

## مذكرة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن عدم الإعادة القسرية للاجئين

### أ. مقدمة

يُعدّ مبدأ **عدم الإعادة القسرية للاجئين** حجر الزاوية في اللجوء وفي القانون الدولي للاجئين. وانطلاقاً من الحق في التماس اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى هرباً من الاضطهاد، كما هو منصوص عليه في المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يعكس هذا المبدأ التزام المجتمع الدولي بضمان تمتع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحياة، وعدم التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وحرية الشخص وأمنه الشخصي. وتصبح هذه الحقوق وغيرها من الحقوق مهددة بالانتهاك في حال تم إعادة اللاجئ إلى الاضطهاد أو الخطر.

قد يتساءل البعض عن صلة مناقشة مبدأ **عدم الإعادة القسرية** بموضوع هذه الندوة، أي تنفيذ قرار الاتحاد الأوروبي لعام 1995 بشأن الضمانات الدنيا لإجراءات اللجوء. والواقع أن احترام مبدأ **عدم الإعادة القسرية** مرتبط بشكل جوهري بتحديد صفة اللاجئ.

ينبغي أن توفر الإجراءات أو الترتيبات الخاصة بتحديد اللاجئين ضمانات ضد **الإعادة القسرية**، وذلك من خلال ضمان حصول الأشخاص المستحقين للحماية على تلك الحماية فعلاً. وتتصف هذه الإجراءات أو الترتيبات بأهمية خاصة عندما يستقبل بلد ما طالبي اللجوء وتحركات الهجرة على حد سواء. وترى المفوضية أنه يمكن بالتالي ضمان احترام مبدأ **عدم الإعادة القسرية** بأكبر قدر من الفعالية إذا تم البت في طلبات اللجوء بشكل موضوعي وسريع.

يكشف التمعن في نص القرار بشأن الضمانات الدنيا لإجراءات اللجوء عن عدة إشارات إلى مبدأ **عدم الإعادة القسرية**، مما يؤكد من جديد على أهميته، ولا سيما فيما يتعلق بإجراءات اللجوء العادلة والفعالة:

**الفقرة 1:** "على وجه الخصوص، سوف تمثل الإجراءات امتثالاً كاملاً للمادة 1 من اتفاقية عام 1951 بشأن تعريف اللاجئ، والمادة 33 بشأن مبدأ "عدم الإعادة القسرية" والمادة 35 بشأن التعاون مع مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بما في ذلك تيسير اضطلاع المكتب بواجبها في الإشراف على تطبيق الاتفاقية".

**الفقرة 2:** "من أجل ضمان التطبيق الفعال لمبدأ "عدم الإعادة القسرية"، لن تُنفذ أي إجراءات لطرد طالما لم يُتخذ قرار بشأن طلب اللجوء".

وترى المفوضية أن هذه الالتزامات العامة لا تنعكس بالضرورة في جوهر القرار. فعلى سبيل المثال، تسمح الفقرة 24 للدول الأعضاء باعتماد إجراءات خاصة بطلبات اللجوء على الحدود، بغية تحديد ما إذا كان الطلب لا أساس له من الصحة على وجهٍ ظاهر، وذلك قبل السماح بالوصول إلى إجراءات اللجوء. ولا يجوز اتخاذ أي إجراء للطرد في هذه الفترة. وفي الحالة التي يُعتبر فيها طلب اللجوء لا أساس له من الصحة على وجهٍ ظاهر، يجوز رفض دخول طالب اللجوء. ولن يكون للاستئناف أثر إيقاف، ويجوز للسلطات ترحيل طالب اللجوء.

إن تمكين طالب اللجوء من تقديم استئناف بأثر إيقاف، أو ما يعادله، قبل تنفيذ قرار الإبعاد هو مبدأ مهم يجب أن تسترشد به جميع إجراءات اللجوء، وخاصة الإجراءات الموجزة منها. فهذا من شأنه أن يقلل من مخاطر صدور قرارات خاطئة، وبالتالي يقلل من خطر **الإعادة القسرية**، دون أن يؤثر ذلك بالضرورة سلباً على مدة الإجراءات المُعجلة.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن القرارين السابقين لسنة 1992 بشأن طلبات اللجوء التي لا أساس لها من الصحة على وجهٍ ظاهر، وبشأن البلدان الثلاثة المضيفة يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالقرار المتعلق بالضمانات الدنيا، لأنهما يتناولان بمزيد من التفصيل المفاهيم المشار إليها في القرار المتعلق بالضمانات الدنيا. كما أثارت المفوضية مخاوف عديدة فيما يتعلق بهذين القرارين.

