

# الحماية القانونية للاجئين في جنوب آسيا

بقلم: تشودري ر. أبرار

هذا السياق يركز هذا البحث على ضرورة وضع نظام قانوني للاجئين في منطقة جنوب آسيا.

## هياكل حماية اللاجئين

يمكن صياغة قانون لحماية اللاجئين بثلاث طرق مختلفة، هي الانضمام إلى الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين، و/أو وضع صك إقليمي يخص منطقة جنوب آسيا و/أو وضع تشريعات وطنية بهذا الشأن.

### ١- الانضمام إلى الصكوك الدولية

الصكوك الأساسية للحماية الدولية للاجئين هي اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكول ١٩٦٧ الملحق بها، وتستند المعاهدات والإعلانات الإقليمية التي اعتمدت منذ ذلك الحين إلى تلك الاتفاقية بشكل أساسي. ولكن حتى الآن لم تعرب أي دولة في منطقة جنوب آسيا عن اهتمامها بالانضمام إلى الاتفاقية. وقد طُرحت أسباب عديدة لتبرير هذا الموقف، منها ما يلي:

- شيوع الاعتقاد بأن اتفاقية ١٩٥١ تمثل أحد الصكوك المنبثقة عن الحرب الباردة، وأنها تميل لدعم مصالح «اللاجئين السياسيين» ومن ثم لا تناسب الأوضاع القائمة في منطقة

منذ عام ١٩٤٧ اجتاز ما يتراوح بين ٣٠ و٤٠ مليون شخص الحدود الفاصلة بين دول منطقة جنوب آسيا بحثاً عن الملجأ، كما شهدت كل دولة تقريباً في تلك المنطقة خروج عدد من اللاجئين منها أو استقبال عدد منهم.

وجهة نظر بعض الدول النامية.

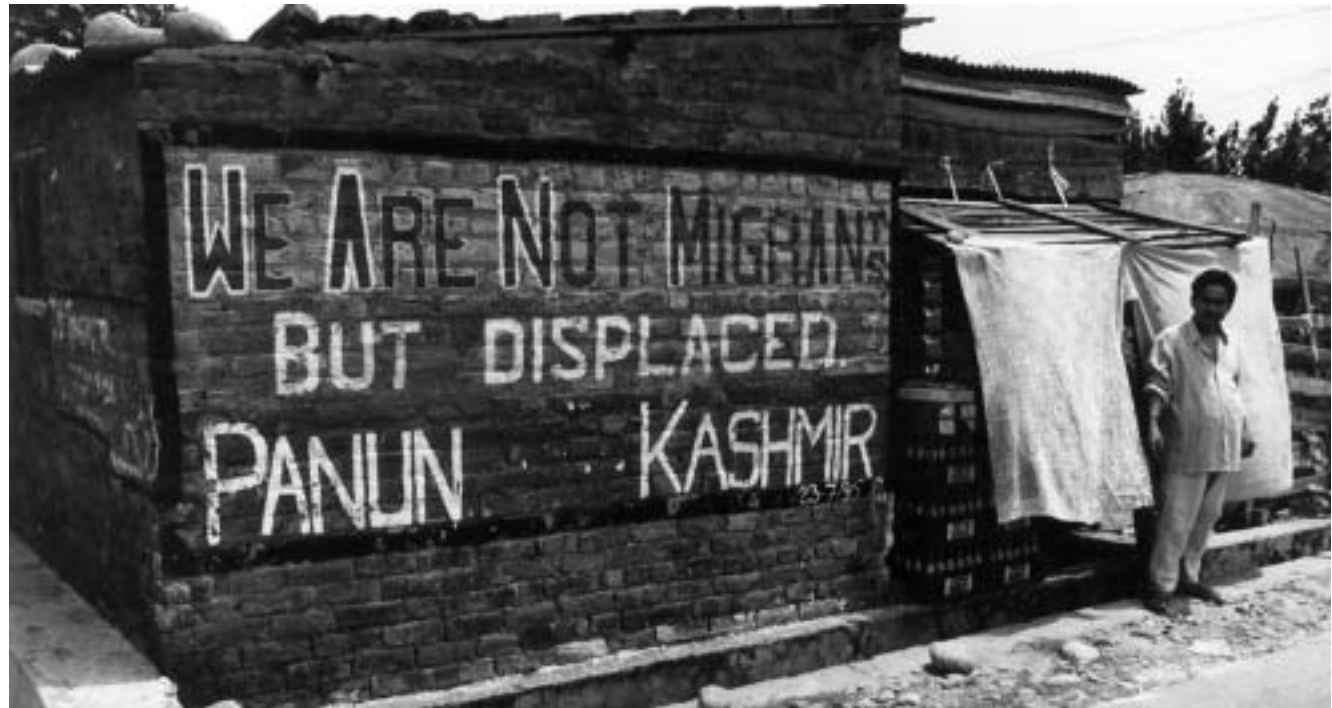
وعلى الرغم من أن مشكلة اللجوء تعد مشكلة خطيرة في جنوب آسيا فإن الدول المعنية لم تضع أي هيكل رسمي للتعامل مع تلك القضية، ولا توجد أي مبادرة إقليمية بهذا الشأن. وتسري على اللاجئين نفس القوانين التي يخضع لها الأجانب المقيمون بصورة غير شرعية. وحيث أنه لا يوجد قانون محدد خاص باللاجئين فإن طالبي اللجوء واللاجئين يتم التعامل معهم وفق ترتيبات إدارية خاصة وهي ما قد تكون بطبيعة الحال تعسفية وتنطوي على التمييز من حيث أنها لا تعطي اللاجئين إلا حقوقاً محدودة. وأهم عقبة تعترض مسألة وضع نظام رسمي للتعامل مع اللاجئين في منطقة جنوب آسيا هي التمسك بسياسة التوصل إلى الحلول السياسية من خلال المفاوضات الثنائية بين الدولة المضيفة ودولة الموطن الأصلي مع التركيز على الاختصاصات السيادية للدولة. وفي

