



جامعة دمشق

كلية الحقوق

حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور

Protect the rights of refugee seekers in transit zones

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الدكتوراه في القانون الدولي

إعداد الباحث

محمد محمد لؤي الشيخ

المشرف المشارك الدكتورة

رنا أحمد عبود

إشراف الأستاذ الدكتور

جاسم محمد زكريا

العام الدراسي

1441هـ – 2019م

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم/1026/الذي اتخذه في جلسته رقم/10/ التي انعقدت بتاريخ 2020/1/27م، في شأن تأليف لجنة الحكم على أطروحة الدكتوراه للطالب محمد محمد نؤي الشيخ

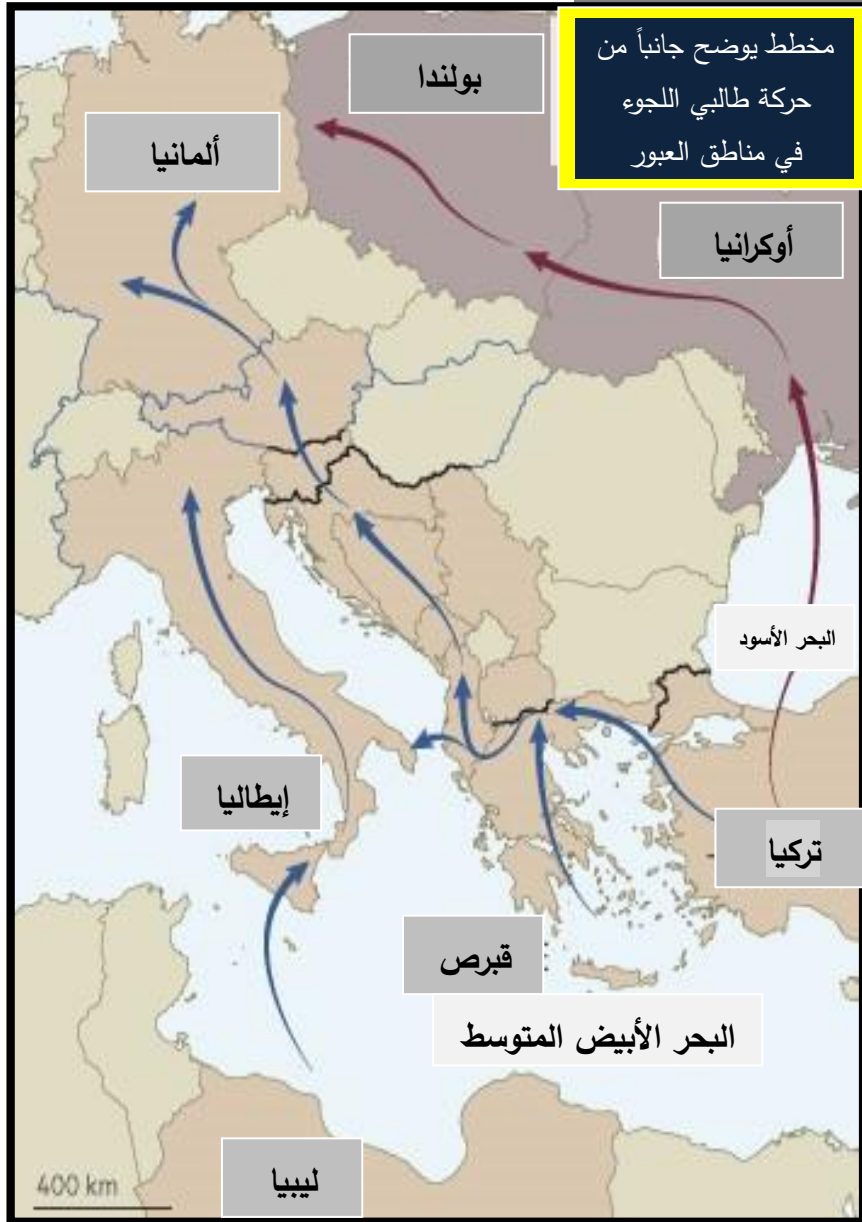
"بعنوان حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور"

وبعد المناقشة العلنية التي تمت يوم الأربعاء الواقع في 2020/3/11م نفيدكم علماً بأن الطالب قد قام بإجراء كافة التعديلات، وأخذ بجميع الملاحظات التي طلبتها اللجنة، وبالتالي يمكن طباعة الأطروحة بصيغتها النهائية.

- 1- الدكتور ياسر الحويش الأستاذ في قسم القانون الدولي عضواً
- 2- الدكتور جاسم زكريا الأستاذ في قسم القانون الدولي عضواً ومشرفاً
- 3- الدكتورة أمل يازجي الأستاذ في قسم القانون الدولي عضواً
- 4- الدكتورة مايا الدباس الأستاذ المساعد في قسم القانون الدولي عضواً
- 5- الدكتور عصام التكروري المدرس في قسم القانون العام عضواً

"وقد منح الطالب بنتيجة المداولة علامة مقدارها 95%/

بدرجة امتياز مع مرتبة الشرف"



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ فَاسْتَجَابَ لَهُمْ رَبُّهُمْ أَنِّي لَا أُضِيعُ عَمَلَ عَامِلٍ مِنْكُمْ
مِنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَى ۖ بَعْضُكُمْ مِنْ بَعْضٍ ۚ فَالَّذِينَ هَاجَرُوا
وَأُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ وَأُودُوا فِي سَبِيلِي وَقَاتَلُوا وَقُتِلُوا
لَا كُفْرَانَ عَنْهُمْ سَيِّئَاتِهِمْ وَلَا أُدْخِلَنَّهُمْ جَنَّاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا
الْأَنْهَارُ ثَوَابًا مِنْ عِنْدِ اللَّهِ ۖ وَاللَّهُ عِنْدَهُ حُسْنُ الثَّوَابِ ﴾

إهداء

➤ إلى والديَّ الكريمين رحمهما الله؛

لله دركما من والدين

" رب ارحمهما كما ربياني صغيراً "

➤ إلى زوجتي الحبيبة، قمرى في ظلمتي؛

مرآة حياتي

➤ إلى لؤلؤة حياتي؛

ولدي لؤي

➤ إلى من أستقي منه في كل يوم حكمة؛

الدكتور أحمد عارف عبد الرحيم

➤ إلى من وقف بجواري، خطوة بخطوة، حتى أنهيت بعون الله بحثي؛

إخوتي وأخواتي وأنسابي

➤ إلى الرجل الشهم النبيل؛

م. نضال العوض

➤ إلى الصُّحبة الخيرة؛ واليد الخفيفة

صفوة الصفوة

➤ إلى منهل علمي؛

جامعة دمشق وشقيقتها الفرات

كلمة شكر وامتنان

بسم الله الرحمن الرحيم . . .

الحمد لله الذي بَحْمِيدِهِ يُسْتَقْبَحُ كُلُّ كِتَابٍ، وَيَذَكَّرُهُ يَصْدَرُ كُلُّ خِطَابٍ، وَبِحَمْدِهِ يَنْعَمُ أَهْلُ النَّعِيمِ فِي دَارِ الْجَزَاءِ وَالْثَوَابِ، حمداً يليقُ بجلال وجهه وعظيم سلطانه . وَأُصَلِّي وَأُسَلِّمُ عَلَى الْمُبْعُوْثِ رَحْمَةً لِلْعَالَمِينَ، إِمَامِنَا وَنَبِينَا مُحَمَّدٍ الْأَمِينِ عَلَيْهِ أَفْضَلُ الصَّلَاةِ وَأَتَمُّ التَّسْلِيمِ، وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ الْغَرِّ الْمَيَامِينِ . ثم أما بعد . . .

أحمد الله الرحمن، مُعَلِّمِ الْقُرْآنِ، الْحَنَّانِ الْمَنَّانِ، أَنْ تَفْضَلَ عَلَيَّ بِإِتِمَامِ هَذَا الْبَيَانِ، وَأَتَمْنَى أَنْ يَكُونَ مَنَارَةً عِبْرَ الْأَزْمَانِ، مَعَ الْاعْتِرَافِ بِخَالصِ الْجَمِيلِ وَالْعِرْفَانِ، لِمَنْ أَسَدَى إِلَيَّ نَصْحاً وَأَقْرَلِي مِنْهَجاً، ذُو النِّظَرَةِ الثَّاقِبَةِ، وَالْحِكْمَةِ الصَّائِبَةِ، وَالرَّأْيِ الْمُتَزَنِ السَّدِيدِ . صَاحِبُ الثَّغْرِ الْبَسَامِ، مَعِينٌ مِنَ الْعِلْمِ . . . وَمِنْ أَبْرَزِ الْأَعْلَامِ، الْأَسَاطِدِ وَالْمُرَبِّيِّ الْفَاضِلِ الْبُرُوفُوسُورِ جَاسِمِ زَكَرِيَّا حَفِظَهُ اللَّهُ حَتَّى وَصَلَتْ إِلَيَّ هَذَا السُّوْدُودُ مِنَ الْإِتِّقَانِ . . . فَجَزَاهُ اللَّهُ عَنِّي خَيْرَ مَا جَزَى مُعَلِّمًا أَخْلَصَ فِي عِلْمِهِ لِبَنِي الْإِنْسَانِ .

وَمَنْ ثَمَّ أَتَقَدَّمُ بِأَسْمَى آيَاتِ الشُّكْرِ وَالْإِمْتِنَانِ، لِمَنْ كَانَتْ أَسْوَتِي الَّتِي أَقْتَدِي بِهَا؛ وَجَذْوَةٌ مِنَ الْعِلْمِ كَيْ أَصْطَلِي بِقَبْسِهَا، وَلَمْ تَحْجِبْ عَنِّي أَيْ نَصِيحَةً أَسْتَرْشِدُ بِهَا؛ ذَاتِ الْخَلْقِ الرَّفِيعِ، وَالطَّبْعِ النَّبِيلِ، وَالْعِلْمِ الزَّاخِرِ الْبَدِيعِ، الْمُرْشِدَةِ النَّصُوحِ الدُّكُورَةِ رَنَا عِبُودٍ وَقَفَّهَا اللَّهُ سَائِلًا الْمَوْلَى عَزَّ وَجَلَّ أَنْ يَكْرِمَهُمَا وَيَزِيدَهُمَا عِلْمًا وَرَفْعَةً وَتَمِيزًا .

ویشرفنی أن أتقدم بالشكر والامتنان وخالص العرفان، إلى السادة الأكارم أعضاء لجنة الحكم،
الأستاذ الدكتور ياسر الحويش والأستاذة الدكتورة أمل يازجي والدكتورة مايا الدباس والدكتور عصام
التكروري الذين استقبلوني بصدر رحب، وأرشدوني إلى الطريق السليم، وتفضلوا مشكورين بقبول
مناقشة الأطروحة، رغم مشاغلهم وضيق أوقاتهم. والشكر موصول إلى جميع أساتذتي الأجلاء في
كلية الحقوق لما بذلوه في سبيل تزويدنا بالعلم والمعرفة .

وأدعو الباري جلّ في علاه أن أكون قد وفقت في هذا العمل المتواضع، فما كان من خير فمن الله وحده،
وما كان من خطأ فمن نفسي ومن الشيطان، وأسأله جلّ ثناؤه أن يوفقنا لكل خير .

ABBREVIATIONS

AIDA	Asylum Information Database	قاعدة بيانات معلومات اللجوء
Benelux	Belgium، the Netherlands and Luxembourg	(بنيلوكس) بلجيكا، هولندا ولوكسمبورغ
CAT	Convention Against Torture	اتفاقية مناهضة التعذيب
CEAS	Common European Asylum System	نظام اللجوء الأوروبي المشترك
CFREU	Charter of Fundamental Rights of the European Union	ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية
CJEU	Court of Justice of the European Union	محكمة العدل في الاتحاد الأوروبي
CoE	Council of Europe	مجلس أوروبا
CPT	Committee for the Prevention of Torture	اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب
DC	Dublin Convention 1990	اتفاقية دبلن 1990
DPAs	data protection authorities، hereafter	سلطات حماية البيانات لليوروداك
EASO	European Asylum Support Office	المكتب الأوروبي لدعم اللجوء
EC	European Communities	الجماعة الأوروبية
ECHR	The European Convention on Human Rights	الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان
ECRE	European Council on Refugees and Exiles	المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين
ECtHR	European Court of Human Rights	المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان
EDPS	European Data Protection Supervisor	المشرف الأوروبي لحماية البيانات لليوروداك
ELENA	European Legal Network on Asylum	الشبكة القانونية الأوروبية للجوء
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي

EUREMA	Pilot Project for intra-EU Relocation from Malta	المشروع التجريبي للنقل داخل الاتحاد الأوروبي من مالطا
Eurodac	European Automated Fingerprint Recognition System	(يوروبداك) النظام الآلي للتعرف على بصمات الأصابع
EXCOM	Executive Committee on the International Protection of Refugees	اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين
HRC	United Nations Human Rights Committee	لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Right	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development	المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة
IGCR	the Intergovernmental Committee on Refugees	اللجنة الحكومية الدولية المعنية باللاجئين
IMO	International Maritime Organization	المنظمة الدولية البحرية
IOM	International Organization for Migration	المنظمة الدولية للهجرة
IRO	International Refugee Organization	المنظمة الدولية للاجئين
MSC	Maritime Safety Committee	لجنة السلامة البحرية
NGO	Non-Governmental Organization	منظمة غير حكومية
NOAS	Norwegian Organization for Asylum Seekers	المنظمة النرويجية لطالبي اللجوء
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
SAR	International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979	الاتفاقية الدولية للبحث والإنقاذ في البحار لعام 1979
SC	Schengen Convention 1985	اتفاقية شنغن 1985

SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea,1974	الاتفاقية الدولية لسلامة الحياة في البحار لعام 1974
TEC	Treaty establishing the European Community	المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية معاهدة أمستردام
TEEC	Treaty establishing the European Economic Community	المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية
TEU	Treaty on the European Union	معاهدة بشأن الاتحاد الأوروبي
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union	معاهدة بشأن أداء الاتحاد الأوروبي
UDHR	Universal Declaration of Human Rights 1948	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر 1948
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea1982	اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة
UNRRA	The United Nations Relief and Rehabilitation Administration	إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتأهيل
VIS	VISA information system	نظام معلومات التأشيرة
WGAD	UN Working Group on Arbitrary Detention	فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالاحتجاز التعسفي

مُتَكَلِّمَةٌ

القيمة العليا للإنسانية؛ تلك العبارة التي تفوح بعطر سماوي؛ اقتضتها
حكمة الباري -جلّ في علاه- بأن يكون تكريم بني البشر أصلاً ثابتاً من
أصول المعتقد والعقيدة؛ منذ أن خلق الله آدم، عليه السلام، إلى أن يرث
الأرض ومن عليها؛ لا عبرة في ذلك باختلاف الألوان أو الأجناس أو
الأعراق، وإنما العبرة لأدميته وإنسانيته. يقول الله تبارك وتعالى في محكم
تنزيله في سورة الإسراء:

﴿وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِّنَ الطَّيِّبَاتِ
وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا﴾ (٧٠)

منذ سنين خلت؛ قضت مضاجع البشرية، عبارات مفزعة؛ استرعت اهتمام
القاصي والداني، والصغير قبل الكبير. فوقفت حائراً أمام ما تعنيه بعض تلك
العبارات؛ أهى لجوء أم نزوح جماعي؟ مخيم أم مركز لاحتجاز تعسفي؟ عبور
للحدود أم غرق في لجة بحر منسي؟؟؟!!!...

من أجل ذلك؛ وجدتُ أن لا مناص من الإبحار في خضم قانون اللجوء،
باحثاً عن معنى طلب اللجوء، وطالبه؛ وقد قادتني عبارات لا يكاد القلب يعي
غيرها، مؤداها: أن لو كان هناك شيء أسوأ من أن تكون لاجئاً، فهو أن
تكون لاجئاً بدون ملاذ ولا مأوى.

ولمّا كان طلب اللجوء مصطلحٌ قلّمَا يطرق الأسماع؛ - بالرغم من ضرورته القانونية والواقعية - كان لابد من إيضاح معناه وما يرتبط به من مرتكزات.

فتجلّأت لي حقيقة أن كلمة (طالب اللجوء) تنزع إلى إثارة صورةٍ لذلك الشخص، أو لتلك الأسرة، التي خرجت في جنح الظلام، هرباً من ديارهم دون إمهالٍ أو تروٍ، ودون أن يأخذوا معهم شيئاً، سوى ملابسهم التي حملوها فوق ظهورهم، مُبحرين في عِبابِ البحار، غير آبهين بأمواجه العاتية، أو متخفين في جنح الظلام عبر الطرقات المحفوفة بالمخاطر، بغية الوصول إلى ملاذ آمن، حتى وإن كان ذلك الملاذ مخيماً واسعاً ممتداً، يؤوي أعداداً ضخمة من الأشخاص، الذين حاق بهم البلاء، والخوف، والفقر المدقع.

إنّ هذا التصور ليس في واقع الأمر تصوراً زائفاً بكامله، إذ أن غالبية طالبي اللاجئين يأتون من البلدان التي يكاد ينعدم فيها الأمان والاستقرار. ففي شتى أنحاء العالم، يشرع طالبو اللجوء في خوض رحلات طويلة محفوفة بالمخاطر، متوارين عن الأنظار، وكثيرون منهم مضطرون إلى العيش في مخيمات ومستوطنات - من المفترض أن تحوي بضع مئات من طالبي اللجوء ولكن واقع الأمر يثبت أن تلك المخيمات تغص بعشرات الآلاف منهم - انتظاراً لليوم الذي يسمح لهم فيه بالعبور إلى البلد المنشود، كي يقيموا فيه تلك الأيام والليالي المضنية، حتى تتسنى لهم الفرصة السانحة التي يصبح فيها من المأمون بدرجة كافية، العودة إلى ديارهم الأم، واستئناف طريقة للحياة طبيعية، بدرجة أكثر أمناً واستقراراً.

إن تلك الصورة المؤلمة لمخاطرة طالبي اللجوء استدعت أن يُنظر إليها بجدية بغية اعتماد آلية لحماية تلك الفئة مما تتعرض له من مخاطر.

لذا؛ فالفرد يكون طالب لجوءٍ إما بفراره وحيداً، أو مع أسرته من البلد الذي يتعرض فيه للاضطهاد إلى بلد الملجأ؛ وإما أن يكون جزء من نزوح جماعي، نتيجة لأحوال سياسية أو دينية أو عسكرية أو غيرها يكون فيها عرضة لخطر الاضطهاد.

وحتى يومنا هذا، تعد اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م هي الصك الوحيد الملزم لحماية اللاجئين ذي الطابع العالمي، ولذلك فهي تعد حجر الزاوية في القانون الدولي للاجئين. إلا أن كيفية تطبيق مبادئها تقع تحت سيادة الدولة.

إن المتابع للتطور القانوني - ولا سيما على صعيد حقوق الإنسان- والاقتصادي الذي أحرزته الدول الأوروبية، ممثلة بالاتحاد الأوروبي، يرى بوضوح أنه السبب الرئيسي في جعل دول الاتحاد الأوروبي وجهة المقصد لغالبية طالبي اللجوء.

وبحسبانهما المصدر الأهم في التشريع الأوروبي؛ تتربع كل من اتفاقية شنغن لعام 1958م، وخلفها اتفاقية دبلن لعام 1990م، على قمة الاتفاقيات الدولية التي كرست حماية طالبي اللجوء في نصوصهما، ولا ضير في القول أنهما تعدان من أهم الاتفاقيات الدولية لحماية طالبي اللجوء، ذلك أن الاتفاقيات الدولية لم توضح من هو طالب اللجوء، فضلاً عن أنها لم تبين سبل حماية تلك الفئة الذين يسعون للحصول على مركز اللاجئ وفق ما حددته اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م.

إن التقدم التشريعي الملحوظ خصوصاً على صعيد حماية طالبي اللجوء في الاتحاد الأوروبي، من خلال إنشاء ما عرف بنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) قد أثرى القانون الدولي بكثير من التشريعات والقوانين واللوائح

والأنظمة التي نظمت بطريقة فريدة جداً كيفية التعامل مع كل حالة من طلبات اللجوء على حدة. ناهيك عن اعتماد نظام اللجوء الأوروبي المشترك للتكنولوجيا الحديثة المتطورة للتعرف على بصمات أصابع طالبي اللجوء.

من هذا المنطلق؛ حاولنا قدر المستطاع التطرق إلى التطور القانوني الذي مرَّ به نظام اللجوء الأوروبي المشترك بدراسة معمقة في محاولة للتوصل إلى تشريع دولي يتضمن صراحة حماية تلك الفئة التي تُعرف **بطلبي اللجوء**.

ولكن بالنظر إلى أرض الواقع، تبدو هناك إشكاليات عند التعامل مع طالبي اللجوء الذين يشرعون في دخول إقليم دولة دون الحصول منها على إذن قانوني. وتتمثل أهم تلك الإشكاليات باحتجاز طالبي اللجوء عند أول خطوة يخطونها في طلب اللجوء، وذلك قبل السماح لهم بدخول إقليم تلك الدولة. فطلب اللجوء لا ينظر إليه وفقاً للقانون الدولي على أنه جريمة يعاقب عليها القانون، لكن مع ذلك يتعرض طالبو اللجوء من رجال ونساء وأطفال وبصورة متزايدة للاحتجاز في مناطق العبور ويُلزمون بالإقامة الجبرية في أماكن احتجاز تحدد بشكلٍ مسبقٍ من قبل الدولة المستقبلة.

وفي بعض الأحيان، يُحتجز طالبو اللجوء لأمد غير محدد في ظروف احتجاز غالباً ما تكون مزرية، ولا تقتصر معاناتهم بذلك على حرمانهم من الحرية، بل قد تتعرض حقوقهم الإنسانية نفسها للإساءة، فتتشرذم العائلات وتُهمل الحاجات الطبية والنفسية، ويمنع الاتصال بالعالم الخارجي، وتطبق القواعد الصارمة والرقابة المشددة، وكل ذلك يحطُّ من الكرامة الإنسانية للمحتجز ويهينه ويضر به، ناهيك عن غياب المعلومات وانعدام الأمل اللذان يقودان إلى اليأس والإحباط.

وقد يبدو الاحتجاز للوهلة الأولى حلاً مناسباً للمساعي السياسية التي تبذلها دولة ما في إدارة الهجرة، لكنه يعدّ أيضاً خياراً مكلف الثمن، ويترك آثاراً ونُدباً لا تمحى من ذاكرة المحتجزين، وتؤثر على قدرتهم في الاستقلال والاكتفاء الذاتي والانخراط في المجتمع المحلي بعد إطلاق سراحهم.

لذا؛ بدأت المنظمات والسلطات الحكومية في تجربة مناهج أكثر إنسانية وأقل تكلفة من الاحتجاز بعضها كان واعداً من ناحية تخفيض مستويات فرار طالبي اللجوء ورفع مستوى الاندماج. ولكن لكي تصبح البدائل والمعيّار المتبعة بدلاً من الاحتجاز فعالة لا بد من إحداث نقلة في المواقف، ولا بد من تطبيق تجارب عملية ناجحة لتلك البدائل.

من جانب آخر، قد يغامر طالبو اللجوء من أجل الحصول على الحماية الدولية، فيسلكون طريق البحر للوصول إلى الدولة المقصد غير آبهين بمخاطره المميتة. فيلجؤون إلى مهربين لا يهتمهم سوى جني المال، فيشرعون في ركوب قوارب صغيرة سميت بقوارب الموت؛ نظراً لتهالكها وشح الخدمات وسبل الأمان فيها. ذلك أن عمليات البحث والإنقاذ في العالم تعتمد بشكل أساسي على سفن النقل البحري بشكل خاص لمساعدة المستغيثين في البحار.

لذا؛ كان من المهم بمكان أن نسلط الضوء على الضمانات الدولية لحماية طالبي اللجوء في المناطق البحرية ومن أهمها منطقة البحر الإقليمي الذي يخضع لسيادة الدولة الساحلية، ومنطقة أعالي البحار الخاضعة للملكية المشتركة.

هدف الأطروحة:

بعد التوكل على الله سبحانه؛ تهدف دراسة موضوع حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور، إلى محاولة توفير إطار قانوني، يمكن بموجبه تحليل

القوانين والممارسات المحلية الإقليمية والدولية، والإحاطة بمركز طالبي اللجوء القانوني، وذلك من خلال التعريف بطالبي اللجوء، وبيان مالهم من حقوق وما يترتب عليه من التزامات، والتصدي للمواقف الدولية بهذا الشأن، وتحليلها لمعرفة مدى مشروعيتها. مع الإشارة إلى أن الوثائق الدولية وفي مقدمتها اتفاقية جنيف لعام 1951م، وبروتوكول 1967م، الخاصين بوضع اللاجئين لم تتناوله بشكل مباشر، ناهيك عن أن غالبية التشريعات الوطنية لم تضيف عليه العناية الكافية - باستثناء التشريع الأوربي - بل اقتصر الأمر على الاهتمام بتعريف اللاجئين ومعايير معاملته.

وعليه؛ سيكرس البحث على تلك الفترة التي يمر بها الشخص من نقطة البداية وهي لحظة خروجه من وطنه الأم مروراً بعبوره - في بعض الأحيان - حدود عدة دول بل؛ وحتى البحار والمحيطات، إلى حين صدور قرار بقبول طلبه اللجوء من قبل السلطات المختصة في الدولة المستقبلية بعد دخوله إليها والتي يرغب طالب اللجوء في الحصول على حمايتها.

إشكالية الأطروحة:

يُثْبَعُ المركز القانوني لطالبي اللجوء في منطقة رمادية، تقع بين القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين. فالباحث عن الحماية الدولية، داخل إقليم دولة من الدول - خلا دولته الأم - تَقَدَّم فيها بطلب لجوء ولم يُبْت بعد في طلبه ذلك، فإن قُبِلَ طلبه واعترف به تحول إلى لاجئ، وإلا أصبح في منأى عن الحماية الدولية المنشودة؛ ذلك هو طالب اللجوء...

وبحسبانه موضوع دراستنا؛ كان لازماً أن نجيب، بادئ ذي بدء، على تساؤل مفاده:

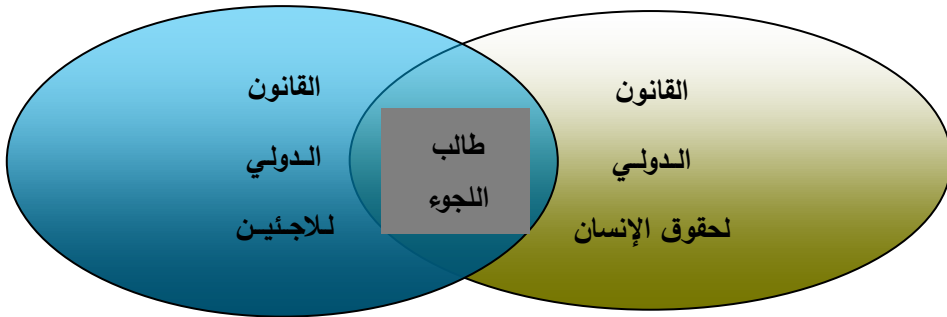
ما هو مركز حماية طالب اللجوء في القانون الدولي؟

فالقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ لاسيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948م، ينص على أن "لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى، أو يحاول الالتجاء إليها هرباً من الاضطهاد". (المادة 14)

أما القانون الدولي للاجئين؛ لاسيما اتفاقية جنيف لعام 1951م، وبروتوكول عام 1967م، الخاصين بوضع اللاجئين، فمن جملة ما نص عليه؛ مبدأ عدم الإعادة القسرية الذي "يحظر على الدولة المتعاقدة، أن تطرد أو تعيد، (refouler) بأي شكل من الأشكال، اللاجئ إلى الحدود أو الأقاليم، التي تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد، بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسي". (المادة 33(1))

وبالرغم من أن هذا المبدأ قد كُرس لحماية اللاجئ - الذي ينطبق عليه تعريف اللاجئ وفقاً للاتفاقية جنيف لعام 1951م الخاصة بوضع اللاجئين - يجد مجالاً لتطبيقه على طالب اللجوء.

ويمكن أن نُعبر عن ذلك بالرسم التوضيحي التالي:



ويتفرع عن ذلك التساؤل بضعة تساؤلات أخرى يمكن إجمالها بالآتي:

- لماذا تعتمد بلدان لجوء كثيرة معروف عنها الثراء والحفاوة إلى إغلاق حدودها في وجه طالبي اللجوء؟

- لماذا تعتمد بلدان اللجوء إلى احتجاز طالبي اللجوء إلى آجال غير محددة، وعدم السماح لها بالمرور إلى دولة اللجوء؟ وما هي بدائله؟
- إلى أي مدى تستطيع الدول الكبرى في العالم توفير ملاذ آمن للقطاعات السكانية طالبة اللجوء؟ وما هي الإجراءات التي تستطيع اتخاذها لحماية حقوق طالبي اللجوء في دول الملجأ مروراً بمناطق العبور؟ وما هي مسؤوليتها عن هذه الحماية؟
- هل استطاع المجتمع الدولي وضع معايير وضمانات دولية كافية توفر الحماية الدولية لطالبي اللجوء من عدم الإعادة القسرية إلى المكان الذي فروا منه سواء أكان ذلك في البر أو في أعالي البحار؟
- هل فعلاً يتعارض مبدأ المرور البريء في البحر الإقليمي مع طلب اللجوء؟
- هل ينطوي مبدأ عدم الإعادة القسرية على حق غير مباشر لسفن نقل اللاجئين المحتملة لخرق الحدود البحرية، والوصول إلى البحر الإقليمي لبلد ما؟
- تكلم هي أهم الأسئلة التي سنحاول بحول الله ومنته الإجابة عليها من خلال هذا البحث.

المناهج المتبعة في الأطروحة:

اتبعنا في كتابتنا للأطروحة مناهج علمية عدة، بغية الوصول إلى النتائج المطلوبة، ويمكن إجمالها بما يلي:

المنهاج التاريخي: وقد تجسد من خلال عرض الأصول التاريخية للعديد من المواضيع والأفكار الواردة في الأطروحة، وعلى قمتها فكرة اللجوء وطلبه،

وبيان مراحل تطورها، والمعطيات التي ساهمت في هذا التطور، بالإضافة إلى تناول تاريخ تطور الأطر القانونية على وجه الخصوص، وكيف تحولت إلى التزامات جبرية.

المنهاج التحليلي والنقدي: لقد استشفنا بهذا المنهاج من خلال بيان العديد من مواد الاتفاقيات الدولية، وخصوصاً اتفاقية جنيف المتعلقة بمركز اللاجئين لعام 1951م، وبروتوكول 1967م المتعلق بوضع اللاجئين، وكذلك اتفاقية شنغن واتفاقية دبلن وتحيل نصوصها بشكل قانوني ومفصل وصولاً إلى تحليل لوائح دبلن المتعاقبة وانتهاء بالاتفاقيات البحرية الدولية وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة للبحار لعام 1982م. ومن ثم قمنا ببيان مفهومها وتحليلها، وإبراز النقاط الهامة التي جاءت في تلك القرارات والاتفاقيات وما طرأ عليها من تعديلات وعالجناها بأسلوب قانوني منهجي.

المنهاج الوصفي: وقد اعتمدناه من أجل التعريف ببعض المصطلحات والمفاهيم المرتبطة بموضوع البحث وتمييزها عما يشابهها، كطالب اللجوء، اللاجئ، الحماية الفرعية، الاحتجاز، الإعادة القسرية، وغيرها وتحديد ماهيتها، بهدف الوصول إلى مفهوم شامل ومقبول حولها.

الصعوبات التي واجهت الباحث:

واجهت بعض الصعوبات أثناء كتابة الأطروحة، تعود إلى عدة أسباب منها:

- ندرة الكتابات والمؤلفات العربية، بل أكاد أقول انعدامها في إطار حماية طالبي اللجوء، ولعل ذلك عائدٌ إلى قلة الكُتَّاب في هذا المضمار، فضلاً عن حداثة التشريعات الدولية التي حاولت تقنين موضوع حماية طالبي اللجوء.

- إن الدراسات المعاصرة والتشريعات العالمية وعلى رأسها اتفاقية جنيف لعام 1951م اهتمت باللاجئ المعترف به على الصعيد الدولي، وتطرقت إلى العموميات فقط - ولم تولِ طالب اللجوء الذي يعتبر في مرحلة سابقة للاعتراف به كلاجئ أهمية خاصة - دون الإشارة إلى طالب اللجوء، وهذا يؤدي إلى صعوبة الوصول إلى المصطلحات القانونية المتعلقة بطالبي اللجوء بشكلها السليم.
- صعوبة الوصول إلى بعض المؤلفات الأجنبية التي تناولت بالدراسة طالبي اللجوء، إما نتيجة لعدم توفرها على الشبكة العالمية للإنترنت، أو نتيجة لاحتكارها من قبل بعض المؤسسات الربحية.

الخطّة المتبعة في الأطروحة:

قمت بتقسيم الأطروحة إلى بابين، متضمنة ستة فصول وفق الخطّة التالية:

◀ الباب الأول: النظام القانوني لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور

❖ الفصل الأول: تأصيل اللجوء كظاهرة

- المبحث الأول: الحقبة التاريخية لتطور فكرة الملجأ
- المبحث الثاني: حقبة تدويل فكرة الملجأ
- ❖ الفصل الثاني: طالبو اللجوء في ظل نظام دبلن الأول (اتفاقية دبلن)
- المبحث الأول: المحاولات الأولى للتعاون الأوروبي في مجال طلب اللجوء
- المبحث الثاني: تضمين اللجوء في سياسة الاتحاد الأوروبي

❖ الفصل الثالث: طالبو اللجوء في ظل لائحة دبلن II ودبلن III

- المبحث الأول: لائحة دبلن الثانية
- المبحث الثاني: محاولات إصلاح نظام دبلن (دبلن III)

◀ الباب الثاني: الضمانات القانونية لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور

❖ الفصل الأول: مبادئ حماية طالبي اللجوء في مناطق العبور

- المبحث الأول: مبدأ عدم الاحتجاز القسري لطالبي اللجوء
- المبحث الثاني: مبدأ عدم الإعادة القسرية لطالبي اللجوء

❖ الفصل الثاني: ضمانات حماية طالبي اللجوء في البلدان الثالثة الآمنة

- المبحث الأول: مفهوم البلد الثالث الآمن
- المبحث الثاني: التطبيق العملي لإعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث آمن

❖ الفصل الثالث: ضمانات حماية طالبي اللجوء في البحار

- المبحث الأول: الإطار القانوني لحماية طالبي اللجوء في البحار
- المبحث الثاني: الحدود البحرية لأغراض تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية

وقد أنهيت الأطروحة بخاتمة تبين النتائج التي توصل إليها هذا البحث، بالإضافة إلى بعض التوصيات القانونية المتعلقة باقتراح بغية اعتماد تشريع دولي يتضمن في طياته قواعد إلزامية لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور.

ولمّا كان الكمال لله وحده جل في علاه؛ فإننا نؤكد أنّ ما كان من صواب في هذه الأطروحة فهو بتوفيق الله جل وعز، وما كان من نقص أو خطأ فهو من نفسي ومن الشيطان، وأرجو المولى أن يكون هذا العمل خالص لوجهه الكريم، وأن ينفع به الأمة... والله من وراء القصد.

والله ولي التوفيق

شتاء 2019

الباب الأول
النظام القانوني لحماية
طالبي اللجوء
في مناطق العبور

الباب الأول

النظام القانوني لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور

تمهيد & تقسيم

تعرض طالبو اللجوء في الآونة الأخيرة لمعاملة وحشية ولا إنسانية في شتى مجالات الحياة، بدءاً من صرايحهم للنجاة من أهوال الحروب، واستمراراً بمجازفتهم للنجاة من الظروف القاسية واللاإنسانية أحياناً في مخيمات اللجوء في الدول المجاورة، والتي تدفعهم للمخاطرة بحياتهم من أجل الوصول إلى بلد لجوء آمن، سواء عن طريق رحلات برية طويلة موحشة، أو من خلال قوارب الموت. فخلال عام 2015م فقط تم تسجيل حوالي (3،601) حالة ما بين مفقود وغريق خلال الرحلات البرية والبحرية هرباً إلى بلدان الملجأ.

ولمّا كانت القارة الأوروبية وخصوصاً دول الاتحاد الأوروبي ذات سبق في حماية حقوق طالبي اللجوء واللاجئين منذ أزمة اللاجئين الروسية وما أعقبها من أزمات، فقد وجد فيها طالبو اللجوء على مدى العقود الماضية وحتى الآونة الأخيرة ما يصبون إليه من حماية دولية باعتبارها توفر ملاذاً آمناً لهم ولأسرهم.

لذا تعد دول بلغاريا وإيطاليا واليونان، مناطق العبور الأولى لطالبي اللجوء إلى أوروبا، والتي من خلالها يتوجه طالبو اللجوء - إذا تمكنوا من ذلك - إلى البلد الذي يريدون التمتع بحمايته. إلا أن طالبي اللجوء في هذه الدول الحدودية يعانون من ظروف قاسية ولا إنسانية في كثير من الأحيان؛ حيث أنهم يضطرون للبقاء في مخيمات شديدة الاكتظاظ، إلى جانب التغذية السيئة وسوء الرعاية الصحية. وبالإضافة لذلك كله، فهم مهددون بالاحتجاز والسجن

لدخولهم أوروبا بطرق غير شرعية، فضلاً عن الاحتمالية الضئيلة جداً بمنحهم اللجوء في هذه الدول.

ومنذ أزمة اللاجئين في كوسوفو عام 1957م تنبّهت الدول الأوروبية لظاهرة طلب اللجوء، فاستحدثت آلية لإسناد المسؤولية عن دراسة طلب اللجوء وفقاً لاتفاقية شنغن ما لبثت أن تطورت أسسها التشريعية والإجرائية في ظل اتفاقية دبلن وما أعقبها من تطور تشريعي تجسد في لوائح دبلن المتعاقبة.

لذا فقد خصصنا هذا الباب لدراسة التطور التشريعي والقانوني بدءاً من العصور القديمة، ووصولاً لنظام دبلن في ثلاثة فصول، حيث يُؤَصِّل **الفصل الأول** التطور التاريخي لظاهرة اللجوء بدءاً من العصور القديمة حتى حقبة التنظيم الدولي المعاصر. في حين يتمحور **الفصل الثاني**: حول حماية طالب اللجوء في أول مراحل تأسيس الاتحاد الأوروبي، وذلك من خلال اتفاقية شنغن لعام 1985م التي استحدثت بشكل فريد آلية لتخصيص المسؤولية عن دراسة طلب اللجوء وإسناد تلك المهمة إلى دولة عضو واحدة فقط من الدول الأوروبية. ونتيجة لزيادة طلبات اللجوء في الدول الأعضاء الأوروبية كان لابد من اعتماد اتفاقية تغطي كافة الأوجه القانونية والإنسانية لطلب اللجوء. وبالفعل فقد تكرر ذلك من خلال اعتماد اتفاقية دبلن لعام 1991م التي عرفت باسم (دبلن الأول).

وأما **الفصل الثالث**: فيبرز التطور الذي شهده نظام دبلن من تطور قانوني في آلية إسناد وتخصيص المسؤولية عن دراسة طلب اللجوء وسبل حماية طالبي اللجوء في مناطق العبور. وتكرر ذلك من خلال تطور اتفاقية دبلن إلى لائحتي دبلن الثانية ودبلن الثالثة اللتان عملتا على سد الثغرات القانونية والتشريعية في اتفاقية دبلن. ولا زال العمل جارياً على سد ما يستجد من ثغرات في نظام دبلن وهو مشروع الإصلاح الأخير الذي عرف باسم (دبلن VI)

الفصل الأول

تأصيل اللجوء كظاهرة

تمهيد:

تذكر الروايات أن أول اللاجئين في التاريخ البشري، هم أولاد أرض كنعان، الذين دفعت بهم المجاعة إلى اللجوء إلى أرض مصر، ما يدل على أن ظاهرة اللجوء قديمة قدم التاريخ المكتوب.

وبحسبانها ظاهرة قديمة قدم التاريخ، فقد بدأت أسباب اللجوء تتعدد في العصر الحديث، ما بين دينية، وكونية، وعرقية، وقومية. وعليه؛ بادئ ذي بدء، لا بد من تسليط الضوء على الحقبة التاريخية التي سبقت التنظيم الدولي المعاصر حتى ظهور الإسلام.

وبعد ظهور فكرة التنظيم الدولي المعاصر، أصبحت حماية اللاجئين هي الولاية الأساسية للمفوضية السامية للأمم المتحدة (UNCHR) التي تم إنشاؤها في عام 1950م.

لذا، سنتناول بالبحث الحقبة التاريخية للجوء، ومن ثم سنخرج على حقبة تدويل فكرة الملجأ، ونسلط الضوء على التعاريف المرتبطة باللجوء وطلبه، متبعين التقسيم التالي:

المبحث الأول: الحقبة التاريخية لتطور فكرة الملجأ

المبحث الثاني: حقبة تدويل فكرة الملجأ

المبحث الأول

الحقبة التاريخية لتطور فكرة الملجأ

عبر التاريخ البشري، وفي كل زاوية من العالم، أرغم الناس على الهروب من البلدان التي ولدوا فيها، بحثاً عن الأمان من الاضطهاد والعنف السياسي والنزاع المسلح. ولكن الدول لم تعترف بأن حماية اللاجئين تتطلب عملاً عالمياً منسقاً سوى في بداية القرن العشرين.

لذا يعد تقليد منح الملاذ للأشخاص الفارين من الاضطهاد، هو إحدى السمات الأولى للحضارة الإنسانية. فقد وُجدت إشارات لذلك في نصوص كتبت قبل 3500 عام، وذلك خلال ازدهار الامبراطوريات الكبرى الأولى في الشرق الأوسط؛ كالحثيين، والبابليين، والآشوريين، والفراعنة المصريين.

وحتى تتضح الصورة كاملةً، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان ما قامت به الشريعة الإسلامية الغراء، من إرساء لأسس حماية طالب اللجوء في ظل تعاليم الدين الحنيف.

لذا؛ سنسلط الضوء بحول الله في هذا المبحث على ظاهرة اللجوء في تطورها التاريخي على النحو التالي:

المطلب الأول: لمحة تاريخية عن ظاهرة اللجوء

المطلب الثاني: اللجوء في ظل الإسلام

المطلب الأول

لمحة تاريخية عن ظاهرة اللجوء

يعد نظام الحماية الدولي للاجئين، الذي أنشأته الأمم المتحدة، حديثاً نسبياً إذا ما قورن بمفهوم اللجوء، المتأصل في تاريخ المجتمع البشري. فقد شهد التاريخ البشري منذ البداية، فرار الفرد إلى خارج الجماعة، باعتباره وسيلة للهروب من بطش الأقوى منه وانتقامه.

ولمّا كان الدّين هو الحصن المنيع - منذ الأزل - للأشخاص الفرين من الاضطهاد، والجور والظلم؛ لذا فقد كانت الأماكن الأمثل لهذا الغرض هي تلك الملازمة لصفة القداسة، كالمعابد والأضرحة وغيرها، والتي مثّل اللجوء إليها الحصن المنيع الذي تحتمي به تلك الفئات الضعيفة. أي أن نظام اللجوء وحماية اللاجئين قد اكتسب طابعاً دينياً بحتاً.

وقد عبّر الفيلسوف الفرنسي منتسكيو (MONTESQUIEU) عن تلك الصورة في حينها قائلاً:

"... وبما أن القدرة الإلهية هي ملاذ التعساء، وليس هناك أشخاص أكثر تعاسة من المجرمين، فقد كان من الطبيعي الاتجاه إلى التفكير في أن تكون المعابد ملجأ لهم...".⁽¹⁾

¹ - Charles de Secondat **de Montesquieu**, *De l'esprit des lois*, Une édition électronique réalisée à partir du livre Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1758). (Texte de 1758, dernier état du texte revu par Montesquieu. L'orthographe a été modernisée et la ponctuation légèrement, mais non la graphie. Édition établie par Laurent Versini, Paris, Éditions Gallimard, 1995.p 304.

أولاً: اللجوء في الحضارة الإغريقية:

ظهرت فكرة اللجوء بشكل طبيعي بين الإغريق، حيث بدا أن المجرمين الذين طُردوا من مدينتهم وجدوا ملجأً لهم في تلك المعابد. (1)

فكلمة "لجوء" "asylum" مستمدة من أسيليا "asylia" اليونانية أو "inviolability" التي تأتي بمعنى الحرمة (2) أو "شيئاً غير خاضع للاستيلاء". (3)

ومن ثم نشأ ما يعرف بحق اللجوء أو حق الملجأ، ليدل على الامتياز الذي كان مقررًا لتلك الأماكن، والذي بمقتضاه كان يحق لهذه الأماكن أن تحمي من يلوذ بها من الأفراد. (4)

وقد اعتُبر معبد (Poseidon) الواقع على جزيرة (Calaurie) - التي تسمى حالياً (POROS) - أشهر معبد لا يمكن لأي شخص أن ينتهك حرمة في اليونان القديمة، وذلك بالنسبة للأشخاص الملاحقين من قبل أعدائهم. وبحسب الأسطورة؛ فإنه بعد إنشاء روما عام 753/ قبل الميلاد من قبل (رومولوس) (ROMULUS) (5) الذي أخذ على عاتقه مبدأً بأن تكون روما

¹ - Charles de Secondat de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, op.cit.305.

² -Matthew E. Price, *Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits*, Cambridge University Press, 2009, p26.

³ -See: <https://www.dictionnaire.com/browse/inviolability> (تمت الزيارة في)

2019/12/11)

⁴ - جمال فورار العيدي ، اللجوء السياسي في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2012/2011، ص 2.

⁵ - كان رومولوس هو المؤسس الأسطوري والملك الأول لروما. وإليه ينسب إنشاء العديد من أقدم المؤسسات القانونية والسياسية والدينية والاجتماعية في روما. وعلى الرغم من أن العديد من هذه التقاليد تضم عناصر من الفولكلور، وأنه من غير الواضح إلى أي مدى يقوم شخصية تاريخية وراء

ملاذاً للعبيد الفارين وكذا الخارجين عن القانون من سكان المناطق المجاورة، وقد بلور فكرته تلك إلى بناء معبد لهذا الغرض على هضبة (Capitole).⁽¹⁾

ولعل تضارب حصانة المجرمين - المدنيين منهم والعبيد - اللاجئين إلى المعابد من جهة، ومقتضيات النظام العام من جهة أخرى، حداً باليونانيين إلى اعتماد معيار جسامة الجرائم المرتكبة لتمييز المحتممين بأسوار تلك المقدسات فعلاً - من مدنيين أو عبيد طالبي اللجوء والحماية من قدسية تلك الأماكن - عن أولئك المتلبسين بثوب اللجوء كذريعة للتخطيط المسبق للاحتيال والقتل والسرقة.⁽²⁾

ولم يكن طلب اللجوء مقتصرًا على الفئات السالفة الذكر، بل مسّ الطبقات الحاكمة أيضاً، نتيجة فقدانها زمام الأمور بفعل احتلال أقاليمها، أو تمرد شعوبها عليها.

رومولوس الأسطورية، فإن الأحداث والمؤسسات المنسوبة إليه كانت أساسية في سرد أصول روما وتقاليدھا الثقافية. انظر:

<https://mimirbook.com/ar/b546ac30dd7>

¹ - (Capitoline Hil) هي واحدة من التلال السبعة المقدسة وتسمى أيضا (Mont Capitolin). حيث أنشأت روما القديمة وحيث بدأ تاريخها. وسنت القوانين، وبنيت القلاع. وكان هذا المكان الذي اختار رومولوس لبناء مدينة جديدة في بداية القرن الخامس قبل الميلاد في هذا المكان حيث تم بناء معبد الكابيتول على شرف الآلهة الرومانية القديمة، وقدمت تضحيات وكُتبت قوانين. وبالنسبة للرومان، لم يكن المعبد مجرد مركز للدين، بل كان تجسيدا للسلطة والسياسة، ورمزا لسلطة الجمهورية الرومانية، ثم الإمبراطورية لاحقا. للمزيد انظر:

<https://eg.lakemerrittplaza.com/3132-capitoline-hill-in-rome-history-opening-hours-and-wh.html>

² - Mario BETTATI, *L'asile politique en question : Un statut pour les réfugiés*, 1ère édition, Paris, PUF, Coll. « Perspectives internationales », octobre 1985, p.18.

ومن الأمثلة التاريخية على ذلك لجوء ملك طيبة (أديبوس) (Oedipus) ⁽¹⁾ الذي تعرض للاضطهاد من قبل عائلته، حيث اضطر للهروب وطلب اللجوء من ملك أثينا، الذي استقبله وأعطاه الأمان فيها. ⁽²⁾

وكذلك لجوء حاكم قرطاج (حنّبل) ⁽³⁾ إلى مدينة صور اللبنانية عام 196 قبل الميلاد، ثم إلى مملكة (ANTIOCHOS الأكبر) بسوريا، إلا أن هزيمة هذا الأخير سنة 190 قبل الميلاد، جعلت حنّبل ينتقل نحو شمالي بلاد الأناضول ويطلب من حاكمها اللجوء، والذي اضطر تحت ضغط السفير الرومي إلى خيانة ضيفه، حنّبل المنتحر بالسّم، بعد تقطّنه لذلك وكان ذلك عام 183 قبل الميلاد. ⁽⁴⁾ وهو ما اعتبره المؤرخون البقعة السوداء الخالدة في تاريخ روما بعد إلزامها حاكماً على تدنيس نفسه بمقتل ضيفه، وقد مثل هذا الحدث ضعف نظام اللجوء آنذاك ليس فقط في مواجهة الاعتبارات السياسية بل الدبلوماسية والعسكرية منها. ⁽⁵⁾

وقد تغير على مَرّ القرون نطاق تلك الحماية، وكذا أولئك الذين يمكن أن يستفيدوا منها. فقد مَكّن إجراء محدد في اليونان القديمة، يسمى

¹ - أوديب (Oedipe): شخصية يونانية أسطورية، كان لأسطوريته الأثر الكبير على مختلف المجالات كالآداب والموسيقى والتحليل النفسي (عقدة أوديب الشهيرة).

² - المعهد العربي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية: **خمسون سنة من العمل الإنساني**، تونس، 2001، ص 28.

³ - حنّبل (HANNIBAL أو HANNIBAL) ولد عام 247 ق.م وهو جنرال عسكري وسياسي قرطاجي - نسبة إلى مدينة قرطاج الواقعة شمال غرب تونس الحالية - اعتبر أحد أشهر وأمهر القادة العسكريين على مر التاريخ، وقد انتحر بالسّم الذي يروى أنه ظل محتفظاً به في خاتمه طيلة حياته وكان ذلك عام 182 ق.م .

⁴ - انظر :

<http://hadii.canalblog.com/archives/2007/08/17/5915310.html>

⁵ - Mario BETTATI, L'asile politique en question : Un statut pour les réfugiés, op. cit . p20.

(هيكيتيا) (Hiketeia) ⁽¹⁾ الأشخاص الهاربين من الاضطهاد في دولتهم الأم للمطالبة باللجوء في دولة أخرى، ومن شأن هذه المطالبة - إن نجحت - أن تمنح صاحب المطالبة الحصانة من سلطة أولئك الذين يتعقبونه. ⁽²⁾

وكما هو الحال عند اليونانيين القدماء؛ فقد كان اللجوء إلى المعابد عند الرومان أحد أهم تطبيقات اللجوء. ومن ذلك بناء مدينة روما حول معبد يسمى "إله الملجأ" مما جعل هذه المدينة ملاذاً للفارين. بيد أن نظام اللجوء ذلك يعد أشد صرامة منه عند اليونانيين، فلم يتقبل الرومان الفكرة التي مفادها إفلات المجرمين من العقاب. ⁽³⁾

ثانياً: اللجوء في حضارة مصر الفرعونية:

لا ينكر مُنصفٌ أن مصرَ تعد من أقدم الحضارات التي عرفها التاريخ البشري، ولعل النقوش التي وجدت على المعابد كأمثال معبد "هيرون، وتوت، ونفر، وإيزيس" توضح كيف كانوا يمنحون حق اللجوء لمن يحتمي بتلك الأماكن. ⁽⁴⁾ وقد كان حق طلب الملجأ يمنح للمستضعفين ومرتكبي الجرائم غير العمدية والمدنيين لغير الخزانة العامة، وذلك بالرغم مما عرف عن النظام المصري القديم من صرامة العقوبات ضد المجرمين، وبضرورة احترام القوانين،

¹ - يبدأ إجراء Hiketeia عندما يدخل شخص المعبد، أو يجلس في مذبح، أو يتمسك بصورة للإله بينما يمسك غصناً مكسور أو عِهنأ (صوف)، كدلالة على أن تائب، وبمجرد أن يعلن نفسه هكذا، يمكن للمرء أن يطالب بالحصانة المؤقتة ضد المطارد. وكان مثل هذا الإعلان عملاً علنياً؛ حيث يتعين على أي شخص يدخل نشر اسمه على لوح خشبي خارج مدخل المعبد. انظر:

Matthew E. Price, **Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits**, op.cit. p 27.

² - Ibid.

³ - د. برهان أمر الله، **حق اللجوء الساسي**، دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 35-37.

⁴ - د. برهان أمر الله، **حق اللجوء الساسي**، مرجع سابق، ص 24.

ناهيك عن أن المعابد كانت محاطة بأسوار عالية بحيث يصعب الدخول إليها، ولا يسمح بدخولها لغير الملك وكبار الكهنة. (1)

وكما هو الحال عند غيرهم، عُرف عند المصريين القدماء احترام خالص للدين والتعلق بالآلهة، لذا فقد أقام الكهنة أماكن معينة حدوها على ضفاف النيل، بحيث يتمتع على رجال السلطة دخولها، كما يحظر على العامة التأثير في داخلها. (2)

وقد ذكر أبو التاريخ "هيرودوت" (3) عن وجود معبد في مصر على الشاطئ يدعى (لهيراكليس)، إذا لجأ إليه عبد أي كان من البشر، ورسم نفسه بالعلامات المقدسة، واهبا نفسه للإله فلا يحل لأحد أن يمسّه بسوء. (4)

بناءً على ما سبق ذكره، يتبين أن اللجوء كان تقليدياً مرتبطاً بمكان أو إقليم لا يمكن أن يحتجز فيه شخص ملاحق أو مطارّد. أما في الوقت الحاضر فهو يتعلق بمفهوم أعم للحماية أو التحرر من هذا التعقب. غير أن هذه الحماية أو

¹ - د. أيمن أديب سلامة الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص7.

² - د. برهان أمر الله، حق اللجوء الساسي، مرجع سابق، ص 33.

³ - هيرودوت أو هيرودوتس (Herodotus): كان مؤرخاً إغريقياً يونانياً آسيوياً عاش في القرن الخامس قبل الميلاد (حوالي 484 ق.م - 425 ق.م). اشتهر بالأوصاف التي كتبها لأماكن عدّة زارها حول العالم المعروف آنذاك، وأناس قابلهم في رحلاته وكتبه العديدة، ومن أشهرها تاريخ هيرودوتس.

⁴ - انظر: محمود سلام زناتي، حقوق الإنسان في مصر الفرعونية، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2003، ص327. نقلاً عن جمال فورار العيدي، اللجوء السياسي في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 16.

الحرية ترتبط ارتباطاً جوهرياً بموقع جغرافي، حيث يمكن العثور عليها فيه والتمتع بها. (1)

أما خلال العصور الوسطى، فقد كان "الملجأ" أو اللجوء الذي تمنحه الكنيسة يعد بمثابة وسيلة للرحمة لكل من الأبرياء والمجرمين.

المطلب الثاني

اللجوء في ظل الإسلام

عرف العرب قبل الإسلام اللجوء، إذ كانت الكعبة المشرفة في مكة المكرمة، ملاذاً يحتذى به. فلقد كان الرجل من العرب لو لقي بالكعبة قاتل أبيه أو أخيه لم يهجه ولم يعرض له حتى يخرج منها. وبعد أن جاء الإسلام كرس ما لهذه البقعة من قداسة، فقال الله تبارك وتعالى: ﴿وَإِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنًا﴾ (2) ﴿سورة البقرة، الآية 125﴾

من هذا التشريع السماوي؛ يبرز جلياً أن الشريعة الإسلامية جاءت لتكرس مبادئ إنسانية، ومن صورها إغاثة الملهوف، وإجارة المحتاج وحمايته، وإيوائه، ومنحه الأمان، دون الرجوع عنه، حتى وإن كان عدواً.

¹ - Atle Grahl-Madsen, The Status of Refugees in International Law. Vol II Asylum, Entry and Sojourn AW Sijthoff 1972, Available on <https://www.jstor.org/stable/2198605?origin=crossref&seq=1>

² - مثابة: أي مرجعاً أو ملجأً أو مجمعاً أو موضع ثوابٍ لهم. وقد قال ورقة بن نوفل في الكعبة:

"مثاباً لأفناء القبائل كلها تخبُّ إليها اليعملات الذوامل"

الأفناء: الأخطأ لا يُدرى من أيّة قبيلة هم.

اليعملات: جمع يُعمل

الذوامل: الذميل: ضربٌ من سير الإبل، وقيل: هو السير السريع اللين. انظر:

مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الإدارة العامة للغة العربية وإحياء التراث، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، 1425هـ، 2004م، ص 315.

بعبارة أخرى، فإن التشريع الإسلامي القاضي بمنح الحماية والأمان لطالب اللجوء في الشريعة الإسلامية، قد سبق بقرون عديدة القوانين والمواثيق والتشريعات الدولية الحديثة لحقوق الإنسان، ومنها حق اللجوء وعدم جواز إرجاع اللاجئين أو إعادته إلى المكان الذي قد يتعرض فيه للخطر أو الاضطهاد.

وبالرغم من أن الشريعة الإسلامية الغراء لم تنص صراحة لا في القرآن الكريم ولا في السنة النبوية على مصطلح اللاجئين أو طالب اللجوء كما هو في العصر الحالي، إلا أن فقهاء القانون الدولي يجمعون على أن مصطلح المستجير والمستأمن يرادف ذلك المصطلح.⁽¹⁾

أولاً: معنى الاستجارة في الإسلام:

يقول الله تبارك وتعالى: ﴿وَإِنْ أَحَدٌ مِنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتَجَارَكَ فَأَجِرْهُ حَتَّى يَسْمَعَ كَلِمَ اللَّهِ ثُمَّ أَبْلِغْهُ مَأْمَنَهُ ۚ ذَٰلِكَ بِأَنَّهُمْ قَوْمٌ لَا يَعْلَمُونَ﴾ ﴿سورة التوبة الآية 6﴾

فقد أوضحت الآية الكريمة أن القرآن استخدم كلمة «استجارة»، «إجارة»، التي تشير إلى معنى اللجوء وطلبه. ويرى الأستاذ الدكتور أحمد أبو الوفا - ونحن نوافقه الرأي - أنه مما لا شك فيه أن كلمة استجارة أكثر بلاغةً من كلمة اللجوء (asile- asylum) المستخدمة في القانون الدولي المعاصر، نظراً لما احتوته من معانٍ وعناصر خاصة بهذه المسألة:

¹ - د. أحمد أبو الوفا، حق اللجوء بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي للاجئين، دراسة مقارنة، مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، منظمة المؤتمر الإسلامي، الرياض، 2009، ص 5 & د. أيمن أديب الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، مرجع سابق، ص 13. د. برهان أمر الله، حق اللجوء الساسي، مرجع سابق، ص 40.

- فهي تعني وجود اضطهادٍ أو اضطرابٍ دافعٍ إلى طلب الحماية، وإلا ما كان ليستجير؛
- كما تتطوي على رغبة في الانتماء بشخص ما، أو سلطة ما، وإلا لما استجار به. (1)
- يُقال في اللغة، (جَارَ) - جَوْرًا: أي طلب أو سأل أن يُجَارَ. ويُقال (أَجَارَهُ) من فلانٍ: أي حمّاهُ، وَأَنْقَذَهُ. (2) و (اسْتَجَارَ) بفلانٍ: أي استغاث به والتجأ إليه، (3) وطلب منه أن يؤمّنه. (4)
- وفي ذلك يقول الشاعر: (5)

مَتَى أَدْعُ قَوْمِي يُجِبُّ دَعْوَتِي فَوَارِسَ هَيْجَاءِ كِرَامِ النَّسَبِ
تَرَى جَارَهُمْ آمِنًا وَسَطَهُمْ يَرُوحُ بِعَقْدٍ وَثِيقِ السَّبَبِ

1 - د. أحمد أبو الوفا، اللجوء في الإسلام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بحث منشور ومتوفر على الرابط التالي:

<https://repository.nauss.edu.sa/bitstream/handle/123456789/56955/>

(تمت الزيارة في 2019/12/14). [pdf?sequence=1](https://repository.nauss.edu.sa/bitstream/handle/123456789/56955/pdf?sequence=1). اللجوء 20% في 20% الإسلام

2 - ومنه قوله تعالى: ﴿قُلْ مَنْ بِيَدِهِ مَلَكُوتُ كُلِّ شَيْءٍ وَهُوَ يُجِيرُ وَلَا يُجَارُ عَلَيْهِ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ ﴿سورة المؤمنون الآية 88﴾

3 - ومنه قوله تعالى: "﴿وَإِنْ أَحَدٌ مِنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتَجَارَكَ فَأَجِرْهُ حَتَّى يَسْمَعَ كَلِمَ اللَّهِ ثُمَّ ابْلِغْهُ مَا أَمَرْتُهُ﴾ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَوْمٌ لَا يَعْلَمُونَ" ﴿سورة التوبة الآية 6﴾

4 - مجمّع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الإدارة العامة للغة العربية وإحياء التراث، مرجع سابق، ص 172. وانظر كذلك: الفيروز آبادي، القاموس المحيط، الجزء الثاني، دار الجيل للنشر والتوزيع، 1995، ص 163.

5 - حمد بن ثور الهلالي، ديوان حمد بن ثور، تحقيق: عبد العزيز الميمني، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، 1371 هـ- 1951 م، ص 4. ذكره د. أحمد أبو الوفا في كتابه حق اللجوء بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي للاجئين، مرجع سابق، ص 23. & انظر كذلك في هذا المعنى: عثمان عبد الرحمن عبد اللطيف، الاستجارة: بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2003، ص 35-40.

إِذَا مَا عَقَدْنَا لَهُ نِزْمَةً شَدَدْنَا الْعِنَاجَ⁽¹⁾ وَعَقَدَ الْكُرْبَ

وقد عرّف بعض الفقهاء الاستجارة بأنها: إعطاء الأمن لمهوفٍ فارٍّ إلى دار الإسلام من اضطهاد وظلم، أو وضعٍ سيئٍ يمكن أن يتعرض له.⁽²⁾

وبناءً عليه، يمكن أن نعرّف الاستجارة بأنها: نوعٌ من اللجوء الإقليمي،⁽³⁾ يمنح للفرد المحتمي بشخص ما أو دولة ما، خشية تعرض حياته أو حريته لخطر جسيم أو كونه عرضة للاضطهاد.

وقد يأخذ اللاجئ معنى المستأمن في الإسلام، حيث يعرف البعض المستأمن بأنه: من يدخل دار غيره، محتمياً به سواءً كان مسلماً أو حربياً.⁽⁴⁾

¹ - العِنَاجُ: زمام البعير.

² - د. أحمد أبو الوفا، اللجوء في الإسلام، مرجع سابق، ص 4.

³ - هنا لا بد أن ننوه إلى أن القانون الدولي المعاصر قد صنف اللجوء إلى ثلاثة أصناف هي: 1- اللجوء الديني: وهو اللجوء الذي يمنح للشخص استناداً إلى قداسة المكان، وحرمة البقعة التي تم اللجوء إليه كالمعابد ودور العبادة.

2- اللجوء الإقليمي: وهو اللجوء الذي يتم فوق إقليم الدولة مانحة الملجأ، أو هو الملجأ الذي يتمتع به الشخص طالب اللجوء استناداً إلى احترام السيادة المقررة للإقليم الملجأ إليه؛

3- اللجوء الدبلوماسي: وهو اللجوء إلى دولة أجنبية، أو إحدى سفاراتها في الخارج، أو إلى إحدى سفنها أو طائراتها، يطلب فيها الشخص الحماية المؤقتة أو طويلة الأجل، هرباً من خطر داهم يهدد حياته، بحيث يتعرض على أي عنصر من السلطات المحلية الدخول إلى إحدى هذه الأماكن بقصد توقيف هذا الشخص، دون موافقة رئيس البعثة الدبلوماسية. حول هذا الموضوع ولمزيد من التفاصيل: د. أحمد أبو الوفا، القانون الدبلوماسي الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 276-285؛ وكذلك د. برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 44؛ إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي، اعتمد ونشر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2312/د-22/ تاريخ 14 كانون الأول/ ديسمبر 1967م.

⁴ - صالح عبد الكريم الزيد، أحكام عقد الأمان والمستأمن في الإسلام، الدار الوطنية لنشر الكتب وتوزيعها، الرياض، 1406هـ، ص 91. وانظر كذلك: فيصل شطناوي، محمد حمد الغرابية، سليم

في حين يعرف آخرون طالب الأمن بأنه هو: من دخل البيت الحرام محتمياً به، لقول جل وعلا ﴿وَإِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنًا﴾ سورة البقرة الآية 125.⁽¹⁾

وبالرغم من تطابق معنى الاستجارة في الشريعة الإسلامية مع معنى اللجوء في القانون الدولي المعاصر، إلا أنَّ تطابقهما ذلك ليس بشكل مطلق، لأن معنى الاستجارة أوسع من معنى اللجوء من حيث المانع له. حيث أجازت الشريعة الإسلامية لأي فردٍ في المجتمع إجارة المستجير، لقوله ﷺ "وَذِمَّةُ الْمُسْلِمِينَ وَاحِدَةٌ يَسْعَى بِهَا أَدْنَاهُمْ"،⁽²⁾ بخلاف القانون الدولي الذي خوّل سلطة منح اللجوء إلى الدول ذات السيادة دون غيرها، هذا من ناحية؛ ومن ناحية أخرى فإن مدلول معنى الاستجارة يشمل جميع المستجيرين، دون الحاجة إلى تحديد صفة المستجير، ما دام للمستجير حق شرعي، بخلاف القانون الدولي للاجئين الذي صنف الأشخاص الذين يحق لهم طلب اللجوء إلى فئات وطوائف معينة ومحددة دون غيرها.

ثانياً: المبادئ التي تحكم حق اللجوء في الإسلام:

سنأتي على سرد هذه المبادئ دون الوقوف طويلاً عندها، ذلك أن مثل هذه المبادئ تحتاج إلى دراسة خاصة مستقلة من قبل الباحثين في إطار حماية اللاجئين في الشريعة الإسلامية. أما أهم تلك المبادئ فتتمثل بالآتي:

حتمله، عمر عكور، مبدأ عدم طرد أو رد اللاجئين في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، مجلة الدراسات، الجامعة الأردنية، علوم الشريعة والقانون، المجلد 46، العدد 2019، ص 1.

¹ - صلاح الدين فرج، حقوق (اللاجئين) في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، مجلة الجامعة الإسلامية، سلسلة الدراسات الإسلامية، المجلد السابع عشر، العدد الأول، يناير 2009، ص 164.

² - البخاري، صحيح البخاري، كتاب الحج، باب حرم المدينة، رقم الحديث/1771.

1- مبدأ عدم الإعادة القسرية Non-refoulement⁽¹⁾

لم تغفل الشريعة الغراء مبدأ حماية اللاجئين أو طالب اللجوء من إكراهه بالعودة إلى المكان الذي فرّ منه، فالإسلام يرفض رفضاً باتاً إرجاع اللاجئين إلى مكان يخشى عليه فيه، بما يخص حرياته وحقوقه الأساسية كتعرضه للاضطهاد، أو التعذيب، أو المعاملة المهينة أو غير ذلك.

ولعل هذا يعود إلى أن رد اللاجئين إلى مكان يخشى فيه عليه من الاضطهاد أو التعذيب، يتعارض والمبدأ الإسلامي المعروف: «مبدأ عدم جواز خرم الأمان» أو مبدأ "عدم جواز إخفار ذمة الأمن أو المستأمن".⁽²⁾

2- مبدأ عدم التمييز:

الشواهد على هذا المبدأ كثير في القرآن الكريم والسنة النبوية، ومنها قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً﴾ ﴿سورة البقرة الآية 125﴾.

ومن السنة النبوية؛ أن الرسول ﷺ قال لأبي ذر رضي الله عنه عندما عيّر رجلاً بقوله: يا ابن السوداء: أعيرته بأمه؛ إنك أمرؤ فيك جاهلية" (رواه البخاري ومسلم).

3- مبدأ إنسانية طلب اللجوء:

يتفق الإسلام مع القانون الدولي المعاصر في هذه الطبيعة الإنسانية للحق في اللجوء. إذ كما قلنا يتجلى هذا الحق في ضرورة إجابة إغاثة اللفهان

¹ - وقد كرسنا لهذا المبدأ مبحثاً مستقلاً في هذه الأطروحة نظراً لأهميته وما يترتب على إهماله من آثار خطيرة على اللجوء وطالبه.

² - د. أحمد أبو الوفا، اللجوء في الإسلام، مرجع سابق، ص 10.

والمضطّر، ومن هنا تتجلى طبيعته الإنسانية؛ فالملجأ هو قبسٌ من الرحمة التي تعطي لإنسان معرض لانتهاك حقوقه وحرّياته الأساسية. (1)

4- مبدأ عدم جواز فرض عقوبات على اللاجئ الذي يدخل أو يتواجد بطريقة غير مشروعة في إقليم الدولة.

ثالثاً: بعض من صور منح اللجوء في الإسلام:

عن أبي هريرة مولى عقيل بن أبي طالب، عن أم هانئ بنت أبي طالب، قالت: لما افتتح رسول الله ﷺ مكة فرّ إليّ رجلان من أحمائي فأجرتهما، فدخل عليّ أخي فقال: لأقتلنّهما، فأغلقتُ الباب عليهما، ثم أتيتُ رسول الله ﷺ وهو بأعلى مكة فقال: ﴿مرحباً بأمّ هانئ، ما جاء بك؟ قالت: قلتُ: يا نبي الله، فرّ إليّ رجلان من أحمائي فدخل عليّ أخي فزعم أنه قاتلنّهما، فقال رسول الله ﷺ: لا، قد أجرنا من أجرت، وأمنّا من أمنت﴾ (2)

كما ورد في السّير أنّ عمر بن الخطاب رضي الله عنه بلغه أن بعض المقاتلين قتل علجاً بعد أن قال له: "لا تخف"، فكتب إلى قائد الجيش: "أنه بلغني أنّ رجلاً منكم كانوا يطلبون العالج، حتى إذا اشتد في الجبل وامتنع،

¹ - د. أحمد أبو الوفا، اللجوء في الإسلام، مرجع سابق، ص 25.

² - ابن أبي شيبة، المصنّف، كتاب السير، المجلد الثامن عشر، (دار القبلّة للثقافة الإسلامية، جدة، ودار علوم القرآن، دمشق، ودار قرطبة، بيروت، الطبعة الأولى، 2006، ص 103-104. وانظر كذلك، الإمام محمد بن زكريا المدني، أوجز المسالك إلى موطأ مالك، الجزء الثالث، كتاب قصر الصلاة في السفر، الطبعة الأولى، 2003، ص 231.

فيقول له الرجل لا تخف، فإذا أدركه قتله. وإني والذي نفسي بيده؛ لا يبلغني أن أحد منكم فعل ذلك إلا ضربت عنقه". (1)

كما عرف التاريخ الإسلامي صوراً مختلفة للجوء، ومن ذلك قصة الأمير الأموي عبد الرحمن بن معاوية بن هشام، الذي فرّ من دمشق هرباً من ملاحقة العباسيين له، حيث وصل ذلك الأمير الأموي إلى بلاد المغرب، وانتهى به المطاف إلى قبيلة "نفزة" المنتصبة بشمال المغرب الأقصى، حيث وجد حسن الوفادة والعون على دخول الأندلس. (2)

¹ - الإمام مالك بن أنس، الموطأ، الجزء الثاني، كتاب الجهاد، باب ما جاء في الوفاء بالأمان، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1406 هـ - 1985 م، ص 449.

² - 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 34.

المبحث الثاني

حقبة تدويل فكرة الملجأ

اكتست كلمة "لاجئ" - بدءاً من القرن الخامس عشر - طابعاً جنائياً، من خلال الدفاع عن الأشخاص الأبرياء، ضد تسليمهم إلى الدولة التي من شأنها أن تفرض عليهم عقوبات غير عادلة. ففي أعقاب الثورة الفرنسية عام 1789م، أضحت وظيفة اللجوء تتمثل في تحصين الفارين من التسليم بغية حمايتهم من العقاب الظالم المتصور في دولة أخرى. حيث نص الدستور الفرنسي لعام 1793م، على منح اللجوء للأجانب بموجب المادة (120) منه التي تنص على " أن الشعب الفرنسي يفتح صدره لكل أجنبي غادر بلاده من أجل الدفاع عن قضية الحرية، وهو يرفض منح حق اللجوء السياسي للطغاة".⁽¹⁾

وشهد القرن السابع عشر بداية لعصر الملكيات المطلقة، في أغلب الدول الأوروبية، فقد خرجت الدول القومية من الصراع الديني العنيف من خلال تثبيت دعائم الحكم الملكي، ومنحه السلطات المطلقة. في حين شهد مطلع القرن العشرين تحركات كبيرة للأشخاص بسبب الخوف من الاضطهاد والحروب والثورات، كلاجئي روسيا وأرمينيا، ومع اندلاع الحرب الغربية الأولى،⁽²⁾ وما نتج عنها من ويلات ودمار وخراب يعجز عنه الوصف، عرفت ظاهرة اللجوء

¹ - ذكر هذا النص د. أيمن أديب الهلوسة في كتابه الحماية الدولية لطالبي اللجوء، ص 25.

² - يرى أستاذنا البروفيسور د. جاسم زكريا أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، أن نعت الحربين الغربيتين الأولى والثانية بأتهما ((حربين عالميتين)) مخالف لحقيقة الواقع وظروف نشأة كل منهما، فضلاً عن النتائج التي تمخضت عنهما، وفي هذا الصدد نؤيد وجهة النظر التي تكسيها طابعاً غريباً بحتاً. للمزيد حول تلك الآراء انظر: أ.د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر، دراسة تأصيلية تحليلية ناقدة في فلسفة القانون الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2006، ص 21.

تحولاً خطيراً، وأصبحت تشكل تهديداً للسلم والأمن العالمي، فقد ترتب على هذه الحرب فرار مئات الآلاف من اللاجئين من جميع الدول الأوروبية هرباً من الاضطهاد السياسي أو العنصري.

المطلب الأول

مرحلة التنظيم الدولي للجوء

منذ القرن العشرين، نشأ الوعي بمسؤولية المجتمع الدولي عن توفير الحماية وإيجاد الحلول القانونية في مجال اللجوء، وذلك بالنظر إلى الطابع الخاص - العابر للحدود - الذي يتسم به اللجوء. فقد اضطلعت عصبة الأمم بعد الحرب "الغربية" الأولى بالمحاولات الأولى لإنشاء نظام دولي من أجل حماية كل من طالبي اللجوء واللاجئين. وفي حين يعود تاريخ حماية اللاجئين إلى ما لا يقل عن بضعة قرون، ناهيك عن حالات اللاجئين في العصور القديمة، يبدأ تاريخ الحماية الدولية مع عصبة الأمم.

الفرع الأول: اللجوء في عهد عصبة الأمم

الحرب "الغربية" الأولى (1914-1918)، ومراحلها التمهيدية (حروب البلقان 1912-1913)، وما أعقبها في الشرق الأدنى (الحروب في القوقاز 1918-1921، والحرب اليونانية التركية، 1919-1922) تسببت في اضطرابات كبيرة في الدول المعنية وخاصة في الإمبراطورية الروسية.⁽¹⁾

¹ - Gilbert Jaeger, *On the history of the international protection of refugees*, RICR Septembre IRRC, Vol. 83 No 843 September 2001, p 727.

أعداد كبيرة من اللاجئين - التقديرات تتراوح بين مليون ومليونين - غادرت الأراضي الروسية متجهة إلى مختلف بلدان أوروبا وآسيا الصغرى ووسط وشرق آسيا بين عامي 1918م و 1922م وما بعدهما.

وكان نتاج انهيار الإمبراطورية النمساوية المجرية، والإمبراطورية العثمانية والروسية، أن وجد الكثيرون من طالبي اللجوء أنفسهم بدون وثائق، أو يفتقرون إلى خصائص المواطنة. لذا فقد قُدمت الإغاثة الطارئة في المقام الأول من قبل المنظمات الخيرية، التي لم تتمكن من توسيع نطاق مساعدتها إلى أبعد من المساعدات المادية. إلا أن الموارد كانت تُستنفد، ولم يكن هناك هيئة تتسيق مركزية.⁽¹⁾

ونتيجة للتدفقات الهائلة لطالبي اللجوء الناجمة عن سقوط تلك الإمبراطوريات، ونهاية الحرب العالمية الأولى اضطرت عصبة الأمم التي أنشأت في عام 1919م بموجب معاهدة فرساي - والتي اعتُبرت نهاية لكابوس العالم من شبح الحروب⁽²⁾ - إلى محاولة التعامل مع حقيقة أن الكثيرين من طالبي اللجوء لا يتمتعون بأي حماية دولية.⁽³⁾

وفي ظل تلك الظروف؛ دعت اللجنة المشتركة التابعة للجنة الصليب الأحمر الدولية، واتحاد جمعيات الصليب الأحمر، إلى عقد مؤتمر للمنظمات الرئيسية المعنية في 16 شباط / فبراير 1921م، تقرر فيه دعوة المجلس إلى

¹ - Gilbert Jaeger, **On the history of the international protection of refugees**, op.cit. p 728.

² - د. غضبان مبروك، **التنظيم الدولي والمنظمات الدولية**، دراسة تاريخية تحليلية وتقييمية لتطور التنظيم الدولي ومنظماتها، (مع التركيز على عصبة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994، ص 43،

³ - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward: The History and Future of Refugee Protection**, Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, Volume 10, Issue 1 Article 2, 1-1-2010, p2.

تعيين مفوض سام لتحديد وضع اللاجئين، وضمان إعادتهم إلى أوطانهم أو توطينهم خارج روسيا، وتنسيق التدابير اللازمة لمساعدتهم.⁽¹⁾

فقد كان ما يقرب من مليون لاجئ روسي منتشرين في جميع أنحاء أوروبا، بعد الحرب الأهلية والمجاعات في وطنهم، وكانوا بذلك أول لاجئين في القرن العشرين يحصلون على الاهتمام والحماية الدوليين.⁽²⁾

وهكذا فإن عصابة الأمم كانت مناسبة تماماً للجمع بين السلطة الأخلاقية لتمثيل حقوق اللاجئين، والتقدير العملي لمشاكل الدول التي قدمت لهؤلاء الأشخاص.

واستجابةً لنداء من لجنة الصليب الأحمر الدولية لمساعدة هؤلاء اللاجئين في عام 1921م، عيّنت عصابة الأمم مفوضاً سامياً لشؤون اللاجئين وهو الدكتور نانسن (Dr. Fridtjof Nansen)⁽³⁾ رداً على أزمة اللاجئين الروس بعد الثورة الروسية في عام 1917م، حيث قبل الدكتور نانسن التعيين في الأول من أيلول / سبتمبر عام 1921م.⁽⁴⁾

¹ - Gilbert Jaeger, **On the history of the international protection of refugees**, op.cit. p 728.

² - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward: The History and Future of Refugee Protection**, Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, op.cit. p3.

³ - فريدتجوف نانسن (Dr. Fridtjof Nansen) وهو مستكشف في القطب الشمالي النرويجي، وعالم ورجل دولة. للمزيد انظر:

Vincent Chetail, **FRIDTJOF NANSEN and the international protection of refugee: AN introduction**, Refugee Survey Quarterly, Vol. 22, No. 1, UNHCR, 2003, pp1-6.

⁴ - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward: The History and Future of Refugee Protection**, Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, op.cit. p3.

وقد تناول المفوض السامي مسائل الوضع القانوني، والإعادة إلى الوطن، وتنسيق عمليات الإغاثة. وعليه فقد أنشأ "نانسن" بصفته أول مفوض سام لشؤون اللاجئين، وثيقة سفر للاجئين التي أصبحت تعرف باسم "جواز سفر نانسن" "Nansen Passport" والتي بالرغم من أنها لا تعادل جواز السفر الوطني، ولا تلزم الحكومات بإعادة قبول حاملها، إلا أن تلك الوثيقة تمنح اللاجئين هويةً قانونيةً تمكنهم من السفر دولياً. وكانت تلك هي الخطوة الأولى على طريق الحماية الدولية للاجئين. (1)

ويشير تقرير للمفوض السامي "نانسن" للعام 1922م، إلى أن جواز السفر بهذه الطريقة التي تُحَلِّ الأعباء للدول كافة يعتبر خطوةً كبيرةً نحو توزيع أكثر إنصافاً للاجئين، وآليةً مهمةً لتسهيل الحركة المتصورة لهم. (2)

وقد تم تقديم وثائق السفر تلك في البداية للاجئين الروس فقط، ومن ثم توسع نطاق هذه الوثائق لتشمل اللاجئين من أرمينيا في عام 1924م والآشوريين وغيرهم من الإمبراطورية العثمانية في عام 1928م. (3)

ويرى البعض أن جواز سفر نانسن يعد بداية القانون الدولي للاجئين. (4) فقد امتازت تلك الوثيقة بأنها ساعدت في تسهيل حركة اللاجئين - "خروجهم" و "دخولهم" - بطريقة منصفة للدول الراغبة بذلك دون الحاجة إلى الوعد بعدم إبعاد اللاجئين أو إعادتهم بشكل قسري إلى الأماكن التي فروا منها.

¹ - انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، **مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين**، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، برنامج التعليم الذاتي 1، جنيف، 2005، ص 5.

² - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward**, op.cit. p4.

³ - Ibid.

⁴ - LAUDENA M. SKRAN, REFUGEES IN INTER-WAR EUROPE: THE EMERGENCE OF A REGIME (Clarendon Press, Oxford University Press 1995), p 105 from: Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward**, op.cit. p5.

وبعد وفاة نانسن في عام 1930م، اختارت عصبة الأمم إنشاء مكتب نانسن الدولي المكلف بحماية اللاجئين بموجب ولاية العصبة بدلاً من تعيين مفوض سام جديد. غير أن صعود هتلر إلى السلطة في عام 1933م، أثار موجةً من اللاجئين الجدد من ألمانيا، وقد دفعت هذه الأزمة الجديدة عصبة الأمم لتوجيه تركيز حماية اللاجئين وتعيين مفوض سام لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا، الذي تركزت مهمته في أمرين هما: تنسيق جهود الإغاثة والتسوية؛ والتفاوض على تيسير سفر اللاجئين وإعادة توطينهم في بلدان ثالثة آمنة. (1)

وقد اعتمدت عصبة الأمم في عام 1936م ترتيباً مؤقتاً بشأن وضع اللاجئين القادمين من ألمانيا، أذنت فيه للحكومات بإصدار وثائق سفر إلى الألمان والأشخاص عديمي الجنسية القادمين من ألمانيا.

وبعد ذلك بعامين، أي في عام 1938م، تم دمج مكتب نانسن الدولي التابع لعصبة الأمم مع المفوض السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا، حيث أُسند إلى لمفوض السامي لشؤون اللاجئين تحت حماية عصبة الأمم مسؤولية الإشراف على تطبيق اتفاقيات عامي 1933 و 1938 ومساعدة الحكومات والتنسيق في مجال المساعدة الإنسانية العامة إلى جانب إعادة التوطين وغيرها من الحلول. (2)

وأنشئت في تلك الفترة أيضاً منظمة مستقلة هي اللجنة الحكومية الدولية المعنية باللاجئين (IGCR) (3) في مؤتمر عصبة الأمم في إيفيان بفرنسا 1938م. (1)

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص5-6.

² - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward**, op.cit. p6.

³ - (IGCR), the Intergovernmental Committee on Refugees.

الفرع الثاني: اللجوء في ظل التنظيم الدولي المعاصر

على الرغم مما أحرزته عصبة الأمم من خطوات متميزة على صعيد الحماية الدولية للاجئين، إلا أن عجزها عن منع قيام الحرب "الغربية" الثانية، أدى إلى سقوطها وحلّها مع اقتراب الحرب من نهايتها.

وفي تلك الآونة، كان تحديد المركز القانوني لطالب اللجوء ومن ثم الحقوق التي يتمتع بها باعتباره لاجئاً موضع اهتمام دولي - عالمي وإقليمي - منذ زمن بعيد وإن كانت الخطوات الأكثر أهمية التي اتخذت بهذا الخصوص لم تبدأ إلى في أعقاب الحرب "الغربية" الثانية. وقد تبلور هذا الاهتمام وبرز على صعيدين:

الأول: يتمثل في إبرام العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية لتحديد وتنظيم المركز القانوني للاجئ، انطلاقاً من تعريف اللاجئ، ووصولاً إلى الأسباب التي تنتهي بها مسؤولية الدولة مانحة اللجوء تجاه اللاجئ. وتأتي في مقدمة تلك الاتفاقيات اتفاقية جنيف لعام 1951م، وبروتوكولها 1967م الخاصين بوضع اللاجئين.⁽²⁾

الثاني: تبلور في الجانب التطبيقي العملي من خلال إنشاء العديد من المؤسسات والأجهزة التي تُعنى بشؤون اللاجئين، وعلى رأسها المفوضية

¹ - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward**, op.cit. p6.

² - اعتمدت الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين في جنيف من قبل مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين، وذلك بعد مناقشات واقتراحات وتعديلات على الصيغة الأولية للاتفاقية وقرار آخر للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. حيث أفضت تلك الجهود إلى تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 كانون الأول / ديسمبر 1950م لعقد مؤتمر للمفوضين في جنيف لاستكمال صياغة وتوقيع الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين. وبالفعل اعتمدت الاتفاقية الجديدة بعد فترة وجيزة في 28 تموز / يولية 1951 وبدأ نفاذها في 21 نيسان/ أبريل عام 1954م.

السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، إضافة إلى العديد من المنظمات الدولية الحكومية منها وغير الحكومية.

لذا سعى قادة الدول الحلفاء في ختام الحرب "الغربية" الثانية، إلى تشكيل محفلٍ دوليٍّ جديدٍ تَكَرَّسَ في إنشاء منظمة الأمم المتحدة في 24 تشرين الأول/أكتوبر من عام 1945م.

وقد أدى حل عصبة الأمم إلى إغلاق مكتب المفوض السامي في 31 كانون الأول/ديسمبر 1946م. وفي العام نفسه أُنشئت المنظمة الدولية للاجئين (IRO) من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في الجلسة العامة الثلاثين بتاريخ 12 شباط/فبراير لعام 1946م.⁽¹⁾

وبحلول منتصف عام 1947م، تولت منظمة اللاجئين الدولية (IRO) مسؤوليات إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتأهيل (UNRRA) التي أنشئت في عام 1943م، واللجنة الدولية المعنية باللاجئين (ICGR)، والمفوض السامي لشؤون اللاجئين في عصبة الأمم.⁽²⁾

وأصبحت المنظمة الدولية للاجئين (IRO) تعرف باسم وكالة إعادة التوطين، لأن نشاطها الرئيسي كان إعادة توطين آلاف من اللاجئين والمشردين، معظمهم من أوروبا الوسطى والولايات المتحدة وأستراليا وأوروبا الغربية، وكندا وأمريكا اللاتينية. ومع ذلك، ووفقاً لدستورها، فإن "المنظمة الدولية للاجئين" (IRO) مكلفةٌ بالحماية القانونية والسياسية للأشخاص الذين يُثير قلقهم". وتتضمن الاتفاقات التي أبرمتها المنظمة مع الحكومات شرطاً

¹ - Question of Refugees, G.A Res. 8/1, (Feb. 12, 1946).

² - في ذات الإطار انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص7.

عاماً يؤكد اختصاصها في توفير الحماية، وكثيراً ما تحدد بعض جوانب وضع اللاجئين في المنظمة (IRO).⁽¹⁾

وقد صُمِّمَت المنظمة الدولية للاجئين (IRO) لمساعدة الأشخاص الذين لا يمكن إعادتهم إلى وطنهم الأم. وفي الفترة ما بين عامي 1947م و1951م، أعادت المنظمة توطين ما يقرب من مليون لاجئ، منهم / 329 ألف لاجئ في الولايات المتحدة، و / 182 ألف لاجئ في أستراليا، و / 123 ألف لاجئ في كندا، و / 170 ألف لاجئ في مختلف الدول الأوروبية.⁽²⁾

بعد عامين فقط - أي في عام 1949م - استُعيض عن المنظمة الدولية للاجئين بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR). فقد أنشئت تلك المفوضية في البداية بولاية مدتها ثلاث سنوات، على أن يتم حلها بعد ذلك، غير أن المفوضية السامية حتى الآن هي المنظمة الدولية الرائدة التي تعالج مسألة حماية اللاجئين وعديمي الجنسية.⁽³⁾ وحتى تلك الآونة كان ينظر إلى حق اللجوء بطرق مختلفة، فقد اعتبر تقليدياً أنه حق للدولة وهي من تقرر منحه من عدمه.

فاستجابة لشعور الجماعة الدولية، قررت منظمة الأمم المتحدة في عام 1949م، دوراً جديداً ومباشراً لصالح فئة اللاجئين، حيث تم إنشاء المفوضية السامية كمنظمة ذات غرض خاص من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب اللائحة رقم (319 د-4) في جلستها التي عقدت في الثالث من كانون الأول/ ديسمبر 1949م، على أن تبدأ مهامها بحلول الأول من كانون الثاني/

¹ - Gilbert Jaeger, **On the history of the international protection of refugees**, op.cit. p 732.

² - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward**, op.cit. p9.

³ - Ibid.

يناير عام 1950م. والتي تم اعتماد نظامها الأساسي الملحق رقم (428 د-5) بتاريخ 14 كانون الأول/ ديسمبر 1950. (1)

فقد كان على الجمعية العامة الخيار بين تكليف جهاز خاضع للأمانة العامة بمهمة توفير الحماية الدولية، أو إنشاء هيئة خاصة تابعة لمنظمة الأمم المتحدة توفر لها الغطاء المالي والإداري وتتشط في استقلالية تامة. (2) وبناء على اقتراح الأمين العام تم الاتفاق على الخيار الثاني، وبذلك بغية إبعاد المنظمة الجديدة عن التقديرات السياسية التي تسود الأمانة العامة.

إن صميم ولاية المفوضية تم تحديده أصلاً في نظام المفوضية والذي ألحق بالقرار رقم (428 د-5) للجمعية العمومية للأمم المتحدة في عام 1951 م، وقد تم توسيعه في ما بعد بموجب قرارات للجمعية العمومية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لها. وبموجب ولايتها، توفر المفوضية، وعلى أسس إنسانية وغير سياسية، الحماية الدولية للاجئين وتسعى إلى إيجاد الحلول الدائمة لهم. (3)

بناءً على ذلك؛ فإن المفوضية السامية كجهاز فرعي، لم يتم النص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، وكل ما تم النص عليه هو الترخيص بإنشاء الفروع الضرورية من طرف الجمعية العامة التي تملك سلطة التنظيم الذاتي. فالمفوضية تمارس اختصاصات لا تدخل أصلاً ضمن اختصاصات الجمعية

¹ - د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات الدولية الإقليمية، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص 41.

² - زهرة مرابط، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، الجزائر، 2011م، ص 27.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص 7.

العامة بشرط أن تكون داخلة ضمن الإطار العام لاختصاص منظمة الأمم المتحدة. (1)

وعليه؛ تضطلع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في إطار الحماية الدولية بالمهام التالية:

- تشجيع إبرام الاتفاقيات الدولية التي تتناول حماية اللاجئين على المستوى العالمي وبشكل متزايد، على المستوى الإقليمي، والإشراف على تطبيقها، لضمان التعرف إلى اللاجئين ومنحهم الوضع المناسب، وتحديد مستوى معاملتهم في بلدان لجوئهم؛
- ضمان سلامة ورفاهة اللاجئين في بلدان لجوئهم، بالتعاون مع السلطات الوطنية ومن خلالها؛
- ضمان تلبية احتياجات اللاجئين من أطفال ونساء ورجال، وبشكل خاص، الاحتياجات الخاصة لضحايا العنف، والنساء والأطفال بدون معيل، واللاجئين المسنين، واللاجئين الأطفال الذين تم تجنيدهم قسراً و/أو الأطفال المنفصلين عن عائلاتهم؛
- تشجيع اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإزالة أسباب هروب اللاجئين، وذلك بالتعاون مع الحكومات والهيئات الدولية الأخرى في الأمم المتحدة وغيرها، مما يسمح بتحقيق شروط عودتهم الآمنة إلى ديارهم؛
- تسهيل العودة الطوعية والمساعدة على تحقيقها ومراقبتها، مع مراعاة شروط السلامة والكرامة، عندما تصبح هذه العودة ممكنة؛
- التشجيع على تحقيق الحلول الدائمة الأخرى، أي إعادة التوطين أو الدمج المحلي أي في بلد اللجوء، وذلك عندما يكون تحقيق العودة الطوعية غير ممكن. (1)

¹ - زهرة مرابط، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، مرجع سابق، ص 27.

وفي الوقت الحالي أصبح اللجوء حق للفرد، وهذا ما كرسه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد في 10 كانون الأول/ ديسمبر عام 1948م، والذي يعد أول صك قانوني دولي يذكر حق طلب اللجوء. حيث نصت المادة 14/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (UDHR) على أن " لكل شخص الحق في طلب اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى هرباً من الاضطهاد".⁽²⁾ وحتى لو لم يكن ملزماً قانوناً، فإن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعد "التعبير الرسمي" عن القانون الدولي العرفي اليوم فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

في السياق ذاته؛ اعتمدت الأمم المتحدة في عام 1951م اتفاقية جنيف المتعلقة بوضع اللاجئين، التي تعد بمثابة تقنين دولي يوفر أسس الحماية الدولية للاجئين، مستندةً في ذلك إلى الحق في التماس أو طلب اللجوء المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

ففي أعقاب الحرب "الغربية" الثانية، اعتُمدت اتفاقية جنيف لعام 1951م، التي حُدّد نطاقها للأشخاص الذين فروا من الأحداث في أوروبا قبل عام 1951م. إلا أن البروتوكول الذي أُضيف في عام 1967م ألغى هذه القيود الجغرافية والزمنية، وبالتالي أعطى الاتفاقية التغطية الشاملة.

وبالرغم من أن اتفاقية جنيف للاجئين وبروتوكولها وفّر المبادئ الأساسية للحماية الدولية للاجئين، إلا أنهما لم يخوضا في التفاصيل التي

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص8-9.

² - وقد أعيد تأكيد معظم الحقوق في الصكوك الإقليمية اللاحقة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما هو الحال بالنسبة للحق في اللجوء المدرج في المادة 22(7) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969م، وكذلك في المادة 12(3) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وكذلك في المادة 18/ من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي.

تسبق منح صفة اللاجئ، أي أنهما لم يتضمنا الحق في طلب اللجوء أو منحه للشخص طالب الحماية الدولية.

فوفقاً لاتفاقية جنيف لعام 1951م يعرف "اللاجئ" بأنه كل شخص "بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية أو فئة اجتماعية معينة أو رأي سياسي، وجد خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف، أن يستفيد من حماية ذلك البلد؛ أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد إقامته السابق ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف من العودة إلى ذلك البلد. (1)

بناءً على ذلك، فإن مركز اللاجئ يتسم بطابع إعلاني ينطوي على أن كل شخص يستوفي معايير التعريف - وفقاً لاتفاقية جنيف وبروتوكولها - هو لاجئ، بصرف النظر عن الاعتراف الرسمي به، أي أن الاعتراف بمركز اللاجئ إنما هو كاشف وليس منشئاً لذلك الحق. (2)

ولا تفرض اتفاقية جنيف للاجئين على الدول التزاماً قانونياً بمنح اللجوء للمضطهدين، ولكنها تفرض واجباً شديداً على عدم الإعادة القسرية. وهذا المبدأ يحظر على الدول الأطراف في الاتفاقية وبروتوكولها طرد أو إعادة لاجئ إلى أي إقليم قد يواجه فيه الشخص اللاجئ الاضطهاد أو التهديد به. (3)

وحتى يومنا هذا، تعد اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951 هي الصك الوحيد الملزم لحماية اللاجئين ذي الطابع العالمي، ولذلك فهي تعتبر حجر

¹ - انظر المادة الأولى من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م.

² - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ بمقتضى اتفاقية عام 1951 وبروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف، كانون الثاني/يناير، 1992، ص15.

³ - انظر المادة 33/ من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م

الزواوية في القانون الدولي للاجئين. إلا أن كيفية تطبيق مبادئها تقع تحت سيادة الدولة.

إن المتابع للتطور القانوني - ولا سيما على صعيد حقوق الإنسان- والاقتصادي الذي أحرزته الدول الأوروبية ممثلة بالاتحاد الأوروبي، يرى بوضوح أنه السبب الرئيسي في جعل الاتحاد الأوروبي وجهة المقصد لغالبية طالبي اللجوء.

فمذ التسعينيات، بُذلت بعض المحاولات في أوروبا لتنسيق سياسات اللجوء الوطنية ومواءمتها، وكانت أولى تلك المحاولات تتمثل بإنشاء آلية لتخصيص المسؤولية عن طلبات اللجوء وفق ما حددته اتفاقية شنغن واتفاقية دبلن وما تبعهما من تطور قانوني ملحوظ على صعيد حماية طالبي اللجوء بالذات، ناهيك عن حماية اللاجئين المعترف بهم وفق اتفاقية جنيف لعام 1951م.

لذا؛ تتربع اتفاقية شنغن وخلفها اتفاقية دبلن على قمة الاتفاقيات الدولية التي كُرسَت حماية طالبي اللجوء في نصوصهما، ولا ضير في القول أنهما تعدان من أهم الاتفاقيات الدولية لحماية طالبي اللجوء، ذلك أن الاتفاقيات الدولية، ولا سيما اتفاقية جنيف للاجئين، لم توضح من هو طالب اللجوء، فضلاً عن أنها لم تبين سبل حماية تلك الفئة الذين يسعون للحصول على مركز اللاجئ وفق ما حددته اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م. في حين أننا نجد أن اتفاقية شنغن وخلفها اتفاقية دبلن قد تصدت إلى أدق التفاصيل من تعريف لطالب اللجوء، وتحددها لآلية تخصيص المسؤولية عن دراسة طلب اللجوء المقدم في أحد الدول الأعضاء، ناهيك عن تكريس تلك الاتفاقيات للضمانات الدولية لحماية طالبي اللجوء من الاحتجاز التعسفي، وترسيخ مبدأ عدم الإعادة القسرية إلى الأقاليم التي قد يتعرضون فيها إلى الاضطهاد.

إن التقدم التشريعي الملحوظ خصوصاً على صعيد حماية طالبي اللجوء في الاتحاد الأوروبي من خلال إنشاء ما عرف بنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) قد أثرى القانون الدولي بكثير من التشريعات والقوانين واللوائح والأنظمة التي نظمت بطريقة فريدة جداً كيفية التعامل مع كل حالة من طلبات اللجوء على حدة.

ولم يقف التطور التشريعي الأوروبي لحماية طالبي اللجوء عند هذا الحد، بل عالج سبل حمايتهم أثناء عبورهم للمناطق الحدودية أو ما تعرف بمناطق العبور لعدد من الدول الأعضاء حتى يصلوا إلى وجهتهم. فقد كرس توجيه إجراءات اللجوء تلك الحالة فقرر أنه يجوز للدول الأعضاء أن تنص على إجراءات وفقاً للمبادئ والضمانات الأساسية من أجل اتخاذ قرار في المناطق الحدودية أو مناطق العبور للدولة العضو بشأن الطلبات المقدمة في هذه المواقع.⁽¹⁾

وتتمثل تلك الإجراءات بالسماح لطالبي اللجوء بالبقاء على الحدود أو مناطق العبور في الدولة العضو دون إدخال بالقوانين والأنظمة؛ كما يتم إبلاغهم على الفور بحقوقهم والتزاماتهم؛ على يتم توفير مترجم شفوي؛ وعلى أن تتم مقابلتهم - قبل أن تتخذ السلطة المختصة قراراً فيما يتعلق بطلبهم للجوء - من قبل أشخاص لديهم معرفة ملائمة بالمعايير ذات الصلة المعمول بها في مجال قانون اللجوء واللاجئين.⁽²⁾

¹ - تمت معالجة تفاصيل توجيه إجراءات اللجوء في هذه الأطروحة من الصفحة 167 حتى الصفحة 179، ولمزيد من التفاصيل حول نصوص هذا التوجيه انظر:

COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, chrome-extension://mhjfbmdgcfjbbpaeojofohoeffgiehjaj/index.html, Article 35.

² - Ibid, Article 35.

المطلب الثاني

التعريف بحق اللجوء وطلبه

يقال في اللغة: لَجَأَ إِلَى الشَّيْءِ وَالْمَكَانِ يَلْجَأُ لَجْأً وَلُجُوءاً وَمَلْجَأً، وَلَجِئَ لَجْأً، وَالتَّجَأَ، وَالْجَأْتُ أَمْرِي إِلَى اللَّهِ أَيْ أَسْنَدْتُ. وفي حديث كَعْبٍ، رضي الله عنه: مَنْ دَخَلَ فِي دِيْوَانِ الْمُسْلِمِينَ ثُمَّ تَلَجَّأَ مِنْهُمْ، فَقَدْ خَرَجَ مِنْ قُبَّةِ الْإِسْلَامِ. ويقال: لَجَأْتُ إِلَى فُلَانٍ وَعَنْهُ، وَالتَّجَأْتُ، وَتَلَجَّأْتُ إِذَا اسْتَنْدَدْتُ إِلَيْهِ وَاعْتَصَدْتُ بِهِ، أَوْ عَدَلْتُ عَنْهُ إِلَى غَيْرِهِ، كَأَنَّهُ إِشَارَةٌ إِلَى الْخُرُوجِ وَالْانْفِرَادِ. وَالْجَاهُ إِلَى الشَّيْءِ: اضْطَرَّه إِلَيْهِ. وَالْجَاهُ: عَصَمَهُ. وَيُقَالُ: أَلْجَأْتُ فُلَاناً إِلَى الشَّيْءِ إِذَا حَصَّنْتَهُ فِي مَلْجَأٍ (1)

أما في الاصطلاح القانوني فيمكن القول عن شخص أن لاجئ إذا فر من دولته، إلى دولة أخرى بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية أو فئة اجتماعية معينة أو رأي سياسي، حيث وجد خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف، أن يستفيد من حماية ذلك البلد؛ أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد إقامته السابق ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف من العودة إلى ذلك البلد. (2)

أولاً: تعريف طالب اللجوء

أولت الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين وفي مقدمتها اتفاقية جنيف لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين جلَّ

¹ - ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، بيروت، 1994، ص 152.

² - انظر المادة الأولى من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م.

اهتمامها بتعريف اللاجئ، وتحديد حقوقه، والتزاماته، بيد أنها لم تتطرق إلى تعريف طالب اللجوء، الذي يعد في مرحلة تسبق نعته بصفة اللاجئ، مما أدى إلى أن المركز القانوني لطالبي اللجوء يكتنفه الغموض. الأمر الذي دفع بعضاً من رجال السياسة الأوروبية من اليمين المتشدد إلى القول بأنه يتوجب على الشخص الذي تقدم بطلب اللجوء في دولة أوروبية الانتظار في إحدى دول أفريقيا أو آسيا ريثما يتم الفصل في طلبه. (1)

إن طالب اللجوء هو فرد يلتمس الحماية الدولية سواء على أساس فردي أو على أساس جماعي. وفي البلدان التي تتبع إجراءات مخصصة بالأفراد، فإن طالب اللجوء هو من لم يتم اتخاذ القرار النهائي في ادعائه من جانب البلد الذي قدم ادعائه فيه، وبالتالي لن يتم في نهاية الأمر الاعتراف بكل طالب لجوء على أنه لاجئ، لكن كل لاجئ كان بدايةً طالب لجوء. (2)

ونتيجة لذلك النقص في تلك اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، فقد تصدت اتفاقية دبلن لعام 1990م إلى تعريف مقدم طالب اللجوء، حيث عرفته بأنه: كل أجنبي قدم طلب لجوء لم يتخذ قرار نهائي بشأنه بعد. (3)

ووفقاً للاتفاقية ذاتها، تعني كلمة "أجنبي": أي شخص آخر غير مواطن في دولة عضو. (4)

كما يقصد بـ "طلب اللجوء" وفق ما عرفته اتفاقية دبلن بأنه: طلب يبحث فيه أجنبي من دولة عضو عن الحماية بموجب اتفاقية جنيف عن طريق

1 - د. أيمن أديب سلامة الهلوسة، الحماية الدولية لطالبي اللجوء، مرجع سابق، ص 73.

2 - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، مرجع سابق، ص 14.

3 - اتفاقية دبلن، المادة 1/ فقرة (c).

4 - اتفاقية دبلن، المادة 1/ فقرة (a).

المطالبة بوضع اللاجئ بالمعنى المقصود في المادة 1/ من اتفاقية جنيف، بصيغته المعدلة بموجب بروتوكول نيويورك. (1)

ثم جاءت لائحة دبلن الثانية ووضحت بشكل أكبر طالب اللجوء حيث عرفته بأنه: المواطن من دولة ثالثة قدم طلب لجوء لم يتخذ قرار نهائي بشأن مطابته بعد. (2)

ويرى آخرون أن مصطلح "طالب اللجوء" يشير إلى أي شخص يُنظر في طلب اللجوء الخاص به إما بصورة فردية أو على أساس جماعي بموجب اتفاقية عام 1951م، وبروتوكول عام 1967م، المتعلقين بمركز اللاجئين، أو الصك الإقليمي أو غير ذلك من الصكوك القانونية الوطنية. وينبغي أن يشمل هذا المصطلح من الناحية النظرية جميع الأشخاص الذين ينتظرون البت النهائي في طعونهم. (3)

بناءً على ذلك، يمكن القول بأن **طالب اللجوء** (refugee seekers) هو: ذلك الفرد الذي يبحث عن الحماية الدولية، ودخل إقليم دولة ثم قدم فيها طلب لجوء، إلا أنه لم يُبت بعد في طلبه ذلك. فإن قُبِلَ طلبه واعترف به تحول إلى لاجئ. لذا فإن كلَّ لاجئٍ يكون في البداية طالب لجوءٍ وليس العكس. في حين يقصد **بمناطق العبور**: " المناطق المخصصة لعبور للمسافرين الذين يتوقفون أثناء تغيير الرحلات الجوية في المطارات، أو تلك المناطق

¹ - اتفاقية دبلن، المادة 1/ فقرة (b).

² - لائحة دبلن الثانية، المادة 1/ فقرة (d)

³ - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION SERVICES, UNHCR, POLAS/2006/03 , April 2006. P1.

المخصصة على الحدود البرية بين الدول، بحيث لا يتعين على المسافرين الخضوع لضوابط الحدود لكونهم لم يدخلوا رسمياً البلد الذي يعبرونه. (1)

ثانياً: المصطلحات ذات الصلة بطلب اللجوء

يرتبط بطلب اللجوء مجموعة من المصطلحات القانونية أهمها: (2)

1- الحماية: (Protection)

مفهومٌ يشمل جميع الأنشطة التي تهدف إلى الحصول على الاحترام الكامل لحقوق الفرد وفقاً لنص وروح حقوق الإنسان واللاجئين والقانون الدولي الإنساني، وتنطوي على تهيئة بيئة مواتية لاحترام البشرية، لمنع أو التخفيف من الآثار المباشرة لسوء المعاملة، واستعادة ظروف الحياة الكريمة من خلال التعويض وإعادة التأهيل.

2- الحماية الدولية: (International Protection):

هي الإجراءات التي يتخذها المجتمع الدولي على أساس القانون الدولي، والتي تهدف إلى حماية الحقوق الأساسية لفئة معينة من الأشخاص خارج بلدانهم الأصلية، والذين يفقدون إلى الحماية الوطنية في بلدانهم.

3- الحماية الفرعية: (Complementary Protection):

هي إذن رسمي، بموجب القانون أو الممارسة الوطنية، بالإقامة في بلد إلى أشخاص محتاجين إلى الحماية الدولية رغم أنهم غير مؤهلين للحصول على وضع اللاجئين بموجب اتفاقية 1951. (1)

¹ - انظر: <https://info.viselio.com/international-transit-areas-need-visa/>

وهنا يلاحظ أنه يوجد ثلاث مرادفات باللغتين الإنكليزية والفرنسية لمصطلح مناطق العبور وهي "transit

"transit state" zones و "transit negion"

² - تم اقتباس تلك المصطلحات من معجم المصطلحات الصادر عن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين،

للمزيد انظر:

UNHCR, **Master Glossary of Terms Rev.** Status Determination and Protection Information Section, Division of International Protection Services, CP 2500, CH – 1211 Geneva 2, Switzerland 1 June 2006.

4- الحماية المؤقتة: (Temporary protection)

عرفتها المادة الثانية من توجيه الحماية المؤقتة المعتمد من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي عام 2001م بأنها: "إجراء ذو طابع استثنائي، يوفر حماية فورية ومؤقتة للأشخاص في حالة حدوث تدفق جماعي، أو تدفق جماعي وشيك، للمشردين من بلدان ثالثة غير قادرين على العودة إلى بلدهم الأصلي، لا سيما إذا كان هناك خطرٌ يتمثل في عدم قدرة نظام اللجوء على معالجة هذا التدفق".⁽²⁾

5- البلد الثالث الآمن: (Safe Third Country)

هو ذلك البلد الذي كان يمكن لطالب اللجوء فيه الوصول إلى نظام لجوء فعال، والذي كان حاضراً فيه فعلياً قبل وصوله إلى البلد الذي يتقدم فيه للجوء.⁽³⁾

6- الاحتجاز: (Detention)

هو إجراء تتخذه دولة ما لتقييد حرية حركة طالبي اللجوء في إقليمها، وعادة ما يتم ذلك من خلال الحجز القسري.⁽⁴⁾

7- عدم الإعادة القسرية: (Non-Refoulement)

هو مبدأً أساسياً من مبادئ القانون الدولي للاجئين، الذي يحظر على الدول إعادة اللاجئين بأي شكلٍ من الأشكال إلى بلدانٍ أو أقاليمٍ قد تتعرض فيها حياتهم أو حريتهم للخطر، ويعد جزءاً من القانون الدولي العرفي، وبالتالي فهو ملزمٌ لجميع الدول سواءً كانت أطرافاً في اتفاقية جنيف لعام 1951م، وبروتوكولها لعام 1967م، أم لا.

¹ - UNHCR, **Master Glossary of Terms** Rev.op.cit, p6.

² - تمت معالجة هذا التوجيه بشكل مفصل في هذه الأطروحة من الصفحة 137/ حتى الصفحة 141/ وللمزيد انظر أيضاً:

COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC, Article 2/a.

³ - NHCR, **Master Glossary of Terms** Rev.op.cit. p19.

⁴ - Ibid. p6.

الفصل الثاني

طالبو اللجوء في ظل نظام دبلن الأول

تعد اتفاقية جنيف لعام 1951م المتعلقة بمركز اللاجئين حتى يومنا هذا الصك القانوني الوحيد لحماية اللاجئين ذي الطابع الدولي، لذلك تعتبر هذه الاتفاقية حجر الزاوية في القانون الدولي للاجئين. إلا أنها لا تتضمن الحق في طلب اللجوء أو منحه. وأما مبادئها فتطبق - تقليدياً - وفق سيادة كل دولة على حدة.

ولمّا كانت القارة الأوروبية وجهة الكثير من طالبي اللجوء - ناهيك عن أنها تعد مناطق عبور - كان لابد لها من أن تضطلع بدور فعال في وضع نظام قانوني خاص بتلك الفئة الضعيفة.

وعليه بُذلت في تسعينيات القرن العشرين، وبالتحديد بدءاً من عام 1985م بعض المحاولات في أوروبا - ولا سيما الدول المؤسسة للاتحاد الأوروبي - من أجل إنشاء نظام قانوني لتنسيق سياسات اللجوء الوطنية والتوفيق بينها.

تمثلت أولى تلك المحاولات بابتكار آلية لتخصيص وإسناد المسؤولية عن دراسة طلبات اللجوء لدولة محددة فقط. ولعل هذا الأمر هو المحور الأساسي الذي تدور في فلكه لائحة دبلن - وسلفها اتفاقية دبلن واتفاقية شنغن - التي تهدف إلى ضمان الوصول السريع إلى حماية طالبي اللجوء المحتاجين إلى الحماية.

وهذا ما سنتناوله بالتفصيل بحول الله في هذا الفصل على النحو الآتي:

المبحث الأول: المحاولات الأولى للتعاون الأوروبي في مجال طلب اللجوء

المبحث الثاني: تضمين اللجوء في سياسة الاتحاد الأوروبي



خريطة توضح الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي

المبحث الأول

المحاولات الأولى للتعاون الأوروبي في مجال طلب اللجوء

إن الباحث في تطور نظام حماية اللاجئين على الصعيد الدولي، لا بد له من النظر مطولاً في التطورات المبكرة في التعاون بين الدول الأوروبية، لا سيما نظام الحماية داخل الجماعة الأوروبية. ففي أعقاب الحرب العالمية الثانية واجهت المفوضية السامية (UNHCR) المنشأة حديثاً ما يقرب من مليون لاجئ في أوروبا. (1)

وأثناء تلك الفترة، وبالتحديد بدءاً من عام 1957م بدأت ست دول أوروبية هي (بلجيكا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، وهولندا، واللوكسمبورغ) التعاون في قطاعات الصناعات الثقيلة من أجل منع نشوب نزاعات جديدة. وقد توسع ذلك التعاون ليشمل قطاعات أخرى. وانضم إليها عدد أكبر من البلدان في العقود التالية، مما أدى إلى إنشاء الجماعة الأوروبية التي أصبحت فيما بعد تشكل الاتحاد الأوروبي. وقد نجحوا في تكثيف تعاونهم ومنع نشوب صراعات جديدة بين الأعضاء الدول، مما أدى إلى وجود منطقة آمنة نسبياً. (2)

¹ - Feller, 'Evolution of the International Refugee Protection Regime', **Washington University Journal of Law & Policy**, Volume 5The Institute for Global Legal Studies Inaugural Colloquium: The UN and the Protection of Human Rights January 2001, p131.

² - بدأت مرحلة التأسيس عندما أعلن وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية جورج مارشال عام 1947م عن مشروعه لإعادة بناء اقتصاديات الدول الأوروبية المدمرة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية. أعقب ذلك إنشاء المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي عام 1948م، واتحاد المدفوعات الأوروبي عام 1950م، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية عام 1955م، ثم إنشاء المجموعة الأوروبية للفحم والفولاذ عام 1956. ومع حلول عام 1968م، نجحت الدول الأوروبية الست الموقعة على اتفاق روما في مساعيها لدمج المجموعة الأوروبية للفحم والفولاذ والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية ضمن ما

وفي حين أن الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية تميزت أساساً بتدفقات الهجرة داخل المجتمعات المحلية، فإن البيئة الآمنة في بلدان غرب أوروبا جذبت أعداداً متزايدة من الأفراد الفارين من الأزمات السياسية والصراعات في مناطق أخرى من العالم.

وفي الثمانينيات، واجهت الدول الأعضاء الأوروبية زيادة كبيرة في طلبات اللجوء المقدمة من أشخاص ينحدرون أساساً من بلدان أوروبا الشرقية وتركيا وإيران وسريلانكا⁽¹⁾. وأدى تفكك الاتحاد السوفيتي والصراعات التي أعقبت تفكك يوغوسلافيا السابقة إلى ذروة طالبي اللجوء الهاربين إلى الاتحاد الأوروبي في أوائل التسعينيات. وفي الفترة نفسها، سُجلت زيادة في عدد طالبي اللجوء القادمين من تركيا والعراق وأفغانستان والبلدان الأفريقية مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال⁽²⁾.

المطلب الأول

اختلاف نظم اللجوء الوطنية والتطورات على الصعيد الأوروبي

أدت الزيادة الكبيرة لطالبي اللجوء القادمين إلى القارة الأوروبية من بلدان ثالثة إلى ظهور تحديات جديدة للدول الأعضاء الأوروبية والتي كانت جميعها

يسمى بالمجموعة الاقتصادية الأوروبية (السوق الأوروبية المشتركة). للمزيد حول هذا الموضوع انظر: د. ماهر ملندي، القانون الدولي الاقتصادي، منشورات جامعة دمشق، 2009، ص 278-279.

¹ - UNHCR, 'Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999' (Geneva November 2001), viii; Marlou Schrover, 'History of International Migration' <http://www.let.leidenuniv.nl/history/migration/index.html>. (accessed 12 November 2018)

² - UNHCR, 'Asylum Applications in Industrialized Countries', ix, 82, 137

قد صدقت على اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، مما يعني قبول تلك الدول لتعريف "اللاجئ" العالمي والمبادئ المنصوص عليها في الاتفاقية. (1)

إلا أن الدول الأوروبية في بادئ الأمر -نتيجة عدم وجود سياسة موحدة لمواجهة تلك الموجات الكبيرة من طالبي اللجوء - كانت تلجأ إلى سن تشريعات تختلف من بلد إلى آخر لمعالجة هذه الظاهرة ما أدى إلى بروز إشكاليات جديدة في المجتمعات الأوروبية، كان أهمها ظاهرة تسوق اللجوء وظاهرة اللاجئين في المدار. (2)

الفرع الأول: تحديد شروط اللجوء الوطنية وما يتصل بها من إشكاليات

قبل الوصول إلى مرحلة التنسيق المتكامل في الاتحاد الأوروبي، كانت معايير استقبال طالبي اللجوء تختلف في الدول الأعضاء اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر.

وقد أظهر الإطار القانوني للجماعة الأوروبية اختلاف التشريعات الداخلية للدول الأوروبية في شروط استقبال طالبي اللجوء. فبعضها يستند إلى تشريع مقنن، وبعضها الآخر لم يقنن بعد، بل يعتمد على الأعراف السائدة في تلك الدولة. ويبين الواقع العملي أن طالبي اللجوء قد لا يكون لهم الحق القانوني في المعايير التي يتمتعون بها في عدد من البلدان، فعلى سبيل المثال: وفقاً للممارسة الإدارية العامة، لا يخضع الوالد الوحيد (والد أو والدة) (3) الذي لديه

¹ - UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, para 28.

² - انظر لاحقاً حول هذين المصطلحين في الصفحة 77-78.

³ - يقصد بالوالد الوحيد (single parents) الشخص الذي يجب طفلاً أو أطفالاً بدون شريك في علاقة غير قانونية أو شرعية.

أطفال صغار في الدانمرك للاحتجاز، ومن ثم فمن غير الواضح كيف يجب أن يكون الطفل شاباً لكي يعفى الوالد من الاحتجاز. كما أن فرصة الحصول على تصريح عمل بعد ستة أشهر من حصول طالب اللجوء على الحق باللجوء في المملكة المتحدة، لا تعد أحكاماً قانونية⁽¹⁾ أو بدلاً من ذلك، قد تلجأ الدول إلى الامتناع عن تطبيق بعض التشريعات التقييدية بدلاً من لجوئها إلى تعديل تلك التشريعات. والأحكام التشريعية التقييدية هي تلك الأحكام التي لا يتم تطبيقها عموماً في الممارسة الفعلية، على سبيل المثال: امتناع السلطات عن تقديم المساعدة القانونية لطالبي اللجوء في فرنسا إذا تم اعتبار مطالبتهم "لا أساس لها من الصحة" أو في الدانمرك حين يحرم طالبي اللجوء من المزايا في حال عدم تعاونهم مع السلطات المحلية⁽²⁾.

وحتى فيما يتعلق بالضرورات الأساسية للحياة، كوسائل العيش والسكن والرعاية الصحية، فإن معاملة طالبي اللجوء تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر. ففي بلد مثل الدانمرك، يكون السكن في مركز الاستقبال إلزامياً لكي يستفيد طالب اللجوء من أي مساعدة مالية. وعلى العكس من ذلك في بلد مثل السويد، يمكن للأسر أن تحصل على مساعدة مالية إضافية إذا لم تكن تقيم في مركز استقبال⁽³⁾.

ويتراوح توفير السكن الفعلي بين تشتيت طالبي اللجوء إلى المراكز أو المناطق المخصصة من جهة، وإلى حرية الحركة الكاملة إلى جانب الاعتماد على قطاع الإسكان الخاص من جهة أخرى. وبالمثل، فإن الظروف المعيشية في المساكن المتاحة، أيا كان الأمر، تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر بل

¹ - UNHCR, **Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union**, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, July 2000,p22.

² - Ibid.

³ - Ibid.

وحتى داخل البلد الواحد. كما يتم ترتيب الوصول الكامل إلى الرعاية الصحية بطرق مختلفة، وهي تعتمد أحياناً على جوانب أخرى من نظام الاستقبال لطالبي اللجوء.⁽¹⁾

وكثيراً ما تكون إمكانية الحصول على الرعاية الصحية والإقامة ووسائل العيش والتعليم مترابطة ببعضها البعض، وقد يؤدي ذلك إلى جعل المقارنة بين ممارسات الدول في إطار عناوين منفصلة أكثر صعوبة، ولكنها تسلط الضوء على ضرورة إتباع نهج شامل وشفاف إزاء ظروف استقبال طالبي اللجوء.⁽²⁾

وفيما يخص الترتيبات الإدارية لاستقبال طالبي اللجوء في الدول الأوروبية، تختلف هي الأخرى من بلد إلى آخر، ففي بعض الدول تكون الوزارة أو الإدارة المكلفة بتحديد مركز اللاجئ مسؤولة عن استقبال طالبي اللجوء، في حين تسعى مؤسسات الدولة المعنية إلى إقامة شراكات مع المنظمات غير الحكومية في دول أخرى من أجل القيام بهذه المسؤولية. ففي ألمانيا تدير منظمات غير حكومية العديد من مراكز الاستقبال، وفي هذه الحالة، تقع جميع الجوانب التقنية للإيواء، بما في ذلك توفير الغذاء والأمن، تحت مسؤولية المنظمة غير الحكومية. وبالمثل، يدير الصليب الأحمر الدانمركي في الدانمرك مراكز استقبال طالبي اللجوء نيابة عن دائرة الهجرة الدانمركية.⁽³⁾

وفي بعض الدول الأوروبية الأخرى تكون القدرة محدودة فيما يتعلق بإيواء طالبي اللجوء، مما يؤدي إلى سوء ظروف المعيشة الأولية لأولئك. فعلى سبيل المثال، غالباً ما تصبح الظروف فيما يسمى "مناطق الانتظار" waiting zones في المطارات الدولية غير ملائمة بسبب شدة ازدحامها.

¹ - UNHCR, **Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union**, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, July 2000,p22.

² - Ibid.

³ - Ibid.

ففي مطار رويسى (Roissy) في باريس، يمكن استقبال عددٍ محدودٍ من الأسر في أماكن الإقامة المهيأة لذلك، مما يعني أن الأشخاص الآخرين الذين لا يصطحبون عائلاتهم معهم يجب أن يناموا في مركز الشرطة في محطة المطار. (1)

ويمكن احتجاز طالبي اللجوء الذين يصلون إلى الحدود إذا لم يكن لديهم، على سبيل المثال، وثائق السفر اللازمة. ويستمر احتجازهم حتى يتم الانتهاء من إجراءات قبولهم لتحديد ما إذا كانوا سيحصلون على إمكانية الوصول إلى الإجراء العادي لتحديد الوضع القانوني لهم أم لا. ومع ذلك، فإن نسبة طالبي اللجوء المحتجزين بهذه الطريقة هي الأخرى تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، وكذلك المدة القصوى لفترة الاحتجاز، وظروف المعيشة وما إلى ذلك. (2)

وهكذا، فمن أجل التعامل مع التدفق المتزايد لطالبي اللجوء، بدأت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (3) بشكل فردي اتخاذ تدابير تقييدية مختلفة للحد من هذا التدفق، (4) كسياسات عدم الوصول التي تهدف إلى منع وصول طالبي اللجوء إلى أراضيها، وكذلك سياسات عدم القبول، والتي بمقتضاها يتم تحويل المسؤولية عن حماية طالبي اللجوء إلى بلدان أخرى، فضلاً عن اعتماد

¹ - UNHCR, **Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union**, Op.cit,p22.

² - للمزيد حول موضوع احتجاز طالبي اللجوء انظر الباب الثاني من هذه الأطروحة.

³ - بلغ عدد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي منذ تأسيسه عام 1992م حتى عام 2007م 27/ دولة وهي: بلجيكا، هولندا، اللوكسمبورغ، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، بريطانيا، الدانمرك، إيرلندا، اليونان، أسبانيا، البرتغال، السويد، النمسا، فنلندا، بولونيا، هنغاريا، تشيكيا، سلوفاكيا، مالطا، سلوفينيا، قبرص، ليتوانيا، أستراليا، لاتفيا، بلغاريا، ورومانيا وكانت آخر الدول انضماماً هي دولة كرواتيا عام 2013 ليبلغ العدد الكلي لدول الاتحاد 28/ دولة. وفي الآونة الأخيرة تناور بريطانيا للخروج منه.

⁴ - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, 'Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice' 1998, p 3.

إصلاحات في إجراءات فحص طلبات اللجوء، والتغييرات في معاملة طالبي اللجوء أثناء معالجة مطالباتهم.⁽¹⁾

وهنا يمكن ملاحظة أن تلك التدابير قد أثرت على البلدان المجاورة التي شهدت بدورها زيادة في عدد طلبات اللجوء التي أسفرت عن سباق على السياسات الأكثر تقييداً لطالبي اللجوء. وتمخضت عنها نتائج خطيرة بالنسبة لحق اللجوء ذاته، ولم يقدم القانون الدولي للاجئين أي إجابة على التساؤل الذي ينبغي أن تتحمله الدولة عن توفير الحماية الدولية لطالبي اللجوء.

وقد أدى الافتقار إلى آلية لتخصيص المسؤولية جنباً إلى جنب نظم اللجوء المختلفة، إلى تحركات الهجرة الثانوية داخل أوروبا، ذلك أن العديد من طالبي اللجوء الذين دخلوا دولة عضو في الاتحاد الأوروبي سافروا إلى دولة عضو أخرى كان من المرجح أن يكون طلب اللجوء فيها ناجحاً.⁽²⁾

وأدى ذلك إلى ظهور إشكاليتين على الصعيد الأوروبي هما: ظاهرة تسوق اللجوء "asylum shopping"، وظاهرة اللاجئين في المدار "refugees in orbit".

