

النظام العربي للجوء

The Arab Asylum System

عزيزة بن جميل*

جامعة باجي مختار عنابة - الجزائر -

azizaben81@hotmail.com

تاريخ النشر: 2022/10/01

تاريخ القبول للنشر: 2022/09/12

تاريخ الاستلام: 2022/07/24

ملخص:

يشتمل النظام العربي للجوء أساسا على القواعد القانونية التي تضمنتها الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لسنة 1994، وقبل ذلك على القواعد الواردة في بروتوكول الدار البيضاء الخاص بمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية لسنة 1965، بالإضافة إلى المواد الخاصة بالحق في اللجوء التي نص عليها كل من الميثاق العربي لحقوق الإنسان وإعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام.

إلا أنه، بما أن الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لسنة 1994 لم تدخل حيز النفاذ إلى يومنا، فإن نظام اللجوء في الوطن العربي، يركز أساسا على التشريعات الوطنية للدول العربية، التي كانت سبّاقة في توفير الحماية للاجئين من خلال بعض النصوص القانونية، التي تضمنتها تشريعاتها الوطنية.

الكلمات المفتاحية: لجوء؛ نظام؛ اتفاقية عربية؛ تشريعات عربية.

Abstract:

The Arab asylum system includes the legal rules mentioned in the Arab Refugee Convention of 1994, and before that the rules contained in the Casablanca Protocol on the Treatment of Palestinian Refugees in Arab Countries of 1965, in addition to the articles on the right to asylum stipulated in the Arab Charter of Human Rights and the Cairo Declaration on Human Rights in Islam.

Since the 1994 Arab Convention on Refugees has not entered into force to this day, the asylum system in the Arab world is based mainly on the national legislation of Arab countries, which were proactive in providing protection to refugees through some legal texts which were included in their national legislation.

key words: Asylum; System; Arab Agreement; Arab Legislation.

* المؤلف المراسل

مقدمة:

عقد مجلس وزراء جامعة الدول العربية اجتماعاً لمناقشة مسألة اللجوء واللاجئين في الوطن العربي في مارس 1994، وذلك بعد أزمات اللجوء التي عرفتھا المنطقة. بدء بالحرب العراقية إلى الحرب اليمنية، وحرب الصومال ولبنان... الأمر الذي توج بإقرار الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين في 27 مارس 1994¹، حيث أضفت هذه الاتفاقية أسباب أخرى في تعريف اللاجئين من ضمنها الكوارث الطبيعية، وهو ما أكدته المادة الأولى منها².

رغم أن هذه الاتفاقية لم تدخل حيز النفاذ، عُقد اجتماع آخر في مجلس جامعة الدول العربية على مستوى اللجان المشتركة لخبراء وممثلي وزارات العدل والداخلية في الجامعة، لمناقشة ودراسة الاتفاقية العربية الخاصة باللجوء وذلك بتاريخ 8/ 8/ 2016، من أجل تعديل وتحسين الاتفاقية بغية إقرارها³.

مع تزايد أعداد اللاجئين في العالم، وبصورة خاصة في العالم العربي بسبب الكوارث الإنسانية المختلفة: الفقر، الجوع، الصراعات المسلحة، الكوارث الطبيعية، الزلازل والفيضانات، التغيرات المناخية، الجفاف والتصحر والحرائق، والتدخل الأمريكي في العراق وتصاعد الأعمال الإرهابية، بالإضافة إلى تبعات ما يعرف بالربيع العربي خاصة في كل من ليبيا واليمن وسوريا، تبرز تحديات ما تفرضه هذه الأزمات من ضرورة أن تولي الدول العربية اهتماماً أكبر لمسألة اللجوء، كونها مسألة ذات أبعاد متعددة ومؤثرة في الواقع الاقتصادي والتركيب الاجتماعي العربية، هل هناك نظام قانوني خاص بحماية اللاجئين في الوطن العربي؟

إجابة على هذه الإشكالية، تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، عند التطرق لمختلف النصوص القانونية العربية الخاصة باللجوء، وتحليلها وإبراز علاقتها ببعضها البعض، ومدى توفيرها للحماية اللازمة للاجئ العربي. بالإضافة إلى المنهج المقارن، لإبراز أوجه الاختلاف والشبه بين النظام العربي للجوء من جهة، والنظام الإفريقي للجوء والأحكام الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1951 الخاصة باللاجئين من جهة أخرى.

سيتم التطرق في مبحثين إلى:

المبحث الأول: اتفاقيات حماية اللاجئين في الوطن العربي،

المبحث الثاني: التشريعات الوطنية العربية الخاصة باللاجئين.

