

المبادئ التوجيهية بشأن الحماية الدولية:

إنتفاء صفة اللاجئ بموجب المادة 1 ج (5) و (6) من اتفاقية عام 1951 الخاصة بصفة اللاجئين (بنود "الظروف المنقطعة")

تصدر المفوضية هذه المبادئ التوجيهية بموجب ولايتها، على النحو الوارد في النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين جنباً إلى جنب مع المادة 35 من اتفاقية اللاجئين لعام 1951 و/أو بروتوكولها لعام 1967. وتكمل هذه المبادئ التوجيهية دليل المفوضية بشأن إجراءات ومعايير تحديد صفة اللاجئ بموجب اتفاقية اللاجئين لعام 1951 و/أو بروتوكولها لعام 1967 (معاد تحريره، جنيف، يناير/كانون الثاني 1992). وهي تحل محل بند انتفاء صفة اللجوء الخاص بالمفوضية: المبادئ التوجيهية بشأن تطبيق هذه المبادئ (جنيف، أبريل/نيسان 1999) بقدر ما تتعلق الأمر ببند "الظروف المنقطعة" والناجمة، في جملة أمور، عن المسار الثاني للمشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية التي بحثت هذا الموضوع في اجتماع للخبراء في لشبونة في مايو/أيار 2001.

وتهدف هذه المبادئ التوجيهية إلى وضع إرشادات تفسيرية قانونية للحكومات والممارسين القانونيين وصنّاع القرار والسلطة القضائية، فضلاً عن موظفي المفوضية الذين يقومون بتحديد صفة اللاجئين على أرض الواقع.

إنتفاء صفة اللاجئ بموجب المادة 1 ج (5) و (6) من اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين (بنود "الظروف المنقطعة")

أ. المقدمة

1. تعترف اتفاقية اللاجئين لعام 1951 بوضع اللاجئين (المشار إليها فيما يلي باسم "اتفاقية 1951") بانتهاء صفة اللاجئ بموجب شروط معينة ومحددة بوضوح. وهذا يعني أنه بمجرد تحديد صفة الفرد كلاجئ، فإن هذا الصفة تظل قائمة ما لم تندرج ضمن بنود "انتهاء صفة اللجوء" أو يتم إلغاء الصفة أو إبطالها.¹ بموجب المادة 1 (ج) من اتفاقية عام 1951، قد تزول صفة اللاجئ إما من خلال تصرفات اللاجئ (الواردة في الفقرات الفرعية من 1 إلى 4)، مثل إعادة الإقامة في بلده الأصلي²، أو من خلال تغييرات جوهرية في الظروف الموضوعية في البلد الأصلي التي تم الاستناد إليها عند منحه صفة اللاجئ (الفقرتان الفرعيتان 5 و6). ويُشار إلى هذه الأخيرة عادةً ببنود "الظروف المنقطعة" أو "الإنتهاء العام". تتعلق هذه المبادئ التوجيهية بالأحكام الأخيرة فقط.

2. تنص المادة 1 ج (5) و (6) على توقف انطباق اتفاقية عام 1951 على أي شخص تنطبق عليه أحكام المادة 1 (أ) في الحالات التالية:

(5) لم يعد بإمكانه، بسبب زوال الظروف التي على أساسها تم الاعتراف به كلاجئ، أن يستمر في رفض التمتع بحماية الدولة التي يحمل جنسيتها؛ شريطة أن هذه الفقرة لا تنطبق على اللاجئ الذي تسري عليه أحكام الفقرة (أ) (1) من هذه المادة والذي بمقدوره التذرع بأسباب قاهرة ناشئة عن اضطهاد حدث سابقاً لرفضه الاستفادة من حماية بلد الجنسية؛

(6) لكونه عديم الجنسية، ولزوال الظروف التي على أساسها تم الاعتراف به كلاجئ، فإنه يستطيع العودة إلى بلد إقامته المعتادة السابقة؛ شريطة ألا تنطبق هذه الفقرة على اللاجئ الذي تسري عليه أحكام الفقرة (أ) (1) من هذه المادة والذي بمقدوره التذرع بأسباب قاهرة ناشئة عن اضطهاد حدث سابقاً لرفضه العودة إلى بلد إقامته المعتادة السابقة.

