

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للهجرة واللجوء.

عنوان المداخلة

"حماية اللاجئين بين حق الدولة المستقبلية في منح الملجأ ومبدأ حظر الرد أو الطرد"

أ.د/ عبد الرحمان لحرش

كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة

مقدمة:

من المعلوم أن الدول تمارس في ظل القانون الدولي سيادة على مراقبة وتنظيم دخول وإقامة وخروج الأجانب من أقاليمها، حيث تتمتع الدولة بسلطة تقديرية في تحديد من هو الشخص المسموح له بدخول أراضيها وداخل حدودها والشروط التي يجب توفرها فيه. غير أن سلطة الدولة في تنظيم دخول وإقامة وخروج الأجانب ليست مطلقة. حيث يضع القانون الدولي لاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين بعض القيود على ممارسة الدولة لهذه السلطة التقديرية.

لكن بخصوص القانون الدولي للاجئين فإن الحماية المقررة للاجئين في ظل مشروطة بانطباق تعريف اللاجئ على هؤلاء الأشخاص والاعتراف لهم بمركز لاجئ⁽¹⁾. هذا يعني أن حق أي شخص في الحصول على اللجوء مرتبط بحالات محددة يكون فيها عرضة للإضطهاد. كما يعني أيضا أن حق منح اللجوء هو حق سيادي للدولة المستقبلية. حيث لا تلتزم هذه الدولة بالاعتراف للاجئين بوضع أو مركز لاجئ (Legal Status) وقبول إدماجهم إدماجا كاملا في المجتمع.

غير أن غياب أي التزام على عاتق الدولة المستقبلية بالسماح للاجئين دخول إقليمها يرد عليه قيد قانوني أساسي يتمثل في مبدأ حظر الرد أو الطرد. لذلك فالإشكال الجوهرية الذي يثيره مشكل حماية اللاجئين في القانون الدولي للاجئين يكمن في كيفية التوفيق بين حاجة اللاجئ إلى حماية باعتباره الطرف الأضعف من جهة، وعدم وجود التزام على عاتق الدولة المستقبلية بمنحه حق الملجأ، لاسيما وأن هذا الحق السيادي تحكمه معادلة ربح /خسارة من وجهة نظر الدولة المستقبلية. وتجدد الإشارة إلى أن هاتين المسألتين: حق الدولة في منح

اللجوء ومبدأ حظر الرد أو الطرد، هما شكلان من أشكال الحماية المقررة للاجئين في ظل القانون الدولي للاجئين.

أولاً: منح الحق في الملجأ

عرف معهد القانون الدولي عام 1950 الملجأ (Asylum) بأنه: "الحماية التي تقرها الدولة في إقليمها أو في أي مكان آخر تحت رقابة بعض أجهزتها لأي شخص يأتي لطلبها"⁽²⁾. كما يعرف البعض منح حق الملجأ بأنه يعني أن تسمح الدولة للاجئ بدخول إقليمها وتقرر له حماية من التعرض للاضطهاد⁽³⁾.

غير أن السؤال المطروح في هذا الصدد هو: هل منح حق الملجأ هو حق للدولة أم للفرد؟

أ- منح حق الملجأ هو حق للدولة المستقبلية:

بالرجوع إلى الوثائق الدولية المعنية باللجوء، لاسيما اتفاقية مونتفيدو حول اللجوء السياسي الخاصة بالدول الأمريكية لعام 1933، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، وإعلان فيينا حول حقوق الإنسان لعام 1993، يلاحظ أن الصياغة التي ورد بها هذا الحق (الحق في الملجأ) في هذه الوثائق، تبين أن هذا الحق ليس حقاً للفرد في الحصول على اللجوء، وإنما هو حق للدولة في منح اللجوء.

كما تعني هذه الصياغة أن هذا الحق للدولة يقابله التزام من جانب الدول الأخرى باحترام حق الدولة المستقبلية في منح اللجوء، وأيضاً حق الفرد في التمتع باللجوء في حالة ما إذا منحت له الدولة المستقبلية⁽⁴⁾. حيث تنص المادة 1 (1) من إعلان 1967 بشأن الملجأ الإقليمي على: "تحتزم سائر الدول الأخرى الملجأ الذي تمنحه دولة ما، ممارسة منها لسيادتها، لأشخاص يحق لهم الاحتجاج بالمادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومنهم المكافحون ضد الاستعمار". كما تؤكد الفقرة الثالثة من نفس المادة على أنه: "يعود للدولة مانحة الملجأ تقدير مبررات منح هذا الملجأ".