تلك المنطقة مسرحاً لتدفق اللاجئين على نحو واسع حتى

الآن، وفي ضوء التوترات الاجتماعية والاقتصادية والعرقية المتفاقمة فيها لا يستبعد أن يزداد تعقد القضايا المتعلقة بحركات تلك الجموع من اللاجئين.

وقد توافق ازدياد تدفق اللاجئين مع تزايد إحجام الدول عن إتاحة فرصة اللجوء لهم. وبصرف النظر عن الاعتبارات السياسية والأمنية فقد أصبحت الدول المستقبلية للاجئين تعاني من اشتداد الضغوط الاقتصادية والاجتماعية والبيئية السلبية التي تصاحب وصول اللاجئين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن سياسات التعامل مع اللجوء التي صارت تفرض مزيداً من القيود في عدد متزايد من الدول الغربية أضعفت من اهتمام الدول بتبني المثل الخاصة بحماية اللاجئين دولياً والانضمام إلى الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين، على الأقل من

## ما زالت



USCR/Hiram A. Ruiz

جنوب آسيا حيث يخرج اللاجئين في صورة جماعات نازحة ضخمة تفر أساساً من الصراعات العامة في المنطقة؛

- شيوع المفهوم البيروقراطي عن أنشطة الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية التي يُعتقد أنها تتدخل في شؤون الدول؛
- خشية صناعات السياسات من عواقب التوقيع على المعاهدة التي قد تجلب عليهم التزامات لا يستطيعون تلبيةها أو ليسوا مستعدين لها من حيث تعبئة الموارد اللازمة؛
- شيوع التصور القائل بأن الاتفاقية تعرض للانتهاك من جانب جماعات المهاجرين في الدول المتقدمة حيث تجمع تلك الجماعات التبرعات لدعم الأنشطة الإرهابية في مواطنها الأصلية؛
- الاعتقاد بأن منطقة جنوب آسيا تعامل اللاجئين معاملة كريمة وأن الانضمام للمعاهدة لن يؤدي بالضرورة إلى تحسين أوضاع اللاجئين؛
- استهانة الدول المتقدمة بالمبادئ الدولية لحماية اللاجئين؛
- إمكانية استفادة المهاجرين بدوافع اقتصادية من مبادئ الاتفاقية.

ويرى ب. س. تشيميني أن على دول جنوب آسيا أن تمتنع عن الانضمام إلى الاتفاقية لأنها تنهار على أيدي نفس الدول التي صاغتها، وأن أي حديث عن الانضمام يجب ربطه بإلغاء الإجراءات التي تقف حائلاً دول دخول الأفراد إلى الدول، وتمثل نظماً مؤقتة للحماية.

