القانون الدولي للاجئين

دليل ميتشجان حول *البديل الحمائي الداخلي*[1]

جيمس سي. هاثاواي ♣

يعد توفير مصدر بديل للحماية لكل هؤلاء الأشخاص المُعَرّضين لخطر الإضطهاد هو الغرض الجوهري للقانون الدولي للاجئين.[2] فليس من أهداف هذا القانون الحلول محل المبدأ الأساسي الذي يفيد إن كل الأشخاص عليهم اللجوء بشكل أساسي *أولاً* لدولهم الوطنية لطلب حمايتهم. وبكل بساطة، فإن أهم ما يوفره القانون الدولي للاجئين هو الملاذ الآمن لطلاب اللجوء في حالة ما إذا فشلت الدولة الوطنية في الوفاء بإلتزاماتها الحمائية الأساسية.[3] وفي هذا الإطار، فقد أكدت المحكمة العليا بكندا على أن: " إن أحد

---

[1] سبق نشر كل من النص الانجليزي والفرنسي من دليل ميتشجان حول البديل الحمائي الداخلي في مجلة ميتشجان للقانون الدولي في الجزء رقم 21 فى العدد رقم 1، عدد خريف 1999. أنظر

James C. Hathaway. "The International Refugee Law: The Michigan Guidelines on Internal Protection Alternative." *Michigan Journal of International Law*. Vol 21, No 1, Fall 1999, Pp 131- 141

♣ أستاذ القانون ومدير *برنامج القانون الدولي للاجئين والملاذ* بكلية القانون بجامعة ميتشجان.

[2] تجدر الإشارة إلى إن كافة الهوامش التالية في هذا القسم من الدراسة ـ التي تتضمن بعض المصادر القانونية ـ سوف تكتب بكل من اللغتين العربية والانجليزية والفرنسية أيضاً إذا كان ذلك متاحاً. لقد فضل المترجم للغة العربية ذلك بعد استشارة البروفيسور هاثاواي. ويرجع السبب في ذلك إلى الاتفاق على أهمية أن تُذكر المراجع الأصلية، وذلك مساعدة للقارئ العربي إذا رغب في العودة للمراجع الأصلية ذاتها، وذلك في حالة عدم وجود ترجمة عربية لهذه النصوص أو المراجع.

[3] " من المفترض أن مبرر وجود الدولة والاعتراف بسلطاتها يقوم على أساس أن الدولة نفسها تعتبر الوسيلة أو الهيئة الأساسية التي تتركز سلطاتها على حماية الجماعة الوطنية من أي عدوان خارجي، سواء جاء هذا العدوان من المواطنين الآخرين بذات الدولة، أو جاء من قوى خارجية من خارج الدولة نفسها، مثل دولة أخرى مثلاً."

اسحق دانكا، مجلس الدولة الفرنسي في قراره رقم 24\ 074، صدر بتاريخ 27 مايو 1983، ترجمة غير رسمية.

"[T]he existence and the authority of the State are conceived and justified on the grounds that it is the means by which members of the national community are protected from aggression, whether at the hands of fellow citizens, or from forces external to the State": Esshak Dankha, Conseil d'Etat of France Decision No. 42.074 (May 27, 1983, unofficial translation).

ويعد أمراً منطقياً التسليم بعدم منح صفة اللجوء وفقاً للاتفاقية الدولية لكل هؤلاء الأشخاص الذين يتعرضون لتهديدات وأخطار جسيمة، وذلك إذا كان في استطاعة هؤلاء الأشخاص الحصول على حماية داخلية توفرها لهم حكوماتهم الوطنية. وبناء على ذلك، فقد اشترطت معظم المحاكم الدولية ضرورة استنفاذ طالبي اللجوء لكافة سبل الحماية الداخلية أولاً قبل منحهم صفة اللجوء. كما أنه لا توجد حاجة للبحث عن حماية دولية خارجية لطالب اللجوء حتى ولو كان هذا الشخص يتعرض للاضطهاد من قبل جماعة غير حكومية أو جماعة معارضة (مثل مجموعة برلمانية أو أحد العصابات) في دولته الأصلية، طالما إن دولة هذا الطالب الأصلية لازالت قادرة على وقف هذا الاضطهاد وتقديم الحماية لهذا الشخص بكفاءة.

وحتى مع التسليم بأن الغرض الأساسي لقانون اللاجئين كان دائماً هو توفير حماية للاجئين، كان تقديم الحماية وفقاً لهذا القانون يتطلب أولاً وبصفة أساسية تقديم دليل كافياً على أن هناك خطراً جسيماً يواجه طالب اللجوء في أحد الأقاليم الجغرافية لدولته الأصلية. وهكذا جاء نص الاتفاقية الذي يقرر إن أي شخص يعتبر مؤهلاً لمنحه صفة اللجوء، وذلك إذا كان لدى هذا الشخص " خوفاً معقولاً من التعرض للاضطهاد *بسبب* العرق أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي أو الانتماء لجماعة اجتماعية أو سياسية معينة....." [5] في أحد المدن أو الأقاليم بدولته الأصلية. بالرغم من ذلك، تجدر الإشارة إلى انه حتى منتصف عقد الثمانينات من القرن الماضي، لم تكن الدول المختلفة ترفض بصفة منتظمة منح صفة اللجوء لأحد الأشخاص إذا كان هذا الشخص يواجه اضطهاداً مؤكداً في أحد أقاليم دولته الأصلية لكنه كان في إمكانه الحصول على حماية في أحد الأقاليم الأخرى بهذه الدولة.

