.00A.M.)

كما كان للجنة الدولية للصليب الأحمر دور في مساعدة اللاجئين في محطات تاريخية لاحقة، ومنها فترة ما بعد اندلاع حرب التحرير الجزائرية في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٤ ضدّ الإستعمار الفرنسي والتي تسببت بفرار العديد من الجزائريين إلى المغرب وتونس عقب استقلال الدولتين في آذار / مارس ١٩٥٦. وأسهمت اللجنة، وفقاً لما تلقته من تقارير مبعوثيها إلى المناطق المعنية، حول اعداد اللاجئين ووضعهم سنة ١٩٥٧، في تنظيم عمليات توفير احتياجات تلك الفئات المتكونة أساساً من نساء وأطفال وشيوخ^(٢٧٧). واهتمت اللجنة كذلك باللاجئين الإيرانيين بمناسبة الحرب العراقية الإيرانية، حيث بيّنت في مذكرتها الملحقة الصادرة في ٧ أيار / مايو ١٩٨٣ أنه في السنوات الأولى للنزاع كان هناك عشرات الآلاف من المدنيين الإيرانيين المرحّلين قسراً نحو إقليم الدولة العراقية، عندما كانت الأعمال العدائية قائمة داخل الأراضي الإيرانية، وخاصة في منطقتي خوزستان وكرديستان الحدوديتين، ما يتنافى مع الحظر الوارد في المادة ٤٩ من اتفاقية جنيف الرابعة. كذلك عملت اللجنة على تمكين اللاجئين من الحصول على العلاج، سواء كانوا من المصابين في الحرب أم لم يكونوا، وذلك بترسيخ معرفتها وخبرتها في خدمتهم، ومثال ذلك ما قامت به اللجنة لصالح اللاجئين الكمبوديين في تايلند، ولاجئي أفغانستان في بيشاور وكويتا (باكستان). وتواصل هذا العمل في لوكيتشوكيو (كينيا) بالنسبة إلى اللاجئين القادمين من السودان، بما فيهم الجرحى والمرضى.

وكانت إعادة اللاجئين إلى أوطانهم والبحث عن المفقودين من الاهتمامات التي تضاف إلى قائمة الواجبات الأساسية للجنة؛ فبعد انتهاء حرب الخليج سنة ١٩٩١ قامت اللجنة بنشاطات لإعادة أكثر من سبعين ألف عراقي، وما يقارب من أربعة آلاف كويتي إلى بلدهم. وأسهم وجودها الميداني لفترة طويلة في العراق في جعلها مرجعاً لمشكلة مصير الأشخاص الذين لم يستدلّ عليهم، حتى إنّها ساعدت في التحقق عن مكان ومصير أولئك الأشخاص المفقودين عقب الأعمال العدائية^(٢٧٨). ويؤكد ذلك دعوتها من قبل مجلس الأمن في القرار ٦٨٧ لسنة ١٩٩١، إلى إبقاء الأمين العام للأمم

(277) [http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-856-pernt.pdf.\(20/5/2011](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-856-pernt.pdf.(20/5/2011)

,GM:3.00A.M.)

(٢٧٨) جان - ميشيل مونو، دور اللجنة الدولية لصالح مفقودي غزو الكويت وحرب الخليج، مجلة الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، العدد الرابع والأربعون، خريف ٢٠٠٨، ص ٢٨.

المتحدة على علم بجميع الأنشطة التي تضطلع بها فيما يتصل بتيسير العودة إلى الوطن، أو عودة كل من كان موجوداً في العراق بتاريخ ٢ آب / أغسطس ١٩٩٠ أو بعده من رعايا الكويت، وتقديره بأن تيسر السلطات العراقية بحث اللجنة عن المفقودين الكويتيين الباقية مصائرهم مجهولة، فضلاً عن أنها حذرت من مخاطر العودة المبكرة قبل الأوان إلى مناطق غير مستقرة أو أن البنية الأساسية قد أصابها التدمير. واللجنة تريتت، بتسبب الألغام المضادة للأفراد والقنابل العنقودية، في إعادتهم إلى قراهم بالسرعة المطلوبة خوفاً من إلحاق الضرر بالمدينين، ريثما تتخذ التدابير الوقائية اللازمة للحفاظ على حياتهم. وبالإضافة إلى ذلك، إن عملية إعادة اللاجئين إلى أوطانهم تشكل اهتماماً آخر من بين الاهتمامات الرئيسية للجنة الدولية للصليب الأحمر. وعلى الرغم من أن اللجنة الدولية لا تتخبط بشكل عام في عمليات إعادة اللاجئين، فإنها ترى ضرورة تقويم وقت وظروف عودة اللاجئين بحرص من جانب الدول والمنظمات المعنية، فمع معرفة اللجنة بواقع بلدان المنشأ للاجئين، يمكنها أن تتدارس جميع جوانب الموقف، وتقدم توصيات للاجئين بشأن العودة بأمان وكرامة^(٢٧٩).

إن تدخل اللجنة الدولية في الحالات التي لا يشملها القانون الدولي الإنساني لا يكون كقاعدة بل كمهمة فرعية، إذا كانت هي المنظمة الوحيدة في الميدان. أما إذا حلت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من المنظمات محلها، فإنها تتسحب من ميدان العمل لتكرس جهودها للمهام التي تعود بالفائدة على عملها المميز وتقدم خدمات وكالتها المركزية للبحث عن المفقودين واللاجئين في كل وقت. ومع ذلك فإن اللجنة تشعر بأنها معنية عندما يواجه اللاجئون مشكلات أمنية خطيرة في البلدان المضيفة، لا سيما إذا تعرضت، مخيماتهم الواقعة بالقرب من الحدود، لأعمال عنف، أو عمليات عسكرية، أو وجد مقاتلون داخل مخيمات اللاجئين، وخاصة في أفريقيا، سواء في زائير (جمهورية الكونغو الديمقراطية) أم في تنزانيا أو زامبيا أو ليبيريا^(٢٨٠).

ففي هذه الحالة تجد اللجنة نفسها في وضع يمكنها من أداء دور الوسيط المحايد والمستقل، وتتوفر لها اختصاصات مماثلة لاختصاصات المفوضية. أما عند اجتماع اختصاصي المنظمين

^(٢٧٩) فرانسواز كريل، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

^(٢٨٠) فرانسواز كريل، مرجع سابق، ص ٢٨٨. راجع كذلك كراس "تعرف على اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، الطبعة التاسعة، تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٨، ص ٢٣.

للعمل، فإن اللجنتين تؤديان دورهما. انطلاقاً من حق المبادرة للجنة الدولية للصليب الأحمر، فلا يمكن اعتبار اقتراحات هذه الأخيرة تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول أو أعمالاً غير ودية تجاهها، فالاتفاق الناتج يعد الأساس القانوني لنشاط اللجنة، ومنه يكون حق المبادرة واسعاً جداً لعدم وجود تقييد بوضعيات وحالات معينة، ما عدا ثلاثة أمور موضوعية لتوجيه حق المبادرة والتدخل، وهذه الأمور هي اشتراط أن تكون النشاطات إنسانية، وأن تعكس حياد واستقلالية اللجنة^(٢٨١).

المطلب الثاني

المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

تعتبر مسألة اللجوء أحد التحديات الكبرى التي يواجهها المجتمع الدولي. وكان الإخفاق النسبي لهذا الأخير في تعامله مع قضايا اللاجئين، في الفترة التي امتدت من بعد الحرب العالمية الأولى إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية، يتمثل منذ البداية بعدم وجود سياسة متناسقة أو استراتيجية مرسومة، مسبقاً وواضحة المعالم، لمعالجة حالات اللجوء حين ظهورها، وذلك بسبب تعدد الهيئات الدولية التي كانت تهتم باللاجئين، وتضارب أو تداخل اختصاصاتها. فكان المجتمع الدولي معتاداً على التعامل مع هذه المسألة من زاوية واحدة، وهي الطريقة التي كانت تقتصر على معالجة ظاهرة اللجوء بعد حدوثها، وذلك بمنح المساعدة الإنسانية والحماية القانونية للاجئين.

ولتفانم الظروف أثناء تلك الحقبة، تحتم على المجتمع الدولي أن يعيد النظر في طريقة تعامله مع مشكلة اللجوء، وذلك، على الأقل بإعطاء اهتمام، ليس فقط بعنصر "الإنساني / القانوني"، بل لعناصر أخرى على وجه الخصوص السياسي والاقتصادي والاجتماعي، حتى يتمكن من التصدي لمعضلة اللجوء والنزوح قبل نشوؤها، أي قبل فوات الأوان^(٢٨٢).

وتجربة المجتمع الدولي في هذا المجال والتي لم تخلُ من السلبيات، لم يُتَوَقَّع لها أن تدوم، لأن الاحتكاك بالواقع لا بدَّ من أن يفرز أساليب عمل تسمح بتحقيق الهدف المنشود، ألا وهو

^(٢٨١) أحمد سي علي، حماية الأشخاص والأموال في القانون الدولي الإنساني، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

^(٢٨٢) عبد الحميد الوالي، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء، ورقة عمل قدمت في ندوة نظمها مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، اربد - الأردن، ١٤ - ١٨ تموز ٢٠٠٢، حررت بقلم علي الزغل وعبد الباسط عشامنة، جامعة اليرموك، تموز ٢٠٠٤، ص ٦٨.

الحماية. غير أن تجربة المجتمع الدولي مع هذه المسألة أدت إلى إنشاء أكثر من عشر هيئات دولية تُعنى بشؤون اللاجئين^(٢٨٣).

إضافة إلى الهيئات السابقة استطاع المجتمع الدولي إيجاد أداة أساسية لمعالجة معضلة اللجوء، ألا وهي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، التي أنشئت بعد الحرب العالمية الثانية بهدف تجنب وتجاوز هذه السلبيات والتناقضات، فاستفادت هذه الهيئة كثيراً من الأخطاء السابقة، ما جعل منها مخاطباً رئيساً على الصعيد العالمي، لمسألة اللجوء. وكان من أسباب نجاحها أنها أخذت بأساليب عمل بُني على الاحتفاظ بتوازن مستمر بين الواقعية لهذه المسألة والجرأة على إدارتها^(٢٨٤)، وهي السياسة نفسها التي بدأت في السنوات الأخيرة بتنفيذها أثناء الظروف الصعبة لما بعد الحرب الباردة، وذلك لغرض دفع المجتمع الدولي إلى اتخاذ استراتيجية جديدة، لمواجهة ظاهرة اللجوء. ولحسن الحظ، فإنّ المفوضية السامية وجدت أذناً صاغية، ما جعل هذه الإستراتيجية تنبثق إلى حيز الوجود على الأقل في صورة إرهابات أولية لها إيجابياتها وسلبياتها. ولهذا فقد أصبحت المفوضية السامية تستقطب المزيد من الاهتمام لدى المسؤولين والمتتبعين للقضايا الإنسانية الدولية، بصفة عامة وقضايا اللجوء، بصفة خاصّة. لذا لا بدّ من التعريف بالمفوضية السامية من خلال ظروف نشأتها وميزاتها ودورها في التعامل مع مسألة اللجوء. وذلك من خلال ثلاثة فروع:

الفرع الأول: تأسيس المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

بعد ازدياد حدة مشكلة اللاجئين في عهد الأمم المتحدة بصورة لم تعرف من قبل، وتفاقم عددهم الذي جاوز عدة ملايين، بدأت إدارة الأمم المتحدة للغوث والتعمير (UNRRA) بإعادة حوالى أحد عشر مليون لاجئ إلى بلادهم الأصلية بعد انتهاء الحرب^(٢٨٥). وقرّرت بعدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٥/١٢/١٩٤٦ إنشاء منظمة اللاجئين الدولية (IRO) كوكالة متخصصة، مؤقتة

^(٢٨٣) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مدخل للحماية الدولية للاجئين: حماية الأشخاص الذين هم موضع

اهتمام المفوضية، منشورات باللغة العربية، حنيني، سويتزلاند، ١/أب/٢٠٠٥، ص ٨.

