

## معايير الحماية الدولية للاجئين فى ضوء القانون الدولى الأوروبى

دينا محروس\*

تبنى الاتحاد الأوروبى آليات مختلفة للتعامل مع أزمة اللاجئين إلا أنه ظل يواجه انتقادات عديدة فيما يتعلق بعدم كفاءة الآليات التى تبناها بالإضافة إلى أوجه القصور التى شابته عملية استقبال اللاجئين والبطء الشديد فى تنفيذ الإجراءات المرتبطة بفحص حالات اللجوء واتخاذ القرارات بشأنها، وكذلك التباطؤ من جانب الدول الأعضاء فى الالتزام بمسئولياتها فى عمليات إعادة التوطين وتوزيع اللاجئين وفقاً لما تم الاتفاق عليه<sup>(١)</sup>.

### مقدمة:

يمثل عدم التوافق الداخلى بين الدول الأعضاء حول كيفية إدارة أزمة اللاجئين الإشكالية الرئيسية التى أثرت بشكل كبير على قدرة الاتحاد الأوروبى على تحقيق التوازن المنشود بين الرغبة فى منع وتقييد الهجرة غير الشرعية وتقليل طلبات اللجوء إليها، وبين الالتزام باعتباره القيمة والمتمثلة فى إعلاء قيم حقوق الإنسان واحترام حقوق المهاجرين واللاجئين، وقد انعكس ذلك بشكل واضح على الخلافات البارزة بين الدول الأعضاء فى تقسيم أعباء استقبال وتوطين اللاجئين، ورفض عدد من الدول الأوروبية خاصة دول شرق أوروبا الاشتراك فى هذا الأمر<sup>(٢)</sup>.

وبصفة عامة تباينت مواقف الدول الأوروبية فى التعامل مع توافد اللاجئين إلى أراضيها. وتعد ألمانيا والسويد من أكثر الدول الأوروبية استقبالا لطلبات اللجوء من جانب المهاجرين، فى حين تبنت دول مثل اليونان ودول شرق أوروبا عامة سياسات أكثر تشدداً أو معدلات أعلى فى رفض طلبات اللجوء من المهاجرين وخاصة السوريين.

\* قسم بحوث وقياسات الرأى العام، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنايية.

المجلة الجنائية القومية، المجلد الثالث والستون، العدد الثانى، يوليو ٢٠٢٠.

كما تبنت العديد من الدول الأوروبية- فيما يتعلق بالتعامل مع الأزمة- تصرفات أحادية بما يخدم مصالحها وبما يخل بشكل واضح بالتزاماتها تجاه الاتحاد الأوروبي وبما يتعارض مع قيمة التضامن والتي يعتبرها الاتحاد الأوروبي أحد أهم القيم الرئيسية التي تحكم بنيانه وسياساته<sup>(٣)</sup>.

فمثلاً امتنعت المجر- التي عانت من تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين إلى أراضيها- عن استقبال أى من اللاجئين الذين عبروا من حدودها إلى دول أوروبية أخرى، بينما قررت التشيك فى سبتمبر ٢٠١٥ أن تعالج حالات اللجوء التي وفدت إليها سواء قدمت إليها بشكل مباشر أو جاءت من دول أوروبية أخرى بأن تسمح لطالب اللجوء بالاختيار بين اللجوء إلى أراضيها أو السماح له بمواصلة رحلته إلى دول أخرى.

ومن ناحية أخرى أعلنت دول المجر وسلوفاكيا وبولندا رسمياً رفضها أية مراجعة أو توسيع لاتفاقية "دبلن" خاصة فيما يتعلق بفرض حصص إلزامية أو دائمة للتعامل مع حالات اللجوء، واتجهت بعض الدول لبناء أسوار وحواجز على حدودها لتخفيف عبء تدفق اللاجئين إلى أراضيها، فقد أنشأت المجر سوراً جديداً بطول حدودها مع صربيا، كما قامت النمسا ببناء سور على حدودها مع سلوفينيا للسيطرة على تدفقات اللاجئين إليها عبر دول غرب البلقان<sup>(٤)</sup>.

ولم يؤدِ التباين فى سلوك الدول الأعضاء إلى الإخلال بقيمة التضامن فحسب، وإنما قد يؤدي إلى انهيار إحدى أهم قواعد الاتحاد الأوروبي وهى نظام شنجن والذي يكفل حرية الحركة للأفراد عبر الدول الأعضاء، والذي يمثل أحد أهم إنجازات تجربة التكامل الأوروبي وأحد أهم دعائمه.

وقد أدت أزمة اللاجئين إلى الحديث عن نظام الشنجن ومدى إمكانية الحاجة إلى تغيير القواعد الخاصة به، وإعادة الحدود الوطنية مرة

أخرى، وبالفعل قامت العديد من الدول الأوروبية بإعادة عمليات مراقبة الحدود منذ سبتمبر ٢٠١٥ بعد تفاقم أزمة اللاجئين. (وهى سبع من الدول الأعضاء فى الاتحاد وهى بلجيكا والدانمارك وألمانيا والمجر والنمسا وسلوفينيا والسويد بالإضافة إلى النرويج العضو فى الاتحاد بدون أن تنتمى إلى شنغن)<sup>(٥)</sup>.

ويزداد الأثر السلبى لافتقاد التوافق بين الدول الأعضاء حول كيفية التعامل مع أزمة اللاجئين وعدم رغبة العديد منها فى تقاسم المسؤولية خاصة فى ضوء تنامى التيارات اليمينية المتطرفة داخل العديد من الدول الأوروبية وتصاعد وتيرة خطابها المعادى لاستقبال المزيد من اللاجئين خاصة فى ضوء سلسلة الهجمات الإرهابية التى تعرض لها العديد من الدول وعلى رأسها فرنسا وألمانيا وبلجيكا، ومن ثم دعوة هذا التيار إلى إغلاق الحدود الأوروبية أمام تدفقات اللاجئين إليها بل والتعامل معهم بشدة إذا لزم الأمر<sup>(٦)</sup>.

أما بالنسبة للتحديات الأمنية والسياسية نجد أن التخوف من الآثار السلبية لزيادة تدفق اللاجئين وما يرتبط به من احتمالات تزايد الجريمة المنظمة والأنشطة المرتبطة بتهريب المهاجرين والاتجار بالبشر يزداد. فقد تزايد عدد ونشاط الشبكات العاملة فى مجال تسهيل الهجرة غير الشرعية عبر الحدود الأوروبية بشكل كبير مع تصاعد الأزمات السياسية فى العراق وسوريا وما ترتب على ذلك من تزايد عدد اللاجئين العابرين للحدود الأوروبية<sup>(٧)</sup>.

ومن ناحية أخرى تتخوف الدول الأوروبية من انخراط المنتمين إلى جماعات متشددة ضمن موجات اللاجئين بما يمكنهم من دخول الأراضى الأوروبية، ومن المتوقع أن يزداد التخوف الأوروبى من الآثار السلبية لتوافد اللاجئين على زيادة الأنشطة والجرائم الإرهابية خاصة بعد الأحداث الإرهابية الدامية التى شهدتها العديد من البلدان الأوروبية وعلى رأسها بلجيكا وألمانيا واتبعتها مجموعة من الإجراءات المشددة التى اتخذتها هذه الدول وغيرها مثل

(إعلان حالات الطوارئ وإيقاف تأشيرات شنجن وإغلاق الحدود مع الدول المجاورة مع مراقبة لجوازات سفر الوافدين من الاتحاد الأوروبي عبر المطارات، ونشر قوات الأمن على الحدود البرية، وتشديد الإجراءات الأمنية)<sup>(٨)</sup>.

أما بالنسبة للاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، فإن معظم دول العبور والتي يدخل من خلالها غالبية اللاجئين إلى الحدود الأوروبية تعد من أكثر الدول الأوروبية التي تعاني من أزمات اقتصادية مما يجعلها في وضع لا يُمكنها من استقبال هذا التدفق الكبير من اللاجئين على حدودها (اليونان كمثال)، كما أن معظم دول العبور من دول غرب البلقان مثل (صربيا، المجر) تواجه نفس المشكلات الاقتصادية.