وهذا الطرح الذي يقدمه تشيميني يستحق الدراسة الجادة نظراً لأن اللجوء بوصفه مؤسسة أصبح معرضاً لآخطار شديدة من جانب الدول الغربية. وقد آن الأوان لأن يتصدى العالم النامي لذلك تصدياً جاداً على المستوى الأخلاقي، ومن الممكن لمنطقة جنوب آسيا أن تأخذ بزمام المبادرة في هذا الشأن. وربما يتفق البعض تماماً مع تشيميني في مخاوفه بشأن سياسات الدول الغربية، إلا أن ربط موضوع الانضمام للاتفاقية بطرح مطالب بإدخال تعديلات على الاتفاقية ربما يؤدي إلى مزيد من اضمحلال المبادئ الدولية لحماية اللاجئين التي تعاني من الوهن أصلاً. إن الانضمام إلى الاتفاقية يمكن أن يهيئ لمؤسسات المجتمع المدني قاعدة انطلاق للدعوة لمناهضة انتهاك الاتفاقيات (على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية)، وتوفير قاعدة شرعية لدول جنوب آسيا تستند إليها في بذل الضغط على الدول الغربية لإلغاء نظام منع دخول الأفراد إلى أراضيها.

## ٢- صياغة صك إقليمي جديد

تمثل الصكوك الإقليمية هيكلاً هاماً آخر لحماية اللاجئين. فمثلاً تعكس اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية المبرمة عام ١٩٦٩ منطلق القيادات السياسية في القارة التي كانت منهمكة في حركات مناهضة الاستعمار، وتوسع من نطاق تعريف اللاجئين بحيث يتضمن الفارين من الفصل العنصري والقمع الاستعماري والعنف العام، وتؤكد على مبدأ الإرجاع الطوعي كحل لمشاكل اللاجئين في إفريقيا.

وفي أوروبا تم توجيه اتفاقيتي شنجن (١٩٨٥) ودبلن (١٩٩٠) لوضع استراتيجية عامة للتعامل مع طالبي اللجوء داخل القارة الأوروبية.

وفي سبيل التعامل مع الاحتياجات الإقليمية في أمريكا اللاتينية اختارت دول

## لقد أن الأوان لأن يتصدى العالم النامي لذلك تصدياً جاداً على المستوى الأخلاقي

القارة إعلان كارتاجينا (١٩٨٤) غير الملزم، الذي اقتضت صياغته على القطاع غير الحكومي فقط، ولكن حكومات المنطقة تميل إلى اتباعه بحكم سياساتها. ويوسع إعلان كارتاجينا من نطاق تعريف اللاجئين بحيث يتضمن العدوان الخارجي والصراعات الداخلية والفرارين من الانتهاكات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان.

وإذا قمنا بتحليل مجموعة متنوعة من المناهج الإقليمية في هذا الصدد، فسنجد أن مسألة التنسيق والتعاون بين الدول المعنية أمر حيوي لإنجاح مثل هذه المبادرة، وأن التطبيق المتسق للمعايير يمكن أن يعزز من حماية اللاجئين وأن يشجع على الإرجاع الطوعي.

ويرى أولئك الذين يدعون إلى وضع صك إقليمي أنه على الرغم من انضمام دول جنوب آسيا إلى بعض الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ووجود الضمانات الدستورية، وعلى الرغم من الممارسات الكريمة المتعلقة باللجوء وتساهل النظم القضائية في كثير من هذه الدول، فقد حدث أحياناً أن تعرضت حماية اللاجئين للخطر بسبب غياب المبادئ القانونية. ويقال أيضاً إن السياسة الخارجية والاعتبارات السياسية الداخلية كثيراً ما تعلقو على مبادئ الحماية العامة، الأمر الذي يضعف من موقف اللاجئين.<sup>٦</sup> ويرى دعاة المنهج الإقليمي:

- أن تعقد تحركات السكان وحجمها في جنوب آسيا لا ينفع معه أي رد فعل خاص.
- أن هناك مشاكل وسياسات وممارسات مشتركة فيما بين دول جنوب آسيا بما يكفي

لوضع منهج إقليمي موحد.

- أن وضع منهج إقليمي من شأنه أن يتيح لجنوب آسيا أن تتعامل مع بواعث قلق محددة بشأن قضايا اللاجئين، وأن يساعد على دعم التعاون والتضامن بين الدول وتحسين فرص التوصل إلى حلول وتحديد دور واضح ومفيد لمفوضية شؤون اللاجئين.

ولكن البعض يدعون إلى وضع تشريعات وطنية في مقابل فكرة إصدار إعلان إقليمي أو اتفاقية إقليمية. ويقول هؤلاء أولاً بأن محاولة التوصل إلى حل إقليمي قبل الأوان قد تعني «إهدار قيمة التشريعات الوطنية؛ حيث أن عملية التفاوض سوف تثير قضايا ذات حساسية سياسية ربما تستغلها الصفوة الحاكمة لاستثارة المواطن العادي ضد مجرد فكرة وجود نظام وطني للتعامل مع اللاجئين». ثانياً، إن وضع صك إقليمي غير ملزم ربما يكون تأثيره ضعيفاً ولكنه قد يمثل مبرراً كافياً للضرب عرض الحائط بأي تشريعات وطنية. ثالثاً، إن الصك الإقليمي سوف يقتصر نطاقه على القضايا العامة التي تؤثر على المنطقة، بينما التشريع الوطني يمكن أن يكون أكثر تفصيلاً ومن ثم أكثر شمولاً. رابعاً، إن أي محاولة للتوصل إلى اتفاقات إقليمية قد تؤدي إلى وضع نظام شديد التقيد. وأخيراً، إن القضايا المتعلقة بالنازحين الداخليين التي ليس لها مجال في الصكوك الإقليمية، لأسباب لا تخفى على أحد، يمكن التعامل معها على نحو فعال في التشريعات الوطنية. ويقول تشيميني «إن إصدار تشريعات وطنية من شأنه أن يتيح لدول المنطقة تحديد ومناقشة بواعث قلق كل منها على المستوى الأمني ومستوى الموارد، ومن ثم إبراز التصورات المختلفة لمسألة اللاجئين، كما يمكن أن يؤدي إلى تراكم الخبرة النقدية في سياق تطبيق تلك التشريعات، وعندئذ يمكن إقامة حوار مثمر للتوصل إلى حل إقليمي في إطار مزيد من الثقة بين أطراف الحوار».

ولا يزال على دول منطقة جنوب آسيا أن تفصل بين قضايا اللاجئين وشواغلها المتعلقة بالأمن القومي، وألا تأخذ بالرؤية الشائعة في أنحاء العالم بأن اللاجئين يمثلون شغلاً متعلقاً بالجوانب الإنسانية وحقوق الإنسان. وفي هذا السياق يصبح من المستبعد أن يظهر إلى حيز الوجود صك إقليمي سواء في صورة إعلان أو اتفاقية، وحتى إن وجد مثل هذا الصك فمن المحتمل أن تقيد عوامل عدة، وأن تُنتقص حقوق اللاجئين نظراً لغياب النظم الوطنية. وهكذا لا يبقى أمامنا خيار سوى وضع تشريعات وطنية.

## ٣- التشريعات الوطنية

في ضوء الظروف القائمة في منطقة جنوب آسيا ينبغي توجيه الجهود نحو وضع قوانين وطنية

شاملة تعزز من المبادئ العالمية للحماية الدولية للاجئين مع الأخذ في الاعتبار بالخصائص المميزة للمنطقة.

وفي البداية تجدر الإشارة إلى أن النصف الثاني من التسعينيات شهد بعض المبادرات على المستويات غير الرسمية لوضع نظام إقليمي لحماية اللاجئين في جنوب آسيا. ويمثل إنشاء مجموعة حكماء جنوب آسيا التي أسستها مفوضية شؤون اللاجئين في نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٤ خطوة هامة في هذا الاتجاه. وقد اتفقت هذه المجموعة في اجتماعها الأول على عقد مؤتمرات إقليمية سنوية للتشاور بهدف رفع مستوى الوعي العام وتحديد الآليات والاستراتيجيات اللازمة لتحريك نحو الانضمام للاتفاقية، أو صياغة صك إقليمي يوظف الاتفاقية بما يتناسب مع احتياجات منطقة جنوب آسيا. وفي عام ١٩٩٥ أكد مؤتمر التشاور المنعقد في مدينة كولومبو على ضرورة وضع نظام قانوني إقليمي لمنطقة جنوب آسيا بخصوص اللاجئين وضرورة إصدار إعلان مشترك يؤكد مجدداً على صلاحية وأهمية التعريفات الواردة في صكوك القانون الدولي للاجئين بالإضافة إلى اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية ١٩٦٩ وإعلان كارتاجينا ١٩٨٤. وهكذا كان التركيز الأساسي على وضع إطار إقليمي معياري يمكن أن يتعامل مع احتياجات اللاجئين ومع الأشخاص الذي لا ينتمون لأي دولة ومع النازحين الداخليين.

