

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/AC.96/882
2 July 1997
ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية

الدورة الثامنة والأربعون

مذكرة بشأن الحماية الدولية^(١)*

أولاً - مقدمة

١- منذ عدة سنوات وخصائص تدفقات اللاجئين في شتى أنحاء العالم آخذة في التغيّر. فتدفقات اللاجئين المعاصرة تقترن بالفرار من الحرب والإساءات لحقوق الإنسان التي تصل أحياناً إلى الاضطهاد؛ بل إن الهدف الوحيد لبعض النزاعات الأهلية أصبح يتمثل في الطرد القسري لمجموعات مستهدفة من السكان. إن هذا النوع من العنف الذي أُحْدَقَ بعدة مناطق في عقد التسعينات، قد وضع جهود حماية اللاجئين في مأزق خاصة. فالدور التقليدي للدولة القومية سواء في الحرب أو الاضطهاد، أصبح دوراً تشارك فيه بصورة متزايدة الفصائل المسلحة والعصابات الإجرامية بل حتى القوات التابعة لأفراد. وتشمل عمليات التشريد الجماعية الناتجة عن ذلك مدنيين ومقاتلين وأشخاصاً ناشطين في أعمال الإبادة الجماعية أو ضالعين فيها، ومحاولة فصل هؤلاء الذين لا حق لهم بالحماية الدولية، والذين قد يؤدون بوجودهم وأفعالهم إلى إثارة عنف جديد هي محاولة ثبت أنها تفوق قدرة المجتمع الدولي حتى على مدى فترة من الوقت. وتعد هذه بين الظروف المعقّدة التي ساعدت في تعريض اللجوء والقانون الدولي لضغوط شديدة.

٢- وكثيراً ما يسير هروب الأفراد الخائفين على أرواحهم أو حريتهم جنباً إلى جنب مع خروج الفارين من الفقر والضيّق الطاحن. ومع أن التدفقات الجامعة بين النوعين ظاهرة ليست جديدة ولا مقصورة على حالات الحرب والصراع الأهلي، فإنها تعقّد مهمة ضمان الحماية الدولية، وخاصة إذا كانت التدفقات جماعية وضخمة. وحتى في حالة تدفقات مجموعات السكان على مستوى صغير، فإن عدم التفريق ما بين الأفراد

* عُرِضَت هذه الوثيقة على الاجتماع الثالث للجنة الدائمة (٢٤-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٧) تحت

الرمز EC/47/SC/CRP.26.

الذين هم بحاجة إلى الحماية، وبين الآخرين، ومنهم مجرمون فالتون من العدالة، أمر يخلق جواً صارماً وغير مرحب بالحماية. وتتجه جهود مفضوية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى تقوية الالتزامات الدولية لاستقبال اللاجئين وإيجاد الحلول، وكجزء من هذه الجهود، ضمان التطبيق السليم لما يرد في الصكوك الدولية المعنية باللاجئين من أحكام تجيز الاستبعاد ووقف العمل ببعض نصوصها. كما يتجلى الاهتمام المتزايد بإعادة التوطين كأداة أساسية من أدوات الحماية وكحل دائم.

٣- وعام ١٩٩٧ يوافق مضي ثلاثين عاماً على بروتوكول عام ١٩٦٧ الذي جعل نظام حماية اللاجئين نظاماً عالمياً بإزالته القيود الجغرافية والزمنية، على إعلان اللجوء الاقليمي الذي استهدف إعطاء مضمون أكبر لحق الفرد في التماس الملاذ من الاضطهاد في بلدان أخرى والتمتع بحق اللجوء إليها. وخلال هذه المدة، أكدت الصكوك الدولية وممارسة الدول أن لفئات عديدة من الأفراد الحق في الحماية الدولية، استناداً إلى أسس كثيراً ما تكون متداخلة ومنها الصراع، والأحداث التي تخل بالنظام العام بشكل خطير، والإساءات الخطيرة لحقوق الإنسان. وبالرغم من عدد من التطورات الإيجابية، فإن امكانيات التمتع بالحماية الدولية تواصل التناقص حيث يواجه اللاجئين وملتمسو الملجأ اغلاقات الحدود، والعنف المسلح، والمنع من مغادرة قواربهم في البحر، وعمليات الطرد، والقيود القانونية بالإضافة إلى الإعادة السابقة للأوان إلى بيئة غير آمنة.

٤- على غرار ما حدث في السنين الماضية فقد واصل اللاجئين وملتمسو الملجأ العثور على الملاذ في جهات عديدة من العالم. فمعظم الدول الأطراف في الصكوك الدولية لحماية اللاجئين ما برحت تلتزم بروح هذه الاتفاقات وبنصها وذلك بمدى الحماية الدولية للأفراد غير القادرين على العودة إلى وطنهم أو غير الراغبين في ذلك بسبب الخوف على أرواحهم أو حريتهم. كما استجاب عدد من الدول لحاجات أفراد من اللاجئين في مجال الحماية وذلك بتوفير فرص سخية لإعادة التوطين. إن التقيد العام لبعض الدول - سواء أكانت أطرافاً في الصكوك الدولية أم لم تكن - بجوهر مبادئ الحماية وعلاقات العمل الطيبة التي ظلت مفضوية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تتمتع بها على مدار السنة الماضية مع أغلب الدول، أمور تؤكد على سلامة نظام الحماية الدولية للاجئين. وقد انضمت كذلك ثلاث دول في العام الماضي إلى اتفاقية عام ١٩٥١ أو إلى بروتوكول عام ١٩٦٧، وبذلك يصبح عدد الدول الأطراف في واحد من هذين الصكين أو فيهما كليهما ١٣٤ دولة. كما انضمت ثلاث دول أخرى إلى الصكين الدوليين الراميين إلى منع أو خفض حالات انعدام الجنسية. على أنه في الحالات التي وقع فيها خرق لهذه الصكوك، أثار ذلك في كثير من الأحيان مشكلات حادة في توفير الحماية للاجئين أو للأشخاص ملتمسي الملجأ، فضلاً عن تقويض بنية الحماية الدولية الذي يركز على إثبات الدول لتمسكها به.

٥- لقد بيّنت التطورات في السنة الماضية مرة أخرى أن منح الملجأ يمكن أن يلقي أعباءً باهظة على عاتق دول معينة، وهذا ما سبق توقعه في ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١. ويوضح عدد من حالات اللاجئين الحالية هذا العبء كما يوضح غياب أي بدائل مقبولة للملجأ. وتبين هذه الحالات بشكل حاد الحاجة إلى استمرار الالتزام والدعم الدوليين للدول المضيفة للاجئين.