أما بالنسبة للقرار المتعلق بالطلبات التي لا أساس لها من الصحة على وجهٍ ظاهر، فإن دواعي قلق المفوضية تتعلق بالحالات التي يجب اعتبارها وفقاً لهذا القرار حالات لا أساس لها من الصحة على وجهٍ ظاهر، بينما لا يمكن التعامل معها بشكل مناسب

ضمن الإجراءات المعجلة بسبب طبيعتها المعقدة والمتشابكة. وينطبق هذا الأمر على وجه الخصوص حينما يتعين إثبات إمكانية وجود بديل داخلي للفرار، أو حينما تتذرع إحدى الدول الأعضاء بأحد بنود الاستبعاد في اتفاقية عام 1951 (مثل البند المتعلق بارتكاب جريمة). ومن وجهة نظر المفوضية، لا يمكن أبداً اعتبار القضايا التي تثير مثل هذه المسائل على أنها لا أساس لها من الصحة على وجهٍ ظاهر.

كما يجوز للدول الأعضاء، وفقاً لهذا القرار، النظر في طلبات اللجوء بموجب الإجراءات المعجلة في حالة التحايل المتعمد أو إساءة استخدام إجراءات اللجوء. وترى المفوضية، تماشياً مع استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 58، أنه ينبغي على طالبي اللجوء التعاون مع السلطات وتجنب تقديم معلومات مضللة لها. ويمكن أن يؤدي اللجوء التلقائي إلى تطبيق الإجراءات المعجلة في جميع الحالات من هذا النوع إلى نتائج غير عادلة، وبالتالي قد لا يكون هذا هو الترتيب الأنسب. إن مجرد الإدلاء ببيانات كاذبة للسلطات لا يؤدي بالضرورة إلى عرقلة طلب اللجوء ولا يجعله بالضرورة طلباً لا أساس له من الصحة على وجهٍ ظاهر.

وكما يتضح، فإن الجمع بين هذين المعيارين وهما الحرمان من الأثر الإيقافي في إجراءات الاستئناف من جهة، وتوسيع نطاق ما يشكل طلباً لا أساس له من الصحة على وجهٍ ظاهر من جهة أخرى، يزيد من خطر رفض الطلبات الصحيحة وترحيل مقدمي الطلبات قبل تصحيح تلك الأخطاء، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى الإعادة القسرية.

فيما يتعلق بالقرار الخاص بالبلدان الثالثة المضيفة، تولي المفوضية أهمية بالغة لإجراء تقييم دقيق للوضع في البلد المعني قبل إرسال طالب اللجوء إليه، وهو ما ينعكس بشكل مناسب في هذا القرار. وتوصي المفوضية بضرورة الحصول على موافقة البلد الثالث المضيف قبل إرسال طالب اللجوء إلى ذلك البلد من أجل تجنب مخاطر ما يسمى بدوران الحالات والإعادة القسرية.

باختصار، يوضح ما سبق سبب الترابط الوثيق بين الموضوعين ومداه. وفي نهاية المطاف، فإن المخاوف الأساسية للمفوضية ترتبط بخطر الإعادة القسرية.

#### ب. الأساس القانوني لعدم الإعادة القسرية

هناك عدة تعاريف لعدم الإعادة القسرية في عدد من الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين، سواء على المستوى العالمي أو الإقليمي.

وعلى الصعيد العالمي، فإن أهم حكم في هذا الصدد هو المادة 33 (1) من اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين والتي تنص على ما يلي:

"لا يجوز لأية دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو تدره بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية."

ويشكل هذا الحكم إحدى المواد الأساسية لاتفاقية عام 1951 غير المسموح بإبداء أي تحفظات عليها. كما أنه التزام بموجب بروتوكول عام 1967 بموجب المادة الأولى (1) منه. وعلى خلاف بعض أحكام الاتفاقية، فإن تطبيقه لا يعتمد على الإقامة القانونية للاجئ في أراضي دولة متعاقدة. أما بالنسبة لعبارة "حيث تكون حياته أو حريته مهددتين"، فيبدو من الأعمال التحضيرية أنها لم تكن تهدف إلى وضع معيار أكثر صرامة من عبارة "خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد" الواردة في تعريف لفظة "لاجئ" في المادة 1 (أ) (2). وقد أدرجت هذه الصياغة المختلفة لسبب آخر وهو توضيح أن مبدأ عدم الإعادة القسرية لا ينطبق على بلد المنشأ فحسب، بل على أي بلد يخشى الشخص أن يتعرض فيه للاضطهاد.

وعلى الصعيد العالمي أيضاً، تجدر الإشارة إلى المادة 3 (1) من إعلان الأمم المتحدة المتعلق باللجوء الإقليمي الذي اعتمدته الجمعية العامة بالإجماع في عام 1967 [القرار 2312 (XXII)].

"لا يجوز تعريض أي شخص مشار إليه في الفقرة 1 من المادة 1 لتدابير مثل الرفض على الحدود، أو الطرد أو الإعادة القسرية إلى أي دولة قد يتعرض فيها للاضطهاد إذا كان قد دخل بالفعل إلى الإقليم الذي يطلب فيه اللجوء".