^(٢٨٤) عبد الحميد الوالي، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء، مرجع سابق،

ص ٦٨.

^(٢٨٥) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

تقوم بتقديم الحماية القانونية والمساعدة المادية إلى اللاجئين^(٢٨٦). ولكن لم تتمكن من إعادة استيطان ما تبقى من لاجئي الحرب العالمية الثانية، كان عددهم يقدر بأربعمئة ألف شخص^(٢٨٧)، في ظرف الوجيز الذي كان يفصلها عن موعد نهاية ولايتها. وتعززت فكرة إنشاء منظمة جديدة بعدما أخذ عدد اللاجئين يتزايد من جديد إثر التحوّلات السياسية التي عرفتھا الدول الأوروبية الشرقية وما نجم عنها من آثار اندلاع الحرب الباردة. ونتيجة لهذه التطورات الجديدة، ناقشت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٤٩ موضوع كيفية معالجة معضلة اللاجئين، واتخذت الجمعية توصية أعلنت فيها:

- أولاً: بعض المبادئ الأساسية، مثل الاعتراف بأن مشكلة اللاجئين مشكلة دولية تهم المجتمع الدولي بأكمله، وأنّ الأمم المتحدة مسؤولة عن كل ما يهم اللاجئين.

- ثانياً: إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ابتداءً من أول كانون الثاني / يناير ١٩٥١.

واتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً رقم ٣١٩ (٤) بتاريخ ٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٤٩، يقضي بإنشاء مكتب المندوب السامي لشؤون اللاجئين. وبعد ذلك اعتمدت النظام الأساسي لمكتب المندوب السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتاريخ ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٥٠ كملحق لقرارها رقم ٤٢٨ (٥)، حيث دعت فيه الدول والحكومات إلى التعاون والتنسيق مع المندوب السامي في أدائه لمهامه ومسؤولياته تجاه اللاجئين الذين تشملهم ولايته. كما نص على أن تكون مدة عمل المفوضية ثلاث سنوات ابتداءً من شهر كانون الثاني / يناير سنة ١٩٥١.

وعن موضوع ولاية المفوضية فقد تم تحديده في نظام المفوضية الذي ألحق بالقرار ٤٢٨ (٥) للجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٥١. وبموجب ولايتها، توفر المفوضية، وعلى أسس إنسانية، وغير سياسية، الحماية الدولية للاجئين وتسعى لإيجاد الحلول الدائمة لهم. وقد استنتج من ولاية المفوضية الأشخاص الذين كانوا يتلقون المساعدة من وكالات أو مصادر أخرى في الأمم المتحدة عند إقرار نظام المفوضية. ولذلك لم تشمل ولاية المفوضية الأشخاص الذين نزحوا بفعل الحرب الكورية، والذين شملتهم ولاية وكالة الأمم المتحدة لإعادة الإعمار الكورية (UNKRA)^(٢٨٨).

^(٢٨٦) توقفت هذه المنظمة عن العمل في ٢٨ شباط / فبراير سنة ١٩٥٢ بعد أن قدمت خدماتها إلى أكثر من مليون ونصف مليون لاجئ.

^(٢٨٧) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ٣٢.

^(٢٨٨) هذه الوكالة هي الآن منحلّة: راجع في ذلك: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: مدخل للحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص ٧.

وكذلك لا تشمل ولاية المفوضية الرجال والنساء والأطفال الذين هم موضوع مسؤولية وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA). ولكن مسؤوليات هذه الأخيرة لا تشمل جميع اللاجئين الفلسطينيين، بل تشمل فئات معينة من اللاجئين الفلسطينيين الواقعين ضمن النطاق الجغرافي لعملياتها. وقد تم تمديد ولاية المفوضية بموجب قرارات الجمعية العامة. وفي سنة ٢٠٠٣ أعطيت المفوضية الإذن بالاستمرار في العمل، إلى أن تُحلَّ مشكلة اللاجئين الفلسطينيين^(٢٨٩).

وقد أنشئت المفوضية، أساساً للقيام بحماية ورعاية اللاجئين الذين أفرزتهم الحرب العالمية الثانية، وكانت المدة المقررة لتنفيذ مهامها، في مساعدة اللاجئين والمشردين في أوروبا والذين فروا من ديارهم أثناء الحرب وبعدها، هي فترة ثلاث سنوات اعتبرت، حينها، كافية لحل مشاكل هؤلاء اللاجئين. ولكن في العام ١٩٥٣ قرّرت الجمعية العامة للأمم المتحدة تجديد فترة عملها لفترة تالية، ثم تحديدها بخمسة أعوام^(٢٩٠)، وذلك باعتبار أن المفوضية لم تكمل مهماتها التي أنشئت من أجلها، والمتمثلة بأنها مشاكل اللاجئين، وهكذا تقرر استمرار نشاط المفوضية في مجال رعاية ومساعدة اللاجئين بموجب تفويض مؤقت مدته خمس سنوات، يتم تمديدها في كل نهاية فترة إلى فترة جديدة أخرى^(٢٩١).

ووفق تقريرها السنوي، أوضحت المفوضية أن عدد اللاجئين وصل إلى ٤٣,٧٠٠ ثلاثة وأربعين مليوناً وسبعمائة ألف، شردوا في جميع أنحاء العالم حتى نهاية سنة ٢٠١٠، مقارنة بـ ٤٣,٣٠٠ ثلاثة وأربعين مليوناً وثلاثمائة ألف في العام الذي سبقه. وأن هذه الأرقام تشمل ١٥,٤ مليون لاجئ فروا عبر الحدود، و٢٧,٥ مليون نزحوا داخل أوطانهم، فيما يوجد هناك ٨٥٠ ألف من طالبي اللجوء من الذين قدموا طلبات بهذا الشأن^(٢٩٢).

^(٢٨٩) الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين: سد فجوات الحماية الدولية: الحماية في الدول الموقعة على الإتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، إصدار: بديل، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، بيت لحم، فلسطين، ٢٠٠٩، ص ٧٤.

^(٢٩٠) بقرار الجمعية العامة رقم ٨٢٧ (د - ٨) في ٢٣ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٥٣.

^(٢٩١) انظر القرارات: ١١٦٥ (د - ١٢) بتاريخ ١٩٥٧/١١/٢٦، و١٧٨٣ (د - ١٧) بتاريخ ١٩٦٢/١٢/٧، و٢٢٩٤ (د - ٢٢) بتاريخ ١٩٦٧/١٢/١١ و٢٩٥٧ (د - ٢٧) بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٢ م، و٦٨/٣٢ بتاريخ ١٩٧٧/١٢/٨ م، و١٩٦/٣٧ لعام ١٩٨٢ و١٠٨/٤٢ لعام ١٩٨٧، و١٠٤/٤٧ الذي تم بموجبه تمديد عمل المفوضية حتى ١٩٩٢/١٢/٣١ م.

^(٢٩٢) [http://aljazeera.net/NR/exeres.\(23/5/2011,GM:3.00A.M.\)](http://aljazeera.net/NR/exeres.(23/5/2011,GM:3.00A.M.))

الفرع الثاني: ميزات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

إنَّ الهدف الأساسي من وراء إنشاء مكتب المندوب السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هو توفير الحماية الدولية، برعاية الأمم المتحدة، للاجئين الذين تشملهم أحكام النظام الأساسي للمفوضية، والتماس حلول دائمة لمشاكلهم بمساعدة الحكومات، وتسهيل إعادة هؤلاء إلى أوطانهم، بمحض اختيارهم أو استيعابهم في دول جديدة. والمفوضية عضو أو جهاز فرعي للجمعية العامة للأمم المتحدة تقوم بأداء مهمة حماية ومساعدة اللاجئين. وما يميز نظام الحماية المقرر فيها هو أنه عالمي التطبيق، ويعتدُّ به في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، سواء انضمت إلى اتفاقية ١٩٥١ أو لم تنضم، باعتبار أن إنشاء المفوضية قد تمَّ استناداً إلى المادة ٢٢ من ميثاق الأمم المتحدة التي تخول الجمعية العامة إنشاء فروع ثانوية لمساعدتها للقيام بوظائفها.

ساهمت المفوضية في توسيع إطار حماية اللاجئين، فلم تقتصر على اللاجئين النظامي، أي الذي ينطبق عليه التعريف القانوني للاجئ، بل أصبحت تشمل مجموعات كبرى، مستندة في ذلك إلى قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، التي خولت فيها المفوض السامي إنجاز هذا التوسع، وتوفير المساعدات لمجموعات من اللاجئين، غالباً ما عرفت بالقرارات الجغرافي^(٢٩٣). بمعنى أنَّه على المفوض السامي، بموجب نظام المفوضية، الامتثال للتوجيهات السياسية العامة التي يتلقاها من الجمعية العامة أو من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وله أن يتولى أيَّ مهامٍ إضافية تقرُّ الجمعية العامة تكليفه بها.

كما أنَّ ولاية المفوضية لا تشمل حل النزاعات المسلحة الدولية التي تخلق تدفقات هائلة للاجئين ولا تقديم أنشطتها لأجل هذا الغرض. ولكن ذلك لا يحول دون اسهامها في تعزيز إرادة تلك الأطراف للوقاية من حدوث موجات جديدة للاجئين ومعالجة أسباب دفع الأفراد إلى اختيار قرار اللجوء نحو بلدان أخرى على البقاء في دولتهم، وهذا ما اتَّصفت به المفوضية باعتبارها سياسة مثلى. والطريق الأنجح للحماية هو الوقاية، بمعنى العمل على استئصال الأسباب الدافعة ليصبح الناس لاجئين، والتقليل أو احتواء المجموعات العابرة للحدود.

^(٢٩٣) نجوى مصطفى حساوي، مرجع سابق، ص ٩٣.