كما تؤكد المادة 2 (2) من إعلان بانكوك الخاص بالمبادئ الخاصة باللجوء لعام 1966 على حق الدولة السيادي في منح أو رفض منح اللجوء في إقليمها لأي لاجئ وفقاً لالتزاماتها الدولية وتشريعاتها الداخلية.

بالرجوع أيضا إلى الأعمال التحضيرية للجنة الثالثة حول الإعلان العالمي، والنقاش الذي ثار حول مسألة اعتبار حق اللجوء، هل هو حق للفرد في الحصول على الملجأ؟، يلاحظ أن اللجنة ألغت حق الفرد في الحصول على اللجوء. وقد خلص المعلقون على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لاسيما المادة 14 (1)⁽⁵⁾، إلى أن حق اللجوء من جانب الدولة المستقبلية هو حق سيادي أساسي⁽⁶⁾.

وبالرجوع أيضا إلى الأعمال التحضيرية للاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، يلاحظ أن الاتفاقية اعتبرت أن حق منح اللجوء هو حق للدول وليس للأفراد.

فبالنظر إلى المادة 1 (أ) (2) من هذه الاتفاقية والتي تضمنت تعريف اللاجئين، لا توجد أية إشارة لعبارة "ملجأ (Asylum)"، ومع ذلك نجد أن الاتفاقية استخدمت هذه العبارة في الفقرة الرابعة من الديباجة، حيث تنص على: "وإذ يعتبرون أن منح الحق في الملجأ قد يلقي أعباء باهضة على عاتق البلدان المعنية، وأن ذلك يجعل من غير الممكن، دون تعاون دولي، إيجاد حل مرض لهذه المشكلة التي اعترفت الأمم المتحدة بأبعادها وطبيعتها الدولية".

ونظرا لأن اتفاقية 1951 تحدد فقط تعريف اللاجئين (م1 (أ) (2))، فهذا يعني أنه لا يقع على عاتق الدولة الطرف (المستقبلية) أي التزام بمنح الأشخاص الذين ينطبق عليهم هذا التعريف، الحق في الملجأ. بالإضافة إلى ذلك تنص المادة 2 (2) من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلة اللاجئين في إفريقيا لعام 1969 على أن: "يعتبر منح حق اللجوء للاجئين عملا سلميا إنسانيا، ولا يمكن أن تعتبر من جانب أية دولة عملا غير ودي".

يمكن القول استنادا إلى هذه المادة، أن منح حق الملجأ هو مظهر من مظاهر السيادة الإقليمية للدولة المستقبلية وليس التزاما يقع على عاتقها. كما يمكنها أن تمنح هذا الحق إلى أشخاص لا ينطبق عليهم تعريف اللاجئين. إذن هناك تأكيد صريح وواضح على أننا بصدد حق الدول في منح حق الملجأ ولسنا بصدد حق اللاجئين في الحصول على حق الملجأ. ولا شك أن ذلك يعود إلى أن النظام القانوني الدولي الخاص بحماية اللاجئين قد تطور بما يتماشى مع المصالح الوطنية والاعتبارات السياسية للدول والتي تراعي أساسا الحفاظ على سيادة الدول على حساب حماية اللاجئين⁽⁷⁾. فمن المعلوم أنه لا وجود لحق الحصول على حق الملجأ لا في ظل اتفاقية 1951 ولا في ظل القانون الدولي العام. فالحق المعترف به للاجئ ليس الحصول

على حق الملجأ وإنما حق طلب اللجوء والتمتع به ضد الاضطهاد، وأن هذا الحق طبقاً لاتفاقية 1951 وممارسات الدول، لا يلزم الدولة بمنح حق الملجأ ولا يقيد سيادتها في مراقبة دخول أي شخص إلى إقليمها.

كما خلصت محكمة العدل الدولية في قرارها الخاص بقضية اللجوء الإقليمي لعام 1950 إلى عدم وجود أي قاعدة عرفية سواء دولية أو إقليمية تضع على عاتق الدولة المستقبلية التزام بمنح حق الملجأ⁽⁸⁾.