أما على المستوى الإقليمي، فإن اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم الجوانب المحددة لمشكلات اللاجئين في أفريقيا لعام 1969، تعطي تعبيراً في شكل ملزم لعدد من المبادئ الهامة المتعلقة باللجوء، بما في ذلك مبدأ عدم الإعادة القسرية. بحسب المادة 2 (3):

"لا يجوز لدولة عضو أن تخضع أي شخص لإجراءات كالمنع من عبور الحدود أو الطرد أو الإبعاد، وهي إجراءات قد تضطره إلى العودة أو إلى البقاء في بلد تتعرض فيه حياته أو سلامته الشخصية أو حريته للخطر كما تنص عليه الأسباب المبينة في المادة الأولى (الفقرتان الأولى والثانية)".

ومرة أخرى، تنص المادة 22 (8) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المعتمدة في تشرين الثاني/نوفمبر 1969 على ما يلي:

"لا يجوز في أي حال من الأحوال ترحيل شخص أجنبي أو إعادته إلى بلد ما سواء كان بلده الأصلي أم لا، إذا كان حقه في الحياة أو الحرية الشخصية معرضاً لخطر الانتهاك في ذلك البلد بسبب عرقه أو جنسيته أو دينه أو وضعه الاجتماعي أو آرائه السياسية".

في القرار المتعلق بمنح حق اللجوء للأشخاص المعرضين لخطر الاضطهاد، الذي اعتمدته لجنة وزراء مجلس أوروبا في 29 يونيو/حزيران 1967، يوصى بأن تسترشد الحكومات الأعضاء بالمبادئ التالية:

1. "ينبغي التصرف بروح تحررية وإنسانية خاصة فيما يتعلق بالأشخاص الذين يلتمسون اللجوء على أراضيها".

2. "من نفس المنطلق، يجب عليهم أن يكفلوا عدم تعريض أي شخص للمنع من الدخول إلى الحدود أو الرفض أو الطرد أو أي إجراء آخر من شأنه أن يؤدي إلى إجباره على العودة إلى إقليم قد يتعرض فيه لخطر الاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب رأيه السياسي".

وأخيراً، تنص المادة الثالثة (3) من المبادئ المتعلقة بمعاملة اللاجئين التي اعتمدتها اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية في دورتها الثامنة في بانكوك في عام 1966، على ما يلي:

"لا ينبغي إخضاع أي شخص يطلب اللجوء وفقاً لهذه المبادئ، إلا لأسباب قاهرة تتعلق بالأمن القومي أو حماية السكان، لتدابير مثل الرفض على الحدود أو الإعادة أو الطرد التي من شأنها أن تؤدي إلى إجباره على العودة إلى إقليم ما أو البقاء فيه إذا كان هناك خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد الذي يعرض حياته أو سلامته البدنية أو حريته للخطر في ذلك الإقليم".

وبالإضافة إلى النصوص الواردة في الصكوك الدولية المذكورة أعلاه، ورد مبدأ عدم الإعادة القسرية في الدساتير و/أو تشريعات عدد من الدول.

ونظراً للقبول واسع النطاق الذي يحظى به مبدأ عدم الإعادة القسرية، ترى المفوضية، استناداً إلى السوابق القضائية واجتهادات الفقهاء، أن هذا المبدأ أصبح قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي. [1] ويستند هذا الرأي إلى ممارسة متسقة للدول مقترنة باعتراف من جانب الدول بأن هذا المبدأ ينطوي على طابع معياري. وكما هو مبين أعلاه، فقد تم إدراج هذا المبدأ في المعاهدات الدولية المعتمدة على المستويين العالمي والإقليمي، والتي أصبحت الآن عدد كبير من الدول أطرافاً فيها. وعلاوة على ذلك، فقد أُعيد التأكيد على هذا المبدأ بشكل منهجي في استنتاجات اللجنة التنفيذية وفي القرارات التي اعتمدتها الجمعية العامة، مما يشير إلى توافق دولي في الآراء في هذا الصدد ويوفر مبادئ توجيهية مهمة لتفسير الأحكام المذكورة أعلاه [2].

ويوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان أشكالاً إضافية من الحماية في هذا المجال. وتنص المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب لسنة 1984 على أنه لا يجوز لأي دولة طرف أن تطرد أي شخص أو تعيده ("أن ترده") أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب [3]. وبالمثل، تفسر المادة 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنها تحظر إعادة الأشخاص إلى الأماكن التي يُخشى أن يتعرضوا

فيها للتعذيب أو الاضطهاد[4]. وفي السياق الإقليمي، فسّرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المادة 3 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية على أنها تحظر ضمناً إعادة أي شخص إلى مكان قد يواجه فيه خطراً حقيقياً ومؤكداً بالتعرض لسوء المعاملة بما ينتهك حظر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة[5]. وفي حين أن المادة 33 (2) من اتفاقية سنة 1951 تنص على استثناءات من مبدأ عدم الإعادة القسرية، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعظم الصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين تنص على حظر مطلق، دون استثناءات من أي نوع.