حيث يشير مصطلح "تسوق اللجوء" إلى الظاهرة التي يكون فيها مواطنون من بلدانٍ ثالثة يتقدمون بطلب الحماية الدولية في أكثر من دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، أو يختار دولة أوروبية واحدة مفضلاً إيها على غيرها من الدول لما لها من مزايا في شروط الاستقبال أو المساعدة في

¹- ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' (ECRE & ELENA 2006), 6; Hatton and Williamson, 15-16.

²- ECRE, **Report on the Application of the DUBLIN II Regulation in EUROPE**, EUROPEAN LEGAL NETWORK ON ASYLUM, **March 2006,P8.** & See Karsten Kloth, 'The Dublin Convention on Asylum: A General Presentation' in Claudia Faria (ed) The Dublin Convention on Asylum: Between Reality and Aspirations, European Institute of Public Administration 2001, p8.

الضمان الاجتماعي، سواء حصلوا بالفعل على الحماية في إحدى تلك الدول الأعضاء أم لم يحصلوا عليها. (1)

وتشير الإحصائيات حول تحركات اللاجئين الثانوية التي يتم إنتاجها من قبل وحدة EURODAC المركزية أنه في عام 2007 م، قدم 204/ طالب لجوء طلب لجوء ثانٍ بعد الاعتراف بهم كلاجئين. (2)

ويتم تسجيل هذه البيانات فقط لأسباب إحصائية، ولا يمكن استخدامها على هذا النحو في الوقت الحالي من أجل تصحيح الحركات الثانوية. (3)

أما مصطلح "اللاجئ في المدار" فيشير إلى: "طالب اللجوء الذي - على الرغم من عدم إعادته مباشرة إلى بلد قد يتعرض فيه للاضطهاد- يُحرم من اللجوء، لعدم قدرته في العثور على دولة مستعدة لفحص طلبه، حيث يتم نقله من دولة إلى أخرى في بحث دائم عن اللجوء". (4)

¹ - **asylum shopping is** "The phenomenon where an asylum seeker applies for asylum in more than one EU State or chooses one EU State in preference to others on the basis of a perceived higher standard of reception conditions or social security assistance". "See; European Commission, Migration and Home Affairs, European Migration network, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en. (تمت الزيارة في 8 أبريل/ 2019 الساعة 2.41)

² - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, POLICY PLAN ON ASYLUM AN INTEGRATED APPROACH TO PROTECTION ACROSS THE EU, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, SEC(2008) 2029/2, p9.

³ - Ibid.

⁴ - **refugees in orbit is** "A refugee who, although not returned directly to a country where they may be persecuted, is denied asylum or unable to find a State willing to examine their request, and are shuttled from one country to another in a constant search for asylum." See; European Commission, Migration and Home Affairs, UNCHR International Thesaurus of Refugee Terminology, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/refugee-orbit_en. (تمت الزيارة في 8 أبريل/ 2019 الساعة 2.30).

وهذا يعني أن الشخص الذي يُعاد إلى البلد الثالث الآمن سيخضع إما إلى سلسلة من النفي الطويل اللاإرادي إلى بلدانٍ أخرى مختلفة، قبل أن يتم في نهاية المطاف الموافقة على طلبه باللجوء، أو في أسوأ الأحوال، الإعادة القسرية غير المباشرة إلى بلده الأصلي (بلد المنشأ). وهذه الافتراضات قد تكون مخاوف حقيقية، ويمكن أن تتحقق في أي طريقة.⁽¹⁾

الفرع الثاني: التطور نحو سوقٍ أوروبيةٍ داخليةٍ

عُقدت في منتصف الثمانينات مفاوضات على المستوى الأوروبي لإنشاء سوق داخلية أوروبية، وتم إضفاء الطابع الرسمي عليها من خلال اعتماد القانون الأوروبي الموحد في عام 1987م.⁽²⁾

¹ - STEPHEN H. LEGOMSKY, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, Oxford University Press 2003,US, International Journal of Refugee Law Vol. 15 No. 4, 2003,p583.

² - وقد تم وضع الأسس في الورقة البيضاء الخاصة بالسوق الداخلية الأوروبية، وهي ورقة قدمتها المفوضية الأوروبية إلى المجلس في 14 حزيران/ يونيو عام 1985، حول إتمام السوق الداخلية والتي تحدد جدولاً زمنياً للتدابير المطلوبة لإكمال السوق الموحدة بحلول 31 كانون الأول/ ديسمبر عام 1992 على أقصى تقدير.

حيث حددت المفوضية الأوروبية مهمتها في "برنامج المفوضية لعام 1985" الذي يفترض توحيد هذا السوق، وأن الدول الأعضاء ستوافق على إلغاء الحواجز بجميع أنواعها، ومواءمة القواعد، وتقريب التشريعات، والهياكل الضريبية، وتعزيز التعاون النقدي والتدابير الضرورية اللازمة لتشجيع الشركات الأوروبية أن تعمل معاً.

وقد عُرض هذا البرنامج المعروف (بمشروع الورقة البيضاء) على البرلمان الأوروبي في 6 آذار / مارس. وفي 29 و 30 آذار/ مارس، أيد المجلس الأوروبي في بروكسل هذا الرأي على نطاق واسع و "ركز بشكل خاص على العمل لتحقيق سوق واحدة بحلول عام 1992م، وبالتالي خلق بيئة أكثر ملاءمة لتحفيز المشاريع والمنافسة والتجارة؛ ودعا لجنة لوضع برنامج مفصل مع جدول زمني محدد قبل اجتماعها المقبل".

وقد أنشأ هذا القانون سوقاً داخليةً وصفت بأنها "منطقةٌ بدون حدود داخلية تكفل فيها حرية حركة السلع والأشخاص والخدمات ورؤوس الأموال".⁽¹⁾

وأدت حرية تنقل الأشخاص إلى إلغاء القيود والضوابط على الحدود الداخلية لمواطني الجماعة الأوروبية ومواطني البلدان الثالثة على حد سواء.

لم تكن جميع الدول الأعضاء في بادئ الأمر على استعداد لرفع تلك الضوابط لرعايا البلدان الثالثة، بل رغبت في الاحتفاظ بسيادتها في السيطرة على الهجرة إلى أراضيها. كما ورد في مرفق للقانون الأوروبي الموحد الذي ينص على أنه: "لا يوجد في هذه الأحكام ما يؤثر في حق الدول الأعضاء في اتخاذ ما تراه ضرورياً من تدابير لغرض مراقبة الهجرة من بلدانٍ ثالثة".⁽²⁾

وقد تم تصميم هذه الورقة البيضاء لتوضيح البرنامج والجدول الزمني. وبالنظر إلى التزام المجلس الأوروبي الواضح والمتكرر بإكمال السوق المشتركة، فإن اللجنة لم تكن تنوي في هذه الورقة أن تتدرب مرة أخرى على الحجج الاقتصادية والسياسية التي أدت في كثير من الأحيان إلى هذا الاستنتاج. وبدلاً من ذلك، حددت المفوضية النتائج الأساسية والمنطقية لقبول ذلك الالتزام، إلى جانب برنامج عمل لتحقيق الهدف.

وفي الأيام الأولى، انصب الاهتمام على التعريف الجمركية المشتركة، التي أنشئت قبل ثمانية عشر شهراً من برنامج الاتي عشر عاماً المنصوص عليه في المعاهدة. لقد اعتبر ذلك إنجازاً رائعاً. للمزيد حول ما تضمنته هذه الورقة البيضاء انظر:

http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf

وانظر أيضاً:

The White Paper on the Internal Market: Commission of the European Communities 'White Paper on Completing the Internal Market' [1985] COM(85) 310.

¹ - المادة/ 7A /من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية (EC) / والمادة/ 8A / من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) لعام 1957م.

² - انظر: القانون الأوروبي الموحد، المادة /13/ والإعلان العام بشأن المواد /13/ إلى /19/ من القانون الأوروبي الموحد لعام 1987م.

وبالرغم من عدم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن هذه النقطة في تلك المرحلة - نتيجة لمعارضة بعض الدول التي ترى أن من شأن إلغاء الحدود الداخلية أن يسهل منطقياً حركات الهجرة الثانوية داخل أوروبا، الأمر الذي سيؤدي بدوره إلى زيادة الطلبات المتعددة واللاجئين في المدار - فقد وضعت الأسس لسوق داخلية لا حدود لها.

وقد دعت مسألة كيفية إلغاء التفتيش والضوابط الحدودية الداخلية أثناء رصد ومراقبة تزايد عدد طالبي اللجوء داخل تلك المنطقة والتحكم فيها، إلى ضرورة التنسيق بين الدول الأعضاء (1).

وتحقيقاً لهذه الغاية، اتفقت الدول الأعضاء على ضرورة وجود سياسة مشتركة بشأن اللجوء. بيد أن هذه السياسة المشتركة ينبغي أن يقوم بصياغتها اللجان الحكومية الدولية وتؤيدها دول الجماعة الأوروبية التي تعمل خارج إطار الجماعة الأوروبية. وكانت هذه العملية يشار إليها في البداية باسم "التعاون السياسي الأوروبي"، ثم بعد بدء سريان معاهدة الاتحاد الأوروبي، كانت تعرف باسم التعاون في ميداني العدل والشؤون الداخلية (2).

وتماشياً مع توصيات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تم التوصل إلى حل في إنشاء آلية لتخصيص المسؤولية عن طلبات اللجوء، وذلك باعتماد معايير مشتركة (3).

¹ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, 1 December 1997, P3.

² - انظر: معاهدة الاتحاد الأوروبي، الباب السادس، ماستريخت، 7 شباط / فبراير 1992.

³ - ترد هذه المعايير في وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 12 ألف (/ 34/12 A (Add.1). التي أقرتها اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي بناء على توصية اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية للاجئين. وهذه المعايير هي:

وقد جرت أول محاولة من هذا القبيل - أي لمحاولة تخصيص المسؤولية عن دراسة طلب اللجوء ووضع معايير مشتركة حولها - في اتفاق شنغن لعام 1985م وإن كان بشكل محدود، ثم قدمت أحكام مماثلة لها إلى حد كبير ولكنها أكثر تفصيلاً في اتفاقية دبلن لعام 1990م، أو ما تعرف باسم (دبلن I). وهذا هو محور بحثنا في المطلب التالي.

المطلب الثاني

الإطار القانوني لتخصيص المسؤولية عن طلبات اللجوء

مرَّ الاتحاد الأوروبي بتطور قانوني سياسي مهم منذ أوائل التسعينيات، يدور حول تكامل إقليمي متزايد فيما يتعلق بمجموعة من المجالات. حيث بدأ كاتحاد اقتصادي مع معاهدة روما لعام 1957م التي أنشأت الاتحاد الجمركي كجزء من الجماعة الأوروبية، وتطور ليصبح الاتحاد الأوروبي مثالاً بارزاً على

-
- (أ) ينبغي للدول أن تبذل قصارى جهدها لمنح اللجوء لطالبي اللجوء الحقيقيين؛
- (ب) إن الإجراء الذي يُلزم بموجبه اللجوء بالعودة أو إرساله إلى بلد يشعر فيه بالخوف من الاضطهاد يشكل انتهاكاً خطيراً لمبدأ عدم الإعادة القسرية المعترف به؛
- (ج) يقع على عاتق جميع الدول الساحلية التزام إنساني بالسماح للسفن المعرضة للخطر بالبحث عن ملاذ في مياهها ومنح اللجوء، أو على الأقل اللجوء المؤقت، للأشخاص على متنها الراغبين في طلب اللجوء؛
- (د) تتخذ الدول قراراتها بشأن منح اللجوء دون تمييز بسبب العرق أو الدين أو الرأي السياسي أو الجنسية أو بلد المنشأ؛
- (هـ) لصالح جمع شمل الأسرة ولأسباب إنسانية، ينبغي للدول أن تيسر دخول زوجها وأطفالها القصر أو المعالين على الأقل إلى أي شخص مُنح لهم اللجوء المؤقت أو اللجوء الدائم.
- للمزيد حول باقي المعايير التي تنظم الحالات التي يكون فيها طالب اللجوء من تدفق جماعي، أو الحالات التي تنطوي على طلب لجوء فردي انظر:

UNHCR EXCOM Conclusion No 15 (XXX) 'Refugees Without and Asylum Country' (1979), (h).

الإقليمية. أي أنه وصل إلى أعلى مستوى من التكامل الإقليمي في جميع أنحاء العالم حتى الآن.

ومن أهم التطورات القانونية التي أفرزها الاتحاد الأوروبي في مجال سياسة اللجوء المشتركة، هو اعتماد آلية موحدة يتم من خلالها تخصيص المسؤولية عن فحص طلبات اللجوء في دول الاتحاد، ولعل تلك الآلية تستند - إلى حد كبير - إلى المبادئ العامة المنصوص عليها في اتفاقية شنغن لعام 1985م واتفاقية دبلن لعام 1997م، وهذان الصكان يعدان معاهدة دولية إقليمية من الممكن أن تكون مثلاً يحتذى به في القانون الدولي للاجئين.

الفرع الأول: اتفاقية شنغن عام 1985م Schengen Convention

أعربت معاهدة روما لعام 1957م عن الهدف الرئيسي للجماعة الأوروبية القائم على "حرية حركة السلع والأشخاص والخدمات ورأس المال".⁽¹⁾ إلا أن فكرة إلغاء الضوابط الحدودية الداخلية كانت محل قلقٍ وترددٍ - كما أشرنا سابقاً - من قبل بعض الدول الأوروبية. لذلك شرعت خمس دول أعضاء في الجماعة الأوروبية في إنشاء منطقة خاصة بها بلا حدودٍ، وبمعزلٍ عن التطورات على مستوى المفاوضات الأوروبية.

ففي عام 1985م وقعت دول البنلوكس (بلجيكا وهولندا واللكسمبورغ)⁽²⁾ وفرنسا وألمانيا على اتفاق شنغن الذي كان يهدف إلى الإلغاء التدريجي للتفتيش

¹ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit,p3.

² - الاتحاد الجمركي لدول البنلوكس تم تأسيسه عام 1947م بين كل من بلجيكا وهولندا واللكسمبور. حيث اتفقت هذه الدول على إلغاء كافة الرسوم الجمركية فيما بينها وتطبيق تعرفه جمركية موحدة على وارداتها من الدول الأخرى، وقد انضمت هذه الدول الثلاث فيما بعد إلى السوق الأوروبية المشتركة عندما تم تأسيسها بموجب اتفاقية روما الموقعة في 25/آذار لعام 1957م. والتي

على حدودها المشتركة فيما يسمى بمنطقة شنغن. ووقعت اتفاقية شنغن (Sch) التي نفذت الاتفاق في عام 1990 ودخلت حيز النفاذ في عام 1995م.⁽¹⁾

في تلك الأثناء، ومن أجل التحول نحو حرية الحركة داخل الاتحاد الأوروبي وبين الدول الأوروبية، نشأت معاهدة ماستريخت في عام 1992م ودخلت حيز التنفيذ في الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر لعام 1993م، والتي جعلت من اللجوء مسألة الاتحاد الأوروبي، وكان ذلك في إطار التعاون الحكومي الدولي.⁽²⁾

وقد أدى ذلك إلى الخطوات الأولى الحقيقية نحو اتحادٍ سياسي يقدم هيكلًا جديدًا بموجب ركائز التكامل الثلاث، وهي الجماعة الأوروبية (EC) والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) والتعاون الشرطي والقضائي في المسائل الجنائية (JHA).⁽³⁾

وقد أدرجت اتفاقية شنغن في اتفاقات الاتحاد الأوروبي عندما وقعت معاهدة أمستردام التي دخلت حيز التنفيذ في أيار/ مايو 1999م، مما أرسى الأسس اللازمة لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) وجعل اللجوء والهجرة

تحولت بدورها إلى الاتحاد الأوروبي. حول هذا الموضوع انظر: د. ماهر ملندي، القانون الدولي الاقتصادي، مرجع سابق، ص 279.

¹ - Convention applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders, 19 June 1990.

² - EASO, **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**, A Judicial Analysis, August 2016, P13.

³ - لذا تعد معاهدة ماستريخت "مرحلة جديدة في عملية التكامل الأوروبي، وشجعت الدول الأعضاء على تحسين تنسيق السياسات في مجال مراقبة الحدود والهجرة والشؤون الاجتماعية. انظر:

Laura Helena R. Suy, The Dublin Regulation, Global Refugee Studies, AALBORG University, Copenhagen, Semester, 2014, p14.

مجالاً لاختصاص الاتحاد الأوروبي الذي يتجاوز الحدود الوطنية.⁽¹⁾

ففي عام 1999م، كان هناك اعتراف متزايد بضرورة إدراج القضايا المتعلقة باللجوء والهجرة في إطار معاهدات الاتحاد الأوروبي في سياق إنشاء سوقٍ واحدةٍ دون حدودٍ داخلية. وكان هذا على وجه الخصوص في ضوء مشاكل التعامل مع أعداد كبيرة من النازحين بسبب النزاعات في البلقان وانهيار الأنظمة الشيوعية في أوروبا الشرقية.⁽²⁾

وقد أسفرت معاهدة أمستردام عن تفعيل اتفاقية شنغن، وفيما بعد اتفاقية دبلن، داخل الاتحاد الأوروبي. وبذلك أصبح "مبدأ الدولة الثالثة الآمنة" هو الأساس لتحديد المسؤولية عن إدارة طلبات اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي. وبذلك تكون معاهدة أمستردام قد نقلت المجالات الفنية، بما في ذلك مسائل اللجوء والهجرة، من الركن الثالث (JHA) إلى الركن الأول (EC) في الاتحاد الأوروبي الذي يشتمل على صكوك تشريعية حاسمة تتجسد في اللوائح والقرارات والتوجيهات ذات الطابع الإلزامي، مما زاد من قوة مؤسسات الاتحاد الأوروبي.⁽³⁾

وبالرغم من أن اتفاقية شنغن لم تسرِ إلا في الدول المتعاقدة، إلا أنها اعتُبرت أرضية اختبارٍ لتطلعات السوق الداخلية للمفوضية الأوروبية. وتمثل الهدف الرئيسي من اتفاق شنغن بإلغاء الحدود الداخلية وإقامة حدود خارجية

¹ - See: Treaty of Amsterdam, TITLE IV (ex Title Ilia) VISAS, ASYLUM, IMMIGRATION AND OTHER POLICIES RELATED TO FREE MOVEMENT OF PERSONS, Article 61.

² - EASO, *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals*, Op.cit,P13.

³ - Laura Helena R. Suy, *The Dublin Regulation*, Op.cit,P15.

مشتركة. أي أن حامل تأشيرةٍ صالحةٍ من دولة عضو واحدة قد يسافر داخل منطقة شنغن بأكملها. (1)

كما اتفقت بلدان شنغن على أن حرية التنقل تحتاج إلى تدابير إضافية مثل التعاون الشرطي والقضائي، لا سيما من خلال نظام معلومات شنغن (SIS)، ووضع قواعد تحدد صلاحية طالبي اللجوء، وتعزيز الضوابط الحدودية الخارجية والتعاون في مجال اللجوء والهجرة. (2) كما تم تحديد دولة واحدة بوصفها مسؤولة عن دراسة طلب اللجوء المقدم في منطقة شنغن، كحل لمعالجة الزيادة المتوقعة في طلبات اللجوء واللاجئين في حالات المدار.

وقد استلزم الأمر الأخير - حرية التنقل - إلغاء الضوابط الحدودية، التي سمحت لجميع الأشخاص داخل منطقة شنغن بالسفر بحرية أكبر بين الدول الأعضاء. وأدى ذلك إلى مخاوف داخل الاتحاد الأوروبي حول زيادة التحركات الثانوية لطالبي اللجوء، وحول طلبات اللجوء المتعددة في أكثر من دولة واحدة، مما أدى إلى تطوير ظاهرة "تسوق اللجوء". (3)

وتردُ الأحكام المتعلقة باللجوء في الفصل السابع (Chapter VII) من اتفاقية شنغن (4)، وكان المبدأ الرئيسي هو أن دولة واحدة فقط هي المسؤولة عن معالجة طلب اللجوء الأجنبي. (5) حيث تلتزم هذه الدولة بدراسة طلب اللجوء، ويلاحظ أن الدولة المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء لم تكن هي الدولة

¹ - Schengen Convention, Chapter 1 & 2.

² - ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' Op.cit,p7.

³ -Ibid.

⁴ - يتوافر نص اتفاقية شنغن على الرابط التالي:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN)

⁵ - اتفاقية شنغن، المادة 29 (3).

التي اختارها طالب اللجوء، ولكن يتم تحديدها وفقاً للمعايير الموضوعية المنصوص عليها في الاتفاقية.⁽¹⁾

وبناءً عليه؛ يتم تخصص المسؤولية عن دراسة طلب اللجوء وفقاً للمعايير التي حددتها المادة /30/ من اتفاقية شنغن على النحو التالي:

أ- الدولة التي أصدرت تأشيرة دخول أو تصريح إقامة لطالبي اللجوء؛

ب- الدولة التي تم دخولها بشكل قانوني دون شرط التأشيرة؛

ج- الدولة التي دخل طالب اللجوء عبر حدودها الخارجية منطقة شنغن بصورة غير مشروعة؛

د- الدولة الأولى التي تم فيها تقديم الطلب ودراسته؛

هـ- الدولة التي أودع أو قُدِّم فيها طلب اللجوء، إذا لم يطبق أي من المعايير السابقة.⁽²⁾

أما معيار وحدة الأسرة فقد نظمته المادة /35/ من الاتفاقية، حيث بينت أن الدولة التي مُنح فيها بالفعل أحد أفراد أسرة الأجنبي حق اللجوء هي التي تكون مسؤولة عن دراسة وفحص طلب اللجوء.⁽³⁾

كما تضمنت الاتفاقية احتمالين للخروج عن المعايير السالفة الذكر:

¹ - وهذا على عكس اتفاقية دبلن الذي أصبح من حقه اختيار تلك الدولة ولكن في حالات معينة.

² - انظر اتفاقية شنغن، المادة 30.

³ - نصت الفقرة 2/ من المادة /35/ من اتفاقية شنغن على "يكون فرد الأسرة هو زوج اللاجئ أو الطفل غير المتزوج الذي يقل عمره عن 18 عاماً، أو إذا كان اللاجئ طفلاً غير متزوج أقل من 18 عاماً، يكون والد أو أم اللاجئ".

الاحتمال الأول والعام: هو شرط السيادة أو شرط الانسحاب، الذي يستتبع أن تحتفظ الدولة بالحق في معالجة طلب اللجوء، حتى لو كانت دولة أخرى من دول شنغن مسؤولة وفقاً لاتفاقية لأحكام اتفاقية شنغن. وفي هذه الحالة، تُعفى الدولة الأخيرة من التزاماتها. (1)

الاحتمال الثاني والأكثر تحديداً: هو الشرط الإنساني الذي يُمكن الدولة المسؤولة من أن تطلب - لأسباب إنسانية تستند بصفة خاصة إلى أسس أسرية أو ثقافية - من دولة أخرى من دول شنغن دراسة طلب اللجوء. (2)

يتبين من خلال ما سبق، أن اتفاقية شنغن كانت بمثابة حجر الزاوية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك، ولاتفاقية دبلن - كما سنرى لاحقاً - حيث أرست المبدأ الأساسي في تحديد الدولة المسؤولة عن النظر في طلبات اللجوء المقدمة في إحدى الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية. وهي النتيجة الأولى للجهود الحكومية الدولية التي بذلتها الدول الأعضاء لتحقيق التوافق، وتنسيق سياسة اللجوء.

وقد وقعت كل من اتفاقية شنغن - المتفق عليها بين الدول الخمس من دول الجماعة الأوروبية⁽³⁾ - واتفاقية دبلن - المتفق عليها بين جميع الدول الاثنتي عشرة الأعضاء في الجماعة الأوروبية - في غضون أربعة أيام في عام 1990م، ولكن اتفاقية شنغن أصبحت نافذة في 26 آذار / مارس 1995م في وقت كانت فيه اتفاقية دبلن في طور التصديق.

¹ - انظر اتفاقية شنغن، الفقرة 4/ من المادة 29/، والفقرة 2/ من المادة 30/.

² - انظر اتفاقية شنغن، المادة 36/.

³ - يشار في هذا الشأن أن دول الاتحاد الأوروبي قد انضمت جميعها في وقت لاحق لاتفاقية شنغن.

وعلى الرغم من ذلك، فقد تم الاتفاق بين الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية على أنه عندما تدخل اتفاقية دبلن حيز النفاذ، ستحل أحكامها محل فصل اللجوء في اتفاقية شنغن.⁽¹⁾

الفرع الثاني: اتفاقية دبلن The Dublin Convention (Dublin I)

أدت زيادة عدد طالبي اللجوء المضطربة في دول الاتحاد الأوروبي إلى زيادة كبيرة في تحمّل السلطات المختصة تبعات تلك الزيادة، في وقت كانت فيه الموارد شحيحة، وتراكم للطلبات، والتأخير غير المبرر في فحص طلبات اللجوء، وأدى ذلك إلى السباق على أكثر السياسات تقييداً لحق اللجوء، بحيث اعتمدت الدول الأعضاء بشكلٍ فرديٍّ على تدابير تقييدية للتعامل مع حجم الطلبات الكبير، وتخفض عنها نتائج خطيرة لحق اللجوء.⁽²⁾

تطلب هذا الموقف استجابةً سريعةً ومنسقةً على مستوى الاتحاد الأوروبي. فإشياء السوق الموحدة، والإلغاء المتوقع للضوابط الحدودية الداخلية - وهو جوهر اتفاقية شنغن - أكدا الحاجة السريعة إلى إتباع نهج دولي مشترك بشأن اللجوء.⁽³⁾

كان هذا هو السياق الذي تم فيه التفاوض بين الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية - بالتزامن مع اتفاقية شنغن لإزالة الحدود الداخلية لمعظم الدول داخل الجماعة الأوروبية (المعروفة باسم منطقة شنغن) - على اتفاقية لتحديد الدولة المسؤولة عن النظر في طلبات اللجوء المقدمة في واحدةٍ من

¹ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit,p4.

² - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice**. Op.cit ,pp. 1-12.

³ - Ibid.

الدول الأعضاء الاثنتي عشرة آنذاك في الجماعة الأوروبية وهي: بلجيكا وفرنسا وألمانيا واليونان وأيرلندا وإيطاليا واللوكسمبورغ وهولندا والبرتغال وإسبانيا والمملكة المتحدة والدنمارك التي وقعت وصدقت على اتفاقية دبلن في العام التالي.⁽¹⁾

ففي 15 حزيران / يونيو 1990م، عقد وزراء الهجرة اجتماعاً في مدينة دبلن، أسفر عنه اعتماد الاتفاقية التي تحدد الدولة المسؤولة عن النظر في طلبات اللجوء المقدمة في إحدى الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية، التي يشار إليها باتفاقية دبلن أو دبلن الأول (DC) (Dublin Convention) or Dublin I.⁽²⁾

وبمقارنة اتفاقية شنغن التي تهدف إلى إنشاء منطقة بلا حدود، مع اتفاقية دبلن، يلاحظ أن الأخيرة لا تتناول سوى عنصر محدد من عناصر سياسة اللجوء وهو إيجاد آلية لتخصيص المسؤولية عن طلبات اللجوء، على غرار أحكام قانون شنغن، ولكن دون التطرق إلى المسائل الموضوعية لمنح اللجوء، التي تقع عادة تحت سيادة الدولة. وقد صيغت أحكام دبلن بنفس الأهداف التي صيغت بها الأحكام المتعلقة باللجوء، المنصوص عليها في الفصل السابع من اتفاقية شنغن (Chapter VII SC.).⁽³⁾

¹ - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, EU Asylum: Towards 2020 project, March 2015,p3.

² - Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities [1990] OJ C 254/01 (1997) (Dublin Convention).

³ - انظر: الباب الثاني ، الفصل 7 ، المواد. 28-38 من اتفاقية تنفيذ شنغن:

Title II, Chapter 7, Arts. 28-38 of the Schengen Implementation Convention.

لهذا السبب اتفقت دول شنغن (الأعضاء الخمسة الأصليون بالإضافة إلى البرتغال وإسبانيا) في بروتوكول بون (Bonn Protocol) المؤرخ 26 نيسان / أبريل 1994، على أن أحكام الفصل السابع من الجزء الثاني من اتفاقية شنغن لن تطبق من لحظة دخول اتفاقية دبلن حيز التنفيذ.⁽¹⁾

وبما أن اتفاقية دبلن تعد معاهدة بموجب القانون الدولي وليس صكاً قانونياً خاصاً للجماعة الأوروبية فحسب، كان يلزم أن تصادق جميع الدول الموقعة على الاتفاقية. وقد اختتم ذلك بعد سبع سنوات ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 1 أيلول / سبتمبر 1997م. وانضم إلى الاتفاقية المزيد من الدول في السنوات التالية، حيث انضمت النمسا والسويد في عام 1997م، وانضمت فنلندا في عام 1998م.⁽²⁾ وأصبحت قابلة للتطبيق على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في ذلك الوقت.

صُممت اتفاقية دبلن لتقادي التأخير الطويل في عملية الفصل والاستجابة لنوعين من المشاكل: الأولى معالجة مشكلة ما يسمى "اللاجئون في المدار" أي اللاجئين الذين يخفون في العثر على دولة مستعدة لتحمل مسؤولية فحص طلبات اللجوء الخاصة بهم، وبالتالي يتم نقلهم من بلد إلى آخر في بحث دائم عن اللجوء، والثانية معالجة مشكلة ما يسمى "تسوق اللجوء" أي طلبات اللجوء المتعددة التي يتم تقديمها في وقتٍ واحدٍ أو متتالٍ في الدول الأعضاء المختلفة، بواسطة نفس الشخص طالب اللجوء.⁽³⁾

¹ - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen**, Op.cit,p2.

² - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, Op.cit, ,p3.

³ - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen**, Op.cit,pp1 12.

أولاً: معايير تخصيص مسؤولية فحص طلبات اللجوء وفق اتفاقية دبلن

تنص اتفاقية دبلن على أن تتعهد الدول الأعضاء بدراسة طلب لجوء أي شخص أجنبي سواء أكان على حدودها أم في إقليمها. ⁽¹⁾ كما يجب أن تفحص تلك الدولة الطلب وفقاً لقوانينها الوطنية والتزاماتها الدولية. ⁽²⁾

وفقاً للفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية دبلن، فإنه يتم فحص طلبات اللجوء من قبل دولة عضو واحدة وهي التي يتم تعيينها وفقاً للمعايير المحددة في هذه الاتفاقية. وتطبيق تلك المعايير يكون إلزامياً بالترتيب المنصوص عليها في المواد من 4/ إلى 8/، أي أنها تطبق بشكل هرمي من المادة 4/ إلى المادة 8/ من اتفاقية دبلن، ويعد هذا تطوراً ملحوظاً في قواعد شنغن التي كانت لا تعتمد على التسلسل الهرمي. ⁽³⁾

وعليه تتحدد مسؤولية الدولة العضو وفقاً لاتفاقية دبلن على التسلسل الهرمي التالي:

المعيار الأول: (وحدة الأسرة) وفيه: تكون الدولة المسؤولة عن دراسة وفحص طلب اللجوء هي الدولة العضو التي يكون فيها لمقدم الطلب أحد أفراد أسرته، ⁽⁴⁾ شريطة أن يكون ذلك الفرد من العائلة معترف به أصلاً كلاجئ. ⁽⁵⁾

¹ - انظر اتفاقية دبلن المادة 3/ الفقرة 1/.

² - انظر اتفاقية دبلن المادة 3/ الفقرة 3/.

³ - انظر اتفاقية دبلن المادة 3/ الفقرة 2/.

⁴ - عرفت اتفاقية دبلن في الفقرة الثانية من المادة الرابعة "فرد العائلة" بأنه زوج مقدم طلب اللجوء أو طفله غير المتزوج الذي هو القاصر الذي عمره أقل من ثمانية عشر عاماً، أو والده أو أمه حيث يكون مقدم الطلب نفسه هو ذات الطفل غير المتزوج الذي هو قاصر دون سن الثامنة عشرة.

⁵ - انظر اتفاقية دبلن المادة 4/.

ويأتي وضع معايير وحدة الأسرة في صدارة المعايير التي نصت عليها اتفاقية دبلن متفقاً مع توصية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) التي تنص على أنه "من أجل لم شمل الأسرة ولأسباب إنسانية، ينبغي للدول أن تسهل قبول ما لا يقل عن الزوج والزوجة أو الأطفال المعالين لأي شخص مُنحت له ملجأ مؤقت أو لجوء دائم".⁽¹⁾

المعيار الثاني: (الإقامة) حيث تكون الدولة العضو التي أصدرت بصفة قانونية تصريح الإقامة أو التأشيرة هي الدولة المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء.⁽²⁾

وبهذا المعيار تختلف اتفاقية دبلن عن اتفاقية شنغن في أنها تعطي أهمية أكبر للحصول على تصريح الإقامة الذي يحتل مرتبة أعلى في الأولوية من التأشيرة، في حين أنهما متساويي القيمة وفق قواعد شنغن.⁽³⁾

المعيار الثالث: (الدخول غير القانوني) عندما يتبين أن طالب اللجوء عبر الحدود الخارجية بطريقة غير قانونية إلى دولة عضو عن طريق البر أو البحر أو الجو، بعد أن جاء من دولة غير عضو في الجماعة الأوروبية، فإن الدولة

¹ - UNHCR, *Refugees without an Asylum Country* Refugees without an Asylum Country, Executive Committee 30th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/34/12/Add.1). No. 15 (XXX) – 1979.

² - انظر اتفاقية دبلن المادة الخامسة.

³ - اتفاقية دبلن وضعت الحصول على تصريح الإقامة في البند الأول وأتبعته ببند الحصول على التأشيرة وهذا واضح في نص المادة الخامسة من الاتفاقية حيث تنص على: "1. عندما يكون طالب اللجوء في حوزته تصريح إقامة ساري المفعول، تكون الدولة العضو التي أصدرت التصريح مسؤولة عن فحص طلب اللجوء.

2. عندما يكون طالب اللجوء في حيازة تأشيرة صالحة، تكون الدولة العضو التي أصدرت التأشيرة مسؤولة عن فحص طلب اللجوء، إلا في الحالات التالية:..... إلخ

العضو التي عبر طالب اللجوء حدودها الخارجية هي المسؤولة عن فحص طلب اللجوء. (1)

ووفقاً للفقرة الثانية من المادة السادسة من اتفاقية دبلن، تنتهي هذه المسؤولية عندما يكون طالب اللجوء قد عاش لمدة ستة أشهر على الأقل في دولة عضو أخرى قدم فيها طلب لجوئه، وهذا الحكم على خلاف ما كانت عليه اتفاقية شنغن. (2)

المعيار الرابع: (الدخول القانوني) وفيه، تكون الدولة العضو التي يدخل فيها طالب اللجوء بصورة قانونية - وحيثما يتم التنازل عن الحاجة إلى تأشيرة دخول - فإن تلك الدولة هي المسؤولة عن فحص طلب اللجوء. (3)

وبالمقارنة مع اتفاقية شنغن، نلاحظ أن معيار الدخول القانوني كان أسبق من معيار الدخول غير القانوني، أي أن اتفاقية دبلن قد عرضت المعيارين السابقين بعكس اتفاقية شنغن. (4)

ويتفرع عن هذا المعيار معيار مهم، وهو تحديد الدولة العضو المسؤولة عن فحص طلبات اللجوء عندما تكون منطقة عبور. فبموجب الفقرة الثالثة من المادة السابعة تكون الدولة العضو مسؤولة عن فحص طلب اللجوء إذا قدم طالب اللجوء أثناء النقل طلبه في مطار تلك الدولة. (5)

¹ - انظر اتفاقية دبلن، المادة السادسة، الفقرة الأولى.

² - اتفاقية شنغن لم تحدد مدة معينة لانتهاء مسؤولية الدولة العضو، بل انتقلت إلى معالجة حالة أخرى عندما يقدم طالب اللجوء طلب جديداً للجوء مرة أخرى. انظر: اتفاقية شنغن، المادة 30/ الفقرة (5/هـ) وانظر كذلك: اتفاقية دبلن، المادة السادسة، الفقرة الثانية.

³ - انظر اتفاقية دبلن المادة السابعة، الفقرة الأولى.

⁴ - انظر الصفحة 87 من هذه الأطروحة.

⁵ - انظر اتفاقية دبلن المادة السابعة، الفقرة الثانية والفقرة الثالثة.

وبناءً عليه؛ تعتبر الدولة العضو مسؤولة عن فحص طلب اللجوء ما لم تكن منطقة عبور، وما لم تشترط تأشيرة لعبور مطاراتها أو أراضيها. (1)

المعيار الخامس: (الدخول الأول) وفيه، إذا لم تطبق أي من المعايير السابقة تكون الدولة العضو الأولى التي تقدم فيها الشخص بطلب اللجوء هي المسؤولة عن فحص ودراسة ذلك الطلب. (2)

وعلى غرار اتفاقية شنغن، فقد أتاححت اتفاقية دبلن للدول الأعضاء إمكانية الخروج على المعايير السابقة والنظر في طلب اللجوء المقدم في إقليمها، حتى وإن لم تكن مسؤولة بموجب معايير دبلن وهذا ما يدعى **(شرط السيادة)**. (3)

كما أتاححت أيضاً للدولة العضو أن تطلب من دولة عضو أخرى النظر في طلب لجوء لأسباب إنسانية، خاصة بناءً على أسباب عائلية أو ثقافية، وهذا ما يدعى **(الشرط الإنساني)**. (4)

ومن خلال تحليل نص المادتين الثالثة والتاسعة من اتفاقية دبلن - التي تضمنت إمكانية الخروج على المعايير التي نصت عليها اتفاقية دبلن - نلاحظ أنهما تتطلبان موافقة مقدم الطلب، وهذا يعد تطوراً هاماً من منظور حماية

¹ - حيث تنص الفقرة الثانية من المادة السابعة من اتفاقية دبلن على " في انتظار بدء نفاذ اتفاق بين الدول الأعضاء بشأن ترتيبات لعبور الحدود الخارجية ، لا تعتبر الدولة العضو التي تجيز المرور دون تأشيرة عبر منطقة العبور لمطاراتها مسؤولة عن مراقبة الدخول ، فيما يتعلق المسافرين الذين لا يغادرون منطقة العبور".

² - انظر اتفاقية دبلن المادة الثامنة، الفقرة الأولى.

³ - انظر اتفاقية دبلن المادة الثالثة، الفقرة الرابعة.

⁴ - انظر اتفاقية دبلن المادة التاسعة.

طالبي اللجوء، حيث أن اتفاقية شنغن لا تتطلب موافقته إلا عند تطبيق الشرط الإنساني فقط.⁽¹⁾

وعليه يتضح أن المبدأ العام الذي تستند إليه معايير تخصيص المسؤولية وفقاً لاتفاقية دبلن يتمثل في أنه في منطقة يضمن فيها حرية تنقل الأفراد - بموجب المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية - تكون كل دولة عضوٍ مسؤولةً أمام جميع الدول الأخرى عن أفعالها، أو أوجه القصور فيها، فيما يتعلق بالدخول وإقامة رعايا البلدان الثالثة.⁽²⁾

كما يتضح جلياً، أن المعايير التي حددتها الاتفاقية مصممةً لتخصيص مسؤولية فحص طلب اللجوء لتلك الدولة العضو التي لعبت الجزء الأكثر أهمية في دخول أو إقامة الشخص المعني.⁽³⁾

ثانياً: آلية تحديد وضع طالب اللجوء وفق اتفاقية دبلن

عادةً ما يكون طالب اللجوء - من أجل الحصول على مركز اللاجئ - في وضع ضعيف، حيث يجد نفسه في بيئة غريبة، وقد يواجه صعوبات جمّة في تقديم قضيته إلى سلطات بلدٍ أجنبي، وبلغة تكون غير لغته في كثير من الأحيان. لذلك يجب فحص طلبه في إطار الإجراءات المحددة من قبل الموظفين المؤهلين الذين لديهم المعرفة والخبرة اللازمة، وفهم الصعوبات والاحتياجات الخاصة لمقدم الطلب.⁽⁴⁾

¹ - انظر: اتفاقية شنغن، المادة 36/ وانظر كذلك:

Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen**, Op.cit, pp1- 12.

² - European Commission Staff Working Paper: **Evaluation of the Dublin Convention** SEC(2001) 756, p1.

³ - Ibid.

⁴ - UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol**

لذا؛ فقد وَضَعَتْ اتفاقية دبلن مجموعة من الآليات (الإجراءات) التي يتعين على الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية إتباعها لتحديد وضع طالب اللجوء وذلك على النحو التالي:

- 1- تبدأ عملية تحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء بموجب اتفاقية دبلن بمجرد تقديم طلب اللجوء أولاً إلى دولة عضو.⁽¹⁾
- 2- إذا أصدرت دولة عضو لمقدم طلب اللجوء تصريح إقامة ساري المفعول لأكثر من ثلاثة أشهر، فإن الالتزامات المحددة على الدولة العضو تنتقل إليها.⁽²⁾
- 3- إذا غادر الأجنبي أراضي الدول الأعضاء لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر فإن الدولة العضو تكون في حِلٍّ من التزاماتها.⁽³⁾
- 4- إذا وجدت إحدى الدول الأعضاء التي قُدم إليها طلب لجوء أن دولة عضو أخرى هي المسؤولة عن فحص ذلك الطلب، فينبغي لها دعوة

relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992,p31.

¹ - انظر، اتفاقية دبلن، المادة /3/ الفقرة /6/.

² - وهذه الالتزامات حددتها الفقرة الأولى من المادة العاشرة من اتفاقية دبلن على النحو التالي:

(أ) تولي المسؤولية بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة 11 لمقدم الطلب الذي قدم طلب لجوء في دولة عضو مختلفة؛

(ب) إكمال دراسة طلب اللجوء؛

(ج) أن تقر أو تستعيد بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة 13 مقدم الطلب الذي يكون طلبه قيد الدراسة ويكون غير قانوني في دولة عضو أخرى؛

(د) استعادة - بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة 13 - مقدم الطلب الذي سحب الطلب قيد الفحص والدراسة وقدم طلباً في دولة عضو أخرى؛

(هـ) الاستعادة - بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة 13 - للأجنبي الذي تم رفض طلبه والذي كان في دولة عضو أخرى بصورة غير قانونية.

³ - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 10 الفقرة 3

الدولة العضو الأخرى لتولي مسؤولية مقدم الطلب، خلال فترة لا تتجاوز الستة أشهر التالية للتاريخ الذي قُدم فيه الطلب،⁽¹⁾ وإلا تقع المسؤولية على عاتق الدولة التي قدم فيها الطلب.⁽²⁾ ويتعين على الدولة العضو متلقية الطلب أن تقدم إجابة في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من حين تلقي الطلب.⁽³⁾

- 5- في حال قبول طلب اللجوء، لا بد من نقله إلى الدولة العضو المسؤولة في غضون شهر واحد،⁽⁴⁾ وفي هذه الحالة يجب إبلاغ طالب اللجوء بالإجراء المتخذ المتمثل بنقل طلبه إلى دولة عضو أخرى.⁽⁵⁾
- 6- إذا كان طالب اللجوء قد تقدم من قبل بطلب لجوء في دولة عضو أخرى، فيتوجب على الدولة العضو التي يوجد في إقليمها مقدم الطلب أن ترسل طلباً لاستعادة مقدم الطلب عندما توافق الدولة العضو المسؤولة على ذلك،⁽⁶⁾ على أن يُعاد مقدم الطلب بأسرع وقتٍ ممكن، وفي غضون شهر واحد على الأكثر من الاتفاق على القيام بذلك.⁽⁷⁾

1 - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 11/ الفقرة 1/.

2 - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 11/ الفقرة 1/ القسم الثاني منها.

3 - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 11/ الفقرة 4/.

4 - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 11/ الفقرة 5/.

5 - انظر المادة 19/ من القرار رقم 97/1 المؤرخ 9 أيلول/ سبتمبر 1997م الصادر عن اللجنة المنشأة بموجب المادة 18/ من اتفاقية دبلن المؤرخة 15 حزيران/ يونيو 1990م، والمتعلق بالأحكام المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، الجريدة الرسمية للجماعة الأوروبية، ISSN 0378-6978L 281، تشرين الأول/ أكتوبر، 1997م.

Decision No 1/97 of 9 September 1997 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, concerning provisions for the implementation of the Convention, Official Journal of the European Communities, ISSN 0378-6978L 281, 14 October 1997.

6 - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 12/.

7 - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 13/ والمادة 3/ الفقرة 7/.

7- يترتب على الدول الأعضاء بموجب اتفاقية دبلن أن تتبادل المعلومات المتعلقة بالتدابير أو الممارسات التشريعية أو التنظيمية الوطنية في ميدان اللجوء، والبيانات الإحصائية المتعلقة بالوافدين الشهيدين لطالبي اللجوء وجنسياتهم، فضلاً عن إمكانية تبادل المعلومات العامة بشأن الاتجاهات الجديدة في طلبات اللجوء، وعن الحالة في بلدان المنشأ أو مصدر طلبات اللجوء. (1)

ثالثاً: تقييم اتفاقية دبلن:

تعد اتفاقية دبلن من أهم الاتفاقيات على الصعيد الدولي التي أولت طالب اللجوء أهمية كبيرة. فهي تعد أول صكٍ ملزمٍ ساري المفعول في الاتحاد الأوروبي في مجال اللجوء، كما أنَّها تؤكد إرادة الدول الأعضاء في ضمان الحماية لطالبي اللجوء من خلال تقاسم مسؤولية فحص طلبات اللجوء. (2)

وقد تمثلت أهدافها بضمان أن دولة واحدة فقط من الدول الأعضاء هي من تعالج طلب اللجوء، وبالتالي تجنب ظاهرة "اللاجئين في المدار". (3) كما هدفت الاتفاقية إلى ضمان عدم تمكن طالبي اللجوء من تقديم طلبات متعددة في أكثر من دولة عضو واحدة ومن ثم التخلص من ظاهرة "تسوق اللجوء". كما تهدف الاتفاقية لمنع تحركات اللاجئين الثانوية داخل أراضي الاتحاد الأوروبي. (4)

¹ - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 14/.

² - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen**, Op.cit,p9.

³ - Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities of 15 June 1990, Official Journal of the European Union C 254, 19 August 1997, Preamble para 5.

⁴ - ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' Op.cit,p8.

وقد تميزت اتفاقية دبلن عن سابقتها شنغن بحرصها على تطبيق الدول الأعضاء - أثناء النظر في طلبات اللجوء - لقوانينها الوطنية وتنفيذ التزاماتها الدولية وذلك بموجب المادة 3(3) من اتفاقية دبلن، في حين أننا لا نجد في اتفاقية شنغن إلا النص على تنفيذ الطرف المتعاقد لالتزاماته بتطبيق "قانونه الوطني" في معالجة الطلب دون الإشارة إلى الالتزامات الدولية، مما يدل على أن اتفاقية دبلن تأخذ بالاعتبار الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان.⁽¹⁾

كما امتازت اتفاقية دبلن عن سابقتها شنغن بالصياغة الواضحة للحدود الزمنية لنقل طلبات اللجوء بين الدول الأعضاء، فالدول الأعضاء ملزمة بالرد على "طلب تولي المسؤولية" في غضون شهر واحد.⁽²⁾ ويتعين على الدولة العضو متلقي الطلب أن تقدم إجابة في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من حين تلقي الطلب.⁽³⁾

كما تمتاز الاتفاقية بأنها أداة هامة لسلطات الدول الأعضاء في معالجة طلبات اللجوء، من خلال توفير الشروط القانونية اللازمة لتبادل المعلومات حول المتقدمين لطلب اللجوء. وعليه، فإنها تساهم بالتأكيد في مكافحة انتهاكات إجراءات اللجوء وحالات طلبات اللجوء المتعددة بطريقة وقائية.⁽⁴⁾

بالإضافة إلى ذلك، فقد أقامت اتفاقية دبلن نوعاً من التعاون العملي بين الإدارات المسؤولة في الدول الأعضاء عن دراسة طلبات اللجوء، وسمحت

¹ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit,p9, para37.

² - Decision No 1/97 of 9 September 1997 of the Committee Set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, Op.cit, art 4(1).

³ - انظر، اتفاقية دبلن، المادة 11/ الفقرة 4/.

⁴ - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen**, Op.cit,p9.

بزيادة معرفة إجراءات اللجوء للآخرين. كما أنها سلطت الضوء على الاختلافات بين سياسات الدول الأعضاء، وإجراءاتها ومعاييرها التي يجب معالجتها في المستقبل، ليس من أجل التطبيق السلس للاتفاقية نفسها فحسب، وإنما من أجل تزويد الاتحاد الأوروبي بإجاباتها واستراتيجياتها لمعضلة اللجوء.⁽¹⁾

وعلى الرغم مما توفره اتفاقية دبلن من آلية لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب لجوءٍ مقدمٍ في إحدى الدول الأعضاء، إلا أنه يبدو أن هناك توافقاً واسع النطاق على أنها لا تعمل كما كان مرجحاً، حيث ذكرت المفوضية الأوروبية في ورقة عمل موظفيها والتي جاءت تحت عنوان "إعادة النظر في اتفاقية دبلن" أنه: "يبدو أن قلةً من الدول الأعضاء تعتبر اتفاقية دبلن قد نجحت ولكن ليس بشكل كامل".⁽²⁾

ويبدو ذلك وفق الآتي:

- فيما يخص إشكالية "اللاجئون في المدار": فعلى الرغم من تحقق هدفها الأساسي المتمثل في ضمان ألا يجد طالبو اللجوء أنفسهم "في مدار" بين الدول الأعضاء دون أن تعترف أي دولة عضو بأنها مسؤولة.⁽³⁾ إلا أن اتفاقية دبلن إذا كان بإمكانها قمع ممارسة "المدار" داخل الأراضي المشتركة للدول الأعضاء من خلال السماح بإرسال طالبي اللجوء إلى

¹ - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen**, Op.cit,p9.

² - Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' (2000) Commission Staff Working Paper SEC(2000) 522,p1.

³ - Ibid.

دولٍ ثالثة، لكنها لم تمنع مشكلة "المدار" بين أراضيها المشتركة وباقي دول العالم.⁽¹⁾

ومن أجل حل إشكالية اللاجئين في المدار فإن ذلك يفترض التنفيذ العملي السريع لتحقيق هذه النتيجة، ولكن الواقع التطبيقي يظهر أن اتفاقية دبلن نُفذت بشكلٍ بطيء، وهذا أدى إلى فشل الاتفاقية بشكلٍ كبير. ويؤيد ذلك الفقرة (3) من المادة /23/ من القرار 97/1 الصادر عن لجنة المادة /18/ التي تنص "على أنه إذا انتهى الأمر بإجراء دبلن إلى وقت أطول من إجراءات اللجوء الموضوعية فإن الاتفاقية ستفشل تماماً في تحقيق التأثير المرغوب، وستعارض مع أحد أهدافها نظراً لأن التأخير سيخلق فئة "اللاجئون في المدار".⁽²⁾

- وفيما يخص البلدان الثالثة الآمنة، فموجب الفقرة الخامسة من ديباجة اتفاقية دبلن، تتعهد الدول الأعضاء بأن "توفر لجميع طالبي اللجوء ضماناً بأن تُنظر طلباتهم من إحدى الدول الأعضاء...." على الرغم من هذا التعهد العام، فإن المادة 3 (5) من اتفاقية دبلن، تناقض ذلك الالتزام بسماحتها للدول الأعضاء طرد طالبي اللجوء إلى الدول "الثالثة" خارج الاتحاد الأوروبي، ومن ثم فإن هذا الحكم يقوّض الضمان الوارد في الديباجة.⁽³⁾

¹ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit,p5, para13.

² -Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' Op.cit,p8.

³ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, Op.cit,p4, para8.

- على عكس اتفاقية شنغن، لا تشير اتفاقية دبلن صراحةً أو ضمناً إلى التزامات الدول الأعضاء بموجب معاهدات دولية أو إقليمية أو موضوعية أخرى لحقوق الإنسان، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أو الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽¹⁾

- أما ما يخص تقاسم المسؤولية فعلى الرغم من عدم ذكره في ديباجة أو نص اتفاقية دبلن، فإنه يُستنبط من المفهوم العام للاتفاقية أن أحد أهدافها هو تحقيق توزيع أكثر إنصافاً ومنطقياً للمسؤولية عن طلبات اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي. وإذا كان هذا هو بالفعل أحد أهداف الاتفاقية، فإن (ECRE) يعرب عن اعتقاده بأنه من غير المحتمل تحقيق ذلك، لأن الموقع الجغرافي للدول فيما يتعلق بطرق سفر طالبي اللجوء هام، ولأن تنفيذ المعايير غالباً ما يؤدي إلى تبادل مضطرب لأعداد مماثلة تقريباً من طالبي اللجوء بين الدول.⁽²⁾

ويجب ألا يلمس تقاسم المسؤولية على حساب طالبي اللجوء الذين يستفيدون من دعم الروابط الموضوعية مع بعض البلدان.⁽³⁾

- وبخصوص معايير تحديد مسؤولية الدولة، فكما رأينا أن اتفاقية دبلن - كما هو الحال في اتفاقية شنغن - تتضمن مجموعة من المعايير لتحديد مسؤولية الدول الأعضاء عن النظر في كل طلب لجوء. وتتعلق هذه المسائل في المقام الأول بإصدار تصاريح إقامة أو تأشيرات أو إلى الدولة الأولى التي دخل من خلالها طالب اللجوء إلى الاتحاد الأوروبي. ويؤخذ

¹ - ECRE, Position on the Implementation of the DUBLIN Convention, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit,p4, para 15.

² - Ibid.

³ - Ibid, para10.

على هذه المعايير أنها لا تأخذ بالحسبان رغبات طالب اللجوء في الاعتبار عند تحديد مسؤولية الدول الأعضاء. وكون طالب اللجوء قد يرغب في الانضمام إلى أفراد الأسرة أو الطوائف الدينية أو الثقافية في دولة عضوٍ بعينها، وهذا راجع إلى صرامة تلك المعايير. ⁽¹⁾

- بخصوص وحدة الأسرة: يلاحظ أن مفهوم "الأسرة" الوارد في المادة الرابعة من الاتفاقية محدد بدقة بحيث يشمل فقط لم شمل الأزواج والآباء والأمهات مع أطفالهم غير المتزوجين دون الثامنة عشرة من العمر، لذا فقد وجهت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) ملاحظة بشأن المادة الرابعة ورأت أنها تحد من مفهوم الأسرة على النحو الذي ذكرناه آنفاً، وبالتالي أبدت المفوضية أملها بأن يُدرج المعالون الذين يعيشون في نفس الأسرة ضمن مفهوم وحدة الأسرة، على النحو الوارد في الفقرة 185/ من دليل المفوضية بشأن إجراءات ومعايير تحديد مركز اللاجئ. ⁽²⁾

كما لاحظ المجلس الأوروبي المعني باللاجئين والمنفيين (ECRE) أن اللغة التقييدية للمادة الرابعة التي تشير فقط إلى أفراد الأسرة الذين يتمتعون بمركز اللاجئ، قد تؤدي إلى رفض الدول الأعضاء الاعتراف بضرورة إعادة توحيد الأسرة عندما يكون لأحد أفراد الأسرة وضع غير مركز اللاجئ المعترف به وفقاً لاتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، (على

¹ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit,p4, para 16-17.

² - UNHCR, **Implementation of the Dublin Convention: Some UNHCR Observations**, Geneva, MAY 1998, PP 1-3.

سبيل المثال: الوضع الإنساني أو المؤقت أو الواقعي)، وقيم بصفة قانونية في دولة عضو أخرى. (1)

ولعلّ المتطلبات الصارمة فيما يتعلق بالدليل على الارتباط الأسري أو الارتباط الزوجي ورفض الزواج لمراعاة الزيجات التي أعقبت رحيل طالبي اللجوء من بلدهم الأصلي، كانت سبباً في تقييد نطاق هذا المعيار. (2)

وعند العودة إلى المادة التاسعة من الاتفاقية والتي تنص على أنه: "يجوز لأي دولة عضو، حتى لو لم تكن مسؤولة بموجب المعايير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، لأسباب إنسانية، خاصة بناءً على أسباب عائلية أو ثقافية، أن تنظر في طلب اللجوء بناءً على طلب دولة عضو أخرى، شريطة أن يرغب مقدم الطلب في ذلك....."

يمكن ملاحظة أن عدم وجود تفسير فيما يتعلق بالأسباب الإنسانية ذات الطبيعة الثقافية أو العائلية يعتبر بمثابة عيب يعيق التطبيق العملي للاتفاقية، وفقاً لوجهة نظر العديد من الدول الأعضاء في الاتفاقية. (3) ولعلّ ذلك عائدٌ إلى الافتقار لأحكام واضحة ومستقلة تتيح الجمع بين احترام وحدة الأسرة، والمبادئ التي تستند إليها معايير تخصيص المسؤولية. (4)

- بموجب الأحكام المتعلقة بالحدود الزمنية المنصوص عليها في اتفاقية دبلن يمكن أن تمر فترة تصل إلى تسعة 9/ أشهر بين تقديم طلب اللجوء

¹ - ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit,p6, para20.

² - European Commission Staff Working Paper: **Evaluation of the Dublin Convention**, Op.cit,p5.

³ - Ibid.

⁴ - Ibid.

وقرار تولي المسؤولية.⁽¹⁾ فقد منحت المادة /11/ الفقرة (1) من الاتفاقية الدولة العضو التي قُدم فيها طلب لجوء مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ تقديم الطلب لكي تطلب من دولة عضو أخرى أن تتحمل المسؤولية. ويعيب البعض على هذه المهلة الزمنية أنها طويلة جداً بحيث لا يتوافق مع هدف السرعة المحددة في الاتفاقية لصالح طالبي اللجوء. كما نصت المادة /11/ الفقرة (4) على أن الدولة التي قُدم إليها طلب لتولي المسؤولية يجب أن تصدر الحكم في غضون ثلاثة أشهر، وعدم القيام بذلك يعني قبولها لتولي المسؤولية عن طلب اللجوء. ويعتبر هذا الحد الزمني طويلاً. واعترافاً بالحاجة إلى اتخاذ قرارات سريعة، أصدرت المادة 4 (1) من القرار 97/1 تعليمات إلى الدول الأعضاء ببذل كل جهد ممكن للرد على طلب تولي المسؤولية خلال "شهر واحد" بدلاً من "ثلاثة أشهر".⁽²⁾

- كثيراً ما كانت تُنتقد اتفاقية دبلن لأنها تعمل ببطء شديد في معالجة طلبات اللجوء، خصوصاً في حالات النقل، فمتوسط وقت الاستجابة لطلب النقل يتجاوز في كثير من الأحيان الشهر الواحد المنصوص عليه في المادة 1/4 من القرار 97/1، وفي العلاقات بين بعض الدول الأعضاء يبلغ متوسط التأخير ما يصل إلى 90/ أيام، وهو الحد الأقصى المسموح به بموجب المادة 11(4) من اتفاقية دبلن قبل اعتبار الدولة التي قُدم الطلب إليها مسؤولة عن ذلك الطلب بشكل تلقائي.⁽³⁾

¹ - Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' Op.cit,p10.

² - European Commission Staff Working Paper: **Evaluation of the Dublin Convention**, Op. cit ,p 14.

³ - Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which

كما يمكن أن تستغرق إجراءات تحديد الدولة المسؤولة وحدها تسعة أشهر وهذا الإجراء المطول الذي قد يستغرق وقتاً أطول من النظر الفعلي في طلب اللجوء، لم يكن في مصلحة طالب اللجوء، ومتناقضاً مع الهدف المبين في ديباجة الاتفاقية من أجل تفاعلي الإجراءات المطولة.⁽¹⁾

- أما فيما يتعلق بالحق بالاستئناف، لا يستند حق مقدم طلب اللجوء بالطعن بالاستئناف في قرار نقل طلبه إلى دولة أخرى إلى اتفاقية دبلن، ولم تنص على ذلك صراحة، بل إلى القانون الوطني للدول الأعضاء، وبالتالي ليست جميع القوانين الوطنية للدول الأعضاء تنص على هذا الحق.⁽²⁾

وكانت الإشارة الوحيدة إلى الأثر الملحق هي المادة 11(5) من اتفاقية دبلن، التي تسمح لطالب اللجوء بالطعن في قرار النقل بموجب هذه المادة شريطة أن تكون الإجراءات معلقة (أي في حال تم تعليق إجراءات النقل يحق لطالب اللجوء الطعن).⁽³⁾

- فيما يتعلق بحماية البيانات الشخصية، تنص المادة 15 (4) من اتفاقية دبلن على بعض الحماية فيما يتعلق بتبادل البيانات الشخصية، التي "لا يجوز أن تجري إلا بين السلطات التي تقوم كل دولة عضو بتعيينها إلى

Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' Op.cit,p6

¹- Ibid.

² - Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **Dublin after Schengen**, Op.cit,pp8.

³ - انظر اتفاقية دبلن، المادة 11/، الفقرة (5) وانظر كذلك:

ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit, para45.

اللجنة المنصوص عليها في المادة /18/. لذا يلاحظ عدم وجود نصٍ صريحٍ على هيئةٍ لرصد حماية البيانات بموجب اتفاقية دبلن. (1)

نستنتج مما سبق ذكره انقسام الآراء حول اتفاقية دبلن بين مبرزٍ لمحاسنها كونها تعد حجر الزاوية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك الذي كان من أهم ثمراتها، وبين من ينظر إليها أنها غير عادلة وغير قابلة للتنفيذ ومكلفة، وأنها لم تأخذ في الاعتبار المصلحة المشروعة لطالبي اللجوء في اختيار الدولة لفحص طلب لجوئهم، كما أنها تفرض أعباءً غير عادلة على دول أعضاء معينة بسبب طرق سفر طالبي اللجوء والموقع الجغرافي للبلد، بدلاً من إنشاء آلية لتحمل الأعباء.

وبالرغم من ذلك كله؛ كانت اتفاقية دبلن خطوة هامة إلى الأمام للتعاون في مجال اللجوء، من خلال توفير واحدة من أولى المحاولات في القانون الدولي لحل المسألة المثيرة للجدل حول مسؤولية الدولة عن طريق وضع نظام تعاوني للعمل المشترك بين الدول.

وعلى الرغم من أن اتفاقية دبلن تنص على إدخال بعض التحسينات الهامة على قواعد اللجوء الخاصة بشنغن بوضع الأحكام المتعلقة بكل من المعايير والإجراءات، فقد تم الترحيب بالتتقيح والمراجعة باعتباره فرصة مهمة لمعالجة أوجه القصور في نظام دبلن التي تم الكشف عنها فور دخولها حيز التنفيذ، وهو محور بحثنا القادم بحول الله.

¹ - انظر اتفاقية دبلن، المادة /11/، الفقرة (5) وانظر كذلك:

ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, Op.cit, para49.

المبحث الثاني

تضمين اللجوء في سياسة الاتحاد الأوروبي

يُمنح اللجوء عادةً للأشخاص الفارين من الاضطهاد أو الأذى الخطير في بلدهم، حيث يكونون في أمس الحاجة إلى الحماية الدولية. وعليه أصبح حق اللجوء التزاماً دولياً تم الاعتراف به بشكل رسمي لأول مرة في اتفاقية جنيف لعام 1951 الخاصة بحماية اللاجئين.⁽¹⁾

من هذا المنطلق؛ اعتمد الاتحاد الأوروبي مجموعة تشريعاتٍ مشتركة، تطورت فيما بعد لتشكل نظام اللجوء الأوروبي المشترك. فالاتحاد الأوروبي يعد منطقة حدود مفتوحة دون قيود لحركة الأشخاص وتنقلاتهم، وتشترك الدول الأعضاء فيه بمجمل المبادئ الأساسية لحماية طالبي اللجوء، ولكنها تحتاج إلى إتباع نهج مشترك لضمان معايير حماية عالية للاجئين. بعبارة أخرى لا بد أن تكون الإجراءات في الوقت نفسه عادلة وفعالة في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي.

لذا فقد التزمت دول الاتحاد الأوروبي بإنشاء نظام اللجوء الأوروبي المشترك، الذي يهدف إلى التوزيع العادل للمسؤولية عن طالبي اللجوء في كافة المجالات، وضمان معاملة طالبي اللجوء بنزاهة، وأن يتم فحص طلباتهم وفقاً لمعايير موحدة بحيث تكون النتيجة متشابهة، بغض النظر عن المكان الذي يُعرض فيه مقدم الطلب طلبه.⁽²⁾

¹ - UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**, Op.cit,p9.

² - European commission, migration and home affairs, Common European Asylum System, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.

ووفقاً لما ذكرناه آنفاً، تعد اتفاقية دبلن لعام 1990م جزءاً من القانون الأوروبي الذي تتمحور أهدافه حول إنشاء سياسة مشتركة بشأن اللجوء، والتأكد من أن دولة عضو واحدة فقط من الدول الأعضاء يجب عليها النظر في طلب اللجوء المقدم ومعالجة.⁽¹⁾

ونتيجة للانتقادات الموجهة لتلك الاتفاقية من جهة، والازدياد المضطرد لطلبات اللجوء المقدمة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من جهة ثانية، دفع بالمشرعين إلى وضع الحجر الأساسي لنظامٍ تتفق فيه سياسات الدول الأعضاء تجاه طلب اللجوء عن طريق إنشاء نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)، وتحديث معاهدة دبلن بلائحة دبلن الثانية.

المطلب الأول:

نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)

يعرّف نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) بأنه: إطار تشريعي أنشأه الاتحاد الأوروبي - بالتوافق مع اتفاقية جنيف المتعلقة بوضع اللاجئين (اتفاقية اللاجئين) بصيغتها المعدلة بموجب بروتوكول عام 1967 - بهدف تنظيم ووضع معايير مشتركة في مجال الحماية الدولية، وتطوير مفاهيم ومعايير مشتركة، وتوفيق تفسير وتطبيق قانون اللجوء بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.⁽²⁾

¹ - Refugee Council , **The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work**, August 2002, p1

² - EASO, **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**, A Judicial Analysis, Produced by the International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO, August 2016, P13.

يعد نظام اللجوء الأوروبي المشترك نظاماً فريداً من نوعه في تنظيم كل من المسائل الإجرائية والموضوعية للحماية الدولية منذ لحظة الدخول إلى دولة عضو في الاتحاد الأوروبي حتى تحديد الوضع النهائي للحماية.

الفرع الأول: المرحلة التأسيسية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)

ولد نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) من الاعتراف بأن اللجوء في منطقة خالية من الحدود الداخلية يحتاج إلى تنظيم موحد على مستوى الاتحاد الأوروبي، وقد اعتُبر أن الفشل في القيام بذلك سيؤدي على الأرجح إلى الحركة الثانوية لطالبي اللجوء. (1)

هذا يعني أن طالبي اللجوء قد ينتقلون من دولة إلى أخرى بهدف اختيار وجهة لأسباب شخصية، أو اختيار دولة يُعتقد أنها تقدم سياسات لجوء أكثر سخاءً ومعاملةً متميزة. وبالطبع فإن اعتبار إلغاء الحدود داخل الاتحاد الأوروبي يتطلب تقوية الضوابط الحدودية الخارجية، والتعاون في مجال اللجوء والهجرة كدابير تعويضية. (2)

وقد بدأت مرحلة تأسيس النظام الأوروبي المشترك مع معاهدة ماستريخت لعام 1992م التي أعادت هيكلة الأجهزة الرئيسية للسوق الأوروبية المشتركة، ووسعت اختصاصات تلك الأجهزة من أجل تحويل السوق إلى اتحاد أوروبي.

وعليه؛ فقد خطت معاهدة ماستريخت الخطوة الأولى الحقيقية نحو اتحاد سياسي يقدم هيكلًا جديداً يقوم على أركانٍ ثلاثة هي: الجماعة الأوروبية (EC)،

¹ - EASO, *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals*, Op.cit,p13.

² - Ibid.

والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) والتعاون في مجالي العدالة والشؤون الداخلية (JHA).⁽¹⁾

ويتضمن الركن الثالث التعاون في المجالات ذات الاهتمام المشترك وفي مقدمتها سياسة اللجوء. كما شمل القواعد التي تنظم عبور الحدود الخارجية للاتحاد وسياسة الهجرة فيما يتعلق بمواطني البلدان الثالثة.⁽²⁾

ولأغراض تحقيق أهداف الاتحاد - ولا سيما حرية حركة الأشخاص ودون المساس بسلطات الجماعة الأوروبية في سياق إنشاء سوق واحدة دون حدود داخلية - أدخلت معاهدة ماستريخت، التي دخلت حيز التنفيذ في الأول من تشرين الثاني/نوفمبر عام 1993م، اللجوء والهجرة لأول مرة في إطار الاتحاد الأوروبي وجعلت منهما مسألة الاتحاد الأوروبي لا سيما في ضوء ازدياد التعامل مع أعداد كبيرة من النازحين بسبب النزاعات في البلقان وانهايار الأنظمة الشيوعية في أوروبا الشرقية.⁽³⁾

لذا تعد معاهدة ماستريخت مرحلة جديدة في عملية التكامل الأوروبي، وشجعت الدول الأعضاء على تحسين تنسيق السياسات في مجال مراقبة الحدود والهجرة وطلب اللجوء والشؤون الاجتماعية. ومنذ ذلك الحين شهدت سياسة اللجوء والهجرة في الاتحاد الأوروبي صعوداً مذهباً من البدايات المتواضعة والغامضة⁽⁴⁾ إلى مجالٍ متزايد النضج والحيوية لصنع سياسة

¹ - Laura Helena R. Suy, *The Dublin Regulation*, Global Refugee Studies, Op.cit, p14.

² - انظر معاهدة ماستريخت، الفصل 6/، والتعاون في مجالي العدالة والشؤون الداخلية، المادة K1.

³ - انظر المرجع السابق.

⁴ - كما رأينا سابقاً كانت البدايات مع اتفاق شنغن المحدود بين دول البنلوكس، ذلك أن فكرة إلغاء الضوابط الحدودية الداخلية كانت محل قلق وتردد من قبل بعض الدول الأوروبية، لذلك شرعت خمسة دول أعضاء في الجماعة الأوروبية في إنشاء منطقة خاصة بها بلا حدود وبمعزل عن التطورات على

الاتحاد الأوروبي، تحولت في أقل من عقدين من الزمن من نظام حكومي دولي لم يشارك فيه سوى عدد قليل من الدول الأعضاء خارج إطار المعاهدة إلى مجال سياسة الاتحاد الأوروبي تقريباً بالكامل.⁽¹⁾

كانت أول معاهدة لتحديث ماستريخت هي معاهدة أمستردام عام 1999م، والتي ركزت على إدخال معايير دنيا مشتركة للجوء والهجرة.⁽²⁾ وأسفرت معاهدة أمستردام عن تفعيل اتفاقية دبلن واتفاقية شنغن وذلك بدمجها في إطار الاتحاد الأوروبي، وبذلك أصبح "مبدأ الدولة الثالثة الآمنة" هو الأساس لتحديد المسؤولية عن إدارة طلبات اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي.⁽³⁾

فبالنظر إلى اختلاف معايير الاستقبال لدى الدول الأعضاء، والتفسيرات المختلفة لمركز اللاجئين، أصبح اعتماد حد أدنى من المعايير عند استقبال

مستوى المفوضية الأوروبية. ففي عام 1985 وقعت دول البنلوكس (بلجيكا وهولندا واللكسمبورغ) وفرنسا وألمانيا على اتفاق شنغن الذي كان يهدف إلى الإلغاء التدريجي للفتيش على حدودها المشتركة فيما يسمى بمنطقة شنغن. ووقعت اتفاقية شنغن (Sch) التي نفذت الاتفاق في عام 1990 ودخلت حيز النفاذ في عام 1995. للمزيد انظر:

Convention applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders, 19 June 1990.

¹ - Arne Niemann, **The Dynamics of Eu Migration Policy: From Maastricht to Lisbon** in Jeremy Richardson (ed) *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the European Union*, Oxford University Press 2012, P 209-210.

² - **Laura Helena R. Suy, The Dublin Regulation**, Global Refugee Studies, Op.cit, p14.

³ - Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union [1997] OJ C 340/96 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>.

طالبي اللجوء أمراً بالغ الأهمية. ولتحقيق هذا الهدف وغيره من التدابير المرتبطة، كان هناك حاجة إلى استخدام أساليب المجتمع (EC) بشكل أكبر للإسراع في التعاون من أجل إنشاء (CEAS).⁽¹⁾

كما أدى عدم الرضا عن تحقيق الأهداف الجماعية في هذا المجال إلى زيادة الضغط على الدول الأعضاء، وأصبح التعاون الفعال في (JHA) - وخاصة سياسة اللجوء والهجرة - هدفاً متزايد الأهمية لسياسة الاتحاد الأوروبي، ناهيك عن أن نقاط الضعف للركن الثالث أعاقَت بشكلٍ متزايدٍ التقدم نحو هدف التعاون الفعال، حيث اعتبر الركن الثالث عموماً بأنه العقبة الرئيسية أمام التقدم في الفترة التي سبقت المؤتمر الذي عقد في أمستردام. وتمثلت أهم نقاط الضعف تلك بما يلي:

- 1- تداخل الاختصاصات بين الركن الأول والثالث؛
- 2- إن شرط الإجماع يمثل عائقاً أمام اعتماد أي تدابير بموجب الركن الثالث؛
- 3- افتقر الركن الثالث أساساً إلى نظام عام للمراجعة القضائية؛ نظراً لأنه يؤثر على الحقوق الفردية حيث يمكن تقديم مطالبة قوية لطلب المراجعة القضائية في المجالات التي تغطيها؛
- 4- على الرغم من أنه كان من المفترض أن تكون المفوضية الأوروبية مرتبطة بشكلٍ كاملٍ في منطقة (JHA)، فقد اقترح أن تلعب دور مراقب خاص فقط.⁽²⁾

لذا فقد قسمت معاهدة أمستردام الركن الثالث القديم إلى جزأين: حيث أصبح الجزء الأول هو الباب الرابع من (TEC) الذي تدور مواضيعه حول

¹ - Arne Niemann, *The Dynamics of Eu Migration Policy: From Maastricht to Lisbon* Op.cit,p220.

² - Ibid.

التأشيرة ومسائل اللجوء والسياسات الأخرى المتعلقة بحركة الأشخاص، وتكون بذلك قد نقلت تلك المسائل من الركن الثالث (JHA) إلى الركن الأول (EC) من الاتحاد الأوروبي، مما زاد من قوة مؤسسات الاتحاد.⁽¹⁾

أما الجزء الثاني فهو الباب السادس من (TEU) وهو ما كان يتألف منه الركن الثالث (JHA) من التعاون الشرطي والقضائي في المسائل الجنائية، لكن تم تخفيضه بشكل كبير، وبقي مقيداً في إطار المؤتمرات الحكومية الدولية التي تعقد بين الدول الأعضاء.⁽²⁾

نتيجة لذلك، اختلف كل من التوازن المؤسسي ونظام صنع القرار في الركن الثالث اختلافاً كبيراً عن الركن المجتمعي (EC)، حيث تم اتخاذ القرارات في المجلس بالإجماع (باستثناء المسائل الإجرائية)، وكان على اللجنة أن تشارك حقها في المبادرة مع الدول الأعضاء، ويحق للبرلمان الأوروبي التشاور معه فقط، واستُبعدت محكمة العدل إلى حد كبير من الولاية القضائية في الركن الثالث.⁽³⁾

كما تم نقل اتفاقية دبلن واتفاقية شنغن إلى الركن الأول، مما أدى إلى وضع قانوني أكثر قوة بالنظر إلى الانتقال من المستوى الحكومي بين الدول إلى المستوى فوق الوطني من خلال تطبيق أسلوب الجماعة، وهو ما يعني اختصاص الجماعة الأوروبية (EC) بحق المبادرة والاستخدام الواسع النطاق لتصويت الأغلبية في المجلس.⁽⁴⁾

¹ - Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (97/C 340 /03),1997,Treaty of Amsterdam, title IV,p200.

² - Arne Niemann, **The Dynamics of Eu Migration Policy: From Maastricht to Lisbon** Op.cit,p217.

³ - Ibid.

⁴ - Laura Helena R. Suy, **The Dublin Regulation**, Global Refugee Studies, Op.cit ,p16.

وعليه لم توفر معاهدة أمستردام الأساس القانوني لإنشاء (CEAS) فحسب، بل إنها أوضحت الأسس القانونية لهذا النظام المشترك، حيث أدخل العنوان الرابع (TEC) الجديد آليات التأسيس التدريجي لمجال الحرية والأمن والعدالة و فرض التزاماً عاماً على المجلس بتبني - في غضون فترة خمس سنوات بعد بدء نفاذ معاهدة أمستردام - التدابير اللازمة التي تهدف إلى ضمان حرية تنقل الأشخاص.⁽¹⁾

حيث نصت المادة /63/ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية بصيغتها المعدلة بموجب معاهدة أمستردام (TEC) على أن يعتمد المجلس في غضون خمس سنوات - أي بحلول الأول من أيار/ مايو 2004م - مجموعة محددة من التدابير المتعلقة باللاجئين والمشردين،⁽²⁾ وأن يحدد معايير دنيا - وليس قواعد مشتركة - وآليات لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء المقدم من قبل مواطن من بلد ثالث في واحدة من الدول الأعضاء، وسيحل هذا الصك محل اتفاقية دبلن (DC) لعام 1990 م.⁽³⁾

ويجب أن تكون هذه التدابير وفقاً لاتفاقية جنيف 1951م، وبروتوكولها 1967م، المتعلقين بوضع اللاجئين، والمعاهدات الأخرى ذات الصلة.⁽⁴⁾ فالمادة /63/ (TEC) تعكس حقيقة أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي اعترفت بأن اتفاقية اللاجئين هي حجر الزاوية في النظام القانوني الدولي لحماية اللاجئين.⁽⁵⁾

¹ - Arne Niemann, *The Dynamics of Eu Migration Policy: From Maastricht to Lisbon* Op.cit, p217.

² - انظر معاهدة أمستردام، المادة 63، الفقرة 1-2.

³ - European Commission Staff Working Paper: *Evaluation of the Dublin Convention*, Op.cit, P1.

⁴ - انظر معاهدة أمستردام، المادة 63، الفقرة 1.

⁵ - EASO, *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals*, Op.cit,p14.

لكن قبل صياغة أي تدابير جديدة، رأى المجلس أنه ينبغي تقييم تنفيذ اتفاقية دبلن (DC) وهي مهمة وافقت اللجنة على الاضطلاع بها. (1)

وقد تجسدت خطة عمل المجلس والمفوضية الأوروبية حول أفضل السبل لتنفيذ أحكام معاهدة أمستردام - التي تنشئ مجالاً للحرية والأمن والعدالة - بأن التدابير التي يتعين اتخاذها في غضون عامين اعتباراً من بدء نفاذ معاهدة أمستردام تشمل مواصلة دراسة المعايير والشروط لتحسين تنفيذ الاتفاقية واحتمال تحول الأساس القانوني لنظام أمستردام. (2)

وقد حددت خطة العمل أيضاً مسألتين يجب معالجتهما في هذا السياق وهما:

- الأحكام التي تتيح المسؤولية عن التعامل مع أفراد الأسرة نفسها التي تُمنح إلى دولة عضو واحدة، حيث ينطوي تطبيق معايير المسؤولية على عدد من الدول؛

¹ - في نفس الوقت الذي بدأ فيه تقييم (DC)، بدأت اللجنة مناقشة واسعة النطاق حول الآفاق المستقبلية للأداة التي ستحدد الدولة العضو المسؤولة عن فحص طلبات اللجوء، ولتحقيق هذه الغاية، وزعت ورقة عمل بعنوان "إعادة النظر في اتفاقية دبلن: تطوير تشريعات المجتمع لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء المقدم في إحدى الدول الأعضاء" (SEC (2000) 522)، والذي تم التدقيق فيها ومناقشتها داخل المجلس والتي قدمت بشأنها العديد من الهيئات المهمة ملاحظاتها. للمزيد انظر:

European Commission Staff Working Paper: **Evaluation of the Dublin Convention**, Op.cit,P1.

² - Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' Op.cit,p3.

- أحكام يمكن بموجبها حل مسألة الحماية عندما يغير اللاجئ بلد إقامته بطريقة مرضية.⁽¹⁾

كما تحدد خطة العمل أيضاً الحاجة إلى اتخاذ تدابير في مجال اللجوء للحد من "الحركات الثانوية" من قبل طالبي اللجوء بين الدول الأعضاء.⁽²⁾

على إثر ذلك؛ عقد المجلس الأوروبي اجتماعاً خاصاً في تامبيري (Tampere) في الفترة من 15 إلى 16 تشرين الأول / أكتوبر 1999م، بشأن إنشاء منطقة الحرية والأمن والعدالة. ووافق المجلس على العمل من أجل إنشاء نظام أوروبي مشترك للجوء يستند إلى التطبيق الكامل والشامل لاتفاقية جنيف المتعلقة بمركز اللاجئين في 28 تموز / يوليه 1951م، على النحو الذي يكمله بروتوكول نيويورك المؤرخ 31 كانون الثاني / يناير 1967م، مما يكفل عدم إرسال أي شخص إلى الاضطهاد، أي الإبقاء على مبدأ عدم الإعادة القسرية.⁽³⁾

وبناء على أحكام معاهدة أمستردام والإنجازات التي تحققت في إطار شنغن ودبلن، حددت استنتاجات تامبيري خارطة طريق لوضع سياسة مشتركة للجوء والهجرة. وكان أحد الأهداف هو إنشاء نظام أوروبي مشترك للجوء (CEAS) في إطار "الاتحاد الأوروبي المفتوح والمأمون، وتقيده التام بالتزامات اتفاقية

¹ Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' Op.cit,p3.

² - - Ibid.

³ - **COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003** of 18 February 2003, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal of the European Union, L 50/1 para2.

جنيف للاجئين، وغيرها من صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة، وقادرة على الاستجابة للاحتياجات الإنسانية على أساس التضامن".⁽¹⁾

يجب أن يشمل هذا النظام (CEAS) على المدى القصير تحديداً واضحاً وعملياً للدولة المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء، ومعايير مشتركة لإجراءات اللجوء العادلة والفعالة، والشروط الدنيا المشتركة لاستقبال طالبي اللجوء، وتقريب القواعد المتعلقة بالاعتراف بوضع اللاجئ ومحتواه. كما ينبغي استكمال (CEAS) بتدابير بشأن أشكال الحماية الفرعية، التي توفر الوضع المناسب لأي شخص يحتاج إلى هذه الحماية. ولتحقيق هذه الغاية، يُحث المجلس على اتخاذ القرارات اللازمة، بناءً على مقترحات المفوضية وفقاً للجدول الزمني المحدد في معاهدة أمستردام وخطة عمل فيينا. ويشدد المجلس الأوروبي على أهمية استشارة المفوضية والمنظمات الدولية الأخرى.⁽²⁾

بعبارة أخرى؛ يمكن القول أن الأهداف المنصوص عليها في المادة /63/ من معاهدة أمستردام، مثلت المرحلة الأولى من (CEAS).⁽³⁾

¹ - European Council, Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, SN 200/99, Brussels, paragraph 4. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

² - Tampere Conclusions, para 14.14 فقرة 14.14 استنتاجات تامبري

³ - نصت المادة /63/ من معاهدة أمستردام على: أن يعتمد المجلس وفقاً للإجراء المشار إليه في المادة /67/، خلال فترة خمس سنوات من بدء نفاذ معاهدة أمستردام، ما يلي:

(1) التدابير المتعلقة باللجوء، وفقاً لاتفاقية جنيف المؤرخة 28 يوليو 1951 وبروتوكول 31 يناير

1967 المتعلق بوضع اللاجئين والمعاهدات الأخرى ذات الصلة، في المجالات التالية:

(أ) معايير وآليات تحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء المقدم من أحد مواطني بلد ثالث في إحدى الدول الأعضاء،

(ب) المعايير الدنيا لاستقبال طالبي اللجوء في الدول الأعضاء،

(ج) المعايير الدنيا فيما يتعلق بتأهل رعايا البلدان الثالثة كلاجئين،

في حين حدد برنامج لاهاي لعام 2004م، أهداف المرحلة الثانية من (CEAS)، ووضع إجراءات مشتركة للجوء ووضع موحد لمن يمنحون حق اللجوء أو الحماية الفرعية.⁽¹⁾

وقد تميزت المرحلة الأولى من (CEAS) بالتوسع التدريجي في اختصاص محكمة العدل في الاتحاد الأوروبي (CJEU) في مجال اللجوء. فقد نصت المادة /68/ من معاهدة أمستردام على إمكانية قيام اختصاص

(د) المعايير الدنيا للإجراءات في الدول الأعضاء لمنح أو سحب مركز اللاجئ؛

(2) التدابير المتعلقة باللاجئين والمشردين داخل المناطق التالية:

(أ) المعايير الدنيا لتوفير الحماية المؤقتة للمشردين من بلدان ثالثة الذين لا يستطيعون العودة إلى بلادهم الأصلي والأشخاص الذين يحتاجون إلى حماية دولية بطريقة أخرى،

(ب) تعزيز توازن الجهود بين الدول الأعضاء في استقبال وتحمل عواقب استقبال اللاجئين والمشردين؛

(3) التدابير المتعلقة بسياسة الهجرة في المجالات التالية:

(أ) شروط الدخول والإقامة، والمعايير المتعلقة بإجراءات إصدار الدول الأعضاء للتأشيرات الطويلة الأجل وتصاريح الإقامة، بما في ذلك التأشيرات لغرض لم شمل الأسرة،

(ب) الهجرة غير الشرعية والإقامة غير القانونية، بما في ذلك إعادة السكان غير القانونيين إلى وطنهم؛

(4) التدابير التي تحدد الحقوق والشروط التي بموجبها يجوز لمواطني الدول الثالثة المقيمين بشكل قانوني في دولة عضو الإقامة في دول أعضاء أخرى.

- لا تمنع التدابير التي يتخذها المجلس عملاً بالفقرتين (3) و (4) أي دولة عضو من الحفاظ على أو إدخال في المجالات المعنية الأحكام الوطنية المتوافقة مع هذه المعاهدة ومع الاتفاقات الدولية.

- لا تخضع التدابير الواجب اعتمادها بموجب النقاط 2 (ب) و 3 (أ) و 4 لفترة خمس سنوات المشار إليها أعلاه.

¹ - Council of the European Union 'The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Official Journal of the European Communities, 2004, C 53/1 (The Hague Programme).

محكمة العدل الأوروبية (CJEU) بتفسير أعمال الاتحاد الأوروبي (EU) المتعلقة باللجوء. غير أن الفقه القضائي (الاجتهاد القضائي) لمحكمة العدل الأوروبية في مجال اللجوء يقتصر على المسائل التي تحيلها المحاكم إليها فقط.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الوكالات الأوروبية لتنفيذ (SEAS)

نظراً لأهمية الدور الذي يقوم به نظام اللجوء الأوروبي المشترك في إطار حماية طالبي اللجوء، كان لابد من وجود وكالات متخصصة تابعة للاتحاد الأوروبي تضطلع بتنفيذ الهدف الذي أنشئ من أجله (SEAS).

لذا توجد على صعيد الاتحاد الأوروبي وكالتان مرتبطتان بموضوع اللجوء هما الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون التشغيلي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (Frontex)، ومكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO).

أولاً: وكالة الحدود الأوروبية Frontex

تهدف سياسة المجتمع الأوروبي في مجال الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي إلى إدارة متكاملة تضمن وجود مستوى موحد وعالي من التحكم والمراقبة للحدود، وهو نتيجة طبيعية وضرورية لحرية تنقل الأشخاص داخل الاتحاد الأوروبي، ومكون أساسي في مجال استكمال إنشاء نظام اللجوء الأوروبي المشترك (SEAS).⁽²⁾

¹ - انظر: معاهدة أمستردام، المادة 68/، وانظر كذلك:

Arne Niemann, *The Dynamics of Eu Migration Policy: From Maastricht to Lisbon* Op.cit, p218.

² - COUNCIL REGULATION (EC) No 2007/2004 of 26 October

تحقيقاً لهذه الغاية تم تأسيس الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون التشغيلي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المعروفة ب-/Frontex/ وذلك بموجب لائحة المجلس الأوروبي 2007/2004 (EC) والتي شكل إنشاؤها بمساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ الجوانب التشغيلية خطوة مهمة لإدارة الحدود الخارجية، بما في ذلك إعادة رعايا البلدان الثالثة الموجودين بشكل غير قانوني في الدول الأعضاء. (1)

بدأ تشغيل /Frontex/ في الثالث من تشرين الأول/ أكتوبر عام 2005م، في وارسو. (2) ويتمثل دورها الرئيسي في تنسيق العمليات المشتركة القائمة على تحليل المخاطر والتي تتم إدارتها بشكل منهجي وفعال على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. كما تلعب /Frontex/ دوراً رئيسياً في توحيد السياسة المشتركة والتنفيذ العملي والتوسع التدريجي لنظام الإدارة الحدودية المتكامل للاتحاد الأوروبي. (3)

وقد حددت المادة الثانية من لائحة المجلس الأوروبي الخاصة بإنشاء /Frontex/ المهام الرئيسية للوكالة والمتمثلة بـ:

2004, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union, L 349/121, para.1.

¹ - Council Regulation (EC) 2007/2004, op.cit. para3&5.

² - European parliament, **The Implementation of the Common European Asylum System**, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, MAY, 2016, P23-24.

³ - SERGIO CARRERA, **The EU Border Management Strategy**, FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Document No. 261/March 2007, P9.

أ- تخطيط وتنسيق العمليات المشتركة والتدخلات الحدودية السريعة التي تجريها الوكالة باستخدام موظفي بلدان الاتحاد الأوروبي والمعدات في الحدود الخارجية البرية والجوية والبحرية؛

ب- وضع معايير وأدوات تدريب مشتركة لحرس الحدود الوطني؛

ج- إجراء تحليلات للمخاطر (بهدف تحسين الإدارة المتكاملة للحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي)؛

د- تطوير قدرة الاستجابة السريعة التي تتضمن فرق حرس الحدود التابعة للاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى قاعدة بيانات بالمعدات والموارد المتاحة التي سيتم نشرها في حالة حدوث أزمة؛

هـ- مساعدة بلدان شنغن التي تحتاج إلى مساعدة تقنية وتشغيلية متزايدة على الحدود الخارجية (مثل حالات الطوارئ الإنسانية والإنقاذ في البحر أو عندما تواجه ضغوطاً غير متناسبة على حدودها)؛

و- تنسيق عمليات العودة المشتركة للمواطنين الأجانب المقيمين بشكل غير قانوني في دول الاتحاد الأوروبي ودول شنغن ورفض المغادرة طوعية. (1)

وعلى الرغم من أن /Frontex/ تتمتع بالشخصية القانونية عن الدول الأعضاء، إلا أنها تسترشد كفاءاتها بالتنسيق في ضبط الحدود الخارجية المشتركة لدول الاتحاد الأوروبي بالاعتماد على مبدأ تضامن الدول الأعضاء، وهي تستند في ذلك إلى لائحة المجلس 2004/2007 التي تنص على أن: " تقع مسؤولية مراقبة الحدود الخارجية وضبطها على عاتق الدول الأعضاء".

¹ - Council Regulation (EC) 2007/2004, Article 2. & See: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33216&from=EN>.

ستعمل الوكالة على تسهيل "تطبيق التدابير المجتمعية الحالية والمستقبلية المتعلقة بإدارة الحدود الخارجية من خلال ضمان تنسيق إجراءات الدول الأعضاء في تنفيذ تلك التدابير".⁽¹⁾

بيد أن هذه الدرجة العالية من الاعتماد على الدول الأعضاء تتشابه مع وجود كفاءات الوكالة لتنسيق العمليات المشتركة على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، وهذا نابغ بالطبع من الهيمنة الوطنية المرتبطة بمسألة السيادة الوطنية على الحدود.⁽²⁾

وقد أظهرت قضية جزر الكناري في إسبانيا - على سبيل المثال - أن البعد السياسي والنقاش على الساحة الوطنية يلعب دوراً بارزاً في أعمال /Frontex/. حيث كان تأثير إسبانيا في جدول أعمال الوكالة بصورة ملحوظة وواضحة، فقد تمكنت الحكومة الإسبانية من دفع جدول أعمالها الوطني ومشهدا السياسي إلى المستوى الأوروبي. واستخدمت السلطات الإسبانية باستمرار خطاب إلقاء اللوم على الاتحاد الأوروبي، وخاصة على /Frontex/ للمعضلات الناجمة عن ظاهرة الهجرة غير النظامية.⁽³⁾

¹ - Council Regulation (EC) 2007/2004, op.cit. para4.

² - لذا فقد تم إيلاء اهتمام دقيق للإشارة باستمرار إلى "الحدود الخارجية للدول الأعضاء" من أجل التأكيد بوضوح قدر الإمكان على أن الاختصاص على منطقة الحدود يظل في قلب سيادة الدول الأعضاء ذات الشأن. وهذا واضح حتى عند النظر إلى الاسم الممنوح للوكالة وهو "الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون التشغيلي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي" وفي الواقع ، لا يمكن لـ FRONTEX التصرف إلا بناءً على طلب من الدول الأعضاء أو بالاتفاق مع الدولة (الدول) المعنية ، يمكنها أيضًا إطلاق مبادراتها الخاصة للعمليات المشتركة، ولكن دائمًا بالتعاون مع الدول الأعضاء الأخرى. وهذا يطرح تساؤلًا عن جدارة عمل تلك الوكالة. للمزيد انظر:

SERGIO CARRERA, *The EU Border Management Strategy*, op.cit,P9.

³ -SERGIO CARRERA, *The EU Border Management Strategy*, op.cit,P12.

واستندت إسبانيا إلى نص المادة/8/ من لائحة المجلس 2004/2007، التي تتوقع إمكانية قيام دولة عضو بالدعوة إلى دعم /Frontex/ عندما تواجه ظروفًا تتطلب مساعدةً تقنيةً متزايدةً.⁽¹⁾

ومع محاولة لزيادة الوعي بالحالة الخاصة التي تمر بها جزر الكناري والحاجة الملحة إلى تحرك سريع وفوري من الاتحاد الأوروبي، قامت نائبة رئيس الحكومة الإسبانية "ماريا تيريزا" María Teresa Fernández de la Vega في آب/ أغسطس عام 2006م، بجولة أوروبية تضمنت سلسلة من الاجتماعات رفيعة المستوى في بروكسل مع رئيس المفوضية الأوروبية وثلاثة مفوضين رئيسيين آخرين ومع الرئاسة الفنلندية في ذلك الوقت.⁽²⁾

وتم تقديم الوضع في جزر الكناري على المستوى الرسمي باعتباره "أزمة إنسانية غير مسبقة في أوروبا بأسرها" وغزوا مكثفًا للمهاجرين غير الشرعيين" والتي كانت بحاجة إلى "حلٍّ أوروبيٍّ عاجلٍ".⁽³⁾

حيث تشير البيانات الإحصائية المقدمة من حكومة جزر الكناري إلى أنه خلال عام 2006، وصل ما مجموعه /603/ زورقاً إلى جزر الكناري على متنها قرابة /31. 863/ ما بين طالب لجوء ومهاجر غير شرعي.⁽⁴⁾

وعليه يرى البعض أن /Frontex/ تقع ضحية الهيمنة الوطنية المرتبطة بمسألة السيادة الوطنية على الحدود نتيجة لعدم وضوح نص المادة الثامنة من لائحة المجلس 2004/2007.⁽¹⁾

¹ - Council Regulation (EC) 2007/2004, Article8.

² -SERGIO CARRERA, **The EU Border Management Strategy**, op.cit,P12.

³ - Ibid.

⁴ - Ibid.

يرتكز الأساس القانوني لـ /Frontex/ على الباب الرابع من المعاهدة المنشئة للاتحاد الأوروبي (معاهدة أمستردام) الخاص بتأشيرات اللجوء والهجرة والسياسات الأخرى المتعلقة بحرية تنقل الأشخاص، وبالتحديد نص المادة /62/ ف(2)، ونص المادة /66/.

حيث تنص الفقرة الثانية من المادة /62/ على أن يعتمد المجلس:

"تدابير بشأن عبور الحدود الخارجية للدول الأعضاء والتي تحدد:
(أ) المعايير والإجراءات التي تتبعها الدول الأعضاء في إجراء عمليات التفتيش على الأشخاص الموجودين على هذه الحدود؛
(ب) قواعد تأشيرات الإقامة المقصودة التي لا تزيد عن ثلاثة أشهر".

في حين تنص المادة /66/ على أن "المجلس، ... يتخذ تدابير لضمان التعاون بين الإدارات ذات الصلة في إدارات الدول الأعضاء في المجالات التي يشملها هذا العنوان ، وكذلك بين تلك الإدارات والمفوضية".

وعليه تعد وكالة /Frontex/ الدعامة الأولى للاتحاد الأوروبي في إنشاء نظام اللجوء الأوروبي المشترك. ومع ذلك عند النظر في المهام الفعلية التي تقوم بها الوكالة حالياً، لا يبدو أنها محددة بوضوح من وجهة نظر قانونية.⁽²⁾

وعلى الرغم من أنه لم ينص صراحة في مهام /Frontex/ على حماية الحقوق الأساسية بما في ذلك الحق في اللجوء وطلبه، إلا أن الأنشطة المأذون بها لوكالة /Frontex/ تؤثر بوضوح على الأشخاص الذين تهتم بهم مفوضية

¹ - SERGIO CARRERA, *The EU Border Management Strategy*, op.cit,P12.

² - Ibid,P17.

الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، وفي مقدمتهم طالبي اللجوء واللاجئون والأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية.⁽¹⁾

وقد أسند لوكالة /Frontex/ في أبريل 2015 إجراء العملية المشتركة التي عرفت باسم (Joint Operation Triton) لدعم السلطات الإيطالية في أنشطة مراقبة الحدود في البحر الأبيض المتوسط بعد حادثة الوفيات في البحر عام 2015.⁽²⁾

كما تُعد وكالة /Frontex/ أيضًا أحد الشركاء الرئيسيين الذين يدعمون اليونان وإيطاليا في النقاط الساخنة المنشأة حديثًا.⁽³⁾

قدمت المفوضية الأوروبية اقتراحها في كانون الأول/ ديسمبر من عام 2015، لإنشاء وكالة أوروبية جديدة للحدود وخفر السواحل تحل محل /Frontex/، ويكون لها دور وولاية أقوى وتشكيل حرس حدود وخفر سواحل أوروبيين جنبًا إلى جنب مع السلطات الوطنية لإدارة الحدود.⁽⁴⁾

¹ - **UNHCR**, UNHCR's observations on the European Commission's proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), COM(2010)61 final, October, 2010, p1.

² - European parliament, **The Implementation of the Common European Asylum System**, op.cit. p24.

³ - Ibid.

⁴ - Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC; COM(2015) 671 final.

ثانياً: مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO).

أنشئ المكتب الأوروبي لدعم اللجوء (EASO) كوكالة تابعة للاتحاد الأوروبي بموجب لائحة الاتحاد الأوروبي رقم 2010/439 (EU).⁽¹⁾

كممثل مهم للتضامن الأوروبي؛ يلعب مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO) دوراً رئيسياً في تحسين تنفيذ نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)، مما يعزز التعاون بشكل أكبر مع الدول الأعضاء فيما بينها، ويوفر الدعم اللازم في الممارسة العملية، ويكرس القيم الأساسية لـ (CEAS) والعدالة والإنصاف، وضمان التعامل مع قضايا اللجوء الفردية بطريقة منسقة من قبل جميع الدول الأعضاء.⁽²⁾

ويهتم مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO) بـ:

- توفير الدعم العملي للدول الأعضاء الخاضعة لضغوط خاصة على أنظمة اللجوء والاستقبال الخاصة بها لاسيما مناطق العبور؛
- الإسهام في تطوير (CEAS) من خلال تسهيل وتنسيق وتعزيز التعاون العملي بين الدول الأعضاء بشأن العديد من جوانب اللجوء؛
- الإسهام في مجال اللجوء كمركز خبرة؛
- مساعدة الدول الأعضاء على الوفاء بالتزاماتها الأوروبية والدولية لتوفير الحماية للأشخاص المحتاجين؛
- توفير الدعم العملي والتقني للدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية؛

¹ - REGULATION (EU) No 439/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, Official Journal of the European Union, L 132/128.

² - REGULATION (EU) No 439/2010, Chapter 1, Article 1.

- توفير الأسس القائمة على الأدلة لوضع السياسات والتشريعات في الاتحاد الأوروبي في جميع المجالات موضع التنفيذ التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على اللجوء. (1)

كما يوفر (EASO) لموظفي السلطات في الدول الأعضاء ذات الشأن دورات تدريبية بهدف المساهمة في زيادة التنسيق بين عمليات اللجوء ونتائج قرارات اللجوء الصادرة في الدول الأعضاء عبر الاتحاد الأوروبي. (2)

ويعد منهج تدريب (EASO) حجر الزاوية في أنشطة التدريب، وهو نظام تدريب مهني مشترك مصمم بشكل أساسي لأعضاء جميع الإدارات والمحاكم والهيئات القضائية الوطنية من جهة، ولمسؤولي اللجوء الآخرين - الخدمات الوطنية- في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى. (3)

ويغطي المنهج مجال الحماية الدولية بالكامل عن طريق الوحدات التفاعلية، ويوفر منهجية التعلم المختلط التي تجمع بين التعليم الإلكتروني وجلسات وجهاً لوجه، وبالتالي يدمج بين الأساليب العملية والنظرية للتدريب. (4)

ويطبق منهج تدريب (EASO) وفقاً لمنهجية يتم فيها تأهيل المدربين لدعم تنمية مهاراتهم ومعرفتهم وكفاءاتهم، بحيث يكونوا قادرين على تدريب الموظفين في الإدارات الوطنية عند الانتهاء من تلك الدورات، مما يخلق تأثيراً مضاعفاً ومكثفاً. (5)

¹ -EASO, European Asylum Support Office, **Brochure**, BZ-04-16-778-EN-N, P2. & See: REGULATION (EU) No 439/2010, Article 2.

² - European parliament, **The Implementation of the Common European Asylum System**, op.cit, P23.

³ - REGULATION (EU) No 439/2010, Article 6/1.

⁴ - EASO, European Asylum Support Office, op.cit, p6.

⁵ - Ibid.

وتشمل أنشطة التدريب المحددة أو الموضوعية في مجال المعرفة والمهارات المتعلقة بمسائل اللجوء على سبيل المثال لا الحصر:

أ- حقوق الإنسان الدولية ومكتسبات اللجوء في الاتحاد، بما في ذلك القضايا القانونية والسوابق القضائية المحددة؛

ب- القضايا المتعلقة بمعالجة طلبات اللجوء من القصر وذوي الاحتياجات الخاصة؛

ج- تقنيات المقابلة؛

د- استخدام التقارير الطبية والقانونية المتخصصة في إجراءات اللجوء؛

هـ- القضايا المتعلقة بإنتاج واستخدام المعلومات عن بلدان المنشأ؛

و- ظروف الاستقبال، بما في ذلك إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة وضحايا التعذيب. (1)

اعتمد مكتب دعم اللجوء (EASO) نظاماً متميزاً عُرف بِنظام الإنذار المبكر والتأهب (EPS)، وهو آلية لجمع البيانات والمعلومات حول جميع الجوانب الرئيسية لنظام (CEAS) وتقديمها في التوقيت المناسب، وباستخدام نظام الإنذار المبكر والتأهب، يوفر (EASO) تنبؤات بالتدفقات المحتملة من طالبي اللجوء من بلدانٍ ثالثة. علاوة على ذلك، فإن الجمع المستمر للبيانات المتعلقة باللجوء من الدول الأعضاء يسمح بتقييم قدرة الدول الأعضاء على مواجهة تدفق طالبي اللجوء الذين يتلقونها، ويمكن من الكشف المبكر عن الثغرات والاحتياجات، مما يتيح اتخاذ إجراءات فعالة وفي الوقت المناسب. (2)

¹ - REGULATION (EU) No 439/2010, Article 6/4.

² - EASO, work programme 2013, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, p 17.

ويكمن الهدف من جمع البيانات في توفير المعلومات والتحليلات لجميع أصحاب المصلحة المعنيين بشكل منتظم من أجل الحصول على صورةٍ حديثةٍ عن أوضاع اللجوء في الاتحاد الأوروبي والإسهام في دعم استعداد الدول الأعضاء.⁽¹⁾

وحتى يتمكن مكتب دعم اللجوء من تقييم احتياجات الدول الأعضاء الخاضعة لضغط معين - في حالات النزوح الجماعي - فإنه يقوم على وجه الخصوص بجمع المعلومات على أساس ما تقدمه الدول الأعضاء ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وعند اللزوم، المنظمات الأخرى ذات الصلة، ومن ثم تحليل تلك البيانات، وفيما إذا كان هذا النزوح قد يسبب ضغطاً خاصاً على أنظمة اللجوء والاستقبال للدول الأعضاء ذات الشأن، من أجل تحديد وصياغة وتنسيق تدابير الطوارئ لمواجهة هذا الضغط. كما يضمن المكتب التبادل السريع للمعلومات ذات الصلة بين الدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية.⁽²⁾

كما يقوم (EASO) بتنظيم وتنسيق الأنشطة المتعلقة بالمعلومات عن البلدان الأصلية الرئيسية لطالبي اللجوء الذين يصلون إلى أوروبا (بلد المنشأ) وتجميع تقارير حول حقوق الإنسان والوضع الأمني فيها لا سيما:

- 1- جمع معلوماتٍ موثوقةٍ ودقيقةٍ ومحدثةٍ عن بلدان منشأ طالبي اللجوء المتقدمين للحصول على الحماية الدولية بطريقة شفافة ونزيهة، مع الاستفادة من جميع مصادر المعلومات، بما في ذلك المعلومات التي

¹ - EASO, European Asylum Support Office, op.cit, p5.

² - REGULATION (EU) No 439/2010, Article 9.

يتم جمعها من الحكومات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والدولية والمؤسسات والهيئات التابعة للاتحاد؛

2- صياغة التقارير عن بلدان المنشأ وفقاً للمعلومات المتاحة؛

3- تطوير بوابة لجمع المعلومات عن بلدان المنشأ وصيانتها بهدف ضمان الشفافية وفقاً للقواعد اللازمة للوصول إلى هذه المعلومات؛

4- وضع شكل موحد ومنهجية مشتركة لتقديم المعلومات والتحقق منها واستخدامها في بلدان المنشأ. (1)

ويعمل (EASO) في دعم مناطق العبور الساخنة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي يتواجد فيها أعداد كبيرة من طالبي اللجوء. حيث يعقد مكتب الدعم خطط التشغيل مع الدولة العضو المضيفة. (2)

وتهدف هذه الخطط إلى بدء تشجيع وتيسير الجهود المتزامنة التي تبذلها الدول الأعضاء لدعم تسجيل طلبات الحماية الدولية ومواصلة معالجتها في الدول الأعضاء المضيفة، وكل ما يتعلق بنقل طالبي الحماية الدولية داخل الاتحاد الأوروبي، ويتم ذلك عن طريق فرق الدعم التي يوفرها (EASO) والمؤلفة من خبراء من الدول الأعضاء. (3)

¹ - REGULATION (EU) No 439/2010, Article 4.

² - قام مكتب دعم اللجوء (EASO) بعقد الكثير من هذه الخطط خصوصاً مع إيطاليا واليونان باعتبارهما مناطق عبور ساخنة، وعقد خطط أخرى مع كل من قبرص وبلغاريا واللكسمبورغ والسويد، على سبيل المثال: خطة التشغيل 2019 المتفق عليها مع EASO واليونان للمزيد من أجل الاطلاع على هذه الخطط أنظر:

<https://www.easo.europa.eu/archive-of-operations>

³ - EASO, European Asylum Support Office, op.cit, p8.

كما قدّم (EASO) في الآونة الأخيرة الدعم لليونان وإيطاليا - في مواجهة أزمة طالبي اللجوء السوريين- من خلال تنفيذ خطة نقل الاتحاد الأوروبي بما يتماشى مع جدول الأعمال الأوروبي الخاص بالهجرة. ولدى (EASO) عددًا من الأنشطة والمسؤوليات في عملية النقل تلك.

ففي اليونان: منذ عام 2011 يدعم (EASO) اليونان، من خلال نشر فرق دعم اللجوء التابعة له للمساعدة في إجراءات اللجوء، والانتقال عن طريق إجراء عدد من المهام:

- 1- تحديد طالبي اللجوء المتقدمين للحماية الدولية، وتوفير معلومات حول نظام الحماية الدولي في اليونان، وإجراءات النقل بشكل عام؛
- 2- تقديم المشورة بشأن تقييم الجنسية وقضايا الاستبعاد المحتملة من قبل المختصين الذين يسجلون مرشحي النقل؛
- 3- معالجة طلبات الحصول على تذاكر السفر في وحدات دبلن الصادرة لحالات الترحيل وحالات إعادة التوطين؛
- 4- الكشف عن الحالات المحتملة لتزوير الوثائق الخاصة بطالبي اللجوء.⁽¹⁾

ومنذ آذار/ مارس عام 2016م، يدعم (EASO) دائرة اللجوء اليونانية فيما يتعلق بإجراءات الأهلية والقبول اليونانية، وتحقيقًا لهذه الغاية، قام EASO بنشر خبراء يقومون بمهمة الترجمة الشفوية وإجراء مقابلات لضمان التقييم الفردي المنهجي لمقبولية كل طلب للحماية الدولية في اليونان.⁽²⁾

¹ - EASO, European Asylum Support Office, op.cit, p11.

² - EASO, European Asylum Support Office, op.cit, p11. &See: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0022&from=EN>.

أما في إيطاليا: يقدم (EASO) لإيطاليا أنشطة تتعلق بدعم المساعدة الفنية والتشغيلية منذ عام 2013م. كما تم إطلاق الدعم المستعجل (الطارئ) لإيطاليا في سياق النقاط الساخنة والانتقال منذ منتصف أيلول/ سبتمبر عام 2015م.⁽¹⁾

ويقدم خبراء (EASO) في إيطاليا الدعم التشغيلي في المجالات الرئيسية التالية:

- 1- توفير المعلومات المهمة لمقدمي طلبات اللجوء المحتملين بهدف نقل الجنسيات المؤهلة لاكتساب تلك الحماية، وتنفيذ هذه الأنشطة في جميع النقاط الساخنة في إيطاليا؛
- 2- نشر فرق (EASO) المتنقلة لتوفير المعلومات في روما وكاتانيا لتغطية المواقع ونقاط نزول طالبي اللجوء خلال فترة قصيرة؛
- 3- التعامل مع تسجيلات المتقدمين للحماية الدولية، في ضوء إجراءات النقل، في عدد من المحاور الإقليمية وذلك عن طريق فرق (EASO) المتنقلة؛
- 4- التعامل مع طلبات الحصول على تذاكر السفر في وحدات دبلن الصادرة لحالات الترحيل. وتنفيذ تلك الأنشطة في وحدة دبلن في روما.⁽²⁾

وعلى الرغم من دعم (EASO)، تظل سلطات الدول الأعضاء المضيفة مسؤولة عن جميع الأنشطة التنفيذية المتعلقة باللجوء في المناطق التشغيلية

¹ - European parliament, **The Implementation of the Common European Asylum System**, op.cit, P23.

² - EASO, European Asylum Support Office, op.cit, p10 شور

المحددة، بما في ذلك تسجيل طلبات الحماية الدولية والفحص والقرار المتخذ في ملفات اللجوء. ⁽¹⁾

بقي أن نشير إلى أن أنشطة (EASO) لا تقتصر فقط على جمع البيانات والمعلومات الخاصة ب طالبي اللجوء، بل ويتعاون مع الهيئات الدولية والوكالات المتخصصة الأخرى في الاتحاد الأوروبي. حيث يغطي التعاون بين (EASO) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) مجالات مختلفة مثل التدريب، ودراسة حالات القصر غير المصحوبين بذويهم، وإعادة التوطين، والدعم التشغيلي، والاتصالات. ⁽²⁾

كما يعمل (EASO) عن كثب مع وكالات الاتحاد الأوروبي، لا سيما مع وكالة /Frontex/ حيث وقعت ترتيبات عمل بين الوكالتين منذ 26 أيلول/سبتمبر عام 2012م. ⁽³⁾

¹ - REGULATION (EU) No 439/2010, Article 2/6.

² - EASO, European Asylum Support Office, op.cit, p10.

³ - Frontex and European Asylum Support Office Sign Working Arrangement, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/20120926-Press-ReleaseEASOFRONTEx-Agreement.pdf>.

المطلب الثاني:

الصكوك القانونية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)

سنت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، في المرحلة الأولى لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)، بين عامي 2000م و2005م مجموعة من القوانين التي فرضت المزيد من القواعد التفصيلية والصريحة على عملية اللجوء.

تتعلق هذه القواعد بجملة أمور هي: الدولة العضو التي يجب أن تبت في الدعاوى الخاصة باللجوء، ورعاية طالبي اللجوء خلال عملية دراسة طلبهم، ومعايير أخرى تتعلق بمن يحق له الحماية القانونية، والقواعد الإجرائية لقرارات اللجوء.

وبدءً من عام 2000م، اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي قواعد جديدةً للاتحاد من أجل إنشاء نظام أوروبي مشترك للجوء (CEAS). حيث شمل ذلك النظام في مرحلته الأولى توجيهات أربعة ونظامين، واستندت جميعها إلى التطبيق الكامل والشامل لاتفاقية جنيف للاجئين عام 1951م، واحترام الحقوق الأساسية المعترف بها على وجه الخصوص في ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي.⁽¹⁾

سنناقش هذه التوجيهات الأربعة بشيء من التفصيل مع تسليط الضوء على لائحة اليورداك (EURODAC) في هذا المطلب. ونظراً إلى اعتبار لائحة دبلن II حجر الزاوية في نظام اللجوء الأوروبي المشترك سنفرد لها دراسةً مستقلةً لاحقاً بحول الله.

¹ - EASO, An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, Op.cit,p14.

الفرع الأول: توجيهات اللجوء الأربعة

اعتمدت التوجيهات الأربعة الخاصة باللجوء من قبل الاتحاد الأوروبي بدءاً من عام 2000، كل توجيه يعتبر ركيزة - بحد ذاته - من ركائز نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS). ونظراً لما يحتويه كل توجيه من قواعد ومعايير لحماية طالبي اللجوء سنحاول دراسة كل توجيه من كافة جوانبه منذ اعتماده وحتى تحديثه وفق الآتي.

➤ التوجيه الأول: توجيه الحماية المؤقتة لعام 2001 م:

أدى التدفق الجماعي للنازحين القادمين من يوغوسلافيا السابقة، ومناطق الصراع الأخرى، خلال تسعينيات القرن الماضي إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى استجابة غير منسقة من قبل تلك الدول، كما أدى إلى توزيع للعبء بشكل غير متساوي. فقد تلقت بعض الدول الأعضاء أعداداً أكبر من طلبات الحماية لكون موقعها الجغرافي مجاور لمنطقة النزاع. وهذا يرجع لعدم وجود إدارة منسقة لخطط الحماية المؤقتة عبر الدول الأعضاء.⁽¹⁾

وقد أدى هذا الخلل في تقاسم الأعباء بين الدول الأعضاء إلى توجه تدفقات طالبي اللجوء نحو الدول الأعضاء "الأكثر سخاء". كما أسفر ذلك أيضاً عن التحركات الثانوية لطالبي اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي.⁽²⁾

كرد فعل على ذلك؛ بدأت عملية تنسيق مشتركة بين دول الاتحاد لمنح الحماية المؤقتة لطالبي اللجوء، تمشياً مع الهدف من إنشاء نظام اللجوء

¹ - Hanne Beirens, Sheila Maas, Salvatore Petronella, Maurice van der Velden January, **Study on the Temporary Protection Directive**, Final report, European Commission , Directorate-General for Migration and Home Affairs ,Brussels, January, 2016, p4-5.

² - Ibid.

الأوروبي المشترك (CEAS) على النحو الذي دعت إليه استنتاجات تامبيري لعام 1999. فوفقاً للمادة 63 (2) (أ) و(ب) من معاهدة الاتحاد الأوروبي (معاهدة أمستردام (TEC))، وما تم اقتراحه لتوفير إطار منظم لمساعدة الدول الأعضاء على العمل في طريقة موحدة ومتوازنة وفعالة، تستند إلى مبدأ التضامن في حالة التدفق الجماعي للمشردين؛ اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي توجيه الحماية المؤقتة في عام 2001.⁽¹⁾

يقصد "بالحماية المؤقتة" كما عرفتھا المادة الثانية من توجيه الحماية بأنها: " إجراء ذو طابع استثنائي، يوفر حماية فورية ومؤقتة للأشخاص في حالة حدوث تدفق جماعي، أو تدفق جماعي وشيك، للمشردين من بلدان ثالثة غير قادرين على العودة إلى بلدهم الأصلي، لا سيما إذا كان هناك خطر يتمثل في عدم قدرة نظام اللجوء على معالجة هذا التدفق".⁽²⁾

بناءً عليه، يتجسد الغرض الرئيسي من توجيه الحماية المؤقتة في شقين: الأول يتمثل وضع معايير دنيا لتوفير الحماية المؤقتة في حالة التدفق الجماعي للمشردين من بلدان ثالثة والذين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم الأصلي. الثاني يتمثل في تعزيز توازن الجهود بين الدول الأعضاء في تلقي وتحمل عواقب استقبال هؤلاء الأشخاص.⁽³⁾

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, L 212/12

² - COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC, Article 2/a.

³ - Temporary Protection' European Commission - Migration and Home Affairs, see: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en. تمت الزيارة في (2019/6/2).

ويُحدّد وجود حالة تدفق جماعي للمشردين بقرار من المجلس يعتمد بأغلبية مؤهلة بناءً على اقتراح من المفوضية.⁽¹⁾

كما تم تحديد الأهداف الأخرى من هذا التوجيه في اقتراح المفوضية الأوروبية والمتمثلة بما يلي:

- تقادي عدم الاستجابة المطلقة في أنظمة اللجوء الوطنية في حالة حدوث تدفق جماعي، التي سيكون لها آثار سلبية على الدول الأعضاء والأشخاص المعنيين والأشخاص الآخرين الذين يلتمسون الحماية خارج سياق التدفق الجماعي، وبالتالي فهذا يعزز صلاحيات نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)؛
- ضمان الوصول الفوري إلى الحماية والحقوق العادلة للأشخاص المعنيين؛
- توضيح العلاقة بين الحماية المؤقتة واتفاقية جنيف، وحماية التطبيق الكامل للاتفاقية، ذلك أن توجيه الحماية يهدف إلى تنسيق آلية الحماية المؤقتة بشكل منفصل عن نظام حماية اللاجئين استناداً إلى اتفاقية جنيف؛
- التعبير العملي عن التضامن في استقبال الأشخاص المعنيين عن طريق التضامن المالي والعمل التطوعي المزدوج في استقبالهم.⁽²⁾

إلى يومنا هذا، لم يتم تنفيذ أحكام توجيه الحماية المؤقتة. فحتى وقت قريب وبالتحديد في عام 2011، وخلال عمليات التماس اللجوء في الدول الأوروبية، طلبت كل من إيطاليا ومالطا تفعيل أحكام توجيه الحماية المؤقتة بعد ارتفاع

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC, Article 1 & Art5.

² - Hanne Beirens, & Others, Study on the Temporary Protection Directive, op.cit, p8.

عدد الطلبات الواردة من تونس، إلا أنه لم تتم إجابة طلبهما طالما أن المفوضية الأوروبية لم تقدم اقتراحاً إلى المجلس بذلك. (1)

ففي التعليقات التي سبقت اجتماع مجلس العدالة والشؤون الداخلية في نيسان/ أبريل عام 2011م، قالت مَفُوضَةُ الشؤون الداخلية للاتحاد الأوروبي (Malmstrom) (2) أنه: "لا يزال من السابق لأوانه تفعيل توجيه الحماية المؤقتة، وهناك طرق أخرى لمساعدة مالطا وإيطاليا." (3)

وأكدت (Malmstrom) في مناقشات تدفقات الهجرة في نيسان/ أبريل 2011م، على عدم تفعيل أحكام توجيه الحماية المؤقتة قائلة: " في هذه المرحلة، لا يمكننا أن نرى تدفقاً كبيراً للمهاجرين إلى أوروبا على الرغم من أن بعض دولنا الأعضاء تتعرض لضغوط شديدة. الآلية المؤقتة هي إحدى الأدوات التي يمكن استخدامها في المستقبل، إذا لزم الأمر، لكننا لم نصل إلى هذا الموقف بعد". (4)

¹ - Hanne Beirens,& Others, **Study on the Temporary Protection Directive**, op.cit, p13.

² - (Cecilia Malmstrom) هي مفوضة الشؤون الداخلية للاتحاد الأوروبي من عام 2010 حتى 2014، حاصلة على دكتوراه في العلوم السياسية من جامعة غوتنبرغ، وعضو في البرلمان الأوروبي من عام 1999 إلى عام 2006، انظر:

European Commission, The Commissioners, (2010-2014), Cecilia Malmström About me Biography, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/malmstrom/about-me/bio-cv/index_en.htm. تمت الزيارة في (2019/6/2).

³ - <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20110411/local/malmstrom-again-rejects-call-for-activation-of-migration-mechanism.359381>. تمت الزيارة في (2019/6/2).

⁴ - European Commission ,The Commissioners (2010-2014) Cecilia Malmström, Blog, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/blogs/malmstrom/page/26/index.html.

يلاحظ في هذا التوجيه أنه على عكس اتفاقية جنيف عام 1951 التي يتم تنفيذها عن طريق تحديد الوضع الفردي، أما الحماية المؤقتة هي حماية جماعية تستخدمها الدول لمنع إعاقة أنظمة اللجوء، مع توفير الحماية الفورية للمحتاجين لها.

كما يلاحظ أنه في ظل عدم وجود تعريف واضح لمعايير تفعيل آلية الحماية، يخضع إجراء تفعيل توجيه الحماية المؤقتة للمناقشات السياسية في كل خطوة من خطوات الإجراء، ويؤدي في النهاية إلى رفضه، فلا يمكن أن ينفذ هذا التوجيه بشكل تلقائي، بل لا بد من تقديم اقتراح من المجلس بناءً على طلب دولة عضو وحصوله على موافقة المفوضية بعد حصوله على أغلبية الأصوات، وهذا يؤدي إلى طول الإجراءات.

لذا؛ إذا تم تفعيل توجيه الحماية في المستقبل، فقد يؤدي ذلك إلى تقويض الهدف الأساسي منه وهو تخفيف الضغط بسرعة على أنظمة اللجوء الوطنية المتأثرة بتدفق جماعي للمتقدمين للحماية الدولية وتوفير إمكانية الوصول الفوري إلى هؤلاء المتقدمين إلى الحماية الدولية، هذا قد يمثل أحد الأسباب الرئيسية لعدم تطبيق توجيه الحماية حتى الآن.

◀ التوجيه الثاني: توجيه شروط استقبال طالبي اللجوء لعام 2003م:

يُعد وضع معايير دنيا لاستقبال طالبي اللجوء، خطوة أخرى مهمة نحو سياسة اللجوء الأوروبية الموحدة. حيث نصت استنتاجات تامبيري عام 1999م على أن نظام اللجوء الأوروبي المشترك ينبغي أن يشمل في المدى القصير على الشروط الدنيا المشتركة لاستقبال طالبي اللجوء. وتحقيقاً لذلك اعتمد المجلس الأوروبي توجيه شروط الاستقبال في عام 2003م.⁽¹⁾

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, of 27 January 2003, laying down

يهدف هذا التوجيه إلى تحديد المعايير الدنيا لظروف استقبال طالبي اللجوء في الاتحاد الأوروبي،⁽¹⁾ وهو يتناول على وجه الخصوص إمكانية الوصول إلى ظروف استقبال طالبي اللجوء أثناء انتظارهم لفحص طلباتهم. فهو يضمن حصول طالبي اللجوء على السكن والغذاء والملابس والرعاية الصحية والتعليم للقصّر، والحصول على عمل في ظل ظروف معينة.⁽²⁾

وتضمن توجيه شروط الاستقبال في المرحلة الثانية من (CEAS) **قواعد** تتعلق باحتجاز طالبي اللجوء، وهي مسألة حساسة جداً من منظور حقوق الإنسان منصوص عليها في هذا التوجيه.⁽³⁾

وفقاً لتوجيه شروط الاستقبال، فإن أحكامه تنطبق على الأشخاص الذين يتقدمون بطلب للجوء بموجب اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م،⁽⁴⁾ طالما

minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal of the European, L 31/141.

¹ - يشير مصطلح "معايير الاستقبال" إلى مجموعة من التدابير المتعلقة بمعاملة طالبي اللجوء منذ وقت تقديمهم طلباتهم سواء داخل البلد أو على الحدود، بما في ذلك المطار أو الميناء البحري، إلى حين قبول طلبات لجوئهم من قبل دولة عضو باعتبارها مسؤولة عن فحص طلباتهم، أو اتخاذ قرار نهائي فيما يتعلق بجوهر تلك الطلبات. انظر:

UNHCR, **Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union**, op.cit,p5.

² -European Commission , Migration and Home Affairs , What we do , Policies , Common European Asylum System, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions_en.

³ -Ibid.

⁴ - على الرغم من اتفاقية 1951 وبروتوكول عام 1967 يحددان من هو اللاجئ لتمكين الدول الأطراف في الاتفاقية وفي البروتوكول من تنفيذ أحكامها، إلا أنهما لا يشيران إلى نوع الإجراءات التي يتعين اعتمادها لتحديد وضع اللاجئ، لذلك يُترك لكل دولة متعاقدة أن تضع الإجراء الذي تراه مناسباً مع مراعاة هيكلها الدستوري والإداري الخاص بها.

يُسمح لهم بالبقاء في الإقليم كطالبي لجوء، بالرغم من أن الدول الأعضاء قد تقرر تطبيق توجيه الاستقبال على الأشخاص المتقدمين بطلب للحصول على أشكال أخرى من الحماية، كالحماية الفرعية. وأكد التوجيه أنه يجوز للدول الأعضاء أن تضع أو تحتفظ بأحكام أكثر مواتاة في مجال شروط الاستقبال في قوانينها الوطنية، طالما كانت تلك الشروط الموضوعة أو المحتفظ بها متوافقة مع توجيه الاستقبال.⁽¹⁾

وهذا يعني أن نطاق تطبيق هذا التوجيه يشمل جميع رعايا الدول الثالثة، والأشخاص عديمي الجنسية، الذين يتقدمون بطلب للجوء على الحدود أو في أراضي دولة عضو طالما يُسمح لهم بالبقاء في الإقليم كطالبي لجوء.