3. يجوز للمفوضية أو الدول أن تصدر إعلانات رسمية بالإنتهاء العام عن منح صفة اللاجئ لمجموعة معينة من اللاجئين³. ولدى المفوضية هذه الصلاحية بموجب المادة 6 (أ) من النظام الأساسي للمفوضية وكذلك بموجب المادة 1 (ج) من اتفاقية 1951. ونظراً لعودة أعداد كبيرة من اللاجئين طوعية إلى بلدانهم الأصلية دون صدور إعلان رسمي بأن الظروف في بلدانهم الأصلية لم تعد تبرر الحماية الدولية، يندر صدور مثل هذه الإعلانات. وعلاوة على ذلك، تمنح العديد من الدول الأطراف الإقامة الدائمة للاجئين المقيمين في أراضيها بعد عدة سنوات من الإقامة، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى دمجهم وتجنيسهم. وبالمثل، فإن قرارات الإنهاء الصادرة على أساس فردي وكذلك المراجعات الدورية نادرة، وذلك إقراراً "بالحاجة إلى احترام درجة أساسية من استقرار اللاجئين الأفراد".⁴

4. الأسس المحددة في اتفاقية عام 1951 شاملة؛ أي أنه لا توجد أسباب إضافية تبرر الاستنتاج بأن الحماية الدولية لم تعد مطلوبة.⁵ وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي التمييز بين أعمال بنود انتهاء صفة اللجوء عن القرارات الأخرى التي تنهي صفة اللاجئ. ويختلف الإنهاء عن إلغاء صفة اللاجئ. يستند الإلغاء إلى صدور قرار بأنه لم يكن ينبغي الاعتراف بالفرد كلاجئ في المقام الأول. بمعنى، على سبيل المثال، عندما يثبت وجود تحريف لوقائع جوهرية أساسية لنتيجة عملية التحديد أو أن أحد بنود الإبتعاد كان يمكن أن تنطبق في حالة معرفة جميع الحقائق ذات الصلة. ويختلف الإنهاء أيضاً عن الإبطال الذي قد يحدث إذا قام اللاجئ بعد ذلك بسلوك يندرج في نطاق المادة 1 (و) (أ) أو 1 (و) (ج).

¹ انظر، دليل المفوضية بشأن إجراءات ومعايير تحديد صفة اللاجئ، (يشار إليه فيما يلي باسم "دليل المفوضية") (1979، جنيف، أعيد تنقيحه في يناير/كانون الثاني 1992)، الفقرة 112. للفرقة بين الانتهاء والإلغاء/الإبطال، انظر الفقرة 4 أدناه.

² في هذه المبادئ التوجيهية، يُقصد بمصطلح "بلد الأصل" كل من بلد الجنسية وبلد الإقامة المعتادة السابقة، ويتعلق بلد الإقامة السابقة باللاجئين عديمي الجنسية. للمزيد عن المادة 1 ج (١-٤)، انظر المفوضية، "بند انتهاء صفة اللجوء: المبادئ التوجيهية بشأن تطبيقها"، أبريل/نيسان 1999.

³ انظر، على سبيل المثال، الإعلانات الرسمية للمفوضية بشأن الإنهاء العام: "انطباق بنود انتهاء صفة اللجوء على اللاجئين من بولندا وتشيكوسلوفاكيا وهنغاريا"، 15 نوفمبر/تشرين الثاني 1991، "انطباق بنود انتهاء صفة اللجوء على اللاجئين من شيلي"، 28 مارس/آذار 1994، "انطباق بنود انتهاء صفة اللجوء على اللاجئين من جمهورية مالاي وموزمبيق"، 31 ديسمبر/كانون الأول 1996، "انطباق بنود انتهاء صفة اللجوء على اللاجئين من بلغاريا ورومانيا"، 1 أكتوبر/تشرين الأول 1997، "انطباق بنود الظروف المنقطعة وبنود انتهاء صفة اللجوء على اللاجئين من إثيوبيا قبل عام 1991"، 23 سبتمبر/أيلول 1999، "إعلان وقف اللجوء - تيمور الشرقية"، 20 ديسمبر/كانون الأول 2002.

⁴ "موجز الاستنتاجات بشأن وقف صفة اللجوء، المشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية، مائدة لشبونة المستديرة للخبراء"، مايو/أيار 2001، رقم ب (17). انظر أيضاً، دليل المفوضية، الفقرة 135.

