

إعلان عام 1967 المتعلق باللجوء الإقليمي

بقلم غي إس. غودوين - جيل

زميل من كبار الباحثين وأستاذ القانون الدولي للجانين، كلية أول سولز، أوكسفورد

تنص الفقرة 1 من المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على أن لكل فرد "الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء إليها هرباً من الاضطهاد". وقد كانت هذه الصيغة النهائية الملتبسة - إذ لا تتضمن إي إشارة إلى الحق في الحصول على اللجوء - حلا وسطا بين طائفة الدول التي رأت في هذا النوع من الحماية جانباً من جوانب سيادتها الإقليمية من جهة، وتلك التي حثت على الاعتراف بحق الفرد في اللجوء، فضلاً عن إشراك الأمم المتحدة ومسؤوليتها في هذا الصدد.

وعقب اعتماد الإعلان العالمي، ظلت مسألة اللجوء تتصدر قائمة المسائل المطروحة بقوة، وذلك منذ الشروع في صياغة عهدي حقوق الإنسان في خمسينات القرن الماضي.

وكان موضوع "حق اللجوء" قد أدرج بالفعل في القائمة المؤقتة للمواضيع المرشحة للتعنين، التي وضعتها لجنة القانون الدولي في عام 1949. وفي دورتها الأولى المنعقدة في تلك السنة، نوقش اقتراح إدراج هذا الحق في مشروع الإعلان المتعلق بحقوق الدول وواجباتها، لكنه استُبعد باعتباره معقداً لدرجة يتعذر معها تناوله في نص واحد. وأثيرت هذه المسألة أيضاً - في إطار اللجوء الدبلوماسي - أمام محكمة العدل الدولية خلال الفترة نفسها، انظر قضية اللجوء (كولومبيا ضد بيرو)، الحكم، (I.C.J. Reports 1950, p. 266)، وقضية هايا دي لا توري (كولومبيا ضد بيرو)، الحكم، (I.C.J. Reports 1951, p. 71).

وفي عام 1956، قررت لجنة حقوق الإنسان إدراج مسألة حق اللجوء في جدول أعمال اجتماعها التالي (E/2744، الفقرات 108-112؛ و E/CN.4/738 و E/CN.4/SR.564). وفي عام 1957، اقترحت فرنسا وضع إعلان بشأن هذا الموضوع (E/CN.4/L.454 و Rev.1). واقترحت أن تقع مسؤولية منح اللجوء على عاتق "المجتمع الدولي ممثلاً في الأمم المتحدة"، وأن يشمل هذا الحق "كل شخص تكون حياته أو سلامته البدنية أو حريته مهددة في انتهاك لمبادئ الإعلان العالمي".

اللجنة السادسة ولجنة القانون الدولي

وفي تطور مواز، نوقشت مسألة اللجوء باستفاضة أيضاً في اللجنة السادسة للجمعية العامة في عام 1959، وذلك في سياق نظرها في أعمال لجنة القانون الدولي (A/4253 و A/C.6/SR.602-612). واقترحت السلفادور أن تُدرج هذه المسألة في برنامج لجنة القانون الدولي، لكن ممثل المكسيك أشار إلى أن اللجوء يشكل استثناء لمبدأ سيادة الدولة على أراضيها، ولاحظ أنه "لا يمكن إعمال مؤسسة منظومة اللجوء إلا ضمن جماعة إقليمية يسود فيها تقليد مشترك وراسخ إلى حد ما. ويبدو من غير المرجح على مستوى العالم ككل، أن تقبل دول كثيراً ما تتضارب مصالحها ومذاهبها القانونية ونظمها السياسية، عن طيب خاطر تدخل بلدان أخرى في شؤونها الداخلية" (A/C.6/SR.607، الفقرة 17).

وقد كانت المناقشة العامة الدائرة آنذاك تتعلق باللجوء الدبلوماسي بقدر ما كانت تتعلق باللجوء الإقليمي، كما كانت تتعلق بأهمية لجنة القانون الدولي في انتظار نتائج العمل الجاري للجنة حقوق الإنسان. ولاحظ السير جيرالد فينيز موريس، الذي كان يشغل آنذاك منصب رئيس لجنة القانون الدولي، أنه في حين أن اللجنة ستولي بطبيعة الحال أهمية كبرى لأي قرار صادر

عن الجمعية العامة، فإن الأرجح أن الأسبقية ستكون للالتزامات ومواضيع أخرى، ومن المستبعد أن تتناول اللجنة هذه المسألة قبل أن تُكمل لجنة حقوق الإنسان عملها بشأن هذا الموضوع (A/C.6/SR.610، الفقرات 37-39).

واعتمدت اللجنة السادسة اقتراح السلفادور (بأغلبية 63 صوتا مقابل صوت واحد وامتناع 12 عن التصويت)، وقدم إلى الجمعية العامة. وبمقتضى القرار 1400 (د-14) المؤرخ 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1959 (المتخذ بأغلبية 56 صوتا مقابل لا شيء وامتناع 11 عن التصويت)، طلبت الجمعية العامة من لجنة القانون الدولي "أن تقوم في أقرب وقت تستصوبه بتدوين مبادئ القانون الدولي وقواعده المتعلقة بحق اللجوء".

وبعد ذلك بعامين، دعت الجمعية العامة مرة أخرى لجنة القانون الدولي للعمل على تدوين هذا الحق؛ وأدرج على النحو الواجب في برنامج عمل اللجنة الذي يليه في عام 1962، وإن لم يتم تحديد تاريخ للبدء (A/CN.4/128؛ وA/5209، الفقرتان 60 و 63). والواقع، كما هو مبين أدناه، أن لجنة القانون الدولي لم تكن تعتزم أبدا تناول هذا الموضوع.