وإلى حد ما، يرجع الفشل التقليدي في الاهتمام بالحماية الداخلية للاجئين إلي إتجاه الدول الغربية السائد في ذلك الوقت إلي الاستجابة بكرم للعدد الهائل من اللاجئين الذين قدموا إليها من الدول الشيوعية (وذلك لأسباب سياسية وإيديولوجية بالطبع). لكن شهد منتصف ثمانينات القرن الماضي تحولاً في هذا الإتجاه ، والسبب هو التزايد الهائل لأعداد اللاجئين القادمين من دولٍ كانت "مختلفة" سياسياً وعرقياً وثقافياً من دول الملاذ الغربية. وقد كان مضمون هذا التحول استبدال منهج هذا الانفتاح التاريخي للعالم المتقدم في استقبال أعداداً ضخمة من اللاجئين بمنهج أخر. تمثل هذا المنهج الجديد في إستغلال كل السبل القانونية و غير القانونية لتجنب قبول اللاجئين.[6] وقد ظهر في هذا السياق ما عرف بمبدأ " السفر أو

---

[4] أنظر القضية رقم 103 دي إل أر، قضية وارد ضد النائب العام الكندي، (دور الانعقاد الرابع)، صفحات 1، 38، 39، منشورة عام 1993.

Attorney-General of Canada v. Ward, 103 D.L.R. (4th) 1, 38–39 (1993).

[5] أنظر نص المادة 1 الفقرة أ رقم 2 من الاتفاقية الدولية الخاصة بتحديد صفة اللاجئين. الوثيقة رقم 189 بالأمم المتحدة صفحة 2545.

[6] أنظر

" و ليس من الضروري دائماً أن يكون الخوف من التعرض للإضطهاد شاملاً كامل أرض جنسية بلد اللاجئ. و هكذا، في الصدامات العرقية أو في حالات الإضطرابات الخطيرة التي تنطوي علي ظروف الحرب الأهلية قد يحدث إضطهاد طائفة عرقية أو قومية معينة في جزء واحد فقط من البلد. و في هذه الحالات لا يُحرم شخصاً ما من وضع اللاجئ لمجرد أنه كان يستطيع أن يبحث عن ملجأ له في جزء أخر من ذات البلد، و إذا كان من غير المعقول، في إطار كل هذه الظروف، توقع ذلك الفعل منه."

والمفارقة انه بالرغم من إن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين (UNHCR) قد صكت هذه القاعدة ـ في كتيب *الإجراءات* ـ لوضع بعض القيود على حق الدول في رفض منح صفة اللجوء لبعض الأشخاص إذا كانوا في مثل هذه الظروف المذكورة، إلا إن هذه القاعدة قد إستُحدِمَت في الواقع العملي لإصباغ الشرعية على رفض الدول لمنح صفة اللجوء لأي شخص إذا كان في استطاعته الحصول على ملجأ في الدولة التي ينتمي إليها. وعلى سبيل المثال، فقد تم رفض منح صفة اللاجئين لنشطاء السيخ ـ وهم المعرضين للخطر في إقليم البنجاب بالهند ـ وتم إعادتهم إلى أقاليم أخرى بالهند. وقد حدث نفس الأمر مع التاميلين بسيريلانكا وتم إعادتهم إلي جنوب البلاد، ومع الأتراك الأكراد وتم إعادتهم إلى إستانبول.

ولا يمكن إنكار أن بعض صور الحماية الحقيقية يمكن أن تتوافر بالفعل لطالبي اللجوء في بلادهم الأصلية. والسبب الأساسي لذلك إن معظم حالات اللجوء اليوم تنشأ بسبب نزاعات أهلية داخلية، يتعدد فيها المعتدين، على خلاف الصورة التي تسيطر على الأذهان والتي يكون فيها المعتدي الوحيد هو الدولة ذاتها. والسبب الأخر لذلك هو أن صور الحماية والأمن التي يمكن توفيرها اليوم قد تطورت بطريقة لم تتوفر أثناء الحرب الباردة. وفى هذا السياق فهناك أسباب عديدة تدعونا للإيمان بأهمية وجود شرح قانوني دقيق لكل القيود الموجودة على منح صفة اللجوء وأيضاً عن كيفية توافر الحماية الداخلية النسبية في الواقع العملي. وأهم هذه الأسباب الحاجة المُلحة للحماية الداخلية، وأيضاً الطريقة التي تم بها فهم وتطبيق هذه الحماية من قبل الدول نفسها. وقد كان تقديم هذا الشرح القانوني هو المهمة الأساسية التي وضعتها جامعة ميتشجان على عاتقها عندما قامت بتنظيم *سلسلة ورش العمل* عن التحديات التي تواجه القانون الدولي للاجئين.

وقد كان منهج تنظيم هذه السلسلة من ورش العمل فريداً من نوعه. واعتمد هذا المنهج على مجهود 9 من الطلاب المتقدمين بكلية القانون، حيث بدأوا بعملية مراجعة شاملة لقوانين العديد من

J. Hathaway, "The Emerging Politics of Non-Entrée," 9l Refugees 40–4l (1992); also published as "L'émergence d'une politique de non-entrée," in F. Julien-Laferrière ed., Fron-tières du droit, Frontières des droits 65–67 (1993).

وقد تم مشاركة هذا الدليل مع العديد من صناع السياسات ومُتخذي القرار والنشطاء على مستوى العالم، بما يتضمنه ذلك اعضاء الجمعية الدولية للقضاة العاملين بقوانين اللاجئين (the International Association of Refugee Law Judges.). وقد بدأت محاكم العالم في الاسترشاد بهذا الدليل. وقد ظهرت مثلاً أول إشارة رسمية لهذا الدليل في حكم محكمة الاستئناف الخاصة بتحديد صفة اللاجئين بنيوزيلاندا في قرارها رقم 71684 /99 والصادر بتاريخ 29 أكتوبر 1999.[7]

[7] يمكن قراءة نص الحكم في الموقع التالي:

<www.refugee.org.nz/index.htm>.

الدورة الأولي من سلسلة ورش العمل حول

مشاكل تطبيق القانون الدولي للاجئين

والتي تم تنظيمها من قبل برنامج القانون الدولي للاجئين والملاذ بكلية القانون

جامعة ميتشجان

من 9 إلى 11 ابريل 1999

دليل ميتشجان حول البديل الحمائي الداخلي

تشهد الكثير من الأنظمة القانونية بالعالم زيادة في الاعتماد على ما يمكن تسميته ب " الانتقال الداخلي" أو " إعادة التوطين الداخلية" كأساس لرفض منح صفة اللجوء لأشخاص يتعرضون لخطر الاضطهاد بسبب عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو انتمائهم إلي فئة اجتماعية معينة أو آرائهم السياسية، وذلك في حالة ما إذا كان هؤلاء الأشخاص يتعرضون للاضطهاد في احد أقاليم دولتهم الأصلية ولكن ليس في جميع أقاليم هذه الدولة. وقد نتج عن انتشار هذا التطبيق القانوني، ضمن العديد من الاتجاهات والممارسات الأخرى في قانون اللاجئين الدولي والسياسات التطبيقية المتعلقة به، الكثير من المشاكل والتحديات التي تواجه التزام الدول المختلفة بتحقيق حماية عالمية للاجئين. ويُزيد من هذه التحديات التفاوت الكبير بين ممارسات الدول المختلفة عند تطبيق القانون الدولي للاجئين. ويهدف هذا الدليل إلي تقديم مساهمة قانونية لما نراه أفضل قراءة ممكنة لمفهوم "بديل الحماية الداخلي" وفقاً لقواعد القانون الدولي للاجئين. وقد تم تخصيص الدورة الأولي من سلسلة ورش العمل حول مشاكل تطبيق القانون الدولي للاجئين، التي نُظمت في ابريل 1999، لعمل مناقشات جماعية مستفيضة للكثير من المبادئ والممارسات التي تتبناها الدول المختلفة المتعلقة بقوانين اللاجئين. وقد أثمر هذا المجهود الجماعي كما أسلفت الإشارة عن هذا الدليل.

إطار العمل التحليلي

1. إن جوهر تحديد صفة اللاجئ، كما ورد بالمادة الأولي (فقرة أ، رقم 2) من الاتفاقية الدولية للاجئين الصادرة عام 1951 والخاصة بتحديد صفة اللاجئين، ينصرف على وجه الخصوص إلى كافة الأشخاص الذين يحق لهم طلب اللجوء في أحد الدول الأطراف بالاتفاقية، في حالة تعرض هؤلاء الأشخاص لخطر الاضطهاد في دولهم الأصلية. وينصرف واجب الدول

2. وفي هذا السياق، فأنه يمكن التسليم برفض منح صفة اللجوء فقط إذا تم التأكد من أنه يمكن توفير بديل حماية داخلية معقولة لطالب اللجوء من خطر الاضطهاد توفيراً حقيقياً.