⁵ انظر، من بين مراجع أخرى، دليل المفوضية، الفقرة 116.

II. التحليل الموضوعي

5. يستند الإطار التالي للتحليل الموضوعي إلى أحكام المادة 1 ج (5) و 1 ج (6) من اتفاقية عام 1951 ويأخذ في الاعتبار استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 والتطورات القانونية اللاحقة وممارسة الدول.

أ. اعتبارات عامة

6. عند تفسير بنود انتفاء صفة اللجوء، من المهم مراعاة السياق العام للحلول الدائمة لحماية اللاجئين الذي يُسترشد به في موضوع هذه البنود والغرض منها. تؤكد العديد من استنتاجات اللجنة التنفيذية على أن اتفاقية عام 1951 ومبادئ حماية اللاجئين تهدف إلى إيجاد حلول مستدامة للاجئين.⁶ وبناءً على ذلك، ينبغي تطوير الممارسات المتعلقة بالانتفاء بما يتماشى مع هدف الحلول المستدامة. وبالتالي، يجب ألا يؤدي الانتفاء إلى بقاء الأشخاص المقيمين في دولة مضيضة بوضع غير مؤكد. كما لا ينبغي أن يترتب على ذلك إجبار الأشخاص على العودة إلى وضع متقلب، لأن ذلك من شأنه أن يقوض احتمال التوصل إلى حل مستديم، كما قد يتسبب في عدم استقرار إضافي أو متجدد لوضع كان في سبيله إلى التحسن، مما قد يؤدي إلى خطر تدفق اللاجئين في المستقبل. ويكفل الإقرار بهذه الاعتبارات عدم تعرض اللاجئين للعودة غير الطوعية إلى أوضاع قد تؤدي مرة أخرى إلى الفرار والحاجة إلى الحصول على صفة اللاجئ. كما يدعم المبدأ القائل بأن الظروف داخل بلد المنشأ يجب أن تكون قد تغيرت بطريقة جذرية ودائمة قبل تطبيق بند الانتفاء.

7. لا يتطلب الانتفاء بموجب المادة 1 ج (5) و 1 ج (6) موافقة اللاجئ أو عملاً طوعاً من قبل اللاجئ. ويؤدي إنتفاء صفة اللاجئ إلى إنهاء الحقوق المصاحبة لهذا الوضع. وقد يؤدي ذلك إلى عودة الشخص إلى بلده الأصلي، وبالتالي قد يؤدي إلى قطع الروابط العائلية والشبكات الاجتماعية والعمل في المجتمع الذي استقر فيه اللاجئ. ونتيجة لذلك، يمكن أن يكون للتطبيق السابق لأوانه أو غير القائم على أسس كافية لبنود الظروف المنقطعة عواقب وخيمة. وعليه، من المستحسن تفسير البنود بدقة والتأكد من عدالة إجراءات تحديد الانتفاء العام ووضوحها وشفافيتها.

ب. تقييم تغير الظروف في بلد المنشأ

8. تنص المادة 1 ج (5) و (6) على إنتفاء صفة اللاجئ للشخص عندما "تزول الظروف التي تم على أساسها الإقرار له [أو لها] بصفة اللاجئ". للمساعدة في تقييم كيفية ومدى تغير الظروف في بلد المنشأ قبل التدرع ببنود "الظروف المنقطعة"، وضعت اللجنة التنفيذية للمفوضية توجيهات والتي وردت في استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 (43) (1992)، الذي ينص في جزء منه على ما يلي:

عند اتخاذ أي قرار بشأن تطبيق بنود انتفاء صفة اللجوء استناداً إلى "الظروف المنقطعة"، يجب على الدول أن تقيّم بعناية الطابع الأساسي للتغيرات في بلد الجنسية أو المنشأ، بما في ذلك الحالة العامة لحقوق الإنسان، وكذلك السبب الخاص للخوف من الاضطهاد، وذلك للتأكد بطريقة موضوعية ويمكن التحقق منها من زوال الحالة التي كانت تبرر منح صفة اللاجئ.