كما ينطبق على أفراد الأسرة إذا كانت مشمولة في مثل هذا الطلب للحصول على اللجوء وفقاً للقانون الوطني للدولة العضو.⁽²⁾

واستثنى توجيه شروط استقبال طالبي اللجوء حالتين من نطاق تطبيقه هما:

ولكن يلاحظ أن الإجراءات التي اعتمدها الدول الأطراف في اتفاقية عام 1951 وبروتوكول عام 1967 تتباين تبايناً كبيراً، ففي عدد من البلدان يتم تحديد وضع اللاجئ بموجب إجراءات رسمية محددة لهذا الغرض، وفي بلدان أخرى يتم النظر في مسألة مركز اللاجئ في إطار الإجراءات العامة لقبول الأجانب، وفي غيرها من البلدان يتم تحديد وضع اللاجئ بموجب ترتيبات غير رسمية أو مخصصة لأغراض محددة، مثل إصدار وثائق السفر. انظر: دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ:

UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, op. cit, p31. **Para** 198-191.

¹ - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are asylum seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation? European Council On Refugees And Exiles, AD3/11/2005/EXT/SH, P1.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Article 3 (1).

أ- حالة طلب اللجوء الدبلوماسي أو الإقليمي المقدمة إلى ممثلي الدول الأعضاء؛

ب- حالات تطبيق توجيه الحماية المؤقتة عند حدوث تدفق جماعي.⁽¹⁾

كما يجوز للدول الأعضاء أن تقرر تطبيق توجيه استقبال طالبي اللجوء فيما يتعلق بإجراءات البت في أنواع الحماية - بخلاف تلك الناشئة عن اتفاقية جنيف 1951- لمواطني الدول الثالثة أو الأشخاص عديمي الجنسية الذين لا يعتبرون لاجئين، ذلك أنه لا يمكن اعتبار كل شخص طالب لجوء أو لاجئ بموجب صكوك (CEAS).⁽²⁾

فقد نصت المادة الثانية الفقرة C/ من توجيه شروط الاستقبال على أنه يقصد بطالب اللجوء: " شخص من مواطني دولة ثالثة أو شخص عديم الجنسية قدم طلب لجوء لم يتخذ قرار نهائي بشأنه بعد " وهذا يشير إلى أن رعايا الدول الأوروبية لا يعتبرون طالبي لجوء بالمعنى المقصود في هذا التوجيه، ويتماشى ذلك مع البروتوكول الخاص بحق اللجوء لمواطني الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على النحو المرفق بالمعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية الذي يحد من الخيارات المتاحة لمواطن من دولة عضو في البحث عن اللجوء في دولة عضو أخرى⁽³⁾

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Article 3 (2) & (3).

² - See: COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Article 2 & 3(4).

³ - نصت المادة الوحيدة من البروتوكول الخاص بلجوء مواطني الدول الأعضاء إلى دولة عضو أخرى على: "..... تعتبر الدول الأعضاء بمثابة بلدان منشأ آمنة فيما يتعلق ببعضها البعض لجميع الأغراض القانونية والعملية فيما يتعلق بمسائل اللجوء. بناءً عليه، لا يجوز أن يؤخذ في الاعتبار أي طلب لجوء قدمه مواطن من دولة عضو - أو أعلن أنه مقبول للبت من قبل دولة عضو أخرى إلا في الحالات التالية:

وبخلاف اللوائح - كلائحتي دبلن واليوروداك - التي تتطلب اعتمادها في قانون الجماعة بأثر مباشر، كان لابد من تحويل توجيه شروط الاستقبال إلى قانون على المستوى الوطني لكل من الدول الأعضاء، أي يجب أن تقوم الدول الأعضاء بعملية التحقق من الامتثال لأحكام هذا التوجيه، أو تعديل التشريعات الوطنية الحالية، أو إدخال تشريعات جديدة إذا لزم الأمر من أجل ضمان نقل أحكام الاتحاد الأوروبي إلى كافة الدول الأعضاء.⁽¹⁾

ويركز توجيه الاستقبال على النقاط التالية:

- (أ) إذا كانت الدولة العضو التي يكون مقدم الطلب من أتباعها، مستفيدة من أحكام المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية - الخاصة بالخروج عن الاتفاقية في حالات الطوارئ - وتتخذ تدابير تقيد أراضيها من التزاماتها بموجب تلك الاتفاقية؛
- (ب) إذا كان الإجراء المشار إليه في المادة 1-59 (1) أو (2) - الخاصة بقرار أوروبي يحدد أن هناك خطراً واضحاً لحدوث انتهاك خطير من جانب العضو - من الدستور قد بدأ وحتى أن يتخذ المجلس الأوروبي، أو حسب الاقتضاء، قراراً أوروبياً فيما يتعلق به الدولة العضو التي يكون مقدم الطلب من رعاياها ؛
- (ج) إذا كان المجلس قد اتخذ قراراً أوروبياً وفقاً للمادة 1-59 (1) من الدستور فيما يتعلق بالدولة العضو التي يكون مقدم الطلب من رعاياها أو إذا اعتمد المجلس الأوروبي قراراً أوروبياً وفقاً للمادة 1-59 (2) من الدستور فيما يتعلق بالدولة العضو التي يكون مقدم الطلب من رعاياها؛
- (د) إذا كان ينبغي لدولة عضو أن تقرر ذلك من جانب واحد فيما يتعلق بتطبيق مواطن من دولة عضو أخرى؛ في هذه الحالة، يتم إبلاغ المجلس على الفور، ويجب التعامل مع الطلب على أساس افتراض أنه لا أساس له بشكل واضح دون التأثير بأي شكل من الأشكال، بصرف النظر عن الحالة، على سلطة اتخاذ القرار في الدولة العضو. انظر:

:Protocol on asylum for nationals of Member States of the European Union, Official Journal of the European Union, 310/362, 2004, p 386-369.

¹ - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P4.

- تلبية احتياجات طالبي اللجوء:

من الضروري تمكين طالبي اللجوء من إعالة أنفسهم أثناء عملية اللجوء، لا من أجل احترام حقوقهم فحسب، بل لضمان إجراء منصفٍ وفعالٍ للجوء أيضاً بشكل عام. وبما أن معايير الاستقبال يمكن أن تؤثر على الاندماج أو العودة في نهاية المطاف، فإن الدول تعتبر أن من مصلحتها الخاصة ضمان ظروف ملائمة وإنسانية لطالبي اللجوء أثناء العملية.⁽¹⁾

وللدول سلطة تقديرية واسعة لاختيار أشكال الدعم التي ستقدمها لطالبي اللجوء، فمن الممكن أن تتراوح هذه التدابير من الدعم "العيني"، مثل السكن والغذاء والرعاية الصحية، إلى الدفع المالي أو تصاريح العمل للسماح بالاكتماء الذاتي.⁽²⁾

وقد حدد توجيه الاستقبال القواعد العامة بشأن شروط الاستقبال المادية والرعاية الصحية التي يجب منحها لطالبي اللجوء الذين ينتظرون اتخاذ قرار بشأن طلبهم وبما يكفل لهم مستوىً معيشياً كريماً.⁽³⁾

حيث نصت المادة 13 (2) من توجيه الاستقبال على أن تضع الدول الأعضاء أحكاماً لضمان "مستوى معيشي مناسب لصحة المتقدمين وقادر على ضمان عيشهم".⁽⁴⁾

¹ - UNHCR, **Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union**, op.cit,p5.

² - Ibid.

³ - انظر المادة 25/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 11/ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

⁴ - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Article 13 (2).

لكن يلاحظ أن هذا النص يكتنفه الغموض، وبالتالي فهو مفتوح للتفسير من قبل الدول الأعضاء بشكل فردي.

وقد تم تصنيف غالبية الدول الأعضاء التي تستقبل طالب اللجوء على أنها تقي باحتياجات طالبي اللجوء "إلى حد ما" أو "جيدة إلى حد معقول"، فعلى سبيل المثال عندما أجرى المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين (ECRE) تقييمه لحسن امتثال الدول الأعضاء لتوجيه شروط الاستقبال، لاحظ المجلس أن هناك دولتان من الدول الأعضاء تستحق تسليط الضوء عليها، وهما **فنلندا** و**فرنسا**، فبالنسبة لفرنلندا يبدو أنها تقي بالاحتياجات الأساسية لاستقبال طالبي اللجوء "بشكل جيد"، بينما تم تصنيف فرنسا على أنها لا تقي بها على الإطلاق في حالة طالبي اللجوء غير المقيمين في مراكز الاستقبال. ويرجع ذلك - وفقاً للتقييم - إلى حقيقة أن ظروف الاستقبال المادية تختلف اختلافاً كبيراً بالنسبة لطالبي اللجوء الذين يقيمون في مراكز الاستقبال وأولئك الذين يعيشون في سكن "مستقل"، فبالنسبة للمجموعة الأخيرة، فإن وصولهم إلى شروط الاستقبال المادية في فرنسا إما غير موجود، أو سيء الإدارة، أو غير كافٍ لتلبية احتياجاتهم الأساسية، وبالتالي لا يوفر لهم مستوى معيشي لائق.⁽¹⁾

- أشكال توفير شروط الاستقبال:

تتراوح أشكال التدابير بين توفير ظروف الاستقبال الملائمة عند الوصول إلى الحدود، والحصول على المشورة القانونية، وحرية التنقل، والإقامة، وسبل الكفاف المعيشية للحصول على التعليم والرعاية الطبية والتوظيف. كما أن هناك حاجة إلى ترتيبات خاصة لتلبية الاحتياجات الخاصة للأطفال والنساء وطالبي اللجوء المسنين.⁽²⁾

¹ - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P6.

² - UNHCR, Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union, op.cit,p5.

وقد حدد توجيه الاستقبال أن شروط الاستقبال المادية يجب أن تشير إلى السكن، والغذاء، والملابس (المادة 2 (J))، وكذلك الحصول على الرعاية الصحية (المادة 13 (3)) والمقدمة بشكل عيني، أو كبدلات مالية أو على شكل قسائم، أو بدل مصروفات يومية (المادة 13 (5)).⁽¹⁾

• اللباس

يبدو أن هناك صورة مختلطة فيما يتعلق بتوفير الملابس. تقوم بعض الدول بتقديمها عيناً في بعض مراكز الاستقبال كاليونان وإسبانيا، وبعضها يقدم بدلات نقدية أو قسائم كفنلندا وليتوانيا واللوكسمبورغ وهولندا وإسبانيا والمملكة المتحدة. وبشكل عام تقدم وتوفر جميع الدول الأعضاء الملابس ولكن بأساليب مختلفة. ففي اللوكسمبورغ يتم توفير ملابس لطالبي اللجوء في شكل قسائم والتي لا يمكن استخدامها إلا للحصول على ملابس مستعملة ولا تغطي الأحذية. في حين تمنح هولندا طالبي اللجوء إعانة لمرة واحدة قدرها / 3630 يورو لتغطية تكاليف ملابسهم.⁽²⁾

• الإسكان

توفر جميع الدول الأعضاء بعض المساكن لطالبي اللجوء بشكلٍ عيني، الأمر الذي ينطوي عادة على وضعهم في مراكز الاستقبال. ويتلقى طالبي اللجوء في مراكز الاستقبال الدعم الاجتماعي والقانوني والإداري اللازم ومع ذلك لا توجد أماكن كافية لاستيعاب جميع طالبي اللجوء في مراكز الاستقبال،

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Articles 2 (j)&13(3) (5).

² - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P6.

كما أن البدل النقدي المقدم لأولئك الذين لا يتلقون مساكن عينية لا يكفي عادة لاستئجار سكن مستقل.⁽¹⁾

على سبيل المثال، في فرنسا، من بين / 58500 / طالب لجوء وصلوا في عام 2004، تم إنشاء / 8000 / مكان جديد لاستيعابهم في مراكز الاستقبال التي وصلت إلى الحد الأقصى لاستيعاب / 157070 / شخصاً. ويحصل الأشخاص الذين لا يمكنهم الإقامة في مراكز الاستقبال على بدل نقدي قدره / 300 / يورو شهرياً من الدولة لدفع إيجارهم وأي مصاريف أخرى. ولا يتم تعديل هذا المبلغ للنظر في عدد الأطفال في الأسرة، علاوة على ذلك يتم منح هذا الاستحقاق لمدة عام واحد فقط، حتى لو استمرت إجراءات اللجوء لفترة أطول.⁽²⁾

يوجد وضع مشابه في اليونان، حيث تم منح / 725 / شخصاً من بين / 4469 / من طالبي اللجوء في عام 2004 مكاناً في مركز استقبال. ويجب منح طالبي اللجوء "بطاقة طالب اللجوء" من أجل الوصول إلى أحكام الإسكان. وعلى الرغم من أنه يجب إصدار هذه البطاقة في غضون ثلاثة أشهر، إلا أن هناك عددًا كبيراً من الطلبات التي لم تفحصها السلطات خلال هذا الإطار الزمني.⁽³⁾

في إسبانيا، هناك إمكانية لطالبي اللجوء الذين يعيشون خارج مراكز الاستقبال لتلقي بدل نقدي لتغطية جميع تكاليفهم، والتي تصل إلى مستوى الحد الأدنى للأجور الرسمية، والتي تبلغ حالياً حوالي / 560 / يورو شهرياً. ومع ذلك، نادراً

¹ - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P6.

² - Ibid.

³ - Ibid.

ما يتم تطبيق هذا الأمر، حيث يبدو أن معظم طالبي اللجوء يقيمون في مراكز الاستقبال.⁽¹⁾

أما في ليتوانيا، يتم وضع طالبي اللجوء في "مركز تسجيل الأجانب". وقد سبق استخدام هذا المركز فقط كمرفق احتجاز للمهاجرين غير الشرعيين، لكن يتم استخدامه الآن على حد سواء كمرفق احتجاز ومركز استقبال. ليس فقط أنها تقتصر إلى شخصية المؤسسة الاجتماعية ولكن الموظفين ليسوا مدربين بشكل صحيح للتعامل مع طالبي اللجوء، وخاصة ذوي الاحتياجات الخاصة.⁽²⁾

بمجرد تطبيقها لتوجيه الاستقبال، **تهدف النمسا** إلى توفير مزيج من المساكن العينية والدعم للإسكان الخاص: أي /10000/ شقة إضافية للتأجير إما عن طريق البدلات النقدية أو القسائم، وما مجموعه /17000/ مكان في مراكز الاستقبال. **أما في المملكة المتحدة**، فيوجد العديد من طالبي اللجوء في مساكن خاصة دون المستوى الصحي المطلوب، أو في حالة سيئة من الإصلاح، أو يفتقر إلى وسائل الراحة المناسبة.⁽³⁾

• الإطعام

تقدم غالبية الدول الأعضاء الطعام العيني لطالبي اللجوء في بعض مراكز الاستقبال باستثناء **فنلندا**. أما في **النمسا وهولندا**، يسمح لطالبي اللجوء في مراكز الاستقبال بشراء وطهي طعامهم قدر الإمكان. أما أولئك الذين لا يقيمون في مراكز الاستقبال فيحصلون إما على طعام عيني أو مبلغ محدد من المال لدفع مصاريف طعامهم. وليس هذا هو الحال في **فرنسا واليونان وليتوانيا**، حيث لا يتلقى طالبي اللجوء أي بدل نقدي محدد لتغطية نفقات

¹ -ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P7.

² - Ibid.

³ - Ibid.

طعامهم. بدلاً من ذلك، في فرنسا وليتوانيا، من المفترض أن يدفع طالبو اللجوء ثمن طعامهم من البدلات النقدية العامة التي يتلقونها. أما اليونان فلا تزود طالبي اللجوء الذين يعيشون خارج مراكز الاستقبال بأي مخصصات نقدية إضافية لأي من نفقاتهم. (1)

• الرعاية الصحية

توفر معظم الدول الأعضاء إمكانية الوصول مجاناً إلى الخدمات الصحية المشابهة للمواطنين لطالبي اللجوء طوال إجراءات اللجوء. ومع ذلك، تطبق دولتان قيوداً على هذا البند.

تقدم ليتوانيا المساعدة الطبية الضرورية فقط، أي المساعدة في حالات الطوارئ، وتعطي بدلاً / قسائم نقدية لتغطية النفقات الطبية البسيطة. أما اللكسمبرغ فتقدم علاجاً طبياً مجانياً خلال الأشهر الثلاثة الأولى من طلب اللجوء، ولكن بعد هذه الفترة يتعين على طالبي اللجوء دفع مقابل زيارتهم الطبية. (2)

• بدلات إضافية

توفر الدول الأعضاء بدل نقدي إضافي لتغطية نفقات السفر ومنتجات الرعاية والأنشطة الترفيهية وما إلى ذلك. على سبيل المثال تقدم النمسا وفرنسا وفنلندا وليتوانيا وإسبانيا بدلات نقدية إضافية للممتلكات الشخصية واسترداد تكاليف النقل العام. (3)

- المساهمة المالية لطالبي اللجوء في شروط الاستقبال المادية

¹ - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P9.

² - Ibid.

³ - Ibid.

وفقاً للمادة 13 (4) من توجيه الاستقبال فإنه يسمح للدول الأعضاء، بأن تطلب من المتقدمين تغطية أو المساهمة أو استرداد تكاليف شروط الاستقبال المادية والرعاية الصحية المنصوص عليها. ومن الدول التي تطلب من طالبي اللجوء المساهمة المالية أو استرداد التكاليف النمسا وفنلندا وليتوانيا وهولندا والمملكة المتحدة ولكن بشروط هي:

(1) إذا كانوا يعملون؛ (2) إذا كان لديهم أموالاً كافية؛ (3) في حال حصول أكثر من شخص على المساعدة الاجتماعية المسموح بها بموجب القانون.⁽¹⁾

- الوصول إلى سوق العمل وشروط منح الوصول

تنص المادة 11 (1) من توجيه الاستقبال بوضوح على أنه يتعين على الدول الأعضاء أن تحدد في أي وقت يسمح لطالبي اللجوء بالوصول إلى سوق العمل، مما يضمن حق طالبي اللجوء في العمل أثناء طلب اللجوء. ويحدد التوجيه الحد الأقصى للفترة الزمنية التي لا يُسمح فيها لطالب اللجوء بالعمل لمدة 12 شهراً (المادة 11 (2)).⁽²⁾

ويبدو أن معظم الدول الأعضاء تتوافق قانونياً مع توفير التوظيف في توجيه الاستقبال، باستثناء فرنسا وليتوانيا واللوكسمبورغ الذين يرفضون وصول طالبي اللجوء إلى سوق العمل، مما يخالف توجيه الاستقبال.⁽³⁾

في حين تظل كل من بولندا والمملكة المتحدة متوافقتين تماماً مع توجيه الاستقبال مما يسمح بالوصول إلى سوق العمل فقط بعد اثني عشر شهراً. كما

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Articles 13 (4).

² - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Articles 11(1)(2).

³ - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P14.

تسمح النمسا واليونان وفنلندا لطالبي اللجوء بالعمل بعد فترة ثلاثة أشهر، بينما تسمح هولندا وإسبانيا بذلك بعد ستة أشهر. (1)

بقي أن نشير إلى أن توجيه شروط الاستقبال أولى القُصّر أهمية خاصة، حيث نصت المادة 18/ على أن تكون لمصالح الطفل الفضلى الاعتبار الأساسي للدول الأعضاء عند تنفيذ أحكام هذا التوجيه التي تشمل القُصّر. كما تضمن الدول الأعضاء الوصول إلى خدمات إعادة التأهيل القُصّر الذين وقعوا ضحية أي شكل من أشكال سوء المعاملة أو الإهمال أو الاستغلال أو التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو الذين عانوا من النزاعات المسلحة، وضمان توفير الرعاية الصحية والعقلية المناسبة وتطوير وتقديم المشورة المؤهلة عند الحاجة. (2)

وبخصوص القُصّر غير المصحوبين بذويهم أكدت المادة 19/ من توجيه الاستقبال على أن تتخذ الدول الأعضاء في أقرب وقت ممكن تدابير لضمان التمثيل اللازم للقُصّر غير المصحوبين بذويهم أو الوصاية القانونية. وأكدت أيضاً على وجوب الحفاظ على الأخوة والأخوات قدر الإمكان مع مراعاة المصالح الفضلى للقاصر المعني، لا سيما سنّه ودرجة نضجه. (3)

وبالتالي يتعين على الدول الأعضاء التي تحمي مصالح القُصّر غير المصحوبين أن تسعى لتعقب أفراد أسرته في أقرب وقت. وفي الحالات التي قد يكون فيها تهديد لحياة أو سلامة القاصر أو أقربائه خاصة إذا كانوا قد بقوا في بلد المنشأ، فيجب توخي الحذر لضمان جمع ومعالجة وتداول المعلومات المتعلقة بهم، على أن يتم ذلك بشكل سري لتجنب تعريض سلامتهم للخطر. (4)

¹ - ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: op.cit, P14.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Articles18.

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Articles19.

⁴ - COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC, Articles18(3)(4).

◀ التوجيه الثالث: توجيه التأهيل لعام 2004م:

اعتمد المجلس الأوروبي توجيه التأهيل في عام 2004،⁽¹⁾ وتجسد الهدف الرئيسي من هذا التوجيه في تحديد المعايير الدنيا لتأهيل مواطني البلدان الثالثة أو الأشخاص عديمي الجنسية كلاجئين أو كمستفيدين من الحماية الفرعية.⁽²⁾

يقصد باللاجئ وفقاً لهذا التوجيه: "كل شخص من دولة ثالثة، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد لأسباب تتعلق بالعرق أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، يكون خارج بلد الجنسية ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب هذا الخوف أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو أي شخص عديم الجنسية، الذي يوجد خارج بلد الإقامة المعتادة السابقة لنفس الأسباب المذكورة أعلاه، ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب هذا الخوف العودة إلى ذلك البلد".⁽³⁾

ويقصد بالمستفيد من الحماية الفرعية: "شخص من مواطني بلد ثالث أو شخص عديم الجنسية لا يتأهل كلاجئ، ولكن تم إثبات أسباب حقيقية للاعتقاد بأن هذا الشخص إذا عاد إلى بلده (بلد المنشأ) وفي حالة وجود شخص عديم الجنسية إلى بلده (المعتاد سابقاً)، سيواجه خطراً حقيقياً من التعرض لضرر

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC of 29 April 2004, on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal of the European, L 304/154.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article1.

³ - من الملاحظ أن تعريف اللاجئ المعتمد في توجيه التأهيل هو ذاته المعتمد من قبل اتفاقية جنيف لعام 1951، انظر اتفاقية جنيف، المادة الأولى، (أ) وانظر كذلك توجيه التأهيل، المادة 2 (C) : COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article2 (C).

جسيم،⁽¹⁾ وغير قادر بسبب ذلك الخطر، أو غير راغب في الاستفادة من حماية ذلك البلد".⁽²⁾

بعبارة أخرى فإن الهدف من هذا التوجيه هو ضمان تطبيق الدول الأعضاء لمعايير دنيا مشتركة لتحديد الأشخاص الذين يحتاجون حقًا إلى الحماية الدولية من ناحية، وضمن توفر حد أدنى من الفوائد لهؤلاء الأشخاص في جميع الدول الأعضاء من ناحية أخرى.⁽³⁾

وأكد توجيه التأهيل على الامتثال الكامل للحقوق الأساسية والالتزام بالمبادئ المعترف بها بموجب ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي. ويسعى هذا التوجيه على وجه الخصوص إلى ضمان الاحترام الكامل للكرامة الإنسانية والحق في اللجوء لمقدمي طلب اللجوء وأفراد أسرهم المرافقين لهم.⁽⁴⁾

وكما هو الحال في توجيه شروط الاستقبال، يجوز للدول الأعضاء أن تضع أو تحتفظ في قوانينها الوطنية بأحكام أكثر مواتاة لمواطني البلدان الثالثة أو الأشخاص عديمي الجنسية الذين يطلبون الحماية الدولية من دولة عضو، طالما كانت تلك الشروط الموضوعية أو المحتفظ بها متوافقة مع توجيه التأهيل.⁽⁵⁾

¹ - نصت المادة 15/ من توجيه التأهيل على أن الضرر الجسيم يكون في الحالات التالية:

(أ) تقرير عقوبة الإعدام أو تنفيذها؛

(ب) التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة لمقدم الطلب في بلد المنشأ؛

(ج) تهديد خطير وفردى لحياة المدنيين أو لحياة شخص بسبب العنف العشوائي في حالات النزاع المسلح الدولي أو الداخلي.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 2 (e) .

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Preamble, para 6.

⁴ -COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Preamble, para 10.

⁵ -COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Preamble, para 8, & Article3 .

ويستند التوجيه إلى الأحكام والالتزامات المنصوص عليها في اتفاقية جنيف، ولكنه يستبعد مواطني الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من تعريف اللاجئ.⁽¹⁾

وعند إمعان النظر في نصوص توجيه تأهيل مواطن من بلد ثالث أو شخص عديم الجنسية، بحيث يكون مؤهلاً كلاجئ يمكن ملاحظة أنه ينطوي على الأحكام التالية:

- الالتزامات التي يفرضها التوجيه على طالبي الحماية وعلى سلطات الدولة:

يتيح التوجيه للدول الأعضاء بأن تطلب من مقدمي الطلبات تقديم جميع العناصر اللازمة لإثبات طلب الحماية الدولية في أقرب وقت ممكن. كما يفرض على السلطات تقييم العناصر ذات الصلة بالطلب وذلك بالتعاون مع مقدم الطلب.⁽²⁾

تشمل العناصر اللازمة لإثبات طلب الحماية الدولية: بيانات مقدم أو مقدمة الطلب، جميع الوثائق الموجودة تحت تصرف مقدم الطلب فيما يتعلق بسنه وسيرته الذاتية بما في ذلك الأقرباء ذوي الصلة، الهوية، جنسية الدول أو مكان الإقامة السابقة، طلبات اللجوء السابقة، طرق السفر ووثائق السفر، وأسباب التقدم بطلب للحصول على الحماية الدولية.⁽³⁾

تطبيقاً لذلك، تُلزم اليونان وإيطاليا والنمسا وألمانيا والوكسمبورغ وهولندا

¹ -Protocol on asylum for nationals of Member States of the European Union, Official Journal of the European Union, 310/362, 2004, p 386-369.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 4 (1).

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 4 (2)

ودول أخرى⁽¹⁾ طالبي اللجوء بتقديم جميع العناصر المطلوبة لإثبات الطلب.⁽²⁾

في حين تطلب بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من طالبي اللجوء أخذ زمام المبادرة لتقديم جميع المعلومات ذات الصلة بالطلب دون إلزام رسمي بتقديم جميع العناصر اللازمة. ففي فرنسا مثلاً، كلما زاد مقدم الطلب من التفاصيل المتعلقة بالظروف الشخصية وظروف بلد المنشأ، كانت فرص حصوله على الحماية أفضل.⁽³⁾

إلا أن بعض الدول نحت منحاً متشدداً في هذه المسألة، وسمح قانونها بعقاب طالبي اللجوء من خلال احتجازهم أو رفض طلبات لجوئهم إذا كانوا لا يتقيدون بالحدود الزمنية لتقديم الطلب، كما هو الحال في بلجيكا. وقد يؤدي فشل طالب اللجوء في توفير جميع العناصر اللازمة لبيان طلبه في كثير من الأحيان إلى اعتبار أن مقدم الطلب غير موثوق به، كما هو الحال في هولندا وبولندا والمملكة المتحدة.⁽⁴⁾

كما يفرض توجيه التأهيل التزاماً على السلطات بتقييم تلك العناصر⁽⁵⁾ - أي العناصر اللازمة لإثبات طلب الحماية الدولية - مما يكرس ممارسة دولية راسخة لدى الدول الأعضاء، ذلك أن القانون الوطني يفرض مثل هذا الواجب. ففي بعض البلدان مثل الجمهورية التشيكية والبرتغال، تتبع هذه الالتزامات من الأحكام العامة للقانون الإداري.⁽⁶⁾

¹ - الدول هي: الجمهورية التشيكية وإيرلندا وبولندا ورومانيا وسلوفينيا والسويد والمملكة المتحدة.

² - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, ELENA, October 2008, P10.

³ - Ibid.

⁴ - Ibid.

⁵ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 4 (1).

⁶ - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P10.

ولكن في دول مثل النمسا وبلغاريا وهنغاريا وأيرلندا ولوكسمبورغ وبولندا وسلوفينيا، لا يتم الوفاء دائماً بهذا الالتزام من الناحية العملية مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى إلغاء قرارات محاكم الاستئناف.⁽¹⁾

لذا يتبين أن الالتزامات المفروضة على سلطات الدول الأعضاء تختلف من دولة إلى أخرى، من شرط، إلى مجرد إجراء مقابلة، إلى التزام بجمع المعلومات المتعلقة بالقضية، وتقييم المطالبة على أساس فردي، على أن يراعي ذلك التقييم:

أ) جميع الحقائق المتعلقة بدولة المنشأ في وقت اتخاذ قرار بشأن الطلب، بما في ذلك قوانين وأنظمة بلد المنشأ والطريقة التي تطبق بها؛
ب) البيانات والوثائق التي قدمها طالب اللجوء، بما في ذلك معلومات حول ما إذا كان مقدم الطلب قد تعرض أو قد يتعرض للاضطهاد أو ضرر جسيم؛

ج) الوضع الفردي والظروف الشخصية لمقدم الطلب، بما في ذلك عوامل مثل الجنس والعمر، بغية تقييم ما إذا كانت الأفعال التي تعرض لها مقدم الطلب -بناء على الظروف الشخصية لمقدم الطلب- ترقى إلى درجة الاضطهاد أو الضرر الجسيم؛

د) ما إذا كان من المتوقع بشكل معقول أن يستفيد مقدم الطلب من حماية بلد آخر حيث يمكنه إثبات الجنسية.⁽²⁾

وتؤكد الفقرة (4) من المادة 4/ من توجيه التأهيل على دور الاضطهاد السابق أو الأذى الخطير "كدليل على خوف مقدم الطلب القائم على أسس

¹ - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P10.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 4 (3).

حقيقية من التعرض للاضطهاد أو خطر حقيقي من التعرض لضرر جسيم، ما لم تكن هناك أسباب وجيهة لاعتبار أن هذا الاضطهاد أو الضرر الجسيم لن تتكرر".⁽¹⁾

وهذا الحكم معترف به في جميع الدول الأعضاء باستثناء بلغاريا، ففي أيرلندا وبولندا ورومانيا وسلوفاكيا والمملكة المتحدة تم الاعتراف به في التشريعات الداخلية، ومعترف به عملياً في بقية البلدان.⁽²⁾

وتأخذ إيطاليا بالاعتبار مفهوم الاضطهاد الذي حدث في الماضي وليس "الخوف من الاضطهاد"، أما فرنسا فتطبق معياراً أعلى، حيث لا تتطلب الخوف من الاضطهاد وقت تقديم الطلب.⁽³⁾

ووفقاً للتوجيه، فإن الاضطهاد السابق أو تهديدات الاضطهاد تدعم خوف مقدم الطلب على أسس قوية من الاضطهاد في المستقبل،⁽⁴⁾ لذلك رأت محكمة الاستئناف في المملكة المتحدة أنه لا ينبغي لصانعي القرار أن يستبعدوا أي أحداث سابقة من النظر عند تقييم المخاطر المستقبلية، ما لم يكن صانعو القرار مقتنعين بما لا يدع مجالاً للشك بأن ذلك لن يحدث في المستقبل.⁽⁵⁾

أما الفقرة (5) من المادة 4/ فتحدد الشروط التي بموجبها يتم اعتبار بيانات مقدم الطلب ذات مصداقية، حتى في حالة عدم وجود أدلة ثبوتية كالمستندات الرسمية أو أية أدلة أخرى، وهذه الشروط هي:

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 4 (4).

² - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P10.

³ - Ibid. OP. Cit , P12-13.

⁴ - حيث نص توجيه التأهيل في المادة 4 (4) في الجزء الثاني منها على "..... ما لم تكن هناك أسباب وجيهة للنظر في أن مثل هذا الاضطهاد أو ضرر جسيم لن يتكرر "

⁵ - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P-13.

- 1- أن يقوم مقدم الطلب بجهد حقيقي لإثبات طلبه؛
- 2- تقديم جميع العناصر اللازمة لإثبات طلب الحماية الدولية ذات الصلة، أو تقديم تفسير مرضٍ بشأن أي نقص في تلك العناصر؛
- 3- أن تكون البيانات التي أدلى بها مقدم الطلب دقيقة ومعقولة ولا تتعارض مع المعلومات العامة والخاصة المتاحة للدولة العضو عنه؛
- 4- أن يكون مقدم الطلب قد تقدم بطلب للحماية الدولية في أقرب وقت ممكن، ما لم يكن بإمكانه إثبات سبب وجيه لعدم القيام بذلك؛
- 5- إثبات المصادقية العامة لمقدم الطلب. (1)

وفي دراسة أجراها المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين (ECRE)، لاحظ المجلس أن أغلب الدول الأوروبية الأعضاء قد نقلت تلك الشروط بحذافيرها إلى قوانينها الوطنية، والقليل منها لم تطبقها بالكامل، بل تحقّطت على الشرط الرابع، كما هو الحال في فرنسا. وفي بعضها الآخر كهولندا، تكون قواعد السياسة أكثر صرامة مما تسمح به هذه المادة في القضايا المتعلقة بطالبي اللجوء غير المسجلين، أو الذين يستخدمون مستندات مزورة، أو يقيمون بشكل غير قانوني، أو يشكلون تهديداً أمنياً. ففي مثل هذه الحالات يمكن اعتبار طلب اللجوء ذا مصداقية إذا لم يتضمن أي ثغرات أو غموض أو تعارض في التفاصيل ذات الصلة أي لابد أن يكون طلب اللجوء مقنعاً "إقناعاً إيجابياً". (2)

وأوصى المجلس (ECRE) بما يلي:

- على الدول الأعضاء ألا تنتظر في نقص الوثائق أو تأخر تقديمها كدليل على عدم كفاية التعاون أو عدم المصادقية؛

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 4 (5).

² - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P-13.

- يجب ألا تطبق الدول الأعضاء عقوبات على طالبي اللجوء لمجرد عدم تقديم جميع الأدلة، أو لعدم تقديمهم الأدلة في الوقت المناسب، ذلك أن اتفاقية جنيف اللاجئين لا تسمح للدول بمعاقبة اللاجئين بسبب عدم تعاونهم في أي مرحلة من مراحل عملية تحديد اللجوء؛
- يجب أن يُطلب من صانعي القرار الحصول على معلومات بلد المنشأ بشفافية باعتبارها ذات صلة بالقانون، ويجب أن تكون معلومات بلد المنشأ المستخدمة في الوصول إلى القرارات متاحة لطالبي اللجوء وممثليهم، كما يجب على الاتحاد الأوروبي إنشاء والحفاظ على قاعدة بيانات مشتركة ومستقلة ومتاحة للجمهور.
- يجب إعمال قاعدة الشك يفسر لمصلحة مقدمي الطلبات، خصوصاً إذا تم فحص جميع المعلومات المتاحة وأظهر مقدم الطلب خوفاً معقولاً من الاضطهاد. (1)
- **منح وضع اللاجئين (التأهيل كلاجئ):**

حتى يتأهل الأشخاص من بلد ثالث أو عديم الجنسية إلى صفة اللاجئ، لا بد أن يكون قد تعرض للاضطهاد. وقد حدد توجيه التأهيل أعمال الاضطهاد استناداً إلى الحقوق الأساسية التي تحميها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR). واشترط توجيه التأهيل أن تكون أعمال الاضطهاد خطيرة بما فيه الكفاية بطبيعتها أو متكررة، بحيث تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان الأساسية، لا سيما الحقوق التي لا يمكن الخروج عنها بموجب المادة 15 (2) (2) من

¹ - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P-14.

² - جاءت المادة 15/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تحت عنوان "الخروج عن الاتفاقية في حالات الطوارئ"، حيث تبين المادة 15/ الحالات الاستثنائية التي يجوز للدول الأطراف بموجبها الخروج على نصوص هذه الاتفاقية، حيث نصت على:

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (ECHR)، ووفقاً لمعنى أعمال الاضطهاد المحددة في المادة الأولى (A) من اتفاقية جنيف لعام 1951م.⁽¹⁾

كما حدد التوجيه أشكال الاضطهاد،⁽²⁾ والمعايير التي تأخذها الدول الأعضاء في الاعتبار عند تقييم أسباب الاضطهاد.⁽³⁾

إلا أن الممارسة العملية وتأثير التوجيه على التشريعات والاجتهادات القضائية الوطنية يختلفان من دولة عضو إلى أخرى. فعلى سبيل المثال يتطلب التشريع في اليونان والمجر وإيرلندا واللوكسمبورغ وهولندا والنرويج ورومانيا والسويد، استيفاء معيار واحد فقط من معايير أسباب الاضطهاد التي حددتها التوجيه. في حين أننا نرى أن القانون الألماني يحصر أسباب الاضطهاد بالأسباب الجنسية فقط، حيث يشمل الزواج القسري وجرائم الشرف وغيرها.⁽⁴⁾

1- في حالة الحرب أو أي خطر عام آخر يهدد حياة الأمة، يجوز لأي طرف متعاقد سام اتخاذ تدابير خارجة عن الالتزامات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، وفقط بالقدر الذي يتطلبه الوضع، وشرط ألا تكون هذه التدابير متناقضة مع سائر الالتزامات القائمة بموجب القانون الدولي.

2- لا تسمح الفقرة السابقة بأي خروج عن المادة /2/، باستثناء حالة الوفاة الناتجة عن أعمال حربية مشروعة، ولا عن المواد 3 و4 الفقرة (1) والمادة /7/.... انظر:

Council of Europe, European Court of Human Rights, The European Convention on Human Rights(ECHR), www.echr.coe.int

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 9(1).

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 9(2).

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 10.

⁴ - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P20.

كما حدد التوجيه معايير الاستبعاد من وضع اللاجئ في المادة /12/، والتي تستند على نطاق واسع إلى المادة الأولى فقرة (F) من اتفاقية جنيف للاجئين عام 1951م. حيث يستثنى المواطن من بلد ثالث أو الشخص عديم الجنسية من كونه لاجئاً إذا كان:

1. يتمتع بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات الأمم المتحدة، فيما عدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ولكن عندما تتوقف هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب من الأسباب دون أن يتم التوصل بشكل نهائي لتسوية بشأن مصير هؤلاء الأشخاص وفقاً للقرارات ذات الصلة التي اتخذتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، فإنه يحق لهؤلاء الأشخاص بحكم الواقع أن يستفيدوا من هذا أحكام هذا التوجيه؛
2. إذا كانت تعترف به السلطات المختصة في البلد الذي أقام فيه على أنه يتمتع بالحقوق والالتزامات المرتبطة بحيازة جنسية ذلك البلد، أو الحقوق والواجبات المكافئة لتلك الحقوق؛
3. ارتكب جريمة ضد السلام، أو جريمة حرب، أو جريمة ضد الإنسانية، على النحو المحدد في الصكوك الدولية النازمة لأحكام لتلك الجرائم؛
4. ارتكب جريمة خطيرة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله كلاجئ؛
5. ارتكاب أفعال مخالفة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها.⁽¹⁾

وقد أوصى المجلس الأوروبي لشؤون اللاجئين والمنفيين (ECRE) بشكل متكرر إلى ضرورة تفسير بنود الاستثناء في أضيق الحدود، نظراً للعواقب الوخيمة - على حد وصف المجلس - التي يمكن أن تتجم عن رفض الحماية

¹ - UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, op. cit, PP40 - 41. & See: COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 12.

الدولية، وحتى لا يكون إعمال تلك الاستثناءات ذريعة للإعادة القسرية. كما أبدى (ECRE) قلقه إزاء عدم وجود ضمانات في أن الاستبعاد يستند فقط إلى شخص طالب اللجوء. (1)

- التأهيل للحماية الفرعية:

استُحدث توجيه التأهيل شكلاً جديداً من أشكال الحماية الدولية، يمنح للأشخاص الذين سيواجه خطراً حقيقياً من التعرض لضرر جسيم، ولكنهم غير مؤهلين لحماية اللاجئين. وقد نصت المادة 15/ من توجيه التأهيل على أن الضرر الجسيم يكون في الحالات التالية: (أ) تقرير عقوبة الإعدام أو تنفيذها؛ أو (ب) التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة لمقدم الطلب في بلد المنشأ؛ أو (ج) تهديد خطير وفردى لحياة المدنيين، أو لحياة شخص بسبب العنف العشوائي في حالات النزاع المسلح الدولي أو الداخلي. (2)

على الصعيد العملي؛ يتم تطبيق الحماية الفرعية في معظم الدول الأعضاء، وفي ألمانيا يمكن أيضاً تقديم طلب للحماية الفرعية فقط لأسباب إنسانية. وفي دراسة أجراها المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين (ECRE)، لاحظ المجلس أن إدخال الحماية الفرعية في معظم البلدان لم يضيق من فئة المتقدمين الذين يحق لهم الحماية، كما أنه لم يزيد عدد الأشخاص الذين تركوا بدون تحديد أوضاعهم. ومع ذلك في رومانيا وسلوفينيا أدى تطبيق الحماية الفرعية إلى تضيق نطاق الأسباب التي يمكن من خلالها منح الأشخاص الحماية الفرعية. ووفقاً للدراسة استخدمت المادة 15 (ج) مؤخراً من قبل بلغاريا

¹ - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P21.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 15.

والجمهورية التشيكية وسلوفاكيا لمنح حماية فرعية لأعداد كبيرة من العراقيين والأفغان والشيشان، ولكن يختلف التطبيق من دولة إلى أخرى. (1)

وتسمح المادة /17/ بالاستبعاد من الحماية الفرعية بناءً على الشروط الواردة في المادة الأولى فقرة (F) من اتفاقية جنيف للاجئين، وكذلك عندما يشكل مقدم الطلب خطراً على المجتمع أو على أمن الدولة العضو التي يتواجد فيها. (2)

- أحكام أخرى ينظمها التوجيه:

ينظم التوجيه أحكام أخرى تتعلق بما يلي:

✓ الحفاظ على وحدة الأسرة

يوفر التوجيه للمستفيدين من الحماية الحق في الحفاظ على وحدة الأسرة، ويلزم الدول بتزويد أفراد الأسرة بالحقوق الاجتماعية. ومع ذلك فإن توجيه التأهيل لا يسمح للدول بتخفيض المزايا الممنوحة لأفراد أسر المستفيدين من الحماية الفرعية دون المستوى المطلوب لضمان "مستوى معيشي لائق". (3)

✓ الوصول إلى سوق العمل:

يمنح التوجيه اللاجئين إمكانية الوصول إلى العمل، لكنه يسمح بتقييد هذا الحق للمستفيدين من الحماية الفرعية على أساس "الوضع في سوق العمل". كما يجوز للدول الأعضاء تطبيق "شروط" غير محددة على التدريب المهني للمستفيدين من الحماية الفرعية. وينبغي ألا تعامل الدول المستفيدين من

¹ - ECRE, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, OP. Cit , P26.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 17.

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 23.

الحماية الفرعية معاملة مختلفة عن اللاجئين، ذلك أن الافتقار إلى الحق في العمل يجبرهم على العمل بطريقة غير شرعية، أو الاعتماد على المساعدة الاجتماعية.⁽¹⁾

✓ الوصول إلى التعليم:

يوفر التوجيه الوصول إلى التعليم لجميع القصر الذين حصلوا على الحماية. كما يتطلب أن يحصل البالغون الذين تم منحهم الحماية على التعليم العام والتدريب المهني على نفس المستوى الذي يتمتع به مواطنو البلدان الثالثة المقيمون قانوناً.⁽²⁾

✓ الرعاية الصحية:

يلزم التوجيه الدول الأعضاء بأن يحصل المستفيدون من وضع اللاجئين أو الحماية الفرعية على الرعاية الصحية وفق الشروط ذاتها التي يتمتع بها مواطنو الدولة العضو على حدٍ سواء. ويجوز للدول الأعضاء قصر الرعاية الصحية الممنوحة للمستفيدين من الحماية الفرعية على المزايا الأساسية التي سيتم توفيرها بعد ذلك على نفس المستويات وبنفس شروط الأهلية التي يتمتع بها المواطنون.⁽³⁾

✓ الوصول إلى السكن:

تضمن الدول الأعضاء أن المستفيدين من وضع الحماية للاجئين أو الحماية الفرعية يمكنهم الوصول إلى أماكن الإقامة في ظل ظروف معادلة مثل رعاية البلدان الثالثة المقيمين قانوناً في أراضيهم.⁽⁴⁾

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 26.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 27.

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 29.

⁴ - COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC, Article 31.

◀ التوجيه الرابع: توجيه إجراءات اللجوء لعام 2005م:

اعتمد المجلس الأوروبي توجيه إجراءات اللجوء في عام 2005م،⁽¹⁾ بعد مناقشات طويلة امتدت من عام 2000م، حتى تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي في 13 كانون الأول/ ديسمبر عام 2005م، ودخل حيز التنفيذ في اليوم العشرين الذي يلي هذا التاريخ.⁽²⁾

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC of 1 December 2005, on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Official Journal of the European, L 326/167.

² - قدمت المفوضية الأوروبية أول اقتراح لها بشأن توجيه إجراءات اللجوء في أيلول/ سبتمبر 2000م، وبعد نقاش كبير حول هذا المشروع، طلب المجلس الأوروبي في كانون الأول/ ديسمبر 2001م، من المفوضية تقديم اقتراح معدل، وهو ما قامت به المفوضية في حزيران / يونيو 2002م. ولكن سرعان ما أوضحت مفاوضات الدول الأعضاء في مجلس الاتحاد الأوروبي عن مبادرة تلك الدول إلى انتقاد الاقتراحات المعدلة للتوجيه، وبعثت بأنّها طويلة وصعبة للغاية. وكانت مجالات النقاش الرئيسية تتمحور حول وضع قائمة دنيا مشتركة لبلدان المنشأ الآمنة، والأحكام المتعلقة بالبلدان الثالثة الآمنة، وقواعد الاحتجاز، وإجراءات الطعن فيها، والحق في المساعدة القانونية والتمثيل القانوني، والإجراءات في حالة الانسحاب الضمني للجوء أو التخلي عن وضعية اللجوء.

وفي 28 نيسان/أبريل 2004، بعد مفاوضات مطولة، وافق المجلس على إطار عام للاقتراح بشرط الاتفاق بين الدول الأعضاء على قائمة ملزمة قانوناً للبلدان الآمنة. ومع ذلك لم يتم التوصل إلى اتفاق بالإجماع بشأن هذه المسألة، وبالتالي وافق المجلس على نهج معدل في 19 تشرين الثاني/نوفمبر 2004م. وتم الاتفاق على تأجيل اعتماد القائمة إلى ما بعد اعتماد الاقتراح (بتصويت الأغلبية المؤهلة في المجلس وبعد التشاور مع البرلمان الأوروبي).

وفي 27 أيلول/ سبتمبر 2005م، صادق البرلمان الأوروبي على الاقتراح المعدل مرهوناً بـ 120/ تعديلًا، والتي عالجت العيوب الملحوظة في التوجيه، والمتمثلة على وجه الخصوص بالدعوة إلى مراعاة الالتزامات الدولية القائمة؛ المعالجة الفردية للتطبيقات؛ إمكانية المتقدمين لدحض افتراض أن بلد الإقامة أو العبور آمن؛ ضمانات الاحتجاز والاحتفاظ بقائمة بلدان المنشأ الآمنة المشتركة اختياريًا، واعتمادها عن طريق القرار المشترك، مع عدم وجود قوائم وطنية منفصلة.

تمثل الهدف الرئيسي من هذا التوجيه في وضع أُطرٍ دنيا للإجراءات على مستوى المجتمع المحلي للدول الأعضاء بشأن منح وضع اللاجئ وسحبه، بحيث ينطبق التوجيه فقط على الأشخاص من مواطني البلدان الثالثة والأشخاص عديمي الجنسية. (1)

يعد اعتماد توجيه إجراءات اللجوء بمثابة خطوة أخرى مهمة نحو تطوير نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) على النحو المطلوب في تامبيري عام 1999م. كما يعد هذا التوجيه الحكم الأخير من المرحلة الأولى من هذه العملية على النحو المنصوص عليه في معاهدة أمستردام، (2) والمتمثلة في وضع معايير وآليات مشتركة في خمسة مجالات رئيسية للجوء، في غضون خمس سنوات بعد بدء نفاذ المعاهدة. (3)

أخيراً في اجتماع حول العدل والشؤون الداخلية الذي انعقد بين 1-2 كانون الأول/ ديسمبر 2005، اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي التوجيه بشكل رسمي دون مزيد من المناقشات حوله. للمزيد انظر:

ECRE , ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, IN1/10/2006/EXT/JJ, P2.

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 1.

² - EC Treaty (Amsterdam Treaty), Title IV, Article 63.

³ - وكانت هذه المجالات الرئيسية الخمسة هي: 1- معايير وآليات لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب لجوء مقدم من أحد مواطني دولة ثالثة في إحدى الدول الأعضاء؛ 2- المعايير الدنيا لاستقبال طالبي اللجوء في الدول الأعضاء؛ 3- المعايير الدنيا فيما يتعلق بتأهيل مواطني البلدان الثالثة كلاجئين؛ 4- المعايير الدنيا للإجراءات في الدول الأعضاء لمنح أو سحب مركز اللاجئ؛ 5- والحد الأدنى من المعايير لتوفير الحماية المؤقتة للمشردين من بلدان ثالثة الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدانهم الأصليين والأشخاص الذين يحتاجون إلى حماية دولية بطريقة أخرى. انظر:

ECRE, Broken Promises-Forgotten Principles: An ECRE evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection-Tampere 1999-Brussels 2004. AD4/06/2004/EXT/PC, p7.& See: EC Treaty (Amsterdam Treaty), Title IV, Article 63.

تتطبق أحكام هذا التوجيه على رعايا الدول الثالثة والأشخاص عديمي الجنسية، أي أنه يقصر تعريف اللاجئ فقط على تلك الفئتين فقط، ولم ينص صراحة على حالة الحماية الفرعية كما هو الحال في توجيه التأهيل، واستثنى التوجيه مواطني الاتحاد الأوروبي من التعريف والخضوع لأحكامه.⁽¹⁾

يحتوي التوجيه على قواعد بشأن كامل عملية طلب اللجوء: بدءاً من كيفية تقديم الطلب، وكيفية دراسته، ومساعدة طالبي اللجوء، وكيفية الطعن، وما إذا كان الاستئناف سيسمح للشخص بالبقاء في الإقليم، والإجراء الواجب اتخاذه في حالة هروب مقدم الطلب، وكيفية التعامل مع الطلبات المتكررة.⁽²⁾

تتطبق أحكام التوجيه على جميع طلبات اللجوء المقدمة في إقليم أي من الدول الأعضاء، بما في ذلك الطلبات المقدمة عند الحدود أو في مناطق العبور، ويطبق كذلك على سحب مركز اللاجئ.⁽³⁾

وأوجب التوجيه على الدول الأعضاء التي تستخدم أو تطبق إجراءً يتم فيه فحص طلبات اللجوء، كطلبات على أساس اتفاقية جنيف أو طلبات لأنواع أخرى من الحماية الدولية، المقدمة بموجب الظروف المحددة في المادة 15/ من توجيه التأهيل EC / 83/2004 الخاصة بالضرر الجسيم، فإنه يجب على تلك الدول أن تطبق هذا التوجيه طوال إجراءاتهم.⁽⁴⁾ أي أنه يتطلب من الدول الأعضاء تطبيق إجراء واحد يتم فيه فحص كل من الأهلية للحصول على مركز اللاجئ وحالة الحماية الفرعية. وهذا يعكس الوضع الحالي في جميع

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 2 & Art 3(2).

² - European Commission 'Factsheet: A Common European Asylum System' (2014), p 4.

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 3(1).

⁴ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 3 (3).

الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، باستثناء أيرلندا التي انسحبت من التوجيه وبالتالي فهي غير ملزمة بهذا الحكم.⁽¹⁾

والإجراء الواحد هو الحالة التي تطبق فيها الدولة الإجراء نفسه مع الضمانات الدنيا ذاتها لتحديد ما إذا كان مقدمي الطلبات مؤهلين للحماية بموجب اتفاقية جنيف لعام 1951 أو للحماية الفرعية أو التكميلية لأسباب دولية لحقوق الإنسان. حيث تكمن مصلحة الدول الأعضاء وطالبي اللجوء في تطبيق إجراء واحد.⁽²⁾

ووفقاً للتوجيه؛ فإنه يتعين على الدول الأعضاء تعيين سلطة محددة مسؤولة عن فحص الطلبات.⁽³⁾ وعادة ما تكون هذه السلطة هيئة إدارية متخصصة في فحص طلبات اللجوء، ولكن قد تشارك سلطات أخرى في بعض الإجراءات، كإجراءات الحدود كما هو الحال في فرنسا، أو في بعض الحالات المحددة، مثل حالات الأمن القومي كما في بلغاريا، وحالات تحديد البلدان الأوروبية الآمنة، كما هو الحال في الدنمارك.⁽⁴⁾

ويرى (ECRE) أن هذه الضمانات الإجرائية إذا طبقت بطريقة غير التي أنشأت لها، سيؤدي إلى أن يتعامل طالب اللجوء مع موظفين غير مدربين، يفقدون إلى الخبرة، وغير متخصصين في الأمور المعقدة الناشئة في قضايا

¹ - ECRE , ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 , op.cit.p6.

² - Ibid.

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 4 (1).

⁴ -European Commission, **Report from the Commission to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC OF 1 December 2005, on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status**, Brussels, COM(2010) 465 final, p2.

اللجوء، وبالتالي تمثل خطراً جسيماً في اتخاذ قرارات معيبة وانتهاك لمبدأ عدم الإعادة القسرية، وعدم الامتثال للمتطلبات الواردة في أحكام اللجوء الأخرى، وخاصة في توجيه التأهيل. وعليه لا يمكن القيام بذلك إلا من قبل موظفين مدربين تدريباً جيداً على مسائل اللجوء ولديهم خبرة في التعامل مع المصابين بصدمات نفسية. (1)

كما يرى (ECRE) بالإضافة إلى ذلك أن حرس الحدود يجب ألا يكون لهم دور في معالجة الطلبات، ولكن يجب أن يتحملوا فقط مسؤولية تسجيل الطلبات المقدمة على الحدود، وإحالتها إلى السلطة المختصة. (2)

وكما هو الحال في توجيهات اللجوء السابقة، تسمح المادة 5/ من توجيه الإجراءات للدول الأعضاء بإدخال أو الحفاظ على معايير أكثر ملائمة بشأن إجراءات منح وضع اللاجئين وسحبها، بقدر ما تكون تلك المعايير متوافقة مع هذا التوجيه. وبهذا الحكم تشجيع للدول الأعضاء التي لديها معايير أعلى على الحفاظ عليها أو تحسينها بدلاً من خفضها، وتلك التي تقدم تشريعات لتوفير معايير أعلى. (3)

وبشكل عام تضمن توجيه إجراءات اللجوء الأحكام التالية:

أولاً: المبادئ الأساسية لإجراءات اللجوء:

1- الوصول إلى الإجراءات:

وفقاً لهذا المبدأ فإنه يُطلب من الدول الأعضاء توفير الحق في طلب اللجوء والتأكد من أن السلطات المختصة قادرة على تسهيل الوصول إلى

¹ - ECRE , ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 , op.cit.p7.

² - Ibid.

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 5.

الإجراء للأشخاص الذين يرغبون في تقديم الطلب. (1)

وفي حين أن جميع الدول الأعضاء تنص رسمياً على الحق في طلب اللجوء، إلا أن القوانين الداخلية لتلك الدول تتباين في تطبيق هذا المبدأ. ففي بعض الدول الأعضاء تكون سلطات إنفاذ القانون عادةً كالشرطة أو حرس الحدود هي المسؤولة لتلقي طلبات اللجوء كما هو الحال في إيطاليا واليونان وفرنسا وبلغاريا وقبرص وفنلندا وبولندا. وفي حالات أخرى يجب تقديم الطلب في مكان محدد كمراكز الاستقبال، أو مقر السلطة المحددة، كما هو الحال في النمسا والمملكة المتحدة والدنمارك، وجمهورية التشيك، وهنغاريا. (2)

وأتاح المبدأ للدول الأعضاء أن تشترط تقديم طلبات اللجوء بشكل شخصي، أو بالنيابة كما هو الحال بالنسبة لطالب اللجوء المحتجز، فيكون تقديم الطلبات من قبل ممثل قانوني نيابة عنه. (3) وتغطي الطلبات المقدمة من أولياء الأمور عموماً القصر المعالين، وسمحت بعض الدول الأعضاء إمكانية تقديم طلب نيابة عن البالغين المعالين وذلك بهدف الحفاظ على وحدة الأسرة، كما هو الحال في فرنسا ومالطا وهنغاريا وقبرص. (4)

كما تختلف الفترات الزمنية - من دولة إلى أخرى - الخاصة باستكمال الإجراءات المتعلقة بتقديم الطلبات. فقد يستغرق الأمر من ثلاثة إلى خمسة

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 6.

² -European Commission, **Report from the Commission** to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC, op.cit. p3 .

³ - **ECRE** , ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 , op.cit.p7.

⁴ - European Commission, **Report from the Commission** to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC, op.cit. p3.

أشهر في مالطا أو /36/ يوماً في فرنسا، أو شهراً واحداً في هولندا، أو أسبوعين في قبرص.⁽¹⁾

2- البقاء في الدولة العضو إلى حين النظر في طلب اللجوء :

إن الحق في البقاء في الدولة العضو في انتظار نتائج إجراءات الفحص التمهيدي معترف به عمومًا في التشريعات الوطنية للدول الأعضاء، إلا أن البقاء في الإقليم لا يشكل حقًا لصاحب الطلب في الحصول على تصريح إقامة.⁽²⁾ وفي عدد من الدول الأعضاء لا يمكن تسليم طالب لجوء إلى بلد المنشأ إلا بعد اتخاذ قرار سلبي بشأن طلب لجوئه، أي في حالة رفض الطلب، كما هو الحال في اليونان وفنلندا وهنغاريا والمملكة المتحدة.⁽³⁾

ونصت الفقرة (2) من المادة /7/ من توجيه الإجراءات على استثناء من هذا الحق، والمتمثل في حالات الطلبات اللاحقة، وفقًا للمادتين /32/ و /34/. ويرى (ECRE) أن هذا الاستثناء قد يؤدي إلى خطر الإعادة القسرية.⁽⁴⁾

3- متطلبات فحص الطلبات ومتطلبات القرار من قبل السلطة الحاكمة:

وفقًا لهذا المبدأ تضمن الدول الأعضاء عدم رفض طلبات اللجوء أو استبعادها من الفحص لمجرد أنها لم تقدم في أسرع وقت ممكن.⁽⁵⁾ والدول

¹ - European Commission, **Report from the Commission** to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC, op.cit. p3.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 7.

³ - European Commission, **Report from the Commission** to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC, op.cit. p3.

⁴ - **ECRE** , ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 , op.cit.p9.

⁵ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 8(1).

الأعضاء عموماً تمتثل لهذا المبدأ. ومع ذلك تجعل **فنلندا ومالطا** تقديم طلب في مرحلة لاحقة خاضعاً لشروط معينة، في حين يتعين على الأشخاص المحتجزين في **فرنسا وجمهورية التشيك** تقديم طلب في غضون (5 إلى 7) أيام متتالية من لحظة إبلاغهم بهذا الحق. (1)

كما يفرض هذا المبدأ على الدول الأعضاء ضمان اتخاذ القرارات من قبل السلطة المختصة بشأن طلبات اللجوء بعد فحص مناسب. ووفقاً للتوجيه؛ يجب فحص الطلبات بشكل فردي وموضوعي ونزيه من قبل موظفي اللجوء المختصين، وعلى أساس معلومات دقيقة وحديثة عن بلد المنشأ. (2) وعلى الصعيد العملي قامت كل من **إيطاليا والدانيمارك وهنغاريا ورومانيا وإيرلندا والمملكة المتحدة** بنقل هذه المعايير بوضوح وتفاصيل كافية. بينما أشارت القواعد الوطنية في الدول الأعضاء الأخرى إلى تلك المعايير بشكل ضمني فقط. (3)

تطلب الدول الأعضاء عموماً من السلطات اتخاذ القرارات بشأن الطلبات كتابة، والإشارة إلى أسباب الرفض في الواقع وفي القانون وإعطاء معلومات حول كيفية الطعن في القرار. (4)

ثانياً: الضمانات لمقدمي طلبات اللجوء والالتزامات المفروضة عليهم

نص التوجيه على أنه يجب على الدول الأعضاء ضمان أن يتمتع جميع طالبي اللجوء بالضمانات التالية:

¹ - European Commission, **Report from the Commission** to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC, op.cit. p4.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 8(2).

³ - European Commission, **Report from the Commission** to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC, op.cit. p4.

⁴ - Ibid. & COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 9.

- (1) إبلاغ طالبي اللجوء بلغة يفهمونها بشكل جيد فيما يخص طبيعة الإجراء الواجب إتباعه، وبحقوقهم والتزاماتهم أثناء الإجراء، والعواقب المحتملة لعدم الامتثال لالتزاماتهم وعدم تعاونهم السلطات المختصة. كما يجب إبلاغهم بالإطار الزمني، وكذلك الوسائل المتاحة لهم للوفاء بالالتزام بتقديم العناصر على النحو المشار إليه في المادة 4/ من توجيه التأهيل EC/83/2004. ⁽¹⁾ كما يجب تقديم هذه المعلومات في الوقت المناسب لتمكينهم من ممارسة الحقوق المضمنة في هذا التوجيه والامتثال للالتزامات المفروضة عليهم؛
- (2) ضمان حصول طالبي اللجوء على خدمات مترجم فوري لتقديم قضيتهم إلى السلطات المختصة عند الضرورة؛
- (3) لا يجوز حرمان طالبي اللجوء من الاتصال بالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)، أو مع أي منظمة أخرى تعمل نيابة عن المفوضية في إقليم الدولة العضو بموجب اتفاق مع تلك الدولة العضو؛
- (4) إخطار طالب اللجوء أو ممثله القانوني في وقت معقول بقرار السلطة المختصة في طلب اللجوء؛

¹ - تنص المادة الرابعة من توجيه التأهيل EC / 83/2004 على: "

1. قد ترى الدول الأعضاء أنه من واجب مقدم الطلب أن يقدم في أقرب وقت ممكن جميع العناصر اللازمة لإثبات طلب الحماية الدولية. وبالتعاون مع مقدم الطلب فإن من واجب الدولة العضو تقييم العناصر ذات الصلة من الطلب.

2. تتكون العناصر المشار إليها في الفقرة 1 من بيانات مقدم الطلب وجميع الوثائق الموجودة تحت تصرف مقدم الطلب فيما يتعلق بسن مقدم الطلب وخلفيته، بما في ذلك الأقرباء ذوو الصلة والهوية وجنسية (الدول) والبلد (البلدان) والمكان (الأماكن) الإقامة السابقة وطلبات اللجوء السابقة وطرق السفر ووثائق الهوية والسفر وأسباب التقدم بطلب للحصول على الحماية الدولية.

(5) إبلاغ طالبي اللجوء بنتيجة القرار الصادر عن السلطة الحاكمة بلغة يفهمونها بشكل معقول عندما لا يتم مساعدتهم أو تمثيلهم بواسطة مستشار قانوني، وعندما تكون المساعدة القانونية المجانية غير متوفرة. ويجب أن تتضمن المعلومات المقدمة معلومات حول كيفية الطعن في القرار الصادر بالرفض؛⁽¹⁾

(6) إذا كان طالب اللجوء قاصراً غير مصحوب بذويه فإن الدول تضمن له مقابلة شخصية بشأن طلبه، وأن هذه المقابلة يجريها شخص لديه المعرفة اللازمة بالاحتياجات الخاصة للقصر، ويلتزم هذا الشخص بإعداد القرار من قبل السلطة الحاكمة بشأن تطبيق القاصر غير المصحوب.⁽²⁾

كما تضمن توجيه الإجراءات مجموعة من الالتزامات التي يجب على طالبي اللجوء التقيد بها وهي:

- (1) إبلاغ السلطات المختصة أو الممثل أمامهم شخصياً دون تأخير أو في الوقت المحدد من الدول الأعضاء؛
- (2) تسليم المستندات التي بحوزتهم المتعلقة بفحص الطلب مثل جوازات سفرهم؛
- (3) إبلاغ السلطات المختصة بمكان إقامتهم أو عنوانهم الحالي وبأي تغييرات في أقرب وقت ممكن؛
- (4) عدم امتناع مقدم الطلب عن تفتيشه أو تفتيش الأشياء التي يحملها معه من قبل السلطات المختصة إذا رأت ضرورة هذا الإجراء؛

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 10.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 17.

(5) يجوز للسلطات المختصة التقاط صورة لمقدم الطلب، كما يجوز للسلطات المختصة تسجيل البيانات الشفوية لمقدم الطلب، شريطة أن يكون قد تم إخطاره بذلك مسبقاً. (1)

ثالثاً: إجراء فحص طلب اللجوء :

يتطلب التوجيه من الدول الأعضاء إكمال إجراء فحص الطلب في أقرب وقت ممكن وفقاً للمبادئ والضمانات الأساسية المعتمدة، كما يتطلب التوجيه من الدول الأعضاء أن تضمن لمقدم الطلب أنه في حال تعذر اتخاذ قرار في غضون ستة أشهر بشأن طلبه إما إبلاغه بالتأخير؛ أو يتلقي - بناءً على طلبه - معلومات عن الإطار الزمني الذي يُتوقع في غضون اتخاذ قرار بشأن طلبه. (2) وحدد التوجيه أن طلب اللجوء يعتبر لا أساس له من الصحة إذا كان مقدم الطلب من بلد منشأ آمن، أو لأن الدولة التي ليست دولة عضو تعتبر دولة ثالثة آمنة لمقدم الطلب. (3)

رابعاً: الإجراءات الخاصة بسحب مركز اللاجئ:

تنشئ المادة 37/ من التوجيه التزاماً على الدول بأن تنص على فحص لسحب وضع اللاجئ لفرد معين عند ظهور عناصر أو نتائج جديدة تشير إلى وجود أسباب لإعادة النظر في "صحتها". (4)

وقد فرضت المادة 38/ ضمانات على الدول الأعضاء من أجل تنفيذ هذا الإجراء تمثلت بما يلي :

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 11.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 23(1)(2).

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 23(4)/C.

⁴ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 37.

1. تضمن الدول الأعضاء بأن يتمتع الشخص في حالة نظر السلطة المختصة في سحب وضعه كلاجئ - سواء أكان مواطن بلد ثالث أو شخص عديم الجنسية - بالضمانات التالية:

- إبلاغه كتابيًا بأن السلطة المختصة تعيد النظر في أهليته للحصول على مركز اللاجئ وأسباب إعادة النظر في ذلك؛
- أن تتاح له الفرصة لتقديم بيان مكتوب في مقابلة شخصية يوضح فيه الأسباب لعدم وجوب سحب وضعه كلاجئ؛
- أن تكون السلطة المختصة قادرة على الحصول على معلومات دقيقة وحديثة من مصادر مختلفة - كمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين - فيما يتعلق بالوضع العام السائد في بلدان منشأ الأشخاص المعنيين.

2. تضمن الدول الأعضاء أن قرار السلطة المختصة بسحب وضع اللاجئ هو قرار كتابي، ويجب ذكر الأسباب في الواقع وفي القانون في قرار السحب، ويجب تقديم المعلومات حول كيفية الطعن في القرار كتابةً.⁽¹⁾

خامساً: قواعد أخرى تضمنها توجيه الإجراءات:

تضمن توجيه الإجراءات قواعد خاصة بالمقابلة الشخصية، حيث يجب على السلطة المختصة قبل اتخاذ القرار بمنح اللجوء أو سحبه أن تمنح طالب اللجوء فرصة إجراء مقابلة شخصية بشأن طلبه مع شخص مختص بموجب القانون الوطني لإجراء مثل هذه المقابلة.⁽²⁾ وعادة ما تتم المقابلة الشخصية دون حضور أفراد الأسرة ما لم ترى السلطة المختصة أنه من الضروري لإجراء

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 38.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 12.

الفحص حضور أفراد الأسرة الآخرين. كما يجب أن تحاط إجراءات المقابلة الشخصية بالسرية. ⁽¹⁾ كما تضمن الدول الأعضاء إعداد تقرير مكتوب عن كل مقابلة شخصية، تحتوي على الأقل على المعلومات الأساسية المتعلقة بالطلب، كما قدمها مقدم الطلب. ويجب على الدول الأعضاء ضمان وصول المتقدمين في الوقت المناسب إلى تقرير المقابلة الشخصية. ⁽²⁾

كما تضمن التوجيه قواعد خاصة بالاحتجاز، فلا يجوز للدول الأعضاء أن تحتجز أي شخص لكونه طالب لجوء. وعندما يكون مقدم طلب اللجوء رهن الاحتجاز، فإنه يتعين على الدول الأعضاء أن تتأكد من إمكانية المراجعة القضائية السريعة له. ⁽³⁾

وتضمن التوجيه أيضاً أحكاماً خاصة بالبلدان الثالثة الآمنة، وآلية اعتماد قائمة الحد الأدنى المشتركة للبلدان الثالثة التي تعتبر بلدان منشأ آمنة. ⁽⁴⁾

وتضمن التوجيه أحكاماً خاصة بإجراءات الاستئناف، بحيث تضمن الدول الأعضاء حق طالبي اللجوء في محاكمة عادلة أمام محكمة أو هيئة قضائية. ⁽⁵⁾

الفرع الثاني: لائحة يوروداك Eurodac

تعد وثائق السفر وهوية مقدمي طلبات اللجوء إحدى أهم المستندات التي يعتمد عليها نظام دبلن اعتماداً كبيراً من أجل تحديد الدولة العضو المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء المقدم. ومع ذلك، فإن العديد من مقدمي الطلبات قد

¹ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 13(1)(2).

² - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 14.

³ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 18.

⁴ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 27 – 31.

⁵ - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 39.

وصلوا دون أوراقٍ أو وثائق، وحتى بالنسبة لمن وصل وكانت بحوزته تلك الوثائق فإنه كان لديهم حافز لإتلافها.⁽¹⁾

وبدون وجود قاعدة بيانات مركزية فوق وطنية تحتوي على معلومات شخصية عن طالبي اللجوء، فإن الدول الأعضاء ستواجه صعوبات في إثبات هوية طالبي اللجوء، والأشخاص المحتجزين عند الحدود، وفي مناطق العبور الذين عبروا الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي بشكل غير قانوني. لذا كان من الضروري إنشاء نظام حاسوبي يتعرف ويحدد الهوية الدقيقة لطالبي اللجوء عن طريق بصمات الأصابع، وكان من الضروري أيضاً إعداد نظام لمقارنة بيانات بصمات الأصابع الخاصة بهم.⁽²⁾

تحقيقاً لهذا الغرض، اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي لائحة (Eurodac) في عام 2000م،⁽³⁾ التي تُنشئ النظام الأوروبي للتعرف على بصمات الأصابع (Eurodac) الذي يقوم بتشغيل قاعدة بيانات مركزية محوسبة لبيانات بصمات الأصابع، بما فيها وسائل النقل الإلكترونية بين الدول الأعضاء وقاعدة البيانات المركزية، بهدف المساعدة في تحديد الدولة المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء، وفقاً للآلية والمعايير التي حددتها "اتفاقية دبلن"، ومن أجل معالجة المشاكل المتعلقة بالمعلومات والأدلة لطالبي اللجوء.⁽⁴⁾ وبمساعدة

¹ - Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States', Op.cit,p13.

² - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Preamble, para4& 5.

³ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L 316/180

⁴ - Chris Jones, statewatch , **Analysis 11 Years of Eurodac**, No date, p1.

قاعدة البيانات هذه سيكون من الأسهل إثبات ما إذا كان مقدم طلب اللجوء قد قدّم بالفعل طلبًا في دولة عضو أخرى أو عبر حدودًا خارجية معينة، وبالتالي تعد (Eurodac) أداة مهمة في تطوير نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) الذي طالب به المجلس الأوروبي في اجتماعه في تامبيري، في تشرين الأول/أكتوبر عام 1999م.⁽¹⁾

دخلت اللائحة حيز النفاذ بعد أن اتخذت جميع الدول الأعضاء الترتيبات التقنية اللازمة لوضع النظام موضع التنفيذ⁽²⁾. وقد وضع هذا النظام في صيغته النهائية في عام 2003م، وهو نفس العام الذي استُعيض فيه عن اتفاقية دبلن بلائحة دبلن الثانية (Dublin II).

أولاً: أركان نظام Eurodac :

يقوم نظام Eurodac على ثلاثة أركان:

الركن الأول: الوحدة المركزية التي تكون مسؤولة عن تشغيل قاعدة البيانات المركزية نيابة عن الدول الأعضاء. ويجب أن تكون الوحدة المركزية مزودة بنظام التعرف على بصمات الأصابع المحوسبة.⁽³⁾ وكانت الوحدة المركزية في البداية تديرها المفوضية الأوروبية، أما الآن تدار من قبل وكالة الاتحاد الأوروبي لأنظمة تكنولوجيا المعلومات واسعة النطاق، والوحدة الوطنية في كل دولة عضو من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والبنية التحتية لنقل البيانات بين الوحدات الوطنية والوحدة المركزية.⁽⁴⁾

¹ - European Commission, 'Identification of asylum seekers – EURODAC operational tomorrow', Brussels, 14 January 2003, p1.

² - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Article 27.

³ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article 3.

⁴ - Chris Jones, statewatch , **Analysis 11 Years of Eurodac**, Op.cit , p2.

وعليه، يتعين على الدول الأعضاء أن تأخذ على الفور بصمات أصابع كل طالب لجوء وكل أجنبي يُقبض عليه يحاول دخول أو عبور الحدود الخارجية لدولة عضو بطريقة غير قانونية وكان عمره لا يقل عن أربعة عشر عاماً.⁽¹⁾

كما يتوجب على الوحدة المركزية أن تضع إحصائيات عن عملها كل ثلاثة أشهر مع الإشارة إلى:

- ✓ مجموع عدد البيانات المنقولة عن طالبي اللجوء والأشخاص المشار إليهم في المادتين 8 (1) و 11 (1)؛⁽²⁾
- ✓ عدد "ضربات اليوروداك" لمقدمي طلبات اللجوء الذين تقدموا بطلب لجوء في دولة عضو أخرى؛
- ✓ عدد "ضربات اليوروداك" للأشخاص المشار إليهم في المادة 8 (1) الذين تقدموا بعد ذلك بطلب للجوء؛

¹ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Preamble, para6.

² - تنص الفقرة (1) من المادة الثامنة من لائحة Eurodac أن: "على كل دولة عضو وفقاً للضمانات المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان واتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل، أن تأخذ بصمات أصابع كل أجنبي من الأجانب الذي لا يقل عمره عن 14 عاماً، والذي يتم القبض عليه من قبل سلطات الرقابة المختصة فيما يتعلق بالعبور غير النظامي عن طريق البر أو البحر أو الجو لحدود تلك الدولة العضو التي جاءت من دولة ثالثة ولم يتم إرجاعها".

كما تنص الفقرة (1) من المادة الحادية عشرة على ما يلي: "بهدف التحقق مما إذا كان الأجنبي الموجود في إقليمها قد تقدم بطلب لجوء في دولة عضو أخرى من قبل، يجوز لكل دولة عضو أن ترسل إلى الوحدة المركزية بيانات لبصمات الأصابع تتعلق ببصمات الأصابع التي ربما تكون قد استلمتها من هذا الأجنبي الذي لا يقل عمره عن 14 عاماً مع الرقم المرجعي الذي تستخدمه تلك الدولة العضو....".

- ✓ عدد "ضربات اليوروداك" للأشخاص المشار إليهم في المادة 11 (1) الذين سبق لهم تقديم طلب للجوء في دولة عضو أخرى؛
- ✓ عدد بيانات البصمات التي طلبتها الوحدة المركزية مرة ثانية من الدول الأعضاء الأصلية لأن بيانات البصمة التي تم نقلها في الأصل لم تكن قابلة للمقارنة باستخدام نظام التعرف على بصمات الأصابع المحوسب.⁽¹⁾

وفي نهاية كل عام يتم إنشاء بيانات إحصائية في شكل تجميع للإحصائيات الفصلية التي تم إعدادها منذ بداية أنشطة (Eurodac). كما يجب أن تحتوي الإحصائيات على تفاصيل البيانات لكل دولة عضو.⁽²⁾

يقوم نظام (Eurodac) على السرية، وتعد حماية البيانات عاملاً رئيسياً أيضاً في نجاح تشغيل (Eurodac)، وبالتالي من أجل التطبيق الأمثل لنظام دبلن.⁽³⁾ وعليه يجب أن تحتفظ الوحدة المركزية بسجلات لجميع عمليات معالجة البيانات داخل الوحدة المركزية. ويجب أن توضح هذه السجلات الغرض من الوصول، والتاريخ، والوقت، والبيانات المرسل، والبيانات المستخدمة في الاستجواب، واسم كل من الوحدة التي تقوم بوضع أو استرجاع البيانات والأشخاص المسؤولين. ولا يجوز استخدام هذه السجلات إلا لرصد حماية البيانات لمقبولية معالجة البيانات وكذلك لضمان أمن البيانات، ويجب حماية السجلات من خلال التدابير المناسبة ضد الوصول غير المصرح به

¹-COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article3. para3.

²-COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article3.para3.

³ - EDPS, **Coordinated Supervision of Eurodac Activity Report 2010-2011**, Secretariat of the Eurodac Supervision Coordination Group, Brussels, May 2012, p2.

ومحوها بعد فترة عامٍ واحدٍ، ما لم تكن مطلوبة لإجراءات الرصد التي بدأت بالفعل.⁽¹⁾

وعلى الدول الأعضاء أن تضمن نقل بيانات البصمات بجودة مناسبة، لغرض المقارنة عن طريق نظام التعرف على بصمات الأصابع المحوسب، بالقدر اللازم لضمان أن نتائج المقارنة من قبل الوحدة المركزية تصل إلى مستوى عالٍ جداً من الدقة. وبالتالي يجب على الوحدة المركزية تحديد الجودة المناسبة لبيانات بصمات الأصابع المرسله، ويترتب عليها، في أقرب وقت ممكن، التحقق من جودة بيانات البصمة المرسله.⁽²⁾

وعليه؛ تقوم الوحدة المركزية بإجراء مقارنات بترتيب وصول الطلبات، ويجب التعامل مع كل طلب خلال فترة أقصاها 24 ساعة. وفي حالة البيانات التي يتم إرسالها إلكترونياً، يجوز لدولة عضو، لأسباب مرتبطة بالقانون الوطني أن تطلب إجراء مقارنات عاجلة بشكل خاص في غضون ساعة واحدة، وعندما يتعذر احترام هذه الأوقات بسبب ظروف خارجة عن مسؤولية الوحدة المركزية، فإن الوحدة تقوم بمعالجة الطلب على سبيل الأولوية بمجرد توقف هذه الظروف. وفي مثل هذه الحالات تضع الوحدة المركزية معايير لضمان الأولوية لمعالجة الطلبات بالقدر اللازم لتشغيل الوحدة بكفاءة.⁽³⁾

الركن الثاني: قاعدة بيانات مركزية محوسبة تتم فيها معالجة البيانات الدقيقة بشأن نقل بيانات بصمات أصابع المتقدمين للحصول على اللجوء

¹ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article16.

² - COUNCIL REGULATION (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L316/1, Article3. اللائحة التنفيذية لليوروداك

³ - COUNCIL REGULATION (EC) No 407/2002. Article3.

وفئات الأجانب المشار إليها في المادة 8 (1) والمادة 11 (1) إلى الوحدة المركزية، وتسجيل بيانات بصمات الأصابع هذه وغيرها من البيانات ذات الصلة في قاعدة البيانات المركزية، وتخزينها، ومقارنتها ببيانات بصمات الأصابع الأخرى، ونقل نتائج هذه المقارنة، وحجب ومحو البيانات المسجلة. (1)

هذا يعني أن جميع الدول الأعضاء المشاركة بنظام (Eurodac) ملزمة باتخاذ بصمات جميع أصابع كل طالب لجوء لا يقل عمره عن 14 عامًا، لكي يتم نقلها إلى قاعدة بيانات الوحدة المركزية وتخزينها لمدة عشر سنوات، بينما يتم تسجيل بيانات الأجانب في الحدود المركزية لمدة عامين. (2)

وأهم البيانات المراد تخزينها ما يلي:

- دولة المنشأ العضو، ومكان وتاريخ طلب اللجوء؛
- الجنس؛
- الرقم المرجعي الذي تستخدمه دولة المنشأ العضو؛
- التاريخ الذي تم فيه أخذ بصمات الأصابع؛
- التاريخ الذي تم فيه نقل البيانات إلى الوحدة المركزية؛
- التاريخ الذي تم فيه إدخال البيانات في قاعدة البيانات المركزية؛
- التفاصيل المتعلقة بمستلم/مستلمي البيانات المرسلة، وتاريخ/تواريخ الإرسال. (3)

¹ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Preamble, para7.

² - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article 6 & 10.

³ -. Chris Jones, statewatch , **Analysis 11 Years of Eurodac**, Op.cit , p2. & See: COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article5.

الركن الثالث: ويتمثل في وسائل نقل البيانات بين الدول الأعضاء في الـ (Eurodac) وقاعدة البيانات المركزية.

ثانياً: آلية عمل نظام Eurodac

يعمل نظام (Eurodac) على جمع بصمات الأصابع العشرة من جميع طالبي اللجوء والمهاجرين الذين لا يقل عمرهم عن 14 عاماً. (1) ثم تقدّم السلطات الوطنية النموذج الرقمي لبصمات الأصابع إلى الوحدة المركزية التي بدورها تخزن جميع البيانات التي سبق تقديمها. ثم يتم إجراء بحث لمقارنة جميع البيانات المخزنة مسبقاً مع البيانات المقدمة حديثاً من أجل العثور على تطابق البصمات، فإذا تم العثور على بصمة مطابقة فسيظهر البلد الذي يجب أن يكون مسؤولاً عن معالجة طلب الشخص ويمكن ترحيله إلى ذلك البلد. (2)

ويمكن نقل البيانات الموجودة لبصمات الأصابع إلى أي دولة عضو للتحقق من البلد الذي يجب أن يكون مسؤولاً عن النظر في طلب اللجوء لمواطن من دولة ثالثة وفقاً لقواعد دبلن. (3)

وتشمل البيانات المخزنة في قاعدة بيانات (Eurodac) بصمات الأصابع ونوع الجنس وتاريخ أخذ بصمات الأصابع ورقم مرجعي من قبل الدولة التي تقدم المعلومات. (4)

¹ - انظر المادة (9) من لائحة (Eurodac) الخاصة بتسجيل بيانات طالبي اللجوء، والمادة (14) الخاصة بإجراءات الأمن. للمزيد :

COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Article 9 & 14.

² - Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, Baltic Journal of European Studies, Tallinn University of Technology, 2015, p 111.

³ - Ibid.

⁴ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article 5 & 8.

وعلى الرغم من أن الشخص يظل "مجهولاً"، بمعنى أنه لا يوجد اسم أو مكان إقامة مدرج في قاعدة البيانات الخاصة به، إلا أن الرقم المرجعي للشخص مقدم الطلب يسمح بربط البيانات الموجودة في نظام (Eurodac) بشخص معين، وهذا هو أيضاً سبب في اعتبار المعلومات المخزنة في نظام (Eurodac)، بيانات شخصية.⁽¹⁾

ثالثاً: الأنظمة البيومترية وبصمات الأصابع

تتميز بصمات الأصابع التي يتم إدخالها في نظام (Eurodac) بخصائص القياس البيومتري، وهي خصائص بيولوجية إنسانية عالمية ثابتة وفريدة من نوعها لا تتغير بسهولة أو تتأثر بالشيخوخة أو المرض أو السلوك.⁽²⁾ هذا يعني أن الخاصية المميزة يجب أن تكون شيئاً يمكن العثور عليه عموماً في جميع البشر ولا تتغير على مدى فترة زمنية معينة، وهي فريدة من نوعها بما يكفي لتحديد شخص من شخص آخر، مما يعني عدم وجود احتمال شخصين بذات السمة.⁽³⁾

تساعد مقارنة الخصائص البيولوجية على تحديد هوية شخص ما أو التحقق منه دون الحاجة إلى التحدث إلى الشخص وتحديد ما إذا كان الشخص يقول الحقيقة بشأن هويته أم لا، لأنه بدون المستندات الصحيحة يمكن للناس تقديم أي هوية يريدون وسيكون من الصعب للغاية إثبات العكس. وهذه مشكلة خاصة في حالة طالبي اللجوء والمهاجرين لأنهم في كثير من الأحيان

¹ - Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, op.cit ,p 111.

² - **Thomas, R.** (2005), 'Biometrics, International Migrants and Human Rights,' *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, no. 4, pp. 377–411. <http://dx.doi.org/10.1163/157181605776293255>.

³ - - Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, op.cit ,p 111.

لا يملكون أي وثائق أثناء دخولهم إلى بلد جديد، أو أنهم يملكونها ثم قاموا عمداً بإتلافها، وإلا فلن يكون طالب اللجوء مؤهلاً للحصول على الحماية الدولية أو أن الشخص ليس لديه بطاقة هوية ضرورية لأنه فرّ من بلاده بسبب الخوف من الاضطهاد.⁽¹⁾

وعليه يمكن تعريف النظام البيومتري بأنه نظام تكنولوجي يستخدم علم المعادلات الخوارزمية والإحصائية لقياس العلاقات الرقمية والنسب المختلفة التي تظهر في أي كائن بيولوجي حي وأعضائه المختلفة.⁽²⁾

فالتكنولوجيا البيومترية تعتمد على المميزات الخاصة في الجسم، حيث تسمح التقنية البيومترية بتصوير مصادفات الطبيعة بشكل حسابي، وذلك باستغلال كل من نظريات علم الرياضيات وعلم الإحصاء. ويتم التعرف على تلك الصفات عبر الخبير الإلكتروني أو جهاز الكمبيوتر الذي يتعرف على بصمات الأصابع عبر المجسات المختلفة، مثل قارئ الخطوط الإلكتروني، أو الماسح الضوئي لبصمات الأصابع، أو ماسح العين والوجه، وعبر معادلات رياضية دقيقة ومعقدة، بحيث يقارن جهاز الكمبيوتر تلك المعلومات بالمعلومات المخزنة ليحدد ما إذا كانت تلك البصمات تتطابق معها.⁽³⁾

اليوروداك (Eurodac) قاعدة بيانات تستخدم الخصائص البيومترية لجعل إجراءات اللجوء أسهل وأسرع، ذلك أنها لا تتطلب سوى القليل من الجهد لنسخ بصمة الشخص ومسحها ضوئياً، وتكون النتائج أفضل إذا تم استخدام

¹ - Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, op.cit, p 113.

² - See: <https://www.techopedia.com/definition/26990/biometric-system>.

³ - يرجع أصل كلمة " بيومتري " إلى اللغة اليونانية، وتنقسم الكلمة إلى شطرين "بيو" وتعني الحياة، أما الشطر الثاني "م تريون" وتعني القياس. انظر:

<http://innoopedia.blogspot.com/2017/11/biometric-passport.html>.

الأصابع العشرة لقاعدة البيانات. حيث ثبت أن استخدام بصمات الأصابع في قواعد بيانات (Eurodac) وقرّ نتائج جيدة نسبياً حيث تتراوح معدلات الخطأ من (0.1) إلى (2) في المائة فقط.⁽¹⁾

كما أن استخدام الخصائص البيومترية في (Eurodac) يعد ضرورياً لتجنب المواقف التي يطلب فيها مواطن من دولة ثالثة اللجوء في بلد ما، ثم ينتقل إلى دولة عضو أخرى لأن الدولة الأولى لم توفر الحماية له، أو أن الشخص لم يعجبه المكوث في الدولة الأولى التي دخلها. ولذلك فمن خلال ما يعرف بـ"ضرب اليوروداك"⁽²⁾ لمطابقات بصمات الأصابع يتم تحديد المكان الذي عبر فيه طالب اللجوء الحدود الخارجية إلى الاتحاد الأوروبي ومكان إقامته قبل تقديم طلب اللجوء. كما تحدد قاعدة البيانات البلد الذي يجب أن يكون مسؤولاً عن الشخص مقدم الطلب، وبالتالي تجنب إرساله من بلد إلى آخر دون أن يدعي أي منهم المسؤولية عن ذلك الشخص.⁽³⁾

¹ - Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, op.cit, p 112.

² - ويحدث "ضرب" مطابقة في قاعدة بيانات يوروداك عند تقديم بيانات بصمات الأصابع المقدمة بعد تقديم طلب لجوء (أو بعد اعتقال شخص من أجل الإقامة أو الدخول غير القانوني) بيانات البيانات الموجودة بالفعل في نظام (Eurodac). ويشير الضرب إلى أن الفرد قد قدم بالفعل طلب لجوء أو دخل بشكل غير قانوني إلى أراضي الاتحاد الأوروبي. وقد تكون الزيارات إما أجنبية أو محلية: تحدث ضربات أجنبية ضد بيانات سبق أن سجلتها دولة عضو أخرى، في حين تحدث ضربات محلية ضد بيانات مقدمة من نفس الدولة العضو. للمزيد انظر:

European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA), Annual report on the 2013 activities of the Central Unit of Eurodac pursuant to Article 24(1) of Regulation (EC) No. 2725/2000 (Brussels: European Commission, 2013), www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/eulisa_report_eurodac_en.pdf.

³ - Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, op.cit, p 113.

وعلى الرغم من أن بصمات الأصابع سهلة الاستخدام، إلا أنه من الصعب استخدامها في المواقف التي يكون فيها الشخص إما متعمداً أو عن طريق الصدفة قد شوّه بصمات أصابعه، الأمر الذي يتطلب الاعتماد على الأنظمة البيومترية، كما هو الحال في قاعدة بيانات (Eurodac).⁽¹⁾

يمتاز النظام البيومتري بأن المعلومات التي يوفرها يمكن التعامل معها بذات الطريقة في كل أنحاء العالم. بعبارة أخرى يمكن أن يفهمها جميع المسؤولين عن النظام البيومتري بنفس المفهوم، والأهم من ذلك أن المعلومات مخزنة بواسطة أجهزة الكمبيوتر مما يسمح بالبحث السريع في قاعدة بيانات الآلاف من العينات، كما يعد استخدام الخصائص البيومترية ذا قيمة في مجالات مثل التحكم في الهوية والتحقق منها، والتي تجسدها المخاوف مثل الإرهاب واللجوء والهجرة وسرقة الهوية وانتحال الهوية.⁽²⁾

رابعاً: تقييم لائحة (Eurodac)

ظلت لائحة المجلس الأوروبي (EC) رقم 2000/2725 المؤرخة 11 كانون الأول/ ديسمبر 2000م، بشأن إنشاء "EURODAC" لمقارنة بصمات الأصابع من أجل التطبيق الفعال لاتفاقية دبلن سارية حتى يوليو 2015. حيث أقرت اللائحة أن قاعدة بيانات البصمات (Eurodac) ستساعد بشكل كبير في تطبيق اتفاقية دبلن، كما تسهل عملية تحديد هوية طالبي اللجوء.⁽³⁾

كما أقرت اللائحة أيضاً بأن تسجيل هذه البيانات والاحتفاظ بها ينتهك الحق في الخصوصية وحماية البيانات، وهذا هو السبب في ضرورة وضع

¹ - Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, op.cit, p 113.

² - Ibid.

³ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Preamble, para3 &4.

بعض الضمانات الكفيلة بحماية تلك البيانات (كتحديد فترة للاحتفاظ بالبيانات، وتحديد قواعد دقيقة لنقل البيانات).⁽¹⁾

إن نظام (Eurodac) يُستخدم - بالإضافة إلى مهمة الأساسية - لتحديد ما إذا كان قد تم إلقاء القبض على طالبي اللجوء من قبل سلطات دولة عضو عند العبور غير القانوني للحدود الخارجية، وللتأكد مما إذا كان الأجانب الموجودون بصورة غير قانونية في دولة عضو قد تقدموا بطلب للجوء في السابق.⁽²⁾

وفقاً لللائحة يتم مسح البيانات تلقائياً عند حصول طالب اللجوء على الجنسية، أو في حالة الأجانب عند حصولهم على تصريح إقامة أو جنسية أو مغادرة إقليم الدولة العضو،⁽³⁾ أما إذا تم الاعتراف بطلب لجوء كلاجئ فسيتم حظر بياناته في قاعدة البيانات المركزية أو محوها.⁽⁴⁾

طلبت لائحة (Eurodac) من الدول الأعضاء أن تنص في قوانينها الداخلية على نظام للعقوبات يُفرض على من يستخدم البيانات المسجلة في قاعدة البيانات المركزية بما يتعارض مع الغرض من (Eurodac).⁽⁵⁾

وقد نشرت المفوضية الأوروبية تقييماً لعمل (Eurodac) رأت فيه أن اللائحة يتم تطبيقها بطريقة مرضية بشكل عام، ومع ذلك وجه هذا التقرير انتقادات تمثلت بما يلي:

¹ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Preamble, para7-8-17.

² - Chris Jones, statewatch , **Analysis 11 Years of Eurodac**, Op.cit , p2.

³ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Article 6 & 7 & 10.

⁴ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Article 12.

⁵ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac', Preamble, para19.

حيث لاحظت المفوضية استمرار تأخر البصمات من قبل عدد من الدول الأعضاء. كما لاحظ التقرير أن لائحة (Eurodac) توفر حالياً فقط موعداً نهائياً غامضاً لنقل بصمات الأصابع، مما قد يؤدي إلى تأخير كبير في التطبيق. وتعد هذه مشكلة في نظام (Eurodac) لأن التأخير في الإرسال قد يؤدي إلى نتائج تتعارض مع مبادئ المسؤولية المنصوص عليها في لائحة دبلن.⁽¹⁾

كما أكد تقرير المفوضية على أن عدم وجود مرفق فعال للدول الأعضاء لإبلاغ بعضها البعض بحالة طالب اللجوء أدى إلى إدارة غير فعالة لحذف البيانات. وغالباً ما تكون الدول الأعضاء التي أدخلت بيانات عن شخص معين غير مدركة لقيام الدول الأعضاء من أصل آخر بحذف البيانات، وبالتالي لا تدرك أنه يتعين عليها حذف بياناتها المتعلقة بنفس الشخص. ونتيجة لذلك، فإن احترام مبدأ "عدم الاحتفاظ بالبيانات في شكل يسمح بتحديد موضوعات البيانات لفترة أطول مما هو ضروري للأغراض التي تم جمع البيانات من خلالها" لا يمكن بالتالي مراقبته بشكل كاف.⁽²⁾

ووفقاً لتحليل تقرير التقييم الصادر عن المفوضية الأوروبية، فإن التوصيف غير الواضح للسلطات الوطنية التي يمكنها الوصول إلى نظام (Eurodac)

¹ -Commission of European Communities, Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EC) No [...] [establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], 825/3, Brussels, COM(2008), p2-3.

² - Ibid.

يعيق دور المراقبة الذي تضطلع به المفوضية الأوروبية والمشرف الأوروبي لحماية البيانات (EDPS).⁽¹⁾

ومن الثغرات التي أشار إليها هذا التقرير أن إحصاءات (Eurodac) تكشف أن بعض الأشخاص الذين مُنحوا حق اللجوء بالفعل في دولة عضو يتقدمون مع ذلك بطلب لجوء مرة أخرى في دولة أخرى، وفي بعض الحالات في نفس الدولة العضو. ووفقاً لللائحة (Eurodac) المعمول بها، فإن هذه المعلومات غير متوفرة للدول الأعضاء التي تقدم بيانات مثل هذا الشخص عند إعادة تقديم الطلب. ونتيجة لذلك يمكن للأشخاص الذين يتمتعون بالفعل باللجوء في إحدى الدول الأعضاء التقدم بطلب مرة أخرى في دولة عضو ثانية، وهو ما يتعارض مع مبدأ وجود دولة عضو واحدة فقط مسؤولة عن دراسة طلب اللجوء.

وعليه فقد نشرت المفوضية أول مقترح لتعديل لائحة (Eurodac) في عام 2008 - وذلك في إطار خطة السياسة الأوروبية الخاصة باللجوء - بحيث تلغي اللائحة الجديدة بيانات اللاجئين المعترف بهم لتجنب وضع اللاجئين الذين يطلبون اللجوء في بلدان أخرى، وجعل القواعد المتعلقة بنقل البيانات ومحوها أكثر وضوحاً، وإدخال مزيد من المعلومات في النظام.⁽²⁾

كما تضمن الاقتراح تعديلات بشأن الفترات الزمنية ذات الصلة بنقل وتخزين ومحو البيانات، وتعديلات أخرى لجعل نظام (Eurodac) أكثر

¹ - Commission of European Communities, Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation, Op.cit , p2-3.

² - Ibid.

واقعية. وظلت فكرة الوصول إلى بيانات (Eurodac) من قبل سلطات إنفاذ القانون (هيئات الشرطة) في المجلس والبرلمان الأوروبي محل نقاش.⁽¹⁾

لابد أن ننوه هنا أن سلطات اللجوء تمكنت أيضاً من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بطلبات التأشيرة لطالبي اللجوء على النحو المنصوص عليه في دول شنغن بواسطة نظام معلومات التأشيرة الجديد (VIS)، في المراحل النهائية للتنفيذ. فقد تم إنشاء نظام معلومات التأشيرة (VIS) في عام 2008 من خلال "اللائحة رقم 2008/767 الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس في 9 تموز/ يوليو 2008م بشأن نظام معلومات التأشيرة (VIS) وتبادل البيانات بين الدول الأعضاء بشأن تأشيرات الإقامة."⁽²⁾

يقوم هذا النظام على تسجيل المعلومات لطالبي التأشيرة لتبادل المعلومات والبيانات بين الدول الأعضاء، وتحديد التأشيرات إلكترونياً والتشاور بشأنها، إذ يربط هذا النظام قنصليات الاتحاد الأوروبي خارج الاتحاد بجميع نقاط العبور الحدودية الخارجية لدول منطقة شنغن. كما يقوم نظام (VIS) بتسجيل البيانات البيومترية عن المتقدمين للحصول على تأشيرات للدول الأعضاء المشاركة، بالإضافة إلى بيانات عن أنواع التأشيرات الصادرة وتواريخ صلاحيتها. تتوفر بيانات بصمة (VIS) لمسؤولي اللجوء بغرض تحديد التطبيق المناسب لـ "التسلسل الهرمي للمعايير" في دبلن.⁽³⁾

¹ - Lehte Roots, the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination, op.cit ,p 113.

² -European commission," schengen information system (VISA)", 12-04-2014/14:35, Available at: <http://www.europa.eu/ctgs/home-affaires/whar-we-do/policies/borders-and-visas/visa information-system/index-en.html>.

³ - Ibid.

نتيجة لذلك، اقترحت المفوضية في عام 2009م، السماح لسلطات إنفاذ القانون (هيئات الشرطة) بالوصول إلى قاعدة بيانات (Eurodac) في ظل ظروف معينة (على سبيل المثال نظام معلومات التأشيرات)، مما يعني أن نطاق اللائحة سوف يتوسع إلى حد كبير، ولكن خلال المناقشات الأولية مع المجلس والبرلمان - من أجل الإسراع تطوير نظام اللجوء الأوروبي المشترك- تراجعت المفوضية عن هذه الفكرة واستبعدتها من اقتراحها التالي المقدم في عام 2010م، نتيجة لما يترتب عليها من انتهاك لمبدأ حماية خصوصية البيانات وقد رحب الكثير من المؤسسات بهذه الخطوة، لأن مسألة منح إمكانية الوصول إلى سلطات إنفاذ القانون لهذه البيانات الحساسة تعتبر مشكلة كبيرة⁽¹⁾.

لكن الواقع العملي أثبت أن هيئات الشرطة تستخدم بانتظام بيانات طالبي اللجوء في المسائل الجنائية، على الرغم من أن المفوضية قد أشارت إلى أنها تدرك أن عدد طالبي اللجوء المتورطين في جرائم إرهابية وغيرها من الجرائم الخطيرة يعتبر ضئيلاً للغاية، ولكن نظراً لأن خطورة الجرائم كبيرة جداً وتأثيرها الكبير على المجتمع، فإن هذه الخطوة لها ما يبررها⁽²⁾.

وهذا الأمر يؤدي إلى افتراض قوي بأن طالبي اللجوء لا يزال يُنظر إليهم على أنهم مجرمون وإرهابيون محتملون، وإلا فإن وصول سلطات إنفاذ القانون (هيئات الشرطة) لن يكون مسألة خلافية على الإطلاق.

¹ - Lehte Roots, the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination, op.cit ,p 113.

² - Ibid.

الفصل الثالث

طالبو اللجوء في ظل لائحتي دبلن II ودبلن III

تمثل الهدف الرئيسي لنظام دبلن في إنشاء آلية تسند على وجه السرعة مسؤولية معالجة طلب اللجوء الفردي إلى دولة عضو واحدة فقط، لذا فقد أثبت الواقع العملي أن نظام دبلن لم يكن مصمماً لتحقيق المساواة أو تقاسم أعباء اللجوء. وعليه تسعى لائحة دبلن II - من خلال إنشاء إطار قانوني لإسناد المسؤولية - إلى ضمان الوصول السريع إلى الحماية طالبي اللجوء، وإلى تثبيط إساءة استخدام نظام اللجوء من خلال منع مقدمي الطلبات من "ظاهرة تسوق اللجوء" لاختيار الدولة العضو التي لديها أفضل الإجراءات أو شروط الاستقبال. وتعد لائحة دبلن II - أو آلية كهذه - مرتكز أساسي في القانون الدولي لحماية اللاجئين طالما أن هناك أنظمة وطنية منفصلة للجوء موجودة داخل منطقة تفتقر إلى ضوابط الحدود الداخلية.

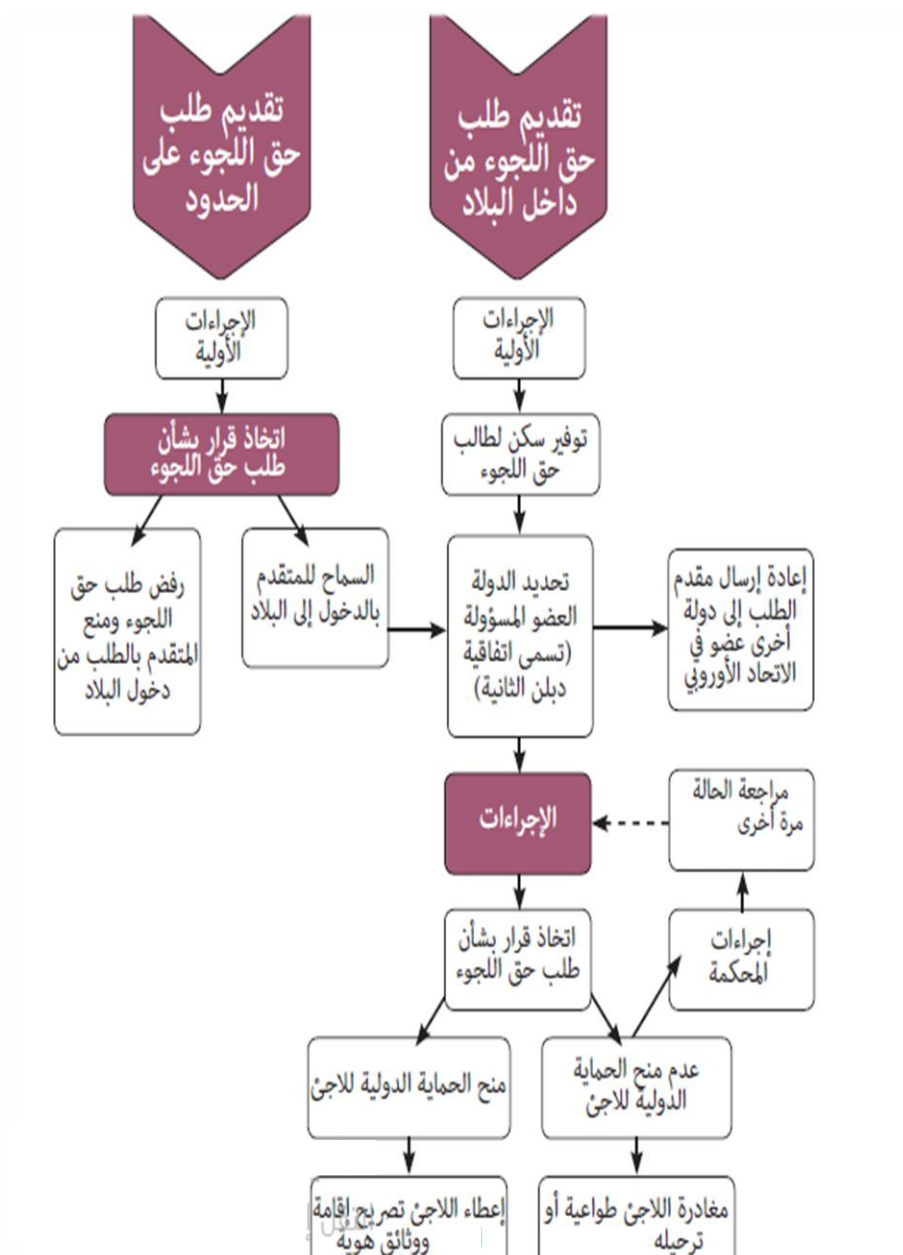
كما تسعى إعادة صياغة لائحة دبلن لعام 2013 إلى معالجة الثغرات التي أخذت على لائحة دبلن II من خلال توضيح كيفية تعيين دبلن للمسؤولية عن طلبات اللجوء، ومن خلال تشديد المواعيد النهائية، وإنشاء "آلية للإنذار المبكر والتأهب" لدعم الدول الأعضاء التي تتعرض أنظمة اللجوء فيها للضغط. والأهم من ذلك، أن إعادة صياغة لائحة دبلن II (المعروفة باسم دبلن III) تعترف بمسؤولية الدولة العضو المنقولة لضمان احترام حقوق مقدمي الطلبات عند الاستدلال المنطقي الذي تستخدمه المحاكم لوقف التحويلات إلى الدول الحدودية للاتحاد الأوروبي.

وعليه سنتناول بالبحث في هذا الفصل ما يلي:

المبحث الأول: التطور القانوني لنظام دبلن

المبحث الثاني: محاولات إصلاح نظام دبلن (دبلن III)

مخطط توضيحي عن آلية تقديم طلب لجوء وفق نظام دبلن



المبحث الأول

التطور القانوني لنظام دبلن

تعد لائحة دبلن الثانية حجر الأساس في نظام اللجوء الأوروبي المشترك (SEAS)، وقد حلت لائحة دبلن -المعروفة باسم Dublin II- محل اتفاقية دبلن في عام 2003م. وحافظت لائحة دبلن (Dublin II) بشكل أساسي على معايير تحديد المسؤولية بموجب اتفاقية دبلن، وأوضحت أن نظام دبلن يخضع بالكامل لإجراءات الحكومة في الاتحاد الأوروبي التي تطورت منذ توقيع الاتفاقية الأصلية.

وقد رافق اعتماد لائحة دبلن II وضع الصيغة النهائية للائحة Eurodac التي أنشأت قاعدة بيانات لتسجيل بصمات طالبي اللجوء للمساعدة في تنفيذ نظام دبلن. وانضمت جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى (Dublin II) باستثناء الدنمارك التي لا تلزم بقواعد الاتحاد الأوروبي للجوء، لكنها انضمت لأحكام لائحة Dublin II في نفس العام من خلال اتفاقية ثنائية.⁽¹⁾ كما انضمت لأحكام لائحة دبلن أعضاء منطقة شنغن في الاتحاد الأوروبي، فقد انضمت مملكة النرويج وأيسلندا في عام 2006م،⁽²⁾ كما انضمت سويسرا واللكسمبرغ وليختنشتاين⁽¹⁾ في عام 2008م.⁽²⁾

¹ - **COUNCIL DECISION** of 21 February 2006 on the conclusion of the **Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark** the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, **(2006/188/EC)**, Official Journal of the European Communities, L66/3.8, p 37.

² - **COUNCIL DECISION**, of 21 February 2006 on the conclusion of a Protocol to the Agreement between the European Community and the

المطلب الأول

لائحة دبلن الثانية (The Dublin II Regulation) ⁽³⁾

أوضحت التقرير الدولية أنه على الرغم مما وقّرتة اتفاقية دبلن من آلية لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب لجوء مقدم في إحدى الدول الأعضاء، إلا أنه يبدو أن هناك توافقاً واسع النطاق على أن تلك الاتفاقية لا تعمل كما كان مرجوً. حيث ذكرت المفوضية الأوروبية في ورقة عمل موظفيها والتي جاءت تحت عنوان "إعادة النظر في اتفاقية دبلن" أنه: "يبدو أن قلة من الدول الأعضاء تعتبر اتفاقية دبلن قد نجحت ولكن بشكل جزئي".⁽⁴⁾

Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway, (2006/167/EC), L57/15.

1 - إمارة ليختنشتاين أو تدعى ليشتنشتاين (Liechtenstein)، هي دولة أوروبية غير ساحلية تقع في جبال الألب في أوروبا الوسطى، تحدها من الغرب والجنوب سويسرا ومن الشرق النمسا، وتزيد مساحتها قليلاً عن 160 كم² وعاصمتها فادوز، ولغتها الرسمية الألمانية، ويعتبر نظام الحكم فيها ملكي دستوري.

2 - **COUNCIL DECISION** of 24 October 2008 on the conclusion of a Protocol between the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, (2009/487/EC), L161/6.

3 - **لا بد من الإشارة إلى أن هناك فرق بين اتفاقية دبلن** أو ما تعرف بدبلن الأول (Dublin Convention) المعتمدة من قبل الاتحاد الأوروبي عام 1990، وبين لائحة دبلن II (**Dublin II Regulation**) أو ما تعرف باسم دبلن الثاني المعتمدة في عام 2003.

4 - Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum

وقد رحبت المفوضية الأوروبية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) والمنظمات غير الحكومية (NGO) باستبدال اتفاقية دبلن بأداة مجتمعية جديدة، والتي تعد أحد أهداف معاهدة أمستردام، باعتبارها إمكانية لمعالجة أوجه القصور في الاتفاقية.⁽¹⁾

وبالفعل اعتمد المجلس الأوروبي في 18 شباط / فبراير عام 2003م، لائحة المجلس التي تحدد المعايير والآليات اللازمة لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء الذي قدمه أحد مواطني بلد ثالث، أو ما تعرف باسم لائحة دبلن الثانية (Dublin II Regulation)،⁽²⁾ التي حلت محل اتفاقية دبلن (Dublin Convention).

وقد طبقت اللائحة على طلبات اللجوء، حيث تولت دراسة الطلبات المقدمة بدءاً من 1 أيلول / سبتمبر 2003م داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وامتد نطاقها الإقليمي فيما بعد ليشمل أيسلندا والنرويج وليختشتاين وسويسرا.⁽³⁾ وعليه تشكل لائحة دبلن الثانية إلى جانب نظام يوروداك ولوائحه التنفيذية (نظام دبلن).

submitted in one of the Member States' (2000) Commission Staff Working Paper SEC(2000) 522,p1.

¹ - European Commission Staff Working Paper: **Evaluation of the Dublin Convention**, Op.cit,P1.

² - **COUNCIL REGULATION** (EC) No 343/2003 of 18 February 2003, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal of the European Union, L 50/1.

³ - Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 Laying Down Detailed Rules for the Application of Council Regulation (EC) No 343/2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National [2003] OJ L 222/03;

الفرع الأول: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء وآليات تخصيص المسؤولية

وفقاً لأحكام لائحة دبلن II

أولاً: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء :

تشبه أحكام لائحة دبلن II بشأن المسؤولية إلى حد بعيد تلك الواردة في اتفاقية دبلن، حيث تم الاستناد في كليهما إلى المبدأ الرئيسي الذي يقضي بأن تكون دولة واحدة فقط مسؤولة عن دراسة طلب اللجوء وأن هذه الدولة العضو ملزمة بذلك. (1)

ويتمثل الهدف الرئيسي للائحة دبلن الثانية في أمرين هما: ضمان الوصول السريع إلى المحتاجين للحماية، وتحسين كفاءة إجراءات اللجوء وخفض التكاليف للدول الأعضاء عن طريق منع طالبي اللجوء من تقديم طلبات متعددة. (2)

ولتحقيق ذلك حدد اللائحة تسلسل هرمي لمعايير ترتيب المسؤولية بالأولوية على الدول الأعضاء، والتي يمكن استخدامها بشكل خاص عندما يكون مقدم الطلب قد عبر أكثر من دولة عضو واحدة وذلك على النحو الآتي:

and Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 Laying Down Certain Rules to Implement Regulation (EC) No 2725/2000 Concerning the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention, 2002, Official Journal of the European Union L 62/01

¹ - **COUNCIL REGULATION** (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 3.1 & 16.1(b).

² - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, Op.cit, ,p4.

- ✓ الدولة العضو التي يكون فيها لمقدم الطلب أحد أفراد الأسرة الذي يجري النظر في طلبه للجوء أو الذي يعترف به كلاجئ (المادتان 7 و 8)؛
- ✓ الدولة العضو التي قدمت لمقدم الطلب وثيقة إقامة أو تأشيرة (المادة 9)؛
- ✓ الدولة العضو التي عُبِرت حدودها بصورة غير شرعية من قبل طالب اللجوء (المادة 10)؛
- ✓ الدولة العضو التي دخل فيها مواطن من بلد ثالث بصورة قانونية وحيثما تم التنازل عن الحاجة إلى تأشيرة (المادة 11)؛
- ✓ إذا لم يكن أي من المعايير السابقة قابلاً للتطبيق، فإن الدولة العضو الأولى التي أودع فيها طلب اللجوء هي التي تكون مسؤولة عن دراسة الطلب (المادة 13)؛
- ✓ أخيراً الدولة العضو المسؤولة عن أكبر عدد من أفراد الأسرة طالبي اللجوء، وفي حال عدم تحقق ذلك فإن المسؤولية تقع على عاتق الدولة العضو التي تشير المعايير إلى أنها المسؤولة عن فحص الطلب الأقدم، شريطة أن يؤدي تطبيق المعايير الأخرى إلى فصل أفراد الأسرة عن بعضهم (المادة 14) (1).

¹ - تنص المادة 14/ من لائحة دبلن الثانية على أنه " عندما يقدم العديد من أفراد الأسرة طلبات لجوء في نفس الدولة العضو في وقت واحد، أو في تواريخ قريبة بما فيه الكفاية لإجراءات تحديد الدولة العضو المسؤولة عن إجرائها معاً، وعندما يؤدي تطبيق المعايير المنصوص عليها في هذه اللائحة إلى فصلها، تحدد الدولة العضو المسؤولة على أساس الأحكام التالية:

(أ) تقع مسؤولية فحص طلبات اللجوء لجميع أفراد الأسرة على عاتق الدولة العضو التي تشير المعايير إلى أنها مسؤولة عن تولي أكبر عدد من أفراد الأسرة؛

(ب) في حالة عدم وجود ذلك، تقع المسؤولية على عاتق الدولة العضو التي تشير المعايير إلى أنها مسؤولة عن فحص الطلب الأقدم منها"

وقد أكدت لائحة دبلن الثانية ما أرسته اتفاقية دبلن بأن مسؤولية فحص الطلب تقع على عاتق الدولة العضو التي لعبت الجزء الأكبر في دخول مقدم الطلب إلى أراضي الدول الأعضاء أو الإقامة فيها، لكن مع بعض الاستثناءات لحماية وحدة الأسرة.⁽¹⁾ وهي تستند إلى نفس الفكرة القائلة بأن كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي في منطقة بلا حدود، مسؤولة أمام الآخرين عن "دخول وإقامة رعايا البلدان الثالثة، وعليه يجب أن تتحمل عواقب ذلك بروح من التضامن والتعاون العادل".⁽²⁾

كما أدخلت لائحة دبلن الثانية تعديلات على بعض أوجه القصور في اتفاقية دبلن، حيث أولت اهتماماً أكبر لحماية القصر غير المصحوبين بذويهم، وتجلّى ذلك في أن الدولة العضو التي يكون أحد أفراد الأسرة - أسرة القاصر - حاضراً فيها بشكل قانوني تكون مسؤولة عن طلب القاصر. وفي حالة عدم وجود فرد من العائلة تكون الدولة العضو التي قدم فيها القاصر طلبه هي المسؤولة، على أن تكون الأولوية للبلد الذي يختاره طالب اللجوء القاصر غير المصحوب، وهذا على النقيض من طالبي اللجوء الآخرين الذي ليس لهم حق اختيار بلد اللجوء.⁽³⁾

¹ - European Commission 'Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-country National' (2001/C 304 E/10), Official Journal of the European Union, C 304 E/192, Article 10; & See: (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 4 – 8.

² - Peter van Krieken, The Consolidated Asylum and Migration Acquis - the Eu Directives in an Expanded Europe, Asser Press 2004, 58,

³ - **COUNCIL REGULATION** (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 6.

كما عدّلت اللائحة أيضاً في معيار أفراد الأسرة، ففي حين أن المسؤولية لم تخصص في السابق وفق اتفاقية دبلن إلا للدولة العضو التي يكون فيها لطالب اللجوء أحد أفراد الأسرة معترف به كلاجئ، فإن المسؤولية يمكن أن تخصص الآن بموجب لائحة دبلن الثانية للدول الأعضاء التي يجري فيها النظر في طلب اللجوء لأحد أفراد الأسرة.⁽¹⁾

علاوة على ذلك، فإن تعريف "فرد الأسرة" بخصوص الأطفال القصر قد تم تقييده بموجب لائحة دبلن الثانية، فقد استلزمت اللائحة حتى يُدرج القصر ضمن تعريف "أفراد الأسرة" الجديد ألا يكونوا متزوجين ولا معالين.⁽²⁾

وتتضمن لائحة دبلن الثانية - كسابقتها اتفاقية دبلن - شرط السيادة والشروط الإنسانية التي تسمح للدول الأعضاء بالعدول عن معايير المسؤولية لاعتبارات إنسانية أو عملية.⁽³⁾ فكلا البندين وفقاً لاتفاقية دبلن يتطلبان موافقة طالب اللجوء، وهذا الأمر كان يعد بمثابة تحسن على قواعد (شنغن) التي تتطلب الموافقة فقط عند تطبيق شرط السيادة. إلا أن لائحة دبلن الثانية لا تتطلب موافقة طالب اللجوء إلا عند تطبيق الشرط الإنساني بناءً على الاعتبارات العائلية أو الثقافية، ولم تعد موافقته مطلوبة عند تطبيق شرط السيادة، حيث يمكن استنتاج الموافقة بشكل ضمني إذا قدم طالب اللجوء طلبه في الدولة العضو المعنية.⁽⁴⁾

¹ - COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 7.

² - COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 2(i).

³ - COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 3(2) & 15.

⁴ - European Commission 'Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-

ثانياً: آليات تخصيص المسؤولية لدراسة طلب اللجوء وفقاً لدبلن II

بمجرد تقديم طلب اللجوء في دولة عضو، تبدأ تلك الدولة عملية تحديد المسؤولية عن الطلب وفقاً لأحكام دبلن II.⁽¹⁾ وعلى غرار سابقتها، تميز اللائحة بين أمرين، **الأول**: إذا رأت الدولة العضو التي قَدَّم فيها طالب اللجوء طلبه أن دولة عضو أخرى هي المسؤولة وفقاً لمعايير تحديد المسؤولية، فإنها تطلب من الدولة العضو المسؤولة - وعلى أي حال في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب - أن تتولى دراسة الطلب.⁽²⁾

الثاني: إذا كان طالب اللجوء قد قدم طلبه الأول في دولة عضو، وموجود في دولة عضو أخرى تقدم فيها بطلب لجوء بعد سحب طلبه الأول خلال عملية تحديد الدولة العضو المسؤولة، فإنه يتعين على الدولة التي قُدَّم فيها الطلب الأول أن تستعيد طالب اللجوء،⁽³⁾ وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة 20/،⁽⁴⁾ بهدف استكمال عملية تحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر

country National' (2001) 447 final, OJ C 304 E/192, explanatory memorandum, 10.

¹ - **COUNCIL REGULATION** (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 4(1).

² - **COUNCIL REGULATION** (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 17(1).

³ - يتم استعادة طالب اللجوء في حالات ثلاث هي: (1) يسترجع مقدم الطلب الذي يخضع طلبه للفحص، والموجود في إقليم دولة عضو أخرى دون إذن؛ (2) يسترجع مقدم الطلب الذي سحب طلبه قيد النظر وقدم طلباً في دولة عضو أخرى؛ (3) يسترجع المواطن من بلد ثالث رفض طلبه ومن موجود في إقليم دولة عضو أخرى دون إذن. للمزيد انظر:

COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 16.

⁴ - حددت المادة 20/ من لائحة دبلن II شروط إعادة طالبي اللجوء وهذه الشروط هي:

(أ) يجب أن يحتوي طلب إعادة مقدم الطلب على معلومات تمكن الدولة العضو متلقية الطلب من التحقق من أنها مسؤولة؛

في طلب اللجوء. وينتهي هذا الالتزام إذا كان طالب اللجوء قد غادر في غضون ذلك أراضي الدول الأعضاء لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، أو حصل على وثيقة إقامة من دولة عضو. (1)

وفيما يخص المدد الزمنية، فلم تحدد اللائحة، على غرار اتفاقية دبلن، أي مهلة زمنية لإرسال طلب الاستعادة، ولكن يتم الإشارة فقط إلى مهلة شهر واحد للإجابة على مثل هذا الطلب. (2)

(ب) تكون الدولة العضو المدعوة لاستعادة مقدم الطلب ملزمة بإجراء الفحوصات اللازمة والرد على الطلب الموجه إليها في أسرع وقت ممكن، وفي أي ظرف من الظروف يجب ألا تتجاوز مهلة شهر واحد من الإحالة للإجابة على مثل هذا الطلب. وعندما يستند الطلب إلى بيانات تم الحصول عليها من نظام Eurodac، فإنه يتم تخفيض هذا الحد الزمني إلى أسبوعين؛

(ج) عندما لا تبلغ الدولة العضو متلقي الطلب قرارها في غضون شهر واحد أو خلال فترة الأسبوعين، فإن ذلك يعتبر بمثابة قبول ضمني منها على قبول (استرجاع) طالب اللجوء إليها؛

(د) يتعين على الدولة العضو التي توافق على استرجاع طالبي اللجوء أن تعيد ذلك الشخص إلى إقليمها. ويجرى النقل وفقاً للقانون الوطني للدولة العضو طالبة، بعد التشاور بين الدول الأعضاء المعنية، في أقرب وقت ممكن عملياً، وفي غضون ستة أشهر على الأكثر من قبول الطلب الذي تتولى دولة عضو أخرى اتهامه أو اتخاذ قرار بشأن الطعن أو المراجعة حيثما يكون هناك أثر إيقافه؛

(هـ) تخطر الدولة العضو طالبة طالب اللجوء بالقرار المتعلق بإعادته من قبل الدولة العضو المسؤولة. ويحدد القرار الأسباب التي يستند إليها. ويجب أن تتضمن تفاصيل عن المهلة الزمنية لتنفيذ النقل، وأن تتضمن، عند الاقتضاء، معلومات عن المكان والتاريخ الذي ينبغي أن يظهر فيه مقدم الطلب، إذا كان مسافراً إلى الدولة العضو مسؤولاً عن وسائله الخاصة. وقد يخضع هذا القرار للطعن أو المراجعة. ولا يجوز للطعن أو المراجعة بشأن هذا القرار تعليق تنفيذ النقل إلا إذا قررت المحاكم أو الهيئات المختصة ذلك على أساس كل حالة على حدة إذا سمحت التشريعات الوطنية بذلك.

¹ - COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003, Dublin II Regulation, article 4 (5).

² - Dublin II Regulation, article 20.

وعندما يتعلق الأمر بطلب لتولي المسؤولية، فقد تم إجراء بعض التعديلات الهامة بموجب لائحة دبلن الثانية، فإذا رأت الدولة العضو التي قُدم فيها طلب لجوء أن دولة عضو أخرى مسؤولة عن النظر في الطلب، يجوز لها، في أسرع وقت ممكن وعلى أي حال في غضون "ثلاثة أشهر" من تاريخ تقديم الطلب دعوة الدولة العضو الأخرى لتولي مسؤولية مقدم الطلب بدلاً من مهلة "ستة أشهر" بموجب اتفاقية دبلن،⁽¹⁾ ويترتب على الدولة العضو متلقية الطلب أن تقوم بإجراء الفحوص اللازمة، وتصدر قرارها بشأن هذا الطلب في غضون "شهرين" من تاريخ استلام الطلب.⁽²⁾

وإذا قبلت الدولة العضو متلقية الطلب أن تتولى مسؤولية مقدم الطلب، فإنه يتعين على الدولة العضو التي قُدم فيها طلب اللجوء إخطار طالب اللجوء بقرار عدم النظر في طلبه، والالتزام بنقله إلى الدولة العضو المسؤولة. ويتم نقل مقدم الطلب وفقاً للقانون الوطني للدولة العضو الأولى - بعد التشاور بين الدول الأعضاء المعنية- في أقرب وقت ممكن على أن يكون ذلك ممكناً عملياً، وعلى أقصى تقدير في غضون "ستة أشهر" من تاريخ قبول الطلب.⁽³⁾ وهنا نلاحظ أن الإطار الزمني لعملية النقل الفعلي لطالب اللجوء زادت من مهلة "شهر واحد" بموجب اتفاقية دبلن والمحددة في القرار رقم 97/1 للجنة المنشأة بموجب المادة 18/ من اتفاقية دبلن، إلى مدة "ستة أشهر" بموجب لائحة دبلن الثانية.⁽⁴⁾

¹ - Dublin II Regulation, article 17.

² - Dublin II Regulation, article 18 (1).

³ - Dublin II Regulation, article 19.

