

وثيقة سياسة الحماية

عمليات الاعتراض البحرية ومعالجة طلبات الحماية الدولية: المعايير القانونية واعتبارات السياسة المتعلقة بالمعالجات خارج الحدود الإقليمية

تستعرض هذه الوثيقة رؤى المفوضية الخاصة بمعالجة طلبات الحماية الدولية المقدمة من أشخاص تعرضوا للاعتراض في البحر. كما تعرض المعايير المطبقة في إطار حقوق الإنسان الدولية وقانون اللاجئين، وأيضاً المعايير الأساسية للسياسة ذات الصلة بالنماذج الأربعة الخاصة بمعالجة الطلبات خارج الحدود الإقليمية من منظور المفوضية.

قائمة المحتويات

أ) مقدمة.....	2
ب) المعايير القانونية.....	2
أولاً- احترام سيادة الدولة المضيفة.....	3
ثانياً- اختصاص الدولة بالولاية.....	3
ثالثاً- الحماية من الإعادة القسرية.....	4
رابعاً- نطاق "معالجة" الطلبات خارج الحدود الإقليمية والغرض منها.....	4
خامساً- ترتيبات الاستقبال.....	6
سادساً- تقديم نتائج لكل الأشخاص الذين تم اعتراضهم.....	7
سابعاً- نقل مسؤولية الدولة.....	8
ج) نماذج المعالجة خارج الحدود الإقليمية: اعتبارات السياسة.....	8
أولاً- المعالجة من قبل "دولة ثالثة".....	9
ثانياً- المعالجة "خارج البلاد".....	10
ثالثاً- المعالجة الإقليمية.....	11
رابعاً- المعالجة على متن سفن بحرية.....	12
د) دور المفوضية.....	13
هـ) النتائج.....	13

أ) مقدمة

- 1- تبنت حكومات بعض الأقاليم أو تنتظر في أمر تبني تدابير لمعالجة طلبات محددة للحماية الدولية خارج أراضيها.¹ وتُعد هذه الحالة هي بعينها الوضع في أعقاب عمليات الاعتراض البحرية،² حيث يُمنع ملتمسو اللجوء والمهاجرون في أعالي البحار أو المياه الإقليمية الخاصة بدولة ثالثة من الوصول إلى الوجهة التي يقصدونها. في هذا السياق، ترى بعض الدول ترتيبات المعالجة خارج الحدود الإقليمية كأداة لإدارة الدخول إلى الأراضي، حيث تسعى تلك الدول إلى مراقبة الدخول إلى أراضيها أو الولاية عليه.
- 2- يتمثل موقف المفوضية في معالجة طلبات الحماية الدولية المقدمة من الأشخاص الذين تم اعتراضهم في الأساس وذلك بمعالجته وفقاً للإجراءات الإقليمية للدولة التي تم فيها الاعتراض. وتكون هذه عادة الطرق العملية بدرجة أكبر للتمكين من الدخول إلى مرافق الاستقبال والقيام بإجراءات عادلة وفعالة للجوء؛ والتي تُعد المقومات الأساسية لأي نظام دخول مُراعٍ للحماية، فضلاً عن ضمان حماية حقوق الأفراد.
- 3- إلا أنه في ظروف معينة، قد تكون معالجة طلبات الحماية الدولية خارج دولة الاعتراض بديلاً للإجراءات "المطبقة على الصعيد القطري". وتجدر الإشارة إلى أن هذه قد تكون الحالة عند التعامل مع المعالجة خارج الحدود الإقليمية كجزء من ترتيبات تقاسم الأعباء وذلك لتوزيع المسؤوليات توزيعاً عادلاً وتعزيز حيز الحماية المتوفر. لذلك، تهدف المقترحات المقدمة في هذه الورقة إلى دعم جهود الدول لمعالجة أوضاع التحركات المختلطة المعقدة بالتزامن مع الدول الأخرى المتضررة والاضطلاع بتنفيذ مسؤولياتها بحسن نية بمقتضى القانون الدولي للاجئين وحقوق الإنسان.
- 4- إذا كانت المعالجة خارج الحدود الإقليمية جزءاً من إستراتيجية شاملة أو إستراتيجية تعاونية لمعالجة التحركات المختلطة، يكون حينئذ مكان الاستقبال وترتيبات المعالجة عنصراً نسبياً فحسب. لقد قامت المفوضية بوضع خطة عمل من 10 نقاط لحماية اللاجئين والهجرة المختلطة ("خطة النقاط العشر")، وقد طورت بذلك أداة تقدم مقترحات في عدد من المجالات، من بينها: جمع البيانات، وأنظمة الدخول المراعية للحماية، وترتيبات الاستقبال، وترتيبات تحديد السمات والفرز المسبق، والمعالجات والإجراءات المختلفة.³ ولا بد أن يتم الربط بين هذه الورقة وخطة النقاط العشر والإستراتيجيات ذات الصلة بتعاون الدولة الشامل في هذا المجال.
- 5- بينما تركز هذه الورقة على ترتيبات معالجة الطلبات خارج الحدود الإقليمية في سياق عمليات الاعتراض البحرية، يمكن أن تطبق معظم توصياتها على الترتيبات التي قد يتم وضعها في أعقاب عمليات الإنقاذ البحرية التي تقوم بها دولة ما في أعالي البحار أو في المياه الإقليمية لدولة تالفة. ويخرج عن نطاقها عملية تحليل الفروق بين هذين النوعين من التدخلات. فعمليات الاعتراض لا تماثل عمليات الإنقاذ البحرية، كما أنها تثير تساؤلات مختلفة حول المسائل المتعلقة بالسياسة والقانون الدولي والاستجابات.
- 6- قد تنطبق بعض الاعتبارات المشار إليها في هذه الورقة أيضاً على عمليات الاعتراض التي تقوم بها السلطات المختصة في الدولة على أراضي دولة تالفة (مثل العمليات التي يقوم بها ضباط الهجرة المكلفين بمهام في الخارج) أو في المناطق "الدولية" أو مناطق "العبور" بأراضي الدولة التي تم الاعتراض فيها (مثل المطارات).

ب) المعايير القانونية

¹ لأسباب عملية، يُشار إلى هذه الآليات في هذه الورقة كترتيبات المعالجة "خارج الحدود الإقليمية". وكما هو مشار إليها فيما يلي بالجزء "ب"، الفقرة الرابعة، قد يتضمن مصطلح "المعالجة" مجموعة مختلفة من الإجراءات، من بينها تحديد السمات أو الفرز المسبق، وكذلك الإجراءات الكاملة للجوء.

² لا يوجد تعريف مقبول دولياً للاعتراض، ويتضمن معناه المجرم الممارسات التي تطبقها الدول. أما التعريف العامل، فهو مدرج بنتائج اللجنة التنفيذية رقم 97 (الرابعة والخمسون) 2003 المتعلقة بضمانات الحماية عند اتخاذ تدابير للاعتراض، والمتوفرة على الرابط <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010).

³ انظر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين والهجرة المختلطة: خطة عمل من 10 نقاط، (المضاف في 20 سبتمبر/ أيلول 2010) www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf

7- تخضع المعالجة خارج الحدود الإقليمية وترتيبات الاستقبال لتطبيق المعايير القانونية الدولية، وأبرزها القانون الدولي للاجئين وحقوق الإنسان التي نلخصها فيما يلي. وقد تنطبق معايير أخرى في نطاق قانون حقوق الإنسان واللاجئين الإقليمي أو القانون الوطني.

أولاً- احترام سيادة الدولة المضيئة

8- يضمن الاعتماد الرسمي وفقاً للقانون الدولي من الدولة التي تتم المعالجة على أراضيها ("الدولة المضيئة"⁴) عدم وجود انتهاك لسيادة الدولة المضيئة. كما يعطي فرصة لإيضاح مسؤوليات كل دولة والإجراءات التي يجب أن تتبعها.⁵

ثانياً- اختصاص الدولة بالولاية

9- تنشأ مسؤوليات الدولة في إطار القانون الدولي للاجئين وحقوق الإنسان بموجب اختصاصها بالولاية.⁶ ويُعترف عامة باختصاص الدولة، وتكون من ثم ملتزمة بقانون اللاجئين الدولي وحقوق الإنسان، إذا كان لها سلطة قانونية و/ أو واقعية سارية على الأرض أو الأشخاص.⁷ لا يعتمد اختصاص الدولة في إطار القانون الدولي على الاعتراف الشخصي بذلك. ولكنها تقوم في الواقع على الظروف الموضوعية للحالة.⁸

10- يعني ذلك أن الدولة (أ) قد تكون لها الولاية على والمسؤولية بموجب القانون الدولي نحو -الأشخاص الموجودين على أراضي الدولة (ب) إذا كان للدولة (أ) برغم ذلك حق الولاية الفعلية على هؤلاء الأشخاص أو المنطقة الموجودين فيها (على سبيل المثال: حيثما تقوم الدولة "أ" بإدارة ترتيبات الاستقبال أو إجراءات اللجوء على أراضي الدولة "ب".⁹ وقد يعني أيضاً أن الدولة لها الاختصاص بموجب القانون الدولي نتيجة لمراقبتها الفعلية للأشخاص الموجودين على جزء من أراضيها تم تعريفه "كمناطق خارج الحدود الإقليمية" للهجرة أو لأغراض أخرى ينص عليها القانون الوطني.¹⁰ كما قد يعني أن الدولة لها الولاية على الأشخاص الخاضعين لها فعلياً الموجودين في أعالي البحار.

⁴ يشير مصطلح "الدولة المضيئة" إلى الدولة التي يوجد على أراضيها الأشخاص الذين تم اعتراضهم، دون التلميح بالضرورة إلى أن هذه الدولة تتولى مسؤولية معالجة طلبات الحماية المقدمة من هؤلاء الأشخاص.

⁵ يُرجى ملاحظة أن الدولة التي تم الاعتراض فيها قد تكون مسؤولة عن الأشخاص الذين تم اعتراضهم، حتى وإن تمت معالجة طلبات الحماية الدولية المقدمة منهم على أراضي دولة أخرى (انظر الجزء "ب"، الفقرة الثانية أدناه).

⁶ انظر على سبيل المثال: المادة 2 من اتفاقية عام 1996 الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، 171 U.N.T.S. 999، المفعلة في 23 من مارس/ آذار عام 1976 ("العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية") (الذي يلزم الدول بتطبيق الحقوق المتضمنة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على كل الأفراد في أراضيها والخاضعين لولايتها)، المادة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1984 الخاصة بمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، 85 U.N.T.S. 1465، المفعلة في 26 من يونيو/ حزيران عام 1987 ("اتفاقية مناهضة التعذيب") (التي تلزم الدول الأطراف بمنع أعمال تعذيب الأشخاص "في أي أراض خاضعة لولايتها"). يشير مفهوم "اختصاص الدولة" إلى القدرة على ممارسة مظاهر السيادة الحقيقية، وخاصة حقها في (أو طلبها لـ) الحريات والسلطات: إبان براونلي، مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة السادسة (أكسفورد: إصدارات جامعة أكسفورد الصحفية، 2003)، 106f.

⁷ انظر على سبيل المثال: الرأي الاستشاري في مسألة التبعات القانونية لبناء جدار في الأراضي الفلسطينية المحتلة، القائمة العامة لمحكمة العدل الدولية رقم 131، 9 يوليو/ تموز 1994، المسألة الخاصة بالأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية مقابل أوغندا) (2005)، القائمة العامة لمحكمة العدل الدولية رقم 166، 19 ديسمبر/ كانون الأول 2005، التعليق العام للجنة حقوق الإنسان رقم 31 (80)، طباعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد: 2004/05/25، العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية/ج/21/المراجعة 1/الإضافة 13. يمكنكم الاطلاع على المزيد من المراجع بالمفوضية، الخيار الاستشاري عند تنفيذ التزامات عدم إعادة الفسرية خارج الحدود الإقليمية بموجب اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها الصادر عام 1976، 26 يناير/ كانون الثاني 2007، الجزء الثاني (ب)، <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45f17a1a4&page=search> (المضاف في 12 نوفمبر/ تشرين الثاني 2009). [رأي المفوضية الاستشاري].

⁸ جاء ذلك في أعقاب وضع الاختصاص على أساس المراقبة الفعالة، سواء القانونية أو الفعلية: انظر المراجع المذكورة بالملاحظة الهامشية رقم (7).
⁹ يُرجى ملاحظة أنه في ظروف خاصة مشار إليها في الجزء "ب"، الفقرة السابعة والجزء "ج"، الفقرة الأولى أدناه، قد تنقل الدولة القائمة باعتراض الأشخاص مسؤوليتها عنهم إلى دولة ثالثة وفقاً للقانون الدولي.

¹⁰ أثارت بعض الحكومات جدلاً حول عدم اختصاص الدولة القائمة باعتراض الأشخاص بموجب القانون الدولي بالأشخاص الموجودين على أجزاء من أراضيها وفقاً لما يفرضه القانون المحلي (مثل: المناطق المعلنة "مناطق دولية" أو "مناطق عبور" في المطارات والموانئ والمناطق الحدودية، أو غيرها من المناطق على أراضي الدولة وتشمل المناطق النائية والجزر)، أو في أعالي البحار، أو على أراضي دولة ثالثة تخضع لحكم الدولة القائمة باعتراض الأشخاص (مثل أن يكون ذلك راجعاً إلى مسؤولية الدولة القائمة باعتراض الأشخاص عن قاعدة عسكرية أو مركز استقبال). ولا يُعد مثل هذا الجدل متسقاً مع مفهوم الاختصاص كما ينص عليه القانون الدولي. ولا يُعد القانون المحلي فاصلاً بشأن الاختصاص الذي ينص عليه القانون الدولي في حقيقة الأمر: اتفاقية فيينا الخاصة بقانون المعاهدات، 1155 U.N.T.S. 331، 8 I.L.M. 679، المفعلة في 27 يناير/ كانون الثاني 1980، المادة 27 (شريطة ألا تضع دولة ما أحكام قانونها المحلي موضع التنفيذ كمبرر لإخفاقها في تنفيذ المعاهدة)، انظر أيضاً المادة 3 من القانون الجنائي الدولي، ومسودة البنود الخاصة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً والتعليقات عليها (2001).

11- وفقاً لعمليات الاعتراض البحرية وترتيبات المعالجة، قد يكون هناك بعض الالتباس فيما يتعلق بولاية الدولة على الأشخاص الذين تم اعتراضهم. ويمكن أن تُقسم الولاية بين عدة دول (مثل الدولة القائمة باعتراف الأشخاص، والدولة المضيفة لهم، والدولة التي تتولى المعالجة أو بعضها مجتمعة). هذا، وسوف يعمل الإيضاح المسبق للدول التي قبلت مسؤولية استقبال الأشخاص المعترضين ومعالجة طلباتهم وإيجاد حلول لهم من الناحية العملية على تلافي وجود أي انطباع يوحي بأن هدف الدولة هو المشاركة في ترتيبات المعالجة خارج الحدود الإقليمية لتقليل من مسؤوليتها بموجب القانون الدولي ولإلقاء الأعباء على كاهل دول أخرى.

ثالثاً- الحماية من الإعادة القسرية

12- تُعد الحماية من الإعادة القسرية الركن الأساسي للقانون الدولي للاجئين وحقوق الإنسان. فبالإضافة إلى عدم المساس بالمادة 33 من اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين¹¹ ومعاهدات حقوق الإنسان المختلفة، ترى المفوضية أن منع الإعادة القسرية هو أحد أحكام القانون الدولي العرفي.¹² وينطبق منع الإعادة القسرية أيضاً عندما تكون الدولة ولاية قانونية أو فعلية خارج الحدود الإقليمية.¹³

13- يتفق الهدف الأساسي لكل ترتيبات المعالجة خارج الحدود الإقليمية أو غيرها مع مبدأ عدم الإعادة القسرية وذلك لضمان عدم إعادة أي شخص بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الأراضي التي واجه فيها تهديداً بالاضطهاد¹⁴، أو خطر التعذيب الحقيقي¹⁵، أو الحرمان التعسفي من الحق في الحياة¹⁶ أو ضرراً غير قابل للمعالجة.¹⁷ لا ينطبق مبدأ عدم الإعادة القسرية على المعترف بهم رسمياً كلاجئين أو المستفيدين من أشكال الحماية التكميلية فحسب، بل يسري أيضاً على ملتزمي اللجوء المنتظرين للتحديد النهائي لوضع طلباتهم.¹⁸

رابعاً- نطاق "معالجة" الطلبات خارج الحدود الإقليمية والغرض منها

14- قد يتباين نطاق ترتيبات "معالجة" الطلبات خارج الحدود الإقليمية ويختلف الغرض منها. فقد تقتصر المعالجة على عملية تحديد السمات والفرز المسبق مع وجود ضمانات للحماية من الأساس. وقد تتضمن المعالجة -عوضاً عن ذلك- تحديداً لمركز اللجوء و/ أو غيرها من الإجراءات البديلة ذات الصلة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة كالأطفال أو ضحايا الاتجار بالبشر.¹⁹ وأخيراً، في الظروف المواتية، قد تتضمن المعالجة ضمانات لأشكال مؤقتة من الحماية توجه لمجموعات بعينها بدلاً من القيام بإجراءات تحديد مركز اللجوء كاملة.

أ) تحديد السمات أو الفرز المسبق

15- حيثما تكون المعالجة خارج الحدود الإقليمية قاصرة على التحديد المبدئي للسمات أو الفرز المسبق، يفهم من ذلك أنه يعني العملية السابقة للتحديد الرسمي لمركز اللجوء، وتهدف إلى تحديد فئات الواصلين والتمييز بينها (مثل الأشخاص الذين يطلبون الحماية الدولية، وضحايا الاتجار بالبشر، والأطفال غير المصحوبين، والمهاجرين الاقتصاديين غير النظاميين). وتشمل عناصرها الرئيسية: تقديم المعلومات للواصلين الجدد، وجمع المعلومات عنهم عن طريق الاستبيانات والمقابلات غير الرسمية، وعمل ملف مبدئي لكل منهم، وتقديم المشورة لهم. وحيثما تقتصر المعالجة على

¹¹ اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، 189 U.N.T.S 137، المفعلة في 22 إبريل/ نيسان 1954 [اتفاقية عام 1951] وبروتوكولها الصادر عام 1967، 606 U.N.T.S 267، المفعلة في 4 أكتوبر/ تشرين الثاني 1967 [بروتوكول عام 1967]. أزيلت الحدود الزمنية والجغرافية المتضمنة في المادة 1ب من اتفاقية عام 1951 للغالبية العظمى من الدول الأطراف من خلال بروتوكول عام 1967.

¹² رأي المفوضية الاستشاري، بالمحوظة الهامشية رقم (7)

¹³ رأي المفوضية الاستشاري، بالمحوظة الهامشية رقم (7)، انظر أيضاً الجزء "ب" الفقرة الثانية السابقة.

¹⁴ المادة 33 من اتفاقية عام 1951

¹⁵ المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب. انظر أيضاً المادة 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

¹⁶ المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

¹⁷ التعليق العام رقم 31 للجنة حقوق الإنسان (80) طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد: 2004/05/25، العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية/ج/21/المراجعة 1/الإضافة 13.

¹⁸ رأي المفوضية الاستشاري، الفقرة 6، الملحوظة الهامشية رقم (7).

¹⁹ يمكن القيام بهذه الإجراءات البديلة بعد عملية التحديد المبدئي للسمات أو الفرز المسبق، أيهما كان عملياً.

تحديد السمات والفرز المسبق، قد تستخدم أيضاً كأساس لإحالة الأشخاص إلى السلطات أو الإجراءات الموجودة في أراض الدولة التي قامت باعتراضهم والتي تفي باحتياجاتهم وتدير حالاتهم على أكمل وجه (وتشمل الإجراءات الخاصة بملتمسي اللجوء، وتحديد مركز اللاجئ).

- 16- تكون عملية تحديد السمات فعالة إذا كان المسؤولون عن إجراءاتها -سواء كانوا من حرس الحدود أو خفر السواحل أو غيرهم- مدربين على التعرف على احتياجات الحماية الدولية المحتملة أو الاحتياجات الخاصة الأخرى، ولديهم تعليمات وإجراءات واضحة لاتباعها في هذه الحالات (وتشمل الإحالة إلى السلطات المختصة والمؤهلة). لا يحل تحديد السمات محل تحديد مركز اللاجئ، ولا يُعد تحديد السمات في الواقع إجراءً لتحديد مركز اللاجئ سواء كان دون ضمانات أو ذا ضمانات محدودة. فإذا أعرب شخص ما بأي طريقة عن حاجته للحماية الدولية، أو إذا كان هناك أي شك في كون أحد الأفراد محتاجاً للحماية الدولية، تكون الإحالة إلى تحديد مركز اللاجئ هي الاستجابة المطلوبة.
- 17- يتطلب تحديد السمات والفرز المسبق مراقبةً للتأكد من إجراءاتهما بشفافية وأنها تحدد بالفعل الذين يطلبون الحماية الدولية.

ب) تحديد مركز اللاجئ

- 18- توفير إمكانية حصول ملتمسي اللجوء على إجراءات لجوء عادلة وفعالة حيثما توجد احتياجات للحماية الدولية يمكن تقييمها على نحو مناسب للتأكد من احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية.
- 19- تتطلب إجراءات تحديد مركز اللاجئ العادلة، أينما يتم إجراؤها، تقديم طلبات الحماية الدولية إلى جهة متخصصة ومحترفة من اللحظة الأولى، وإجراء مقابلة شخصية في المراحل الأولى من القيام بالإجراءات. كما تتضمن المعايير الدولية المعترف بها تقديم قرار مسبب محرر خطياً إلى كل المتقدمين، والتأكد من إعطائهم فرصة طلب المراجعة المستقلة لأي قرار سلبي وأي طعن ينطوي على موقف معلق من حيث المبدأ. من المهم أن تجري معالجة المعلومات المتلقاة من طالبي الحماية بسرية.²⁰
- 20- تدابير لضمان فاعلية التمكّن من القيام بإجراءات اللجوء (بمعنى أن يتمكن المتقدم من القيام بإجراءات اللجوء القانونية والفعالية وتتوفر له التسهيلات الضرورية لتقديم الطلبات) ويتضمن ذلك توفر المشورة القانونية والترجمة والوقت الكافي لإعداد الطلبات. ومن المهم أيضاً تسجيل طلبات اللجوء بسرعة وأن تتم معالجتها خلال إطار زمني مناسب. أما بالنسبة للأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم، فيُنصح بإقرار إجراءات لتحديد مركز اللاجئ "مراعية للأطفال".²¹
- 21- قد يتم تحديد مركز اللاجئ أيضاً على أساس جماعي. ويكون ذلك ملائماً إذا كان معظم الواصلين في المجموعة يمكن اعتبارهم لاجئين على أساس المعلومات الموضوعية ذات الصلة بالظروف في بلدهم الأصلي، والتي أدت بهم إلى النزوح القسري.

²⁰ قدمت لجنة المفوضية التنفيذية توجيهاً بشأن تحديد مركز اللاجئ. انظر على سبيل المثال، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 8 (الثامنة والعشرون) (1977)، ونتائج اللجنة التنفيذية رقم 30 (الرابعة والثلاثون) (1983)، متوفرة على الرابط <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010)، انظر أيضاً كتيب المفوضية الخاص بإجراءات ومعايير تحديد مركز اللاجئ، 1979، المنقح للمرة الثانية في جنيف في يناير/ كانون الثاني 1992، توجيهات المفوضية المختلفة بشأن الحماية الدولية، <http://www.unhcr.org/refworld/rsd.html> (المضاف في 29 أكتوبر/ تشرين الأول 2009)، المفوضية - الاستشارات الشاملة بشأن الحماية الدولية: المسلك الثالث/ عمليات اللجوء (إجراءات اللجوء العادلة والفعالية)، 31 مايو/ أيار 2001 (EC/GC/01/12)، <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html> (المضاف في 14 نوفمبر/ تشرين الثاني 2009) [إجراءات اللجوء العادلة والفعالية]. لمعالجة ملتمسي اللجوء في أوضاع التدفقات الكبيرة، انظر نتائج اللجنة التنفيذية رقم 22 (الثانية والثلاثون)، وخاصة الجزء الثاني "ب"، المتوفرة على الرابط <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010).

²¹ المفوضية، توجيهات الحماية الدولية رقم 8: طلبات لجوء الطفل بموجب البنود 1 (أ)، 2، و 1 (و) من اتفاقية عام 1951 و/أو بروتوكولها لعام 1967 الخاصة بوضع اللاجئ، 22 ديسمبر/ كانون الثاني 2009، HCR/GIP/09/08، <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010). انظر أيضاً، المفوضية، توجيهات لتحديد المصالح الفضلى للطفل، مايو/ أيار 2008، <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=48480c342&page=search> (المضاف في 20 أغسطس/ آب 2010)، المفوضية، الأطفال اللاجئون: توجيهات خاصة بالحماية والرعاية، 1994، <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3470.html> (المضاف في 20 أغسطس/ آب 2010).

22- تؤدي العمليات خارج الحدود الإقليمية إلى منح صور مؤقتة من الحماية قد تكون ملائمة في الحالات التي ترتبط بمجموعات تم تقييمها تقييماً عاماً أثبت احتياجها إلى الحماية الدولية، ولكن من المتوقع أن يكون احتياجها للحماية لفترة قصيرة فقط. وبدلاً من إجراء تحديد فردي لمركز اللجوء، قد تمنح الدول مجموعة الأشخاص المعنية وضع الحماية على أساس مؤقت. ولا تُعد الصور المؤقتة للحماية بديلاً عن وضع اتفاقية عام 1951. ولكن يُبنى على إطارها ولا يُستثنى منها وضع اللجوء في حالة طلب الحماية لفترة أطول.²²

خامساً- ترتيبات الاستقبال

23- يجب أن تلبى ترتيبات الاستقبال الاحتياجات الأساسية للقادمين الجدد وتوفر لهم إقامة ملائمة للحق في مستوى مناسب من المعيشة.²³ فعند وصولهم، لا بد من معالجة الأشخاص ذوي الاحتياجات الطبية الشديدة وإجراء فحص طبي أساسي للآخرين. ويمكن إعطاؤهم معلومات تشرح إجراءات ترتيبات الاستقبال وجوانبه العملية سواء مكتوبة أو شفوية بلغات يفهمها الواصلون الجدد (مثل استخدام مقاطع الفيديو أو مترجمين فوريين مدرّبين).

24- إذا تم تسكين الواصلين الجدد في مراكز الاستقبال، تشمل الخدمات الموحدة وجبات عادية ملائمة لثقافة الأشخاص المقدمة إليهم، وتوفير المواد غير الغذائية الأساسية، والحصول على أجهزة للاتصالات (هاتف أو بريد أو خدمات البريد الإلكتروني). عند تصميم مراكز الاستقبال، تتخذ تدابير لمنع الازدحام وضمان مساحة أساسية للمقيمين والمحافظة على خصوصيتهم (ويشمل ذلك توفير الحد الأدنى من المرافق اللازمة لممارسة الشعائر الدينية/ الثقافية والقيام بنشاط خارجي يومي). وتتضمن العوامل الأخرى، توفير قدر كافٍ من الأمن، وإجراءات سرية يمكن القيام بها لرفع الشكاوى، فضلاً عن التنظيف والصيانة الدورية للمراكز.²⁴ ولا تُعد هذه الاعتبارات مرهقة.

25- يُعد فتح مراكز للاستقبال هو الوسيلة المفضلة لتسكين الواصلين. وفقاً للحالة المحددة، قد يكون توفير مساكن لمجموعات أصغر، أو تسكينهم مع المجتمع، أو في أماكن إقامة خاصة أكثر ملاءمة من مراكز الاستقبال الكبيرة. وسوف يكون استخدام مراكز الاستقبال شبه المفتوحة التي تتخذ فيها تدابير لضمان الحضور المستمر في المركز، مثل متطلبات إعداد التقارير اليومية ومغادرة المركز بتصريح كافية في كثير من الحالات للحد من الهرب من المراكز.²⁵

26- وحيثما تكون مراكز الاستقبال مغلقة، يوصف ذلك في القانون الدولي لحقوق الإنسان "بالاحتجاز".²⁶ ينص القانون الدولي لحقوق الإنسان على ألا يتعرض شخص للاحتجاز التعسفي²⁷ أو يحرم من حريته إلا على أساس أو وفقاً لتلك الإجراءات التي أقرها القانون.²⁸ يفسر مفهوم "التعسف" تفسيراً عاماً يشمل "عناصر عدم الملاءمة، والظلم، وعدم التوقع".²⁹ ويجب أن تكون أي فترة احتجاز ضرورية ومسببة في كافة الظروف، وأيضاً متناسبة ولا تتطوي على

²² انظر على سبيل المثال: نتائج اللجنة التنفيذية رقم 15 (الثلاثون) (1979)، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 19 (الحادية والثلاثون) (1980)، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 68 (الثالثة والأربعون) (1992)، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 74 (الخامسة والأربعون) (1994)، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 103 (السادسة والخمسون) (2005)، متوفرة على الرابط <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010).

²³ المادة 25، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة رقم 217أ (ثالثاً)، وثيقة الأمم المتحدة أ/810 (1948)، المادة 11، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 3 U.N.T.S 003، المفعّل في 3 يناير/ كانون الثاني 1976.

²⁴ لاختيار سياسة المفوضية الخاصة بظروف استقبال ملتمسي اللجوء، انظر أيضاً على سبيل المثال: نتائج اللجنة التنفيذية رقم 93 (الثالثة والخمسون) (2002). المفوضية، استقبال ملتمسي اللجوء، شاملة معايير المعالجة، في سياق طلبات اللجوء الفردية، الاستشارات الشاملة الخاصة بالحماية الدولية (الاجتماع الثالث)، 4 سبتمبر/ أيلول 2001، EC/GC/01/17.

²⁵ انظر: المفوضية، بدائل احتجاز ملتمسي اللجوء واللاجئين (2006)، <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4472e8b84&page=search> (المضاف في 14 ديسمبر/ كانون الأول 2009).

²⁶ انظر بصفة خاصة: المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام للجنة حقوق الإنسان رقم 8، الحق في الحرية وسلامة الأشخاص، 82/6/30. للاسترشاد فيما يتعلق باحتجاز ملتمسي اللجوء، انظر على سبيل المثال: توجيهات المفوضية بشأن المعايير والمقاييس المطبقة عند الاحتجاز (فبراير/ شباط 1999)، <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3c2b3f84.pdf> (المضاف في 29 أكتوبر/ تشرين الأول 2009)، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 44 (السابعة والثلاثون) (1986).

²⁷ المادة 9(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 9 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

²⁸ المادة 9(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

²⁹ لجنة حقوق الإنسان، نسخة هوغو فان الفين، هولندا، الرقم المرجعي للاتصالات 1988/305، وثائق الأمم المتحدة. العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية/ج/39/1988/305 (1990).

التمييز.³⁰ كما تُعد المراجعة الدورية الفعالة المستقلة من قبل المحكمة المخولة لها سلطة إطلاق السراح مهمة لضمان الامتثال لمعايير حقوق الإنسان الدولية.³¹

27- تكون الإقامة لفترات طويلة في مرافق الاستقبال المغلقة غير ملائمة، وخاصة في حالة الأشخاص الذين تم تحديد وضعهم واكتسبوا صفة اللاجئين أو ما شابه والذين يحتاجون إلى الحماية الدولية، والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة (انظر الجزء "ب"، الفقرة السادسة التالية الخاصة بالاحتياج إلى الحصول على نتائج سريعة لكل الأشخاص).

28- إضافة إلى ذلك، قد يحتاج الأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة إلى اعتبارات خاصة فيما يتعلق بترتيبات الاستقبال والمعالجة، منها على سبيل المثال:

- **الأطفال**، وخاصة غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم: تعيين وصي عليهم، تحديد مصالحهم الفضلى بأسلوب منهجي، مساعدتهم في إجراءات اللجوء وإعداد طلب اللجوء، وعمل ترتيبات إقامة بديلة لهم. ويسمح باحتجاز الأطفال فقط كتدبير يتم اللجوء له كحل أخير وذلك لأقصر فترة ممكنة وفي ظروف ملائمة.³²
- **النساء**: تحديد "النساء المعرضات للخطر" من خلال الفرز المسبق، وعمل ترتيبات في مراكز استقبال لتخصيص أماكن منفصلة لهن للنوم والاعتسال، فضلاً عن وجود موظفات ملائمت للتعامل معهن، بما فيهن موظفات لإجراء المقابلات.³³
- **ضحايا الاتجار بالبشر**: القيام بإجراءات خاصة لتحديد الضحايا المحتملين، وفصلهم عن المتاجرين، ومنع المتاجرين والمهربين من دخول مراكز الاستقبال، ومساعدة الضحايا في إعداد طلبات اللجوء، وقد يدرس منحهم تأشيرات خاصة قصيرة أو طويلة الأجل أو طرح خيارات للهجرة عليهم (على سبيل المثال عند الإدلاء بشهادة ضد مهربي البشر).³⁴
- **ضحايا التعذيب أو الصدمات النفسية**: توفر المرافق الطبية الأساسية والدعم النفسي والمساعدات الخاصة فيما يتعلق بطلبات اللجوء أو غيرها من الإجراءات.

29- قد تكون كل مجموعات الأشخاص السابق ذكرها بحاجة إلى الحماية الدولية. وبالإضافة إلى أي تدابير أو إجراءات خاصة، يجب أن يتمكنوا من الوصول إلى إجراءات تحديد مركز اللاجئين ويحصلوا على المساعدات المناسبة لإعداد طلبات لجوئهم.

سادساً- تقديم نتائج لكل الأشخاص الذين تم اعتراضهم

30- تُعد الدول المختصة بترتيبات الاستقبال خارج الحدود الإقليمية ومعالجة الطلبات مسؤولة أيضاً عن ضمان حصول كل الأشخاص الذين تم اعتراضهم على نتائج في الوقت المناسب، سواء وجد أنهم بحاجة إلى الحماية الدولية من

³⁰ نسخة فان الفين المشار إليها سابقاً رقم [29]، هولندا.

³¹ نسخة فان الفين المشار إليها سابقاً رقم [29]، هولندا، المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

³² انظر: العهد الخاص بحقوق الطفل، U.N.T.S 1577، 3، المفعّل في 2 سبتمبر/ أيلول 1990، والتعليق العام رقم 6 (2005)، معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم خارج بلدهم الأصلية، CRC/GC/2005/6.

³³ انظر على سبيل المثال: المفوضية، كتيب حماية النساء والفتيات (2008).

³⁴ <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/47cf6e612.html> (المضاف في 29 أكتوبر/ تشرين الأول 2009)، المفوضية، العنف

الجنسي والجنساني ضد اللاجئين والعائدين والأشخاص النازحين داخلياً. توجيهات لمنعه والاستجابة له (2003)

<http://www.unhcr.org/3f696bcc4.html> (المضاف في 29 أكتوبر/ تشرين الأول 2009)، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 39 (السادسة والثلاثون)

(1985)، 54 (التاسعة والثلاثون) (1988)، 60 (الأربعون) (1989)، 64 (الحادية والأربعون) (1990)، 73 (الرابعة والأربعون) (1993).

³⁴ انظر على سبيل المثال: المفوضية، المبادئ والتوجيهات الموصى بها بشأن حقوق الإنسان والاتجار بالبشر،

<http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR%20Recommended%20Guidelines.pdf> (المضاف في 29 أكتوبر/ تشرين الأول

2009)، المفوضية، التوجيهات الخاصة بالحماية الدولية رقم 7، تطبيق المادة 1(2) من اتفاقية عام 1951 و/ أو بروتوكولها الصادر عام 1967 الخاص

بوضع اللاجئين فيما يتعلق بضحايا الاتجار بالبشر والأشخاص المعرضين لهذا الخطر، HCR/GIP/06/07، 7 إبريل/ نيسان 2006، التوجيهات الخاصة

بالحماية الدولية رقم 2، "العضوية في فريق اجتماعي معين" في سياق المادة 1(2) من اتفاقية عام 1951 و/ أو بروتوكولها الصادر عام 1967 الخاص

بوضع اللاجئين، HCR/GIP/02/02، 7 مايو/ أيار 2002، التوجيهات الخاصة بالحماية الدولية رقم 1، الاضطراد القائم على نوع الجنس في سياق المادة

1(2) من اتفاقية عام 1951 و/ أو بروتوكولها الصادر عام 1967 الخاص بوضع اللاجئين، HCR/GIP/02/01، 7 مايو/ أيار 2002، بروتوكول منع وقمع ومعاينة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، قرار الجمعية العامة 25/55، المفعّل في 25 ديسمبر/ كانون الأول 2003.

عدمه.³⁵ وتختلف كيفية حل القضايا تبعاً لموقف الشخص القانوني. كما ستعمل النتائج الفعالة على إحداث توازن بين اهتمامات الدولة، مثل الحاجة إلى منع التحركات غير النظامية مستقبلاً وتجنب نشوء العوامل الدافعة إلى تلك التحركات في إطار حقوق الإنسان الدولية ومعايير الحماية.

31- بالنسبة للاجئين أو غيرهم من الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية، توجه الحلول الدائمة بصفة عامة نحو إعادة التوطين، وتعتمد على الترتيبات والظروف الخاصة في البلاد، ويُعد ذلك من صور الحلول المحلية. أما عن الأشخاص الذين لهم حقوق واضحة بموجب قانون اللاجئين الدولي، فمن الضروري أن يكون الوصول إلى هذه الحلول مضموناً ومتوفراً خلال فترة زمنية مناسبة. وبالنسبة للأشخاص الذين يتم منحهم صوراً مؤقتة من الحماية وفقاً لترتيبات المعالجة خارج الحدود الإقليمية على أساس توقع أن يكون احتياجهم للحماية لفترة قصيرة فقط (انظر ما سبق توضيحه بالجزء "ب"، الفقرة الرابعة)، يكون من الملائم تقديم حل محلي ويشمل، على سبيل المثال، حرية التحرك، وتوفير فرص الاعتماد على الذات، شريطة أن تكون العودة إلى بلدهم الأصلي قابلة للتنفيذ.

32- بالنسبة للأشخاص الذين يُكتشف عدم حاجتهم إلى الحماية الدولية، يكون حل وضعهم قائماً بصفة عامة على أساس العودة إلى البلد الأصلي.

33- من الضروري أن توجد اعتبارات إضافية لتحديد نتائج ملاءمة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة (انظر ما سبق توضيحه بالجزء "ب"، الفقرة الخامسة).

سابعاً- نقل مسؤولية الدولة

34- يخضع أي نقل لمسؤولية معالجة طلبات اللجوء المقدمة من الأشخاص الذين تم اعتراضهم من الدولة التي قامت باعترضهم إلى بلد آخر إلى ضمانات الحماية الملائمة.³⁶ وجدير بالذكر أن نقل المسؤولية قد يكون ممكناً في حالات:

- حيثما يكون ملتزمي اللجوء روابط شرعية بالبلد المقترح النقل إليه (مثل الروابط الأسرية الوثيقة، والروابط التعليمية/ اللغوية، وغيرها، أو الإصدار السابق لتأشيرة دخول، أو الإقامة السابقة على أرض الدولة -على الرغم من أن هذا لا يعني بالضرورة مجرد العبور)، و/ أو
- وفقاً للاتفاق بين الدولة المعنية الضامنة لمعايير المعاملة والحقوق الإجرائية والموضوعية المدرجة في الجزء "ب" (على سبيل المثال: "اتفاق البلد الثالث الآمن" المبرم بين الولايات المتحدة وكندا.³⁷

35- في كلتا الحالتين، يكون من الضروري التأكيد الرسمي على احترام معايير الحماية الأساسية من قبل البلد الذي يقبل ملتزمي اللجوء. وعامة ما تنص هذه الضمانات على أن ملتزمي اللجوء: (أ) سوف يقبل دخولهم إلى ذلك البلد، (ب) سوف يتمتعون بالحماية من الإعادة القسرية فيه، (ج) ستتوفر لهم إمكانية التماس اللجوء والتمتع به، (د) سوف تتم معاملتهم وفقاً للمعايير المقبولة دولياً. ومن الضروري أيضاً للدولة القائمة باعترض الأشخاص أن تضمن أن البلد الذي يقبلهم يستوفي من الناحية العملية معايير الحماية الأساسية.

ج) نماذج المعالجة خارج الحدود الإقليمية: اعتبارات السياسة

³⁵ كما هو مشار إليه سلفاً (الجزء "ب"، الفقرة الثانية)، قد يشمل ذلك الدولة القائمة بالاعتراض، وأيضاً أي دولة أخرى تكون أو تصبح مشتركة في ترتيبات المعالجة خارج الحدود الإقليمية (بما فيها الدولة المضيفة). انظر أيضاً: نتائج اللجنة التنفيذية رقم 62 (الحادية والأربعون) (1990)، ونتائج اللجنة التنفيذية رقم 85 (التاسعة والأربعون) (1998) المتوفرة على الرابط <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010). وحسبما تمت مناقشته في الجزء "ب"، الفقرة السادسة السابقة، قد تتكون المعالجة خارج الحدود الإقليمية في حد ذاتها من التعرف على المسؤولية وإسنادها من أجل توفير حلول دائمة في سياق ترتيبات المعالجة الإقليمية.

³⁶ انظر على سبيل المثال: نتائج اللجنة التنفيذية رقم 15 (الثلاثون) (1979)، نتائج اللجنة التنفيذية رقم 58 (الأربعون) (1989)، المتوفرة على الرابط <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010). المفوضية، إجراءات اللجوء العادلة والفعالة، رقم [20] السابق.
³⁷ الاتفاق بين الحكومة الكندية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية للتعاون لفحص طلبات مركز اللاجئين لراعي البلدان الثالثة، 5 ديسمبر/ كانون الأول 2002، <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/safe-third.asp> (المضاف في 15 يوليو/ تموز 2010).

36- يبرز هذا الجزء "ج" رؤى المفوضية الخاصة بأربعة نماذج مختلفة للاستقبال والمعالجة خارج الحدود الإقليمية والتي كانت موضع دراسة وتطبيق من الدول التي تعترض الأشخاص.

أولاً- المعالجة من قبل "دولة ثالثة"

ثانياً- المعالجة "خارج البلاد"

ثالثاً- المعالجة الإقليمية

رابعاً- المعالجة على متن سفن بحرية

37- تشمل هذه النماذج الترتيبات التي تنقل من خلالها مسؤولية المعالجة من الدولة القائمة باعتراض الأشخاص إلى دولة أخرى، وأيضاً الحالات التي تحتفظ فيها الدولة القائمة باعتراض الأشخاص بتولي عملية المعالجة، إلا أنها تجريها خارج أراضيها. وتخضع كافة ترتيبات المعالجة خارج الحدود إلى المعايير القانونية الموضحة في الجزء "ب".

أولاً- المعالجة من قبل "دولة ثالثة"

38- في ظروف معينة، قد تتم معالجة طلبات الحماية الدولية في دولة أو بواسطة دولة خلاف تلك التي قامت بعملية الاعتراض ("دولة ثالثة"³⁸)، وذلك إذا كانت الدولة الثالثة طرفاً في اتفاقية عام 1951 ولديها نظام فعال للجوء.

39- وقد يكون ذلك ملائماً بصفة خاصة حيثما يتزامن اختصاص الدولة الثالثة أيضاً على الأشخاص الذين تم اعتراضهم، بالإضافة إلى الدولة التي قامت باعتراضهم: على سبيل المثال، نظراً لقيام الدولة باعتراض الأشخاص في المياه الإقليمية لدولة أخرى.³⁹ ويتسق ذلك مع نتائج لجنة المفوضية التنفيذية رقم 97 (الرابعة والخمسون) (2003) التي تنص على أن "تكون الدولة التي يتم اعتراض الأشخاص على أراضيها السيادية أو في مياهها الإقليمية مسؤولة في المقام الأول عن تلبية أي احتياجات لحماية هؤلاء الأشخاص".⁴⁰ وقد تكون معالجة دولة ثالثة ملائمة أيضاً خلال عمليات الإنقاذ البحري التي تتم في منطقة البحث والإنقاذ التابعة لها، حيث يتم تحديد الدولة الثالثة على أنها المكان الأكثر ملائمة لإنزال الركاب أو حيثما تتطلب السلامة البحرية ذلك⁴¹، فضلاً عن كونها طرفاً في اتفاقية عام 1951 ولديها نظام عادل وفعال للجوء.

40- في فئة ثانية من الحالات، قد يكون مقبولاً للدول القائمة بالاعتراض أن تحيل ملتمسي اللجوء إلى المعالجة في دولة ثالثة لا يكون لها رغم ذلك الولاية المباشرة على هؤلاء الأشخاص في الظروف والأحوال المشار إليها في الجزء "ب"، الفقرة السابعة السالفة: ويلاحظ أن ذلك يتم عندما يكون ملتمس اللجوء روابط شرعية بذلك البلد الثالث، و/ أو وفقاً لاتفاق نقل المسؤولية المبرم بين الدول المعنية.

41- في إطار مصالح تقاسم الأعباء والتعاون الدولي، يكون الخيار المفضل لنقل مسؤولية المعالجة إلى دولة ثالثة وذلك لمساعدة الدولة القائمة باعتراض الأشخاص، على سبيل المثال، عن طريق تحديد طلبات لجوء معينة و/ أو تقديم حلول دائمة لبعض اللاجئين، من بينها إعادة التوطين. ويكون الأمر مفيداً إذا كان اتفاق تقاسم الأعباء المبرم بين الدول القائمة باعتراض الأشخاص والدول الثالثة يوضح بدقة مسؤولية الحماية التي تقع على عاتق كل دولة في هذا الشأن. وفي حالة عدم وجود اتفاق قائم، يمكن إبرام اتفاقات مخصصة تتضمن أدوار كل دولة على حدة ومسؤولياتها فيما يتعلق بمسائل الحماية وذلك لعمليات الاعتراض الخاصة أو مجموعات بعينها تم اعتراضها.

³⁸ يشير مصطلح "الدولة الثالثة" إلى حقيقة أن هذا البلد إما أن يكون البلد الأصلي لملتمس اللجوء، أو الدولة التي قامت بعملية اعتراضه.

³⁹ انظر تعريف "الاختصاص" السابق بالجزء "ب" الفقرة الثانية. قد يتزامن الاختصاص المشترك للدولة القائمة بالاعتراض (الدولة أ) والدولة الثالثة (الدولة ب) حيث تقوم الدولة "أ" باعتراض الأشخاص على أراضي الدولة "ب". وقد تكون هذه هي الحالة على سبيل المثال حيثما تعين الدولة "أ" مسؤولين عن الهجرة في مطارات الدولة "ب" ويقومون بمنع الأشخاص الذين لا يملكون وثائق سفر مناسبة من السفر إلى الدولة "أ".

⁴⁰ نتائج اللجنة التنفيذية رقم 97 (الرابعة والخمسون) 2003 المتعلقة بضمانات الحماية عند اتخاذ تدابير للاعتراض، والمتوفرة على الرابط <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (المضاف في 12 أغسطس/ آب 2010).

⁴¹ انظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، معاملة الأشخاص الذين يتم إنقاذهم في البحر: النتائج والتوصيات الصادرة عن الاجتماعات الأخيرة والمواد المستديرة للخبراء التي عقدتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، A/AC.259/17، 11 إبريل/ نيسان 2008.

42- في جميع الحالات، تظل الدولة القائمة باعتراض الأشخاص مسؤولة عنهم بموجب القانون الدولي طالما كانوا في إطار ولايتها.⁴² وبناءً عليه، يتعين على الدولة القائمة باعتراض الأشخاص ضمان أن الدولة الثالثة (المقترحة) عازمة وقادرة على تمكينهم من القيام بإجراءات لجوء عادلة وفعالة، فضلاً عن حمايتهم وذلك قبل نقل المسؤولية إليها (انظر الجزء "ب"، الفقرة السابعة). وإذا لم تقدم ضمانات رسمية بذلك، أو إذا لم تقم الدولة الثالثة بمعالجة الطلبات فعلياً بأسلوب مناسب، لا يكون من الملائم أن تنتقل الدولة القائمة باعتراض الأشخاص طلباتهم إلى تلك الدولة الثالثة.

43- حسبما سبق بيانه، يكون نقل مسؤولية معالجة الطلبات إلى دولة ثالثة مقبولاً فقط إذا كانت تلك الدولة طرفاً في اتفاقية عام 1951 ولها نظام لجوء يفي بالمعايير الدولية. ولا يجوز أيضاً نقل طلب لجوء مقدم من شخص ما إلى دولة ثالثة إذا كان هذا الشخص من رعايا ذلك البلد إذا كان الحصول على الحماية فيه غير ممكن في حالته الفردية لأسباب أخرى.

ثانياً- المعالجة "خارج البلاد"

44- تتضمن المعالجة "خارج البلاد" من قبل الدولة القائمة باعتراض الأشخاص على أراضي دولة أخرى أو على جزء من أراضي دولة الاعتراض تم تحديد وقوعه "خارج الحدود الإقليمية بالنسبة للهجرة أو لأغراض أخرى في إطار القانون الوطني.⁴³ وخلاف المعالجة في "دولة ثالثة" التي تمت مناقشتها في الجزء "ج" بالفقرة الأولى السابقة، لا تتضمن المعالجة "خارج البلاد" نقل مسؤولية المعالجة من دولة إلى أخرى، بل تظل المسؤولية التي ينص عليها القانون الدولي واقعة على عاتق الدولة التي قامت باعتراض الأشخاص.⁴⁴

45- في ظروف محددة، قد تزيد المعالجة "خارج البلاد" من خيارات الحماية. وتكون هذه هي الحالة حيثما:

- يتم اعتراض مجموعة من الأشخاص في المياه الإقليمية لدولة ليس لديها إجراءات ملائمة للجوء أو ليست طرفاً في اتفاقية عام 1951، ويتعذر نقل الأشخاص إلى أراضيها (نتيجة لعدد طلبات اللجوء على سبيل المثال)⁴⁵.
- تكون الدولة قادرة على تيسير إنزال الأشخاص الذين تم إنقاذهم في أعالي البحار بواسطة السفن التجارية.⁴⁶
- تستخدم كعنصر لإستراتيجية طويلة المدى لتأسيس قدرات الحماية أو تعزيزها في البلاد التي تتم المعالجة فيها.
- تيسر تقاسم الأعباء والمسؤوليات بين الدول المقصودة كوجهات لجوء وذلك عن طريق تنويع القدرات في مجال بعينه.

46- كما تنطبق نفس الضمانات الإجرائية ومعايير الاستقبال التي تسري على الإجراءات العادية "داخل البلاد" على ترتيبات المعالجة خارج البلاد. وخاصة لأهمية تدابير الوقاية من الإقامة المطولة في مرافق الاستقبال دون أن يتمتع المقيمون بحرية الحركة أو تكون تحركاتهم محدودة قبل فحص طلبات الحماية أو بعده. وقد يشمل ذلك قبول الدخول إلى أراضي الدولة التي قامت باعتراض الأشخاص أو إعادة توطينهم في بلد ثالث وذلك للأشخاص الذين يتم الاعتراف بهم في النهاية كلاجئين، وإعادة الأشخاص الذين يُكتشف عدم حاجتهم إلى الحماية الدولية.

⁴² لنطاق الولاية التي ينص عليه القانون الدولي، انظر الجزء "ب"، الفقرة الثانية. لنقل المسؤولية إلى دولة ثالثة وفقاً للقانون الدولي، انظر الجزء "ب"، الفقرة السابعة.

⁴³ أمثلة لإقصاء أجزاء معينة من أراضي الدولة بموجب القانون الدولي تتضمن المطارات، والموانئ، والمناطق الحدودية الأخرى وذلك عن طريق إنشاء مناطق "دولية" أو مناطق "عبور"، وكذلك الجزر أو المناطق الأخرى النائية. اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تلك المناطق على اختلاف سمياتها وأن المنطقة الدولية للمطار لا تعامل كمنطقة خارج الحدود الإقليمية: أميور فرنسا 17/1995/523/609، المجلس الأوروبي، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 25 يونيو/ حزيران 1996.

⁴⁴ يشار إلى اختصاص الدولة الحقيقي كما ينص عليه القانون الدولي بالجزء "ب"، الفقرة الثانية. ويوصف نقل المسؤولية إلى دولة ثالثة بموجب القانون الدولي في الجزء "ب"، الفقرة السابعة.

⁴⁵ انظر معاملة "الدولة الثالثة" المشار إليها في الجزء "ج"، الفقرة الأولى السابقة التي تنص على أن تكون الدولة طرفاً في اتفاقية عام 1951.

⁴⁶ انظر عامة: الجمعية العامة للأمم المتحدة، معاملة الأشخاص الذين يتم إنقاذهم في البحر: النتائج والتوصيات الصادرة عن الاجتماعات الأخيرة والموائد المستديرة للخبراء التي عقدتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 11 أبريل/ نيسان 2008، وخاصة الفقرات من 32 إلى

47- تظل المسؤولية الكاملة عن المعالجة "خارج البلاد" وترتيبات الاستقبال، وأيضاً التأكد من الحصول على نتائج ملائمة في حينها واقعة على عاتق الدولة التي قامت باعتراض الأشخاص.⁴⁷ وحيثما تتم المعالجة على أراضي دولة ثالثة، قد تكون لتلك الدولة مسؤوليات أيضاً بموجب القانون الدولي (الجزء ب، الفقرة الثانية). وفي بعض الحالات، تطلب الدول مساعدة المفوضية أو المنظمة الدولية للهجرة أو منظمة دولية أخرى لمعالجة الطلبات "خارج البلاد" أو الاستقبال.⁴⁸ وتظل المسؤولية الكاملة في هذه الحالات على الدولة/ الدول المعنية وذلك بموجب القانون الدولي.

48- لا تكون المعالجة التي تجريها الدولة القائمة باعتراض الأشخاص "خارج البلاد" ملائمة في أي من الظروف البديلة التالية:

- عدم ضمان الامتثال للمعايير الوطنية والدولية (انظر الجزء ب).
 - عدم وجود حل للاجئين أو غير المحتاجين إلى الحماية الدولية خلال فترة معقولة تالية للفصل في طلبات الحماية.
 - أن تؤثر سلباً على توفر نظام للجوء أو تطويره ("حيز اللجوء") في البلد الذي تتم المعالجة على أرضيه.
 - حيثما يتم اعتراض الأشخاص في المياه الإقليمية لدولة الاعتراض، وذلك إذا كانت ترتيبات المعالجة "خارج البلاد" تتضمن قيام دولة الاعتراض بالمعالجة على أراضي دولة أخرى.
- 49- وتمشياً مع ما يفهم من هذه الوثيقة بشأن تنفيذ الدول لترتيبات المعالجة خارج الحدود الإقليمية بحسن نية، فمن غير الملائم أيضاً استخدام مثل هذه الآليات أينما:
- تمثل محاولة من الدولة القائمة باعتراض الأشخاص للتخلي عن مسؤوليتها ونقلها إلى دولة أخرى (أو المفوضية أو منظمة دولية أخرى).
 - تستخدمه الدولة القائمة باعتراض الأشخاص لإنكار اختصاصها ومسؤوليتها التي ينص عليها قانون اللاجئين وحقوق الإنسان الدولي أو الحد من تلك الاختصاصات والمسؤوليات.

ثالثاً- المعالجة الإقليمية

50- قد تتضمن "المعالجة الإقليمية" معالجة مشتركة يجريها عدد من دول العبور أو الدول التي يقصدها ملتمسو اللجوء.⁴⁹ وقد يكون ذلك ملائماً في حالة أعداد الطلبات الكبيرة المقدمة في عدة دول ولكنها ناشئة عن نفس الأوضاع أو طرق معينة للهجرة. وقد تكون المعالجة الإقليمية ملائمة أيضاً عندما يتعلق الأمر بالقلق من مسؤولية إدارة معالجة طلبات اللجوء وأن تكون الحلول مقسمة بالتساوي أو أكثر اتساقاً بين الدول التي يقصدها ملتمسو اللجوء في منطقة بعينها.

51- يوصى بأن تتم مثل هذه المعالجة في إطار المسؤولية المشتركة لعدة دول وذلك في مراكز للمعالجة الإقليمية تقع داخل حدود المنطقة التي توجد فيها دولة أو أكثر من الدول المشاركة في المعالجة. وقد تقوم المعالجة الإقليمية على أساس خطط عمل شاملة لمعالجة مجموعات اللاجئين المستهدفة: على سبيل المثال، الأشخاص حاملو جنسيات معينة الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية دائماً بأعداد كبيرة في الدول المعنية التي يقصدونها، أو أشخاص من بلدان أصلية يقدمون طلبات معقدة للجوء قد تستفيد من تجميع الموارد من حكومات دول المنطقة.⁵⁰

52- قد يكون نطاق "المعالجة" في إطار ترتيبات المعالجة الإقليمية شاملاً بطريقة أو بأخرى.⁵¹ فعلى سبيل المثال، قد يتضمن ترتيبات مشتركة لاستقبال ملتمسي اللجوء وتسجيلهم وفرزهم المسبق من قبل الحكومات المتعاونة، ويعقب ذلك

⁴⁷ انظر: الجزء ب، الفقرة الثانية السابقة.

⁴⁸ يتضمن الجزء "د" التالي مناقشة النطاق المحتمل لمشاركة المفوضية في ترتيبات المعالجة خارج الحدود الإقليمية.

⁴⁹ يُرجى ملاحظة أنه على الرغم من أن الدول قامت بدراسة ترتيبات المعالجة الإقليمية كما هو موضح بهذه الفقرة، إلا أنها لم تنفذ بعد في أي منطقة.

⁵⁰ انظر: ورقة عمل المفوضية: المقترح المنقح "اتجاه الاتحاد الأوروبي" (22 ديسمبر/ كانون الأول 2003)، المتوفرة على الرابط

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/400e85b84.html> (المضاف في 5 يوليو/ تموز 2010) [المقترح المنقح لاتجاه الاتحاد الأوروبي].

⁵¹ انظر أيضاً: الجزء ب، الفقرة الرابعة السابقة.

إحالة الفئات المختلفة من الطلبات إلى التحديد المستقل لمركز اللاجئين أو لإجراءات أخرى في دولة من الدول المشاركة. ويمكن أن تدعم هذه الترتيبات عن طريق إقرار الدول لإجراءات موحدة للجوء.⁵²

53- قد تشمل المعالجة الإقليمية، عوضاً عن ذلك، على الإجراءات الكاملة لتحديد مركز اللاجئين بما يتفق مع المعايير الدولية الموضحة بالجزء "ب"، الفقرة الرابعة السابقة، والتي يتم تنفيذها على نحو مشترك على الصعيد الإقليمي بواسطة اتحاد من الضباط الوطنيين المعنيين باللجوء والصف الثاني من القيادات المعنية بصنع القرار. وفي ظروف محددة قد تتطلب المزيد من الفحص والتحري، قد تتولى منظمة تتجاوز نطاق الولاية الوطنية أو الإقليمية أو الدولية أو مجموعة عمل تضم وكالات متعددة المعالجة الإقليمية أيضاً بناءً على طلب مجموعة من الدول (للتعرف على الدور المحتمل للمفوضية، انظر الجزء "د" أدناه). وقد تتبنى الدول أدواراً ومسؤوليات تتماشى مع قدراتها (كاستضافة مراكز الاستقبال، واقتراح أماكن لنقل اللاجئين، وتنظيم العودة، وتقديم الأموال). وقد توفر دول ثالثة خارج المنطقة دعماً إضافياً، مالياً وفي صورة أماكن إعادة التوطين.

54- يظل تحديد حلول لمن يحتاجون إلى الحماية الدولية وتنفيذها وإيجاد حلول للآخرين مسؤولية الدول المشاركة في ترتيبات المعالجة الإقليمية.

رابعاً- المعالجة على متن سفن بحرية

55- لا تكون المعالجة على متن السفن البحرية ملائمة بصفة عامة. وفي ظروف استثنائية، قد يحتاج ذلك إلى المزيد من التحديد، فقد يكون التحديد المبني للسماح أو الفرز المسبق على متن السفن البحرية من قبل الدولة التي قامت باعتراض الأشخاص حلاً للتأكد من تحديد الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية وحمايتهم من الإعادة القسرية. بعد تحديد السمات، يحتاج الأشخاص الذين تم تحديد إمكانية احتياجهم إلى الحماية إلى الإنزال على أراضي الدولة التي قامت باعتراضهم وذلك لدراسة طلبات الحماية الدولية المقدمة منهم دراسة عادية في ضوء إجراءات تحديد مركز اللاجئين في البلاد. وحسبما هو مذكور في (الجزء "ب"، الفقرة الرابعة)، إذا أعرب أحد الأشخاص خلال عملية تحديد السمات بطريقة ما عن الاحتياج إلى الحماية الدولية، أو إذا كان هناك أي شك في أن أحد الأفراد قد يكون محتاجاً إلى الحماية الدولية، تكون الإحالة إلى إجراءات تحديد مركز اللاجئين هي الاستجابة المطلوبة.

56- بصفة عامة، لن يكون تنفيذ إجراءات تحديد مركز اللاجئين كاملةً ممكناً على متن السفن البحرية، حيث لا يمكن أن يوجد ضمان لترتيبات الاستقبال و/ أو إجراءات اللجوء وفقاً للمعايير الدولية.⁵³ وفيما يتعلق بترتيبات الاستقبال، قد يتطلب ذلك سفينة من حجم معين تتوفر فيها مرافق كافية لتلبية الاحتياجات الأساسية لملتسي اللجوء (بما في ذلك احتياجات العلاج الطبي، والأغذية، ومياه الشرب، وأماكن للاستراحة، والترجمة الفورية، وأيضاً مساحة لإجراء مقابلات فردية سرية). وحتى على السفن الكبيرة، قد تزيد حدود المكان من مخاطر الاكتظاظ وانتشار الأمراض المعدية. كما قد تكون إدارة المخاطر الأمنية أكثر صعوبة على متن السفن الحربية مقارنة بمراكز الاستقبال الموجودة على البر.

57- حتى وإن تم الوفاء بهذه المعايير، يمكن القيام بإجراءات تحديد مركز اللاجئين فقط على متن السفن البحرية لطالبي اللجوء الذين يمكن البت في طلباتهم بسرعة، أي الحالات التي يتضح استنادها إلى أساس والحالات التي لا أساس لها. وإذا ثبت أن تحديد طلبات بعينها يُعد أكثر تعقيداً خلال مرحلة القيام بهذه الإجراءات، يتطلب الأمر إنزال الأفراد وإحالتهم إلى إجراءات اللجوء العادية داخل البلاد.

58- في الوقت نفسه، تظل المتطلبات الإجرائية الأخرى -كالوصول على المساعدة القانونية، وإعطاء الوقت الكافي لإعداد طلبات اللجوء، وإعطاء قرار مكتوب ومسبب، والسماح بالاعتراض المستقل على أي قرار سلبي له تأثير مُعطل - سارية في حالة تحديد مركز اللاجئين على متن السفن البحرية. ويتطلب الأمر وجود خبراء مهنيين مدربين في مجال

⁵² انظر: المقترح المنقح لإتجاه الاتحاد الأوروبي، بالفقرة رقم [50] السابقة.

⁵³ انظر: الجزء ب، الفقرتين الرابعة والخامسة السابقتين.

للجوء على ظهر السفينة، حيث أنه من غير الملائم أن يقوم ضباط الحدود أو خفر السواحل بإجراءات تحديد مركز اللاجئ. وقد يلزم وجود مترجمين أو مترجمين فوريين أيضاً.

59- من غير الملائم معالجة طلبات الأشخاص الضعفاء أو ذوي الاحتياجات الخاصة، ومنهم الأطفال على متن السفن البحرية، بل يقتصر الأمر على التحديد المبدئي للسماح أو الفرز المسبق (الجزء "ب"، الفقرة الرابعة).

د) دور المفوضية

60- للمفوضية مسؤولية إشرافية بموجب نظامها الأساسي وتتصل بالمادة 35 من اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئ.⁵⁴ ولممارسة هذه المسؤولية تحتاج المفوضية أو شركائها إلى أن تتوفر لها إمكانية الدخول إلى مراكز الاستقبال خارج الحدود الإقليمية والسماح لها بالاتصال بملتمسي اللجوء واللاجئين. وقد تقدم المفوضية المشورة أيضاً إلى الدول، على سبيل المثال عند إدراج مسؤوليات الحماية في اتفاقات اعتراض الأشخاص.

61- في بعض الحالات، قد توافق المفوضية على أن تصبح مشتركة بصورة مباشرة في ترتيبات الاستقبال خارج الحدود الإقليمية أو إجراءات اللجوء أو المساعدة في البحث عن حلول دائمة للاجئين. وقد تكون هذه هي الحالة في عمليات الإنقاذ في البحر التي تكون فيها المسؤولية مشتركة بين عدة دول، حيث تكون مشاركة المفوضية مهمة من أجل الوساطة للتوصل إلى اتفاق. وقد تشكل أيضاً جزءاً من إستراتيجية تأسيس قدرة الدولة التي تتم إجراءات اللجوء على أراضيها أو تعزيزها. وأخيراً، قد توضع مشاركة المفوضية على نحو مباشر في الاعتبار لمساعدة الدول في وضع إطار إقليمي شامل للتعاون.

62- تكون مشاركة المفوضية أفضل إذا ما ارتبطت بسلطات الدولة والمنظمات الدولية الأخرى والمجتمع المدني.

63- لا تكون مشاركة المفوضية ملائمة حيثما يمكن أن نثير تساؤلاً بشأن حياديتها أو ولايتها، أو تؤدي بها إلى أن يُنظر إليها على أنها تحابي أحداً أو غيره من الدول المشاركة. كما تكون غير ملائمة أينما يكون لها تأثير ينقل مسؤولية الدولة عن توفير إمكانية القيام بإجراءات اللجوء والبحث عن حلول دائمة إلى المفوضية.

هـ) النتائج

64- تتم معالجة طلبات ملتمسي اللجوء الذين يتم اعتراضهم بصفة عامة داخل أراضي الدولة التي قامت باعتراضهم. ويتفق ذلك مع مسؤوليات تلك الدولة نحو الأشخاص الذين لها عليهم ولاية قانونية أو فعلية بموجب قانون اللاجئين وقانون حقوق الإنسان. ويكون ذلك عادة هو البديل الأنسب من الناحية العملية.

65- على الرغم من ذلك، في ظروف معينة، قد تكون المعالجة خارج الحدود ملائمة كجزء من ترتيبات تقاسم الأعباء من أجل توزيع المسؤوليات على نحو أفضل وأكثر إنصافاً وذلك للاستجابة إلى اللاجئين وحالات التحركات المختلطة بين الدول المعنية.

66- تقدم هذه الوثيقة توجيهات عامة حول أربعة نماذج من معالجة طلبات اللجوء خارج الحدود الإقليمية التي قامت الدول بدراستها، فضلاً عن المعايير القانونية الدولية التي تنطبق على هذه النماذج. وعلى الرغم من ذلك، تعتمد فاعلية أي ترتيبات معالجة بعينها خارج الحدود الإقليمية واتساقها مع قانون اللاجئين وحقوق الإنسان الدولي على تفاصيل كل خطة.

قسم الحماية الدولية

نوفمبر/ تشرين الثاني 2010

⁵⁴ انظر: النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، G.A. Res. 428(V)، مرفق، وثائق الأمم المتحدة A/1775 (1950).