المبحث الأول:

اتفاقيات حماية اللاجئين في الوطن العربي.

تطرق الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة 1994 إلى الحق في اللجوء من خلال المادة 28 منه الخاصة باللجوء السياسي⁴، كما نصت المادة 12 من إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام لعام 1990 على الحق في اللجوء⁵. إلا أن هذه المواد قاصرة عن تنظيم أوضاع اللاجئين في الوطن العربي وضمان حقوقهم.

تمثل اتفاقيات حماية اللاجئين في الوطن العربي أساسا في بروتوكول الدار البيضاء الخاص بمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية لسنة 1965، وفي الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لسنة 1994. وهو ما سيتم التفصيل فيه من خلال المطالبين الآتين.

المطلب الأول: بروتوكول الدار البيضاء الخاص بمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية لسنة 1965.

وافق مجلس وزراء خارجية الدول الأعضاء في اجتماعه بالدار البيضاء يوم 10 سبتمبر 1965 على جملة من الأحكام الخاصة باللاجئين الفلسطينيين، ودعا الدول الأعضاء إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ، أهمها:

- للفلسطينيين الحق في العمل والاستخدام كالمواطنين، مع الاحتفاظ بجنسيتهم.
- للفلسطينيين الحق في الخروج من الدولة المقيمين فيها و العودة إليها.
- للفلسطينيين المقيمين في أراضي الدول العربية الأخرى، الحق في الدخول إلى غيرها والخروج بدون أن يترتب عليها حق الإقامة.

- يمنح للفلسطينيين المقيمين وثائق صالحة للسفر، ويعامل من يتحصل على هذه الوثائق في أراضي دول الجامعة العربية معاملة رعايا دول الجامعة بما يخص التأشيرات و الإقامة⁶.

تجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى نص المادة السابعة من ميثاق الجامعة العربية، الذي أكد على أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله، وبروتوكول الدار البيضاء أُقر بأغلبية الأصوات، لذلك فإن محتوياته غير ملزمة إلا للدول الأعضاء الراغبة في القبول به كاملا أو مع بعض التحفظات إزاءه. وعليه فقد انقسمت مواقف الدول العربية بشأن هذا البروتوكول أربعة أقسام:

- مواقف الدول التي أودعت البروتوكول بدون تحفظ (سوريا والأردن والجزائر والسودان والعراق واليمن).

- مواقف الدول التي صادقت على البروتوكول مع التحفظ (الكويت وليبيا ولبنان).
- مواقف الدول التي لم تصادق على البروتوكول (السعودية والمغرب).
- الدول التي لم تبد موقفها من البروتوكول (تونس).

هذا، وقد ساءت أحوال اللاجئين الفلسطينيين بعد صدور قرار مجلس جامعة الدول العربية عام 1991، الذي يحول الدول المستضيفة معاملة الفلسطينيين وفقاً للتشريعات والقوانين الوطنية.⁷

المطلب الثاني: الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لسنة 1994.

جاءت هذه الاتفاقية امتداداً لسلسلة من الاجتماعات والإعلانات، أهمها إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين في العالم العربي لعام 1992⁸، والذي جاء بمجموعة من المقتضيات التي تم مراعاتها عند إعداد الاتفاقية العربية، من أهمها: التأكيد على المبادئ الإنسانية للشريعة الإسلامية، واحترام القانون الدولي للاجئين.

سيتم التفصيل فيما يلي، إلى أهم مضمين الاتفاقية العربية للاجئين (الفرع الأول)، ثم إلى تقييم هذه الاتفاقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهم مضمين الاتفاقية العربية للاجئين.

سيتم التطرق في هذا السياق إلى تعريف، حقوق والتزامات اللاجئ في الاتفاقية العربية للاجئين:

أولاً: تعريف اللاجئ في الاتفاقية العربية للاجئين:

وسّعت الاتفاقية العربية في تعريف اللاجئ، ليشمل إلى جانب الأشخاص الذين يضطرون إلى مغادرة بلدهم الأصلي بسبب الخوف من الاضطهاد أو تعرضهم بالفعل لهذا الاضطهاد، الأشخاص الذين يضطرون إلى مغادرة دولتهم الأصلية بسبب عدوان خارجي أو احتلال أجنبي أو سيطرة أجنبية أو وقوع كوارث طبيعية، أو بسبب أحداث كثيرة الاضرار بشكل خطير بالنظام العام في إقليم الدولة الأصل كله أو في جزء منه. وهو ما جاءت به المادة الأولى من الاتفاقية.

وقد استثنت المادة الثانية من هذه الاتفاقية، مرتكبي جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أو الجريمة الإرهابية وكذلك مرتكبي الجرائم الجسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء، من الاستفادة من أحكامها.⁹

ثانيا: حقوق اللاجئين في الاتفاقية العربية للاجئين:

- عَدَدَت الاتفاقية العربية للاجئين مجموعة من الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ العربي، والتي هي في ذات الوقت التزامات على دولة الملجأ، نذكرها فيما يلي:
- تعهد دول الملجأ بملائمة تشريعاتها الوطنية مع الاتفاقية العربية للاجئين¹⁰.
 - معاملة اللاجئين معاملة لا تكون دون معاملة للأجانب المقيمين على إقليمها¹¹.
 - اعتبار منح اللجوء عملا سليما إنسانيا، ولا يجب أن يفسر على أنه عملا عدائيا¹².
 - عدم التمييز بين اللاجئين بسبب العرق أو الدين والجنس والآراء السياسية والوضع الاجتماعي¹³.
 - عدم جواز طرد اللاجئ المقيم بصفة قانونية إلا إلى أسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، مع منحه حق التنظيم ضد قرار الطرد أمام السلطة القضائية المختصة¹⁴.
 - منح اللاجئين المقيمين بصفة قانونية بطاقات تعريف ووثائق سفر مطابقة لاتفاقية الأمم المتحدة لتمكينهم من السفر خارج هذا الإقليم والعودة إليه¹⁵.

ثالثا: التزامات اللاجئ حسب الاتفاقية العربية للاجئين:

- أَلَقَت الاتفاقية العربية للاجئين مجموعة من الالتزامات على عاتق اللاجئ، أبرزها:
- احترام قوانين وأنظمة الدول المضيفة¹⁶.
 - عدم القيام بأي نشاط إرهابي أو تخريبي ضد دولته أو أي دولة أخرى¹⁷.
 - عدم مهاجمته لأي دولة بما فيها دولة الأصلية، عند ممارسته حرية الرأي والتعبير¹⁸.

الفرع الثاني: تقييم الاتفاقية العربية للاجئين.

إن المتضمن في الأحكام التي جاءت بها الاتفاقية العربية للاجئين، يستنبط أن معظمها مستقاة من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لسنة 1951 وبروتوكول الملحق بها لسنة 1967 من جهة، ومن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 من جهة أخرى.

ففيما يتعلق بتعريف اللاجئ نجد الاتفاقية العربية قد وسعت من التعريف الذي تبنته وذلك على غرار الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين، حيث أن المادة الأولى منها في فقرتها الأولى، عددت خمسة مسببات للجوء، هي:

- الاضطهاد: وبذلك تكون قد تبنت نفس تعريف اللاجئ في اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951¹⁹.

- الحرب، العدوان، الاحتلال والاضطراب في الأمن العام: وهو ما تبنته حرفيا اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية للاجئين في المادة 1 منها²⁰.

- أضافت الاتفاقية العربية إلى هذه الأسباب، سببا جديدا ألا وهو الكوارث الطبيعية²¹.

أما ما تعلق بحقوق اللاجئين وواجباته، نجد الاتفاقية العربية عدت نفس الحقوق والواجبات التي جاءت بها اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951. فنصوص المواد 5-13 من الاتفاقية العربية للاجئين مقتبسة من المواد 12-30 من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لسنة 1951.

بحسب هذا للاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين، كونها استفادت من التجارب السابقة، إلا أن ما يؤخذ عليها، هو عدم إفرادها لقواعد خاصة باللاجئ العربي وخصوصيات المنطقة العربية، الأمر الذي أدى إلى فشل جامعة الدول العربية في التعامل مع أغلب قضايا اللجوء في الوطن العربي، وفي مقدمتها قضية اللاجئين الفلسطينيين، الذين تتكفل بوضعهم منظمة الأمم المتحدة وليس جامعة الدول العربية.

تجدر الإشارة إلى أن الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، عكفت على اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات، التي تدعم تحديث الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية والعمل على تفعيلها، من بينها:

- إصدار توصية اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان الدورة (19)، التي تم إقرارها بتاريخ:

2005/3/3

بتجاوز الاتفاقيات البيئية غير الفاعلة؛

- إرسال بعثة من إدارة السياسات السكانية والهجرة في جامعة الدول العربية إلى الحدود الليبية، المصرية والتونسية في أبريل 2011، بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وذلك بهدف تقييم أوضاع اللاجئين واحتياجاتهم ومدى استجابة المنظمات الدولية لها، وقد أعدت إدارة السياسات السكانية والهجرة تقريراً مفصلاً بهذا الشأن؛

- عمدت الجامعة العربية إلى تفعيل اتفاقية تعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين سنة 2012، لعقد مجموعة من ورشات العمل حول اللجوء والهجرة القسرية، كذلك من أجل إعداد تقارير علمية مشتركة حول الهجرة واللجوء؛

- في إطار خطة العمل المشتركة بين المفوضية السامية والجامعة العربية، تم عقد ورشة عمل تدريبية خلال شهر أكتوبر 2011، بالتنسيق بين الأمانة العامة والمفوضية السامية لشؤون

اللاجئين حول: "قوانين اللجوء وحماية اللاجئين"، استهدفت موظفي الجامعة العربية في الإدارات المعنية، بهدف رفع قدرات موظفي الجامعة بقضايا اللاجئين وقوانين حمايتهم²².

المبحث الثاني:

التشريعات الوطنية العربية الخاصة باللاجئين.

بما أن الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لسنة 1994 لم تدخل حيز النفاذ إلى يومنا، وبروتوكول الدار البيضاء لسنة 1967 لم تعد له أية فعالية تذكر، بعد صدور قرار مجلس جامعة الدول العربية المخول لدول الملجأ معاملة اللاجئين الفلسطينيين وفقا لتشريعاتها الوطنية، فإن نظام اللجوء في الوطن العربي، يرتكز أساسا على التشريعات الوطنية للدول العربية. وعليه، سنتطرق في مطلبين إلى بعض من النماذج عن هذه التشريعات الوطنية، كما يلي:

المطلب الأول: التشريعات الخاصة باللاجئين في الجزائر.

المطلب الثاني: نماذج أخرى عن التشريعات الوطنية العربية الخاصة باللاجئين.

المطلب الأول: التشريعات الخاصة باللاجئين في الجزائر.

لم يُفرد المشرع الجزائري قانونا خاصا بتنظيم مركز اللاجئين في الجزائر، أي أن التعامل مع هذه الفئة يتم الرجوع فيه أولا إلى الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية الجزائرية، ثم إلى التشريعات ذات الصلة بمركز الأجانب في الجزائر، والقوانين المرتبطة بها سواء فيما يتعلق بالجنسية، الإقامة، التنقل، الأحوال الشخصية، التعليم، الملكية، العمل والتأمينات الاجتماعية. على ذلك، يعتبر المرسوم رقم 63-274 والقانون رقم 80-11 هما المرجعين الأساسيين والمباشرين في التعامل مع اللاجئين في الجزائر.

الفرع الأول: المرسوم رقم 63-274 الذي يحدد تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لسنة 1951.

يعد هذا المرسوم الأساس القانوني الذي يضبط وضع اللاجئين في الجزائر، حيث استحدث آليتين أساسيتين لتنظيم أوضاع هذه الفئة، وهما:

أولا: مكتب حماية اللاجئين وعديمي الجنسية على مستوى وزارة الخارجية.

الذي يعد حسب المادة الأولى من المرسوم 274/63، الهيئة المخولة منح صفة اللاجئ والوثائق الضرورية لممارسة حياته المدنية.

ثانيا: لجنة الطعون.

التي تنظر في الطعون المقدمة من اللاجئين وعديمي الجنسية الذين رفض المكتب الاعتراف لهم بصفة اللاجئين -المواد 3-5 من المرسوم-²³.

الفرع الثاني: القانون رقم 80- 11 المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها.

الذي عدّل الأمر رقم 66- 211 المؤرخ في: 21 / 7 / 1966 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر. فحسب القانون 80- 11، ينبغي على اللاجئين أن يحمل وثائق السفر المطلوبة لدى بلوغه الحدود الجزائرية، سواء البرية أو البحرية أو الجوية، والمثلة أساسا في جواز السفر أو أية وثيقة سفر تعترف بها السلطات الجزائرية - المادة 7 من هذا القانون-، بحيث يعفى اللاجئين من التأشيرة القنصلية وتمنح له تأشيرة التسوية، في حال الاعتراف له بصفة اللاجئين.

أما عن إقامة اللاجئين في الجزائر، فإن نصوص القانون 80- 11 لم تتطرق إلى هذه المسألة، ذلك أن المواد الواردة في هذا القانون، خاصة بالأجانب المقيمين وغير المقيمين على التراب الجزائري، ولا يمكن تصنيف اللاجئين لا ضمن الفئة الأولى ولا الثانية²⁴.

المطلب الثاني: نماذج أخرى عن التشريعات الوطنية العربية الخاصة باللاجئين.

على سبيل المثال، سيتم التطرق إلى التشريعات الوطنية الخاصة باللاجئين في كل من مصر والعراق وتونس، وذلك حسب أقدمية معالجتها لموضوع اللاجئين، من خلال الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: التشريعات الخاصة باللاجئين في مصر.

