

# عمليات الفرز في أثناء التدفق الجماعي للاجئين: تحدي الاستبعاد والفصل

بقلم: بونافينتوري روتينا

مواطنهم الأصلية لا يجعلهم يفقدون وضع اللجوء؛ لأن وضع اللجوء لا ينتمي إلا في وجود أحد المبررات الخمسة الواردة في اتفاقية اللاجئين، وليس من هذه المبررات عودة اللاجئين إلى بلادهم حيث يتحولون إلى مقاتلين. وهكذا فإن اللاجئين الذين يعودون إلى مواطنهم الأصلية ثم يرجعون منها ثانية (حتى ولو كانوا قد ذهبوا إليها كمقاتلين) يظلون مدرجين ضمن اختصاصات المفوضية للاجئين.

## إجراءات الاستبعاد والفصل

في أوضاع التدفق الجماعي، يكون الإجراء المعتاد لتحديد وضع اللجوء هو التقرير الجماعي لأول وهلة ودون تحرُّ؛ وواقع الحال أن الدولة تعترف بوضع اللجوء على أساس الظرف الموضوعية البادية للعيان في الموطن الأصلي التي أدت إلى الخروج الجماعي منها. والغرض من ذلك هو ضمان تهيئة الأمان وإتاحة الفرصة لتوصيل المعونات لطالبي اللجوء في الوقت المناسب.

لكن الاعتراف الجماعي بوضع اللجوء يشوبه بعض العيوب، منها صعوبة استبعاد العناصر الإجرامية وغيرها ممن لا يستحقون الحماية الدولية. ويلاحظ أن الإجراءات الحكومية المفاجئة لتجنب استضافة العناصر الإجرامية بين صفوف اللاجئين دائماً ما يكون لها نتائج خطيرة على طالبي اللجوء.

الصلاحيات أو عليه المسؤولية اللازمة لرعاية الأشخاص الذين تم فصلهم؟

وتسترجع هذه المقالة تجربة مشابهة من القارة الأفريقية، لتكشف عن كيفية التعامل مع هذه القضايا المذكورة وتقدم بعض المقترحات حول كيفية حل معضلات الفصل والاستبعاد في مواقف التدفق الجماعي.

## الظروف القانونية والواقعية للاستبعاد/الفصل

تتسم الأحكام الواردة في صكوك اللجوء التي تطبق على أفريقيا بالوضوح إلى حد معقول بشأن هوية من يجب استبعادهم من وضع اللجوء<sup>٢</sup>. لكن الحالات الفعلية للأفراد الذين تم استبعادهم، خصوصاً من يزعم أنهم مقاتلون، تثير الجدل وتلقي الضوء على صعوبات نظرية في المفهوم نفسه.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك لقاء القبض على لاجئين بورونديين في تنزانيا في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠، لحيازتهما أسلحة ولما زعم عن اشتراكهما في أنشطة عسكرية في بوروندي. وقد قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدراسة الدلالات القانونية لهذه الحالة لتحديد ما إذا كان المقبوض عليهما لاجئين أم مجرد شخصين يدخلان ضمن نطاق اهتمامات المفوضية. وقال أحد الآراء إن المقاتلين لا

لا جدال في أن الأشخاص غير المستحقين للحماية الدولية في مواقف التدفق المختلط لجموع السكان يجب استبعادهم من وضع اللجوء، كما يجب فصل من يهددون الحماية عن اللاجئين العاديين<sup>١</sup>. ويرى البعض أن هناك اتفاقاً في الرأي بدأ يتكون في أوساط القانونيين المعنيين باللاجئين بشأن طبيعة الأشخاص الذين يجب أن يخضعوا لهذا الفصل<sup>٢</sup>.