لذلك فالقيد الوحيد على هذه السيادة هو مبدأ حظر الرد أو الطرد⁽⁹⁾. فالدولة تملك السلطة التقديرية كجزء من اختصاصها الإقليمي في ممارسة أو عدم ممارسة حقها في منح حق الملجأ للاجئ. هذا يعني أن الدول تظل حرة في منح حق الملجأ للاجئين الذين ينطبق عليهم التعريف الذي يكرسه القانون الدولي، كما تظل أيضاً حرة في وضع الشروط التي يجب أن يمارس فيها حق اللجوء. حيث يمكن للدولة المستقبلية أن تمنح للاجئ الحق في إقامة دائمة أو مؤقتة، أو تمنح له الترخيص بالعمل أو رفض ذلك، أو تضع للاجئين في مخيمات في انتظار إيجاد حل نهائي لهم سواء بإدماجهم في مجتمعها أو السماح لهم بالعودة إلى بلدتهم الأصلي أو إعادتهم إلى دولة ثالثة⁽¹⁰⁾.

ب- هل هناك تداخل (تشابه) بين مصطلحي الملجأ (Asylum) ومركز أو وضع لاجئ (Refugee status)؟

بالرجوع إلى الوثائق الدولية والقوانين الداخلية ذات الصلة باللاجئين يلاحظ وجود تداخل (تشابه) بين المصطلحين. وحتى على مستوى الممارسة تبنت عدة دول تعريف اللاجئ الذي اعتمده اتفاقية 1951 في تشريعها الداخلية كأساس قانوني لمنح حق الملجأ. حيث أصبح منح حق الملجأ بموجب القانون الداخلي نتيجة آلية للاعتراف للاجئ بمركز لاجئ⁽¹¹⁾. فطبقاً للملحق الخاص بالبيان الختامي لمؤتمر الأمم المتحدة الخاص بوضع اللاجئين لعام 1951، أكد مندوبو الدول الحاضرة في هذا المؤتمر أن قبول اللاجئين أي الاعتراف لهم بمركز لاجئ، هو بمثابة منحهم حق الملجأ⁽¹²⁾. كما فسرت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين اعتراف الدولة المستقبلية للاجئين بمركز لاجئ، بأنه يعني ببساطة منح هؤلاء اللاجئين حقوق ووضع على عاتقهم واجبات⁽¹³⁾. كما ذهبت اللجنة المعنية بحقوق الطفل إلى تفسير المادة 22 من اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، على أنها جمعت بين مصطلحي حق الملجأ

ومركز لاجئ. حيث تنص هذه المادة على: "تتخذ الدول الأطراف في هذه الاتفاقية التدابير الملائمة لتكفل الطفل الذي يسعى للحصول على مركز لاجئ، أو الذي يعتبر لاجئاً وفقاً للقوانين والإجراءات الدولية أو المحلية المعمول بها، تلقي الحماية والمساعدة الإنسانية المناسبين في...".

فرغم أن هذه المادة لم تشر صراحة إلى عبارة "ملجأ"، وإنما أشارت إلى عبارة "مركز لاجئ"، فقد فسرتها اللجنة المعنية بحقوق الطفل على أنها تشمل أيضاً طالبي اللجوء. كما اعتبرت أن هذه المادة تلزم أيضاً الدول الأطراف ليس فقط بقبول طلبات من الطفل للاعتراف له بمركز (وضع) لاجئ، وإنما تلزمها أيضاً بإحالة هذه الطلبات على السلطة الداخلية المختصة بمنح حق الملجأ⁽¹⁴⁾. ويذهب بعض الفقهاء إلى وجود حق الحصول على الملجأ في ظل القانون الدولي العرفي، لكن هذا الحق يتمتع به فقط الأشخاص الذين ينطبق عليهم تعريف لاجئ ولا يشمل أشخاص أو فئات أخرى⁽¹⁵⁾.

ج- الحالات التي تمنح فيها الدولة حق الملجأ

من المعلوم أن هذه الحالات محددة والتي يكون فيها طالب اللجوء معرضاً للاضطهاد (Persecution)، ومن ثم فإن الأشخاص الذين لا يستفيدون من الحماية هم أولئك الذين هم غير معرضين للاضطهاد⁽¹⁶⁾. يلاحظ أن المادة 1 (2) من اتفاقية 1951، لا تتضمن حق اللاجئ في منحه اللجوء وإنما تتعلق أساساً بتعريف اللاجئ. حيث تنص على: "كل شخص يوجد، نتيجة أحداث وقعت قبل 1 يناير 1951، وبسبب خوفه له ما يبرر 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 المعتادة نتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أن يعود إلى ذلك البلد...".

إذن تحدد هذه المادة فقط من هو الشخص الذي تتوفر فيه شروط اللاجئ. وبالتالي لا تضع على عاتق الدولة الطرف (المستقبلية) أي التزام بمنح هذا الشخص حق الملجأ⁽¹⁷⁾. لكن في المقابل تضع المادة 33 من نفس الاتفاقية على عاتق الدولة المستقبلية التزاماً صريحاً بعدم تعريض اللاجئ للخطر، وذلك بعدم رده أو طرده إلى دولته التي يتعرض فيها للاضطهاد.