وفي مؤتمر التشاور الذي عقد في نيودلهي عام ١٩٩٦ حدث تحول استراتيجي نحو فكرة وضع قانون نموذجي للاجئين يمكن تطبيقه على المستوى الوطني. وأكد الاجتماع على ضرورة تحقيق مستوى أفضل من التوعية العامة بشأن اللاجئين والنازحين الداخليين، وخلص إلى أن التشريعات الوطنية يمكن أن تؤدي إلى فهم أفضل للجوانب المشتركة في المبادئ والسياسات والممارسات وأن تمهد في آخر الأمر لوضع إطار قانوني إقليمي<sup>١١</sup>.

وفي الاجتماع الذي عقده مجموعة الحكماء في دكا في نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٧ تمت الموافقة على قانون وطني نموذجي، وهو أول خطوة في عملية التوصل إلى إجماع إقليمي حول منع المشاكل المصاحبة لتدفق اللاجئين والتعامل معها وحلها بطريقة شاملة وإنسانية. والغرض من هذا القانون هو وضع إجراءات لمنح وضع اللاجئين لطالبي اللجوء وضمان معاملتهم معاملة منصفة وإنشاء الآلية المطلوبة لتنفيذ تلك الإجراءات.

ويُدرج هذا القانون النموذجي «الهوية العرقية» في تصنيفه للأشخاص الذين يحق لهم الحصول على وضع اللاجئين، وينص في أحد حواشيه على أن مفهوم الانتماء إلى جماعة اجتماعية معينة يشمل

الاضطهاد القائم على النوع، وبهذا يطرح القانون النموذجي تعريفاً شاملاً يناسب احتياجات المنطقة<sup>١٢</sup>.

ويؤكد القانون النموذجي مجدداً على مبدأ عدم الإرجاع القسري (مادة ٦)، وينص على قواعد تطبيق وضع اللاجئين (مادة ٧)، وعلى إنشاء وكالة تنفيذية (مفوضية اللاجئين) وجهاز للفصل في الطعون (لجنة اللاجئين) (مادة ٨)، وقواعد تحديد وضع اللاجئين (مادة ١٤)، وينص على الإجراءات المناسبة الواجب اتباعها في حالة تدفق اللاجئين بأعداد ضخمة (مادة ١٥). وتنص المادة ١٦ منه على ضمان هام لمن يدخلون إلى أي دولة بصورة غير قانونية. وضماناً للحفاظ على الطبيعة الطوعية في عملية الإرجاع إلى الوطن يشترط القانون النموذجي أن يسجل اللاجئون رغبتهم في صورة كتابية أو غيرها من الوسائل الملائمة (مادة ١٧). وينص القانون النموذجي على وضع إطار أساسي من خلال إجراءات لتحديد وضع اللاجئين تتضمن الاستشارات القانونية وخدمات الترجمة الفورية.

## الانضمام للصكوك الدولية الأخرى

هناك العديد من الصكوك الدولية الأخرى<sup>١٣</sup> التي لها صلة وثيقة بحماية اللاجئين والنازحين الداخليين. ويمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تحت الدول التي لم توقع على تلك الاتفاقيات/العهد على الانضمام لهذه الصكوك وأن تلح أيضاً على الدول التي انضمت إليها ولكنها لم تضع تشريعات وطنية مناسبة في هذا الصدد لكي تقوم بذلك. وقد انضمت كل دول منطقة جنوب آسيا لاتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل والاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري. وحال الانضمام لهذه الاتفاقيات يتوجب على الدول أن تعمل على دعم وحماية حقوق النساء والأطفال والأقليات العرقية والإثنية في الظروف التي يتواجد فيها لاجئون. كما ينبغي على دول جنوب آسيا أن تدرس مسألة توقيع الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص غير المنتمين لأي دولة.