### ج. المستفيدون

في حالة الأشخاص الذين تم الاعتراف بهم رسمياً كلاجئين بموجب اتفاقية سنة 1951 و/أو بروتوكول سنة 1967، فإن احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية لا ينبغي أن يؤدي إلى أي صعوبات.

وفي هذا الصدد، ينبغي إيلاء اعتبار خاص لحقيقة أن عملية تحديد صفة اللجوء هي ذو طابع إعلانيّ فحسب. ولا يمنع غياب الاعتراف الرسمي بوضع اللجوء من أن الشخص المعني يمتلك هذه الصفة وبالتالي فهو محمي بموجب مبدأ عدم الإعادة القسرية.

وفي الواقع، يقتضي احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية حماية طالبي اللجوء من الإعادة إلى مكان قد تتعرض فيه حياتهم أو حريتهم للتهديد إلى حين التأكد بشكل موثوق من انتفاء هذه التهديدات وبالتالي عدم انطباق صفة اللاجئ عليهم. وكل لاجئ هو، في البداية، طالب لجوء أيضاً؛ لذلك، وبهدف حماية اللاجئين، يجب التعامل مع طالبي اللجوء على افتراض أنهم قد يكونوا لاجئين إلى حين تحديد وضعهم. وبدون مثل هذه القاعدة، لن يوفر مبدأ عدم الإعادة القسرية حماية فعالة للاجئين، لأن مقدمي الطلبات قد يُرفضون على الحدود أو قد يتم إعادتهم إلى الاضطهاد على أساس أن ادّعاءهم لم يُثبت بعد. لقد أقرّت اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشكل خاص، في خلاصة استنتاجها رقم 6 بشأن عدم الإعادة القسرية، بأن مبدأ عدم الإعادة القسرية ينطبق على اللاجئين بغض النظر عما إذا تم الاعتراف بهم رسمياً على هذا النحو – أي حتى قبل اتخاذ قرار بشأن طلب الحصول على صفة اللاجئ.

والواقع أنه في حالة وجود إجراء خاص لتحديد صفة اللجوء بموجب اتفاقية سنة 1951 وبروتوكول سنة 1967، فإن مقدم الطلب يكاد يحظى بالحماية من الإعادة القسرية في جميع الحالات تقريباً ريثما يتم تحديد وضعه كلاجئ.

ومع ذلك، هناك عدد من الحالات التي تستلزم مراعاة مبدأ عدم الإعادة القسرية، ولكن قد يؤدي إعماله إلى صعوبات. فقد يجد الشخص المعني نفسه في دولة ليست طرفاً في اتفاقية عام 1951 أو بروتوكول عام 1967، أو دولة لم تُنشئ إجراءً رسمياً لتحديد صفة اللاجئ، رغم أنها طرف في هذين الصكّين. وربما تكون السلطات في بلد اللجوء قد سمحت للاجئ بالإقامة هناك بموجب تصريح إقامة عادي أو ربما تكون قد تغاضت ببساطة عن وجوده أو وجودها ولم تجد ضرورة لتوثيق الاعتراف به كلاجئ بشكل رسمي. وفي حالات أخرى، قد يكون الشخص المعني قد أغفل تقديم طلب رسمي للنظر في اعتباره لاجئاً.

في مثل هذه الحالات، من الضروري التقيّد التام بمبدأ عدم الإعادة حتى وإن لم يكن الشخص المعني -أو لم يكن بعد- موثقاً رسمياً كلاجئ. وينبع ذلك، أولاً، من كون الاعتراف بشخص ما كلاجئ، سواء بموجب ولاية المفوضية أو بموجب اتفاقية 1951 أو بروتوكول 1967، ذو طابع إعلانيّ، وثانياً، من أن مبدأ عدم الإعادة القسرية هو قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي.

إن الحاجة إلى توفير الحماية الدولية للأشخاص الفارين من النزاعات المسلحة والاضطرابات الأهلية، سواء أكانوا يندرجون ضمن تعريف اتفاقية عام 1951 أم لا، مقبولة عموماً في الممارسة العملية من قبل الدول باعتبارها مسؤولية إنسانية. كما أن الحماية الممنوحة في هذه البلدان للأشخاص الذين لا ينطبق عليهم وصف اللاجئ بموجب اتفاقية عام 1951 تُمنح عادةً بوصفها عملاً إنسانياً، أو باعتبارها واجباً بموجب القانون الوطني (بما في ذلك الأحكام الدستورية). وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن العديد من هذه البلدان أطراف في الصكوك الدولية التي يمكن الاستناد إليها في ظروف معينة لمنع عودة بعض اللاجئين غير المشمولين

باتفاقية اللاجئين إلى أماكن قد تتعرض حياتهم أو حريتهم أو حقوقهم الأساسية الأخرى للخطر، لا سيما اتفاقية عام 1984 لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وعلى الرغم من أن هذه الصكوك قد لا توفر الحماية من الإعادة القسرية على نطاق واسع كتلك التي توفرها اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية للاجئين، إلا أنها تنشئ التزامات دولية تجاه بعض الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية والذين لا تنطبق عليهم أحكام اتفاقية عام 1951.