بالإضافة إلى عدم توفر القدرة اللوجيستية والتنظيمية التي تمكنها من التعامل مع تلك الأعداد الهائلة من المهاجرين، حتى مع افتراض أن معظمهم يتخذها كدولة عبور ولا ينوى الاستقرار فيها أو اللجوء إليها، كما أن هذه الدول تخشى من إمكانية عودة اللاجئين إليها مرة أخرى بالنظر إلى أنها بلد الدخول الأول وفقاً لاتفاقية دبلن، وهذا ما يبرر اتجاه دول مثل التشيك والمجر إلى محاولة تخطي شروط تلك الاتفاقية<sup>(٩)</sup>.

ومن ناحية أخرى فرض السياق الإقليمي لأزمة اللاجئين تحدياً إضافياً صعب من مهمة الاتحاد الأوروبي في الموازنة ما بين اعتباراته القيمية وسياسته في التقليل من تدفق اللاجئين إليه، حيث لم تفلح سياسة الاتحاد الأوروبي في إبقاء اللاجئين في الدول المجاورة لدول الأزمة مثل (تركيا، لبنان، الأردن) مقابل تقديم بعض المزايا والمساعدات المالية والاقتصادية. فقد ظلت تلك المساعدات أقل مما تحتاجه تلك الدول للتعامل مع الحشود الكبيرة من اللاجئين وما تفرضه من ضغوط هائلة على البنية التحتية والموارد الاقتصادية المحدودة أصلاً في تلك الدول مثل حالي لبنان والأردن، بالإضافة إلى ذلك

فإن طبيعة التحديات الديموجرافية والسياسية والأمنية التي تفرضها أزمة اللاجئين على الأردن ولبنان لا تجعل أيًا منها الدولة الملائمة لتحمل عبء اللاجئين بالنيابة عن الاتحاد الأوروبي حتى ولو قدم الاتحاد الأوروبي مساعدات أكثر سخاء<sup>(١٠)</sup>.

تهدف الورقة البحثية إلى دراسة أزمة اللاجئين في ضوء أنماط الحماية الدولية المقررة في القانون الدولي الأوروبي للجوء من خلال ثلاث معايير يحددها القانون الإقليمي الأوروبي يتم بناء على وجودها منح الأفراد نمطاً محدداً من الحماية الدولية، وهي: معيار الاضطهاد الذي يقود إلى الحماية بموجب اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، معيار العنف العشوائى ونمط الحماية الإضافية، ومعيار التدفق الجماعى ونمط الحماية المؤقتة<sup>(١١)</sup>.

### **أولاً: معيار الاضطهاد ونمط الحماية بموجب اتفاقية ١٩٥١**

ونحن بصدد نوع الحماية التي يقترح منحها للفارين من النزاعات والحروب في بلدانهم، نجد أن رأى المفوضية هو أن غالبيتهم من المرجح استيوائهم متطلبات اللجوء في اتفاقية عام ١٩٥١ لشئون اللاجئين، بالنظر إلى ما لديهم من تخوف له ما يبرره من الاضطهاد المتصل بأحد معايير الاتفاقية، وخاصة الانتماء إلى أقلية دينية أو عرقية مرتبطة، أو ينظر إليها على أنها مرتبطة بطرف أو بأخر من أطراف النزاع هناك أو بالرأى السياسى الداعم لفريق من النزاع<sup>(١٢)</sup>.

وبالرغم من أنهم لا يتعرضون فرادى للاضطهاد لكنهم يستوفون معيار الاضطهاد المقرر لمركز اللجوء طبقاً لاتفاقية ١٩٥١ بسبب الارتباط المفترض واسع النطاق بأحد أطراف الصراع. وأنه لا حاجة لأن يكونوا

مستهدفين بشكل فردي بالاضطهاد الذي يحدث بالفعل أو ممكن حدوثه بسبب  
الرأى السياسى فى حالة تواجدهم فى منطقة خاضعة لسيطرة طرف معادى  
خاصة بالنظر إلى تعدد الأقليات والجماعات الدينية والعرقية التى كانت تعيش  
معا لقرون.

وبهذا الموقف تكون المفوضية قد فارتق قناعاتها السابقة؛ إذ كانت  
ترى فى دليل الإجراءات والمعايير لعام ١٩٧٩<sup>(١٣)</sup> أنه: "لا يعتبر عادة  
الأشخاص المجرورون على مغادرة بلدهم الأصلية نتيجة لنزاعات مسلحة دولية  
أو وطنية لاجئين بمقتضى اتفاقية ١٩٥١ وبرتوكول ١٩٦٧ رغم أنهم يتمتعون  
بالحماية المنصوص عليها فى وثائق دولية أخرى، كاتفاقيات جنيف لعام  
١٩٤٩ بشأن حماية ضحايا الحرب وبرتوكول ١٩٧٧ الإضافى والمتعلق  
بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية.

وبالتالى فقد تعاملت المفوضية مع طلبات اللجوء جراء النزاع المسلح  
بمنطق الرفض الكامل لخضوعهم للقانون الدولى للاجئين ويزعم أنهم يجدون  
ذات الحماية فى إطار القانون الدولى الإنسانى، ثم استبعدت هذا الموقف فى  
تفسيرها للمادة الأولى عام ٢٠٠١، ووافقت فى رأى البعض على أن "لاجئى  
الحرب" يمكن أن يكتسبوا مركز اللاجئ بموجب الاتفاقية "بصفة استثنائية" إذا  
برهنوا على أنهم عرضة لخطر حقيقى من الاضطهاد بناء على أسباب الاتفاقية  
المشار إليها وبالنظر إلى الأخطار العامة للحرب، وإن ظل "الاضطهاد" معياراً  
فردياً ضابطاً يحتاج إلى تقديم الدليل على صلته بأحد الأسباب المرجعية  
الخمس فى الاتفاقية<sup>(١٤)</sup>.

وهكذا فإن انتهاكات المادة الثالثة المشتركة أو البروتوكول الثانى أو  
التهديد بهما أثناء الحرب الأهلية يمكن أن تؤسس لحق اللجوء بناء على خطر  
التعرض للاضطهاد إذا كان الدافع إليه العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء

الاجتماعى والسياسى للضحايا، وكذلك فإن الأعمال العسكرية التى تستهدف جماعة مدنية بعينها سوف يتم اعتبارها من قبيل الاضطهاد إذا كانت للجماعة المستهدفة خصائص دينية أو عرقية أو سياسية مشتركة<sup>(١٥)</sup>.

ففى أحكام المحاكم الوطنية لدول الاتحاد الأوروبى فى تلك الفترة شاع اشتراط أن يبرهن الفارون من نزاع مسلح على أنهم يتعرضون لخطر أكبر من المخاطر الاعتيادية للحرب، وليس مجرد التخوف الذى يشعر به كل المدنيين فى تلك المواقف، فما يبدو فى ثنايا الحرب الأهلية من مخاطر الموت أو الإصابة أو تقييد الحريات هى مخاوف حقيقية، إلا أنها ليست باضطهاد، وأن على طالبى اللجوء أن يبرهنوا على أنهم فى خطر له طبيعة مختلفة أعلى من المخاطر العادية على الحياة والسلامة الجسدية والحرية، تلك المخاطر الموجودة بطبيعة الحرب الأهلية ذاتها<sup>(١٦)</sup>.

وهناك محاكم انتقدت فكرة الخطر الإضافى، حيث وجدت صعوبة فى إيجاد أساس قانونى للمطالبة بالبرهنة على خطر إضافى أو أكبر أو مختلف أو أعلى من الذى يثور نتيجة النزاع المسلح، ويمكن أن يشتق منه معيار تطبيق تعريف الاتفاقية للاجئ، وأنه بالنظر إلى التفسير الأوسع للاتفاقية وموضوعها والغرض منه يصعب فهم لماذا يتم فرض اضطهاد على طالب اللجوء فى مواقف النزاع المسلح؟<sup>(١٧)</sup>.

وهو توجه رافقه ظهور وثائق أو اتفاقيات وآليات إقليمية أدرجت النزاع المسلح ضمن تعريفها للاجئين بالإضافة إلى مركز اللاجئ بموجب اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧، ومنها الاتفاقية التى عالجت بعض جوانب مشاكل اللاجئين فى أفريقيا، والتى أدرجت ضمن فئة اللاجئين بموجب اتفاقية ١٩٥١- الذين خرجوا من أرضهم بسبب اعتداء خارجى أو احتلال أو هيمنة أجنبية أو أحداث تعكس النظام العام بشكل خطير فى كل أو جزء من دولة الأصل أو

الإقامة، وهي وإن لم تذكر كلمات الحرب أو النزاع المسلح إلا أنها متضمنة في كل أسباب الخروج من الأرض<sup>(١٨)</sup>.

ولعل آخر التطورات بصدد هذا الأمر أن المفوضية قد فتحت النقاش بين المختصين في ٢٠ مارس ٢٠١٦ لدراسة وضع معايير إرشادية للمطالبة بمركز اللاجئ بموجب اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ في مواقف العنف والنزاع المسلح، مع ملاحظة أنها تعنى بمستوى وانتشار العنف وغيره من أشكال الاضطراب العام الخطيرة التي تؤثر على السكان المدنيين، والتي قد تتضمن نزاعاً بين جماعات مختلفة داخل الدولة أو بينها وبين القوات الحكومية، وأن تصنيف النزاع إلى نزاع دولي أو نزاع مسلح غير ذي طابع قانوني طبقاً للقانون الدولي الإنساني ليس متطلباً بصدد تحديد وضع اللاجئين<sup>(١٩)</sup>.

إذ رأت المفوضية أن ألفاظ وغرض وموضوع اتفاقية ١٩٥١ تنطبق على الأفراد الفارين من العنف والنزاع المسلح، وأن المادة (١١ - ٢) لا تنطوي على تمييز بين اللاجئين الفارين من الاضطهاد في وقت السلم، وبين الفارين وقت الحرب، وأن الفقرة ١٦٤ المشار إليها في دليل الإجراءات والمعايير كانت تفهم دوماً على أنها تقتصر على مواقف النزاع المسلح حيث إنه: لا توجد رابطة سببية بين تخوف الفرد المبرر من الاضطهاد وبين أحد أسباب الاتفاقية، ولم يتم الإقرار أو التدليل بوجود خطر الاضطهاد ذاته، الأمر الذي يفرض ضرورة توضيح ما المقصود بالاضطهاد وما هي الأعمال التي تُعد من قبيل الاضطهاد لغرض منح الفارين مركز اللاجئ بموجب الاتفاقية<sup>(٢٠)</sup>.

واستناداً إلى موقف المفوضية في دليل الإجراءات والمعايير؛ لا نجد تعريفاً عاماً ومقبولاً لما المقصود بالاضطهاد، إلا أنه يمكن أن يستدل من المادة ٣٣ من الاتفاقية أن تهديد الحياة أو الحرية بسبب العرق أو الدين أو

القومية أو الرأى السياسى أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة هو دومًا اضطهاد.

وأن الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان لنفس الأسباب تشكل اضطهادًا فى حد ذاته، وأن انتهاكات القانون الدولى الإنسانى تدخل فى مفهوم الاضطهاد، بل إن طالب اللجوء قد يكون عرضة لتدابير متعددة أو متدرجة لا تبلغ بذاتها أو منفردة مبلغ الاضطهاد، كالتمييز بأشكال مختلفة مقترنة بعوامل سلبية أخرى يمكن أن تبرر بشكل معقول الادعاء بخوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد لعدة أسباب معًا.

وإذا كان ما يشكل اضطهادًا يعتمد على ظروف كل حالة من حيث السن، والنوع، والرأى، والتكوين النفسى، فلا يوجد ثمة اختلاف فى تطبيق تلك المعايير لفهم اضطهاد الأفراد الفارين من العنف والنزاع المسلح أيضًا<sup>(٢١)</sup>.

علاوة على أن مواقف العنف والنزاع المسلح غالبًا ما تتطوى على انتهاكات تعد بامتياز من قبيل الاضطهاد بموجب الاتفاقية، ومنها الإبادة والتطهير العرقى والمعاملات المهينة والاعتصاب وغيره من أشكال الاستغلال الجنسى والتجنيد الإجبارى، والاعتقال التعسفى، والاختطاف والاختفاء القسرى، الأمر الذى أدى إلى ظهور أسئلة تطرح للنقاش على المستوى الأكاديمى مثل: لماذا تتعدد أشكال الحماية الدولية؟ ولماذا لا تشمل الاتفاقية كل الفارين من نزاعات مسلحة بدون اشتراط المعيار الفردى للاضطهاد؟

وفى حقيقة الأمر فإن الاتفاقية قد وضعت فى المادة رقم ٣٨ آلية لحل النزاع حول تفسير بنود الاتفاقية، وذلك بالإحالة إلى محكمة العدل الدولية، لكن هذا لم يحدث حتى الآن. وبالتالي علينا العودة إلى القواعد العامة للتفسير فى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، وبخاصة المادة ٣١ من اتفاقية ١٩٥١ التى تعطى موضوع وغرض الاتفاقية مع حسن النية

والمعنى العادى للألفاظ بها ما يسمح بامتداد نطاق حماية الاتفاقية إلى الفارين من العنف والنزاع المسلح<sup>(٢٢)</sup>.

ويجب النظر فى تفسير اتفاقية ١٩٥١ على أنها وثيقة "حية متطورة"، كما أوضح لورد بينجهام- أمام مجلس اللوردات فى قضية اثنين من الأكراد طلبا اللجوء فى ٢٠ مارس ٢٠٠٣ فراراً من التجنيد الإجبارى فى تركيا وأنه إذا لم يتم النظر إليها على أنها شىء تبنته الأمم لأغراض إنسانية ثابتة فى الدافع متغيرة فى الشكل فإن الاتفاقية ستصبح خارج التاريخ، وأنه من الواضح أن الدول الأطراف كانت تتوى تقديم الحماية المستمرة للاجئين فى الظروف المتغيرة الحاضرة والمستقبلية، ولهذا يجب النظر إليها على أنها وثيقة حية، تماماً كما يتعامل فقه محكمة ستراسبورج مع المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان<sup>(٢٣)</sup>.

### **ثانياً: معيار العنف العشوائى ونمط الحماية التكميلية**

رأت المفوضية السامية لشئون اللاجئين- فى الحالات الاستثنائية المتزايدة والتي لا تستوفى معايير الاضطهاد طبقاً لاتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ ضرورة الأخذ فى الاعتبار المعايير الأوسع نطاقاً فى الوثائق والاتفاقيات الإقليمية الأخرى أو غيرها من أشكال الحماية الدولية بما فيها الحماية التكميلية أو الثانوية فى التوجيهات الأوروبية أو غيرها من أشكال الحماية الفرعية أو المؤقتة التى تهدف إلى ضمان عدم الإكراه على العودة المشتقة من قيم ومبادئ القانون الدولى العرفى وحقوق الإنسان العالمية والإقليمية والتشريعات الوطنية<sup>(٢٤)</sup>.

بدائل الحماية التي تمنحها الاتفاقية للاجئين خاصة فيما يتعلق بالحماية  
الثانوية أو التكميلية أو الفرعية في توجيهات الاتحاد الأوروبي:

الحماية التكميلية تمنحها الدول على أساس الحاجة إلى الحماية الدولية خارج  
إطار عمل اتفاقية ١٩٥١، وقد تقوم على أساس اتفاقيات حقوق الإنسان أو  
المبادئ الإنسانية الأكثر عمومية كتلك التي تقدم المساعدة للأفراد الفارين من  
العنف العام والعشوائى، وهذه الحماية لا تقتصر على مواد الطرد أو الإبعاد  
ولكنها ببساطة تعمل على أنها شكل من أشكال الحماية الإنسانية أو حقوق  
الإنسان الناجمة بالأساس عن التزامات عدم الإكراه على العودة.

ولم تكن هناك سياسة أوروبية موحدة للتعامل مع اللاجئين غير  
المؤهلين لمركز اللاجئين بموجب اتفاقية ١٩٥١ حتى عام ٢٠٠٤، أى إلى حين  
تبنى التوجيه الخاص بالحماية التكميلية فى ٢٩ أبريل ٢٠٠٤ بالاستناد إلى  
عدد من المقترحات التي بدأ النقاش حولها منذ عام ١٩٩٧، وبالتركيز على  
أهمية المادة ٣ فى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان مع مطالبة الدول  
الأعضاء بتوضيح مواقفها فى القانون الوطنى حول الحماية الإضافية تلك،  
والأسس القانونية للمنع والأشكال<sup>(٢٥)</sup>.

وقد تم الاتفاق بين الدول الأعضاء اعتباراً من ١٩٩٩ على حماية  
مواطنى الدول الأخرى الذين لا يندرجون فى نطاق اتفاقية ١٩٥١ لكنهم لازالوا  
بحاجة إلى شكل ما من الحماية الدولية، والتي تتميز عن الحماية المؤقتة بأنها  
تمنح وصفاً معيناً مستقراً للأفراد بينما الحماية المؤقتة على الأقل فى الإطار  
الأوروبى تختص بضمانات مواقف التدفق الجماعى إلى حين تبدل الظروف  
الدافعة<sup>(٢٦)</sup>.

وبالنظر إلى مواقف الدول الأعضاء اتضح أن كل الدول تقدم شكلاً  
أو آخر من الحماية التكميلية تطبق إلى جانب الحماية بموجب الاتفاقية لكن

مع الاختلاف فى طبيعة تلك الحماية، كما أن بلجيكا وأيرلندا والمملكة المتحدة ليس لديها تعريف قانونى لتلك الحماية غير أنها تشير إليها بأنها إجراءات تكميلية لاتفاقية ١٩٥١، على حين تمنحها باقى الدول الأعضاء لأسباب إنسانية بحتة عدا البرتغال التى تنص على الحماية التكميلية للأشخاص غير القادرين على العودة بسبب النزاع المسلح أو الانتهاكات النظامية لحقوق الإنسان<sup>(٢٧)</sup>.

وقد كانت فكرة التوجيه هى تنسيق السياسات القائمة على أساس اتفاقيات ووثائق حقوق الإنسان الدولية فى إشارة واضحة إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان واتفاقيات جنيف الأربع وبروتوكول ١٩٧٧، وبالتالي ساد الانطباع بأن التوجيه هو نوع من التنسيق لنوع جديد من الحماية فى حد ذاتها. لكنها فى الحقيقة نوع من تقييم الأفضل فى القوانين الوطنية للدول الأعضاء لا يقود إلى نظام جديد بشكل أوسع للحماية بقدر ما هو أخذ بالتفسير الضيق لممارسات الدول بصدد الحماية فى إطار بيئة سياسية معادية أو غير ودودة لطالبي اللجوء، وهى اعتبارات أثرت بشكل كبير على التوجيه ونطاقه، وما الحقوق التى يجب منحها، بل ومعنى كلمة الحماية أصلاً<sup>(٢٨)</sup>.

ومن الجدير بالذكر أن تعريف اللاجئ بموجب اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ لا يتضمن فئات عديدة تحتاج إلى الحماية لكنها لا تقع ضمن النطاق الضيق للاتفاقية وعلى رأسه تلك الفئات من يقومون بالنزوح الجماعى فراراً من التأثيرات العشوائية للعنف نتيجة مواقف النزاع المسلح دون أى عنصر محدد بشكل فردى للاضطهاد.

ولهذا أوضحت المادة الأولى من توجيه عام ٢٠٠٤ الحد الأدنى من سمات مواطنى الدول الأخرى أو عديمى الجنسية كأشخاص فى حاجة إلى حماية دولية بناء على الالتزامات الدولية الأوروبية القائمة وممارسات الدول

الأعضاء، ويهدف تقليل التحركات داخل دول الاتحاد لمجرد اختلاف الحقوق والمنافع المقدمة، ثم استبدل بتوجيه ١٣ ديسمبر ٢٠١١ الذي فرض معايير الحد الأدنى من المعاملة تلك<sup>(٢٩)</sup>.

وتعنى حماية مواطنى الدول الأخرى- فى توجيه ٢٠١١ حسب تعريفات المادة ٢(أ)- نمط الحماية بموجب اتفاقية ١٩٥١ ثم نمط الحماية الإضافية أو الثانوية والتي تقدم لمواطنى الدول الأخرى غير المشمولين بحماية الاتفاقية لعدم تحقق معيار الاضطهاد، ولكن بالنظر إلى أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد بأن الشخص المعنى فى حالة عودته إلى بلده الأسمى أو بلد إقامته المعتادة سوف يواجه خطرًا جديًا من معاناة ضرر جسيم كما يتم تحديده فى مادة ١٥ من التوجيه، ولا تنطبق عليهم المادة ١٧/١، والمادة ٢/١٧، وهو غير قادر أو غير راغب بالنظر إلى هذا الخطر فى أن يستظل بحماية دولته أو يعود إلى محل إقامته السابق<sup>(٣٠)</sup>.

- وقد حددت المادة ١٥ مضمون الحماية الإضافية عن طريق تعريف الضرر الجسيم على أنه يعنى التعرض لـ:

أ- عقوبة الموت أو الإعدام.

ب- التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية وغير الإنسانية فى بلد الأصل.

ج- تهديد فردى وخطير على حياة وسلامة شخص بسبب العنف العشوائى فى حالات النزاع المسلح الدولى أو الداخلى<sup>(٣١)</sup>.

وتعد الفقرة (ب) عنصرًا مهمًا فى المادة ١٥ من التوجيه الأوروبى؛

لأن كل الدول الأعضاء أطراف بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وملتزمة بنص المادة رقم ٣ منها بمنع إعادة الشخص إلى مكان يتعرض فيه لخطر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة المهينة والقاسية وغير الإنسانية، بما فى ذلك

إعادة إرساله إلى دولة ثالثة يتعرض فيها لمثل هذا الخطر "أو ما يسمى بالإكراه على العودة بطريق غير مباشر".

وبالتالى فإن المادة رقم (٣) تضع التزاماً مزدوجاً على الدول الأعضاء حيث تمتنع عن الممارسات التى تخضع الفرد ضمن اختصاصها لأفعال التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية والمهينة من ناحية وألا تطرده أو تسلمه إلى دولة أخرى تخضعه لتلك المعاملات من ناحية أخرى.

وبالمقارنة بين المادة رقم ٣ من الاتفاقية الأوروبية وبين المادة رقم ١٥ من التوجيه الأوروبى نلاحظ بداية أن التوجيه لا يستهدف تحريم أو منع سوء المعاملة وإنما يتصل بمنح حماية إضافية، والاختلاف نجد جذوره فى المواد ٢، و١٥، و١٨ من التوجيه مع المادة رقم ٣ من الاتفاقية؛ لأن الهدف من بنود التوجيه مختلف تماماً سواء فى الفرض أو طبيعة الحقوق أو المنافع المترتبة على الأخذ بأى منها<sup>(٣٢)</sup>.

أما بالنسبة للمحاكم الوطنية فقد كانت تتردد عادة فى ضمان مركز اللاجئ بموجب اتفاقية ١٩٥١ للأفراد الذين يواجهون العنف العشوائى، وغالباً ما كانت تطلب من الفارين فى مثل هذه الظروف إيضاح أو إثبات أنهم يتعرضون بشكل شخصى للاضطهاد وليس فقط للإنكار الجماعى لحقوق الإنسان، وأن المسألة ليست فيما إذا كان طالب اللجوء فى خطر أكبر من غيره فى بلد الأصل؛ وإنما فيما إذا كانت الإساءات والمضايقات المنتشرة بشكل واسع هى خطيرة بشكل كاف لقيام المطالبة بوضع اللاجئ<sup>(٣٣)</sup>.

وفى هذا الصدد نجد أن محكمة العدل الأوروبية قررت أن وجود تهديد خطير وفردى على حياة وسلامة مقدم الطلب يمكن اعتباره قائماً بصفة استثنائية إذا وصلت درجة العنف العشوائى التى تميز النزاع المسلح إلى درجة عالية بحيث تكون هناك أسباب وجيهة تدعو للاعتقاد بأن الشخص الذى سيتم

إعادته إلى البلد أو المنطقة حسب الحالة سوف يواجه خطر التعرض للتهديد المذكور فقط بناء على وجوده على أراضي تلك الدولة أو المنطقة.

خلاصة القول إن المحكمة جعلت العنصر الحاسم في المادة ١٥ (ج) هو درجة أو مستوى العنف العشوائي الذي تتسم به مواقف النزاع المسلح، وليس في وجود نزاع مسلح طبقاً للقانون الدولي الإنساني، وبالطبع لم توضح المحكمة مستوى العنف هذا تاركة ذلك للسلطة التقديرية للمحاكم الوطنية لتحديد نقطة التحول التي يصبح فيها العنف العشوائي موقفاً استثنائياً، الأمر الذي يترك مجالاً لتفسير أو تطبيق أكثر مرونة أو أكثر تقييداً لنطاق الحماية المقررة التي تتغير بتغير مسألتين إجرائيتين وهما كيف يمكن تحديد شدة النزاع وكيف يمكن تحديد خطورة الضرر على الفرد؟<sup>(٣٤)</sup>.

وبالتالي فإن لجوء المحكمة لعبارات تحتاج إلى تحديد إجرائي من قبيل مستوى عال من العنف العشوائي أو التعميم الدقيق أو حالة متطرفة من العنف العام، قد أثر على دور المحكمة في تنسيق التفسير في القانون العام الأوروبي، حيث يمكن لبعض المحاكم الوطنية أن تفسر موقفاً ما بأنه حالة متطرفة من العنف العام على حين تراه غيرها مجرد احتمال لسوء المعاملة<sup>(٣٥)</sup>.

### **ثالثاً: معيار التدفق الجماعي ونمط الحياة المؤقتة**

في يوليو ٢٠٠١ تبنى الاتحاد الأوروبي توجيهه EC/٥٥/٢٠٠١ بهدف إنشاء معايير الحد الأدنى للحماية المؤقتة في حالة التدفق الجماعي للنازحين غير القادرين على العودة لأوطانهم بالنظر إلى الموقف السائد هناك مع إجراءات تنسيق الجهود وتقاسم الأعباء بين الدول الأعضاء.

وقد عرفت المادة ٢ (أ) من التوجيه المقصود بالحماية المؤقتة بأنه: إجراء له طابع استثنائي للإمداد بالحماية في حالة وقوع تدفق جماعي حالي أو

وشيك لنازحين من دول أخرى وغير قادرين على العودة إلى بلادهم الأصلية بالنظر إلى الأحداث هناك، وبخاصة في حالة عدم قدرة إجراءات وأنظمة اللجوء على استيعاب تلك الأعداد على أساس فردي.

في حين عرفت الفقرة (ج) الأشخاص المؤهلين أو المنتفعين من الحماية المؤقتة بأنهم: مواطنو دول أخرى أو عديمو الجنسية الذين خرجوا من بلادهم أو تم إخلاؤهم استجابة لنداء منظمات دولية وهم غير قادرين على العودة بأمان واستقرار بسبب الموقف السائد في ذلك البلد.

والذين يمكن أن يندرجوا في نطاق المادة رقم ١ (أ) من اتفاقية جنيف وغيرها من الاتفاقيات والوثائق الدولية والوطنية التي تقدم الحماية الدولية هم:

أ- الأشخاص الفارون من مناطق النزاع المسلح والعنف المزمّن.

ب- الأشخاص ضحايا الانتهاكات المنهجية والنظامية لحقوق الإنسان.

ثم تولت الفقرة (د) تحديد المقصود بالتدفق الجماعي بوصول أعداد كبيرة من الأشخاص النازحين من دولة أو منطقة جغرافية معينة سواء بشكل عفوى أو بمعونة برامج إخلاء على سبيل المثال<sup>(٣٦)</sup>.

فالتوجيه بداية يعرف الحماية المؤقتة بأنها إجراء استثنائي يستخدم في مواقف التدفق الجماعي؛ حين لا يمكن إكراه الفارين من نزاع مسلح أو عنف عشوائي أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان على العودة إلى بلادهم، حيث إجراءات وأنظمة استقبال اللاجئين في دول الوصول لا يمكنها التعامل بفاعلية مع الحشود المتدفقة على أسس فردية، وبالتالي فإن الأشخاص الذين أُجبروا على مغادرة بلادهم الأصلية وغير قادرين على العودة إليها بشكل آمن ومستقر يحتاجون لتلك الحماية، خاصة ضحايا النزاع المسلح والعنف المتواصل وانتهاكات حقوق الإنسان، كذلك يعرف التوجيه التدفق الجماعي بأنه وصول أعداد كبيرة من النازحين من فُطر أو منطقة جغرافية بعينها<sup>(٣٧)</sup>.

- وضعت المفوضية معايير التدفق الجماعي كمفهوم يتضمن بعض أو كل العناصر التالية:

أ- وصول أعداد كبيرة من الأشخاص عبر الحدود الدولية من دولة أو منطقة جغرافية واحدة.

ب- معدل وصول سريع وبالتالي فإن الوصول المتتابع التدريجي للنازحين من دولة أو منطقة واحدة لا يبرر في حد ذاته تفعيل نظام الحماية المؤقتة.

ج- عدم كفاية القدرة على الاستيعاب أو الاستجابة في بلد الوصول خاصة أثناء حالة الطوارئ.

د- عدم قدرة إجراءات وأنظمة اللجوء على التعامل مع الأعداد الكبيرة تلك، فالوصول المتوالى إلى دول الاتحاد طلباً للجوء بشكل يترتب عليه إرباك أنظمة الاستقبال الوطنية هو مؤشر على وجود موقف تدفق جماعي.

في حين يرى البعض أن عنصر مفاجأة التحركات وحجم الواصلين عناصر مميزة في التعريف؛ إذ يترتب عليها أن تصبح الإجراءات الفردية لنظر ودراسة طلبات اللجوء في بلد الوصول غير قادرة على التعامل معهم وإن كان من الصعب تحديد كمي دقيق لمواقف التدفق الجماعي<sup>(٣٨)</sup>.

ولتوجيه آلية للتفعيل عن طريق قرار مجلس أوروبا حسب مادة ١٥/١ بناء على طلب اللجنة أو الدول الأعضاء، حيث للمجلس الحق في تفعيل التوجيه لتحديد ما المجموعات التي تستحق الحماية المؤقتة ومتى تبدأ ومتى ينتهي؟، وهي سلطة تقديرية واسعة النطاق قد تصل إلى درجة عدم تفعيل النظام من أساسه رغم توافر كل مقومات ومعايير التدفق الجماعي، أو تقييد

فئات الأفراد المنتفعين بتلك الحماية بقيود تستبعد جماعات بعينها فضلاً عن استخدام معايير ومؤشرات أخرى<sup>(٣٩)</sup>.

ويبدو أهمية نظام الحماية المؤقتة في تعامله مع موجات النزوح على أسس جماعية، وفي استيعاب فئات من الأفراد غير المؤهلين للحماية الدولية بموجب اتفاقية ١٩٥١ أو بموجب نظام الحماية الإضافية، وفي نفس الوقت هم غير قادرين على العودة إلى بلادهم الأصلية بالنظر إلى استمرار الأسباب التي دفعتهم إلى الفرار الجماعي منها.

كذلك تبدو أهمية نظام الحماية المؤقتة من خلال أزمة المهاجرين الراهنة في أوروبا، إذ قدرت المفوضية عدد النازحين إلى أوروبا في عام ٢٠١٥ بأكثر من مليون شخص منهم ٨٤٤,١٧٦ في اليونان و ١٥٢,٧٠٠ في إيطاليا، وحوالي ٢٦٤,٠٢٠ خلال عام، منهم ١٠٠,١٤٥ توجهوا إلى إيطاليا، و١٦١,٣٩٩ إلى اليونان، وبنسبة ٣٠٪ منهم من السوريين يليهم ١٦٥ من أفغانستان.

ولعل أحد أهم أسباب الأزمة هو غياب الطريقة القانونية والأمنة أمام المهاجرين واللاجئين للوصول إلى أرض أوروبا، ولهذا كان من مقترحات لجنة الهجرة الأوروبية في مايو ٢٠١٥، وجود إطار واضح وقابل للتطبيق لدخول دول الاتحاد عن طريق اللجوء والتأشيرات يقلل العوامل الدافعة نحو طرق غير مشروعة للدخول والإقامة ويسهم في تأمين الحدود الأوروبية وسلامة تدفق المهاجرين<sup>(٤٠)</sup>.

ونجد أن في فرار الأفراد عبر البحر المتوسط وإيجة في الأعوام السابقة، مثال واضح على التدفق المختلط والذي يعني تحركات بشرية مختلفة تضم طالبي لجوء ومهاجرين وفارين وغيرهم، الأمر الذي يدعو للتساؤل حول ما إذا كان توجيه الحماية المؤقتة يمكن أن يتعامل ويطبق في بعض حالات

التدفق الجماعي؟ وما إذا كان وصول المهاجرين واللاجئين إلى أوروبا عبر البحر يمكن أن يحدد على أنه أحد مواقف التدفق الجماعي؟

وحسب تقرير المنظمات المعنية فإن هناك ثلاث دول على قمة الدول المصدرة للمهاجرين عبر المتوسط عامي ٢٠١٥-٢٠١٦ وهي سوريا وأفغانستان والعراق بنسبة ٥٦٪ من أعداد المهاجرين، ومن ثم فلا يوجد عائق أمام حصول السوريين والعراقيين الذين خرجوا من أرضهم بسبب النزاع المسلح والعنف العام على الحماية باعتبار أنهم من منطقة جغرافية واحدة<sup>(٤١)</sup>.

ولكن لو اعتبرنا وصول الأفراد إلى أوروبا عن طريق البحر يشكل أحد مواقف التدفق الجماعي، فالأمر يحتاج إلى:

أ- قياس عددي؛ إذ وصل- كما سبقت الإشارة- ما يزيد عن مليون فرد خلال عام واحد وبوتيرة متسارعة تصل لآلاف في الشهر الواحد، مع سعي دول الاتحاد إلى إعادة توطين ١٦٠ ألف منهم بما يعني أن دول الاتحاد على الأقل في الحدود الجنوبية في إيطاليا واليونان وصربيا تواجه أحد المواقف الطارئة بالمعنى المقصود بالتوجيه.

ب- اختبار مدى قدرة أنظمة الاستقبال على التعامل مع الأزمة الراهنة، وإن كان التوجيه لم يوضح العدد الكافي من أنظمة اللجوء الفردية التي يجب أن تتوقف عن العمل لكي يتم تفعيل التوجيه، ولعل المنطق يدفعنا إلى القول بأن ضعف إمكانات عدد قليل من دول الاتحاد عن التعامل عبر أنظمة الاستقبال مع التدفق يكفي للتفعيل أو على الأقل للإقرار بوجود أحد مواقف التدفق الجماعي، خاصة إذا كانت تلك الدول المعنية تمثل المداخل الرئيسية لدول الاتحاد من قبيل اليونان وإيطاليا وصربيا، وإذا أمكن إثبات توقف أنظمة دولتين على الأقل عن استقبال الحشود فإن هذا يكفي لإثبات حالة

التدفق خاصة إذا كانت الحشود القادمة بشكل متسارع من منطقة جغرافية واحدة<sup>(٤٢)</sup>.

وقد قدمت المحاكم الأوروبية دليلاً واضحاً - عبر عدد من قضاياها - على ارتباك وتوقف أنظمة الاستقبال لدرجة تحميل الدولة المسؤولية عن انتهاكها لالتزاماتها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في اليونان وإيطاليا وبلجيكا وسويسرا، حيث أكدت تلك المحاكم أن لدى تلك الدول صعوبات جدية في كفالة الإجراءات القانونية لحماية الأفراد الفارين وعدم كفاية إجراءات وشروط الاستقبال، خاصة مع الأعداد المتزايدة ومعاونة اللاجئين في جزر لسبوس وغيرها.

وخلاصة القول إن العدد الكبير من المهاجرين واللاجئين الذين وصلوا إلى أوروبا بحرًا ابتداءً من عام ٢٠١٥ مع معدل وصول عال جعل أنظمة الاستقبال لعدد من الدول منها اليونان وإيطاليا قد تجاوزت قدراتها بشكل جدى وواضح، وفي ضوء تلك الحقائق يمكن القول إن وصول المهاجرين إلى أوروبا يعد تدفقاً جماعياً بامتياز يكفى لتفعيل إجراءات الحماية المؤقتة للتعامل مع أزمة المهاجرين هناك<sup>(٤٣)</sup>.

لكن رغم توافر كل الشروط السابقة لم يجر تفعيل توجيه الحماية المؤقتة بعد، بل تزايدت في الآونة الأخيرة توجهات وسياسات الدول الأوروبية وغيرها لوقف أو ضبط تدفق المهاجرين وطالبي اللجوء خارج حدود دول الاتحاد وحتى قبل دخولهم أية دولة عضو وأهمها:

أ- سلب السلطة واستبعاد مناطق جغرافية من اختصاص الدولة بصدد الهجرة، مثل استبعاد أستراليا لأكثر من ٣ آلاف جزيرة وميناء مما يسمى منطقة الهجرة، فالمهاجرون الذين يصلون إلى الجزر يتم إعادتهم إلى دول صغيرة لدراسة طلباتهم للهجرة. وهناك سياسة الاستئصال أو الاستبعاد من

الاختصاص فيما يسمى المنطقة الدولية أو الترانزيت فى المطارات، والتي لا تعتبرها الدولة من الناحية الرسمية جزءاً من إقليم الدولة ولا يمكن للاجئ أن يدعى دخول إقليم الدولة بمكوته فيها.

ب- إجراءات ضبط واعتراض السفن التى تحمل مهاجرين فى أعالى البحر خارج نطاق الاختصاص الإقليمى للدولة مثل اعتراض البحرية الأمريكية والاسترالية لسفن طالبي اللجوء أو ما يعرف بعمليات وكالة الحدود الأوروبية والدفع نحو البلاد التى فروا منها بدون إتاحة أدنى فرصة لهم لتقديم طلبات اللجوء أو النظر فيها.

ج- إجراءات السيطرة على الهجرة التى تتم على إقليم أجنبى، بمعنى أن بعض عمليات المراقبة قد تتم فى أعالى البحار بل وحتى داخل المياه الإقليمية لدولة أجنبية، ومثال على ذلك عملية هيرا لوكالة الحدود الأوروبية لوقف تدفق المهاجرين من السنغال وموريتانيا إلى جزر الكنارى عام ٢٠٠٨. الأمر الذى يطرح فكرة الاختصاص الإقليمى وفكرة ممارسة تلك الدول لاختصاص خارج الإقليم بإخضاعهم للاجئين لمثل تلك الممارسات والتي تتم خارج حدود دول الاتحاد الأوروبي<sup>(٤٤)</sup>.

إن وجود اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف بين الدول لا تعفى الدول من التزاماتها تجاه حقوق الإنسان، فيجب أن تتسق جميع الاتفاقيات مع مقتضيات حقوق الإنسان وينبغى أن تتضمن الاتفاقيات- التى تعنى بمكافحة الهجرة- تدابير محددة تضمن بدورها حماية حقوق المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء وسوف تتفاوت طبيعة هذه الضمانات تبعاً لإطار وطبيعة الاتفاقية، إلا أنه ويحد أدنى ينبغى أن تتضمن جميع الاتفاقيات الآتى<sup>(٤٥)</sup>:

- حظر أى شكل من أشكال الإبعاد الفورى أو الجماعى.
- الالتزام الصريح باحترام ومراعاة مبدأ عدم الإعادة القسرية.

- توفير المعلومات الكافية للأشخاص وآليات لسبل إنصاف فعالة.
- الحد من استخدام الاحتجاز والحيلولة دون انفصال العائلات.
- توفير المساعدات المالية والفنية بما يتماشى مع مقتضيات حقوق الإنسان.

ولا ينبغي على الدول إبرام اتفاقيات ما لم يكن هناك آليات فعالة تضمن تنفيذ ضمانات حقوق الإنسان.

ومما سبق، يمكن الإشارة إلى بعض سلبيات نظام اللجوء فى القانون الدولى وهى: التعارض القانونى بين سيادة الدولة وحماية حقوقها، ومبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئين، وفقاً لاتفاقية جنيف، فى الوقت الذى تتمسك فيه الدول بأن من حقها إبعاد أو تقييد دخول اللاجئين إلى أراضيها، فإن اللاجئين أنفسهم يضطرون إلى البحث عن طرق أخرى غير شرعية وأكثر خطورة للوصول إلى الدول التى يقصدون اللجوء إليها، وهنا تنشأ معضلة إمكانية التمييز بين اللاجئين والمهاجرين<sup>(٤٦)</sup>. كذلك التناقض بين ما هو قانونى وفقاً لاتفاقية جنيف كالتقدم بطلب اللجوء وما هو غير قانونى كعبور حدود دولة بصورة غير شرعية، أى أنه إذا كان يحق للأشخاص التقدم بطلب اللجوء لدولة عبر دخول أراضيها، فإن من حق الدول أن تمنع أى شخص من عبور حدودها.

كذلك بروز ما يسمى (الضيف المتمتع بصفة الحماية المؤقتة) فمع تدفقات مئات الآلاف من السوريين إلى تركيا، أعطيت تركيا الحق فى إطلاق هذه الصفة كنوع من الاستثناء الجغرافى وفقاً لاتفاقية جنيف التى سمحت للموقعين عليها إما بقصر المناطق التى يُعد الفارون منها لاجئين على أوروبا فقط أو على أوروبا وغيرها، وقد اختارت تركيا وقت انضمامها للاتفاقية أن يقتصر قبولها للاجئين على القادمين من القارة الأوروبية فقط، ولذلك فإن فكرة

الاستثناء الجغرافى جعلت من المستحيل على الأشخاص الذين يأتون من أى مكان سوى غرب تركيا أن يتقدموا بطلب للجوء داخلها<sup>(٤٧)</sup>.

ولابد من الإشارة إلى المادة (٨) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية والتي تنص على أنه:

١- يتمتع الجميع بالحق فى احترام حياتهم الخاصة ومنازلهم.

٢- لا يجوز لأى هيئة عامة التدخل فى ممارسة هذا الحق، إلا فيما يأتى وفقاً للقانون وضرورياً للمجتمع أو بهدف حماية الأمن، أو من أجل منع وقوع أعمال الشغب أو الجرائم أو حماية الشؤون الصحية أو الأخلاقية وحماية حقوق الآخرين وحياتهم.

لذلك لا يعد الحق المنصوص عليه فى المادة رقم ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حقاً مطلقاً للأفراد، فهو لا يفرض التزامات محددة على الدول، ولذا يتعين على المحكمة الأوروبية الموازنة بين فئتين من المصالح المتعارضة وهما<sup>(٤٨)</sup>:

- حق الأفراد فى الحياة الخاصة من ناحية.

- ومصالح المجتمع من ناحية أخرى.

وقد يصعب تنفيذ هذا الأمر، لأنه يتطلب أولاً قيام المحكمة بتقييم طبيعة تدخل الهيئة العامة وأثر ذلك على الفرد، ثم تفضيل فئة على حساب الأخرى على أن يكون ذلك فى كل قضية على حدة، وهى مهمة حساسة ودقيقة، نظراً للمبادئ الراسخة فى القانون الدولى التى تمنح الدول حق التحكم فى دخول غير مواطنيها إلى الأراضى التابعة لها، ويشمل ذلك حق الترحيل وحق الطرد ومع ذلك يجب على تلك الدول الوفاء بالتزامات المعاهدة وخاصة المادة ٨ من الاتفاقية والأحكام الصادرة عن المحكمة، ولكن لا يحق للمحكمة مطالبة تلك الدول بتعديل قوانينها وفقاً لذلك<sup>(٤٩)</sup>.

يؤدي تباين مواقف الدول الأوروبية تجاه اللاجئين إلى تتبع العديد من الوثائق الأوروبية التي تحاول أن تبلور موقف أوروبي موحد تجاه اللاجئين، وكانت الصعوبة الأساسية في ذلك هي تباين مواقف الدول الأوروبية، فمثلاً كانت اليونان وإيطاليا في الخطوط الأمامية لمواجهة لموجات الهجرة، وكان مطلبها ضرورة تشارك أعضاء الاتحاد في تحمل هذا العبء، بدلاً من تركه يقع على كاهلها وحدها، وعلى الجانب الآخر عبر قادة دول مثل المجر وجمهورية التشيك وبولندا عن تحفظهم، ليس فقط عن استقبال المهاجرين ولكن أيضاً عن عبورهم أراضيها، وقد رحبت كل من ألمانيا والسويد باللاجئين وصاحب ذلك الموقف الفرنسي المتعاطف معهم أيضاً، كما توجد عدة حكومات أوروبية اضطرت إلى الحد من هذه التوجهات، خوفاً من المكاسب التي حققتها قوى المعارضة اليمينية داخل بلادها واعتراضات الدول الأوروبية غير المرحبة بموجات الهجرة<sup>(٥٠)</sup>.

## الخاتمة

فرضت أزمة اللاجئين على النحو المبين سابقاً العديد من التحديات أمام الاتحاد الأوروبي، ويفسر ذلك استمرار الفجوة بين الأساس القيمي والقانوني الذي تقوم عليه نظم اللجوء الأوروبية وبين التعامل الفعلي للأوروبيين مع الأزمة، ويمثل افتقاد التوافق الداخلي بين الدول الأعضاء حول كيفية إدارة أزمة اللاجئين وكذلك تعقد السياق الإقليمي والدولي للأزمة السورية أبرز العوامل الرئيسية التي أثرت بشكل كبير على قدرة الاتحاد الأوروبي على تحقيق التوازن المنشود بين الرغبة في منع وتقييد تدفقات اللاجئين إليها وبين الالتزام باعتباره القيمة والمتمثلة في إعلان قيم حقوق الإنسان واحترام حقوق المهاجرين واللاجئين.

كما بدأت المفوضية الأوروبية بتحديد وتشخيص المشكلات وطرح العديد من الحلول للتوصل إلى نتيجة مرضية للتعامل مع الأزمة الحالية تعاملًا فعالًا فيما يطلق عليه- بعض الدراسات- أنواع جديدة من الشراكة مع الدول المضيفة فيما يسمى (منطقة إنتاج اللاجئين) وذلك للتعامل مع مختلف جوانب الأزمة مثل توجيه سياسة اللاجئين إلى مبادرات أكثر استدامة وأكثر فائدة لجميع الأطراف.

إن تقاسم الأعباء يُعتبر عنصرًا حيويًا في الاستجابة لتدفق اللاجئين بأعداد كبيرة، لكنه لن يكون فعالًا إلا إذا أوجدت الدول سبلاً للعمل بشكل تعاوني بعيدًا عما تعتبره مصالحها الوطنية، وقبول إعادة التوطين كجزء من تقاسم الأعباء، وهذا يتطلب تغييرًا أخلاقيًا كبيرًا، وإرادة التوصل إلى حلول جديدة وهذه الحلول يجب أن تعكس الحقوق غير القابلة للتصرف بأن لكل لاجئ ومهاجر الحق في عدم التعرض للإعادة القسرية، والحق في الحرية وعدم التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة، وهي حقوق لا تقبل التجاهل في أوضاع التدفق الجماعي وهي أوضاع تمثل لحظات محددة تشتد فيها الحاجة لأخذ الحقوق.

فبالنسبة إلى اللاجئين المتواجدين بصورة غير قانونية في بلد الملجأ يجب على الدول الامتناع عن فرض العقوبات الجزائية بسبب دخولهم غير القانوني، وينبثق عن هذا أحد الجوانب الأكثر حاجة للإصلاح وهو احتجاز المهاجرين بحيث يكون استثنائيًا، ويجب توفير بدائل له، هذا من شأنه أن يقلل بشكل كبير من خطر التعرض للتعذيب وسوء المعاملة.

وأخيرًا، فإن احترام السلامة البدنية والنفسية لطالبي اللجوء لا يمكن فصله عن إجراءات معالجة طلبات اللجوء، وقد تسبب التعسف المتصور والافتقار للإنصاف في هذه الإجراءات في إحداث ضرر كبير، وأسهم في

إذكاء روح المقاومة من جانب الأفراد المعنيين، مما دفع بدوره إلى استخدام القوة بشكل مفرط في بعض الأحيان، وبالتالي فإن لقيام أنظمة عادلة بشأن اللجوء أهمية حاسمة لضمان أن يتم الاعتراف باللاجئين وألا يهدر حق أحد من الذين قد تعرضوا من قبل للتعذيب أو سوء المعاملة أو أن يواجه خطر التعرض لمثل هذه المعاملة أثناء بحثه عن الأمان والحماية.

## المراجع

- 1- UNCHR, Regional Refugee & Migrant, Response Plant for Europe: Eastern Mediterranean & Western Balkans Routs January – December 2015, retrieved (July 12, 2016) <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. p. 10.
- ٢- رانيا علاء الدين فتحى السباعى، القوة المعيارية للاتحاد الأوروبى والسياسة الأوروبية تجاه أزمة اللاجئين السوريين، مؤتمر: أزمت اللجوء والهجرة وتحديات الدولة القومية فى الوطن العربى وأوروبا، مركز البحوث والدراسات السياسية وحوار الثقافات، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠١٦، ص ٢٤.
- ٣- محى الدين قاسم، اللاجئين السوريون فى ضوء القانون الدولى الأوروبى للجوء: أثر النزاع المسلح على أنظمة الحماية الدولية، المؤتمر السنوى الدولى الأول لمركز البحوث والدراسات السياسية، سبتمبر ٢٠١٦، ص ١٢.
- 4- Philippe Fargues & Christine Fandrich, “The European Response to the Syrian Refugee Crisis: What next?”, Migration Policy center Research Report (MPCRR 14), 2012, p. 12.
- 5- Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered”, European Council on Refugees & Exiles “ECRE”, retrieved November 10, 2015. [www.ecre.org](http://www.ecre.org).
- 6- Martijn Pluim, “Six more options for Eu-western Balkans cooperation to manage the migration & refugee crisis”, International center for Migration Policy Development (ICMPD), October 2015, retrieved November 11, 2015. [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org).
- 7- Huertas Moraga & Hillel Rapoport, Tradable Refugee –Admission Quotas (TRAQs), the Syrian crisis & the New European Agenda on Migration, European University Institute and IZA Discussion paper No. 9418, October 2015, p. 5.
- ٨- باسم راشد، تأثيرات اتفاق اللاجئين فى العلاقات التركية- الأوروبية، السياسة الدولية، العدد ٢٠٥، يوليو ٢٠١٦، ص ١٦٠.
- ٩- المرجع السابق، ص ١٦١.
- ١٠- رانيا السباعى، مرجع سابق، ص ٢٧.
- ١١- المرجع السابق، ص ٢٨.

- 12- UN High Commissioner for Refugee (UNHCR), International protect considerations with regards to people fleeing the Syrian Arab Republic, update IV, November 2015.  
Available at: [www.refworld.org/docid/5641ef894.html](http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html).
- ١٣- انظر الفقرة ١٦٤ من دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين بمقتضى اتفاقية ١٩٥١ وبرتوكول ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف ١٩٧٩، ص ٥١.
- 14- Hugo Storez, Armed Conflict in Asylum Law; the “war flaw”, 2012 31/2 Refugee Survey Quarterly, p. 5.
- 15- Melanie Jacques, Armed Conflict and Displacement the protection of Refugees and Displaced persons under International Humanitarian Law, Oxford University Press, 2012, P. 156.
- 16- Hugo Storez, op. cit., p. 6.
- 17- Ibid., p. 8.
- 18- Ibid., p. 7.
- 19- UNHCR Guidelines on International Protection – call for comments on claims to Refugee Status Related to Situations of Armed Violence and Conflict under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protected Relating to the status of Refugees and the Regional Refugee definitions, 2016.
- 20- Op. cit., Para 10.
- ٢١- انظر الفقرة ٥١-٥٣ من دليل الإجراءات والمعايير، مرجع سابق، ص ٢٢.
- 22- Antonion Fortin, The Meeting of “persecution” in the Refugee Definition, 12 (2000) International Journal of Refugee Law, p. 564.
- 23- Fripp Eric, International Humanitarian Law and the Interpretation of “Persecution” in Article 1(A)2 CSR 51, g (2014) 26 Int, p. 386.

- 24- Jane McAdam, The European Union Qualification Directive: The Creation of subsidiary Protection Regime, 2005/17, *International Journal of Refugee Law*, p. 462.
- 25- *Ibid.*, p. 463.
- 26- *Ibid.*, P. 465.
- 27- Udara Jayasinghe & Sasha Baglay, “Protecting Victims of Human Trafficking within a ‘Non-Refoulement’ Framework: is complementary protection an Effective Alternative in Canada and Australia?”, *International Journal of Refugee Law*, 2011, Vol. 23. No.3, P. 493.
- 28- *Ibid.*, p. 495.
- 29- Directive 2011/95/EU of The European Parliament and of the Council.
- 30- Jane MaAdam, *op. cit.*, p. 464.
- 31- Paul Tiedemann, Subsidiary Protection in the Function of Article 15(c) of the Qualification Directive, (2012) 31/1 *Refugee Survey Quarterly*, p. 125.
- 32- *Ibid.*, p. 128.
- 33- *Ibid.*, p. 133.
- 34- Helene Lambert, The Next Frontier; Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence, *International Journal of Refugee Law*, (2013) 25 /2 p. 213.
- 35- *Ibid.*, p. 214.
- 36- Karoline Kerber, The Temporary Protection Directive, (2002) 4/1, *European Journal of Migration Law*. p. 195.
- 37- Melten Ineli Ciger, Revisiting Temporary Protection as a Protection option to Manage Mass Influx Situations in Jean-Pierre Gauci and others (eds) *Explaining the Boundaries of Refugee Law: Current Protection challenges*, Brill, 2015, p. 200.
- 38- *op. cit.*, p. 202.
- 39- *Ibid.*, p. 203.
- 40- Malten Ineli Ciger, Time to Activate Temporary Protection Directive (2016) 18/1 *European Journal of Migration and Law*, p. 4.
- 41- *Ibid.*, p. 16.
- 42- *Ibid.*, p. 18.
- 43- Tim De Boer, Closing Legal Black Holes; the Role of Extraterritorial Jurisdiction in Refugee Rights Protection, (2014) 28/1 *Journal of Refugee studies*, p. 121.
- 44- *Ibid.*, pp. 122-124.

٤٥- منظمة العفو الدولية، نداء استغاثة موجه إلى أوروبا، حقوق الإنسان ومكافحة الهجرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٢٤.

٤٦- كان إي مولتو، اللاجئ وملتمس اللجوء ووضع الحماية المؤقتة: نحو فهم أوضاع المواطنين السوريين في تركيا، مجلة الديمقراطية، العدد ٦١، يناير ٢٠١٦، ص ص ٧٢ - ٧٤.

٤٧- المرجع السابق، ص ص ٧٥ - ٧٧.

48- Helene Lambert, The European Court of Human Rights and the Right of Refugees and other persons in Need of protection to family Reunion, International Journal of Refugee Law, Vol.11 No.3, pp. 13-14.

49- Ibid., pp. 15 - 17.

50- Lane, Charles, "A Lesson for Angela Merkel: Good Intentions aren't Always good politics", Washington post, 1 December, 2016.

**International Refugee Protection Standards  
in European International Law**

**Dina Mahrous**

This article argues that the current refugee crisis is the result of a complex web of choices made in the drafting of the key legal instruments which govern the treatment of refugees under international and domestic law.