ومن العناصر الأساسية في هذا التقييم الذي تجريه الدول هو الطابع الأساسي والمستقر والدائم للتغيرات، مع الاستعانة بالمعلومات المناسبة المتاحة في هذا الصدد، بما في ذلك المعلومات المتاحة من هيئات متخصصة ذات صلة، بما في ذلك على وجه الخصوص المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

9. ترد أدناه العناصر الرئيسية ذات الصلة بتقييم مدى وديمومة التغير المطلوب قبل الادعاء بزوال الظروف التي تم بموجبها الاعتراف بصفة اللاجئ.

الطابع الأساسي للتغير

10. لكي ينطبق بند الانتفاء، يجب أن تكون التغيرات ذات طبيعة جوهرية، بحيث "لم يعد بإمكان اللاجئ الاستمرار في رفض التمتع بحماية بلد جنسيته" (المادة 1 ج (5))، أو، إذا لم تكن له جنسية، "أن يكون قادراً على العودة إلى بلد إقامته المعتادة السابقة" (المادة 1 ج (6)). وبالتالي، فإن الانتفاء المستند إلى "الظروف المنقطعة" لا يدخل حيز التنفيذ إلا عند حدوث تغييرات تعالج أسباب الفرار التي أدت إلى الاعتراف بصفة اللاجئ.

⁶ انظر، على سبيل المثال، استنتاجات اللجنة التنفيذية رقم 29 (34) (1983)، ورقم 50 (39) (1988)، ورقم 58 (40) (1989)، ورقم 79 (47) (1996)، ورقم 81 (48) (1997)، ورقم 85 (49) (1998)، ورقم 87 (50) (1999)، ورقم 89 (50) (2000)، ورقم 90 (52) (2001).

11. في حال تم بالفعل تحديد "سبب معين للخوف من الاضطهاد"⁷، فإن زوال هذا السبب يحمل وزناً أكبر من التغيير في العوامل الأخرى. ومع ذلك، غالباً ما تكون الظروف في بلد ما مترابطة، سواء كانت نزاعات مسلحة أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو تمييز شديد ضد الأقليات أو غياب الحوكمة، ونتيجة لذلك فإن حل أحدها سيؤدي إلى تحسن في غيرها. ولذلك يجب مراعاة جميع العوامل ذات الصلة. ويبقى انتهاء الأعمال العدائية والتغيير السياسي الكامل والعودة إلى حالة السلام والاستقرار أكثر الحالات الاعتيادية التي تنطبق فيها المادة 1 ج (5) أو (6).

12. قد تكون العودة التلقائية واسعة النطاق للاجئين إلى أوطانهم مؤشراً على التغييرات التي تحدثت بالفعل في بلد المنشأ. ولكن في الحالات التي قد يترتب فيها على عودة اللاجئين السابقين توتر جديد في بلد المنشأ، فإن هذا بحد ذاته قد يشير إلى غياب التغيير الفعال والجوهرى. وبالمثل، عندما تتغير الظروف الخاصة التي أدت إلى الفرار أو إلى رفض العودة، لتحل محلها ظروف مختلفة قد تؤدي أيضاً إلى الحصول على صفة اللاجئ، لا يمكن حينها التذرع بالمادة 1 ج (5) أو (6).

الطبيعة الدائمة للتغيير

13. يجب إتاحة الوقت الكافي للتطورات التي يبدو أنها تشير إلى حدوث تغييرات كبيرة وجذرية قبل اتخاذ أي قرار بشأن الإنتفاء. وفي بعض الأحيان، يمكن إجراء تقييم حول إمكانية حدوث تغييرات جوهرية على أساس دائم بعد انقضاء فترة زمنية قصيرة نسبياً. وهذا في الحالات التي تنسم فيها التغييرات على سبيل المثال بالسلمية وتتم في إطار عملية دستورية، حيث تجري انتخابات حرة ونزبية مع تغيير حقيقي للحكومة الملزمة باحترام حقوق الإنسان الأساسية، وحيث يوجد استقرار سياسي واقتصادي نسبي في البلاد.

14. يجب انقضاء فترة زمنية أطول قبل أن يكون بالإمكان اختبار ديمومة التغيير في الحالات التي حدثت فيها التغييرات بشكل عنيف، على سبيل المثال، من خلال الإطاحة بالنظام الحاكم. وفي ظل هذه الظروف الأخيرة، يجب تقييم حالة حقوق الإنسان بحرص بالغ. ويجب إتاحة الوقت الكافي لعملية إعادة الإعمار الوطنية حتى تترسخ، مع مراقبة أي ترتيبات سلام مع الجماعات المسلحة المعارضة بحذر. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة بعد النزاعات التي تتخرب فيها مجموعات عرقية مختلفة، حيث ثبت في كثير من الأحيان صعوبة إحراز تقدم نحو مصالحة حقيقية في مثل هذه الحالات. وما لم تنطلق المصالحة الوطنية بشكل واضح وتترسخ جذورها ويُسْتَعَاد السلام الحقيقي، فإن التغييرات السياسية التي تحققت قد لا تستقر بشكل راسخ.