تعتبر عملية لجوء «الأرمن» لمصر، هي الأقدم في العصر الحديث، حيث فروا إليها بعد مذبحه 1915 التي نفذها الأتراك ضدهم. بعدها استقبلت مصر لاجئين فلسطينيين بعد حرب 1948، كما عرفت تدفقا للاجئين السودانيين بعد عام 1983 بسبب الحرب الأهلية الثانية في السودان. بينما كان أبرز اللاجئين لمصر في التسعينات من دول القرن الإفريقي، وتحديدا السودان، وإثيوبيا، وأريتريا، والصومال، بسبب الحروب.

هذا، وقد كان لحق اللجوء السياسي نصيبا من بنود الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور 1923، مروراً بدستور 1930، ودستور 1971، وصولاً إلى الدستور الجديد الذي تم وضعه بعد ثورة 25 جاني، الذي عدّل مؤخرا في سنة 2019، حيث أقر في المادة 91 منه،

بمنح حق اللجوء السياسي لكل أجنبي اضطهد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الإنسان أو السلام أو العدالة²⁵.

رغم ما تقدم، ليس هناك تشريع قانوني خاص باللاجئين في مصر، وعليه فإن القواعد العامة التي تحكم المركز القانوني للاجئين في مصر، مصدرها الاتفاقيات الدولية للأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لسنة 1951، والتي تعتبر جزءاً من النظام القانوني الداخلي في مصر، والتي صادقت وانضمت إليها مصر ونشرت طبقاً للإجراءات الدستورية²⁶.

مع ذلك، أصدرت السلطات المصرية قرارات منحت بموجبها امتيازات لبعض اللاجئين، ومنها قرار وزير التعليم رقم 24 لسنة 1992، الذي يعطي في المادة 5 منه الحق للأطفال السودانيين والأردنيين والليبيين الحق في التعليم الابتدائي في المدارس الحكومية. كما تم ضم الطلاب السوريين إلى تلك القائمة المجانية، بعد أن أعلن الرئيس محمد مرسي، مساواة الطلاب السوريين بزملائهم المصريين في التكاليف الدراسية، خلال كلمة ألقاها في الجلسة الافتتاحية لاجتماعات الدورة 138 لوزراء الخارجية العرب في القاهرة²⁷.

الفرع الثاني: التشريعات الخاصة باللاجئين في العراق.

أشارت الدساتير العراقية المتعاقبة، خاصة دستوري سنة 1970 وسنة 2005 إلى موضوع اللجوء. وكان العمل في العراق طوال الفترة الممتدة من 1959 إلى 1971 بقانون اللجوء رقم 114 لسنة 1959 وتعديلاته حين صدور القانون رقم 51 لسنة 1971 الذي يعتبر وتعديلاته من أهم أسس النظام القانوني الخاص باللاجئين في العراق، حيث نص على عدد من الإجراءات والتعليمات وإنشاء هيئات للتعامل مع هذه الفئة، وهو لا يزال ساري المفعول إلى الآن. حيث أن أهم ما جاء فيه، ما يلي:

- لم يتضمن هذا القانون تعريفاً للاجئ، ولكنه ذكر توصيفاً له بما يتناسب مع توجهات العراق في تلك الفترة حيث جاء في المادة الأولى فقرة 3 منه، أن اللاجئ هو كل من يلجئ إلى الجمهورية العراقية لأسباب سياسية أو عسكرية؛

- الفئات المشمولة بوصف اللاجئ هي تلك المنصوص عليها بموجب المادة الثانية من هذا القانون، وهي: المواطنون العرب أو الأجانب المقيمين في أو خارج العراق والنازحون من مناطق الحدود إلى الأراضي العراقية؛

- نصت المادة الرابعة من هذا القانون على عدم جواز تسليم اللاجئ إلى جهة أجنبية أو إعادته قسراً إلى دولته، وعند رفض طلب لجوء شخص إلى العراق، يجوز إبعاده إلى دولة غير دولته. وهو نفس ما جاء في دستور العراق لسنة 2005 المعمول به حالياً؛

- وزير الداخلية هو المسؤول عن إصدار تعليمات بقصد تنفيذ هذا القانون، حيث له صلاحية تعيين محل إقامة اللاجئ وتغييره عند الاقتضاء، كما له سلطة إلغاء لجوء الأجنبي إذا أخل بأمن العراق أو مصالحه؛

يمكن القول، أن النظام القانوني المتعلق بلجوء الأجانب إلى العراق، يمتاز بالواقعية والانصاف وعدم التحيز والتمييز أو التعقيد، ولكنه مصاغ بطريقة تتواءم مع انشغالات العراق واهتماماته الأمنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية وحتى الثقافية.²⁸

الفرع الثالث: التشريعات الخاصة باللاجئين في تونس.

كثّفت الحكومة التونسية جهودها لاحتواء أزمة اللاجئين على صعيد الوطني والإقليمي، خاصة بعد ما استقبلت تونس لاجئين من دول عربية وأفريقية، آخرها من ليبيا بأعداد كبيرة بلغت الآلاف منذ بداية الأزمة الليبية في فيفري 2011. وقد أعلن رئيس مكتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة في تونس، مازن أبو شنب، استكمال وزارة العدل التونسية صياغة مشروع قانون وطني خاص باللجوء، يهدف إلى إضفاء طابع قانوني لأوضاع اللاجئين وطالبي اللجوء في تونس، وتنظيم التعامل مع هذه المسألة.²⁹

ينص مشروع القانون الجديد الذي يضمن حقوق اللاجئين في تونس على جملة من الحقوق والحريات مثل: الحق في التعليم وحرية التنقل داخل البلاد وخارجها واختيار مقر الإقامة، والحق في الشغل والضمان الاجتماعي وممارسة مهنة حرة كالزراعة والصناعة والحرف اليدوية والتجارة وتكوين الشركات. كما يتضمن القانون إنشاء هيئة وطنية للجوء تعمل على ضمان حسن تطبيق القانون، وتمكّن من القيام بدراسات حول وضعية اللاجئين والمتابعة الدقيقة لظروفهم، وإسناد حق التمتع باللجوء من عدمه.³⁰

أبدت تونس اهتمامها بسن هذا القانون منذ عام 2012، وذلك تحت إشراف وزارة العدل التونسية والمفوضية السامية لحقوق اللاجئين والمعهد العربي لحقوق الإنسان. إلا أنه لم يتم تمريره إلى مجلس نواب الشعب للمصادقة عليه، وذلك بسبب جملة من الأحداث المتعاقبة التي يتعرض لها المجلس وتهدد استقراره، إضافة إلى السياسة الانتخابية التي ينتهجها المجلس في الاضطلاع بمهمته التشريعية، وهي سياسة تجعله يعطي الأسبقية لمشاريع القوانين التي يرافق

إيداعها اهتمام خاص من الرأي العام، أو تلك التي لها علاقة بمصالح الطبقة السياسية، مما يجعل نصوصاً على غاية من الأهمية مثل قانون اللجوء، تعتبر من قبل المجلس نصوصاً على درجة أقل من أن تُعتمد³¹.

الخاتمة:

لا وجود لنظام قانوني قائم بذاته لحماية اللاجئين في الوطن العربي، طالما أن الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لم تدخل بعد حيز النفاذ، وبرتوكول الدار البيضاء الخاص باللاجئين الفلسطينيين تم توقيف مفعوله. أي أن التعامل مع اللاجئين في المنطقة العربية يتم من خلال القوانين الوطنية للدول العربية، التي لم تفرد قوانين خاصة للتعامل مع هذه الفئة.

أما من حيث الممارسات الميدانية، فقد رفعت الدول العربية من مستوى مساهمتها في برامج المساعدة الدولية الإنسانية وتنظيم حملات جمع التبرعات لصالح اللاجئين، بالإضافة إلى بروز هيئات غير حكومية تهتم بقضايا اللاجئين من بينها: الإغاثة الإسلامية العالمية والهلال الأحمر السعودي وجمعية قطر الخيرية وبيت الزكاة بالكويت...

بالرغم من هذه التطورات الإيجابية في التعامل مع أوضاع اللاجئين، إلا أن أوضاع اللجوء في العالم العربي لم ترق إلى المستوى المطلوب. على ذلك يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات، هي:

- ضرورة استمرار التنسيق بين الجامعة العربية ووكالات الأمم المتحدة المعنية بحماية اللاجئين، من

خلال خطة عمل مشتركة. حيث يعد أبرز مثال على هذا التعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تأسيس أول مكتب للمفوضية في لبنان عام 1963، الذي يقوم حالياً بتقديم الدعم والمساندة لمئات اللاجئين المتواجدين على الأراضي اللبنانية حيث تشمل مساهماته قطاعات الصحة والسكن والتعليم.

- تفعيل الاتفاقيات العربية والدولية الخاصة باللاجئين، من خلال حث الدول العربية على المصادقة عليها.

- تكثيف التعاون مع منظمات المجتمع المدني الدولية والمحلية، لتوعية مختلف فئات المجتمع بحقوق اللاجئين والمهاجرين، وتشكيل أداة ضغط على الحكومات لتوفير الحقوق لهذه الفئات.

- إنشاء جهاز مختص بالكوارث والأزمات على مستوى الجامعة العربية.

الهوامش:

1 توصلت الجامعة العربية إلى اتفاقية تعنى باللاجئين، بموافقة مجلسها على الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية، بموجب القرار رقم 5389 د.ع (101) ج 3 بتاريخ: 27 / 03 / 1994. للاطلاع على مضمون الاتفاقية العربية الخاصة بتنظيم أوضاع اللاجئين، متاحة على الرابط:

http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=53

2 المادة 1 من الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين: " يعتبر لاجئاً كل شخص يلجئ مضطراً إلى عبور حدود بلدهم الأصلي أو مقر إقامته الاعتيادية بسبب العدوان المسلط على ذلك البلد أو لاحتلاله له، والسيطرة الأجنبية عليه

أو لوقوع كوارث طبيعية أو أحداث جسيمة ترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل البلد أو جزء منه".

3 هناك دولة واحدة فقط هي من وقعت على الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين وهي مصر -مع التحفظ بشرط التصديق- في 3 / 9 / 1994. أما باقي الدول العربية فلم توقع ولم تصادق على هذه الاتفاقية إلى الآن، بل قام بعضها بالتحفظ مشروع الاتفاقية في حد ذاته، وهي كل من: الإمارات العربية المتحدة، لبحرين، قطر، الكويت، المغرب، السعودية، العراق وسلطنة عمان. أنظر في ذلك:

- وثيقة التصديق على الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين، المتاحة على الرابط:

http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=53

4 المادة 28 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 1994 والمعدل سنة 2004: " لكل شخص الحق في طلب اللجوء السياسي إلى بلد آخر هرباً من الاضطهاد ولا ينتفع بهذا الحق من يجري تتبعه من أجل جريمة تهم الحق العام ولا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين".

5 المادة 12 من إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام الذي تمت إجازته من قبل مجلس وزراء خارجية منظمة مؤتمر العالم الإسلامي في القاهرة، بتاريخ: 5 أوت 1990، تنص على أن: " كل إنسان الحق في إطار الشريعة في حرية التنقل، واختيار محل إقامته داخل بلاده أو خارجها وله إذا اضطهد حق اللجوء إلى بلد آخر وعلي البلد الذي لجأ إليه أن يجره حتى يبلغه مأمنه ما لم يكن سبب اللجوء اقتراف جريمة في نظر الشرع".

6 أنظر رابط مركز باحث للدراسات الفلسطينية والاستراتيجية:

<https://www.bahethcenter.net/essaydetails.php?eid=8043&cid=24>

7 الرابط نفسه.

8 للاطلاع على مضمون إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين في الوطن العربي، أنظر الرابط: http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=51

9 تنص المادة 2 من الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين على أنه: " لا تسري أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص: 1- أدين بارتكاب جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية أو جريمة إرهابية على النحو الوارد بالاتفاقيات والمواثيق الدولية.

2- أدين بارتكاب جريمة جسيمة غير سياسية، خارج بلد اللجوء، قبل قبوله فيه بصفة لاجئ، لم يصدر بشأنه حكم يقضي بترئته بحكم نهائي بات".

10 المادة 3 من الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لسنة 1994.

11 المادة 5 من الاتفاقية نفسها.

12 المادة 6 من الاتفاقية نفسها.

13 المادة 7 من الاتفاقية نفسها.

14 المادة 8 من الاتفاقية نفسها.

15 المادة 10 من الاتفاقية نفسها.

16 المادة 11 من الاتفاقية نفسها.

17 المادة 12 من الاتفاقية نفسها.

18 المادة 13 من الاتفاقية نفسها.

19 تنص المادة الأولى فقرة ألف وباء من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة 1951، على أنه: " ألف- لأغراض هذه الاتفاقية، تنطبق لفظة لاجئ على:

1. كل شخص اعتبر لاجئاً بمقتضى ترتيبات 12 ماي 1926 و 30 جوان 1928، أو بمقتضى اتفاقيتي 28 أكتوبر 1933، و 10 فيفري 1938 وبروتوكول 14 سبتمبر 1939، أو بمقتضى دستور المنظمة الدولية للاجئين. ولا يحول ما اتخذته المنظمة الدولية للاجئين أثناء ولايتها من مقررات بعدم الأهلية لصفة اللاجئ دون منح هذه الصفة لمن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذا الفرع،

2. كل شخص يوجد، بنتيجة أحداث وقعت قبل 1 جانفي 1951، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد. فإذا كان الشخص يحمل أكثر من جنسية، تعني عبارة "بلد جنسيته" كلا من البلدان التي يحمل جنسيتها. ولا يعتبر محروما من حماية بلد جنسيته إذا كان، دون أي سبب مقبول يستند إلى خوف له ما يبرره، لم يطلب الاستضلال بحماية واحد من البلدان التي يحمل جنسيتها.