## الخلاصة

تقدم هذه المقالة تقييماً لجوانب متعددة في قضية حماية اللاجئين على المستوى الدولي، بما في ذلك نتائج المصادقة على الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين ووضع صك إقليمي وصياغة تشريعات وطنية في دول منطقة جنوب آسيا، وتخلص المقالة من ذلك إلى أن اعتماد تشريعات وطنية يعتبر من الخطوات الأولى الفعالة على هذا الطريق. وتدعو المقالة الدول إلى الانضمام إلى الصكوك الدولية الأخرى ذات الدلالات المتعلقة بحماية اللاجئين

في المنطقة، وتحت دول جنوب آسيا على الاشتراك مع الدول الغربية في إلغاء نظام منع دخول الأفراد لأراضيها حيث أنه يقوض المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين على المستوى الدولي.

تشودري ر. أبرار أستاذ العلاقات الدولية بجامعة دكا ومنسق وحدة بحوث حركات اللاجئين والهجرة.  
البريد الإلكتروني: cabrar@citechco.net

١ يؤكد المبدأ الأساسي لميثاق منظمة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي على عدم طرح القضايا الثنائية «المثيرة للنزاع» على مائدة المباحثات. انظر 'The Contemporary Refugee Problem and the Concept of Asylum in South Asia' by Rose Varghese in *Proceedings of the Second Regional Consultation on Refugee and Migratory Movements*, Colombo, 25-27 September 1995. وللرجوع إلى تحليل ثاقب للساحة الإقليمية، انظر *Managing Refugees in South Asia* by Mahendra Lama, Occasional Paper 4, RMMRU, Dhaka, 2000.

٢ Bradman Weerakoon 'Regional Initiatives to Promote Awareness of and Accession to the 1951 Refugee Convention and other Relevant Human Rights Instruments' in *Proceedings for the Fourth Informal Consultation on Refugee and Migratory Movements in South Asia*, Dhaka, 10-11 Nov 1997. See also 'The Need for Refugee Laws in South Asia' in (C R Abrar and Shahdeen Malik ed) *Towards National Refugee Laws in South Asia*, RMMRU, Dhaka, 2000.

٣ Article 44, 9th SAARC Summit, Male (May 1997).

٤ وضعت الولايات المتحدة والدول الأوروبية العديد من الإجراءات القانونية والإدارية للحد من دخول طالبي اللجوء من المناطق الأخرى إليها.

٥ Tapan Bose *Protection of Refugees in South Asia - A Need for Framework*, SAHR Paper Series 5, South Asia Forum for Human Rights, Kathmandu.

٦ See V Vijaykumar 'Developing a Regional Approach to Refugee Problems in South Asia', presented to the Fourth Regional Consultation on Refugee and Migratory Movements, cited earlier.

٧ المصدر السابق.

٨ B S Chimni *The Law and Politics of Regional Solution of the Refugee Problem: The Case of South Asia*, RCSS Policy Studies 4, Regional Centre for Strategic Studies, Colombo, 1998, p12.

٩ المصدر السابق.

١٠ أسهمت الجمعية القانونية التابعة لمنظمة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي إسهاماً كبيراً في وضع تشريع وطني نموذجي للاجئين. وتمثل هذه الجمعية كياناً إقليمياً معترفاً به من قبل المنظمة وتضم الاتحادات الوطنية للقضاة وأعضاء الأجهزة الإدارية القانونية وأساتذة الجامعات والمحامين من الدول الخمس الأعضاء في المنظمة. وفي ندوتها التي عقدت في دلهي في مايو/ أيار ١٩٩٦ أعربت الجمعية عن استحسانها للاستراتيجية القائمة على صياغة تشريعات وطنية قبل وضع أي صك إقليمي. وللرجوع إلى استعراض شامل للقانون النموذجي وغيره من الصكوك الإقليمية، انظر

S S Wijeratne and Wei Meng Lim Kabaa in *Towards National Refugee Laws in South Asia*, RMMRU, Dhaka, 2000.

١٢ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على التعذيب.