د. هل يمكن اعتبار الحصول على حق الملجأ هو حق للاجئ؟

رغم أن أغلب الوثائق الدولية ذات الصلة بموضوع اللاجئين، لم تتضمن الاعتراف بحق الفرد في الحصول على الملجأ، إلا أن بعض الوثائق الإقليمية نصت على هذا الحق. من بين هذه الوثائق الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969، (المادة 9/22)، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، حيث نصت المادة 12/3 منه على: "لكل شخص الحق عند اضطهاده في أن يسعى ويحصل على ملجأ في أي دولة أجنبية طبقاً لقانون كل بلد وللاتفاقيات الدولية".

ثانياً: مبدأ حظر الرد أو الطرد

رغم أن منح حق الملجأ يخضع للسلطة التقديرية الكاملة للدولة، إلا أنه يقع على عاتقها التزام بعدم رد اللاجئ إلى مكان يكون فيه عرضة للاضطهاد. يترتب على ذلك أن كل طالب لجوء متواجد على حدود الدولة المستقبلية، يجب أن تسمح له بالدخول إلى إقليمها وتمنحه حق البقاء هناك إلى غاية الفصل النهائي في الرد على طلبه والاعتراف له بمركز لاجئ. وفي هذه الحالة لا يمكن لهذه الدولة أن ترفض دخوله على أساس أنه ليس بحوزته وثائق الهوية أو السفر⁽¹⁸⁾. فمثلاً تنص المادة 7 (1) من القانون الجزائري رقم 08-11 لعام 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها على ما يلي: "مع مراعاة الاتفاقات الدولية الخاصة باللاجئين وعديمي الجنسية المصادق عليها من قبل الدولة الجزائرية، يتعين على كل أجنبي يصل إلى الإقليم الجزائري أن يتقدم لدى السلطات المختصة المكلفة بالمراقبة على مستوى مراكز الحدود حاملاً جواز سفر مسلم له من دولته، أو كل وثيقة أخرى قيد الصلاحية معترف بها... كوثيقة سفر قيد الصلاحية وممهورة عند الاقتضاء، بالتأشيرة المشتركة الصادرة عن السلطات المختصة، وكذا دفترًا صحياً طبقاً للتنظيم الصحي الدولي".

فإذا كانت الدولة تتمتع بحرية كاملة في منح أو رفض منح الملجأ للاجئ، إلا أنه لا يحق لها في بعض الحالات الاستثنائية رده أو تعريضه للاضطهاد. بذلك يعتبر حق عدم الرد حماية مؤقتة للاجئ إلى أن يتم إيجاد حل مناسب له (عودته إلى بلده، إدماجه في الدولة المستقبلية، تحويله إلى دولة ثالثة)⁽¹⁹⁾.

فمبدأ حظر الرد لا يقيد أبداً من السيادة الكاملة للدولة المستقبلية في السماح أو عدم السماح لأي شخص أجنبي في الدخول إلى إقليمها، أو منحه أو عدم منحه حق الملجأ⁽²⁰⁾.

فإذا كانت الدولة أو كل الدول كمجموعة دولية تتحمل المسؤولية الجماعية في حماية اللاجئين ومحاولة إيجاد حلول لمشكل اللاجئين، فإن الالتزامات التي تقع على الدول بشكل فردي تبدو محدودة. تتمثل هذه الالتزامات في مبدأ حظر الرد أو الطرد (م33)، مبدأ حظر الطرد (م32)، ومبدأ حظر التمييز (م3)، الحرية الدينية (م4)، حق اللجوء إلى القضاء (م11)، وضع قيود محدودة على حرية التنقل (م31). يلاحظ أن هذه الالتزامات تقع على عاتق الدولة في مواجهة اللاجئين سواء الذين تم الاعتراف لهم بمركز (وضع) لاجئ، أو اللاجئين المتواجدين بصورة فعلية فوق إقليمها (Prima facie refugees) الذين ينتظرون قرار الاعتراف لهم بمركز لاجئ.

بالرجوع إلى المادة 33 (1) من اتفاقية 1951، يمكن القول أن مبدأ حظر الرد أو الطرد لا يعني أن الدولة المستقبلية ملزمة بمنح اللجوء أو طالبي اللجوء حق الملجأ أو إقامة دائمة فوق إقليمها، ذلك أن الوضع (المركز) القانوني للاجئ هو وضع مؤقت، على أساس أن اللاجئ قد يعود يوماً إلى بلده الأصلي إذا ما استقرت الأوضاع فيها. فمن خلال قراءة نصوص اتفاقية 1951، يبدو أن مبدأ حظر الرد - إضافة إلى كونه أحد الالتزامات التي تقع على الدولة - هو أيضاً حق من الحقوق المقررة للاجئ، لكن لا يرتب أي التزام على عاتق الدولة بمنح حق الملجأ للاجئ⁽²¹⁾. ما يؤكد أيضاً الطابع المؤقت لوضع أو مركز اللاجئ هو أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي أنشأتها الجمعية العامة عام 1951 بموجب قرار، تعتبر طبقاً لنظامها الأساسي جهازاً أو آلية دولية مؤقتة. حيث يتم تجديد صلاحيتها كل فترة معينة. وقد ظلت على هذا الحال إلى غاية 2003، بعد ذلك قررت الجمعية العامة تمديد صلاحيتها دون تحديد فترة زمنية محددة، إلى أن يتم حل مشكل اللاجئين بشكل نهائي⁽²²⁾.

إذن فإذا كانت الدولة المستقبلية ملزمة بعدم رد اللاجئ إلى بلده حيث يتعرض للاضطهاد، فإنها في المقابل ليست ملزمة بإيجاد حل نهائي له والمتمثل في ثلاث خيارات هي:

- إعادة اللاجئين إلى دولتهم الأصلية (Voluntary repatriation) وهذا الحل مرتبط بالأوضاع في دولة اللاجئ.
- إدماجهم في دولة الملجأ (الدولة المستقبلية) (Local integration)، وهذا يتوقف على موافقة هذه الدولة وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعدد اللاجئين.
- إعادتهم أو نقلهم إلى دولة ثالثة (Resettlement) توافق على قبولهم⁽²³⁾.

أ- نشأة مبدأ حظر الرد أو الطرد

- تعتبر الاتفاقية الخاصة بالوضع الدولي للاجئين لعام 1933 أول اتفاقية أشارت لهذا المبدأ في مادتها الثالثة⁽²⁴⁾، كما تضمنت عدة وثائق دولية إقليمية أخرى هذا المبدأ، من أهمها:
- المادة 8 (1) من قرار الجمعية العامة المؤرخ في 12/02/1946.
 - المادة 45 من اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب لعام 1949.
 - المادة 3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام 1950.
 - المادة 33 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951
 - المادة 7 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والتي أشارت بطريقة غير مباشرة إلى مبدأ حظر الرد، وذلك من خلال النص صراحة على حظر إخضاع أي فرد للتعذيب.
 - المادة 3 من إعلان المبادئ الخاصة بمعاملة اللاجئين التي تبنتها اللجنة الاستشارية القانونية الأفرو آسيوية في بانكوك عام 1966.
 - المادة 3(1) من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967.
 - المادة 2 (3) من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية، التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا لعام 1969.
 - المادة 22 (8) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969.
 - المادة 12 (3) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981.
 - المادة 3(1) من اتفاقية تحريم التعذيب لعام 1984.
 - القسم III (5) من إعلان قرطاجنة لعام 1984.
 - المادة 28 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 2004.

ب- طبيعة ومجال مبدأ حظر الرد أو الطرد

طبقاً لهذا المبدأ يحظر رد أو طرد أي لاجئ بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية مهنية، أو بسبب آرائه السياسية. ويطبق هذا المبدأ عموماً على كل شخص يستوفي مفهوم اللاجئ طبقاً للمادة 1 (أ) (2) من اتفاقية 1951. وتجدر الإشارة إلى أن الشخص

يعتبر لاجئاً عندما يستوفي الشروط التي يتضمنها التعريف الوارد في الاتفاقية، وأن هذه الشروط تشكل أساساً للاعتراف له بمركز لاجئ والإعلان عن واقع موجود. غير أن أغلب الفقه يرى أن الحماية المقررة بموجب هذا المبدأ حسب المادة 33 (1)، لا تقتصر فقط على الأشخاص الذين ينطبق عليهم التعريف الوارد في الاتفاقية، وإنما تشمل أيضاً طالبي اللجوء الذين لم يعترف لهم بعد بصفة لاجئ⁽²⁵⁾. وبذلك يتمتع طالبو اللجوء الذين يصطلح عليهم (لاجئون فعليون de facto refugees) بحماية مؤقتة يصطلح عليها (الملجأ الفعلي de facto asylum) (26). للتذكير فإن مفهوم طالب اللجوء (Asylum seeker) أوسع من مفهوم لاجئ. فطالب اللجوء يتحول إلى لاجئ إذا اعترفت له الدولة المستقبلية بمركز لاجئ طبقاً لاتفاقية 1951. يترتب على هذا الاعتراف أن تصبح حمايته جزءاً من الالتزامات التي تقع على عاتق هذه الدولة إزاءه⁽²⁷⁾.

ج- الاستثناءات الواردة على مبدأ حظر الرد أو الطرد

إن جعل تطبيق مبدأ حظر الرد أو الطرد على فئة محددة من الأشخاص الذين يندرجون تحت تعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية، يؤكد حقيقة أن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية نجحت عند الموافقة على هذا المبدأ في تضيق نطاق تطبيق هذا المبدأ. وقد تجسدت هذه المحاولات في إدخال استثناءات (قيود) على هذا المبدأ تضمنتها المادة 33 (2)، التي تنص على: "أنه لا يسمح بالاحتجاج بهذا الحق لأي لاجئ تتوفر فيه دواع معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه أو لاعتباره يمثل، نظراً لسبق صدور حكم نهائي عليه لارتكابه جريمة استثنائية الخطورة، خطراً على مجتمع ذلك البلد"⁽²⁸⁾. فطبقاً للمادة 33 (2) يرد على مبدأ حظر الرد أو الطرد استثناءان، يتعلق الأول باعتبار اللاجئ خطراً على أمن الدولة المستقبلية، والثاني يتعلق باعتبار الشخص يمثل خطراً على مجتمع الدولة المستقبلية.

1- اعتبار اللاجئ خطراً على أمن الدولة المستقبلية

يرتبط هذا الاستثناء أساساً بالخطر على أمن الدولة المستقبلية (أمنها القومي) وليس أمن أي دولة أخرى. وتشمل هذه الحالة ممارسة نشاطات أو أعمال تهدف إلى قلب نظام الحكم، التجسس، استهداف منشآت عسكرية، والإرهاب⁽²⁹⁾.

ويجب أن تكون هذه الأعمال التي تشكل خطراً على الأمن القومي في تلك الدولة ذات درجة من الخطورة بحيث تهدد النظام السياسي بشكل مباشر أو غير مباشر، كما تهدد

وحدة وسلامة الأراضي، والاستقلال السياسي، والأمن الخارجي للدولة المعنية⁽³⁰⁾. غير أنه طبقاً للمادة 33(2) يشترط أن تثبت الدولة فعلاً وجود هذا الخطر عليها وليس مجرد اعتقاد⁽³¹⁾.

2- اعتبار اللاجئ خطراً على مجتمع الدولة المستقبلية:

يشترط عند قيام الدولة المستقبلية برد أو طرد اللاجئ المعني أن يكون قد صدر في حقه قرار قضائي نهائي غير قابل للطعن أو الاستئناف.

للتذكير يشترط القانون الدولي أن يتم تفسير الإستثنائين الواردين في المادة 33(2) تفسيراً ضيقاً وطبقاً للإجراءات الإدارية والقضائية الصحيحة (due process of law)، وأن يتم اتخاذ قرار الرد أو الطرد في هاتين الحالتين بحسن نية⁽³²⁾.

وخلافاً للمادة 33(2) من اتفاقية 1951، هناك وثائق إقليمية لم تتضمن أي استثناء على مبدأ حظر الرد أو الطرد. من بين هذه الوثائق اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969، وإعلان قرطاجنة لعام 1984⁽³³⁾.

أما بخصوص الطبيعة القانونية لمبدأ حظر الرد أو الطرد، فإذا كان هناك إجماع على اعتباره مبدأ عرفي دولي، فإن مسألة اعتباره قاعدة أمر لا تزال محل جدل فقهي⁽³⁴⁾.

هناك إشكال يتعلق بالمجال الجغرافي الذي يمكن للدولة المستقبلية أن تمارس فيه حقها السيادي في رد أو طرد أي لاجئ. بمعنى آخر، هل يحق للدولة المستقبلية أن ترد أو تطرد أي لاجئ خارج حدودها، أي في مناطق لا تخضع لسيادتها، مثلاً في أعالي البحار بحجة أن النطاق الجغرافي لتطبيق مبدأ حظر الرد أو الطرد هو داخل أقاليمها؟، وهل يعد هذا التصرف عملاً مخالفاً لمبدأ حظر الرد أو الطرد طبقاً للمادة 33(1)؟.

من السوابق على ذلك قضية عرضت أمام المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية عام 1994، حول مدى شرعية الأمر 12807 الذي أصدره الرئيس الأمريكي جورج بوش عام 1993، والذي يمنح حراس السواحل الأمريكية صلاحيات بالتدخل لمنع دخول سفن تحمل على متنها لاجئين من هايتي فروا إلى الولايات المتحدة بسبب الانقلاب العسكري الذي وقع في هايتي عام 1994، ضد الرئيس المنتخب (ARISTIDE). وقد أكدت المحكمة العليا أن "نص المادة 33 (1) الذي يتضمن مبدأ حظر الرد لا يطبق خارج الولايات المتحدة، وأن

الأمر الأمريكي لا يخل ولا يخرق هذا المبدأ طالما الولايات المتحدة ملزمة بموجب اتفاقية 1951 بتطبيق هذا المبدأ فقط على الأشخاص الذين يخضعون للسيادة الأمريكية⁽³⁵⁾.

غير أن لجنة حقوق الإنسان للدول الأمريكية اعتبرت أن قرار المحكمة العليا غير سليم، وأن الولايات المتحدة قد خرقت المادة 33(2)، حيث لا يحق لسطاتها الأمنية أن ترد أو تطرد لاجئين إلى دولتهم الأصلية في أعالي البحار⁽³⁶⁾.

خاتمة

رغم أن بعض الوثائق الدولية القليلة لاسيما الخاصة بحقوق الإنسان نصت صراحة على حق الشخص في الملجأ، فإن اغلب الوثائق الدولية ذات الصلة بموضع اللاجئين تؤكد أن منح الحق في الملجأ هو حق للدول ومظهر من مظاهر سيادتها الإقليمية، حيث تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في ممارسة هذا الحق. وأن الفرد يتمتع فقط بحق طلب الملجأ ولا يمكنه التمتع بهذا الحق إلا إذا اعترفت الدولة المستقبلية له بمركز لاجئ. فالمادة 1 (أ) (2) من اتفاقية 1951 لا تنظم منح حق الملجأ، وإنما تحدد فقط من هو اللاجئ، أي من هو الشخص الذي تتمتع الدول بالسلطة التقديرية في منحه حق الملجأ، ولا يقع على عاتقها أي التزام في منح هذا الحق.

كما نخلص إلى أنه لا وجود لحق الفرد في الملجأ في ظل الممارسة الدولية أو العرف الدولي. يترتب على ذلك أن الدول تظل حرة في منح حق الملجأ للاجئين الذين ينطبق عليهم التعريف الوارد في المادة 1 (أ) (2)، أو لأي شخص آخر أو مجموعة حسب ما تراه مناسباً. وحتى في حالة استيفاء الشخص المعني شروط اللاجئ، يمكن للدول المستقبلية أن لا تعترف له بمركز لاجئ. ذلك أن سلطة الدولة في هذا المجال تحكمها اعتبارات سياسية وأمنية واقتصادية واجتماعية التي لا تزال لها الأولوية على البعد الإنساني لمشكلة اللاجئين.

وإذا اعتبرنا أن مبدأ حظر الرد أو الطرد بموجب المادة 33 (1) هو التزام يقع على عاتق الدولة الطرف (المستقبلية)، فلا يترتب عنه آلياً حصول اللاجئ على الحق في الملجأ، لأن هذا المبدأ يترتب للاجئ حماية مؤقتة فقط، إلى أن يتم تحديد مركزه كلاجئ، أو إيجاد حل نهائي له. كما يمكن القول أن إدخال استثناءين على هذا المبدأ في المادة 33 (2)، يؤكد حقيقة مفادها أن الدول الأطراف في اتفاقية 1951 قد نجحت في تضييق نطاق تطبيق هذا المبدأ وبالتالي تضييق نطاق الالتزامات التي تقع على عاتقها إزاء حماية اللاجئين. كما تكرر الفقرة

الثانية من المادة 33 نوعاً من التوازن بين حماية اللاجئين المتمثلة في مبدأ حظر الرد، ومراعاة سيادة الدول.

ويبدو أن التوجه الحديث نحو التوسع في تعريف اللاجئين، وذلك بالتوسع في أسباب الاضطهاد في ظل الوثائق الإقليمية قد يؤدي مع مرور الزمن، إلى التوسع في نطاق مبدأ حظر الرد ليشمل أشخاصاً فروا من بلدانهم خوفاً من الاضطهاد لأسباب لم تتضمنها اتفاقية 1951 مثل الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

الهوامش

(1) N. SZABLEWSKA and S.KARIM, Protection and international cooperation, in R. ISLAM § J. HOSSAIN, An introduction to international refugee law, MARTINES NIJHOFF, LEIDEN – BOSTON, 2013, P. 195.

(2) « Asylum means the protection which a state grants on the territory or in some other place under the control of certain of its organs, to a person who comes to seek it ».

(3) WILLIAM THOMAS WORSTER, « The contemporary international status of the right to receive asylum », Int'l J. Refugee law, Vol. 26, N° 4, 2014, P.478.

(4) Ibid, P. 478.

(5) تنص المادة 14 (1) على: "لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الإلتجاء إليها هرباً من الاضطهاد".

(6) ALICE EDWARDS, In WILLIAM THOMAS WORSTER, ar. Pré. P.479.

(7) R. ISLAM and J. HOSSAIN, Op. Cit., P. 32.

(8) Asylum case (Columbia V Peru), i.c.j. reports, 1950.

(9) KAY HAILBRONNER, in WILLIAM THOMAS WORSTER ar. Pré. P.494.

(10) GOODWIN. GILL, The refugee in international law, in KAREN MUSALO and Others, Refugee law and policy : A comparative and international approach, 2011, P. 48.

(11) WILLIAM THOMAS WORSTER, ar. Pré. P.495.

(12) Final act of the UN conference on the status of refugees, IV D, 189, UNTS37.

(13) WILLIAM THOMAS WORSTER, ar. Pré. PP. 495, 496.

(14) Committee on the right of the child, general comment, N° 6, UN doc. CRC/GC/2005/6, paray. 66, 1 sept. 2005.

(15) WILLIAM THOMAS WORSTER, ar. Pré. P.488.

(16) Ibid, P. 481.

(17) KAREN MUSALO, and others, ar. Pré. P.48.

(18) R. ISLAM and J. HOSSAIN, Op. Cit., P. 63.

(19) GOODWIN. GILL, in KAREN MUSALO and Others, Op. Cit., P. 49.

(20) REBECCA M.M. WALLACE and FRASER A.W. JANECKO, The concept of asylum in international law, in R. ISLAM and J. HOSSAIN, Op. Cit., P. 156.

(21) WILLIAM THOMAS WORSTER, ar. Pré. P.494.

(22) قرار الجمعية العامة 153/58 المؤرخ في 2004/02/24.

(23) JUAN M. ANAYA. CASTRO, International refugees and irregular migrants: caught the mundane shadow of crisis, in Netherlands yearbook of Int'l Law, 2013, PP. 71, 72.

من المعلوم أن هذه الخيارات الثلاثة هي من صميم صلاحيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

(24) للتذكير هذه الاتفاقية لم تدخل حيز التنفيذ بسبب عدم استيفائها شرط عدد الدول المصادقة عليها، حيث بلغ عددها 8 دول فقط.

(25) Rapport of the UNHCR, parags K, 22, 23, UN. Doc. E/1985/62(1985).

(26) J. HATHAWAY and V. CHETAIL, in R. ISLAM and J. HOSSAIN, Op. Cit., PP. 154, 155.

(27) N. SZABLEWSKA and S.KARIM, in R. ISLAM and J. HOSSAIN, Op. Cit., PP. 195, 196.

(28) يجب عدم الخلط بين المادة 1 (و) من اتفاقية 1951 التي تستثني بعض الأشخاص الذين ارتكبوا أعمالاً محددة، من مفهوم اللاجئين الوارد في المادة 1 (أ) (2)، أي تستثنيهم من نطاق تطبيق الاتفاقية، والمادة 22 (2) التي تتضمن الاستثناءات التي ترد على مبدأ حظر الرد (م33 (1)).

(29) J. HOSSAIN and B. HUIYAN in R. ISLAM and J. HOSSAIN, Op. Cit.,p.110

(30) GRAHL MADSEN, Commentary on the 1951 Refugee convention, in Ibid , p. 111.

(31) Ibid .

(32) ELIHU LAUTERPACHT and DANIEL BETHLEHEM, in Ibid., PP. 111, 112.

(33) Ibid , P. 114.

(34) JEAN ALLAIN , « The jus cogens Nature of non-refoulement », Int'l J. Refugee law, Vol. 13, 2002, P. 538.

(35) R. Islam and J. Hossain, op. Cit.,p.123

(36) Ibid .