استعادة الحماية

15. عند تحديد ما إذا كانت الظروف قد تغيرت بحيث تبرر الإنتفاء بموجب المادة 1 ج (5) أو (6)، فثمة سؤال حاسم آخر هو ما إذا كان بإمكان اللاجئ أن يستفيد مجدداً من الحماية في بلده.⁸ لذا، يجب أن تكون هذه الحماية فعالة ومتاحة. ويتطلب الأمر أكثر من مجرد الأمن المادي أو السلامة الجسدية. ويشمل ذلك تواجد حكومة فعالة وهياكل إدارية أساسية، كما يتضح على سبيل المثال من خلال نظام قانوني وقضائي فعال، فضلاً عن وجود بنية تحتية كافية لتمكين السكان من ممارسة حقوقهم، بما في ذلك حقهم في الحصول على سبل العيش الأساسية.

16. من المؤشرات المهمة في هذا الصدد الوضع العام لحقوق الإنسان في البلاد. وتتمثل العوامل التي لها وزن خاص عند إجراء التقييم مستوى التطور الديمقراطي في البلد، بما في ذلك إجراء انتخابات حرة ونزبية، والالتزام بالصكوك الدولية لحقوق الإنسان، والسماح للمنظمات الوطنية أو الدولية المستقلة بالوصول بحرية للتحقق من احترام حقوق الإنسان. ولا يشترط أن تكون معايير حقوق الإنسان التي تحققت مثالية. المهم هو إحراز تحسينات كبيرة، كما يتضح على الأقل من خلال احترام الحق في الحياة والحرية وحظر التعذيب؛ والتقدم الملحوظ في إرساء سلطة قضائية مستقلة ومحاكمات عادلة وإمكانية الوصول إلى المحاكم؛ فضلاً عن حماية الحقوق الأساسية المتمثلة في حرية التعبير وتكوين الجمعيات وممارسة الشعائر الدينية من بين حقوق أخرى. وتشمل المؤشرات المهمة الأكثر تحديداً إعلانات العفو، وإلغاء القوانين القمعية، وتفكيك الأجهزة الأمنية السابقة.

ج. الإنتفاء الجزئي

17. لا تحول اتفاقية عام 1951 دون إصدار قرار الإنتفاء لمجموعات فرعية محددة من اللاجئين من بلد معين، على سبيل المثال، نفي صفة اللجوء للاجئين فارين من نظام معين ولكن ليس لأولئك الذين فروا بعد الإطاحة بذلك النظام.⁹ في المقابل، لا ينبغي أن تؤدي التغييرات في البلد الأصلي للاجئ، التي تؤثر على جزء فقط من الإقليم، من حيث المبدأ، إلى إنتفاء صفة اللاجئ.

⁷ انظر استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 (43) (1992)، الفقرة (أ).

⁸ انظر المادة 12(4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 التي تنص على ما يلي: "لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده"، وكذلك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27، المادة 12 (حرية التنقل)، 1999.

⁹ اتبعت المفوضية هذا النهج في إحدى المناسبات.

ولا يمكن إنتفاء صفة اللاجئ إلا إذا زال أساس الاضطهاد، دون اشتراط عودة اللاجئ إلى مناطق محددة آمنة في البلد ليكون في مأمن من الاضطهاد. كما أن عدم التمكن من التنقل أو الإقامة بحرية في بلد الأصل قد يشير إلى أن التغييرات لم تكن جوهرية.