باء- 1. لأغراض هذه الاتفاقية، يجب أن تفهم عبارة "أحداث وقعت قبل 1 جانفي 1951"، الواردة في الفرع "ألف" من المادة 1، علي أنها تعني: (أ) إما "أحداثا وقعت في أوروبا قبل 1 كانون الثاني/يناير 1951"، أو (ب) "أحداثا وقعت في أوروبا أو غيرها قبل 1 جانفي 1951"، وعلي كل دولة متعاقدة أن تعلن، وهي توقع هذه الاتفاقية أو تصديقها أو تنضم إليها، بأي من هذين المعنيين ستأخذ علي صعيد الالتزامات التي تلتقيها عليها هذه الاتفاقية.

2. لأي دولة متعاقدة اختارت الصيغة (أ)، في أي وقت، أن توسع التزاماتها باختيار الصيغة (ب)، وذلك بإشعار توجهه إلي الأمين العام للأمم المتحدة".

20 تنص المادة 1 من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية للاجئين لسنة 1969، التي دخلت حيز التنفيذ في 20 جوان 1974 في فقرتيها 1 و2 على أنه: "1- لأغراض هذه الاتفاقية مصطلح "لاجئ" يعني كل شخص يتواجد خارج بلاده خوفاً من الاضطهاد بسبب العرق، أو الدين، أو الجنسية، أو بسبب عضوية مجموعة اجتماعية معينة، أو بسبب الرأي السياسي، ويكون غير قادر أو بسبب مثل هذا الخوف غير راغب في الاستفادة من حماية تلك الدولة. أو من يكون غير قادر بسبب عدم حمله لجنسية، وكونه خارج دولة إقامته المعتادة السابقة كنتيجة لمثل هذه الأحداث أن يعود إليها.

2- ينطبق كذلك مصطلح "لاجئ" على كل شخص يجبر على ترك محل إقامته المعتادة بسبب اعتداء خارجي، أو احتلال، أو هيمنة أجنبية، أو أحداث تعكر النظام العام بشكل خطير في كل أو جزء من بلد منشأه أو جنسيته من أجل البحث عن ملجأ في مكان آخر خارج بلد منشأه أو جنسيته".

21 المادة 1 فقرة 2 من الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لسنة 1994.

22 أنظر كل من:

-رابط جامعة الدول العربية:

<http://www.lasportal.org/ar/humanrights/Pages/default.aspx>

- عادل عامر، الإطار القانوني لحق اللجوء في الوطن العربي، مجلة دنيا الوطن، متاح على الرابط (تاريخ الاطلاع: 2022/5/28):

<https://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/436990.html>

23 نجوى غالم، التمكين القانوني للاجئ في الجزائر، مجلة القانون والأعمال، جامعة الحسن الأول، خريكة (المغرب)، متاح على الرابط (تاريخ الاطلاع 2022 / 6 / 2):

<http://www.droitentreprise.com/التمكين-القانوني-للاجئ-في-الجزائر/>

24 نجوى غالم، المقال نفسه.

25 عادل عامر، المقال السابق.

26 عبدالله خليل، التشريعات المصرية ذات العلاقة باللاجئين، ندوة اللاجئين والقانون في مصر، نادي القضاة، 4 و5 ماي 2004، ص 10. متاح على الرابط (تاريخ الاطلاع: 2022 / 5 / 2):

<https://documents.aucegypt.edu/Docs/GAPP/AdballahKhalilpaper.pdf>

27 عادر عامر، المقال السابق.

28 أنظر: مظهر الشاكر، القانون الدولي للاجئين: دراسة قانونية تحليلية - قراءة في حق اللجوء-، بدون دار نشر، بغداد، 2014، ص ص 189-192.

29 أنظر كل من:

- بوابة اللجوء في تونس: <https://asile.tn/>

- فاطمة كرومة، حماية اللاجئين في تونس، ص 1، مقال متاح على الرابط (تاريخ الاطلاع: 2022/5/2):

[https://www.asile.tn/uploads/%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%A6%D9%8A%D9%86%20%D9%81%D9%8A%20%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%20%20\(3%20files%20merged\).pdf](https://www.asile.tn/uploads/%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%A6%D9%8A%D9%86%20%D9%81%D9%8A%20%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%20%20(3%20files%20merged).pdf)

30 فاطمة كرومة، المقال نفسه، ص ص 15-18.

31 المقال نفسه، ص 6.