وترتبط هذه المسألة أيضًا بالتدفقات الجماعية ومفهوم الحماية المؤقتة. وقد تم تعريف مفهوم الحماية المؤقتة كوسيلة لتوفير الحماية لمجموعات أو فئات من الأشخاص الذين هم بحاجة إلى الحماية الدولية، وذلك في حالات التدفق على نطاق واسع وبالنظر إلى عدم جدوى القيام بإجراءات فردية لتحديد صفة اللاجئ. ويُنظر إلى هذا المفهوم في المقام الأول كتدبير حماية طارئ قصير الأجل استجابةً للتدفقات واسعة النطاق، ويضمن إمكانية الوصول إلى مكان آمن، والحماية من الإعادة القسرية [6] واحترام مستوى مناسب من المعاملة. وفي حين أن الممارسة السائدة لمنح اللجوء المؤقت للاجئين كانت تُستخدم في كثير من الأحيان في حالات التدفق على نطاق واسع في مختلف المناطق، فإن المفوضية أوصت رسميًا لأول مرة بمنح الحماية المؤقتة للأشخاص الفارين من النزاع وانتهاكات حقوق الإنسان في يوغوسلافيا السابقة.

أما انطباق مبدأ عدم الإعادة القسرية على المستفيدين من الحماية المؤقتة فيمكن تفسيره بأن من بين هؤلاء المستفيدين، لاجئون بالمعنى الوارد في اتفاقية عام 1951 وأيضًا لأنهم طالبو لجوء لم يتم البت في طلباتهم. ويُقر اقتراح الاتحاد الأوروبي بشأن الحماية المؤقتة، الذي قدمته لجنة الاتحاد الأوروبي، في ديباجته بهذا الربط مع مبدأ عدم الإعادة القسرية.

وفي أمريكا اللاتينية، يتشابه نطاق إعلان كارتاخينا إلى حد كبير مع اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية الخاصة باللاجئين، وكذلك فيما يتعلق بمبدأ عدم الإعادة القسرية. وقد اعتمد هذا الإعلان من قبل مجموعة من الخبراء وممثلي الحكومات في ندوة عقدت في كارتاخينا، كولومبيا، في نوفمبر/تشرين الثاني 1984. وتأسيسًا على السوابق التي نصت عليها اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية وعلى عمل لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، يوصي الإعلان باستخدام "تعريف أو مفهوم اللاجئ... الذي، بالإضافة إلى احتوائه على أركان اتفاقية عام 1951 وبروتوكول عام 1967، يُدرج ضمن اللاجئين الأشخاص الذين فروا من بلادهم لأن حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم مهددة بسبب العنف المنتشر أو العدوان الأجنبي أو النزاعات الداخلية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو غيرها من الظروف التي أخلت بشكل خطير بالنظام العام". وعلى الرغم من أن الإعلان نفسه ليس صكًا قانونيًا ملزمًا، إلا أن منظمة الدول الأمريكية أقرته مرارًا وتكرارًا. وقد حظي إعلان كارتاخينا بالقبول على نطاق واسع كأساس لحماية اللاجئين في أمريكا اللاتينية وتم إدراجه في التشريعات الوطنية للعديد من دول أمريكا اللاتينية.

#### د. تدابير الإعادة القسرية

تتنوع تدابير الإعادة القسرية لتشمل أوامر الطرد/الترحيل بحق اللاجئين، وإعادة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية أو بلدان ثالثة غير آمنة، وإقامة أسوار مكهربة لمنع الدخول، وعدم قبول طالبي اللجوء المتسللين، وصدّ القوارب عند الوصول أو اعتراضهم في أعالي البحار.

وكلما تعرّض اللاجئون -أو طالبو اللجوء الذين قد ينطبق عليهم وصف اللاجئ- بشكل مباشر أو غير مباشر، لتدابير الإعادة القسرية سواء كان ذلك في شكل رفض أو طرد أو غير ذلك، إلى أراضٍ تكون فيها حياتهم أو حريتهم مهددة، يعني ذلك انتهاك مبدأ عدم الإعادة القسرية.

وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى طبيعة المبدأ والغرض منه، فإنه ينطبق أيضًا على حالات التسليم. وبالفعل، لا يمكن اعتبار حماية اللاجئ كاملة ما لم يكن محميًا أيضًا من التسليم إلى بلد يُخشى فيه من الاضطهاد. وبالنظر إلى صياغة المبدأ في مختلف الصكوك الدولية، فتتسم بالاتساع الكافي لتشمل حالات التسليم. وينطبق هذا على وجه الخصوص فيما يتعلق بصياغة المادة 33 (1) من اتفاقية عام 1951. كما أن معظم اتفاقيات التسليم تتضمن بدورها ضمانات تحول دون تسليم الأفراد إلى بلدان يُحتمل أن يتعرّضوا فيها للاضطهاد [7].

## هـ. النطاق الإقليمي لتطبيق المبدأ

بما أن الغرض من مبدأ عدم الإعادة القسرية هو ضمان حماية اللاجئين من الإعادة القسرية إلى مواطن الخطر، فإنه ينطبق داخل إقليم الدولة وكذلك على حالات الرفض التي تتم على حدودها. كما ينطبق أيضًا خارج أقاليم الدول؛ فهو في جوهره يطبق في أي مكان تمارس فيه الدول صلاحيتها.

وهناك ادعاء بأن مبدأ عدم الإعادة القسرية غير ملزم للدولة خارج إقليمها الوطني، بحيث يجوز للحكومة أن تعيد اللاجئين مباشرة إلى أماكن الاضطهاد شريطة ألا يكونوا قد وصلوا إلى أو عبروا حدودها. ومن الواضح أن هذا الادعاء يتنافى مع هدف ومقاصد اتفاقية عام 1951 وبروتوكولها لعام 1967، وكذلك مع مقاصد القانون الدولي للاجئين بشكل عام. ولا ينطبق هذا القيد الإقليمي، على سبيل المثال، على ولاية المفوضية المتمثلة في توفير الحماية الدولية للاجئين. والواقع أن موقف المفوضية من اعتراض اللاجئين في عرض البحر هو أن ذلك يتعارض مع نظام الحماية الدولية للاجئين، خاصة وأنه قد يكون من بين المغادرين أشخاص لديهم مخاوف بشأن أمنهم وسلامتهم الجسدية. ويجب إتاحة الإمكانية لهؤلاء الأشخاص للوصول إلى مكان آمن وتقييم احتياجاتهم للحماية وتلبيتها. ويحول الاعتراض والإعادة القسرية دون ذلك.

## و. الاستثناءات من مبدأ عدم الإعادة القسرية

بينما يُعتبر مبدأ عدم الإعادة القسرية مبدأً أساسيًا، يعترف بوجود بعض الاستثناءات المشروعة لهذا المبدأ.

وتنص المادة 33 (2) من اتفاقية عام 1951 على أنه لا يمكن للاجئ الاستفادة من مبدأ عدم الإعادة القسرية إذا "توفرت بحقه أسباب وجيهة لاعتباره خطرًا على أمن البلد الموجود فيه أو إذا كان قد أدين بحكم نهائي بجريمة خطيرة بشكل خاص وبشكل خطرًا على مجتمع تلك الدولة". وهذا يعني، في جوهره، أنه يمكن إعادة اللاجئين بشكل استثنائي بناءً على سببين: (أ) في حالة تهديد الأمن القومي للبلد المضيف؛ و(ب) في حالة ما إذا كانت طبيعتهم الإجرامية المثبتة وسجلهم الإجرامي يشكلان خطرًا على المجتمع. ومع ذلك، يجب تفسير الأركان المختلفة لهذه الظروف القصوى والاستثنائية بدقة.

أما فيما يتعلق بالاستثناء المتعلق بالأمن القومي (أي وجود أسباب معقولة لاعتبار الشخص خطرًا على أمن البلاد)، ففي حين أن تقييم الخطر يظل من اختصاص السلطات الوطنية، فإن المصطلح يعني بوضوح تهديدًا من نوع مختلف عن تهديد النظام العام أو حتى تهديد المجتمع. في عام 1977، حكمت محكمة العدل الأوروبية بأنه يجب أن يكون هناك تهديد حقيقي وخطير بما فيه الكفاية لمتطلبات السياسة العامة التي تؤثر على إحدى المصالح الأساسية للمجتمع (Reg. vs. Bouchereau, 2CMLR 800). ويتبين من الممارسات الدولية ومن الأعمال التحضيرية للاتفاقية أن الجرائم التي لا تنطوي على أي آثار محددة على الأمن القومي لا تعتبر بمثابة تهديد للأمن القومي، وأن الاستثناءات المتعلقة بالأمن القومي من عدم الإعادة القسرية لا تتناسب مع التهديدات المحلية أو المعزولة للقانون والنظام العام.