د. الإنتفاء الفردي

18. يسمح التفسير الضيق للمادة 1 ج (5) و (6) بتطبيقها على أساس فردي. وتنص المادة على ما يلي: "ينبغي تطبيق الاتفاقية على أي شخص [إذا] ... [لم يعد] بإمكانه، بسبب زوال الظروف التي اعترف به كلاجئ على أساسها، أن يستمر في رفض الاستفادة من حماية بلده الأصلي" (التوكيد مضاف).. ومع ذلك، نادرًا ما يتم التذرع بالمادة 1 ج (5) و (6) في حالات فردية. لا تُجر الدول بشكل عام مراجعات دورية للحالات الفردية على أساس التغييرات الأساسية في البلد الأصلي. تقر هذه الممارسات بضرورة الحفاظ على شعور اللاجئ بالاستقرار قدر الإمكان. كما أنها تتفق مع المادة 34 من اتفاقية عام 1951 التي تحت الدول على "تيسير بقدر الإمكان اندماج وتجنيس اللاجئين". عندما يتم تطبيق بنود انتفاء صفة اللجوء على أساس فردي، لا ينبغي أن يتم ذلك لأغراض إعادة جلسة استماع من جديد.

هـ. الاستثناءات من الإنتفاء

الاحتياجات المستمرة للحماية الدولية

19. حتى في حال تغيرت الظروف بشكل عام إلى الحد الذي لم تعد فيه صفة اللاجئ ضرورية، فقد تكون هناك دائمًا ظروف محددة لحالات فردية قد تبرر استمرار الحماية الدولية. وعليه يتمثل المبدأ العام في إتاحة الإمكانية لجميع اللاجئين المتأثرين ببند الإنتفاء العام لإعادة النظر في حالاتهم بناء على طلبهم على أسس الحماية الدولية ذات الصلة بحالتهم الفردية.¹⁰

"الأسباب القهرية"

20. تتضمن كل من المادة 1 ج (5) و (6) استثناءً من حكم الإنتفاء، يسمح للاجئ بالتذرع "بأسباب قهرية ناتجة عن اضطهاد سابق" لرفض التمتع مجددًا بحماية بلده الأصلي. ويهدف هذا الاستثناء إلى تغطية الحالات التي عانى فيها اللاجئون أو أفراد أسرهم من أشكال فظيعة من الاضطهاد، وبالتالي لا يمكن توقع عودتهم إلى بلدهم الأصلي أو بلد إقامتهم المعتادة السابقة.¹¹ وقد يشمل ذلك، على سبيل المثال، "المحتجزين السابقين في المعسكرات أو السجون أو الناجين أو الشهود على العنف ضد أفراد الأسرة، بما في ذلك العنف الجنسي، وكذلك الأشخاص الذين يعانون من صدمات نفسية شديدة. ومن المفترض أن يكون هؤلاء الأشخاص قد عانوا من اضطهاد جسيمي، بما في ذلك على أيدي عناصر من السكان المحليين، ولا يمكن أن يتوقع منهم العودة بشكل معقول".¹² كما ينبغي إيلاء الأطفال اهتمامًا خاصًا في هذا الصدد، حيث قد يتمكنون في كثير من الأحيان من التذرع "بأسباب قهرية" لرفض العودة إلى بلدهم الأصلي.

21. يُفسر تطبيق استثناء "الأسباب القهرية" على أنه يتجاوز الكلمات الفعلية للحكم لينطبق على اللاجئين بموجب المادة 1 ألف (2). وهذا يعكس مبدأ إنسانيًا عامًا أصبح الآن راسخًا في ممارسة الدول.¹³

المقيمون لفترات طويلة

22. بالإضافة إلى ذلك، توصي اللجنة التنفيذية، في الاستنتاج رقم 69، بأن تنتظر الدول في "الترتيبات المناسبة" للأشخاص "الذين لا يمكن توقع مغادرتهم بلد اللجوء، بسبب الإقامة الطويلة في ذلك البلد ما أسفر عن روابط أسرية واجتماعية واقتصادية قوية". وفي مثل هذه الحالات، يتم تشجيع بلدان اللجوء على منح الأفراد المعنيين وضع إقامة بديل، وغالبًا ما تقوم هذه البلدان بذلك بالفعل، مع الاحتفاظ بالحقوق المكتسبة سابقًا، وإن كان ذلك يتم في بعض الحالات مع سحب صفة اللاجئ. إن اعتماد هذا النهج بالنسبة للاجئين المستقرين منذ فترة طويلة ليس مطلوبًا بموجب اتفاقية 1951 في حد ذاته، ولكنه يتماشى مع الهدف الإنساني العام للاتفاقية ومع احترام الحقوق المكتسبة سابقًا، كما هو مبين في استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 المذكور أعلاه ومعايير القانون الدولي لحقوق الإنسان.¹⁴

¹⁰ استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 (43) (1992)، الفقرة (د).

¹¹ انظر، من بين مراجع أخرى، دليل المفوضية، الفقرة 136.

¹² انظر دراسة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "الأفاق المخيفة لنساء الأقليات: العقوبات التي تحول دون عودتهم واندماجهم"، سراييفو، البوسنة والهرسك، أبريل/نيسان 2000.

¹³ انظر عمومًا، J. Fitzpatrick and R. Bonoan، "وقف حماية اللاجئين" في "حماية اللاجئين في القانون الدولي: المشاورات العالمية للمفوضية بشأن الحماية الدولية"، (مطبعة جامعة كامبريدج، 2003 سيصدر قريبًا).

¹⁴ انظر على سبيل المثال الحاشية رقم 8 أعلاه.

و. الإنتفاء والتدفق الجماعي

الاعتراف الجماعي بوضع اللاجئين بموجب اتفاقية عام 1951

23. تتضمن حالات التدفق الجماعي في الغالب مجموعات من الأشخاص الذين يُعترف بهم كلاجئين على أساس جماعي، وذلك بسبب الأسباب الواضحة والموضوعية لفرارهم والظروف في البلد الأصلي. وقد أدت عدم الجدوى العملية المباشرة لتحديد صفة اللجوء استخدام تصنيف أو قبول المجموعة كلاجئين ظاهرياً (prima facie) أو القبول الجماعي للمجموعة. وبالنسبة لمثل هذه المجموعات، تنطبق المبادئ العامة الموضحة للإنتفاء.¹⁵

الحماية المؤقتة في حالات التدفق الجماعي التي تشمل الأشخاص الخاضعين لأحكام اتفاقية عام 1951

24. وضعت بعض الدول خطط "الحماية المؤقتة"¹⁶ التي تم بموجبها تمديد المساعدة والحماية من الإعادة القسرية على أساس جماعي، دون تحديد صفة اللاجئين ظاهرياً للمجموعة أو تحديد صفة أفراد المجموعة بشكل فردي. وعلى الرغم من أن مبدأ الإنتفاء لا ينطبق بشكل رسمي، إلا أن هذا الشكل من أشكال الحماية مبني على إطار اتفاقية عام 1951 وقد يكون أعضاء المجموعة من اللاجئين أو يضمون لاجئين بموجب الاتفاقية. لذلك ينبغي أن يكون قرار الدول بسحب الحماية المؤقتة مسبقاً بتقييم شامل للتغيرات في بلد المنشأ. كما ينبغي أن تكون هذه القرارات مصحوبة بإتاحة الفرصة لأولئك الذين لا يرغبون في العودة وبطلبون الحماية الدولية للوصول إلى إجراءات اللجوء. وفي هذا السياق، من المناسب أيضاً أن تمنح الدول استثناءات للأفراد الذين لديهم "أسباب قهرية" ناشئة عن اضطهاد سابق.

III. القضايا الإجرائية

25. كما ذكرنا سابقاً، فإن إعلان الإنتفاء العام له عواقب وخيمة محتملة على اللاجئين المعترف بهم. وهو يقر بفقدان صفة اللاجئين والحقوق التي تصاحب هذه الصفة، وقد تتضمن عودة الأشخاص إلى بلدانهم الأصلية. وبالتالي، ينبغي مراعاة الجوانب الإجرائية التالية:

الاعتبارات العامة

- i. عند إجراء تقييم لبلد المنشأ، يجب على الدول والمفوضية "التأكد بطريقة موضوعية ويمكن التحقق منها من انتفاء الوضع الذي برر منح صفة اللاجئين".¹⁷ وكما هو مذكور أعلاه، يجب أن يشمل هذا التقييم النظر في مجموعة من العوامل، بما في ذلك الوضع العام لحقوق الإنسان.
- ii. يقع العبء على بلد اللجوء لإثبات حدوث تغيير أساسي ومستقر ودائم في البلد الأصلي وأن التذرع بالمادة 1 ج (5) أو (6) مناسب. وقد تكون هناك حالات ينبغي فيها استثناء مجموعات معينة من تطبيق الإنتفاء العام لأنها لا تزال معرضة لخطر الاضطهاد.
- iii. من المهم أن تتسم عملية الإعلان وخطط التنفيذ بالشفافية والتشاورية، مع إشراك المفوضية على وجه الخصوص، نظراً لدورها الإشرافي.¹⁸ كما ينبغي إشراك المنظمات غير الحكومية واللاجئين في هذه العملية التشاورية. يمكن تيسير زيارات لغرض "الذهاب والمعاينة" إلى البلد الأصلي، حيثما أمكن، لمعاينة الأوضاع هناك، بالإضافة إلى التحقق من أوضاع اللاجئين الذين عادوا بالفعل طوعية.
- iv. ينبغي أن تكون إعلانات الإنتفاء العام علنية.
- v. إن إساءة المشورة للاجئين، ومشاركة المعلومات، وعند الضرورة، تقديم المساعدة للعائدين أمر بالغ الأهمية لنجاح تنفيذ الإنتفاء العام.
- vi. ينبغي تنفيذ إجراءات أعمال إعلان إنتفاء اللجوء بطريقة مرنة وعلى مراحل، لا سيما في البلدان النامية التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين. ويجب أن يكون هناك فاصل زمني معين بين لحظة الإعلان والتنفيذ، مما يسمح للمقيمين لفترة طويلة الأمد الذين لديهم حقوق مكتسبة بالتحضير للعودة واتخاذ الترتيبات اللازمة.
- vii. مع الإشارة إلى الأثر المحتمل لإعلان الإنتفاء العام على اللاجئين وأسرهم، ينبغي أن تتاح لهم الفرصة، بناء على طلبهم، لإعادة النظر في حالتهم على أسس تتعلق بحالتهم الفردية، من أجل تحديد ما إذا كانت شروط الاستثناءات من الانتفاء العام

¹⁵ انظر "حماية اللاجئين في حالات التدفق الجماعي: إطار الحماية الشاملة، المشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية"، 19، EC/GC/01/4، فبراير/شباط 2001.

¹⁶ انظر، على سبيل المثال، توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن الحماية المؤقتة، 20/55/2001، EC، يوليو/تموز 2001.

¹⁷ ينعكس هذا المعيار الدقيق في استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 (43) (1992)، الفقرة (أ).

¹⁸ انظر الفقرة 8 (أ) من النظام الأساسي للمفوضية، والمادة 35 من اتفاقية عام 1951 والمادة الثانية من بروتوكول عام 1967، وكذلك الفقرة الثانية من ديباجة استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 (43) (1992).

تتطبق عليهم.¹⁹ ومع ذلك، في مثل هذه الحالات، لا ينبغي اتخاذ أي إجراء لسحب حقوق اللاجئين ريثما يتم اتخاذ قرار نهائي.

viii. تحافظ المفوضية على دورها في المساعدة على عودة الأشخاص المتضررين من إعلان الإنتفاء أو إدماج الأشخاص المسموح لهم بالبقاء، حيث يظل هؤلاء تحت ولاية المفوضية لفترة سماح.

الطلبات اللاحقة للإعلان للحصول على صفة اللاجئ

ix. لا يمكن أن يكون إعلان الإنتفاء العام بمثابة مانع تلقائي لمطالبات اللاجئين، سواء وقت صدور الإعلان العام أو بعده. حتى لو تم إعلان الإنتفاء العام بخصوص بلد معين، فإن هذا لا يمنع الأفراد الذين يغادرون هذا البلد من التقدم بطلب للحصول على صفة اللاجئ. على سبيل المثال، حتى لو حدثت تغييرات جوهرية في بلد ما، فإن أفراد مجموعات فرعية محددة - مثل تلك القائمة على أساس العرق أو الدين أو الجنس أو الرأي السياسي - قد لا يزالون يواجهون ظروفًا خاصة تستدعي منحهم صفة اللاجئ. وبدلاً من ذلك، قد يكون لدى الشخص خوف له ما يبرره من الاضطهاد من قبل شخص أو مجموعة خاصة لا تستطيع الحكومة السيطرة عليها أو لا ترغب في السيطرة عليها، والاضطهاد على أساس نوع الجنس هو أحد الأمثلة على ذلك.

¹⁹ انظر الفقرات 19-22 من هذه المبادئ التوجيهية واستنتاج اللجنة التنفيذية رقم 69 (43) (1992).