لجنة حقوق الإنسان

في هذه الأثناء، كانت لجنة حقوق الإنسان قد استعرضت في عام 1958 مسألة وضع إعلان في هذا الشأن. وكانت في العام السابق قد عممت مشروعا فرنسيا التماسا للتعليقات، حيث تلقت ردودا من ثلاث وعشرين حكومة وردا واحدا من مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وعم آنذاك أيضا مشروع منفتح ورد بشأنه المزيد من التعليقات (E/3335، الفقرات 63-67). وناقشت اللجنة هذه المسألة في دورتها المعقودة في آذار/مارس 1960، حيث كان المشروع الفرنسي المنفتح معروضا أمامها (E/3335، الفقرات 70 وما يليها)، جنبا إلى جنب مع مادة جديدة مقترحة من العراق بشأن الحق في العودة (E/CN.4.L.518).

وفي دورتها السادسة عشرة المعقودة في شباط/فبراير - آذار/مارس 1960، أحاطت اللجنة علما بقرار الجمعية العامة 1400 (د-14) الذي تطلب فيه إلى لجنة القانون الدولي أن تضطلع بتدوين حق اللجوء. لكن الآراء اتفقت بوجه عام على أنه ينبغي للجنة أن تواصل عملها الخاص، الذي يُعنى بالجوانب الإنسانية للجوء، بخلاف لجنة القانون الدولي التي تركز أساسا على الجوانب القانونية (E/3335، الفقرة 73).

وَأثيرت مسألة ما إذا كان ينبغي أن يقتصر الإعلان على اللجوء الإقليمي أو يتناول أيضا مسألة اللجوء الدبلوماسي، كما أثيرت مسألة نطاق هذا الإعلان فيما يتعلق بالأفراد والأعداد الكبيرة من الأشخاص الفارين من الاضطهاد (E/3335، الفقرة 74). وفي حين ينبغي ألا يسعى الإعلان إلى فرض التزامات على الدول، فإنه ينبغي أن يشكل خطوة إلى الأمام مقارنة بالمادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

ووافق الأعضاء على سلامة المبدأ الذي ينص على أن جميع الدول ينبغي أن تحترم قرار دولة أخرى منح اللجوء. بيد أنه استُعلم عن دور محدد للأمم المتحدة في هذا الصدد، وذلك في ضوء أحكام الفقرة 7 من المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة (E/3335، الفقرات 94 و 99-104). واعرُض أيضا على صياغة مشروع المادة 4 باعتبارها تُلزم بلدانا أخرى بمساعدة الدول التي تواجه صعوبات في منح اللجوء، واقترحت صياغة "شارعة" بدرجة أقل وحظيت بالقبول (E/3335، الفقرات 105 و 107 و 108 و 147).

واستقر الفهم على أن مبدأ عدم الإعادة القسرية يشكل جوهر الإعلان، وإن أبديت بعض التحفظات على النص التالي: "لا يجوز إخضاع أي شخص يتمتع بموجب المادة 14 بالحق ... في التماس اللجوء والحصول عليه إلى إجراءات من قبيل الطرد أو الإعادة أو المنع من الدخول عند الحدود، وهي إجراءات قد تضطره إلى العودة أو المكوث في إقليم تكون فيه حياته أو سلامته البدنية أو حريته مهددة بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو اعتناقه رأيا سياسيا معينا" (مشروع المادة 3 من مشروع الإعلان بصيغته المقدمة من ممثل فرنسا (E/CN.4/L.517)). وعلى الرغم من أن الاستثناءات المسموح بها تستند إلى الفقرة 2 من المادة 33 من اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، أشار بعض الأعضاء إلى ما يشوبها من لبس وافتقار إلى الدقة، في حين أعرب آخرون عن قلقهم من إمكانية حدوث تدفق جماعي وضرورة الاعتراف "بأسباب قاهرة" أخرى كأساس للاستثناءات (E/3335، الفقرات 110 و 113 و 114).

بيد أن الاستثناءات الواسعة النطاق تقوض الغرض المتوخى من الإعلان. ففي نهاية المطاف، لم يكن هناك أي التزام بمنح اللجوء، والقيود المفروضة على السيادة نتيجة مبدأ عدم الإعادة القسرية قيد محدود، ويقتصر على عدم إرسال الشخص المعني إلى بلد تكون فيه حياته أو حريته معرضة للخطر. وقد أكد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، في كلمة ألقاها بناء على دعوة من الرئيس، على أهمية بسط هذا المبدأ بوضوح (E/3335، الفقرتان 115-116).

وأشير في نص منقح عن الاستثناءات إلى "أسباب قاهرة تتعلق بالأمن القومي أو بحماية سكانها" (E/3335، الفقرتان 119 و 123). ومرة أخرى، أعرب بعض الأعضاء عن قلقهم إزاء غموض هذه العبارات، وقابليتها "للتأويل الواسع". وبعد إجراء تصويت مربك إلى حد ما، أعيد طرح مشروع المادة 3، مع إدراج مفهوم "حماية السكان" جنباً إلى جنب مع الأمن القومي كمبررين للاستثناء. وأبقت اللجنة أيضاً على إشارة إلى إمكانية منح اللجوء المؤقت حيثما يُستظهر بالاستثناءات (E/3335، الفقرات 126-133). واعتمد مشروع المادة 4 (لا ينبغي للمستفيدين من حق اللجوء الانخراط في أنشطة تتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها) ومشروع المادة 5 (بشأن حق كل إنسان في العودة إلى بلده) دون مناقشة تُذكر، وقدم مشروع الإعلان إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإلى الأمين العام لإحالاته إلى الدول التماساً لأي تعليقات أخرى (E/3335، الفقرات 145-147).