3. وقد جرت العادة سابقاً في الدول المختلفة على البحث في السياق الواقعي لدولة طالب اللجوء الأصلية عند تقييم هذه الدول لمدى توافر خطر الاضطهاد وأيضاً مدى توافر بديل الحماية الداخلي الفعال. وقد كان هذا المنطق يقوم على افتراض أساسي هو إن مجرد توافر دليل على وجود خطر جسيم بوقوع الاضطهاد في أحد أقاليم دولة الطالب الأصلية يكفي لإثبات أن الخوف المعقول الموجود لدى الطالب له ما يبرره. لكن مؤخراً بدأت ممارسات الكثير من الدول في الاختلاف. وبدلاً من الاكتفاء بوجود خطر الاضطهاد ضد طالب اللجوء فى اقليم واحد بدولته الأصلية، بدأت الدول المتقدمة في منح الحماية للاجئين وقبول الملاذ في عمل دراسات أعمق تبحث فيها مدى توافر الخطر وتباينه في الأقاليم المختلفة للدولة الأصلية لطالب اللجوء قبل منحه صفة اللجوء. وبدأت الكثير من هذه الدول في رفض منح صفة اللجوء لأشخاص كثيرين يتعرضون للإضطهاد في أحد أقاليم دولهم الأصلية إذا ثبت إن هؤلاء الأشخاص يمكنهم الحصول على حماية في أقاليم أخرى لدولهم الأصلية. ولجأت هذه الدول المختلفة في أخذ هذا الاتجاه تحت مسمي " الانتقال الداخلي " أو " إعادة التوطين الداخلية."

4. بالطبع فإن هناك بعض الظروف التي يمكن أن تشهد توفير حماية معقولة لطالب اللجوء ـ الذي يتعرض للاضطهاد ــ في داخل حدود دولته الأصلية. ولذلك، يعتبر رفض منح صفة اللاجئ لشخص ما ممارسة قانونية و شرعية ، طالما سبق قرار الرفض تحقيقاً وبحثاً متأنياً نتج عنه التأكد من أن طالب اللجوء يمكنه الحصول على بديل حمائي داخلي.

5. ولكي يكون التحقيق حول مدى توافر البديل الحمائي الداخلي كافياً بطريقة قانونية لا يجب أن يقتصر هذا التحقيق على مجرد عمل بحث بسيط حول إمكانية تجنب طالب اللجوء مغادرة دولته الأصلية من الأصل، أو البحث في مدى استطاعة طالب اللجوء تجنب الاضطهاد إذا انتقل إلى إقليم أخر من أقاليم دولته الأصلية. لكن البحث القانوني الكافي حول مدى توافر البديل الحمائي الداخلي يجب أن يتركز بالأساس على البحث في حالات طالبي اللجوء الذين لا يتطلبون حماية دولية من خطر تعرضهم للاضطهاد لأنهم يستطيعون الحصول علي حماية معقولة داخلية في أحد أقاليم دولهم الأصلية. وبهذا المنطق، فأن التحقيق في مدى توافر البديل الحمائي الداخلي يكون قد تم بالتماشي مع متطلبات وغايات الاتفاقية الدولية للاجئين.

6. نقدم في السطور التالية ملخصاً لفهمنا الجماعي المشترك حول الظروف التي يعتبر فيها رفض دولة ما لمنح صفة اللجوء لأحد الأشخاص بمثابة رفض قانوني، وذلك إذا كان هذا الرفض يستند على حقيقة إن طالب أو طالبة اللجوء يستطيع تأمين بديل حمائي داخلي لنفسه أو لنفسها. ونعتمد في تحليلنا هذا على ما نعتقد أنه فهم معقول ومنصف لمتطلبات الاتفاقية الدولية لشئون

7. وبصفة عامة يمكن اعتبار إن الدول المختلفة ليست ملتزمة وليس عليها أي واجب قانوني برفض منح صفة اللجوء لطالبي اللجوء الذين يستطيعون تأمين بديل حمائي داخلي لأنفسهم.[8] وعلى ذلك نعتقد إن الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية لشئون اللاجئين يظلوا ملتزمين بمنح صفة اللجوء لكل هؤلاء الأشخاص الذين يتعرضون للاضطهاد في إقليم واحد من أقاليم دولة المنشأ أو الجنسية. نقول ذلك لأننا نرى إن تقدير منح صفة اللجوء هو عملية شاملة ينبغي أن يراعي فيها بحث الظروف الموضوعية لدولة المنشأ لطالبي اللجوء أو مكان إقامتهم، كما انه يذكر إن الاتفاقية الدولية لشئون اللاجئين لم يرد بها إلزام صريح يقرر بأنه يجب رفض منح صفة اللجوء لطالبي اللجوء الذين يمكنهم تأمين حماية داخلية لأنفسهم.

الطبيعة العامة ومتطلبات تطبيق " بديل الحماية الداخلي"

8. لا يوجد أي مسوغ أو مبرر في القانون الدولي لرفض منح صفة اللجوء لأحد الأشخاص على أساس عمل تقييم بصفة رجعية للأوضاع والظروف التي أحاطت بوقت مغادرة هذا الشخص لبلاده. فواجب تقديم الحماية طبقاً للاتفاقية الدولية يعتمد بصفة صريحة على تقييم الأوضاع والمخاطر التي تهدد طالب اللجوء في المستقبل.[9] وعلى هذا الأساس يجب إعتبار شخص ما لاجئاً وفقاً للاتفاقية الدولية إذا كان هذا الشخص يتعرض لخطر حال يوجد في بلد المنشأ، وذلك بغض النظر عن الظروف التي أحاطت بطالب اللجوء وقت مغادرته لهذه الدولة. ومن هذا

[8] ويعني النص هنا إن مسألة رفض منح صفة اللجوء لهذا السبب تعد مسألة تقديرية لحكومات هذه الدول ، لكن قرارات الرفض هذه ينبغي أن يراعى فيها الالتزام العام بمتطلبات وغايات الاتفاقية الدولية لشئون اللاجئين كما سيبين من الإطار التحليلي لبقية عناصر هذا الدليل (توضيح من المترجم للغة العربية).

[9] أي إن التقييم يجب أن يكون بصفة استشرافية وليس بصفة رجعية (المترجم للعربية).

9. والمنطق السديد يقول انه لا توجد أي جدوى من عمل تحليل " البديل الحمائي الداخلي " إذا كانت عودة طالب اللجوء سالماً إلى بلاده ممكنة، وإذا لم يكن من الممكن فعلاً توافر هذا البديل في وقت إجراء التحقيق الخاص به، أخذاً في الاعتبار إن إجراء هذا التحقيق يتم بالفعل في لحظة يكون قد غادر فيها طالب اللجوء بلاده بالفعل، كما أن هذا التحليل كما أسلفت الإشارة يجب أن يتسم بالطبيعة الاستشرافية.

10. يعتبر البديل الحمائي الداخلي – ذو الصلة – قانونياً في حالة أن يتم تنفيذه عن طريق إجراءات عادية بواسطة الحكومة الوطنية لدولة المنشأ، أو بواسطة ممثلية حكومية إقليمية أو محلية ترتبط بالحكومة المركزية بطريقة قانونية. وفي ضوء الالتزام الواقع على جميع الدول الإطراف بالاتفاقية الدولية والمترتب على حالات إنهيار الحماية الأساسية التي تقدمها الدول للاجئين، يمكن إعادة أي شخص إلى بلاده الأصلية على أساس توافر بديل حمائي داخلي فقط إذا كانت هناك أدلة قوية تؤكد إن دولة هذا الشخص قادرة على توفير الحماية المستمرة له، وذلك كما سيتم الشرح بالتفصيل في الفقرات من 15 إلى 22.

11. ينبغي أن يتم تقييم مدى توافر بديل حمائي داخلي بالتوافق مع المتطلبات التي حددتها الاتفاقية والخاصة بمنح صفة اللجوء، و ذلك ليس فقط لكل شخص لديه خوفاً معقولاً من التعرض للاضطهاد، ولكن أيضاً " لا يستطيع، أو لا يريد بسبب استمرار الخوف من الاضطهاد، أن يستظل بحماية بلد جنسيته.. "

12. ولذلك فأن أهم الأسئلة التي يجب أن تطرح قبل غيرها أثناء إجراء التحقيق حول مدى توافر " البديل الحمائي الداخلي " هو السؤال التالي: هل لدى طالب اللجوء خوفاً مبرراً من التعرض للاضطهاد لأحد الأسباب التي حددتها الاتفاقية الدولية، في إقليم واحد على الأقل من أقاليم دولة المنشأ أم لا؟ ويجب الوصول إلى إجابة لهذا السؤال الأول قبل البحث في السؤال الثاني حول مدى توافر " البديل الحمائي الداخلي." والمنطق يُحتم إثارة السؤال الأول قبل السؤال الثاني، والسبب في ذلك أنه لا يمكن الجزم بتوافر درجة مقبولة يمكن تقديرها أو قياسها لواقع البديل الحمائي الداخلي، بدون أن يفهم المُحقق بدقة أولاً طبيعة الخطر الذي يواجهه طالب اللجوء.

13. فإذا انتهى المُحقق من التأكد من أن طالب اللجوء يتعرض للاضطهاد أو يخشى خطر الاضطهاد لأحد الأسباب التي حددتها الاتفاقية في أحد أقاليم دولة المنشأ على الأقل، فأنه يمكنه

---

[10] طوال السطور التالية ينصرف استخدام تطبيق تحليل " البديل الحمائي الداخلي" إلى قيام الدولة التي نظر طلب اللجوء بالتحقيق في مدى توافر بديل حمائي داخلي مقبول في بلد طالب اللجوء (المترجم للغة العربية).

أ. هل يمكن أن يقدم المكان المُقترح لتقديم الحماية الداخلية حماية فعالة قادرة على صد ومقاومة (antidote) خطر الاضطهاد الذي يواجهه طالب اللجوء؟

ب. هل يتمتع المكان المُقترح لتقديم الحماية الداخلية بالضمانات الكافية التي تجعله هو نفسه أمناً من خطر الاضطهاد ؟

ج. هل توفر الظروف والشروط المحلية الخاصة بهذا الموقع المتطلبات الدنيا للحماية كما حددتها الاتفاقية الدولية للاجئين؟

14. يقع عبء إثبات وجود بديل حمائي داخلي وفقاً للأوصاف التي حددتها الفقرة 13 على الدولة التي تبحث طلب اللجوء وتقترح البديل الحمائي الداخلي. والسبب في ذلك إن البحث في البديل الحمائي الداخلي هو خطوة تعقب التأكد من وجود خوف له ما يُبرره لدى طالب اللجوء بأنه معرض للاضطهاد لأحد الأسباب التي حددتها الاتفاقية. ومعنى التحقق من ذلك أولاً أن منح صفة اللجوء قد أصبح حقاً مُفترضاً لطالب اللجوء، سيما بعد أن تأكدت الدولة التي تبحث طلب اللجوء أن طالب اللجوء مُعرض للاضطهاد فعلاً. ومعنى أن تقترح هذه الدولة تنفيذ نقل هذا الشخص وفقاً للبديل الحمائي الداخلي، أنها تريد أن " تتخلص" من تنفيذ هذا الحق المُفترض لهذا الشخص، بالحصول على صفة اللجوء. وذلك ما يُبرر وقوع عبء الإثبات علي هذه الدولة.

الشرط الأول للبديل الحمائي الداخلي

أن يتوافر بالمكان المُقترح حماية فعالة قادرة على صد ومقاومة خطر الاضطهاد الذي يواجهه طالب اللجوء

15. يجب أولاً أن يتوافر البديل الحمائي الداخلي في مكان حيث لا يشعر فيه طالب اللجوء بأي خوف مبرر بوقوع الاضطهاد لأحد الأسباب التي حددتها الاتفاقية الدولية. وهذا الخوف المُبرر هو الذي دفع هذا الشخص من الأصل للبحث عن حماية. ولذلك مثلاً، لا يكفي لاعتبار هذا المكان المُقترح بديلاً أمناً من الاضطهاد القول بأن الجهة القائمة بالاضطهاد لا توجد في هذا المكان في وقت البحث في مدى توافر وجود هذا البديل. لكن ينبغي أن تكون هناك اسباباً معقولة للاعتقاد بأن الشخص أو الجهة القائمة بالاضطهاد لن يستطيعوا الوصول إلى هذا المكان، وأنهم سوف يظلون بعيداً عنه.

16. ولا يمكن قبول أي بديل حمائي داخلي على الإطلاق مثلاً إذا كانت الجهة القائمة بتوجيه الاضطهاد هي جهة تخضع لإشراف و رعاية الحكومة الوطنية. ويعتبر الاعتقاد بتوافر البديل الحمائي الداخلي في مثل هذه الظروف أمراً غير منطقي وغير قانوني.

الشرط الثاني

عدم وجود خطر اضطهاد أخر أو خطر أخر يرقى لمرتبة الاضطهاد

17. لا يكفي مجرد توافر بديل حمائي داخلي لطالب اللجوء ضد خطر الاضطهاد في أحد أقاليم دولة المنشأ على الأقل للقول بأنه ثمة بديل حمائي داخلي مقبول قانوناً. فلا يعتبر رفض منح صفة اللجوء مُبَرَرَاً على أساس توافر بديل حمائي داخلي إذا كان مكان البديل المُقترح يشهد أخطاراً أخري منظورة بإيذاء طالب اللجوء، ولو أتسمت هذه الأخطار بالصفة العمومية. ويرجع الأساس القانوني للحكم الوارد في هذه الفقرة إلى أحد المُبررين التاليين (كما هو موضح في الفقرتين التاليتين).

18. أولاً، غالباً ما يقدم طالب اللجوء طلبه بغض النظر عن المكان المقترح كبديل حمائي داخلي. وفي كل الحالات، فإن مجرد وجود خوف من إيذاء يتسم بدرجة من الجسامة الكافية التي يتحقق بها وجود الاضطهاد، فإن هذا الإيذاء أصبح يرقى من الناحية القانونية لمرتبة الاضطهاد ، وذلك طالما إن هذا "الاضطهاد" يقع لأحد الأسباب التي حددتها الاتفاقية الدولية. وبناء على ذلك، فأن مجرد اتسام البديل الحمائي الداخلي ذاته بخطر محدق يعتبر بمثابة اضطهاد (أي اضطهاد أخر)، فإن هذا الأمر يوفر احد اشتراطات منح صفة اللجوء، وهي قيام اضطهاد بأحد أقاليم دولة المنشأ لطالب اللجوء.

19. ثانياً، يرجع الواجب الواقع على الدول المختلفة بعدم إعادة طالب اللجوء إلى مكان يُفترض فيه انه بديلاً كافياً للحماية الداخلية، يرجع هذا الواجب إلى الالتزام القانوني الواقع على الدول الأطراف بالاتفاقية الدولية لشئون اللاجئين، والنابع من المادة 33 الفقرة الأولي من الاتفاقية الدولية. وتحظر هذه المادة **على أي دولة " طرد أو رد اللاجئ بأية صورة إلي الحدود أو الأقاليم حيث تكون حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلي فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية."** فطالما توفر خطراً يتسم بالجسامة في المكان المُفترض كبديلاً حمائياً (ولو لم يمثل ذلك اضطهاداً، مثل أخطار المجاعة أو النزاع المسلح)، فإن لطالب اللجوء الحق في اختيار عدم العودة لبلاده في هذا المكان، طالما إن البديل الوحيد الذي أصبح في متناول هذا الشخص هو العودة إلى مكان أخر يتعرض فيه للاضطهاد في أحد أقاليم دولة المنشأ.

الشرط الثالث

وجود حد أدنى للالتزام بتوفير حماية " إيجابية" فعالة

20. يستند الجوهر الأساسي لرفض منح صفة اللجوء على أساس إيجاد بديل حمائي داخلي على الإمكانية الفعلية لوجود هذا البديل وعلى ضمان أن يصل طالب اللجوء اليه. وبالتالي فإن مكمن

21. وعندما نقول إن المعايير الدولية ينبغي أن تكون هي الأساس الوحيد الذي يمكن في ضوئه تقييم مدى الكفاية الحمائية *الايجابية* للبديل الحمائي الداخلي المُقترح فإن المقصود بذلك هو الحد الأدنى الذي لا يقبل التجزئة لحقوق الإنسان، كما هو معترف بها عالمياً. وعلى وجه الخصوص، ينبغي ان نتذكر هنا ديباجة الاتفاقية الدولية الخاصة بشئون اللاجئين التي أكدت على مبدأ ان "جميع البشر يجب ان يتمتعون بالحقوق والحريات الأساسية بلا أي تمييز." وبالرغم من إن الاتفاقية الدولية لم تفرد حصراً خاصاً توضح به ماهية الحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن تلتزم بتوفيرها الدول الأطراف، لكنها قد قدمت ما يمكن تسميته ب التعريف الداخلي المُرتبط (endogenous definition) لمثل هذه الحقوق في المواد من 2 إلى 33 من الاتفاقية. فقد قررت الاتفاقية إن الدول الأطراف عليها واجب "مراجعة كافة المعاهدات الدولية المتعلقة بشئون اللاجئين، *وأن توسع من نطاق الحماية الواردة بالاتفاقية الدولية وفقاً لهذه التعهدات السابقة* كلما كان لذلك محل من الواقع (تمت إضافة التشديد)". وينبغي أن نتذكر هنا أيضاً إن كافة هذه الحقوق يجب يتم تعريفها بطريقة نسبية في الواقع. والمعيار الأساسي الحاكم هنا ـ فيما يتعلق بالبحث في هذه الصورة النسبية ــ لضمان تطبيق نزيه لها هو واجب كل دولة المتمثل في عدم التفرقة بين اللاجئين وغير اللاجئين.

22. وبناء على ما سبق، فإنه للقول بأن ثمة من بديل حمائي داخلي كافي، يُشترط أن يُوفر هذا المكان حماية إيجابية وفقاً للمعايير الدولية، حتى بمعناها النسبي كما سبقت الإشارة. ولكن قبل كل شئ فإن هذا الحد الأدنى من الحقوق الكافي للحماية الايجابية يجب أن يتم تعريفه وفقاً للنص الصريح الوارد في الاتفاقية الدولية، مع الأخذ فى الاعتبار ان غالبية الحقوق يتم تعريفها بطريقة نسبية. والمعيار الحاكم والأساسي هنا للقول بتوافر كفاية حمائية ايجابية في البديل الحمائي المُقترح هو أن يلقى طالب اللجوء نفس المعاملة والاحترام للحقوق الذي يتلقاه غير اللاجئين في هذا المكان ذاته (وليس في الدولة التى تبحث طلب اللجوء وتقترح الإعادة وفقاً لسياسية البديل الحمائي الداخلي. وباختصار، وبناء على ما سبق، فإن المفهوم الايجابي للحماية المطلوبة في مكان البديل الحمائي الداخلي يتجاوز بكثير مجرد توفير حماية للشخص طالب اللجوء من الاضطهاد، ولكن ينصرف هذا المفهوم بالإضافة إلى ما سبق إلى ضرورة إدماج طالب اللجوء في هذا المكان، بما يتضمنه ذلك من حصوله على كافة الخدمات والحقوق التي يتلقاها المواطنين من غير اللاجئين في نفس المكان، مثل الحق في التعليم والحصول على وظيفة والحصول على الرعاية الاجتماعية، على سبيل المثال لا الحصر.