٦- ويجب أن يرتبط هذا الالتزام بتأييد دولي متزايد لنظام اللجوء، ولتحديد الحلول، إذا ما كان للمفوضية السامية أن تمارس وظائف الحماية التي كلفت بها والمتمثلة في تأمين الحقوق الأساسية للاجئين، وملتمسي الملجأ، وغيرهم ممن هم بحاجة إلى الحماية الدولية؛ فتؤدي دوراً إشرافياً وريادياً في تحديد المعايير تطويراً للقانون الدولي للاجئين؛ وتحدد الحلول العادلة والمستدامة، وتساعد في تنفيذها. وبالنسبة للدول

المضيئة، فإن اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية قد أعربت مراراً عن قلقها لما لحلول المجموعات الكبيرة من اللاجئين من وطأة على بلدان الملجأ، وبالذات البلدان النامية ذات الموارد المحدودة، وحثت غيرها من الدول على جعل حاجات اللاجئين والعائدين عنصراً من عناصر برامجها الانمائية الثنائية والمتعددة الأطراف. إن عدم إعطاء الاهتمام الكافي للتعقيدات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الناجمة عن استضافة أعداد كبيرة من اللاجئين أمر يؤدي بلا شك دوراً محسوساً في إضعاف استعداد الدول للاستمرار في توفير الملجأ بسخاء.

٧- لقد شهدت السنة الماضية حالات عديدة من الإرجاع القسري، وإساءات خطيرة لحقوق الإنسان. لقد طرد لاجئون وملتمسو ملجأ، وذلك في بعض الحالات حتى بعد أن تم قبول إعادة توطينهم في بلدان ثالثة؛ ورد بعضهم على الحدود؛ أو تركوا في أعالي البحار، أو أعيدوا على غير إرادتهم بصورة أخرى، سواء بالقوة المسلحة أو عملاً باتفاقات ثنائية بين الدول. ونتيجة لذلك، تعرض لاجئون وملتمسو ملجأ لأخطار جسيمة، بل في بعض الحالات لأخطار تنطوي على تهديد لحياتهم. فكم من رجال ونساء وأطفال كانوا يحاولون الهرب من بلدانهم، أو الرجوع إليه، فقتلوا بلا تحفظ، أو اختطفوا، أو تعرضوا للعنف الجنسي. كما يواجه تهديدات متزايدة على سلامتهم الجسدية وملتمسو الملجأ واللاجئون عندما يقطعون حدوداً مزروعة بالألغام المضادة للأفراد، أو يبحرون في رحلات بحرية غادرة، أو يواجهون عصابات اللصوص، أو يجدون أنفسهم مطوقين وسط حرب متصاعدة. وفي الأشهر الأخيرة تعرضت مخيمات ومستوطنات اللاجئين للنقل القسري، وحدث ذلك أيضاً لأشخاص من العائدين والمشردين داخلياً؛ وخلال عمليات النقل القسري هذه وقعت انتهاكات كبيرة لحقوق الإنسان ومحيط مخيمات ومستوطنات بهجمات منظمة. وحرّم لاجئون في بعض الحالات من الطعام الأساسي والعناية الطبية. وما تزال النساء تواجه أخطاراً خاصة، كما لم يتم القضاء على الإساءات التي تمس حقوق الأطفال من خلال الاعتداء العسكري أو تجنيد الأطفال، حتى بداخل مخيمات اللاجئين.

٨- وفي منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا الوسطى بالذات، عانى ملتسمو الملجأ، واللاجئون، والعائدون، وعديمو الجنسية، والنازحون داخلياً وأفراد الفئات المستضعفة من السكان، عانوا جميعاً من حالات حادة ومروعة لفشل الحماية، وكثيراً ما حدث ذلك على نطاق ضخم. وترتب على الرفض المستمر لاتاحة فرصة الوصول إلى هؤلاء، وغياب التعاون الضروري من جانب السلطات المحلية، وقلة الدعم السياسي المقدم، تعريض صحة اللاجئين وسلامتهم لخطر جسيم، وكذلك عدم إتاحة التوصل إلى تحديد من هم في حاجة إلى الحماية وفصلهم عن الآخرين. وفي يوغوسلافيا السابقة نجد أن ترهيب العائدين، والخلافات السريعة النشوب حول ملكية أو حيازة الأرض، والمنازعات حول الجنسية، وحالات الإرجاع العاجل، أمور يمكن أن تهدد الاستقرار الاجتماعي والسياسي الهش.

٩- وبالرغم من هذه الصعوبات العملية الحادة، فإنه ينبغي ملاحظة عدد من التطورات الإيجابية في الإطار القانوني الدولي. فما برحت الهيئات القانونية لحقوق الإنسان، تطور، على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية، الإطار القانوني لحماية اللاجئين، بزيادة تحديد نطاق الالتزامات تجاه ملتسمي الملجأ وزيادة مضمون قاعدة عدم الإرجاع القسري، وكذلك تجاه الأشخاص المعرضين بصورة ملموسة لخطر التعذيب. ولقد أولت المحاكم الوطنية والدولية اهتماماً متزايداً للأشكال الخاصة من الاضطهاد التي تواجهها المرأة، وخاصة الاغتصاب، والعنف الجنسي، وغيرها من أشكال المعاملة اللاإنسانية أو المهينة.

١٠- بيد أن التطورات التشريعية وأحكام المحاكم في بعض البلدان أوجدت تشديداً للوائح التي تنظم منح حق اللجوء وتضييقاً لتعريف اللاجئين. وجنحت بعض السلطات إلى تضييق تعريف اللاجئين في حالة الاضطهاد على يد عملاء لجهات غير الدولة، وفي حالة الادعاءات المتصلة بالجنس، وإلى التفسير الضعيف لأحكام الاستبعاد. وبأمثال هذه التدابير، حُرِم عدد كبير من الأشخاص الذين هم في حاجة إلى الحماية الدولية، من التمتع بالحماية المنشودة للاجئين بل حتى من إمكانية الوصول إلى إجراءات البت في أمر أحقية الحصول على مركز اللاجئين. وبالتالي اتسعت الهوية الفاصلة بين الالتزامات الواقعة على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بحكم نظامها الأساسي والتعاون اللازم لها من قبل الدول. وحدث أن ألغي الدعم المادي الذي يقدم لبعض ملتمسي الملجأ، ووسع نطاق الحبس الاجباري لملتمسي اللجوء، مما زاد من تفاقم المشاق التي يواجهونها. إن انتشار نمط حبس ملتمسي الملجأ وعديمي الجنسية وكثيراً ما يكون ذلك لمدد طويلة، أمر لا يزال مبعث قلق جاد للغاية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. كما استحدثت إجراءات لإعادة الفورية للأشخاص الذين تقرر، بآلية معجلة للغاية، أنهم غير مشمولين بتعريف اللاجئين. إن الإجراءات الإدارية لمعالجة طلبات اللجوء في بعض البلدان لم تعد تحمل الضمانات الكافية المتوفرة في الإجراءات القانونية الأصولية، والتوسع في نظم التأشيرة، وتوقيع الجزاءات على الناقلين، وإجراء عمليات الفحص في المطارات الواقعة في الخارج، كل هذه أمور سدّت حتى مجرد إمكانية الدخول لعدد من الأشخاص ممن قد يكونون في حاجة إلى الحماية الدولية.

١١- إن جهود الحد من الهجرة كثيراً ما تتضمن تدابير لا تتيح إعفاء مناسباً لأولئك الذين يلتمسون الملجأ. ولئن كان الكثير من هذه الإجراءات موجهة دون شك ضد من يُتصور أنهم يسببون استعمال النظام، فإن أثرها كثيراً ما يقع على الجميع بلا تمييز. إن نتائج هذه الإجراءات تتمثل، من الناحية العملية، في حرمان اللاجئين وملتسمي الملجأ من الحقوق والحماية التي ينبغي لهم أن يتمتعوا بها، وتتمثل من الناحية القانونية والمؤسسية في إضعاف الأثر الحقيقي لإطار حماية اللاجئين.

ثانياً - الملجأ وقبول الدخول وعدم الإرجاع القسري

١٢- يعتبر الملجأ لملايين عديدة من الناس أمراً مترتباً على ممارستهم لحقوقهم الأساسية. فالمادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تسلّم بأن لكل فرد الحق في التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الاضطهاد. إن مفهوم اللجوء قد تغير وتطور عبر الزمن؛ وتوجد تباينات بين نطاقه على النحو المحدد في المعايير الدولية وفي بعض التشريعات الوطنية. ويستعمل هذا المفهوم بشكله الواسع ليصف الحماية التي تقدمها دولة ما، على أرضها وفي ممارستها لسيادتها، إلى أشخاص هم بحاجة إلى حماية دولية، وتشتمل هذه الحماية على إتاحة الدخول إلى بر الأمان. ولئن كان منح الملجأ لشخص معين هو من امتيازات الدولة، فإن ملتمسي الملجأ يحق لهم كحد أدنى أن يحصلوا على ملاذ مؤقت أو أن يتم النظر في طلبهم توطئة لإعطاء مضمون فعلي لحقهم في التماس الملجأ في بلد آخر والتمتع به. ويشكل الدخول والملجأ بالنسبة للاجئين شرطين مسبقين للتمتع بحقوقهم وحرياتهم الأساسية التي حرّموا منها وجرى التعدي عليها في أماكن أخرى.

١٣- وحينما يُمكنّ الملجأ اللاجئ من أن يصبح جزءاً من مجتمع محلي جديد من خلال الدمج المحلي أو إعادة التوطين، يصبح ذلك بحد ذاته حلاً قابلاً للدوام؛ وإذا قُدِّم الملجأ لفترة زمنية مؤقتة فإنه يعني الدخول إلى بر الأمان وعدم الرجوع إلى الخطر، واحترام حقوق الإنسان، وإمكان التعرف على حل قابل للدوام. وفي صميم نظام اللجوء الحظر الوارد في الاتفاقيات الدولية والعرف الدولي على إعادة اللاجئين إلى أوضاع تنطوي على تهديد للحياة أو الحرية. وحسبما أكدته اللجنة التنفيذية، فإن أي إجراء يلزم اللاجئين بالعودة، أو يرسله إلى بلد يكون لديه مدعاة للخوف من اضطهاده فيه، إنما يشكل خرقاً خطيراً لهذا المبدأ الذي لا يجوز المساس به.

١٤- إن صلاحية المفوضة السامية تشتمل على مسؤولية تيسير دخول اللاجئين إلى أراضي الدول؛ وتجد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مدعاة للقلق إذ ترى أن الدخول، كخطوة رئيسية في منح الحماية الأولية، قد منع في وجه لاجئين وملتمسي ملجأ، وذلك خاصة بإغلاق الحدود، والرفض على الحدود، وأوامر المنع، واستعمال إجراءات الإيفاد إلى "بلد ثالث آمن" غير القابلة للمعارضة أو الطعن فيها^(٧). إن منع ملتمسي الملجأ من العثور على الأمان، أو من الحصول على فرصة الدخول في الإجراءات، أمر يلغي حقوقهم الأساسية، وقد يكون بمثابة إرجاع قسري على ما في ذلك من خرق للقانون الدولي. وقد اعتمدت اللجنة التنفيذية عدة استنتاجات تطلب إلى الدول أن تتخذ موقفاً إيجابياً بصدد الدخول ومنح الملجأ (المسمى في هذا السياق، الملاذ الأول، أو الملاذ المؤقت، أو الملجأ المؤقت). وقد سلّمت اللجنة التنفيذية، على سبيل المثال، بأن أمان اللاجئين وسلامتهم الجسدية يتوقفان على احترام المبادئ الأساسية للحماية، وحثت الدول على الاستمرار في قبول اللاجئين واستقبالهم، ريثما يتم تحديد وضعهم وتحديد حل مناسب لنكبتهم؛ وعلى منح الملاذ المؤقت على الأقل لملتمسي اللجوء، دون تمييز، في حالات التدفق الكبير؛ وعلى ألا ترفض ملتمسي الملجأ على الحدود، وأن تصون في جميع حالات التدفق الضخم المبدأ القانوني القاضي بعدم الإرجاع القسري. وحيثما تتخذ تدابير لتثبيط إساءة استعمال إجراءات اللجوء، تشدد اللجنة التنفيذية على وجوب تلافي أن يكون لهذه التدابير أثر ضار بالمبادئ الأساسية للحماية، بما في ذلك نظام اللجوء.

١٥- وعلى الصعيد الإقليمي، أقرت الدول من جانبها بالحاجة إلى اتباع نهج منفتح تجاه الدخول بقصد اللجوء. إن اتفاقية عام ١٩٦٩ لمنظمة الدول الإفريقية تطالب الدول الأعضاء "بتوظيف أفضل مساعيها ... لاستقبال اللاجئين" وتأمين توطينهم. كما أن هذه الاتفاقية تحرم، هي ومبادئ بانكوك لعام ١٩٦٦ الصادرة عن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الإفريقية، الرفض على الحدود (وهو أمر يمنعه أيضاً إعلان كرتاخينا لعام ١٩٨٤). وينص هذان الصكبان كلاهما على إتاحة الإقامة المؤقتة أو الملاذ المؤقت حيثما يتعذر منح اللجوء لفترات أطول.

١٦- إن مبدأ تقاسم العبء ذو صلة وثيقة بهذا السياق، وقد طلبت اللجنة التنفيذية إلى الدول أن تتخذ تدابير تضمن تقاسم الدول العادل للعبء الواقع على بلدان الملاذ الأول. فتقديم المساعدة المادية وغيرها للدول الأشد تأثراً، أمر لازم شأنه شأن التعهد بإبقاء الحدود مفتوحة لملتمسي الملجأ وباحترام مبدأ عدم الإرجاع القسري. كما حثت اللجنة التنفيذية الدول على التلبية الإيجابية بنفس هذه الروح لحاجات إعادة توطين اللاجئين. فإن التدابير التي تحدّ من إتاحة الملجأ في أي بلد أو مجموعة بلدان يترتب عليه حتماً نقل العبء إلى دول أخرى، وتحملها التزاماً أشد وطأة. وقد تجلّى في مناقشات سابقة دارت في هذا المحفل حول النهج الشاملة والتضامن الدولي، الأثر المعقد بل المدمر للتدابير التقييدية التي يتخذها طرف واحد في صدد حماية اللاجئين. وتسليماً بذلك، يجب الاعتراف بالحاجة إلى تقوية عامة للقانون والممارسة

الدوليين بصدد اللجوء، والدخول، وعدم الإرجاع القسري، باعتبار ذلك عنصراً من عناصر التقاسم الدولي للعبء.

١٧- وإنه لمن الجوهري أن يعطى الأشخاص الذين هم في حاجة إلى الحماية الدولية، حق الدخول وأن يتم تحديد من ينطبق عليهم هذا الوصف؛ فمثل هؤلاء الأشخاص ينبغي أن ينالوا الحماية كذلك من الإرجاع القسري، بما في ذلك ترحيلهم إلى أي مكان يمكن أن يتعرضوا فيه بصورة ملموسة لخطر التعذيب. لقد قام العديد من الدول بتطبيق ناجح لإجراءات سريعة نسبياً على نقاط الدخول، الأمر الذي يضمن تقييماً كفواً ومنصفاً للحاجة للحماية الدولية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تشجع الدول على أن تكفل حقوق الفرد بتوفير الضمانات القانونية السليمة، عند وضعها أمثال هذه الإجراءات. وتقوم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين باستعراض نظر المجتمع الدولي إلى حوادث الخرق البالغة الخطورة، مشددة على أن التقصير في حماية حقوق اللاجئين وملتمسي الملجأ وعديمي الجنسية قد يثير في بعض الظروف قضايا تمس السلم والأمن الدوليين. وينبغي متابعة جميع امكانيات زيادة تعزيز الحوار بين المفوضية والدول حول وسائل تقوية مبادئ الحماية الأساسية.

ثالثاً- أمن اللاجئين والطابع المدني لمخيمات اللاجئين

١٨- إن قانون حقوق الإنسان يلزم الدول بضمان السلامة البدنية لكل الأفراد الواقعين ضمن حدود سلطتها، كما أن لجميع اللاجئين، بغض النظر عن مكان تواجدهم الحق في احترام سلامتهم الشخصية. ومما تم التسليم به منذ زمن طويل، أن حماية اللاجئين تتعرض لاختبار قاسٍ عندما ينتفي الاحترام للطبيعة السلمية للملجأ، سواء أكان ذلك بالاعتداء المسلح على مخيمات اللاجئين ومستوطناتهم أم بصيغها بصيغة عسكرية. ومع أنه لا يوجد نص محدد في اتفاقية عام ١٩٥١، أو في ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يحتم على اللاجئين الامتناع عن الاشتراك في أنشطة مسلحة، فإن من المفهوم أن هذا الامتناع يعد منطلقاً أساسياً للطبيعة الإنسانية وغير السياسية لعمل المفوضية السامية. وبعد ذلك أبدي هذا الحظر بوضوح أكبر في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية، بالإضافة إلى تسجيله في عدة استنتاجات للجنة التنفيذية وقرارات للجمعية العامة.

١٩- إن استغلال أوضاع اللاجئين من قبل عناصر تسعى لاتخاذ بلدان الملجأ قواعد للأنشطة السياسية والعسكرية ليس أمراً جديداً. ففي عقدي السبعينات والثمانينات، كانت بعض جماعات المنفيين في القرن الأفريقي، والجنوب الأفريقي، وجنوب وجنوب شرقي آسيا، وأمريكا الوسطى، تنشط عسكرياً ضد بلدان منشأها، وذلك في معظم الحالات بمؤازرة دول أخرى يهملها الأمر. وهذه المؤازرة قد تساعد على تفسير قلة الشجب الدولي المنتظم لهذه الظاهرة. وقد وجد هذا النمط صدى له في عقد التسعينات في منطقة البحيرات الكبرى في وسط أفريقيا حيث قدم التدريب والدعم العسكريين وسط الجهود الدولية المبذولة لصالح مجموعات المدنيين الضعفاء. ونظراً للطابع الملح لاحتياجات هذه المجموعات التي يغلب عليها الطابع المدني، ونظراً للطابع السري الذي اتخذته عسكرياً المخيمات، تسنى الاستمرار في الأنشطة الإنسانية دون أن تتحمل أي دولة مسؤولية نزع سلاح العناصر المسلحة أو إقصاء وعزل المتهمين بارتكاب أعمال الإبادة الجماعية. وخلافاً للمعايير الدولية المتفق عليها، وزيادة في تفاقم الوضع، اقيمت المخيمات بالقرب من حدود حساسة. إن عدم تطبيق المعايير الدولية من حيث كفالة الطابع المدني للمخيمات ولل سكان المحميين قد ساهم بلا شك في النظر إلى تدفقات اللاجئين على أنها تشكل تهديداً للاستقرار الوطني والاقليمي،

وأضعف بشكل كبير الجهود الرامية إلى تشجيع الحلول. ومن زاوية القانون الدولي وأنشطة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن حالة استعمال المخيمات للأغراض العسكرية تستدعي مجموعة من الاستجابات المحددة^(٣).

٢٠- لقد سبق أن أنعمت اللجنة التنفيذية النظر مطولاً في هذه القضية الحساسة، قضية عسكرية مخيمات اللاجئين ومستوطناتهم. وقد أكد استنتاج اللجنة التنفيذية الأساسي ٤٨ بخصوص الاعتداءات العسكرية أو المسلحة على مخيمات اللاجئين ومستوطناتهم، على أن لمخيمات اللاجئين ومستوطناتهم طابعاً مدنياً وإنسانياً حصرياً، وأن منح الملجأ أو الملاذ هو عمل سلمي وإنساني، ولا يجب أن تعتبره دولة أخرى عملاً غير ودي. وقد وضعت اللجنة التنفيذية توجيهات رئيسية لتعزيز حماية مخيمات اللاجئين ومستوطناتهم، وبخاصة التوجيه القائل بأن على دول الملاذ بمعاونة من جميع الدول الأخرى، أن تبذل كل ما في وسعها لضمان الحفاظ على الطابع المدني والإنساني لهذه المخيمات والمستوطنات. كما استُحدثت هيئات الأمم المتحدة ذات العلاقة على التعاون لتشجيع الظروف التي تضمن أمن اللاجئين في المخيمات والمستوطنات، بما في ذلك، حيثما يستطاع، اختيار مكان هذه المخيمات والمستوطنات على بعد معقول من حدود دولة المنشأ. وقد شجبت اللجنة التنفيذية جميع الأعمال التي شكلت تهديداً للأمن الشخصي للاجئين وملتمسي الملجأ، وكذلك الأعمال التي يمكن أن تعرض للخطر سلامة الدول واستقرارها.

٢١- والتطورات الإقليمية في القانون الدولي تبرز التزامات الدول في هذا المضمار. فقد نوهت ديباجة اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بأن مشاكل اللاجئين تشكل مصدراً للاحتكاك بين العديد من الدول الأعضاء، وميزت الديباجة بين طبيعة المنفى للاجئ الذي "ينشد الحياة السلمية والطبيعية" وبين الشخص الذي يهرب "من أجل هدف واحد هو التحريض على أعمال الهدم من الخارج"^(٤). وبموجب هذه الاتفاقية، تتعهد الدول بمنع اللاجئين المقيمين على أراضيها من مهاجمة أي دولة من الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية. وفي أمريكا اللاتينية، اشتملت وثيقة كونتادورا للسلام والتعاون لعام ١٩٨٣ على تعهد من الدول بإيجاد تدابير مناسبة في البلدان المُستقبلة للحيلولة دون اشتراك اللاجئين بالأنشطة الموجهة ضد بلد المنشأ، وذلك مع احترام حقوق اللاجئين الإنسانية في جميع الأوقات.

٢٢- وتأتي هذه الالتزامات الإيجابية مكتملة لما هو مطلوب من جميع الأطراف، بما فيهم اللاجئين أنفسهم، من امتناع عن القيام بأي أنشطة يكون من شأنها أن تنتقص من الطابع المدني والإنساني الصرف للمخيمات والمستوطنات. واللجنة التنفيذية تشجع الدول على تكثيف جهودها لحماية حقوق اللاجئين، ومنع صيرورتهم هدفاً للهجوم المسلح. والابتعاد عن هذه المفاهيم الأساسية إنما يضعف بوضوح الطبيعة السلمية الحققة لمنح اللجوء السلمي ويحيله من عمل من أعمال التضامن الدولي إلى تهديد كامن لبلد المنشأ وبلد الملاذ ولللاجئين أنفسهم. وعلى نفس النحو فإن عمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لا بد، بحكم نظامها الأساسي، أن يكون إنسانياً واجتماعياً وبعيداً كل البعد عن الطابع السياسي. ولا غناء في تأمين ذلك عن التعاون من جانب العناصر الفاعلة سواء كانت تمثل دولاً أو غير دول.

٢٣- إن شاغل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين العميق في هذه القضية لا يقتصر على تبعاتها من حيث سلامة اللاجئين أو صون القانون الدولي. فالجماعات التي تصبغ بالصبغة العسكرية في المنفى، وبخاصة إذا حدث ذلك على نطاق ضخم، يمكن أن تنقل النزاعات المحلية عبر الحدود، فتطيل أمد هذه النزاعات وتزيد من تفاقمها، بالإضافة إلى إشعال عنف جديد في دول أخرى. وسرعان ما قد يفلت الزمام في هذه النقاط الساخنة إذا ما ظل المجتمع الدولي سلبياً حتى عندما يتم تجاهل القواعد الأصولية للجوء.

٢٤- ومن الواضح أن المجتمع الدولي قادر على اتخاذ تدابير أكثر فعالية لضمان سلامة اللاجئين وملتزمي الملجأ. وأول الخطوات الأساسية هو جعل مواقع مخيمات اللاجئين في أماكن بعيدة عن مناطق الحدود الحساسة. كما أن هنالك حاجة لاتخاذ إجراء دولي نشط لمنع وقوع الهجمات على مخيمات اللاجئين أو مستوطناتهم. وهنالك حاجة لإظهار تصميم أكبر على ضمان المحاسبة، من خلال الاختصاص الجنائي الدولي عن الجرائم الخطيرة، كقتل المدنيين غير المسلحين. وفي بيئات المخيمات كثيراً ما يظل تنفيذ المعايير الدولية القائمة لحماية الحقوق الأساسية في الحيز النظري، وعلى الأخص فيما يتعلق بالنساء والأطفال. إن اتفاقية حقوق الطفل التي تشمل كل الأطفال الواقعين تحت سلطة الدولة والتي وقعت عليها ١٩٠ دولة، لها تبعات في مجال توفير الحماية والعون للأطفال اللاجئين. ويلزم على سبيل الاستعجال تنفيذها بصورة أكثر فعالية.

٢٥- وإذا أرادت الدول أن تتجنب إضعاف نظام اللجوء، وجب أن تبذل جهوداً أكبر من أجل التوصل إلى تمييز واضح بين المنفيين المشاركين في الأنشطة المسلحة وبين الآخرين والحفاظ على هذا التمييز دعماً لبرامج مساعدة اللاجئين. وفي كثير من الظروف يمكن للعاملين في الاغاثة أن يقوموا كجزء من وجودهم الروتيني بأعمال الرصد والتحقق الدوليين الضروريين. أن عملية تجريد العناصر المسلحة من السلاح وفصل الكوادر العسكرية عن المجموع ستحتاج في الأحوال العادية إلى توفر خبرة فنية عسكرية أو أمنية، هذا إذا كان بالإمكان حق التمييز بين هاتين الفئتين من المجموعة، وإذا كان من قبيل المستطاع تحقيق هذه العملية أصلاً. إن تورط مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مخيمات مصطبغة بالصبغة العسكرية، ولو جزئياً، مما يعرض للخطر الطابع غير السياسي للمفوضية والمبررات الإنسانية لدورها. وإذا كان من المتعذر التحقق من الطبيعة المدنية لمخيم ما، وبقيت العناصر العسكرية فيه فقد يصبح على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تعيد النظر في أمر قيامها بدور فيه، على أساس أن الحماية الدولية لا يمكن أن تقدم في ظل هذه الظروف.

رابعاً- وصول مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى الأشخاص ممن هم بحاجة إلى الحماية

٢٦- إن العنصر الرئيسي في نظام اللجوء هو وصول مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين غير المعوّق والسريع والأمن إلى الأشخاص الذين هم مثار قلق، سواء أثناء الفرار أو اللجوء إلى ملاذ، أو العودة إلى الوطن، أو النزوح الداخلي أو غير ذلك من حالات الضعف. إن منع مثل هذا الوصول يعرض حماية اللاجئين للخطر^(٥)، ولهؤلاء بدورهم الحق في الوصول إلى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. فالحماية الدولية تتطلب، خصوصاً في سياق الملجأ، رصد سلامة اللاجئين وملتزمي الملجأ، واحترام حقهم في الاتصال بمفوضية الأمم

المتحدة لشؤون اللاجئين. كما ان أنشطة المعونة والإغاثة تستلزم حق إتاحة هذا الوصول لتقييم الحاجات الإنسانية ولضمان الاستعمال المناسب للموارد، بما يتلاءم ومتطلبات الحماية، وبخاصة في ما يتعلق بالنساء والأطفال. وقد طلبت اللجنة التنفيذية إلى الدول إتاحة وصول مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والهيئات الأخرى المناسبة وصولاً سريعاً وغير معوق إلى اللاجئين وملتمسي الملجأ، وذلك في ملابس عديدة، تتراوح ما بين إجراءات تحديد مركز اللاجئين، وضمان الحفاظ على الطبيعة المدنية لمخيمات اللاجئين ومستوطناتهم^(٣).

٢٧- وفي حالات قريبة العهد، مثل الحالات التي حدثت في شرق زائير، حرمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من الوصول إلى لاجئين، ورفض السماح لها بأن تقدم لهم الطعام الأساسي والمساعدات الأخرى، وبأن تشرف على رعايتهم أو تجلي المحتاجين منهم للاجلاء. ومع أن الوصول قد سبق أن أعيق مراراً في الماضي، فإن أوضاع الحضور الدولي وترتيبات الرصد، خاصة في بلدان المنشأ وفي البقاع الواقعة على حافة الصراعات الجارية، أصبحت الآن في حالة هشّة للغاية، بسبب افتقاد التعاون من جانب السلطات بالاضافة إلى أسباب أمنية. وبالاضافة إلى وقوع الوكالات الإنسانية ضحية للفوضى العامة، والإجرام، والألغام الأرضية، وجميعها أوضاع تهدد السكان المحليين بالقدر نفسه، فإن التوسع في نطاق عمل هذه الوكالات في حالات الصراع يشير مستويات جديدة من الشواغل الأمنية.

٢٨- إن مقتل عمال الإغاثة الإنسانية في البوسنة والهرسك، وبوروندي، والشيشان (الاتحاد الروسي)، ورواندا قد أبرز إلى أي مدى الأخطار التي تتعرض لها المنظمات الإنسانية العاملة في البيئات الخارجة عن سطوة القانون، وهي أخطار ناشئة من مصادر فاعلة شتى، منها ما يمت إلى دول وما لا يمت إلى دول. ولقد أعاققت هذه الأحداث المفجعة جهود تقديم الحماية والإغاثة، وأضعفت إمكانية تشجيع الحلول، التي كثيراً ما تستلزم الرصد بوصفه شيئاً أساسياً. ولم يعد كافياً الوقوف عند حد عدم اعاقبة الوصول الدولي بل أصبح من اللازم الالتزام الإيجابي بضمان هذا الوصول على نحو آمن وغير معوق. وقد ترى اللجنة التنفيذية وجوب التشديد على قيام هذا الالتزام فضلاً عن دعم تطبيقه حيثما وجدت العقبات.

٢٩- ورغم قيام الوكالات نفسها على الصعيد العملي بالكثير من الجهود لتحسين أوضاع الأمن والسلامة للعاملين في الميدان، فإن القانون الدولي القابل للتطبيق ما زال ضعيفاً. كما أن اتفاقية الأمم المتحدة لسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لم يبدأ نفاذها بعد، وهي لا تغطي بالقدر الكافي العاملين في مجال الإغاثة الإنسانية. والحاجة قائمة إلى مزيد من الجهود للحصول على ضمانات أمنية وتدابير عملية مناظرة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وللمنظمات الأخرى ذات الصلة، فضلاً عن إنشاء التزامات تعاهدية مصاحبة. وفي هذا السياق، فإن تضمين لجنة القانون الدولي للجرائم الواقعة على الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها في مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها، يعتبر تطوراً إيجابياً.

خامساً- الإذعان للقوانين الوطنية

٣٠- ينص إعلان الأمم المتحدة للجوء الاقليمي على أنه ينبغي على الدول التي تمنح الملجأ ألا تسمح للأشخاص الذين منحوا الملجأ أن يشتركوا بأنشطة تتنافى مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. وهو يوضح أن الملجأ يشتمل على حقوق وواجبات تقع على عاتق الدول والأفراد كليهما، ويوجد إطاراً يجد الأفراد في ظله السلامة ويتم بموجبه تجنب الاحتكاك بلا داع فيما بين الدول. وكجزء من هذا الإطار تُسلم اتفاقية عام ١٩٥١ بأن على اللاجئين احترام القوانين الوطنية، كما تشاطر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الحكومات قلقها من عواقب امتناع اللاجئين عن احترام هذه القوانين.

٣١- ويمكن أن تنشأ مشاكل خطيرة حين يخرق اللاجئون وملتسمو الملجأ القوانين الوطنية أو يقصرون في مراعاة شواغل الأمن الوطني. فقد يضر الأمن المحلي، ويضر معه حسن الاستعداد لاستقبال ملتسمي الملجأ بصورة عامة. ويمكن لهذه العواقب بدورها أن تعرض للخطر منح الملجأ. واعترافاً بهذا، تسمح اتفاقية عام ١٩٥١، كما يسمح غيرها من الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين بعدد من التدابير التي يصح اتخاذها حين تكون للجرائم خطورة خاصة، أو حين تكون مهددة للأمن الوطني، أو معرضة مجتمع بلد الملاذ للخطر. وما من صك من صكوك اللاجئين يوفر أي حماية، أو حصانة، أو اخلاء من المسؤولية للاجئين عن الأفعال غير القانونية.

٣٢- ويتبين من إطار اتفاقية اللاجئين أن اللاجئين يقدمون للعدالة بالطريق الاعتيادي، مع الاحترام الكامل لحقوقهم، بما فيها حق عدم الإرجاع القسري^(٧). أما أحكام الاستبعاد فلا تمثل استجابة مقصودة أو مناسبة لانتهاك قوانين البلد المضيف، لأنها تنصب على الجرائم ذات الخطورة الدولية الكبيرة، بما في ذلك جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، بالإضافة إلى الجرائم غير السياسية ذات الطبيعة الخطيرة التي ارتكبت قبل الدخول، فواجب انفاذ القوانين الوطنية، وضمان عدم انخراط ملتسمي الملجأ واللاجئين في أنشطة منافية لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، إنما يقع على عاتق الدولة المضيئة، التي عليها أن تكفل امتثال اللاجئين المقيمين على أراضيها لقوانينها وللالتزامات الدولية. إن مراعاة هذه المبادئ، من خلال تطبيق الصكوك الدولية ذات العلاقة وإنفاذها الفعال على الصعيد الوطني، أمر يساعد أيضاً في تأمين القبول لنظام اللجوء وصونه. وفي بعض الحالات قد لا تكون الالتزامات الواقعة على اللاجئين مفهومة الفهم الكافي من قبل السلطات الوطنية أو من قبل اللاجئين أنفسهم، كما أن القدرة على انفاذ القانون الوطني قد تكون مفتقدة.

٣٣- وتنص اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية على أنه يجوز لأي دولة عضو أن تناشد أخرى "تخفيف العبء" عنها، حين تجد هذه الدولة صعوبة، لأي سبب كان، في الاستمرار في منح الملجأ للاجئين. وكذلك تتوقع اتفاقية عام ١٩٥١ اعطاء اللاجئين الذين يطردون من بلد لأسباب تتعلق بالأمن الوطني والنظام العام التسهيلات اللازمة لالتماس الدخول المشروع إلى بلد آخر.

٣٤- وتؤيد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كل التأييد حق الدول في هذا المجال، وهي تواصل العمل عن كثب معها في هذا السبيل؛ وفي الوقت نفسه، فإن من الأساسي عدم اساءة استعمال هذه الحقوق والالتزامات لتبرير عمليات الطرد التعسفي للاجئين أو فرض قيود غير ضرورية عليهم.

سادساً - الاستنتاج

٣٥- لقد ولّدت التغيرات الطارئة على البيئة الدولية مراجعة فاحصة لامكانيات حماية السكان المهددين أو النازحين نتيجة حالات الصراع، والاساءات إلى حقوق الإنسان، والاضطهاد، وللطرق التي يمكن بها توفير الأمن عندما يعود اللاجئين إلى أحوال غير مستتبة. ولقد كان من المعترف به دائماً أن نجاح مثل هذه الاستراتيجيات رهن بتوفر الإرادة السياسية الكافية لدى الدول المعنية مباشرة من أجل التصدي للعوامل الكامنة وراء بدء عمليات النزوح هذه. وكما لا يزال يتضح من أزمات اللاجئين، فإن هذه الشروط قلما تتم تلبيتها، فيظل توفير الملجأ أمراً لا غنى عنه إما كاستجابة فورية أو كحل.

٣٦- وما يزال هنالك المزيد من العمل الواجب للتصدي للتهديدات المحدقة بالملجأ. والخطوة الأولى في تأمين الحماية للأشخاص المضطرين إلى الفرار من ديارهم وبلادهم هي بالتفريق بين أولئك الأشخاص الذي يحتاجون إلى الحماية الدولية وبين الذين لا يحتاجون إليها، واعطاء حماية ولو مؤقتة في حالات التدفق الجماعي الضخم. فما لم تتوفر آليات عاجلة، ونزيهة، وكفؤة سواء في حالات التدفق الضخم أو في الحالات الفردية - ستظل هنالك مخاطر على السلامة والأمن، إلى جانب الإساءات. ونتيجة لذلك قد تعتمد الدول على اتخاذ تدابير تحد عملياً من الحماية المتاحة. ويجب في حالات التدفق الجماعي نزع سلاح العناصر المسلحة وعزلها من البداية. وينبغي تعيين مواقع المخيمات والمستوطنات على مسافة مناسبة بعيداً عن الحدود، وضمان التزام اللاجئين بالقانون الوطني. وحيثما تكون الجهود التي تبذل في هذا الصدد، جهوداً غير كافية، يتفاقم التوتر بين الدول، وقد يحدث تسلل إلى المخيمات بالإضافة إلى شن الهجمات عليها. وينبغي على المجتمع الدولي أيضاً أن يدعم بقوة الوصول والرصد الصحيحين بوصفهما جانبين أساسيين في تأمين الحماية والعون للاجئين والعائدين على حد سواء. ولكي يكون هذا فعالاً، يلزم على وجه الاستعجال اتخاذ مزيد من التدابير القانونية لتعزيز سلامة وأمن العاملين بالإغاثة.

٣٧- ولدى المجتمع الدولي الوسائل الضرورية، سواء منها الوسائل القانونية أو العملية أو السياسية، لضمان أن يبقى منح الملجأ عملاً سلمياً متوافقاً مع متطلبات الأمن الوطني والقانون الدولي. وفي الواقع، إن حالات اللاجئين قد تفوق كثيراً طاقة الدول المضيفة في هذا الصدد، مما يستلزم من الجهات الفاعلة الأخرى - من الدول، والأمم المتحدة، والهيئات الدولية الأخرى، وكذلك الجهات الفاعلة من غير الدول - زيادة دعمها للحفاظ على نظام اللجوء. أن التضامن الدولي وتقاسم العبء يشكلان مطلباً حقيقياً في هذا الصدد، ويقتضيان مستويات كبيرة من الجهد، والموارد، والالتزام من جانب دول أخرى. وستظل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تلقي الضوء على المآزق التي تواجه جميع الأطراف، وإطار الحماية الدولية نفسه. لقد صُمم نظام حماية اللاجئين، قبل كل شيء، للمساعدة في حل مشاكل الأفراد الذين انتهكت وهددت حقوقهم وحرياتهم، ولدعم حقوق الدول في العيش بسلام بعضها مع بعض. وعلى أي حال، لا يمكن أن يكون هذا الإطار العالمي مؤثراً، إلا بالمشاركة والدعم النشطين من جانب جميع الدول، وخاصة في البيئة الجديدة المتمسمة بمزيد من الأخطار التي تكتنف بصورة متزايدة عمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الحواشي

(١) في ضوء بعض التطورات الهامة الحاصلة في عام ١٩٩٦ في مجال الحماية الدولية للاجئين، تستعرض هذه المذكرة نظام اللجوء، وخصوصاً منح الملجأ كفعل سلمي، والسماح بالدخول وعدم الإرجاع القسري، والصفة المدنية لمخيمات اللاجئين، والسلامة الجسدية لملتزمي اللجوء، واللاجئين، والعائدين، وغيرهم ممن يُهتم بأمرهم. والمذكرة إذ تستعرض اللجوء كشبكة من الحقوق والواجبات، تتناول بالنظر كيفية استجابتها لاحتياجات الحماية المعاصرة وكيفية تقويتها.

(٢) تعتبر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن إبرام اتفاقات رسمية بين الدول أمر يمكن أن يعزز الحماية الدولية للاجئين بتأديته إلى المعالجة المنظمة لطلبات اللجوء، وضمانه نوعاً ما من آليات تقاسم المسؤولية. على أنه لا بد بهذه الاتفاقات أن تكفل قيام إحدى دولها الأطراف بإيلاء الاعتبار الواجب لطلب اللجوء في ظل إجراءاتها هي.

(٣) إن حالة المخيمات المستعملة لأغراض عسكرية ليست مماثلة للحالات التي يكون فيها السكان اللاجئون مسيّسين بدرجات متفاوتة، أو حيث تفضي الهياكل التقليدية للمجتمع المحلي إلى ممارسة سيطرة محكمة على المجموعة. وهذه تثير قضايا تتعدى مجال المذكرة الحالية فيما يتصل بمدى وبطبيعة النشاط السياسي المسموح به بين اللاجئين، وبالقضية المعقدة، قضية اتخاذ القرار ضمن الهياكل الاجتماعية المتنوعة. وقد جرى تناول قضية الطوعية في سياق اتخاذ القرار الجماعي أو اتخاذ القادة التقليديين للقرار في دليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين العودة الطوعية إلى الوطن: الحماية الدولية (١٩٩٦)، ص ٤١ وما بعدها في النص الانكليزي.

(٤) إن هذا النص وأمثاله ظل من السمات الثابتة في القانون الدولي للاجئين. فمعاهدة القانون الجزائي الدولي لعام ١٨٨٩ تذكر أنه "ينبغي منح اللاجئين السياسيين ملجأ ذا حرمة؛ ولكن من واجب دولة اللجوء أن تمنع اللاجئين من هذا النوع من القيام وهو على أراضيها بأي أعمال يمكن أن تعرض للخطر السلم العام للدولة التي ارتكبت الجريمة بحقها". وقبل ثلاثين سنة من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية، نصت معاهدة مونتيفيديو بشأن الملجأ والملاذ السياسي (١٩٣٩) أن اللاجئين "ينبغي ألا يُسمح لهم بالقيام بأعمال تعكر صفو الهدوء العام".

(٥) الاستنتاج العام لعام ١٩٩٣ حول الحماية الدولية، (الرابع والأربعون ٧١). (الاشارات المرجعية المذكورة في الحاشيتين ٥ و ٦ مأخوذة من مجموعة شعبة الحماية الدولية: استنتاجات حول الحماية الدولية للاجئين اعتمدها اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين).

الحواشي (تابع)

(٦) ينبغي أن تعطى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حق الوصول غير المعوّق لمقدمي طلبات الملجأ، واللاجئين، والعائدين (٢٢ ثالثاً، ٣٣(ح)، ٧٢(ب)، ٧٣(ب) ٩-٣، ٧٧(ف)، ٧٩(ع)، وينبغي أن يسمح لها بالاشراف على رعاية الأشخاص الذين يدخلون مراكز الاستقبال والمخيمات، وغيرها من مستوطنات اللجوء (٢٢ ثالثاً، ٤٨(د)). ويصح لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن ترصد أحوال الأمن الشخصي للاجئين وملتزمي الملجأ وأن تقوم بالعمل المناسب لمنع انتهاكات هذا الأمن واصلاحها (٧٢(ه)). ويحق للمتقدمين بطلب الملجأ واللاجئين، بمن فيهم المحتجزون، أن يتصلوا بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وينبغي أن يُعلموا بذلك الحق (٨(هـ)، ٤٨(ع)، ٢٢ ثالثاً، ٤٤(ز)). وعلى الحكومات أن تضمن حق الوصول الإنساني الآمن في حينه للأشخاص الذين هم بحاجة إلى الحماية والعون، بمن فيهم النازحون داخلياً وضحايا النزاع المسلح، بالإضافة إلى اللاجئين المقيمين على أراضي تلك الحكومات (٧٥(ط)).

(٧) تبين أحكام المادة ٣٢ أن طرد اللاجئين لا يجوز إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، وأنه لا يكون إلا تطبيقاً لقرار متخذ وفقاً للأصول الاجرائية التي ينص عليها القانون. وتنص المادة ٣٣(٢) من الاتفاقية على أنه لا يسمح بالاحتجاج بالالتزام بعدم الارجاع القسري لأي لاجئ تتوفر دواع معقولة لاعتباره يمثل، نظراً لسبق صدور حكم نهائي عليه لارتكابه جرماً استثنائي الخطورة، خطراً على مجتمع ذلك البلد.