

تفافية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين والبروتوكول التابع لها

بقلم جاي س. جودوين - جيل
زميل باحث أقدم، كلية أول سولز، أوكسفورد

مقدمة

تشكل اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين والبروتوكول الوحيد "المعدّل" التابع لها والصادر في 1967 (للمزيد في ذلك الشأن، انظر أدناه) العنصر المركزي في النظام الدولي الحالي لحماية اللاجئين، حيث قامت حتى الآن حوالي 144 دولة (من مجموع الدول الأعضاء بالأمم المتحدة والبالغ عددهم 192) إما بالتصديق على أحد الصيغتين أو عليهما معا (حتى شهر آب/أغسطس 2008). وقد تجاوز عدد التصديقات للاتفاقية التي بدأ نفاذها في عام 1954 ما حصلت عليه أية معاهدة أخرى بشأن اللاجئين، كما تحتفظ الاتفاقية بدورها المركزي في أنشطة الحماية المنوطة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

في أعقاب الحرب العالمية الثانية كان اللاجئين والأشخاص المشردون يحتلون مكانة بارزة في جدول الأعمال الدولي، وفضلاً عن الإقرار بالطابع الملحّ للمشكلة، أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الأولى المنعقدة في عام 1946 المبدأ الأساسي القائل بأنه "لا يجوز إرغام أي لاجئين أو أشخاص مشردين على العودة إلى بلدهم الأصلي إذا أعرّبوا بصورة نهائية وقطعية عن اعتراضات مقبولة على ذلك"، (القرار 8 (د-1) المؤرخ 12 شباط/فبراير 1946). وتمثل الإجراء الأول الذي اتخذته الأمم المتحدة بعد الحرب في إنشاء وكالة متخصصة، ألا وهي المنظمة الدولية للاجئين (1946/1952)، إلا أن هذه المنظمة رغم نجاحها في توفير الحماية والمساعدة وفي تيسير إيجاد الحلول كانت باهظة التكاليف، كما أنها تورّطت في سياسات الحرب الباردة. وقد تفرّرت لذلك الاستعاضة عنها بوكالة مؤقتة، غير تنفيذية في البداية، وتكملة هذا الإجراء بأحكام تعاهدية منقحة بخصوص وضع اللاجئين.

ويساعد السّياق التاريخي كذلك على تفسير كلّ من طبيعة الاتفاقية وبعض من حدودها الظاهرة. قبل إبرام الاتفاقية بما لا يزيد عن ست سنوات كان ميثاق الأمم المتحدة قد حدّد مبادئ السيادة والاستقلال وعدم التّدخل في الميدان المخصّص للولاية القضائية المحلية كشرط أساسي لنجاح المنظمة (المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة). وفي كانون الأول/ديسمبر 1988، أصدرت الجمعية العامة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرّت في الفقرة 1 من مادته رقم 14 بأنّ "لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء إليها هرباً من الاضطهاد"، إلا أنه في ذلك الحين لم يكف الفرد أن يصبح المستفيد من حقوق الإنسان في القانون الدولي. وترجع أهمية هذه العوامل لمساعدتها على فهم كل من الطريقة التي صيغت بها اتفاقية 1951 (أي بصورة أولية وأساسية كاتفاق بين الدول بخصوص الطريقة التي سيتم معاملة اللاجئين بها)، واتسام النظام الدولي لحماية اللاجئين بطابع ردّ الفعل أساساً (أي أنّ النظام يتم إعماله أساساً عندما تكون هناك حركة عبر الحدود، بحيث لا يشمل نطاقه منع أو حماية الأشخاص المشردين داخلياً).

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واتفاقية 1951

بعد مناقشات مطوّلة في لجنّتها الثالثة، قرّرت الجمعية العامة الاستعاضة عن المنظمة الدولية للاجئين بهيئة فرعية لها (بموجب المادة 22 من ميثاق الأمم المتحدة)، وبقرارها 428 (د-5) الصادر بتاريخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1950، قرّرت إنشاء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 1951. وقد أنشئت المفوضية في الأصل لفترة

مدتها ثلاث سنوات وتم تجديدها ولايتها بانتظام بعد ذلك لفترات مدة كل منها خمس سنوات حتى عام 2003، حين قرّرت الجمعية العامة أن "تتواصل ولاية المفوضية حتى تتم تسوية مشكلة اللاجئين"، (القرار 153/58 الصادر بتاريخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2003، الفقرة 9).

وتتمثل المسؤولية الأساسية للمفوضية، والمبيّنة في الفقرة 1 من نظامها الأساسي المرفق بالقرار 428 (د-5) في توفير "حماية دولية" للاجئين، والسعي، من خلال مساعدة الحكومات، إلى إيجاد "حلول دائمة لمشكلة اللاجئين". وتشمل وظائفها في مجال الحماية بالتحديد "تشجيع عقد اتفاقيات دولية والتصديق عليها لحماية اللاجئين والإشراف على تطبيق تلك الاتفاقيات واقتراح تعديلات لها" (الفقرة 8 (أ) من النظام الأساسي).

وقبل ذلك بسنة، أي في عام 1949 عيّن مجلس الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي لجنة مخصصة "للنظر في مدى استنواب إعداد اتفاقية منقحة تتعلق بالمركز الدولي للاجئين ولعديمي الجنسية و، إذا ما استصوبت ذلك الاتجاه، وضع مشروع نص لتلك الاتفاقية".

وقرّرت اللجنة المخصصة أن تركز على اللاجئين (وأدرج عديمو الجنسية في نهاية الأمر، في اتفاقية ثانية، هي اتفاقية عام 1954 المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية)، وأعدت مشروع اتفاقية على النحو الواجب. وقد تم الاستناد في وضع المشروع المؤقت للاتفاقية على ممارسة المنظمة الدولية للاجئين بموجب نظامها الأساسي وتم تحديد عدداً من فئات اللاجئين، مثل ضحايا النظامين النازي والفاشي، واللاجئين الذين تم الاعتراف بصفقتهم بموجب اتفاقيات دولية سابقة، كما تم اعتماد المعايير العامة لدواعي الخوف المقبولة من الاضطهاد ومن عدم توفر الحماية (انظر وثيقة الأمم المتحدة E/AC.32/L.6 الصادرة بتاريخ 23 كانون الثاني/يناير 1950).

وفي آب/أغسطس 1950 استأنف المجلس الاقتصادي والاجتماعي استعراض مشروع النص قبل أن تنظر فيه الجمعية العامة، ثم وضع الصيغة النهائية للدباجة ولتعريف اللاجئ. وفي كانون الأول/ديسمبر 1950، قرّرت الجمعية العامة عقد مؤتمر مفوضين لوضع الصيغة النهائية للاتفاقية (القرار 429 (د-5) الصادر بتاريخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1950).

وانعقد المؤتمر في جنيف في الفترة من 2 إلى 25 تموز/يولية 1951 واتخذ أساساً للمناقشة النص الذي أعدته اللجنة المخصصة المعنية باللاجئين وعديمي الجنسية، وأقر نص الدباجة الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كما أبقى على صيغة المادة 1 (التعريف) بالصيغة التي أوصت بها الجمعية العامة والمرفقة بالقرار 429 (د-5). وإثر اعتماد النص النهائي، اعتمد المؤتمر كذلك، بالاجماع، وثيقة ختامية تتضمن خمسة توصيات غطت مسائل وثائق السفر، ولمّ شمل الأسر، والمنظمات غير الحكومية، واللجوء، وتطبيق الاتفاقية خارج حدود نطاقها التعاقدية.

وبغض النظر عن التكامل المقصود بين مسؤوليات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ونطاق الاتفاقية الجديدة، فقد كان بينهما فارق هام منذ البداية: ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عالمية وعامة غير مقيدة بحدود جغرافية أو زمنية، في حين أن التعريف الذي أحالته الجمعية العامة إلى المؤتمر، والذي انعكست فيه ممانعة الدول في التوقيع على "صك مفتوح"، لأعداد غير معروفة من اللاجئين المقبلين، كان مقصوراً على الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين قبل 1 كانون الثاني/يناير 1951 (وأضاف المؤتمر فيما بعد خياراً آخر يخول الدول الحد من التزاماتها للاجئين الناتجة عن أحداث حدثت في أوروبا قبل ذلك التاريخ).

تعريف اللاجئ في الاتفاقية

تنطبق صفة الـ "لاجئ"، بموجب الفقرة الأولى من المادة 1 (أ) من اتفاقية 1951، أولاً على أي شخص سبق اعتباره لاجئاً بموجب ترتيبات دولية سابقة. وتقدم الفقرة 2 من المادة 1 (أ) عند قراءتها في سياق بروتوكول عام 1967 وبدون الحد الزمني، تعريفاً عاماً للاجئ بحيث يشمل أي إنسان يكون خارج بلد منشئه وليس له القدرة على أو الرغبة في العودة إلى ذلك البلد، أو التمتع بحمايته وذلك بسبب خوف مبرر من الاضطهاد على أساس العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى مجموعة معينة، أو الرأي السياسي. ويجوز أيضاً أن يكون الأشخاص عديمو الجنسية لاجئين بهذا المعنى، وعندئذ يكون مفهوماً أن بلد المنشأ (الجنسية) هو "بلد مكان الإقامة المعتاد الأخير". ولا يعتبر لاجئاً في إطار الاتفاقية من له أكثر من جنسية واحدة، إلا إذا كانت الجنسية أو الجنسيات الأخرى غير فعّالة (أي أنها لا توفر الحماية).

يجب أن يكون اللاجئ "خارج" بلد منشئه أو منشئها. وتشكل حقيقة أنّ الشخص قد فرّ وقد عبر حدوداً دولية، جزءاً جوهرياً من صفة اللاجئ بمعناها المعتاد. بيد أنه ليس من الضروري أن يكون قد فرّ بسبب الخوف من الاضطهاد، أو حتى أن يكون قد تم اضطهده فعلاً. إذ قد يتعلق الخوف من الاضطهاد بالمستقبل، كما يجوز أن ينشأ في أثناء غياب شخص عن وطنه، وذلك مثلاً نتيجة لحدوث تغيير سياسي.

الاضطهاد وأسباب الاضطهاد

رغم أن خطر الاضطهاد يحتل مكانة أساسية بالنسبة لتعريف اللاجئ، فإن "الاضطهاد" ذاته غير معرّف في اتفاقية 1951. تشير المادتان 31 و 33 إلى الأشخاص الذين "تكون" أو "سوف تكون" حياتهم أو حريتهم مهددة، ومن الواضح جداً أن التعبير يشمل خطر الموت أو التعذيب أو خطر المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وسوف يقتضي أي تحليل شامل اليوم أن يكون المفهوم العام مرتبطاً بالتطورات الحاصلة في المجال العريض لحقوق الإنسان (انظر اتفاقية مناهضة التعذيب لعام 1984، المادة 7؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، المادة 3؛ واتفاقية عام 1950 الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 6؛ واتفاقية عام 1969 الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 5؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981).

وفي الوقت نفسه، فإن الخوف من الاضطهاد وانعدام الحماية، ذاتهما، عنصران مترابطان. من الواضح أن الأشخاص المضطهدين لا يتمتعون بحماية بلدان منشأهم، في حين أن الدليل على عدم وجود حماية سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي يمكن أن ينشئ قرينة تسمح بترجيح وجود اضطهاد ووجود مبرر كاف لأي شعور بالخوف. بيد أنه لا يوجد بالضرورة أي ارتباط بين الاضطهاد والسلطة الحكومية. إن اللاجئ، وفقاً للمفهوم المعتمد في الاتفاقية، يجب أن يكون، بحكم تعريفه، غير قادر على - أو غير راغب في - وضع نفسه أو نفسها - تحت حماية الدولة أو الحكومة. ولمفهوم عدم القدرة على تأمين حماية الدولة معنى واسع النطاق بحيث أنه يشمل الحالة التي تكون فيها السلطات غير قادرة على، أو غير راغبة في توفير الحماية وذلك مثلاً ضد الاضطهاد من طرف جهات لا تنتمي للدولة.

وتقتضي الاتفاقية أن يكون الاضطهاد المتخوف منه قائماً على أساس "العرق، أو الجنسية، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة (أضيف ذلك في مؤتمر عام 1951)، أو رأي سياسي". إن هذه العبارات، التي تذكر بتعبيرات عدم التمييز الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وصكوك حقوق الإنسان التالية له تساعد على توضيح خصائص الأفراد ومجموعات الأفراد الذين يعتبرون ذوي صلة بحماية اللاجئين. وللأسباب المبينة أعلاه، ينطوي الاضطهاد ضمناً على ضرورة أن تكون حقوق الإنسان المنتهكة ذات خطورة خاصة؛ ويجوز أن ينتج

الاضطهاد عن أحداث تراكمية أو سوء معاملة منهجي، لكنه يمكن أيضاً أن يتكوّن من فعل من أفعال التعذيب.

وبالتالي، فإن الاضطهاد، بموجب أحكام الاتفاقية، تركيبة معقدة من الأسباب والمصالح والتدابير. تؤثر التدابير في أفراد أو مجموعات أفراد، أو تستهدفهم، بسبب العرق، أو الدين، أو الجنسية، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معيّنة، أو الرأي السياسي. وتُظهر هذه الأسباب، بدورها، أن تحديد المجموعات أو الأفراد يتم على أساس تصنيف كان ينبغي ألا تكون له صلة بالتمتع بحقوق الإنسان الأساسية.

بيد أن الاتفاقية لا تكتفي بتحديد من يكون لاجئاً. وهي تتجاوز ذلك فتبيّن متى يبدأ انتفاء صفة لاجئ (المادة 1 (ج) ، على سبيل المثال، في حالة العودة الطوعية، أو عند الحصول الفعلي على جنسية جديدة، أو إذا تغيّرت الظروف في بلد المنشأ). ولأسباب خاصة، ذات طابع سياسي، تضع أيضاً الاتفاقية اللاجئين الفلسطينيين خارج نطاقها (وذلك على الأقل طالما استمروا في الحصول على الحماية أو المساعدة من وكالات أخرى للأمم المتحدة (المادة 1 (د))، وتُقصي منه الأشخاص الذين يعاملون كرعايا في بلد اللجوء (المادة 1 (ه)). وأخيراً، يستبعد التعريف الوارد في الاتفاقية، بصورة قطعية، من الفوائد المنجزة عن وضع اللاجئ أي شخص توجد أسباب وجيهة لاعتقاد أنه ارتكب جريمة حرب أو جنائية خطيرة غير سياسية في تاريخ سابق لقبوله، أو أنه يتصرّف على نحو يتنافى مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة (المادة 1 (و)). وبالتالي، فإن اتفاقية عام 1950 قد تضمنت منذ البداية الأولى أحكاماً كافية لضمان ألا يستفيد المجرم الخطير والإرهابي من حماية دولية.

عدم الإعادة القسرية

إلى جانب تعريف الخصائص الأساسية للاجئ، تقبل الدول الأطراف في الاتفاقية أيضاً تحمّل عدد من الالتزامات المحددة ذات الأهمية الحاسمة بالنسبة لتحقيق هدف الحماية وإيجاد حل مناسب فيما بعد.

يُكمن في مقدمة هذه الالتزامات مبدأ عدم الإعادة القسرية. وعلى النحو المبين في الاتفاقية، ينص هذا المبدأ عموماً على أنه ينبغي ألا يعاد أي لاجئ، بأية صورة من الصور، إلى أي بلد، يكون معرضاً فيه، أو تكون معرضة فيه، لخطر الاضطهاد (انظر أيضاً المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب لعام 1984 التي تكفل الحماية نفسها حيثما وجدت أسباب قوية لاعتقاد أن شخصاً تقررت إعادته سوف يتعرض لخطر التعذيب).

وقد استُمد تعبير عدم الإعادة القسرية من الفعل الفرنسي *refouler* الذي يعني الدفع إلى وراء أو النبذ. وقد أُشير لأول مرة إلى فكرة أنه لا يجب أن تعيد أي دولة أشخاصاً إلى دول أخرى في ظروف معيّنة في المادة 3 من اتفاقية 1933 المتعلقة بالمركز الدولي للاجئين التي تعهدت بموجبها الدول الأطراف ألا تقوم بطرد اللاجئين المقيمين من إقليمها وبألا تمنعهم من دخوله "بواسطة إجراءات للشرطة مثل الطرد أو عدم القبول عند الحدود (Refoulement)"، ما لم يتطلب ذلك الأمن الوطني أو النظام العام. والتزمت كلّ دولة بأن "لا ترفض في أي حال من الأحوال دخول اللاجئين إقليمها عند حدود بلدان منشأهم".

لم يتم التصديق على اتفاقية عام 1933 على نطاق واسع، لكن عهداً جديداً بدأ حين أيدت الجمعية العامة في عام 1946 المبدأ القائل بأنه لا يجوز إرغام اللاجئين الذين يبدون اعتراضات مبرّرة على العودة إلى بلد منشأهم (انظر أعلاه، القرار 8 (د-1)). وقد اقترحت في البداية اللجنة المختصة المعنية بعديمي الجنسية والمشاكل المتصلة بهم حظراً مطلقاً على

الإعادة القسرية عند الحدود بدون أية استثناءات (المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، المحضر الموجز للجلسة العشرين، اللجنة المخصصة المعنية بعديمي الجنسية والمشاكل المتصلة بهم، الدورة الأولى، وثيقة الأمم المتحدة E/AC.32/SR.20 (1950)، الصفحتان 11 و 12، الفقرتان 54 و 55). بيد أن مؤتمر المفوضين المعقود في عام 1951 أضاف شرطاً للمبدأ بواسطة فقرة جديدة تضمنت إنكار حق الاستفادة من مبدأ عدم الإعادة القسرية عند الحدود على الأشخاص الذين توجد "أسس معقولة لاعتبارهم خطراً على أمن البلد ... أو الذين، إذ أدينوا بموجب حكم نهائي بارتكاب جريمة ذات خطورة خاصة، يشكلون خطراً على مجتمع ذلك البلد". بيد أن واضعي نص اتفاقية عام 1951، فيما عدا هذه الحالات الاستثنائية المحدودة، فضوا بوضوح بأنه لا يجوز إعادة اللاجئين، سواء لبلد منشأهم أو لبلدان أخرى قد يتعرضون فيها للخطر.

مقاييس المعاملة المنصوص عليها في الاتفاقية

بالإضافة إلى الحماية الأساسية التي يوفرها مبدأ عدم الإعادة القسرية عند الحدود، تنص اتفاقية عام 1951 على الحماية من العقوبات التي يستتبعها دخول البلد بصورة غير قانونية (المادة 31) ومن الطرد إلا على أساس أسباب شديدة الخطورة (المادة 32). وتسعى المادة 8 إلى إعفاء اللاجئين من أحكام التدابير الاستثنائية التي قد يكون لها تأثير عليهم لمجرد انتمائهم إلى جنسية معينة، في حين تصون المادة 9 حق الدول في اتخاذ "تدابير مؤقتة" على أساس الأمن الوطني ضد شخص معين، لكن ذلك لا يجوز إلا "في انتظار أن تحدد الدولة الطرف ما إذا كان ذلك الشخص لاجئاً حقاً وما إذا كانت مواصلة تلك التدابير ضرورية ... لمصلحة الأمن الوطني".

كما وافقت الدول على توفير تسهيلات معينة للاجئين، بما في ذلك المساعدة الإدارية (المادة 25)؛ وأوراق الهوية (المادة 27)؛ ووثائق السفر (المادة 28)؛ ومنح ترخيص لنقل الممتلكات (المادة 30)؛ وتيسير الحصول على الجنسية (المادة 34).

وبالنظر إلى الهدف الآخر المتمثل في إيجاد حل (الاستيعاب أو الإدماج) فإن مفهوم وضع اللاجئ في الاتفاقية يتيح بالتالي نقطة انطلاق للنظر في معيار المعاملة المناسب للاجئ في أقاليم الدول الأطراف. وهذه هي النقطة، التي تركز فيها الاتفاقية على مسائل مثل الضمان الاجتماعي والوجبات الغذائية والوصول إلى العمالة والمهن الحرة، هي التي ينكشف فيها المصدر الأوروبي أساساً للاتفاقية؛ وهذا المجال أي مجال المواد التي تتناول الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، هو الذي ما زال يوجد فيه أكبر عدد من التحفظات، ولا سيما من طرف البلدان النامية.

وتقترح الاتفاقية، كحد أدنى، أن اللاجئ ينبغي أن يحصل، على أقل تقدير، على المعاملة الممنوحة للأجانب عموماً. والمعاملة التي ينبغي منحها هي معاملة الدولة الأكثر حظوة فيما يتعلق بالحق في الانتماء إلى جمعيات (المادة 15)، والحق في الحصول على عمل مدر للدخل (الفقرة 1 من المادة 17). ويكتسب هذا الحكم الأخير أهمية فائقة بالنسبة للاجئ الباحث عن حل فعلي، لكنه أيضاً هو الذي جلب معظم التحفظات. وشددت دول عديدة على أن الإشارة إلى الدولة الأكثر حظوة يجب أن لا تفسر بأنها تخول اللاجئين استحقاق الفوائد المنجزة عن الاتفاقات الجمركية أو الاقتصادية أو السياسية الخاصة أو الإقليمية. وأعربت دول أخرى صراحة عن رفضها لمعاملة الدولة الأكثر حظوة فقصرت التزامها على الوفاء بالمعيار المنطبق بالنسبة للأجانب عموماً، في حين اعتبرت بعض الدول المادة 17 مجرد توصية أو قبلت أن تطبقها بقدر ما يسمح به القانون".

وتمنح "المعاملة الوطنية"، أي المعاملة التي يحصل عليها المواطنون بخصوص تشكيلة عريضة من المسائل منها حرية الشعائر الدينية والتعليم الديني للأطفال (المادة 4)؛ وحماية الحقوق الفنية والملكية الصناعية (المادة 14)؛ والوصول إلى المحاكم، والمساعدة القانونية والإعفاء من شرط دفع الضمان لتكاليف إجراءات المحاكم (المادة 16)؛ والوجبات الغذائية (المادة 20)؛ والتعليم الابتدائي (الفقرة 1 من المادة 22)؛ والمعونة المقدمة من القطاع العام (المادة 23)؛ وتشريع العمل والضمان الاجتماعي (الفقرة 1 من المادة 24)؛ والرسم الجبائية (المادة 29).

وتنص المادة 26 من الاتفاقية على كفالة نفس القدر من حرية التنقل الممنوحة للأجانب عموماً في الظروف ذاتها. وأبدت 11 دولة تحفظات، واحتفظت 8 منها صراحة بالحق في تعيين أماكن الإقامة للأشخاص المعنيين، إما بصورة عامة أو على أساس الأمن الوطني أو النظام العام (*ordre public*) أو المصلحة العامة.

التحفظات

في حين يسمح كل من الاتفاقية والبروتوكول بإبداء تحفظات فإن ضرورة عدم المساس بمواد معينة محمية بصورة مطلقة، بما في ذلك المواد 1 (التعريف)؛ و 3 (عدم التمييز)؛ و 4 (الدين)؛ و 16، الفقرة 1 (الوصول إلى المحاكم)؛ و 33 (عدم الإعادة القسرية عند الحدود). وبموجب أحكام الاتفاقية تُحظر التحفظات كذلك بخصوص المواد من 36 إلى 46 التي تتضمن حكماً يخول أي طرف في منازعة أن يعرض المسألة على محكمة العدل الدولية (المادة 38). ويجوز التحفظ بشأن الحكم المقابل في بروتوكول عام 1967 (المادة الرابعة) وقد أبدت بعض التحفظات حتى الآن (أب / أغسطس 2008)، لكن لم تسع أي دولة إلى استخدام إجراء تسوية المنازعات.

التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

وفقاً لما حددته الجمعية العامة، تؤدي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دور الحماية فيما يتعلق، بوجه خاص، بالاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين. وقد قبلت الدول الأطراف في اتفاقية عام 1951/بروتوكول عام 1967 التزامات محددة في هذا الصدد فوافقت على التعاون مع المفوضية وبالخصوص على "تيسير أداء واجبها في الإشراف على تطبيق أحكام" الاتفاقية والبروتوكول (المادة 35 من الاتفاقية، المادة الثانية من البروتوكول).

إن آليات الإشراف على المعاهدات، مثل الآليات المنشأة بموجب عهد 1966 الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية الأمم المتحدة لعام 1984 لمناهضة التعذيب، واتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، لها أدوار متميزة يجوز أن تشمل في نفس الوقت استعراض التقارير الوطنية والبت بشأن الشكاوي الفردية أو فيما بين الدول. ولا تمارس المفوضية هذه الوظائف، كما أن الطبيعة الحقيقية للالتزام الدول ليست واضحة دائماً، ولو أنه، بالتظار مع الدور الذي اسندته الجمعية العامة للمفوضية وفقاً للنظام الأساسي لهذه الأخيرة، كاف لإعطاء المفوضية حقاً قانونياً يخولها حق التدخل على الصعيد القانوني (*locus standi*) فيما يتصل بوفاء الدول بالتزاماتها بموجب الاتفاقية والبروتوكول. ويبدو عموماً أن الدول لا توافق على أن المفوضية لها حق تقديم تفسيرات ملزمة لهذين الصكين لكن يمكن الدفع بأن مواقف المفوضية بخصوص المسائل القانونية عموماً أو، بالتحديد، بشأن مشاكل معينة للاجئين، يجب أن يُنظر فيها بنيتاً صادقة.

على صعيد الممارسة، تعودت الدول أن تشرك المفوضية في عملية اتخاذ قراراتها المتعلقة باللاجئين، وتقوم المفوضية بتقديم التوجيه بصورة منتظمة بشأن المسائل المتعلقة بتفسير

النصوص. ويجرى بصورة منتظمة التعويل على كتيبيها المتعلق بالإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئين والذي صدر في عام 1979 بناء على طلب الدول الأعضاء في اللجنة التنفيذية للمفوضية، وذلك بوصفه مرجعاً موثقاً وإن لم يكن ملزماً. وتتزايد حالياً الإشارة إلى مبادئ توجيهية أكثر حداثة في إطار إجراءات تحديد وضع اللاجئين.

برتوكول عام 1967 المتعلق بوضع اللاجئين

إن مصادر بروتوكول 1967 المتعلق بوضع اللاجئين والذي انعكس فيه إقرار المفوضية والدول الأعضاء في لجننتها التنفيذية بعدم تناغم النظام الأساسي للمفوضية العالمي وغير المحدود مع اتفاقية عام 1951، شديدة الاختلاف عن مصادر الاتفاقية. وعوضاً عن عقد مؤتمر دولي تحت رعاية الأمم المتحدة، تم طرُق القضايا في ندوة حضرها زهاء الثلاثة عشر خبيراً وعقدت في بلجيكا، إيطاليا، في الفترة من 21 إلى 28 نيسان/أبريل 1965. ولم تحبذ الندوة إجراء تنقيح كامل للاتفاقية بل فضلت إعداد بروتوكول توافق الدول الأعضاء من خلاله على تطبيق الأحكام ذات الصلة في الاتفاقية، لكن دون أن تصبح بالضرورة أطرافاً في تلك المعاهدة. وأقرت اللجنة التنفيذية للمفوضية هذا النهج وأحيل البروتوكول إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتقديمه إلى الجمعية العامة. وأحاطت الجمعية العامة علماً بالبروتوكول (عادة ما "تحيط الجمعية العامة علماً" بالصفحة التي صيغت خارج منظومة الأمم المتحدة عوضاً عن اعتمادها أو إقرارها)، وطلبت إلى الأمين العام أن يحيل النص إلى الدول بغية تمكينها من الانضمام (القرار 2198 (د-21) المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1966). وبعد أن حصل البروتوكول على التصديقات الستة المطلوبة، بدأ نفاذه في 4 تشرين الأول/أكتوبر 1967.

كثيراً ما يشار إلى البروتوكول بوصفه "معدلاً" للاتفاقية، لكنه في الحقيقة، وكما لوحظ أعلاه، لا يعدل ذلك الصك. والبروتوكول صك مستقل وليس تنقيحاً ببدلول المادة 45 من الاتفاقية. والدول الأطراف في البروتوكول، الذي يمكن لدولة ما أن تصدق عليه أو تنضم إليه دون أن تصبح طرفاً في الاتفاقية، لا تلزم بأكثر من الموافقة على تطبيق المواد من 2 إلى 34 من الاتفاقية على اللاجئين الوارد تعريفهم في مادتها الأولى، كما لو كان قد تم إغفال الحد الزمني (المادة 1 من البروتوكول). وحتى شهر آب/أغسطس 2008 انضم إلى البروتوكول فقط كل من الرأس الأخضر، وسوازيلند، وفنزويلا، والولايات المتحدة الأمريكية، في حين ظلت سان فنسنت وغرينادين، ومدغشقر، وموناكو، وناميبيا أطرافاً في الاتفاقية فقط (وأبقت تركيا، والكونغو، ومدغشقر، وموناكو على الحدود الجغرافية).

والمادة الثانية المتعلقة بتعاون السلطات الوطنية مع الأمم المتحدة مطابقة للمادة 35 من الاتفاقية، في حين لا تضيف المواد القليلة المتبقية (لا يتجاوز مجموعها 11) أية التزامات جوهرية لنظام الاتفاقية.

التقييم

أحياناً ما توصف الاتفاقية اليوم بأنها من مخلفات الحرب الباردة وبأنها غير كافية لمواجهة مشاكل اللاجئين "الجدد" الفارين من العنف الإثني والاضطهاد على أساس الجنس. ويذكر أيضاً أنها لا تكثرث للاهتمامات الأمنية ولا سيما الإرهاب والجريمة المنظمة، وحتى أنها زائدة نظراً لوجود الحماية التي تحق الآن مبدئياً لكل شخص بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ولا تعالج الاتفاقية مسألة السماح بالدخول، كما لا تلزم أي دولة بمنح حق اللجوء، ولا تتضمن ترتيباً لتقاسم المسؤوليات (على سبيل المثال، بتعيين الدول التي ينبغي أن تعالج المطالبات بوضع اللاجئ). ولا تطرق الاتفاقية أيضاً مسألة "أسباب" الفرار ولا تتضمن أي ترتيب للرقابة؛ ولا يشمل نطاقها الأشخاص المشردين داخلياً، وهي لا تعني بتحسين إدارة الهجرة الدولية. وعلى

الصعيد الاقليمي، وعلى الرغم من وجود بروتوكول عام 1967، تطلبت حركات اللاجئين استجابات أكثر تركيزاً، مثل اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي المتعلقة بالجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا، وإعلان قرطاجنة لعام 1984 في حين أدى في أوروبا تطوير مذهب الحماية في إطار اتفاقية 1950 الأوروبية لحقوق الإنسان إلى اعتماد أحكام بشأن الحماية "الإضافية" أو "التكميلية" في إطار النظام القانوني للاتحاد الأوروبي.

ورغم ذلك، ففي سياق نظام اللاجئين الدولي، الذي يجمع الدول، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمات دولية أخرى، واللجنة التنفيذية للمفوضية، ومنظمات غير حكومية، وكيانات أخرى، تواصل الاتفاقية أداء دور هام في حماية اللاجئين، وفي تشجيع وتوفير حلول للاجئين، وكفالة أمن الدول، وتقاسم المسؤولية، والنهوض بحقوق الإنسان عموماً. وقد أقرّ صراحة اجتماع وزاري للدول الأطراف عقدته الحكومة السويسرية في جنيف في كانون الأول/ديسمبر 2001 للإحتفال بالذكرى السنوية الخمسين للاتفاقية، "الفائدة المتواصلة لهذا النظام الدولي للحقوق والمبادئ وقدرته على التكيف مع التطورات".

وفي دول عديدة رسّخت الإجراءات القضائية والإدارية لتحديد وضع اللاجئين الصلة القانونية الضرورية بين مركز اللاجئين وحمايتهم، وأسهمت في إيجاد تفهّم أعم وأعمق للعناصر الأساسية لتعريف اللاجئ في الاتفاقية، وساعدت في تحقيق تماسك المبدأ الأساسي لعدم الإعادة القسرية عند الحدود. وفي حين كانت اتفاقية 1951 قد أبرمت أصلاً بوصفها اتفاقاً فيما بين الدول بشأن معاملة اللاجئين، فهي قد أثرت ميداني القواعد والممارسة اللذين أصبح فيهما الحديث عن حقوق اللاجئين مناسباً تماماً.

إن عدم التعرف بدقة في عام 1951 على الطريقة التي سيتطور بها العالم لم يشكل قصوراً؛ بل يمكن، بالعكس أن يعتبر وجهها من أوجه النجاح أن تمكّن صانعو اتفاقية 1951 من التعرف في مفهوم "الأسباب القويّة للخوف من الاضطهاد" على الخصائص الباقية، والعالمية في الواقع، للاجئ ومن إبراز السبب الأساسي للفرار، رغم أنه لا يكون أبداً السبب الوحيد له. وبالتأكيد فإن الحالة لم تتغيّر ولو أن نطاق ومدى تعريف اللاجئ قد اكتملا تحت تأثير حقوق الإنسان ورغم وجود اعتراف متزايد حالياً بضرورة تعزيز وتأمين حماية الأفراد قبل أن يغادروا بلادهم.

المواد المتصلة بالموضوع

ألف - الصكوك القانونية

الاتفاقية المتعلقة بالمركز الدولي للاجئين، جنيف، 28 تشرين الأول/أكتوبر 1933، عصابة الأمم، مجموعة المعاهدات المجلد 159 الصفحة 200.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة 217 (د-3) المؤرخ 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.

اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، روما، 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1950، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 213، الصفحة 221.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، نيويورك، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 999، الصفحة 171.

اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية/الانحد الأفريقي التي تحكم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا، أديس أبابا، 10 أيلول/سبتمبر 1969، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 1001، الصفحة 45.

الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: "معاهدة سان خوسيه، كوستاريكا"، سان خوسيه، 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1969، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 1144، الصفحة 123.

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، نيروبي، 27 حزيران/يونية 1981، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 1520، الصفحة 217.

إعلان كرتاخينا بشأن اللاجئين، الذي اعتمده الندوة المعنية بالحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى، والمكسيك وبنما، كرتاخينا دي إندياس، كولومبيا، 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1984.

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة، نيويورك، 10 كانون الأول/ديسمبر 1984، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 1465، الصفحة 85.

اتفاقية حقوق الطفل، نيويورك، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 1577، الصفحة 3.

باء - الوثائق

النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قرار الجمعية العامة 428 (د-5) المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1950.

تقرير اللجنة المخصصة المعنية بعديمي الجنسية والمشاكل المتصلة بهم، مشروع مؤقت لأجزاء من المادة المتعلقة بالتعريف في المشروع الأولي للاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين، من إعداد الفريق العامل المعني بهذه المادة (E/AC.32/ L.6 و corr.1 و Rev.1 المؤرخ 23 كانون الثاني/يناير 1950).

المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، المحضر الموجز للجلسة العشرين، اللجنة المخصصة المعنية بعديمي الجنسية والمشاكل المتصلة بهم، الدورة الأولى (1950)، E/AC.32/ SR.20، الصفحتان 11 و 12 الفقرتان 54 و 55.

كتيب بشأن الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئين بموجب اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 المتعلق بوضع اللاجئين (HCR/IP/4/Eng/REV.1 (Reedited)، جنيف، كانون الثاني/يناير 1992، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 1979 (انظر أيضا الموقع على الشبكة العالمية الخاص بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للاطلاع على مزيد من الكتيبات والمبادئ التوجيهية <http://www.unhcr.org>).