مدى المعقولية

23. تتطلب معظم الدول التي تلجأ إلى تحليل البديل الحمائي الداخلي (بإعادة النقل أو إعادة التوطين الداخليين) من مُتخذي القرار فيها بالنظر في كافة الظروف المعينة المتعلقة بطالب اللجوء، وخاصة بالنظر في مدى معقولية اشتراط أو طلب إعادة هذا الشخص إلى موقع للحماية في بلده الأصلي. وفي حالة تطبيق المنظور السابق ـ الذي تم شرحه في السطور السابقة ـ للبديل الحمائي الداخلي، بما يشتمله من ضمانات، فأنه لا توجد التزامات أو واجبات إضافية تقع على عاتق الدولة باحثة طلب اللجوء ـ تتعلق بالبحث في مدى معقولية إعادة طالب اللجوء إلى موقع حمائي داخلي.

24. أي تقييم لمدى معقولية إعادة طالب اللجوء الى بديل حمائي داخلي يجب أن يكون متسقاً ومتماشياً مع روح التوصية الخامسة من المؤتمر الدبلوماسي التحضيري للاتفاقية الدولية للاجئين، والتي جاء فيها "***إن هذه الاتفاقية يجب النظر اليها بما يتجاوز قيمتها التعاقدية ونطاق الالتزامات القانونية الضيقة على الدول الأطراف، أي بالنظر إلى القيم التي تحملها؛ فيجب النظر الى ما تحمله من غايات، وان يكون المرشد العام في تطبيقها هو الرغبة الصادقة في منح أكبر قدر من الأشخاص صفة اللجوء، حتى ولو لم يكونوا مشتملين برعاية الاتفاقية.***"

ضمانات إجرائية

25. لا يمكن رفض منح صفة اللجوء استناداً إلى أخطاء أو مسائل إجرائية محضة ـ مثل وجود طلب لا يستند إلى أدلة كافية مثلاً ـ عند تطبيق تحليل "البديل الحمائي الداخلي،" والسبب في ذلك إن كفاية هذا التحليل يرتبط ارتباطاً وثيقاً وبصفة أساسية بوجود تحقيق شامل ومعرفة بكافة الأخطار المُتحققة أو المتوقعة في دولة الطالب الأصلية (أنظر فقرات 15 و 16).

26. يجب على الدولة باحثة طلب اللجوء أن تخطر طالب اللجوء بوضوح إنها بصدد ـ أو تنظر في مسألة ـ تطبيق البديل الحمائي الداخلي، كما يجب عليها أيضاً إخطار طالب اللجوء بكافة المعلومات المطلوبة والمُتعلقة عند حدوث أي طعن أو خلاف حول البديل الحمائي الداخلي. والسبب في ذلك ضمان أن يكون تطبيق تحليل "البديل الحمائي الداخلي" متماشياً مع المعايير الدولية المحددة من قبل القانون الدولي للاجئين. ويجب على مُتخذ القرار في كافة الأحوال أن يكون منُصفاً وأن يضمن إخبار طالب اللجوء بكافة المعلومات التي يتم الإستناد اليها لتطبيق البديل الحمائي الداخلي، وأن يضمن ان تتوافر لطالب اللجوء الفرصة الكافية للرد على والتعقيب على هذه المعلومات. ويقع على عاتق مُتخذ القرار أيضاً توفير الفرصة الكافية لطالب اللجوء لتقديم معلومات أخرى ذات صلة لدحض أو استكمال المعلومات محل البحث عند اتخاذ قرار منح صفة اللجوء أو تطبيق تحليل "البديل الحمائي الداخلي.

تعكس الأفكار الواردة في هذا الدليل رأيا عاماً توافقياً (consensus) لكل المشاركين في الدورة الأولى لسلسلة ورش العمل حول الصعوبات المتعلقة بتطبيق القانون الدولي للاجئين والتي تم تنظيمها من قبل برنامج القانون الدولي للاجئين والملاذ، والتي نظمت في مدينة أن أربور بولاية ميتشجان بالولايات المتحدة الأمريكية، تلك الورشة التي انعقدت في الفترة من 9 إلى 11 إبريل عام 1999.

المشاركون

جيمس هاثاواي المنسق العام لسلسلة ورش العمل		**فيليب رودج** رئيس ورشة العمل جامعة ميتشجان
ديبورا أنكار جامعة هارفارد		جان ـ أيف كارلييير جامعة دو لا لوفان لانوف
رودجر ب. ج هاينز جامعة أووكلاند		لي أن دو لا هانت جامعة كيب تاون
ديفيد أيه مارتن جامعة فيرجينيا		في فاياكومار الكلية الوطنية الهندية للقانون
ديبورا بيدندكت طالبة كلية القانون بجامعة ميتشجان	مايكل كيجان طالب كلية القانون بجامعة ميتشجان	فرانك ريتشارد طالب كلية القانون بجامعة ميتشجان
جوناثان كودلر طالب كلية القانون بجامعة ميتشجان	شيلا مانهاين طالبة كلية القانون بجامعة ميتشجان	علي صعيدي طالب كلية القانون بجامعة ميتشجان
أن كوسيك طالبة كلية القانون بجامعة ميتشجان	لاكشيمي نايار طالب كلية القانون بجامعة ميتشجان	كاثريي سوشا طالبة كلية القانون بجامعة ميتشجان