وفيما يتعلق بتفسير استثناء "الجريمة الخطيرة بشكل خاص"، يجب مراعاة عنصرين أساسيين: أولاً، بما أن الفقرة 2 من المادة 33 تُعد استثناءً من المبدأ، فإنه يتعين تفسيرها وتنفيذها بطريقة تقييدية، كما أكد ذلك استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 7. ثانيًا، نظرًا لخطورة قرار الطرد بالنسبة للاجئ، ينبغي أن ينطوي مثل هذا القرار على دراسة متأنية لمسألة التناسب بين الخطر الذي يهدد أمن المجتمع أو خطورة الجريمة، وبين الاضطهاد الذي يُخشى منه. ويجب أن يكون تطبيق هذا الاستثناء هو الحل النهائي (الملاذ الأخير) لمعالجة القضية بشكل معقول.

ولذلك، فمن المتفق عليه عمومًا أنه لكي تنطبق المادة 33 (2)، يجب أن يكون الجرم نفسه ذا طبيعة خطيرة جدًا. وقد أوصت المفوضية بأنه لا ينبغي النظر في اتخاذ مثل هذه التدابير إلا في حال ثبوت إدانة واحدة أو عدة إدانات تدل على طبيعة إجرامية راسخة وغير قابلة للإصلاح لدى الشخص، وحيث تكون التدابير الأخرى، مثل الاحتجاز أو الإقامة المقيدة أو إعادة التوطين في بلد آخر، غير عملية لمنعه من تعريض المجتمع للخطر. وعند قراءة هذه المادة بالاقتران مع المادتين 31 و32 من اتفاقية عام 1951، يجب على الدولة أن تتيح للاجئ فترة زمنية معقولة وجميع التسهيلات اللازمة لكي يحصل على القبول في بلد آخر، وألا تباشر في إجراءات الإعادة القسرية إلا بعد استنفاد جميع الجهود للحصول على القبول في بلد آخر.

وخلص القول، وبالنظر إلى العواقب الوخيمة التي يتعرض لها اللاجئ من جراء إعادته إلى بلد يتعرض فيه لخطر الاضطهاد، ينبغي تطبيق الاستثناء المنصوص عليه في المادة 33 (2) بأقصى درجات الحذر. ومن الضروري مراعاة جميع ملابسات القضية بشكل كامل، وفي حالة إدانة اللاجئ بارتكاب جريمة جنائية خطيرة، يجب النظر في أي عوامل مخففة وإمكانات إعادة التأهيل وإعادة الاندماج في المجتمع.

ويجدر التنويه أيضاً إلى أن مثل هذه الاستثناءات القائمة على عوامل تتعلق بالشخص المعني لا ترد في صكوك أخرى، سواء في صكوك اللجوء الدولية أو في القانون الدولي لحقوق الإنسان. فاتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969، على سبيل المثال، لا تتضمن أي نص يقضي بطرد اللاجئين أو *إعادتهم القسرية* تحت أي ظرف من الظروف. وبدلاً من ذلك، فإنها تدعو الدول الأعضاء إلى مناشدة الدول الأعضاء الأخرى في حال وجدت صعوبة في مواصلة منح اللجوء.

### ز. عدم الإعادة القسرية ومفهوم البلد الثالث الآمن

توضح الفقرات التالية بعض الاعتبارات الأساسية في ضوء أهمية مفهوم البلد الثالث الآمن في سياق مناقشة الضمانات الدنيا لإجراءات اللجوء فيما يتعلق بمبدأ عدم الإعادة القسرية.

وتتمثل إحدى الإشكاليات التي قد تنشأ عند تطبيق مفهوم البلد الثالث الآمن على طالبي اللجوء في صعوبة تحديد ما إذا كان البلد الآخر الذي يمكن أن يُتوقع بشكل معقول أن يتقدم فيه طالب اللجوء بطلبه، سيقبل في الواقع تحمل مسؤولية دراسة طلبه ومنحه اللجوء عند الاقتضاء. وقد اطلعت المفوضية على عدد من الحالات التي تم فيها رفض قبول طالبي اللجوء وإعادتهم إلى بلد كانوا قد مروا عبره، ليتم إرسالهم مباشرةً من هناك، ومن دون دراسة طلبهم، إما إلى بلدهم الأصلي أو إلى بلد آخر غير آمن بشكل واضح. وعند إعادة طالبي اللجوء إلى بلدان ثالثة، يجب تنفيذ ذلك مع إيلاء الاعتبار الواجب لمبدأ عدم الإعادة القسرية. ومن دون الحصول مسبقاً على موافقة البلد الذي يُعاد إليه طالب اللجوء وتعاونهم، يكون هناك خطر كبير من عدم حصول طالب اللجوء على جلسة استماع عادلة في البلد الذي يُعاد إليه، ومن احتمال تعرض اللاجئ، بشكل مباشر أو غير مباشر، للاضطهاد، في انتهاك لمبدأ عدم الإعادة القسرية والمادة 33 من اتفاقية عام 1951.