⁴ - نصت المادة 11 الفقرة (4) من اتفاقية دبلن على أن الدولة التي قُدم إليها طلب لتولي المسؤولية يجب أن تصدر الحكم في غضون ثلاثة أشهر، وعدم القيام بذلك يعني قبولها لتولي المسؤولية عن طلب اللجوء. وقد اعتُبر هذا الحد الزمني طويلاً. واعترافاً بالحاجة إلى اتخاذ قرارات سريعة، أصدرت

ولكن إذا لم يتم نقل طالب اللجوء خلال مهلة الستة أشهر، فإن المسؤولية تقع على عاتق الدولة العضو التي قُدم فيها طلب اللجوء. ويجوز تمديد هذه المهلة إلى سنة واحدة إذا لم يكن من الممكن إجراء النقل بسبب سجن طالب اللجوء أو بحد أقصى إلى ثمانية عشر شهراً إذا هرب طالب اللجوء. (1)

وكما أشرنا سابقاً؛ فقد تزامن اعتماد لائحة دبلن الثانية مع إطلاق نظام Eurodac الذي ينبغي أن يسهل تنفيذ لائحة دبلن الثانية. حيث تُلزم لائحة يوروذاك كل دولة عضو بأن تأخذ بصمات أصابع كل شخص يقدم طلب اللجوء، وكل أجنبي يتم القبض عليه أثناء عبوره بشكل غير قانوني الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، من سن أربعة عشر عاماً. (2)

وهذا يمكن الدول الأعضاء من مقارنة بيانات البصمات والتحقق مما إذا كان الأجنبي الذي قدم طلب اللجوء أو كان موجوداً بصورة غير مشروعة في أراضيها قد قدم طلب اللجوء سابقاً، وبالتالي يمكن بسهولة الكشف عن العديد من الطلبات في الاتحاد الأوروبي والعبور غير المشروع للحدود الخارجية وإثباتها. (3)

ووفقاً للائحة دبلن الثانية تنقسم عناصر الإثبات المستخدمة في تحديد الدولة العضو المسؤولة مرة أخرى إلى فئتين: دليل رسمي لا يمكن دحضه إلا بالأدلة المضادة، والأدلة الظرفية التي تعتبر مجرد عناصر إرشادية. وخلافاً

المادة 4 (1) من القرار 97/1 تعليمات إلى الدول الأعضاء ببذل كل جهد ممكن للرد على طلب تولي المسؤولية خلال "شهر واحد" بدلاً من "ثلاثة أشهر". للمزيد انظر:

Decision No 1/97 of 9 September 1997 of the Committee Set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, Op.cit, art 4(1).

¹ - Dublin II Regulation, article 19 (4).

² - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article 4 & 8.

³ - COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000, 'Eurodac' Article 11.

للاتفاقية، أصبحت قواعد الإثبات والأدلة مدرجة ضمن أحكام لائحة دبلن الثانية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: تقييم لائحة دبلن الثانية II

مما لا شك فيه أن لائحة دبلن الثانية تملأ فجوة كبيرة في المجال التشريعي من خلال وضع إطار قانوني منظم لتحديد مسؤوليات الدول لتقييم طلبات اللجوء. فقد أثبت التطبيق العملي أن لائحة دبلن الثانية تعد آلية فعالة للدول الأعضاء للتواصل بشأن تولي مسؤولية طلبات اللجوء، وهو هدف رئيسي من أهداف الاتفاقية الأصلية. وتشير البيانات المتعلقة بطلبات اللجوء المقدمة بين عامي 2008م و 2013م إلى تبادل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أكثر من 300,000/ طلب لاستعادة طلبات اللجوء أو لتولي مسؤوليتها.⁽²⁾

وكان نظام (Eurodac) أحد أنجع عناصر نظام دبلن، وشكّل عنصراً أساسياً في حسن أداء هذا النظام، فقد استندت الغالبية العظمى من طلبات الاسترجاع والطلبات المقدمة لتولي المسؤولية في السنوات الأخيرة إلى نتائج (Eurodac)، ففي عام 2013، على سبيل المثال، استند ما يقرب من 65%/ من مجموع الطلبات الصادرة إلى بيانات (Eurodac).⁽³⁾

وخلّص تقييم أجرته المفوضية الأوروبية في عام 2007م إلى أن نظام دبلن يحقق أهدافه من خلال توفيره نظاماً عملياً لتحديد المسؤولية عن فحص طلبات اللجوء الذي حظي بتأييد واسع من الدول الأعضاء.⁽⁴⁾

¹ - Dublin II Regulation, article 18 (3).

² - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, Op.cit, p6.

³ - Ibid.

⁴ - Commission Of The European Communities, Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Evaluation of the Dublin System' (SEC(2007)742), 9.

إضافة إلى ذلك فقد أدت لائحة دبلن الثانية دوراً هاماً كحافز لجميع الدول الأعضاء لضمان التشغيل الفعال لنظم اللجوء الخاصة بها، مستندةً في ذلك إلى أنه بدون آلية لضمان مشاركة جميع الدول الأعضاء في نظام اللجوء الأوروبي المشترك، فإن الدول التي ليس لديها إجراءات مطورة ومشاركة سوف تجد نفسها مضطرة إلى الاعتماد على أنظمة اللجوء في الدول الأخرى لتوفير الحماية اللازمة لطالبي اللجوء. (1)

وعليه يمكن القول أن لائحة دبلن الثانية توفر إطاراً قانونياً للدول الأعضاء للوفاء بمسؤولياتها القائمة.

إلا أن التقييم المتفائل الذي أجرته المفوضية الأوروبية لا يتماشى مع التقييمات التي أجراها البرلمان الأوروبي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) والمنظمات غير الحكومية (NGO's)، والتي أشارت إلى وجود عيوب خطيرة داخل نظام دبلن، مما يؤثر سلباً على طالبي اللجوء والدول الأعضاء على السواء. (2) وتتمثل أهم تلك العيوب بالآتي:

- **انخفاض معدلات التحويل:** وفقاً للمفوضية الأوروبية فإن انخفاض معدلات التحويل كان أحد المشاكل الرئيسية لتطبيق نظام دبلن، حيث قوّض بشكل كبير فعالية النظام وأداء عمله بكفاءة. (3) حيث كشفت الإحصاءات أن بعض الدول الأعضاء تنقل (تحول) أعداداً مماثلة من طالبي اللجوء فيما

¹ - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, Op.cit, p6.

² - European Parliament, 'Report on the evaluation of the Dublin System' (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs A6-0287/2008), p12.

³ - Commission Of The European Communities, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin System' {SEC(2007) 742}, Brussels, 6.6.2007 COM(2007) 299 final, p6.

بينها. وبالمقارنة مع فترة اتفاقية دبلن، فإن التحويلات الفعلية - التي تقدر بنسبة من (28%) إلى (30%) - مقارنةً بإجمالي عدد طلبات اللجوء المتعددة - التي تقدر بنسبة من (1.7%) إلى (2.8%) - لم ترتفع زيادةً خلال العامين الأولين بعد دخول اللائحة حيز النفاذ. ⁽¹⁾

ولُوحظت زيادةً طفيفةً في الفترة من عام 2008م إلى عام 2012م في عدد التحويلات مقارنةً بالعدد الإجمالي لطلبات اللجوء (4،5%)، بينما ظلت التحويلات الفعلية مقارنةً بعدد الطلبات هي نفسها حيث بقيت عند (30%). ⁽²⁾

وبالتالي يعكس انخفاض معدلات التحويل - والعدد المتزايد من الطلبات المتعددة خلال السنوات الأولى - استمرار عدم كفاءة نظام دبلن. ⁽³⁾

- **الأعباء غير المتناسبة:** انتقدت لائحة دبلن الثانية على نطاق واسع من قبل الدول الأعضاء والمنظمات الدولية بسبب ما ترتبه من عبءٍ إضافي يقع على الدول الأعضاء التي يرجح أن تحصل على تحويلات دبلن، خصوصاً البلدان الواقعة على الحدود الشرقية والجنوبية للاتحاد الأوروبي. ⁽⁴⁾

وقد أثار ذلك تساؤلاتٍ حول التكاليف والأعباء المالية لهذا النظام، والتي لم تقم المفوضية الأوروبية بتقييمها بسبب الافتقار إلى بيانات دقيقة، ولكنها

¹ - European Commission Staff Working Paper: **Evaluation of the Dublin Convention**, Op.cit,p 2.

² - للمزيد انظر الاحصائيات لـ (Eurostat) وفق آخر تحديث لعام 2019:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

³ - ECRE, **Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered**, March, 2008,P 11.& European Parliament, 'Report on the evaluation of the Dublin, Op.cit,P4.

⁴ - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, Op.cit, ,p8.

طمأننت إلى أن "الدول الأعضاء تعتبر أن تحقيق الأهداف الأساسية للنظام مهم جداً، بصرف النظر عن التكاليف المالية".⁽¹⁾

ووفقاً للمجلس الأوروبي المعني باللاجئين والمنفيين (ECRE)، فإن البيانات المتاحة تعكس إمكانية فرض نظام دبلن أعباءً مالية كبيرة على الدول الأعضاء.⁽²⁾

وقد أقرت المفوضية الأوروبية في الورقة الخضراء بشأن اللجوء لعام 2007م، بأن "نظام دبلن قد يؤدي في واقع الأمر إلى أعباء إضافية على الدول الأعضاء التي لديها قدرات محدودة للاستقبال والاستيعاب، وتجد نفسها تحت ضغوط هجرة معينة بسبب موقعها الجغرافي".⁽³⁾

وقد كشف التقييم الصافي - الطلبات الواردة ناقص التحويلات الصادرة - بوضوح وجد عبء غير متناسب على الدول الأعضاء التي تقع على المناطق الحدودية.⁽⁴⁾

- فيما يخص ظاهرة اللاجئين في المدار: كان للائحة دبلن الثانية أثر كبير على طالبي اللجوء، حيث أنها أخفقت في حل ظاهرة اللاجئين في المدار، وتجاهلت المراحل المختلفة من المعاملة الممنوحة لطالبي اللجوء

¹ - Commission Of The European Communities, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin System' {SEC(2007) 742}, Op.cit, p13.

² - ECRE, **Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered**, Op.cit, p12.

³ - Commission of the European Communities, 'Green Paper on the Future Common European Asylum System' Brussels, 6.6.2007, COM(2007) 301 final, P 10.

⁴ - ECRE, **Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered**, Op.cit, p13.

من قبل الدول الأعضاء، وقد أدى هذا الأمر إلى إدامة "ظاهرة تسوق اللجوء" الخطير في أوروبا. (1)

وحتى عندما يعترف بالأشخاص كلاجئين فإن هذا الاعتراف لا يعني أنهم أصبحوا أحراراً في الانتقال من دولة عضو إلى أخرى، ولكن بعد خمس سنوات يمنحون "مركز الإقامة الطويل الأجل" الذي يتيح لهم في ظروف معينة الانتقال من دولة عضو إلى أخرى. وبالتالي يجد اللاجئون أنفسهم عالقين في البلد الذي كان مسؤولاً عن طلب لجوئهم لمدة خمس سنوات على الأقل، سيما إذا كان ذلك البلد لا يوفر لطالبي اللجوء ما يصبون إليه من حماية وكبلد مقصد، مما يجعلهم يحاولون مغادرة تلك الدولة بشكل غير شرعي، وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى العودة لظاهرتي "اللاجئون في المدار" و"تسوق اللجوء". (2)

- **الزيادة في تدابير الاحتجاز:** تتخذ الدول الأعضاء في سياستها الوطنية بشكل متزايد تدابير احتجاز للأشخاص الخاضعين لقرار النقل لمنعهم من الهرب قبل تنفيذ النقل. ونتج عن ذلك في الغالب حماية أقل لطالبي اللجوء في ظل لائحة دبلن الثانية سواء من حيث شروط الاستقبال أو الوصول إلى إجراءات اللجوء. (3)

- **البلدان الثالثة الآمنة:** اكتفت لائحة دبلن الثانية بنسخ فكرة "البلد الثالث الآمن" دون أن تضيف عليها ضمانات إضافية، فقد احتفظت اللائحة

¹ - ECRE, **Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered**, Op.cit, p14.

² - Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third-Country Nationals who are Long-Term Residents, Official Journal of the European Union, 2004, L 16/44, article 1.

³ - Commission Of The European Communities, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin System, {SEC(2007) 742}, Op.cit, p8.

بإمكانية قيام الدول الأعضاء بإرسال مقدمي الطلبات إلى «بلدان ثالثة آمنة».⁽¹⁾ حيث نص توجيه إجراءات اللجوء لعام 2005م على اعتماد المجلس الأوروبي قائمة مشتركة دنيا من البلدان الثالثة الآمنة، وحدد المعايير الدنيا التي ينبغي أن تأخذها الدول الأعضاء في الحسبان عند تعيين بلدان ثالثة إضافية آمنة في تشريعاتها الوطنية.⁽²⁾

¹ - Dublin II Regulation, article 3 (3).

² - جاءت المادة 27/ من توجيه إجراءات اللجوء لعام 2005 تحت عنوان "مفهوم البلد الثالث الآمن" حيث نصت المادة على ما يلي:

1. لا يجوز للدول الأعضاء تطبيق مفهوم الدولة الثالثة الآمنة إلا عندما تكون السلطات المختصة مقتنعة بأن الشخص الذي يطلب اللجوء سيعامل وفقاً للمبادئ التالية في البلد الثالث المعني: (أ) لا تتعرض الحياة والحرية للتهديد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية الرأي السياسي أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة؛

(ب) احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية وفقاً لاتفاقية جنيف؛

(ج) حظر الإبعاد، بما ينتهك الحق في عدم التعرض للتعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي؛

(د) توجد إمكانية لطلب الحصول على مركز اللاجئين وتلقي الحماية، إذا ثبت أنه لاجئ، وفقاً لاتفاقية جنيف.

2. يخضع تطبيق مفهوم الدولة الثالثة الآمنة للقواعد المنصوص عليها في التشريعات الوطنية، بما في ذلك:

(أ) القواعد التي تتطلب وجود صلة بين الشخص الذي يطلب اللجوء والبلد الثالث المعني على أساس أنه من المعقول أن يذهب هذا الشخص إلى ذلك البلد؛

(ب) القواعد المتعلقة بالمنهجية التي تتعهد بموجبها السلطات المختصة بأن مفهوم البلد الثالث الآمن يمكن تطبيقه على بلد معين أو على مقدم طلب معين. يجب أن تشمل هذه المنهجية النظر في كل حالة على حدة لسلامة البلد لمقدم طلب معين و / أو تعيين وطني للبلدان التي تعتبر آمنة بشكل عام؛

(ج) القواعد وفقاً للقانون الدولي، والتي تسمح بإجراء فحص فردي فيما إذا كانت الدولة الثالثة المعنية آمنة لمقدم طلب معين والتي، كحد أدنى، تسمح لمقدم الطلب بالطعن في تطبيق مفهوم الدولة الثالثة الآمنة على أساس أنه سيتعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. للمزيد انظر توجيه إجراءات اللجوء لعام 2005:

وكرر المجلس الأوروبي لشؤون اللاجئين والمنفيين (ECRE) قلقه بشأن الأحكام الخاصة بالبلدان الثالث الآمنة، لا سيما تحديد المعايير بشكل كافٍ من أجل ضمان تطبيقها بشكل صحيح. ورأى المجلس أنه من المؤسف للغاية أن فكرة البلد الثالث الآمن على النحو المحدد في المادة 27/ من توجيه إجراءات اللجوء لعام 2006م تستند إلى قرارٍ انفرادي صادر عن دولة عضو تحتج بمسؤولية دولة ثالثة للنظر في المطالبة، دون وجود ضمانات كافية للامتثال للمعايير الدولية، كحظر الإعادة القسرية، ومن شأن هذا الأمر أن يقوّض بشكل أساسي طلب اللجوء في الاتحاد الأوروبي. ومما زاد الأمر سوءاً أن لائحة دبلن الثانية لم تقم بتعديل تلك الإجراءات الواردة في التوجيه وهذا من شأنه - وفقاً لوجهة نظر (ECRE) - أن يؤدي إلى استمرار الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، خصوصاً في الدول الأوروبية التي تقع على حدود الاتحاد، والتي تفنقر إلى أنظمة لجوء تتسم بالكفاءة. (1)

- **الطعن باستئناف قرار النقل:** وفقاً لأحكام لائحة دبلن الثانية فإنه يمكن أن يكون قرار النقل قابلاً للطعن، إلا أن هذا الطعن لا يمكنه إيقاف تنفيذ حكم النقل ما لم تقرر المحاكم أو الهيئات المختصة ذلك على أساس كل حالة على حدة، شريطة أن تسمح التشريعات الوطنية بذلك. (2)

لذا يُعاب على لائحة دبلن الثانية عدم تضمينها صراحةً الحق في الاستئناف ضد قرار النقل بحق طالب اللجوء، وهذا ما جعل الباب مفتوح على مصراعيه لتعرض طالبي اللجوء لخطر للإعادة القسرية الذي يؤدي إلى انتهاك المادة 33/ من اتفاقية اللاجئين والمادة 3/ من الاتفاقية

COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 27-29.

¹ - ECRE , ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 , op.cit.p23.

² - Dublin II Regulation, article 19 (2).

الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽¹⁾ ذلك أن الحق في الطعن بالاستئناف - وفقاً لرأي (ECRE) - يعد أمراً حيويًا لضمان حماية طالبي اللجوء.⁽²⁾

وتعد البرتغال الدولة العضو الوحيدة التي تنص تلقائياً على حق الطعن بالاستئناف في ظل دبلن الثانية. ولكن في دول أوربية أخرى كالنمسا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان والمجر وإيرلندا وليتوانيا وإسبانيا والمملكة المتحدة، من الممكن لمقدمي الطلبات أن يمارسوا هذا الحق ولكن وفق شروط معينة يملئها عليهم القانون الداخلي لكل دولة.⁽³⁾

- **حرمان طالبي اللجوء الذين تم إعادتهم من الوصول إلى إجراءات اللجوء:** فقد قيدت العديد من الدول الأعضاء أو حرمت طالبي اللجوء الذين تم إعادتهم بموجب لائحة دبلن الثانية من الوصول إلى إجراءات اللجوء.⁽⁴⁾ وكان الوضع مقلقاً بشكل خاص في اليونان، حيث "توقفت" الحكومة - وفي بعض الأحيان وأغلقت قضايا اللجوء بالكامل - في حال غادر طالب اللجوء مكان إقامة المحدد، وهو أمر لا محالة منه بالنسبة لمقدمي طلبات اللجوء في ظل دبلن الثانية. وهذا الأمر يؤدي بكل تأكيد إلى مخالفة المبدأ الرئيسي الذي ينص عليه نظام دبلن في ضمان أن تنتظر كل دولة عضو في دعوى كل طالب لجوء.⁽⁵⁾

من خلال ما تقدم يتبين أن لائحة دبلن وقعت بين شد وجذب من قبل أنصار لها ومعارضين لبعض أحكامها. فلائحة دبلن الثانية لم تغير في الواقع

¹ - ECRE, **Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered**, Op.cit, p17.

² - ECRE & ELENA, **Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe**, MARCH 2006, p20.

³ - Ibid.

⁴ - Ibid.

⁵ - Dublin II Regulation, article 3 (1).

كثيراً، ذلك أن طالب اللجوء ليس له الخيار فيما يتعلق بأي دولة عضو ستكون مسؤولة عن طلب لجوئه، واكتفت اللائحة بالالتزام بالمبدأ العام لنظام دبلن الذي يجعل مسؤولية دراسة طلب اللجوء تقع على عاتق الدولة العضو التي لعبت الجزء الأكبر في دخول مقدم الطلب إلى أراضي الدول الأعضاء أو الإقامة فيها - خصوصاً على البلدان الواقعة على الحدود الشرقية والجنوبية للاتحاد الأوروبي - ولكن مع بعض الاستثناءات لحماية وحدة الأسرة وفق ما هو محدد في المادة 7/ من لائحة دبلن الثانية.⁽¹⁾

كما أن التأخير في تنفيذ أحكام اللائحة تسبب في تعرض الأفراد والعائلات للخطر بسبب المشقة وانتهاكات حقوقهم الأساسية، وعلى هذا النحو، ظل هذا الوضع غير عادلٍ لكل من طالبي اللجوء وبعض الدول الأعضاء⁽²⁾

وبالمقابل أرست لائحة دبلن دعائم لأحكام جديدة خاصة بمراعاة القصر غير المصحوبين بذويهم والاستثناءات المقررة بحقهم، ناهيك عن الدور الأساسي الذي قامت به اللائحة من تفعيل لدور الفقه والقضاء في الاتحاد الأوروبي بشكل خاص، وعلى صعيد الفقه والقضاء الدولي بشكل عام كما سيتم مناقشته في المطالب التالي بحول الله.

¹ -Commission Of The European Communities, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin System'/SEC(2007) 742/, Op.cit, p9.

² - Committee on Migration, Refugees and Population, Right of asylum in Europe: The "Dublin Regulation" – an unfair system both for asylum seekers and for states Paris, 8 December 2010, Summing-up by the Chair, <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/FeaturesManager-View-EN.asp?ID=962>.

المطلب الثاني

علاقة نظام دبلن بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

أدى تنفيذ لائحة دبلن الثانية - وسابقتها اتفاقية دبلن - التي تتعهد بتخصيص دولة عضو واحدة مسؤولة عن النظر في طلب اللجوء، إلى تحديات قانونية متعددة، تستند في معظمها إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)، خصوصاً عندما يُنقل طالب اللجوء إلى "الدولة العضو المسؤولة". وقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) من خلال ما عُرض عليها من قضايا بخصوص طالبي اللجوء وجد مثل هذه التحديات القانونية، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بتطبيق شرط السيادة، وأدى ذلك في كثيرٍ من الأحيان إلى تقييد عمل المحكمة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يبدو أن الهيئات القانونية الوطنية لم تكن متأكدة من كيفية تحقيق التوازن بين الحاجة الملحوظة إلى تنفيذ لائحة دبلن الثانية على نحو فعال بوصفها القانون الأوروبي الأعلى وحجر الزاوية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)، وبين الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) باعتبارها المرجع القانوني الأول للاتحاد الأوروبي، خصوصاً وأن تفسير وتطبيق شرط السيادة يختلف اختلافاً واسعاً فيما بين الدول الأعضاء، نظراً لطبيعته التقديرية.⁽¹⁾

وقد ثار تساؤلٌ بين الفقهاء عما إذا كان تطبيق شرط السيادة ينبغي أن يكون إلزامياً في الحالات التي يؤدي فيها نقل طالب اللجوء -إلى دولة عضو أخرى- إلى معاملة لا إنسانية أو مهينة، أو تؤدي إلى سلسلة من الإعادة القسرية.⁽²⁾

¹ - UNHCR, The Dublin II Regulation, A UNHCR Discussion Paper, April, 2006, p.35.

² -Violeta Moreno-Lax, Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece, European Journal of Migration and Law 14, (2012), p 6.

نظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في الآونة الأخيرة في عدد من قضايا اللجوء، منها ما أكد على أهمية نظام دبلن وكفاءته - وإن كان ذلك للوهلة الأولى- كما هو الحال في قضيتي (T.I و K.R.S ضد المملكة المتحدة)، والبعض الآخر منها أكد على وجوب إعادة النظر في نظام دبلن وتعديله بما يضمن عدم انتهاك الحقوق الأساسية لطالبي اللجوء، والمحمية بموجب قانون المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وهذا سيكون موضوع دراستنا في هذا المطلب بحول الله.

الفرع الأول: تأكيد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على فاعلية نظام دبلن

تعد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) - أو ما تعرف باسم محكمة ستراسبورغ- محكمة فوق وطنية في الاتحاد الأوروبي، لها ولاية قضائية على الدول الأعضاء الـ 47/ في مجلس أوروبا- بما في ذلك جميع بلدان الاتحاد الأوروبي البالغ عددها 28/ دولة- فيما يتعلق بالانتهاكات المزعومة للحقوق الأساسية المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽¹⁾

وعلى الرغم من أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) لا تتضمن أحكاماً صريحة تتعلق باللجوء، إلا أن الاتفاقية كانت ذات أهمية كبيرة لحماية حقوق طالبي اللجوء. فقد ثبت أن معظم اجتهادات اللجوء الصادرة عن محكمة ستراسبورغ تستند إلى المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تتضمن الحظر المطلق للتعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة.⁽²⁾

¹ - فتح باب التوقيع على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في الرابع من تشرين الثاني / نوفمبر عام 1950م، ودخلت حيز التنفيذ في الثالث من شهر أيلول / سبتمبر عام 1953م. انظر الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) المادة 19/.

² - تنص المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) على أنه: "لا يجوز إخضاع أي إنسان للتعذيب ولا لعقوبات أو معاملة غير إنسانية أو مهينة".

تلك الاجتهادات منها ما أكد على أهمية وجدوى نظام دبلن كما هو الحال في قضيتي { T.I و K.R.S ضد المملكة المتحدة } والبعض الآخر منها أكد على ضرورة إعادة النظر في نظام دبلن كما هو الحال في قضية { M.S.S ضد بلجيكا واليونان } ، وفق ما هو موضح في هذا المطلب.

أولاً: قضية T.I ضد المملكة المتحدة (T.I. v UK):

انطوت حيثيات القضية على طلب مقدم من مواطن سريلانكي يرمز لاسمه ب (T.I)، غادر ألمانيا وطلب اللجوء في المملكة المتحدة، إلا أن حكومة المملكة المتحدة رفضت طلب لجوئه، وطلبت من ألمانيا استعادته وأن تقبل المسؤولية عن طلب اللجوء الذي قدمه (T.I) عملاً بقواعد دبلن. ويخشى مقدم الطلب (T.I) أن تقوم السلطات الألمانية بإعادته إلى سريلانكا، حيث طعن في قرار نقله من المملكة المتحدة إلى ألمانيا مدعياً أن من شأنه أن ينتهك حقوقه استناداً إلى المواد (2 و 3 و 8 و 13) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، لأن السلطات الألمانية من المرجح أن تعيده إلى سريلانكا الذي فرّ منها بعد تعرضه للتعذيب على أيدي قوات نمور التاميل (LTTE)⁽¹⁾ ومنظمات ناشطة مؤيدة للحكومة.⁽²⁾

كما ادعى أنه تعرض لسوء المعاملة في سريلانكا، واضطر إلى مغادرة منزله. كما ادعى أيضاً أنه احتُجز في كولومبو لمدة ثلاثة أشهر وتعرض للتعذيب على يد قوات الأمن التي اشتبهت في أنه من نمور التاميل.

¹ - قوات نمور التاميل (LTTE) هي منظمة من التاميل تشارك في كفاح مسلح من أجل الاستقلال.

² - European Court of Human Rights, Factsheet – “Dublin” cases, *T.I. v UK*, (application no. 43844/98), 7 March 2000 (decision on the admissibility), June 2016, p. 1.

ورداً على ذلك، جادلت المملكة المتحدة بأنه "سيكون من الخطأ" تقييم ما إذا كانت دولة عضو مثل ألمانيا لا تمتثل للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وأن هذا "من شأنه أن يقوض العمل الفعال لاتفاقية دبلن".⁽¹⁾

رأي المحكمة:

أعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) أن الطلب لا يستند إلى أساس سليم، ورأت أن وجود خطر حقيقي من أن تعيد ألمانيا مقدم الطلب إلى سريلانكا لم يثبت أن فيه انتهاكاً للمادة 3/ "حظر التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة" من الاتفاقية.

يتبن من خلال حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) في قرارها في قضية (T.I. v UK)، أن المحكمة أقرت لأول مرة جدوى نظام دبلن وإن كان ذلك بشكل ضمني.⁽²⁾

وقد صرحت مفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) في مذكراتها المكتوبة المقدمة بناء على دعوة من المحكمة، أن اتفاقية دبلن

¹ - Council Europe, European Court of Human Rights, THIRD SECTION, DECISION, AS TO THE ADMISSIBILITY OF Application no. 43844/98 by T.I. against the United Kingdom, p 13.

² - حيث ادعى (T.I) أن اتفاقية دبلن التي تهدف إلى منع طلبات اللجوء المتعددة بموجب اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين ليس لها أي صلة بموضوع دعواه خصوصاً أنه استند في الدعوى إلى المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وهنا لا بد أن ننوه أنه حتى عام 2000 كانت اتفاقية دبلن هي التي تسري أحكامها على طلبات تولي المسؤولية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. للمزيد انظر:

Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 43844/98, by T.I. against the United Kingdom, op.cit. p 12.

موضع ترحيب "باعتبارها تعد تطوراً إيجابياً يضمن أن يتحمل بلد واحد على الأقل مسؤولية تقرير طلب اللجوء".⁽¹⁾

إلا أن المحكمة (ECtHR) رأت أن النقل غير المباشر إلى بلد ثالث لا يؤثر على مسؤولية المملكة المتحدة في ضمان عدم تعرض مقدم الطلب - نتيجة لقرارها بنقله إلى ألمانيا مع احتمال ترحيله إلى سريلانكا - إلى معاملة مخالفة للمادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ بعبارة أخرى قررت محكمة (ستراسبورغ) أن الإعادة القسرية المباشرة وغير المباشرة تغطيها المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽²⁾

حيث بينت المحكمة أن المملكة المتحدة لا يمكن أن تعتمد تلقائياً على الترتيبات الواردة في اتفاقية دبلن، مؤكدة أن كونها طرفاً في منظمة دولية أو اتفاق دولي لا يعفي الدول من مسؤوليتها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR).⁽³⁾

وفي ذات السياق أكدت (UNHCR) أن فعالية اتفاقية دبلن يمكن أن تُقوض عملياً من خلال الطرق المختلفة التي تعتمد عليها الدول الأعضاء في نطاق الحماية المقدمة لطالبي اللجوء.⁽⁴⁾

غير أن المحكمة لم تجد في تحليلها الإضافي أدلة كافية على أن هناك خطراً حقيقياً من أن تقوم ألمانيا بطرد مقدم الطلب إلى سريلانكا، مما يشكل

¹ - Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 43844/98, by T.I. against the United Kingdom, op.cit. p 15.

² - Ibid.

³ - Ibid.

⁴ - CE, ECtHR, Application no. 43844/98, by T.I. against the United Kingdom, op.cit. p 15.

انتهاكاً للمادة /3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وعليه وأعلنت رفض طلب (T.I.).⁽¹⁾

وبذلك يمكن القول أن قضية (T.I.) فتحت الطريق أمام إجراءات المراجعة القضائية فيما يتعلق بالقرارات التنفيذية التي تُتخذ في تطبيق قواعد دبلن عندما يثور جدالاً بأن هناك انتهاك للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بموجب هذا الطلب.⁽²⁾

كما يمكن استنتاج أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد وضعت مبادئ هامين الأول: أن الدول الأعضاء ليست مسؤولة فقط عن حماية طالبي اللجوء من الإعادة القسرية المباشرة، بل تعد مسؤولة أيضاً عن الإعادة القسرية غير المباشرة، الثاني: إن افتراض السلامة- لطالبي اللجوء - الكامنة وراء نظام دبلن من الممكن أن يكون قابلاً للدحض والتدقيق من قبل الجهات القضائية.⁽³⁾

ثانياً: قضية K.R.S. ضد المملكة المتحدة (K.R.S. v UK)

كان مقدم الطلب (K.R.S.) مواطن إيراني شق طريقه إلى المملكة المتحدة بعد مروره عبر اليونان. ووفقاً للائحة دبلن الثانية طلبت السلطات البريطانية من اليونان قبول المسؤولية عن طلب لجوئه، وبالفعل قبلت اليونان ذلك.⁽⁴⁾

¹ - Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 43844/98, by T.I. against the United Kingdom, op.cit. p 16.

² - Christian Filzwieser, **The Dublin Regulation vs the European Convention of Human Rights – A Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act?**, London School of Economics, p 7-8.

³ - Evelien Brouwer, Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof, 2013, Utrecht Law Review, P139.

⁴ - European Court of Human Rights, Factsheet – “Dublin” cases, **K.R.S. v. the United Kingdom (no. 32733/08)** 2 December 2008 (decision on the admissibility). p1-2.

إلا أن مقدم الطلب ادعى أن نقله من المملكة المتحدة إلى اليونان سيكون مخالفاً للمادة /3/ (حظر المعاملة اللاإنسانية أو المهينة) من الاتفاقية، وذلك بسبب حالة طالبي اللجوء في اليونان. (1)

رأي المحكمة: كما هو الحال في القضية السابقة، أعلنت المحكمة أن الطلب غير مقبول ولا يستند إلى أساس سليم. حيث أشارت الأدلة المعروضة على المحكمة إلى أن اليونان لا تُرجّل الأشخاص إلى بلدهم الأصلي، أي إيران. وفي حال قيامها بذلك، يُفترض أن اليونان ستفي بالتزامها بإعمال حق أي طالب لجوء في تقديم طلب إلى المحكمة بموجب المادة /34/ من الاتفاقية. (2)

يتضح من هذا الرأي أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أعادت في هذه القضية تأكيداً إمكانية دحض افتراض السلامة في سياق لائحة دبلن الثانية، لكنها تراجعت عن موقفها هذا بإعطاء حجج تؤيد الاعتماد على افتراض السلامة لدبلن، على الرغم من الأدلة المتزايدة التي تثبت العكس.

لذا لجأ (K.R.S) إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي أشارت إلى التدابير المؤقتة بموجب المادة/39/ من قواعد المحكمة لتعليق أو وقف نقله إلى اليونان، مع طلبه إعادة النظر في هذه القضية. (3)

¹ - European Court of Human Rights, Factsheet – “Dublin” cases, **K.R.S. v. the United Kingdom (no. 32733/08)** 2 December 2008 (decision on the admissibility).OP.cit. p1-2.

² - تنص المادة /34/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والتي جاءت تحت عنوان "الطلبات الفردية" على: "يجوز للمحكمة أن تتلقى طلبات من أي شخص أو منظمة غير حكومية أو مجموعة من الأفراد الذين يزعم أنهم وقعوا ضحية انتهاك من جانب أحد الأطراف السامية المتعاقدة للحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية أو البروتوكولات الملحقة بها. تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بعدم عرقلة الممارسة الفعالة لهذا الحق بأي شكل من الأشكال".

³ - جاءت المادة /39/ من قواعد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تحت عنوان "التدابير المؤقتة" حيث تنص على: 1. يجوز للغرفة - أو حسب الحال رئيس القسم أو القاضي المناوب المعين عملاً

وقد لاحظت محكمة (ECtHR) الوضع الحرج بشكل خاص لطالبي اللجوء في اليونان، معتمدة على تقارير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، ومنظمة العفو الدولية (Amnesty)، واللجنة الأوروبية لمنع التعذيب (CPT)، والمنظمة النرويجية لطالبي اللجوء (NOAS)، والمنظمات غير الحكومية الأخرى (NGO)، حيث أفادت جميع هذه التقارير بسوء استقبال وظروف معيشة واحتجاز طالبي اللجوء في اليونان.⁽¹⁾

وبعد أن توصلت محكمة العدل في الاتحاد الأوروبي (CJEU) في عام 2007 إلى فشل اليونان في تنفيذ توجيهات شروط الاستقبال لعام 2003م، قامت اليونان بإدخال تشريع جديد للامتثال لواجبها وفقاً لقانون الاتحاد الأوروبي. بيد أن ورقة موقف المفوضية السامية أشارت إلى أن "التنفيذ ما زال يشكل عيوباً خطيرة"⁽²⁾. وأشارت التقارير أيضاً إلى الممارسة المستمرة المقلقة

بالفقرة (4) من هذه القاعدة - بناءً على طلب أحد الأطراف أو أي شخص آخر معني، أو بناءً على طلب خاص، أن تعلم الأطراف بأي تدبير مؤقت ترى أنه ينبغي اعتماده لصالح الأطراف أو من أجل حسن سير الإجراءات".

بعبارة أخرى يجوز للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بموجب المادة 39/ أن تصدر تدابير مؤقتة ملزمة للدولة المعنية، للمزيد انظر: قواعد المحكمة، 1 حزيران / يونيو 2015، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قلم المحكمة، المادة 39/. وانظر كذلك:

ECtHR, **Rules of Court**, Registry of the Court, Strasbourg, 3 June 2019, article 39, p20&55.

¹ - انظر على سبيل المثال:

UNHCR, **Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the Dublin Regulation**, 15 April/ 2008, p3. & (NOAS), Norwegian Organization for Asylum Seekers, Norwegian Helsinki Committee and Greek Helsinki Monitor, **A Gamble with the Right to Asylum in Europe. Greek Asylum Policy and the Dublin II Regulation**, 2008.p8.

² - UNHCR, **Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the Dublin Regulation**, op.cit, p5-6.

التي تحرم من عودة اللاجئين في دبلن إلى إجراءات اللجوء إذا غادروا اليونان دون إبلاغ السلطات بذلك (أي البت في طلب لجوئهم).⁽¹⁾

ووفقاً للاستنتاجات التي تم التوصل إليها؛ أوصت المفوضية (UNHCR) ومنظمة العفو الدولية الدول الأعضاء بتعليق عمليات النقل إلى اليونان استناداً إلى شرط السيادة الوارد في الفقرة الثانية من المادة الثالثة من لائحة دبلن الثانية.⁽²⁾

على الجانب الآخر استعانت حكومة المملكة المتحدة برسالة من وحدة دبلن اليونانية، دعماً لافتراض السلامة التي ترغب في الاعتماد عليها من أجل نقل (K.R.S)، حيث أشارت الرسالة إلى التغييرات التشريعية الأخيرة في اليونان، وادعت أن هدف الدولة اليونانية من ذلك هو ضمان الوصول دون عوائق إلى إجراءات اللجوء لجميع طالبي اللجوء، وكذلك أولئك الذين يعادون إليها بموجب لائحة دبلن الثانية.⁽³⁾

وأشارت رسالة أخرى أن السلطات اليونانية لم تعيد أي من طالبي اللجوء في ذلك الوقت إلى إيران (أو أفغانستان أو العراق أو الصومال أو السودان

¹ - UNHCR, **Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the Dublin Regulation**, op.cit, p9.

² - تقضي المادة 3(2) من لائحة دبلن الثانية بأنه "يجوز لكل دولة عضو أن تنظر في طلب اللجوء الذي قدمه إليها مواطن من بلد ثالث، حتى ولو كانت هذه الدراسة ليست من مسؤولياتها بموجب المعايير المنصوص عليها في هذه اللائحة. وفي هذه الحالة، تصبح تلك الدولة العضو المسؤول في إطار معنى هذه اللائحة وتتحمل الالتزامات المرتبطة بتلك المسؤولية. وحيثما كان ذلك ملائماً، تبلغ الدولة العضو التي كانت مسؤولة سابقاً، الدولة العضو التي تقوم بإجراءات لتحديد الدولة العضو المسؤولة أو الدولة العضو التي طلب منها أن تتولى مسؤولية مقدم الطلب أو تسترده".

³ - Council Europe, European Court of Human Rights, **FOURTH SECTION, DECISION, AS TO THE ADMISSIBILITY OF Application no. 32733/08 by K.R.S. against the United Kingdom**, p 5.

أو إريتريا)، حتى لو تم رفض طلبات لجوئهم.⁽¹⁾

إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اتخذت موقفاً غامضاً بخصوص ما إذا كان سيكون هناك انتهاك للمادة 3/ من (ECHR) إذا حُكم بترحيل (K.R.S.) إلى اليونان، وهذا على عكس حكم (T.I.)، حيث أوضحت المحكمة أن المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تتضمن حظر الإعادة القسرية المباشرة: "يحظر الترحيل حين تتبين أسباب حقيقية أنها ستؤدي إلى الإعادة القسرية".⁽²⁾

ونتيجة لذلك، فإن المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تتطلب على الالتزام على الدول أن تجري تقييماً دقيقاً لمطالبة طالب اللجوء، دون تطبيق الشروط الإجرائية بشكل تلقائي، لأن ذلك يتناقض مع القيمة الأساسية المنصوص عليها والمتجسدة في المادة 3/. وفي وقت لاحق ذُكرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بمبادئ قضية (T.I.) وبأن المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تشمل أيضاً على حظر الإعادة القسرية غير المباشرة، وأن كون الدولة طرف في اتفاقية دولية فإن ذلك لا يعفي الدول المتعاقدة من مسؤولياتها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽³⁾

كما تم التأكيد على أن هذا ينطبق بنفس القدر من القوة على لائحة دبلن الثانية، أي التأكد على قابلية افتراض السلامة الكامنة وراء نظام دبلن، ومع ذلك فإن المحكمة في تقييمها الإضافي للقضية، تجاهلت فيما يبدو أهميتها وحججها المعلنة فقط التي عززت افتراض الثقة. حيث لاحظت المحكمة أن إعادة طالب اللجوء إلى دولة عضو أخرى استناداً إلى لائحة دبلن الثانية "هو

¹ -Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 32733/08 by K.R.S. against the United Kingdom op.cit. p5.

² - Ibid. p 15.

³ -Ibid. p 16.

تتّفيذُ التزامٍ قانونيٍّ على الدولة المعنية ينبع ويتجلى من مشاركتها في نظام اللجوء الذي أنشأته تلك اللائحة". إلا أن هذا يتجاهل ببساطة حقيقة أن لائحة دبلن الثانية لا "تُلزم" الدول المشاركة في حال تطبيق أي منها لشرط السيادة.⁽¹⁾

خُلصت المحكمة إلى أن المملكة المتحدة لم تنتهك المادة /3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان من خلال إبعاد مقدم الطلب إلى اليونان، وأعلنت عدم قبول الطلب. واستندت المحكمة في ذلك إلى الوقائع القائلة بأن اليونان لا يبدو أنها ترحل الأشخاص إلى إيران هذا من جهة، ومن جهة أخرى، إذا قررت اليونان القيام بذلك فإنه يمكن للعائدين بموجب لائحة دبلن الثانية أن يقدموا طلباً إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لاتخاذ إجراء بموجب المادة /39/ من أجل منع ذلك.⁽²⁾

إن الحجة الأخيرة تعد غريبة نوعاً ما - وهي تقديم طلب إلى المحكمة - ولا يمكن قبولها، للأسباب منها أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تشك في إمكانية حصول "المعادين من دبلن" إلى محاكمة عادلة (أو كما يعرف باسم سبيل انتصاف فعال) على النحو المتوخى في المادة /13/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR).⁽³⁾

كما أشير في حيثيات القضية إلى أنه يلزم بالاقتران مع المادة /3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان - ولا سيما في مسائل اللجوء - الاعتماد على

¹ - Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 32733/08 by K.R.S. against the United Kingdom op.cit. p16.

² - Ibid. p 16.

³ - تنص المادة /13/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أنه "لكل شخص انتهكت حقوقه وحرياته المعترف بها في هذه الاتفاقية الحق في الحصول على انتصاف فعال أمام هيئة نقض قضائية حتى وفي حال ارتكاب الانتهاك من أشخاص عاملين في إطار ممارسة وظائفهم الرسمية".

وسيلة عادلة ذات أثر إيقافي تلقائي لمنع الإعادة القسرية ريثما ينظر في القضية.⁽¹⁾

ومع ذلك، لم تنتظر المحكمة في ما إذا كانت سبل الانتصاف في اليونان معلقة، ولا سيما فعاليتها، ولكنها أبدت رضاها - عن حقيقة أن أولئك الذين يخشون الترحيل من جانب اليونان انتهاكاً للمادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان - في أن لها في أي مرحلة من مراحل الإجراءات أن تضع نفسها في تصرف المعنيين بغية التوصل إلى تسوية بالتراضي للقضية، مُستلهمَةً احترام حقوق الإنسان كما تعترف بها الاتفاقية وبروتوكولاتها تطبيقاً للمادة 39/ لمنع ذلك الترحيل.⁽²⁾

ولكن من الملاحظ أن المحكمة في قضية (T.I) كانت قد تجاهلت حجة المملكة المتحدة بأنه يكفي أن يكون بإمكان مقدم الطلب التقدم بطلب للحصول على تدبير من قواعد المادة 39/ في ألمانيا. ولكنها شددت بدلاً من ذلك على أهمية الانتصاف المحلي في القانون الألماني، أما في قضية (K.R.S) فقد أغفلت المحكمة أن اللجوء إلى قواعد المادة 39/ ينبغي أن يكون هو الاستثناء وليس الأصل، ولا يمكن اعتبار إمكانية تقديم الطلب إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن هذه التدابير المؤقتة في دولة عضو معينة كافية للامتثال للشروط المنصوص عليها في المادة 13/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

كما يُلاحظ أن قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية (K.R.S) لم يولِ اهتماماً كبيراً لتقارير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون

¹ - Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 32733/08 by K.R.S. against the United Kingdom op.cit. p16.

² - Ibid.

اللاجئين ومنظمة العفو الدولية والمنظمات غير الحكومية الأخرى، ولكنه ركز بدلاً من ذلك على الحجج التي "تفترض" امتثال اليونان لالتزاماتها بموجب قانون اللجوء في الاتحاد الأوروبي والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ولذلك يمكن انتقاد قرارها الذي ينطوي على تشجيع الدول الأعضاء على تطبيق لائحة دبلن الثانية دون أخذ أوجه القصور العملية في نظام اللجوء الأوروبي المشترك.⁽¹⁾

علاوة على ذلك، لم تقم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلا بتقييم ما إذا كان نقل المملكة المتحدة لـ (K.R.S) إلى اليونان سيشكل انتهاكاً للمادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان نتيجة للإعادة القسرية غير المباشرة، أي إذا كان هناك خطر من ترحيل السلطات اليونانية مقدم الطلب إلى إيران، ولكنها لم تأخذ بالاعتبار أن النقل إلى اليونان قد يشكل في حد ذاته خطراً محتملاً يتمثل في الإعادة القسرية المباشرة. وقد أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بهذه الإمكانية في ملاحظتها النهائية، ولاحظت أن ظروف احتجاج طالبي اللجوء في اليونان "مثيرة للقلق" في ضوء التزاماتها بموجب توجيه الاستقبال وكذلك المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽²⁾

لذلك؛ وبعد يوم واحد فقط من صدور قرار المحكمة بشأن (K.R.S)، نشرت المفوضية الأوروبية اقتراحاً بإعادة صياغة لائحة دبلن الثانية، مع إدراج آلية تعليق للنقل. وفي حين أن المفوضية قد أعطت بذلك إشارة لقصور قواعد لائحة دبلن الثانية خصوصاً بشأن النقل، إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لم تُعر اهتماماً لذلك في حكمها في قضية (K.R.S). ونتيجة لذلك

¹ - Evelien Brouwer, Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof, op.cit. p 140.

² - Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 32733/08 by K.R.S. against the United Kingdom op.cit. p18.

اتخذت الدول الأعضاء في أعقاب هذه القضية وجهات نظر متباينة جداً بشأن التزاماتها في الاتحاد الأوروبي (EU) والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) في ظل نظام دبلن.⁽¹⁾

الفرع الثاني: عُدُول المحكمة الأوروبية عن افتراض السلامة في نظام دبلن

لم يعد تفسير الدول الأعضاء التقليدي لمسؤولياتها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان - عقب قضيتي T.I و K.R.S - بالإمكان الدفاع عنه، خصوصاً في ظل الأدلة المتزايدة على أن نقل طالبي اللجوء في ظل نظام دبلن (أو ما يسمى نقل دبلن) إلى بعض الدول الأعضاء - ولا سيما اليونان - قد يؤدي إلى انتهاك للحقوق الأساسية لطالبي اللجوء.

لذا وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وفي 21 كانون الثاني/يناير عام 2011، الفرصة سانحة لمراجعة وتنقيح قرارها السابق في قضية K.R.S وذلك في القرار البارز في قضية (M.S.S. ضد بلجيكا واليونان). فبعد مرور أحد عشر عاماً على الاعتراف لأول مرة بإمكانية دحض افتراض السلامة الذي يقوم عليه نظام دبلن، طبقت المحكمة (ECtHR) ذلك المبدأ بالفعل في قضية M.S.S.

أولاً: قضية M.S.S. ضد بلجيكا واليونان (M.S.S. v Belgium & Greece)

كانت القضية تتعلق بمواطن أفغاني يرمز لاسمه بـ (M.S.S) دخل الاتحاد الأوروبي عن طريق اليونان وسافر إلى بلجيكا حيث قدم طلب اللجوء فيها في شباط / فبراير 2009. وأرسلت السلطات البلجيكية طلباً إلى اليونان بناءً على قواعد دبلن لتتولى مسؤولية طلبه، سيما بعد كشف مطابقة (ضربة) Eurodac

¹ - Council Europe, European Court of Human Rights, Application no. 32733/08 by K.R.S. against the United Kingdom op.cit. p18.

وأنه سبق تسجيله في اليونان. وقد تجاهلت السلطات اليونانية الطلب أولاً ولكنها عادت وأكدت مسؤوليتها عن الطلب.

في غضون ذلك؛ تلقت بلجيكا رسالة من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أوصت فيها بلجيكا بتعليق عمليات النقل إلى اليونان في ضوء تدهور معاملة طالبي اللجوء هناك. وعلى الرغم من ذلك قررت السلطات البلجيكية نقل طالب اللجوء M.S.S. إلى اليونان بحجة أن السلطات اليونانية هي المسؤولة عن هذا الطلب بموجب قواعد لائحة دبلن الثانية، وأنه لا يوجد سبب للشك في أن السلطات اليونانية لن تف بالتزاماتها بموجب قانون اللجوء الأوروبي واتفاقية جنيف، وأن بلجيكا ليست ملزمة بتطبيق شرط السيادة.⁽¹⁾ وعليه رفضت السلطات البلجيكية طعن M.S.S. في هذا القرار لأن محاميه لم يحضر جلسة الاستماع التي كانت مقررة بعد ساعة من تقديم الطعن.⁽²⁾

إلا أن (M.S.S.) قدّم طلباً إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) بشأن الإجراء المقرر بموجب المادة 39/ الخاصة بالتدابير المؤقتة لوقف لنقله إلى اليونان، ولكن طلبه هذا رُفض أيضاً من قبل (ECtHR) لأن المحكمة كانت واثقة من أن بلجيكا ستلتزم بما تلتزم به اليونان وذلك بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽³⁾

بناءً على ذلك تم نقل M.S.S. إلى اليونان في 15 حزيران / يونيه 2009، حيث احتُجز فوراً في مبنى صغير قريب من المطار مع عشرين محتجزاً آخرًا

¹ - European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, **CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE**, (Application no. 30696/09), JUDGMENT, STRASBOURG, 21 January 2011, p17.

² - Ibid. p 6.

³ - Ibid.

في ظل ظروف صحية سيئة للغاية.⁽¹⁾ وبعد ثلاثة أيام أطلق سراحه، ولم يكن لديه أي وسيلة للمعيشة، فذهب إلى العيش في حديقة وسط أثينا في ظل حالة من الحاجة والعوز التام.⁽²⁾

وبسبب انعدام الأمن المتزايد في أفغانستان ومدى مصداقية قصة مقدم الطلب فيما يتعلق بالخطر الذي يواجهه إذا تم إعادته لبلده، طبقت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المادة 39/ لمنع ترحيله من اليونان.⁽³⁾

ولكن طالب اللجوء (M.S.S) حاول مغادرة اليونان بأوراق مزورة، فاحتجز على إثر ذلك للمرة الثانية لمدة سبعة أيام، حيث يدعي أنه تعرض للضرب من جانب ضباط الشرطة المكلفين، وقال إنه يريد الخروج من اليونان مهما كانت التكلفة وبأي طريقة كانت حتى لا يضطر إلى العيش في مثل هذه الظروف الصعبة. فبعد ستة أشهر من وصوله إلى اليونان، وجدت وزارة الصحة والتضامن الاجتماعي مكان إقامة لمقدم الطلب (M.S.S)، ولكن بسبب غياب عنوان واضح له لكي يتم الاتصال به، لم يتمكنوا من إبلاغه من ذلك.⁽⁴⁾

ذهب (M.S.S) في شهر حزيران/ يونيو عام 2010، إلى مقر الشرطة المركزي لتجديد "البطاقة الوردية" - وهي تصريح الإقامة المؤقت الذي يحصل عليه طالبي اللجوء في اليونان - حيث تلقى إخطاراً باللغة اليونانية يدعوه إلى مقابلة لم يحضرها. على إثرها حاول (M.S.S) مغادرة اليونان للمرة الثانية،

¹ - European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), op.cit .p8.

² - Ibid.

³ - Ibid. p 9.

⁴ - Ibid.

ولكن الشرطة أوقفته حيث ادعى أنها حاولت طرده بشكل غير قانوني إلى تركيا.⁽¹⁾

ونتيجة لذلك؛ رفع السيد M.S.S. من جديد دعوى إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ضد بلجيكا واليونان يطالب فيها بإنصافه وحمايته.

ثانياً: رأي المحكمة في الشكوى الثانية لـ M.S.S.:

حكمت الدائرة الكبرى في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في 21 كانون الثاني / يناير 2011 هذه المرة لصالح مقدم الطلب، وأدانت كلتا الدولتين على خرقهما التزاماتهما بموجب المادتين 3/ و 13/ من اتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽²⁾

هذه المرة أعطت المحكمة التقارير المقدمة من كل من لجنة منع التعذيب (CPT)، ومفوضية الأمم المتحدة (UNHCR)، ومنظمة العفو الدولية (Amnesty)، و (Human Rights Watch)، والمجلس الأوروبي لشؤون اللاجئين والمنفيين (ECRE)، بشأن تدهور حالة طالبي اللجوء في اليونان، دوراً كبيراً في سبيل التوصل إلى هذا الحكم.⁽³⁾

¹ - CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), op.cit .p10.

² - تنص المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان: على أنه " لا يجوز إخضاع أي إنسان للتعذيب ولا لعقوبات أو معاملة غير إنسانية أو مهينة." أما المادة 13/ فتتص على: " لكل شخص انتهكت حقوقه وحرياته المعترف بها في هذه الاتفاقية الحق في الحصول على انتصاف فعال أمام هيئة نقض قضائية، حتى في حال ارتكاب الانتهاك من أشخاص عاملين في إطار ممارسة وظائفهم الرسمية."

³ - CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), op.cit .p10.

كما كان للحقائق على أرض الواقع الأثر الكبير في تعليق المحكمة حكمها عليها - على عكس K.R.S - والتي مكنتها من دحض افتراض السلامة الكامنة وراء نظام دبلن. فقد أوضحت التقارير ممارسةً منهجيةً تتمثل في احتجاز طالبي اللجوء في ظروف سيئة، بما في ذلك الازدحام، وظروف صحية مزرية، والافتقار إلى التهوية، وإساءة المعاملة اللفظية والجسدية من جانب الموظفين.⁽¹⁾

استناداً إلى هذه النتائج وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن ظروف احتجاز طالبي اللجوء اليونانية كانت معاملةً مهينةً بالمعنى الوارد في المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR).⁽²⁾

طعنت اليونان في هذا القرار بحجة أن ظروفها الداخلية صعبة، إذ أن التعامل مع طالبي اللجوء يمثل عبئاً ثقیلاً على نظام اللجوء فيها كونها دولة حدودية خارجية، ناهيك عن الأزمة الاقتصادية التي تعاني منها. لكن (ECtHR) شددت على الطابع المطلق للمادة 3/، ورفضت تقبل تلك الحجج ولم تأخذها بعين الاعتبار.⁽³⁾

وقد تبين للمحكمة أن الظروف المعيشية (M.S.S) لمقدم الطلب في اليونان تشكل انتهاكاً للمادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وعليه وجدت المحكمة أن اليونان انتهكت المادة 13/ بالاقتران مع المادة 3/ من

¹ - European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), JUDGMENT, STRASBOURG, 21 January 2011, p31-32.

² - CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), op.cit . pp 42-48.

³ - Ibid. p.46.

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بسبب أوجه القصور في إجراءات اللجوء التي تُعرض طالب اللجوء لخطر الإعادة القسرية.⁽¹⁾

وقد توصلت المحكمة إلى هذا الاستنتاج من خلال ملاحظة العقوبات العملية التي تحول دون الوصول إلى إجراء اللجوء في اليونان، وطول المدة المحددة، ونقص المعلومات، وانخفاض معدلات الوصول إلى حلول بشأن الحماية الواجبة لمقدمي الطلبات.⁽²⁾

■ النتائج:

- أشارت المحكمة في قرارها في قضية (M.S.S) إلى المبدأ الذي وضعته في قضية (T.I) وأكدته في قضية (K.R.S) هو أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تتحقق مما إذا كانت الدولة العضو المسؤولة تضع ضمانات كافية لطالبي اللجوء لمنع الإعادة القسرية.⁽³⁾

وخلافاً للقضيتين السابقتين، طبقت المحكمة الأمر الواقع على هذا المبدأ في قضية (M.S.S)، واعتبرت أن بلجيكا مدانة، لانتهاكها المادة 3/ من

¹ - CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), op.cit . pp.55- 65.

² - في عام 2008، أبلغت المفوضية (UNHCR) أن نسبة نجاح طلبات اللجوء في الدرجة الأولى في اليونان (نسبة القرارات الإيجابية فيما يتعلق بجميع القرارات المتخذة) كانت 0.04 ٪ بالنسبة لوضع اللاجئين بموجب اتفاقية جنيف (11 شخصاً)، و 0.06 ٪ لأسباب إنسانية أو حماية فرعية (18 شخصاً). وأدى ذلك إلى منح 25/ شخصاً صفة اللاجئين بموجب اتفاقية جنيف و 11/ شخصاً لأسباب إنسانية أو حماية فرعية. ولكن بالمقارنة - في ذات العام 2008 - مع البلدان الخمسة التي تتلقى إلى جانب اليونان أكبر عدد من الطلبات وهي (فرنسا وألمانيا وإيطاليا والسويد والمملكة المتحدة)، بلغ متوسط معدل النجاح لقبول طلبات اللجوء في المرحلة الأولى 36.2 ٪، وبالنظر إلى كلا المعدلين نجد أن هناك تبايناً كبيراً في معدل قبول الطلبات. انظر :

- European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), JUDGMENT, STRASBOURG, 21 January 2011, p25.

³ - Ibid. p.72.

- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان من خلال الاعتماد بشكل أعمى على افتراض السلامة، مما يعرض مقدم الطلب لخطر الإعادة القسرية غير المباشرة. وفي سبيل التوصل إلى هذا الاستنتاج، وعلى عكس ما ورد في قضية (K.R.S)، أكدت المحكمة أن العديد من التقارير حول اليونان واقتراح المفوضية الأوروبية لإصلاح نظام دبلن قد تم نشرها جميعها بعد (K.R.S) ولكن قبل صدور أمر نقل (M.S.S) من بلجيكا إلى اليونان. كما أولت المحكمة أهمية خاصة لرسالة المفوضية المرسلة إلى السلطات البلجيكية في نيسان /أبريل 2009م والتي طلبت منها تعليق عمليات النقل إلى اليونان.⁽¹⁾
- ووجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن السلطات البلجيكية "كانت على علم، أو كان عليها أن تعلم، أن مقدم الطلب لم يكن لديه أي ضمانات بأن السلطات اليونانية ستدرس طلب لجوئه". وفي ضوء المعرفة العامة بحالة طالبي اللجوء في اليونان، اعتبرت المحكمة علاوة على ذلك أنه لا ينبغي أن يتوقع من مقدم الطلب تحمل عبء الإثبات بأكمله في هذا السياق، بل على النقيض من ذلك، كان على السلطات البلجيكية أن تضطلع بدور أكثر نشاطاً من خلال عدم افتراض أن مقدم الطلب سيعامل وفقاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)، ولكن بالتحقق من الطريقة التي تطبق بها السلطات اليونانية تشريعاتها في الممارسة العملية. بعبارة أخرى كان ينبغي على السلطات البلجيكية ألا تعتمد بشكل أعمى على افتراض السلامة.⁽²⁾
- وجدت المحكمة أن احتجاز مقدم الطلب (M.S.S) وظروف معيشته في اليونان تعتبر مهينة بالمعنى الوارد في المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية

¹ - European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), JUDGMENT, STRASBOURG, 21 January 2011, p75-76.

² - Ibid. p.76.

لحقوق الإنسان (ECHR)، ومع مراعاة أن بلجيكا طبقت لائحة دبلن الثانية بشكلٍ منهجي، إلا أنه كان ينبغي عليها أن تعلم بتلك الممارسات، لذا أدانت المحكمة بلجيكا لانتهاكها المادة 3/ من (ECHR) لأنها عرّضت مقدم الطلب لخطر الإعادة القسرية المباشرة.⁽¹⁾

- كما أُدينَت بلجيكا أيضاً لانتهاكها المادة 13/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بالاقتران مع المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وذلك لعدم تقديمها سبيل انتصاف محلي فعّال ضد أمر الطرد بحق (M.S.S.)، أي بسبب عدم توفيرها محاكمة عادلة له.⁽²⁾

لهذه الأسباب، حكمت المحكمة على الدولة اليونانية بالإجماع على:

(أ) أن تدفع الدولة اليونانية لمقدم الطلب، في غضون ثلاثة أشهر، المبالغ التالية:

(1) ألف يورو؛ فيما يتعلق بالضرر غير المالي، لـ (M.S.S.) بالإضافة إلى أي ضريبة قد يتم فرضها؛

(2) أربعة آلاف وسبعمائة وخمسة وعشرون يورو؛ فيما يتعلق بالتكاليف والنفقات، بالإضافة إلى أي ضريبة قد يتم تحميلها على مقدم الطلب؛

(ب) أنه اعتباراً من انتهاء الأشهر الثلاثة المذكورة أعلاه حتى التسوية، يتم دفع فائدة بسيطة على المبالغ المذكورة أعلاه بمعدل يساوي معدل الإقراض الهامشي للبنك المركزي الأوروبي خلال فترة التخلف عن السداد بالإضافة إلى ثلاث نقاط مئوية.⁽³⁾

¹ - European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, (Application no. 30696/09), JUDGMENT, STRASBOURG, 21 January 2011, p78.

² - Ibid. p.55- 65.

³ - Ibid, p88-89.

كما حكمت المحكمة بالأغلبية على الدولة البلجيكية أن تدفع لمقدم الطلب، في غضون ثلاثة أشهر ما مجموعه أربعة وعشرون ألف وتسعمائة يورو، فيما يتعلق بالضرر غير المالي مضافاً إليه سبعة آلاف وثلاثمائة وخمسين يورو، فيما يتعلق بالتكاليف والنفقات.⁽¹⁾

▪ أهمية قضية (M.S.S)

تعد قضية (M.S.S) ذات أهمية بالغة على صعيد حماية طالبي اللجوء، حيث أنها كشفت نقاط الضعف في نظام دبلن الحالي، وكرست الرقابة القضائية من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على تطبيق الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لنظام دبلن، ناهيك أن القضية السابقة أوضحت أن الأساس المبني عليه نظام دبلن في افتراض أن جميع الدول الأعضاء تعد بلدان آمنة لرعايا البلدان الثالثة يعد افتراضاً غير صحيح.

كما أكدت على إمكانية دحض مبدأ افتراض السلامة الكامنة وراء نظام دبلن خصوصاً عندما يتعارض نقل دبلن مع المادة الثالثة والمادة الثالثة عشرة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

وكانت هذه القضية هي المرة الأولى التي أكدت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ضعف طالبي اللجوء، وتمييزهم عن الأجانب الآخرين أو رعايا البلدان الثالثة. كما أوضحت هشاشة النظام الحالي لدبلن ووجهت الأنظار لوجوب إصلاحه واستبداله بأداة مجتمعية جديدة تكفل حماية طالبي اللجوء بما يضمن تطبيق مبادئ وقواعد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

¹ - European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE, op.cit. 88-89.

المبحث الثاني

محاولات إصلاح نظام دبلن (دبلن III)⁽¹⁾

أدى انخفاض معدلات التحويل الفعالة لطالبي اللجوء إلى الدولة العضو المسؤولة من جهة، وارتفاع معدل حدوث الحركة الثانوية لطالبي اللجوء سواء قبل تقديم الطلب أو بعده من جهة أخرى إلى تقويض كفاءة نظام دبلن.

بالإضافة إلى ذلك، وُجِّهت انتقادات إلى لائحة دبلن الثانية لأنها أدت إلى عمليات نقل لطالبي لجوء - كما رأينا سابقاً - لا لزوم لها، لا سيما عندما يتطلب الأمر معالجة الحالات بسرعة كما هو الحال بالنسبة للمطالبات التي لا أساس لها من الصحة، أو عندما تتبادل الدول الأعضاء عدداً مماثلاً من الحالات. وفي الوقت نفسه، أثار دعاة اللجوء مخاوف خطيرة بشأن التأخير الذي تسببه إجراءات دبلن في تقييم مطالبات الحماية. وقد تؤدي مثل هذه التأخيرات إلى تعطيل وحدة الأسرة وتعرض الأفراد الضعفاء للخطر. ويجوز إعادة المتقدمين إلى دول - اليونان مثلاً - تفتقر نظم اللجوء فيها إلى القدرة على معالجة مطالباتهم أو تزويدهم بظروف استقبال كافية.

لذا تسعى إعادة صياغة لائحة دبلن لعام 2013م، إلى معالجة بعض هذه المخاوف من خلال توضيح كيفية تعيين دبلن للمسؤولية عن طلبات اللجوء، من خلال توضيح تطبيق التسلسل الهرمي في نظام دبلن لمعايير تحديد

¹ - لا بد من الإشارة إلى أن هذه اللائحة مطروحة على طاولة النقاش من أجل تعديلها أو ما يطلق عليه البعض مشروع لائحة دبلن الرابعة IV. ففي أيار/مايو 2016م، وكجزء من الإصلاح المقترح لنظام اللجوء الأوروبي المشترك، قدمت المفوضية الأوروبية مشروع اقتراح لجعل نظام دبلن أكثر شفافية وتعزيز فعاليته، مع توفير آلية للتعامل مع حالات الضغط غير المتناسب على أنظمة اللجوء في الدول الأعضاء، وهي ما عرفت بلائحة دبلن الرابعة. للمزيد حول هذا الموضوع انظر:

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en

المسؤولية عن المطالبات، وإنشاء آلية للإنذار المبكر والتأهب لدعم الدول الأعضاء التي تتعرض أنظمة اللجوء فيها للضغوط. والأهم من ذلك، أن إعادة صياغة لائحة دبلن (المعروفة باسم دبلن III) تعترف بمسؤولية الدولة العضو الناقلة، لاسيما المستقبلية لضمان احترام حقوق مقدمي الطلبات.

المطلب الأول

المرحلة الثانية من نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)

بدأ العمل على إنشاء نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) - كما رأينا سابقاً- مباشرة بعد بدء نفاذ معاهدة أمستردام في مايو 1999 على أساس التوجهات التي قدمها مجلس تامييري الأوروبي. وخلال هذه المرحلة - أي المرحلة الأولى من (CEAS) التي امتدت بين عامي 1999-2005- كان الهدف هو تنسيق الأطر القانونية للدول الأعضاء على أساس المعايير الدنيا المشتركة.⁽¹⁾

الفرع الأول: نظام اللجوء الأوروبي المشترك المطوّر (CEAS II).

دخل (CEAS) مرحلة ثانية من التنسيق والتكامل، والتي بدأت فعلياً مع برنامج لاهاي لعام 2004م، الذي حدد أهداف هذه المرحلة بوضع إجراءات مشتركة للجوء، واعتماد نهجٍ موحدٍ لأولئك الذين مُنحوا حق اللجوء أو الحماية الفرعية، ناهيك عن تعزيز التعاون العملي بين إدارات اللجوء الوطنية وسياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية للجوء.⁽²⁾

¹ - European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Region, Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU, 17 June 2008, COM(2008) 360 final, p. 3.

² - Council of the European Union 'The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Official Journal of the European Communities, 2004, C 53/1 (The Hague Programme)

وقد اعتبرت المفوضية الأوروبية أنه قبل اقتراح أي مبادرة جديدة، كان من الضروري أيضًا إجراء تفكير ومناقشات معمقة مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين حول بنية ومستقبل (CEAS). ولذلك قدمت وثيقة أطلق عليها الورقة الخضراء في تموز/ يونيو 2007م، والتي هدفت إلى تحديد الخيارات الممكنة لتشكيل المرحلة الثانية من (CEAS). شملت الاستجابة للمشاورة العامة /89/ مساهمة من مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة. ووفرت القضايا المطروحة والاقتراحات المقدمة خلال المشاورة الأساس لإعداد خطة السياسة هذه.⁽¹⁾

بناءً على الإطار القانوني الحالي والمستقبلي، تحدد خطة السياسة هذه خريطة طريق للسنوات القادمة وتدرج الإجراءات التي تنوي المفوضية اقتراحها لاستكمال المرحلة الثانية من (CEAS).

كما تم التأكيد على هذا التنسيق في برنامج ستوكهولم لعام 2009م، والذي كان هدفه "إنشاء منطقة مشتركة للحماية والتضامن تستند إلى إجراءات اللجوء المشتركة ووضع موحد لأولئك الذين حصلوا على الحماية الدولية" على أساس معايير الحماية العالية.⁽²⁾

وقد حددت "معاهدة لشبونة" أو ما تعرف باسم معاهدة عمل وأداء الاتحاد الأوروبي (TFEU) لعام 2007 والتي دخلت حيز التنفيذ في 1 كانون الأول/ ديسمبر 2009م هدف ومحتوى المرحلة الثانية من نظام اللجوء الأوروبي المشترك.⁽³⁾

¹ - Commission of the European Communities, 'Green Paper on the Future Common European Asylum System' Brussels, 6.6.2007, COM (2007) 301 final, P 10.

² - European Council, The **Stockholm Programme**: An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens, 2 December 2009, in: [2010] Official Journal of the European Communities, C 115/1, Section 6.2.

³ - European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social

مع بدء نفاذ معاهدة أداء الاتحاد الأوروبي (TFEU) أصبح ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي أو ميثاق الاتحاد الأوروبي (CFREU) ملزماً قانونياً في الأول من كانون الأول/ديسمبر عام 2009م، ومن هذا التاريخ فصاعداً أصبح الميثاق يعد مكوناً أساسياً من قانون الاتحاد الأوروبي الملزم لمؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء فيه عند تنفيذ قانون الاتحاد الأوروبي.⁽¹⁾

توفر المادة 78/ من (TFEU) الأساس القانوني لتطوير المرحلة الثانية من (CEAS)، وتعد المادتان 78/ و79/ ذات صلة مباشرة بقضايا اللجوء والهجرة.⁽²⁾

Committee and the Committee of Region, Policy Plan on Asylum, Op.cit, p3.

¹ - EASO, **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**, Op.cit, p16.

² - تنص المادة 78/ من (TFEU) على ما يلي:

1. يضع الاتحاد سياسة مشتركة بشأن اللجوء والحماية الفرعية والحماية المؤقتة بهدف توفير الوضع المناسب لأي مواطن من بلد ثالث يحتاج إلى حماية دولية وضمان الامتثال لمبدأ عدم الإعادة القسرية. يجب أن تكون هذه السياسة وفقاً لاتفاقية جنيف المؤرخة 28 يوليو 1951 وبروتوكول 31 يناير 1967 المتعلق بوضع اللاجئين والمعاهدات الأخرى ذات الصلة.

2. لأغراض الفقرة 1، يعتمد البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، وفقاً للإجراء التشريعي العادي، تدابير لنظام اللجوء الأوروبي الموحد الذي يضم:

- (أ) وضع موحد للجوء لمواطني البلدان الثالثة، ساري المفعول في جميع أنحاء الاتحاد؛
- (ب) وضع موحد للحماية الفرعية لمواطني البلدان الثالثة الذين يحتاجون إلى حماية دولية، دون الحصول على اللجوء الأوروبي؛
- (ج) نظام مشترك للحماية المؤقتة للنازحين في حالة حدوث تدفق هائل؛
- (د) الإجراءات الشائعة لمنح وسحب اللجوء الموحد أو وضع الحماية الفرعية؛
- (هـ) معايير وآليات تحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب اللجوء أو الحماية الفرعية؛
- (و) المعايير المتعلقة بشروط استقبال طالبي اللجوء أو الحماية الفرعية؛
- (ز) الشراكة والتعاون مع البلدان الثالثة لغرض إدارة تدفقات الأشخاص المتقدمين للحصول على اللجوء أو الحماية الفرعية أو المؤقتة.

تم الانتهاء من المرحلة الثانية من (CEAS) في حزيران/ يونيو 2013، وذلك بسن تشريع ثانوي معدّل أو ما يسمى (بإعادة صياغة) لتوجيه شروط الاستقبال، وتوجيهات إجراءات اللجوء، ولائحة اليوروداك، ولائحة دبلن الثانية

3. في حالة مواجهة دولة أو أكثر من الدول الأعضاء لحالة طوارئ تتسم بتدفق مفاجئ لرعايا دول ثالثة، يجوز للمجلس، بناءً على اقتراح من المفوضية، أن يعتمد تدابير مؤقتة لصالح الدولة العضو المعنية. والتي يجب أن تعمل بعد استشارة البرلمان الأوروبي.

في حين تنص المادة 79/ من (TFEU) على:

1. يضع الاتحاد سياسة هجرة مشتركة تهدف إلى ضمان، في جميع المراحل، الإدارة الفعالة لتدفقات الهجرة، والمعاملة العادلة لمواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية في الدول الأعضاء، ومنع، وتعزيز تدابير مكافحة الهجرة غير القانونية، والاتجار بالبشر.

2. لأغراض الفقرة 1/، يعتمد البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، بموجب الإجراءات التشريعية العادي تدابير في المجالات التالية:

(أ) شروط الدخول والإقامة، ومعايير إصدار الدول الأعضاء للتأشيرات الطويلة الأجل وتصاريح الإقامة، بما في ذلك التأشيرات لغرض لم شمل الأسرة؛

(ب) تعريف حقوق مواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية في دولة عضو، بما في ذلك الشروط التي تحكم حرية التنقل والإقامة في دول أعضاء أخرى؛

(ج) الهجرة غير الشرعية والإقامة غير المصرح بها، بما في ذلك ترحيل وإعادة الأشخاص المقيمين دون إذن؛

(د) مكافحة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال.

3. يجوز للاتحاد أن يبرم اتفاقات مع بلدان ثالثة لإعادة قبول مواطني دول أخرى أو منشأهم في بلدانهم الأصلية الذين لا يستوفون أو لم يعدوا مستوفين لشروط الدخول أو التواجد أو الإقامة في إقليم إحدى الدول الأعضاء .

4. يجوز للبرلمان الأوروبي والمجلس، عملاً بالإجراءات التشريعية العادي، وضع تدابير لتوفير الحوافز والدعم لعمل الدول الأعضاء بهدف تشجيع دمج مواطني البلدان الثالثة المقيمين بشكل قانوني في أراضيهم، باستثناء أي تنسيق للقوانين واللوائح في الدول الأعضاء.

5. لا تؤثر هذه المادة على حق الدول الأعضاء في تحديد مجالات قبول مواطني الدول الثالثة القادمين من بلدان ثالثة إلى أراضيها من أجل البحث عن عمل، سواء كانوا مستخدمين أو يعملون لحسابهم الخاص. للمزيد انظر:

The Treaty on the Functioning of the European Union.(TFEU).Article 78-79.

لنتحول إلى لائحة دبلن الثالثة، باستثناء توجيه الحماية المؤقتة الذي بقي دون أي تعديل يذكر. (1)

الفرع الثاني: الإطار القانوني المطور لـ (CEAS)

لم تعد التوجيهات الثلاثة تنص على الحد الأدنى من المعايير أو (على معايير دنيا)، كما فعلت أسلافها في المرحلة الأولى من نظام اللجوء الأوروبي المشترك، ولكنها أصبحت تشكل منظومة من القوانين الموحدة والإجراءات المشتركة على الرغم من أنها لازالت قاصرة عن إنشاء نظام دولي موحد للحماية.

• توجيه التأهيل لعام 2011 (2)

تمثل الهدف الرئيسي من إعادة صياغة التوجيه المتعلق بالتأهيل بوضع قواعد موحدة بشأن الاعتراف بالمتقدمين للحماية الدولية الذي يضم كلاً من طالبي اللجوء والأشخاص المؤهلين للحماية الفرعية ومضمون الحماية الممنوحة لتلك الفئات. (3)

وقد بينت المادة 2/ (f) أنه يُقصد "بالشخص المؤهل للحماية الفرعية" كل مواطن من دولة ثالثة أو شخص عديم الجنسية لا يتأهل كلاجئ ولكن تم إثبات أسبابه الجوهرية للاعتقاد بأن الشخص المعني في حالة إعادته إلى بلده الأصلي أو في حالة وجود شخص عديم الجنسية إلى بلده المعتاد السابق

¹ - EASO, *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals*, Op.cit,p17.

² - **Directive 2011/95/EU** of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on Standards for the Qualification of Third-Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection, for a Uniform Status for Refugees or for Persons Eligible for Subsidiary Protection, and for the Content of the Protection Granted (recast), 2011 Official Journal of the European Union, L 337/9 (Qualification Directive 2011).

³ - Directive 2011/95/EU, (recast), article 2.

ستواجه خطرًا حقيقياً من التعرض لأذى خطير، وغير قادر بسبب هذا الخطر أو غير راغب في الاستفادة من حماية ذلك البلد. (1)

وعلى الرغم من أن هذه المعايير لم تعد تعتبر مجرد معايير دنيا كما كان عليه الحال في توجيه التأهيل السابق، إلا أن الدول الأعضاء لا تزال حرة في اعتماد المعايير الأكثر ملاءمة حتى في ظل التوجيه الجديد. (2)

يقدم التوجيه بعض القواعد التي تسهل الاعتراف بالشخص كلاجئ، (3) ويلغي معظم الأحكام السابقة التي تنص على حماية أقل للأشخاص الذين يتمتعون بحماية فرعية بالمقارنة مع اللاجئين، كما قدم تعريف أوسع لأفراد الأسرة حيث أضاف له "الأب أو الأم أو أي شخص بالغ مسؤول عن المستفيد من الحماية الدولية سواء بموجب القانون أو بممارسة الدولة العضو المعنية، عندما يكون ذلك المستفيد قاصراً وغير متزوج". (4)

• توجيه شروط الاستقبال لعام 2013 (5)

اعتمد توجيه شروط الاستقبال الذي يضع معايير لاستقبال المتقدمين للحماية الدولية (إعادة صياغة) رقم EU/2013/33 للبرلمان الأوروبي والمجلس في حزيران/يونيو 2013م، وهو يشكّل إلى جانب لائحة دبلن الثالثة ولائحة Eurodac الجديدة الخطوة الأخيرة في المرحلة الثانية من تنسيق قانون اللجوء في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أو ما يعرف بنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS). (6)

¹ - Directive 2011/95/EU, (recast), article 1 & 2(f).

² - Directive 2011/95/EU, (recast), article 3.

³ - Directive 2011/95/EU, (recast), article 7 & 9 (2) (f).

⁴ - Directive 2011/95/EU, (recast), article 2 (i).

⁵ - **Directive 2013/33/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down Standards for the Reception of Applicants for International Protection (recast), 2013, Official Journal of the European Union, L 180/96. (Reception Conditions Directive 2013).

⁶ - Directive 2013/33/EU, (recast).

يُلغى توجيه شروط الاستقبال الجديد -الذي تم اعتماده بناءً على اقتراح معتل من المفوضية -توجيه المجلس EC/2003/9 الذي يحدد المعايير الدنيا لاستقبال طالبي اللجوء في الدول الأعضاء الملتزمة به. ومع التأكيد على المبادئ التي يقوم عليها توجيه شروط الاستقبال لعام 2003، فإن التوجيه الجديد يهدف إلى تحسين معايير شروط الاستقبال لمقدمي الطلبات للحماية الدولية لضمان مستوى معيشي لائق، وظروف معيشية مماثلة في جميع الدول الأعضاء. كما يهدف توجيه شروط استقبال (إعادة صياغة) أيضًا إلى توسيع نطاق شروط الاستقبال من أجل ضمان "المعاملة المتساوية لمقدمي الطلبات في جميع أنحاء الاتحاد"، وهو هدف يفرضه أيضًا برنامج ستوكهولم.⁽¹⁾

وتتعلق التعديلات الرئيسية التي أدخلها توجيه شروط استقبال (إعادة صياغة) بالمجالات التالية:

- **نطاق التوجيه:** يمتد نطاق التوجيه ليشمل جميع المتقدمين للحصول على الحماية الدولية في جميع مراحل وأنواع الإجراءات المتعلقة بتطبيقات الحماية الدولية، وفي جميع المواقع والمرافق التي تستضيف المتقدمين، طالما يُسمح لهم بالبقاء على أراضي الدول الأعضاء.⁽²⁾ حيث تم توضيح النطاق الإقليمي للتوجيه كما هو مطبق على الحدود في البحر الإقليمي ومناطق عبور المطار.⁽³⁾
- **الاحتجاز:** يقدم التوجيه الجديد أحكامًا مفصلة حول احتجاز المتقدمين للحماية الدولية. حيث يضع قائمة شاملة تضم ستة أسباب للاحتجاز، مع مراعاة شرط الضرورة، وواجب تطبيق بدائل الاحتجاز.⁽⁴⁾

¹ -ECRE, **Information Note on Directive 2013/33/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), July 2015, P3.

² - Directive 2013/33/EU, (recast), Para 8. (425)

³ - Directive 2013/33/EU, (recast), article 3.

⁴ - تنص المادة 8/ من توجيه شروط الاستقبال (إعادة الصياغة) على:

كما حدد التوجيه الضمانات الإجرائية لمقدمي الطلبات المحتجزين فيما يتعلق بمحتوى أوامر الاحتجاز والمراجعة القضائية السريعة لشرعية الاحتجاز. (1) علاوة على ذلك يحتوي التوجيه على أحكام محددة بشأن ظروف الاحتجاز

1. لا يجوز للدول الأعضاء أن تحتجز شخصاً في الحجز لسبب وحيد هو أنه / هي مقدم طلب وفقاً للتوجيه 32/2013 / EU الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ 26 يونيو 2013 بشأن الإجراءات المشتركة لمنح وسحب الحماية الدولية.

2. عندما تثبت الضرورة وعلى أساس التقييم الفردي لكل حالة، يجوز للدول الأعضاء احتجاز مقدم الطلب، إذا كان لا يمكن تطبيق تدابير بديلة أقل قسرية على نحو فعال.

3. يجوز احتجاز مقدم الطلب فقط:

(أ) لتحديد أو التحقق من هويته أو جنسيتها؛

(ب) من أجل تحديد العناصر التي يستند إليها طلب الحماية الدولية والتي لا يمكن الحصول عليها في حالة عدم وجود احتجاز، لا سيما عندما يكون هناك خطر فرار مقدم الطلب؛

(ج) من أجل اتخاذ قرار، في سياق الإجراء بحق مقدم الطلب في الدخول إلى الإقليم؛

(د) عندما يكون محتجزاً رهناً بإجراء العودة بموجب التوجيه 115/2008 / EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ 16 ديسمبر 2008 بشأن المعايير والإجراءات المشتركة في الدول الأعضاء من أجل إعادة مواطني بلدان ثالثة المقيمين بصورة غير قانونية، من أجل التحضير للعودة و / أو تنفيذ عملية الترحيل، يمكن للدولة العضو المعنية إثباتها على أساس معايير موضوعية، بما في ذلك أنه أو كانت قد أتيحت له بالفعل فرصة للوصول إلى إجراءات اللجوء، أن هناك أسباب معقولة للاعتقاد بأنه أو هي تقدم بطلب الحماية الدولية فقط من أجل تأخير أو إحباط إنفاذ قرار الإعادة؛

(هـ) عندما تتطلب حماية الأمن القومي أو النظام العام ذلك؛

(و) وفقاً للمادة 28 من اللائحة (EU) رقم 604/2013 الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ 26 يونيو 2013 والتي تحدد معايير وآليات تحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب الحماية الدولية المقدم في واحدة من الدول الأعضاء من قبل دولة ثالثة مواطن أو شخص عديم الجنسية.

4. تضمن الدول الأعضاء أن القواعد المتعلقة ببدايل الاحتجاز، مثل تقديم التقارير بانتظام إلى السلطات، أو إيداع ضمان مالي، أو الالتزام بالبقاء في مكان معين، منصوص عليها في القانون الوطني. انظر: Directive 2013/33/EU, (recast), article 8.

1 - Directive 2013/33/EU, (recast), article 9.

المناسبة،⁽¹⁾ فضلاً عن القواعد الخاصة المطبقة على المتقدمين الضعفاء مثل الأطفال والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة للاستقبال.⁽²⁾

- الوصول إلى سوق العمل: يقصر توجيه شروط الاستقبال (إعادة الصياغة) على الحد الأقصى للفترة الزمنية التي يجوز للدول الأعضاء خلالها تقييد وصول المتقدمين بشكل قانوني إلى سوق العمل وهي 9/ أشهر.⁽³⁾
- الوصول إلى شروط الاستقبال المادية: يحدُّ التوجيه من الأسس التي يجوز للدول الأعضاء أن تضع بها طرائق مختلفة لظروف الاستقبال المادي كما هو مبين في المادة 18/، كما يلزم التوجيه في جميع الظروف الحصول على الرعاية الصحية ومستوى معيشي كريم حيث يتم تخفيض أو قبول شروط الاستقبال المادية، بينما لم يعد التأخير في تقديم الطلب من قبل طالب اللجوء مبرراً لرفض شروط الاستقبال.⁽⁴⁾

• توجيه إجراءات اللجوء لعام 2013⁽⁵⁾

ينص توجيه إجراءات اللجوء الجديد على إجراء موحد لمنح وسحب الحماية الدولية. ومن ثم فإنه يلزم الدول الأعضاء بتطبيق إجراء وحيد للنظر في مطالبات اللجوء والحماية الفرعية.⁽⁶⁾

كما عزز التوجيه الجديد عملية إعادة تأهيل الضمانات التي تكفل حصول طالبي اللجوء على إجراءات اللجوء، وتضع حدود زمنية محددة في هذا

¹ - Directive 2013/33/EU, (recast), article 10.

² - Directive 2013/33/EU, (recast), article 11.

³ - Directive 2013/33/EU, (recast), article 15.

⁴ - Directive 2013/33/EU, (recast), articles 18-20-22.

⁵ - **Directive 2013/32/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection (recast), 2013, Official Journal of the European Union, L 180/60 (Asylum Procedures Directive 2013).

⁶ - Directive 2013/32/EU, (recast), article 3.

الصدد.⁽¹⁾ ويتطلب التوجيه الحق في سبيل انتصاف فعال (محاكمة عادلة) الآن صراحة مما يسمح لمقدمي الطلبات بالبقاء في الدولة العضو ريثما يتم الطعن في قرار ترحيلهم أو إبعادهم.⁽²⁾ وقد تم حذف الحكم السابق المتعلق بالقائمة المشتركة الدنيا للبلدان الثالثة الآمنة، وتم توسيع مصادر المعلومات اللازمة لتعيين بلد ثالث آمن لتشمل المعلومات من دول أعضاء أخرى، ومن المكتب الأوروبي لدعم اللاجئين (EASO)، ومن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، ومن مجلس أوروبا (CoE)، ومن منظمات دولية أخرى ذات صلة.⁽³⁾

• لائحة Eurodac لعام 2013 ⁽⁴⁾

بقيت الأحكام الواردة في لائحة Eurodac المعاد صياغتها عام 2013م دون تغيير. وتتعلق بعض التعديلات الطفيفة بالموعد النهائي الجديد البالغ 72/ ساعة لإرسال بصمات الأصابع إلى نظام Eurodac.⁽⁵⁾

¹ - Directive 2013/32/EU, (recast), article 6-8.

² - Directive 2013/32/EU, (recast), article 46 (5).

³ - Directive 2013/32/EU, (recast), article 37.

⁴ - **Regulation (EU) No 603/2013** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of Regulation (EU) No 604/2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person and on Requests for the Comparison with Eurodac Data by Member States' Law Enforcement Authorities and Europol for Law Enforcement Purposes, and Amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the Operational Management of Large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (recast), 2013, Official Journal of the European Union, L 180/1 (Eurodac Regulation 2013).

⁵ - **Regulation (EU) No 603/2013** 'Eurodac', article 7.

كما ورد فيها نص جديد بشأن معلومات إضافية تتعلق بطالبي اللجوء للتأكد من إرسال الشخص الصحيح إلى دولة عضو أخرى بعد مطابقة بصمات الأصابع. (1)

إلا أن التغيير الرئيسي -والأكثر إثارة للجدل- هو السماح لوكالة إنفاذ القانون الوطنية اليوروبول (Europol) بالوصول إلى قاعدة بيانات Eurodac. (2) وقد تم إدخال هذا الخيار على الرغم من توصيات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) والمدير الأوروبي لحماية البيانات (EDPS) بعدم القيام بذلك، لأن ذلك قد يؤدي إلى تداخل مع الحق في الخصوصية والحياة الأسرية لطالبي اللجوء واللاجئين، وقد يؤدي ذلك أيضاً إلى إلصاق تهمة بهم من خلال ربطهم بنشاط إجرامي. (3)

فعلى الرغم من أن توفر قاعدة بيانات تحتوي على بصمات أصابع يمكن أن يكون أداة إضافية مفيدة في مكافحة الجريمة، إلا أن هذا التعديل في نظام Eurodac يمثل تطفلاً خطيراً على حقوق مجموعة مستضعفة من الأشخاص المحتاجين إلى الحماية. على سبيل المثال، إذا تم العثور على بصمة في مكان الجريمة، فمن المحتمل أن يتم إلصاق التهمة بطالبي اللجوء من خلال بيانات Eurodac، بينما لا يكون أفراد آخرون في دائرة الاتهام فقط لأن البيانات المماثلة غير متوفرة لجميع فئات المجتمع الأخرى. (4)

¹ - Regulation (EU) No 603/2013 'Eurodac', article 10.

² - Regulation (EU) No 603/2013 'Eurodac', article 1(2), 6, 7, 19-22, 33 & 36.

³ - European Data Protection Supervisor, 'Eurodac: Erosion of Fundamental Rights Creeps Along' (5 September 2012) Press Release EDPS/12/12

⁴ - Ibid.

المطلب الثاني

لائحة دبلن الثالثة (The Dublin III Regulation)

أصدرت المفوضية الأوروبية اقتراحاً في عام 2008م يقضي بإعادة صياغة لائحة دبلن الثانية من أجل تعزيز كفاءة النظام، مع ضمان مستوى أعلى من الحماية لمقدمي الطلبات، ومعالجة حالات الضغط الخاص على مرافق استقبال الدول الأعضاء ونظم اللجوء.⁽¹⁾

واحتفظ المقترح بالمبادئ العامة نفسها، مع إدخال بعض الإصلاحات الإنسانية الهامة، كإدخال الحق في الحصول على المعلومات، وإجراء مقابلة شخصية، وضمانات إضافية للقصر وطالبي اللجوء، واقتراح آخر بشأن الاحتجاز كان الهدف منه هو الحد من هذه الممارسة بوضع قواعد واضحة بشأن أسباب الاحتجاز، والمدة، والسلطات المختصة بممارسة تدبير من هذا القبيل.⁽²⁾

إلا أن اقتراح المفوضية في داخل آلية لتعليق نقل طالبي اللجوء من دولة إلى أخرى كان بمثابة أهم خطوة على صعيد إصلاح نظام دبلن، لأن من شأن ذلك أن يمكّن الدول الأعضاء من تعليق عمليات النقل مؤقتاً إلى دولة عضو تواجه حالة ملحةً بصفة خاصة، مما يشكل عبئاً ثقيلاً للغاية على ظروف استقبالها ونظام لجوئها.⁽³⁾

¹– Commission of the European Communities, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person’ (COM(2008) 820 final), 2008, p3.

² – Ibid.

³ – Ibid.

فالآلية المقترحة ترامي إلى تفادي تعرض الدول الأعضاء في مثل هذه الظروف لمزيد من الضغط من خلال عمليات نقل إضافية، ونقل طالبي اللجوء إلى الدول الأعضاء التي لا يمكنها أن توفر لهم مستوى كافٍ من الحماية، وبدون تقديم حلٍ دائمٍ، ينبغي لهذه الآلية العلاجية أن تقلل من آثار وعواقب نظام دبلن في ضوء التباينات الكبيرة في معايير الحماية⁽¹⁾.

وقد أدى اعتراف المفوضية الأوروبية بأن نظام دبلن ينبغي تحسينه -وذلك بسبب أن افتراض السلامة الكامنة وراء نظام دبلن غير قابل للتطبيق بشكل دائم- إلى ترحيب كل من المجلس الأوروبي المعني باللاجئين والمنفيين (ECRE)، والبرلمان الأوروبي بإعادة الصياغة المقترحة من قبل المفوضية.⁽²⁾

واستجابة للدعوات المطالبة بإصلاح نظام دبلن اعتمد البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في 26 حزيران/ يونيو 2013م اللائحة رقم 2013/604 المنشئة لمعايير وآليات تحديد الدولة العضو المسؤولة عن النظر في طلب الحماية الدولية المقدم في واحدةٍ من الدول الأعضاء بواسطة شخص من مواطني دولة ثالثة أو شخص عديم الجنسية (إعادة صياغة) أو ما باتت تعرف بلائحة دبلن III، وهي تنطبق على أي طلب لتحمل المسؤولية أو استرجاع (إعادة) المتقدمين اعتبارًا من الأول من كانون الثاني/ يناير لعام 2014م.⁽³⁾

¹ - ECRE, 'Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation' April 2009, pp1-13.

² - Ibid.

³ - **Regulation (EU) No 604/2013** of the European Parliament and the Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-

تتطبق لائحة دبلن الثالثة على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي البالغ عددها 28/ دولة بالإضافة إلى أيسلندا والنرويج وإمارة ليختنشتاين وسويسرا.

الفرع الأول: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء والضمانات الإضافية وفقاً لأحكام لائحة دبلن III

أولاً: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء :

كما هو الحال في سابقتها - لائحة دبلن II - احتفظت لائحة دبلن III بالمبدأ الرئيسي لنظام دبلن وهو أن تكون دولة عضو واحدة مسؤولة عن النظر في طلب الحماية الدولية. وفي حين أن اتفاقية دبلن (Dublin Convention) ولائحة دبلن الثانية (Dublin II Regulation) ذكرتا بالفعل واجب الدولة العضو المسؤولة في فحص طلب اللجوء، فإن هذا الالتزام أصبح يطبق بموجب المادة 18/ من لائحة دبلن الثالثة (Dublin III Regulation) على نطاق أقوى. كما أوضحت المادة 18/ أن الدولة العضو المسؤولة ستدرس أو تستكمل فحص الطلب عندما تتولى المسؤولية أو تستعيد مقدم الطلب وفقاً لقواعد دبلن (1)

وقد أكدت لائحة دبلن الثالثة على المبدأ المتأصل في نظام دبلن وهو التسلسل الهرمي لمعايير تحديد الدولة العضو المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء. (2)

وقد وردت تلك المعايير في لائحة دبلن الثالثة على النحو التالي:

Country National or a Stateless Person (recast), 2013, Official Journal of the European, L 180/31 (Dublin III Regulation).

¹ - Dublin III Regulation, article 18.

² - Dublin III Regulation, art 7(1).

✓ الدولة العضو التي يكون فيها للقاصر غير المصحوب بذويه شخص من أفراد أسرته أو قريب متواجد على أراضي تلك الدولة بشكل قانوني، شريطة أن يكون في ذلك مصلحة للقاصر؛⁽¹⁾

✓ الدولة العضو التي يكون فيها لمقدم الطلب أحد أفراد أسرته والذي سُمح له بالإقامة كمستفيد من الحماية الدولية في دولة عضو، أو مقدم الطلب للحصول على الحماية الدولية الذي لم يكن طلبه بالحماية الدولية في تلك الدولة العضو موضوع القرار الأول، وفي كلتا الحالتين يشترط أن يكون الأشخاص المعنيون قد أبدوا رغبتهم بذلك كتابةً؛⁽²⁾

✓ عندما يقدم عدد من أفراد الأسرة طالبي اللجوء - سواء الأخوة و/ أو الأخوات- غير المتزوجين طلبات الحماية الدولية في نفس الدولة العضو وفي وقت واحد، أو في تواريخ قريبة بما فيه الكفاية لإجراءات تحديد الدولة العضو المسؤولة التي يتعين إجراؤها معاً، وحيثما يؤدي تطبيق المعايير الأخرى إلى انفصالهم، تُحدّد الدولة العضو المسؤولة على أساس الأحكام التالية:

1- الدولة العضو المسؤولة عن أكبر عدد من أفراد الأسرة،

2- الدولة العضو التي قُدم فيه أقدم طلب لجوء من تلك الأسرة؛⁽³⁾

✓ الدولة العضو التي قُدمت لطالب اللجوء وثيقة إقامة أو تأشيرة سارية المفعول؛⁽⁴⁾

¹ - Dublin III Regulation, article 8.

² - Dublin III Regulation, article 9 & 10.

³ - Dublin III Regulation, article 11.

⁴ - في حالة امتلاك مقدم الطلب لأكثر من وثيقة إقامة سارية المفعول أو تأشيرة صادرة عن دول أعضاء مختلفة، تتحمل الدول الأعضاء مسؤولية فحص طلب الحماية الدولية بالترتيب التالي: (أ) الدولة العضو التي أصدرت وثيقة الإقامة التي تمنح الحق في أطول فترة إقامة أو، إذا كانت فترات الصلاحية متطابقة، فإن الدولة العضو التي أصدرت وثيقة الإقامة ذات تاريخ انتهاء الصلاحية الأخير؛

- ✓ الدولة العضو التي عبر طالب اللجوء حدودها بصورة غير قانونية؛⁽¹⁾
- ✓ الدولة العضو التي دخل إلى أراضيها مواطن من بلد ثالث أو شخص عديم الجنسية، وكانت قد تنازلت عن شرط الحصول على تأشيرة؛⁽²⁾
- ✓ الدولة العضو التي قُدم في مطار تابع لها - في مناطق العبور الدولية للمطارات - طلب الحماية الدولية من قبل شخص من مواطني دولة ثالثة أو شخص عديم الجنسية؛⁽³⁾
- ✓ عن تعذر تطبيق أي من المعايير السابقة تكون أول دولة عضو التي قُدم فيها طالب اللجوء طلبه للحماية الدولية مسؤولة عن دراسة ذلك الطلب.⁽⁴⁾

وقد أولت اللائحة الجديدة اهتماماً خاصاً فيما يتعلق بمقدمي الطلبات "الذين أعيدوا" من قبل الدولة العضو المسؤولة التي سبق أن قدموا فيها طلباً وسحبوه، من أجل ضمان وصولهم الفعال إلى إجراءات اللجوء وذلك عن طريق استكمال طلبهم أو تمكينهم من تقديم طلب جديد.⁽⁵⁾

كما أكدت اللائحة على أن التزامات الدولة العضو المنصوص عليها في المادة 18/ تتوقف عندما يمكن إثبات أن مقدم الطلب قد ترك أراضي الاتحاد

(ب) الدولة العضو التي أصدرت التأشيرة لها تاريخ انتهاء الصلاحية الأخير حيث تكون التأشيرات المختلفة من نفس النوع؛

(ج) عندما تكون التأشيرات من أنواع مختلفة، تكون الدولة العضو التي أصدرت التأشيرة أطول فترة صلاحية، أو عندما تكون فترات الصلاحية متطابقة، تكون الدولة العضو التي أصدرت التأشيرة لها تاريخ انتهاء الصلاحية الأخير. للمزيد انظر:

Dublin III Regulation, article 12.

¹ - Dublin III Regulation, article 13.

² - Dublin III Regulation, article 14.

³ - Dublin III Regulation, article 15.

⁴ - Dublin III Regulation, article 3 (2).

⁵ - Dublin III Regulation, art 18 (2).

الأوروبي لمدة ثلاثة أشهر على الأقل، ما لم يكن لدى هذا الشخص وثيقة إقامة صالحة صادرة عن الدولة العضو المسؤولة.⁽¹⁾

وعليه يمكن القول بشكل عام أن ترتيب المعايير لتولي المسؤولية ظل كما هو عليه في لائحة دبلن الثانية، فالدخول إلى دولة عضو والإقامة فيها هما القاعدة، مع استثناء لحماية وحدة الأسرة. أما اختيار مقدم الطلب لدولة معينه فلا يعتد به إلا كخيار أخير.

وقد منح القَصْر غير المصحوبين بموجب لائحة دبلن الثالثة ضمانات إضافية عما كان عليه الحال في لائحة دبلن الثانية. وقد تمثل ذلك في توسيع تعريف القَصْر غير المصحوبين بذويهم عن طريق إغفال المعيار بموجب دبلن III بأن يكونوا غير متزوجين.⁽²⁾

ولكن يلاحظ أنه لم يطر تغيير على معايير توحيد أفراد الأسرة، ولا تعريف "أفراد الأسرة". كما أن معايير الدخول إلى دولة عضو والإقامة فيها لا تزال إلى حد كبير على حالها.⁽³⁾

¹ - وهذا الحكم يشابه الحكم الوارد في المادة الرابعة الفقرة 5 من لائحة دبلن الثانية. انظر:

Dublin III Regulation, art 19, & Dublin II Regulation, art 4 (5).

² - تنص الفقرة (H) من المادة الثانية من لائحة دبلن الثانية على تعريف القاصر غير المصحوب بأنه: "يعني الأشخاص غير المتزوجين دون سن الثامنة عشرة الذين يصلون إلى أراضي الدول الأعضاء غير المصحوبين بشخص بالغ مسؤول عنهم سواء بالقانون أو العرف...." في حين تنص الفقرة (J) من المادة الثانية من لائحة دبلن الثالثة أن تعريف القاصر غير المصحوب يشمل: "القاصر الذي يصل إلى أراضي الدول الأعضاء غير مصحوبًا بشخص مسؤول عنه، سواء بموجب القانون أو بممارسة الدولة العضو المعنية، ويشمل القاصر الذي بقي بدون مرافق له بعد دخوله أراضي الدول الأعضاء". انظر:

Dublin III Regulation, art 2 (J), & Dublin II Regulation, art 2 (H).

³ - Dublin III Regulation, art 2(G).

أما ما يخص شرط السيادة والشرط الإنساني، فقد تم الجمع بينهما في أحكام المادة /17/ من لائحة دبلن الثالثة، ولكن دون أي تعديل يذكر في جوهرهما. (1)

ثانياً: الضمانات الإضافية للائحة دبلن الثالثة:

تتمثل إحدى التحسينات الرئيسية في لائحة دبلن الثالثة في إدخال ضمانات إضافية لمقدمي طلبات اللجوء الخاضعين لإجراءات دبلن. حيث نصت المادة /4/ من لائحة دبلن الثالثة على حق طالبي اللجوء في الحصول على المعلومات بشأن اللجوء ووضع الحماية الدولية، على أن تقوم السلطات المختصة في الدول الأعضاء بإبلاغ مقدم الطلب بشأن إجراء دبلن. (2)

¹ - Dublin III Regulation, art 17.

² - حيث نصت المادة الرابعة على أن تقوم سلطات الدول الأعضاء المختصة بإبلاغ مقدم الطلب بتطبيق نظام دبلن، وبصفة خاصة:

(أ) أهداف هذه اللائحة وعواقب تقديم طلب آخر في دولة عضو مختلفة وكذلك عواقب الانتقال من دولة عضو إلى أخرى خلال المراحل التي يتم فيها تحديد الدولة العضو المسؤولة بموجب هذه اللائحة وتحديد يتم فحص طلب الحماية الدولية؛

(ب) معايير تحديد الدولة العضو المسؤولة، والتسلسل الهرمي لهذه المعايير في الخطوات المختلفة للإجراء ومدتها، بما في ذلك حقيقة أن طلب الحماية الدولية المقدم في دولة عضو واحدة يمكن أن يؤدي إلى أن تصبح تلك الدولة العضو مسؤولة بموجب هذا النظام حتى لو لم تكن هذه المسؤولية قائمة على تلك المعايير؛

(ج) المقابلة الشخصية عملاً بالمادة 5 وإمكانية تقديم المعلومات المتعلقة بوجود أفراد الأسرة أو الأقارب أو أي علاقات عائلية أخرى في الدول الأعضاء، بما في ذلك الوسائل التي يمكن لمقدم الطلب من خلالها تقديم هذه المعلومات؛

(د) إمكانية الطعن في قرار النقل، وعند الاقتضاء، التقدم بطلب لتعليق النقل؛

(هـ) حقيقة أن السلطات المختصة في الدول الأعضاء يمكنها تبادل البيانات المتعلقة به / بها لغرض وحيد هو تنفيذ التزاماتها الناشئة بموجب هذا النظام؛

(و) الحق في الوصول إلى البيانات المتعلقة به أو حقها في طلب تصحيح هذه البيانات إذا كانت غير دقيقة أو محذوفة إذا تمت معالجتها بشكل غير قانوني. انظر:

كما نصت المادة /5/ من لائحة دبلن الثالثة على إجراء مقابلة شخصية مع مقدم الطلب قبل اتخاذ أي قرار لنقله إلى أي مكان آخر، وتهدف المقابلة إلى تيسير تحديد الدولة العضو المسؤولة، ومساعدة مقدم الطلب على فهم المعلومات التي تلقاها وفقاً للمادة الرابعة. إلا أنه يمكن إغفال هذه الضمانة - أي المقابلة الشخصية - عند هروب مقدم الطلب، أو وإذا قُدمت له المعلومات المشار إليها في المادة الرابعة من قبل، ولكن ينبغي أن يُمنح مقدم الطلب فرصة أخرى لتقديم مزيد من المعلومات قبل اتخاذ قرار النقل بحقه.⁽¹⁾

كما تقدم لائحة دبلن الثالثة ضمانات إضافية للقصر والأشخاص المعالين الخاضعين لإجراءات دبلن، وفقاً للمادة /6/ من لائحة دبلن الثالثة، فإن الدول الأعضاء ملزمة بالتعاون في تقييم أفضل مصلحة للطفل، الذي ينبغي أن يكون الاعتبار الرئيسي في جميع إجراءات دبلن. أما وبالنسبة للقصر غير المصحوب بذويهم فتقضي المادة /6/ بأن يجب أن يمثل الشخص الذي يتمتع بالمؤهلات والخبرات اللازمة.⁽²⁾

وقد اشتملت المادة /16/ من لائحة دبلن الثالثة على ضمانات للأشخاص الضعفاء الذين يعتمدون على الآخرين. وتصدر تعليمات إلى الدول الأعضاء بأن يُجمع مقدم الطلب وطفله أو أخته أو والديه، حيث يعتمد على مساعدته بسبب الحمل أو الوليد الجديد أو المرض الخطير أو العجز الشديد أو الشيخوخة.⁽³⁾

Dublin III Regulation, art 4.

¹ - Dublin III Regulation, art 5.

² - Dublin III Regulation, art 6(1) (2).

³ - Dublin III Regulation, art 16.

الفرع الثاني: تقييم لائحة دبلن الثالثة

تعد لائحة دبلن الثالثة التطور الأهم في مراحل حياة نظام دبلن. فقد حاولت تلافي العيوب في قواعد نظام دبلن السابقة، ناهيك عن أنها أدخلت ابتكارات جديدة على نظام دبلن تمثلت بـ "آلية الإنذار المبكر والتأهب وإدارة الأزمات" التي ورد ذكرها في المادة/33/ من اللائحة. وقد هدفت تلك الآلية إلى تحديد أوجه القصور في أنظمة اللجوء للدول الأعضاء، ومساعدة واضعي السياسات والسلطات في تلك الدول لوضع خطة عمل للتصدي لتلك العقبات قبل أن تتطور إلى أزمة.⁽¹⁾

ووفقاً لورقة مناقشة أعدتها المفوضية الأوروبية في عام 2013، ستكون للآلية ثلاثة مراحل رئيسية هي:

- "مرحلة الإنذار المبكر" التي تشمل تحليل ورصد مصادر البيانات الموجودة لإثبات وجود ضغوط معينة على نظم اللجوء للدول الأعضاء وأوجه القصور فيها؛
- "مرحلة الاستعداد" التي تسمح للمفوضية الأوروبية و(EASO) مع دولة عضو تم اعتبار نظامها غير كافٍ لوضع خطة عمل وقائية لمعالجة أوجه القصور؛
- "مرحلة إدارة الأزمات" يُطلب خلالها -عند الضرورة- من الدولة العضو المعنية تقديم خطة عمل لإدارة الأزمات بمساهمة من المفوضية وليس فقط من مجلس العدل والشؤون الداخلية.⁽²⁾

¹ - Dublin III Regulation, art 33.

² - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, Op.cit, p21-22.

ومن الواضح أن المكتب الأوروبي لدعم اللجوء (EASO) يضطلع بدور هام في تنفيذ آلية الإنذار المبكر. ويعد المكتب مسؤولاً عن جمع البيانات وإجراء التحليل المتوخى في المرحلة الأولى، ويمكن أن يُطلب إليه تقديم المساعدة التقنية والدعم للدول الأعضاء خلال المرحلتين الثانية والثالثة.⁽¹⁾

ومن خلال معالجة الأسباب الكامنة وراء ثغرات الحماية في نظم اللجوء للدول الأعضاء، تمثل آلية الإنذار المبكر خطوة ضرورية وقيمة للغاية لا سيما من أجل المحافظة على (CEAS).

ويتمثل أحد أهم التغييرات الأساسية في لائحة دبلن الثالثة في توسيع نطاقها لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن طلب الحماية الدولية الذي تقدم به طالب اللجوء في إحدى الدول الأعضاء من خلال ما استحدثته من ضمانات إضافية.

ويلحظ أن لائحة دبلن الثالثة قد أكدت على حق طالب اللجوء بسبيل انتصاف فعّال (محاكمة عادلة) ضد قرار نقله أمام محكمة أو هيئة قضائية، حيث تقتضي المادة 26/ على الدول الأعضاء أن تُخطره بقرار النقل، وأن تقدم معلومات عن سبل الانتصاف القانونية المتاحة (محاكمة عادلة) لمقدم الطلب أو لمستشاره القانوني.⁽²⁾

كما تضمنت لائحة دبلن الثالثة حكماً جديداً متميزاً بشأن الاحتجاز، حيث أكدت فيه أن طالبي اللجوء لا يجوز احتجازهم لسبب وحيد وهو أنهم يخضعون لإجراءات دبلن، كما لا يسمح بالاحتجاز إلا إذا كان هناك احتمال كبير بفرار طالب اللجوء.⁽³⁾

¹ - Ibid. & Dublin III Regulation, Preamble, para22.

² - Dublin III Regulation, art 26 & 27 (3)-(6).

³ - Dublin III Regulation, art 28 (1)-(2).

وثمة تحسن هام هو المادة /18/ الجديدة من لائحة دبلن الثالثة التي توضح التزامات الدول الأعضاء المسؤولة باستكمال الفحص الكامل والموضوعي لطلب الحماية الدولية. هذا يتوافق مع الهدف المتمثل في ضمان الوصول الفعال إلى إجراءات اللجوء كجزء من الحق في اللجوء بموجب المادة /18/ من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية.⁽¹⁾

وعلى غرار سابقتها، فقد لاقت لائحة دبلن الثالثة لعام 2013 ترحيباً واسعاً من قبل الدول الأعضاء، وكذلك من قبل المجلس الأوروبي المعني باللاجئين والمنفيين (ECRE) باعتبارها تعد فرصة لمعالجة بعض أوجه القصور في لائحة دبلن الثانية، إلا أن المجلس (ECRE) أعرب عن أسفه لحقيقة أن المبادئ الأساسية لنظام دبلن لم يتم تغييرها بشكل جذري في إعادة صياغة نظام دبلن (لائحة دبلن III).⁽²⁾

فالمقترح الذي يقضي باستبدال لائحة دبلن الثانية في عام 2008م، المزمع إجراؤه في عام 2010م، والذي أرجئ إلى عام 2012م، والذي تم اعتماده في عام 2013م، والذي تم تطبيقه اعتباراً من عام 2014م كان نتيجة لعملية طويلة من المفاوضات والنقاشات، وبالرغم من مرور أكثر من ستة عشر عاماً على دخول اتفاقية دبلن حيز النفاذ، إلا أنه تم التأكيد على ذات المبادئ العامة لنظام دبلن. فالمبدأ العام الذي يقضي بأن المسؤولية عن طلبات اللجوء ستخصص للدولة العضو التي لعبت الجزء الأكبر من دخول مقدم الطلب إلى أراضي الدول

¹ - ECRE, ECRE Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), March, 2015, p 4.

² - Ibid.

الأعضاء أو الإقامة فيها تم الاحتفاظ به، ولكن مع استثناءٍ لحماية وحدة الأسرة والنقصر غير المصحوبين بذويهم.⁽¹⁾

كما يلاحظ أن الديباجة قد غيّرت بشكلٍ طفيفٍ مبدأ افتراض السلامة، وذكرت أن "الدول الأعضاء، التي تحترم جميعها مبدأ عدم الإعادة القسرية، تعتبر بلداناً آمنة لرعايا البلدان الثالثة".⁽²⁾

وعلى الرغم من أن لائحة دبلن الثالثة قد أدخلت قواعد جديدة بالاحتجاز خصوصاً بعدم السماح بهذا الاجراء إلا إذا كان هناك احتمال كبير بفرار طالب اللجوء. ومع ذلك، فإن هذا المفهوم محدّد بشكل غامض في المادة 2/ (n)، مما يترك الباب مفتوحاً للاستخدام غير الضروري للاحتجاز. ناهيك أن المادة 28/ تسمح للدول الأعضاء في ظل ظروف معينة باحتجاز مقدمي الطلبات لمدة تصل إلى ثلاثة أشهر (3 أشهر) قبل نقلهم. وعلى الرغم من أن هذا الأمر أقصر من الممارسة السابقة في بعض الدول الأعضاء، فيبدو أنه لا يتناسب مع الالتزام باحتجاز مقدمي الطلبات "لفترة قصيرة قدر الإمكان"⁽³⁾

أما ما يخص الحدود الزمنية الإجرائية فقد بقيت إلى حدٍ كبيرٍ على ما هي عليه في لائحة دبلن الثانية. حيث يمكن أن تستغرق المدة الإجمالية للإجراء - من طلب اللجوء إلى النقل - ذات الفترات الزمنية المنصوص عليها في لائحة دبلن الثانية، على سبيل المثال بقيت المهلة الزمنية لتنفيذ عملية نقل طالب اللجوء إلى الدولة العضو المسؤولة 6/ ستة أشهر من لحظة قبول الطلب أو استرجاع الطلب، مع إمكانية تمديد هذا الحد الزمني لمدة أقصاها سنة واحدة

¹ - Dublin III Regulation, art 8 – 11.

² - Dublin III Regulation, recital 3.

³ - AIDA, Asylum Information Database, 'The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation' (June 2015) AIDA Legal Briefing No. 1, P 1-10.

إذا تعذر إجراء النقل بسبب حبس الشخص المعني، أو مدة أقصاها ثمانية عشر شهراً (18 شهراً) إذا فرَّ الشخص المعني. وهذه الفترات الزمنية تماثل الفترات الزمنية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 20/ من لائحة دبلن الثانية.⁽¹⁾

لكن يلاحظ أن لائحة دبلن الثالثة استحدثت حدوداً زمنية جديدة لم يرد ذكرها في لائحة دبلن الثانية فيما يخص إرسال طلب الاسترجاع، حيث يجب أن يتم إرسال كلا النوعين من الطلبات - طالب تولي المسؤولية و طلب الاسترجاع- في غضون ثلاثة أشهر (3 أشهر) بعد تقديم الطلب، أو في غضون شهرين إذا كان يستند إلى (ضرب) أي مطابقة يوروداك.⁽²⁾ وفي حالة عدم احترام الحدود الزمنية للطلب أو النقل، تقع المسؤولية على عاتق الدولة العضو الطالبة. ويعتبر عدم احترام المهلة الزمنية للرد بمثابة قبول ضمني من الدولة العضو المطالبة.⁽³⁾

وعلى الرغم من بدء نفاذ لائحة دبلن الثالثة لاحظت المفوضية الأوروبية في آذار/ مارس 2015، أن نظام دبلن لا يعمل كما ينبغي.⁽⁴⁾

ومع وصول عدد متزايد من طالبي اللجوء إلى الاتحاد الأوروبي، فإن الاشكاليات التي خلقها نظام دبلن قد حصلت على أبعاد كبيرة، فمن ناحية، لا يزال النظام ينطوي على إمكانية إثقال كاهل الدول الأعضاء التي تقبع على حدود أوروبا بعبءٍ ثقيلٍ، لأن الدخول إلى أراضي الاتحاد الأوروبي لا يزال

¹ - Dublin III Regulation, art 29 (1)-(2).

² - Dublin III Regulation art 21(1) & art 23(2) & art 24(2).

³ - Dublin III Regulation, art 21 & art 22 & art 23 & art 24 & art 29.

⁴ - European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European Agenda on Migration' (COM(2015) 240 final), p 13.

يؤدي دوراً محورياً في توزيع المسؤولية. ومن ناحية أخرى، بعد مرور ثمانية عشر عاماً على دخوله حيز النفاذ، لا يزال نظام دبلن غير قادر على تجنب الحركات الثانوية المهاجرة داخل الاتحاد الأوروبي. (1)

كما تشكل التناقضات المستمرة بين الدول الأعضاء في ظروف الاستقبال والوصول إلى طالبي اللجوء، حافزاً هاماً للأشخاص الذين يصلون إلى حدود أوروبا لمواصلة طريقهم نحو بلدان الاتحاد الأوروبي الأخرى التي توفر حماية أفضل. وإدراكاً للعواقب المترتبة على قواعد دبلن، حاول الناس تجنب التعرف عليهم في نظام يوروفاك، سيما وقد ثبت أن بعض طالبي اللجوء يشوهون أصابعهم حتى لا يتم أخذ بصماتهم (2)

وبغض النظر عما إذا كان نظام دبلن يعمل على نحو فعال، فإنه يبدو متناقضاً مع تأكيد الاتحاد الأوروبي على مبدأ التضامن وتقاسم المسؤولية في مجال اللجوء وفقاً للمادة 80/ من معاهدة أداء سير الاتحاد الأوروبي (TFEU) (3)، فهو ببساطة - كما يرى البعض - ليس آلية "تقاسم المسؤولية"، بل مجرد آلية "تعيين المسؤولية"، أو بالأحرى آلية غير فعالة "لتعيين المسؤولية".

¹ - Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, Op.cit, p13-15

² - Ibid.

³ - Dublin III Regulation, recital 7

الفرع الثالث: طالبو اللجوء السوريين في ظل نظام دبلن:

بالرغم من تأكيد لوائح دبلن المتعاقبة على ضرورة حماية طالبي اللجوء، واستقبالهم بشكل يعكس الطابع الأوروبي لنظام اللجوء المشترك، إلا أن المتابع لقضايا اللجوء في الاتحاد الأوروبي يرى، وبدون أي شك، تبايناً ملحوظاً في مواقف الدول الأوروبية حول ملف أزمة طالبي اللجوء السوريين الذين يتوافدون عليها من كل حدبٍ وصوبٍ، بل وتتعارض فيه مواقف هذه الدول بين الحين والآخر بين مرحب وبين مستاء. (1)

ففي حين أغلقت الأغلبية العظمى للدول الأوروبية أبوابها أمام طالبي اللجوء السوريين، كانت ألمانيا -وبنسبة أقل السويد- من أكثر الدول استقباليةً لطالبي اللجوء. ففي غضون أشهر فقط استقبلت ألمانيا في عام 2015م أكثر من مليون طالب لجوء، أغلبهم من السوريين. ورغم الترحيب الذي أبداه الكثير من الألمان إزاء اللاجئين، إلا أن قدومهم بأعداد كبيرة لم يرق للعديد أيضاً، إذ تسببت سياسة الأبواب المفتوحة في خسائر انتخابية لحزب المستشارة "أنغيلا ميركل".

فقد جمّدت برلين عملياً تطبيق اتفاقية دبلن ولوائحها، بقرار مكتب الهجرة واللاجئين وقف إجراءات ترحيل اللاجئين السوريين إلى الدول التي سبق أن

¹ - انظر: شبكة CNN الإخبارية، لمحة سريعة عن مواقف دول أوروبية من أزمة اللاجئين، متوفر على الرابط التالي:

<https://arabic.cnn.com/world/2015/09/06/migrant-crisis-country-country>.

(تمت الزيارة 2019/12/19)

دخلوا إليها، وتركوا "بصمتهم" فيها، بالتزامن مع تدفق الآلاف منهم إلى ألمانيا براً عبر اليونان ومقدونيا وصربيا وهنغاريا والنمسا. (1)

وبمقابل هذا الترحيب؛ تتخوف دول جوار ألمانيا، وخاصة هنغاريا، من موجة طالبي اللجوء وتداعياتها المستقبلية، حتى أن رئيس حكومتها "فيكتور أوربان" وصف الوضع الحالي بأنه "موجة جديدة من عصر الهجرات"، فقد استقبلت ألمانيا حوالي 800 ألف طالب لجوء سوري أي ما يعادل أربع أضعاف الطلبات المقدمة في العام 2014م. (2)

وكانت المستشار الألمانية "أنغيلا ميركل" أكدت أن بلادها يمكنها تدبر أمر اللاجئين في العام الحالي من دون زيادة للضرائب.

كما يلاحظ أن ألمانيا - كما يزعم - لا تستعمل صفة "لاجئ" في معاملاتها، بل يعد هذا النعت نوعاً من التمييز وجريمة يعاقب عليها القانون، ولا يُنص عليها في الوثائق التي تمنح لهؤلاء، الذين يُشار إلى أنهم يتمتعون بصفة "الحماية الدولية"، ويُذكر في الوثائق أن سبب إقامتهم هو قرار المكتب

¹ - انظر: الموقع الرسمي لقناة RT الروسية، ما سر احتضان ميركل للاجئين السوريين؟ متوفر على الرابط التالي:

<https://arabic.rt.com/news/793260-سر-احتضان-ميركل-للاجئين-السوريين/>

² - على حد تعبير رئيس الوزراء المجري أوربان الذي يقول "لم يكن الأمر موجة لجوء وإنما غزوا" فقد صرح بهذا الكلام عندما كان ضيفاً في اجتماع مغلق لدى الكتلة البرلمانية اللواتية لبافاريا العليا. وأكد أوربان أنه لم يفهم أبداً "كيف يمكن لبلد كألمانيا أن يحتفل، كشيء جيد بالفوضى والعبور غير القانوني للحدود"، وذلك في إشارة إلى ثقافة الترحيب التي سادت ألمانيا عند تدفق اللاجئين إليها. انظر: الموقع الرسمي لقناة DW الألمانية، فيكتور أوربان يصف اللاجئين بـ"المسلمين الغزاة"، متوفر على الرابط:

<https://www.dw.com/ar/a-42062778-فيكتور-أوربان-يصف-اللاجئين-بالمسلمين-الغزاة/>

(تمت الزيارة في 2019/12/19)

الفدرالي بمنح الحماية الدولية بموجب المواد 25-26 من قانون إجراءات الإقامة، ويكتب على وثائق سفرهم أنها منحت بناء على أحكام اتفاقية جنيف لعام 1951م. ⁽¹⁾ ولكن السؤال الذي يطرح نفسه ما هو سر احتضان ألمانيا لطالبي اللجوء وخرقها لأحكام نظام دبلن؟؟؟.

أما النمسا: فيسير طالبو اللجوء إلى داخل النمسا بعد رحلة طويلة وشاقة ومعاناة شهدها من قبل السلطات في دول سابقة، ويدخلون الحدود وسط تصفيق وترحيب من قبل نمساويين فور دخول الحافلات للحدود. ⁽²⁾

لكن الحال في المجر مختلف تماماً: ففي 15 أيلول/ سبتمبر 2015م، أعلنت الحكومة اليمينية الهنغارية ممثلة برئيس الوزراء "فيكتور أوربان" ⁽³⁾ حالة الأزمة الناجمة عن الهجرة الجماعية للسوريين، وفي نفس اليوم تم الانتهاء من بناء سياج من الأسلاك الشائكة على طول حدودها التي يتجاوز طولها 100/ ميل مع صربيا، في محاولة لمنع تدفق طالبي اللجوء إليها. كما أنهت تعديلات

¹ - انظر: الموقع الرسمي لقناة RT الروسية، ما سر احتضان ميركل للاجئين السوريين؟ متوفر على الرابط التالي:

[/سر-احتضان-ميركل-للاجئين-السوريين-793260-https://arabic.rt.com/news/](https://arabic.rt.com/news/793260-سر-احتضان-ميركل-للاجئين-السوريين)

² - المرجع السابق.

³ - في حوار مع صحيفة "بيلد" الألمانية الشعبية نشر اليوم الاثنين (الثامن من يناير/ كانون الثاني 2018)، قال رئيس الوزراء المجري فيكتور أوربان "لا نعتبر هؤلاء الناس كلاجئين مسلمين ولكن كغزاة مسلمين". وأضاف أوربان أنه للوصول من سوريا إلى المجر لابد من عبور أربعة بلدان، فهؤلاء لا يركضون "من أجل حياتهم" وإنما "من أجل حياة أفضل". وأضاف أن اللاجئين بدلا من طلب الدخول اجتازوا الحدود بشكل غير قانوني.

وأقام فيكتور أوربان جدارا على الحدود مع صربيا لمنع اللاجئين السوريين وغيرهم من المهاجرين المسلمين من دخول المجر الواقعة في شرق أوروبا والتي تعتبر بوابة للاتحاد الأوروبي.

القانون الجنائي وقانون اللجوء، الذي يجعل دخول البلاد من خلال السياج الحدودي جريمة في القانون المجري.⁽¹⁾



صورة لبعض من طالبي اللجوء وهم يحاولون تجاوز الأسلاك الشائكة على الحدود المجرية.⁽²⁾

وقد انعكس هذا الموقف العدائي، والمشحون بالعنصرية، من قبل الحكومة المجرية على أفعال المواطنين أنفسهم. فنرى على سبيل المثال ما قامت به الصحفية المجرية المدعوة "بيترا لازلو" وهي تحاول عن عمد مضايقة وركل طالبي لجوء سوريين أثناء مطاردة الشرطة لهم قرب بلدة "روسكي" المتاخمة للحدود مع صربيا عام 2015م. حيث قامت بمد قدمها أمام طالب لجوء سوري، ما أدى إلى تعثره هو وطفله الذي كان يحمله. على إثر تلك الحادثة، قامت قناة "N1TV" التي تعمل لديها تلك الصحفية بإقالتها على الفور، واصفةً الفعل بأنه مشين وغير أخلاقي.⁽³⁾

¹ - Amnesty International Publications, FENCED OUT, HUNGARY'S VIOLATIONS OF THE RIGHTS OF REFUGEES AND MIGRANTS, Printed by Amnesty International, International Secretariat, United Kingdom, October, 2015, p 5.

² - see: https://www.dw.com/image/19052520_303.jpg

³ - للمزيد حول هذا الموضوع، انظر:



المصورة المجرية " بيترا لازلو" وهي تركل وتعرقل أحد طالبي اللجوء السوريين مع طفله. (1)

لكن اللافت في الأمر أنّ هذه ليست المرة الأولى التي تُقدم فيها "لازلو" على فعل مشابه، إذ كشف موقع Index الإخباري المجري الشهير أنّها ركلت أيضاً طفلاً وطفلة. (2)

<https://web.archive.org/web/20190418024905/https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-camerawoman-idUSKCN0R90KK20150909>.

¹ - See:

https://ichef.bbci.co.uk/news/ws/660/amz/worldservice/live/assets/images/2015/09/11/150911130409_laszlo_640x360_reuters_nocredit.jpg.

² - See:

https://index.hu/belfold/2015/08/31/menekultek_bevandorlok_krizis_percrol_percra_a_tronok_harca_szinesze_is_beszolt_laszlo_petranak/. (تمت الزيارة)

(2019/12/19)

إلا أن المحكمة العليا في هنغاريا كان لها رأي آخر، إذ قضت ببراءة المتهمه نظر لغياب "فعل الانتهاك"، وذهب القضاة إلى أن المحاكم الابتدائية الأدنى لم توجه إليها التهم بشكل صحيح. كما أقرت المحكمة الهنغارية العليا أيضاً بأن ما صدر عن "الزلو" هو بمثابة "إزعاج" أو "إرباك"، وهو غير صحيح من الناحية الأخلاقية، لكنه لا يرقى إلى مرتبة "الأذى والتخريب".⁽¹⁾

ولكن ما يثير الغرابة، أن تلك المصورة بعد أن أخذت حكماً ببراءتها عن ذلك الفعل المشين، أعربت عن نيتها الانتقام لكرامتها برفع دعوى قضائية ضد اللاجئين ذاته، وموقع التواصل الاجتماعي "فيسبوك".⁽²⁾

أما اللوكسمبورغ: فقد استضافت البلاد مؤتمراً لوزراء الخارجية الأوروبية لبحث ملف اللاجئين واعتبار أن هذه القضية لا تخص دولاً معينة في الاتحاد، بل أنها مسألة تخص الاتحاد بشكل عام.

أما فنلندا: وفي محاولة لدعم قضية اللاجئين، أعلن رئيس وزرائها، "جوها سيبيليا" أنه مستعد لفتح منزله لطالبي اللجوء ببلادها، بحسب ما نقله التلفزيون الرسمي بالبلاد.⁽³⁾

¹ See: <https://hungarytoday.hu/top-court-clears-camerawoman-who-kicked-migrants-of-disorderly-conduct-charges/> (تمت الزيارة 2019/12/19)

² - انظر:

<https://arabic.rt.com/news/797661-المصورة-الهنغارية-اللاجئي-السوري-لانتقام-ورد-الاختبار> (تمت الزيارة في 2019/12/19)

³ - انظر: شبكة CNN الإخبارية، لمحة سريعة عن مواقف دول أوروبية من أزمة اللاجئين، متوفر على الرابط التالي:

<https://arabic.cnn.com/world/2015/09/06/migrant-crisis-country-country>. (تمت الزيارة 2019/12/19)

مما تقدم؛ يتضح التباين في مواقف دول الاتحاد الأوروبي من أزمة طالبي اللجوء السوريين، ولعل هذا ناجم- برأينا- عن تباين سياسات الدول الأوروبية الداخلية حيال التزامها بواجب تقديم الحماية للاجئين بموجب اتفاقية جنيف، ومن بعدها لوائح دبلن المتعاقبة.

وهذا يخالف بشكل واضح وصارخ ما أرسته استنتاجات تامبري 1999 على ضرورة اعتماد نظام لجوء أوروبي مشترك، يعكس حقيقة التعاون في مجال حماية طالبي اللجوء.

نهاية الباب بحول الله تعالى

الباب الثاني
الضمانات القانونية
لحماية طالبي اللجوء
في مناطق العبور

الباب الثاني

الضمانات القانونية لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور

تمهيد & تقسيم

أسفرت الجهود الدولية المبذولة على صعيد حماية طالبي اللجوء عن إبرام العديد من الوثائق التي حوت في طياتها نظاماً من القواعد القانونية الرامية إلى حماية اللاجئين وطالبي اللجوء وضمان حقوقهم وتحسين أوضاعهم.

والملاحظ أن تلك الجهود وإن كانت لم تصل إلى درجة التنسيق الكامل في اعتماد معايير دولية لحماية طالبي اللجوء فضلاً عن اللاجئين، إلا أنها مع ذلك أقرت عدداً من الحقوق التي ترمي بالدرجة الأولى إلى ضمان معاملة طالبي اللجوء معاملة لائقة تقترب قدر الإمكان من المعاملة المقررة لرعايا الدولة التي يتواجدون على إقليمها، تتمثل في ضمان عدم احتجازهم بشكل تعسفي، أو لمدة غير مقبولة، فضلاً عن عدم إعادة طالب اللجوء إلى الدولة التي فر منها بحثاً عن الأمان لضمان تفادي وقوعه في أيدي سلطات تلك الدولة التي تضطهده أو تلاحقه.

لذا؛ تتمثل الضمانة الأولى في عدم احتجاز طالبي اللجوء بشكل تعسفي ووجوب توفير الخدمات الضرورية والأساسية لهم عند عبورهم أراضي الدولة التي فروا منها. وقد ذهب الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي (WGAD) ومكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR) إلى آمال أبعد من ذلك، حيث أوصيا بأن تنظر الحكومات في إمكانية إلغاء احتجاز المهاجرين وطالبي اللجوء ولو بشكل تدريجي.

أما الضمانة الأهم فتتمثل في عدم إعادة طالبي اللجوء قسراً إلى الأماكن التي هربوا منها. فهذه الضمانة تعد التزاماً بمبدأ عرقي متجسد في القانون الدولي يعرف بمبدأ عدم الإعادة القسرية

ولما كانت إجراءات الإعادة القسرية تتباين إلى حد بالغ - ذلك أنها تشمل قرارات الإعادة القسرية الصادرة ضد اللاجئين، والرفض عند الحدود، وعدم قبول طالب لجوء وصل متخفياً أو بطريقة غير مشروعة، وترحيل القادمين بالمراكب، أو منعهم في أعالي البحار - كان لابد من إبراز أهمية هذا المبدأ وتفعيل العمل به لدى الدول جميعاً حتى لا يقع طالبو اللجوء مرة أخرى في قبضة دولة الاضطهاد التي فروا منها.

كما تطرح حماية اللاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين الذين يسافرون في البحر بطريقة غير نظامية تحديات معقدة تزداد يوماً بعد يوم. حيث يخاطر الأشخاص النائسون بحياتهم بركوب البحر، وغالباً ما يكون ذلك في قوارب خطرة وغير صالحة للإبحار، أو عن طريق السفر خلسة وهم يتعرضون إلى الاستغلال والإيذاء والعنف طوال رحلتهم.

إن ظاهرة الهجرة عن طريق البحر لم تتراجع منذ زمن طويل بالرغم من وجود تشريعات تجرم تهريب الأشخاص عبر البحر، ولعل ذلك عائد إلى الصراعات والحروب وحالات اللجوء التي طال أمدها، ناهيك عن غياب أنظمة الحماية أو عدم ملاءمتها، وانفصال العائلات، فضلاً عن الفقر.

لذا تتمثل الأولوية عند العثور على المنكوبين في البحر في الحفاظ على حياتهم من خلال ضمان إنقاذهم في الوقت المناسب سواء كانوا في البحر الإقليمي لدولة ما، أم كانوا في أعالي البحار، وضمان إنزالهم في مكان آمن بغض النظر عن وضعهم، مهاجرين كانوا أم طالبي لجوء.

ويتطلب تعزيز ترتيبات البحث والإنقاذ ومعالجة أسباب الفرار عبر البحر بطريقة غير نظامية تعاوناً إقليمياً، وتقاسماً للأعباء بين الدول الساحلية وغير الساحلية.

ونظراً إلى أن الهاربين في البحر من الصراعات أو الاضطهاد، يسافرون عادةً جنباً إلى جنب مع أشخاص تختلف أسباب سفرهم، فإن ذلك يجب ألا يُعرض - بالإضافة إلى الجهود المبذولة في سبيل معالجة الهجرة غير النظامية والحد من أعداد من يفقدون حياتهم للخطر - إمكانية حصول اللاجئين وطالبي اللجوء على الحماية الدولية.

بناءً على ذلك؛ فقد خصصنا هذا الباب لدراسة الضمانات الدولية لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور، في ثلاثة فصول. حيث يوضح الفصل الأول مبادئ حماية طالبي اللجوء في مناطق العبور المتمثلة بعدم الاحتجاز التعسفي، وتكريس مبدأ عدم الإعادة القسرية. في حين يتمحور الفصل الثاني حول ضمانات حماية طالبي اللجوء في البلدان الثالثة الآمنة. ونختتم هذا الباب بضمانات حماية طالبي اللجوء في البحار، وذلك في الفصل الثالث بحول الله تعالى.

الفصل الأول

مبادئ حماية طالبي اللجوء في مناطق العبور

تتمثل أول تلك المبادئ القانونية لحماية طالبي اللجوء في عدم جواز احتجازهم احتجازاً تعسفياً. فالاحتجاز يشكل استثناءً خطيراً من الحق في الحرية. ولذلك فإن أي لجوء إلى هذا التدبير يجب أن يخضع لضمانات قانونية كافية.

كما يجب أن يكون الاحتجاز ضرورياً - في كل حالة على حدة - لتحقيق هدف مشروع، وأن يكون متناسباً ومعقولاً سواء في بداية الاجراء، أو طوال فترة الاحتجاز. والأهم من ذلك أنه لا بد من اللجوء إلى الوسائل الأقل وطأة كبديل للاحتجاز عندما تتمكن هذه الوسائل من تحقيق ذات الهدف.

وقد رفعت غالبية الدول بشكل جماعي عدة ضمانات من هذا القبيل في مجال القانون الدولي، مما أدى إلى تقييد سلطاتها السيادية بشكل طوعي. ومن أهم تلك المبادئ الأساسية في قانون اللجوء مبدأ عدم الإعادة القسرية، فهو الضمانة الأساسية التي تحمي الشخص من الوقوع في أيدي الجهات التي تحاول اضطهاده. وبما أن طالب اللجوء يعد لاجئاً محتملاً فلا بد أن يستفيد من هذا المبدأ إلى أن يتم البت في طلب لجوئه.

لذا؛ سنحاول في هذا الفصل تسليط الضوء على أهم المبادئ القانونية لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور وهي مبدأ عدم الاحتجاز التعسفي، ومبدأ عدم الإعادة القسرية على النحو التالي:

المبحث الأول: مبدأ عدم الاحتجاز التعسفي لطالبي اللجوء

المبحث الثاني: مبدأ عدم الإعادة القسرية

المبحث الأول

مبدأ عدم الاحتجاز التعسفي لطالبي اللجوء

تَعْتَمِدُ الدول التي يمر عبرها طالبي اللجوء - لاسيما الدول الأوروبية - بشكل متزايد على الاحتجاز كأداة لإدارة التحديات التي يفرضها واقع طالبي اللجوء. ففي عام 2010م، لاحظت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بقلق أنه: "في حين من المقبول عالمياً أن الاحتجاز يجب ألا يستخدم إلا كملاذ أخير، فإنه يستخدم على نحو متزايد كإجراء أولٍ وراذع أيضاً".⁽¹⁾

لذا فإن الاعتماد على الاحتجاز يثير مجموعةً من القضايا الشائكة، منها ما يتعلق بالامتثال للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ومنها ما يتعلق بالتمويل والفعالية الإدارية. ولا ينبغي التقليل من شأن التكلفة الإنسانية للاحتجاز على وجه الخصوص، حيث يُظهر استقصاء أجري مؤخراً للدراسات المتعلقة بأثر الاحتجاز على طالبي اللجوء من جميع أنحاء العالم، أن احتجاز طالبي اللجوء البالغين على المدى القصير يؤدي إلى مستويات عالية من القلق والاكتئاب واضطراب نفسية كبيرة.⁽²⁾

كما لوحظ في دراسة حديثة أجرتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، (UNHCR) أنه "لا توجد فعلياً أدلةً عمليةً على أن احتمال الاحتجاز يوقف الهجرة غير النظامية، أو يثني الناس عن طلب اللجوء".⁽³⁾

¹ - Council of Europe: Parliamentary Assembly, Resolution 1707 (2010): The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, 28 January 2010, RES 1707 (2010). Para 3.

² - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, Norwegian Organization for Asylum Seekers, 2014 (NOAS), p13.

³ - UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of

ويؤكد التقرير نفسه أن الاحتجاز غير ضروري في معظم الحالات، فالغالبية العظمى من طالبي اللجوء والأشخاص الذين ينتظرون الترحيل يمثلون للالتزامات القانونية التي تُفرض عليهم في مناطق العبور. (1)

وعليه، يؤدي الاستخدام المتكرر لاحتجاز طالبي اللجوء إلى تقويض مصداقية حماية طالبي اللجوء في مناطق العبور عموماً وفي الاتحاد الأوروبي بشكل خاص. فما هو الإطار القانوني لهذا التدبير، وماهي بدائل الاحتجاز الواجب تطبيقها من قبل الدول المعنية.

المطلب الأول

معايير احتجاز طالبي اللجوء في القانون الدولي

غالباً ما يتم الخلط بين طالبي اللجوء والأجانب العاديين، حيث يجد طالبو اللجوء أنفسهم محتجزين قبل فحص طلب لجوئهم، وهذا يعيق قدرتهم على الحصول على معلومات عن إجراءات اللجوء، والمساعدة القانونية ذات الصلة، والوثائق اللازمة لإثبات طلبات لجوئهم. ويؤدي الاحتجاز أيضاً إلى تجاهل الظروف الفردية المحيطة بهجرة طالبي اللجوء، فضلاً عن ضعفهم واحتياجاتهم الخاصة. (2)

إن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين لا يَحُدُّان إلا من سلطة الدول في احتجاز طالبي اللجوء دون فرض طريقة واحدة للتنفيذ. فالدول الأوروبية مثلاً لا تزال تتمتع بهامشٍ واسعٍ من السلطة التقديرية التي

Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, p. 1.

¹ - Ibid.

² - Marek Linha and André Mkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, Norwegian Organization for Asylum Seekers, op.cit. p13.

تصوغ بموجبها قواعدها الداخلية الخاصة باحتجاز طالبي اللجوء. وبالرغم من التقدم الذي أحرز مؤخراً نحو إنشاء نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)، إلا أن هذا النظام لا يزال أمامه طريقٌ طويلٌ لضمان ممارسة موحدة كافية لإجراءات تقديم اللجوء، لاسيما الاحتجاز. ⁽¹⁾

ومما يؤسف له أن الحدود الأساسية التي وضعتها الصكوك الدولية لا يتم الامتثال لها بشكلٍ دائمٍ.

الفرع الأول: الإطار القانوني الدولي لاحتجاز طالبي اللجوء

يتسم احتجاز طالبي اللجوء بالتناقض بين صلاحيات سيادة الدولة من جهة، وبين حقوق غير مواطنيها من جهة أخرى. فبينما تتمتع الدول بسلطة تقديرية واسعة بشأن من يسمح لهم بدخول حدودها وإقامتهم فيها، فإن قرارها بالاحتجاز والترحيل مقيّد بعدد من القواعد والمبادئ القانونية الدولية. ⁽²⁾

بعبارة أخرى، فإن حرية الدولة في السيطرة على الدخول إلى أراضيها تخضع لقيود ناشئة عن الضمانات الدولية لحقوق الإنسان، وهذه الضمانات تتواجد في مجموعة المعايير الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالاحتجاز. ⁽³⁾

¹ - ECRE, **Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System**, September 2013, p. 30.

² - Delphine Nakache, **THE HUMAN AND FINANCIAL COST OF DETENTION OF ASYLUM-SEEKERS IN CANADA**, study was researched and written for UNHCR, December 2011, p 20.

³ - تنقسم المعايير الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالاحتجاز والتي تحتوي على ضمانات خاصة بالاحتجاز إلى "قانون صلب" **"hard law"** و "قانون ناعم" **"soft law"**.

ويشمل "القانون الصلب" المعاهدات الملزمة للبلدان التي وافقت عليها. ومن الأمثلة على المعاهدات الملزمة للدول (القانون الصلب) وتتضمن أحكاماً تتعلق باحتجاز طالبي اللجوء، اتفاقية اللاجئين لعام 1951م، وبروتوكول اللاجئين لعام 1967م، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966م.

أولاً: مشروعية الاحتجاز في الصكوك القانونية الدولية

أكدت الاتفاقيات الدولية الخاصة باللجوء على أنه ينبغي للدول أن توفر لطالبي اللجوء ترتيبات استقبال مفتوحة، لا تتطوي على أي قيود على حريتهم في التنقل. وبالتالي فإنه لن يكون من الضروري اللجوء إلى تدبير الاحتجاز ولا غيره من التدابير المقيدة لحرية تنقل طالبي اللجوء.

ونجد هذا مكرساً في المادة /26/ من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، التي تنص على أن: "تمنح كل دولة متعاقدة للاجئين في إقليمها الحق في اختيار مكان إقامتهم والانتقال بحرية داخل إقليمها، مع مراعاة أية أنظمة تنطبق على الأجانب عموماً في الظروف نفسها".⁽¹⁾

= ويشمل "القانون الناعم" الإعلانات والمبادئ والقواعد التي لا تكون ملزمة ولكن لها قوة مقنعة بحكم التفاوض عليها من قبل الحكومات على مدى سنوات عديدة أو اعتمادها من قبل الهيئات الدولية. ومن الأمثلة على صكوك (القانون الناعم) التي تتضمن معايير تتعلق بالاحتجاز الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948م، ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء لعام 1957م. كما تعتبر التفسيرات التي تقدمها هيئات الأمم المتحدة مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وفريق الأمم المتحدة العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، والمقررين الخاصين للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أشكالاً موثوقة من "القانون الناعم" (soft-law) نظراً لخبرة وحيادية الوكالات المصدرة. انظر:

Delphine Nakache, **THE HUMAN AND FINANCIAL COST OF DETENTION OF ASYLUM-SEEKERS IN CANADA**, op. cit 20- 21.

¹ - Article 26, Freedom of movement "Each Contracting State shall accord to refugees lawfully in its territory the right to choose their place of residence and to move freely within its territory, subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances. See: UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Redited, Geneva, January 1992,p31.

كما يمنح كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) وبروتوكول المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان رقم 4/ (ECtHR) حرية الانتقال للأشخاص الموجودين بصورة قانونية داخل إقليم دولة ما.⁽¹⁾

وقد خضعت عبارة "بصورة قانونية" لمناقشاتٍ وتفسيراتٍ كثيرة، حيث يختلف موقف اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) عن موقف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR). فوفقاً لرأي المفوضية (UNHCR): عندما تقبل دولة ما طالب اللجوء في مرحلة الإجراءات، ويتقيد طالب اللجوء بالقانون الوطني، فلا يمكن اعتبار دخول طالب اللجوء المؤقت إلى الإقليم ووجوده فيه "غير قانوني"، حتى عندما يكون طالب اللجوء قد استخدم وسائل غير قانونية للوصول أو دخول إقليم الدولة المضيفة، لكنه لم يرتكب أي انتهاك لقانون الهجرة الوطني.⁽²⁾

وقد فسّرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة (HRC) المادة 12 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنها تمنح الحق في حرية التنقل للأجنبي الذي دخل الدولة بطريقة غير مشروعة، ولكن تم تنظيم وضعه وفق القانون.⁽³⁾

¹ - نصت المادة 12(1) من (ICCPR) على: "أن لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته". انظر:

العهد الدولي ICCPR, Article. 12 (1). & ECHR Protocol No. 4. Article2 (1).

² - UNHCR, Saadi v. United Kingdom. Written Submissions on Behalf of the United Nations High Commissioner for Refugees, 30 March 2007, para 11.

³ - OHCHR, (HRC), CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, General

وهذا ينطبق على وضع اللاجئين المعترف به، وبالتالي يجب اعتبار تواجده "قانونياً" في البلد.

كما تُظهر عددٌ من الملاحظات الختامية للجنة أنها ترى أن المادة 12 (1) تنطبق أيضاً على طالبي اللجوء المسجلين، الذين يجب أن يعتبر تواجدهم في البلد "قانونياً" أيضاً. (1)

وتشير عبارة "بصورةٍ قانونيةٍ" الواردة في المادة 2(1) من بروتوكول المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان رقم 4/ - وفقاً لرأي المحكمة (ECtHR) - إلى القانون المحلي. (2) ووفقاً للمحكمة، فإن القانون المحلي والأجهزة المحلية تضع الشروط التي يجب الالتزام بها من أجل اعتبار وجود شخص في الأراضي قانونياً. وبناءً على ذلك، وبموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن تقديم طلب اللجوء لن يجعل في حد ذاته إقامة طالب لجوء قانونية، إلا إذا كان ذلك مستمداً من التشريعات المحلية. (3)

ويتضمن الحق في حرية التنقل (أي عدم الاحتجاز) ضماناً هاماً، يقتضي أن تكون أي قيود على الحرية ضرورية لحماية الغرض المسموح به. وبموجب البروتوكول رقم 4/ الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فإنه يجب أن يكون أي تقييد "ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي أو السلامة العامة، أو للحفاظ على النظام العام، أو لمنع الجريمة، أو لحماية

Comment No. 27. (General Comments) (Contained in document CCPR/C/21/Rev.1/Add.9) para. 4.

¹ - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 24.

² - جاءت المادة 2/ من بروتوكول المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان رقم 4/ تحت عنوان "حرية التنقل" حيث نصت الفقرة (1) من المادة 2/ على "لكل فرد بصورة قانونية داخل إقليم الدولة الحق، في ذلك الإقليم، في حرية التنقل وحرية اختيار محل إقامته".

³ - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 24.

الصحة أو الآداب العامة، أو لحماية حقوق وحريات الآخرين".⁽¹⁾.

ثانياً: تمييز الاحتجاز عن الاعتقال

لاحظ مراقبون دوليون في السنوات الأخيرة أن القانون الجنائي بدأ يتدخل شيئاً فشيئاً في مجال قانوني اللجوء والهجرة. وهذه الظاهرة تثير عدداً من التحديات القانونية التي لم يتم معالجتها بشكل كافٍ. ومن أهمها مسألة منع الاحتجاز الإداري المتصل بمراقبة حركة طالبي اللجوء من أن يصبح عقاباً بحكم الأمر الواقع مع الحفاظ على ضمانات قانونية كافية.

إن مصطلحي "الاعتقال" "Arrest" و "الاحتجاز" "Detention" مفهومان منفصلان تماماً، فـ "الاعتقال" يشير إلى إجراء من عمليات القبض على شخص ما على أساس ارتكاب جريمة جنائية، وتلك العمليات تبدأ "بالاحتجاز".⁽²⁾

وبعبارة أخرى؛ لكي يكون الفعل بمثابة "اعتقال" بالمعنى المقصود في القانون الدولي، لا يحتاج القانون إلى الوفاء بالشكليات المطلوبة بموجب التشريع المحلي. على سبيل المثال، قد يؤدي عدم إصدار أمر بالقبض إلى الاعتقال غير القانوني بموجب القانون المحلي، ولكن هذا لن يكون له تأثير على ما إذا كان الفعل قد بلغ "الاعتقال" بالمعنى المقصود في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.⁽³⁾

¹ - يضع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ضمانات مماثلة لتلك التي وضعها البروتوكول رقم 4/، للمزيد انظر:

Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, as amended by Protocol No. 11, **Strasbourg, 16.IX.1963, Article 2(3). & Art. 12 (3), ICCPR.**

² - Delphine Nakache, **THE HUMAN AND FINANCIAL COST OF DETENTION OF ASYLUM-SEEKERS IN CANADA**, op. cit 18.

³ - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 24.

كما يشير مصطلح "الاعتقال" بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان إلى القبض على شخص بغض النظر عما إذا كان هذا يحدث في سياق جنائي أو إداري، حيث تنص معاهدات حقوق الإنسان على عدد من الضمانات الإجرائية الأساسية لمنع الاعتقال التعسفي، بما في ذلك الحق في الحصول على معلومات عن أسباب الاعتقال. (1)

أما "الاحتجاز" فيمكن أن يُعرف على أنه: الحرمان من الحرية في مكان مغلق، كالمرافق الإصلاحية أو مركز الاحتجاز المخصصة لطالبي اللجوء والمهاجرين. (2)

بعبارة أخرى، يجب ألا يكون الهدف من احتجاز طالبي اللجوء أن يكون عقاباً لهم على الدخول إلى أراضي الدولة دون إذنهما، لاسيما إذا قام طالبو اللجوء على الفور بتقديم أنفسهم إلى السلطات المختصة في تلك الدولة وطلب اللجوء فيها. وعليه قد يتعرض طالبو اللجوء للاحتجاز، لأن دخولهم غير القانوني لإقليم دولة ما يتعارض مع قوانين اللجوء وأنظمتها، ويرى البعض أنه "لا ينبغي اعتبار مخالقات قوانين ولوائح الهجرة جرائم جنائية، بل يبقى احتجاز طالبي اللجوء تدبيراً استثنائياً يُحرم فيه الأفراد من حريتهم دون الضمانات الإجرائية والموضوعية الصارمة للإجراءات الجنائية". (3)

إن تصنيف منشأة بموجب التشريع المحلي على أنها "مركز احتجاز" أو "مركز استقبال" ليس له تأثير على مسألة ما إذا كان الحبس يشكل "احتجازاً" بالمعنى المقصود في القانون الدولي. فمن المبادئ الراسخة في القانون الدولي أنه لا يحق للدولة الطرف في معاهدة دولية الاحتجاج بأحكام قانونها الداخلي

¹ - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 24.

² - Delphine Nakache, **THE HUMAN AND FINANCIAL COST OF DETENTION OF ASYLUM-SEEKERS IN CANADA**, op. cit 18.

³ - Ibid. p 18.

كمبرر لعدم قيامها بالتزاماتها - وهو هنا إنشاء مراكز احتجاز خاصة بطالبي اللجوء - بموجب تلك المعاهدة. (1)

إن هذا التدبير ليس بالضرورة أن ينطوي على الحبس في منشأة متخصصة - يشار إليه أحياناً باسم "الاحتجاز الاحتياطي" - لكي يشكل احتجازاً، ويجب تحليل هذه المسألة كل حالة على حدة في ضوء القواعد ذات الصلة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.

فهناك مجموعة من العوامل التي تؤثر على تحديد ما إذا كان التدبير المحدد يرقى إلى مستوى الاحتجاز. ويشمل ذلك نوع التدبير ومدته وآثاره وطريقة تنفيذه، وقد تصل فترة الحبس القصيرة لبضع ساعات إلى حد الاحتجاز، لا سيما عندما يكون هناك عنصر من عناصر الإكراه، كاستخدام القوة، وعندما يكون المكان يخضع لحراسة مشددة من قبل أجهزة الشرطة. (2)

وفي قضية أمور ضد فرنسا (Amuur v. France) (3)، تناولت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قضية طالبي لجوء صوماليين لم يسمح لهم بدخول فرنسا لأنهم استخدموا جوازات سفر مزورة. وعلى الرغم من أن الشرطة احتجزت اللاجئين في المطار لمدة عشرين يوماً، إلا أنه سُمح لهم أثناء تلك الفترة بأن يستقلوا طائرة ويغادروا فرنسا إلى بلد آخر إذا رغبوا في ذلك. وقد تم احتجاز طالبي اللجوء تحت رقابة صارمة ومستمرة من قبل الشرطة داخل المنطقة الدولية للمطار، ولم يتم تمكينهم من طلب اللجوء. وبعد عشرين يوماً تم إرسالهم إلى سوريا.

¹ - انظر: اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، الأمم المتحدة، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، 23 أيار/ مايو 1969م، المادة 27/.

² - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 25.

³ - ECtHR, **CASE OF Amuur v. France**, COURT (CHAMBER), (Application no. 19776/92), JUDGMENT, STRASBOURG, 25 June 1996.

واشتكى مقدمو الطلبات من أن احتجازهم في المنطقة الدولية للمطار ينتهك الفقرة (1) من المادة 5/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽¹⁾

رأي المحكمة: رأت المحكمة بأن احتجاز رعايا البلدان الثالثة في مناطق العبور الدولية ينطوي على قيود على الحرية. ومع ذلك، أقرت المحكمة بأن هذا الاحتجاز مقبول -شريطة أن يكون مصحوباً بالضمانات المناسبة للشخص المعني، أي يجب ألا يحرم طالبي اللجوء من الحق في الحصول على إمكانية الوصول الفعلي إلى إجراءات تحديد وضع اللاجئين- بهدف تمكين الدول من منع الهجرة غير القانونية مع احترام التزاماتها الدولية. إلا أنها أكدت أنه لا يمكن إطالة أمد هذا الاحتجاز بشكل مفرط.⁽²⁾

وفيما يتعلق بالقضية المطروحة، لاحظت المحكمة أن المتقدمين، أثناء احتجازهم في منطقة العبور بالمطار، كانوا خاضعين لرقابة صارمة من الشرطة دون الحصول على مساعدة قانونية أو اجتماعية.⁽³⁾

¹ - جاءت المادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تحت عنوان **الحق في الحرية والأمن**، وتنص المادة 5/ الفقرة (1) على: "لكل شخص الحق في الحرية والأمن، ولا يجوز حرمان أي إنسان من حريته، إلا في الحالات التالية التي ينص عليها القانون وهي:

- أ- إذا كان الشخص محتجزاً قانونياً على أثر إدانته من محكمة ذات اختصاص؛
- ب- إذا كان الشخص مخصاً لاعتقال أو احتجاز قانونيين لتمرده على قرار صادر بحقه وفقاً للقانون عن محكمة، أو لضمان تنفيذ التزام منصوص عليه في القانون؛
- ج- إذا كان الشخص معتقلاً أو محتجزاً بغية مثوله أمام الهيئة القضائية ذات الاختصاص، عندما توجد أسباب مقبولة للاشتباه في ارتكابه جريمة أو دواعٍ معقولة للاعتقاد بضرورة منعه من ارتكاب جريمة أو من الفرار بعد ارتكابها؛
- د- حالة الاحتجاز القانوني لقاصر في السن، بقرار متخذ في إطار تربيته المراقبة، أو احتجازه القانوني لتقديمه للسلطة المختصة؛

هـ- حالة الاحتجاز القانوني لشخص مرجح نشره مرضاً معدياً، أو لمجنون، أو لمدمن، أو لمتشرد؛

و- حالة الاعتقال أو الاحتجاز القانونيين لشخص لمنعه من دخول الأراضي بشكل غير قانوني، أو لشخص متخذ بحقه إجراء طرد أو التسليم.

² - CASE OF Amuur v. France, op.cit.para. 43.

³ - CASE OF Amuur v. France, op.cit. para. 45.

علاوة على ذلك، رأت المحكمة أن حقيقة أن طالب اللجوء يمكنه أن يغادر طواعية البلد الذي يرغب في اللجوء إليه لا يمكن أن تستبعد فرض قيود على الحرية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يصبح الحق في مغادرة أي بلد - بما في ذلك بلده - وفقاً لما ينص عليه البروتوكول رقم 4/ من الاتفاقية، نظرياً إذا لم تقدم أي دولة أخرى حمايةً مماثلةً لتلك التي كانوا يتوقعون العثور عليها في البلد الذي طلبوا اللجوء فيه. (1)

وخلصت المحكمة إلى أن احتجاز طالبي اللجوء الصوماليين في منطقة العبور بالمطار أدى إلى الحرمان من الحرية. (2)

كما وجدت المحكمة أن احتجاز طالبي اللجوء الصوماليين في مطار باريس الدولي أدى إلى انتهاك الفقرة (1) من المادة 5/، وذلك لأن احتجاز طالبي اللجوء في مطار باريس الدولي جعلهم خاضعين للقانون الفرنسي، والقانون الفرنسي لا ينص على المساعدة القانونية والإنسانية والاجتماعية، كما أنه لا ينص على الإجراءات والحدود الزمنية للاحتجاز. (3)

لهذه الأسباب حكمت المحكمة بالإجماع برفض اعتراض الحكومة الأولى؛ ورأت أن المادة 5 (1) من الاتفاقية تنطبق على هذه القضية وتم انتهاكها؛ كما ألزمت الدولة المدعى عليها - أي فرنسا - بأن تدفع لمقدمي الطلبات، في غضون ثلاثة أشهر، سبعة وخمسين ألف فرنك فرنسي، بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة، وتدفع الفائدة بمعدل سنوي 6.65٪ من تاريخ انتهاء الأشهر الثلاثة المذكورة أعلاه حتى التسوية. (4)

نستنتج من ذلك، أن اللجوء إلى تدبير الاحتجاز يجب ألا يصطبغ بطابع

¹ - CASE OF Amuur v. France, , op.cit. para. 48.

² - CASE OF Amuur v. France, op.cit. para. 49.

³ - CASE OF Amuur v. France, , op.cit. para. 52-53-54.

⁴ - CASE OF Amuur v. France, , op.cit. p 27-28.

التجريم والعقاب، فعلى الرغم من أن الدول "تتمتع بحق سيادي لا يمكن إنكاره في مراقبة دخول الأجانب إلى أراضيها والإقامة فيها"⁽¹⁾ - كما أشارت إلى ذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان- إلا أن طلب اللجوء لا يمكن اعتباره في المقام الأول عملاً غير مشروع، فقد أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالحق في طلب اللجوء والتمتع به كحق من حقوق الإنسان، شأنه في ذلك شأن صكوك حقوق الإنسان الأخرى، كميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي.⁽²⁾

وبناءً على ذلك، فإن تجريم الدخول غير القانوني يؤدي إلى معاقبة طالبي اللجوء وغيرهم من الفئات الضعيفة، وهذا الأمر ينطوي على مخالفة صريحة لنص الفقرة (1) من المادة 31/ من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951.

حيث تنص المادة 31 (1) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951 على أنه: "تمتنع للدول المتعاقدة عن فرض عقوبات جزائية، بسبب وجودهم أو دخولهم غير القانوني، على اللاجئين الذين يدخلون إلى إقليمها أو يتواجدون في أراضيها دون إذن - قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة 1 - شريطة أن يقدموا أنفسهم دون تأخير إلى السلطات وأن يبدوا سبباً وجيهاً لدخولهم أو تواجدهم بصورة غير قانونية".

إن هذا الحكم ينطبق على جميع طالبي اللجوء، بصرف النظر عما إذا كان قد تم الانتهاء من إجراءات تحديد وضع اللاجئ أم لا؛ ذلك أن الاعتراف

¹ -ECtHR, CASE OF Saadi v. United Kingdom, GRAND CHAMBER, (Application no. 13229/03), JUDGMENT, STRASBOURG, 29 January 2008, para. 64.

² -انظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 10 ديسمبر 1948، المادة 14. وانظر كذلك:

UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A, article 14.

بمركز اللاجئ وهو أمر كاشف وليس منشئ - فهو لا يخلق شخصاً لاجئاً، بل يعلن فقط أنه شخص لاجئ - حيث يصبح الشخص لاجئاً بمجرد أن تتوفر فيه المعايير الواردة في المادة الأولى من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، بصيغتها المعدلة بموجب بروتوكول عام 1967م.⁽¹⁾

وبتحليل نص المادة السابقة، نجد أن مصطلح "العقوبات" يغطي تدابير مثل المقاضاة والغرامة والسجن، إذا فرضت بقصد عقابي. ولكن يسمح بالاحتجاز لأغراض إدارية إذا ما استوفى متطلبات الضرورة التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 31/3.⁽²⁾

أما ما يخص عبارة "الدخول أو التواجد غير القانوني" فيعني الوصول أو تأمين الدخول من خلال استخدام وثائق مزيفة أو مزورة، أو استخدام خدع أخرى، كالدخول سراً إلى أراضي الدولة بمساعدة المهربين أو المتجرين.⁽³⁾

وقد انتقد استخدام الاحتجاز الجنائي كأداة للرقابة العامة على الهجرة على مستوى الأمم المتحدة، فقد لاحظ الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي التابع للأمم المتحدة (WGAD)، أن تجريم الدخول غير القانوني إلى بلد

¹ - UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, op. cit, p31. Para 28.

² - تنص المادة 31 (2) على ما يلي: "لا يجوز للدول المتعاقدة أن تطبق على تنقلات هؤلاء اللاجئين قيوداً غير تلك التي تقتضيها الضرورة، ولا تطبق هذه القيود إلا بعد تنظيم وضعهم في البلد أو الحصول على قبولهم في بلد آخر بلد. وعلى الدول المتعاقدة أن تسمح للاجئين المذكورين مهلةً معقولةً وجميع التسهيلات اللازمة للحصول على القبول في بلد آخر".

³ - Guy S. Goodwin-Gill 'Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection', in UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, 2003. P 11.

يتجاوز المصلحة المشروعة للدول في مراقبة وتنظيم الهجرة غير النظامية يؤدي إلى الاحتجاز غير الضروري. (1)

وقد تضمنت المادة /31/ شرطاً يقضي بأن "يقدم طالبو اللجوء أنفسهم دون تأخير إلى السلطات". حيث يشير هذا الشرط إلى أن تقديم طالب اللجوء نفسه إلى السلطات يجب أن يتم في غضون فترة مقبولة، وأن يكون بشكل طوعي.

وسواء كانت هناك مدة محددة سوف تقع ضمن معنى "دون تأخير" فإن ذلك يعتمد على ظروف كل قضية على حدة، بما في ذلك توافر المشورة القانونية، وما إذا كانت الدولة - التي تؤكد اختصاصها على اللاجئين أو طالب اللجوء - هي منطقة عبور. (2) كما يجب عدم حرمان طالب اللجوء من الاستفادة من المادة /31/ إذا ما أُلقي القبض على الشخص أو احتجز قبل أن يُتوقع منه أن يطلب اللجوء، ناهيك عن أن طالب اللجوء قد لا يدرك الصياغة الدقيقة للمادة 31 (1) سيما وأن حسن النية مُفترض لدى هذا الشخص. (3)

أما ما يخص عبارة "سبب وجيه" فإن هذا المصطلح يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمصطلح "دون تأخير" وغيرها من المصطلحات الواردة في المادة 31 (1) والسبب الوجيه هو حقيقة واقعة "ويمكن أن يتشكل بالقلق من جانب اللاجئين أو

¹ - UN General Assembly, HUMAN RIGHTS COUNCIL, Seventh session, Item 3 of the provisional agenda, PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT, Report of the Working Group on Arbitrary Detention Chairperson-Rapporteur, **Leïla ZERROUGU**, Distr. GENERAL A/HRC/7/4 10 January 2008, para. 53.

² - Guy S. Goodwin-Gill 'Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection' op.cit para 98, p 33.

³ - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 32.

طالب اللجوء، أو عدم معرفة الإجراءات، أو بالتدابير المتخذة بناء على تعليمات أو مشورة طرف ثالث".⁽¹⁾ كما يعد الهروب من الاضطهاد "سبباً وجيهاً" شريطة أن يكون من المستحيل تحقيق الدخول المأذون به بسبب سياسات التأشيرات، أو لأن معالجة هذا الدخول المأذون به من شأنها أن تزيد من خطر الاضطهاد، كما يمكن أن تشكل الروابط العائلية في بلد اللجوء "سبباً وجيهاً" أيضاً.⁽²⁾

الفرع الثاني: الضمانات ضد الاحتجاز التعسفي

تضمن القانون الدولي مجموعة من الضمانات القانونية والإجرائية الهامة في مواجهة الاحتجاز التعسفي. فالحق في الحرية والأمن يعد أمر أساسي لجميع البشر. وتعتمد هذه الضمانات على مجموعة من المبادئ القانونية الرئيسية المحيطة باحتجاز المهاجرين بشكل عام، وطالبي اللجوء على وجه خاص. وسنستعرض هذه المبادئ وفق الآتي:

المبدأ الأول: مبدأ تبرير الاحتجاز

لم يتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) -على عكس الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) - قائمة بالأسباب التي يمكن أن يحتجز فيها الأشخاص. وأثناء صياغة العهد كان هناك تباين في وجهات النظر حول ما إذا كان من الممكن أن يكون أي تعداد لأسباب الاحتجاز مقبولاً لدى جميع الدول.⁽³⁾

¹ - Guy S. Goodwin-Gill 'Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection' op.cit 33.

² -Ibid. para 104, p 34.

³ - Marek Linha and André Mkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 35.

لهذا السبب فقد نص العهد الدولي (ICCPR) على مبدأ عام في الفقرة الأولى من المادة 9/ هو حظر الاعتقال والاحتجاز شريطة أن يكون "تعسفياً"، حيث نصت على: " أن لكل شخص الحق في الحرية والأمن الشخصي، ولا يجوز إخضاع أي شخص للاعتقال أو الاحتجاز التعسفيين. ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب من هذا القبيل ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون". (1)

وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (HRC)، أن الحكم السابق ينطبق على جميع أشكال الحرمان من الحرية سواء في القضايا الجنائية أو في أية قضايا أخرى كالأمراض العقلية، والتشرد، وإدمان المخدرات، ومراقبة الهجرة واللجوء وما إلى ذلك. (2)

وقد نهجت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) نهجاً معاكساً تماماً للعهد الدولي (ICCPR)، فقد ذكرت الاتفاقية الأسباب المشروعة للاحتجاز على سبيل الحصر، وبالتالي فإن من شأن احتجاز شخص ما على أساس لا يظهر في القائمة المحددة للاحتجاز يعد انتهاكاً مباشراً للاتفاقية.

بعبارة أخرى؛ تجنبت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أي إشارة صريحة إلى مفهوم "التعسف"، وعليه فقد اعتمدت المادة 5 (1) من (ECHR) بدلاً من ذلك على قائمة تضم ستة أسباب يسمح بموجبها الاحتجاز وهي:

1- الاحتجاز القانوني لشخص ما بعد إدانته من قبل محكمة مختصة؛

¹ - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)، المادة 9 (1).

² - UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 8: Article 9 (Right to Liberty and Security of Persons), 30 June, 1982, No. 8, para. 1.

- 2- الاحتجاز القانوني لشخص ما بسبب عدم امتثاله للأمر القانوني الصادر عن محكمة، أو من أجل ضمان الوفاء بأي التزام ينص عليه القانون؛
- 3- الاحتجاز القانوني لشخص بغرض تقديمه إلى السلطة القانونية المختصة للاشتباه بارتكابه جريمة، أو عندما يكون من الضروري احتجازه لمنع ارتكابه لجريمة أو الهرب بعد ذلك؛
- 4- احتجاز القاصر بأمر قانوني لغرض الإشراف التربوي، أو احتجازه القانوني بغرض إحالته إلى السلطة القانونية المختصة؛
- 5- الاحتجاز القانوني للأشخاص لمنع انتشار الأمراض المعدية، والأشخاص المصابين بأمراض عقلية، والمدمنين على المخدرات أو على الكحول، أو المشردين؛
- 6- الاحتجاز القانوني لشخص ما لمنعه من الدخول غير المصرح به إلى البلد، أو الشخص الذي تتخذ ضده إجراءات من أجل الترحيل أو التسليم.⁽¹⁾

وأكدت المحكمة (ECHR) أن عبء إثبات شرعية الاحتجاز يقع على عاتق الدولة، وأن كل أساس من تلك الأسس المحددة يجب أن يقرأ بشكل مقيد، الأمر الذي يجب أن يبرر الاحتجاز بالاعتماد على أحد الأسس الستة السابقة فقط.⁽²⁾

فعلى سبيل المثال، الأساس السادس الذي يتضمن أكثر الأسباب صلة فيما يتعلق باحتجاز طالبي اللجوء - حيث يسمح الحكم باحتجاز شخص ما لمنع "الدخول غير المصرح به" أو الشخص الذي يتخذ ضده "إجراء" بهدف

¹ - ECHR, Article 5 (1).

² - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 35.

الترحيل أو التسليم- وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية السعدي ضد المملكة المتحدة (SAADI v. U K)⁽¹⁾ عند تفسيرها لمصطلح "الدخول غير المصرح به"، أن تقديم طلب لجوء ليس من شأنه أن يسمح في بالدخول غير المسموح به إلى تلك الدولة. فلم تعترف المحكمة بأن منح مقدم الطلب "تصريحاً مؤقتاً" للبقاء في البلد بعد تقديم طلب اللجوء على أنه إذن بالدخول القانوني بالمعنى المقصود في الاتفاقية.⁽²⁾

وقد أوصت لجنة وزراء مجلس أوروبا بعدم اللجوء إلى احتجاز طالبي اللجوء إلا في الحالات التالية:

¹ - تتعلق القضية بمقدم طلب لجوء كردي عراقي، فر من العراق ووصل إلى المملكة المتحدة في 30 كانون الأول/ ديسمبر 2000م. وكان يعمل كطبيب في المستشفى، طلب اللجوء في المطار وحصل على "تصريح مؤقت" للبقاء في الفندق من اختياره والعودة إلى المطار في صباح اليوم التالي.

ولدى تقديم تقرير إلى السلطات في 2 كانون الثاني / يناير 2001م، اعتُقل ونُقل إلى مركز استقبال أوكينغتون (Oakington Reception) تم استخدام هذا المركز لطالبي اللجوء الذين يُعتقد أنه من غير المحتمل أن يفروا لقد تم إعطاؤه نموذجاً قياسياً مع أسباب احتجازه وحقوقه ، في 5 كانون الثاني/ يناير 2001م، تم إبلاغ ممثل مقدم الطلب عبر مكالمة هاتفية من قبل ضابط الهجرة أن سبب الاحتجاز هو أن مقدم الطلب كان عراقياً استوفى معايير الاحتجاز في مركز الاستقبال.

تم رفض طلب اللجوء الذي قدمه مقدم الطلب في البداية في 8 يناير 2001. وتم إطلاق سراحه في اليوم التالي ومنح حق اللجوء بعد الاستئناف الناجح. وطلب مراجعة قضائية لاحتجازه، في 11 تموز/ يوليو 2006م، رأت غرفة في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن احتجاز مقدم الطلب لمدة سبعة أيام بعد حصوله على "تصريح مؤقت" لا ينتهك المادة 5 (1). ومع ذلك، تبين أن التأخير لمدة 76/ ساعة في إبلاغ مقدم الطلب بأسباب احتجازه في وقت لاحق في مركز الاستقبال يشكل انتهاكاً لمتطلبات المادة 5 (2) لتقديم أسباب على الفور. لمزيد من تفاصيل القضية انظر:

ECHR, GRAND CHAMBER, CASE OF SAADI v. THE UNITED KINGDOM, (Application no. 13229/03) JUDGMENT, STRASBOURG, 29 January 2008.

² - CASE OF SAADI v. The United Kingdom, op.cit. Para. 65.

- (1) عندما تكون هويتهم- بما في ذلك الجنسية- مشكوك في صحتها، لا سيما عندما يتلف طالبي اللجوء وثائق سفرهم أو هويتهم أو يستخدمون وثائق مزورة لتضليل سلطات الدولة المضيفة؛
 - (2) عندما يتعين تحديد العناصر التي يستند إليها طلب اللجوء والتي لا يمكن الحصول عليها بدون الاحتجاز؛
 - (3) عند اتخاذ قرار بشأن حقهم في دخول أراضي الدولة المعنية؛
 - (4) عندما تتطلب حماية الأمن القومي والنظام العام ذلك.⁽¹⁾
- كما نص توجيه شروط الاستقبال لعام 2013م الخاص بنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS) على قائمة مماثلة من للأسباب المبررة للاحتجاز في الفقرة الثالثة من المادة /8/ والتي تنص على أنه يجوز احتجاز مقدم الطلب فقط:
- (أ) لتحديد أو للتحقق من هويته أو جنسيته؛
 - (ب) لتحديد العناصر التي يستند إليها طلب الحماية الدولية والتي لا يمكن الحصول عليها في حالة عدم وجود احتجاز، لا سيما عندما يكون هناك خطر فرار مقدم الطلب؛
 - (ج) من أجل اتخاذ قرار بحق مقدم الطلب في الدخول إلى الإقليم؛
 - (د) عندما يكون محتجزاً رهناً بإجراء العودة، من أجل التحضير للعودة و / أو تنفيذ عملية الترحيل؛
 - (هـ) عندما تتطلب حماية الأمن القومي أو النظام العام ذلك؛
 - (و) وفقاً للمادة /28/ ⁽²⁾ من اللائحة دبلن الثالثة.⁽¹⁾

¹ -Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to Member States on Measures of Detention of Asylum seekers, 16 April 2003, (2003) 5, para. 3.

² - تنص المادة /28/ من لائحة دبلن الثالثة على:

المبدأ الثاني: مبدأ اليقين القانوني

يقضي مبدأ اليقين القانوني أن الاحتجاز يجب أن يستند إلى أساس قانوني واضح في القوانين والإجراءات الوطنية. وهذا المبدأ يعد من الضمانات الأساسية في مواجهة الاحتجاز التعسفي، لأن جميع عمليات الاحتجاز يجب أن ينص عليها القانون بشكل مفصل وشامل. حيث يمكن للأفراد بموجبها أن يتوقعوا ما يترتب عليه القانون في الحالات المماثلة لأوضاعهم.⁽²⁾

ونجد هذا المبدأ مكرساً في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اللذان يقضيان أن أي احتجاز يجب أن يكون وفقاً لإجراء "ينص عليه القانون".⁽³⁾

المبدأ الثالث: مبدأ الضرورة والتناسب والمعقولية

لابد أن يكون الاحتجاز -بالإضافة إلى الامتثال للقانون الوطني- معقولاً وضرورياً ومتناسباً مع ظروف الحالة الفردية لكل شخص من أجل تجنب اعتبار الاحتجاز تعسفياً.

1. لا يجوز للدول الأعضاء احتجاز أي شخص لسبب وحيد هو أنه يخضع للإجراء المنصوص عليه في هذا النظام.

2. عندما يكون هناك خطر كبير للفرار، يجوز للدول الأعضاء احتجاز الشخص المعني من أجل تأمين إجراءات النقل وفقاً لهذا النظام، على أساس تقييم فردي فقط بقدر ما يكون الاحتجاز متناسباً وغيره من أشكال الإكراه لا يمكن تطبيق تدابير بديلة بفعالية.

3. يجب أن يكون الاحتجاز لفترة قصيرة قدر الإمكان ويكون لفترة لا تتجاوز الوقت الضروري المعقول للوفاء بالإجراءات الإدارية اللازمة مع بذل العناية الواجبة حتى يتم النقل بموجب هذا النظام.

¹ - Directive 2013/33/EU, (recast), article 8.

² -Delphine Nakache, **THE HUMAN AND FINANCIAL COST OF DETENTION OF ASYLUM-SEEKERS IN CANADA**, op. cit 22.

³ - انظر: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)، المادة 9 (1)؛ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 5 (1).

يقتضي مبدأ الضرورة أن يستهدف الاحتجاز تحقيق هدفه وذلك بالتوفيق بين حق الفرد في الحرية والتنقل مع مصالح الدولة المعنية، وهذا مهم لضرورة الحفاظ على فعالية وسلامة إجراءات اللجوء. (1)

في حين يعني مبدأ التناسب -الذي يتجسد في كل نظام قانوني وطني تقريباً ويكمن وراء النظام القانوني الدولي- أن الحكومات يجب ألا تتجاوز ما هو ضروري لتحقيق أهدافها بفعالية بوسائل أقل ضرراً من الاحتجاز، وذلك بالنظر إلى الظروف الفردية لكل حالة بعينها. وقد نتج عن هذا المبدأ عدم فرض قيود على الإطلاق، أو فترة احتجاز أقصر مما هو مقترح، أو بدائل للاحتجاز، كما سنعالجها لاحقاً. (2)

أما مبدأ المعقولية فيتطلب النظر في مواطن الضعف المحتملة لدى الفرد قبل اتخاذ قرار باحتجازه. وبالإضافة إلى النتائج المذكورة فيما يتعلق بمبدأ التناسب، فإن تطبيق مبدأ المعقولية قد يؤدي إلى احتجاز الفرد في مرفقٍ مجهزٍ خصيصاً لتلبية الاحتياجات المحددة المعنية. (3)

على سبيل المثال؛ دون لجوئها بشكل صريح لمبدأ الضرورة، تدرس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) ما إذا كان احتجاز طالبي اللجوء والمهاجرين يتماشى مع هدف حماية الفرد من التعسف. ولتجنب اعتباره تعسفياً يجب أن يكون الاحتجاز على النحو التالي:

(1) مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالغرض المعلن، والذي يجب متابعته بعناية فائقة؛

(2) بحسن نية؛

¹ - Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, (NOAS), op. cit 37-38.

² - Ibid. & Delphine Nakache, **THE HUMAN AND FINANCIAL COST OF DETENTION OF ASYLUM-SEEKERS IN CANADA**, op. cit 22. ٥

³ - Ibid.

- (3) ينبغي أن يكون مكان الاحتجاز وظروفه مناسباً؛
 (4) يجب ألا يتجاوز طول الاحتجاز ما هو مطلوب بشكل معقول للغرض الذي تم تحقيقه. (1)

كما نجد هذا المبدأ مكرساً في توجيه الإعادة الصادر للبرلمان والمجلس الأوروبي الذي يضع معايير وإجراءات مشتركة للإعادة مواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة غير مشروعة، ويتضمن أحكاماً تتعلق بالاحتجاز يمكن اللجوء إليها في ظروف محددة تحديداً خاضعاً لاختبار الضرورة. (2)

ووفقاً لتوجيه الإعادة، يجب أن يخضع الاحتجاز دائماً لتقييم كل حالة على حدة، وما إذا كان "ضرورياً لضمان عملية نقل أو ترحيل ناجحة". (3) كما يحدد التوجيه بشكل خاص شرطين للاحتجاز: الأول: حيث يوجد "خطر الفرار" الثاني: حيث يقوم الشخص المعني "بتجنب أو إعاقة تدابير الإعادة أو عمليات النقل". (4)

ويعرّف توجيه الإعادة خطر الفرار بأنه "وجود أسباب في حالة فردية تستند إلى معايير موضوعية يحددها القانون، للاعتقاد بأن الشخص قد يفر". (5)

أما لائحة دبلن الثالثة التي تحدد الدولة العضو في الاتحاد الأوروبي المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء، فإنها تسمح باحتجاز ونقل طالبي اللجوء - وفق معايير تحديد المسؤولية - فقط عندما يكون هناك "خطر كبير بالفرار". (1)

¹ - CASE OF SAADI v. The United Kingdom, op.cit. Para. 74

² - DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals, Official Journal of the European Union, L 348/98.

³ - DIRECTIVE 2008/115/EC. art. 15 (5).

⁴ - DIRECTIVE 2008/115/EC art. 15 (1) (a) & (b).

⁵ - DIRECTIVE 2008/115/EC. art. 3 (7).

وقد عرفت المفوضية الأوروبية الفرار بأنه: "الإجراء الذي من خلاله يرفض مقدم الطلب، من أجل تجنب إجراءات اللجوء، أما البقاء في الإقليم الذي يكون فيه ملزماً بأن يكون حاضراً وفقاً لإجراءات لائحة دبلن، أو لا يبقى حاضراً أمام السلطات المختصة أو المحكمة المسؤولة".⁽²⁾

المبدأ الرابع: مبدأ طول مدة الاحتجاز

يعد هذا المبدأ متفرعاً عن مبدأ اليقين القانوني، فبموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)، يلزم أن ينص التشريع المتعلق بالاحتجاز على حدودٍ زمنية واضحة للاحتجاز. ومع ذلك، فإن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان نفسها لا تضع مثل هذه الحدود، في حين أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) أن الحد الأقصى المسموح به لطول فترة الاحتجاز يعتمد على الظروف الخاصة بكل قضية، على أنه "لا ينبغي أن يستمر الاحتجاز لفترة زمنية غير معقولة".⁽³⁾

وكما رأينا سابقاً فإن المادة 28 (3) من لائحة دبلن الثالثة تنص على أن الاحتجاز يجب أن يكون "لفترة قصيرة قدر الإمكان" وأن "لا يتجاوز الوقت اللازم بشكل معقول" لتنفيذ الإجراءات الإدارية لنقل دبلن. وتخضع إجراءات النقل لإطار زمني محدد. وعليه، فإن الإطار الزمني الذي تحدده اللائحة لا يسمح باحتجاز شخص ما لأكثر من ثلاثة أشهر تقريباً.

¹ - Dublin III Regulation, article 28(2).

² - AIDA, Asylum Information Database, **The detention of asylum seekers in Europe** Constructed on shaky ground?, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE), June 2017, p 8.

³ - CASE OF SAADI v. The United Kingdom, op.cit. Para. 72.

المطلب الثاني

دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في تقنين الاحتجاز

وضعت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مجموعة من المبادئ التوجيهية، والقواعد المطبقة الخاصة باحتجاز طالبي اللجوء، وبدائل هذا الاحتجاز، وذلك عملاً بالتفويض الممنوح لها وفق ما هو منصوص عليه في النظام الأساسي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، وما هو منصوص في المادة (35) من اتفاقية عام 1951 م المتعلقة بوضع اللاجئين، والمادة الثانية من بروتوكول عام 1967 م.

وتهدف تلك المبادئ التوجيهية لتقديم الإرشادات كي تستشفع بها الحكومات، وصُناع القرار، والهيئات القضائية، وأعضاء المجالس النيابية بالإضافة إلى الهيئات الوطنية والدولية الأخرى التي تعمل في شؤون الاحتجاز واللجوء، متضمنة المنظمات غير الحكومية، ومنظمات حقوق الإنسان الوطنية، وكذلك للعاملين بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الفرع الأول: المبادئ التوجيهية للاحتجاز وفقاً للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين⁽¹⁾

تعكس المبادئ التوجيهية وضع القانون الدولي فيما يختص باحتجاز طالبي اللجوء، أو احتجاز أي فرد آخر ممن يسعون للحصول على الحماية الدولية. وتطبق هذه المبادئ على اللاجئين والأشخاص الذين وجد أنهم في حاجة إلى الحماية الدولية على قدم المساواة، وذلك في حالة خضوعهم للاحتجاز بصفة استثنائية لأسباب تتعلق بالهجرة. كما تنطبق هذه المبادئ

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>

أيضاً على عديمي الجنسية الذين يلتمسون اللجوء، بالرغم من أن هذا المبادئ لا تغطي بشكل محدد حالة الأشخاص عديمي الجنسية غير طالبي اللجوء. (1)

المبدأ التوجيهي (1) وجوب احترام الحق في طلب اللجوء

وفقاً لهذا المبدأ فإن لكل شخص الحق في طلب اللجوء من دول أخرى التماساً للحماية من الاضطهاد والتعرض لانتهاكات حقوق الإنسان الدولية أو الأضرار الأخرى الخطيرة. وبناءً عليه لا يعد طلب اللجوء تصرفاً غير قانوني، ويجب على الدول احترامه. حيث نجد أن هذا مكرساً في العديد من الاتفاقيات الدولية كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان/المادة 14، وكذلك الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان/المادة 3(12) / وكذلك ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي/المادة 18/.

كما أن اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، تنص على أن طالبي اللجوء لن تتم معاقبتهم لدخولهم البلاد أو إقامتهم بصورة غير مشروعة، شريطة أن يقوموا بتقديم أنفسهم إلى السلطات دون تأخير، إضافة لتقديم سبب وجيه لدخولهم غير المشروع أو إقامتهم في البلاد، وذلك لأن طالبي اللجوء كثيراً ما يجدون أنفسهم مضطرين إلى دخول منطقة ما دون الحصول على إذن مسبق من أجل ممارستهم الحق في طلب اللجوء. (2)

المبدأ التوجيهي (2) حقوق الفرد في الحرية والأمان وحرية التنقل هي حقوق مكفولة لطالبي اللجوء

تنص جميع قوانين حقوق الإنسان الأساسية الإقليمية منها والدولية على حقوق الفرد الأساسية في الحرية والأمان، حيث نص الإعلان العالمي لحقوق

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 4.

² - انظر: اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951، المادة 31/، وانظر كذلك من ص 294- 297 من هذه الأطروحة.

الإنسان على هذا الحق في المادتين (3) و (9) / كما نص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على هذا الحق أيضاً في المادة 9/ وكذلك الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في المادة 6/ وغيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى.

كما نصت تلك القوانين على حرية التنقل، فعلى سبيل المثال تضمن العهد الدولي (ICCPR) في المادة 12/ على كفالة حق التنقل في حرية، واختيار مكان الإقامة للأشخاص المقيمين بصورة قانونية في البلاد، وكذلك الحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك البلد الأصلي.

ووفقاً لهذا المبدأ التوجيهي فإن هذه الحقوق تنطبق على جميع البشر بغض النظر عما إذا كانوا مهاجرين أو لاجئين أو طالبي لجوء أو كانوا في أي مركز قانوني آخر. (1)

المبدأ التوجيهي (3) يجب أن يكون الاحتجاز وفقاً للقانون وبتصريح منه

وفقاً لهذا المبدأ يجب أن يكون الاحتجاز أو الحرمان من الحرية مستنداً إلى القانون الوطني وبتصريح منه. حيث أن أي عملية احتجاز للأفراد وحرمانهم من حرياتهم بما لا يتوافق مع القانون الوطني تكون عملية غير قانونية بالنسبة للقوانين المحلية والدولية. فالمادة 9(1) من العهد الدولي (ICCPR) تنص على أنه لا يجوز حرمان شخص من حرية إلا لأسباب وفقاً لإجراءات ينص عليها القانون. (2)

وبالرغم من أن التشريعات الوطنية تحدد بصورة رئيسية مدى شرعية الاحتجاز، فإنها ليست دائماً العامل الحاسم في تقييم مبررات الحرمان من الحرية، وعلى وجه الخصوص، هناك عامل يجب أن يتم وضعه في الاعتبار،

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 12.

² - انظر: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 9/.

ألا وهو الهدف الكامن وراء منع الأشخاص من حريتهم بمثل هذه الصورة التقييدية.⁽¹⁾

ويجسد هذا المبدأ التوجيهي قاعدة قانونية لابد أن تنطبق على الاحتجاز، وهي ألا تكون القوانين التي تسمح بالاحتجاز ذات أثر رجعي. ويقر هذا المبدأ أن عدم كفاية الضمانات الواردة في القانون للحماية من الاحتجاز التعسفي، كعدم تحديد المدة القصوى للاحتجاز، أو عدم وجود وسيلة انتصاف فعالة للطعن فيه، هي أمور يمكن أن تؤدي إلى التشكيك في مدى الصلاحية القانونية لأي قرار احتجاز.⁽²⁾

المبدأ التوجيهي (4) يجب ألا يكون الاحتجاز تعسفياً ويكون قرار للاحتجاز مستنداً على تقييم الظروف الشخصية

لا يُجَرِّم القانون الدولي الاحتجاز في سياق الهجرة في حد ذاته، إلا أنه اشترط ألا يكون الاحتجاز تعسفياً. وللوقاية من حدوث التعسف، يجب أن يكون الاحتجاز ضرورياً ومستنداً إلى تقييم الظروف الخاصة لكل فرد، وأن يكون معقولاً في جميع أحواله وأن يكون متناسباً مع الأسباب المشروعة للاحتجاز.⁽³⁾

ويتفرع عن هذا المبدأ التوجيهي المبادئ التالية:

أ. يعد الاحتجاز إجراءً استثنائياً ولا يمكن تبريره إلا بأسباب مشروعة:

وفقاً لهذا المبدأ فإن عدم وجود مبرر للاحتجاز يجعل منه تعسفياً حتى لو كان السبب هو دخول الفرد لأراضي الدولة بطريقة غير قانونية. كما يجب

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 15.

² - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 16-17.

³ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 18.

أن تُحدد مبررات الاحتجاز بصورة واضحة في التشريعات و /أو اللوائح، وفي سياق احتجاز طالبي اللجوء. (1)

توجد ثلاثة مبررات للاحتجاز قد تكون ضرورية في حالات بعينها، والتي عادة ما تكون وفقاً للقانون الدولي وهي النظام العام، والصحة العامة، والأمن القومي. (2)

ب. يُمْكِن اللُّجُوء للاحتجاز فقط عندما يكون ضرورياً، ومعقولاً في جميع الظروف، ومرتبباً بمبرر مشروع:

يجب أن يتم تقييم ضرورة ومدى معقولية وتناسب الاحتجاز في كل حالة على حدة، في بداية الأمر، وكذلك مع مرور الوقت. ويمكن تقييم الحاجة إلى احتجاز الفرد في ضوء الهدف من الاحتجاز، كما يجب على السلطات عدم اتخاذ أية إجراءات تتجاوز ما هو ضروري لتحقيق الهدف المطلوب في كل حالة على حدة. (3)

ج. ضرورة دراسة بدائل الاحتجاز:

يعد النظر في بدائل الاحتجاز من متطلبات تقديم التقارير لرقابة المجتمعات المحلية، كما تشكل جزءاً من إجراء تقييم شامل لمدى معقولية وضرورة وتناسب الاحتجاز. وتؤكد مثل هذه الاعتبارات على أن احتجاز طالبي اللجوء يجب أن يكون هو الخيار الأخير وليس أول الإجراءات، كما يجب إثبات أنه قد تم اتخاذ القرار في ضوء الظروف الخاصة بطالب اللجوء ولم تكن توجد أي أساليب عُدوانية أو قهرية لتحقيق هذه المقاصد.

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 21.

² - Penelope Mathew, **Sovereignty and the Right to Seek Asylum: The Case of Cambodian Asylum-Seekers in Australia**, Australian Year Book of international Law, No date, p 90. & see UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 21.

³ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 34.

وبالتالي فإنه ينبغي القيام بالنظر في اعتبارات مدى توافر وفعالية وملاءمة بدائل الاحتجاز في كل حالة على حدة. (1)

المبدأ التوجيهي (5) يجب ألا يكون الاحتجاز تمييزياً

يحظر القانون الدولي الاحتجاز أو فرض أية قيودٍ على حركة الشخص على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو الانتماء إلى جنسية معينة أو أي وضع آخر. بعبارة أخرى؛ يجب ألا يكون الاحتجاز تعسفياً، وهذا ينطبق تماماً على حالة طالبي اللجوء أو اللاجئين. (2)

المبدأ التوجيهي (6) الاحتجاز لأجلٍ غير مسمى يُعدُّ تعسفاً، ويجب أن ينص القانون على المدة القصوى للاحتجاز:

وفقاً لهذا المبدأ فإن الاحتجاز لأجلٍ غير مسمى بسبب الهجرة أو طلب اللجوء يعد تعسفاً بالمعنى القانوني القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعليه لا ينبغي أن يظل طالبي اللجوء رهن الاحتجاز لفترة أطول من اللازم، وفي حال لم يكن هناك مبرر للاحتجاز فينبغي الإفراج عن طالب اللجوء على الفور. (3)

وبناءً عليه يجب على السلطات المختصة في الدول أن تعيّن الحدود القصوى لفترات الاحتجاز في التشريعات الوطنية وذلك للوقاية من التعسف. ولا يجب التحايل على فترات الاحتجاز القصوى عن طريق طلب الإفراج عن طالبي اللجوء فقط ليتم إعادة احتجازهم بعد ذلك بوقت قصير لنفس الأسباب. (4)

1 - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 35.

2 - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 43.

3 - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 44.

4 - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 46.

المبدأ التوجيهي (7) وجوب خضوع قرارات الاحتجاز أو قرارات تمديده للحد الأدنى من الضمانات الإجرائية

اعتمد هذا المبدأ التوجيهي عدد من الضمانات الإجرائية التي لا بد أن يتمتع بها طالب اللجوء في حال احتمال تعرضه للاحتجاز وهي:

- 1- إخطار طالبي اللجوء في وقت القبض عليهم أو احتجازهم بأسباب احتجازهم، وحقوقهم فيما يتعلق بالنظام، بما في ذلك إجراءات إعادة النظر، وباللغة التي يفهمونها؛
- 2- يجب إطلاع المحتجزين على حقوقهم في الاستعانة بمستشار قانوني، وتوفير المساعدة القانونية المجانية المتاحة للمواطنين في الحالات المشابهة؛
- 3- يجب أن يُمَثَّلَ المحتجز فوراً أمام سلطة قضائية أو أي سلطة أخرى مستقلة للنظر في قرار الاحتجاز. كما ينبغي أن يكون النظر في أحكام الاحتجاز بصورة تلقائية على أن يصدر في خلال 24 إلى 28 ساعة بعد إلقاء القبض على طالبي اللجوء.
- ويجب أن تكون الهيئة التي تنتظر في الحكم مستقلة عن السلطة الأولى التي قامت بالاحتجاز، وأن تمتلك القدرة على إصدار أمر الإفراج أو تغيير أي من شروط الإفراج؛
- 4- يجب مراجعة قرار الاحتجاز بعد إعادة النظر في الاحتجاز الأولي بصورة دورية منتظمة لتحديد مدى ضرورة استمرار الاحتجاز أمام محكمة أو هيئة مستقلة تكون في المكان الذي يوجد به طالب اللجوء؛
- 5- حق المُحتَجَز في الطعن في مشروعية الاحتجاز أمام محكمة قانونية في أي وقت، إما شخصياً أو عن طريق من يمثله. وتقع مسؤولية إثبات مشروعية الاحتجاز على عاتق السلطات المعنية؛

6- يجب أن يتمكن الأشخاص المحتجزين من الاستفادة من إجراءات اللجوء، كما يجب ألا يشكل الاحتجاز عائقاً أمام إمكانية طالب اللجوء مواصلة محاولة الحصول على حق اللجوء؛

7- يجب أن تتاح للمحتجزين إمكانية الاتصال بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛

8- يجب احترام مبادئ حماية السرية وحماية البيانات العامة فيما يتعلق بالمعلومات الخاصة بطالبي اللجوء، بما في ذلك المسائل الصحية؛

9- يجب تحديد الأُميين من طالبي اللجوء في أسرع وقت ممكن وذلك مع توفير آليات تسمح للأُميين من طالبي اللجوء بتقديم "طلباتهم" مثل طلبات لقاء محام أو طبيب أو لقاء الزوار أو لتقديم الشكاوى.⁽¹⁾

المبدأ التوجيهي (8) يجب أن تكون ظروف الاحتجاز إنسانية وكريمة

حدد هذا المبدأ الشروط الدنيا للاحتجاز التي لا بد أن تتوفر لطالبي اللجوء وهي:

1- يكون الاحتجاز قانونياً فقط في الأماكن المعترف بها رسمياً كأماكن مخصصة للاحتجاز، أما الاحتجاز في زنازين الشرطة فيعتبر احتجازاً غير مناسب؛

2- ينبغي أن يعامل طالبو اللجوء بكرامة وفقاً للمعايير الدولية.

3- ينبغي ألا ينسب احتجاز طالبي اللجوء - لأسباب تتعلق بالهجرة - بطابع عقابي؛

4- يجب أن تبقى أسماء المحتجزين ومواقع احتجازهم، فضلاً عن أسماء الأشخاص المسؤولين عن احتجازهم في سجلات متاحة، ويمكن للمعنيين الوصول إليها بسهولة، بما في ذلك المعلومات عن الأقارب

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 47.

والمستشار القانوني، ومع ذلك، يجب أن يكون الحصول على هذه المعلومات متوازناً ومتفقاً مع مبدأ السرية؛

5- ينبغي فصل الرجال عن النساء في المرافق المشتركة بين الجنسين إلا إذا كانوا أفراد أسرة واحدة، كما ينبغي فصل الأطفال عن البالغين إلا إذا كانوا من الأقارب؛

6- يجب أن يتمكن طالبو اللجوء المحتجزون من القيام باتصالات دورية، وأن تُتاح لهم الفرصة للقيام ببعض أشكال التمارين الرياضية من خلال الأنشطة اليومية الترفيهية الداخلية والخارجية، وكذلك إتاحة إمكانية الخروج للساحات الخارجية المناسبة في الهواء الطلق، وضوء الشمس، وأن يُسمح لهم بممارسة شعائهم الدينية؛

7- ينبغي توفير المستلزمات الأساسية لطالبي اللجوء المحتجزين، مثل الأسرة والفراش المناسب، ويجب تقديم أطعمة ذات قيمة غذائية مناسبة لأعمارهم وصحتهم وثقافتهم، فضلاً عن خلفيتهم الدينية؛

8- تبني آلية لتقديم الشكاوى أو إجراءات التظلم، حيث يمكن تقديم الشكاوى إما مباشرة أو بشكل سري إلى السلطات التي تقوم باحتجازهم. كما يجب عرض إجراءات تقديم الشكاوى بما في ذلك الحدود الزمنية وإجراءات الطعن، وأن تتاح للمحتجزين باللغات المختلفة.⁽¹⁾

المبدأ التوجيهي (9) يجب أن توضع في الاعتبار الظروف والاحتياجات الخاصة لكل فرد من طالبي اللجوء

قسم هذا المبدأ التوجيهي طالبي اللجوء المحتجزين حسب فئات معينة، وحدد لها أشكالاً من الحماية يجب أن تتمتع بها تلك الفئات، وهذه الفئات هي:

1- ضحايا الصدمات النفسية أو التعذيب؛

¹ -UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 48.

2- الأطفال؛

3- النساء؛

4- ضحايا الإتجار أو ضحاياهم المحتملين؛

5- طالبو اللجوء من ذوي الإعاقة؛

6- طالبو اللجوء من كبار السن. (1)

المبدأ التوجيهي (10) يجب أن يكون الاحتجاز خاضعاً للرقابة والتفتيش المستقلين

وفقاً لهذا المبدأ يجب أن تخضع مراكز احتجاز المهاجرين لإمكانية المتابعة والرقابة من قبل المؤسسات المستقلة والهيئات الوطنية والدولية. ويمكن أن يشمل ذلك الزيارات المنتظمة للمحتجزين، ومبادئ احترام السرية والخصوصية، أو زيارات التفتيش المفاجئة. وتماشياً مع التزامات الحماية الدولية لطالبي اللجوء يجب إتاحة إمكانية وصولهم إلى مفوضية شؤون اللاجئين والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى ذات الاختصاص بالاحتجاز أو المعاملة الإنسانية. وينبغي أيضاً إتاحة إمكانية الوصول إلى الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. (2)

الفرع الثاني: بدائل احتجاز طالبي اللجوء

تُعرف "بدائل الاحتجاز" بأنها شكل من أشكال التدابير التي تقيد الحركة أو تحرم أي فرد من حريته. ومن ثم يجب أن تخضع لضمانات حقوق الإنسان. (3)

وبناءً عليه لا يعد مصطلح "بدائل الاحتجاز" مصطلحاً قانونياً، ولكنه يستخدم

¹ -UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 49- 64.

² -UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 66-67.

³ -Alice Edwards, Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION PPLA/2011/01.Rev.1, April 2011, P52.116

للإشارة إلى أي تشريعات أو ممارسات تسمح لطالبي اللجوء بالبقاء في مجتمع يخضع لقوانين تضع عدداً من الشروط أو القيود على حرية طالبي اللجوء أو على حريتهم في التنقل. (1)

ويجب عدم الخلط بين بدائل الاحتجاز، والضمانات العامة للإجراءات القانونية الواجبة والقنوات الرسمية الأخرى التي يمكن لطالب اللجوء المحتجز من خلالها ضمان إطلاق سراحه بموجب نظام قانوني محدد - كالمراجعة التلقائية للاحتجاز، وحقوق الاستئناف، ووضع قيود على مدة الاحتجاز، وما إلى ذلك - بالرغم من أن هناك علاقة وثيقة للغاية بين الاثنين خاصة في الأنظمة التي يُسمح للمحتجزين فيها بالتقدم بطلب للإفراج بكفالة أو بضمان، أو حيث تتم مراجعة الضرورة والتناسب، وبالتالي يتم مراجعة قانونية أمر الاحتجاز مع الإشارة إلى عدم توفر البدائل المتاحة. (2)

وتتخذ بدائل الاحتجاز صوراً مختلفة وذلك بالاعتماد على الظروف الخاصة بطالبي اللجوء، ومن أهمها التسجيل و/ أو الإيداع / تسليم الوثائق وتعهدات الالتزام / الكفالة / الضامن، وتقديم شروط التقارير، وإطلاق السراح والاشراف المجتمعي والإقامة المحددة والمراقبة الإلكترونية أو تحديد الإقامة بالمنزل.

وقد تنطوي بعض هذه البدائل على قيود أكثر أو أقل على الحرية أو حرية التنقل. وفي الوقت الذي يعتبر فيه تقديم التقارير عبر الهاتف واستخدام التقنيات الحديثة وغيرها من الممارسات الجيدة، فإن بعض أنماط المراقبة الإلكترونية الأخرى تعتبر قاسية - مثل الأساور التي توضع في الرسغ أو

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 8.

² - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION SERVICES, UNHCR, POLAS/2006/03 , April 2006. P24.

الكامل - لأنها تجعل من طالبي اللجوء أشبه ما يكونوا بالمجرمين ولذلك من الواجب تجنبها قدر المستطاع. (1)

وتشير المبادئ التوجيهية للاحتجاز التابعة للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين إلى صور من بدائل الاحتجاز وهي:

أولاً: إيداع مبلغ مالي أو تسليم الوثائق:

يعد الإيداع أحد أهم بدائل احتجاز طالبي اللجوء، وقد يأخذ أحد ثلاثة أشكال هي: الكفالة، السندات المالية أو الضمان.

يستخدم مصطلح "الكفالة" (bail) للإشارة إلى إيداع مبلغ مالي لدى السلطات مقابل الإفراج عن طالب اللجوء من أجل ضمان حضوره في المستقبل لإجراء مقابلات أثناء معالجة قضيته. ويعني ذلك أن المبلغ المالي سيعاد إلى طالب اللجوء إذا تقيّد بما هو مطلوب منه، وإلا سيتم مصادرة هذا المبلغ في حال النكول. (2)

في حين يستخدم مصطلح "السند المالي" (bond) للدلالة على اتفاق قانوني مكتوب، مصحوب أحياناً بضمانات، يضمن أداء طالب اللجوء للأفعال والواجبات المفروضة عليه بموجب هذا السند من أجل الحضور في المستقبل لإجراء المقابلات والتحقيقات، أو من أجل إجراءات النقل والترحيل في حال رُفض طلبه، أو من أجل متطلبات تقديم التقارير المنتظمة لسلطات الدولة المضيفة. (3)

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. para 40.

² - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, op. cit. p 25.

³ - Alice Edwards, Back to Basics: **The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention'** of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, op. cit. p 54-55.

أما مصطلح "الضمان" (surety) فينطبق على حالة طلب اللجوء عندما يشهد أو يضمن أو يكفل شخص أو منظمة طالب لجوء من أجل المثل والحضور أمام سلطات الدولة لإتمام إجراءات المقابلة وغيرها من متطلبات اللجوء. وفي "الضمان" يلتزم الشخص الضامن بأن يدفع كل أو بعض المبلغ المتفق عليه في حال هرب طالب اللجوء. إلا أنه لا يلزم أن يدفع أي مبلغ مقدماً. (1)

ونجد على الصعيد العملي أن العديد من الدول كالمملكة المتحدة وسلوفينيا وفنلندا والدنمارك وغيرها من الدول تعمل على أنظمة تسمح بالإفراج عن طالبي اللجوء - أو المهاجرين حسب الحال - بكفالة أو سند أو تحت ضمان. وتُطبق هذه الأنظمة بشكل مختلف وفقاً للأطر القانونية الوطنية. (2)

ففي المملكة المتحدة يجوز للمحتجزين من المهاجرين أو طالبي اللجوء التقدم بطلب للإفراج بكفالة عنهم إما إلى (أ) دائرة الهجرة في المملكة المتحدة أو (ب) إلى قاضي / محكمة استئناف الهجرة، بالرغم من عدم وجود حق تلقائي بالكفالة في جلسة الاستماع. ولذا تعمل منظمتان غير حكوميتين هما "كفالة معتقلي الهجرة" و "دائرة الكفالة": (Bail for Immigration Detainees, and the Bail Circle) على تحقيق بعض الإنصاف في النظام من خلال تقديم الكفالة، على الرغم من أن خدماتهما قد طغت على الطلب. (3)

¹ - Alice Edwards, Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants ,op. cit .p 54-55.

² - Ibid.

³ - Ophelia Field & Alice Edwards, Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees,op. cit .p 26.

وفي كندا حيث يتوسط قاضي مستقل بين إدارة الهجرة وطالب اللجوء لتحديد شروط الإفراج التي ينبغي تحديدها. ويعمل برنامج تورونتو للكفالة (Toronto Bail Program) الذي تموله الدولة على زيادة إمكانية الحصول على الكفالة إلى الحد الأقصى عن طريق عرض الإشراف على أولئك الذين ليس لديهم عائلة أو ضامنون / كفلاء قادرين على تقديم السندات. وطالما أن هوية طالب اللجوء قد تم إثباتها، فقد يطلب البرنامج إطلاق سراح المحتجز دون سند مالي وتحت إشرافه. وتتم هذه الرقابة في المقام الأول عن طريق تقديم التقارير المنتظمة والزيارات غير المعلنة لإقامة طالب اللجوء. وقد حقق برنامج تورونتو للكفالة نسبة عالية جداً من النجاح بفضل قاعدة عملائه المكونة أساساً من طالبي اللجوء. ⁽¹⁾

قد يطالب طالب اللجوء بتسليم الهوية و /أو وثائق السفر كجوازات السفر، وفي مثل هذه الحالات، يحتاج الأفراد إلى أن تصدر لهم وثائق بديلة تخول إقامتهم في الدولة و /أو إطلاق سراحهم في المجتمع. ⁽²⁾

ثانياً: شروط تقديم التقارير (متطلبات الإبلاغ)

قد يشترط على طالبي اللجوء غير المحتجزين تقديم تقارير دورية بشكل شخصي إلى سلطات الهجرة أو غيرها من السلطات كالشرطة خلال إجراءات تحديد وضعهم، ويمكن أن تكون هذه التقارير دورية، أو خلال جلسات الاستماع المقرر عقدها حول اللجوء و /أو المواعيد الرسمية الأخرى، كما يمكن أن يتم تقديم البلاغات إلى منظمة غير حكومية أو متعاقدة من القطاع الخاص في إطار ترتيبات الإشراف المجتمعي. ⁽³⁾

¹ - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, op. cit. p 26.

² - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. P41.

³ - Ibid.

ففي المملكة المتحدة، تم الجمع بين شرط الكفالة التقليدي الذي يجب على المحتجزين السابقين إبلاغ الشرطة به مع واجب أوسع على جميع طالبي اللجوء -الذين يتلقون الدعم الحكومي ولكنهم يعيشون بشكل مستقل- لتقديم تقارير إلى "مراكز إعداد التقارير" الخاصة. في حين تطلب بلدان أخرى، مثل فرنسا ولكسمبرغ وجنوب أفريقيا، من طالبي اللجوء تقديم أنفسهم شخصياً لتجديد وثائق هويتهم.

أما اللكسمبرغ فتطلب من جميع طالبي اللجوء تقديم أنفسهم كل شهر في وزارة العدل حيث يجددون تصاريح اللجوء التي يحتاجونها للحصول على الدعم المالي الشهري. (1)

ويمكن أن تؤدي الشروط المفروطة والمرهقة لتقديم التقارير إلى عدم تعاون طالبي اللجوء الذين هم على استعداد للامتثال لتقديم تلك التقارير، ويمكن للشروط المفروضة على تقديم التقارير، كتلك التي تتطلب من الفرد و/أو عائلته أن يسافروا مسافات طويلة وعلى نفقتهم الخاصة مما يؤدي إلى عدم التعاون بسبب عدم القدرة على استيفاء الشروط، وبالتالي يمكن أن يحدث التمييز بشكل غير عادل على أساس الوضع الاقتصادي. (2)

ثالثاً: تحديد الإقامة:

يجوز الإفراج عن طالبي اللجوء على شرط أن يكونوا مقيمين في عنوان محدد أو داخل منطقة إدارية خاصة حتى يتم البت في وضعهم. ويمكن لطالبي اللجوء الحصول على موافقة مسبقة إذا كانوا يرغبون في الخروج من منطقة إدارية معينة أو إبلاغ السلطات في حالة تغيير العنوان داخل المنطقة الإدارية

¹ - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, op. cit. p 28-29.

² - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. P41.

نفسها. وأوصت المفوضية السامية (UNHCR) ببذل الجهد للموافقة على الإقامة التي تسهل جمع شمل الأسرة أو الأقارب.⁽¹⁾

رابعاً: الإقامة في مراكز استقبال اللاجئين المفتوحة أو شبه المفتوحة:

لابد من التمييز بين "مراكز الاستقبال" و "مراكز الإقامة"، حيث يشير مصطلح "مراكز الاستقبال" إلى المراكز الجماعية التي يمكن لطالبي اللجوء الإقامة مؤقتاً فور وصولهم أو تقديمهم طلب اللجوء. في حين أن "مراكز الإقامة" هي مراكز جماعية يقيمون فيها إما لفترة جزئية أو كاملة من إجراءات اللجوء. ويمكن أن تتراوح هذه المراكز من معسكر يتسع للمئات إلى نزل صغير لا يستوعب أكثر من خمسة أشخاص أو ملجأ ليلي تديره جمعية خيرية.⁽²⁾

إن إطلاق سراح طالبي اللجوء للإقامة في مراكز استقبال اللاجئين المفتوحة أو شبه المفتوحة بشرط إقامتهم في هذا العنوان يعد شكلاً آخر من أشكال تحديد الإقامة. فقد تفرض المراكز شبه المفتوحة بعض القواعد والأنظمة اللازمة لضمان إدارة جيدة للمركز، مثل / حظر التجول أو تسجيل الدخول أو الخروج من المركز. ومع ذلك، ينبغي مراعاة حرية الحركة العامة داخل وخارج المركز حتى لا تصبح شكلاً من أشكال الاحتجاز.⁽³⁾

فألمانيا مثلاً، تدير نظام استقبال يشمل تخصيص مراكز إيواءٍ جماعيةٍ كبيرة، فضلاً عن القيود المفروضة على التنقل إلى مقاطعة الولاية الاتحادية التي يوجد فيها المركز. أما **بلغاريا** فتدير مراكز مفتوحة يطلب فيها من السكان الحصول على إذن لأي غياب لمدة تزيد عن 24/ ساعة. ويجب على المتقدمين في البلد أن يسجلوا في المراكز حتى وإن لم يكونوا مقيمين فيها، كما

¹ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. P41.

² - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, op. cit. p 30.

³ - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. P42.

أن طالبي اللجوء الذين لا يحتاجون إلى دعم من الدولة يمكن أن يعيشوا بشكل مستقل. وأما الدانمرك، تكون جميع مساعدة الدولة مشروطة بالإقامة في مراكز مفتوحة يديرها الصليب الأحمر الدانمركي، وتوجد هذه المراكز في المناطق الريفية، ويجب أن يكون المقيمون حاضرون لجمع المساعدة المالية كل أسبوعين. وفي اليونان، توجد مراكز استقبال مفتوحة وعدة بيوت تديرها الصليب الأحمر، ومنظمة أطباء العالم، ووكالات أخرى. (1)

خامساً: الإفراج تحت إشراف غير حكومي

تتدرج ثلاثة أنواع من البدائل تحت هذا الإطار، الأول: هو أن تقوم المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية بأداء الإشراف أو إدارة الحالات مباشرة، كما هو الحال في أستراليا، والثاني: وجود برنامج مشترك بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية والذي يمكن أن يشار إليه كنموذج تعاون أو شراكة مزدوج، كما هو الحال في أستراليا، النوع الثالث: هو البدائل التي تديرها الحكومة ويشرف عليها الأفراد من قبل المسؤولين الحكوميين. (2)

سادساً: الرصد الإلكتروني ومنع التجول

الرصد الإلكتروني أو "وضع العلامات" هو نظام يربط فيه جهاز كهرمغناطيسي ويسمى بجهاز تحديد الهوية الشخصية Personal Identification (Device) الذي يشبه عادة ساعة سوداء كبيرة، توضع بمعصم أو كاحل الشخص.

¹ - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, op. cit. para.109-110-111-112.

² - Alice Edwards, Back to Basics: **The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants**, op. cit. p 60.

تتبع هذه العلامة من إشارة يتم تلقيها بواسطة جهاز على شكل مربع متصل بهاتفهم المنزلي، بحيث يمكن للسلطات أن تطلب الرقم على نظام مؤتمت وتُعلم ما إذا كان الشخص ضمن نطاق منطقة هاتف المنزل أم لا. وهذا يعني فرض نوع من حظر التجول على المنازل بين ساعات محددة. (1)

سابعاً: إجراءات الإشراف المجتمعي:

تشير عبارة "إجراءات الإشراف المجتمعي" لمجموعة كبيرة من الممارسات والتي تتحرر بمقتضاها العائلات والأفراد في المجتمع، مع تقديم قدر من الدعم والإرشاد لهم ألا وهو "الإشراف". وتشمل إجراءات الدعم المجتمعي تقديم العون في العثور على سكن محلي ملائم أو مدارس أو العمل أو في حالات أخرى والتوفير المباشر للسلع، ومدفوعات الضمان الاجتماعي، أو غيرها من الخدمات. وقد يجري "الإشراف" في أماكن الاستقبال المفتوحة أو شبه المفتوحة أو مرافق اللجوء. وقد يكون "الإشراف" شرطاً من شروط الإفراج عن طالبي اللجوء وتتطوي عليه رفع التقارير مباشرة إلى القائمين على الأمر. (2)

الفرع الثالث: ممارسات الدول الأوروبية في احتجاز طالبي اللجوء السوريين

لا يعد طلب اللجوء عملاً غير مشروع وفقاً للقانون الدولي، ومع ذلك، طالما تعرض طالبا اللجوء السوريون للاحتجاز والاعتقال في جميع أرجاء العالم وعانوا ليس فقط الحرمان من الحرية، بل من انتهاكات أخرى كثيرة لحقوقهم الإنسانية أيضاً.

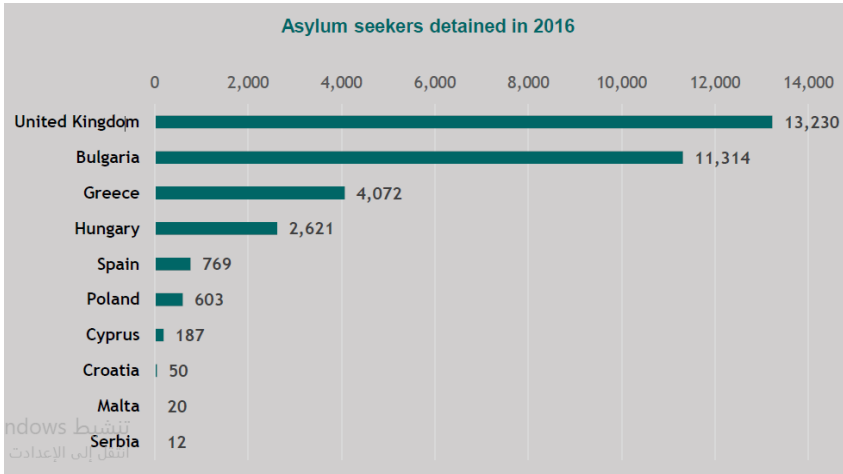
وتعوق البحوث المتعلقة باحتجاز طالبي اللجوء السوريين في أوروبا عدم وجود بيانات إحصائية دقيقة. وفي هذا الصدد، وصف المجلس الأوروبي

¹ - Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, op. cit. para.127.

² - UNHCR, Detention Guidelines, op.cit. P42.

لشؤون اللاجئين والمنفيين (ECRE) الأرقام المتعلقة باستخدام الاحتجاز على أنها "بيانات غير دقيقة" في إطار جمع الإحصاءات في الاتحاد الأوروبي.⁽¹⁾

وعلى الرغم من أن الأرقام المتاحة لا تسمح بمراجعة شاملة للممارسة التي يتعرض لها طالبو اللجوء في جميع أنحاء أوروبا، إلا أن الأرقام المتعلقة باحتجاز طالبي اللجوء في بلدان أوروبية - مختارة في عام 2016م - تظهر فروقاً كبيرة في العدد الإجمالي لطالبي اللجوء المحتجزين والذي يمثل طالبو اللجوء السوريون السواد الأعظم منهم:



مخطط توضيحي عن متوسط أعداد احتجاز طالبي اللجوء في عدد من دول الاتحاد الأوروبي خلال عام 2016.⁽²⁾

وتجدر الإشارة إلى أن عدد طالبي اللجوء - بما فيهم طالبي اللجوء السوريين - الخاضعين للاحتجاز قد يشمل كل من تقدم بطلب لجوء من أثناء الاحتجاز، وكذا الأشخاص الذين تم احتجازهم بعد تقديم طلب اللجوء.

¹ - ECRE, *Asylum statistics in the European Union: A need for numbers*, AIDA Legal Briefing No 2, August 2015, available at: <http://bit.ly/2kGIEKn> (تمت الزيارة في 2019/12/20).

² - AIDA, *Asylum Information Database, The detention of asylum seekers in Europe* Constructed on shaky ground? op.cit. 2.

في اليونان، على سبيل المثال، من أصل/4072/ من طالبي اللجوء الذين احتجزوا خلال عام 2016م، لم يقدم سوى/2829/ طلباً للجوء أثناء الاحتجاز. وتم نقل عدد كبير من طالبي اللجوء من مراكز الاستقبال وتحديد الهوية (RIC)⁽¹⁾ في الجزر إلى مراكز الاحتجاز قبل نقلهم إلى البر الرئيسي، وذلك في إطار تنفيذ بيان الاتحاد الأوروبي التركي.⁽²⁾

كما أن القيود المفروضة على حرية التنقل المفروضة خلال فترة البقاء الأولى في مركز التحقيق الإقليمي، تقيد بحكم الأمر الواقع الحرمان من الحرية، على الرغم من عدم تسجيلها على هذا النحو.⁽³⁾

أما في ألمانيا فقد زاد استخدام احتجاز طالبي اللجوء السوريين في ألمانيا خلال عام 2016م مقارنة بالسنوات السابقة، في حين أنه لم يكن هناك أي استخدام للاحتجاز فعلياً لطالبي اللجوء السوريين في عام 2014م، وإذا كان ثمة احتجاز فلا بد أن يتم في مرافق احتجاز متخصصة، إلا أن السلطات بدأت مرة أخرى بفرض الاحتجاز لغرض الترحيل.⁽⁴⁾

أما في النمسا والسويد فقد ازدادت أعداد طالبي اللجوء المحتجزين خلال الأشهر الأخيرة من عام 2016، حيث بلغ العدد الإجمالي لأوامر الاحتجاز في العام نفسه /3714/ أمراً، ويمثل زيادة مطردة عن السنوات السابقة؛ حيث بلغ/3524/ في عام 2015؛ و /3201/ في عام 2014؛ و/2893/ في عام 2013. ولا يوجد أي تفصيل فيما يتعلق بطالبي اللجوء الخاضعين للاحتجاز.⁽⁵⁾

¹ - Reception and Identification Centres (RIC)

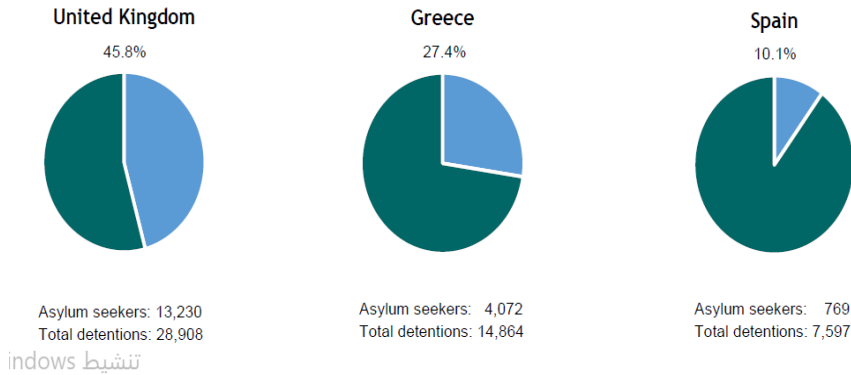
² - AIDA, Asylum Information Database, **The detention of asylum seekers in Europe** Constructed on shaky ground? op.cit. 2.

³ - Ibid.

⁴ - AIDA, Country Report Germany, 2016 Update, March 2017, available at: <http://bit.ly/2mRJN2L>, 72, 78

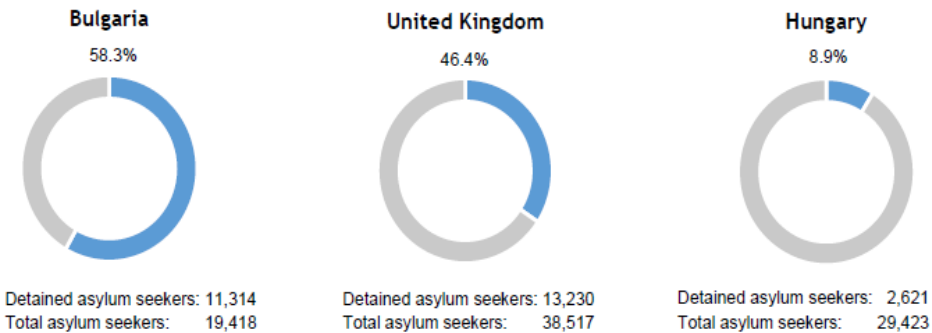
⁵ - AIDA, Asylum Information Database, **The detention of asylum seekers in Europe** Constructed on shaky ground? op.cit. 2.

ويظهر الشكل التالي النسبة المئوية لطالبي اللجوء، ومنهم السوريين الذين كانوا رهن الاحتجاز في عام 2016م: ⁽¹⁾



حيث تراوحت نسبة طالبي اللجوء من مجموع السكان الخاضعين لاحتجاز المهاجرين في عام 2016م من /45.8/ في المائة في المملكة المتحدة، إلى /27.4/ في المائة في اليونان و /10.1/ في المائة في إسبانيا.

كما توجد تفاوتات فيما يتعلق بنسبة طالبي اللجوء المحتجزين - وغالبيتهم من السوريين - من مجموع عدد طالبي اللجوء في بلدانٍ مختلفة في عام 2016م. وفيما يلي أمثلة مختارة: ⁽²⁾

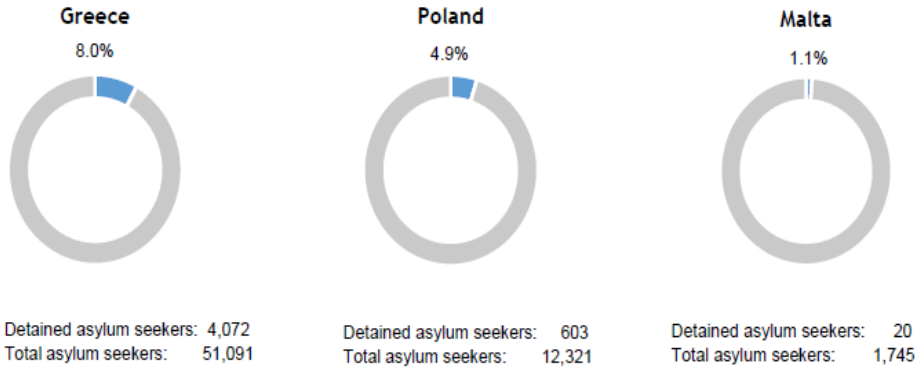


¹ - AIDA, Asylum Information Database, **The detention of asylum seekers in Europe** Constructed on shaky ground? op.cit. 3.

² - Ibid.

ففي حين أن بلدان مثل بلغاريا والمملكة المتحدة - كما هو مبين أعلاه - قد احتجزت عدداً كبيراً من الأشخاص الذين يلتمسون الحماية، فقد امتنعت بالمقابل بلدان أخرى عن حرمان طالبي اللجوء من حريتهم.

أما الشكل التوضيحي التالي فيبين على وجه الخصوص، حالة مالطة أثر الخروج عن سياسة الاحتجاز الإلزامي لطالبي اللجوء السوريين لدى وصولهم إليها في عام 2015. ⁽¹⁾ وبما أن نظام الاستقبال الجديد لم يعد يطبق الاحتجاز كنتيجة إلزامية أو تلقائية للدخول غير النظامي، انخفض عدد طالبي اللجوء المحتجزين إلى 20 شخصاً، وهو ما يمثل 1.1/ في المائة فقط من مجموع عدد طالبي اللجوء في عام 2016. ⁽²⁾



مما تقدم عرضه، يبدو جلياً أن هناك تبايناً في استخدام الدول الأوروبية لاحتجاز طالبي اللجوء السوريين، ولعل ذلك ناجم عن تباين سياسات الدول الأعضاء في استقبال ومعاملة طالبي اللجوء السوريين.

¹ - AIDA, Asylum Information Database, **The detention of asylum seekers in Europe** Constructed on shaky ground? op.cit. 4.

² -AIDA, Country Report Malta, 2016 Update, available at: <http://bit.ly/2n5RU95>, 51.

ومع ذلك كله؛ فقد عانى طالبو اللجوء السوريون خلال فترة احتجازهم من ظروف مزرية في مراكز الاحتجاز، حيث كشفت بعض التقارير أنه كان يتم احتجازهم لأيام طويلة دون تحديد موعد لهم للإجراء فحص المقابلة كما هو الحال في **المجر (هنغاريا)** و**اليونان**.

كما أشارت بعض التقارير الصادرة عن اللجنة الدولية لحقوق الإنسان من أن المحتجزين لم يكونوا يتلقوا الرعاية الطبية اللازمة فضلاً عن طوابير طويلة أمام الحمامات، ناهيك عن تعرضهم للضرب والاهانة والشتيمة.

فقد نددت لجنة مكافحة التعذيب التابعة لمجلس أوروبا في 26 يوليو/تموز 2017م، بالظروف "غير المقبولة" التي يحتجز فيها آلاف المهاجرين وطالبي اللجوء في اليونان، حيث يعترضون للعنف من الشرطة، ويعانون من نقص الغذاء ومياه الشرب في زنانات مكتظة و"قذرة".



مخيم للاجئين على جزيرة موريا باليونان (1)

¹ - see: https://www.dw.com/image/38575103_303.jpg

ويقول الخبراء في الهيئة في تقرير أُعد بعد زيارتين إلى اليونان في نيسان/ أبريل وتموز/ يوليو 2016م إن "احتجاز الأشخاص في ظروف مماثلة يمكن أن يشكل معاملة غير انسانية ومهينة وخطراً على الصحة العامة".⁽¹⁾

وكان ممثلو لجنة مكافحة التعذيب تفقدوا نحو عشرين مخيماً ومركزاً للشرطة ومركزاً حدودياً في اليونان. حيث يحتجز مهاجرون وطالبو لجوء فيها طيلة أسابيع وحتى أشهر. كما تفقدوا "مراكز لتسجيل" الوافدين الجدد في جزيرتين في بحر إيجه. حيث أشار المفتشون الأوروبيون الى اكتظاظ شديد في مركز موريا للتسجيل في جزيرة ليسبوس، مع وجود نحو ثلاثة آلاف مهاجر وطالب لجوء، السواد الأعظم منهم سوريون، في تموز/ يوليو 2016م في حين يتسع المركز لـ 1500 شخص. كما أحصوا حتى سبعة أشخاص داخل خيمة معدة لشخصين. وتابع التقرير أن هذا الاكتظاظ يؤدي الى التوتر والعنف بين المهاجرين.⁽²⁾

وفي مخيم "سالونيكى" للمهاجرين، أشار الوفد الذي يضم طبيباً إلى البطانيات "الملينة بالبراغيث" بينما المراحيض "متهاكة وغير صالحة للاستخدام"، ما أدى إلى تفشي أمراض جلدية كالجرب.

أما في المجر (هنغاريا)؛ فقد قال المتحدث باسم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين "وليام سبيندلر" في مؤتمر صحفي في جنيف بأن المفوضية استمرت بتلقي تقارير عن أعمال اعتداء وعنف عندما أُلقي القبض على بعض الأشخاص في مناطق العبور أو في مرافق الاحتجاز التابعة للشرطة.

¹ - انظر: مجلس أوروبا يندد بظروف احتجاز المهاجرين في اليونان، الموقع الرسمي لقناة DW الألمانية، متوفر على الرابط التالي:

<https://www.dw.com/ar/a-مجلس-أوروبا-يندد-بظروف-احتجاز-المهاجرين-في-اليونان/40682048> (تمت الزيارة في 2019/12/20)

² - المرجع السابق.

وأضاف: "تضم التقارير حالات عض من كلاب الشرطة المطلقة العنان، واستخدام رذاذ الفلفل والضرب. وقد طلبت المفوضية من السلطات الهنغارية التحقيق في هذه التقارير".⁽¹⁾

وذكر موظفو المفوضية في مخيم روزكي مؤخراً أن الحشد الذي كان يضم 250/ لاجئاً، ارتفع عدد أفرادها بثلاثة أضعاف بعد ذلك. وكان اللاجئون يستخدمون البطانيات المتبرع بها وأغصان الأشجار لجعل خيامهم قابلة للسكن قدر الإمكان. وكان هناك صنبور مياه واحد لكامل المخيم، وعشرة مراحيض متنقلة.⁽²⁾



¹ - انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المفوضية تطالب بفتح تحقيق إزاء تقارير تفيد بتعرض اللاجئين والمهاجرين للعنف والاعتداء، تقرير: زولت بالا | 17 يوليو/ تموز 2016، متوفر على الرابط:

<https://www.unhcr.org/ar/news/latest/2016/7/578ddbbb4.html?query=>
(تمت الزيارة في 2019/12/21) معاملة 20% اللاجئين 20% في 20% مراكز 20% احتجاج

² - المرجع السابق.

المبحث الثاني

مبدأ عدم الإعادة القسرية لطالبي اللجوء "non-refoulement"

يشكل مبدأ عدم الإعادة القسرية ضماناً أساسية وحاسمة طوال عملية اللجوء، فهو يضمن عدم إرسال طالبي اللجوء المتقدمين إلى البلدان التي تتعرض حياتهم أو حريتهم للتهديد بسبب عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو عضويتهم في جماعة معينة أو بسبب رأي سياسي أو حيث يكونون معرضين لخطر حقيقي يحقق بحياتهم. ومن هنا يعد مبدأ عدم الإعادة القسرية جوهر حماية اللاجئين وطالبي اللجوء. (1)

كما يعد هذا المبدأ الأساس للقاعدة العامة التي تنص على وجوب سماح الدول الأعضاء لمقدمي طلبات اللجوء بالبقاء في الإقليم لممارسة سبل المحاكمة العادلة والحق بالطعن في الاستئناف عند رفض الطلب، والحق في انتظار نتيجة الاستئناف. كما أنه يحد من عودة مواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة غير قانونية إلى بلدانهم الأصليين.

وقد قصرت اتفاقية اللاجئين لعام 1951 نطاق مبدأ عدم الإعادة القسرية ضمن على "اللاجئين" على النحو المحدد في المادة الأولى من الاتفاقية. إلا أن المادة 33/ من الاتفاقية نفسها نصت على أن مبدأ عدم الإعادة القسرية ينطبق أيضاً على اللاجئين غير المعترف بهم رسمياً كالمقدمين للحصول على مركز اللاجئ في انتظار قرار نهائي بشأن طلبهم.

¹ - Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward: The History and Future of Refugee Protection**, Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, Volume 10, Issue 1 Article 2, 1-1-2010, p11.

أما القانون الدولي لحقوق الإنسان فإنه يحظر الإعادة القسرية، ويحمي أي فرد من المعاملة السيئة بصرف النظر عن سجله الجنائي أو الخطر الذي قد يشكله على أمن الدولة المضيفة. (1)

كما يحظر مبدأ عدم الإعادة القسرية على الدول إرسال أي فرد - بما في ذلك الذين يسعون إلى التقدم بطلب للحصول على الحماية الدولية والذين تقدموا بطلب للحماية الدولية - إلى دولة أخرى حيث سيكون هناك خطر حقيقي على حق الفرد في الحياة أو التحرر من التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وعلى حرية الأشخاص وأمنهم. كما يحظر مبدأ الإعادة القسرية أيضاً إعادة طالبي اللجوء إلى دولة العبور عندما يتعين على الدولة المعيدة أن تعلم أن دولة العبور قد ترسل الفرد إلى دولة أخرى حيث يكون هناك خطر من سوء المعاملة. هذا هو المعروف باسم الإعادة القسرية غير المباشرة. هذا سيكون محور بحثنا في المطلبين التاليين بحول الله.

المطلب الأول

الأساس القانوني لمبدأ عدم الإعادة القسرية

يتمثل العنصر الأساسي في مركز اللاجئ واللجوء في الحماية من العودة إلى بلد يخشى أو يكون للشخص سبب من أنه يكون عرضة للاضطهاد أو التهديد. وهذه الحماية تدعى مبدأ عدم الإعادة القسرية أو مبدأ عدم الرد. (2)

¹ - EASO, **Asylum procedures and the principle of non-refoulement**, judicial analysis, EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals, 2018, p 28.

² - UNHCR, **Note on Non-Refoulement**, (Submitted by the High Commissioner) EC/SCP/2, Executive Committee of The High Commissioner's Programme, Twenty-eighth session, SUB- Committee of The Whole on International Protection, 23 August 1977, para1.

يعتبر مبدأ عدم الإعادة القسرية أو مبدأ عدم الرد مبدأ أساسياً في قانون القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني، ويقضي هذا المبدأ بعدم جواز إعادة طالب اللجوء، تحت أي ذريعة كانت، من قبل دولة الملجأ، إلى البلد الذي يكون فيه معرضاً للاضطهاد أو التهديد.

وعليه؛ فإن هذا المبدأ يجد أساسه القانوني في القانون الدولي للاجئين، وعلى وجه التحديد في اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، وكذلك في القانون الدولي العرفي، كما نجد أن هذا المبدأ مكرس أيضاً في العديد من الاتفاقية الدولية والإقليمية.

الفرع الأول: مبدأ عدم الإعادة القسرية في اتفاقية جنيف لعام 1951م

يشكل مبدأ عدم الإعادة القسرية مرتكزاً أساسياً في حماية اللاجئين وطالبي اللجوء. وهذا المبدأ مكرس في المادة 33/ من اتفاقية جنيف للاجئين عام 1951، وتتص المادة 33 (1) من اتفاقية عام 1951 على ما يلي:

"يُحظر على الدولة المتعاقدة أن تطرد أو تعيد (refouler) بأي شكل من الأشكال اللاجئين إلى الحدود أو الأقاليم التي تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسي". (1)

بتحليل النص السابق نجد عبارة "الدولة المتعاقدة" تشير إلى جميع الدول الأطراف في اتفاقية جنيف لعام 1951، كما يشير إلى جميع الدول الأطراف في بروتوكول عام 1967 سواء كانت أطرافاً في اتفاقية عام 1951 أم لا. (2)

¹ - The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, article 33(1).

² - بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين، المادة الأولى (1).

ويرى البعض أن عبارة "الدول المتعاقدة" تشمل جميع أجهزة الدولة أو الأشخاص أو الهيئات الأخرى التي تمارس سلطة حكومية. (1)

وفقاً لمبادئ مسؤولية الدولة المتفق عليها دولياً والتي وضعتها لجنة القانون الدولي (ILC) التابعة للأمم المتحدة، فإن مسؤولية "الدول المتعاقدة" بموجب المادة 33 (1) من اتفاقية 1951 سوف تمتد أيضاً إلى:

(أ) سلوك أي جهازٍ وضعته دولة أخرى تحت تصرف دولة ما، إذا كان هذا الجهاز يعمل في ممارسة عناصر من الحكومة للدولة التي وُضع تحت تصرفها؛

(ب) سلوك شخص أو مجموعة من الأشخاص الذين يتصرفون بالفعل بناءً على مؤسسات أو تحت إشراف أو سيطرة الدولة؛

(ج) سلوك شخص أو مجموعة من الأشخاص الذين يمارسون في الواقع عناصر من السلطة الحكومية في حال غياب أو تخلف السلطات الرسمية؛

¹ - اعتمدت لجنة القانون الدولي (ILC) التابعة للأمم المتحدة في 31 أيار/ مايو 2001 مبادئ لإسناد المسؤولية للدولة في المادة /4/ التي أسندت المسؤولية لأجهزة الدولة وكذلك المادة /5/ التي أسندت المسؤولية إلى سلوك الأشخاص أو الكيانات التي تمارس عناصر السلطة الحكومية. حيث تنص المادة /4/ على أنه "يعتبر تصرف أي جهاز من أجهزة الدولة عملاً لتلك الدولة بموجب القانون الدولي، سواء كان الجهاز يمارس وظائف تشريعية أو تنفيذية أو قضائية أو أي وظائف أخرى، أيا كان المنصب الذي يشغله في الدولة، ومهما كان طابعها كجهاز الحكومة المركزية أو وحدة إقليمية للدولة".

وتنص المادة /5/ على أنه "يعتبر تصرف شخص أو كيان ليس جهازاً من أجهزة الدولة بموجب المادة 4 ولكنه مخول بموجب قانون تلك الدولة لممارسة عناصر من السلطة الحكومية عملاً من أعمال الدولة بموجب القانون الدولي، شريطة أن يكون الشخص أو الكيان يتصرف بهذه الصفة في حالة معينة"

وبموجب المادة الأخيرة فإن سلوك الدولة يشمل أجهزة الدولة وأي شخص أو كيان له هذا الوضع وفقاً للقانون الداخلي للدولة. للمزيد انظر:

(د) التصرف الذي لا يُنسب إلى دولة بطريقة أخرى ولكن مع ذلك اعترفت به الدولة واعتمدته. (1)

وتعد مبادئ مسؤولية الدول وثيقة الصلة بشكل خاص بتحديد تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية في الظروف التي تنطوي على تصرفات أشخاص أو هيئات نيابة عن دولة، أو ممارسة سلطة حكومية في نقاط الانطلاق أو العبور. (2)

وعليه ينطبق مبدأ حظر الإعادة القسرية على الظروف التي تكون فيها أجهزة الدول أو المنشآت الخاصة كشركات النقل والوكلاء المسؤولين عن التحقق من الوثائق أثناء النقل، والأجهزة المماثلة الأخرى أو أشخاص آخرون يتصرفون بالنيابة عن دولة متعاقدة أو في ممارسة النشاط الحكومي لتلك الدولة. فعلى سبيل المثال: إن إجراء الإعادة القسرية الذي تقوم به شركة النقل الجوي الخاصة أو المرور العابر بالنيابة عن الدولة بموجب السلطة القانونية سيُحمل تلك الدولة المسؤولية عن ذلك الإجراء. (3)

تشير عبارة "...تطرد أو تعيد (refouler) بأي شكل من الأشكال.." إلى حظر أي عمل من أعمال الإزالة أو الرفض أو الترحيل الذي من شأنه أن يعرض الشخص المعني للخطر أو التهديد. (4)

وقد أثار هذا الحكم الوارد في نص المادة 33 (1) التساؤل عن مدى انطباقه على تسليم المجرمين. حيث يرى بعض الفقهاء أن هناك عدة أسباب

¹ - State Responsibility Articles, at Art. 6 & Art8 & Art 9 & Art 11.

² - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion", Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, edited by E. Feller, V. Türk and F. Nicholson, Cambridge University Press, Cambridge (2003), p108.

³ - Ibid. p 109-110.

⁴ - Ibid.

وراء عدم اعتبار تسليم المجرمين خارج نطاق المادة 33 (1)، وهي أن عبارات المادة 33 (1) "بأي شكل من الأشكال" واضحة ولا تترك مجالاً للشك في أن مفهوم الإعادة القسرية يجب أن يفسر على نطاق واسع ودون قيود. كما أنه لا توجد أي إشارة سواء في صياغة المبدأ الوارد في المادة 33 (1) أو في الاستثناءات المشار إليها في المادة 33 (2)، من حيث أن التسليم يندرج خارج نطاق شروطه، كما أن أي استبعاد لتسليم المجرمين من نطاق المادة 33 (1) من شأنه أن يقوض فعالية اتفاقية اللاجئين لعام 1951 - التي تركز الهدف الإنساني - من حيث أنه سيفتح الطريق أمام الدول للالتفاف على الحظر المفروض على الإعادة القسرية بمجرد اللجوء إلى وسيلة لطلب الإعادة. (1)

تشير عبارة "اللاجئ" على أي شخص يستوفي شروط تعريف اللاجئ الوارد في المادة 1 ألف (2) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951، ولا يدخل في نطاق أحد أحكام الاستبعاد. (2)

بمجرد وفاء الشخص بالمعايير الواردة في تعريف اللاجئ بموجب اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951، فإن تحديد مركز اللاجئ هو إعلان بطبيعته: أي أن الاعتراف بوضعه كلاجئ لا يجعل منه لاجئاً ولكنه يعلن أنه لاجئ. (1)

¹ - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 112.

² - يعني الاستبعاد من الحماية الدولية للاجئين عدم منح مركز اللاجئ للأشخاص الذين يدخلون في نطاق المادة 1 ألف (2) من اتفاقية عام 1951، ولكنهم غير مؤهلين للحماية بموجب الاتفاقية وهم:

- الذين يتلقون الحماية أو المساعدة من وكالة تابعة للأمم المتحدة غير المفوضية (الفقرة الأولى من المادة 1 دال من اتفاقية عام 1951)؛

- الذين لا يحتاجون إلى الحماية الدولية لأنه تم الاعتراف بهم من قبل سلطات بلد آخر احتفظوا فيه بحقوقهم والتزاماتهم المرتبطة بحيازة جنسيته (المادة 1 هاء من اتفاقية عام 1951)؛

- الذين يعتبرون غير مستحقين للحماية الدولية على أساس أن هناك أسباباً خطيرة تدعو إلى اعتبارهم ارتكبوا جرائم خطيرة أو أعمالاً شنيعة (المادة 1 واو من اتفاقية عام 1951).

ويترتب على ذلك أن مبدأ عدم الإعادة القسرية لا ينطبق فقط على اللاجئين المعترف بهم، بل ينطبق أيضاً على الذين لم يعلن رسمياً عن مركزهم القانوني كطالبي اللجوء. (2)

بعبارة أخرى؛ يكتسي مبدأ عدم الإعادة القسرية أهمية خاصة لطالبي اللجوء، خصوصاً وأن هؤلاء الأشخاص قد يكونون لاجئين، وبالتالي فإن من المبادئ الثابتة للقانون الدولي للاجئين عدم إعادتهم أو طردهم إلى حين البت النهائي في وضعهم. (3)

ويدعم هذا التحليل القرارات المتكررة للجمعية العامة للأمم المتحدة بأن مبدأ عدم الإعادة القسرية ينطبق على طالبي اللجوء كما ينطبق على أولئك الذين مُنحوا حق اللجوء، حيث تم توضيح هذه النقطة في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 74/55 المؤرخ في 12 شباط/فبراير عام 2001م، والذي ينص في جملة أمور على:

" 6. تؤكد من جديد، كما هو مبين في المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أن لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى والتمتع باللجوء إليها من الاضطهاد، ويدعو جميع الدول إلى الامتناع عن اتخاذ التدابير التي تعرض مؤسسة اللجوء للخطر، خاصة عن طريق إعادة أو طرد اللاجئين أو طالبي اللجوء بما يتعارض مع المعايير الدولية؛

¹ - UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, op. cit, p31. Para 28.

² - UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Geneva, 26 January 2007, Para6.

³ - Ibid.

10. تدين جميع الأعمال التي تشكل تهديداً للأمن الشخصي ورفاه

اللاجئين وطالبي اللجوء، مثل الإعادة القسرية ... " (1)

أما عبارة " إلى الحدود أو الأقاليم" فقد صرح النص على أن الحظر يكون على الأقاليم وليس الدول ذلك أن الوضع القانوني للمكان الذي يمكن إرسال الفرد إليه ليس جوهرياً. وبالتالي فإن هذا التعبير لا يشير فقط إلى بلد المنشأ للاجئ أو طالب اللجوء (سواء الجنسية أو الإقامة السابقة) - على الرغم من أن الخوف من الاضطهاد في مثل هذه الأراضي قد يكون هو أساس مطالبة ذلك الشخص بالحماية- وإنما يشمل حظر الإعادة القسرية أيضاً حدود أي إقليم يكون فيه الشخص المعني معرضاً للخطر بغض النظر عما إذا كانت تلك الأراضي هي بلد منشأ الشخص المعني أم غيرها. (2)

كما يشمل الحظر أيضاً ترحيل لاجئ أو طالب لجوء إلى دولة ثالثة في ظروف قد يكون فيها خطر إرساله من هناك إلى إقليم قد يتعرض فيه للخطر. (3)

أما عبارة " حيث تكون حياته أو حريته مهددة " ففيه إشارة إلى تعريف اللاجئ كما ورد في المادة A1 / (2) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، أي أن الشخص لديه خوف مبرر من التعرض للاضطهاد. (4)

¹ - **United Nations**, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/55/597)] 55/74. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 12 February 2001.

² - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 122.

³ - Ibid.

⁴ - تنص المادة الأولى / A (2) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م على أنه " ينطبق مصطلح "اللاجئ" على أي شخص "بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية أو فئة اجتماعية معينة أو رأي سياسي، خارج بلد جنسيته،

الفرع الثاني: مبدأ عدم الإعادة القسرية في الصكوك الدولية الأخرى

كُرِس مبدأ عدم الإعادة القسرية أيضاً في العديد من الصكوك الدولية، فعلى صعيد القانون الدولي للاجئين نجد أن إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي الذي اعتمدته الجمعية العامة بالإجماع في عام 1967 قد نص على:

"لا يخضع أي شخص مشار إليه في الفقرة 1 من المادة 1/ (1) لتدابير من قبيل الرفض على الحدود أو إذا كان قد دخل بالفعل الإقليم الذي يطلب فيه اللجوء أو الطرد أو الإعادة الإجبارية إلى أي دولة قد يتعرض فيها للاضطهاد". (2)

كما تعبر اتفاقية الوحدة الأفريقية لعام 1969- التي تنظم الجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا بشكل ملزم- عن عدد من المبادئ الهامة المتعلقة باللجوء، بما في ذلك مبدأ عدم الإعادة القسرية، حيث تنص على:

"لا يجوز لأي دولة عضو أن تخضع أي شخص لتدابير من قبيل الرفض عند الحدود أو الإبعاد أو الطرد، مما يجبره على العودة إلى أو البقاء في إقليم تتعرض فيه حياته أو سلامته البدنية أو حريته للتهديد أو الخطر للأسباب المحددة في الفقرتين 1 و2 من المادة 1". (3)

ولا يستطيع، أو بسبب هذا الخوف، أن يستفيد من حماية ذلك البلد؛ أو الذين لا يكونون غير قادرين على العودة إليه بسبب عدم وجود جنسية أو خارج بلد إقامته المعتاد".

¹ - تنص الفقرة (1) من المادة 1/ من إعلان الملجأ الإقليمي على "يجب أن تحترم جميع الدول الأخرى اللجوء الذي تمنحه الدولة، في ممارستها لسيادتها، للأشخاص الذين يحق لهم الاحتجاج بالمادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بمن فيهم الأشخاص الذين يكافحون الاستعمار".

² - **United Nation, General Assembly, Declaration on Territorial Asylum unanimously, 14 December 1967. Article 3(1)** إعلان بشأن الملجأ الإقليمي

³ - انظر: اتفاقية الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا لعام 1969، والتي دخلت حيز التنفيذ في 20 حزيران / يونيو عام 1974م، المادة الثانية (3).

والأسباب التي بينها الفقرتين (1) و (2) من المادة الأولى من الاتفاقية هي تلك المتعلقة بالاضطهاد لأسباب تتعلق بالعرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو رأي سياسي معين، أو الذي يضطر إلى مغادرة بلده الأصلي أو مكان إقامته المعتاد من أجل اللجوء إلى العدوان الخارجي، هيمنة أو أحداث أجنبية تهدد النظام العام بشكل خطير. (1)

ولم تُغفل الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969 النص على حظر الإعادة القسرية في أحكامها، فقد نصت المادة 22 (8) على أنه:

"لا يجوز في أي حال من الأحوال ترحيل أجنبي أو إعادته إلى بلد ما بغض النظر عما إذا كان ذلك البلد بلده الأصلي أم لا، حيث يكون حقه في الحياة أو حريته الشخصية معرضا لخطر الانتهاك بسبب عرقه أو جنسيته أو جنسيته، الدين، الوضع الاجتماعي أو الآراء السياسية". (2)

وفي قانون الاتحاد الأوروبي الأساسي يرد مبدأ عدم الإعادة القسرية في المادة 19 (2) من ميثاق الاتحاد الأوروبي التي تنص على:

"لا يجوز إعادة أي شخص أو طرده أو تسليمه إلى دولة يكون فيها هناك خطر جسيم بأنه سيتعرض لعقوبة الإعدام أو التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة".

كما وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن مبدأ عدم الإعادة القسرية هو التزام أصيل بموجب المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في

¹ - انظر: اتفاقية الوحدة الأفريقية لعام 1969، المادة الأولى (1)، (2).

² - انظر: الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969، والتي دخلت حيز التنفيذ في 18 تموز/ يوليو عام 1978م/ المادة 22(8).

الحالات التي يكون فيها "خطر حقيقي بالتعرض للتعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة".⁽¹⁾

وهذا ما كرسته قرارات المحكمة (ECtHR) في قضية سويرينغ ضد المملكة المتحدة، (*Soering v. The United Kingdom*) والقضايا اللاحقة.⁽²⁾

كما يرد مبدأ عدم الإعادة القسرية في توجيه التأهيل لعام 2011، وكذلك في لائحة دبلن الثالثة عام 2013 في عدد من النصوص القانونية لهما.⁽³⁾

¹ - انظر: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950، المادة الثالثة.

² - كانت القضية تتعلق بشخص يدعى (*Soering*) ألماني الجنسية ارتكب جريمة قتل بحق سيدة في الولايات المتحدة الأمريكية وألقي القبض عليه في المملكة المتحدة، طالبت حكومة الولايات المتحدة تسليمه، على أساس أنه ارتكب الجريمة بحق شخص أمريكي، كما طلبت الحكومة الألمانية أيضاً تسليمه بموجب معاهدة تسليم المجرمين لعام 1872 بين ألمانيا والمملكة المتحدة. إلا أن المملكة المتحدة أبلغت ألمانيا بأنها خلصت إلى أن القضية يجب أن تستمر في الولايات المتحدة وأنها حصلت على تأكيدات من محامي مقاطعة بيدفورد بأنه سيتم تقديم تأكيدات بعدم فرض أو تنفيذ عقوبة الإعدام بحق (*Soering*). ومع ذلك أثناء الإجراءات، أبلغت سلطات فرجينيا المملكة المتحدة أن محامي مقاطعة بيدفورد يعتزم السعي إلى الحكم بفرض عقوبة الإعدام بحق الجاني.

وتوصلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أنه إذا كان تسليم شخص إلى دولة ما يشكل خطراً حقيقياً من التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة - وهي في هذه القضية عقوبة الإعدام - فإن هذا الحظر بموجب المادة 3/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يمنع تسليمه. وهذا يعد تكريساً واضحاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية حتى في حق المجرمين. للمزيد انظر:

ECtHR, Soering v. The United Kingdom, Application No. 14038/88, 7 July, 1989.

³ - انظر: توجيه التأهيل (إعادة صياغة) لعام 2011، الدباجة رقم (3)، والمواد: المادة 9 (3)، المادة 28 (2)، المادة 35، المادة 38 (1) (ج)، المادة 39 (4)، المادة 41 (1).

وانظر كذلك لائحة دبلن الثالثة لعام 2013، الحثية رقم (3)، المادة 3 (2)

أما على صعيد القانون الدولي لحقوق الإنسان فقد أنشئت بموجبه التزامات بعدم الإعادة القسرية تكمل الالتزامات الواردة في اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م.

فالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) ⁽¹⁾ يكفل الحق في الحياة بموجب المادة 6/ منه، ويكفل كذلك الحق في التحرر من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بموجب المادة 7/ منه. كما تشمل الالتزامات المنصوص عليها في العهد الدولي -على النحو الذي فسرتة لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان (HRC) ⁽²⁾- الالتزام بعدم تسليم أي شخص أو إبعاده أو طرده أو إزالته بطريقة أخرى من إقليمها حيثما توجد أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأن هناك خطر حقيقي لوقوع ضرر لا يمكن إصلاحه، سواء في البلد الذي نقل إليه أو في أي بلد قد يتم نقله إليه لاحقاً. ⁽³⁾

كما يرد حكم صريح بعدم الإعادة القسرية في اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (CAT)

¹ - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) لعام 1966، والذي دخل حيز التنفيذ في 23 آذار / مارس عام 1976.

² - أسهمت لجنة الأمم المتحدة (HRC) في تطوير مبدأ عدم الإعادة القسرية وذلك من خلال تفسيرها لأحكامه ذات الصلة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)، حول هذا الموضوع انظر:

Colin Harvey, **Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law**, OXFORD, Refugee Survey Quarterly , 2015, 34, 43–60, doi: 10.1093/rsq/hdu018, Advance Access Publication Date: 19 December 2014, P8.

³ - **UNHCR**, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Geneva, 26 January 2007, **Para19**.

لعام 1984م، التي تحظر نقل شخص إلى بلد توجد فيه أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه في خطر التعرض للتعذيب.⁽¹⁾

وبما أن مبدأ عدم الإعادة القسرية معترف به عالمياً، فإن خطر الإعادة القسرية يمكن تقاديه بسهولة أكبر إذا قبلت الدولة المعنية التزاماً قانونياً رسمياً محدداً في صك دولي. كما ينبغي للدول التي لم تتضمن بعد إلى هذه الصكوك أن تطبق مبدأ عدم الإعادة القسرية نظراً لقبولها العالمي وأهميتها الإنسانية الأساسية.

المطلب الثاني

الاستثناءات من مبدأ عدم الإعادة القسرية وتمييزه عن الإبعاد

يقضي المنطق السليم أن لكل قاعدة استثناء، ومبدأ عدم الإعادة القسرية لا يخرج عن هذا المنطق. فعلى الرغم من أن هذا المبدأ يعد مبدأً أساسياً في القانون الدولي للاجئين، إلا أنه قد تكون هناك حالات معينة يمكن فيها بصورة مشروعة الاستثناء من هذا المبدأ. لذا فقد أوردت المادة 33 (2) استثناءين على مبدأ عدم الإعادة القسرية.⁽²⁾

ولمّا كان مبدأ عدم الإعادة القسرية يرتبط بمفاهيم قانونية أخرى منصوص عليها في القانون الدولي والتي تلتزم الدول بتطبيقها في ممارساتها الدولية، كان لا بد من توضيح هذا الارتباط ومدى تأثيره في تنفيذ الدول لالتزاماتها. لذا سنتطرق إلى علاقة مبدأ عدم الإعادة القسرية بمفهوم الإبعاد.

¹ - اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

(CAT) لعام 1984، والتي دخلت حيز التنفيذ في 26 حزيران/يونيه عام 1987، المادة 3/

² - UNHCR, **Note on Non-Refoulement**, (Submitted by the High Commissioner), op.cit.para12.

الفرع الأول: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الإعادة القسرية

أوردت اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م استثناءين على مبدأ عدم الإعادة القسرية وذلك في المادة 33 (2) والتي تنص على:

"لا يحق للاجئ أن يتذرّع بهذه الأحكام - أي أحكام المادة 33 (1) المشار إليها أعلاه - إذا ما توافرت بحقه أسبابٌ وجيهةٌ تدعو إلى اعتباره خطراً على أمن البلد الموجود فيه، أو سبق وأدين بموجب حكم نهائي بجريمة خطيرة للغاية، تشكل خطراً على مجتمع ذلك البلد".⁽¹⁾

يتبين من النص السابق أن هناك استثناءان على مبدأ عدم الإعادة القسرية، أحدهما يتعلق بالاعتبارات الخاصة بالأمن الوطني، والآخر يتعلق بتهديد المجتمع ككل.

الاستثناء الأول: الاستثناء الخاص باعتبارات الأمن الوطني:

يقوم هذا الاستثناء على عوامل تتعلق بالشخص المعني سواء أكان لاجئ أم طالب لجوء. وفي التحليل السابقة لنطاق تطبيق المادة 33 (1)، تم الإشارة إلى أن حظر الإعادة القسرية عملاً بهذا الحكم يحمي كلاً من اللاجئين وطالبي اللجوء بغض النظر عن أي قرار رسمي يحدد الوضع النهائي لهما، ذلك أن طالبي اللجوء، قد يكونون لاجئين بعد دراسة طلباتهم، وبالتالي فإن من المبادئ الثابتة للقانون الدولي للاجئين عدم إعادتهم أو طردهم إلى حين البت النهائي في وضعهم.⁽²⁾

¹ - The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, article 33(2).

² - UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Geneva, 26 January 2007, **Para**6.

بناءً عليه يجب قراءة النطاق الشخصي للمادة 33 (2) على أنه مطابق لنطاق القاعدة الأساسية التي يعتبر استثناءً منها - أي نص المادة 33 (1)- حيث يشمل مصطلح "إعادة" في المادة 33 (2) اللاجئين وطالبي اللجوء على حد سواء بغض النظر عن أي تحديد رسمي للوضع النهائي.⁽¹⁾

وعند مقارنة نص المادة 33(2) مع نص المادة 1(f) من الاتفاقية ذاتها، نجد أن هناك تداخلاً بين هذا الاستثناء الواردة في المادة 33(2) وبند الاستثناء الوارد في المادة الأولى فقرة (f) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م.

حيث تنص المادة الأولى فقرة (f) على أنه: يستثنى المواطن من بلد ثالث أو الشخص عديم الجنسية من كونه لاجئاً إذا: "...

(a) ارتكب جريمة ضد السلام، أو جريمة حرب، أو جريمة ضد الإنسانية، على النحو المحدد في الصكوك الدولية النازمة لأحكام لتلك الجرائم؛

(b) ارتكب جريمة خطيرة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله كلاجئ؛

(c) ارتكاب أفعال مخالفة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها.⁽²⁾

وعليه يتبين أن الاستثناء الواردة في المادة 33 (2) يشير إلى درجة أعلى من الاستثناء الوارد في المادة الأولى فقرة (f) حيث يجب إثبات أن اللاجئ يشكل خطراً على الأمن الوطني أو على مجتمع بلد الملجأ.⁽³⁾

¹ - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 134.

² - UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, op. cit, PP40 - 41.

³ -Ibid.

وهكذا فإن الاستثناء الوارد في المادة 33 (2) يعتمد على تقدير التهديد المستقبلي من الشخص المعني بدلاً النظر في ارتكابه فعلاً ما في الماضي.

وعليه إذا كان سلوك اللاجئ على درجة كبيرة من الخطورة تبرر استبعاده من حماية اتفاقية عام 1951م من خلال تنفيذ المادة الأولى فقرة (f)، فمن غير المتصور أن يفى بالحد الأعلى الوارد في المادة 33 (2).⁽¹⁾

ويتبين من خلال نص المادة 33 (2) أن حظر الإعادة القسرية لا يمكن أن يُطالب به اللاجئ كحق له طالما أن هناك أسباب معقولة لاعتباره يشكل خطراً على أمن البلد الذي هو فيه.

بناءً عليه يقوم هذا الاستثناء على الطبيعة المستقبلية المحتملة للخطر الذي قد يحقق ببلد اللجوء، وليس عملاً في الماضي على الرغم من أن السلوك السابق قد يكون ذا صلة بتقييم ما إذا كانت هناك أسباب معقولة تجعل اللاجئ يمثل خطراً على البلد في المستقبل.⁽²⁾

ولإعمال هذا الاستثناء لا يكفي أن يكون الخطر مستقبلياً فقط، بل لابد أيضاً أن يكون واقعاً على أمن بلد اللجوء. وعلى الرغم من أنه لا يوجد في اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، ما يحد من قيام الدولة باتخاذ تدابير للسيطرة على نشاط الأفراد داخل إقليمها أو الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية - مما قد يشكل خطراً على أمن الدول الأخرى أو المجتمع الدولي - إلا أنها لا تستطيع القيام بمثل تلك التدابير في حالة اللاجئين أو طالبي اللجوء عن طريق الإعادة القسرية. لذا تعد الاستثناءات الواردة في المادة 33 (2)

¹ - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 129.

² - Ibid.

بمثابة حل وسط بين الخطر الذي يتعرض له اللاجئ من الإعادة القسرية والخطر الذي يهدد أمن البلد من سلوكه المحتمل المستقبلي. (1)

لكن يلاحظ أن المادة 33 (2) لا تحدد أنواع الأفعال التي ستؤدي إلى تطبيق استثناء الأمن القومي. كما أنه لا يشير إلى ما سيكون بمثابة دليل مناسب على وجود خطر على أمن البلد، مما يفسح المجال للدول بتقدير هذه الأفعال وفقاً لرأي بعض الشراح. (2)

في حين يرى فريق آخر أن هامش التقدير هذا محدود النطاق للسببين التاليين:

1- يجب أن تكون هناك أسباب معقولة لاعتبار اللاجئ خطراً على أمن الدولة التي يعيش فيها، وبالتالي لا يمكن للدولة المعنية أن تتصرف بشكل تعسفي، ويجب على السلطات المختصة أن تتناول على وجه التحديد مسألة ما إذا كان هناك خطر في المستقبل أم لا مدعماً ذلك بالأدلة؛

2- يجب اعتبار السمة الأساسية المتمثلة في حظر الإعادة القسرية والطابع الإنساني لاتفاقية 1951 هي الصورة الغالبة، وبالتالي لا يُعمل بالاستثناء إلا في أضيق الحدود. ويعزى ذلك بشكل خاص إلى العواقب المترتبة على الإعادة القسرية، ولذلك يجب اعتبار الخطر الذي يهدد أمن بلد اللجوء على درجة كبيرة من الخطورة. (3)

كما يتطلب استثناء الأمن الوطني تقييم المخاطر بالنظر إلى الظروف الفردية، فهذا الشرط - في ظل القيود المفروضة على تطبيق الاستثناءات

¹ - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 135.

² - Ibid.

³ - Ibid.

الواردة في المادة 33 (2) - يوجب على الدولة التي تقترح ترحيل لاجئ أو طالب لجوء إلى بلده الأصلي أن تولي الاعتبار لطبيعة الخطر الذي سيواجهه الفرد المعني، وذلك لأن التعرض لبعض أشكال الخطر كالظروف التي يكون فيها خطر التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة سيمنع الإعادة القسرية بشكل مطلق وبدون استثناء. (1)

أخيراً؛ لا بد أن يكون هناك تناسب بين الخطر على أمن الدولة وفعل الطرد للاجئ أو طالب اللجوء، حيث يتطلب اشتراط التناسب إيلاء الاعتبار لعوامل منها:

- (أ) جدية الخطر الذي يتعرض له أمن البلد؛
- (ب) احتمال تحقق هذا الخطر وهل هو وشيك الحدوث؛
- (ج) ما إذا كان الخطر على أمن البلد سيتم القضاء عليه أو تخفيفه بشكل كبير عن طريق إبعاد الفرد المعني؛
- (د) طبيعة وجدية الخطر على الفرد من الإعادة القسرية؛
- (هـ) ما إذا كانت هناك طرق أخرى تتفق مع حظر الإعادة القسرية متاحة ويمكن اتباعها سواء في بلد اللجوء أو بنقل الفرد المعني إلى بلد آمن ثالث. (2)

¹ - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 136.

² - Ibid.

الاستثناء الثاني: الاستثناء الخاص بتهديد المجتمع

نصت المادة 33 (2) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951 على استثناء آخر من مبدأ عدم الإعادة القسرية وهو اللجوء الذي "...سبق أن أدين بموجب حكم نهائي بجريمة خطيرة للغاية، تشكل خطراً على مجتمع ذلك البلد".⁽¹⁾

بتحليل هذا الجزء من الفقرة الثانية، نلاحظ أن العناصر التي سبق ذكرها بشأن تفسير وتطبيق الاستثناء المتعلق بالأمن الوطني تنطبق على تفسير وتطبيق الاستثناء المتعلق بتهديد المجتمع. فكلاهما يعتمد على الطبيعة المستقبلية المحتملة للخطر الذي قد يحيق ببلد اللجوء، إلا أن الشق الثاني من الاستثناء المتعلق بتهديد المجتمع يأخذ بعين الاعتبار سلوك الشخص في الماضي، وهذا واضح من صريح نص العبارة "سبق وأدين"، أي لا بد من وجود فعل مادي وقع في الماضي من الممكن أن يهدد مجتمع بلد اللجوء.

وإذا ما تمت مقارنة نص الشق الثاني من هذا الاستثناء الخاص بتهديد المجتمع مع نص المادة الأولى فقرة (b/f) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، والتي استثنت المواطن من بلد ثالث أو الشخص عديم الجنسية من كونه لاجئاً من " ارتكب جريمة خطيرة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله كلاجئ " نلاحظ أن الاستثناء المقرر في المادة 33(2) لا يمكن أن ينطبق إلا تم إدانة الشخص بحكم قضائي فيما يتعلق بجريمة خطيرة للغاية ارتكبت في بلد اللجوء، أو في أي مكان آخر بعد قبوله كلاجئ.⁽²⁾

¹ - The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, article 33(2).

² - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 139.

وبالتالي إذا كان هناك مجرد شك أو لم يصدر حكم قضائي مبرم بأن الشخص قد ارتكب بالفعل جريمة خطيرة للغاية تهدد أمن المجتمع، فبالتالي لا يمكن إعمال الاستثناء الوارد على مبدأ عدم الإعادة القسرية وفق ما بينته المادة 33 (2).⁽¹⁾

من ناحية أخرى نلاحظ أن الفقرة (b/f) من المادة الأولى من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م قد حددت زمان ومكان ارتكاب الجريمة فقررت أن يتم ارتكابها خارج بلد اللجوء وقبل قبوله كلاجئ. أما الاستثناء الثاني الوارد في المادة 33 (2) فقد سكت عن تحديد زمن ومكان ارتكاب الجريمة. لذا لا بد من تفسير هذا الاستثناء في سياق الاتفاقية ككل، وأنه ينطبق على حكم نهائي على جناية أو جنحة خطيرة جداً مرتكبة من قبل الشخص في البلد المضيف أو خارجه، بعد قبوله كلاجئ، مما يجعله يشكل خطراً على مجتمع البلد المعني. أي أن الاستثناء الوارد في المادة 33 (2) يشمل حالات وأضاعاً أخرى غير المشمولة بالفقرة (b/f) من المادة الأولى من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م.⁽²⁾

وبالنظر إلى العواقب الخطيرة التي يعاني منها اللاجئين من العودة إلى بلد يواجه فيه خطر الاضطهاد، ينبغي تطبيق الاستثناء المنصوص عليه في المادة 33 (2) بأكبر قدر من الحيطة. ومن الضروري أن تؤخذ في الاعتبار الكامل جميع ظروف القضية، وأينما أدين اللاجئ بارتكاب جريمة جنائية خطيرة، إلى أي عوامل تخفيفية وإمكانات إعادة التأهيل وإعادة الدمج داخل المجتمع.⁽³⁾

¹ - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 139.

² - CHETAIL Vincent, **Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international**, in Vincent CHETAIL (sous la direction de), La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp39-45.

³ - UNHCR, **Note on Non-Refoulement**, (Submitted by the High Commissioner), op.cit.para14.

الفرع الثاني: تمييز مبدأ عدم الإعادة القسرية عن مفهوم الإبعاد (الترحيل):

نصت اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م في المادة /32/ منها على مبدأ قانوني مهم ألا وهو مبدأ عدم إبعاد أو ترحيل اللاجئ بشكل تعسفي. وهذا يشير إلى رغبة واضعي تلك الاتفاقية إلى تمييز هذا المبدأ عن مبدأ عدم الإعادة القسرية الوارد ذكره في المادة /33/.

بناءً عليه، يتبين أن مبدأ عدم الإعادة القسرية يرتبط بمفاهيم قانونية أخرى منصوص عليها في القانون الدولي للاجئين والتي تلتزم الدول بتطبيقها في ممارساتها الدولية، ومن أهمها مفهوم الإبعاد. حيث يعد كل من مفهومي الإبعاد وعدم الإعادة القسرية من المفاهيم والمبادئ التي أقرها القانون الدولي للاجئين في إطار التطبيق العملي للدول. ورغم دقة الفارق الذي بينهما إلا أنهما يختلفان في جملة أمور.

حيث يعرف الإبعاد (Expulsion) بأنه إجراء قانوني تتخذه الدولة تجاه أحد الأجانب (1) الموجودين بصفة قانونية داخل إقليمها، بحيث تضع بموجبه حداً لوجوده وتلزمه بمغادرة الإقليم، وبالتالي فهو تكليف الشخص بمغادرة إقليمها أو إخراجها منه بغير رضاه. (2)

¹ - يعرف الدكتور فؤاد ديب الجنسية بأنها: " رابطة قانونية وسياسية بين فرد ودولة معينة يصبح الفرد بموجبها أحد السكان المكونين لها" وهذا التعريف يميز الشخص الوطني عن الأجنبي. وبمفهوم المخالفة يكون الشخص أجنبياً عندما لا يتمتع بجنسية الدولة التي يقيم فيها إقامة دائمة أو مؤقتة. للمزيد حول هذا الموضوع انظر: د. فؤاد ديب، القانون الدولي الخاص، الجنسية، منشورات جامعة دمشق، 1981م، ص 45 وما بعدها.

² - د. على صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1993، ص 292.

وعليه يختلف الإبعاد (الترحيل) عن الطرد (الإعادة القسرية أو الرد)، فالطرد عملٌ ماديٌّ لا يشترط فيه إتباع شكلٍ إجرائيٍّ معينٍ، تقوم به سلطات الدولة تجاه الأجنبي الذي يتواجد في إقليمها بصورة غير شرعية، وتقتاده بموجبها إلى خارج الحدود. أما الإبعاد فهو عمل قانوني يتخذ شكل حكم قضائي أو قرار إداري، قد يُنفَّذ بالقوة الجبرية، يقضي بإلزام أحد الأجانب الموجودين في إقليم الدولة بمغادرته. (1)

وقد اختلف الفقهاء في طبيعة الإبعاد، فرأى البعض فيه عملاً من أعمال السيادة، بحيث تكون للدولة سلطة تقديرية مطلقة بخصوصه، دون أن يخضع عملها لأي نوع من الرقابة. إلا أن الفقه الحديث لم يأخذ بهذا الرأي وذهب إلى القول بأن الإبعاد من أعمال الإدارة التي تخضع عادة لرقابة السلطة القضائية في البلد الذي أبعد منه الأجنبي بحيث يكون له أن يلجأ للقضاء الإداري أو العادي حسب الأحوال في الدولة المبعد عنها للطعن في قرار الإبعاد. (2)

ويمكن في هذا الصدد أن نفرق بين نوعين من الإبعاد، الأول يقع على الشخص الأجنبي العادي، والآخر يقع على طالب اللجوء أو اللاجئ.

إقامة الشخص الأجنبي العادي إقامة مشروعة داخل إقليم الدولة - التي لا تلزم بداية بفتح أبوابها أمام الأجانب لاسيما بأنها صاحبة الحق بأن تضع ما تشاء من قيود تتعلق بمنح الإقامة - سواء أكانت إقامته دائمة أم مؤقتة ستمنحه في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان عدداً من الحقوق وفي مقدمتها حمايته من الإبعاد. إذ لا يجوز - استناداً للمادة 13/ من العهد الدولي الخاص

¹ - د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 292.

² - د. حسني درويش عبد الحميد، إبعاد الأجانب بين سيادة الدولة وموجبات الأمن، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث شرطة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، المجلد الثالث، العدد الأول، حزيران، 1994م، ص 237-239.

بالحقوق المدنية والسياسية - إبعاد الأجانب المقيم بصفة مشروعة في دولة طرف في العهد، إلا بالاستناد إلى قرار قانوني يصدر بهذا الشأن. (1)

بناءً على ذلك، لا يجوز للدولة إبعاد الأشخاص الأجانب بشكل تعسفي، خصوصاً إذا كانوا يقيمون في إقليمها إقامة دائمة، والذين سيصبح إبعادهم بعد تلك الفترة الطويلة من الإقامة أمراً صعباً من الناحية الأخلاقية بل وحتى الدولية. (2)

أما الإبعاد الذي يقع على اللاجئ أو طالب اللجوء ففيه حالتان:

الأولى: إذا كان اللاجئ أو طالب اللجوء دخل إقليم دولة الملجأ بشكل غير قانوني إلا أنه قدم نفسه لسلطات تلك الدولة، (3) أي تم وصوله أو تأمن له الدخول من خلال استخدام وثائق مزيفة أو مزورة، أو استخدام خدع أخرى، كالدخول سراً إلى أراضي الدولة بمساعدة المهربين أو المتجرين. (4)

¹ - تنص المادة 13/ من (ICCPR) على: "لا يجوز إبعاد الأجانب المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذاً لقرار اتخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكينه - ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك - من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة، أو على من تعينه أو تعينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثلته أمام تلك السلطة المختصة".

² - د. سوسن بكة، الجرائم ضد الإنسانية في ضوء أحكام النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2004، ص 436-441.

³ - تنص المادة 31 (1) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951 على أنه: "لا يجوز للدول المتعاقدة أن تفرض عقوبات على اللاجئين الذين يدخلون مباشرة أو يتواجدون في أراضيها - من إقليم تتعرض فيه حياتهم أو حريتهم بالمعنى المقصود في المادة 1 - دون إذن بسبب دخولهم أو تواجدهم بصورة غير قانونية، شريطة أن يقدموا أنفسهم دون تأخير إلى السلطات وأن يبدوا سبباً وجيهاً لدخولهم أو تواجدهم بصورة غير قانونية".

⁴ - Guy S. Goodwin-Gill 'Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection', op.cit. P 11.

فيكمن للدولة في هذه الحالة إبعاد اللاجئين أو طالب اللجوء لكونه دخل أراضيها بشكل غير قانوني، شريطة أن توفر له وقتاً كافياً يستطيع خلاله الحصول على الموافقة بدخول دولة أخرى وذلك بالاعتماد على جهوده الذاتية أو جهود المنظمات الدولية المتخصصة.

الثانية: إذا كان اللاجئ أو طالب اللجوء يتواجد بشكل قانوني في أراضي دولة الملجأ فلا تستطيع تلك الدولة أن تتخذ إجراء بإبعاده إلا إذا ارتكب فعلاً مخالفاً بأمنها الوطني أو نظامها العام.

وقد نجحت الجهود الدولية المبذولة في هذا الصدد في التوصل إلى وضع بعض القيود التي تحد من سلطة دولة الملجأ في إبعاد اللاجئين وطالبي اللجوء، وذلك من خلال تحديد أسباب الإبعاد، وتقرير عدد من الضمانات فيما يتعلق بصور قرار الإبعاد والطعن فيه وإجراءات تنفيذه.

وللحد من سلطة الدولة فيما يتعلق بإبعاد اللاجئين، وضعت اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م بعض القيود على سلطة الدولة في مسألة الإبعاد وذلك في المادة /32/ التي نصت على أنه:

- 1- لا تطرد الدولة المتعاقدة لاجئاً موجوداً في إقليمها بصورة نظامية إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام؛
- 2- 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 بيانات إثبات براءته، وبأن يمارس حق الاعتراض ويكون له وكيل يمثلته لهذا الغرض أمام سلطة مختصة أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصاً من قبل السلطة المختصة؛

3- تمنح الدولة المتعاقدة مثل هذا اللاجئ مهلة معقولة ليلتمس خلالها قبوله بصورة قانونية في بلدٍ آخر، وتحفظ الدولة المتعاقدة بحقها في أن تطبق خلال هذه المهلة ما تراه ضرورياً من التدابير. ⁽¹⁾

وبتحليل النص السابق نجد أن المادة /32/ تمنح ضمانات أساسية ثلاث للاجئ فيما يتعلق بإبعاده من إقليم الدولة التي يوجد فيها. فقد تم تقييد سلطة الدولة في إبعاد اللاجئين بحيث لا يكون هذا الإبعاد إلا على سبيل الاستثناء وعندما تقتضيه أسباب خاصة تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فقد ألزمت المادة /32/ في الفقرة الثانية منها بضرورة إتباع إجراءات معينة فيما يتعلق بقرار الإبعاد والطعن فيه، وذلك بهدف التأكد من احترام دولة الملجأ للقيد المتعلق بعدم إبعاد اللاجئ إلا لأحد الأسباب التي حددتها الفقرة الأولى منه.

ومن ثم فقد ألزمت المادة /32/ الدولة بعدم إبعاد اللاجئ إلا بمقتضى قرار يصدر من جهة قضائية أو إدارية طبقاً للإجراءات التي حددها القانون، على أن يُسمح للاجئ بتقديم دفاعه ضد هذا القرار وإثبات أن استمرار وجوده داخل الإقليم لا يتعارض مع مقتضيات الأمن الوطني للدولة أو نظامها العام، وتمكينه من الطعن في ذات القرار أمام الجهة المختصة أو أمام سلطة تعلق تلك التي أصدرته. ⁽²⁾

غير أن هذه الضمانات يمكن أن تسقط لأسباب ملحة تتعلق بالأمن الوطني، كما هو الحال مثلاً إذا كان تقديم اللاجئ للإثبات على براءته قد يأخذ

¹ - The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, article 32.

² - د. أحمد شوقي عبد العال، حقوق اللاجئ طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، الحماية الدولية للاجئين، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، مركز البحوث والدراسات السياسية القاهرة 1997، ص 43.

وقتاً طويلاً، في حين أن الظروف الأمنية للبلد تستدعي الطرد العاجل للاجئ.⁽¹⁾

هذا يعني أن اتفاقية جنيف للاجئين 1951م، قد اتخذت منهجاً وسطاً للتسوية بين مبدأ سيادة الدولة المطلقة على إقليمها، وبين مصلحة اللاجئ وحقه في عدم تعريض حياته للخطر من خلال اعتماد المادة 31 (2) ⁽²⁾، والمادة 32 (3) -السابقة الذكر- وسار على نهجها إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي لعام 1967م في المادة 3 (3) منه، وذلك بإرساء مبدأ اللجوء المؤقت، والذي اعترف به الكثيرون كمبدأ عام من مبادئ القانون الدولي.⁽³⁾

لكن يلاحظ أن الضمانات ضد تعسف دولة الملجأ في إبعاد اللاجئين التي قضت بها المادة 32/ لا تشمل إلا اللاجئين الموجودين على إقليمها بصورة قانونية ومشروعة فقط. وهذا التمييز في المعاملة بين اللاجئين الموجودين بصورة قانونية عن أولئك الموجودين بصورة غير قانونية إنما يتعارض مع الهدف والغاية من المادة 31/ من الاتفاقية ذاتها، والتي تحظر على الدول فرض عقوبات على اللاجئين بسبب دخولهم إلى الإقليم أو البقاء فيه بطريقة غير قانونية، شريطة أن يكونوا قد جاءوا مباشرة من الدولة التي كانت حياتهم أو حريتهم مهددة فيها بالخطر.

¹ - د. عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، دار بيسان للنشر، بيروت، 2006. ص. 65.

² - تنص المادة 31 (2) على ما يلي: "لا يجوز للدول المتعاقدة أن تطبق على تنقلات هؤلاء اللاجئين قيود غير تلك التي تقتضيها الضرورة، ولا تطبق هذه القيود إلا بعد تنظيم وضعهم في البلد أو الحصول على قبولهم في بلد آخر بلد. وتسمح الدول المتعاقدة لهؤلاء اللاجئين بفترة معقولة وجميع التسهيلات اللازمة للحصول على القبول في بلد آخر".

³ - تنص المادة 3 (3) من إعلان الأمم المتحدة حول الملجأ الإقليمي لعام 1967م على أنه: "إذا قررت الدولة في أي حال أن هناك ما يبرر استثناء الرفض على الحدود، فإنه يجب عليها أن تنظر في إمكانية منح الشخص المعني - في ظل الظروف التي تراها مناسبة سواء عن طريق اللجوء المؤقت أو غير ذلك - فرصة الذهاب إلى دولة أخرى".

الفرع الثالث: بعض من صور تعرض طالبي اللجوء السوريين للإبعاد

تبيّن وثائق وشهادات حصلت عليها منظمة العفو الدولية أن بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، قد أعادت الكثير من طالبي اللجوء السوريين بصورة غير قانونية إلى الدول التي قد مروا بها قبل وصلهم إلى وجهتهم، دونما احترام للضمانات الإجرائية أو اعتبار لطلبات لجوئهم، مما يشكل خرقاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

فعلى سبيل المثال، أعادت اليونان ثمانية طالبي لجوء سوريين بصورة غير قانونية إلى تركيا، دونما احترام للضمانات الإجرائية أو اعتبار لطلبات لجوئهم.

وكان طالبو اللجوء السوريون - وبينهم أربعة أطفال دون سن الخامسة - قد أنقذوا في المياه اليونانية عندما واجه القارب الذي كان يقلّهم من تركيا إلى إيطاليا مشكلات، فأخذوا إلى جزيرة ميلوس، في 9 تشرين الأول/ أكتوبر عام 2016م. وقد سجّل الثمانية جميعاً اعتزامهم طلب اللجوء في اليونان، ولكنهم أعيدها إلى تركيا في 20 تشرين الأول/ أكتوبر من نفس العام. ويقول طالبو اللجوء إنهم أبلغوا زوراً بأنه يجري نقلهم إلى أثينا. وعوضاً عن ذلك، وُضعوا على متن طائرة، برفقة ضباط تابعين لوكالة مراقبة الحدود التابعة للاتحاد الأوروبي (Frontex)، لتحط بهم عقب ذلك في أضنة، بتركيا، بما شكّل انتهاكاً للقانون الدولي وقانون الاتحاد الأوروبي.⁽¹⁾

¹ - انظر: منظمة العفو الدولية، اليونان: الأدلة تشير إلى إعادة لاجئين سوريين قسراً بصورة غير قانونية إلى تركيا، 28 تشرين الأول / أكتوبر 2016 متوفر على الرابط التالي:

<https://www.amnesty.org/ar/latest/news/2016/10/greece-evidence-points-to-illegal-forced-returns-of-syrian-refugees-to-turkey/> (تمت الزيارة في 2019/12/20)

فقد جرى خداع طالبي اللجوء هؤلاء من قبل نظام لم يتقاعس فحسب عن تقديم الحماية التي يستحقون إياهم؛ وإنما تجاهلت مسألة النظر في احتياجاتهم للحماية تجاهلاً تاماً.

وتعليقاً على تصرف السلطات اليونانية، قال "جون دالهاوزن" - مدير برنامج أوروبا في منظمة العفو الدولية- إن "السلطات اليونانية والاتحاد الأوروبي قد أكدا على نحو متكرر بأنه يجري تقييم طلبات لجوء جميع اللاجئين السوريين الذين يصلون إلى البلاد بصورة سليمة، ولكن الأدلة التي بين يدينا الآن تشير بوضوح وبقوة إلى خلاف ذلك.⁽¹⁾

وأكدت وثائق موقعة حصلت عليها منظمة العفو الدولية، أن ما لا يقل عن ثمانية من السوريين أعربوا رسمياً عن نيتهم طلب الحماية الدولية في اليونان، في 14 و 15 تشرين الأول/ أكتوبر 2016م، أثناء وجودهم في "مركز الاستقبال وتحديد الهوية" في جزيرة ليروس اليونانية- بينما جرى تجاهل طلبهم تماماً، في انتهاك واضح للقانون اليوناني والقانون الدولي. ويقولون إنهم لم يسحبوا طلباتهم، أو يطلبوا إرسالهم إلى تركيا طوعاً.

وأبلغ طالبو اللجوء السوريون منظمة العفو الدولية أنه لم يسمح لهم بإجراء اتصالات خارجية، ولم تتح لهم فرصة التحدث إلى محام أو إلى "مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين" (المفوضية العليا) أثناء احتجازهم في مركز شرطة ليروس، رغم طلبهم ذلك عدة مرات.⁽²⁾

¹ - انظر المرجع السابق.

² - انظر: منظمة العفو الدولية، اليونان: الأدلة تشير إلى إعادة لاجئين سوريين قسراً بصورة غير قانونية إلى تركيا، 28 تشرين الأول / أكتوبر 2016 متوفر على الرابط التالي: <https://www.amnesty.org/ar/latest/news/2016/10/greece-evidence-points-to-illegal-forced-returns-of-syrian-refugees-to-turkey/> (تمت الزيارة في 2019/12/20)

وقد عبّرت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عن قلقها الشديد إزاء الإعادة غير القانونية لمواطنين سوريين من اليونان إلى تركيا دونما أدنى اعتبار لما يمكن أن يواجهوه من مخاطر هناك، أو احترام لحقهم في طلب اللجوء في اليونان. (1)

بناءً عليه، فإن اليونان تكون بذلك قد خرقت مبدأ عدم الإعادة القسرية، بالرغم من أنها ملزمة قانوناً بإجراء تقييم وافٍ للمخاطر التي يواجهها جميع طالبي اللجوء الذين يعبرون حدودها، لتقرير ما إذا كانت إعادتهم إلى تركيا سوف تعرضهم للخطر. كما ينبغي عليها أن تُخضع جميع إجراءات اللجوء والإعادة للضمانات القضائية، بما في ذلك إتاحة الفرصة للاجئين كي يحصلوا على الدعم القانوني، ويطعنوا في القرارات التي تتخذ بشأن طلبات لجوئهم.

وقد أكدت جهات حقوقية وجمعيات إنسانية مختصة بشؤون الهجرة، عن ممارسة السلطات اليونانية طرد "تعسفي وممنهج" بحق لاجئين أغلبهم من السوريين في منطقة نهر إيفروس الذي يفصل بين اليونان وتركيا، حيث يتم "إجبارهم على العودة إلى تركيا بشكل غير قانوني تحت ظروف تعرض حياتهم للخطر. حيث تعتمد السلطات اليونانية إلى إيقاف المهاجرين الذين يقطعون نهر إيفروس الفاصل بين تركيا واليونان وإعادتهم "قسرياً" إلى تركيا بشكل يخالف القوانين المعمول بها في البلاد. كما أن الشرطة اليونانية تقوم بطرد طالبي اللجوء بشكل منهجي وتكرر هذه الحالات يوميا. ويتم "إجبار طالبي اللجوء بينهم قاصرين ونساء على الرجوع إلى تركيا في منطقة إيفروس بشكل يخالف

¹ - <https://www.unhcr.org/news/briefing/2016/10/5809e78d4/unhcr-concern-illegal-return-10-syrian-nationals-greece.html> (تمت الزيارة في 2019/12/20)

قوانين البلاد. وتقوم السلطات بإرجاع اللاجئين ضمن ظروف تعرض حياتهم للخطر وبشكل غير شرعي.⁽¹⁾

إلا أن الحكومة اليونانية نفت تلك الاتهامات. وكانت أثينا أعلنت أن أكثر من 8400/ طالب لجوء ومهاجر عبروا الحدود بين تركيا واليونان خلال الأشهر الستة الأولى من العام 2018 مقابل 1600/ في عام 2017م.

ونشر المجلس اليوناني للاجئين تقريراً، يشير فيه إلى أن طرد اللاجئين في منطقة إيفروس يحصل بشكل "ممنهج" و"متزايد" وبطريقة تعسفية"، بما يتعارض مع القانون الوطني والدولي، ويعد خرقاً لمعاهدة جنيف للاجئين لعام 1951 التي تنص على حظر الإعادة القسرية ووجوب توفير الحماية اللازمة لطالبي اللجوء.⁽²⁾

من جهة أخرى، تتعرض الحكومة اليونانية التي تنفي تلك الاتهامات إلى ضغوطات متزايدة بعد انتشار تقارير حول الإعادة القسرية للاجئين. وفي 30 آب/أغسطس 2018 أعلنت منظمة "محامون في الخارج" (advocates abroad) بأن هيئة التحقيق اليونانية تدرس ثلاث قضايا ترحيل قسري بحق 124/ لاجئاً سورياً تم ترحيلهم بصورة غير قانونية.⁽³⁾

¹ - انظر:

<https://www.infomigrants.net/ar/post/11980/-اليونان-السلطات-تطرد-المهاجرين->
(تمت الزيارة في 2019/12/20). بشكل -ممنهج- ومخالف -للقوانين- الدولية

² - هذا التقرير متوفر على الرابط التالي:

<https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/ReportZ08032018.pdf>.
(تمت الزيارة في 2019/12/20)

³ - انظر:

<https://www.infomigrants.net/ar/post/11980/-اليونان-السلطات-تطرد-المهاجرين->
(تمت الزيارة في 2019/12/20). بشكل -ممنهج- ومخالف -للقوانين- الدولية

أما على الحدود الهنغارية الصربية، فوضع طالبي اللجوء السوريين ليس بأحسن حال منه في اليونان. حيث أعربت المفوضية (UNHCR) عن قلقها الشديد إزاء التقارير التي تفيد بأن طالبي لجوء أُجبروا على العودة عبر الحدود إلى صربيا بموجب الأنظمة الهنغارية الجديدة. ودعت المفوضية إلى إجراء تحقيق حول ما ذكر في التقارير بأنهم يتعرضون للعنف والاعتداء.

حيث قال المتحدث باسم المفوضية "وليام سبيندلر" في مؤتمر صحفي في جنيف بأن القيود الجديدة تتعارض مع قوانين الاتحاد الأوروبي والقانون الدولي: "نحن نشعر بقلق شديد إزاء القيود الإضافية التي تفرضها هنغاريا من أجل صد طالبي اللجوء، والتقارير عن استخدام العنف والاعتداء".⁽¹⁾

وقال "سبيندلر" بأن معظم طالبي اللجوء على الحدود كانوا من النساء والأطفال الذين تضرروا بشكل خاص من الوضع الإنساني المتدهور. وأضاف، مفصلاً موقف المفوضية: "الدول ملزمة بضمان معاملة مثل هؤلاء الأشخاص بشكل إنساني وبما يضمن أمنهم وكرامتهم، وبحصولهم على اللجوء، إذا رغبوا في ذلك".⁽²⁾

أما في بلغاريا، فقد طبق تدابير شاملة بهدف منع التدفقات الكبيرة لطالبي اللجوء السوريين، وقد أعاقت تلك التدابير وصول أولئك الأشخاص من الوصول إلى الحماية الدولية. ذلك أن بلغاريا واحدة من البلدان التي تعتبر الدخول والتواجد غير النظامي في أراضيها جريمة يعاقب عليها القانون، حيث يتعرض الأشخاص الذين يحتاجون للمساعدة الدولية الواصلين ضمن موجات اللاجئين

¹ - انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المفوضية تطالب بفتح تحقيق إزاء تقارير تفيد بتعرض اللاجئين والمهاجرين للعنف والاعتداء، تقرير: زولت بالا | 17 يوليو/تموز 2016، متوفر على الرابط: <https://www.unhcr.org/ar/news/latest/2016/7/578ddbbb4.html?query=> (تمت الزيارة في 20/12/2019) معاملة 20% اللاجئين 20% في 20% مراكز 20% لاحتجاز

² - المرجع نفسه.

المختلطة إلى خطر الملاحقة القانونية. ووفق القانون البلغاري، قد يتعرض الأجانب للعقوبات إذا ما عبروا الحدود بطريقة غير مشروعة قد تصل إلى الحبس مدة 5/ سنوات بالإضافة إلى دفع الغرامة. وبذلك تؤكد احتمالية تجريم العبور غير النظامي للحدود على ضرورة تحديد طالبي اللجوء لضمان استقائهم من حقهم في عدم التعرض للعقوبات. وهذا بالطبع يخالف ما نصت عليه المادة 31/ من اتفاقية جنيف للاجئين التي تحظر فرض عقوبات جزائية على الأشخاص بسبب تواجدهم غير الشرعي على اقليمها. (1)

وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2013م، استحدثت بلغاريا لمواجهة تزايد موجات طالبي اللجوء السوريين تدابير هدفت إلى تعزيز رقابتها على الحدود، ومن شأن هذه التدابير أن تمنع الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية من الوصول إلى الأراضي البلغارية وطلب اللجوء. وأشارت التقارير إلى وجود حالات موثقة حول الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة الدولية ممن تعرضوا للمنع المادي من دخول الأراضي البلغارية، بما في ذلك تعريضهم إلى سوء المعاملة وطردهم بالحال من بلغاريا دون إتاحة الفرصة لهم بالتقدم لطلب اللجوء. (2)

¹ - جاءت المادة 31/ من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951/ تحت عنوان "اللاجئون الموجودون بصورة غير شرعية في بلد اللجوء": حيث تنص المادة 31 (1) على أنه: "تمتع للدول المتعاقدة عن فرض عقوبات جزائية، بسبب وجودهم أو دخولهم غير القانوني، على اللاجئين الذين يدخلون إلى إقليمها أو يتواجدون في أراضيها دون إذن - قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة 1 - شريطة أن يقدموا أنفسهم دون تأخير إلى السلطات وأن يبدأ سبباً وجيهاً لدخولهم أو تواجدهم بصورة غير قانونية".

² - انظر: ماريا شيشيفا، حماية طالبي اللجوء في الأفواج المهاجرة المختلطة: دروس من بلغاريا، مجلة الهجرة القسرية، متوفر على الرابط:

(تمت الزيارة في <https://www.fmreview.org/ar/destination-europe/shisheva>)

كما استحدثت بلغاريا مرسوم تشريعي من جملة ما نص عليه أنه، وفقاً للتعديلات المعتمدة عام 2011، على الأشخاص الذين يتقدمون بطلب اللجوء لدى شرطة الحدود بعد اعتقالهم مباشرةً إثر دخولهم غير النظامي أن يوثقوا طلبهم ثم يجب إحالتهم إلى هيئة الدولة للاجئين، وبعدها يجب إيواءهم في مراكز استقبال مفتوحة. ومع كل ذلك، يُلاحظ أنَّ الأشخاص الذين يتقدمون بطلب اللجوء لدى شرطة الحدود بعد دخولهم الحدود بطريقة غير نظامية ينقلون إلى مركز للاحتجاز أُسس عام 2013 كجزء من التدابير المطلوبة من أجل التعامل مع ازدياد أعداد الوافدين. وجاء ذلك الاحتجاز نتيجةً لمعاملة طالبي اللجوء على أنهم مهاجرين غير نظاميين، وهذا مخالف للقانون البلغاري وقانون الاتحاد الأوروبي في آن واحد.⁽¹⁾

هذا غيض من فيض، مما يتعرض له طالبو اللجوء بشكل مستمر، ويبدو أن حالات الطرد التي يتعرض لها المهاجرون ليست جديدة العهد، وفي هذا انتهاك واضح لمبدأ عدم الإعادة القسرية، الذي يشكل بدوره خرقاً للالتزام دولي وفقاً للقانون الدولي للاجئين.

¹ - انظر: ماريا شيشيفا، حماية طالبي اللجوء في الأفواج المهاجرة المختلطة: دروس من بلغاريا، مجلة الهجرة القسرية، متوفر على الرابط:

(تمت الزيارة في <https://www.fmreview.org/ar/destination-europe/shisheva>)

الفصل الثاني

ضمانات حماية طالبي اللجوء في البلدان الثالثة الآمنة

تمهيد:

يمرُّ طالبو اللجوء، وهم في طريقهم من بلدانهم الأصلية إلى وجهاتهم النهائية، عبر "بلد ثالث" أو أكثر. وعندما يصلون إلى وجهتهم المقصودة، كثيراً ما يتم إعادتهم إلى بلد من تلك البلدان الثالثة، دون أن يكون لديهم أي قرارات موضوعية بشأن مطالباتهم باللجوء.

وقد يكون سبب رغبة طالبي اللجوء في التوجه وطلب اللجوء من بلد المقصد⁽¹⁾ - سيما وأن الدولة الثالثة التي مرَّ بها طالبو اللجوء تعتبر بلداً ثالثاً آمناً، وكان من المفترض أن يطلب منه الحماية، أو أن البلد الثالث يعتبر "أول بلد لجوء"، وقد منح بالفعل لطالب اللجوء حماية كافية - هو البحث عن ظروف مضيافة ومقبولة، تلي طموحهم في الحصول على الحماية المنشودة. لذا فقد تسببت إعادة طالبي اللجوء في مشاكل خطيرة بالنسبة لطالبي اللجوء، وللبلدان الثالثة، ناهيك عن للاستقرار الإقليمي.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو ما مقدار الحرية القانونية التي يتمتع بها طالبو اللجوء في اختيارهم للبلدان التي يرغبون بأن تنظر في طلبات لجوئهم؟ وهل فعلاً يعد الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركيا بشأن طالبي اللجوء السوريين المبرم عام 2015 تكريساً لمفهوم البلد الثالث الآمن؟

¹ - يشير مصطلح "بلد المقصد" إلى البلد الذي يأمل مقدم طلب اللجوء أن يستقر فيه بشكل دائم، أو على الأقل إقامة طويلة الأجل.

من هنا كان لابد من التعرف على مفهوم البلد الثالث الآمن، فضلاً عن التعرف على أهم المعايير اللازمة لاعتبار دولة ما بلد ثالثاً آمناً. ثم نخرج على أهم التفاصيل في الاتفاق الأوروبي التركي بشأن طالبي اللجوء السوريين لذا سنحاول في هذا الفصل تسليط الضوء على تلك القضايا القانونية بحول الله. في مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم البلد الثالث الآمن

المبحث الثاني: التطبيق العملي لإعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث آمن.

المبحث الأول

مفهوم البلد الثالث الآمن

قد يكون تواجد طالبي اللجوء في إحدى البلدان الثالثة مسألة ساعات، أو لربما سنوات؛ وقد يكون قانونياً وربما غير قانوني؛ وقد يطلب الشخص رسمياً الحماية في البلد الثالث أو قد لا يطلبها. وإذا كان قد طلب الحماية بالفعل في ذلك البلد، فإنه قد يتم منحها إياها، أو قد لا يجوز منحها له. وفي حالة منحها، قد تتخذ الحماية أياً من أشكالها المتعددة، بدءاً من الحماية من الوقائع الفعلية وانتهاءً بالإقامة الرسمية طويلة الأجل.

وقد يتلقى الشخص طالب اللجوء أو لا يتلقى أوراق هوية أو أوراق هجرة أو وثائق سفر. وقد يكون الشخص تحت رعاية حكومة الدولة المضيفة، أو مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أو منظمة غير حكومية، أو مزيج من ذلك كله، أو قد لا يكون الشخص تحت رعاية أحد. وقد يكون الشخص طالب اللجوء جزءاً من تدفق جماعي للاجئين أو قد يكون وحده، أو جزءاً من مجموعة صغيرة من طالبي اللجوء.

وفي ظل أي من تلك السيناريوهات السابقة، غالباً ما يقرر طالبو اللجوء مغادرة تلك البلدان الثالثة التي مروا بها، والسعي للحصول على الحماية في أماكن أكثر ملاءمة. ولعل ذلك عائدٌ إلى أحد الفرضيات التالية: فربما كان من الواضح لدى طالبي اللجوء أن ذلك البلد الثالث لن يمنحهم الحماية التي ينشدونها؛ أو قد لا تكون الظروف في ذلك البلد مضيافة أو مقبولة؛ أو ربما كان الشخص لا يعتبر دائماً ذلك البلد أكثر من مجرد محطة توقف مؤقتة أو حتى مجرد نقطة عبور، وكان الشخص طالب اللجوء يعتزم على الدوام التماس وطلب الحماية في بلد المقصد النهائي.

المطلب الأول

ماهية البلد الثالث الآمن

يعد مصطلح البلد الثالث الآمن، أحد الاستراتيجيات التي ابتكرتها الدول للحد من تحركات طالبي اللجوء، ومنعهم من التدفق إلى أقاليمها. وبما أن هذه الممارسة تعد من الاستراتيجيات الحديثة نوعاً ما، في قانون اللجوء، ولا يوجد ما ينظمها على الصعيد الدولي، فمن السهل أن يقع طالبو اللجوء ضحيةً لتلك الممارسات، ذلك أن تطبيق مثل هذا المفهوم قد يؤدي إلى وضع طالب اللجوء في حركة مستمرة بين الدول التي عبرها، وبين دولة المقصد، وقد ينتهي به الأمر إلى العودة لدولته الأم.

من هنا، سنحاول الإحاطة بمفهوم البلد الثالث الآمن، ونحاول استنباط المعايير التي تحكم تعيين الدول كبلدانٍ ثالثةٍ آمنةٍ

الفرع الأول: تعريف البلد الثالث الآمن:

وفقاً لمعجم المصطلحات الرئيسية الصادر عن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)، يُعرف **البلد الثالث الآمن (Safe Third Country)** بأنه "البلد الذي كان يمكن فيه لطالب اللجوء الوصول إلى نظام لجوء فعال، وقد كان متواجداً في ذلك البلد بشكل فعلي، قبل وصوله إلى البلد الذي يتقدم فيه للجوء".⁽¹⁾

¹ - UNHCR, **Master Glossary of Terms Rev.** Status Determination and Protection Information Section, Division of International Protection Services, CP 2500, CH – 1211 Geneva 2, Switzerland 1 June 2006, p19.

ويرى البعض أن مصطلح "البلد الثالث الآمن" ينطبق على البلدان التي تعتبر أنها غير منتجة للاجئين أو طالبي اللجوء، أو باعتبارها أماكن يمكن فيها للاجئين وطالبي اللجوء الحصول على الحماية دون أي خطر. (1)

وفقاً لهذا المفهوم، قد يُمنع طالبو اللجوء أو اللاجئون من الدخول إلى بلد المقصد، أو قد يُعادون من البلدان التي يقدمون فيها بطلباتهم للجوء، إلى البلدان التي كان بإمكانهم طلب اللجوء فيها، حيث لا تتعرض سلامتهم للخطر في تلك البلدان.

بناءً على ذلك، يختلف مفهوم البلد الثالث الآمن عن مفهوم بلد اللجوء الأول، فالأخير يشمل الأشخاص الذين تلقوا في الواقع نوعاً من الحماية الدولية في بلد ثالث، فيسمى "بلد اللجوء الأول". أما بموجب مفهوم "البلد الثالث الآمن"، فتفرض الدولة طلبات اللجوء المقدمة من الأفراد الذين سافروا عبر بلدان يعتقد أنها آمنة بشكل عام، وترى أن الشخص كان ينبغي أن يطلب الحماية فيها. ويمكن فرض هذا القيد من جانب واحد، أو قد يكون جزءاً من اتفاق مع بلد أو أكثر من البلدان الأخرى، كما هو الحال في الاتفاق الأوروبي التركي حول طالبي اللجوء السوريين المبرم عام 2015م. (2)

وعلى الرغم من تقارب المفهومين من الناحية النظرية، إلا أنها مختلفان تماماً؛ فالأول "البلد الثالث الآمن" مخصص للشخص الذي "ينبغي عليه" طلب

¹ - Women's Refugee Commission, Safe Third Countries for Asylum-Seekers, **Why Mexico Does Not Qualify as a Safe Third Country**, Available on the link: <https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/SafeThirdCountries.pdf>.

² - انظر الاتفاق الأوروبي التركي لعام 2015 م والذي تم توضيحه بشكل مفصل المبحث الثاني من هذا الفصل في هذه الأطروحة.

الحماية في مكان آخر، بينما ينطبق الآخر "بلد اللجوء الأول" على الحماية التي تلقاها الشخص بالفعل. (1)

وبالنظر إلى الأشكال الواسعة النطاق التي يمكن أن تتخذها الحماية والقائمة الطويلة من العناصر التي قد تتضمنها، يمكن أن يكون من الأفضل الإقرار بالفارق بين بلدان اللجوء الأولى والبلدان الثالثة الآمنة على النحو السابق عرضه. فالشخص طالب اللجوء يقضي بعض الوقت في بلد ثالث قبل وصوله إلى البلد الذي أودع فيه طلب اللجوء؛ وكلما ازدادت مدة وجوده في البلد الثالث، كلما ازدادت أهمية، وكلما زاد احتمال أن يوصف البلد بأنه "بلد اللجوء الأول" بدلاً من "بلد ثالث آمن". (2)

ويمكن القول أن هناك عدة أسباب تدفع طالبي اللجوء إلى مغادرة بلد اللجوء الأول أو البلد الثالث الآمن - حتى عندما يمنحه ذلك البلد بالفعل نوعاً من الحماية المؤقتة - إلى بلدان المقصد الذي يصبو ويرغب في التمتع بحمايته هو وعائلته. فقد يوفر ذلك البلد حماية لا يوفرها بلد اللجوء الأول أو البلد الثالث الآمن. (3)

ويمكن أن يكون لطالب اللجوء أفراد من أسرته في البلد المقصود، أو قد

¹ - STEPHEN H. LEGOMSKY, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, Oxford University Press 2003, US, International Journal of Refugee Law Vol. 15 No. 4, 2003, p570.

² - Ibid.

³ - UNHCR, Executive Committee Conclusion 58 (XL), Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection (1989), para. b. Available on the link: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html>.

يربطه بذلك البلد روابط عرقية أو دينية أو ثقافية مماثلة له. ⁽¹⁾

الفرع الثاني: معايير تعيين الدول كبلدان ثالثة آمنة

ينعكس مفهوم الدولة الثالثة الآمنة في توجيه المجلس الأوروبي/85/ EC المؤرخ في الأول من كانون الأول/ ديسمبر 2005م بشأن المعايير الدنيا للإجراءات في الدول الأعضاء لمنح وضع اللاجئين وسحبه (توجيه إجراءات اللجوء)، وبالتحديد في المادة /27/ منه.

ووفقاً لتوجيه إجراءات اللجوء لعام 2005م، لا يمكن تصنيف دولة ثالثة على أنها بلد ثالث آمن إلا إذا استوفت أربعة شروط تتعلق بممارسات السلامة واللجوء فيها وهي:

- (أ) - يجب ألا تتعرض الحياة والحرية فيها للتهديد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية في مجموعة اجتماعية معينة أو بسبب الرأي السياسي؛
 - (ب) - يجب أن تحترم مبدأ عدم الإعادة القسرية وفقاً لاتفاقية جنيف؛
 - (ج) يجب أن تحترم مبدأ الإبعاد، بما لا ينتهك الحق في عدم التعرض للتعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي؛
 - (د) حيث توجد إمكانية لطلب الحصول على مركز اللاجئين وتلقي الحماية على الدولة أن تحترم هذا الحق، إذا ثبت أنه لاجئ، وفقاً لاتفاقية جنيف. ⁽²⁾
- كما حدد توجه إجراءات اللجوء بالإضافة إلى ذلك، شروطاً لا بد أن تتوافر في مقدم طلب اللجوء وهي:

¹ - UNHCR, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), Global Consultations on International Protection, 2d meeting, EC/GC/01/12 (31 May 2001), para15-16.

² - COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC, Article 27.

- 1- وجود صلة بين الشخص الذي يلتمس اللجوء والبلد الثالث المعني وفقاً للقواعد المنصوص عليها في التشريعات الوطنية لذلك البلد؛
- 2- يجب أن يكون من المعقول والمنطقي لمقدم الطلب الذهاب إلى ذلك البلد الثالث؛
- 3- يجب أن تكون السلطة المختصة قد أجرت فحصاً فردياً لضمان أن الدولة الثالثة الآمنة المفترضة آمنة لمقدم الطلب المعني؛
- 4- يجب أن يكون لدى مقدم الطلب، كحد أدنى، فرصة للطعن في تطبيق مفهوم الدولة الثالثة الآمنة على أساس أنه سيتعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛
- 5- إذا كان القرار مبنياً فقط على أسس دولة ثالثة آمنة، فيجب أن يكون مقدم الطلب قد تم إخطاره بالقرار وتزويده بوثيقة تُعلم سلطات الدولة الثالثة، بلغة ذلك البلد، بأن الطلب لم يتم فحصه؛
- 6- إن تطبيق مفهوم البلد الثالث الآمن يخضع لشروط قبول مقدم الطلب في الدولة الثالثة، فإذا لم يتم قبول مقدم الطلب في الدولة الثالثة، فإنه يجب أن يحصل مقدم الطلب على إجراءات اللجوء في دولة عضو أخرى. ⁽¹⁾ بناءً عليه، لا يمكن تطبيق مفهوم البلد الثالث الآمن وفقاً لتوجيه إجراءات اللجوء ما لم تضع الدولة العضو في الاتحاد الأوروبي قواعد في تشريعاتها الوطنية فيما يتعلق بالمنهجية التي تتقيد بها السلطات المختصة بأن مفهوم البلد الثالث الآمن يمكن تطبيقه على بلد معين، أو على مقدم طلب معين. ويجب

¹ - UNHCR, Section 12, The safe third country concept, p3, Available on the link: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55e22>.

أن تشمل هذه المنهجية النظر في كل حالة على حدة، لضمان سلامة مقدم طلب في ذلك البلد، أو اصدار قائمة تحدد البلدان التي تعتبر آمنة بشكل عام.

وهنا نلاحظ أن المشكلة الأكثر خطورة، والتي تثور في هذا الصدد، تتمثل في الإعادة القسرية من قبل البلد الذي يفترض أن يكون بلداً ثالثاً آمناً إلى مضطهدي طالب اللجوء في بلد المنشأ هذا من جهة، ومن جهة أخرى؛ قد لا يكون لدى البلد الثالث إجراء عادلاً لتحديد وضع اللاجئ. بل قد لا يكون البلد الثالث طرفاً في اتفاقية اللاجئين لعام 1951م مما يجعل ذلك البلد غير ملزم بتحديد وضع اللاجئين الرسمي أو أي وضع قانوني آخر، أو قد لا يقدم نوع الوثائق التي يحتاجها الشخص لشراء ضروريات الحياة أو السفر.

وقد لا يتمكن البلد الثالث الذي من المفترض أن يكون آمناً، من حماية الشخص من التمييز أو الاضطهاد أو غيرها من انتهاكات حقوق الإنسان؛ بل إن حكومة البلد الثالث قد تشارك في تلك الممارسات نفسها. وقد تكون هناك تهديدات لأمن مقدم الطلب المادي أو عيشه الأساسي. وقد يمارس البلد الثالث احتجازاً عشوائياً أو طويل الأجل، أو قد يعوق حرية التنقل الأساسية.

إن تلك الإشكاليات تقودنا إلى تساؤل مهم هو متى يسمح القانون الدولي لدولة أن تعيد طالب اللجوء إلى بلد ثالث آمن؟

وللإجابة على هذا التساؤل، فقد افترض الفقه الدولي فكرة **الحماية الفعالة**، واعتبرها الأساس لإعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث. وفي السنوات الأخيرة، استخدمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) وغيرها هذا المصطلح في كثير من الأحيان، ولكن لم يتم تقديم تعريف شامل لهذا المصطلح. (1)

¹ -UNHCR, Global Consultations on International Protection/Regional Meetings, op.cit. papa 15.

فمصطلح الحماية الفعالة يتوخى "إعادة طالبي اللجوء واللاجئين من دولة المقصد الذين وصلوا إليها بطريقة غير قانونية، إلى بلد اللجوء الأول الذي يوفر تلك الحماية".⁽¹⁾

وبناءً على ذلك؛ تعد العناصر التالية، رغم أنها ليست شاملة، هي العوامل الحاسمة لتقدير "الحماية الفعالة" في سياق العودة إلى بلدان ثالثة آمنة، وتلك العناصر هي:

- 1) ليس لدى الشخص خوف قوي من الاضطهاد في الدولة الثالثة لأي من أسباب اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951؛
- 2) احترام الحقوق الإنسان الأساسية في الدولة الثالثة وفقاً للمعايير الدولية السارية، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:
 - لا يوجد خطر حقيقي من تعرض الشخص للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في الدولة الثالثة؛
 - لا يوجد خطر حقيقي على حياة الشخص في الدولة الثالثة؛
 - لا يوجد خطر حقيقي من حرمان الشخص من حريته في الدولة الثالثة دون مراعاة الأصول القانونية.
- 3) لا يوجد خطر حقيقي من أن الشخص سوف ترسله الدولة الثالثة إلى دولة أخرى لن يحصل فيها على حماية فعالة، أو يكون معرضاً لخطر إرساله من هناك إلى أي دولة أخرى حيث لن تكون هذه الحماية متاحة؛

¹ - Therine Phuong, **The concept of 'effective protection' in the context of irregular secondary movements and protection in regions of origin**, Global Commission on International Migration, Geneva Switzerland, April 2005, p2.

- (4) في حين أن الانضمام إلى الصكوك الدولية للاجئين والصكوك الأساسية لحقوق الإنسان هو مؤشر هام، فإن الممارسة الفعلية للدول وامثالها لهذه الصكوك هي المفتاح لتقييم فعالية الحماية. ففي حالة عودة طالب اللجوء إلى دولة ثالثة، يعد الانضمام إلى اتفاقية عام 1951 و / أو بروتوكول عام 1967 والامتنال لها أمراً ضرورياً، ما لم يكن بإمكان بلد المقصد إثبات أن الدولة الثالثة قد طورت ممارسة مماثلة لاتفاقية عام 1951م و / أو بروتوكولها لعام 1967م؛
- (5) تمنح الدولة الثالثة الشخص إمكانية الوصول إلى إجراءات عادلة وفعالة لتحديد وضع اللاجئ، والتي تشمل - كأساس للاعتراف بوضع اللاجئ - الأسباب التي سيتم الاعتراف بها في بلد المقصد. ومع ذلك، في الحالات التي توفر فيها الدولة الثالثة اعترافاً بديهيًا بوضع اللاجئ، يجب أن يثبت الفحص أنه يمكن للشخص الاستفادة من هذا الاعتراف والحماية التي تلت ذلك؛
- (6) تمتع الشخص بوسائل العيش الكافية للحفاظ على مستوى معيشي لائق. وبعد الاعتراف به كلاجئ، تتخذ الدولة الثالثة خطوات لتمكين حقيقي تدريجي للاعتماد على الذات، في انتظار تحقيق حلول دائمة؛
- (7) تأخذ الدولة الثالثة في الاعتبار أي نقاط ضعف خاصة للشخص المعني وتحافظ على مصالح الخصوصية للشخص وعائلته؛
- (8) إذا تم التعرف على الشخص كلاجئ، فستظل الحماية الفعالة متاحة حتى يمكن إيجاد حل دائم له. (1)

¹ - UNHCR, Agenda for Protection, Summary Conclusions on the Concept of 'Effective Protection' in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon, 9-10 Dec. 2002), p 3-4.

وبناءً على ذلك؛ لا يمكن اعتبار الحماية الفعالة كافية لاعتبار البلد الثالث آمناً مالم الشروط التالية:

- ✓ عدم وجود احتمال للاضطهاد أو الإعادة القسرية أو التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية والمهينة؛
- ✓ عدم وجود خطر حقيقي آخر على حياة الشخص المعني؛
- ✓ وجود أي احتمال حقيقي لحل دائم يمكن الوصول إليه في أو من بلد اللجوء، ضمن إطار زمني معقول؛
- ✓ ريثما يتم التوصل إلى حل دائم، لا بد أن يُسمح بالبقاء في ظل ظروف تحمي من الطرد التعسفي والحرمان من الحرية، وتنص على سبل عيش ملائمة وكريمة؛
- ✓ ضمان وحدة الأسرة وسلامتها؛
- ✓ لا بد من مراعاة الظروف الخاصة بعمر وجنس طالبي اللجوء، حيث يمكن تحديد واحترام احتياجات الحماية المحددة للأشخاص المتضررين. (1)

المطلب الثاني

الإشكاليات الناجمة عن إعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث آمن

يترتب على إعادة طالبي اللجوء من بلدان المقصد إلى البلدان الثالثة الأمانة عدة إشكاليات على صعيد التطبيق العملي، ولعل اتفاقات إعادة قبول طالبي اللجوء في بلدان ثالثة تعد إحدى أهم الحلول لمعالجة تلك الإشكاليات، نظراً لكونها تجسد تطبيق مفهوم البلد الثالث الآمن.

¹ - Therine Phuong, The concept of 'effective protection' in the context of irregular secondary movements and protection in regions of origin, op.cit. p3-4.

فقد زادت دول المقصد، في السنوات الأخيرة، من القيود المفروضة على البلدان الثالثة الآمنة. وتعد القيود الآمنة التي تفرضها البلدان الثالثة متأصلة بشدة في دول أوروبا الغربية، وتحتل مكاناً مركزياً في مقترحات المفوضية الأوروبية المتعلقة بإجراءات اللجوء المنسقة للاتحاد الأوروبي.⁽¹⁾

ويسمح اقتراح لجنة الجماعات الأوروبية المعدل والمؤرخ في 18 حزيران / يونيه 2002 للدول الأعضاء بتصنيف بلد ثالث آمن، إذا كان ذلك البلد "يلاحظ باستمرار" معايير القانون الدولي لحماية اللاجئين، وبعض المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي تعتبر غير قابلة للتقييد.⁽²⁾

ويمكن اعتبار البلد الثالث آمناً لمقدم طلب معين حيثما تكون لذلك الشخص صلات وثيقة مع البلد الثالث الآمن، أو كان لديه فرصة للحصول على الحماية هناك.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون هناك "أسباب تدعو إلى النظر في" أن البلد الثالث سيعترف فعلاً بمقدم الطلب في إقليمه. ولا توجد أسباب تدعو إلى اعتبار أن البلد غير آمن "في ظروف طالب اللجوء الخاصة".⁽³⁾

¹ - STEPHEN H. LEGOMSKY, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, op.cit. p 574.

² - Commission of the European Communities, Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, COM (2002) 326 final/2 (3 July 2002), Annex I.

³ - Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status op.cit, Art. 28.

وفي حالة استيفاء جميع الشروط، يجوز لبلد المقصد في الاتحاد الأوروبي أن يعلن أن الطلب غير مقبول، وأن يرفض البت فيه من حيث وقائعه وأسس الموضوعية.⁽¹⁾

إلا أن التطبيق العملي لإعادة طالبي اللجوء إلى بلدان ثالثة آمنة، قد أفرز العديد من الإشكاليات التي يمكن إجمالها بما يلي:

أولاً: اللاجئين في المدار وسلسلة من التنقلات:

يعد هذان الموضوعان من أكثر المواضيع المتكررة، عند إعادة طالبي اللجوء إلى بلدان ثالثة. وتكمن المخاوف في أن الشخص الذي يُعاد إلى البلد الثالث، سيخضع إما إلى سلسلة من النفي الطويل اللاإرادي، لبلدان أخرى مختلفة، قبل أن يتم في نهاية المطاف تحديد مطالبته المتعلقة بوضع اللاجئ، أو في أسوأ الأحوال، الإعادة القسرية غير المباشرة إلى بلده الأصلي (بلد المنشأ).

والمشكلة العكسية الأخرى تتمثل في توفير وإيجاد بلد ثالث آمن بدون اتفاق لإعادة القبول. فعندما يحتج بلد ما بتوافر بلد ثالث آمن من جانب واحد لمحاولة إعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث ليس لديه اتفاق بشأن إعادة القبول، ولم يوافق البلد الثالث على إعادة قبول الشخص المعني على وجه التحديد، فهذا يعني أن هناك إمكانية للوقوع في إشكالية اللاجئين في المدار.⁽²⁾

¹ - Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status op.cit., Art. 25(c)

² - STEPHEN H. LEGOMSKY, Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection, op.cit. p 584.

ثانياً: الحرمان من تحديد أوضاع اللاجئين بصورة عادلة:

يفترض أن العديد من البلدان الثالثة التي يُعاد إليها طالبي اللجوء -بموجب أحكام البلدان الثالثة الآمنة أو اتفاقات إعادة القبول- أن تكون آمنة، لأنه من غير المعقول، بل ولا يُحتمل أن تضطهد تلك الدولة مقدمي الطلبات المعينين، ولا أن تعيدهم إلى مضطهديهم.

وقد يؤدي عدم كفاية إجراءات تحديد وضع اللاجئين إلى منع لاجئ فعلي في الاتفاقية من إثبات وضعه بما يرضي دولة الإعادة. وتعد هذه بحد ذاتها مشكلة كبيرة حيث أنها تجسّد الإعادة القسرية. (1)

ثالثاً: انتهاكات الخصوصية والسرية:

تتمثل هذه الإشكالية في اتجاه بعض البلدان، في بعض الأحيان، إلى الكشف عن هوية مقدم الطلب أو مكان وجود طلب اللجوء إلى المسؤولين في بلد المنشأ لمقدم الطلب. ومن الواضح أن الأخطار التي يتعرض لها مقدم الطلب وأسرته - لا سيما إذا تم رفض الحماية في نهاية المطاف وعاد مقدم الطلب إلى بلد المنشأ - واضحة وجلية. (2)

رابعاً: إنكار حقوق الإنسان والاحتياجات الإنسانية:

ثمة مشكلة متكررة تتمثل في عودة طالبي اللجوء - في إطار أحكام بلدان ثالثة آمنة، أو اتفاقات إعادة القبول، أو اتفاقات لتخصيص المسؤولية عن تحديد طلبات اللجوء - إلى البلدان التي تنكر فيها بشكل منهجي بعض حقوق الإنسان الأساسية أو غيرها من الاحتياجات الإنسانية الأساسية.

¹ - STEPHEN H. LEGOMSKY, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, op.cit. p 584.

² -Ibid.

وكانت إحدى القضايا البارزة تتمثل بالاحتجاز. وقد وضعت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) معايير دقيقة ومفصلة بشأن الاحتجاز وبدائله، غير أن العديد من البلدان، بما فيها بلدان ثالثة بارزة، لم تلبها بعد. (1)

وبغض النظر عن قضايا الاحتجاز، كثيراً ما يعاد طالبو اللجوء إلى بلدان ثالثة لا تراعى فيها حقوق الإنسان والاحتياجات الإنسانية الأخرى. ونادراً ما تأخذ أحكام البلدان الثالثة الأمانة في الاعتبار احتياجات السكن وغيرها من الاحتياجات المعيشية الأساسية.

خامساً: غياب الروابط بين مقدم الطلب والبلد الثالث:

غالباً ما تتجاهل آليات العودة إلى البلدان الثالثة الروابط النسبية لمقدم الطلب مع البلد الثالث وبلد المقصد. وفي كثير من الأحيان، يمكن أن يؤدي سفر مقدم الطلب القصير عبر بلد ثالث إلى عودته إلى هناك لأغراض تحديد اللجوء.

وقد أعربت منظمات حقوق الإنسان وفي مقدمتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن قلقها إزاء عدم الاهتمام بعلاقات مقدم الطلب سواء ببلد المقصد أو البلد الثالث الآمن. (2)

¹ - تمت معالجة مسألة الاحتجاز في الفصل الأول من الباب الثاني من هذه الأطروحة بشكل مفصل.

² - UNHCR, Bureau for Europe, Overview of Protection Issues in Europe Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR (Oct. 2000), ch. 1, Available on the link: <https://www.unhcr.org/publications/euroseries/46e65e1e2/overview-protection-issues-europe-legislative-trends-positions-taken-unhcr.html>

سادساً: التوزيع غير العادل للأعباء بين الدول:

تترتب على سياسات العودة من بلدان المقصد آثار ليس فقط على طالبي اللجوء، بل أيضاً بالنسبة للبلدان الثالثة التي يعاد إليها أولئك الأفراد. وكما لاحظت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن التدابير الانفرادية كالتشريع المحلي للبلدان الثالثة الآمنة تتعارض مع روح التعاون الدولي وتقاسم المسؤوليات وبصورة متزايدة، كما تؤدي حتماً إلى مسؤوليات وأعباء غير متناسبة بالنسبة للدول الأقرب إلى مناطق المنشأ، كما هو الحال بالنسبة للبلدان الواقعة في أقصى الجنوب وأقصى الشرق للقارة الأوروبية.⁽¹⁾

¹ - UNHCR, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), Global Consultations on International Protection, op.cit. p3.

المبحث الثاني

التطبيق العملي لإعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث آمن

(الاتفاق الأوروبي التركي بشأن طالبي اللجوء السوريين لعام 2015م)

كجزء من التعاون مع بلدانٍ ثالثةٍ آمنةٍ، وفي إطار البعد الخارجي لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)، ومن أجل معالجة الأزمة التي نشأت عن تدفقات طالبي اللجوء بأعداد كبيرة من سوريا عبر تركيا، وصولاً إلى دول الاتحاد الأوروبي؛ حظيت ما تسمى بـ "خطة سامسوم" "Samsom" ⁽¹⁾ باهتمام كبير، مما يوحي في جوهرها بتصنيف تركيا كدولة ثالثة آمنة من قبل دول الاتحاد، وبالتالي السماح بعمليات متسارعة لعودة طالبي اللجوء السوريين وغيرهم من المهاجرين غير الشرعيين إلى تركيا.

وقد كان من جملة ما قاله "Samsom": أن نقطة الانطلاق للسياسة الجديدة هي أن العبور بالقوارب المتهترئة إلى أوروبا لم يعد له معنى؛ وسيتم إرجاع جميع المهاجرين الذين يصلون عبر أي جزيرة يونانية إلى تركيا في غضون بضعة أيام؛ إن هذا أصبح ممكناً الآن، لأن تركيا مستعدة لتعتبر بلداً ثالثاً آمناً. ⁽²⁾

¹ - ديدريك سامسم "Diederik Samsom" هو زعيم حزب العمل في هولندا، وتولى رئاسة الاتحاد الأوروبي في الفترة التي تم فيها إقرار الاتفاق الأوروبي التركي حول إعادة اللاجئين إلى تركيا عام 2015م.

² - see: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederland-wil-vluchtelingen-per-kerende-veerboot-terugsturen-naar-turkije~b68f3cd9/>. تمت

الزيارة (في 2019/11/30)

نتيجة لذلك؛ فقد وافق الاتحاد الأوروبي وجمهورية تركيا في 15 تشرين الأول/ أكتوبر عام 2015م على خطة عمل مشتركة لإقامة تعاون لدعم طالبي اللجوء السوريين في ظل حماية مؤقتة، ومن أجل اتباع نهج مشترك لإدارة الهجرة. وفي 29 تشرين الثاني/ نوفمبر من العام ذاته، في اجتماع رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأوروبي مع تركيا، تم تفعيل خطة العمل المشتركة تلك.

المطلب الأول

ماهية الاتفاق الأوروبي التركي الخاص بإعادة

طالبي اللجوء السوريين

أدت التدفقات الجماعية المتتالية والضخمة، لطالبي اللجوء السوريين إلى الأراضي التركية بغية الوصول إلى الدول الأوروبية، بين عامي 2014م و 2015م - وما نتج عنه من زيادة الضغوط على أنظمة اللجوء في دول الاتحاد الأوروبي - إلى اعتماد الاتحاد الأوروبي على اتفاقات إعادة القبول في بلدان ثالثة آمنة للتخفيف من وطأة تلك الضغوطات.

في تلك الآونة، وافقت تركيا على تكثيف جهودها، لتقييد حركة الأشخاص عبر أراضيها إلى أوروبا، وقبول جميع المهاجرين غير الشرعيين الذين عبروا تركيا إلى الاتحاد الأوروبي، والذين كانوا في حاجة ماسة إلى الحماية الدولية من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. في 7 مارس 2016، توصل الاتحاد الأوروبي وتركيا إلى اتفاق بعيد المدى، كساه البعض صبغة (الصفقة)

(Deal)،⁽¹⁾ للتعامل مع التدفق الهائل للاجئين إلى الاتحاد الأوروبي والخروج بخطة عمل لمعالجة مشكلة طالبي اللجوء وتهريب اللاجئين.⁽²⁾

ولا يغيبن عن البال، أن الجمهورية التركية تعد دولة طرفاً في اتفاقية عام 1951م المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967م، كونها صدقت على الاتفاقية بالقيود الجغرافية، وما زالت تحتفظ بتلك القيود حتى الآن.

الفرع الأول: العناصر الرئيسية للاتفاق الأوروبي التركي ونطاقه

يحتوي الاتفاق الأوروبي التركي لعام 2015، على جملة من العناصر الرئيسية والتي تتمثل بـ:

- معالجة الأسباب الجذرية التي تؤدي إلى التدفق الهائل لطالبي اللجوء للسوريين؛
- دعم طالبي اللجوء السوريين في ظل الحماية المؤقتة في المجتمعات المضيفة لهم في تركيا؛
- تعزيز التعاون لمنع تدفقات الهجرة غير النظامية إلى دول الاتحاد الأوروبي؛

¹ - Sahle Worke, EU Turkey Deal In light of The Convention 1951& Protocol 1967, Is The EU Turkey Deal In Compliance With The International Refuree Law and Human Rights Law? A Legal Analysis, International & Euopan law, June, 2018, p1.

² - European Council: EU-Turkey statement, 18 March 2016 accessed at : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#>

(تمت الزيارة في 2019/12/1).

- الإسراع في تنفيذ خارطة طريق تحرير التأشيرة مع جميع الدول الأعضاء بهدف رفع متطلبات التأشيرة للمواطنين الأتراك بحلول نهاية حزيران/ يونيو 2016م؛
 - الاستعداد لاتخاذ قرار بشأن فتح فصول جديدة في مفاوضات انضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي في أقرب وقت ممكن، بناءً على استنتاجات المجلس الأوروبي في تشرين الأول/ أكتوبر 2015م؛
 - إعادة جميع المهاجرين غير الشرعيين الجدد الذين يعبرون تركيا إلى الجزر اليونانية بتكلفة يغطيها الاتحاد الأوروبي؛
 - إعادة توطين متبادلة، مقابل كل سوري تقبله تركيا من الجزر اليونانية، سوري آخر من تركيا إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، في إطار الالتزامات القائمة؛
 - يمنح الاتحاد الأوروبي مساعدات مالية لتركيا، تُكرس لخدمة طالبي اللجوء، ومخيمات اللاجئين في تركيا، والتي تبلغ حوالي ثلاثة مليارات يورو. وبمجرد أن يتم استخدام هذه الموارد بالكامل، يلتزم الاتحاد الأوروبي بتوفير تمويل إضافي للمرفق حتى ثلاثة مليارات يورو إضافية بحلول نهاية عام 2018م.⁽¹⁾
- كما يعتمد الاتفاق الأوروبي التركي على الالتزامات التي تعهدت بها تركيا والاتحاد الأوروبي لحماية جميع طالبي اللجوء وفقاً للمعايير الدولية ذات

¹ - Ignazio CORRAO, Europe Parliament, Legislative Train 03.2019 8, Towards A new policy On Migration, EU-TURKEY Statement & Action Plan, Available on the link: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan/07-2019>.

الصلة، ومراعاة تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية. على أن هذا الاتفاق يعد تدبيراً مؤقتاً، إلا أنه ضروري لإنهاء المعاناة الإنسانية واستعادة النظام العام.⁽¹⁾

بناءً عليه، تم تقسيم الاتفاق إلى جزئين رئيسيين:

الجزء الأول: يتضمن دعم طالبي اللجوء السوريين في ظل الحماية المؤقتة في المجتمع التركي المضيف، وبموجب هذا الجزء من الاتفاق، يلتزم الجانب الأوروبي بما يلي:

1- الدعم المالي لتركيا في مواجهة التحدي الذي يمثله وجود طالبي اللجوء السوريين تحت الحماية المؤقتة، من خلال الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي للأزمة السورية. وتكون الأولوية للإجراءات التي تقدم المساعدة الإنسانية الفورية؛ تقديم الدعم القانوني والإداري والنفسي؛ دعم المراكز المجتمعية؛ تعزيز الاكتفاء الذاتي والمشاركة في الاقتصاد وإدماج طالبي اللجوء السوريين اجتماعياً أثناء إقامتهم في تركيا؛ تحسين الوصول إلى التعليم على جميع المستويات؛ والإجراءات التي تدعم المجتمعات المضيفة في مجالات مثل البنية التحتية والخدمات؛

2- تقديم المساعدة الإنسانية الفورية والمبدئية، عبر المنظمات الإنسانية ذات الصلة في تركيا، لتلبية الاحتياجات الإنسانية الأكثر إلحاحاً، والتي تعمل بشكل مواز ومكمل لبرامج التعاون الثنائي التي تهدف إلى تلبية الاحتياجات الناشئة عن أزمة اللاجئين التي طال أمدها؛

3- استمرار الاتحاد الأوروبي في تقديم المساعدة للدول التي استضافت السوريين كلبان والأردن والعراق، بما يتجاوز 4.2/ مليار يورو، والتي

¹ - Sahle Worke, EU Turkey Deal In light of The Convention 1951& Protocol 1967, Is The EU Turkey Deal In Compliance With The International Refuree Law and Human Rights Law? Op.cit. 3.

سبق أن عبأها الاتحاد الأوروبي لدعم طالبي اللجوء السوريين المستضافين، وكذلك للسوريين النازحين داخل سوريا، بهدف المساهمة في التقليل من حدة الضغط في تحركهم نحو تركيا؛

4- دعم برامج إعادة التوطين الموجودة لدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.⁽¹⁾

- على الجانب الآخر، تلتزم تركيا بما يلي:

1. مواصلة تعزيز التنفيذ الفعال لقانون الأجانب والحماية الدولية من خلال اعتماد التشريعات الثانوية اللازمة وزيادة الوعي بمحتواه بين جميع الأطراف المعنية؛

2. الاستمرار في التأكد من تسجيل طالبي اللجوء، والمهاجرين، وتزويدهم بالوثائق المناسبة على أساس إلزامي للتمكن من بناء استراتيجية ونظام أقوى لإدارة الهجرة؛

3. مواصلة الجهود الرامية إلى اعتماد وتنفيذ السياسات والتشريعات والبرامج التي تيسر للسوريين الخاضعين للحماية المؤقتة إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة بما في ذلك التعليم للطلاب، والخدمات الصحية والمشاركة في الاقتصاد، طوال مدة إقامتهم في تركيا؛

4. ضمان استمرار التعرف على الأشخاص المستضعفين والعناية بهم.⁽²⁾

¹ - European Commission - Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15 October 2015 *Agreed ad referenda*, Available on the link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860.

² - European Commission - Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15 October 2015 *Agreed ad referenda*, Available on the link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860

الجزء الثاني: يتضمن تعزيز التعاون لمنع الهجرة غير الشرعية، استناداً إلى الحوار حول تحرير التأشيرة وخريطة طريق التأشيرة وأحكام اتفاقية إعادة القبول بين الاتحاد الأوروبي وتركيا. وبموجب هذا الجزء من الاتفاق تم اتخاذ الإجراءات التالية:

- يلتزم الجانب الأوروبي بما يلي:

أ- الاتفاق على نهج مشترك لإعلام الأشخاص طالبي اللجوء في تركيا بالمخاطر المرتبطة بالهجرة غير النظامية، فضلاً عن الإمكانيات المتاحة لهم للدخول بطريقة قانونية إلى الاتحاد الأوروبي، أو في بلدان أخرى، والإجراءات ذات الصلة ليتم تنفيذها؛

ب- تقديم المزيد من الدعم لتركيا لتعزيز قدرتها على مكافحة تهريب المهاجرين، لا سيما من خلال تعزيز قدرات الدوريات والمراقبة لخفر السواحل التركي، وكذلك السلطات التركية الأخرى ذات الصلة؛

ج- دعم التعاون بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وتركيا في تنظيم عمليات العودة المشتركة، بما في ذلك تدابير إعادة الإدماج، نحو بلدان منشأ المهاجرين غير الشرعيين.

د- تقديم الدعم في إطار تنفيذ "شراكة طرق الحرير من أجل الهجرة"،⁽¹⁾

¹ - يتمثل الهدف العام لمشروع "شراكة طرق الحرير من أجل الهجرة" في تعزيز إمكانيات إدارة الهجرة في دول طرق الحرير، أفغانستان وباكستان والعراق، وبالتالي المساهمة في التطبيق الملموس لبيان إسطنبول الوزاري الرامي إلى إنشاء شراكة طرق الحرير من أجل الهجرة. وأهم الدول المشاركة هي المجر (الدولة الرئيسة للمشروع)، بلغاريا، هولندا، السويد، سويسرا، تركيا والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، وتقدر تكلفة المشروع بميزانية إجمالية: /3.530.000 يورو، ويساهم الاتحاد الأوروبي بمبلغ إجمالي يقدر /2.600.000 يورو. انظر: دعم شراكة طرق الحرير من أجل الهجرة، تطبيق شراكة طرق الحرير من أجل الهجرة، عملية بودابست بحث متوفر على الرابط التالي:

https://www.budapestprocess.org/index.php?option=com_attachments&task=download&id=292

لتطوير الحوار والتعاون مع سلطات البلدان المعنية بشأن منع الهجرة غير النظامية، ومكافحة تهريب المهاجرين وتحسين إدارة الهجرة؛

هـ- تعزيز قدرة الاتحاد الأوروبي على تبادل المعلومات مع تركيا بشأن مكافحة شبكات التهريب عن طريق نشر ضابط اتصال (Frontex) في تركيا، وبتعيين ضابط اتصال من الجنسية التركية في (Frontex)؛

و- زيادة المساعدة المالية المقدمة لدعم تركيا في تلبية متطلبات حوار تحرير التأشيرات، وخاصة من خلال تعزيز القدرات وتطوير نظام لجوء وهجرة وتأشيرة وإدارة حدود متكامل يعمل بشكل جيد بما يتماشى مع حوار التأشيرة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا. (1)

- على الجاب الآخر تلتزم تركيا بما يلي:

أ. زيادة تعزيز قدرة قوات خفر السواحل التركية على اعتراض القوارب غير النظامية، لا سيما من خلال تحديث معدات المراقبة الخاصة بها، وزيادة نشاط الدوريات وقدرات البحث والإنقاذ، وزيادة التعاون مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذا المجال؛

ب. تكثيف التعاون مع السلطات البلغارية واليونانية لمنع الهجرة غير النظامية عبر الحدود البرية المشتركة من خلال التنفيذ الفعال لاتفاق ثلاثي الأطراف الموقع في أيار/ مايو 2015م بإنشاء مركز مشترك في كابيتان أندرييفو (Capitan Andreevo)؛

ج. تكثيف التعاون وتسريع الإجراءات من أجل إعادة قبول المهاجرين غير الشرعيين الذين لا يحتاجون إلى الحماية الدولية بسلاسة والذين تم اعتراضهم

¹ - European Commission - Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15 October 2015 *Agreed ad referendum*, Available on the link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860

من قبل تركيا؛

د. التأكد من إتمام إجراءات اللجوء، بحيث يتم منح مركز اللاجئ دون تأخير لمن يتم تقييم طلبات اللجوء الخاصة بهم بشكل إيجابي؛

هـ. مواصلة وتعزيز مكافحة وتفكيك الشبكات الإجرامية المتورطة في تهريب المهاجرين، لا سيما عن طريق زيادة التعاون بين سلطات إنفاذ القانون التركية (الشرطة) وفيما بينها ونظرائها من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ووكالات الاتحاد الأوروبي. وتعزيز القواعد اللازمة لتيسير تبادل المعلومات بشأن الأشخاص؛

و. تكثيف تبادل المعلومات والتعاون مع الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، خصوصاً العمل عن كثب مع مسؤولي الاتصال بالهجرة في الدول الأعضاء الموجودين في تركيا من أجل تكثيف مكافحة شبكات تهريب المهاجرين، والتعجيل بتحديد وثائق السفر الاحتيالية والهويات الحقيقية للمهاجرين.

ز. زيادة تكثيف التعاون مع (Frontex) خاصة فيما يتعلق بتبادل المعلومات من خلال تنفيذ ترتيب العمل.⁽¹⁾

الفرع الثاني: مدى انطباق مفهوم البلد الثالث الآمن على تركيا

يقوم مفهوم "البلد الثالث الآمن"، كما مر معنا، على فكرة أن طالب اللجوء كان بإمكانه الاستفادة من الحماية في بلد ثالث، ولكنه لم يفعل ذلك، أو حيث تم تقديم طلب للحماية ولكن لم يتم تحديده نهائياً. ولعل الفكرة وراء " بلد اللجوء

¹ - European Commission - Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15 October 2015 *Agreed ad referendum*, Available on the link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860

الأول " هي التي تبرير الترحيل إلى بلد ثالث حيث حصل شخص ما على حماية دولية في ذلك البلد الثالث.

بناءً عليه؛ تعد إعادة طالبي اللجوء من اليونان إلى تركيا أمراً ممكناً بموجب تشريع الاتحاد الأوروبي، إذا تم اعتبار تركيا " بلداً ثالثاً آمناً "، أو " بلد اللجوء الأول " على النحو المحدد في تشريعات الاتحاد الأوروبي.

فوفقاً للمادة /38/ من توجيه إجراءات اللجوء لعام 2013م، - الخاص بدول الاتحاد الأوروبي - لا يمكن للدول الأعضاء تطبيق مفهوم البلد الثالث الآمن على دولة ما، إلا عندما تكون السلطات المختصة مقتنعة بأن الشخص الذي يطلب الحماية الدولية سيعامل وفقاً لمجموعة مبادئ في البلد الثالث المعني، حددها توجيه الإجراءات، والتي تتمثل بما يلي:

- عدم تعرض الحياة والحرية للتهديد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية في جماعة اجتماعية معينة أو بسبب الرأي السياسي؛
- عدم وجود خطر يسبب حدوث ضرر جسيم على طالب الحماية؛
- احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية وفقاً لاتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م؛
- تحريم الإبعاد، بما ينتهك الحق في عدم التعرض للتعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي؛
- وجود إمكانية لطلب الحصول على مركز اللاجئ وتلقي الحماية، إذا ثبت أنه لاجئ، وفقاً لاتفاقية جنيف. ⁽¹⁾

¹ - Directive 2013/32/EU, (recast), article 38 (1).

وفي حالة الاتفاق الأوروبي التركي - كما أشرنا أعلاه - تعد تركيا دولة طرف في اتفاقية عام 1951م المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967م، كونها صدقت على الاتفاقية بالقيود الجغرافية، وما زالت تحتفظ بتلك القيود حتى الآن، أي أنها تنطبق فقط على الأوروبيين. ولكن تمنح تركيا أوضاع حماية أخرى مثل وضع اللاجئ المشروط (بلد المنشأ غير الأوروبي)، وحالة الحماية الفرعية، إلا أنها لا تستمد وضعها من اتفاقية جنيف.⁽¹⁾

بعبارة أخرى؛ يعمل نظام الحماية المؤقتة لطالبي اللجوء السوريين، وفقاً لقانون اللجوء التركي، لكن هذا ليس وضع اللاجئ وفقاً لاتفاقية جنيف. وعليه سيكون مفتاح فهم هذه القضية، هو ما إذا كان بإمكان تركيا منح مركز اللاجئ واحترام مبدأ عدم الإعادة القسرية وفقاً لاتفاقية جنيف.

وعلى الرغم من أن تركيا ضمنت مبدأ عدم الإعادة القسرية في قانونها الداخلي (بما في ذلك بالنسبة للسوريين بموجب نظام الحماية المؤقتة)، إلا أن القيود الجغرافية التي تفرضها تركيا على اتفاقية جنيف تعني أنها لا يمكن أن تمنح حق اللجوء لغير الأوروبيين. وفقاً لذلك، يتم استبعاد السوريين والعراقيين والأفغان - وغيرهم الكثير - من الحصول على وضع اللاجئ وفقاً لاتفاقية جنيف.⁽²⁾

كما أن مسألة ما إذا كانت تركيا قد شاركت في الإعادة القسرية الفعلية، والمخاطر المتزايدة للإعادة القسرية المتسلسلة من تركيا، وما إذا كان الأفراد

¹ - Mark Provera, **The EU-Turkey Deal**, Analysis and Considerations, Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper1, Policy & Advocacy Officer, JRS Europe, Brussels, 29 April 2016, p 3.

² - Mark Provera, **The EU-Turkey Deal**, Analysis and Considerations, op.cit. p4.

معرضون لخطر ضرر جسيم في حالة العودة، تثير الشكوك حول ما إذا كانت تركيا ستلبي فعلاً معايير "الدولة الثالثة الآمنة".

وبالعودة إلى توجيه إجراءات اللجوء لعام 2013م بغية إسقاطه على الاتفاق التركي الأوروبي، نلاحظ أن توجيه إجراءات اللجوء لعام 2013م، لم يقتصر بالنص على المبادئ لتحديد البلد الثالث الآمن، وإنما اشترط أن يخضع تطبيق مفهوم الدولة الثالثة الآمنة للقواعد المنصوص عليها في القانون الوطني، كما اشترط أيضاً:

(أ) الخضوع للقواعد التي تتطلب وجود صلة بين مقدم الطلب والدولة الثالثة المعنية على أساس أنه من المعقول أن يذهب هذا الشخص إلى ذلك البلد؛

(ب) الخضوع للقواعد المتعلقة بالمنهجية التي تتأكد بموجبها السلطات المختصة من إمكانية تطبيق مفهوم البلد الثالث الآمن على بلد معين أو على مقدم طلب معين. ويجب أن تشمل هذه المنهجية النظر في كل حالة على حدة، لضمان اعتبار البلد آمناً؛

(ج) الخضوع للقواعد وفقاً للقانون الدولي، والتي تسمح بإجراء فحص فردي لما إذا كانت الدولة الثالثة المعنية آمنة لمقدم طلب معين، والذي يسمح لمقدم الطلب - كحد أدنى - بالطعن في تطبيق مفهوم البلد الثالث الآمن، على أساس أن الدولة الثالثة ليست آمنة في ظروفه الخاصة. كما يُسمح لمقدم الطلب أيضاً بالطعن في وجود صلة بينه وبين الدولة الثالثة وفقاً للفقرة (أ).⁽¹⁾

وعند التدقيق في تلك الشروط، نرى أن الاتحاد الأوروبي قد وجد أن تلك الشروط تنطبق على تركيا من أجل اعتبارها بلداً ثالثاً آمناً لطالبي اللجوء السوريين.

¹ - Directive 2013/32/EU, (recast), article 38 (2).

المطلب الثاني

تقييم الاتفاق الأوروبي التركي وآثاره على طالبي اللجوء السوريين

تعد حركة طالبي اللجوء السوريين منذ عام 2011م، الأضخم منذ نهاية الحرب "الغربية" الثانية. حيث كان عدد طالبي اللجوء السوريين المتجهين نحو تركيا في تزايد مضطرد وقُدِّر العدد بالملايين.

وقد اتسمت استجابة تركيا - في البداية للأعداد الكبيرة من طالبي اللجوء السوريين الذين يعبرون حدودها - بسياسة الباب المفتوح، لكن سرعان ما انتهت بتشبيدها لجدار على الحدود السورية.

في حين كانت استجابة الاتحاد الأوروبي لتدفقات اللاجئين صامتة، حتى صيف عام 2015، عندما غير طالبو اللجوء السوريون مسار وجهتهم نحو دول الاتحاد الأوروبي، حيث وصل أكثر من مليون لاجئ سوري إلى أوروبا وفقاً لتقارير الأمم المتحدة.⁽¹⁾

وقد كان التغيير في المسار يرجع إلى عاملين. أولهما، ازدياد عدد طالبي اللجوء السوريين بشكل كبير، حيث وصل إلى نقطة لم يعد بإمكان تركيا استيعابها؛ وثانيهما، مخاطرة طالبي اللجوء السوريين بحياتهم في بحر إيجه

¹ - UNHCR. "Over One Million Sea Arrivals Reach Europe in 2015", News, Available on the link: <https://www.unhcr.org/5683d0b56.html>. (تمت الزيارة في 2019/12/2)

بغية الوصول إلى الاتحاد الأوروبي من أجل الحصول على وضع قانوني أفضل، وتحسين مستويات المعيشة، والرغبة في إيجاد حلول دائمة لهم.

وقد تسبب تدفق اللاجئين من بحر إيجة في حدوث دراما إنسانية تتطلب استجابة سريعة. في حين أن إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (وهي اليونان)، كانت الأكثر تضرراً، فقد لعبت دولة عبور أخرى، (وهي تركيا)، دوراً مهماً، كدولة مرشحة لتكون بلداً ثالثاً آمناً؛ فضلاً عن كونها شريكاً اقتصادياً طويل الأجل للاتحاد الأوروبي.



لاجئة سورية تعانق ابنتها التي تبكي بعد لحظات من وصولها إلى جزيرة ليسفوس اليونانية من تركيا في قارب قابل للنفخ.⁽¹⁾

لذا فقد وجد الاتحاد الأوروبي أن تركيا ستلعب دور الحارس لحدود أوروبا. ويبدو أن إضفاء الطابع الخارجي على القضية كان هو الخيار الأفضل للزماء الأوروبيين، بعد المحاولات غير الناجحة الكثيرة للمفوضية الأوروبية

¹ - Available on the link: <https://www.unhcr.org/5683d0b56.html>.

لنقل طالبي اللجوء من بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وكان نتاج ذلك الاتفاق الأوروبي التركي بشأن اللاجئين السوريين.

الفرع الأول: تقييم الاتفاق الأوروبي التركي

عند النظر للوهلة الأولى في ماهية خطة العمل التي تمت بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، بشأن طالبي اللجوء السوريين، يتبادر إلى الذهن أن تلك الخطة تمثل اتفاقاً ثنائي الجانب، متوافق مع قواعد القانون الدولي. ولكن المتمعن في حيثيات ذلك الاتفاق، يجد أنه يأخذ شكل الصفقة بدون أي شك؛ ولعل ذلك عائد للأسباب التالية:

1- ربط مسألة طالبي اللجوء بتحرير التأشيرة

سيطرت المصالح السياسية لطرفي الاتفاق على الإطار العام له. حيث تتعلق مصلحة تركيا بعضويتها في الاتحاد الأوروبي، في حين تكمن مصلحة الاتحاد الأوروبي في الحد من الهجرة غير النظامية القادمة من بحر إيجه، ووقف تدفقات طالبي اللجوء.

وقد مُنحت الأطراف المتفاوضة، المرونة اللازمة لتشكيل سياسة اللاجئين بما يتماشى مع مصالحها الوطنية. بعبارة أخرى، استخدمت الدول الأعضاء قانون الاتحاد الأوروبي الحالي وأعادت تفسيره بطريقة تتناسب فقط مع مصالحها الوطنية، في حين استخدمت تركيا - كمرشح للانضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي - موقفها كبلد عبور يتدفق منه مئات الآلاف من طالبي اللجوء، للتفاوض على التنازلات مقابل منع المغادرة أو قبول العودة.⁽¹⁾

¹ - MiReKoc, Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal, MIGRATION RESEARCH CENTER AT KOC UNIVERSITY, April, 2019, p 6.

وقد أعطى التعامل على المستوى الثنائي مع الاتحاد الأوروبي لتركيا المرونة اللازمة لزيادة مكاسبها لتحرير التأشيرات لمواطنيها من أجل الدخول إلى دول الاتحاد الأوروبي، فضلاً عن مطالباتها السابقة بالانضمام إلى الاتحاد، مع تعبئة قضية اللاجئين لمصالحها السياسية. وساعدت الصفقة في تحويل سياسة الاتحاد الأوروبي إلى الخارج حيث نقلت أزمة اللاجئين إلى تركيا وفقاً للحكم القائم على مفهوم البلد الثالث الآمن.⁽¹⁾

وعليه؛ فقد تصرف تركيا بشكل استراتيجي، وتعاونت مع الاتحاد الأوروبي، مستغلة أزمة اللاجئين كفرصة للمساومة على انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي، وكذلك من أجل تحرير التأشيرات لمواطنيها.

2- خطر انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والأطر القانونية الإقليمية:

تلقت الصفقة انتقادات بسبب عيوبها الأخلاقية، وعدم التزامها بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، ناهيك عن القانون الدولي للاجئين، ذلك أن الصفقة قد تنتهك الاتفاق القواعد والمبادئ الواردة في البلاغات المتعلقة باللجوء بعدة طرق.⁽²⁾

¹ - MiReKoc, **Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal**, op. cit. 7.

² - Enzo Rossi, Paolo Iafrate, **"The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugee Right?"** Center for Migration Studies Essays. December 16, 2016, Available on the link: <https://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>.

ونتيجة لذلك، أثار العديد من الدول الأعضاء اعتراضات خاصة على ذلك الاتفاق، وتمثلت تلك الاعتراضات بما يلي:

- الطرد الجماعي والإعادة القسرية:

يتطلب الاتفاق إعادة جميع المهاجرين غير الشرعيين الذين يعبرون تركيا إلى الجزر اليونانية، ويتعارض هذا الشرط مع حظر الطرد الجماعي المنصوص عليه في المادة 4/ من البروتوكول رقم 4 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)، وكذلك المادة 19 (1) من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (EUCFR).

علاوة على ذلك، فإن هناك خطر انتهاك مبدأ عدم الإعادة القسرية المنصوص عليه في المادة 33/ من اتفاقية جنيف لعام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، وكذلك المادة 19 (2) من (EUCFR)، التي تنص على أنه لا يمكن طرد أي شخص أو تسليمه إلى دولة يكون فيها هناك خطر كبير من تعرضه لعقوبة الإعدام أو التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة.⁽¹⁾

- مبدأ عدم التمييز

نص الاتفاق على أن إعادة كل طالب لجوء سوري إلى تركيا سيتم مقابله إعادة توطين سوري آخر في أوروبا، وهذا يتعارض مع المبادئ الأساسية للحق في اللجوء، وحماية حقوق الإنسان على الصعيدين الدولي والأوروبي، وعلى وجه الخصوص، يتعارض مع حظر التمييز المنصوص عليه في المادة 3/

¹ - انظر من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (EUCFR)، المادة 19 (2).

من اتفاقية جنيف لعام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، لأنه يميز على أساس الجنسية. (1)

ومما يؤخذ على هذا الاتفاق أيضاً أنه ينص على إعادة جميع طالبي اللجوء إلى تركيا، ولكن يمكن إعادة توطين السوريين فقط في أوروبا. وبالتالي، سيكون جميع المستفيدين المحتملين الآخرين (مثل العراقيين والإيرانيين والباكستانيين والإريتريين والصوماليين) ملزمين بالبقاء في تركيا، حيث إجراءات اللجوء، ومعايير الحماية غير كافية، وحيث لا يمكنهم الاستفادة من المساعدة المالية المقدمة من قبل الاتحاد الأوروبي. (2)

- مفهوم الدولة الثالثة الآمنة

تتمثل النقطة الأساسية في اللوائح الأوروبية في اعتبار البلد آمناً بالنسبة للظروف الشخصية لأولئك الذين يقدمون طلبات اللجوء.

حيث تنص المادة 39/ من توجيه إجراءات اللجوء لعام 2013، -بما في ذلك الفقرة (3) في جملة أمور- على أن السلطات المختصة في إحدى الدول الأعضاء تحدد، في كل حالة على حدة، كيف يمكن تطبيق مفهوم السلامة على مقدم طلب معين فيما يتعلق ببلد ثالث محدد، وقررت أنه "يُسمح لمقدم الطلب بالطعن في تطبيق مفهوم الدولة الثالثة الآمنة الأوروبية على أساس أن الدولة الثالثة المعنية ليست آمنة في ظروفه الخاصة". (3)

¹ - جاءت المادة 3/ من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، تحت عنوان "عدم التمييز" حيث نصت على ما يلي: "تطبق الدول المتعاقدة أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئين دون تمييز بسبب العرق أو الدين أو بلد المنشأ".

² - Enzo Rossi, Paolo Iafrate, "The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugee Right? op. cit. <https://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>. (تمت الزيارة في 2019/12/2)

³ - Directive 2013/32/EU, (recast), article 39 (3).

وهذا الأمر يطرح اشكاليات لنقل طالبي اللجوء السوريين إلى تركيا، بالنظر إلى سوء المعاملة التي تلقوها فيها، الأمر الذي يخالف ما نصت عليه المادة 39 (2) من توجيه إجراءات اللجوء على (إعادة الصياغة) لعام 2013م.⁽¹⁾

فالمادة تنص 39 (2) من توجيه إجراءات اللجوء على إعادة الصياغة على ما يلي: "لا يمكن اعتبار دولة ثالثة كبلد ثالث آمن إلا إذا:

(أ) صدقت على أحكام اتفاقية جنيف ومراعاتها دون أي قيود جغرافية؛

(ب) لديها إجراءات لجوء يحددها القانون؛ و

(ج) صدقت على الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتلتزم بأحكامها، بما في ذلك المعايير المتعلقة بسبل الانتصاف الفعالة (محاكمة عادلة).⁽²⁾

فيما يتعلق بالنقطة (أ)، فقد صدقت تركيا على اتفاقية اللاجئين ، ولكنها تعترف بوضع اللاجئين فقط في حالة القادمين من بلد عضو في مجلس أوروبا. ومع ذلك، فإن قانون الأجانب والحماية الدولية الصادر في عام 2013م، حدد إمكانية الاعتراف بمركز "اللاجئ المشروط" للأشخاص القادمين من بلدان غير أوروبية والذين هم على استعداد للإقامة في البلد مؤقتًا فقط. وبالتالي، فإنه يفي بشكل جزئي فقط بالشرط الوارد في النقطة (أ).⁽³⁾

¹ - Directive 2013/32/EU, (recast), article 39. & Enzo Rossi, Paolo Iafrate, "The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugee Right? op. cit. <https://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>. (تمت الزيارة في 2019/12/2)

² - Directive 2013/32/EU, (recast), article 39 (2).

³ - Enzo Rossi, Paolo Iafrate, "The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugee Right? op. cit. <https://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>. (تمت الزيارة في 2019/12/2)

أما بالنسبة للنقطة (ب)، فقد لوحظ أن مرافق الاستقبال التركية غير كافية، وأن الحد الأدنى من الضمانات الإجرائية غير كافٍ أيضاً، كما وثقت ذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR)، في قضية (S.A. v. Turkey, no. 74535/10) في 15 كانون الأول/ ديسمبر 2015م.⁽¹⁾

وفيما يتعلق بالنقطة (ج)، خلصت المحكمة (ECtHR) إلى أن تركيا لا تفي بالتزاماتها، على وجه الخصوص، فيما يتعلق بحق الطعن بالاستئناف المكرس في المادة 39 (3) من توجيه إجراءات اللجوء 2013م. ووجدت المحكمة أيضاً أن تركيا تنتهك المادة 3/ من جنيف اتفاقية للاجئين لعام 1951م الخاص بعمالة اللاجئين دون أي تمييز على أساس العرق أو الدين أو بلد المنشأ. ونظراً لظروف الاحتجاز في مركز الترحيل، بما في ذلك الاكتظاظ وعدم كفاية التهوية والإضاءة الطبيعية، ونقص الأنشطة خارج مراكز الاحتجاز، والظروف غير الصحية. بالإضافة إلى ذلك، لم تقدم الحكومة التركية دليلاً كافياً لتبرير مدة الاحتجاز.

وهكذا، فلا يمكن لمقدمي الطلبات السوريين الإقامة إلا في البلاد مؤقتاً، وحقوقهم بذلك تكون محدودة. وبالتالي تبدو حماية هؤلاء المهاجرين المعرضين للخطر بشكل خاص، وتوثق التقارير عن حالة حقوق الإنسان بعد عودة السوريين انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان مثل الاحتجاز التعسفي والترحيل دون الحصول على المساعدة القانونية والحماية الدولية، ففي عام 2016م، قُتل

¹ - ECtHR, S.A. v. Turkey, no. 74535/10, December 15, 2015, Available on the link, [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"001-159204\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

طالبو اللجوء السوريون بالرصاص على الحدود التركية السورية، وتعرض العديد منهم للضرب والاعتداءات والإصابات. (1)

وقد لاحظت محكمة الاستئناف في مقاطعة ليسبوس اليونانية (Lesbos)⁽²⁾، هشاشة الاتفاقية مؤخرًا، حيث عارضت إعادة ثلاثة مواطنين سوريين إلى تركيا، وقررت المحكمة أنه مع الحماية المؤقتة، لن تتمكن تركيا من منح طالبي اللجوء السوريين جميع الحقوق المستحقة لهم وفقًا لاتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951. (3)

¹ - في هذا الصدد قال جيرري سيمبسون (Gerry Simpson)، وهو باحث كبير في شؤون اللاجئين في هيومن رايتس ووتش: "بينما يزعم كبار المسؤولين الأتراك، ذوي الحدود المفتوحة، أنهم يرحبون باللاجئين السوريين، فإن حرس الحدود يقتلونهم ويضربونهم". ويضيف قائلاً: "إن إطلاق النار على الرجال والنساء والأطفال المصابين بصدمات نفسية وهم يفرون من القتال والحرب أمر مروّع حقًا". انظر:

- Human Rights Watch, Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers, Border Lock-Down Puts Syrian Lives at Risk, Available on the link:

<https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers> (تمت الزيارة في 2019/12/2)

² - ليسبوس هي إحدى مقاطعات اليونان، تتكون من جزيرتين: ليسبوس وليمنوس، جزيرة ليسبوس هي ثالث أكبر جزيرة يونانية وتقع في شمال بحر إيجه، تبلغ مساحتها 1,632 كم²، وقد كانت محطة العبور الأولى لطالبي اللجوء القادمين من تركيا باتجاه دول الاتحاد الأوروبي، أما ليمنوس، فهي جزيرة يونانية، تقع في الجزء الشمالي الشرقي من بحر إيجه. تشكل الجزيرة إدارياً بلدية منفصلة ضمن وحدة ليمنوس الإقليمية، والتي هي جزء من منطقة شمال إيجه. وتبلغ مساحة الجزيرة 477 كم²، وهي ثامن أكبر جزيرة في اليونان. انظر:

<https://ar.wikipedia.org/wiki/ليسبوس>

³ - postolis Fotiadis, Helena Smith, and Patrick Kingsley, "Syrian Refugee Wins Appeal Against Forced Return to Turkey," *The Guardian*, May 20, 2016, http://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey?CMP=tw_t_gu. (تمت الزيارة في

(2019/12/2

3- السلوك غير المتعاون وغياب العمل الجماعي

تعد استجابة الاتحاد الأوروبي لتدفقات اللاجئين السوريين بدءًا من عام 2015 غير واضحة، وتقتصر إلى أسلوب العمل الجماعي، وتقاسم الأعباء بالتساوي، وهي بذلك تخالف ما تنص عليه مبادئ نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS). فالدول الحدودية للاتحاد تتحمل أعباء إضافية بسبب موقعها الجغرافي، كما أن المبدأ الذي تقوم عليه لائحة دبلن أن دولة واحدة مسؤولة عن فحص ودراسة طلب اللجوء، اعتبر غير منصفٍ بالنسبة للدول الحدودية.

وعلى الرغم من أن المادة 78 (3) من معاهدة أداء الاتحاد الأوروبي (TFEU) تسمح باتخاذ تدابير إضافية لمساعدة الدول الأعضاء، التي تواجه تدفقات مفاجئة وهائلة من طالبي اللجوء، مما يعني هذا نقل اللاجئين من دول المواجهة، إلى دول أعضاء أخرى. إلا أنه من الناحية العملية، حتى لو تم تفعيل آليات الطوارئ هذه مرتين في عام 2015م من أجل نقل طالبي اللجوء من اليونان وإيطاليا إلى دول أعضاء أخرى، فقد ظل التأثير هامشيًا، بسبب التأخر الزمني في التنفيذ الذي استغرق أربعة أشهر، ناهيك عن تردد بعض الدول الأعضاء في المتابعة لقواعد نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS).⁽¹⁾

وقد تم تقديم توجيه الحماية المؤقتة في عام 2011م، للتعامل مع حالات التدفقات الجماعية بناءً على مبدأ التضامن، حيث تتقاسم كل دولة عضو المسؤولية عن دراسة طلبات اللجوء وتوفير الحماية الدولية لأولئك الأشخاص.

¹ - MiReKoc, Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal, op. cit. 7.

وفقاً لهذا التوجيه، يمكن نقل جميع الأشخاص الخاضعين للحماية المؤقتة إلى دولة عضو أخرى. ولكن الاتحاد الأوروبي بدلاً من نقل طالبي اللجوء السوريين داخل أراضي الاتحاد الأوروبي، فضّل إعادتهم إلى تركيا، واختار عمداً إبقاء السوريين خارج حدوده من خلال عدم تنفيذ لتوجيه الحماية المؤقتة، وبالتالي نقل المسؤولية إلى أكتاف الدول الأخرى بدلاً من تقاسمها. وهكذا، في حالة التدفقات الجماعية لطالبي اللجوء السوريين، لم تتفاعل بعض الدول الأعضاء مع تركيا، ولا مع بعضها البعض بسبب ترددتهم في اتباع إطار الاتحاد الأوروبي المشترك، الأمر الذي يتطلب منهم تحمل المسؤولية المشتركة مع الدول الحدودية. وهذا السلوك غير التعاوني، ورفض التوزيع المتساوي لطالبي اللجوء السوريين، أدى إلى خلل في العمل الجماعي والتضامن. ⁽¹⁾

4- تهميش دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UHNCR)

يختلف الإطار العالمي المؤسسي لإدارة قضايا اللاجئين، عن إدارة قضايا أخرى كالهجرة مثلاً. فالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UHNCR) لديها صلاحيات محددة من المجتمع الدولي لضمان حماية اللاجئين ولإيجاد حل لمحتهم.

ومع ذلك، فإن ظهور أزمة طالبي اللجوء السوريين العالمية، بدءاً من عام 2011م، أدى إلى استبعاد الدول إلى حد كبير لدور مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وبدأت بشكل متزايد في صياغة استجاباتها لتدفقات طالبي اللجوء السوريين، من أجل عزل أنفسهم عن أعداد متزايدة من اللاجئين، الذين يسعون للوصول إلى أراضيهم.

¹ - MiReKoc, Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal, op. cit. 7.

لقد سعى الاتحاد الأوروبي إلى إيجاد سبل للحفاظ على تدفق طالبي اللجوء خارج حدوده، والتعاون الثنائي مع تركيا من خلال إبرام الاتفاق الأخير عام 2016م. وبالتالي، تم التعامل مع قضية إنسانية عالمية على المستوى الإقليمي دون العالمي.

وأصبحت ألمانيا القوة المركزية للاتحاد الأوروبي - في صياغة الاتفاق الأوروبي التركي -، على الرغم من أن مختلف الجهات الفاعلة الأخرى، مثل الدول الأعضاء والمجلس الأوروبي، كانت نشطة في عملية صنع ذلك الاتفاق، إلا أن حكومتي ألمانيا وتركيا قد أضفتا على صياغة الاتفاق طابع سياسي إقليمي بحت.

فقد كان لألمانيا، من بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي دور خاص خلال عملية التفاوض السابقة للصفقة، ولعل ذلك عائد إلى استقبالها لأكبر عدد من طالبي اللجوء السوريين، مقارنة بالدول الأعضاء الأخرى؛ فضلاً عن دورها التوجيهي في تشكيل كل من سياسات الاتحاد الأوروبي، بشكل عام، وسياسات توسيع الاتحاد الأوروبي بالنسبة لتركيا على وجه الخصوص.⁽¹⁾

وقد شاركت جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في النقاش حول اللاجئين، لكن ألمانيا، على وجه التحديد، كان لها دور بارز المفاوضات مع تركيا، من خلال مؤتمرات القمة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، ومؤتمرات القمة المصغرة مع الدول الأعضاء على طريق البلقان، والمشاورات الحكومية الدولية، والزيارات والمؤتمرات الصحفية وخطب البرلمان.⁽²⁾ كما كان لألمانيا موقف

¹ - Turhan, E. b "Turkey's EU Accession process: do member states matter?" Journal of Contemporary European Studies 2016, <http://dx.doi.org/10.1080/14782804.2016.1198693>

² - MiReKoc, **Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal**, op. cit. 7.

مهيمن في صياغة ذلك الاتفاق. وبهذه الطريقة، لعبت الدول القومية الدور الرئيسي في تلك الصفقة، تاركةً الجهات الفاعلة من غير الدول، ولا سيما (UHNCR)، خارج عملية صنع السياسة. (1)

نخلص من ذلك إلى القول، أنَّ الصفقة الأوروبية التركية بشأن طالبي اللجوء السوريين مشكوك فيها من حيث الشكل والأساس القانوني:

فالصفقة تأخذ شكل بيان، وليس صكاً قانونياً يمكن إخضاعه لاختبار قضائي. فهو يتألف من عدد من العناصر الفردية التي يتعين على الجهات الفاعلة المختلفة تنفيذها. لذلك، لن يكون هناك أي إجراء للموافقة عليه إما على المستوى الأوروبي أو الوطني، وهو على هذا النحو سيكون ملزماً قانوناً ولا يمكن الطعن فيه.

أما بالنسبة للأساس القانوني للصفقة، فلا تأخذ شكل اتفاقية بل اتفاق كونها مبرمة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، لأنه عند العودة إلى المادة /218/ TFEU سنجد أن ذلك الاتفاق يخالف القواعد القانونية للتفاوض وإبرام المعاهدات بين الاتحاد الأوروبي ودولة ثالثة. (2)

وهكذا يتبين أن الشكل والأساس القانوني للصفقة وعدم التشاور مع البرلمان الأوروبي يثيران تساؤلات خطيرة حول سيادة القانون بما له من تأثير سلبي على الديمقراطية الأوروبية المزعومة. وهذا يدل أن هذه (الصفقة) لا تعدو أن تكون مجرد اتفاق وليس اتفاقية بالمعنى المعروف في إطار القانون الدولي.

¹ - MiReKoc, Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal, op. cit. 7.

² - انظر المادة /218/ من معاهد TFEU.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الاتفاق الأوروبي التركي

ترتب على دخول الاتفاق الأوروبي التركي حيز التطبيق عدد من الآثار يمكن إجمالها بما يلي:

أولاً: أثر الاتفاق على حقوق الإنسان وطالبي اللجوء :

وضع الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركيا سابقة خطيرة بانتهاكه "مبدأ الحق في طلب اللجوء". وقد يؤدي ذلك إلى تلاشي صورة الاتحاد الأوروبي كمدافع عن حقوق الإنسان، بالنظر إلى إغلاق طريق غرب البلقان،⁽¹⁾ والمعاملة السيئة لطالبي اللجوء على حدود الدول الأوروبية، ومستويات المعيشة الرهيبة في الجزر اليونانية.⁽²⁾

ثانياً: أثر الاتفاق على طالبي اللجوء السوريين :

يعد أحد الأهداف المعلنة للاتفاق الأوروبي التركي هو وقف تدفقات طالبي اللجوء السوريين عبر بحر إيجة، وإنهاء الهجرة غير النظامية من تركيا إلى الاتحاد الأوروبي. وبالفعل؛ تشير أدلة البيانات إلى أن تدفق المهاجرين غير الشرعيين الذين يعبرون بحر إيجة قد تباطأ بشكل كبير، وبوتيرة متسارعة.

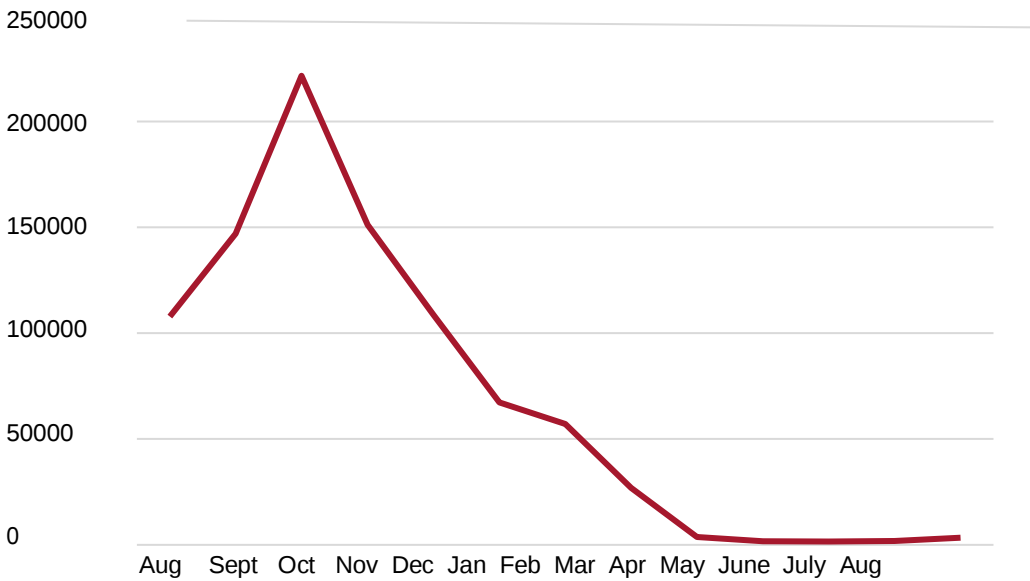
فبعد أن وصل العدد إلى ذروته في تشرين الأول/ أكتوبر 2015م، بدأ عدد المعابر غير النظامية إلى اليونان في الواقع يتباطأ، كما أن الإغلاق

¹ - البلقان أو شبه جزيرة البلقان، هي منطقة ثقافية وجغرافية تقع في الجزء الجنوبي من قارة أوروبا، في شرق شبه الجزيرة الإيطالية، وفي الغرب أو الشمال الغربي من منطقة الأناضول. تُعرف أيضاً في بعض المصادر بمنطقة جنوب شرق أوروبا. تستمد المنطقة اسمها من اسم سلسلة جبال البلقان الممتدة من الغرب إلى الشرق، وتقسم بلغاريا إلى قسمين.

² - İlke Toygür & Bianca Benvenuti, **One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees**, Elcano Royal Institute& Istituto Affari Internazionali, 21 March 2017, p.3.

التدريجي لطريق البلقان منذ أيلول/ سبتمبر 2015م، نتيجة لإغلاق الحدود بين المجر وصربيا، والبناء اللاحق لسياج شائك على طول الحدود المجرية والصربية والهنغارية والكرواتية، خفضً بالفعل عدد طالبي اللجوء السوريين الذين يقومون برحلة محفوفة بالمخاطر عبر بحر إيجه حتى أشهر الصيف لعام 2016م.⁽¹⁾

ويشير الرسم البياني أدناه إلى مدى انخفاض عدد طالبي اللجوء السوريين بعد دخول الاتفاق حيز التطبيق، بين عامي 2015-2016م



المصدر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UHNCR)

وكما رأينا في مقدمة الحديث عن الاتفاق الأوروبي التركي، أن من مرتكزاته أن يتم إعادة التوطين من تركيا إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي

¹ - İlke Toygür & Bianca Benvenuti, **One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees**, op.cit, p3.

للسوريين فقط، كجزء من صفقة "واحد مقابل واحد". فكل سوري عاد من اليونان إلى تركيا، سيتم إعادة توطين سوري آخر في دولة عضو في الاتحاد الأوروبي. ويتم تحديث آلية تحديد الأرقام على أساس أسبوعي. حيث تقوم هذه الفكرة على أن يتم نقل ما مجموعه /72000/ سوري من تركيا إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. (1)

ولكن هل من المنطق - من أجل تطبيق خطة فرد مقابل فرد - أن يعتمد طالب لجوءٍ سوريٍّ على آخر مثله، يخاطر بحياته، ويقوم برحلة من تركيا إلى اليونان من أجل إعادة توطين. في الواقع، إن هذا الأمر يضيف على الاتفاق صفة "الصفقة".

ثالثاً: أثر الاتفاق الأوروبي التركي على العلاقة بين طرفيه:

قام الاتفاق بين الطرفين على مصالح مشتركة - كما أشرنا أعلاه - فبالنسبة للاتحاد الأوروبي كان يريد من ذلك الاتفاق أن يمنع تدفقات طالبي اللجوء إلى أراضيه، وبالمقابل كانت تركيا تطمح بأن تصبح عضواً في الاتحاد الأوروبي.

لذا فقد أثارت صفقة الاتحاد الأوروبي وتركيا لعام 2016م نقاشاً بين الباحثين حول تأثير الصفقة على العلاقات بين تركيا والاتحاد الأوروبي. وسواء كانت تنطوي تلك الصفقة على خطر تفاقم حالة عدم الثقة القائمة، أو إذا كانت فرصة لإعادة إحياء الركود الطويل الأمد في المفاوضات للحصول على عضوية الاتحاد. (2)

¹ - Mark Provera, *The EU-Turkey Deal*, Analysis and Considerations, op.cit. p 21.

² - MiReKoc, *Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal*, op. cit. 7.

مفاوضات يرى المتفاوضون أنها ناجحة، لأنها فتحت نافذة لخلق أطر جديدة، تعاون جديد، إعادة التنشيط، وفرصة لإعادة التعاون بين الطرفين؛ في حين يلاحظ المتشائمون، من ناحية أخرى، الاحتمالية العالية للفشل، والتكاليف المرتفعة والآثار المحتملة للتداعيات، والتي قد تعرض للخطر العلاقات الهشة بالفعل بين تركيا والاتحاد الأوروبي، مما يخلق خطر الانهيار بسبب العقوبات التي تعترض تنفيذ الصفقة، وتسليط الضوء على المخاطر التي لا يمكن إنكارها المتمثلة في انهيار العلاقة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا في حالة سوء إدارة عملية المساومة. (1)

وبين هذين المنظورين، لا نرى في الاتفاق المبرم بين الاتحاد الأوروبي وتركيا سوى تقارب مفاجئ ومؤقت في أعقاب أزمة طالبي اللجوء السوريين التي تحولت إلى "أزمة أوروبية".

كما أن الإطار الجديد للتقارب الأوروبي التركي سيكون مؤقتاً، نظراً إلى أن الصفقة بحد ذاتها تتطوي على مخاطرة كبيرة نظراً لعدم استدامتها، ونظراً لأنها قد تقلل من احتمال حصول تركيا على العضوية الكاملة في الاتحاد الأوروبي، وبدلاً من ذلك، تصبح مجرد شريك لحفظ البوابة الأوروبية، يكون مواطنوه متقلبين في أراضى الاتحاد الأوروبي. ولا أدل من ذلك على أن الاتحاد الأوروبي لم يرفع التأشيرة حتى الآن عن المواطنين الأتراك، ناهيك عن عدم وفاء الاتحاد بمسداد كامل التزاماته المالية لتركيا والتي تقدر بـ 13/ مليون يورو.

¹ - MiReKoc, **Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal**, op. cit. 8.

الفصل الثالث

ضمانات حماية طالبي اللجوء في البحار

تمهيد:

صورة هزت العالم!!!

في مشهد يندى له جبين الإنسانية، انتشرت صورة مأساوية عن رحلة للهروب إلى أوروبا. هزت تلك الصورة العالم بأكمله؛ فعلى شاطئ بودروم في تركيا تم العثور على جثة طفل لا يتجاوز من العمر سوى ثلاث سنوات.

بالتحديد في الثاني من أيلول/ سبتمبر 2015، غرق قارب كان ينقل أعدادا كبيرة من المهاجرين السوريين قبالة منتجع بودروم البحري، فلقى إيلان الذي حنقه غرقاً بينما كانت عائلته تحاول عبور البحر إلى اليونان، لكن القارب غرق وألقت أمواج البحر بالطفل على أحد الشواطئ التركية، كما لقي شقيقه ووالدته حتفهما أيضاً في هذه الرحلة المأساوية. وانتشرت هذه الصورة على مواقع التواصل الاجتماعي وأصبحت رمزاً لأزمة اللاجئين السوريين. وكان من غير الممكن لأوروبا إغفال الأمر أكثر من ذلك؛ فلم يحدث من قبل أن تم توثيق هذه المعاناة كما هو عليه الحال في ذلك المشهد.



© picture-alliance/ AP Photo/DHA

رحلةً طويلةً شاقةً؛ ومخاطرَ نفسيةٍ وجسديةٍ، تعرض لها طالبو اللجوء السوريون في رحلة طلب اللجوء في البحر. فبين عامي 2015م و2016م حاول ملايين الأشخاص الوصول إلى غربي أوروبا من اليونان أو من تركيا عبر طريق البلقان سيراً على الأقدام عبر مقدونيا وصربيا ومن ثم المجر. إلا أن إغلاق "طريق البلقان" رسمياً فضلاً عن إغلاق العديد من الدول حدودها؛ حدى بطالبي اللجوء السوريين ركوب عباب البحر الأبيض المتوسط الخطير، فضلاً بحر إيجة بغية الوصول إلى وجهتهم.

على صعيد آخر؛ وغير بعيد عن مرمى البصر؛ من جزيرة لامبيدوسا الإيطالية، ⁽¹⁾ دمر حريقٌ قارب صيدٍ مكتظٍ بطالبي اللجوء الإريتريين. ومع اندفاع الناس للهروب من النيران، انقلب القارب وقتل كل من كان تحت سطح السفينة، ولم يكن الأشخاص الذين كانوا على سطحها بأحسن حال من أولئك، على الرغم من أنهم هبطوا في الماء لكنهم لبثوا عدة ساعات حتى وصلت قوارب الصيد وخفر السواحل الإيطالية إلى مكان الحادث. على إثر تلك الحادثة التي وقعت في تشرين الأول/ أكتوبر عام 2013م توفي أكثر من 350/ شخصاً، ونجا منهم 155/ شخصاً طلبوا اللجوء في إيطاليا.



¹ - جزيرة (Lampedusa): جزيرة إيطالية صغيرة تقع على بعد سبعين ميلاً من الساحل التونسي، وبحكم قربها من الشمال الأفريقي تعد لامبيدوسا نقطة الدخول إلى أوروبا كل عام بالنسبة لآلاف طالبي اللجوء القادمين على متن قوارب متهاكة. ففي عام 2013 وحده هبط خمسة عشر ألف شخص بين طالب لجوء ومهاجر.

وبالتزامن مع تلك الحادثة ووصول المزيد من طالبي اللجوء عبر البحر الأبيض المتوسط، حدثت المزيد من المآسي، حيث غرقت سفينة مكتظة بالمهاجرين وطالبي اللجوء قبالة سواحل ليبيا في نيسان/أبريل عام 2015م، وفي نفس الأسبوع تحطمت سفينة تحمل على متنها 200/ مهاجر في الصخور قبالة جزيرة رودس اليونانية، بينما تلقت السلطات في إيطاليا نداءات استغاثة بأن سفينة أخرى تضم أكثر من 300/ مهاجر تغرق في البحر الأبيض المتوسط، مما يعني أن مجموع من فقدوا أرواحهم في محنة البحر تلك طلباً للجوء أو الهجرة عندما حاولوا الوصول إلى برّ الأمان عند شواطئ القارة الأوروبية بلغ 3700/ شخص في عام 2015م وحده.⁽¹⁾

إن ظاهرة المهاجرين وطالبي اللجوء الذين ينتقلون بحراً أو ما يعرفون باسم "أشخاص القوارب" لا تعد ظاهرة جديدة، فعبّر العصور خاطر الناس في أرجاء العالم بأرواحهم على متن سفن ومراكب صغيرة ومتهاكة غير صالحة للإبحار، إما بحثاً عن العمل وظروف معيشية أفضل وفرص تحصيل العلم، أو طلباً والتمساً للحماية الدولية من الاضطهاد أو الصراعات أو من مخاطر أخرى تهدد أرواحهم أو حريتهم أو أمنهم، واضعين مصيرهم في أيدي مهربين متجربين لا يعرفون للرحمة معنى. فإلى جانب الظروف الخطيرة التي يسافرون فيها، يواجه الكثيرون الاضطهاد والإيذاء والعنف خلال رحلتهم من قبل أولئك المهربين والمتجربين.⁽²⁾

¹ - Maryellen Fullerton, Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides With European Human Rights Law, Brooklyn Law School, BrooklynWorks, Faculty Scholarship, Harvard Human Rights journal / Vol. 29, 2016, p 59.

² - في تقرير لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بين أن السواحل الأوربية وخصوصاً الإيطالية منها تصل الغالبية العظمى من طالبي اللجوء ضمن تدفقات الهجرة المختلطة، حيث يسافرون إلى جنب إلى جنب المهاجرين غير الشرعيين، بمن فيهم ضحايا الاتجار، من خلال قنوات شديدة

وقد أُلقت تلك الأزمة الإنسانية الواسعة النطاق بظلالها على مؤسسة اللجوء التي تعاني من اختلال في أدائها المتزايد لاسيما في البحار الدولية. ففي أوروبا وبعد مرور أكثر من عشرين عاماً على إطلاق نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)؛ قوض ضعف المعايير والقواعد المشتركة لحماية طالبي اللجوء في البحار بشكل خطير فاعلية ذلك النظام. فقد كانت الحدود البحرية الجنوبية للقارة الأوروبية مكان المآسي الإنسانية في البحار، وأصبحت مسألة طالبي اللجوء في أعالي البحار تكتسب أهمية واضحة على صعيد القانون الدولي.

في هذا الفصل سنحاول بحول الله تسليط الضوء على الاتفاقيات الدولية التي شكلت القانون الدولي للبحار، والضمانات التي قدمتها تلك الاتفاقيات لطالبي اللجوء والمهاجرين والمسافرين عبر البحار وذلك في مبحثين هما:

المبحث الأول: الإطار القانوني لحماية طالبي اللجوء في البحار

المبحث الثاني: مفهوم الحدود البحرية لأغراض تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية

الخطورة يديرها المهربون. وبينما يصل بعض هؤلاء جواً أو براً، يقدر أن (70) في المائة تقريباً من طالبي اللجوء في إيطاليا يصلون عن طريق البحر. انظر:

UNHCR, Refugee protection and international migration: a review of UNHCR's operational role in southern Italy, UNHCR, Geneva, September 2009, p11. & See: Janet Phillips, **Asylum seekers and refugees: what are the facts?**, Parliament Of Australia, Department Of Parliamentary Services, Australia ,Updated 14 January 2011, P7.

المبحث الأول

الإطار القانوني لحماية طالبي اللجوء في البحار

يَرِدُ الإطار القانوني لحماية طالبي اللجوء في البحار في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م، التي تُستكمل بمعاهدتين أخريتين هما الاتفاقية الدولية لسلامة الأرواح في البحر (SOLAS) لعام 1974م،⁽¹⁾ والاتفاقية الدولية للبحث والإنقاذ البحريين (SAR) لعام 1979م.⁽²⁾ وحرصاً من الدول الأعضاء في المنظمة البحرية الدولية (IMO)⁽³⁾ على إزالة كافة العقبات التي تعترض حماية طالبي اللجوء فضلاً عن المهاجرين في البحار، فقد اكتملت خطط البحث والإنقاذ المؤقتة لجميع هذه المناطق عندما تم وضع اللمسات الأخيرة على خطط المحيط الهندي في مؤتمر عقد في فریمانتل، غرب أستراليا في كانون الأول/ سبتمبر 1998. وعليه تم إدخال تعديلات على (SAR) حيث اعتمد ملحق منقح لاتفاق (SAR) في أيار/ مايو 1998 وأقرت في كانون الثاني/ يناير 2000. وتم تبني تلك التعديلات في شهر أيار/ مايو من عام 2004م، ودخلت تلك التعديلات حيز التنفيذ في الأول من شهر تموز/ يوليو من العام 2006م.⁽⁴⁾

¹ - International Convention for the Safety of Life at Sea, 1 November 1974, 1184 U.N.T.S. 278 [SOLAS Convention].

² - International Convention on Maritime Search and Rescue, 27 April 1979, 1405 U.N.T.S. 119 [SAR Convention].

³ - أنشئت المنظمة البحرية الدولية عام 1958م تحت مسمى المنظمة البحرية الاستشارية الدولية (IMCO)، وأصبحت فيما بعد، في عام 1982م، المنظمة البحرية الدولية. وهي وكالة الأمم المتحدة المسؤولة عن إضفاء السلامة والأمن والكفاءة على قطاع الشحن، ومنع التلوث الناجم عن السفن. ويبلغ عدد الدول الأعضاء في المنظمة حالياً 171/ دولة وثلاثة أعضاء منتسبين. ويدخل تيسير التجارة والأمن ضمن نطاق عمل المنظمة المتعلق بمعاملات التجارة العابرة للحدود. انظر:

<http://tfig.itcilo.org/AR/contents/org-imo.htm>

⁴ - تهدف التعديلات التي أُدخلت على اتفاقيات (SOLAS) و (SAR) إلى الحفاظ على سلامة خدمات البحث والإنقاذ، وذلك من خلال ضمان مساعدة الأشخاص في حالة استغاثة في البحر وهي تتطلب من الدول الأطراف المتعاقدة:

ويمكن القول إن المعاهدتين الأخيرتين (SOLAS) و (SAR) تمثلان قانوناً خاصاً فيما يتعلق بحالات الإنقاذ البحري، حيث تهدف اتفاقية (SAR) إلى تشجيع زيادة التعاون بين الدول الأطراف بهدف تحقيق أقصى قدر من عمليات البحث والإنقاذ في البحر. أي أنها تسعى إلى ضمان الاستجابة السريعة في أعقاب أي حادث بحري وبالتالي فهي ذات أثر رجعي (طابع لاحق)، في حين أن اتفاقية (SOLAS) انتهجت الطابع الوقائي (طابع سابق) الذي يسعى إلى وضع معايير دنيا للبناء، وتجهيز السفن وتشغيلها.⁽¹⁾

تنشئ هذه المعاهدات الدولية الثلاث عدداً من الحقوق والالتزامات التي تستهدف مختلف دول العلم ودول المرور العابر والدول الساحلية.

وأهم الواجبات الواردة في هذه المعاهدات، وهي واجب تقديم المساعدة، وواجب الانزال في مكان آمن، وتوفير الإخلاء.

المطلب الأول

حماية طالبي اللجوء في ظل الاتفاقيات الدولية الخاصة بالبحار

تعتمد خدمات البحث والإنقاذ في العالم بشكل أساسي على سفن النقل البحري بشكل خاص لمساعدة المستغيثين في البحر. وفي أيامنا هذه، بات إرسال نداءات الاستغاثة بسرعة ممكناً بواسطة الأقمار الصناعية وتقنيات الاتصالات الأرضية إلى السلطات المسؤولة عن البحث على اليابسة، وإلى

- التمسيق والتعاون لضمان عدم محاسبة ربانة السفن الذين يقدمون المساعدة عن طريق الشروع في حالة استغاثة في البحر؛

- ترتيب النزول في أقرب وقت ممكن عملياً. انظر:

IMO & UNHCR, Rescue at sea, A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees, January, 2015, P 2.

¹ - Killian S. O'Brien, **Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem**, Goettingen Journal of International Law 3, 2011, P 719-720.

السفن الموجودة على مقربة من المستغيثين، على حد سواء. وهكذا، تتم عملية الإنقاذ بشكل سريع ومنسق.

ومع ذلك، تُعتبر عمليات الإنقاذ والنزول من السفينة إلى مكان آمن عمليات معقدة تشارك فيها مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، تضطلع كل منها بواجبات معينة بمقتضى القانون الدولي للبحار، لاسيما اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م (UNCLOS)؛ والاتفاقية الدولية لسلامة الأرواح في البحار (SOLAS) لعام 1974م، بصيغتها المعدلة لعام 2004م؛ والاتفاقية الدولية للبحث والإنقاذ البحري (SAR) لعام 1979م، بصيغتها المعدلة لعام 2004؛ فضلاً عن قوانين دولية أخرى، كالقانون الدولي للاجئين وقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وقد حددت تلك الاتفاقيات مجموعة من الالتزامات الموجهة إلى ربان السفن، ناهيك عن التزامات الحكومات ومراكز تنسيق البحث والإنقاذ. ⁽¹⁾

الفرع الأول: التزامات ربان السفن ودولة علم السفينة:

يتبع ربان السفينة الأنظمة التي تُملئها عليه دولة السفينة التي يحمل علمها، وعليه فإن أهم الالتزامات التي تقع على عاتقه هي واجب تقديم المساعدة للأشخاص المحتاجين إليها.

أولاً: واجب تقديم المساعدة للأشخاص المحتاجين إليها:

يقع على عاتق ربان السفينة واجب تقديم المساعدة للمستغيثين في البحر سواء كانوا طالبي لجوء أم مهاجرين وبغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم أو الظروف التي يتم العثور عليهم فيها. ⁽¹⁾

¹ - UNHCR, Background Note on The Protection of Asylum -Seekers and Refugees Rescued at Sea, 18 March 2002. para 6-7-8.

إن هذا الالتزام هو تقليد بحري قديم متبع منذ زمن طويل، وهو جزء من القانون الدولي العرفي، وواجب يكرسه القانون الدولي للبحار.⁽²⁾ ويعد الامتثال لهذا الواجب أساسياً للحفاظ على تكامل خدمات البحث والإنقاذ، وهو يستند في ذلك إلى نصين قانونيين أساسيين هما نص المادة 98 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م، ونص المادة 33 (1) الواردة في الفصل الخامس من الاتفاقية الدولية لسلامة الحياة في البحار لعام 1974م.

المادة 98 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م
(UNCLOS) التي تنص على أن: "تطالب كل دولة ربان السفينة التي ترفع علمها بأن يقوم قدر وسعه دون تعريض السفينة أو طاقمها أو ركابها لخطر جدي، بما يلي:

- (أ) تقديم المساعدة لأي شخص وجد في البحار معرضاً لخطر الضياع؛
- (ب) التوجه بكل ما يمكن من سرعة لإنقاذ أي أشخاص في حالة استغاثة إذا أخطر بحاجتهم إلى المساعدة، وفي حدود ما يكون هذا العمل متوقعاً منه بصورة معقولة".⁽³⁾

وكذلك ألزمت الاتفاقية الدولية لسلامة الحياة في البحار لعام 1974 م في الفصل الخامس المادة 33(1) ربان السفينة المبحرة والتي تستطيع أن تمد يد المساعدة عند استقبال معلومات من أي مصدر بوجود أشخاص مستغيثين في البحر؛ أن يتوجه بأقصى سرعة لنجدتهم، على أن يبلغ خدمة البحث والإنقاذ بذلك، إن أمكن".

¹ - IMO & UNHCR, *Rescue at sea*, op.cit. P 4.

² - UNHCR, *Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea – how best to respond?* Expert Meeting in Djibouti, 8 to 10 November 2011, Summary Conclusions, Division of International Protection, 5 December 2011, P2.

³ - United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, article 98(1).

وبالمثل أشارت الاتفاقية الدولية للإنقاذ المعتمدة من قبل المنظمة البحرية الدولية (IMO) في عام 1989م، إلى هذا الواجب.⁽¹⁾

يتضح من خلال تحليل النصين السابقين أن واجب تقديم المساعدة من قبل ربان السفينة للمحتاجين إليها في محنة بحرية لا يقع على عاتق كل ربان بشكل تلقائي، بل لابد من دولة العلم لذلك البحار أن تكفل سن قوانين مناسبة تقرض مثل هذا الالتزام على ربان السفينة. وعليه لا يمكن الاحتجاج بالقول أن واجب تقديم المساعدة الوارد في اتفاقية (SOLAS) هو التزام تلقائي التنفيذ.⁽²⁾

وتشير عبارة "أي شخص" الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م، إلى اعتماد الاتفاقية على الطابع الشخصي بمفهومه الواسع لمفهوم الإنقاذ. فلم تحدد الاتفاقية صفات معينة للشخص اللازم إنقاذه، بغض النظر عن الجنسية أو الوضع القانوني له. وهذا ما تؤكدته عبارة "الشخص الذي يحتاج إلى المساعدة" الواردة في اتفاقية (SAR) حيث نصت على أن "تشمل فكرة الشخص في حالة الاستغاثة في البحر أيضاً الشخص الذي يحتاج إلى المساعدة والذي وجد ملجأ على ساحل في مكان بعيد داخل منطقة المحيط ولا يمكن الوصول إليه من قبل أي مرفق إنقاذ".⁽³⁾

¹ - تنص المادة 10/ من الاتفاقية الدولية للإنقاذ لعام 1989م، على:

1. كل ربان سفينة، بقدر استطاعته، دون أي خطر جسيم على سفينته والأشخاص الموجودين فيها، بتقديم المساعدة إلى أي شخص في حالة استغاثة في البحر.

2. تعتمد الدول الأطراف التدابير اللازمة لإنقاذ الواجب المنصوص عليه في الفقرة 1.

3. لا يتحمل مالك السفينة أية مسؤولية عن خرق واجبات السيد بموجب الفقرة 1. انظر:

IMO, *The International Convention On Salvage*, 1989, Article 10.

² - Killian S. O'Brien, *Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem*, op.cit. p 721.

³ - SAR Convention, annex, chapter 2, para. 2.1.1.

وبغض النظر عن واقعية العثور على شخص في عرض البحر، فإن الشرط المادي الوحيد الضروري لتحقيق واجب تقديم المساعدة هو وجود استغاثة (محنة) في البحر على ظهر قارب، وهو مصطلح يُعرّف في اتفاقية (SAR) بأنه "موقف يوجد فيه قدر معقول من اليقين بأن سفينة أو شخص مهدد بخطر جسيم ووشيك ويتطلب مساعدة فورية".⁽¹⁾

كما يدعم المصطلح العام "...في البحار" الوارد في المادة 98/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982 مبدأ توسيع النطاق الإقليمي لواجب تقديم المساعدة المترتب على ربان السفينة، فهذا الالتزام ينطبق على حالات الإنقاذ في جميع أنحاء المحيطات والبحار.⁽²⁾

أما ما يخص مصطلحي الإنقاذ والاستغاثة والوارد ذكرهما في الاتفاقيات الثلاث فإن مصطلح "الإنقاذ" يُعرّف بأنه عملية مساعدة واستعادة الأشخاص الذين يستغيثون في البحر، وتوفير الاحتياجات الطبية الأولية لهم، وإيصالهم إلى مكان آمن".⁽³⁾

وبما أن عملية الإنقاذ مرهونة بـ "الاستغاثة أو المحنة"، فإن هذا المصطلح الأخير يُعرّف بأنه "حالة يكون فيها قدر معقول من اليقين من أن شخصاً أو سفينة أو مركبة أخرى مهدد بخطر جسيم ووشيك ويتطلب مساعدة فورية".⁽⁴⁾

¹ - Killian S. O'Brien, **Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem**, op.cit.p 721.

&see: SAR Convention, annex, chapter 1, para. 1.3.11.

² -Violeta Moreno-Lax, **The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia**, The Andrew & Renata Kaldor Centre, Global University, Australia's, May 2017, p 6.

³ - SAR Convention, annex, chapter 1, para. 1.3.2

⁴ - SAR Convention, annex, chapter 1, para. 1.3.13.

يتبن من خلال نصوص الاتفاقيات أن تركيزها ينصب على احتمال الخطر، وليس على الضرر الذي حدث بالفعل أو على وشك أن يحدث.

وعلى هذا النحو يمكن أن يؤدي عدم القدرة على الإبحار في حد ذاته إلى اعتبار السفينة أو المركب في حالة محنة وتتطلب القيام بعمليات البحث والإنقاذ.⁽¹⁾

ثانياً: الخطوات التي يتعين على ربان السفينة أن يتخذها:

يمكن من خلال التحليل والتوضيح السابقين تحديد الخطوات التي يجدر بربان السفينة أن يتخذها عندما يوجّه إليه طلب تقديم المساعدة لإنقاذ أشخاص في عرض البحر. إذ يتعين عليه إن أمكن التوجه إلى الموقع وكذلك:

- 1- تحديد التجهيزات ومعدات الإنقاذ الموجودة في السفينة والتي قد تكون مناسبة لعملية الإنقاذ؛
- 2- تحديد ما إذا كانت عملية الإنقاذ تتطلب ترتيبات خاصة أو تجهيزات أو مساعدة إضافية؛
- 3- تنفيذ أي خطط وإجراءات للحفاظ على سلامة وأمن السفينة وطاقمها؛
- 4- إبلاغ مالك السفينة أو المسؤول عنها والوكيل في ميناء التوقف التالي بعملية الإنقاذ؛
- 5- معاملة الأشخاص الذين تم انقاذهم بطريقة إنسانية، وذلك ضمن الإمكانيات المتوفرة في السفينة.⁽²⁾

¹ - Violeta Moreno-Lax, *The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia*, op.cit . p7.

² - IMO & UNHCR, *Rescue at sea*, op.cit. P 10.

كما يترتب على ربان السفينة عند إنقاذ أشخاص في عرض البحر بناءً على طلب الأشخاص المعرضين لمحنة بحرية، تزويد مركز تنسيق الإنقاذ المسؤول عن منطقة البحث والإنقاذ المعنية بالمعلومات التالية، إن أمكن:

1- تفاصيل حول السفينة التي تقدّم المساعدة بخصوص: اسمها، وعلمها والميناء الذي سُجلت فيه؛ اسم مالکها أو المسؤول عنها وعنوانه والوكيل في الميناء التالي؛ موقع السفينة وسرعتها القصوى وميناء توقفها التالي؛ مستوى السلامة والأمن الحالي، وقدرة تحمل واستيعاب السفينة عند ازدياد عدد الأشخاص على متنها؛

2- تفاصيل عن الأشخاص الذين يتم إنقاذهم بخصوص: العدد الإجمالي لطالبي المساعدة؛ الاسم والجنس والعمر؛ الوضع الصحي والطبي، بما في ذلك الاحتياجات الطبية الخاصة؛

3- الإجراءات التي اتخذها الربان أو التي يعتزم اتخاذها؛

4- ما يراه الربان مناسباً من ترتيبات ومواقع لإنزال ونقل الأشخاص الذين يجري إنقاذهم، علماً أنه لا ينبغي إنزال الأشخاص الذين يتم إنقاذهم أو نقلهم إلى مكان تكون فيه حياتهم أو سلامتهم معرضة للخطر؛

5- أي مساعدة تحتاجها السفينة التي تقدّم المساعدة نتيجة نقص في معدات السفينة ومواصفاتها؛

6- العوامل الخاصة الأخرى المتعلقة بسلامة الإبحار، كالأحوال الجوية السائدة، وما إلى ذلك. (1)

ويترتب على ربان السفينة في حال تبين له أن الأشخاص الذين تم إنقاذهم في البحر هم من طالبي اللجوء أو اللاجئين أو أنهم يخشون الاضطهاد أو سوء المعاملة إذا تم إنزالهم من السفينة في أماكن معينة، أن يبلغ الأشخاص الذين

¹ - IMO & UNHCR, *Rescue at sea*, op.cit. P 11.

يتم إنقاذهم المعنيين بأنه لا يحق له الاستماع إلى طلبات اللجوء أو النظر أو الفصل فيها. (1)

وعلى الرغم من وضوح الأحكام السابقة المتعلقة بواجب تقديم المساعدة من قبل ربانة السفن، إلا أن المدى الكامل لهذا الواجب لا يزال بحاجة إلى مزيد من الاهتمام خصوصاً فيما يتعلق بواجبات نقل الأشخاص طالبي اللجوء الذين تم إنقاذهم إلى مكان آمن.

الفرع الثاني: التزامات دولة الساحل ومراكز تنسيق الإنقاذ التابعة لها:

تخضع مسألة ما إذا كان هناك التزامٌ بالسماح بإنزال الأشخاص الذين تم إنقاذهم من محنة بحرية في مراكز السلامة إلى الموازنة بين مصالح دولة العلم من جهة، والدولة الساحلية من جهة أخرى. وبالنظر إلى أن النزول سيضمن دخول البحر الإقليمي أو حتى المياه الداخلية لدولة ما، فإن الأشخاص المُنفذين سواء كانوا طالبي لجوء أو مهاجرين، سيواجهون قضايا معقدة تتعلق بالسيادة الإقليمية لتلك الدولة.

وعليه؛ فإن أي التزام من دولة العلم بنزول الأشخاص المتضررين الذين تم إنقاذهم في ميناء الاتصال التالي، سيكون عديم الجدوى ما لم يتم ربطه بواجبٍ مقابلٍ من الدولة الساحلية لميناء الاتصال التالي بقبول الأشخاص الذين تم إنقاذهم مؤقتاً في أراضيها. (2)

هذا الواجب حددته عدة اتفاقيات بحرية على رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م، التي: تفرض على كل دولة ساحلية طرف في الاتفاقية أن تعمل على " تشجيع إنشاء وتشغيل جهاز ملائم وفَعَال لأعمال البحث والإنقاذ المتصلة بالسلامة في البحار والمحافظَة عليها، وتتعاون، حيث

¹ - IMO & UNHCR, *Rescue at sea*, op.cit. P 11.

² - Killian S. O'Brien, *Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem*, op.cit.p 723.

تقتضي الظروف ذلك، عن طريق ترتيبات إقليمية متبادلة مع الدول المجاورة تحقيقاً لهذا الغرض".⁽¹⁾

كما ينص حكم مشابه في اتفاقية (SOLAS) لعام 1974م على أنه يترتب على كل حكومة متعاقدة "أن تضمن في نطاق مسؤولياتها اتخاذ الترتيبات الضرورية للاتصال والتنسيق في حالة استغاثة، وكذلك لإنقاذ المستغيثين في البحر بالقرب من سواحلها. ويجب أن تشمل هذه الترتيبات إقامة وتشغيل وصيانة مرافق البحث والإنقاذ التي تُعتبر عمليةً وضروريةً".⁽²⁾

وعلى الرغم من أن الأحكام كانت صريحة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، واتفاقية (SOLAS)، إلا أن اتفاقية (SAR) هي المصدر الرئيسي لالتزامات الدول الساحلية بواجب تقديم المساعدة. حيث كان أحد الأسباب الرئيسية لاعتمادها هو وضع "ترتيبات مناسبة وفعالة لخدمات البحث والإنقاذ".⁽³⁾

فقد نصت اتفاقية (SAR) لعام 1979م التي تلزم الدول الأطراف فيها بأن "تكفل توفير العون لكل المستغيثين في البحر بغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم أو الظروف المحيطة بهم، وتلبية الاحتياجات الأولية الطبية لهم، ونقلهم إلى مكان آمن".⁽⁴⁾

يتضح من النصوص السابقة أن التزامات دولة الساحل لا تقل أهمية عن التزامات دولة علم السفينة فيما يتعلق بعمليات البحث والإنقاذ، فالنطاق الجغرافي لالتزامات الدولة الساحلية بإنقاذ الأشخاص الذين يعيشون في محنة

¹ - (UNCLOS) convention, article 98 (2).

² - (SOLAS) convention, **CHAPTER V**, 7 Search and rescue services.

³ - (SAR) Convention Preamble para 1.

⁴ - (SAR) Convention, annex, chapter 1, para. 1.3.2

في البحر يعتمد إلى حدٍ كبيرٍ على إنشاء مناطق البحث والإنقاذ البحرية التي تخضع لتقدير الدول الساحلية. (1)

كما يفهم ضمناً أن واجب تقديم المساعدة ينطبق على أعالي البحار، ذلك أن الحكم الخاص بالتزامات الدولة الساحلية الواردة في الفقرة الثانية من المادة 98/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار موجود في الجزء السابع من الاتفاقية الذي يتناول أعالي البحار. ويدعم هذا الاستنتاج المادة 98/ الفقرة (1/ أ) من الاتفاقية ذاتها التي ذكرت عبارة "في أي مكان في المحيطات". (2)

كما تبدو قابلية تطبيق هذا الالتزام على المنطقة الاقتصادية الخالصة، لأن المادة 58 (2) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار توسع صراحةً نطاق تطبيق الأحكام في أعالي البحار على المنطقة الاقتصادية الخالصة بقدر ما لا تتعارض مع الأحكام المحددة لذلك. (3)

لكن المادة 58 (2) لم تنص على حكمٍ مماثلٍ فيما يتعلق بتطبيق واجب تقديم المساعدة في البحر الإقليمي، لذلك ثار تساؤلٌ عما إذا كان هناك واجب لتقديم المساعدة في البحر الإقليمي. ويبدو أن الرأي الأرجح هو تأكيد هذا الالتزام حتى في البحر الإقليمي، وذلك لأن القانون الدولي العرفي البحري قد نص عليه. فضلاً عن أن الإمعان في المادة 98 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، يُظهر هذا الالتزام، حيث يبدو مبرراً من خلال النص والسياق

¹ - Martin Ratcovich, **International Law and the Rescue of Refugees at Sea**, Doctoral Thesis in Public International Law at Stockholm University, Sweden 2019, p96.

²- Martin Ratcovich, **International Law and the Rescue of Refugees at Sea**, p 84.

³ - تنص الفقرة (2) من المادة 58/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على " تنطبق المواد 88- 115 وغيرها من قواعد القانون الدولي ذات الصلة على المنطقة الاقتصادية الخالصة بقدر ما لا تتعارض مع [الجزء الخامس]. انظر:

والموضوع والهدف من المادة بالرغم من أنها لا تشير صراحة إلى البحر الإقليمي. فالمادة 98 (1) لم تتضمن الإشارة إلى أي منطقة بحرية معينة بذاتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن عبارة "أي شخص وجد في البحر في خطر الضياع" تشير إلى تفسير واسع النطاق جغرافياً ليشمل إنقاذ أي شخص في أي منطقة بحرية كانت. (1)

ومما يؤكد الحجج السابقة عند دراسة النطاق الجغرافي لواجب تقديم المساعدة، أن كل من اتفاقية (SOLAS) واتفاقية (SAR) يفرضان التزامات لتقديم المساعدة داخل البحر الإقليمي. (2)

بعبارة أخرى؛ يمكن القول أن جميع الدول ساحلية مسؤولة عن إنقاذ الأشخاص حول سواحلها بما في ذلك بحرهم الإقليمي والمنطقة الاقتصادية الخالصة وفي أعالي البحار، ناهيك عن أن مثل هذا الالتزام لا يثير أي تساؤل بخصوص دولة العلم.

كما يمكن أن نستنتج من خلال تحليل نص المادة 98/فقرة (2) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م، أن استخدام الاتفاقية لعبارة

¹ - Irini Papanicolopulu, **The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview**, International REVIEW of the Red Cross (2016), 98 (2), 491–514. War and security at sea, 2017.p 495. & see: Martin Ratcovich, **International Law and the Rescue of Refugees at Sea**, op.cit .p 84.

² - ينص الملحق رقم 1 من (1) من اتفاقية (SOLAS) على ما يلي: "ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك، ينطبق هذا الفصل على جميع السفن في جميع الرحلات باستثناء [السفن الحكومية]؛ والسفن التي تبحر فقط في البحيرات العظمى لأمريكا الشمالية.

في حين لا تشير الفقرة 2.1 من ملحق اتفاقية (SAR) إلى أي قيود جغرافية عندما تنص على ما يلي: "عند تلقي معلومات تفيد بأن أي شخص يكون، أو يبدو أنه، في حالة استغاثة في عرض البحر، تتخذ السلطات المسؤولة في أي طرف خطوات عاجلة لضمان اتخاذ الإجراءات اللازمة ل يتم تقديم المساعدة.

"تشجيع" ... لخدمة البحث والإنقاذ المناسبة والفعالة"، بدلاً من عبارة "توفير" يعطي هامشاً للقول بأن الدول الساحلية ليست مسؤولة بشكل مباشر عن القيام بعمليات البحث والإنقاذ البحرية، بل تستطيع أن تسند عملية وخدمات البحث والإنقاذ إلى أجهزة أخرى تقوم بتلك المهمة بدلاً عنها. (1)

وعليه يعد التزام ربان السفينة بواجب إيصال الأشخاص المنقذين من طالبي اللجوء والمهاجرين في محنة بحرية إلى مكان آمن، التزاماً مشتركاً بين دولة السفينة التي تحمل علمها وكذلك الدولة الساحلية وبشكل خاص دولة ميناء الاتصال التالي للسفينة. وهذا الالتزام نابغ أيضاً من اتفاقية (SAR) التي عرفت الإنقاذ - كما أشرنا إليه آنفاً - بأنه عملية مساعدة واستعادة الأشخاص الذين يستغيثون في البحر، وتوفير الاحتياجات الطبية الأولية لهم، وإيصالهم إلى مكان آمن". (2)

وعلى الرغم من أن اتفاقية (SAR) لم تقم بتحديد معنى "مكان آمن" إلا أن العرف البحري الدولي يبين أن هذا المصطلح يشير إلى ميناء الوصول التالي للسفينة وفق ما أشارت إليه اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين (EXCOM). (3)

¹ - كما هو الحال في الدول الأوروبية التي أسندت تلك المهمة للوكالة الأوروبية لإدارة التعاون التشغيلي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (Frontex). للمزيد انظر:

Michael O'Flaherty, **Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management**, op.cit p33.

² - SAR Convention, annex, chapter 1, para. 1.3.2.

³ - UNHCR, Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, 1975-2009 (Conclusion No. 1 – 109), **No. 23 (XXXII) PROBLEMS RELATED TO THE RESCUE OF ASYLUM-SEEKERS IN DISTRESS AT SEA* (1981)**, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection Services, December 2009, p 31.

بيد أن المبادئ التوجيهية للمنظمة البحرية الدولية (IMO) عرفت مكان الأمان بأنه " المكان الذي تعتبر فيه عمليات الإنقاذ قد انتهت، والمكان الذي لم تعد فيه حياة الناجين مهددة بالخطر، وحيث يمكن تلبية احتياجاتهم الإنسانية الأساسية، والمكان الذي يمكن من خلاله إجراء ترتيبات النقل للوجهة التالية أو الأخيرة للناجين".⁽¹⁾

ويتضح من التعريف السابق أنه من المتصور أن السفينة قد تكون هي نفسها بمثابة مكان آمن، أو أن تدخل بدلاً من ذلك في مكان آمن حيث يمكن للأشخاص الذين كانوا على متنها أن يتلقوا العناية والرعاية الطبية التي تعتبر ضرورية، وتوفير ما يحتاجون إليه من أمور أخرى دون الاضطرار فعلياً إلى النزول من السفينة.⁽²⁾

ومع ذلك، ذكرت لجنة السلامة البحرية التابعة للمنظمة البحرية الدولية أنه حتى في الحالات التي تكون فيها السفينة "قادرة على استيعاب الناجين بأمان -وقد تعمل كمكان مؤقت للسلامة- فإنه ينبغي إعفاؤها من هذه المسؤولية بمجرد أن تكون هناك ترتيبات بديلة متوفرة".⁽³⁾

وبالرغم من أن عملية إيصال المُنقذين إلى مكان آمن قد تبدو مرهقة، إلا أن الواجب الذي يقع على عاتق دولة العلم ينبغي ألا يكون على ذات المستوى الذي يقع الدولة الساحلية التي يجب عليها إنزال المُنقذين إلى بر الأمان.

¹ - IMO, **Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea**, ANNEX 34, RESOLUTION MSC.167 (78), (adopted on 20 May 2004), para 6.12.

² - Killian S. O'Brien, **Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem**, op.cit.p 722.

³ - IMO, **Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea**, op.cit, para 6.13.

ونتيجةً لعدم وجود نصٍ قانونيٍّ صريحٍ في الاتفاقيات البحرية يلزم الدولة الساحلية بواجب إنزال المُنقذين، فمن الممكن الاستناد إلى أحد النهجين التاليين لإلزام الدولة الساحلية بهذا الواجب وهي:

النهج الأول: النظر بشكل شامل لمفهوم "الإنقاذ" بوصفه فعلاً موحداً يبدأ بالتصرف المادي المتمثل في إبعاد الأشخاص من مياه البحار أو من سفينة في حالة استغاثة، ويمتد إلى الوقت الذي دخل فيه هؤلاء الأشخاص مكاناً للسلامة ونزلهم من سفينة الإنقاذ. (1)

ويدعم هذه الحجة النهج العملي الذي دعت إليه اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين (EXCOM) حيث أنها "شددت على أهمية قيام الدول الساحلية ودول العلم وبلدان إعادة التوطين والمجتمع الدولي ككل باتخاذ الخطوات المناسبة لتيسير الوفاء بهذا الالتزام بمختلف جوانبه"، واعتبرت اللجنة أن حل المشاكل المرتبطة بإنقاذ طالبي اللجوء في البحر لا ينبغي السعي إليه فقط في سياق القواعد القانونية ولكن أيضاً من خلال ترتيبات عملية تهدف إلى إزالة الصعوبات التي تمت مواجهتها. (2)

علاوة على ذلك، فإن هذه النظرة الشاملة تخدم الهدف الإنساني والغرض من المادة 98 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار والمعايير ذات الصلة في اتفاقيتي (SOLAS) و (SAR) التي تستند إلى فهمٍ واسعٍ لمعيار "المكان الآمن" الذي لا يمكن اعتباره قد تم الوفاء به على نحو سليم إذا كان من المقرر الإبقاء على الأشخاص الذين تم إنقاذهم على متن سفينة الإنقاذ إلى

¹ - Killian S. O'Brien, **Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem**, op.cit.p 724.

² - UNHCR, Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, 1975-2009 (Conclusion No. 1 – 109), **No. 26 (XXXIII) Report of The Working Group on Problems Related To The Rescue of Asylum –Seekers in Distress at Sea* (1982)**, op.cit. para (c)& (d) p 34.

أجل غير مسمى. إلا أن هذا النهج يهمل الطابع غير الإلزامي الذي تشير إلى أن اللغة المستخدمة فيما يتعلق بعملية وتفسير عبارة "الإنقاذ".⁽¹⁾

النهج الثاني: يرى أن الافتراض الذي يقضي بالنزول في ميناء الاتصال التالي للسفينة قد تطور في الآونة الأخيرة، الأمر الذي يجبر ويلزم الدول الساحلية على قبول هبوط الأشخاص الذين أنقذوا في البحر، ما لم تكن هناك أسباب مقنعة للنظام العام تحظر تطبيق هذا افتراض.⁽²⁾

ويدعم هذا النهج التصريحات التي أصدرتها لجنة السلامة البحرية (MSC) التابعة للمنظمة البحرية الدولية (IMO) عقب التعديلات عام 2004 على اتفاقيتي (SOLAS) و (SAR) توفر بعض الأدلة على هذا التطور،⁽³⁾ حيث أوضحت اللجنة أنه يتعين على الحكومات التنسيق والتعاون فيما بينها لضمان إعفاء ربانة السفن الذين يقدمون المساعدة للأشخاص المستغيثين في البحر من واجباتهم، كما يتعين على الأطراف المتعاقدة ترتيب الإنزال من السفينة في أقرب وقت ممكن عملياً.⁽⁴⁾

كما يدعم هذا النهج أيضاً بيان الفريق العامل التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المعني بمسألة إنقاذ طالبي اللجوء في البحر عندما ذكر أن "حكومات الدول الساحلية المعنية وافقت على أن طالبي اللجوء الذين يتم إنقاذهم في عرض البحر ينبغي أن ينزلوا عادةً في ميناء الاتصال التالي،

¹ - Killian S. O'Brien, *Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem*, op.cit.p 725.

² - Ibid.

³ - Ibid.

⁴ - IMO & UNHCR, *Rescue at sea*, op.cit. P 6.

شريطة أن يتم تحديد الميناء الذي يتم طلب النزول فيه ضمن سياق الأعمال المعتادة للسفينة".⁽¹⁾

وتبدو قراءة تلك التصريحات للوهلة الأولى واعدة - على حد تعبير بعض الشراح - إلا أن اللغة الضعيفة لها في عبارة "ينبغي" تظهر بوضوح أن الالتزام بواجب الإنزال يعود إلى تقدير الدولة الساحلية، سيما وأنه لا يوجد أي أساس لهذا الافتراض في قانون المعاهدات البحرية الدولية.⁽²⁾

يتبين من خلال ما تقدم أن عملية الإنقاذ تتم عندما يتم التواصل مع أول مركز من مراكز تنسيق الإنقاذ، الذي يتعين عليه أن يباشر العمل فوراً على إحالة المسألة إلى مركز تنسيق الإنقاذ في المنطقة التي يتم فيها تقديم المساعدة.⁽³⁾

وعندما يتم تبليغ مركز تنسيق الإنقاذ المسؤول عن منطقة البحث والإنقاذ التي تبرز فيها الحاجة إلى المساعدة، ينبغي على هذا المركز أن يتولى فوراً مسؤولية تنسيق جهود الإنقاذ، نظراً إلى أن المسؤوليات الخاصة باتخاذ التدابير الهادفة إلى توفير مكان آمن للأشخاص الذين يتم إنقاذهم، تقع أولاً على عاتق الحكومة المسؤولة عن تلك المنطقة، أي الدولة الساحلية. أما مركز تنسيق الإنقاذ الأول فيكون مسؤولاً عن تنسيق الوضع إلى أن يتولى مركز تنسيق الإنقاذ المسؤول أو سلطة معنية أخرى المسؤولية.⁽⁴⁾

¹ - UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Preliminary Report on Suggestions Retained by the Working Group of Government Representatives on the Question of Rescue of Asylum-Seekers at Sea, 1 October 1982, EC/SCP/24, available at:

<https://www.refworld.org/docid/3ae68cbe1c.html>. (تمت الزيارة في 11 شباط 2019).

² - Killian S. O'Brien, **Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem**, op.cit.p 725.

³ - IMO & UNHCR, **Rescue at sea**, op.cit. P 13.

⁴ - Ibid.

وإذا ما تبين أن من بين الأشخاص المُنتقذين طالبي لجوء أو لاجئين، فلا بد من إيلائهم اهتماماً وعناية خاصةً من أجل ضمان ألا تؤدي ترتيبات إنزالهم إلى عودتهم إلى مكان يتعرضون فيه لخطر الاضطهاد أو سوء المعاملة؛ وضمن ألا يتم تبادل المعلومات الشخصية المتعلقة بطالبي اللجوء أو اللاجئين المحتملين مع سلطات بلد المنشأ أو أي بلد فروا منه ويدعون أنهم معرضون فيه للأذى، أو مع أشخاص قد يفصحون عن هذه المعلومات لسلطات تلك البلدان. (1)

المطلب الثاني

تمييز تهريب المهاجرين عن طالبي اللجوء في البحار

مما لا لبس فيه أن طلب اللجوء لا يعد جريمة يعاقب عليها القانون الدولي وفق ما كرسته الاتفاقيات الدولية الخاصة بهذا الشأن، وفي مقدمتها اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، فضلاً عن الاتفاقيات الدولية البحرية في الجانب الذي يخص حماية طالبي اللجوء. بل إننا نجد أن تلك الاتفاقيات تضع ضمانات توجب معاملة طالبي اللجوء معاملة متميزة عن غيرهم من الأشخاص الذين يعبرون الحدود الخارجية لدولة ما.

لذا كان لزاماً أن نسلط الضوء على مسألة مهمة في القانون الدولي وهي مسألة تهريب المهاجرين غير الشرعيين. فقد تنبه المجتمع الدولي إلى أن هناك جريمة منظمة عبر الوطنية (2) لا بد من مكافحتها، تمثل فيها جريمة تهريب

¹ - IMO & UNHCR, *Rescue at sea*, op.cit. P 15.

² - عرفت الفقرة (أ) من المادة 2/ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية الجريمة المنظمة أنها: " جماعة ذات بناء هيكلي تتكون من ثلاث أشخاص فأكثر، وتدوم لفترة من الزمن لارتكاب جريمة أو أكثر من الجرائم الجسيمة أو الجرائم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية للحصول بشكل مباشر أو غير مباشر على مزايا مالية أو أية منفعة مادية أخرى".

المهاجرين جانباً مهماً. حيث تعد طبيعة هذه الجريمة في البحر - فضلاً عن البر والجو - نوعاً ناجحاً من الجريمة يدر أرباحاً عاليةً للمهريين، في حين يتحمل فيها المهاجر كل المخاطر.

والواقع أن تهريب المهاجرين عن طريق البحر يمكن أن يُفهم على أنه عمل تجاريّ إجراميّ، يدار بطريقة تنافسية بصفته هذه. وبشكل عام لا يتم التهريب عن طريق البحر وفق تنظيمات هرمية، بل جماعات إجرامية مرنة، تعمل على أساس ترتيبات تعاقدية متكررة، أو أفراد يعملون على نفس هذا الأساس.

انطلاقاً من هذا الأمر، سنحاول التعريف بدور بروتوكول تهريب المهاجرين المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في التعامل مع تلك الجريمة وسبل مكافحتها والقضاء عليها في الفرعين التاليين بحول الله.

الفرع الأول: ماهية جريمة تهريب المهاجرين عن طريق البحر والتعريف بها

تعد جريمة تهريب المهاجرين عن طريق البحر جزء من عملية تهريب تنطوي في كثير من الأحيان على تنقلات برية و/أو جوية. لذا فإن العملية المعقّدة لشبكات تهريب المهاجرين الإجرامية وطريقة عملها تعني أن المهريين الذين يستخدمون الدروب البحرية لا يمكن التعرف عليهم بمجرد البحث في البحر، بل لابد من تتبّع الشبكة الإجرامية العابرة للحدود الوطنية نفسها ابتداءً من مركب التهريب، مروراً بساحل المغادرة، وانتهاءً من نقطة الانطلاق في بلدان العبور وبلدان المنشأ.⁽¹⁾

¹ - UNODC, Issue Paper: Smuggling of Migrants by Sea, U N, 2011, p 9.

إنَّ الطبيعة الخاصة لرحلة التهريب في البحر أدت إلى وجود جزء خاص بشأن هذه القضية في بروتوكول تهريب المهاجرين المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.⁽¹⁾

لذا تُعرّف المادة الثالثة من بروتوكول تهريب المهاجرين "التهريب" على أنه: "تدبير الدخول غير المشروع لشخص ما إلى دولة طرف، لا يعد ذلك الشخص من رعاياها من أجل الحصول، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو مادية أخرى".⁽²⁾

كما يُعرّف مصطلح "الدخول غير المشروع" على أنه "عبور الحدود دون الامتثال للمتطلبات الضرورية للدخول القانوني إلى الدولة المستقبلة".⁽³⁾

يترتب على ذلك، أن جميع الأعمال التي تمكّن أو تسهّل أو تؤمّن الهجرة غير الشرعية تشكل تهريباً للمهاجرين شريطة أن يكون الهدف منها ربحاً سواء أكان مادياً أو مالياً.

وبتحليل نصوص البروتوكول نجد أنه ينطوي على أحكام رئيسية تتمثل أهمها في تجريم فعل تهريب المهاجرين؛ وأحكام أخرى تتعلق بحماية ومساعدة المهاجرين المهربين؛ فضلاً عن التدابير القانونية لمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البحر.

حيث تقضي المادة السادسة من بروتوكول تهريب المهاجرين بتجريم هذا السلوك، ونصت على أنه يجب على الدول الأطراف أن تعتمد تدابير تشريعية

¹ - بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو اعتمد مكملاً لاتفاقية مناهضة الجريمة المنظمة عبر الوطنية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 25/55 المؤرخ في 15 تشرين الثاني/نوفمبر عام 2000. ودخل البروتوكول حيز التنفيذ في 28 كانون الثاني/يناير عام 2004.

² - Smuggling of Migrants Protocol art 3(a).

³ - Smuggling of Migrants Protocol art 3(b).

لتجريم الأفعال المرتكبة عمداً بهدف الحصول، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو مادية أخرى وهذه الأفعال هي:

- 1- تهريب المهاجرين؛
- 2- القيام بإعداد وثيقة سفر أو هوية مزورة، أو القيام بأي تدبير من هذا القبيل بهدف تسهيل تهريب المهاجرين؛
- 3- تمكين شخص ليس مواطناً أو مقيماً إقامة دائماً في الدولة المعنية من البقاء دون التقيد بالشروط اللازمة للبقاء المشروع في تلك الدولة. (1)

من هنا نستطيع أن نستنبط تعريف الهجرة غير الشرعية بأنها: " الانتقال من دولة إلى أخرى دون تأشيرة صالحة، أو تصريح بالإقامة سابق أو لاحق للعيش أو البقاء فيها بطريقة غير مشروعة أو قانونية.

وقد تشمل مجموعات الأفراد الذين يتم إنقاذهم في البحر الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تهريب المهاجرين. ففي حين يحتفظ هؤلاء المشتبه بهم بوضعهم كناجين، فإنه يحق لهم النزول في مكان آمن، وعليه يجب معاملتهم بطريقة حذرة لا تمنع من إجراء مزيد من التحقيقات في نشاطهم الإجرامي المشتبه به. (2)

فعلى الرغم من أن البروتوكول لا يلزم الدول الأطراف فيه صراحة بالتحقيق مع الأشخاص المشتبه في تهريبهم للمهاجرين ومقاضاتهم، إلا أن هذا الالتزام يبدو ضمناً بوجوب تجريم تهريب المهاجرين. (3)

¹ - Smuggling of Migrants Protocol art 6 (1) a-b.

² - Martin Ratcovich, **International Law and the Rescue of Refugees at Sea**, op.cit .p 198.

³ - تنص المادة 11/ من بروتوكول تهريب المهاجرين على أن: "

1- دون الإخلال بالتعهدات الدولية فيما يتعلق بحرية حركة الناس، تعزز الدول الأطراف الضوابط الحدودية إلى أقصى حد ممكن، بقدر ما يكون ذلك ضرورياً لمنع وكشف تهريب المهاجرين.

كما أولى بروتوكول تهريب المهاجرين اهتماماً خاصاً بحماية ومساعدة المهاجرين المهربين، حيث نصت المادة الخامسة على أن المهاجرين لا يخضعون للمحاكمة الجنائية بموجب هذا البروتوكول لكونهم موضوع "تهريب المهاجرين".⁽¹⁾ علاوة على ذلك، فإن المادة 16 (1) تتطلب من الدول الأطراف اتخاذ جميع التدابير المناسبة ... للحفاظ على حقوق " المهاجرين المهربين" وحمايتهم على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي، لا سيما الحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.⁽²⁾

كما تلتزم الدول الأطراف بتوفير الحماية المناسبة للمهاجرين من العنف الذي قد يلحق بهم بسبب كونهم هدفاً لتهريب المهاجرين، بالإضافة إلى "تقديم المساعدة المناسبة إلى أولئك الذين تتعرض حياتهم أو سلامتهم للخطر بسبب كونها موضوع تهريب المهاجرين".⁽³⁾

وعليه فإنه يحق للمهاجرين المهربين الذين يتم إنقاذهم في البحر، كغيرهم من الأشخاص الذين يتم إنقاذهم في البحر كطالبي اللجوء، الوصول إلى مكان النزول، وأن يكون هذا المكان آمناً وفقاً لأحكام اتفاقية (SOLAS) واتفاقية (SAR) -كما أوضحناه آنفاً- ووفقاً للمادة 5/من بروتوكول تهريب المهاجرين التي تحميهم من أن يكونوا عرضة للمحاكمة الجنائية بسبب حقيقة أنهم يكونون موضوعاً للتهريب.

2- تعتمد كل دولة طرف تدابير تشريعية أو تدابير أخرى مناسبة لكي تمنع إلى أقصى حد ممكن استخدام وسائل النقل التي يشغلها الناقلون التجاريون بارتكاب الفعل المجرم وفقاً للفقرة (أ) من المادة السادسة من هذا البروتوكول .

¹ - Smuggling of Migrants Protocol art 6.

² - Smuggling of Migrants Protocol art 16 (1).

³ - Smuggling of Migrants Protocol art 16 (2) & (3).

إن إقدام أي دولة طرف في البروتوكول على تسليم المهاجرين المهربين الذين يتم إنقاذهم في البحر إلى أماكن قد تصل فيها معاملتهم المحتملة إلى درجة العقاب، كاحتجازهم في أماكن لمدة غير محدودة يجعل هذا الحجز أشبه بالسجن للمجرمين، لا يعد عملاً قانونياً ويخالف الالتزامات التي رتبها بروتوكول تهريب المهاجرين على الدول الأطراف. (1)

يتضح مما تقدم أن الالتزامات المتعلقة بحماية ومساعدة المهاجرين المهربين بموجب البروتوكول تنشئ ضمانات إضافية لحماية للمهاجرين المهربين الذين يتم إنقاذهم في البحر. وبالتالي تكمن أهمية البروتوكول في أنها لا تقتصر على الاهتمام بإنفاذ القانون بل تمتد أيضاً إلى الاهتمام بحماية ومساعدة المهاجرين المهربين، وهذا يعكس الأهداف المتعددة للبروتوكول في أحكام منطوقه. (2)

الفرع الثاني: تدابير مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البحر

يستخدم المهربون طريقتان عند اقتراب المراكب من السواحل المقصودة، تهدف إحداها إلى الوصول إلى اليابسة بتحاشي الكشف عنها من قبل السلطات، في حين تهدف الأخرى إلى أن يتم الكشف عنها واعتراض سبيلها من قبل السلطات داخل البحر الإقليمي للبلدان الساحلية المقصودة. وفي كلتا الحالتين فإن عملية الكشف عن مراكب التهريب في البحر تشكل تحدياً رئيسياً للدول الساحلية التي قد تكون مواردها محدودة ومناطق البحث والإنقاذ التي تتولى المسؤولية عنها كبيرة. (3)

¹ - Martin Ratcovich, **International Law and the Rescue of Refugees at Sea**, op.cit .p 202 .

² - Ibid.

³ - UNODC, **Issue Paper: Smuggling of Migrants by Sea**, op. cit . p7.

يكون التحدي الرئيسي في حال كشف المراكب هو تحقيق التوازن بين الأهداف والتزامات القانون الدولي، بما يشمل بروتوكول تهريب المهاجرين. فالمهريون عادة ما يكونون على إطلاع كبير على التزامات الحماية الواقعة على عاتق الدول، ويعملون على استغلالها، فيوجهون تعليمات للمهاجرين بشأن ما يجب عليهم القيام به - عندما يتم اعتراض سبيل المراكب - لزيادة فرصهم في التمكن من الدخول والبقاء في بلدان المقصد. على سبيل المثال، واجهت المسؤولين حالات عن اعتراض سبيل المراكب في عرض البحر قام فيها أناس بتخريب مراكبهم بأنفسهم لإجبار السلطات على تنفيذ عمليات الإنقاذ.⁽¹⁾

وقد تنبه المجتمع الدولي إلى تلك الظاهرة، واعتمد تدابير قانونية لمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البحر في بروتوكول تهريب المهاجرين.

حيث توفر المواد من 7/ إلى 9/ من بروتوكول تهريب المهاجرين خطة تنفيذية للتعامل مع تهريب المهاجرين عن طريق البحر. وتتناول سبل التعاون وإجراءات مكافحة تهريب المهاجرين وأساليب حمايتهم. فالدول الأطراف ملزمة بالتعاون "إلى أقصى حد ممكن لمنع وقمع تهريب المهاجرين عن طريق البحر وفقاً للقانون الدولي للبحار".⁽²⁾

تشير عبارة "وفقاً للقانون الدولي للبحار" إلى الاعتراف الصريح بالطابع الشخصي للقانون الدولي للبحار، مما يعني - ضمناً - أن بروتوكول تهريب المهاجرين لا يتجاوزه، ولكن يجب تطبيقه بما يسد الثغرات في القانون الدولي للبحار.⁽³⁾

¹ - UNODC, Issue Paper: Smuggling of Migrants by Sea, op. cit . p7.

² - Smuggling of Migrants Protocol art 7.

³ - Martin Ratcovich, International Law and the Rescue of Refugees at Sea, op.cit .p 199.

بناءً عليه، فإن المادة 8 (1) من البروتوكول تخول الدولة الطرف طلب مساعدة الدول الأطراف الأخرى في قمع استخدام السفن التي تحمل جنسيتها لغرض تهريب المهاجرين. وبالتالي فإن الدول الأطراف المطلوب منها ذلك ملزمة بتقديم مثل هذه المساعدة إلى أقصى حد ممكن في حدود إمكانياتها. (1)

بينما تتناول الفقرة (2) من المادة 8/ البروتوكول طلبات الحصول على موافقة دولة العلم، حيث يجوز لدولة طرف لديها "أسباب معقولة للاشتباه في أن سفينة تمارس حرية الملاحة ... تعمل في تهريب المهاجرين" أن تبلغ دولة العلم وتطلب تصريحها باتخاذ التدابير المناسبة، وقد تشمل هذه التدابير اعتقال السفينة؛ السماح بتفتيشها؛ وإذا ما تم العثور على أدلة بأن السفينة تعمل على تهريب المهاجرين فلها أن تتخذ التدابير المناسبة إزاء السفينة وما تحمله على متنها من أشخاص وبضائع، ومن المحتمل أن تستلزم تلك التدابير في بعض الحالات احتجاز السفينة واعتقال أي شخص من على ظهرها". (2)

ولا يشترط البروتوكول صراحة على دولة العلم أن تسمح بمثل هذه التدابير، إلا أنه ينص في ذات الوقت على أن لها أن " تُرخص للدولة الطالبة هذا التدبير". (3)

كما نصت الفقرة (5) من المادة 8/ من البروتوكول على تدبير مهم، وهو أن دولة علم السفينة تستطيع أن تشترط على الدولة الطالبة بتفتيش السفينة أن تحصل منها على إذن سابق، وقد يكون هذا الإذن مرهوناً بشروط أخرى، بما في ذلك الشروط المتعلقة بالمسؤولية ومدى ما سيتخذ من تدابير فعلية، كما أنه يجوز للدولة الطرف في البروتوكول التي تطلب تفتيش السفينة أن تتخذ

¹ - Smuggling of Migrants Protocol art 8(1).

² -Smuggling of Migrants Protocol art 8(2). & Martin Ratcovich, **International Law and the Rescue of Refugees at Sea**, op.cit .p 199.

³ - Ibid.

التدابير الضرورية دون الحصول على إذن من دولة العلم وذلك من أجل إزالة خطر وشيك على حياة الأشخاص أو في حالة اتخاذ التدابير المنبثقة من اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تتصل بالموضوع. (1)

كما ألزمت الفقرة (6) من المادة 8/ الدول الأطراف بتعيين سلطة مسؤولة عن تلقي طلبات الدول الأطراف الأخرى والرد عليها، ويتعين عليها أن تخطر الدول الأطراف الأخرى بذلك التعيين. (2)

بناءً عليه ينبغي على الحكومات المستجيبة لذلك، النظر في توفير معلومات الاتصال الضرورية كالعناوين، أرقام الهواتف والفاكس، ساعات العمل، اللغة التي يستخدمها في معالجة الطلبات. (3)

ويجب على الدول الأطراف عند تحديد المكان المناسب لسلطتها المعنية، النظر في عدة عوامل من بينها: تيسير الوصول إلى سجل الشحن الوطني بغية تأكيد التسجيل، تيسير التنسيق مع الوكالات الداخلية الأخرى، بما فيها السلطات المعنية بإنفاذ القانون البحري ووضع ترتيبات لإدارة الأعمال على مدار الساعة طوال اليوم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن على السلطة التي يتم تعيينها أن تكون مسؤولة أيضاً عن الطلبات المرسلة إلى دول أطراف أخرى، وأن تكون قادرة على تلقي طلبات من السلطات الداخلية المتمثلة في الجمارك، الشرطة، وكالات إنفاذ القانون الأخرى وأن تكون في وضع يمكنها من المشاركة في الإرسال إلى دول أجنبية. (4)

¹ - Smuggling of Migrants Protocol art 8(5).

² - Smuggling of Migrants Protocol art 8(6).

³ - الدليل التشريعي لتنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، الجزء الثالث، ص 387.

⁴ - المرجع سابق.

ونظراً للمخاطر والمصاعب المرتبطة بتوقيف السفينة وتفتيشها في البحر، فإنه يتعين على الهيئات التشريعية حصر ممارسة صلاحية التفتيش المخولة بموجب البروتوكول في عدد صغير من المسؤولين أو الضباط الذين يتمتعون بالتدريب اللازم والكفاءة والمعدات اللازمة.⁽¹⁾

التدبير الأخير الذي نص عليه البروتوكول في الفقرة (7) من المادة /8/ خاص بالسفن التي لا جنسية لها، حيث يجوز للدول الأطراف اعتلاء وتفتيش مثل هذه السفن المشتبه بها بأنها متورطة في تهريب المهاجرين، وإذا ما تم العثور على أدلة تؤكد ذلك فإن للدولة اتخاذ "التدابير المناسبة وفقاً للقانون المحلي والدولي ذي الصلة".⁽²⁾

ويقتضي اتخاذ التدابير في البحر أن تقوم به سفن حربية، طائرات عسكرية أو سفن أو طائرات أخرى، بما فيها سفن الجمارك وحفر السواحل والشرطة، ولا بد أن تحمل علامات واضحة تدل على أنها مخولة لخدمة حكومية ومأذون لها القيام بذلك، ويظهر ذلك عن طريق مجموعة من العلامات المادية ولون السفينة والأعلام الرسمية، وغيرها.⁽³⁾

يجب على السفن المأذون لها القيام باتخاذ التدابير المناسبة ضد السفن المشتبه في ضلوعها في تهريب المهاجرين أن تحرص على ما يلي:

1- سلامة الأشخاص المتواجدين على متن السفينة ومعاملتهم معاملة إنسانية؛ حيث يرتبط هذا الالتزام بالمواقف التي تتعرض لها السفن في البحار باعتبار ذلك جزء من التدابير المتخذة لقمع تهريب المهاجرين،

¹ - الدليل التشريعي لتنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين، مرجع سابق، ص 388.

² - Smuggling of Migrants Protocol art 8(7).

³ - القانون النموذجي لمكافحة تهريب المهاجرين، منشورات الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، نيويورك، 2010، ص 92-93.

حيث يجب ضمان السلامة البدنية لجميع الأشخاص بما فيهم المهاجرين المهربين الموجودين على متن أي سفينة وعدم تعريضهم للأذى، سواء من قبل الجماعات الإجرامية المنظمة، أو من خطر الغرق في البحار.

2- الحرص على ضرورة عدم تعريض أمن السفينة أو حمولتها للخطر؛
3- الحرص على عدم المساس بالمصالح التجارية أو القانونية لدولة العلم أو أية دولة أخرى ذات مصلحة؛

4- أن تكون التدابير المتخذة بشأن السفينة سليمة من الناحية البيئية، وهذا لغرض حماية البيئة البحرية من التلوث الناتج عن استخدام السفن غير الصالحة للملاحة البحرية. (1)

وهناك ضمانات أخرى للدول الأطراف إلى جانب الضمانات المتعلقة بحقوق الأشخاص المتواجدين على متن السفينة المشتبه بها، فالمقصود بعبارة "عدم المساس بمصالحها وحقوقها النابعة من سيادتها على سفنها"، أنه عند اتخاذ أحد التدابير المذكورة سابقاً، يجب التقيد بضرورة عدم الإخلال أو المساس بحقوق الدولة المشاطئة، والتزاماتها وممارستها لولايتها القضائية وفقاً للقانون الدولي، وصلاحيات دولة العلم في ممارسة الولاية القضائية والسيطرة على الشؤون الإدارية والاجتماعية المتعلقة بالسفينة. (2)

ولكن قد تُرتكب أخطاء عند اتخاذ التدابير ضد السفن الضالعة في تهريب المهاجرين من طرف الموظفين المفوضين قد تُلحق أضراراً وخسائر تستحق التعويض، وهذا يكون عندما يثبت أن أسباب التدابير المتخذة لا أساس لها، أو لا يكون قد صدر عن السفينة أو أي شخص على متن السفينة أي فعل يسوغ اتخاذ مثل تلك التدابير. (3)

¹ - Smuggling of Migrants Protocol art 9(1).

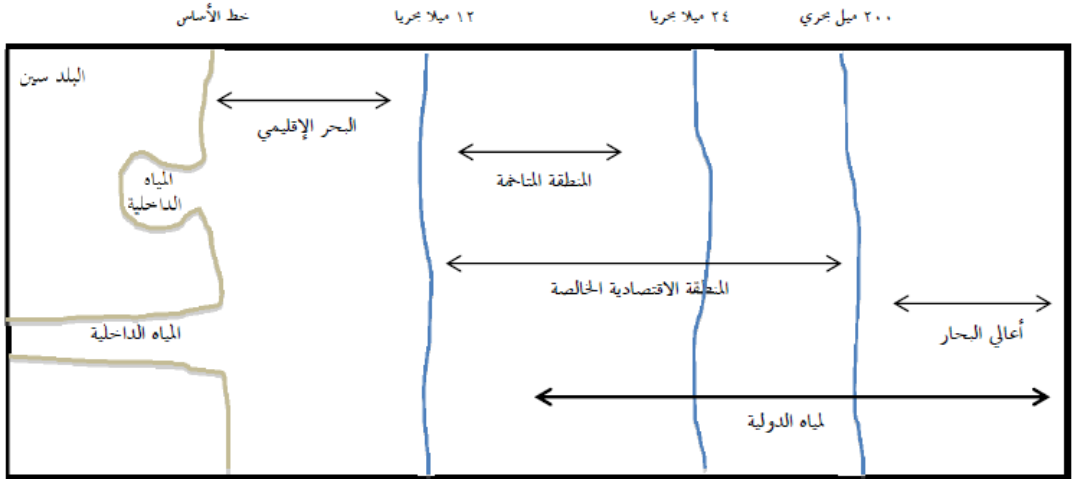
² - Smuggling of Migrants Protocol art 9(3) (a) & (b).

³ - Smuggling of Migrants Protocol art 9(2).

ويشترط للتعويض إثبات أن أسباب التدابير المتخذة لا تستند إلى أي أساس، أي ألا تكون السفينة قد ارتكبت أي فعل يسوغ التدابير المتخذة، فعلى سبيل المثال، السفينة التي ترسو عن قصد بالقرب من السفينة الأم، قد تكون بذلك الفعل قد أبدت أسباباً للاشتباه في أنها ضالعة في نشاطات تلك السفينة الأم، حتى وإن ثبت عدم صحة ذلك، أو السفينة التي لا تتوقف من دون أسباب معقولة عندما يطلب منها ذلك موظف مفوض، وبالتالي يسقط عنها الحق بالمطالبة بالتعويض هي الأخرى.⁽¹⁾

¹ - القانون النموذجي لمكافحة تهريب المهاجرين، مرجع سابق، ص 97

المناطق البحرية في القانون الدولي



المبحث الثاني

الحدود البحرية لأغراض تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية

يضمن مبدأ عدم الإعادة القسرية المكرس في القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان عدم إنزال الأشخاص الذين يتم إنقاذهم في عرض البحر إلى أماكن قد يتعرضون فيها للتعذيب أو الاضطهاد أو أي ضرر جسيم آخر.

لذا يعد الإنقاذ في عرض البحر بوابة إلى علاقة جديدة حتمية بين المُنقذين وبين الدولة أو الدول التي أنقذتهم، وذلك نابع من الالتزام بمبدأ عدم الإعادة القسرية. حيث لا يمكن للدولة ببساطة إنقاذ هؤلاء الأفراد ثم تركهم على متن السفينة أو نقلهم إلى مكان آخر غير آمن.

ولعل حق المرور البريء الذي نظمته اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م يضطلع بدور كبير في تحديد سيادة الدول على بحرها الإقليمي، وهذا يؤدي إلى تغادي الدول الوقوع في الإعادة القسرية غير المباشرة. لذا؛ سنتطرق في هذا المبحث إلى تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية في البحر الإقليمي وكذلك في أعالي البحار على التوالي بحول الله.

المطلب الأول

مبدأ عدم الإعادة القسرية في البحر الإقليمي

يسمح مفهوم المرور البريء ومفهوم الأشخاص الذين يعانون من محنة في البحر المتواجدين على متن السفن بعبور الحدود البحرية للدولة باتجاه البحر الإقليمي للدولة المقصودة. وتعتمد مسألة ما إذا كانت عدم الإعادة

القسرية في البحر الإقليمي - في سياق الأشخاص الذين يعيشون في محنة - على اعتبار هؤلاء الأشخاص يشكلون تهديداً لأمن البلد المقصود.⁽¹⁾

وإذا ما ثبت فعلاً أن الدول الساحلية وجدت أن السفينة المتجهة نحو شاطئها تشكل خطراً على أمنها فهل هذا يعني أن لها الحق في أن تخالف التزاماتها الدولية بخرق مبدأ عدم الإعادة القسرية وترفض دخول الأشخاص الذين كانوا يعانون بالفعل من محنة في البحر دون أن تقدم لهم المساعدات المطلوبة لهم؟

الفرع الأول: سيادة الدول في بحرها الإقليمي وحق المرور البريء

تتمتع الدول الساحلية بالسيادة على مياه البحار المجاورة لها بمسافة لا تتجاوز 12/ اثنا عشر ميلاً بحرياً من خطوط الأساس التي توصف بأنها "البحر الإقليمي".⁽²⁾ ووفقاً للاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS) لعام 1982م، فإن سيادة أي دولة ساحلية تمتد خارج إقليمها البري ومياهها الداخلية، أو مياهها الأرخبيلية إذا كانت دولة أرخبيلية، إلى حزام بحري مجاور يوصف بأنه البحر الإقليمي.⁽³⁾

وعليه فإن للدول الساحلية الحق بممارسة السيطرة والسيادة على بحرها الإقليمي الذي حدده القانون الدولي للبحار، والاستثناء العام الوحيد الذي يُمكن سفن جميع الدول ساحلية كانت أو غير ساحلية من العبور في بحرها الإقليمي لدولة ما، هو ما يعرف بحق المرور البريء وفق ما نصت عليه المادة 17/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.⁽⁴⁾

¹ - UNCLOS, article 19 (1). &See: Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, A. von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.), Koninklijke Brill N.V. Printed in The Netherlands Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 12, 2008, p. 225.

² - UNCLOS, article 3 .

³ - UNCLOS, article 2 (1).

⁴ - حددت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار غرض المرور (الملاحة) خلال البحر الإقليمي بـ: أ- اجتياز البحر الإقليمي دون دخول المياه الداخلية أو التوقف في مرسى أو مرفق مينائي يقع خارج المياه الداخلية؛ ب-

لذا؛ يعرف حق المرور البريء بأنه عبور السفينة للبحر الإقليمي لدولة ساحلية ما دام لا يضر بسلامة تلك الدولة أو بحسن نظامها أو أمنها، وما دام هذا العبور يتم وفقاً لقواعد القانون الدولي. (1)

بمفهوم المخالفة لا يكون المرور بريئاً عندما يكون ضاراً بسلامة الدولة الساحلية أو نظامها أو أمنها. كما قد يصبح المرور غير بريء - بشكل خاص - إذا كانت السفينة تحمل أو تفرغ حمولة من الأشخاص المُهَرَّبِينَ على متنها بما يتعارض مع قوانين الهجرة الدولية ولوائح الدولة الساحلية. وهذا الرأي هو ما تميل إليه دول كاستراليا، والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من أجل الحد من حركة المرور تلك. (2)

لذلك فإن تحديد متى يصبح الممر غير بريء يعد أمراً بالغ الأهمية لمعرفة ما إذا كانت ممارسة الدول الساحلية تتفق مع القانون الدولي. ويرجع السبب في ذلك إلى أنه إذا تم اعتبار مرور سفينة غير بريء فيمكن عند إذن للدولة الساحلية أن تتخذ الخطوات اللازمة لمنع ذلك المرور. (3)

وبشكل عام لا يجوز للدولة الساحلية أن تعوق المرور البريء للسفن الأجنبية عبر بحرها الإقليمي. (4) ولكن يمكنها تنظيم شروط المرور البريء عبر ذلك البحر في جملة أمور منها ما نصت عليه الفقرة (h) من المادة 21/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م، التي أعطت الحق للدولة

التوجه إلى المياه الداخلية أو منها أو التوقف في أحد هذه المراسي أو المرافق المينائية أو مغادرتها. انظر: المادة 17/ و18/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م.

¹ - UNCLOS, article 19 (1).

² - Violeta Moreno-Lax, **The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia**, op.cit . p 4.

³ -Ibid.

⁴ - UNCLOS, article 24 .

الساحلية أن تعتمد قوانين وأنظمة من شأنها أن تمنع خرق القوانين واللوائح الجمركية أو المالية أو المتعلقة بالهجرة أو الصحة لتلك الدولة. (1)

وعليه؛ يمكن للدولة الساحلية أن تمنع مرور السفن عندما يكون ذلك "ضرورياً لحماية أمنها" إذا رأت أن مرورها لا يعتبر بريئاً في منطقة بحرها الإقليمي. (2) وعلاوة على ذلك، لا يجوز للدولة الساحلية أن تمارس ولايتها القضائية الجنائية على السفن الأجنبية التي تعبر بحرها الإقليمي إلا في حالات معينة، من ضمنها: ما إذا كانت عواقب تلك الجريمة تمتد إلى أراضيها، أو إذا كانت الجريمة من نوع يخل بسلم الدولة وأمنها أو بحسن النظام في البحر الإقليمي لها. (3)

ويرى البعض أن المرور في البحر الإقليمي للدولة الساحلية مع طالبي اللجوء على متن السفن قد يكون في بعض الحالات غير بريء. ويحتج هذا الرأي بأن اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لم تدرج طلب اللجوء ضمن الحالات التي يعتبر فيها مرور السفينة في البحر الإقليمي للدولة الساحلية بريئاً على الرغم من أن طلب اللجوء يتوافق مع القانون الدولي. (4)

في حين يرى آخرون أنه ما لم يكن هناك "تحميل" أو "تفريغ" فعلي للأشخاص الذين ينتهكون أنظمة الهجرة، فإنه لا يوجد مانع من تطبيق المادة 19 (1) (المرور البريء) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. ويعزز هذا الرأي حقيقة أن المادة 31/ من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م تنص صراحةً على وجوب عدم معاقبة اللاجئين على الدخول غير المصرح به، وأن الدول ملزمة بتفسير أحكام مكافحة التهريب و مكافحة الاتجار بالبشر، بالتزامن

¹ - UNCLOS, article 21(1).

² - UNCLOS, article 25(3).

³ - UNCLOS, article 17 (1).

⁴ - Violeta Moreno-Lax, *The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia*, op.cit . p 4.

مع قانون اللاجئين التي بالأصل تخضع لأحكامه. وعليه، فإن مجرد حقيقة أن الشخص على متن السفينة قد يطلب اللجوء لا يجعل مرورها بريئاً بشكل افتراضي. (1)

بناءً عليه يمكن التمييز بين حالتين من السفن التي تعبر البحر الإقليمي: فالأولى: تعبر فقط لمجرد ممارسة حقها في المرور البريء في البحر الإقليمي لدولة ساحلية دون أن تتوجه إلى سواحل تلك الدولة.

والثانية: حالة السفينة التي تعبر البحر الإقليمي للدولة الساحلية بغية الوصول إلى أراضيها.

في الحالة الأولى، ليس للدولة الساحلية أي ولاية قضائية على السفينة المارة إلا إذا اعتبرت وجود ركاب غير شرعيين - كاللاجئين غير المسجلين والمهاجرين غير الشرعيين - على متن السفينة يشكل انتهاكاً لشروط التمتع بحق المرور البريء وفقاً لتشريعاتها وقانونها الداخلي. وبالتالي، يمكن للدولة أن ترفض دخول السفينة إلى مياهها الإقليمية. لكن يمكن أن يترتب على هذا الرفض عواقب على تمتع الأفراد بحق طلب اللجوء والحق في عدم الإعادة القسرية. (2)

أما في الحالة الثانية، تنتهك السفينة بشكل واضح قانون الهجرة الداخلي للدولة الساحلية لأنها تحمل ركاباً غير شرعيين وتهدف إلى إنزالهم في إقليمها البري. وعليه فمن المهم جداً التمييز بين أنواع العمليات التي تقوم بها سلطات

¹ - Violeta Moreno-Lax, **The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia**, op.cit . p 4..

² - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection** , A. von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.), Koninklijke Brill N.V. Printed in The Netherlands Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 12, 2008, p. 217.

الدولة الساحلية في البحر الإقليمي، فإذا كانت العملية تهدف إلى طرد السفينة، فإن الدولة الساحلية تمارس سلطتها لإبعاد تلك السفن أو الأشخاص الذين تعتبرهم قد دخلوا أراضيها بصورة غير مشروعة، أي بحرهما الإقليمي. وفي هذا اعتراف ضمني من قبلها بأن السفينة دخلت أراضيها، وبالتالي فإن السفينة تصبح خاضعةً لولايتها. (1)

عملاً بهذا المنطق يتمتع ركاب السفينة بالحقوق التي تكفلها الالتزامات الدولية الملزمة للدولة المعنية فيما يتعلق بالأشخاص المتقدمين إلى ولايتها القضائية، ومن بينها مبدأ عدم الإعادة القسرية وحقوق الإنسان الأساسية. وعلى وجه الخصوص، فإن المادة 31/ من اتفاقية اللاجئين لعام 1951 تنطبق في هذه الحالة على ضمان الحصانة من العقوبات على اللاجئين الذين دخلوا بصورة غير مشروعة إلى دولة اللجوء، وهي في هذا السياق الدولة الساحلية. (2)

أما إذا كانت العملية تهدف إلى إنقاذ أشخاص في حالة استغاثة في البحر الإقليمي، فإن عملية الاستغاثة تشكل بحد ذاتها استثناء من سيطرة الدولة الساحلية على البحر الإقليمي، بغض النظر عن اعتبارات الهجرة أو اللجوء. ومن أجل مواجهة حالة الخطر تلك، فإن للسفن التي عبرت أو على وشك أن تعبر البحر الإقليمي الحق في طلب اللجوء في الموانئ المجاورة وفقاً للقانون العرفي الدولي البحري، لا سيما عندما يكون هناك خوف جدي من فقدان السفينة أو حياة الطاقم أو ركابها. (3)

¹- Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 218. & see: Michael O'Flaherty, **Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law**, European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p 28.

² - Ibid.

³ - Violeta Moreno-Lax, **The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia**, op.cit . p 4.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ عدم الإعادة القسرية في البحر الإقليمي

يعد السلوك الذي تنتهجه الدول الساحلية في بحرها الإقليمي والذي يصل إلى معنى الرفض عند الحدود - كما هو الحال في مناطق العبور أو في أعالي البحار - واقعاً في جميع الأحوال ضمن الولاية القضائية لتلك الدولة، ويشمل مسؤوليتها. وبما أنه لا يوجد في المادة 33 (1) من اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م ما يشير إلى أنه يجب تفسيرها على أنها تخضع لأي قيود إقليمية، فسُحِظَ مثل هذا السلوك الذي يؤدي إلى تعريض الأشخاص المعنيين لخطر الاضطهاد وفق ما يشير إليه مبدأ عدم الإعادة القسرية.⁽¹⁾

وعليه، فإن هناك - فيما يتعلق في البحر الإقليمي - سلوكين يمكن أن ينتهكا بشكل خاص الالتزامات الناشئة عن مبدأ عدم الإعادة القسرية بمعنى عدم الرفض على الحدود: هما منع الدخول إلى البحر الإقليمي، والحرمان من الدخول إلى الميناء أو النزول فيه.

أولاً: منع الدخول إلى البحر الإقليمي:

تقضي اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969م،⁽²⁾ في المادة 29/ بأن نصوص المعاهدة تلزم كل طرف فيها بالنسبة لكامل إقليمه. بناءً على ذلك

¹ - تنص المادة 33 (1) من اتفاقية عام 1951 على ما يلي: "يُحظر على الدولة المتعاقدة أن تطرد أو تعيد (refouler) بأي شكل من الأشكال اللاجئ إلى الحدود أو الأقاليم التي تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسي".

² - اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969م التي اعتمدت من قبل المؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166/ المؤرخ في 5 كانون الأول/ديسمبر 1966م، والقرار رقم 2287/ المؤرخ في 6 كانون الأول/ديسمبر 1967م، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 آذار/مارس إلى 24 أيار/مايو 1968 وخلال الفترة من 9 نيسان/أبريل إلى 22 أيار/مايو 1969م، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في

تتطبق أحكام المادة /33/ من اتفاقية اللاجئين لعام 1951 على أراضي الدول الأطراف بما في ذلك البحر الإقليمي. كما تؤكد صيغة المادة /33/ هذه القاعدة، حيث تحظر الإعادة القسرية إلى الحدود أو الأقاليم التي تتعرض فيها حياة اللاجئين أو حريته للخطر. (1)

ويشير استخدام مصطلح "أقاليم" - كما أشرنا إلى ذلك سابقاً - في صيغة الجمع، بدلاً من الدولة أو الأمة، إلى عدم أهمية الوضع الرسمي لجزء الإقليم المعني، والدولة تمارس فعلياً ولايتها القضائية على الإقليم الذي يتعرض فيه اللاجئين أو طالبو اللجوء للخطر. (2)

وبما أن أول دولة تصل إليها السفينة - وهي الدولة الساحلية في هذا السياق - يترتب عليها واجب استضافة طالبي اللجوء واللاجئين، على الأقل مؤقتاً، وفقاً لمفهوم "الملجأ الإقليمي"، (3) وعليه يترتب التزام أخلاقي على الدولة في عدم إعاقة السفينة التي نُقل اللاجئين من الدخول إلى البحر الإقليمي لها عند وصولها إلى حدود ذلك البحر، كما لا يمكنها إعادة السفينة إلى أعالي البحار أو إلى المناطق التي توجد فيها مخاطر الاضطهاد. (4)

22 أيار/مايو 1969م، وعرضت للتوقيع في 23 أيار/مايو، 1969م، ودخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980م.

¹ - The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, article 33(1).

² - Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, op.cit. p 122.

³ - تنص الفقرة (3) من المادة /3/ من إعلان الملجأ الإقليمي على "إذا قررت الدولة في أي حال أن هناك ما يبرر استثناء المبدأ المبين في الفقرة 1 من هذه المادة -الخاص باعتبارات الأمن القومي-، يجب عليها أن تنظر في إمكانية منح الشخص المعني، في ظل الظروف التي تراها مناسبة، فرصة سواء عن طريق اللجوء المؤقت أو غير ذلك، من الذهاب إلى دولة أخرى. للمزيد انظر:

United Nation, General Assembly, Declaration on Territorial Asylum unanimously, 14 December 1967. Article 3.

⁴ - Declaration on Territorial Asylum unanimously, Article 3.

وقد تم وضع نظام "الملجأ الإقليمي" وتطويره خلال أزمة الهند الصينية⁽¹⁾ لضمان الحد الأدنى من معايير الحماية ومكان الاستضافة الأول، وهو يتوافق مع فكرة "الملجأ المؤقت"، بالتزامن مع ظهور مفهوم "الدولة الثالثة الآمنة"⁽²⁾ في ذلك الوقت.⁽³⁾

وعلى الرغم من وجود قاعدة اللجوء المؤقتة فلا تزال الدول ترفض الوصول إلى بحرهما الإقليمي، متذرعاً بحقيقة أنه ليس ثمة دليل على وجود اللاجئين أو طالبي اللجوء على متن تلك السفن، وبالتالي يمكن للدولة الساحلية منع دخول السفينة بشكل مبرر.⁽⁴⁾

¹ - الهند الصينية هي: دول كانت تقع تحت الاستعمار الفرنسي، حيث أطلق عليها هذا الفرنسيون هذا الاسم، وتقع بين الصين والهند وتجمع ثقافة مشتركة بينهما، وتشكل شبه جزيرة في جنوب شرقي آسيا وتضم ثلاث دول هي فيتنام ولاوس وكمبوديا، وقد شهدت تلك الدول حالة عدم استقرار أمني مما أدى إلى موجات كبيرة من اللجوء. للمزيد حول هذا الموضوع انظر: أمل سالم، من هم دول الهند الصينية، الموسوعة العربية الشاملة، 31 كانون الثاني/يناير، 2019م،

(تمت الزيارة في <https://www.mosoah.com/travel/tourism/الصينية-الهند-دول-هم-من-هم-دول-الصينية>) (2019/10/19)

² - تعرف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) البلد الثالث الآمن بأنه: "البلد الذي كان يمكن لطالب اللجوء فيه الوصول إلى نظام لجوء فعال، والذي كان حاضراً فيه فعلياً قبل وصوله إلى البلد الذي يتقدم فيه للجوء انظر:

UNHCR, **Master Glossary of Terms Rev.** Status Determination and Protection Information Section, Division of International Protection Services, CP 2500, CH – 1211 Geneva 2, Switzerland 1 June 2006, p19.

³ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 219.

⁴ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 219.

وقد ظهرت في هذا الصدد قضايا عدة من أهمها قضية السفينة النرويجية تامبا (*Tampa*) في البحر الإقليمي الأسترالي، وقضية (*Hirsi Jamaa and Others v Italy*) في البحر الإقليمي الإيطالي.

◀ قضية السفينة تامبا (*Tampa*)

كانت تامبا (*Tampa*) سفينة شحن تجارية نرويجية أنقذت سفينة صيد إندونيسية في محنة في 26 آب / أغسطس 2001م في أعالي البحار. وكان على تامبا إبقاء جميع ركاب السفينة الإندونيسية على متنها والبالغ عددهم 433/ راكباً - على الرغم من أنه لم يسمح لها رسمياً سوى بنقل 50/ شخصاً كحد أقصى - معظمهم من أصل أفغاني كانوا يحاولون الوصول إلى أستراليا على متن قارب الصيد الخشبي الخاص بهم، ولكن بعد ذلك غرق القارب في المياه الدولية على بعد حوالي 140/ كيلومتراً شمال جزيرة كريسماس (*Christmas*) التي تعد جزءاً من الأراضي الأسترالية.⁽¹⁾

نظراً لأن بعض الأشخاص الذين على متن القارب كانوا بحاجة ماسة إلى مساعدة طبية، فقد انتقلت تامبا إلى أقرب ميناء في جزيرة كريسماس (*Christmas*). ومن أجل القيام بذلك وقفت تامبا عند حدود البحر الإقليمي لأستراليا على بعد 13.5/ ميلاً بحرياً من الجزيرة لطلب إذن لدخول المياه الأسترالية وإنزال اللاجئين، ولكن رفضت الحكومة الأسترالية منحها الإذن.⁽²⁾

وفي ضوء الظروف الصحية للركاب، ومن بينهم نساء حوامل وجرحى، اتخذ ربان السفينة تامبا قراراً بمخالفة الحرمان وأعلن حالة الطوارئ ودخل المياه

¹ - Carola Salau, *The extraterritorial application of the principle of non-refoulement in the context of sea borders*, University of Twente, European Studies, February 2014, p 18. & see: Seline Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection*, op.cit. p 220.

² - Ibid.

الأسترالية بحثاً عن المساعدة الطبية، حيث توقفت السفينة على بعد أربعة أميال من الشاطئ. على إثر ذلك أرسلت الحكومة الأسترالية قوة عمليات خاصة من الجيش الأسترالي لتقديم المساعدات الطبية الأولية وتجنب نزول طالبي اللجوء والمهاجرين. (1)

بعد ذلك رفضت تامبا مغادرة البحر الإقليمي بسبب الوضع غير الآمن للسفينة بسبب زيادة عدد الأشخاص الذين كانوا على متنها. إلا أن الحكومة الأسترالية أعلنت في 1 أيلول / سبتمبر عام 2001م أنها توصلت إلى اتفاق مع نيوزيلندا يتضمن نقل الركاب إلى سفينة تابعة للبحرية تُقلهم إلى قاعدتين عسكريتين أستراليتين في نيوزيلندا. (2)

تبرز هذه القضية بشكل رئيسي في مسألتين تتعلقان بقانون البحار: الأولى واجب تقديم المساعدة إلى السفن التي تعاني من محنة في البحر، والثانية تطبيق حق المرور البريء. فقد احتجت النرويج، وهي دولة العلم في سفينة تامبا، بانتهاك حق السفينة في المرور البريء بحجة أن أستراليا التي ترفض الدخول إلى مياهها الإقليمية قد انتهكت التزامها بعدم إعاقة المرور البريء لسفينة، كما هو مذكور في المادة 24 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

في حين أعلنت أستراليا أن مرور تامبا ينتهك قانونها الداخلي المتعلق بالهجرة - وهو مجال اختصاص الدولة الساحلية وفقاً لقائمة المادة 19 (2) - وبالتالي، عملاً بالمادة 25 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، فإن

¹ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 220.

² - Carola Salau, **The extraterritorial application of the principle of non-refoulement in the context of sea borders**, op.cit. p 19.

لأستراليا الحق في "اتخاذ الخطوة الضرورية في بحرها الإقليمي لمنع المرور غير البريء".⁽¹⁾

ويمكن الرد على تصرف أستراليا ذلك بأنه لم يثبت أن تامبا كانت تهدد السلم أو النظام أو الأمن الأسترالي وفق ما أشارت إليه المادة 19 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. أي أن السفينة لم تنتهك القانون المحلي الساحلي لأستراليا. ولكن على ما يبدو أن السلطات الأسترالية استندت إلى الفقرة (g) من المادة 19(2) التي اعتبرت فيه مرور تامبا غير بريء لأنه ينطوي على إنزال أشخاص وطالبي لجوء بشكل مخالف للقوانين والأنظمة الأسترالية.⁽²⁾

وتؤكد هذه الممارسة عموماً في أن انتهاك القانون في أحد القطاعات المدرجة في المادة 19 (2) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ينطوي تلقائياً على إخلال بأمن الدولة الساحلية، مما يبرر بدوره تعليق حق المرور البريء وإغلاق جزء من البحر الإقليمي على النحو المنصوص عليه في المادة 25 (3).⁽³⁾

وعملاً بأحكام المادة 25 (2)، كان لأستراليا الحق في القبض على تامبا على بعد 4 أميال من ساحلها، حيث تنص هذه المادة على أنه: "في حالة السفن القادمة إلى المياه الداخلية أو الاتصال في منشأة الميناء خارج المياه الداخلية، يكون للدولة الساحلية أيضاً الحق في اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع أي خرق لشروط دخول هذه السفن في المياه الداخلية".⁽⁴⁾

¹ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 220.

² - UNCLOS, article 19 (2) (g).

³ - Carola Salau, **The extraterritorial application of the principle of non-refoulement in the context of sea borders**, op.cit. p 19 .

⁴ - UNCLOS, article 25 (2) .

ومن وجهة نظر الحكومة الأسترالية في ممارستها لحق المرور البريء، ترى أنها تصرفت بصورة قانونية، بيد أنها بهذا التصرف قد انتهكت مبدأ عدم الإعادة القسرية، كما أنها انتهكت التزامها بإعادة توجيه السفينة ورفضت إجراء الفحص الأولي للمسافرين، وهو ما يمثل إبعاداً بحكم الأمر الواقع. (1)

وبالرغم من أن طرد السفينة التي دخلت في البحر الإقليمي التي تنتهك قانون الهجرة الداخلي ومن ثم تنتهك حالة المرور البريء وإرغامها على العودة إلى أعالي البحار هو حق للدولة الساحلية، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً. حيث يجب أن تقي الدولة بتنفيذه بالالتزامات الدولية ولا سيما مبدأ عدم الإعادة القسرية. (2)

وتجدر الإشارة إلى أن بلدان المقصد التي اختارتها استراليا- أي نيوزيلندا وناورو- تقدم جميع الضمانات اللازمة للمعاملة المنصفة واحترام المعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان وقانون اللجوء.

ومع ذلك، فإن الركاب كانوا يقصدون دخول أستراليا. وأستراليا، بوصفها البلد الأول لوصولهم، تتحمل واجب اللجوء المؤقت والفحص الأول لطلبات اللجوء. وبعد ذلك فقط كان بإمكانها أن تمضي في نقل طالبي اللجوء إلى دولة ثالثة آمنة من أجل البت النهائي في الوضع ورد الأشخاص غير المؤهلين للحماية. (3)

◀ قضية (Hirsi Jamaa and Others v Italy)

كان المتقدمون أحد عشر مواطناً صومالياً وثلاثة عشر مواطناً إريترياً، وهم جزء من مجموعة من حوالي مائتي فرد غادروا ليبيا في عام 2009م على متن

¹ - Seline Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection*, op.cit. p 220.

² - Ibid.

³ - Ibid.

ثلاث سفن بهدف الوصول إلى الساحل الإيطالي.⁽¹⁾

وعندما كانت السفن على بعد 35/ ميلاً بحرياً جنوب لامبيدوسا أي داخل منطقة البحث والإنقاذ المالطية، تم اعتراضها بواسطة ثلاث سفن من الشرطة الإيطالية وخفر السواحل. وعليه تم نقل ركاب السفن المعارضة إلى سفن عسكرية إيطالية وتم إعادتهم إلى طرابلس.⁽²⁾

صرح مقدمو الطلبات أنه خلال تلك الرحلة لم تبلغهم السلطات الإيطالية عن وجهتهم، ولم تتخذ أي خطوات للتعرف عليهم. ولدى وصولهم إلى ميناء طرابلس تم تسليم طالبي اللجوء إلى السلطات الليبية. الذين اعترضوا على هذا التسليم وصرحوا بأنهم أرغموا على مغادرة السفن الإيطالية.⁽³⁾

وفي مؤتمر صحفي عُقد في اليوم التالي، صرح وزير الداخلية الإيطالي بأن عمليات اعتراض السفن في أعالي البحار ودفع المهاجرين إلى ليبيا كانت نتيجة لدخول الاتفاقيات الثنائية بين إيطاليا وليبيا حيز النفاذ في شباط/ فبراير 2009م والتي اعتبرت بأنها تمثل نقطة تحول مهمة في مكافحة الهجرة السرية.⁽⁴⁾

توفي اثنان من المتقدمين على إثر ذلك في ظروف غير معروفة. كما تم منح 14/ طالباً للجوء من المتقدمين صفة لاجئ من قبل مكتب المفوضية العليا للاجئين في طرابلس بين حزيران/ يونيو، وتشيرين الأول/ أكتوبر 2009م. وقد جددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) في هذه القضية أن مقدمي الطلبات كانوا ضمن الاختصاص القضائي لإيطاليا لأغراض المادة

¹ - ECtHR, *CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy*, (Application no. 27765/09), GRAND CHAMBER, Strasbourg, 23 February 2012, para 9.

² - *CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy*, op.cit, para 10- 11.

³ - *CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy*, op.cit, para12.

⁴ - Ibid, para 13.

الأولى من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽¹⁾ كما أن المبدأ القانوني الدولي الذي يشير إلى أن السفينة التي تبحر في أعالي البحار تخضع للاختصاص القضائي الحصري لدولة العلم التي كانت ترفعها منصوص عليه في قانون الملاحة الإيطالي ويجب تطبيقه.⁽²⁾

ولاحظت المحكمة أن وجود اتفاقيات ثنائية بين إيطاليا وليبيا لا يعفي إيطاليا التهرب من مسؤوليتها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁽³⁾

كما لاحظت المحكمة - من خلال الاستنتاجات المؤسفة للعديد من المنظمات الدولية - المعاملة السيئة التي يتعرض لها طالبو اللجوء المحتجزون في ليبيا، ناهيك عن عدم التمييز بين المهاجرين غير الشرعيين وطالبي اللجوء الذين اعتُقلوا واحتُجزوا بشكل منهجي في ظروف وصفت بأنها غير إنسانية، كما تم الإبلاغ عن حالات تعذيب تعرض لها المحتجزون، فضلاً عن تعرض طالبي اللجوء والمهاجرين سراً لخطر الإعادة القسرية إلى بلدانهم الأصلية في أي وقت.⁽⁴⁾

وبالنتيجة: رأت المحكمة أن إعادة طالبي اللجوء إلى ليبيا دون فحص قضيتهم عرضهم لخطر سوء المعاملة، وانتهاك مبدأ عدم الإعادة القسرية، بل وصل إلى حد الطرد الجماعي. ووجدت المحكمة أن هناك انتهاكاً للمادة 3/ من الاتفاقية لأن مقدمي الطلبات تعرضوا لخطر سوء المعاملة في ليبيا والعودة إلى الصومال أو إريتريا. ووجدت المحكمة أيضاً انتهاكاً للمادة 13/ التي

¹ - تنص المادة الأولى من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على " تعترف الأطراف المتعاقدة السامية لكل شخص خاضع لولايتها القضائية بالحقوق والحريات المعروفة في القسم I من هذه الاتفاقية".

² - CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy, op.cit, para 77.

³ - CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy, op.cit, para 103.

⁴ - CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy, op.cit, para 123.

تقضي بضرورة حصول الأشخاص على محاكمة عادلة. وعليه حكمت المحكمة بمنح كل مقدم طلب خمسة عشر ألف يورو فيما يتعلق بالضرر غير المالي بالإضافة إلى ألف وخمسمائة وخمسة وسبعين يورو وأربعة وسبعين سنناً فيما يتعلق بالتكاليف والنفقات. (1)

ثانياً: منع الوصول إلى الموانئ وعدم السماح بالإنزال

تشكل مياه الموانئ جزءاً من المياه الداخلية للدولة الساحلية التي تمارس سيادتها الكاملة وفقاً لما نصت عليه المادة 50/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. وعليه فإن الوصول إلى الإقليم البري يخضع للاختصاص الحصري للدولة الساحلية التي تقرر دخول الركاب الذين هم على متنها، وتقيم وتوازن بين المصالح المعنية بالحماية التي يحتاجها الأفراد، وأمن الدولة أو عدم رغبتها بدخول أولئك الأفراد إلى أراضيها. (2)

وقد أبرز الواقع العملي بعض الأمثلة على رفض الوصول إلى الموانئ ونزول طالبي اللجوء فيها - كما هو الحال في قضية تامبا المذكورة أعلاه - حيث اعتبر فيها ربانة السفن هم المسؤولون عن الركاب لأنهم يمثلون السلطة القانونية على متن السفن.

وهذا بالفعل ما قام به ربان سفينة تامبا عندما رأى أن من واجبه تحمل المسؤولية عن سلامة الأشخاص المنقذين الذين كانت حياتهم معرضة للخطر،

¹ - CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy, op.cit, p 55-56.

² - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 222.

وخالف قرار السلطات الأسترالية التي لم تمنحه الإذن بالوصول إلى الميناء، حيث توجه إلى ميناء في جزيرة (Christmas) التابعة للسلطات الأسترالية⁽¹⁾

ومن الأمثلة التي أظهرها الواقع العملي أيضاً قضية السفينة ألمانية التي تدعى بـ كاب أنامور (Cap Anamur) في البحر الإقليمي الإيطالي التي أظهرت أن الدولة الساحلية يترتب عليها عند منح الإذن للسفينة التي ترسو في أحد موانئها أن تفي بالتزاماتها الدولية في دراسة طلبات اللجوء للأشخاص الذين يوجدون على متن تلك السفينة، فضلاً عن توفير الحماية لهم وعدم إعادتهم إلى المناطق التي كانوا يتعرضون فيها للاضطهاد أو إلى خطر جسيم، أي الالتزام بمبدأ عدم الإعادة القسرية. وفيما يلي تفصيل لتلك القضية.

◀ قضية السفينة كاب أنامور (Cap Anamur)

أنامور (Anamur) سفينة ألمانية مملوكة للمنظمة الإنسانية المتجانسة، أنقذت في منطقة أعالي البحار في البحر الأبيض المتوسط /37/ شخصاً في 20 حزيران / يونيو 2004م، ثم أبحرت إلى الساحل الإيطالي لصقلية. وعلى بعد /17/ ميلاً بحرياً من الشاطئ أمرت السلطات الإيطالية السفينة بالتوقف.

تلقى ربان السفينة أخيراً في 11 تموز/ يوليو من العام نفسه الإذن بالدخول إلى البحر الإقليمي والوصول إلى الميناء، ولكن لم يتم النزول إلى المرفأ، كما لم يصل الإذن بالنزول إلا بعد /24/ ساعة من الوصول إلى الميناء.⁽²⁾

وقد انتقدت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) في بيان صحفي لها هذه الحادثة بشدة.⁽³⁾

¹ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 222.

² - Ibid.

³ - UNHCR Criticizes Handling of Cap Anamur Asylum Claims, UNHCR Press Release of 23 July 2004, see:

إن مسألة المرور البريء تنشأ في هذه القضية بنفس الطريقة التي نشأت في قضية تامبا، ففي الأيام الـ 21/ الأولى التي لم تتمكن فيها سفينة كاب أنامور من الدخول في المياه الإيطالية، بدأت مناقشة حية بين وزراء الشؤون الداخلية في إيطاليا وألمانيا ومالطا حول البلد الذي كان مسؤولاً عن فحص طلبات اللجوء التي قدمها الركاب من طالبي اللجوء.⁽¹⁾

وادعت إيطاليا وهي الدولة الساحلية، وألمانيا وهي دولة علم السفينة، أن مالطة، وهي أول ميناء وصول مزعوم، هي الدولة المسؤولة عن دراسة طلبات اللجوء للأشخاص الذين كانوا على متن السفينة "أنامور" وفقاً لمعايير الإسناد بموجب لائحة دبلن الثانية لعام 2003 التي تضع معايير وآليات لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن فحص طلب اللجوء الذي يتم إيداعه في إحدى الدول الأعضاء من قبل دولة عضو ثالثة.⁽²⁾

فإذا كان طالبو اللجوء يعبرون بصورة غير مشروعة حدود دولة عضو ويمكن إثبات ذلك، فإن هذه الدولة العضو هي المسؤولة عن فحص ذلك الطلب.⁽³⁾

<https://www.unhcr.org/news/press/2004/7/4100d8bc4/unhcr-criticizes-handling-cap-anamur-asylum-claims.html>. (تمت الزيارة في 2019/10/19)

¹ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 222.

² - انظر في هذا الشأن ما تم ذكره في إطار لائحة دبلن الثانية وكيفية دراسة طلب اللجوء عندما يقدم من دولة ثالثة.

³ - تنص الفقرة (1) من المادة 10/ من لائحة دبلن الثانية على أنه " إذا ثبت، استناداً إلى الأدلة أو الأدلة الظرفية في أن طالب اللجوء قد عبر الحدود بشكل غير قانوني إلى دولة عضو عن طريق البر أو البحر أو الجو بعد أن جاء من بلد ثالث، تكون الدولة العضو التي أدخلته مسؤولة عن فحص طلب اللجوء. وتنتهي هذه المسؤولية بعد مرور 12 شهراً على التاريخ الذي تم فيه عبور الحدود غير النظامية. "

وفي نهاية المطاف تم نقل مجموعة مؤلفة من 25/ طالب لجوء من الأشخاص الذين تم إنقاذهم بواسطة كاب أنامور في أواخر حزيران/ يونيو من مطار في روما إلى غانا، كما تم ترحيل خمسة آخرين في وقت سابق إلى نيجيريا. في حين أن شخصاً واحداً حصل على تصريح إقامة مؤقتة في إيطاليا دون المرور بعملية اللجوء. (1)

نستج من هذه القضية أن هذا الإجراء الذي قامت به إيطاليا يشكل خرقاً واضحاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية المنصوص عليه في القانون الدولي للاجئين. لكن يرى البعض بالمقابل أن قضية كاب أنامور (Anamur) عززت تطبيق نقل الحدود البحرية إلى المياه الداخلية، حيث يمكن الوصول إلى اليابسة - بمعنى الدخول في الولاية القضائية للدولة الساحلية - عن طريق القبول المأذون به في مياه الميناء أو السماح بالنزول. ولكن ثمة مسألة تثور هنا في آلية المراقبة الفعلية للسفن الأجنبية الموجودة في الموانئ، حيث تثير هذه المسألة بعض الصعوبات العملية، لأن السفينة تعد وحدة مكتفية ذاتياً ولا تستطيع الدول الساحلية عموماً أن تفحص بالتفصيل جميع السفن التي تدخل مياهها الداخلية دون شكٍ راسخٍ بشأن شرعية وجودها. (2)

المطلب الثاني

مبدأ عدم الإعادة القسرية في أعالي البحار

يعد مبدأ عدم الإعادة القسرية الوارد في المادة 33 (1) من اتفاقية اللاجئين (3) أمراً ضرورياً لتحديد ما إذا كان طالبو اللجوء الذين تم إنقاذهم في

¹ - UNHCR, Criticizes Handling of Cap Anamur Asylum Claims, UNHCR Press Release of 23 July 2004.

² - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 222.

³ - علماء أن اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، لا تطبق إلا على الدول الأطراف فيها أي أن هذا المبدأ لا يطبق إلا على الدول الأطراف أو تلك التي تحدد قوانينها الداخلية قول ذلك المبدأ.

أعالي البحار لهم الحق في دخول أراضي الدولة الساحلية أم لا. حيث ينص مبدأ عدم الإعادة القسرية على حالة قد يتعرض فيها طالبو اللجوء لتهديدات لحياتهم أو حريتهم على أساس معايير شخصية معينة، ويعمل على منع عودة أي شخص. في سياق دراستنا هذه لابد من تسليط الضوء على مفهوم أعالي البحار والتعرف على مبدأ حرية الملاحة فيه. ومن ثم البحث في مسألة ما إذا كان هناك واجب إلزامي على الدولة الساحلية بعدم رفض شخص يُنقذ في أعالي البحار يدعي وضع اللاجئ. وهل مبدأ عدم الإعادة القسرية يمتد إلى خارج الحدود الإقليمية؟

الفرع الأول: مفهوم أعالي البحار وحرية الملاحة

تُعرّف أعالي البحار في اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام 1958⁽¹⁾ وفي المادة 86/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م بطريقة الاستبعاد (أي سلباً) بوصفها "جميع أجزاء البحر التي لا تدرج في المنطقة

¹ - تعد اتفاقية جنيف لأعالي البحار جزء من أربع اتفاقيات وبروتوكول اختياري واحد يطلق عليها تسمية اتفاقيات جنيف لعام 1958م لقانون البحار. وهذه الاتفاقيات هي: اتفاقية البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة؛ واتفاقية أعالي البحار؛ واتفاقية صيد الأسماك وحفظ الموارد الحية لأعالي البحار؛ واتفاقية الجرف القاري؛ والبروتوكول الاختياري للتوقيع المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات. وبدأ نفاذ اتفاقية أعالي البحار في 30 أيلول/سبتمبر عام 1962 م، وتُعد هذه الاتفاقيات والبروتوكول ثمرة مؤتمر الأمم المتحدة الأول لقانون البحار، المنعقد في جنيف في الفترة من 24 شباط/فبراير إلى 27 نيسان/أبريل 1958 م.

وقد حددت اتفاقية أعالي البحار منطقة أعالي البحار بوصفها جميع أجزاء البحر غير المشمولة في البحر الإقليمي والمياه الداخلية. وتتناول بصفة خاصة: الحريات في أعالي البحار؛ وحق الدولة في تحديد شروط رفع علمها في سفن أجنبية؛ وحقوق دولة العلم والتزاماتها؛ والقرصنة؛ وحق الزيارة؛ وحق المطاردة؛ وإرساء الكابلات والأنابيب المغمورة في البحر. للمزيد انظر: **توليو تريغيس، اتفاقيات جنيف عام 1958 لقانون البحار، المكتبة السمعية والبصرية للأمم المتحدة الخاصة بالقانون الدولي، 2010 متوفر على الرابط التالي:**

الاقتصادية الخالصة أو في البحر الإقليمي أو في المياه الداخلية لدولة ما أو في المياه الأرخبيلية لدولة أرخبيلية".⁽¹⁾

وتتميز منطقة أعالي البحار بحرية الملاحة فيها وحظر إخضاع أي جزء منها لسيادة أي دولة، وهذا ما يعرف بمبدأ حرية أعالي البحار.⁽²⁾

فقد استقر الفقه والقضاء الدوليان بالنسبة لأعالي البحار على هذا المبدأ العام، وتأكيد حق الدول الساحلية وغير الساحلية في استعمالها واستغلال ما بها من ثروات. إلا أن هذا المبدأ لا يعني أنه ليس ثمة قواعد تحكمه، بل يشير إلى أن الحريات تُمنح على قدم المساواة لجميع الدول.⁽³⁾

هذا يعني أنه ليس لأية دولة أو مجموعة من الدول أن تدعي حق امتياز أو سيادة على أي مساحة من أعالي البحار، أو أن تضع أي قيد على الاستعمال الحر المباح لهذه البحار، وهذا ما حدا بالبعض إلى المطالبة بحظر استخدام أعالي البحار لتحقيق أغراضٍ تهدد مصالح الدول الأخرى بالخطر كالتجارب الذرية ما شابهها.⁽⁴⁾

ويستند مبدأ حرية أعالي البحار إلى جملة أمور منها:

- 1- إن أعالي البحار بطبيعتها غير قابلة للتملك، وليس في وسع أية دولة مهما بلغت قوتها البحرية أن تسيطر عليها سيطرةً تامة؛
- 2- إن أعالي البحار - وهي أهم طرق المواصلات الدولية - يجب أن تكون مفتوحة لسفن الدول جميعاً، ولو قبل ادعاء بعض الدول السيادة عليها وُسُح لها بممارسة هذه السيادة بواسطة أساطيلها الحربية لترتب على ذلك - فضلاً عن عرقلة الملاحة الدولية - إخضاع سفن الدول الأخرى لسلطان

¹ - UNCLOS, article 86.

² - UNCLOS, article 89.

³ - UNCLOS, articles 89- 90.

⁴ - د. محمد طلعت الغنيمي، قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973، ص 839 وما بعدها.

الدولة مدعية السيادة، وهو ما يتعارض مع ما لهذه الدول من السيادة وحق المساواة؛

3- لا فائدة من إخضاع أعالي البحار لسيادة دولة أو بضع دول، لأن حاجة الدول جميعاً إليها واحدة، واشباع كل دولة لحاجاتها منها لا يمكن أن يضر بمصالح الدول الأخرى، أو يقلل من انتفاعها بهذه البحار، ويُعزى ذلك إلى أن موارد أعالي البحار لا تنضب وإنتاجها بتجدد مستمر. (1)

4- وبالعودة إلى المادة /87/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م، يلاحظ أنها تمنح قائمة غير حصرية للحريات في أعالي البحار، حيث تنص على أن:

"أعالي البحار مفتوحة أمام جميع الدول، سواء كانت ساحلية أو غير ساحلية. وتمارس حرية أعالي البحار وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذه الاتفاقية وفي قواعد القانون الدولي الأخرى. وهي تشمل، في جملة أمور، للدول الساحلية وغير الساحلية على حد سواء:

- أ- حرية الملاحة؛
- ب- حرية التحليق؛
- ج- حرية وضع الكابلات البحرية وخطوط الأنابيب؛
- د- حرية إنشاء الجزر الاصطناعية وغيرها من المنشآت المسموح بها بموجب القانون الدولي؛
- هـ- حرية الصيد؛
- و- حرية البحث العلمي.

¹ - د. علي صادق أبو الهيف، القانون الدولي العام، دار نشر الثقافة العربية، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1993م، ص380.

5- تمارس هذه الحريات من قبل جميع الدول مع المراعاة الواجبة لمصالح الدول الأخرى في ممارستها لحرية أعالي البحار، وكذلك مع المراعاة الواجبة للحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية فيما يتعلق بالأنشطة في هذه المنطقة". (1)

بناءً عليه؛ فإن من أهم النتائج المترتبة على حرية أعالي البحار التي تمارسها الدول هي حرية الملاحة، حيث أنها تعد الحرية الأساس في ممارسة الحريات الأخرى.

وتمارس هذه الحرية من قبل الدول من خلال تسييرها لسفن ترفع علمها بغض النظر عن كونها ساحلية أو غير ساحلية، وهذا الحق مكرس في المادة 90/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م. (2)

بعبارة أخرى؛ تشمل حرية الملاحة مبدئين: الأول: أن السفينة التي تبحر تحت علم أي دولة لها الحق في التنقل؛ والثاني: لا ينبغي أن تعيق الدول الأخرى الملاحة لسفينة تبحر تحت علم دولة واحدة.

وعليه يجوز للسفينة أن تبحر تحت علم دولة واحدة فقط تمارس اختصاصها الحصري وفقاً لما نصت عليه المادة 92 (1)، (3) إلا في الحالات التي تنص عليها صراحة اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على وجوب

¹ - UNCLOS, article 87.

² - جاءت المادة 90/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م تحت عنوان (حق الملاحة) والتي تنص على " لكل دولة، ساحلية كانت أو غير ساحلية، الحق في تسيير سفن تحمل علمها في أعالي البحار".

³ - تنص المادة 92/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982م في الفقرة الأولى منها على أن " السفينة تبحر تحت علم دولة واحدة فقط وتكون خاضعة لولايتها الخالصة في أعالي البحار، إلا في حالات استثنائية منصوص عليها صراحة في معاهدات دولية أو في هذه الاتفاقية، ولا يجوز للسفينة أن تغير علمها أثناء رحلة ما أو أثناء وجودها في ميناء زيارة، إلا في حالة نقل حقيقي للملكية أو تغيير في التسجيل".

تعاون سفن جميع الدول في أعمال حددتها بشكل حصري وهي: حظر نقل الرقيق في المادة /99/، قمع القرصنة في المادة /100/، الاتجار غير المشروع بالمخدرات أو المواد التي تؤثر على العقل في المادة /108/، البث الإذاعي غير المصرح به في المادة /109/، وحق الزيارة في المادة /110/، والحق في المطاردة الحثيثة في المادة /111/.⁽¹⁾

ولكن إذا أبحرت السفينة تحت راية أكثر من دولة واحدة فإنها تعتبر سفينة بلا جنسية، وبالتالي لا تتمتع بحماية أي دولة وتفقد حقها في حرية الملاحة.⁽²⁾ ويقابل حق الملاحة الحرة في أعالي البحار بعض الالتزامات الدولية التي نظمها القانون الدولي للبحار، كواجب تقديم المساعدة للأشخاص الذين يكونون في محنة بحرية، وهذا ما كرسته اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار في المادة /98/ وفق التفصيل الذي ذكرناه سابقاً.⁽³⁾

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية في عمليات البحث والإنقاذ في أعالي البحار

خلال المراجعة العامة لنظام المنظمة البحرية الدولية، واجهت مجلس السلامة البحرية (MSC) على وجه الخصوص مسألة المكان الذي سيتم فيه إنزال الأشخاص الذين تم إنقاذهم في البحار دون تمييزٍ على أساس وضعهم أو جنسيتهم أو مكان الذي عُثر عليهم فيه.⁽⁴⁾

¹ - UNCLOS, articles /100/ & /110/ & /111/.

² - UNCLOS, article 92 (2).

³ - كما نصت على واجب تقديم المساعدة أيضاً المادة /12/ من اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام 1958م، وكذلك اتفاقية بروكسيل لعام 1910 الخاصة بتوحيد بعض القواعد بشأن المساعدة البحرية. والتي حل محلها اتفاقية (SOLAS) لعام 1974.

⁴ - IMO, Review of Safety Measures and Procedures for the Treatment of Persons Rescued at Sea, Resolution A.920 (22) Adopted on 29 November 2001 (Agenda item 8), 22 January 2002, PP1-3. & see: Killian S.

فالتزام الدولة المسؤولة عن منطقة البحث والإنقاذ في أعالي البحار هو التزام ذو شقين: أحدهما التزام بالتنسيق والتعاون مع الدول الأخرى، وهو ما لا يترتب عليها واجب صريح في السماح بإنزال المُنقذين في أحد موانئها، والثاني التزام بضمان نتيجة معينة، وهو النزول من السفينة المساعدة وإيصال المُنقذين إلى مكان آمن بأسرع وقت ممكن عملياً.⁽¹⁾

هذا هو الحال عند التعامل مع طالبي اللجوء بشكل خاص عند تعرضهم إلى محنة في البحر. فالوضع الذي يتم فيه إبقاء طالبي اللجوء المُنقذين على متن سفينة لفترة زمنية غير محددة - كما حصل في سفينة تامبا - يعد أمراً غير مقبول على صعيد القانون الدولي للاجئين.⁽²⁾

وبالنظر إلى أن القانون الدولي للبحار لا يبدو أنه ينص على حل لهذا احتمال، إلا أننا نجد أن القانون الدولي للاجئين قد تصدى لهذه المسألة. فمع وجود 144/ دولة موقعة على اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، وبروتوكولها لعام 1967م، يمكن القول إن تلك الاتفاقية تتمتع بأهمية كبيرة فيما يتعلق بتنظيم مصير طالبي اللجوء الذين يتم إنقاذهم في البحر التي أكدت على مبدأ عدم الإعادة القسرية في المادة 33/، ناهيك عن أن احتمال عدم

O'Brien, *Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem*, op.cit. p 737.

¹ -R. Bank, 'Article 11 (Refugee Seamen/Gens de Mer Réfugiés)', in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, para. 37. (Quote from) Killian S. O'Brien, *Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem*, op.cit. p 726.

² - Killian S. O'Brien, *Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem*, op.cit. p 726.

منحهم الحق في النزول قد يحرم طالبي اللجوء من الاستفادة من حقوقهم في طلب اللجوء إذا ما مُكّنوا من ذلك. (1)

وعليه يعد مبدأ عدم الإعادة القسرية الوارد في المادة 33 (1) من اتفاقية جنيف للاجئين أمراً ضرورياً لتحديد ما إذا كان طالبو اللجوء لهم الحق في دخول أراضي الدولة الساحلية أم لا. حيث ينص مبدأ عدم الإعادة القسرية على حالة قد يتعرض فيها طالبو اللجوء لتهديدات لحياتهم أو حريتهم على أساس معايير شخصية معينة، ويعمل هذا المبدأ على منع عودة أي شخص إلى المكان الذي قد يتعرض فيه إلى الاضطهاد.

لذا فقد تنبه مجلس السلامة البحرية (MSC) إلى هذا القصور في القانون الدولي البحري، وعليه اعتمد قرارين بتعديل الاتفاقية الدولية لسلامة الحياة في البحار لعام 1974م (SOLAS) (2) واتفاقية البحث والإنقاذ لعام 1979م (SAR) (3) الذي بدأ نفاذه في 1 تموز / يوليو من عام 2006م.

ويهدف هذا التعديل إلى ضمان تقديم المساعدة إلى الأشخاص الذين تم إنقاذهم في حالة استغاثة بحرية، والالتزام بإيصالهم إلى مكان آمن، والتقليل إلى أدنى حد من العواقب السلبية التي تترتب على السفينة التي تُشرع في عملية إنقاذ في أعالي البحار.

وبناءً على ذلك، تم إضافة الفقرة التالية إلى اللائحة 33/ من الاتفاقية الدولية لسلامة الحياة في البحر (SOLAS) لعام 1974م على النحو التالي:

¹ - Killian S. O'Brien, **Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem**, op.cit. p 726.

² -RESOLUTION MSC.153(78), Amendments to The International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, As Amended. adopted on 20 May 2004. P 3.

³ - Ibid.

(("- تقوم الحكومات المتعاقدة بالتنسيق والتعاون لضمان أن يتم إعفاء ربابنة السفن التي تقدم المساعدة للأشخاص الذين يعانون من محنة في البحر من التزاماتهم في نطاق الحد الأدنى من الانحراف عن الرحلة المقصودة للسفن، شريطة أن يكون إعفاء ربابنة السفن من الالتزامات المنصوص عليها في اللائحة الحالية لا يعرض سلامة الحياة في البحر للخطر.

- تضطلع الحكومة المتعاقدة المسؤولة عن منطقة البحث والإنقاذ التي تقدم فيها هذه المساعدة بالمسؤولية الرئيسية عن ضمان حدوث هذا التنسيق والتعاون، بحيث يتم إنزال الناجين من السفينة المساعدة ويسلمون إلى مكان آمن، مع مراعاة الظروف الخاصة لكل حالة والمبادئ التوجيهية التي وضعتها المنظمة. وفي هذه الحالات، تقوم الحكومات المتعاقدة ذات الصلة باتخاذ الترتيبات اللازمة لتنفيذ هذا الإنزال في أقرب وقت ممكن عملياً⁽¹⁾.

وبالمثل، ثم إضافة الفقرة 3-1-9 إلى الاتفاقية البحث والإنقاذ البحري (SAR) والتي تنص على ما يلي:

(("- تقوم الأطراف بالتنسيق والتعاون لضمان أن يتم إعفاء ربابنة السفن التي تقدم المساعدة للأشخاص الذين يعانون من محنة في البحر من التزاماتهم في نطاق الحد الأدنى من الانحراف عن الرحلة المقصودة للسفن، شريطة أن يكون إعفاء ربان السفينة من التزاماته لا يعرض سلامة الحياة في البحر للخطر.

¹ - كانت صيغة التعديل وفق العبارة الآتية:

" The following new paragraph I-I is inserted after the existing paragraph 1 " " أي تُدرج الفقرة الجديدة التالية من I إلى I بعد الفقرة الحالية 1: " حول هذه التعديلات، انظر المرجع السابق.

- يتحمل الطرف المسؤول عن منطقة البحث والإنقاذ التي تقدم فيها هذه المساعدة المسؤولية الرئيسية عن ضمان حدوث هذا التنسيق والتعاون، بحيث يتم إنزال الناجين الذين تلقوا المساعدة من السفينة المساعدة ويسلمون إلى مكان آمن، مع مراعاة الظروف الخاصة للحالة والمبادئ التوجيهية التي وضعتها المنظمة. وفي هذه الحالات، يتعين على الأطراف ذات الصلة اتخاذ الترتيبات اللازمة لتنفيذ هذا النزول في أقرب وقت ممكن عملياً⁽¹⁾.

ووفقاً للمبادئ التوجيهية لمجلس السلامة البحرية (MSC)، يعني "المكان الآمن" موقعاً يمكن فيه اعتبار عمليات الإنقاذ قد انتهت. ووفقاً لتلك المبادئ التوجيهية، يمكن حتى لوحدة الإنقاذ (السفينة) أن تكون مكاناً آمناً، ولكن بصفة مؤقتة.⁽²⁾

كما تنص المبادئ التوجيهية لمجلس السلامة البحرية (MSC) على أن النظر في حالة طالبي اللجوء واللاجئين الذين تم استردادهم -أي أنقذوا- من البحر، هو ما يبرر الحاجة إلى تجنب إنزالهم في الأراضي التي تتعرض فيها حياتهم وحرياتهم للاضطهاد.⁽³⁾

بعبارة أخرى؛ فإن على الدول أن تحترم مبدأ عدم الإعادة القسرية لطالبي اللجوء واللاجئين الذين تم إنقاذهم من قبلها في أعالي البحار أثناء أدائها لواجبها في حماية الحياة في البحر. فمبدأ عدم الإعادة القسرية لا ينطبق فقط على الوصول إلى البحر الإقليمي أو الموانئ، ولكن ينطبق أيضاً في اختيار المكان الآمن الذي سوف يتم الإنزال به.

¹ - Resolution MSC.155 (78) of 20 May 2004.

² - IMO, **Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea**, op.cit, para 6.13 & 6.14.

³ - Ibid, para 6.17.

إن مبدأ عدم الإعادة القسرية لا يقتصر فقط على الرفض عند الحدود البحرية وما يترتب عليه، وإنما يشمل أيضاً ما يتعلق بعمليات إعادة توجيه المُنقذين إلى مكان آخر غير موانئ الدولة المنقذة، إما كنتيجة لعملية الإنقاذ تلك، أو كنتيجة لبرنامج اعتراض في أعالي البحار يحظر الدخول إلى إقليم تلك الدولة.⁽¹⁾

وعلى الرغم من أن الاعتراض في أعالي البحار لم يتم تعريفه في القانون الدولي، إلا أنه يمكن تحديده على أساس ممارسات الدول. وعليه فقد حددت اللجنة التنفيذية للمفوضية العليا للأمم المتحدة (EXCOM) الاعتراض "بأنه يشمل جميع التدابير التي تطبقها الدولة - خارج إقليمها الوطني - في منع أو قطع أو إيقاف حركة الأشخاص الذين لا يحملون الوثائق المطلوبة أثناء عبورهم للحدود الدولية عن طريق البر أو الجو أو البحر، وتشق طريقها إلى بلد المقصد المحتمل".⁽²⁾

فممارسة الحظر البحري في أعالي البحار يتكون من عمل دولة أو أكثر يجري الاضطلاع به على أساس اتفاق دولي يرمي إلى ممارسة حق الزيارة إذا تم الاشتباه بأن تلك السفينة تمارس أنشطة إجرامية غير تلك المدرجة في المادة/110/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار التي تقوم بها السفن عديمة الجنسية، أو السفن التي ترفع علم دولة أو مجموعة من الدول.⁽³⁾ وفي

¹ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 232.

² - Executive Committee, **Interception of Asylum-seekers and refugees: The International Framework and Recommendation for a Comprehensive Approach**, EC/50/CRP.17 of 9 June 2000, para. 10.

³ - جاءت المادة /110/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار تحت عنوان "حق الزيارة" حيث تنص على الآتي: 1 - باستثناء الحالات التي تكون فيها أعمال التدخل مستمدة من سلطات تمنحها معاهدة، ليس لسفينة حربية تصادف في أعالي البحار أية سفينة أجنبية من غير السفن التي تكون

هذه الحالة الأخيرة، تشارك دولة العلم المعنية عادة في إبرام الاتفاق المتعلق بها.

ويعد برنامج الاعتراض والحظر في أعالي البحار الذي وضعتة الولايات المتحدة الأمريكية مع هايتي⁽¹⁾ لمنع وعرقلة تدفقات طالبي اللجوء الهايتيين إلى الولايات المتحدة الأمريكية الأبرز في برامج الحظر في أعالي البحار، ذلك أنه يعد الوحيد الذي عُرض على المحكمة العليا في الولايات المتحدة بشأن شرعيته فيما يتعلق بحق اللجوء، لا سيما مدى تعارضه مع مبدأ عدم الإعادة القسرية.⁽²⁾

لها حصانة تامة وفقاً للمادتين 95/و/96/ ما يبرر تفقد هذه السفينة ما لم تتوفر أسباب معقولة للاشتباه في :

- أ- أن السفينة تعمل في القرصنة؛
- ب- أن السفينة تعمل في تجارة الرقيق؛
- ج- أن السفينة تعمل في البث الإذاعي غير المصرح به؛.....
- د- أن تكون السفينة بدون جنسية؛
- هـ- أن تكون السفينة -على الرغم من رفعها لعلم أجنبي أو رفضها لإظهار علمها - هي في الواقع سفينة من نفس جنسية السفينة الحربية.

2- في الحالات المنصوص عليها في الفقرة 1/ بجوز للسفينة الحربية أن تشرع في التحقق من حق السفينة في رفع علمها. ولهذا الغرض يجوز لها أن ترسل زورقاً تحت قيادة أحد الضباط إلى السفينة المشتبه بها. وإذا بقيت الشبهة بعد تدقيق الوثائق جاز لها أن تشرع في المزيد من الفحص على ظهر السفينة، وينبغي أن يتم ذلك بكل ما يمكن من المراعاة...."

¹ - هايتي: إحدى بلدان البحر الكاريبي، كانت مستعمرة إسبانية حتى احتلتها فرنسا في سنة 1626م، واعترفت إسبانيا بهذا الاحتلال في سنة 1679م. تُعد هايتي أقدم جمهورية سوداء في العالم، وثانية الدول المستقلة في نصف الكرة الغربي؛ إذ إنها تتمتع بالاستقلال منذ عام 1804م؛ ولكنها عاشت فترة طويلة من العنف وعدم الاستقرار السياسي مما أدى إلى موجات كبيرة من النزوح وطلب اللجوء خصوصاً إلى الولايات المتحدة الأمريكية. للمزيد أنظر:

<https://www.britannica.com/place/Haiti>.

² - Seline Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection*, op.cit. p 240. & See: Ruth Ellen

ففي 23 أيلول / سبتمبر 1981م، أبرمت الولايات المتحدة الأمريكية اتفاقاً مع هايتي، الذي أنشأ بموجبه "برنامجاً تعاونياً للحظر الانتقائي والعودة إلى هايتي لبعض المهاجرين وطالبي اللجوء، واعتراض السفن المتورطة في النقل غير المشروع للأشخاص القادمين من هايتي".⁽¹⁾

بعد ستة أيام من هذا الاتفاق أصدر الرئيس الأمريكي (ر. ريغان) أمراً تنفيذياً تضمن تعليق دخول الأجانب غير الشرعيين القادمين من أعالي البحار، وأمر سلطات خفر السواحل باعتراض السفن وإعادة توجيهها إلى مينائها الأصلي.⁽²⁾ وعليه تم إرسال الأجانب إلى عملية الفحص على متن الوحدة البحرية وأعيد أولئك الذين لم يستوفوا وضع اللجوء إلى هايتي. وفي غضون عشر سنوات، مارست سلطات الولايات المتحدة الأمريكية اعتراضاً على ما يقارب 25,000 / من الهايتيين.⁽³⁾

Wasem, U.S. Immigration Policy on Haitian Migrants, CRS Report for Congress Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service 7-5700, RS21349, January 15, 2010, PP 1-9.

¹ - *Agreement to Stop Clandestine Migration of Residents of Haiti to the United States*, ILM 20 (1981), 1198 et seq. from Seline Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection*, op.cit. p 240.

² - انظر: الأمر التنفيذي رقم 12.324. للمزيد انظر:

Christina Carole De Matteis, **Forced Return of Haitian Migrants under Executive Order 12,807: A Violation of Domestic and International Law**, North CAROLINA Journal of and International Law and Commercial Regulation, Volume 18 | Number 2, Article 6, 1993, p 435.

And see: Patrick Gavigan, **MIGRATION EMERGENCIES AND HUMAN RIGHTS IN HAITI**, Paper prepared for the Conference on Regional Responses to Forced Migration in Central America and the Caribbean September 30-October 1, 1997, <http://www.oas.org/juridico/english/gavigane.html>.

³ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 241.

وبعد الانقلاب على الرئيس الهايتي (B. Aristide)، في 30 أيلول/سبتمبر عام 1991م، زاد عدد طالبي اللجوء والمهاجرين من الجزيرة، وعلقت حكومة الولايات المتحدة برنامج الحظر لعدة أسابيع، ومن ثم تم استئناف الاعتراضات في البحر في تشرين الثاني/نوفمبر 1991م. وبسبب العدد المتزايد باستمرار من المهاجرين، تم فتح قاعدة غوانتانامو العسكرية الأمريكية (في كوبا) واستخدمت كمركز لعملية الفحص. (1)

وفي 24 أيار/مايو عام 1992م، اعتمد الرئيس الأمريكي، (ج. بوش)، الأمر التنفيذي رقم 12.807/، المعروف باسم "Kennebunkport" الذي علّق بموجبه عملية الفحص، وأمر خفر السواحل بإعادة توجيه الهايتيين الذين تم اعتراضهم على الفور. (2)

ويعد الأمر التنفيذي "Kennebunkport" هو الأساس الذي تستند إليه الدعوى المرفوعة ضد الإدارة الأمريكية أمام المحاكم القضائية الأمريكية. وقد انتهت تلك الإجراءات مع الحكم الصادر عن المحكمة العليا في الولايات المتحدة في 21 حزيران / يونيو عام 1993م حيث لم يجد ذلك الحكم أن إجراءات خفر السواحل تعد غير قانونية ضد طالبي اللجوء الهايتيين. وقدمت المحكمة عدة جوانب مثيرة للجدل خصوصاً فيما يتعلق بتفسير مبدأ عدم الإعادة القسرية، حيث حاول الحكم الصادر عن المحكمة العليا منح "الشرعية" المحلية لممارسة إعادة الأفراد إلى بلدهم الأصلي، بغض النظر عن ادعائهم

¹ - Christina Carole De Matteis, **Forced Return of Haitian Migrants under Executive Order 12,807: A Violation of Domestic and International Law**, op.cit. 437.

² - ومن جملة ما قاله الرئيس الأمريكي الأسبق (G. Bush) "لقد جعلت من الواضح تماماً لخفر السواحل أننا سوف نعيد أي لاجئ يحاول الوصول إلى الشاطئ". للمزيد حول هذا الموضوع انظر المرجع السابق ص 438.

بوجود خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد. وهذا القرار لا يمكن أن يغير من الالتزامات الدولية للدولة. (1)

وبناءً على ذلك الحكم، قامت السلطات الأمريكية بتحويل السفن التي اعتُرضت في أعالي البحار إلى ميناءها الأصلي قسراً، مما منعها من اللجوء إلى بلدان أخرى في المنطقة، مثل كوبا وجامايكا وجزر البهاما.

كما استبعدت المحكمة العليا تطبيق المادة 33/ من اتفاقية اللاجئين لعام 1951م خارج إقليم الدولة، معللةً ذلك بأنه إذا كانت الفقرة الأولى من المادة 33/ تنطبق في أعالي البحار، فلا يمكن لأية دولة أن تحتج بالاستثناء الوارد في الفقرة الثانية فيما يتعلق بأجنبي هناك؛ ذلك أن الأجنبي الذي اعتُرض في أعالي البحار لا يعد متواجداً في أي بلد على الإطلاق. وعليه؛ إذا طبقت المادة 33(1) خارج الحدود الإقليمية، فإن المادة 33(2) ستخلق حالة شاذة: فالأجانب الخطيرون في أعالي البحار يحق لهم الحصول على مزايا المادة 33(1) في حين أن أولئك المقيمين في البلد الذين يخشون من طهرم لن يتمكنوا من الانتفاع بمزاياها. (2)

تعليقاً على هذه القضية، أعربت المفوضية (UNHCR) عن وجهة نظرها فيما يتعلق بالنطاق الجغرافي لمبدأ عدم الإعادة القسرية، وأكدت على أن الالتزام بعدم عودة طالبي اللجوء إلى الاضطهاد ينشأ بغض النظر عما إذا كانت الحكومات تعمل داخل حدودها أو خارجها الإقليمية. وتستند المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى موقفها بشأن لغة وهيكل الغرض الإنساني الغالب لاتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، وهو حماية الأفراد الضعفاء بوجه خاص من الاضطهاد. كما يستند موقفها أيضاً إلى حق

¹ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 242.

² - Ibid.

اللاجئين الأوسع نطاقاً في طلب اللجوء من الاضطهاد على النحو المبين في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.⁽¹⁾

وعليه نرى أن حقيقة مبدأ عدم الإعادة القسرية ينطبق في أعالي البحار لا يعني أن الدولة المعترضة يجب عليها أن تستضيف طالبي اللجوء المعترضين؛ بل إن المبدأ يلزمها بالألا تمنعهم من طلب اللجوء في مكان آخر آمن. وأهم من ذلك ألا يتم إجبار سفن طالبي اللجوء المعترضة في أعالي البحار على العودة إلى الأماكن التي قد يتعرضون فيها للاضطهاد.

نهاية الباب الثاني بحول الله تعالى



¹ - Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, op.cit. p 242.

الخاتمة

الخاتمة

﴿ فَلِلَّهِ الْحَمْدُ رَبِّ السَّمَاوَاتِ وَرَبِّ الْأَرْضِ رَبِّ الْعَالَمِينَ ﴾، ها هي القطرات الأخيرة في مشوار هذه الأطروحة، لذا؛ كان لزاماً أن نكَلِّها بالنتائج المستخلصة، ثم نُردفها بالتوصيات الملائمة بحوله تعالى:

النتائج المستخلصة:

✓ النتيجة الأولى: غموض المركز القانوني لطالب اللجوء:

تبين في سياق بحثنا عن حماية طالب اللجوء، أن المركز القانوني له يكاد يكون مجهولاً، ذلك أن هذا المركز يقع في منطقة رمادية بين القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين، وهذا عائد إلى عدم وجود اتفاقية أو تقنين دولي، يبين ويوضح ذلك المركز دونما حاجة إلى التأويل والاجتهاد خلا اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م التي كُرسَت لحماية اللاجئين وليس طالبي اللجوء.

✓ النتيجة الثانية: عدالة الشريعة الإسلامية في قضايا اللجوء:

لا يساورُ العقلُ شكُّ أن مبدأ اللجوء في الشريعة الإسلامية أسمى منه في القانون الدولي من ناحية المصدر، فالمرشع هو الله جلَّ وعز، وبذلك فهو يسمو على كل عقل بشري مهما تنهى صنعه وإتقانه. فالمرشع سبحانه؛ منح الحق في اللجوء لكل من طلبه بغير تفرقة بين شخص وآخر، وهذا يبدو جلياً وواضحاً عندما أجاز الإسلام منح اللجوء لأعداء دولة الإسلام، طالما أنهم قد دخلوا بلد الإسلام استناداً على منحهم الأمان. وبهذا فإن الشريعة الإسلامية تكرر الطابع الإنساني للجوء، مستندة في ذلك إلى القيمة العليا للإنسانية.

✓ النتيجة الثالثة: اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م لابد من تعديلها:

بحسبائها حجر الزاوية للنظام الدولي لحماية اللاجئين، نرى أن اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين المتعمدة عام 1951م، لا بد من تحديثها، بالرغم من أن القانون الدولي للاجئين لا يزال يعتمد في نظام الحماية الدولية للاجئين على تلك الاتفاقية. وعليه لابد من تعديلها، حتى وإن كان ذلك بموجب بروتوكول ملحق ينظم حالة طالبي اللجوء.

وغني عن التذكير؛ أن اتفاقية اللاجئين لم تشمل حالة طالب اللجوء، وأن استفادة طالب اللجوء من نصوصها مرهونٌ بإدراجه تحت وصف اللاجئ. ولعل المبدأ الوحيد الذي من الممكن أن ينطبق على طالبي اللجوء هو مبدأ عدم الإعادة القسرية الوارد ذكره في المادة (33) من هذه الاتفاقية. لذا كان لابد من تحديث هذه الاتفاقية وإدراج فئة طالبي اللجوء في طياتها.

✓ النتيجة الرابعة: دقة الفاصل بين مفهوم طالب اللجوء واللاجئ:

تبين لنا من خلال دراستنا للجوء وطلبه، أن هناك قدر كبير من الالتباس أو الخلط بين مفهوم طالب اللجوء، وبين اللاجئ، بل غالباً ما يستخدم البعض المصطلحين بالتبادل، وبشكل غير صحيح.

واستطعنا أن نبين ذلك الحد الفاصل بينهما؛ فطالب اللجوء هو الشخص الذي يسعى للحصول على الحماية الدولية، إلا أنه لم يتم الفصل وتحديد مطالبته بعد، بغية حصوله على مركز اللاجئ وفق ما حددته اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م.

وفي المقابل فإن اللاجئ: هو ذلك الشخص الذي اعترف له بموجب اتفاقية جنيف الخاصة بمركز اللاجئين، كي يكون لاجئ وفق المعايير التي حددتها تلك الاتفاقية.

✓ النتيجة الخامسة: حماية طالبي اللجوء تتم استناداً إلى التشريعات الوطنية في بعض الدول:

استنتجنا خلال استعراض القوانين والاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين، أنها لم تنص صراحة على حماية طالب اللجوء، وهذا ما حدا ببلدان اللجوء ودول المقصد أن تعتمد على تشريعاتها الوطنية للتعامل مع تلك الحالة الضبابية - أعني حالة طالب اللجوء - بل إن بعضها اعتمد على تصريحات فردية أدت إلى كارثة بحق تلك الفئة الضعيفة.

ومما يثير العجب والأسف في آن واحد أن بعض الدول - كأستراليا وبلجيكا ونيوزيلندا وألمانيا وبريطانيا وهولندا والسويد وسويسرا - تعتمد سياسات أخرى لتقييد أو منع طلبات اللجوء التي يقدمها أفراد دخلوا أراضيهم بصورة قانونية. ومن هذه السياسات فحص طلبات اللجوء لتقييم اللغة التي يتحدث بها مقدم الطلب. يشار إلى هذه السياسة على أنها "تحليل اللغة لغرض تحديد بلد المنشأ لمقدم الطلب"، وهي تهدف إلى استخدام معرفة الخبراء لتقييم اللغة المنطوقة لمقدم الطلب.

✓ النتيجة السادسة: نظام دبلن يسد هوة كبيرة في النظام الدولي لحماية طالبي اللجوء على الصعيد الأوروبي:

إن من الاجحاف إنكار ما قدمه نظام دبلن من حماية خاصة دقيقة لطالبي اللجوء. فلم أقف في دراستي على تشريع دولي أو إقليمي مماثل لنظام دبلن.

فقد تمثل الهدف من نظام دبلن منذ إنشائه في اتفاقية دبلن لعام 1990م في تحسين كفاءة نظم اللجوء للدول الأعضاء في نظام اللجوء الأوروبي المشترك، عن طريق تثبيط الطلبات المتعددة، ومنع المنازعات بشأن مسؤولية فحص المطالبات. ناهيك عن استحدثته لنظام الكتروني عرف بـ (Eurodac)

يسهل عملية تحديد الدولة المسؤولة عن دراسة طلب اللجوء، ويمنع في الوقت نفسه طالب اللجوء من تقديم طلبات متعددة.

لذا فقد كرس نظام دبلن نوعاً من التعاون العملي بين الإدارات المسؤولة في الدول الأعضاء عن دراسة طلبات اللجوء، وسمح بزيادة معرفة إجراءات اللجوء للآخرين.

✓ النتيجة السابعة: نظام دبلن لا يعمل بشكل فعال كما كان مرجواً

على الرغم من دوره الرائد في إطار طلب اللجوء، إلا أن نظام دبلن لا يزال يعاني من بعض الخلل وذلك من عدة نواحٍ أهمها:

1- إن أهم أهداف نظام دبلن تتمثل في تبسيط إجراءات اللجوء، وتوفير إمكانية الوصول السريع إلى الحماية، ولعل هذا الهدف لم يتحقق بشكل كامل. ويرجع السبب - وفق ما توصنا إليه- إلى أن أنظمة اللجوء الوطنية الأوروبية لا تزال تعمل بشكل منفصل عن منظومة دبلن في إطار سياسة اللجوء الأوروبية المشتركة.

2- أثار نظام دبلن مخاوف جدية منذ نشأته، ذلك أنه أخفق في حماية الحقوق الأساسية لطالبي اللجوء في الوقت الذي عجز فيه عن توفير تقاسم عادل للمسؤولية بين الدول الأعضاء. وقد توالى الاقتراحات بشأن إصلاح جذري لنظام دبلن منذ عام 2000م، ورحبت المفوضية الأوروبية بإصلاح اتفاقية دبلن كإمكانية للنظر فيما إذا كان من الضروري إتباع نهج مختلف اختلافاً جوهرياً. ومع ذلك، اختار الاتحاد الأوروبي الإبقاء على المبادئ الأساسية لتلك الاتفاقية في عام 2003م، وأكد ذلك مرة أخرى في عام 2013م، أي مع لائحة دبلن الثالثة، دون الالتفات إلى العواقب التي من الممكن أن تترتب على ذلك.

3- تأكّد مع الممارسة العملية، أن افتراض السلامة الذي يقوم عليه نظام دبلن لا يمكن الاعتماد عليه بشكل دائم، ذلك أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد عدّلت عن مبدأ افتراض السلامة عندما تبين لها بشكل جلي أن ذلك المبدأ قد يؤدي في بعض الأحوال إلى انتهاك حقوق طالب اللجوء الأساسية، فضلاً عن تعريضه لخطر الإعادة القسرية.

4- لمّا كانت القرارات الإيجابية بالموافقة على طلبات اللجوء غير معترف بها فيما بين الدول الأعضاء، وأنّ حرية تنقل اللاجئين المعترف بهم داخل الاتحاد الأوروبي محدودة لمدة خمس سنوات على الأقل، فإنّ نظام دبلن لتخصيص المسؤولية، بناء على ذلك ينطوي على آثار جسيمة؛ ذلك أن الشخص الذي يمنح الحماية سيّني حياة جديدة. وعلى الرغم من هذه الحقيقة، فإنّ نظام دبلن لم يضع الأولوية لاعتبار فرص الاندماج لطالب اللجوء في دولة عضوٍ معينة.

✓ النتيجة الثامنة: شذوذٌ عن نظام دبلن

بحسبانه حجر الزاوية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك، يبدو أن نظام دبلن لم يعد ذلك المرتكز الأساسي وحجر الزاوية لـ (CEAS). فقد تجلّت حالات في بلدانٍ أوروبيةٍ أخرى أطراف في (CEAS) تم فيها خرق قواعد دبلن - كما هو الحال في المجر، بريطانيا، هولندا، وغيرها - مما يظهر بوضوح أن اليونان ليست التلميذ الوحيد السيئ في فئة دبلن. فقد تأكّدت انتهاكات لحقوق الإنسان من قبل جهات قضائية وطنية أوروبية، وجعلها تأخذ زمام المبادرة في كل جانب. وفي هذا تأكيد صريح بالحاجة إلى تغيير جذري لنظام دبلن.

ومما يؤسف له أنه بعد ستة عشر عاماً من بدء تشغيل نظام دبلن؛ أي في عام 2013م، أُعيد تأكيد المبادئ الأساسية نفسها مرة أخرى في لائحة

دبلن الثالثة الجديدة، رغم الجدل الذي كان سائداً إذ ذاك؛ وقد تم التوصل إلى حلٍ توفيقي في الإبقاء على المبادئ العامة، مع إدخال عدد من الضمانات الإضافية والإشارة إلى التفسير الأكثر تقييداً للالتزامات الدول الأعضاء باحترام الحقوق الأساسية.

وفي ضوء أزمة طالبي اللجوء السوريين والتحديات التي يقوم بها الاتحاد الأوروبي، فإن المشاكل المرتبطة بنظام دبلن قد تتخذ أبعاداً أكبر. فالاستمرار في نظامٍ يخصص المسؤولية للدول الأعضاء كعقوبة على عدم إبقاء أبواب أوروبا مغلقة يعد أمر غير مقبول من جهة، كما أنه يؤدي إلى عواقب ضارة على طالبي اللجوء من جهة أخرى.

✓ النتيجة التاسعة: احتجاز طالبي اللجوء يأخذ شكل العقاب.

غني عن التذكير أن غالبية طالبي اللجوء تضطروهم الظروف المحيطة بهم من الاضطهاد إلى اعتمادهم على الوثائق غير القانونية أو المزورة، والاستعانة بالمهربين للوصول إلى بلد اللجوء. وقد اعترفت الدول المعتمدة لاتفاقية جنيف للاجئين بهذا الواقع وتعهدت بإعفاء طالبي اللجوء من العقوبات بسبب الدخول أو الوجود غير القانونيين. ومما يؤسف له أن طالبي اللجوء الذين يدخلون دول المقصد بطريقة غير نظامية كثيراً ما يعاقبون بغرامات أو بالسجن أو بكليهما. وهذه الممارسة تنتهك بشكل مباشر المادة 31 (1) من اتفاقية جنيف للاجئين التي تُعفي - وفقاً لشروط معينة - طالبي اللجوء من هذه العقوبات.

ولعلّ الأسباب الكامنة وراء هذه الممارسة المؤسفة تتجلى في إحدى فرضيتين: أولها أن السلطات المعنية ليست على وعي كاف بالالتزام الدولي بموجب قانون اللاجئين. وثانيها: أن المبادئ التوجيهية القائمة بشأن هذا الموضوع لا تفسر الحكم امتثالاً للقواعد العرفية لتفسير المعاهدات الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

✓ النتيجة العاشرة: غموض القواعد النازمة لاحتجاز طالبي اللجوء

نتيجة لعدم وجود قواعد دولية ناظمة لاحتجاز طالبي اللجوء، كان من الطبيعي أن تختلف الممارسات التي تنتهجها دول اللجوء. وهذا عائد بالطبع إلى اعتمادها على تشريعاتها الوطنية لتنظيم تلك الممارسة.

- فطالبو اللجوء قد يحتجزون في السجون العادية المخصصة لمرتكبي الجرائم، دونما تخصيص مراكز خاصة للاحتجاز. بل قد يتعدى الأمر ذلك بكثير؛ حيث تنص بعض قوانين دول اللجوء بجواز احتجاز أي أجنبي، في عدد من الحالات، بما في ذلك ما إذا كانت هناك شكوك بشأن هويته، ولأغراض الترحيل، وحيثما يكون هناك خطر الهروب، وفي حالات الأمن القومي، ولأغراض منع الجريمة. ويؤدي إدراج القاعدة الأخيرة إلى تطبيق معايير مختلفة تستند إلى الوضع القانوني للشخص في البلد. وهذا يتناقض مع التوصيات الدولية الخاصة بالحقوق الأساسية للاجئين والمهاجرين والتي تقضي بأن قوانين الهجرة المحلية لا ينبغي أن تنظم الاحتجاز على أساس منع الجريمة. كما أن المتطلبات الفعلية لمعيار إثبات أن هناك خطر هروب طالبي اللجوء غير واضحة وغير موضوعية؛

- إن طالبي اللجوء المحتجزين لا يتم إبلاغهم تلقائياً بإجراءات اللجوء، بالرغم أنه من المفترض أن يتم تزويدهم بالمعلومات ذات الصلة بشأن إجراءات اللجوء. بل إن بعض دول اللجوء لا توفر منشورات تتضمن معلومات عن إجراءات اللجوء، بالرغم من أن هذه الأمور تعد من أساسيات حق طلب اللجوء كالاتصال بالمنظمات ذات الصلة المذكورة في كتيب موزعة داخل المنشأة، والمكالمات الهاتفية إلى المحامين أو منظمات المجتمع المدني غير المقيدة والمجانية.

- إن الحد الأقصى المسموح به لفترة احتجاز طالبي اللجوء لأغراض مراقبة الهجرة يعد طويلاً جداً، حيث يصل إلى ثمانية عشر شهراً في بعض بلدان اللجوء، وهذا لا يتناسب مع طبيعة الحماية الواجب تقديمها بشكر فوري وسريع لطالبي اللجوء.

✓ النتيجة الحادية عشرة: افتقار مرافق الاحتجاز في بعض دول اللجوء لأساسيات توفير طلب اللجوء:

مما يلفت الانتباه أن بعض دول الملجأ لا قوم بتأمين المترجمين الفوريين المؤهلين بشكل كافٍ.

وغني عن البيان أن من أهم ما يمكن أن يقدم لطالب اللجوء في مراكز الاحتجاز، هو إبلاغه بأسباب احتجازه من قبل محام، تعينه المحكمة تلقائياً. وتوفير مترجمين فوريين. حيث يقع على عاتق المحكمة مسؤولية تعيين مترجم شفوي لهذا الغرض أو الموافقة عليه. بيد أنه من الناحية العملية لا توجد احتياطات خاصة لضمان كفاءة المترجمين الشفويين الذين يحضرون جلسات الاستماع.

✓ النتيجة الثانية عشرة: لا دقة لأعداد طالبي اللجوء المحتجزين:

عند إلقاء نظرة عامة على ممارسات الاحتجاز في بلدان اللجوء وفق قاعدة بيانات اللجوء (AIDA)، نلاحظ وجود ثغرات وتضارب كبيرين في جمع البيانات الموثوق بها بشأن الهجرة وحالات اللجوء على المستوى الأوروبي. وهذا عائد لحركة القبول والإبعاد من قبل الدول فلا يمكن أن تكون الأعداد ثابتة. فبينما تجمع السلطات الوطنية هذه الإحصاءات وتوفرها في بعض البلدان، يؤدي عدم تقديم التزامات بالإبلاغ عن الاحتجاز في صكوك الاتحاد الأوروبي ذات الصلة، إلى عدم وجود أي استعراض شامل لممارسات الاحتجاز في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

وبالنظر إلى الحجم الكبير للاحتجاز، وممارسات الاحتجاز الفعلية المؤثقة في بعض البلدان الأوروبية، فإن هذه الفجوة في جمع البيانات لا تزال غير مبررة وينبغي أن يعالجها الاتحاد الأوروبي.

وعلى الرغم من التكلفة الضخمة والبشرية والمادية وغير المادية للاحتجاز، وعدم فعالية اعتماد الدول المفرط عليها؛ فإن مقترحات المفوضية الأوروبية بشأن توسيع نطاق احتجاز طالبي اللجوء، وفرض التزامات على الدول الأعضاء لتقييد حرية حركة اللجوء، ولا سيما بهدف إنفاذ الامتثال لقواعد دبلن، تخاطر بمزيد من تبسيط احتجاز طالب اللجوء باعتباره عنصراً ضرورياً مؤكداً في عمل نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)، وإضفاء الشرعية على الاتجاهات الحالية في بعض الدول الأعضاء نحو استخدام الاحتجاز كردٍ أول بدلاً من أن يكون تدبيراً وملاذاً أخيراً.

وبما أن المحاكم الأوروبية قد فشلت في توضيح الغموض الحالي بشأن شرعية احتجاز طالبي اللجوء في ضوء الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، فإن المشرعين المشاركين في الاتحاد الأوروبي يتحملون مسؤولية كبيرة لضمان أن الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي يجعل من احتجاز طالبي اللجوء تدبيراً استثنائياً حقاً، وحتى غير مسموح به فيما يتعلق بالمتقدمين الأكثر ضعفاً، بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين بذويهم، وكذا النساء والعجزة، وكبار السن.

✓ النتيجة الثالثة عشر: تفادي خطر الإعادة القسرية ليس مستحيلاً

بحسبان مبدأ عدم الإعادة القسرية مبدأً عالمياً معترف به، فإن خطر الإعادة القسرية يمكن تفاديته بسهولة أكبر إذا قبلت الدولة المعنية التزاماً قانونياً رسمياً محدداً في صك دولي. وهذا يؤكد صحة ما توصنا إليه من الحاجة

الملحة لاعتماد اتفاقية تكرر هذا المبدأ، ليس فقط للاجئ، بل تمتد لتشمل طالبي اللجوء.

وبالنسبة للوضع الراهن في ظل اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م، ودون أي حلول تلوح بالأفق، ينبغي على دول الملجأ أن تلتزم بهذا المبدأ المكرس في المادة 33/منها، كما ينبغي للدول التي لم تنضم بعد إلى هذه الصكوك أن تطبق مبدأ عدم الإعادة القسرية نظراً لقبولها العالمي وأهميتها الإنسانية الأساسية.

وفي مجال عدم الإعادة القسرية، توصلنا إلى أن البت في مركز اللاجئ ليس سوى طابع إعلاني كاشف. ولذلك، لا ينبغي الافتراض بأنه لمجرد أن الشخص لم يعترف رسمياً بأنه لاجئ لا يتمتع بوضع اللاجئ، وبالتالي فهو غير محمي بمبدأ عدم الإعادة القسرية.

✓ النتيجة الرابعة عشر: تنفيذ عمليات الترحيل من قبل قوات إنفاذ القانون دون أمر قضائي تزيد من خطر الإعادة القسرية:

نتيجة لاضطلاح دائرة الهجرة الوطنية للشرطة بمسؤولية إدارة مراكز الاحتجاز في أغلب مناطق العبور، فضلاً عن تنفيذ عمليات الترحيل، فإن تنفيذ عمليات الترحيل من قبل تلك الجهات غالباً ما يتم دون الرجوع إلى الهيئات القضائية. ومما يؤسف له أن ترحيل طالبي اللجوء، الذي يتنافى مع مبدأ عدم الإعادة، لا يشكل اهتماماً رئيسياً لدى أغلب دول الملجأ. وقد انعكس ذلك في عدم استعداد السلطات المسؤولة عن إدارة مركز الاحتجاز للدخول في شكل أكثر انتظاماً من التعاون مع المجتمع المدني.

وعلاوة على ذلك، يمكن للصكوك القانونية والسياسية والتشغيلية لمؤسسة اللجوء وحماية اللاجئين الدوليين أن تحقق نتائج ملموسة وقوية للسلامة والأمن الوطنيين. وبهذه الطريقة يمكن أن يكون قانون اللاجئين أداة للدول

لتشجيع الرقابة الحدودية إلى أن ينظر إليها بشكل إيجابي من قبل الرأي العام، وبالتالي تحسين إدارة الهجرة غير النظامية.

✓ النتيجة الخامسة عشر: وجوب حماية طالبي اللجوء في المحنة البحرية

إن حماية طالبي اللجوء ومراعاة مصالح الدول عملاً بقانون البحار لا تتعارض البتة. وفي الواقع، إن مبدأ سلامة الحياة في البحار يضمن لطالبي اللجوء الحد الأدنى من معايير الحماية، التي يكملها عدم الرفض عند البعد الحدودي لمبدأ عدم الإعادة القسرية لطالبي اللجوء.

غير أنه تبدي لنا من خلال الإبحار في خضم قوانين البحار واللجوء وحقوق الإنسان؛ عدم امتثال الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأستراليا، والولايات المتحدة الأمريكية، وغيرها من دول اللجوء والعبور لالتزاماتها بموجب قانون البحار، بالتزامن مع الالتزامات الرئيسية بموجب القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ومن ذلك:

- يتم السعي إلى ردع طالبي اللجوء وحظر دخولهم، بدلاً من العمليات التي تركز على ضمان سلامة وحقوق اللاجئين وطالبي اللجوء في البحر؛
- تجاوزت سلطات الاعتراض الحدود المسموح بها بموجب قانون البحار وذلك بعرقلة زوارق طالبي اللجوء، أو تحويلها بصورة استباقية إلى وجهات أخرى، ومن شأن هذه التدخلات أنها تهمل حقوق الإنسان، وتعرض مبدأ عدم الإعادة القسرية للخطر، الذي يحظر على الدول إرسال أشخاص إلى أي بلد قد يواجهون فيه الاضطهاد أو سوء المعاملة أو أي ضرر جسيم آخر؛
- إن سياسات الترحيل الفورية أو التلقائية على ظهر السفن أو في المرافئ، تتعارض بشكل جوهري مع مبدأ عدم الإعادة القسرية، وهو ما

يتطلب إجراءات كافية وفريدة من نوعها مع الحق في الاستئناف والضمانات المناسبة، بما في ذلك الحصول على المشورة القانونية والترجمة واستعراض دقيق للمزايا من جانب مختص والسلطة المحايدة؛

- قد يؤدي احتجاز طالبي اللجوء في المناطق التي يزعم أنها خارج نطاق الولاية القضائية (مثل المناطق المستثناة أو القوارب في أعالي البحار أو المناطق الدولية للموانئ / المطارات) إلى عرقلة وصولهم إلى مثل هذه الإجراءات وتشكل احتجازاً تعسفياً وفي بعض الحالات المعاملة اللاإنسانية أو المهينة.

✓ النتيجة السادسة عشر: ضرورة العمل المشترك وتنسيق الجهود لحماية طالبي اللجوء في البحار:

إن تواتر عمليات الإنقاذ في حالات الطوارئ البحرية، التي تشمل اللاجئين وطالبي اللجوء والعدد الكبير من الذين يموتون في البحر هي في حد ذاتها دعوات مقنعة إلى ضرورة العمل المشترك لحمايتهم. فضلاً عن البحث عن أفضل السبل لتحسين التعاون وضمان استجابة أكثر قابلية للتنبؤ وفي الوقت المناسب بمختلف مراحل عمليات الإنقاذ في حالات الطوارئ البحرية.

✓ النتيجة السابعة عشر: هل مهمة (Frontex) لإنقاذ أم لاعتراض طالبي اللجوء في البحر؟؟!!

مما يبعث على القلق، أن مهمات خفر السواحل التي قامت بها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تحت غطاء (Frontex)، تنتهي في أغلب الأحيان باعتراض قوارب طالبي اللجوء، وتعيد توجيهها فور القبض عليها إلى أماكن أخرى، غير أبهين أن من شأن تلك الممارسة قد تعرض طالبي اللجوء إلى الاضطهاد، بل إن هذا قد يؤدي إلى انتهاك مبدأ عدم الإعادة القسرية في أعالي البحار.

ويتركز اهتمام وسائل الإعلام والحكومات المهمة بدلاً من ذلك على تجنب دخول الوافدين من مهاجرين وطالبي لجوء. وأكثر ما يبعث على خيبة الأمل هو الافتقار للمعلومات الدقيقة والشفافية فيما يتعلق بعمليات الدوريات المشتركة في إطار (Frontex).

ومن المعروف تماماً أن طالبي اللجوء الذين يتم فحص طلباتهم على أراضي الاتحاد الأوروبي يمكنهم التمتع بالحقوق الإجرائية التي يكفلها القانون الاتحاد الأوروبي؛ في حين أن طالبي اللجوء المحظوظين المحظورين في البحر الإقليمي للدولة الثالثة - والمشاركة في البرنامج - أو في أعالي البحار يجب أن تُقدم طلباتهم إلى القانون الداخلي لتلك الدولة، التي تعتبر آمنة من قبل المؤسسات الأوروبية، وهذا قد يؤدي إلى عدم تمتع طالبي اللجوء بحقوقهم.

✓ النتيجة الثامنة عشر: نقلة نوعية في قانون البحار في إطار الإنقاذ البحري:

أدت التعديلات التي أدخلت مؤخراً على الاتفاقية الدولية لحماية الأرواح في البحر لعام 1974م (SOLAS)، والاتفاقية الدولية للبحث والإنقاذ البحرية لعام 1979م (SAR)، فضلاً عن المبادئ التوجيهية للمنظمة البحرية الدولية ذات الصلة، إلى تعزيز الإطار الذي ينظم الإنقاذ في البحر، ولا سيما عن طريق إنشاء التزام لجميع الدول بالتنسيق والتعاون في عمليات الإنقاذ في البحار.

ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات عملية وتشغيلية واسعة. ويرجع ذلك إلى أن عمليات البحث والإنقاذ يمكن أن تؤدي إلى مسؤوليات الدول المختلفة، وأن هذه المسؤوليات قد تتعارض مع إدارة الهجرة، والأهداف الأمنية المتعلقة بالوافدين غير النظاميين في البحر من مهاجرين وطالبي لجوء. وقد يكون

الافتقار إلى القدرة على تنفيذ التزامات البحث والإنقاذ أو استقبال الأشخاص الذين يتم إنقاذهم في البحر عند الإنزال، عوامل مُضعِفة مضاعفة إضافية.

إن عدم القدرة على التصدي لهذه التحديات على نحو سليم، يمكن أن يؤدي ليس فقط إلى خسائر في الأرواح في البحر، وإنما أيضاً إلى تكاليف كبيرة بالنسبة لصناعة النقل البحري والمجتمع الدولي. وقد يؤدي هذا الفشل أيضاً إلى حرمان طالبي اللجوء واللاجئين من الحماية استناداً لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

✓ النتيجة التاسعة عشر: طلب اللجوء والسيادة:

مما يؤسف له أن الحق في المطالبة باللجوء قد تآكل من قبل الدول القومية، التي جعلت سياساتها وقوانينها وإجراءاتها متناقضة تماماً مع اتفاقية جنيف للاجئين. فالأعداد المتزايدة من الأفراد الفارين من الاضطهاد غير القادرين على إيجاد الحماية في الدول التي لا ترضى بالتنازل عن جزء من سيادتها، لا يستطيعون الفرار إلى أماكن أخرى للحصول على اللجوء. وفي الواقع، يخضع مقدمو طلبات اللجوء لأشكال واسعة من التمييز الاجتماعي والقانوني، ويحرمون بصورة متزايدة من الوصول إلى إجراءات اللجوء وإلى المحاكم، ويعاقبون بشدة على دخول بلد ما بصورة غير شرعية لطلب اللجوء، بل قد تُوقف تلك الدول طلبات اللجوء السارية، أو تمنع من إيداعها، وتبعدهم إلى بلد قد تكون حياتهم معرضة للخطر.

ومن المهم بنفس القدر، الاعتراف بالآثار المتناقضة المتمثلة في انتهاج سياسات اقتصادية جديدة في دول أوروبا - النمسا وألمانيا على سبيل المثال - التي تعتمد في الوقت نفسه على اجتذاب القوى العاملة الماهرة، والعمالة الرخيصة لبناء اقتصاداتها الهرمة. فهل يعني ذلك أن العالم سينسحب

تدرجياً من الحق في التماس اللجوء وحظر الإعادة القسرية، بدلاً من بذل جهود متضافرة لمعالجة الأسباب الجذرية لتدفقات اللاجئين؟!!!

التوصيات:

غني عن التذكير أنَّ هدف دراستنا من حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور، أن نوضح تلك المنطقة الرمادية التي تأتي منها مركز طالب اللجوء.

لذا كان لزاماً أن نختم بحثنا ببعض التوصيات، علّها تجد أذنًا تُصغي، وقلباً يعي، واضعاً بين يدي العالم مشروع اتفاقية دولية خاصة بحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور.

أولاً: التوصيات العامة:

بالرغم من أن التشريعات الوطنية الغربية تسمح بإجراء طلب اللجوء شفويًا أو خطياً أو "بأي شكل آخر"، فما زالت هناك مشكلة أخرى تتمثل في عدم نظرة المعنيين في تولي دور أكثر نشاطاً في تحديد طلبات اللجوء خاصة في مجال طالبي اللجوء المستضعفين. ولأسباب تتعلق بالعمر والجنس أو الإعاقة أو تبعات التعذيب والعنف الجنسي، قد يكون طالبوا اللجوء غير قادرين أصلاً على تحديد حاجتهم للتقدم إلى طلب الحماية الدولية. ومن هنا، لا بد من تدريب الكوادر العاملة في هذا الموضوع على تحديد طالبي اللجوء بمن فيهم أصحاب الاحتياجات الخاصة. ولا بد من توفير الإرشادات الإضافية التي تحدد التزام شرطة الحدود بإعلام الأشخاص بحقوقهم في طلب اللجوء وكيفية فعل ذلك، والمكان الذي يجب أن يذهبوا إليه لتسهيل وصولهم إلى إجراء طلب اللجوء. وسيساعد ذلك أيضاً على الحد من خطر ترحيلهم قبل تمكينهم من تقديم طلب اللجوء أو حتى قبل دراسة طلبهم.

❖ التوصيات المتعلقة بنظام دبلن:

* ينبغي أن تُبنى فلسفة دبلن بخصوص آلية تخصيص المسؤولية على الأخذ بالحسبان مصالح الدول المعنية بالتزامن مع مصلحة طالب اللجوء. ولعل هذا هو التحدي بحد عينه والمتمثل بإيجاد حلٍ توفيقٍ بين المصالح المطروحة.

فمن ناحية، هناك منظور مصالح الدول الأعضاء، ومن ناحية أخرى هناك منظور حماية طالبي اللجوء، وكلاهما يؤدي إلى نهج متناقضٍ إلى حد ما: ففي حين أن نظام إعادة التوطين، الذي يستند إلى مفتاح التوزيع، هو أكثر النظم عادلةً من منظور الدول الأعضاء، فإن نموذج الاختيار الحر أفضل من منظور حماية طالبي اللجوء.

وبرأينا، يمكن الجمع بين كليهما، بالنظر إلى أن عدد طالبي اللجوء الذين يختارون لدولة عضو يتوافق مع حصة تلك الدول الأعضاء. وفي هذه الحالة، تفي كل دولة عضو بالتزاماتها، في حين يمكن لطالبي اللجوء تقديم طلباتهم في البلد الذي يرغبون فيه. وبالنظر إلى المصالح المطروحة، ينبغي اعتبار أن حماية طالبي اللجوء هي الاعتبار الرئيسي الذي يأتي قبل التوزيع المتساوي للمسؤوليات بين الدول الأعضاء.

* بخصوص نظام دبلن أيضاً، لا بد أن تطبقه الدول الأعضاء بطريقة مرنة، من خلال زيادة استخدام شرط السيادة، والشرط الإنساني، وإعطاء المصلحة العليا للطفل الاعتبار الأول.

وينبغي للدول الأعضاء أن تضمن بوجه خاص احترامها لالتزاماتها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والميثاق، بعدم نقل مقدمي الطلبات إلى دولة عضو حيث يمكن أن يتعرضوا لانتهاكات الحقوق الأساسية، أو تعرضهم لخطر الإعادة القسرية. ويتطلب ذلك تقييماً للحالة العامة في

الدولة العضو فيما يتعلق بظروف الاستقبال، والحصول على إجراءات اللجوء مع مراعاة الظروف الفردية لمقدم الطلب المعني في الوقت نفسه.

❖ التوصيات المتعلقة باحتجاز طالبي اللجوء :

✳ أما ما يخص الاحتجاز؛ ينبغي على المنظمات غير الحكومية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، أن تواصل تركيز اهتمامها على عدم مراعاة الضمانات القانونية الأساسية للاحتجاز في كثير من الحالات، وأن ظروف الاحتجاز في العديد من مراكز احتجاز طالبي اللجوء والسجون ومطارات العبور في جميع أنحاء العالم لا بد أن تتدرج تحت معايير مقبولة إنسانياً ودولياً.

وبرأينا إن إيجاد بدائل للاحتجاز قد لا يكون دائماً أولوية رئيسية عندما يتعلق الأمر بحل سياسة احتجاز غير إنسانية أو غير شرعية، بالرغم من أن هذه التدابير تعد مهمة للسياسة طويلة الأجل المتعلقة بمعاملة اللاجئين وطالبي اللجوء.

ومما يؤكد صحة هذا الأمر أن التقييمات القائمة لبدايل الاحتجاز أظهرت -على الغالب أثناء الإفراج غير المشروط أو الإبقاء غير الخاضع للإشراف في المجتمع- صواب الموقف القائل بأن طالبي اللجوء نادراً ما يحتاجون إلى الاحتجاز أو تقييد تحركاتهم.

✳ لا بد من إجراء المزيد من البحوث المشتركة دولياً، لدعم الدراسات والنتائج القائمة التي ينبغي تقاسمها مع دائرة أوسع نطاقاً، بما في ذلك موظفو السجون ومراكز الاحتجاز والقضاة والمحكمون وموظفو الهجرة وأعضاء البرلمان وعامة الجمهور. وكما هو الحال في مجال العدالة الجنائية، لن يتم عموماً اتخاذ إجراء بديل للاحتجاز إلا إذا كان القضاة وصناع القرار يثقون في كفاءتهم.

✳ أظهرت الثغرات في المعايير القانونية وغيرها من الضمانات المتعلقة بالبدائل غير الاحتجازية الحاجة إلى مزيد من التفكير بصفة خاصة فيما يتعلق بها. لذا نوصي بتلافي تلك الثغرات المتعلقة بالخصوصية وحماية البيانات لطالبي اللجوء في ضوء زيادة استخدام البيانات البيومترية، والرصد الإلكتروني في مجال اللجوء.

✳ لابد من إجراء مزيد من البحوث على الصعيد العالمي فيما يتعلق بحماية الأطفال المنفصلين عن ذويهم، من أجل توضيح متى يتوقف الإشراف أو الحبس في مكان معين، أو مرفق معين، عن أن يكون مقياساً للحماية ويصبح بدلاً من ذلك تقييداً لا لزوم له ولربما أصبح ضاراً على الحرية أو الحرمان منها.

❖ التوصيات المتعلقة بعدم الإعادة القسرية

✳ يقع التزاماً على جميع الدول الأعضاء في اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م التي تستقبل طالبي اللجوء في شتى أنحاء المعمورة عدم تضيق نطاق تطبيق المادة 33 (1) من اتفاقية عام 1951 في إقليم دولة طرف في اتفاقية عام 1951 أو بروتوكولها لعام 1967، لأن ذلك لن يتعارض فقط مع أحكام موضوع المعاهدة والغرض منها، ولكنه ستكون أيضاً غير متسقٍ مع قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وكما هو الشأن بالنسبة للالتزامات عدم الإعادة القسرية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن المعيار الحاسم ليس الوجود الفعلي لطالبي اللجوء على أراضي تلك الدولة، بل إن المعيار يتجسد في مدى خضوعهم للسلطة الفعلية لتلك الدولة.

❖ التوصيات المتعلقة بحماية طالبي اللجوء في البحار

✳ يجب على الدولة التي تمارس سيادتها على بحرها الإقليمي وفي أعالي البحار الوفاء بالتزاماتها القانونية بحسن نية، لأن هذا سيساعد في الوصول إلى حماية طالبي اللجوء بصورة سلسلة.

✳ كما ينبغي عليها القيام ببعثات حقيقية في مجال البحث والإنقاذ، بدلاً من عمليات المنع أو الردع، للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالحق في الحياة الذي يعتبر من أقدس وأسمى الحقوق على الإطلاق.

✳ ينبغي على الدول مراعاة الظروف الفردية لكل طالب لجوء يتم انقاذه في البحر، وتجنب اللجوء إلى إعادته مباشرة أو بشكل تلقائي قبل النظر في الشروط المطلوبة لسلامته واحترام حقوقه.

✳ ينبغي لزاماً على الدول الساحلية السماح بنزول ووصول طالبي اللجوء المنقذين في البحر إلى أراضيها لأغراض تحديد مركز اللاجئ، لأن هذا هو الحل الوحيد القادر على ضمان أن أي نقل لاحق إلى بلد ثالث هو في الواقع آمن، وفي هذا امتثال لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

✳ ينبغي أن تفتح مسارات بديلة لضمان الوصول الآمن والقانوني إلى دول أوروبا وأستراليا ودول المقصد كافة في ظل الظروف الإنسانية، وهذا سيؤدي إلى تجنب طالبي اللجوء التماس المساعدة من المهربين والمتجرين. ومن شأن ذلك أن يخفض عدد الوفيات في البحر ويتيح وصولاً أكثر تنظيماً.

ثانياً: مشروع اتفاقية دولية لحماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور

بعد أن فرغنا من دراستنا؛ بحمد الله ومنته؛ لحالة طالب اللجوء في مناطق العبور، وفي ضوء ما توصلنا له من نتائج وتوصيات؛.....

أضع بين يدي المجتمع الدولي مشروع اتفاقية دولية مكرسة لحماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور

مشروع اتفاقية حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور

الديباجة:

نحن الأطراف المتعاقدة الموقعة على اتفاقية حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور؛

إذ نقر بتمتع جميع البشر بحقوق متساوية وثابتة، على أساس الحرية والعدل والسلام في العالم؛

وإذ نقر بأن هذه الحقوق تنبثق من كرامة الإنسان الأصيلة فيه، والتي جُبل عليها؛

وإذ نضع في اعتبارنا:

أ. القانون الدولي لحقوق الإنسان، لاسيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948م، مع التركيز على المادة 14/ منه والتي تكرر الحق في طلب اللجوء؛

ب. القانون الدولي الإنساني، لاسيما اتفاقيات جنيف الأربعة؛

ج. القانون الدولي للاجئين، لاسيما اتفاقية جنيف لعام 1951م

وبروتوكول عام 1967م، الخاصين بوضع اللاجئين، مع التركيز

على المواد 3/ و 31/ و 32/ و 33/؛

د. الأحكام الخاصة بتولي المسؤولية عن طلب اللجوء الواردة في لائحة دبلن الثالثة؛

هـ. اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1981، واتفاقية البحث والإنقاذ (SAR) والاتفاقية الدولية لحماية وسلامة الحياة في البحار (SOLAS).

فقد تم الاتفاق على ما يلي:

الفصل الأول:

الأحكام العامة

المادة 1

موضوع الاتفاقية

تحدد هذه الاتفاقية معايير وإجراءات دولية موحدة ومشاركة تم اعتمادها من قبل الدول الأعضاء من أجل سن تشريعات داخلية وطنية تركز سبل حماية طالبي اللجوء، وفقاً للقواعد الأساسية الدولية لحقوق الإنسان، والالتزامات الدولية لحماية اللاجئين.

المادة 2

نطاق الاتفاقية

1- تنطبق هذه الاتفاقية على مواطني ورعايا البلدان الذين يطلبون اللجوء في إحدى الدول الأطراف في هذه الاتفاقية أو يعبرون أراضيها.

2- لا تخل أحكام هذه الاتفاقية بالقانون الدولي القائم، بما في ذلك القانون الدولي للاجئين وقانون حقوق الإنسان.

3- لا يتعارض تطبيق هذه الاتفاقية مع الأحكام الخاصة ببروتوكول تسليم المجرمين والأحكام الخاصة ببروتوكول تهريب المهاجرين

المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000م.

4- كما تنطبق هذه الاتفاقية على عمليات الإنقاذ في البحار التي تشمل اللاجئين وطالبي اللجوء، بصرف النظر عن طبيعة السفينة التي أنقذت، وحيث يجري النظر في النزول في مكان آمن وتجهيز الأشخاص الذين تم إنقاذهم في دولة غير دولة العلم التابعة لسفينة الإنقاذ.

المادة 3

المصطلحات ذات الصلة

ألف: لأغراض هذه الاتفاقية ينطبق مصطلح "طالب اللجوء" على: مواطن من دولةٍ ثالثةٍ، أو شخصٍ عديم الجنسية، يبحث عن الحماية الدولية - فرّ من دولته، إلى دولة أخرى بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية أو فئة اجتماعية معينة أو رأي سياسي، ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف، أن يستفيد من حماية ذلك البلد - ودخل إقليم دولة أخرى ثم قدم فيها طلب لجوء إلا أنه لم يُبت بعد في طلبه ذلك. فإن قُبِلَ طلبه واعترف به تحول إلى لاجئ.

باء: لأغراض هذه الاتفاقية ينطبق مصطلح "لاجئ" على كل شخص فر من دولته، إلى دولة أخرى بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية أو فئة اجتماعية معينة أو رأي سياسي، حيث وجد خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف، أن يستفيد من حماية ذلك

البلد؛ أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد إقامته السابق ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف من العودة إلى ذلك البلد.

جيم: لأغراض هذه الاتفاقية ينطبق مصطلح "طلب اللجوء": على طلب يبحث فيه فرد من دولة أخرى عن الحماية الدولية بموجب اتفاقية حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور عن طريق المطالبة بوضع اللجوء بالمعنى المقصود في الفقرة /باء/ من هذه الاتفاقية. ويفترض أن أي طلب للحصول على الحماية الدولية هو طلب للجوء، ما لم يطلب الشخص المعني صراحة نوعاً آخر من الحماية يمكن تطبيقه على نحو منفصل.

دال: يشير مصطلح "الحماية الدولية" إلى: الإجراءات التي يتخذها المجتمع الدولي على أساس القانون الدولي، والتي تهدف إلى حماية الحقوق الأساسية لفئة معينة من الأشخاص خارج بلدانهم الأصلية، والذين يفقدون إلى الحماية الوطنية لبلدانهم.

هاء: يشير مصطلح "أفراد الأسرة" إلى الأسرة الموجودة بالفعل في بلد المنشأ، وكذلك الأفراد الذين هم من عائلة مقدم الطلب الموجودين في نفس الدولة العضو فيما يتعلق بطلب اللجوء وهم:

- (1) زوج طالب اللجوء أو خطيبه؛
- (2) الأطفال القصر الذين لم يبلغوا سن /18/، بشرط أن يكونوا غير متزوجين أو معالين.
- (3) أب طالب اللجوء وأمه.

المادة 4

عدم التمييز

تطبق الدول المتعاقدة أحكام هذه الاتفاقية على طالبي اللجوء واللاجئين دون تمييز بينهم بسبب العرق أو الدين أو بلد المنشأ.

المادة 5

التزامات عامة

1- تنتظر الدول الأعضاء في طلب أي فرد تقدم به على حدود أو في إقليم إحدى الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، على أن تتولى دولة عضو واحدة النظر في الطلب، وفقاً للمعايير المبينة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية.

2- (أ) يجوز لأي دولة عضو، حتى لو لم تكن مسؤولة بموجب المعايير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، لأسباب إنسانية، خاصة بناءً على أسباب عائلية أو ثقافية، أن تنتظر في طلب اللجوء بناءً على طلب دولة عضو أخرى، شريطة أن يرغب مقدم الطلب في ذلك. وفي هذه الحالة، تصبح تلك الدولة العضو هي المسؤولة عن توفير الحماية الدولية لطالب اللجوء في إطار معنى هذه الاتفاقية، وتتحمل الالتزامات المرتبطة بتلك المسؤولية.

(ب) حيثما كان ذلك ملائماً، تبلغ الدولة العضو التي كانت مسؤولة سابقاً، الدولة العضو التي تقوم بإجراءات لتحديد الدولة العضو المسؤولة أو الدولة العضو التي طلب منها أن تتولى مسؤولية مقدم الطلب أو تسترده.

- 3- لكل دولة عضو الحق في النظر في طلب اللجوء المقدم إليها من شخص أجنبي، حتى لو لم يكن هذا الفحص مسؤوليتها بموجب المعايير المحددة في هذه الاتفاقية، شريطة أن يوافق طالب اللجوء على ذلك.
- 4- على كل طالب لجوء يتواجد في منطقة عبور أو إقليم أي من الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، أن يمثل لقوانينها وأنظمتها، وأن يتقيد بالتدابير المتخذة في تلك الدولة للمحافظة على النظام العام والآداب العامة.

المادة 6

طالبو اللجوء الموجودون بصورة غير مشروعة في بلد الملجأ

تمتتع للدول الأطراف عن فرض عقوبات جزائية، على طالبي اللجوء بسبب وجودهم أو دخولهم غير القانوني، على أراضيها دون إذن - قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة بالخطر والاضطهاد - شريطة أن يقدموا أنفسهم دون تأخير إلى السلطات، وأن يبدوا سبباً وجيهاً لدخولهم أو تواجدهم بصورة غير قانونية.

الفصل الثاني

أحكام بشأن تولي المسؤولية

المادة 7

تُحدّد الدولة العضو المسؤولة وفقاً للمعايير المنصوص عليها في هذا الفصل على أساس الحالة التي يتم الحصول عليه فيها عند تقديم مقدم الطلب طلبه للحماية الدولية لأول مرة لدى دولة الطرف.

المادة 8

إرادة طالب اللجوء

تكون الدولة الطرف مسؤولة عن دراسة طلب اللجوء إذا صرح طالب اللجوء عن رغبته في أن يلتزم اللجوء فيها، على أن يتم ذلك وفقاً لقدرة الدولة الطرف على استقبال طالبي اللجوء. وعند تعذر ذلك يتم الاعتماد على تدبير تقاسم الأعباء والمسؤوليات وفق هذه الاتفاقية بالتضامن.

المادة 9

لم شمل الأسرة

إذا كان لدى مقدم الطلب فرد من أفراد أسرته، بغض النظر عما إذا كانت العائلة قد تشكلت سابقاً في بلد المنشأ، والذي سُمح له بالإقامة كمستفيد من الحماية الدولية في دولة طرف، تكون تلك الدولة الطرف مسؤولة عن فحص طلب الحماية الدولية، شريطة أن يعبر الأشخاص المعنيون عن رغبتهم في ذلك كتابةً.

المادة 10

مصلحة القاصر غير المصحوب

حيثما يكون طالب اللجوء قاصراً غير مصحوب، تكون الدولة العضو المسؤولة عن فحص الطلب هي التي يكون فيها أحد أفراد أسرته حاضراً بشكل قانوني، شريطة أن يكون ذلك في مصلحة القاصر.

المادة 11

في حالة إنقاذ أشخاص في البحار، تكون الدولة التي يتم فيها إنزال المنقذين من طالبي اللجوء مسؤولة عن دراسة طالب اللجوء.

المادة 12

حيثما لا يمكن تعيين أي دولة عضو مسؤولة عن النظر في طلب اللجوء على أساس المعايير الواردة في المادة /8/ والمادة/9/، تكون الدولة العضو الأولى التي قدمت طلب اللجوء مسؤولة عن دراستها.

الفصل الثالث

بداية إجراء طالب اللجوء

المادة 13

1. تبدأ عملية تحديد الدولة العضو المسؤولة بمجرد تقديم طلب الحماية الدولية لأول مرة إلى دولة طرف في هذه الاتفاقية.
2. يعتبر طلب الحماية الدولية قد قُدم بمجرد أن تصل الاستمارة المقدمة من مقدم الطلب، أو التقرير الذي أعدته السلطات المختصة إلى السلطات المختصة في الدولة العضو المعنية.
- وفي حالة عدم تقديم طلب كتابي، يجب أن يكون الوقت المنقضي بين بيان النية وإعداد التقرير أقصر ما يمكن.
3. لأغراض هذا الاتفاقية، تكون حالة القاصر الذي يرافق مقدم الطلب ويستوفي تعريف فرد من الأسرة، من اختصاص الدولة الطرف المسؤولة عن فحص طلب الحماية الدولية للفرد الذي يرافق القاصر من أفراد الأسرة، حتى لو لم يكن طلب القاصر مقدماً على حدة، بشرط أن يكون في مصلحة القاصر.
- وتطبق نفس المعاملة على الأطفال المولودين بعد وصول مقدم الطلب إلى أراضي الدول الأعضاء، دون الحاجة إلى بدء إجراء جديد لتولي المسؤولية عنهم.

الفصل الرابع

حقوق طالب اللجوء

المادة 14

الحق في الحصول على المعلومات

1. بمجرد تقديم طلب الحماية الدولية بالمعنى المقصود في المادة 13(2) في دولة عضو، تقوم سلطاتها المختصة بإبلاغ مقدم الطلب بتطبيق هذا أحكام هذه الاتفاقية عليه، وبصفة خاصة:

(أ) معايير تحديد الدولة العضو المسؤولة، والتسلسل الهرمي لهذه المعايير في الخطوات المختلفة للإجراء ومدتها، بما في ذلك حقيقة أن طلب الحماية الدولية المقدم في دولة عضو واحدة يمكن أن يؤدي إلى أن تصبح تلك الدولة العضو مسؤولة بموجب هذا الاتفاقية، حتى لو لم تكن هذه المسؤولية قائمة على تلك المعايير؛

(ب) المقابلة الشخصية عملاً بالمادة 15/ من هذه الاتفاقية وإمكانية تقديم المعلومات المتعلقة بوجود أفراد الأسرة أو الأقارب أو أي علاقات عائلية أخرى في الدول الأعضاء، بما في ذلك الوسائل التي يمكن لمقدم الطلب من خلالها تقديم هذه المعلومات؛

(ج) إمكانية الطعن في قرار النقل، وعند اللزوم، التقدم بطلب لتعليق النقل؛

(د) حقيقة أن السلطات المختصة في الدول الأعضاء يمكنها تبادل البيانات المتعلقة به، أو بها، لغرض وحيد هو تنفيذ التزاماتها الناشئة بموجب هذه الاتفاقية؛

(هـ) الحق في الوصول إلى البيانات المتعلقة به أو بها أو حقه في طلب تصحيح هذه البيانات إذا كانت غير دقيقة أو محذوفة إذا تمت معالجتها بشكل غير قانوني.

2. يجب تقديم المعلومات المشار إليها في الفقرة 1 كتابياً بلغة يفهمها مقدم الطلب أو يفترض أن يفهمها بشكل معقول. وتستخدم الدول الأعضاء نشرة موحدة يتم استحداثها بناءً على أحكام هذه الاتفاقية.

3. عند الضرورة لفهم مقدم الطلب بشكل صحيح، يجب أيضاً تقديم المعلومات شفهيّاً، على سبيل المثال فيما يتعلق بالمقابلة الشخصية على النحو المشار إليه في المادة /15/.

المادة 15

المقابلة الشخصية

1- لتسهيل عملية تحديد الدولة الطرف المسؤولة، تجري الدولة الطرف المحددة مقابلة شخصية مع مقدم الطلب. على أن تتيح المقابلة أيضاً الفهم الصحيح للمعلومات المقدمة لمقدم طلب اللجوء.

2- تتم المقابلة الشخصية في الوقت المناسب، وعلى أي حال، قبل اتخاذ أي قرار بنقل مقدم الطلب إلى الدولة العضو المسؤولة عملاً بأحكام المسؤولية المقررة في هذه الاتفاقية في الفصل الثاني.

3- يجب إجراء المقابلة الشخصية بلغة يفهمها مقدم الطلب، أو من المفترض أن يفهمها بشكل معقول والتي يستطيع هو، أو هي، التواصل بموجبها. وعند الضرورة، يجب على الدول الأعضاء اللجوء إلى مترجم شفوي قادر على ضمان التواصل المناسب بين مقدم الطلب والشخص الذي يجري المقابلة الشخصية.

- 4- يجب أن تتم المقابلة الشخصية في ظل ظروف تضمن السرية المناسبة. ويجب أن تتم بواسطة شخص مؤهل بموجب القانون الوطني.
- 5- تقدم الدولة العضو التي تجري المقابلة الشخصية ملخصاً مكتوباً منها على الأقل يتضمن المعلومات الرئيسية المقدمة من مقدم الطلب في المقابلة. (قد يكون هذا الملخص إما على شكل تقرير أو نموذج قياسي). ويجب على الدولة العضو أن تضمن لمقدم الطلب و / أو المستشار القانوني الذي يمثل مقدم الطلب الوصول في الوقت المناسب إلى الملخص.

المادة 16

الإقامة وحرية الحركة

1. يحق لطالبي اللجوء التنقل بحرية داخل إقليم الدولة العضو المضيفة أو في منطقة مخصصة لهم من قبل تلك الدولة العضو. ويجب ألا تؤثر المنطقة المخصصة على مجال أساسيات الحياة الخاصة، وتتيح مجالاً كافياً لضمان الوصول إلى جميع المزايا بموجب هذا الاتفاقية.
2. يجوز للدول الأعضاء اتخاذ قرار بشأن إقامة طالب اللجوء لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة أو النظام العام أو، عند الضرورة، للمعالجة السريعة لطلبه أو مراقبته بفعالية.
3. عند الضرورة، ولأسباب قانونية أو لأسباب تتعلق بالنظام العام، يجوز للدول الأعضاء أن تحتجز مقدم الطلب في مكان معين وفقاً لقانونها الوطني.
4. تنص الدول الأعضاء على إمكانية منح المتقدمين إذناً مؤقتاً بمغادرة مكان الإقامة المذكور في الفقرتين 2 و 3، أو المنطقة

المخصصة المذكورة في الفقرة 1. ويجب أن تتخذ القرارات بشكل فردي وموضوعي ونزيه، ويجب اتخاذ الأسباب الكفيلة لتوفير حمايته عند منحه الإذن.

على أنه يجب على مقدم الطلب الحاصل على الإذن بالمغادرة التقيد بالمواعيد التي تحددها السلطات والمحاكم إذا كان مثوله أمامها ضرورياً

5. تطلب الدول الأعضاء من المتقدمين إبلاغ السلطات المختصة بعنوانهم الحالي وإخطارها عند تغيير العنوان في أقرب وقت ممكن.

المادة 17

احتجاز طالبي اللجوء

1- لا يجوز للدول الأعضاء احتجاز أي شخص لسبب وحيد هو أنه يطلب اللجوء وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية.

2- عند الضرورة القصوى، يمكن للدول الأطراف أن تحتجز طالبي اللجوء عند الدخول إلى إقليمها بهدف دراسة طلبه والتأكد من شخصيته وجدية مطالبته.

3- يجب على الدول الأطراف أن تؤمن مرافق خاصة باحتجاز طالبي اللجوء، وألا تحتجزهم في السجون التي يقبع فيها مرتكبو الجرائم الجنائية

4- يجب أن تكون تلك المرافق مجهزة وصحية ولا تتطوي على إجراءات تعسفية ترتكب من قبل القائمين على تلك المرافق.

5- يجب أن تكون مدة الاحتجاز في تلك المرافق قصيرة للغاية، بحيث تتمكن السلطات من تقييم ودراسة طلب اللجوء المقدم من الأشخاص ذوي الصلة.

6- في حال تقرر رفض طالب مقدم اللجوء أو تبين عدم صحة مطالبته، يجوز للسلطات المختصة - بعد استنفاد كافة الطرق القانونية لإثبات صحة المطالبة - أن تحتجز طالب اللجوء بهدف نقله إلى بلد ثالث.

المادة 18

بطاقات الإقامة أو الهوية

يترتب على الدولة الطرف في هذه الاتفاقية التي تم في إقليمها قبول طالب اللجوء أن تمنحه بطاقة هوية شخصية أو بطاقة إقامة، إذا كان لا يمتلك وثيقة سفر صالحة.

المادة 19

وثائق السفر

تصدر الدول المتعاقدة لطالبي اللجوء الذين تم قبول طلباتهم وأصبحوا لاجئين مقيمين بصورة نظامية في إقليمها، وثائق سفر تمكنهم من السفر خارج هذا الإقليم، ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن الوطني، أو النظام العام.

وعلى الدول الأطراف المتعاقدة أن تعترف بوثائق السفر التي أصدرتها إحدى الدول الأطراف في هذه الاتفاقية للاجئين المقيمين بصورة نظامية على إقليمها.

المادة 20

حق التقاضي أمام المحكم والطعن في قرار رفض طالب اللجوء

- 1- يحق لكل طالب لجوء تم رفض مطالبته أن يتقدم بقرار رفض مطالبته أمام جهة قضائية مختصة خلال فترة زمنية معقولة تحددها التشريعات الوطنية لكل دول عضو تبدأ من يوم من تبليغه قرار رفض مطالبته.
- 2- يَمُنَح الطعن أو المراجعة الشخص المعني الحق في البقاء في الدولة العضو المعنية ريثما يتم استئناف الطعن أو المراجعة؛
- 3- يجب أن تتاح للشخص المعني فرصة أن يطلب في غضون فترة زمنية معقولة من المحكمة تعليق تنفيذ قرار النقل في انتظار نتيجة استئنافه أو مراجعته. وعلى الدول الأطراف أن تضمن وجود سبيل مراجعة قضائية فعالة عن طريق تعليق النقل حتى يتم اتخاذ قرار بشأن طلب التعليق الأول. يتم اتخاذ أي قرار بشأن تعليق تنفيذ قرار النقل في غضون فترة زمنية معقولة، مع السماح بتدقيق وصارم لطلب التعليق.
- 4- يجوز للدول الأعضاء أن تنص على أنه يجوز للسلطات المختصة أن تقرر تعليق تنفيذ قرار النقل في انتظار نتيجة الطعن أو المراجعة.

المادة 21

حظر الإعادة القسرية

- 1- يُحظر على الدولة المتعاقدة أن تطرد أو تعيد (refouler) بأي شكل من الأشكال طالب اللجوء إلى الحدود أو الأقاليم التي تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسي.

2- لا يحق لطالب اللجوء أن يحتج بنص الفقرة السابقة إذا ما توافرت بحقه أسباب وجيهة تدعو إلى اعتباره خطراً على أمن البلد الموجود فيه، أو سبق وأدين بموجب حكم نهائي بجريمة خطيرة للغاية، تشكل خطراً على مجتمع ذلك البلد.

المادة 22

استثناء

لا تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص تتوافر أسباب جدية للاعتقاد بأنه:

- 1- ارتكب جريمة ضد السلام، أو جريمة حرب، أو جريمة ضد الإنسانية، على النحو المحدد في الصكوك الدولية النازمة لأحكام تلك الجرائم؛
- 2- ارتكب جريمة خطيرة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله كلاجئ.

الفصل الرابع

طالبو اللجوء في البحر

المادة 23

الغرض والمبادئ الرئيسية

- 1- يتمثل الغرض الأساسي من هذه الاتفاقية في تحسين الاستجابات من قبل الدول الأطراف ذات الحدود البحرية بعد عمليات الإنقاذ في البحر، والتي تشمل طالبي اللجوء واللاجئين الذين يسافرون كجزء من الحركات المختلطة غير النظامية.

- 2- بموجب هذه المادة يترتب على الدول الأطراف:

أ- مضاعفة الجهود للحد من الخسائر في الأرواح في البحر؛

- ب-ضمان قدر أكبر من القدرة على التنبؤ في تحديد أماكن النزول؛
- ج-ضمان عدم إنزال الأشخاص الذين تم إنقاذهم أو نقلهم إلى أماكن قد يواجهون فيها الاضطهاد أو التعذيب أو ضرر خطير آخر؛
- د- وضع تدابير لتقاسم الأعباء والمسؤوليات لدعم الدول التي تنص على الإنزال والتجهيز والحلول.
- 3- لا تخل هذه الاتفاقية باتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، ولا بأحكام اتفاقيتي البحث والإنقاذ (SAR) والاتفاقية الدولية لحماية وسلامة الحياة في البحار (SOLAS) بل هي مكملة للآليات المعتمدة للتنفيذ وليست بديلاً عنها.

المادة 24

تعهدات الدول المعنية

- تلتزم كل دولة من الدول الأطراف بالاضطلاع بمسؤوليات محددة. وتختلف طبيعة هذه المساهمة ونطاقها فيما بين الدول. ومن أهمها:
- أ- تنسيق أنشطة البحث والإنقاذ؛
- ب-توفير مكان للإنزال والاستقبال الأولي؛
- ج- معالجة الأشخاص الذين تم إنقاذهم؛
- د- توفير حلول للأشخاص الذين تم إنقاذهم.

المادة 25

إنشاء فرق مشتركة للعمل

يجوز للدول المعنية إنشاء فرق عمل لضمان التنسيق والتعاون السلس فيما بين الجهات الفاعلة الرئيسية وأصحاب المصلحة الآخرين. ويمكن أن تشمل مهام فرق العمل ما يلي:

- تعيين نقاط اتصال محددة لتبادل المعلومات؛
- وضع خطوط اتصال واضحة وتوضيح المسؤوليات.

المادة 26

تحديد بلد للنزول

1- على الدول بموجب هذه الاتفاقية أن تتفق على الدول المعنية على أنها أنسب بلد للنزول، وذلك بالاستناد إلى قائمة محددة بشكل مسبق بأماكن الهبوط التي حددتها الدول المعنية.

2- تشمل العوامل ذات الصلة في تحديد مكان النزول ما يلي:

- الاعتبارات العملية (على سبيل المثال، السلامة البحرية؛ والقرب الجغرافي؛ ومدى حاجة سفينة الإنقاذ إلى الانحراف عن الرحلة المقصودة؛ واحتياجات الأشخاص الذين تم إنقاذهم؛ والمرافق في الموقع المقترح للنزول، بما في ذلك الوصول إلى إجراءات اللجوء المنصفة والفعالة)؛
- الأحكام التي حددتها اتفاقيتي البحث والإنقاذ (SAR) والاتفاقية الدولية لحماية وسلامة الحياة في البحار (SOLAS)؛
- تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية.

المادة 27

ترتيبات الاستقبال

تلتزم الدول الأطراف قدر الإمكان بتأمين ما يلي:

- أ- معالجة الاحتياجات العاجلة للوافدين الجدد، مثل العلاج الطبي والمأوى والغذاء، واقتناء أثر الأسرة؛
- ب- توفير الحماية من الإعادة القسرية المباشرة أو غير المباشرة.

المادة 28

تدابير إضافية للدعم وبناء قدرات الدول الأطراف بخصوص الإنزال والتجهيز

يجوز للدول المعنية أن توافق على تدابير إضافية للدعم وبناء القدرات للدول (بلدان) النزول و / أو التجهيز، مثل زيادة أماكن إعادة التوطين، والدعم المالي أو التقني لنظام اللجوء و / أو أنشطة أخرى.

الفصل الخامس

أحكام تنفيذية وانتقالية

المادة 29

تعاون السلطات المختصة مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

- 1- تتعهد الدول الأطراف بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وكذلك المؤسسات الأخرى التابعة لها، في ممارستها وظائفها.
- 2- تتعهد الدول الأطراف بتسهيل مهمة المفوضية السامية بالإشراف على تطبيق هذه الاتفاقية.

المادة 30

دور المفوضية

- 1- يجوز للمفوضية أن تصبح طرفاً في هذا إطار هذه الاتفاقية، أو ترتيبات تعاونية أخرى، حسب الاقتضاء.
- 2- لن تخل مشاركة المفوضية في الترتيبات القائمة مسبقاً التي قد تكون لدى المفوضية مع [أي دولة معنية] لأغراض الاضطلاع بمسؤولياتها المتعلقة بالولاية العادية.
- 3- تشمل الأنشطة التي يمكن أن تضطلع بها المفوضية بموجب هذه الاتفاقية، حسب الاقتضاء وحسب الموارد، ما يلي:
 - دعم ترتيبات الاستقبال؛
 - الشروع والمشاركة في فرق الخبراء المعنية بمعالجة حالة طالبي اللجوء المنقذين في البحر، إلى جانب جهات فاعلة أخرى؛
 - دعم وضع اللاجئين؛
 - تنسيق أنشطة إعادة التوطين.

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾ ﴿سورة التوبة، الآية 105﴾

تم بحمد الله ومنته وتوفيقه؛

دمشق؛ فجر يوم الثلاثاء

26 ربيع الثاني 1441 هـ

24 كانون الأول 2019 م



مراجع الرسالة

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: المراجع باللغة العربية:

I - كتب التراث العربي:

- * ابن أبي شيبة، المصنّف، كتاب السير، المجلد الثامن عشر، (دار القبله للثقافة الإسلامية، جدة، ودار علوم القرآن، دمشق، ودار قرطبة، بيروت، الطبعة الأولى، 2006م).
- * الإمام محمد بن زكريا المدني، أوجز المسالك إلى موطأ مالك، الجزء الثالث، كتاب قصر الصلاة في السفر، الطبعة الأولى، 2003م.
- * الإمام مالك بن أنس، الموطأ، الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1406هـ - 1985م.

II - الكتب القانونية

- * أ.د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر، دراسة تأصيلية تحليلية ناقدة في فلسفة القانون الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2006م.
- * د. أحمد أبو الوفاء، حق اللجوء بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي للاجئين، دراسة مقارنة، مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، منظمة المؤتمر الإسلامي، الرياض، 2009م.

- ✳ د. أحمد شوقي عبد العال، **حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، الحماية الدولية للاجئين**، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، مركز البحوث والدراسات السياسية القاهرة 1997م.
- ✳ د. أيمن أديب سلامة الهلسة، **الحماية الدولية لطالب اللجوء**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م.
- ✳ د. برهان أمر الله، **حق اللجوء الساسي**، دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982م.
- ✳ د. حامد سلطان و د. عائشة راتب و د. صالح الدين عامر، **القانون الدولي العام**، دار النهضة العربية القاهرة الطبعة الأولى 1978م.
- ✳ د. حسني درويش عبد الحميد، **إبعاد الأجانب بين سيادة الدولة وموجبات الأمن**، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث شرطة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، المجلد الثالث، العدد الأول، حزيران، 1994م.
- ✳ د. عبد الحميد الوالي، **إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي**، دار بيسان للنشر، بيروت، 2006م.
- ✳ د. على صادق أبو هيف، **القانون الدولي العام**، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1993م.
- ✳ د. غضبان مبروك، **التنظيم الدولي والمنظمات الدولية**، دراسة تاريخية تحليلية وتقييمية لتطور التنظيم الدولي ومنظماته، (مع التركيز على عصبة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994م.
- ✳ د. فؤاد ديب، **القانون الدولي الخاص**، الجنسية، منشورات جامعة دمشق، 1981م.

* د. ماهر ملندي، القانون الدولي الاقتصادي، منشورات جامعة دمشق، 2009م.

* د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات الدولية الإقليمية، الدار الجامعية، بيروت، 1998.

* د. محمد طلعت الغنيمي، قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973م.

* صالح عبد الكريم الزيد، أحكام عقد الأمان والمستأمن في الإسلام، الدار الوطنية لنشر الكتب وتوزيعها، الرياض، 1406هـ.

* المعهد العربي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية: خمسون سنة من العمل الإنساني، تونس، 2001م.

* المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، برنامج التعليم الذاتي 1، جنيف، 2005م.

III- الكتب المترجمة:

* دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين بمقتضى اتفاقية عام 1951 وبروتوكول 1967م الخاص بوضع اللاجئين، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جنيف، كانون الثاني/يناير، 1992م.

* الدليل التشريعي لتنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة

المنظمة عبر الوطنية، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، الجزء الثالث. بدون تاريخ نشر، متوفر على الرابط التالي:

https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_A.pdf

✳ القانون النموذجي لمكافحة تهريب المهاجرين، منشورات الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، نيويورك، 2010 م.

ثالثاً: الرسائل والأطروحات العلمية:

I – رسائل الدكتوراه:

✳ جمال فورار العيدي، اللجوء السياسي في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011/2012 م.

✳ د. سوسن بكة، الجرائم ضد الإنسانية في ضوء أحكام النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2004 م.

✳ عثمان عبد الرحمن عبد اللطيف، الاستجارة: بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2003 م.

II – رسائل الماجستير:

✳ زهرة مرابط، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، الجزائر، 2011 م.

رابعاً: المجلات والدوريات والمقالات:

✽ د. أحمد أبو الوفا، اللجوء في الإسلام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بحث منشور ومتوفر على الرابط التالي:

<https://repository.nauss.edu.sa/bitstream/handle/123456789/56955/pdf?sequence=1> 20% في الإسلام 20% اللجوء

✽ صلاح الدين فرج، حقوق (اللاجئين) في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، مجلة الجامعة الإسلامية، سلسلة الدراسات الإسلامية، المجلد السابع عشر، العدد الأول، يناير 2009 .

✽ فيصل شطناوي، محمد حمد الغرابية، سليم حتاملة، عمر عكور، مبدأ عدم طرد أو رد اللاجئ في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، مجلة الدراسات، الجامعة الأردنية، علوم الشريعة والقانون، المجلد 46، العدد 1، 2019.

خامساً: القواميس

✽ مجمّع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الإدارة العامة للغة العربية وإحياء التراث، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، 1425هـ، 2004م.

✽ الفيروز آبادي، القاموس المحيط، الجزء الثاني، دار الجيل للنشر والتوزيع، 1995م.

✽ ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، بيروت، 1994م.

سادساً: الاتفاقيات والمعاهدات الدولية:

- ◀ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948م. متوفر على الرابط:
https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf
- ◀ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950م. متوفرة على الرابط:
https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_EN_G.pdf
- ◀ اتفاقية جنيف الخاصة بتحديد وضع اللاجئين لعام 1951م. وبروتوكولها لعام 1976م. متوفران على الرابط:
<https://cms.emergency.unhcr.org/documents/>
- ◀ المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والفلاذ 1951 م.
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>
- ◀ معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية، 1957 م. متوفرة على الرابط:
https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf
- ◀ معاهدة إنشاء الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، 1957 م. متوفرة على الرابط:
https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_en.pdf
- ◀ اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام 1958م. متوفرة على الرابط:
https://www.gc.noaa.gov/documents/8_1_1958_high_seas.pdf

◀ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) لعام 1966م. متوفرة على الرابط:

<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf>

◀ الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969م. متوفرة على الرابط:
https://www.oas.org/dil/access_to_information_American_Convention_on_Human_Rights.pdf

◀ اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969م. متوفرة على الرابط:
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

◀ اتفاقية الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا لعام 1969م. متوفرة على الرابط:
https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-0005_-_oau_convention_governing_the_specific_aspects_of_refugee_problems_in_africa_e.pdf

◀ الاتفاقية الدولية لسلامة الأرواح في البحار (SOLAS) لعام 1974م، وصيغتها المعدلة لعام 2004م. متوفرة على الرابط:
<https://www.ifrc.org/docs/idrl/I456EN.pdf>

◀ الاتفاقية الدولية للبحث والإنقاذ البحري (SAR) لعام 1979م وصيغتها المعدلة لعام 2006م. متوفرة على الرابط:
<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201405/volume-1405-I-23489-English.pdf>

◀ اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS) لعام 1982م. متوفرة على الرابط:
https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

◀ اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام 1984م. متوفرة على الرابط:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201465/volume-1465-I-24841-English.pdf>

◀ اتفاقية شنغن لعام 1985م. متوفرة على الرابط:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:EN:PDF>

◀ الاتفاقية الدولية للإنقاذ المعتمدة من قبل المنظمة البحرية الدولية (IMO) لعام 1989م. متوفرة على الرابط:

<https://www.refworld.org/pdfid/4ee087492.pdf>

◀ اتفاقية دبلن لعام 1990م. متوفرة على الرابط:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)

◀ معاهدة الاتحاد الأوروبي "معاهدة ماستريخت" لعام 1992م. متوفرة على الرابط:

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

◀ معاهدة أمستردام لعام 1999م. متوفرة على الرابط:

<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>

◀ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو اعتمد كملاً لاتفاقية مناهضة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 25/55 لعام 2000م. متوفر على الرابط:

https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf

◀ معاهدة لشبونة لعام 2007 م. متوفرة على الرابط:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>

سابعاً: الموسوعات العالمية والمواقع الالكترونية

Human Rights Watch *

<https://www.hrw.org>.

* الموقع الرسمي للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء:

<https://easo.europa.eu/>

* الموقع الرسمي للمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان:

<https://echr.coe.int>

* الموقع الرسمي للمجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين:

<https://www.ecre.org>

* الموقع الخاص بعالم اللجوء

<https://www.unhcr.ch/refoword>

* الموقع الرسمي للأمم المتحدة:

<https://www.un.org>

* الموقع الرسمي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين:

<https://www.unhcr.org>

✳ الموقع الرسمي لمنظمة العفو الدولية:

<https://www.amnesty.org>

✳ الموقع الرسمي لشبكة CNN الإخبارية:

<https://arabic.cnn.com/world>

✳ الموقع الرسمي لقناة RT الروسية الإخبارية:

<https://arabic.rt.com/news>

✳ الموقع الرسمي لقناة DW الألمانية:

<https://www.dw.com/ar/>

✳ الموقع الرسمي لمجلة الهجرة القسرية:

<https://www.fmreview.org>

تاسعاً: المراجع الأجنبية

-I المراجع باللغة الإنجليزية

I- BOOKS & ARTICALES:

- 1- Alice Edwards, **Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’** of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, Legal and Protection Policy Research Series, Division of International Protection, PPLA/2011/01.Rev.1, April 2011.
- 2- Arne Niemann, **The Dynamics of Eu Migration Policy: From Maastricht to Lisbon’** in Jeremy Richardson (ed) *Constructing a Policy-Making*

State? Policy Dynamics in the European Union, Oxford University Press 2012.

- 3- Atle Grahl-Madsen, **The Status of Refugees in International Law**. Vol II Asylum, Entry and Sojourn AW Sijthoff 1972, Available on : <https://www.jstor.org/stable/2198605?origin=crossref&seq=1>
- 4- Carola Salau, **The extraterritorial application of the principle of non-refoulement in the context of sea borders**, University of Twente, European Studies, February 2014.
- 5- Chris Jones, statewatch , **Analysis 11 Years of Eurodac**, No date.
- 6- Christian Filzwieser, **The Dublin Regulation vs the European Convention of Human Rights – A Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act?**, London School of Economics.
- 7- Christina Carole De Matteis, **Forced Return of Haitian Migrants under Executive Order 12,807: A Violation of Domestic and International Law**, North CAROLINA Journal of and International Law and Commercial Regulation, Volume 18 | Number 2, Article 6, 1993.
- 8- Clotilde Marinho and Matti Heinonen, **‘Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice’** 1998.
- 9- Colin Harvey, **Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law**, OXFORD,

Refugee Survey Quarterly , 2015, 34, 43–60, doi: 10.1093/rsq/hdu018, Advance Access Publication Date: 19 December 2014.

- 10- Delphine Nakache, **THE HUMAN AND FINANCIAL COST OF DETENTION OF ASYLUM-SEEKERS IN CANADA**, study was researched and written for UNHCR, December 2011.
- 11- Elihu. Lauterpacht and Daniel. Bethlehem, **“The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion”**, Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection, edited by E. Feller, V. Türk and F. Nicholson, Cambridge University Press, Cambridge (2003).
- 12- Enzo Rossi, Paolo Iafrate, **“The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugee Right?”** Center for Migration Studies Essays. December 16, 2016, Available on the link: <https://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>.
- 13- Evelien Brouwer, Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof, 2013, Utrecht Law Review.
- 14- Feller, ‘Evolution of the International Refugee Protection Regime’, **Washington University Journal of Law & Policy**, Volume 5 The Institute for Global Legal Studies Inaugural Colloquium: The UN and the Protection of Human Rights January 2001.

- 15- Gilbert Jaeger, **On the history of the international protection of refugees**, RICR September **IRRC**, Vol. 83 No 843 September 2001.
- 16- Guy S. Goodwin-Gill '**Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection**', in UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, 2003.
- 17- **Hanne Beirens**, Sheila Maas, Salvatore Petronella, Maurice van der Velden January, **Study on the Temporary Protection Directive**, Final report, European Commission , Directorate-General for Migration and Home Affairs ,Brussels, January, 2016.
- 18- Ignazio CORRAO, Europe Parliament, **Legislative Train 03.2019 8, Towards A new policy On Migration**, EU-TURKEY Statement & Action Plan, Available on the link: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan/07-2019>.
- 19- Irini Papanicopolulu, **The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview**, International REVIEW of the Red Cross (2016), 98 (2), 491–514. War and security at sea, 2017.
- 20- Janet Phillips, **Asylum seekers and refugees: what are the facts?** Parliament Of Australia,

Department Of Parliamentary Services, Australia,
Updated 14 January 2011.

- 21- Karsten Kloth, **‘The Dublin Convention on Asylum: A General Presentation’** in Claudia Faria (ed) *The Dublin Convention on Asylum: Between Reality and Aspirations*, European Institute of Public Administration 2001.
- 22- Killian S. O’Brien, **Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem**, *Goettingen Journal of International Law* 3, 2011.
- 23- LAUDENA M. SKRAN, **REFUGEES IN INTER-WAR EUROPE: THE EMERGENCE OF A REGIME**⁴ (Clarendon Press, Oxford University Press 1995....
- 24- **Laura Helena R. Suy, the Dublin Regulation**, *Global Refugee Studies*, **AALBORG University**, Copenhagen, Semester, 2014.
- 25- Lehte Roots, **the new Eurodac regulation: fingerprints as a Source of informal discrimination**, *Baltic Journal of European Studies*, Tallinn University of Technology, 2015.
- 26- Marek Linha and André Mkkelgjerd, **Detention of Asylum Seekers**, Norwegian Organization for Asylum Seekers, 2014 (NOAS).
- 27- Mark Provera, **The EU-Turkey Deal**, Analysis and Considerations, Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper1, Policy & Advocacy Officer ,JRS Europe, Brussels, 29 April 2016.

- 28- Martin Ratcovich, **International Law and the Rescue of Refugees at Sea**, Doctoral Thesis in Public International Law at Stockholm University, Sweden 2019.
- 29- **Maryellen Fullerton**, Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides With European Human Rights Law, Brooklyn Law School, BrooklynWorks, Faculty Scholarship, Harvard Human Rights journal / Vol. 29, 2016.
- 30- Matthew E. Price, **Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits**, Cambridge University Press, 2009.
- 31- Michael O’Flaherty, **Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law**, European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p 28.
- 32- MiReKoc, **Working Papers Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal**, MIGRATION RESEARCH CENTER AT KOC UNIVERSITY, April, 2019.
- 33- Ophelia Field & Alice Edwards, **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION SERVICES, UNHCR, POLAS/2006/03 , April 2006.
- 34- Patrick Gavigan, **MIGRATION EMERGENCIES AND HUMAN RIGHTS IN HAITI**, Paper prepared for the Conference on Regional Responses to Forced Migration in Central America and the Caribbean September 30-October

- 1, 1997,
<http://www.oas.org/juridico/english/gavigane.html>
- 35- Penelope Mathew, **Sovereignty and the Right to Seek Asylum: The Case of Cambodian Asylum-Seekers in Australia**, Australian Year Book of international Law, No date.
- 36- Peter van Krieken, **The Consolidated Asylum and Migration Acquis** - the Eu Directives in an Expanded Europe, Asser Press 2004.
- 37- postolis Fotiadis, **Helena Smith, and Patrick Kingsley**, “Syrian Refugee Wins Appeal Against Forced Return to Turkey,” *The Guardian*, May 20, 2016, http://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey?CMP=tw_t_gu.
- 38- R. Bank, ‘**Article 11 (Refugee Seamen/Gens de Mer Réfugiés)**’, in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*.
- 39- Ruth Ellen Wasem, **U.S. Immigration Policy on Haitian Migrants**, CRS Report for Congress Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service 7-5700, RS21349, January 15, 2010.
- 40- Sahle Worke, **EU Turkey Deal In light of The Convention 1951& Protocol 1967, Is The EU Turkey Deal In Compliance With The International Refuree Law and Human Rights Law? A Legal Analysis**, International & European law, June, 2018.

-
- 41- Seline Trevisanut, **The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection**, A. von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.), Koninklijke Brill N.V. Printed in The Netherlands Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 12, 2008.
- 42- SERGIO CARRERA, **The EU Border Management Strategy**, FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Document No. 261/March 2007.
- 43- Shauna Labman, **Looking Back, Moving Forward**: The History and Future of Refugee Protection, Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, Volume 10, Issue 1 Article 2, 1-1-2010.
- 44- STEPHEN H. LEGOMSKY, **Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection**, Oxford University Press 2003,US, International Journal of Refugee Law Vol. 15 No. 4, 2003.
- 45- Susan Fratzke, **NOT ADDING UP**, The Fading Promise of Europe's Dublin System, migration policy institute Europe, EU Asylum: Towards 2020 project, March 2015,p3.
- 46- Therine Phuong, **The concept of 'effective protection' in the context of irregular secondary movements and protection in regions of origin**, Global Commission on International Migration, Geneva Switzerland, April 2005.

- 47- Thomas, R. **‘Biometrics, International Migrants and Human Rights,’** *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, no. 4, 2005.
<http://dx.doi.org/10.1163/157181605776293255>.
- 48- Turhan, E. b **“Turkey’s EU Accession process: do member states matter?”** *Journal of Contemporary European Studies* 2016,
<http://dx.doi.org/10.1080/14782804.2016.1198693>.
- 49- Vincent Chetail, **FRIDTJOF NANSEN and the international protection of refugee: AN introduction**, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 22, No. 1, UNHCR, 2003.
- 50- Violeta Moreno-Lax, **Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece**, *European Journal of Migration and Law* 14, 2012.
- 51- Violeta Moreno-Lax, **The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia**, The Andrew & Renata Kaldor Centre, Global University, Australia's, May 2017.

II- Reports And Studies:

➤ Reports of (AIDA):

- 1- AIDA, Asylum Information Database, **‘The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation’**, June, 2015, AIDA Legal Briefing No.1.
- 2- AIDA, Asylum Information Database, **The detention of asylum seekers in Europe Constructed on shaky ground?** *European*

Council on Refugees and Exiles (ECRE), June 2017.

- 3- AIDA, **Country Report Germany**, 2016 Update, March 2017, available at: <http://bit.ly/2mRJN2L>.
- 4- AIDA, **Country Report Malta**, 2016 Update, available at: <http://bit.ly/2n5RU95>.

➤ **Reports of (EASO):**

- 1- EASO, **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**, A Judicial Analysis, Produced by the International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO, August 2016.
- 2- EASO, **Asylum procedures and the principle of non-refoulement, Judicial analysis**, EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals, 2018.
- 3- EASO, **European Asylum Support Office, Brochure**, BZ-04-16-778-EN-N.
- 4- EASO, **work programme 2013, Luxembourg**: Publications Office of the European Union, 2012.

➤ **Reports of (ECRE):**

- 1- ECRE & ELENA, **Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe**, March 2006.
- 2- ECRE , **Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on**

minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, IN1/10/2006/EXT/JJ.

- 3- ECRE, **‘Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation’** April 2009.
- 4- ECRE, **‘Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe’**. ECRE & ELENA 2006.
- 5- ECRE, **Asylum statistics in the European Union: A need for numbers**, AIDA Legal Briefing No 2, August 2015, available at: <http://bit.ly/2kGIEKn>.
- 6- ECRE, **Broken Promises-Forgotten Principles**: An ECRE evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection-Tampere 1999-Brussels 2004. AD4/06/2004/EXT/PC.
- 7- ECRE, **Comments on Regulation (EU) No 604/2013** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), March, 2015.
- 8- ECRE, **Information Note on Directive 2013/33/EU** of the European Parliament and of

the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), July 2015.

- 9- ECRE, **Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System**, September 2013.
- 10-ECRE, **Position on the Implementation of the DUBLIN Convention**, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention, 1 December 1997.
- 11-ECRE, **Report on The Application of The DUBLIN II REGULATION in EUROPE**, European Legal Network On Asylum, March 2006.
- 12-ECRE, **Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered**, March 2008.
- 13-ECRE, **The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are asylum seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation? European Council On Refugees And Exiles**, AD3/11/2005/EXT/SH.
- 14-ECRE, **The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection**, ELENA, October 2008.

➤ **Reports (IMO):**

- 1- IMO & UNHCR, **Rescue at sea**, A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees, January, 2015.
- 2- IMO, **Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea**, ANNEX 34, RESOLUTION MSC.167 (78), (adopted on 20 May 2004).
- 3- IMO, **Review of Safety Measures and Procedures for the Treatment of Persons Rescued at Sea**, Resolution A.920 (22) Adopted on 29 November 2001 (Agenda item 8), 22 January 2002.

III- DOCUMENTS OF UN & UNHCR:

- 1- UN General Assembly, HUMAN RIGHTS COUNCIL, Seventh session, Item 3 of the provisional agenda, PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT, Report of the Working Group on Arbitrary Detention Chairperson-Rapporteur, **Leïla ZERROUGU**, Distr. GENERAL A/HRC/7/4 10 January 2008.
- 2- UN General Assembly, **Universal Declaration of Human Rights**, 10 December 1948, 217 A.
- 3- UN Human Rights Committee (HRC), **CCPR General Comment No. 8: Article 9 (Right to**

- Liberty and Security of Persons), 30 June 1982, No. 8.
- 4- UNHCR EXCOM Conclusion No 15 (XXX) **‘Refugees Without and Asylum Country’** 1979, (h).
 - 5- UNHCR, **‘Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999’** (Geneva November 2001), viii; Marlou Schrover, ‘History of International Migration’
<http://www.let.leidenuniv.nl/history/migration/index.html>.
 - 6- UNHCR, **‘Asylum Applications in Industrialized Countries’**, ix, 82, 137.
 - 7- UNHCR, **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**, Geneva, 26 January 2007.
 - 8- UNHCR, **Agenda for Protection**, Summary Conclusions on the Concept of ‘Effective Protection’ in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon, 9-10 Dec. 2002).
 - 9- UNHCR, **Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)**, Global Consultations on International Protection, 2d meeting, EC/GC/01/12 (31 May 2001).
 - 10- UNHCR, **Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’ of Refugees**, Asylum-

Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1.

- 11- UNHCR, **Background Note on The Protection of Asylum -Seekers and Refugees Rescued at Sea**, 18 March 2002.
- 12- UNHCR, **Bureau for Europe**, Overview of Protection Issues in Europe Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR (Oct. 2000), ch. 1, Available on the link: <https://www.unhcr.org/publications/euroseries/46e65e1e2/overview-protection-issues-europe-legislative-trends-positions-taken-unhcr.html>
- 13- UNHCR, **Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees**, 1975-2009 (Conclusion No. 1 – 109), **No. 23 (XXXII) PROBLEMS RELATED TO THE RESCUE OF ASYLUM-SEEKERS IN DISTRESS AT SEA* (1981)**, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection Services, December 2009 .
- 14- UNHCR, **Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees**, 1975-2009 (Conclusion No. 1 – 109), **No. 26 (XXXIII) Report of The Working Group on Problems Related To The Rescue of Asylum –Seekers in Distress at Sea* (1982)** .
- 15- UNHCR, **Criticizes Handling of Cap Anamur Asylum Claims**, UNHCR Press Release of 23 July 2004, see:

<https://www.unhcr.org/news/press/2004/7/4100d8bc4/unhcr-criticizes-handling-cap-anamur-asylum-claims.html>.

- 16- UNHCR, **Detention Guidelines**, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50348953b8.html>
- 17- UNHCR, Executive Committee Conclusion 58 (XL), **Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection** (1989), para. b. Available on the link: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html>.
- 18- UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992.
- 19- UNHCR, **Implementation of the Dublin Convention: Some UNHCR Observations**, Geneva, MAY 1998.
- 20- UNHCR, **Master Glossary of Terms Rev.** Status Determination and Protection Information Section, Division of International Protection Services, CP 2500, CH – 1211 Geneva 2, Switzerland 1 June 2006.

- 21- UNHCR, **Note on Non-Refoulement**, (Submitted by the High Commissioner) EC/SCP/2, Executive Committee of The High Commissioner's Programme, Twenty-eighth session, SUB-Committee of The Whole on International Protection, 23 August 1977.
- 22- UNHCR, **Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the Dublin Regulation**, 15 April/ 2008.
- 23- UNHCR, **Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union**, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, July 2000.
- 24- UNHCR, **Refugee protection and international migration**: a review of UNHCR's operational role in southern Italy, UNHCR, Geneva, September 2009.
- 25- UNHCR, **Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea – how best to respond?** Expert Meeting in Djibouti, 8 to 10 November 2011, Summary Conclusions, Division of International Protection, 5 December 2011.
- 26- UNHCR, **Refugees without an Asylum Country** Refugees without an Asylum Country, Executive Committee 30th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/34/12/Add.1). No. 15 (XXX) – 1979
- 27- UNHCR, **Saadi v. United Kingdom**. Written Submissions on Behalf of the United Nations High Commissioner for Refugees, 30 March 2007.

- 28- UNHCR, **The Dublin II Regulation**, A UNHCR Discussion Paper, April, 2006.
- 29- UNHCR, **UNHCR's observations on the European Commission's proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004** establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), COM(2010)61 final, October, 2010.
- 30- UNHCR, **Preliminary Report on Suggestions Retained by the Working Group of Government Representatives on the Question of Rescue of Asylum-Seekers at Sea**, 1 October 1982, EC/SCP/24, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae68cbe1c.html>.
- 31- UNHCR. **"Over One Million Sea Arrivals Reach Europe in 2015"**, News, Available on the link: <https://www.unhcr.org/5683d0b56.html>.
- 32- United Nation, General Assembly, **Declaration on Territorial Asylum unanimously**, 14 December 1967.
- 33- United Nations, General Assembly, **Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/55/597)] 55/74**. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 12 February 2001.
- 34- UNODC, **Issue Paper: Smuggling of Migrants by Sea**, U N, 2011.

IV- REGULATION (EU):

- 1- **Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003** Laying Down Detailed Rules for the Application of Council Regulation (EC) No 343/2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National [2003] OJ L 222/03; and Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 Laying Down Certain Rules to Implement Regulation (EC) No 2725/2000 Concerning the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention, 2002, Official Journal of the European Union L 62/01. Available on <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:222:0003:0023:EN:PDF>
- 2- **COUNCIL REGULATION (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004**, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union, L 349/550. Available on <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN>
- 3- **COUNCIL REGULATION (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000** concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of

fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L 316/551. Available on <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=EN>

- 4- **COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003 of 18 February 2003**, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal of the European Union, L 50/1. Available on <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=EN>
- 5- **COUNCIL REGULATION (EC) No 407/2002 of 28 February 2002** laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L316/1. Available on [https://eur-lex.europa.eu/legal- EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-EN)
- 6- **Regulation (EU) No 439/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, of 19 May 2010** establishing a European Asylum Support Office, Official Journal of the European Union, L 132/551. Available on <https://eur-lex.europa.eu/legal- EN>

- 7- **Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013** on the Establishment of ‘Eurodac’ for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of Regulation (EU) No 604/2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person and on Requests for the Comparison with Eurodac Data by Member States’ Law Enforcement Authorities and Europol for Law Enforcement Purposes, and Amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the Operational Management of Large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (recast), 2013, Official Journal of the European Union, L 180/1 (Eurodac Regulation 2013). Available on <https://eur-lex.europa.eu/legal-EN>
- 8- **Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and the Council of 26 June 2013** Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (recast), 2013, Official Journal of the European, L 180/31 (**Dublin III Regulation**). Available on <https://eur-lex.europa.eu/legal-EN>

V- DIRECTIVE (EU):

- 1- **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001** on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, L 212/12.
- 2- **Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003** Concerning the Status of Third-Country Nationals who are Long-Term Residents, Official Journal of the European Union, 2004,L 16/44.
- 3- **Council Directive 2003/9/EC, of 27 January 2003**, laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal of the European, L 31/553.
- 4- **Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004**, on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal of the European, L 304/553.
- 5- **Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005**, on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Official Journal of the European, L 326/553.

- 6- **DIRECTIVE 2008/115/EC** OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals, Official Journal of the European Union, L 348/98.
- 7- **DIRECTIVE 2011/95/EU** of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on Standards for the Qualification of Third-Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection, for a Uniform Status for Refugees or for Persons Eligible for Subsidiary Protection, and for the Content of the Protection Granted (recast), 2011 Official Journal of the European Union, L 337/9 (Qualification Directive 2011).
- 8- **DIRECTIVE 2013/32/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection (recast), 2013, Official Journal of the European Union, L 180/60 (Asylum Procedures Directive 2013).
- 9- **DIRECTIVE 2013/33/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down Standards for the Reception of Applicants for International Protection (recast), 2013, Official Journal of the European Union, L 180/96. (Reception Conditions Directive 2013).

VI- COUNCIL DECISION (EU):

- 1- **COUNCIL DECISION of 21 February 2006** on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, **(2006/188/EC)**, Official Journal of the European Communities, L66/3.8.
- 2- **COUNCIL DECISION, of 21 February 2006** on the conclusion of a Protocol to the Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway, **(2006/167/EC)**, L57/15.
- 3- **COUNCIL DECISION of 24 October 2008** on the conclusion of a Protocol between the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a

Member State or in Switzerland, (2009/487/EC), L161/6.

VII- Commission of European Communities (DOC):

- 1- Commision of the European Communities, **The White Paper on the Internal Market: 'White Paper on Completing the Internal Market' [1985] COM(85) 310 2019.**
- 2- Commission of European Communities, **Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EC) No [.../...] [establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], 825/3,Brussels, COM(2008).**
- 3- Commission of the European Communities, **'Green Paper on the Future Common European Asylum System'** Brussels, 6.6.2007, COM (2007) 301 final.
- 4- Commission of the European Communities, **'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-**

Country National or a Stateless Person'
(COM(2008) 820 final) ,2008.

- 5- Commission of the European Communities,
'Revisiting the Dublin Convention: developing
Community legislation for determining which
Member State is responsible for considering an
application for asylum submitted in one of the
Member States' (2000) Commission Staff Working
Paper SEC(2000) 522.
- 6- Commission of the European Communities,
**Amended proposal for a Council Directive on
minimum standards on procedures in Member
States for granting and withdrawing refugee
status,** COM (2002) 326 final/2 (3 July 2002),
Annex I.
- 7- Commission of The European Communities,
**Commission Staff Working Document
Accompanying the Report from the Commission
to the European Parliament and the Council on
the Evaluation of the Dublin System'** (SEC
(2007)742).
- 8- Commission of the European Communities, **Policy
Plan On Asylum an Integrated Approach to
Protection Across The EU,** Communities Staff
Working Document, Brussels, SEC (2008) 2029/2.
- 9- Commission of The European Communities,
**Report from the Commission to the European
Parliament and the Council on the evaluation of
the Dublin System'** {SEC (2007) 742}, Brussels,
6.6.2007 COM (2007) 299 final.

VIII-European Commission:

- 1- European Commission - **Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan**, Brussels, 15 October 2015 *Agreed ad referenda*, Available on the link:https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860.
- 2- European Commission ,**The Commissioners (2010-2014) Cecilia Malmström, Blog**, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/blogs/malmstrom/page/26/index.html.
- 3- European Commission ‘**Factsheet: A Common European Asylum System**’ (2014).
- 4- European Commission ‘**Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-country National**’ (2001/C 304 E/10), Official Journal of the European Union, C 304 E/192.
- 5- European Commission Staff Working Paper: **Evaluation of the Dublin Convention** SEC,(2001) 756.
- 6- European Commission, ‘**Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European Agenda on Migration**’ (COM(2015) 240 final).

- 7- European Commission, '**Identification of asylum seekers – EURODAC operational tomorrow**', Brussels, 14 January 2003, p1.
- 8- European Commission, **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Region, Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU**, 17 June 2008, COM(2008) 360 final.
- 9- European Commission, **explanatory memorandum**, 'Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-country National' 2001, 447 final, OJ C 304 E/192, , 10.
- 10- European commission, migration and home affairs, **Common European Asylum System**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.
- 11- European Commission, **Migration and Home Affairs, European Migration network**, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en.
- 12- European Commission, **Migration and Home Affairs, UNCHR International Thesaurus of Refugee Terminology**, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/refugee-orbit_en.

- 13- European Commission, **Report from the Commission to the European Parliament and the Council, ON the Application of DIRECTIVE 2005/85/EC OF 1 December 2005, on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status**, Brussels, COM(2010) 465 final.
- 14- European Commission, **Temporary Protection'** - Migration and Home Affairs, see: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en.
- 15- European Commission, **The Commissioners, (2010-2014), Cecilia Malmström About me Biography**, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/malmstrom/about-me/bio-cv/index_en.htm.
- 16- European Commission, Migration and Home Affairs, **What we do, Policies**, Common European Asylum System, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions_en.
- 17- European commission, " **schengen information system (VISA)**", 12-04-2014/14:35, Available at: <http://www.europa.eu/ctgs/home-affaires/whar-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index-en.html>.

IX- Council Europe:

- 1- Council Europe, European Court of Human Rights, FOURTH SECTION, DECISION, AS TO THE ADMISSIBILITY OF Application

- no.32733/08 by K.R.S. against the United Kingdom .
- 2- Council Europe, European Court of Human Rights, THIRD SECTION, DECISION, AS TO THE ADMISSIBILITY OF Application no.43844/98 by T.I. against the United Kingdom.
 - 3- Council of Europe, European Court of Human Rights, The European Convention on Human Rights(ECHR), www.echr.coe.int
 - 4- Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to Member States on Measures of Detention of Asylum seekers, 16 April 2003, (2003).
 - 5- Council of Europe: Parliamentary Assembly, Resolution 1707 (2010): The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, 28 January 2010, RES 1707 (2010).
 - 6- Council of the European Union ‘The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Official Journal of the European Communities,2004, C 53/1 (The Hague Programme).

X- European Council:

- 1- European Council, Presidency Conclusions, **Tampere** European Council 15 and 16 October 1999, SN 200/99, Brussels, paragraph4. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

- 2- European Council, The **Stockholm Programme**: An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens, 2 December 2009, in: [2010] Official Journal of the European Communities, C 115/1.
- 3- European Council: EU-Turkey statement, 18 March 2016 accessed at : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#/>.

XI- European parliament:

- 1- European Parliament, 'Report on the evaluation of the Dublin System' (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs A6-0287/2008).
- 2- European parliament, **The Implementation of the Common European Asylum System**, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, MAY,2016
- 3- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC; COM(2015) 671 final.

XII- Caces:

- 1- ECtHR, **CASE OF Hirsi Jamaa and Others v Italy**, (Application no. 27765/09), GRAND CHAMBER, Strasbourg, 23 February 2012.
- 2- ECtHR, **CASE OF Amuur v. France**, COURT (CHAMBER), (Application no. 19776/92), JUDGMENT, STRASBOURG, 25 June 1996 .
- 3- ECtHR, **CASE OF S.A. v. Turkey**, no. 74535/10, December 15, 2015, Available on the link:, [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"001-159204\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)
- 4- ECtHR, **CASE OF Saadi v. United Kingdom**, GRAND CHAMBER, (Applicationno.13229/03), JUDGMENT, STRASBOURG, 29 January 2008.
- 5- ECtHR, **CASE OF Soering v. The United Kingdom**, Application No. 14038/88, 7 July, 1989.
- 6- European Court of Human Rights, Factsheet – “Dublin” cases, **K.R.S. v. the United Kingdom (no. 32733/08)** 2 December 2008 (decision on the admissibility).
- 7- European Court of Human Rights, Factsheet – “Dublin” cases, **T.I. v UK, (application no. 43844/98)**, 7 March 2000 (decision on the admissibility), June 2016.
- 8- European Court of Human Rights, GRAND CHAMBER, **CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE**, (Application no. 30696/09), JUDGMENT, STRASBOURG, 21 January 2011.

XIII-Conventions & Protocols & Acts:

- 1- Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (97/C 340 /03),1997,Treaty of Amsterdam.
- 2- Convention applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders, 19 June 1990.
- 3- Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities of 15 June 1990, Official Journal of the European Union C 254, 19 August 1997. **(Dublin Convention)**.
- 4- Decision No 1/97 of 9 September 1997 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, concerning provisions for the implementation of the Convention, Official Journal of the European Communities ,ISSN 0378-6978L 281, 14 October 1997.
- 5- ECtHR, **Rules of Court**, Registry of the Court, Strasbourg, 3 June 2019.
- 6- IMO, **The International Convention On Salvage**, 1989.
- 7- International Convention for the Safety of Life at Sea, 1 November 1974, 1184 U.N.T.S. 278 (SOLAS Convention).
- 8- International Convention on Maritime Search and Rescue, 27 April 1979, 1405 U.N.T.S. 119 (SAR Convention).

- 9- International Law Commission, Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, A/CN.4/L.602, 31 May 2001.
- 10- Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union [1997] OJ C 340/96 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>.
- 11- Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, as amended by Protocol No. 11, **Strasbourg, 16.IX.1963**.
- 12- Protocol on asylum for nationals of Member States of the European Union, Official Journal of the European Union, 310/362, 2004.
- 13- United Nations **Convention on the Law of the Sea** 1982.

XIV-Other references:

- 1- Agreement to Stop Clandestine Migration of Residents of *Haiti to the United States*, *ILM* 20 (1981), 1198 et seq.
- 2- Amnesty International Publications, **FENCED OUT, HUNGARY'S VIOLATIONS OF THE RIGHTS OF REFUGEES AND MIGRANTS**, Printed by Amnesty International, International Secretariat, United Kingdom, October, 2015.
- 3- Committee on Migration, Refugees and Population, Right of asylum in Europe: The "Dublin Regulation" – an unfair system both for asylum seekers and for

- states Paris, 8 December 2010, Summing-up by the Chair,
<http://assembly.coe.int/nw/xml/News/FeaturesManager-View-EN.asp?ID=962>.
- 4- EDPS, **Coordinated Supervision of Eurodac Activity Report 2010-2011**, Secretariat of the Eurodac Supervision Coordination Group, Brussels, May 2012.
 - 5- European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA), Annual report on the 2013 activities of the Central Unit of Eurodac pursuant to Article 24(1) of Regulation (EC) No. 2725/2000 (Brussels: European Commission, 2013), www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/eulisa_report_eurodac_en.pdf.
 - 6- European Data Protection Supervisor, 'Eurodac: Erosion of Fundamental Rights Creeps Along' (5 September 2012) Press Release EDPS/12/12.
 - 7- Executive Committee, Interception of Asylum-seekers and refugees: The International Framework and Recommendation for a Comprehensive Approach, EC/50/CRP.17 of 9 June 2000.
 - 8- Frontex and European Asylum Support Office Sign Working Arrangement, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/20120926-Press-ReleaseEASOFRONTEX-Agreement.pdf>.
 - 9- <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/ReportZ08032018.pdf>.
 - 10- NOAS, Norwegian Organization for Asylum Seekers, Norwegian Helsinki Committee and Greek

- Helsinki Monitor, **A Gamble with the Right to Asylum in Europe. Greek Asylum Policy and the Dublin II Regulation**, 2008.
- 11- OHCHR, (HRC), CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, General Comment No. 27. (General Comments) (Contained in document CCPR/C/21/Rev.1/Add.9).
 - 12- Refugee Council , **The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work**, August 2002.
 - 13- RESOLUTION MSC.153(78), Amendments to The International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, As Amended. adopted on 20 May 2004.
 - 14- Resolution MSC.155 (78) of 20 May 2004

-II- المراجع باللغة الفرنسية:

- ✳ CHETAIL Vincent, **Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international**, in Vincent CHETAIL (sous la direction de), La convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, 50 ans après: bilan et perspectives, Bruylant, Bruxelles, 2001.(French).
- ✳ Charles de Secondat **de Montesquieu**, **De l'esprit des lois** , Une édition électronique réalisée à partir du livre Montesquieu, De l'esprit des lois (1758). (Texte de 1758, dernier état du texte revu par Montesquieu. L'orthographe a été modernisé et la ponctuation

légèrement, mais non la graphie. Édition établie par Laurent Versini, Paris, Éditions Gallimard, 1995.

- ✱ Mario BETTATI, **L'asile politique en question** : Un statut pour les réfugiés, 1ère édition, Paris, PUF, Coll. « Perspectives internationales », octobre 1985.



فهرس الرسالة

فهرس الرسالة

رقم الصفحة	العنوان
5	فاتحة الأطروحة
7	الإهداء
9	كلمة شكر وامتنان
11	الاختصارات
15	المقدمة
19	هدف الأطروحة
20	إشكالية الأطروحة
22	المناهج المتبعة في الأطروحة
23	الصعوبات التي واجهت الباحث
24	الخطة المتبعة في الأطروحة
27	الباب الأول النظام القانوني لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور
29	تمهيد & تقسيم
31	الفصل الأول: تأصيل اللجوء كظاهرة
33	المبحث الأول: الحقبة التاريخية لتطور فكرة الملجأ
34	المطلب الأول: لمحة تاريخية عن ظاهرة اللجوء
35	أولاً: اللجوء في الحضارة الإغريقية
38	ثانياً: اللجوء في حضارة مصر الفرعونية
40	المطلب الثاني: اللجوء في ظل الإسلام

41	أولاً: معنى الاستجارة في الإسلام
44	ثانياً: المبادئ التي تحكم حق اللجوء في الإسلام
46	ثالثاً: بعض من صور منح اللجوء في الإسلام
49	المبحث الثاني: حقبة تدويل فكرة الملجأ
50	المطلب الأول: مرحلة التنظيم الدولي للجوء
50	الفرع الأول: اللجوء في عهد عصبة الأمم
55	الفرع الثاني: اللجوء في ظل التنظيم الدولي المعاصر
64	المطلب الثاني: التعريف بحق اللجوء وطلبه
64	أولاً: تعريف طالب اللجوء
67	ثانياً: المصطلحات ذات الصلة بطلب اللجوء
69	الفصل الثاني: طالبو اللجوء في ظل نظام دبلن الأول
71	المبحث الأول: المحاولات الأولى للتعاون الأوروبي في مجال طلب اللجوء
72	المطلب الأول: اختلاف نظم اللجوء الوطنية والتطورات على الصعيد الأوروبي
73	الفرع الأول: تحديد شروط اللجوء الوطنية وما يتصل بها من اشكاليات
79	الفرع الثاني: التطور نحو سوق أوروبية داخلية
82	المطلب الثاني: الإطار القانوني لتخصيص المسؤولية عن طلبات اللجوء
83	الفرع الأول: اتفاقية شنغن لعام 1990م Schengen Convention
89	الفرع الثاني: اتفاقية دبلن The Dublin Convention (Dublin I)
92	أولاً: معايير تخصيص مسؤولية فحص طلبات اللجوء وفق اتفاقية دبلن
96	ثانياً: آلية تحديد وضع طالب اللجوء وفق اتفاقية دبلن
99	ثالثاً: تقييم اتفاقية دبلن
109	المبحث الثاني: تضمين اللجوء في سياسة الاتحاد الأوروبي
110	المطلب الأول: نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)

111	الفرع الأول: المرحلة التأسيسية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)
121	الفرع الثاني: الوكالات الأوروبية المخصصة لتنفيذ (CEAS)
121	أولاً: وكالة الحدود الأوروبية (Frontex)
128	ثانياً: مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO)
136	المطلب الثاني: الصكوك القانونية لنظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)
137	الفرع الأول: توجيهات اللجوء الأربعة
137	- التوجيه الأول: توجيه الحماية المؤقتة لعام 2001م
141	- التوجيه الثاني: توجيه شروط الاستقبال لعام 2003م
154	- التوجيه الثالث: توجيه التأهيل لعام 2004م
167	- التوجيه الرابع: توجيه إجراءات اللجوء لعام 2005م
179	الفرع الثاني: لائحة يورو داك Eurodac
181	أولاً: أركان نظام Eurodac
186	ثانياً: آلية عمل نظم Eurodac
187	ثالثاً: الأنظمة البيومترية وبصمات الأصابع
190	رابعاً: تقييم لائحة Eurodac
197	الفصل الثالث: طالبو اللجوء في ظل لائحتي دبلن II ودبلن III
199	المبحث الأول: التطور القانوني لنظام دبلن
200	المطلب الأول: لائحة دبلن الثانية (The Dublin II Regulation)
202	الفرع الأول: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء وآليات تخصيص المسؤولية وفقاً لأحكام لائحة دبلن II
202	أولاً: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء
206	ثانياً: آليات تخصيص المسؤولية وفقاً لأحكام لائحة دبلن II
210	الفرع الثاني: تقييم لائحة دبلن الثانية II

219	المطلب الثاني: علاقة نظام دبلن بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان
220	الفرع الأول: تأكيد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على فاعلية نظام دبلن
221	أولاً: قضية T.I ضد المملكة المتحدة (T.I. v UK)
224	ثانياً: قضية K.R.S. ضد المملكة المتحدة (K.R.S. v UK)
232	الفرع الثاني: عُدُول المحكمة الأوروبية عن افتراض السلامة في نظام دبلن
232	أولاً: قضية M.S.S. ضد بلجيكا واليونان (M.S.S. v Belgium & Greece)
235	ثانياً: رأي المحكمة في الشكوى الثانية لـ M.S.S.
241	المبحث الثاني: محاولات إصلاح نظام دبلن (دبلن III)
242	المطلب الأول: المرحلة الثانية من نظام اللجوء الأوروبي المشترك (CEAS)
242	الفرع الأول: نظام اللجوء الأوروبي المشترك المطوّر (CEAS II)
246	الفرع الثاني: الإطار القانوني المطور لـ (CEAS)
246	- توجيه التأهيل لعام 2011م
247	- توجيه شروط الاستقبال لعام 2013م
250	- توجيه إجراءات اللجوء لعام 2013م
251	- لائحة Eurodac لعام 2013م
253	المطلب الثاني: لائحة دبلن الثالثة (The Dublin III Regulation)
255	الفرع الأول: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء والضمانات الإضافية وفقاً لأحكام لائحة دبلن III
255	أولاً: تولي المسؤولية عن طلب اللجوء
259	ثانياً: الضمانات الإضافية للائحة دبلن الثالثة
261	الفرع الثاني: تقييم لائحة دبلن الثالثة
267	الفرع الثالث: طالبو اللجوء السوريين في ظل نظام دبلن

275	الباب الثاني الضمانات القانونية لحماية طالبي اللجوء في مناطق العبور
277	تمهيد & تقسيم
281	الفصل الأول: مبادئ حماية طالبي اللجوء في مناطق العبور
283	المبحث الأول: مبدأ عدم الاحتجاز التعسفي لطالبي اللجوء
284	المطلب الأول: معايير احتجاز طالبي اللجوء في القانون الدولي
285	الفرع الأول: الإطار القانوني الدولي لاحتجاز طالبي اللجوء
286	أولاً: مشروعية الاحتجاز في الصكوك القانونية الدولية
289	ثانياً: تمييز الاحتجاز عن الاعتقال
297	الفرع الثاني: الضمانات ضد الاحتجاز التعسفي
297	المبدأ الأول: مبدأ تبرير الاحتجاز
302	المبدأ الثاني: مبدأ اليقين القانوني
302	المبدأ الثالث: مبدأ الضرورة والتناسب والمعقولية
305	المبدأ الرابع: مبدأ طول مدة الاحتجاز
306	المطلب الثاني: دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في تقنين الاحتجاز
306	الفرع الأول: المبادئ التوجيهية للاحتجاز وفقاً للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين
315	الفرع الثاني: بدائل احتجاز طالبي اللجوء
317	أولاً: إيداع مبلغ مالي أو تسليم الوثائق
319	ثانياً: شروط تقديم التقارير (متطلبات الإبلاغ)
320	ثالثاً: تحديد الإقامة
321	رابعاً: الإقامة في مراكز استقبال اللاجئين المفتوحة أو شبه المفتوحة
322	خامساً: الإفراج تحت إشراف غير حكومي

322	سادساً: الرصد الإلكتروني ومنع التجول
323	سابعاً: إجراءات الإشراف المجتمعي
323	الفرع الثالث: ممارسات الدول الأوروبية في احتجاز طالبي اللجوء السوريين
331	المبحث الثاني: مبدأ عدم الإعادة القسرية لطالبي اللجوء "non-refoulement"
332	المطلب الأول: الأساس القانوني لمبدأ عدم الإعادة القسرية
333	الفرع الأول: مبدأ عدم الإعادة القسرية في اتفاقية جنيف لعام 1951م
339	الفرع الثاني: مبدأ عدم الإعادة القسرية في الصكوك الدولية الأخرى
343	المطلب الثاني: الاستثناءات من مبدأ عدم الإعادة القسرية وتمييزه عن الإبعاد
344	الفرع الأول: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الإعادة القسرية
344	- الاستثناء الأول: الاستثناء الخاص باعتبارات الأمن الوطني
349	- الاستثناء الثاني: الاستثناء الخاص بتهديد المجتمع
351	الفرع الثاني: تمييز مبدأ عدم الإعادة القسرية عن مفهوم الإبعاد
357	الفرع الثالث: بعض من صور تعرض طالبي اللجوء السوريين للإبعاد
365	الفصل الثاني: ضمانات حماية طالبي اللجوء في البلدان الثالثة الآمنة
367	المبحث الأول: مفهوم البلد الثالث الآمن
368	المطلب الأول: ماهية البلد الثالث الآمن
368	الفرع الأول: تعريف البلد الثالث الآمن
371	الفرع الثاني: معايير تعيين الدول كبلدان ثالثة آمنة
376	المطلب الثاني: الإشكاليات الناجمة عن إعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث آمن
378	أولاً: اللاجئين في المدار وسلسلة من التنقلات
379	ثانياً: الحرمان من تحديد أوضاع اللاجئين بصورة عادلة

379	ثالثاً: انتهاكات الخصوصية والسرية
379	رابعاً: إنكار حقوق الإنسان والاحتياجات الإنسانية
380	خامساً: غياب الروابط بين مقدم الطلب والبلد الثالث
381	سادساً: التوزيع غير العادل للأعباء بين الدول
383	المبحث الثاني: التطبيق العملي لإعادة طالبي اللجوء إلى بلد ثالث آمن (الاتفاق الأوربي التركي بشأن طالبي اللجوء السوريين لعام 2015 م)
384	المطلب الأول: ماهية الاتفاق الأوربي التركي الخاص بإعادة طالبي اللجوء السوريين
385	الفرع الأول: العناصر الرئيسة للاتفاق الأوربي التركي ونطاقه
391	الفرع الثاني: مدى انطباق مفهوم البلد الثالث الأمن على تركيا
395	المطلب الثاني: تقييم الاتفاق الأوربي التركي وآثاره على طالبي اللجوء السوريين
397	الفرع الأول: تقييم الاتفاق الأوربي التركي
408	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الاتفاق الأوربي التركي
413	الفصل الثالث: ضمانات حماية طالبي اللجوء في البحار
417	المبحث الأول: الإطار القانوني لحماية طالبي اللجوء في البحار
418	المطلب الأول: حماية طالبي اللجوء في ظل الاتفاقيات الدولية الخاصة بالبحار
419	الفرع الأول: التزامات ربان السفن ودولة علم السفينة
419	أولاً: واجب تقديم المساعدة للأشخاص المحتاجين إليها
423	ثانياً: الخطوات التي يتعين على ربان السفينة أن يتخذها
425	الفرع الثاني: التزامات دولة الساحل ومراكز تنسيق الإنقاذ التابعة لها
434	المطلب الثاني: تمييز تهريب المهاجرين عن طالبي اللجوء في البحار
435	الفرع الأول: ماهية جريمة تهريب المهاجرين عن طريق البحر والتعريف بها
439	الفرع الثاني: تدابير مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البحر

447	المبحث الثاني: الحدود البحرية لأغراض تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية
447	المطلب الأول: مبدأ عدم الإعادة القسرية في البحر الإقليمي
448	الفرع الأول: سيادة الدول في بحرها الإقليمي وحق المرور البريء
453	الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ عدم الإعادة القسرية في البحر الإقليمي
453	أولاً: منع الدخول إلى البحر الإقليمي
456	- قضية السفينة تامبا (Tampa)
459	- قضية (Hirsi Jamaa and Others v Italy)
462	ثانياً: منع الوصول إلى الموانئ وعدم السماح بالإنزال
463	- قضية السفينة كاب أنامور (Cap Anamur)
465	المطلب الثاني: مبدأ عدم الإعادة القسرية في أعالي البحار
466	الفرع الأول: مفهوم أعالي البحار وحرية الملاحة
470	الفرع الثاني: تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية في عمليات البحث والإنقاذ في أعالي البحار
481	الخاتمة
483	النتائج المستخلصة
497	التوصيات
502	مشروع اتفاقية حماية حقوق طالبي اللجوء في مناطق العبور
521	المراجع
569	الفهرس

Damascus university

Faculty of law



Protect the rights of refugee seekers in transit zones

Legal scientific research prepared for philosophy doctorate
In International law

Prepared by the researcher

Mohammad Mohammad Loaye ALShikh

Prof. Dr		Co-Supervisor Dr
Jassim Mohammad Zakaria		Rana Ahmed Aboud

(General School)

(2019 -1441)