أنَّ قيام المفوضية بتقديم الحماية لفئات واسعة من اللاجئين ساهم في تطوير مفهوم اللاجئ، إلا أنَّ توافر الإرادة السياسية للدول يعدُّ شرطاً ضرورياً في إنجاح عمل المفوضية، إذ إنَّ قيام بعض الدول بالتضييق من نطاق مفهوم اللاجئ، أو فرض قيود على حدودها لمحاولة تقليص عدد اللاجئين الوافدين إليها، واستعمال كلمة "نازح" أو عبارة "مهاجر غير شرعي" أو "مهاجر اقتصادي" قد أثار سلباً في تطوُّر قضية اللاجئين^(٢٩٤). كما أنَّ النظام الأساسي للمفوضية السامية يوضح خصائص المفوضية بمسألتين أساسيتين هما:

أولاً: شمولية مسؤولية المفوضية السامية بخصوص اللاجئين:

تتجلى شمولية مسؤولية المفوضية في فكرة رئيسة تتمثَّل بالاعتراف بأن المفوضية السامية هي الهيئة الدولية الوحيدة المسؤولة عمَّن يعترف بهم كلاجئين. ويظهر هذا من خلال التعريف الواسع للاجئين الذين تشملهم ولاية المفوضية. وهكذا فإن كان النظام الأساسي يشير إلى أنَّ مسؤولية المفوضية تخصّ فئات معينة من اللاجئين، طبقاً لمعاهدات سابقة، ثم من أصبحوا لاجئين بسبب حالات ظهرت قبل الأول من كانون الثاني / يناير ١٩٥١، فإنَّ مسؤولية المفوضية تشمل، بصفة عامة "كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته أو خارج بلد إقامته المعتادة، إذا لم تكن له جنسية، وذلك نتيجة خوف، له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو ديانته أو جنسيته أو آرائه السياسية، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب الخوف أن يستظل بحماية هذا البلد". وهذا التعريف أوسع من التعريف الذي أتت به اتفاقية جنيف بشأن اللاجئين في سنة ١٩٥١، حتى ولو أنها أخذت بتعريف مشابه، فهي تحصر تطبيقه في الحالات التي ظهرت قبل بداية كانون الثاني / يناير ١٩٥١.

وإضافة إلى ذلك، فإنَّ التعريف الذي جاء به النظام الأساسي للمفوضية، سيأخذ في الاتساع مع مرور الزمن، وذلك لظهور أصناف جديدة من اللاجئين خارج أوروبا، وبسبب ظهور العديد من المشكلات الإنسانية الجديدة والواسعة النطاق في جميع أنحاء العالم، والذي أدى إلى ظهور هذه الحالات الجديدة من اللاجئين، لم يكن النظام الأساسي للمفوضية يشملها بأحكامه، وهذا ما دفع الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى أن تناشد المفوضية أن تساعد هذه الفئات الأخرى من الأشخاص

(294) Guy S. Goodwin. Gill, op. cit, p. 27.

الذين لم يشملهم التعريف المشار إليه. كما دفع الحكومات إلى توسيع نطاق الأشخاص الذين يمكن اعتبارهم مؤهلين للمساعدات التي تقدمها المفوضية السامية إلى الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وعلى أثر ذلك قامت المفوضية، إضافة إلى اختصاصاتها، بخطة لتشمل مساعدة الأشخاص الذين يضطرون إلى مغادرة بلدانهم بسبب النزاعات المسلحة والحروب الأهلية، طالبت المفوضية لهؤلاء بإعطائهم صفة اللاجئين، والأشخاص العائدين طوعاً إلى بلدانهم. كما تمنح المفوضية اهتمامها، بصفة خاصة، باللاجئين من ذوي الاحتياجات الخاصة كالأطفال غير المصحوبين بذويهم، وباللاجئين المعوقين والأشخاص المعرضين لتدهور صحتهم وبالمسنين والنساء اللاجئات وغيرهم.

ومنذ سنة ١٩٥٧ منّلت الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، واللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي أنشئت فيما بعد^(٢٩٥)، دوراً أساسياً في تمديد ولاية المفوضية إلى هذه الأصناف الجديدة، مرتكزة في ذلك على اجتهادات قانونية لتحديد مفهوم الجماعات البشرية التي تحظى باهتمام المجتمع الدولي. وهذا ما أدى إلى عدم اقتصار دور المفوضية من بعد على اللاجئين فقط بل شمل كذلك، طبقاً لقرارات الجمعية العامة، حتى المشردين من داخل بلدانهم، لأسباب مختلفة، كالحروب الأهلية مثلاً^(٢٩٦).

ثانياً: انتماء المفوضية السامية إلى منظومة أجهزة الأمم المتحدة:

أسست المفوضية السامية، بموجب قرار صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وذلك طبقاً للمادة (٢٢) من ميثاق الأمم المتحدة. وبذلك فهي منظمة دولية لديها الشخصية القانونية الدولية، في الحدود الضرورية لتحقيق مقاصدها ومباشرة وظائفها^(٢٩٧). وحدد النظام الأساسي للمفوضية السامية أهداف هذه الأخيرة في منح الحماية الدولية للاجئين، والبحث عن حلول دائمة لهم، بالتعاون مع

^(٢٩٥) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية، مرجع سابق، ص ٨١.
^(٢٩٦) تم إدخال فئة النازحين لولاية المفوضية سنة ١٩٧٢ وذلك بموجب قرار الجمعية المرقم ٢٩٥٨ من السنة نفسها، وقرارات أخرى منها قرار ١٢٥/٣٦ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨١ والقرار ١١٦/٤٨ (الفقرات ١٢ و ١٤) في ١٩٩٣ والقرار ١٦٩/٤٩ (الفقرات ١٠ - ١١ - ٢٢ - ٢٣) في ٢٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٤ والقرار ١٥٢/٥٠ (الفقرات ٨ - ١٢) في ٢١ كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٥ والقرار ١٤٦/٥٤ (الفقرات ١٥ - ١٧) في ١٧ كانون الثاني / ديسمبر ١٩٩٩.

^(٢٩٧) المادة ٢٢: "للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها".

الدول، كما أنّ الأنشطة التي تقوم بها المفوضية لهذا الغرض ليس لها أي طابع سياسي، بل هي إنسانية وإجتماعية^(٢٩٨). وهذا كان أساس إنشائها وهو تقديم المساعدة إلى مجموعات أو فئات مختلفة من اللاجئين ومعالجة شؤونهم دون التأثير بأيّ من النواحي أو المواقف السياسية المختلفة، والمبنية على أساس العنصر أو الدين أو الرأي السياسي أو الجنسية. وهذا ما يؤكد اضطلاع هذه المنظمة بوظائف إنسانية، تهدف إلى خدمة اللاجئ، بعيداً عن أيّ أهداف سياسية.

وتعمل المفوضية السامية بإشراف الجمعية العامة للأمم المتحدة بالتوجيهات الصادرة عنها، وكذلك عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتستتير في أعمالها بالمشورة المقدّمة من قبل اللجنة التنفيذية إلى المفوضية السامية^(٢٩٩). وبمرور الزمن مثّلت هذه الأخيرة دوراً أساسياً في حياة المفوضية السامية، وذلك بالقيام بمهام جديّة بالنسبة إلى المفوضية السامية، حيث ترسم سياستها العامة. وارتباط المفوضية السامية بالأمم المتحدة لا يقتصر على التوجيهات التي تصدر عن الأجهزة المشار إليها آنفاً، بل يتجلى كذلك في مسائل أخرى، مثل تعيين المفوض السامي أو المساهمة في ميزانية المفوضية، أو تنفيذ اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين.

وتعهد اتفاقية جنيف الخاصة باللاجئين التي تمّ إبرامها تحت إشراف الأمم المتحدة سنة ١٩٥١ إلى المفوضية بدور المشرف على تطبيق مقتضياتها، إذ تشير في المادة ٣٥ إلى أن: "تتعهد الدول المتعاقدة بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أو أيّ مؤسسة أخرى تابعة للأمم المتحدة قد تخلفها في ممارسة وظائفها، وتعهد على وجه الخصوص بتسهيل مهمتها في الإشراف على تطبيق أحكام هذه الإتفاقية".

وباعتبار المفوضية المسؤول الدولي الوحيد عن حماية اللاجئين وكونها إحدى المؤسسات التي تعمل تحت مظلة الأمم المتحدة وإشراف الجمعية العامة اللتين ستكونان عنصرين أساسيين في جعلها تمثّل دوراً فعالاً ورائداً في المساهمة في حل قضايا اللاجئين عبر مناطق مختلفة من العالم، فإن نظامها الأساسي وعدة قرارات من الجمعية العامة تمنحها اختصاصات واسعة تحت سلطتها.

(٢٩٨) النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

(٢٩٩) أنشئت هذه اللجنة سنة ١٩٥٧، وتتكون من ممثلين عن ٤٣ دولة يتم انتخابهم من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي. راجع في ذلك: عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق،

الفرع الثالث: دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في معالجة ظاهرة اللجوء

ويتجلى دور المفوضية تحت سلطة وإشراف الجمعية العامة للأمم المتحدة في مهتمين

رئيسيتين هما:

أولاً: توفير الحماية الدولية للاجئين

إنّ العنصر الأساسي الذي ينطوي عليه تعريف اللاجئ، هو انعدام الحماية؛ فالشخص الذي جعله الاضطهاد يترك وطنه بعد أن ثبت لديه أنّ سلطات بلده لا ترغب في منحه الحماية الضرورية، والتي تقع على عاتق كل دولة إزاء مواطنيها، لا يجوز التخلي عنه. ولهذا فإن توفير الحماية كان العامل الرئيس لنشأة المفوضية السامية التي اعتبرته، منذ بداية نشاطاتها مسؤوليتها الأولى إزاء اللاجئين. وبذلك فإنّ توفير الحماية يعني قيام المفوضية بمساع لدى الدول المعنية لإقناعها بالتعامل مع اللاجئ وفق معايير هي: ١- عدم ترحيل من يطلب اللجوء، إلى بلد يمكن أن يجد فيه ما يدعو إلى الخوف من الإضطهاد. ٢- منحه صفة اللاجئ إذا توافرت لديه الشروط القانونية المعمول بها دولياً. ٣- تمكينه من الحقوق والحريات الأساسية التي يعترف بها، عادة للمواطنين أو، على الأقل للأجانب وكذلك الحقوق والضمانات التي يقرّها المجتمع الدولي لصالح جميع الأفراد، وخاصة اللاجئين منهم^(٣٠٠).

وواقع الأمر أنّ الجهة المعنية بتوفير الحماية للاجئين هي دولة الملجأ، لأنّ كلّ دولة مسؤولة، بموجب سيادتها عن كل ما يجري داخل إقليمها، وبالخصوص فيما يتعلّق باحترام وضمن حقوق وحريات كل الأشخاص الموجودين تحت سلطتها^(٣٠١).

ثانياً: البحث عن حلول دائمة لمشكلات اللاجئين

إنّ إيجاد الحلول لمشاكل اللاجئين هو، بطبيعة الحال، الحماية النهائية للاجئين، وذلك بتوفير الحلول اللازمة لمشكلاتهم. وهي المهمة الأساسية الثانية للمفوضية السامية. والمفوضية

^(٣٠٠) عبد الحميد الوالي، اشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ٨٠.