وأرسل المجلس بدوره مشروع اللجنة إلى الجمعية العامة (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 772 (د-30) المؤرخ 25 تموز/يوليه 1960)، لكن المناقشة في لجنة الشؤون الاجتماعية والإنسانية والثقافية (اللجنة الثالثة) للجمعية العامة أُرجئت إلى الدورة التالية بسبب ضيق الوقت (قرار الجمعية العامة 1571 (د-15) المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1960). ثم أُرجئت مرة أخرى إلى الدورة السابعة عشرة (قرار الجمعية العامة 1682 (د-16) المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1961؛ و A/C.3/SR.1125، الفقرات 31-51).

اللجنة الثالثة

نظرت اللجنة الثالثة في مشروع الإعلان بالتفصيل في عام 1962 (A/C.3/SR.1192-1202 و A/C.3/SR.1209). وألقى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، فيليكس شنايدر، كلمة أمام اللجنة في اجتماعها الأول، وشدد على أن الإعلان لن تكون له فائدة "إن لم ينص صراحة على مبادئ إيجابية تسترشد بها الدول وتعكس ممارسة من شأنها أن تحمي وتعزز الحق في التماس اللجوء" (A/C.3/SR.1192، الفقرتان 2 و 3).

وأبدي تأييده لبيان يخلو من أي تحفظات، ولا سيما أن الإعلان لن يكون ملزماً من الناحية القانونية. وأوضح أن مبدأ عدم الإعادة ينبغي أن يرد بعبارة واضحة لا لبس فيها، خشية إضعاف المشروع وإكساب كل استثناء أهمية أكبر من المبدأ ذاته. ومثلما حدث في لجنة حقوق الإنسان، انتقدت الاستثناءات في إطار اللجنة الثالثة أيضاً بسبب عدم وضوحها (A/C.3/SR.1194، الفقرات 19 و 29 و 30 و 35).

وفي المناقشة التمهيدية، أكد المندوب الفرنسي على الطابع الإنساني للمشروع الذي يتناول "الحق العام" في اللجوء، ولا يستتبع أي التزامات قانونية، ويمكن بالتالي تطبيقه عالمياً. وأعلنت عدة دول مراراً أن القوانين والممارسات القائمة تميز بين حق الفرد في التماس اللجوء والتمتع به من جهة، وصلاحيات الدولة أو اختصاصها السيادي في منح اللجوء من جهة أخرى (A/C.3/SR.1192، الفقرة 15، و A/C.3/SR.1194، الفقرتان 7 و 23). وارتأى آخرون ضرورة توخي الدقة في تحديد فئات الأشخاص الذين قد يتمتعون بحق اللجوء، وإدراج إشارة خاصة إلى الأشخاص المناضلين ضد الاستعمار؛ وإن حذب آخرون تجنب "مطالب التعداد" (A/C.3/SR.1192، الفقرة 16؛ و A/C.3/SR.1194، الفقرة 24، و A/C.3/SR.1196، الفقرة 18). وأثيرت غير مرة مسألة التمييز بين اللجوء الدبلوماسي واللجوء الإقليمي، وكذلك التمييز بين مفهوم طالب اللجوء "لأسباب سياسية بحتة"، على النحو المتعارف عليه في ممارسة دول أمريكا اللاتينية، واللاجئ (A/C.3/SR.1193، الفقرات 4 و 7 و 9 و 19). وارتأت عدة دول أنه ينبغي صياغة الإعلان بحيث يقتصر على مسألة اللجوء الإقليمي (A/C.3/SR.1193، الفقرتان 10 (البرازيل) و 19 (الأرجنتين)؛ و A/C.3/SR.1194، الفقرة 8 (المملكة المتحدة)؛ و A/C.3/SR.1195، الفقرتان 4 و 7 (شيلي)، والفقرات 15-17 (بيرو)).

وانتقلت اللجنة الثالثة بعد ذلك إلى النظر في الديباجة والمادة 1 من مشروع الإعلان. وأبدي تأييد كبير للمبدأ الذي اقترحت بولندا إدراجه والذي يقضي بأن الدولة التي تمنح اللجوء هي الوحيدة المختصة بتحديد مبررات قرارها (A/C.3/SR.1195، الفقرة 18؛ و A/C.3/SR.1196، الفقرة 1). واتفق كثيرون أيضاً على ضرورة احترام الدول الأخرى قرار منح اللجوء، واعتباره "عملاً سلمياً وإنسانياً" (A/C.3/SR.1197، الفقرة 15). واعتمدت الديباجة في الجلسة 1198 (A/C.3/SR.1198، الفقرات 47-57)، ثم نظرت اللجنة في المادة 1. ومرة أخرى، أكد المندوبون أن "الحق" المعني لا يعدو أن يكون حق الفرد في "التماس" اللجوء (A/C.3/SR.1200، الفقرة 15)، وأن الدولة تحتفظ باختصاص "تقييم" مبررات الالتماس دون أن يتعين عليها شرح أسبابها (الفقرة 31). واعتمدت المادة 1 بصيغتها المعدلة في الجلسة 1201 (A/C.3/SR.1201، الفقرات 19-42). وتقرر النظر في بقية نص مشروع الإعلان في الدورة التالية، وتعهدت الجمعية العامة "بتكريس العدد اللازم من الجلسات" لاستكمال النظر في هذه المسألة (قرار الجمعية العامة 1839 (د-17) المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1962). وفي الواقع، لم تُعقد أي مناقشات موضوعية أخرى منذ عام 1966.

اللجنة السادسة، مرة أخرى

في عام 1965، قررت الجمعية العامة أن تحيل مشروع الإعلان إلى اللجنة السادسة، التي كان لها جدول أعمال أخف بكثير. وأنشأت اللجنة فريقاً عاملاً لاستعراض مختلف المسائل الإجرائية، أوصى بدوره بأن تشرع اللجنة في صياغة المواد من 2 إلى 5، وأن تستعرض الديباجة والمادة 1 حسب الاقتضاء (الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 21، 1966، المرفقان 4 و 5؛ وقرار الجمعية العامة 2100 (د-20) المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 1965).

واستعرضت اللجنة السادسة الولاية المعهودة إليها من الجمعية العامة (A/C.6/SR.919-923 و 925 و 926 و 953). وتناولت المناقشات الأولية الكثير من المسائل التي سبق أن تناولتها اللجنة الثالثة ولجنة حقوق الإنسان. ومن بين المسائل التي كانت لا تزال تشكل مصدر قلق نطاق مشروع الإعلان، وما إذا كان ينبغي أن يشمل اللجوء الدبلوماسي أيضا؛ واقترح ممثل شيلي ألا يشمل الإعلان هذا النوع من اللجوء وأيد اقتراح أوروغواي الاستعاضة عن عبارة "حق اللجوء" في العنوان بعبارة "اللجوء الإقليمي" (A/C.6/SR.920)، الفقرة 2 و A/C.6/SR.921، الفقرة 43 (د).

وحرص العديد من الدول مرة أخرى على التشديد على مسألة "الاختصاص السيادي" أو السلطة التقديرية للدولة في منح اللجوء (A/C.6/SR.921، الفقرة 35؛ و A/C.6/SR.922، الفقرة 33؛ و A/C.6/SR.923، الفقرتان 6 و 32). وأكد آخرون مع ذلك على أهمية تحديد "المبادئ السياسية والإنسانية" التي يمكن أن تسترشد بها الدول في ممارستها (A/C.6/SR.922، الفقرة 26).

وأنفقت اللجنة السادسة الكثير من الوقت على مسألة ما إذا كان ينبغي تعزيز صفوف الأشخاص الذين يحق لهم الاستظهار بالفقرة 1 من المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بإضافة إشارة لإدراج إلى المناضلين ضد الاستعمار (A/C.6/SR.923، الفقرة 15). واعترض بعض الدول على أساس أن الاستعمار ممارسة بائدة، و/أو أنه من غير المستصوب الإشارة بشكل محدد إلى مجموعة معينة من طالبي اللجوء المحتملين، ولا سيما أن هذه المجموعة ستكون مؤهلة في جميع الأحوال لالتماس اللجوء في حال تعرضها للاضطهاد نتيجة مشاركتها في النضال (A/C.6/SR.923، الفقرة 36).

وفي الجلسة 922، اقترحت المكسيك أن تعين اللجنة فريقا عاملا يمثل تمثيلا متوازنا مختلف المجموعات الجغرافية والتوجهات الفكرية، ليتولى إعداد مشروع أولي باستخدام المواد والعمل المنجز حتى الآن (A/C.6/SR.922، الفقرة 7). واعتمدت اللجنة هذا الاقتراح على النحو الواجب، وبدوره قام رئيس اللجنة بتعيين أعضاء الفريق بعد إجراء المشاورات اللازمة (A/C.6/SR.923، الفقرات 67 و 68؛ و A/C.6/SR.925، الفقرات 14-17؛ و A/C.6/SR.926، الفقرتان 1 و 2).

الفريق العامل التابع للجنة السادسة

عقد الفريق العامل أربعة عشر اجتماعا في الفترة الممتدة من 14 تشرين الثاني/نوفمبر إلى 6 كانون الأول/ديسمبر 1966. واتفق على تغيير عنوان المشروع على نحو يعكس اقتضاره على اللجوء الإقليمي (A/6570، المرفق). واتفق كذلك على أن كلمة "ينبغي" تناسب فقرة الديباجة ذات الطابع الإيصائي ("توصي بأن ... الدول ينبغي أن تستند ... إلى المبادئ التالية")، وأن تُستخدم كلمة "يجب" في فقرات المنطوق ذات الصلة، وهي رغم طابعها غير الملزم، ستعزز من حيث طابعها الإنساني وقيمتها الإقناعية ... (A/6570، المرفق، الفقرة 13).

وتعذر على الفريق العامل التوصل إلى حل بشأن مسألة "ضد الاستعمار"، وتركها لإجراء مزيد من المناقشة بشأنها في إطار اللجنة السادسة (A/6570، المرفق، الفقرات 21-24). وأثيرت مشاكل أيضا لدى النظر في الفقرة الثانية من مشروع المادة 2، التي كانت تهدف إلى تشجيع الدعم الدولي لأية دولة تجد صعوبة في منح اللجوء أو الإبقاء عليه. وخشي البعض من أن يؤدي ذلك إلى فتح المجال أمام انتهاك السيادة والتدخل في الشؤون الداخلية (A/6570، المرفق، الفقرات 42-47). ومع ذلك، قرر الفريق العامل الإبقاء على تلك الإشارة في صيغة معدلة.

واعُتبرت المادة 3 بشأن مبدأ عدم الإعادة القسرية أكثر المواد أهمية، وركز الفريق العامل على الطريقة الأنسب لصياغة هذا المبدأ، ومبررات الاستثناء، والبدائل الممكنة (A/6570، المرفق، الفقرة 54). واتفق على أن المبدأ ينبغي أن يشير ليس فقط إلى الدولة التي تم التهرب منها، ولكن أيضا إلى أي دولة أخرى قد يكون الشخص المعني معرضا فيها لخطر الاضطهاد (A/6570، المرفق، الفقرة 55). وفيما يتعلق بالاستثناءات، اتفق الفريق العامل على ضرورة الإشارة إلى الأمن القومي، فيما تباينت الآراء بشأن إدراج "حماية السكان"، سواء إدراجها على الإطلاق، أو إدراجها مصحوبة بتحفظات أو بدونها. وارتأى العديد من الممثلين أن هذه العبارة جد فضفاضة واقترحوا بدلا من ذلك الإشارة المحددة إلى "تدفق جماعي". وقرر الفريق العامل عدم إدراج أي مبررات أخرى محتملة للاستثناء، من قبيل عبارة "النظام العام"، التي وُصفت بأنها "فضفاضة ومبهمة بشكل خطير"، فضلا عن قابليتها للتأويل بشكل مختلف في البلدان التي تأخذ بنظام القانون العرفي وتلك التي تأخذ بنظام القانون المدني (A/6570، المرفق، الفقرة 57). واتفق أخيرا على نص توفيقي يسمح باستثناء واحد من المبدأ كما يلي: "من أجل حماية السكان، كما في حالة تدفق أعداد كبيرة من الأشخاص". وعلى حد تعبير الفريق العامل، "ساد شعور بأن هذه العبارة لا تقيد الاستثناء تقييدا مفرطا، كما أنها تشير إلى وجوب اللجوء لهذا الاستثناء فقط في الحالات التي تنطوي على خطورة بالغة" (A/6570، المرفق، الفقرة 56).

وانتقل الفريق العامل بعد ذلك إلى دراسة المادة 4 التي نص مشروعها الأولي على أن الأشخاص الذين يستفيدون من اللجوء لا ينبغي لهم الانخراط في أنشطة تتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. وأشار إلى غرابة الانتقال من أحكام موجهة إلى الدول إلى حكم موجه إلى الأفراد، فأعيدت صياغة النص ليتناول مسؤولية الدولة في هذا الصدد (A/6570، الفقرات 63-72). وقرر عدم إدراج مادة مستقلة بشأن حق العودة الذي ترد الإشارة إليه في الديباجة.

وقدم النص الكامل الذي اتفق عليه الفريق العامل مع تقريره إلى اللجنة السادسة في جلستها 953 المعقودة في 9 كانون الأول/ديسمبر 1966. وأكد رئيس الفريق أنهم لم يضطلعوا بهذه المهمة بغرض وضع قواعد قانونية، وإنما لوضع "مبادئ إنسانية" (A/6570، الفقرة 40)؛ وتحقيقا لهذا الغرض، ينبغي أن يكون للإعلان "طابع واسع النطاق و عام وأن يحزر بعبارات بسيطة". وارتئي أن الحكومات قد ترغب في أن يتاح لها بعض الوقت للنظر في النص قبل اعتماده، وأوصت اللجنة السادسة حسب الأصول أن تتخذ الجمعية العامة الإجراء اللازم بغية "اعتماد الإعلان بصفة نهائية" (A/6570، الفقرات 40 وما يليها، وقرار الجمعية العامة 2203 (د-21) المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1966).

وفي دورتها الثانية والعشرين المعقودة في عام 1967، نظرت اللجنة السادسة فيما أصبح يعرف آنذاك باسم "مشروع الإعلان المتعلق باللجوء الإقليمي" (A/C.6/SR.983-984، و 986 و 989). وكرر الممثلون النقاط المشار إليها سابقا وأكدوا مجددا أهمية إدراج الأشخاص المناضلين ضد الاستعمار، وتأكيد الاختصاص السيادي للدولة، ولكن مع التسليم بأن قرارات اللجوء ينبغي أن تتخذ بحسن نية وليس تعسفا. وأقرروا عموما بأن النص يشكل حلا وسطا، و"توافقا محكم التوازن". واختتمت اللجنة عملها بالإجماع على التوصية بالمشروع إلى الجمعية العامة (A/6912، الفقرة 1). وأوجز تقريرها المناقشات، وأشار أيضا إلى رأي مفاده أن الإعلان، وإن لم يكن ملزما "فإنه إذا حقق الغرض المتوخى منه وهو أن تتخذ الدول دليلا لها في ممارساتها، فسيؤدي في نهاية المطاف، من خلال توحيد هذه الممارسات، إلى إنشاء قواعد عرفية جديدة للقانون الدولي، مما ينشئ التزامات جديدة على الدول" (A/6912، الفقرة 14). وأكد آخرون على أن الإعلان ينبغي أن يُنظر إليه على أنه "خطوة انتقالية"، تُفضي مستقبلا إلى اعتماد قواعد ملزمة في إطار اتفاقية دولية (A/6912، الفقرة 16)، واسترعى قرار

اعتماد الإعلان الانتباه صراحة إلى عمل التدوين الذي يتعين أن تضطلع به لجنة القانون الدولي، عملاً بقرار الجمعية العامة 1400 (د-14) المؤرخ 2 تشرين الثاني/نوفمبر 1959.

وبعد النظر في هذه المسألة باقتضاب في جلسة عامة، اتخذت الجمعية العامة بالإجماع القرار 2312 (د-22) المعنون "الإعلان المتعلق بالجوء الإقليمي"، في 14 كانون الأول/ديسمبر 1967.

التطورات اللاحقة

لم تكن لجنة القانون الدولي من اقترح في الواقع أول مشروع لاتفاقية بشأن اللجوء الإقليمي، على نحو ما كانت تتوقعه قرارات الجمعية العامة، وإنما مجموعة من الخبراء اجتمعوا في عامي 1971 و 1972 تحت رعاية مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، بالتشاور مع مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين. ونوقش المشروع في اللجنة الثالثة في عام 1972، وتشاور المفوض السامي مع الحكومات، حيث بدا أن العديد منها يؤيد وضع اتفاقية، فقررت الجمعية العامة أن تقوم مجموعة خبراء تابعة للأمم المتحدة باستعراض النص. ثم طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقوم، بالتشاور مع المفوض السامي، بالدعوة إلى عقد مؤتمر بشأن اللجوء الإقليمي في مطلع عام 1977 (قرار الجمعية العامة 3456 (د-30) المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1975). وبعد ذلك المؤتمر عموماً مؤتمراً فاشلاً لم يتحقق فيه شيء يُذكر؛ وعلى الرغم من التوصية الصادرة عن المؤتمر في دورته الأخيرة، رفضت اللجنة الثالثة منذ ذلك الحين تقديم أي اقتراح لإعادة عقده.

وأشارت لجنة القانون الدولي إلى عقد الدورة الأولى لمؤتمر الأمم المتحدة المعني باللجوء الإقليمي عند تقديم تقريرها إلى الجمعية العامة في وقت لاحق من ذلك العام. وخُصت إلى أن "حق اللجوء"، الذي اختارته اللجنة للتدوين أول مرة في عام 1949 ثم أُجبل إليها بعد ذلك مرة أخرى من قبل الجمعية العامة في عام 1959، "لا يبدو أنه يتطلب نظراً فعلياً في المستقبل القريب" من قبل اللجنة (A/32/10، الفقرة 109، الصفحتان 129 و 130). ولم يعد مُدرجاً في برنامج عمل اللجنة.

أهمية المسألة وأثرها

استغرقت مسألة اللجوء ما يقرب من عشرين عاماً لتنتقل من أحد إعلانات الجمعية العامة إلى آخر، واليوم بعد مضي خمسة وأربعين عاماً، يظل أمل إنشاء اتفاقية دولية في هذا الصدد بعيد المنال كما كان دائماً. والمبادئ التي اعتمدت بالإجماع في عام 1967 لا تزال تشكل إلى حد كبير جزءاً من الإطار القانوني الراهن، ولكن مع بعض التحسينات الهامة نتيجة للممارسة اللاحقة للدول والمنظمات الدولية على المستويين العالمي والإقليمي.

ولا تزال مؤسسة اللجوء تشكل سمة هامة في العلاقات بين الدول، بيد أن فئات الأفراد الذين يحق لهم الحصول على الحماية وفقاً للقانون الدولي العام تتجاوز في نطاقها مفهوم الاضطهاد المحدد. وكذلك تطور مفهوم استبعاد أشد "المجرمين الدوليين" خطورة نتيجة توسع وتوحيد القانون الجنائي الدولي، وبخاصة من خلال عمل محكمتي يوغوسلافيا السابقة ورواندا، ثم في الوقت الراهن من خلال عمل المحكمة الجنائية الدولية. ويسلط حكم محكمة العدل الدولية الصادر في تموز/يوليه 2012 في قضية *المسائل المتصلة بالالتزام بالمحاكمة أو التسليم (بلجيكا ضد السنغال)* الضوء أيضاً على القيود المحتملة على حق الدولة في منح اللجوء لأشخاص متهمين بانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان.

وفي حين تبقى لكل دولة سلطة "تقدير" مسوغات منح اللجوء، لا شك أن هذه السلطة التقديرية قد أصبحت اليوم مقيدة، إلى حد ما، بسبب الاعتراف المتزايد بحقوق الفرد ومصالحه المحمية، من جهة، وبسبب ما ينطوي عليه مبدأ عدم الإعادة القسرية/عدم الإعادة من قوة شارعة من جهة أخرى. وترسخ هذه القواعد من خلال ممارسة الدول يُعزى أساسا إلى أن مسألة اللاجئين، على نحو ما أعيد تأكيده في الإعلان، تظل من المسائل التي تثير قلقا دوليا. وعلى الرغم من مخاوف التدخل في شؤونها الداخلية، ما فتئت الدول تتصرف بصورة فردية ولكن أيضا بصورة تعاونية وشاملة مع مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، من أجل توفير الحماية وإيجاد الحلول للاجئين المشردين في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، لا يزال التضامن والتعاون الدوليان يطرحان تحديات، كما يتجلى بوضوح من عدد حالات اللجوء التي طال أمدها.

ومنذ عام 1967، ترسخ مبدأ عدم الإعادة القسرية/عدم الإعادة بدوره في ممارسات الدول عملا بالتزاماتها التعاهدية ومقتضيات القانون الدولي العرفي. ومرة أخرى، كان للتطورات الإقليمية دور هام. ففي غضون سنتين من اعتماد الإعلان، اعتمدت اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تنظم النواحي الخاصة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا لعام 1969 صياغة المواد 1 إلى 3 من الإعلان في نصوصها الخاصة التي تتناول الالتزامات المتعلقة باللجوء وعدم الإعادة القسرية (اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969، المادة 2). وبالمثل، يعترف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981 "بحق الشخص المضطهد في التماس اللجوء والحصول عليه في بلدان أخرى..." (الفقرة 3 من المادة 12)، في حين يحذو كلا الصكين حذو المادة 4 من الإعلان حظر فيما يتعلق بمنع اللاجئين من الضلوع في "أنشطة تخريبية" (اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969 المادة 3؛ والميثاق الأفريقي لعام 1981؛ المادة 23، الفقرة 2).

وكذلك تعترف الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969 بحق الفرد في "التماس اللجوء والحصول عليه في بلد أجنبي" (المادة 22، الفقرة 7)، وعدم إعادته "إلى بلد ما بغض النظر عن كون ذلك البلد بلد منشئه أم لا، إذا كان حقه في الحياة أو الحرية الشخصية معرضا لخطر الانتهاك فيه بسبب عرقه أو جنسيته أو دينه أو مركزه الاجتماعي أو آرائه السياسية" (المادة 22، الفقرة 8). ويعيد إعلان كارتاخينا لعام 1984 بشأن اللاجئين تأكيد المبادئ الأساسية لإعلان عام 1967، حيث يصف مبدأ عدم الإعادة القسرية بأنه "حجر الزاوية في الحماية الدولية للاجئين".

وفي أوروبا، سرعان ما أدرجت أحكام الإعلان في قرارات وتوصيات الجمعية البرلمانية ولجنة الوزراء التابعين لمجلس أوروبا. وتطور مبدأ عدم العودة في الاجتهادات القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وفي عام 2000، نص ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية صراحة على أن "حق اللجوء مضمون" وأنه لا يجوز تثقيل أي إنسان إلى دولة يواجه فيها خطر التعرض لعقوبة الإعدام، أو للتعذيب أو لغيرهما من المعاملة أو العقوبة اللإنسانية أو المهينة (المادتان 18 و 19).

ويرد هذا المبدأ الأساسي لعدم الإعادة القسرية/عدم العودة بصورة محددة في عدد من صكوك حقوق الإنسان، بحيث ينطبق على التوالي فيما يتعلق بحظر التعذيب (اتفاقية مناهضة التعذيب لعام 1984، المادة 3) والاختفاء القسري (اتفاقية حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري لعام 2006، المادة 16)؛ وتطور بدوره في ممارسة كل من اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (تفسير وتطبيق المادتين 6 و 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966)، ولجنة مناهضة التعذيب.

ومع ذلك، وبغض النظر عن الإشارات المحدودة، يظل هناك نوع من الانفصام في إطار القانون الدولي العام، بين الفرد الذي يلتمس اللجوء من جهة وقرار منح اللجوء من جهة أخرى. وعلى الرغم من عدم تعريف "اللجوء" لا في إعلان 1967، ولا في أي صك دولي آخر، يمكن القول بأنه منح شخص غير مواطن حماية دائمة في إقليم دولة ما، وفرصة لبدء حياة جديدة وإيجاد وسيلة لكسب الرزق وإمكانية التمتع بالحريات وحقوق الإنسان الأساسية. ولا شك أن الإعلان قد ساعد في تحريك النقاش إلى الأمام، كما تعززت مكانة الفرد في القانون الدولي؛ ومع ذلك، ظلت الدول حريصة بنفس القدر على الاحتفاظ باختصاصها السيادي فيما يتعلق باتخاذ القرار الأخير بشأن اللجوء.

ومن المفارقات أن الدول ما زالت تتمسك بهذا الموقف حتى وهي تعترف بالتزاماتها بعدم الإعادة القسرية و/أو عدم الإعادة. وبين هذه الالتزامات وركيزة اللجوء ذاتها، كثيرا ما يجد الفرد الهارب نفسه في متاهة قانونية وهو يسعى لإيجاد حل في ظل عجزه عن العودة إلى بلده - حيث أنه يتمتع بالحماية من خطر معين، لكنه لا يستطيع، قانونا، التمتع فعليا بأدنى شروط الحياة اللائقة.

ومثلما أوضح معهد القانون الدولي في عام 1950، لا يزال "اللجوء الإقليمي" يتعلق بالحماية التي تمنحها دولة ما لفرد يلتمسها. وفي الفجوة التي ما زال يتعين سدها، قد يكمن الحل في تلك "الاعتبارات الإنسانية الأولية" والحقوق الأساسية للإنسان، وكثير منها يخضع للالتزامات ذات حجية مطلقة تجاه الكافة وأشارت إليها محكمة العدل الدولية في عدة مناسبات.

مواد ذات صلة بالموضوع

ألف - الصكوك القانونية

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ميثاق بنجول)

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، *Treaty Series, vol. 1144, p. 123*.

إعلان كارتاخينا المتعلق باللاجئين

ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد 1465، الصفحة 100.

الاتفاقية المنظمة للنواحي الخاصة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا

الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين، الأمم المتحدة، *Treaty Series, vol. 189, p. 137*.

مشروع إعلان حقوق الدول وواجباتها

الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الأمم المتحدة، *Treaty Series, vol. 999, p. 171*.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

باء - الاجتهاد القضائي

قضية اللجوء (كولومبيا ضد بيرو)، الحكم، *I.C.J. Reports 1950*.

قضية هايا دي لا توري (كولومبيا ضد بيرو)، الحكم، *I.C.J. Reports 1951*.

القضية المتعلقة بالمسائل المتصلة بالالتزام بالمحاكمة أو التسليم (بلجيكا ضد السنغال)، الحكم،
I.C.J. Reports 2012

جيم - الوثائق

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الأولى، 12 نيسان/أبريل إلى 9 حزيران/يونيه 1949، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة، الملحق رقم 10 (A/925-Corr.1-3 و A/CN.4/13)، مستنسخ في: *Yearbook of the International Law Commission, 1949, vol. I*

A/CN.4/SR.16

A/CN.4/SR.20

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية، 5 حزيران/يونيه إلى 19 تموز/يوليه 1950، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة، الملحق رقم 12 (A/1316-Corr.1-3 و A/CN.4/34)، مستنسخ في: *Yearbook of the International Law Commission, 1950, vol. II*

E/2744-1956

المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الثالثة عشرة، 1957، حق اللجوء، مذكرة من الأمين العام (E/CN.4/738).

المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الثالثة عشرة، محضر موجز للجلسة الرابعة والستين بعد الخمسمائة، 12 نيسان/أبريل 1957 (E/CN.4/SR.564).

المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الثالثة عشرة، 1957، فرنسا: مشروع الإعلان المتعلق بحق اللجوء (E/CN.4/L.454).

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة عشرة، المرفقات، تقرير اللجنة السادسة (A/4253).

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة عشرة، المحاضر الموجزة للجنة السادسة، الجلسات من 602 إلى 612 (A/C.6/SR.602-612).

قرار الجمعية العامة 1400 (د-14) المؤرخ 2 تشرين الثاني/نوفمبر 1959

المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للدورة الثلاثين، 1960، القرارات، الملحق رقم 1 (E/3422)

قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 772 (د-30) المؤرخ 25 تموز/يوليه 1960

قرار الجمعية العامة 1571 (د-15) المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1960

قرار الجمعية العامة 1682 (د-16) المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1961

المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان، تقرير الدورة السادسة عشرة، 1960 (E/CN.4/804 - E/3335).

تقرير لجنة القانون الدولي الذي يغطي أعمال دورتها الرابعة عشرة، 24 نيسان/أبريل - 29 حزيران/يونيه 1962، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة عشرة، الملحق رقم 9 (A/5209-A/CN.4/148)، مستنسخ في: *Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. II*.

A/CN.4/128

E/CN.4/L.517

E/CN.4.L.518

A/C.3/SR.1125

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة عشرة، اللجنة الثالثة، الجلسات من 1192 إلى 1202 (A/C.3/SR.1192-1202).

A/C.3/SR.1209

قرار الجمعية العامة 1839 (د-17) المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1962

قرار الجمعية العامة 2100 (د-20) المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 1965

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والعشرون، المرفقات، 1966 (4.5)؟؟؟

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والعشرون، المحاضر الموجزة للجنة السادسة، 919-923 و 926 و 953 (A/C.6/SR.919-923، و 926، و 953).

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والعشرون، تقرير اللجنة السادسة، المرفق - تقرير الفريق العامل (A/6570، المرفق).

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والعشرون، تقرير اللجنة السادسة (A/6570).

قرار الجمعية العامة 2203 (د-21) المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1966

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والعشرون، المحاضر الموجزة للجنة السادسة، الجلسات 983، و 984، و 986 و 989 (A/C.6/SR.983-984 و 986 و 989).

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والعشرون، المرفقات، تقرير اللجنة السادسة (A/6912).

قرار الجمعية العامة 2312 (د-22) المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1967

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والعشرين، 9 أيار/مايو - 29 تموز/يوليه 1977، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والثلاثون، الملحق رقم 10 (A/32/10)، مستنسخ في: *Yearbook of the International Law Commission, 1977, vol. II, part two*.

قرار الجمعية العامة 3456 (د-30) المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1975

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والعشرين، 9 أيار/مايو - 29 تموز/يوليه 1977، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والثلاثون، الملحق رقم 10 (A/32/10).

دال - مطالعات أخرى

Goodwin-Gill, G. S. & McAdam, J., *The Refugee in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 3rd edn., 2007, Ch. 7.

Garcia-Mora, M. R., *International Law and Asylum as a Human Right*, Washington D. C.: Public Affairs Press, 1956.

Grahl-Madsen, A., *Territorial Asylum*, Stockholm: Almquist & Wicksell International, 1980.

Koziebrodski, L. B., *Le droit d'asile*, Leiden: Sijthoff, 1962.

Sinha, S. P., *Asylum and International Law*, The Hague: Nijhoff, 1971.

Institut de droit international, Session de Bath – 1950, 'L'asile en droit international (à l'exclusion de l'asile neutre)'.

Gil-Bazo, M-T., 'The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law', (2008) 27/3 *Refugee Survey Quarterly* 33.

Morgenstern, F., 'The Right of Asylum', (1949) 26 *British Yearbook of International Law* 327.

Reale, E., 'Le droit d'asile', 63 *Hague Recueil* 89 (1938-I).

Weis, P., 'The United Nations Declaration on Territorial Asylum', (1969) 7 *Canadian Yearbook of International Law* 92.

Weis, P., 'The Draft Convention on Territorial Asylum', (1979) 50 *British Yearbook of International Law* 176.

United Nations, *A Selected Bibliography on Territorial Asylum*, UN doc. ST/GENEVA/LIB.SER.B/Ref.9 (1977).