وترى المفوضية أن التطبيق السليم لمفهوم البلد الثالث الآمن يقتضي تحديد البلد الذي سيقبل فعلياً تحمل مسؤولية دراسة طلب اللجوء، وبالتالي ضمان حصول اللاجئين وطالبي اللجوء على الحماية التي يحتاجونها "في مكان ما".

وإذا كان من المقرر إعادة طالبي اللجوء إلى بلد ترتبط فيه الحماية الفعالة بصور قرار بشأن طلب اللجوء، فإن ضمان الوصول إلى إجراءات تحديد صفة اللجوء، بما يتماشى مع اتفاقية عام 1951 وبروتوكول عام 1967، يُعد شرطاً أساسياً لهذه العودة. وبناءً على ذلك، من الضروري التأكد من أن الوصول إلى إجراءات تحديد صفة اللجوء سُمّح وأن هذه الإجراءات تشمل الضمانات اللازمة لضمان الامتثال لأحكام المادة 33 من اتفاقية عام 1951، بما في ذلك الضمانات التي تكفل التقيد بمبدأ عدم الإعادة القسرية في حال إرسال طالب اللجوء إلى بلد آخر على أساس إمكانية الحصول على الحماية واللجوء فيه.

### ح. الخاتمة

العنصر الأكثر أساسية في صفة اللاجئ واللجوء هو الحماية من الإعادة إلى بلد يخشى فيه الشخص الاضطهاد والخطر. وقد تجسدت هذه الحماية في مبدأ عدم الإعادة القسرية.

ومع قيام الدول، لا سيما الدول الصناعية، بتكثيف وتنسيق جهودها للحد من الهجرة غير النظامية، هناك قلق من أن تؤدي التدابير القانونية والإدارية المعتمدة، بما في ذلك تدابير تسريع إجراءات اللجوء ونقل مسؤولية دراسة طلبات اللجوء إلى بلدان أخرى، إلى نتيجة غير مقصودة قد تتمثل في وضع اللاجئين في أوضاع قد تؤدي في نهاية المطاف إلى *الإعادة القسرية* إلى بلدهم الأصلي أو إلى أقاليم أخرى قد تتعرض حياتهم أو حريتهم فيها للخطر.

عندما يتعلق الأمر بوضع وتنفيذ إجراءات وطنية لتحديد صفة اللجوء، تقتضي الحاجة اتخاذ تدابير تكفل أن يبقى احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية هو المبدأ التوجيهي والهدف النهائي لأي نظام لحماية اللاجئين.

- [1] ذهبت المفوضية ولجنتها التنفيذية إلى القول بأن مبدأ عدم الإعادة القسرية يكتسب تدريجيًا صفة القاعدة/الأمرة؛ انظر استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 25 الفقرة (ب)، UN docs. A/AC.96/694 الفقرة 21؛ A/AC.96/643 الفقرة 17؛ AC.96/609/Rev.1 الفقرة 15.
- [2] انظر على وجه الخصوص استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 6 بشأن عدم الإعادة القسرية
- [3] انظر على سبيل المثال البلاغين رقم 1996/41 (ضد السويد) ورقم 1995/21 (ضد سويسرا).
- [4] لمزيد من التفاصيل انظر م. نواك، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: التعليق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1993)، المادة 7، الفقرة 21.
- [5] لا تنص الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على حق الدخول أو اللجوء. ومع ذلك، يمكن النظر إلى تفسير المادة 3 على أنه تقييد لسلطة الدول في طرد الأجانب. لمزيد من المعلومات انظر المفوضية "الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحماية اللاجئين وطالبي اللجوء والأشخاص المهجرين"، السلسلة الأوروبية 2 (1996)، رقم 3. وفيما يتعلق بالاجتهادات القضائية الحديثة، انظر الحكم في قضية/أحمد ضد النمسا رقم 663/577/1995/71 الصادر في 17 ديسمبر/كانون الأول 1996، والحكم في قضية شاهال ضد المملكة المتحدة رقم 662/576/1995/70 الصادر في 15 نوفمبر/تشرين الثاني 1996.
- [6] انظر أيضًا استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 22 الفقرة 2 (أ)(2): "وفي جميع الحالات، تجب المراعاة التامة للمبدأ الأساسي لعدم الإعادة القسرية - بما في ذلك عدم الرفض على الحدود".
- [7] انظر على سبيل المثال المادة 5 من الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب.
- التعليقات
- أعدت للندوة التي عقدها الاتحاد الأوروبي بشأن تنفيذ قرار الاتحاد الأوروبي لعام 1995 بشأن الضمانات الدنيا لإجراءات اللجوء، والتي عقدت في لوكسمبورغ يومي 4 و5 نوفمبر/تشرين الثاني 1997.
- إخلاء المسؤولية: © المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين