

## مداخلة للمشاركة في الملتقى الوطني حول

"الهجرة واللجوء من سوريا ودول الساحل الإفريقي إلى الجزائر- المعضلة والحل-"

الأستاذ: ميهوب يزيد - أستاذ محاضر قسم ب .

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريريج.

عنوان المداخلة: "تقاسم الأعباء كأساس لتكريس المسؤولية الدولية المشتركة تجاه اللاجئين"

المحور الثالث: آليات التعامل مع ظاهرتي الهجرة واللجوء.

---

## مقدمة:

ما من شك أن النظام الدولي الحالي للاجئين حقق نجاحات مقبولة خلال فترة الخمسين عاما الماضية فيما يتعلق بتخفيف معاناة هذه الفئة من الأشخاص. غير أن الكم الهائل والمتزايد لأعداد اللاجئين المرتبط بالزيادة الطردية لبؤر التوتر والنزاعات في العالم أفضى إلى بروز فجوات بين الحقوق التي يحتويها هذا النظام وواقع اللاجئين في الميدان. وقد أسهم في هذا الواقع بشكل خاص التركيز غير المتوازن لتدفقات اللاجئين في مختلف أنحاء العالم مع العجز المصاحب له من الدول المستضيفة في مواجهة ذلك التدفق بسبب شح الإمكانيات في بعض الأحيان والنفور من تبعات استقبال هؤلاء الأشخاص في أحيانا أخرى. و على الرغم من أن اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 يحصيان أكثر من 145 طرف فيهما فإن أعمال النموذج التقليدي لسريان الالتزامات الدولية القائم على التزام الدول التي يوجد عليها لاجئ بتمكين اللاجئين من الحقوق المضمونة بأحكام الاتفاقية والبروتوكول أفضى إلى توزيع غير عادل للأعباء على الدول الأطراف في النظام الدولي للاجئين. وغالبا ما تتحمل تلك الأعباء الدول المجاورة لبؤر التوتر والنزاعات المسلحة داخلية أو دولية كما هو الحال الآن بالنسبة لتركيا والأردن في حالة سوريا والعراق والحال كذلك بالنسبة للجزائر بالنسبة لمنطقة الساحل الإفريقي. وحالة باكستان بالنسبة لأفغانستان... الخ. وفي مقابل ذلك تبقى مسؤولية الدول الأطراف الأخرى غير معنية بصفة مباشرة بمشكلة اللاجئين ما داموا غير موجودين على أراضيها، وقد تبقى تلك المسؤولية قائمة على المستويين الأخلاقي أو الإنساني على أحسن تقدير. وهو ما أدبالي عدم أعمال الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ أو طالب اللجوء أو انتهاكها في بعض الأحيان وهو ما عبر عنه بالثغرات المتعلقة بالتنفيذ

ويبدو من خلال هذا أن التحدي الرئيسي الذي يواجه النظام الدولي الحالي للاجئين هو تكملة نموذج "إقليمية الالتزامات تجاه اللاجئين" بنموذج "الالتزامات الدولية الجماعية" وهو نموذج يقوم أساسا على تحميل كل الدول مسؤولياتها تجاه أزمة اللاجئين بغض النظر عن مكان تواجد اللاجئ. وترتكز هذه الفكرة على تقاسم الأعباء Burden-sharing التي نادى بها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في السنوات الأخيرة وحاول جانب من الفقه الدولي التأسيس لهذه الفكرة انطلاقا من الصكوك الدولية نفسها الخاصة باللاجئين كما شكلت ولا زالت مطلبا ملحا للدول المستضيفة للاجئين. ومهما تكن القيمة القانونية لهذا الفكرة فإن لها من المنافع والأثار الإيجابية الجمة على المستويين الواقعي والحقوقى بالنسبة لمشكلة اللجوء كما سيتم توضيحه في هذه المداخلة.

وعليه فإن مداخلتنا تنصب أساسا على محاولة توضيح معنى تقاسم الأعباء تجاه مشكلة اللاجئين والبحث في الأسس القانونية لهذه الفكرة ودورها في تكريس المسؤولية المشتركة للدول تجاه اللاجئين وكذا الانعكاسات الإيجابية لإعمال هذه المسؤولية على الوضع العام للاجئين.

وعليه قسمنا مداخلتنا إلى العناصر التالية:

أولاً- مفهوم تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين.

ثانياً- الأساس القانوني للتضامن وتقسيم الأعباء فيما يتصل باللاجئين.

ثالثاً- أهمية التضامن الدولي وتقسيم الأعباء تجاه اللاجئين.

رابعاً- الاطار العام لتقسيم الأعباء والتعاون الدولي في سياق اللاجئين.

خامساً: التجسيد العملي لتقسيم الأعباء تجاه اللاجئين.

—

أولاً- مفهوم تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين:

تشير التقارير الصادرة عن المفوضية النان مسؤولية تلبية احتياجات اللاجئين ليست موزعة بالتساوي بين الدول، حيث ان هناك 80 بالمائة من اللاجئين يعيشون في العالم النامي وغالبا في بلدان تفتقر الى الموارد اللازمة لتلبية احتياجاتهم. وهناك قد غير كاف من التفهم والادراك حول الاثار المترتبة على الدول المستضيفة للاجئين في العالم النامي، بما فيها تلك التي ليست طرفا في اتفاقية 1951. و عدم تقاسم الاعباء يمكن ان يكون له تاثير ضار على توفير الحماية اللازمة للاجئين.

وعلى العكس من ذلك فإن تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين يعني توزيع تكلفة الهدف المشترك لحماية اللاجئين وتسيير وإدارة تدفقات اللاجئين من خلال الاعتراف بأن بعض الدول تتحمل حصة غير متناسبة من هذا العبء وبالمقابل يكون لدول أخرى مسؤولية للتخفيف من هذا العبء، وعلى ذلك فإن تقاسم الأعباء يستلزم إذا دعما لحماية للاجئين خارج إقليم الدولة المستضيفة المحتملة لجزء من الأعباء تجاه اللاجئين.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - انظر:

## ثانيا- الأساس القانوني للتضامن وتقاسم الأعباء فيما يتصل باللجئين

### أ- الأساس المستمد من الصكوك الدولية :

لقد أكدت الصكوك الدولية المتعلقة باللجئين وباستمرار على أهمية التضامن الدولي وتقام الأعباء.

فالفقرة الرابعة من ديباجة اتفاقية 1951 الخاصة بحماية اللاجئين تعترف صراحة إلى أن: "منح الحق في الملجأ قد يلقي أعباء باهظة على عاتق بلدان معينة وان ذلك يجعل من غير الممكن دون تعاون دولي إيجاد حل مرض لهذه المشكلة التي اعترفت الأمم المتحدة بدولية أبعادها وطبيعتها".

كما يمكن استخلاص المبدأ ضمناً من خلال الاتفاقية وغرضها. ذلك ان الدول المصدقة بقبولها للاتفاقية تون قد وافقت من المفروض على ان مساعدة اللاجئين تشكل امراً ضرورياً للاجئين انفسهم ولصيانة مصلحة المجتمع الدولي ككل. وقد نصت الاتفاقية على أن الدول تبذل ما في وسعها للحيلولة دون أن تصبح مشكلة اللاجئين سبباً للتوتر بين الدول ( الفقرة 5 من الديباجة). ويتطلب هذا وذلك على الأقل التزاماً مجرداً لدعم حماية اللاجئين بعيداً عن حدود الدولة لمنع تحمل دولة أخرى بمفردها أعباء اللاجئين.

وعلى الصعيد الإقليمي كان هناك اعتراف متكرر بالحاجة إلى التضامن الدولي وتقاسم الأعباء.

فعلى سبيل المثال تنص المادة 2 / الفقرة الرابعة من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969 المنظمة للجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا على انه: حينما تجد دولة عضو صعوبة في مواصلة منح اللجوء للاجئين لهذه الدولة العضو ان تتوجه مباشرة إلى دول أعضاء أخرى ومن خلال منظمة الوحدة الإفريقية وتقوم الدول الأعضاء الأخرى بروح التضامن الإفريقي والتعاون الدولي باتخاذ التدابير المناسبة للتخفيف من عبئ منح اللجوء الواقع على الدولة العضو.

ولقد أشار عدد من نصوص الاتحاد الأوروبي إلى الحاجة إلى التضامن الدولي وتقاسم الأعباء، ومن بينها قرار المجلس بشأن تقاسم الأعباء فيما يتعلق بقبول الأشخاص المشردين وإقامتهم الذي اعتمده وزراء الداخلية والعدل في مجلس الاتحاد الأوروبي سنة 1995. وتوجيه مجلس الاتحاد الأوروبي EC/55/2001 المؤرخ في 2001/06/20 بشأن المعايير الدنيا لإعطاء الحماية المؤقتة في حالة تدفق النازحين بأعداد كبيرة وعلى التدابير التي تعزز التوازن بين جهود الدول الأعضاء في استقبال هؤلاء الأشخاص وتحمل العواقب المترتبة على ذلك.

و يمكن الإشارة أيضاً إلى إعلان كارثاخي نابشأن اللاجئين، والندوة حول الحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى والمكسيك وبما،  
22 نوفمبر 1984، الجزء الثاني، الفقرة 2، وإعلان الأمم المتحدة بشأن اللجوء الإقليمي لعام 1967 ( المادة 2/2).  
وملحق مبادئ بانكوك لعام 1966 الخاص بمعاملة اللاجئين الذي اعتمده اللجنة الاستشارية الأفروآسيوية.

أما المفوضية السامية لشؤون اللاجئين فقد وجهت باستمرار الدول إلى ضرورة النظر إلى التضامن الدولي  
وتقاسم المسؤوليات والأعباء بوصف ذلك حلاً لمشكلة اللاجئين. ويوجد أكثر من 30 استنتاجاً من استنتاجات  
اللجنة التنفيذية للمفوضية في هذا الصدد. ومن أهمها الاستنتاج رقم 22 لعام 1981. والذي جاء فيه أن  
التدفق الجماعي قديماً عاباً باهظة على بعض البلدان، ولا يمكن تحقيق حل مرضي دون تعاون دولي. و  
ينبغي للدول، في إطار التضامن الدولي وتقاسم الأعباء، اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمساعدة  
الدول لتبنيها  
تعرفت فقط على اللاجئين بناء على طلبها.

وكذلك الاستنتاج رقم 77 لعام 1995 الذي يطلب فيه إلى جميع الدول أن تبني تضامنها الدولي ومشاركتها في  
تحمل الأعباء مع بلدان اللجوء، لا سيما البلدان المحدودة الموارد سياسياً وبالطرق الملموسة الأخرى التي تعزز  
قدرتها على الحفاظ على سياسة لجوء كريمة.

### الأساس المستمد من عالمية معيار التضامن الدولي :

يستند النظام الدولي للحماية على مبدأ التضامن الدولي. الذي تم النص عليه في ميثاق الأمم المتحدة وتشير المادة 1 فقرة  
3 إلى أن من مقاصد الأمم المتحدة  
تحقيق التعاون الدولي لحل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وتعزيز احترام حقوق الإنسانو  
الحرية الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بين الجنس واللغة والدين ولا تفرق بين الرجال والنساء.  
كما تشير الفقرة 4 جعل هذا الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة.  
وعليه فإنه ومن المفروض أن الدول المصدقة تكون قد التزمت بالقيمة المعيارية للعمل معاً للوصول إلى حلول  
للمشاكل الدولية. ولا شك أن مشكلة اللاجئين تعد إحدى تلك المشاكل.

ورغم أن الميثاق لا يحتوي على تفاصيل لتوزيع وتقاسم المسؤوليات لمواجهة المشاكل الدولية فإنه يمكن النظر  
إلى قيمة التعاون الدولي كأساس للمسؤولية المشتركة للدول تجاه اللاجئين خاصة خارج حدودها الإقليمية. ومن بين  
المفاهيم الأخرى الموجودة في الميثاق والتي تدعم المسؤولية المشتركة تجاه اللاجئين ما جاء النص عليه في  
المادة 55 : تتعهد الأمم المتحدة ب: ( أ )

تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباباً لاستخدام المتصل للفردي والنهوض بوضعها والتطور والتقدم اقتصادياً واجتماعياً. (ب)  
تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم. (ج)

أنيشيعفياالعالماحترامحقوقالإنسانوالحرىاتالأساسيةللجميعبلاتمييزبسببالجنسأواللغةأوالدين،ولاتفريقبينالرجالوالنساء،ومراعاةثلكالحقوقوالحرىاتفعلاً.

56

المادة

وتنص

علنتعهدجميعالأعضاءبأنيقوموا،منفردينأومشتركين،بمايجبعليهمنعملبالتعاونمعالهيئةلإدراكالمقاصدالمنصوصعليهافبالمادة55.

ان التعهد المشار إليه في هذه المادة لحل المشاكل الدولية يعني انه غير محصور بالنسبة للدول في مواجهة رعاياها فقط بل بالعكس فانه يصف أنواع المشاكل التي ينبغي عل الدول ان تعمل على حلها بالتعاون والتضامن الدوليين.ومع أن القائمة لا تشير صراحة إلى مشكلة اللجوء فان الفشل في حماية اللاجئين وإدارةالأزمات المرتبطة بها قد يقود إلى مجموعة المشاكل ذاتها المشار إليها.

وتشير الممارسة الدولية إلى تجند المجتمع الدولي لمواجهة تدفق اللاجئين في حالات معينة تجسيدا لفكرة تقاسم العبء والمسؤولية تجاه اللاجئين. ومن هذه التجارب خطة العمل المعتمدة بشأن لاجئي الهند الصينية لسنة 1989. وخطة العمل الشاملة بشأن اللاجئين في أمريكا الوسطى لعام 1989 ويوغسلافيا سنة 1992.

## ب- الأساس المستمد من عالمية حقوق الإنسان والالتزاماتفي مواجهة الكافة و مسؤولية الحماية

اذا كان الهدف الرئيسي للنظام الدولي للاجئين هو تمكين طالبي اللجوء من صفة اللاجئ وإصباغ الحماية بمقتضى أحكام الاتفاقية والبروتوكول والاستفادة بالتالي من الحقوق التي تمنحها الاتفاقية ولكن الملاحظ أن الحقوق التي تشير إليها الاتفاقية ليست كلها حقوقا لصيقة أو خاصة باللاجئين بل أنها في معظمها تندرج ضمن حقوق الإنسان التي يتمتع بها الأشخاص العاديون بمعزل عن وضع اللجوء وعلى ذلك فان القانون الدولي لحقوق الإنسان بمصادره المختلفة يشكل أساسا لحماية اللاجئ وتبرز هذه العلاقة بشكل خاصبماأنقانونحقوقالإنسانينطبقعلجميعالأشخاص،بمنفيهماللاجئين،وبصرفالنظرعنوضعهمالقانوني،فإن قانون حقوق الإنسان هو معيار نموذجي مفيد لتقييم نوعية المعاملة التي تتوفرها البلدان لللاجئين وطالبي اللجوء علأراضيها. ولهذا أهمية خاصة عندما لا تكون الدول أطرافا في أي واحد من المعاهدات المتعلقة باللاجئين (اتفاقية 1951 أوبروتوكول 1967 أواتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي).

وهكذا فان بعض الحقوق التي أصبحت تشكل حمايتها جزء من الالتزامات في مواجهة الكافة كحظر الإبعاد مع وجود خطر التعرض للتعذيب أو المعاملة المهينة أو اللإنسانية تزيد في واجبات الدول لتحمل مسؤولياتها تجاه اللاجئين وتقاسم الأعباء والمسؤوليات.

إن فكرة مسؤولية الحماية التي روج لها في السنوات الأخيرة كوسيلة لشرعنة التدخلات الدولية في مواجهة الانتهاكات الداخلية لحقوق الإنسان لا يوجد ما يمنع من تفعيلها في نطاق الحماية الدولية للاجئين. وإذا

كانأحد التحديات الرئيسية التي تقوم عليها مسؤولية الحماية هو تحدي المنع ( بمعنى الوقاية من الانتهاكات ) فان التعاون الدولي وتقاسم الأعباء بشأن اللاجئين لا يشكل في الحقيقة إلا تطبيقاً لهذا المبدأ.

### ثالثاً- أهمية التضامن الدولي وتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين:

تشير تجارب سابقة إلتجند المجتمع الدولي لتجسيد فكرة التضامن الدولي وتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين لمواجهة ثغرات الحمايةنتيجة الناجمة عن عدمتطبيقاًوالتطبيقالغيرمتناسقلمعاييرالقواعدالقائمةلحمايةاللاجئين .إنمايسمبثغراتال "تنفيذ " أوالتغراتالعملياتية

لهاأصولمتفاوتة.ويمكنربطهابمسائلالمواردوالقدراتوالمخاوفالسياسيةوالأمنية،ومدنتعقيدحالاتمعينة بذاتها. ويعد التضامن الدولي وتقاسم الأعباء والمسؤولية تجاه اللاجئين من الأهمية بمكان لسد هذه الثغرات التي تعتري الحماية الفعالة للاجئين. وتبرز أهمية تقاسم الأعباء الدولية من أوجه متعددة:

-توزيع عادل لتكاليف حماية اللاجئين: إن التكاليف السياسية والاقتصادية والمالية بل والاجتماعية لاستقبال اللاجئين قد تكون باهضة في بعض الأحيان وبإمكان آلية تقاسم الأعباء أن تشجع الحكومات والدول على الوفاء بالتزاماتها بموجب قانون اللجوء الدولي وقانون حقوق الإنسان وفي نفس الوقت حماية اللاجئين وحل مشاكل اللجوء.

-تشجيع وتحفيز الدول المستقبلية للاجئين: إن آلية تقاسم الأعباء يمكن أن تحفز الدول العاجزة أو غير الراغبة في استقبال اللاجئين على تغيير سياستها واحترام الحماية اللازمة للاجئين.

-تحقيق الأمن والاستقرار العالمي: لاريب أن أزمات اللاجئين تؤثر بشكل أو باخر على الاستقرار والأمن العالمي. فعدم التكفل الأمثل بشؤون اللاجئين يساهم في تأجيج الشعور باليأسلدى هؤلاء مع إمكانية التوجه نحو ارتكاب أفعال محرمة دولياً كالانخراط في الجماعات الإرهابية أو المتاجرة في المخدرات أو الأشخاص وغيرها من صور الجريمة المنظمة. وعلى العكس من ذلك فان تقاسم الأعباء يساهم في التكفل المتل باللاجئين وتحقيق الاستقرار والسلم العالمي.

- حماية حقوق الإنسان: تساهم آلية تقاسم الأعباء في تجسيد حماية حقوق الإنسان عملياً عن طريق توفير الإمكانيات اللازمة للدول المستضيفة.

### رابعاً-الاطار العام لتقاسم الأعباء والتعاون الدولي في سياق اللاجئين:

يجب أن يساعد تقاسم الأعباء على تأمين احترام المبادئ الأساسية التي تحمي اللاجئين بما في ذلك اللجوء وعدم الإعادة القسرية ووحدة العائلة.

وينبغي أيضا النظر دائما إلى الحماية الإقليمية كمكمل للمسؤولية الدولية وليس بديلا عنها. وحيثما يكون اللجوء في منطقة معينة عنصرا من عناصر تقاسم الأعباء ينبغي إيلاء العناية اللازمة لضعف قدرات البلدان المجاورة لبلد المنشأ على استيعاب اللاجئين وللحاجة للمشورات المنتظمة مع تلك البلدان الكثر تضررا من الهجرة الجماعية قصد تقييم احتياجاتها في مجال المساعدة.

- كما يجب تبني مقاربة للحماية تتماشى مع سياسة الهجرة وتوازن بين حماية الحدود وحماية الأشخاص المحتاجين.

- ضمان اجر اعتماد إجراءات عادلة للجوء وحلول دائمة للاجئين.

- اعتماد ترتيبات تعكس منهجا مشتركا بين جميع الدول تركز على الاعتناء بمعايير حقوق الإنسان.

- ضمان شراكة حقيقية ومتينة بين الدول.

ويمكن أن تغطي المناهج الشاملة لتقاسم الأعباء مسائل بعد من الحماية والمساعدة والحلول الدائمة للاجئين. ويمكن لتقاسم العبء أن يأخذ بعين الاعتبار العائد الاقتصادي والبيئي والاجتماعي والسياسي والأمني على البلدان المستضيفة وعلى بلدان الأصل. ويمكن ربط البرامج الرامية إلى مساعدة اللاجئين والعائدين وحمايتهم بالعمليات السياسية والبرامج الإنمائية، وأنشطة حفظ السلم وبناء السلم. بما في ذلك المصالحة وإعادة البناء وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج.

### خامسا: التجسيد العملي لتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين

يمكن تجسيد تقاسم العبء تجاه اللاجئين وفقا لصور متعددة قد يتعذر إحصاؤها أو سردها ولكن يمكن ان نشير إلى البعض منها:

- مواءمة السياسات المتعلقة باللجوء والهجرة المختلطة على المستويين الإقليمي والعالمي ويعد الاتحاد الأوروبي مثلا مهما في هذا الصدد مع بعض التحفظات.

- اعتماد نظام الحصص في استقبال اللاجئين أو طالبي اللجوء بشرط أن يكون مرنا بشكل كاف مراعاة لمصالح السرة وغيرها من الاعتبارات الإنسانية. كما يمكن أن يقتصر نظام الحصص على الاعتمادات للزمة التي ينبغي منحها للمفوضية لمساعدة الدول المستضيفة.

- اعتماد استراتيجيات إعادة التوطين بالنسبة لأولئك الذين تعذر عليهم العودة إلى أوطانهم أو لا يرغبون في ذلك.

- تدعيم الشراكة مع القطاع الخاص لتمويل أنشطة المفوضية.

- تبادل المعلومات بين الدول بشأن اللاجئين والنازحين وحركات الهجرة المختلطة للمساهمة في الإنذار المبكر والوقاية من الأزمات الإنسانية الكبرى في حالة تدفق اللاجئين غير المتوقع.

- المساعدة التنموية لدول الموطن الأصلية لتشجيع عودة اللاجئين ووقف تدفق الفارين أو النازحين.

- مساعدة الدول المستضيفة على تجسيد التزاماتها القانونية بمقتضى القانون الدولي للاجئين في قانونها الوطني.



- تقاسم الممارسات المقبولة فيما يتعلق بحماية اللاجئين.