إلا أن الأوضاع في أفغانستان كشفت عن مجموعة من الصعوبات القانونية والعملية في هذا الصدد، منها أن عدد الأفغان الذين حاولوا عبور الحدود في أثناء عملية «الحرية الدائمة» لم يبلغ الحد الذي كان متوقعاً، ومع ذلك فقد أثار احتمال التدفق الجماعي مرة أخرى مسألة كيفية الفصل بين المدنيين العاديين والأشخاص الذين لا يستحقون الحماية الدولية بموجب قوانين اللجوء. ويتضمن هؤلاء في سياق أفغانستان أعضاء تنظيم القاعدة الذين دبروا أو نفذوا الأنشطة الإرهابية التي أشعلت فتيل الحرب ومضيفيهم من نظام طالبان ومن عاونهم فيما قاموا به. والآن وبعد أن فر كثيرون من مقاتلي طالبان والقاعدة من أفغانستان، أصبح على كثير من الدول أن تقدر نوعية المشاركة في إدارة طالبان أو أنشطة تنظيم القاعدة التي تستدعي استبعاد الأشخاص من الحصول على وضع اللجوء.

وإذا لم تكن الحاجة إلى هذا الفصل قد برزت كملح واضح في التقارير الصادرة من المنطقة، فهناك تساؤلات محددة متعلقة بهذا الموضوع يجب طرحها، لما لها من صلة بالحوار المستقبلي حول هذا الموضوع مثل ما لها صلة بالأوضاع الراهنة، وهي: ما هي طبيعة السلوك أو الخصائص التي تستدعي الفصل أو الاستبعاد؟ وهل العضوية الحالية أو السابقة في تنظيم القاعدة أمر كاف يستدعي الفصل أو الاستبعاد؟ وكيف يمكن إجراء الفصل أو الاستبعاد في مواقف التدفق الجماعي؟ وما الذي ينبغي عمله لطالبي اللجوء الذين تم فصلهم/استبعادهم؟ ومن له

## استبعاد العناصر المسلحة غير المستحقة للجوء من صفوف اللاجئين المدنيين أمر بالغ الخطورة.

والمثال على ذلك هو القرار الذي اتخذته جمهورية أفريقيا الوسطى عام ١٩٩٧ بمنع دخول جميع طالبي اللجوء الروانديين؛ بقصد منع دخول الأشخاص الذين زعم أنهم كانوا ضالعين في المذابح التي تمت في رواندا. فآثار هذا القرار الجدل بين أعضاء مفوضية شؤون اللاجئين العاملين في أفريقيا الوسطى وزملائهم في جنيف حول كيفية التمييز بين

يمكن أن يكونوا لاجئين، وإن الضرد الذي يشارك مشاركة نشطة بمحض إرادته في الصراع المسلح لا يدخل ضمن نطاق الالتزامات التي يتم بموجبها حماية اللاجئين. ومتى وجد هذا الشخص على أرض دولة محايدة غير متحاربة، فيجب ألا يعامل وفقاً لمعايير قوانين اللجوء. أما الرأي الآخر فيقول إن مجرد عودة اللاجئين للقتال في

للحكومات المضيفة أن تفعل؟

من الخيارات القائمة في هذه الحالة طرد اللاجئين الذين تم استبعادهم وفضلهم بموجب المادة ٣٢ من اتفاقية ١٩٥١ إذا كانت الأنشطة التي أدت إلى فصلهم تمثل تهديداً للأمن القومي أو النظام العام. ولكن حتى عندما تمثل أنشطة الأشخاص الذين تم فصلهم الحد الأدنى من تهديد الأمن القومي، فلا يمكن بموجب قانون حقوق الإنسان إعادة هؤلاء الأشخاص إلى مواطنهم الأصلية إذا كانوا لا يزالون يواجهون احتمال التعرض للاضطهاد أو التعذيب. وإذا لم تكن هناك دولة ثالثة مستعدة لاستقبالهم، وهو احتمال بعيد جداً، فلا خيار عندئذ أمام الدولة المضيفة في أن تسمح لهم بالبقاء داخل أراضيها.

متجهة إلى بلد إعادة التوطين. وتبين هذه الأحداث أن فصل اللاجئين، حتى عندما يكون مشروعاً، عملية حساسة تتطلب التعامل معها بحرص كبير.

### ماذا بعد الاستبعاد/الفصل؟

يمكن من الناحية النظرية مطالبة المستبدين من وضع اللجوء، ممن لا يدخلون ضمن اختصاصات مفوضية شؤون اللاجئين، بمغادرة أراضي الدولة المضيفة. إلا أن هذا يستحيل في أغلب الأحيان بسبب خطر التعرض للاضطهاد والتعذيب الذي يواجهونه في بلادهم الأصلية. كما أن مجرد طردهم يحرمهم من أي فرصة لقبول إعادة توطينهم في أي دولة ثالثة. وعندئذ ماذا يمكن

اللاجئين الحقيقيين ومن يجب استبعادهم والفصل بينهم. ولم تتراجع سلطات جمهورية أفريقيا الوسطى عن القرار إلا بعد أن تعهدت مفوضية شؤون اللاجئين بتقديم الموارد البشرية والمادة الكافية لفرز اللاجئين وعزل العناصر الإجرامية عنهم.

### آليات الفصل/الاستبعاد

إن تطبيق منهج التقرير لأول وهلة دون تحريات للسماح بدخول طالبي اللجوء يعني أنه متى اعتبر الفصل والاستبعاد ضرورياً، فإنهما يتمان بالضرورة بعد أن تكون العناصر المستهدفة قد اختلطت فعلاً باللاجئين الحقيقيين في المستوطنات. وقد ثبت في هذه المرحلة أن استبعاد العناصر المسلحة غير المستحقة للجوء من صفوف اللاجئين المدنيين أمر بالغ الخطورة. والمثال على ذلك هو محاولة استبعاد العناصر المسلحة من جموع اللاجئين الروانديين الضخمة في شرقي زائير في عام ١٩٩٤. فعلى الرغم من أنه لوحظ أن وجود الميليشيات المسلحة كان يمثل أكبر تهديد للاجئين، فقد اعترف أيضاً بأن فصلهم عن بقية اللاجئين أمر معقد يتطلب استخدام القوة. وقد رفض مجلس الأمن العديد من الخيارات العسكرية التي اقترحتها أمين عام الأمم المتحدة، مثلما رفضتها الدول التي سبق أن طلبت تقديم القوات لها، الأمر الذي دعا الأمين العام لمطالبة مفوضية شؤون اللاجئين بتوفير الأمن لهذه الجموع. وعلى هذا الأساس تم تشكيل القوة الطارئة لفرض الأمن في المخيمات في زائير في فبراير/شباط ١٩٩٥ لتوفير الأمن للاجئين دون فصلهم عن العناصر غير المستحقة للجوء.

وهناك أيضاً إمكانية حدوث مقاومة لعملية الفصل، حتى في غير وجود العوامل التي كانت قائمة على وجه التحديد في شرقي زائير (التواطؤ من جانب السلطات المحلية وانتفاء مبادئ الحماية). وقد اتضح ذلك في عام ١٩٩٦ عندما حاولت الحكومة التنزانية نقل الأشخاص الذين زعم أنهم مجرمون إلى الحدود الرواندية، فاستدعى الأمر وجود قوات الشرطة الخاصة بمكافحة الشغب وقوات الجيش لقمع أعمال الشغب بين اللاجئين. وعندما أرادت الحكومة أن تنقل إلى دار السلام أحد زعماء اللاجئين، عقب الإعداد لنقله إلى بلد آخر لإعادة توطينه فيه، شك اللاجئين في أنه قد يسجن أو يرسل إلى رواندا، فهددوا بالقيام بأعمال عنف إلى أن سمحت الحكومة لعدد من الشهود بمرافقته إلى دار السلام وتوديعه حتى استقل طائرة



ويطلبون اللجوء على أنهم لاجئون دون تحررٍ عن حالتهم. وبعد ذلك يمكن فرز الأفراد، بحيث لو تبين أنهم ليسوا لاجئين فعندئذ يمكن استبعادهم. وفي الحالات الاستثنائية، كما في حالة وجود أحكام إدانة سبق صدورها عن محكمة دولية، يمكن النظر في الاستبعاد على الفور.

ويجب أن يكون احتجاز الأشخاص الذين يتم فصلهم متوافقاً مع مبادئ قوانين اللاجئين وحقوق الإنسان. ويجب على وجه التحديد أن يكون هناك تناسب بين القيود المفروضة على الأشخاص الذين يتم فصلهم، بما في ذلك القيود المتعلقة بحرية الانتقال، وبين الحفاظ على الطبيعة الإنسانية للجوء كنظام يتسم بالود والأمان، ومنع تخريب مخيمات اللاجئين ونزع السلاح منها وتوفير المكان الآمن للاجئين<sup>١</sup>.

ويجب على المجتمع الدولي أن يقدم المساعدات العسكرية والمادية للدول التي تحتاج إلى تنفيذ إجراءات الفصل مثل باكستان. ويجب ألا يترك عبء رعاية الأشخاص الذين يتم فصلهم ملقى على عاتق الدول المضيفة وحدها. وإذا أصبح من المقبول ضرورة فصل اللاجئين غير الحقيقيين، فإن مسؤولية رعاية الأشخاص الذين يتم فصلهم يجب أن يشترك فيها كل من عليه مسؤولية في مجال حماية اللاجئين. وهذه ليست مجرد مسألة اختصاصات أو حتى اعتبارات أخلاقية، وإنما هي مسألة ضرورة وظيفية.

**بونافينوري روتينوا محاضر أول بكلية الحقوق بجامعة دار السلام في تنزانيا.**  
عنوان البريد الإلكتروني:  
brutinwa@ucc.ac.tz

1 For various recommendations to this effect see B Rutinwa 'Refugee Protection and Security in East Africa', *Refugee Participation Network*, September 1996, pp11-14.

2 See C Beyani 'International Legal Criteria for the Separation of Members of Armed Forces, Armed Bands and Militia from Refugees in the Territories of Host States', *International Journal of Refugee Law*, Vol 12, Special Supplementary Issue 2000, pp251-271.

3 See the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Article 1F and the 1969 OAU Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Article II(5).

4 Overview of Key Conclusions/Recommendations of the UNHCR Regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, Camps and other Locations, 26-27 February 2001, Pretoria, South Africa, para 14(b).

5 C Beyani *Op. Cit.*, p265.

شؤون اللاجئين فلم تتعامل معهم طالما ظلوا يطلبون الاحتفاظ بوضع المحارب، وعبروا عن رغبتهم في العودة واستئناف القتال. ونتيجة لذلك اضطرت حكومة تنزانيا لاستبقائهم في استاد لكرة القدم لمدة عام تقريباً حتى قبلوا بوضع اللاجئين فنقلوا إلى مستوطنة للاجئين.

وعندما تنفض أي وكالة من الوكالات الخارجية، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر أو مفوضية شؤون اللاجئين، أيديها من الاهتمام بأي فئة من طالبي اللجوء فإن عبء رعايتهم يقع بطبيعة الحال على الدولة المضيفة. وهذا ليس من الإنصاف في شيء، ولكنه هو العبء الذي تواجهه دولة مثل باكستان إذا ما ألقت القبض على مقاتلي طالبان والقاعدة واعتقلتهم.

### الخلاصة والتوصيات

إذا كان الاستبعاد والفصل أداتين مناسبتين للتعامل مع مشاكل التدفق المختلط لطالبي اللجوء فهناك صعوبات أخرى تنشأ عندما تحاول دول اللجوء فرز هؤلاء الأشخاص لتطبيق بنود الاستبعاد. وعلى الرغم مما يبدو من وضوح النصوص الواردة في الصكوك الدولية المتعلقة بهذه القضية، فإن الخضوع للاستبعاد في الحالات الفردية ليست أمراً واضحاً بنفس الدرجة.

إننا بحاجة إلى التعامل مع هذه الصعاب بشكل يراعي هوموم الدول المضيفة، ويتوافق مع مبادئ اللجوء. وفيما يتعلق بالمتشددین الذين كانوا ينتمون فيما سبق للطالبان أو القاعدة، فأرى أن مجرد العضوية السابقة ليست سبباً كافياً للاستبعاد الفوري أو حتى للفصل، بشرط أن يكون طالب اللجوء مستعداً لنهب الإرهاب والحرب، وأن يضع السلاح ويصبح لاجئاً «عادياً». ومن هنا فإننا بحاجة إلى التأكيد على التوصيات الصادرة عن الندوة التي عقدتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في فبراير/شباط ٢٠٠١.

لا يستبعد الأشخاص الذين كانوا في السابق أعضاء في تنظيم عسكري من طلب اللجوء ومن الحماية بوصفهم لاجئين. (ولكن) قبل النظر في طلبات اللجوء المقدمة من هؤلاء الأشخاص/الجماعات، يجب السماح بمرور فترة معقولة من الوقت بغرض التأكد من أن هؤلاء الأشخاص قد تخلوا تماماً عن الأنشطة العسكرية، وأنهم ليست لديهم أي نية لاستئناف الحرب<sup>٢</sup>.

وفي مواقف التدفق الجماعي يجب قبول جميع الأشخاص الذين يصلون إلى الحدود

الخيار الثاني هو احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم، وهذا هو ما أخذت به تنزانيا في عام ١٩٩٦ عندما أنشأت مقرراً للاحتجاز في مويسا الواقعة في منطقة كاجيرا. وكان الغرض منه أن تصبح مويسا مكاناً لاستضافة المذنبين بتهريب إخوانهم، أي اللاجئين

## يثير احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم في تنزانيا عدداً من التساؤلات

الروانديين الذين كانوا يجبرون رفاقهم من اللاجئين على عدم العودة إلى رواندا أو يقنعونهم بذلك بشكل أو بآخر. وبعد أن تمت عملية الإرجاع الجماعي في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦، استخدم مقر الاحتجاز لاستضافة الروانديين الذين قالوا إنهم يخشون على حياتهم إذا ما أعيدوا إلى رواندا. ومنذ صدور قانون اللاجئين في عام ١٩٩٨، أصبحت مويسا مكاناً للاحتجاز المقاتلين إلى جانب طالبي اللجوء واللاجئين.

ويثير احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم في تنزانيا عدداً من التساؤلات، إذ يؤدي الفصل في واقع الحال إلى تقييد حرية التحرك والإقامة ومن ثم لا يتوافق مع مبادئ القانون الدولي التي تنص على عدم فرض مثل هذه القيود إلا في حالة الضرورة، وعلى ضرورة تناسب الظروف المفروضة مع المشكلة التي يجري التعامل معها. ومن هذه التساؤلات: هل يعد مجرد حيازة الأسلحة سبباً كافياً للاحتجاز بدون محاكمة؟ وكم من الوقت يستمر الاحتجاز؟ ويلاحظ هنا أن الفصل السابع والعشرين من قانون اللاجئين ينص على أن تكون فترة الاحتجاز ثلاثة أشهر، مع السماح بتجديدها بموجب أحكام قانون الاحتجاز الوقائي الصادر عام ١٩٦٣. وكم مرة يمكن أن يتم فيها تمديد الاحتجاز؟

### من المسؤول عن الأشخاص الذين يتم فصلهم؟

عندما تحدث عملية الفصل، تطرح التساؤلات حول الصلاحيات والمسؤوليات. ويمكن أن تختلف السلطات حول وضع الأشخاص الذين تم فصلهم، مثلما حدث عام ١٩٩٧ عندما وصلت مجموعة من مقاتلي ماي ماي من زائير إلى تنزانيا، فبدلاً من أن تطلب هذه الجماعة من الجنود اللجوء فقد أرادت الاحتفاظ بوضع أفرادها كمقاتلين. وخلصت اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى أن هؤلاء لا يعدون محاربين لأغراض الصراع المسلح التي يوضحها القانون الإنساني الدولي، ومن ثم لا يدخلون ضمن اختصاصات الصليب الأحمر. أما مفوضية