^(٣٠١) يتمثل في التزام دولة الملجأ بتوفير الحماية الواجبة إزاء أية مخاطر أو أعمال عدائية، وكذلك في إطار وفائها لإلتزاماتها الوطنية والدولية لحماية حقوق الإنسان. أحمد الرشيد، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

السامية تسعى، حسب الظروف والإمكانات، لتحقيق أحد الحلول للوصول إلى حل نهائي ودائم لمشكلة اللاجئين. وهناك ثلاثة حلول عملية سنشرحها في البنود الآتية:

أ- الإعادة الطوعية إلى البلد الأصلي

تعد العودة الطوعية إلى الوطن الحل الأمثل لمشكلة اللجوء، ولكن ليس من السهل دائماً تحقيق هذا الحل؛ فكثيراً ما تكون المقترحات الأساسية للعودة (الأمان وإعادة الحماية الوطنية) غير متوافرة. ومن دون هذه الشروط لا يمكن للعودة أن تكون مثبتة، بل قد يعود اللاجئين المقيمون إلى بلد اللجوء الذي كانوا فيه^(٣٠٢).

ويتبين من هذا الحل أنه يؤيد حق اللاجئين في العودة إلى أوطانهم الأصلية، وتالياً يحقق الهدف المهم والأصيل للمفوضية السامية، وهو حماية اللاجئين، أي إعادة استقرار اللاجئين في مجتمع، هو مجتمعهم الأصلي. وعودة اللاجئين إلى الوطن يجب أن تحدث فقط بناءً على الرغبة الحرة المعلنة للاجئين أنفسهم.

أما بالنسبة إلى النظام الأساسي للمفوضية السامية فإنه لم يمنح هذه الأخيرة دوراً كبيراً فيما يخص الإعادة الطوعية، فقد حدّد أنّ المفوضية تقوم بـ "مساندة الجهود الحكومية والخاصة الرامية إلى تيسير عودة اللاجئين اختياريّاً إلى أوطانهم"^(٣٠٣). وكان ذلك راجعاً حينئذ إلى أسباب، منها ما هو سياسي ومنها ما هو اقتصادي. فبالنسبة إلى السبب الأول، وبما أنّ معظم اللاجئين كانوا حينئذ قد أتوا من أوروبا الشرقية، فكان بالإمكان اعتبار العمل على عودتهم كتركية لسياسة إحدى القوى الكبرى في إطار الحرب الباردة، أما بالنسبة إلى السبب الثاني، فالدول الأوروبية وأمريكا كانت في حاجة ماسة إلى العمالة الأجنبية للنهوض باقتصادياتها^(٣٠٤).

وتتوقّف درجة الدور الذي تضطلع به المفوضية في تحركات العودة، على مدى استيفاء العناصر المساعدة للعودة، ومنها^(٣٠٥):

(٣٠٢) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مدخل للحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٣٠٣) الفقرة ٨ (ج) من النظام الأساسي للمفوضية.

(٣٠٤) عبد الحميد الوالي، اشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ٨٣.

(٣٠٥) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مدخل للحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص ١٦٥.

- ١- تشجيع العودة الطوعية بمقدار كبير عندما يعتبر أن الظروف تؤدي إلى العودة بسلامة وكرامة.
- ٢- تسهيل العودة الطوعية للأفراد بناءً على طلب محدد يتقدم به اللاجئين وهم على إدراك كامل لظروف العودة، حتى ولو كانت الظروف لا تؤدي، تماماً إلى عودة غالبية اللاجئين.
- ٣- توفير المساعدات في بلد الأصل للذين عادوا بطريقة منظمة والذين عادوا بطريقة ذاتية، إذا تمكنت المفوضية من الوصول إليهم.

إنَّ خلق الظروف التي تؤدي إلى العودة الطوعية، تشكل، في الأساس تحدياً كبيراً لبلد الأصل، وأيضاً للأسرة الدولية التي غالباً ما تكون مساعدتها حاسمة. وهذا أمر صحيح جداً في حالات ما بعد النزاع، لأنَّ ما يبذل من تكلفة وجهد ووقت من أجل إحقاق السلام، وضمان احترام حقوق الإنسان، وإعادة بناء البنى التحتية، وإعادة الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية الطبيعية، وإعادة تأهيل النظام القضائي، وتعزيز الاستقرار الطويل الأمد، أقل ما يقال عنه أنه أمر مهيب، على أقل تقدير.

وبعبارة أخرى، تعني إعادة الطوعية استعادة الحقوق والأمن. وينطوي على غيابها عواقب تطال الشخص (اللاجئ، العائد) والمجتمع ككل. وكما قال Walter Kalin، ممثل الأمين العام للأمم المتحدة: "إذا كان المهجرون عاجزين عن استعادة أرضهم أو أملاكهم أو إيجاد حلول تمكنهم من عيش حياة لائقة وعندما يشعرون بأنهم ظلموا، تصبح المصالحة أكثر صعوبة. وإذا لم يتسن إيجاد حلول طويلة الأمد من أجل المهجرين، فإن إمكانية المساهمة في إعادة بناء وإعادة تأهيل اقتصاديتين تكون محدودة لديهم ويصبح تقليص رقعة الفقر أكثر صعوبة"^(٣٠٦).

لذلك، يجب تنفيذ العودة الطوعية إلى الوطن في ظل ظروف تتوافر فيها شروط السلامة والكرامة للعائدين، بحيث يفضل أن يعود اللاجئين إلى مكان منشئهم أو إقامتهم، إذا ما كانوا يرغبون في ذلك. ومن أجل رصد ظروف العودة ومراقبة توافر شروط السلامة والكرامة، وتقويم المعاملة الممنوحة للاجئين العائدين إلى بلدانهم الأصلية، فإن المفوضية تقوم بتعزيز وجودها في البلدان

^(٣٠٦) بروتوكول البحيرات الكبرى على المرشدين داخلياً: التحديات والاستجابات، ندوة عن القانون الدولي في حالات ما بعد الصراع: عملية البحيرات الكبرى، والتي عقدت في ٢٧ أيلول / سبتمبر ٢٠٠٧، والمتاحة على الموقع: [http://www.brookings.edu/seeches/2007/0927-Africa-Kalin.aspx\(6/10/2011](http://www.brookings.edu/seeches/2007/0927-Africa-Kalin.aspx(6/10/2011),

آخر تحديث للموقع في ٥ سبتمبر ٢٠١١ (GM:3.00A.M.)

الأصلية المعنية، وهذا ما يمكّن المفوضية من الإطمئنان إلى توافر الشروط الأساسية للعودة الطوعية بوجه عام. وتتضمن أعمال المفوضية، في ما يتعلق بالعودة الطوعية ما يلي^(٣٠٧):

- نشر المعلومات عن الأوضاع في بلد الأصل وإجراء المقابلات للتأكد من أن الرجال والنساء الراغبين في العودة قد قرروا القيام بذلك بحرية وإدراك.
- عقد اتفاقيات ثلاثية الأطراف للعودة بين بلد الأصل وبلد اللجوء تحدد كيفية العودة، بما في ذلك ضمان السماح بدخول العائدين.
- عند الاقتضاء، تزويد العائدين بالمستندات والسعي الى توفير وسائل نقلهم إلى ديارهم.
- توفير المساعدات الفورية المادية أو المالية، بحسب ما يقتضي الأمر، لتمكين العائدين من العودة والاستقرار مجدداً خلال المرحلة الأولى.
- مراقبة العائدين لضمان تمتعهم بالحماية الكاملة من جانب حكومتهم.
- المشاركة في الجهود الآيلة إلى ضمان إعادة دمج ناجحة.

وتعتبر عودة اللاجئ إلى دولته الأصلية باختياره سبباً من أسباب زوال صفة اللاجئ عنه، فالرجوع إلى الدولة الأصلية، في هذه الحالة يعتبر بمنزلة العودة إلى الوضع الطبيعي أو العادي للشخص الذي كان ينطبق عليه وصف اللاجئ، كما أنه يشير إلى أنّ هذا الأخير لم يعد يخشى الإضطهاد، وأن علاقته بدولته الأصلية قد عادت إلى مجراها الطبيعي^(٣٠٨).

ب- الإدماج المحلي للاجئين

إنّ العودة الطوعية ليست ممكنة دائماً، وخاصة أن الكثير من حالات اللجوء تستمر سنوات طويلة، لذلك يتم التوجه من قبل المفوضية السامية إلى مساعدة اللاجئين على الإدماج المحلي في بلد اللجوء الأول، كلما كان ذلك ممكناً، أي توطين اللاجئ وإدماجه في البلد المضيف، إذا وافقت حكومة ذلك البلد على التوطين.

^(٣٠٧) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: مدخل للحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص ١٦٥. وكذلك ينظر:

تقرير للنتائج والحلول أعد في جامعة هامبورك المتاح على الموقع:

<http://www.unhcr.org/4dfdbf381G.pdf>. (30/5/2011,GM:3.00A.M.)

^(٣٠٨) برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٤٢٢. وكذلك:

Grahl-Madsen A., The Status of Refugees in International Law. Vol. 11, pp. 371 – 373.

James. C. Hathaway. The Rights of Refugees under International Law. Op. cit. p. 917.

وتعمل المفوضية في هذا الشأن على تشجيع حكومات بلدان اللجوء بأن تمنح اللاجئين التسهيلات نفسها التي يتمتع بها السكان المحليون لبلد اللجوء. وتشجع بلد اللجوء باقتراح برامج إنمائية تقوم على وضعها وتمويلها، حتى يتسنى للاجئين تحقيق الاكتفاء الذاتي، والمساهمة في إنعاش اقتصاد بلدهم الجديد، وكذلك تقديم المشورة والتعليم والتدريب المهني والعمل المأجور والعمل المكسب وغيرها^(٣٠٩).

والعودة الطوعية لا تستطيع بحد ذاتها الإستجابة لمشكلات اللاجئين كافة. يمكن أن يكون الدمج المحلي حلاً دائماً للكثير من حالات اللاجئين، كما يمكن أن يوفر بعض الفوائد للبلد المضيف^(٣١٠):

- ١- يمكن أن يأتي اللاجئين بمهارات من شأنها أن تساعد البلد المضيف.
- ٢- يمكن أن يجتذب وجودهم الموارد من الأسرة الدولية، ومن دون ذلك لن تكون هذه الموارد متوافرة للسكان المحليين.
- ٣- إن الروابط العرقية أو الحضارية أو اللغوية مع المجتمع المحلي قد تزيد فرص النجاح للدمج المحلي.
- ٤- هناك حالات عديدة في البلدان الصناعية وفي البلدان النامية أيضاً، حيث تمكنت أعداد كبيرة من اللاجئين من الاستقرار بشكل مسالم في بلد اللجوء وتمكنت من إعالة نفسها.

ج- إعادة التوطين في بلد ثالث:

في أغلب الأحيان تكون مسألة إعادة التوطين في بلد ثالث أمراً لا بد منه، وهذا إذا ثبت استحالة عودة اللاجئين إلى أوطانهم، أو اندماجهم المحلي في بلد اللجوء الأول. وحينها تقوم المفوضية، إذا كان ذلك ممكناً، بمساعدة هؤلاء اللاجئين في إعادة التوطين، وبعبارة أخرى إيجاد بلد آخر يوفر لهم ولأسرهم اللجوء. وبهذا الخصوص تقوم المفوضية بوضع إجراءات وأساليب العمل، لإنجاز عملية التوطين في بلد ثالث، والتي تستوجب المرور بعدة مراحل، منها على وجه الخصوص:

⁽³⁰⁹⁾ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c890.html>. (10/8/2011,GM:3.00A.M.)

<http://unhcr.org/4dfdbf381G.pdf>. (10/8/2011,GM:3.00A.M.)

التقرير المعد في جامعة هامبورك.

^(٣١٠) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: مدخل للحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص ١٦٦.

أولاً: إقناع الدول الأخرى بقبول اللاجئين، الأمر الذي تعبئ له المفوضية السامية كل قدراتها للتأثير في الدول المعنية.

ثانياً: إجراء مقابلات من طرف ممثلي المفوضية السامية مع كل لاجئ لمعرفة ما يرغب فيه بدقة.

ثالثاً: تحديد فئة اللاجئين من قبل دولة إعادة التوطين طبقاً لمعايير تحددها حسب امكانها لإستيعاب سكان جدد، وكذلك تنظيم عمليات لنقل اللاجئين بإشراف المفوضية السامية وبمساعدة الدول المعنية أو هيئات دولية مختصة مثل المنظمة الدولية للهجرة^(٣١١).

ووفق تقارير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، فإن أعداد اللاجئين المستفيدين من إعادة التوطين هي قليلة نسبياً. وقد أقرت بذلك توصية اللجنة التنفيذية رقم ٩٠ (L11) ٢٠٠١، وأقرت بأنه حيوي لحالات اللاجئين التي طال أمدها. وواصلت المفوضية جهودها الرامية إلى توسيع نطاق الفرص المتاحة لإعادة توطين اللاجئين المعرضين للخطر، وإدراج إعادة التوطين في جميع الإستراتيجيات الشاملة لحماية اللاجئين^(٣١٢).

وعموماً، فإن اللاجئين، لدى وصولهم إلى البلد المضيف، يحملون معهم الذكريات، ومعاناة النزوح، ولكنهم سرعان ما يختطون منهجاً يوفق بين خلفيتهم الوطنية والمتغيرات المستجدة، بما فيها طبيعة البلد الذي سيستوطنون فيه، والسكان الذي سيعيشون معهم، وهي أمور غاية في الأهمية، ومنها:

١- **التآلف الثقافي:** للتآلف الثقافي تأثير كبير في إعادة توطين اللاجئين بصورة مرضية في بلد اللجوء، ونعني بذلك التآلف بين ثقافتهم الوطنية وثقافة المجتمع الذي عليهم العيش فيه، فقد تقف اللغة والعادات والتقاليد والقيم حاجزاً بين اللاجئ وأفراد المجتمع الجديد، فيجد نفسه منعزلاً ومنطوياً على نفسه. أما إذا وجد اللاجئون في المجتمع الجديد أناساً يتحدثون لغتهم، ويراعون قيمهم، وأعرافهم، ونهجهم الحياتي، ويعتقدون دينهم، ويتبنون وجهة نظرهم السياسية، فإن اندماجهم وذويانهم في المجتمع الجديد سيكون أسرع، لكن ذلك قلماً يحدث^(٣١٣).

^(٣١١) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، مرجع سابق، ص ٨٩.

^(٣١٢) <http://www.unhcr.org/4dfdbf3816.pdf>.(15/8/2011,GM:3.00A.M.)

^(٣١٣) إيفون كونز، نظرية إبعاد اللاجئين وإعادة توطينهم، اللاجئون في الوقت المعاصر، المرجع السابق، ص ١٠٩.

٢- **السياسات المتبعة في بلد اللجوء:** بعض البلدان ذات الكثافة السكانية القليلة تدعم برامج استقبال اللاجئين إليها بهدف زيادة عدد سكانها، وتحسين وضعها الاقتصادي. واستقرار اللاجئين في مثل هذه المجتمعات الراضية في الزيادة السكانية له مزايا الحسنة بالنسبة إلى اللاجئين، إذ توفر لهم فرص عمل كبيرة، إلا أنّ لها في الوقت نفسه بعض السلبيات، وخاصة حينما ينظر السكان الأصليون إلى هؤلاء اللاجئين على أنهم مصدر للأيدي العاملة التي يمكن استغلالها لمنفعتهم الذاتية. وفي حالة الكثافة السكانية العالية، فإنّ البلد المضيف يرفض استقبال أعداد كبيرة من اللاجئين، ولأنّ البلد المضيف يكون غير راغب في استقبال أشخاص يتطلعون إلى العودة إلى أوطانهم الأصلية، ومع ذلك، فإنّهم يتسامحون معهم ولا يفرضون عليهم نهجاً حياتياً معيّنًا. ولعلّ بريطانيا، وسويسرا، وفرنسا، وبلجيكا، وهولندا، والنرويج، والسويد، تمثّل هذا النوع من البلدان^(٣١٤).

٣- **التقبل الاجتماعي:** يتوقّف تقبّل المجتمع للاجئ على قدر امتثاله لما يُطلب منه من واجبات، فالمجتمعات في بلدان اللجوء لا تبدي حماساً نحو اللاجئ الذي يتمسك بثقافته الذاتية. على أنّ أكثر اللاجئين رغبة في ذلك الامتثال، أولئك الذين هم في عداة مع حكومة بلدانهم أو أبناء وطنهم، ولا يستطيعون العودة إلى ذلك الوطن، ويتطلعون إلى إقامة دائمة في البلد المضيف، ويرغبون الذوبان فيه. كذلك فإنّ درجة التقبّل الاجتماعي للاجئين يتوقف على طبيعة المجتمعات في بلد اللجوء وهل هي متعدّدة الأعراق، وسهولة التعايش أمام القادمين الجدد، أو أنها ذات عرف واحد وغاية واحدة تعطي الأفضلية لفتنّها العرقية، وتتنظر نظرة مغايرة للأجناس الأخرى والتقاليد المختلفة^(٣١٥)؟

ويبقى لإعادة التوطين ثلاثة وظائف مهمة هي^(٣١٦):

- أداة حماية للاجئين الأفراد الذين يواجهون في بلد اللجوء خطراً محتملاً على حياتهم أو حرّيتهم أو سلامتهم أو صحّتهم أو غير ذلك.
- حل دائم لأعداد أو مجموعات أكبر من اللاجئين.

^(٣١٤) إيفون كوزر، نظرية إبعاد اللاجئين وإعادة توطينهم، اللاجئين في الوقت المعاصر، مرجع سابق، ص ١١٠.

^(٣١٥) المرجع ذاته، ص ١١١.

^(٣١٦) www.unhcr.ch. (20/8/2011,GM:4.00A.M.)

– آليّة لتقاسم الأعباء والمسؤوليّات بين الدول.

تستوجب إعادة التوطين بصفقتها أداة للحماية، إعطاء الأولويّة إلى هؤلاء الأفراد الذين يواجهون مشاكل محدّدة وملحّة متصلة بالحماية، مثل الأشخاص الذين يواجهون خطر الإبعاد أو الإعتداء الجسدي، بما في ذلك العنف الجنسي. يجب أيضاً التفكير في إعادة توطين الأفراد الذين سبق لهم أن تعرّضوا للتعذيب أو الذين يحتاجون بشكل عاجل وملحّ إلى العناية الطبيّة أو النفسيّة، إذا لم يكن هؤلاء الأفراد موجودين في بلد تتوافر فيه الوسائل الملائمة لمساعدتهم. ولكن بالنسبة إلى الأعداد الكبيرة من اللاجئين الذين تنشأ حاجتهم إلى الحماية عن عدم وجود حل طويل الأمد في بلد اللجوء أو بلد الأصل، تكون لإعادة التوطين أولويّة أدنى. وبما أن عدد الأماكن محدود، قد لا يكون تحقيق إعادة التوطين ممكناً دائماً.

إن التركيز التقليدي على وظائف إعادة التوطين المتّصلة بالحماية، والتي تطلع على حاجات الفرد، قد مال إلى حجب استعمالها الإستراتيجي كحل دائم. إن إعادة توطين مجموعات أو فئات من الناس يمكن أن تكون جزءاً من استجابة شاملة إلى حالة لجوء. مثلاً، عندما لا تكون العودة الطوعيّة أو الدمج المحلي خياراً وارداً لطائفة عرقيّة محدّدة بسبب خطر مستمر من الإضطهاد الذي يطال أعضاء هذه الطائفة دون سائر مواطنيهم، قد تكون إعادة التوطين الجماعيّة لهذه المجموعة أمراً ملائماً. فإعادة التوطين لن تتناول حاجات الفرد الطويلة الأمد إلى الحماية، وحسب، بل يمكن أيضاً أن تحسّن احتمالات دمج هؤلاء الذين سمح لهم بالبقاء بصورة دائمة في بلد اللجوء، وبالتالي ستسهّل إيجاد حل ثابت لجميع أفراد جماعة اللاجئين.

بحكم طبيعتها، إن إعادة التوطين هي أحد أشكال تقاسم الأعباء والمسؤوليّات، حيث أن الإرهاق الذي يصيب بلد اللجوء يخف عند قيام دول أخرى بتقديم ملاذ دائم لبعض أفراد جماعة اللاجئين. ومن أهداف برنامج الحماية أن تتم زيادة عدد بلدان إعادة التوطين وتحسين قدرة برامج إعادة التوطين على التعاطي مع حالات اللجوء الطارئة وغير المتوقّعة.

الخاتمة

إنّ ضمان تمتع البشر في كلّ أنحاء العالم بالأمن والحريّة، (الأمن بالحدّ من الصراع المسلح، والعنف، وانتهاكات حقوق الإنسان، والفقر)، سيشكل واحداً من أكبر التحديات الدوليّة، كون الأشخاص الذين يتمتعون بالأمن والحريّة قد لا يجدون بديلاً أمامهم سوى الهرب من وطنهم، والتماس اللجوء في دول أخرى. ومع ذلك؛ فلا تزال توجد مجموعة من المعوّقات التي تلفت الانتباه، والتي يكون لها أثر سلبي في الحماية الدوليّة المقدمّة إلى اللاجئين، الأمر الذي يحدّ من مدى فعالية الإجراءات المتّخذة في سبيل تحقيق هذه الحماية. وفي نهاية هذه الدراسة نرى من الضرورة تسجيل بعض الملاحظات المستخلصة من بحثنا والتي هي عبارة عن استنتاجات وتوصيات نوردها على الشكل التالي:

أولاً: الاستنتاجات

١- ربما تمثّل فكرة السيادة التي تتمتع بها الدول، العائق الرئيس الذي يعترض تأسيس ضمان دولي لاحترام الحقوق الإنسانيّة. فمن الواضح تماماً أنه لا يمكن تصوّر قيام أي تنظيم دولي إذا ظلّت الدول تعتبر نفسها ذات سيادة مطلقة، وترفض إخضاع إرادتها لقانون مشترك يرسخه ويضع قواعده القانون الدولي^(٣١٧).

٢- لا تزال هناك مصاعب تحول دون إنضمام الدول إلى المواثيق المتعلقة باللاجئين نتيجة لسوء الفهم السائد للآثار التي سيرتبها على الدول المنضمة^(٣١٨)، لجهة مخاوف الدول من ان تتحمّل أعباءً ماليّة ثقيلة، والتخوف أيضاً من هذا الانضمام الذي سيؤدّي إلى خلق توتر بين البلدان، باعتباره لا يتوافق مع ودية العلاقات بين الدول.

٣- أصبحت النزاعات المولدة لحالات اللجوء والتي تهتم بها المنظمات الدوليّة المتخصصة، أكثر تعقيداً، إذ أنها تقوم أيضاً بين دول وفئات لا تعترف أحياناً بدور هذه المنظمات، أو لا ترغب

^(٣١٧) راجع دراسات: جوفينشا باترنو - غيفش، أفكار حول العلاقة بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين: تعزيزها ونشرها، المجلة الدوليّة للصليب الأحمر، السنة الأولى، العدد الثاني، تموز / آب ١٩٨٨، ص ١٠٩.

^(٣١٨) ومن تلك الدول، لبنان والأردن.

فيه، بل تعرقله وتعارضه في داخل الدولة الواحدة، مما اضطرّ المجموعة الدولية أحياناً إلى تغليب حقّ "التدخل الإنساني" على مبدأ احترام سيادة الدولة، وحتم هذا الوضع على المنظمات الدولية، وخاصةً منها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، التعاون مع القوات العسكرية المسلحة، ما أفرز سلوكيات جديدة وتناقضات بين الطابع الإنساني للعمل التقليدي لتلك المنظمات وضرورة استعمال القوة لحماية فئات اللاجئين، وخاصة في مناطق النزاعات^(٣١٩).

٤- هناك اتجاه متزايد لغلق الأبواب في وجه مل يمسي اللجوء. فقد استحدثت بعض الحكومات التي تصلها تدفقات من ملتمسي اللجوء تدابير احترازيةً مشدّدة تمنع وصولها إلى أراضيها^(٣٢٠). وتشتمل هذه التدابير على شروط معقدة ومتعبة للحصول على التأشيرات لرعايا بعض البلدان.

٥- ان انتهاكات حقوق اللاجئين، لا تزال من الصعوبات التي يواجهها طالبو اللجوء، وهي تبدأ أولاً بإغلاق الأبواب في وجه طلباتهم، كما أنّ التعصب والعنصرية والخوف من الأجانب كثيراً ما يحول دون حصول اللاجئين على حقوقه الدنيا. وإضافة إلى ذلك، ففي بعض الحالات لا يراعى حتى الحد الأدنى من معايير معاملة ما يمس اللجوء، فالرد من المطارات ومن الحدود كثيراً ما يخلق مشاكل كبيرة لملتمس اللجوء^(٣٢١). فالرد يأخذ، أحياناً أشكالاً غير إنسانية، كإعادة ملتمس اللجوء إلى بلده إجبارياً، الأمر الذي يشكل خطراً عظيماً على حياته وأمنه وحرية.

٦- من الثابت أنّ حالة اللجوء، في الأصل حالة استثنائية عابرة، تزول بزوال الأسباب المؤدّة لها. غير أنّ عدم اتّخاذ القرار السياسي المناسب قد يسبّب في كثير من الأحيان استمرار هذه الوضعية، مثلما هو الحال بالنسبة إلى اللاجئين الفلسطينيين مثلاً.

٧- إنّ الاجراءات المتعلقة بتحديد مراكز اللاجئين لا تضمن، على الدوام وفي الكثير من البلدان المستقبلية للاجئين، حقوقهم المقرّرة. ففي بعض المناطق تأخذ عملية تحديد مركز اللاجئين طابع التعقيد بسبب الافتقار إلى التناسب بين الإجراءات والمعايير، الأمر الذي يؤدي إلى حرمان ملتمس اللجوء من فرصه لتحديد مركزه كلاجئ. مما يزيد من صعوبة تحديد مركز اللاجئين،

^(٣١٩) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية، مرجع سابق، ص ٥٢٤.

^(٣٢٠) فيصل شطناوي، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،

١٩٩٩، ص ٢٦.

^(٣٢١) المرجع ذاته، ص ٢٦٨.

لبعض الجنسيات التي تؤهل أصحابها للنظر في طلباتهم، بينما يمنع على أصحاب جنسيات أخرى إمكان تحديد مراكز لهم^(٣٢٢).

٨- إن دولاً ضعيفة كثيرة تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين لعدة سنوات وتدفع ثمناً باهظاً لذلك دون أن تؤخذ تضحياتها بعين الاعتبار، ودون أن تقيم مساهماتها مادياً ودون أن تدرج في قائمة الدول المانحة، مثال ذلك لبنان^(٣٢٣) والأردن^(٣٢٤). فلا بدّ من إنصافها بنتامين الدور الذي تنهض به بتخفيف مشاكلها في ميادين الديون الخارجية، فيصبح بذلك مبدأ "تقاسم الغير" ذا معنى مؤثر.

٩- بما أن الأوضاع الاقتصادية في دول العالم الثالث آخذة في التدهور، وبما أن الدول تبحث عن حلول لاقتسام الموارد النادرة، فإن عدد اللاجئين سيزداد دون شك، وستطول إقامتهم في البلدان المضيفة. والنزاعات العرقية في بلاد اللاجئين الأصلية هي أحد العوامل التي تؤدي إلى إطالة فترة بقاء اللاجئين خارج هذه البلاد، لذلك يجدر بالحكومات والمؤسسات الإنسانية أن تبادر إلى تحليل هذا الجانب من المشكلة والعمل على تشجيع الجماعات المتعددية على حل النزاع العرقي داخل بلادها. ولا بد من الاهتمام بأمر ظاهرة اللجوء لتجنيب العالم الكوارث الإنسانية^(٣٢٥).

١٠- إنّ الحديث عن اللاجئين يقتصر دوماً على المشاكل التي يحدثونها للدول، وعلى متاعب المجتمع الدولي في مواجهتها. وقليل هم الذين يبرزون أو يتحدثون عن مساهماتهم العلمية والثقافية والفنية في تطوير وتهيئة مجتمعات استقرارهم وتنميتها. فلا بدّ من السعي لإبراز حقيقة مآلها وتبيان الأسباب المكوّنة لظهور مشكلة اللجوء التي تشكل مصدر خطر على الأمن والسلام للمجتمع الإنساني الدولي.

١١- بما أننا دخلنا الألفية الثالثة، وبسبب ما نشهده من تأثيرات ومتغيرات عديدة، أبرزها العولمة والأحادية القطبية وتزايد الاضطرابات، على المستويين الدولي أو الداخلي، فإننا نجد أنّ مسألة

^(٣٢٢) مذكرة المفوض السامي، الوثيقة (E/1991/65)، مرجع سابق.

^(٣٢٣) مقابلة أجريت مع المسؤول الإعلامي لمكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في لبنان السيدة لور شراوي بتاريخ ٥ - تشرين الأول / أكتوبر ٢٠١٣.

^(٣٢٤) مقابلة أجريت مع المسؤول الإعلامي لمكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الأردن السيدة ديمة بجالي بتاريخ ٢٧ - حزيران / يونيو ٢٠١١.

^(٣٢٥) جاسون كلاي، العرقية عامل قوي وراء تدفق اللاجئين، اللاجئين في الوقت المعاصر، مصدر سابق، ص ٣٢.

اللجوء بعيدة في أغلب الأحيان عن تلك المتغيرات، فالالتزام السياسي الذي أظهره المجتمع الدولي في التصدي للجوء والنزوح في بعض البلدان كان غائباً في بلدان أخرى. ويتجلى افتقار الالتزام السياسي للدول بحل مشاكل اللاجئين، بشكل واضح في مرحلة ما بعد الصراع. فكثيراً ما يعود اللاجئين والأشخاص النازحون إلى أماكن تحتاج دعم السلام الهش والمصالحة وإعادة التأهيل والتعمير، الأمر الذي يترتب عليه بقاء الفجوة بين المساعدة الإنسانية ومعونة التنمية لأطول أجلاً^(٣٢٦).

١٢- نجد أنّ كثيراً من دول العالم تتخذ بعض التدابير التقليدية على نحو متزايد لردع اللاجئين. وقد قامت فئة من البلدان بالتنسيق فيما بينها بهدف الحد من قدوم اللاجئين، دون أن يرافق ذلك التنسيق بحث الأسباب التي دفعتهم إلى اللجوء، حتى أدّت تلك السياسات إلى وصف اللاجئين بأنهم ناس يحاولون التحايل على القانون.

ثانياً: المقترحات

بعد استعراض أهم الاستنتاجات التي وردت أثناء بحثنا مجال نظام الحماية الدولية، وأهم المعوقات التي تحول دون الوصول إلى تحقيق الحماية الدولية الكاملة للاجئين، لا بدّ من تقديم بعض التوصيات التي نعتقد أنها ضرورية وعملية في ميدان حماية اللاجئين ومساعدتهم قانونياً وإنسانياً:

١. إنّ مساعي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات الدولية للصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية، قد تحبط أحياناً بسبب هذه العوائق، الأمر الذي يتطلّب التزاماً من قبل المجتمع الدولي لإيجاد الحلول لهذه المشاكل؛ فالتعامل مع التحركات الإنسانية التي تنطوي على ملتجئين للجوء، لا بدّ من أن يأخذ نهجاً عالمياً يوازن بين الهموم الإنسانية تلك المتعلقة بحقوق الإنسان وبين الاعتبارات المتعلقة بالسياسة الخارجية ومراقبة الهجرة والمهاجرين. وإضافة إلى ذلك لا بدّ من أن يكون هناك تركيز على مسؤوليات الدول في هذا الموضوع لكي لا تقع المسؤولية على الدول المستقبلة للاجئين فقط.

^(٣٢٦) محمد الطراونة، دراسة بعنوان: آليات الحماية الدولية للاجئين ومصادقيتها، عمان، الأردن، متاحة على

الموقع (http://www.syrianlaw.net/international files/ 2.pdf. (5/9/2011), GM: 9.00 AM).

٢. على المجتمع الدولي أن يدرك أنّ ملتزمي اللجوء والنازحين قد دفعتهم أخطار وأسباب خارجة عن إرادتهم للبحث عن مكان آمن، وأنّ الدول معنية بتطبيق الالتزامات المفروضة على عاتقها بموجب الاتفاقيات الدولية، الأمر الذي يوجب التعامل مع قضية اللاجئين بأبعادها الإنسانية بعيداً عن المتغيرات السياسية^(٣٢٧).

٣. توسيع نطاق تطبيق مفهوم اللاجئ في الوثائق الدولية ذات العلاقة، ليشمل كل شخص هرب من بلده لتعرضه لتهديد في حياته أو أمنه أو حريته بسبب عنف شامل، أو عدوان أجنبي، أو منازعات داخلية، أو بسبب انتهاكات حقوق الإنسان، أو بسبب تسلط الأنظمة العنصرية الدكتاتورية المتفردة بسلطتها الظالمة التي تنتهك حقوق الإنسان، أو بسبب ظروف أخرى أدت إلى الإخلال بالنظام العام بدرجة خطيرة في بلده الأصلي.

٤. لا بدّ من تحديث وتطوير قانون اللاجئين، وسدّ ثغراته، وتكييفه ليتلاءم مع الاحتياجات الجديدة للاجئين التي تتطلب حماية قانونية فعّالة تشمل جميع اللاجئين والمشردين في جميع أنحاء العالم، دون أي تمييز.

٥. العمل على تشجيع الدول على الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين، وخصوصاً اتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ الخاصة باللاجئين والبروتوكول الملحق بالاتفاقية لعام ١٩٦٧، ودعوة الدول إلى استصدار تشريعات وطنية لتطبيق هذه الاتفاقيات ومواكبة نظام القانون الدولي للاجئين، وبذل كل الجهود الممكنة لضمان تطبيق هذا القانون على نحو يخدم صالح ملايين اللاجئين والنازحين في العالم^(٣٢٨).

٦. إنّ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، والتي تضطلع بالدور الرئيس في مجال تقديم الحماية والمساعدة إلى اللاجئين في جميع أرجاء العالم، تعاني أزمة مالية خطيرة يمكن أن تحد بشكل خطير من قدرتها على القيام بمسؤولياتها الأساسية. ولذلك، إذا أُريدَ للمفوضية أن تقوم بالمسؤوليات التي عهدَ بها إليها، وإذا أُريدَ تجنّب زيادة المعاناة وإيجاد فرص

^(٣٢٧) محمد الطراونة، دراسة بعنوان: آليات الحماية الدولية للاجئين ومصادقتها، مصدر سابق.

^(٣٢٨) المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جدول أعمال بشأن الحماية، محررون رئيسيون: جوزيه ريره ومارلين أشيرون، طباعة دار النخيل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، آذار / مارس ٢٠٠٣، ص ٣٣.

لحلّول دائمة، فعلى المجتمع الدولي أن يعمل على توفير الموارد الأساسية التي تحتاج إليها أنشطة المفوضية، وسدّ الفجوة الكبيرة في ميزانيتها^(٣٢٩).

إنّ مشكلة اللاجئين لا يمكن حلّها بجهود أحاديّة الجانب، فلا بدّ من إشعار المجتمع الدولي بمسؤولياته الإنسانية والقانونية تجاه هؤلاء اللاجئين، وإيجاد نظام قانوني دولي متطور ومتكامل، بعيداً عن التدخّلات السياسية، ووضع إجراءات أكثر صرامة، تكفل تطبيق هذا القانون من جهة، والعمل على دراسة وبحث مشاكل اللاجئين بحثاً تفصيلياً من أجل الوصول إلى حلول نهائية لها، من جهة أخرى.

^(٣٢٩) غوتيريش/ المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ضمن تصريح له، ومتاح على الموقع الآتي:
<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/845952E2-7168-442D-8024-A70D5F0621Bo>.
(5/9/2011), GM 6:00 AM.

المراجع والمصادر

الكتب العامة:

١. أحمد أبو الوفا، العلاقات الدولية، دراسة لبعض جوانبها القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٩.
٢. أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤.
٣. أحمد الرشيد، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، مكتبة الشروق الدولية، الأردن، ٢٠٠٣.
٤. أحمد سي علي، حماية الأشخاص والأموال في القانون الدولي الإنساني، دار الأكاديمية للطبع والنشر والتوزيع، الدار البيضاء، الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٥. إسماعيل عبد الرحمن وآخرون، الأسس الدولية للقانون الدولي الإنساني، دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، إعداد نخبة من المتخصصين والخبراء، تقديم أحمد فتحي سرور، إصدارات بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، ٢٠٠٦.
٦. حامد سلطان، القانون الدولي العام، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٨٧.
٧. خليل حسين، العلاقات الدولية، النظرية والواقع، الأشخاص والقضايا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٨. سعدى محمود الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١١.
٩. سليمان عبد المنعم، النظرية العامة لقانون العقوبات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣.
١٠. سهيل حسين الفتلاوي وعماد محمد ربيع، القانون الدولي الإنساني، الجزء الخامس من موسوعة القانون الدولي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.

١١. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، طبعة مصورة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢.
١٢. عائض القرني، السيرة النبوية، الرياض، ٢٠٠٧.
١٣. علي عبد الرزاق الزبيدي وحسان محمد شفيق، حقوق الإنسان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.
١٤. فيصل شطناوي، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٩.
١٥. محمد الطراونة، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، الأردن، ٢٠٠٣.
١٦. محمد المجذوب وطارق المجذوب، القانون الدولي الإنساني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.
١٧. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦.
١٨. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٤.
١٩. محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية) الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.
٢٠. محمود شريف بسيوني وآخرون، حقوق الإنسان، دراسات تطبيقية عن العالم العربي، المجلد الثالث، دار العلم للملايين، لبنان، ١٩٨٩.
٢١. محمود شريف وآخرون، حقوق الإنسان، الوثائق العالمية والإقليمية، المجلد الأول، دار العلم للملايين، لبنان، ٢٠٠١.
٢٢. مصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٤.
٢٣. نعمان عطا الله الهيتي، حقوق الإنسان: القواعد والآليات الدولية، الطبعة الأولى، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، ٢٠٠٧.

الكتب المتخصصة:

١. إسماعيل عبد الرحمن، الأسس الدولية للقانون الدولي الإنساني، دراسات القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، تقديم أحمد فتحي سرور، بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ICRC القاهرة، ٢٠٠٦.
٢. إلهام محمد العاقل، مبدأ عدم تسليم المجرمين في الجرائم السياسية، مركز دراسات العالم الإسلامي، الطبعة الأولى، مالطا، ١٩٩٣.
٣. برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، دراسة في حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٨.
٤. حازم محمد عتلم، قانون النزاعات المسلحة غير الدولية، دراسات القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، تقديم أحمد فتحي سرور، بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ICRC، القاهرة، ٢٠٠٦.
٥. عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيد بين العربي والدولي، الطبعة الأولى، بيسان للنشر والتوزيع والإعلام، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.
٦. عبد المنعم زمزم، المركز القانوني للأجانب في القانون المقارن والقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤.
٧. عصام نعمة اسماعيل، ترحيل الأجانب، دراسة تحليلية في ضوء القانون والإجتهد اللبناني والدولي، بدون دار نشر، بيروت، ٢٠٠٣.
٨. فريتنس كالهوفن وليزابيت تغليد، ضوابط تحكم خوض الحرب، مدخل للقانون الدولي الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، ٢٠٠٤.
٩. فؤاد عبد المنعم رياض، الوسيط في الجنسية ومركز الأجانب، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٨٨.
١٠. كلوديو زانغي، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، بطرس بطرس غالي، تقديم محمد البجاوي، نقل الكتاب عن اللغة الإيطالية فوزي عيسى، مع إسهامات رفاعة بن عاشور ويسام بكرة، مكتبة لبنان / ناشرون، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦.

١١. لكس تاكنيرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠.
١٢. محمود أحمد ابراهيم، الحروب الأهلية في أفريقيا، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، مصر، ٢٠٠١.
١٣. معتز فيصل العباسي، التزامات الدولة المحتلة تجاه بلد المحتل، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.
١٤. ناجح جرار، اللاجئين في الوقت المعاصر، ترجمة بشير شرف، الطبعة الثانية، البرنامج الأكاديمي للهجرة القسرية، بتمويل من مؤسسة فورد، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ١٩٩٥.
١٥. نبيل بشر، المسؤولية الدولية في عالم متغير، بدون دار نشر، مصر، ١٩٩٤.
١٦. نجاتي سيد أحمد سند، نظرية الجريمة السياسية في القوانين الوضعية المقارنة وفي الشريعة الإسلامية، شركة الطويحي للطباعة، مصر.
١٧. نجوى مصطفى حساوي، حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية والمفاوضات الفلسطينية - الإسرائيلية، مركز الزيتونة للدراسات والإستشارات، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.
١٨. هشام حمدان، دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف، الطبعة الأولى، دار عويدات الدولية، بيروت، لبنان، ١٩٩٣.
١٩. هشام صادق وعكاشة محمد عبد العال وحفيظة السيد الحداد، الجنسية ومركز الأجانب: دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
٢٠. يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، بدون دار نشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٣.

الرسائل:

١. بابكر محمد علي عبد الرحمن، النظام القانوني الدولي للاجئين وتطبيقاته في الوطن العربي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

٢. تمارا أحمد برو، اللجوء السياسي بين النظرية والتطبيق في ضوء القانون الدولي العام، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٩.

المقالات العربية في المجالات والدوريات:

١. إبراهيم بدوي الشيخ، حقوق الإنسان بين المجتمع الدولي والمجتمعات القومية، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٣٤، ١٩٧١.

٢. أحمد أبو الوفا، أحكام المحكمة في قضية الأنشطة الحربية وشبه الحربية في نيكاراغوا وضدها، المجلة المصرية للقانون الدولي العام، المجلد ٤٢، ١٩٨٦.

٣. أيمن ديب الهلسة، البديل الداخلي للحماية الدولية في ظل اتفاقية جنيف لسنة ١٩٥١ الخاصة بالمركز القانوني للاجئ، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٣٤، العدد الثاني، ٢٠٠٧.

٤. جان - ميشيل مونو، دور اللجنة الدولية لصالح مفقودي غزو الكويت وحرب الخليج، مجلة الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، العدد الرابع والأربعون، فريق، ٢٠٠٨.

٥. جوفينشا باترنو - غيفش، أفكار حول العلاقة بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين، تعزيزها ونشرها، المجلة الدولية للصليب الأحمر، السنة الأولى، العدد الثاني، تموز / آب ١٩٨٨.

٦. خديجة المضمض، حق اللجوء وحقوق الإنسان في العالم العربي: بعض النصوص التي صدرت في الآونة الأخيرة في مجال حقوق الإنسان واللاجئين، مجلة الهجرة القسرية، أبريل / نيسان ١٩٩٩.

٧. راشيل بريت ووايف ستار، قانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني: الجوانب المتوازنة والدروس المستفادة والنظرة المستقبلية، رؤية منظمة غير حكومية، مختارات من أعداد ٢٠٠١، المجلة الدولية للصليب الأحمر.

٨. رشاد السيد، إبعاد الأجانب وحقوق الإنسان، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث، ١٩٩١.

٩. رشاد عارف السيد، مدى سلطة الدولة في رد اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الثاني، السنة الثانية والأربعون، تموز / يوليو، ٢٠٠٠.
١٠. سلافة طارق عبد الكريم، الحرب ومبدأ عدم رد اللاجئين، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، المجلد الأول، ٢٠٠٨، العراق.
١١. عبد الحميد الوالي، حماية للاجئين في العالم العربي، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٤٨، أبريل / نيسان ٢٠٠٢.
١٢. عبد الله الجعلي، الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٤٠، ١٩٨٤.
١٣. علي صادق أبو هيف، الإلتجاء للسفارات والدول الأجنبية، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢٢، سنة ١٩٦٦.
١٤. فرانسوان كريل، سياسة اللجنة الدولية للصليب الأحمر تجاه اللاجئين والمدنيين النازحين داخل بلدانهم، المجلة الدولية للصليب الأحمر، اللجنة للصليب الأحمر، مختارات من أعداد، ٢٠٠١.
١٥. فيليب لا فوايبييه، اللاجئين والأشخاص المهجرون، القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، السنة الثامنة، العدد الثاني والأربعون، مارس / أبريل ١٩٩٥.
١٦. ماريوف حاروف - تافل، الإجراءات الدولية التي تتخذها اللجنة الدولية للصليب الأحمر إزاء ارتكاب أعمال العنف داخل البلاد، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٣١ أيار / مايو ١٩٩٣ - حزيران / يونيو.
١٧. محمد جمعة ولمياء مخيمر، الآثار القانونية لتحول الأمم المتحدة من عمليات حفظ السلام في ظل ميثاق الأمم المتحدة إلى "عمليات السلام" المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد ٥٧، ٢٠٠١.
١٨. محمود السيد حسن داود، حماية اللاجئين إبان النزاعات المسلحة، مجلة السيادة الدولية العدد ١٦٢، المجلد ٤٠، ٢٠٠٥.

١٩. محي الدين محمد قاسم، التزامات اللاجئين، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٥٤،
١٩٩٨.

٢٠. مصطفى كمال اسماعيل، إبعاد الأجانب، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الرابع،
١٩٤٧.

المحاضرات والندوات:

١. حازم حسن جمعة، مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية، كلمة أقيمت أثناء ندوة أقامها
مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.

٢. حسني محمد المومني، اللجوء والبعاد الإنساني، حقوق الإنسان، الحق في المساعدة، مركز
دراسات اللاجئين والنازحين، جامعة اليرموك، إربد - الأردن.

٣. رسالة الأمين العام بمناسبة اليوم العالمي للاجئين، حزيران، ٢٠٠٦.

٤. عبد الحميد الوالي، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تحديات دائمة في مواجهة معضلة
اللجوء، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، إربد - الأردن.

٥. محمد شوقي عبد العال، حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، كلمة أقيمت أثناء ندوة
أقامها مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة ١٩٩٦.

٦. مركز بديل، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق الإنسان والمواطنة واللاجئين، الحماية المؤقتة
وانطباقها على قضية اللاجئين الفلسطينيين، أو أوراق عمل قدمها المركز في آب - أغسطس
٢٠٠٠.

٧. مركز بديل، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، الدليل الخاص بحماية
اللاجئين الفلسطينيين: سد فجوات الحماية الدولية: الحماية في الدول الموقعة على الاتفاقية
الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، بيت لحم، فلسطين، ٢٠٠٩.

٨. مركز زايد للتنسيق والمتابعة، اللاجئين بين القيود والحقوق، دولة الإمارات العربية المتحدة،
١٩٩٥.

٩. ندوة بعنوان (حق اللجوء وقانون اللاجئين في البلدان العربية) نظمها المعهد الدولي للقانون
الإنساني تحت رعاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، عقدت في مدينة سان
ريمو ١٩٨٤.

إصدارات المنظمات الدولية والإقليمية:

١. الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا): الإتجاهات السائدة في أثناء النزاعات وتداعياتها: التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزوح واللجوء بفعل النزاعات في منطقة الإسكوا، العدد (١)، ٢٠٠٩.
٢. المعهد العربي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية: خمسون سنة من العمل الإنساني، إشراف زهير الشلي: المندوب المشرف للمفوضية في تونس، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، ٢٠٠١.
٣. "تعرف على اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، من منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة التاسعة، تشرين الثاني / نوفمبر، ٢٠٠٨.
٤. سبيس دي روفر، الخدمة والحماية، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، حقوق الإنسان والقانون الإنساني، جنيف، ١٩٩٨.
٥. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم: بحثاً عن حلول، ١٩٩٥.
٦. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، خمسون عاماً من العمل الإنساني، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠.
٧. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مدخل للحماية الدولية للاجئين: حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، منشورات باللغة العربية، جنيف، سويتزلاند، ١/آب/٢٠٠٥.
٨. المفوضية السامية للأمم المتحدة، جدول أعمال بشأن الحماية، محررون رئيسيون: جوزية ديريه ومارلين أشيرون، طباعة دار النخيل للنشر والتوزيع الطبعة الثانية، آذار / مارس، ٢٠٠٣.

المعاهدات والوثائق الدولية:

١. اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لسنة ١٩٥١.
٢. الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية.
٣. اتفاقية منظمة الإتحاد الأفريقي الخاصة باللاجئين لسنة ١٩٦٩.
٤. إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي.

٥. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
٦. بروتوكول سنة ١٩٦٧ والملحق باتفاقية ١٩٥١.
٧. دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين بمقتضى اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف ١٩٧٩.
٨. الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب.
٩. نصوص المبادئ التوجيهية الخاصة بالنازحين داخلياً / وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1998/42/Add.
١٠. النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

مواقع الإنترنت:

1. <http://www.unhcr.org>.
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
2. <http://en.wikipedia.org/wiki/International-Refugee-Organization>.
المنظمة الدولية للاجئين.
3. <http://www.icmc.net/glossary/term/272>.
اللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة.
4. <http://www.un.org>.
موقع منظمة الأمم المتحدة.
5. <http://www.icrc.org>.
اللجنة الدولية للصليب الأحمر.
6. <http://aljazeera.net/NR/exeres>.
قناة الجزيرة الفضائية.
7. <http://www.crisisgroup.org/home/indexcfm?id=5563>.
اللجوء والهجرة في منطقة المشرق العربي، المجموعة الدولية للأزمات.
8. <http://www.brookings.edu/seeches/2007/0927-Africa-Kalin.aspx>

بروتوكول البحيرات العظمى على المشردين داخلياً: التحديات والإستجابات.

9. <http://www.syrianlaw.net/internationalfiles/2.pdf>.

محمد الطراونة، دراسة بعنوان: آليات الحماية الدولية للاجئين ومصادقيتها.

10. <http://law.upd.ph/plj/images/file>.

رابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان).

11. <http://www.un.org/ar/ga/>.

الجمعية العامة للأمم المتحدة.

الكتب باللغة الإنكليزية

1. Ahmed Abou – El wafa, The Right to Asylum between Islamic Shari'ah and International Refugee Law, A Comparative Study / Riyadh: 2009.
2. Chemini, B.S. International Refuge, a reader (sage. publications New Delhi / thousand oaks / London 2001).
3. Frances Nicholson and Patrick Twomey, Refuge Right and Realities: Evolving International Concepts and Regimes. CambridgeUniversity Press, 1999.
4. Grahl – Maddsen A. The status of Refugees International Law. Volume II.A.W. Sijthoff – Leiden. 1972.
5. Grahl – Madsen A., The status of Refugees in International Law, Leyden: A.W. sijthoff, 1966.
6. Grahl – Madsen A.: Territorial Asylum, Stockholm. 1980.
7. Guy S. Good Win – Gill and H  l  ne Lambert. Refuge law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union, Cambridge University Press. 2010.
8. Guy S. Good Win – Gill and Jane MC Adam. The Refugee in International Law, 3rd ed, Oxford University Press Oxford. 2008.

9. Guy S. Goodwin – Gill. The Refugee in International Law, second edition, Glendon press oxford. 1996.
10. James C. Hathaway. The Right of Refugees under International Law. Cambridge University Press – first published. 2005.
11. John Vrachas. Kim Boyd. Mirko Bagaric. Penny Dimopoulos. Migration and Refugee law Principles and Practice in Australia, Cambridge, university press. 2005.
12. Judicial Dialogue in the European Union, Cambridge University Press. 2010.
13. Niraj Nathwani. Rethinking Refugee Law. The Hague, The Netherlands. 2003.

المجلات باللغة الإنكليزية:

14. N. Geissler, The International Protection of Internally Displaced Persons. International Journal Refugee Law 1999 – 11, p. 451.
15. Roman Boed, The state of the Right of Asylum in International Law, Cambridge University Press 1998.
16. Walter Kalim. Flight in Times of War. International Review of the Red Cross. September 2001. Vol 83. No 8.

فهرس المحتويات

الموضوع:	الصفحة
المقدمة.....	١
الفصل الأول: الاطار القانوني للحماية الدولية.....	٦
المبحث الأول: تعريف الحماية الدولية.....	٧
المطلب الأول: أصل اللجوء وتطوره.....	٧
الفرع الأول: نشوء حق اللجوء.....	٨
الفرع الثاني: تطور حق اللجوء.....	٩
الفرع الثالث: المستفيد من الملجأ.....	١٢
المطلب الثاني: أنواع الحماية الدولية للاجئين.....	١٩
الفرع الأول: الحماية المؤقتة.....	١٩
الفرع الثاني: حماية النازحين داخلياً.....	٢٤
المبحث الثاني: الإتفاقيات الدولية النازمة لحماية اللاجئين.....	٣٢
المطلب الأول: الإتفاقيات الدولية المتعلقة باللاجئين.....	٣٢
الفرع الأول: إتفاقية جنيف ١٩٥١.....	٣٢
الفرع الثاني: بروتوكول ١٩٦٧.....	٤٢
المطلب الثاني: الإتفاقيات الإقليمية.....	٤٤
الفرع الأول: اتفاقية منظمة الإتحاد الإفريقي.....	٤٤
الفرع الثاني: الإتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين.....	٥٢

٦٢	الفصل الثاني: الإلتزامات القانونية المتبادلة بين اللاجئين ودولة الملجأ.....
٦٣	المبحث الأول: حقوق والتزامات اللاجئين وفقاً لمبادئ الأمم المتحدة.....
٦٣	المطلب الأول: حقوق اللاجئين في دولة الملجأ.....
٦٤	الفرع الأول: مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الإضطهاد.....
٧٠	الفرع الثاني: تقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين.....
٧٢	الفرع الثالث: حق الإعتراف للاجئين بمركز قانوني قريب من مركز رعايا دولة الملجأ
٧٤	الفرع الرابع: عدم تسليم المجرمين والمضطهدين السياسيين.....
٨٠	المطلب الثاني: الإلتزامات المترتبة على اللاجئين في دولة الملجأ.....
٨٠	الفرع الأول: التزامات اللاجئين وعلاقتها باعتبارات الأمن الوطني والداخلي.....
٨٦	الفرع الثاني: التزامات اللاجئين على أساس حسن العلاقات بين الدول.....
٩٢	المبحث الثاني: القانون الدولي الإنساني وحماية اللاجئين.....
٩٢	المطلب الأول: اللجنة الدولية للصليب الأحمر وحماية اللاجئين.....
٩٥	الفرع الأول: اللجنة الدولية للصليب الأحمر.....
٩٧	الفرع الثاني: دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في حماية اللاجئين.....
١٠١	المطلب الثاني: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.....
١٠٢	الفرع الأول: تأسيس المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.....
١٠٥	الفرع الثاني: ميزات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.....
١٠٩	الفرع الثالث: دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في معالجة ظاهرة اللجوء.....
١١٧	الخاتمة.....
١٢٣	المراجع والمصادر.....