E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/63/Add.3
18 December 1998
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان
الدورة الخامسة والخمسون
البند ١١(أ) من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك مسائل: التعذيب والاعتقال

تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي

إضافة

تقرير عن الزيارة التي قام بها الفريق العامل إلى المملكة المتحدة بشأن مسألة المهاجرين وطالبي اللجوء

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
	مقدمة	١-٥	٣
أولا-	الكتاب الأبيض: استراتيجية الحكومة	٦-٨	٤
ثانيا-	النظام القانوني: عناصر أساسية	٩-١٧	٦
ألف-	قانون الهجرة	٩	٦
باء-	التعليمات الصادرة عن دائرة الهجرة (ليست قانوناً)	١٠-١٣	٧
جيم-	الجوانب الاجرائية والتعليقات عليها	١٤-١٧	٨

المحتويات (تابع)

	الفقـــــرات	الصفحة
ثالثا - مسائل تثير القلق	١٨	١١
رابعا - الانطباعات التي كونها الفريق العامل في أثناء الزيارة .	١٩ - ٢٥	١٢
خامسا - الاستنتاجات والتوصيات	٢٦ - ٤٠	١٣

مقدمـــة

١- رجت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ١٩٩٧/٥٠ الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي إيلاء كل الاهتمام اللازم للتقارير المتعلقة بحالة المهاجرين وطالبي اللجوء الذين يزعم أنهم يتعرضون لاحتجاز إداري مطوّل دون إمكانية وجود سبيل إداري أو قضائي للانتصاف.

٢- ولقد دعت حكومة المملكة المتحدة الفريق العامل إلى زيارة البلد. وقد قام الفريق العامل، ممثلا بالسيد كابيل سيبال (الرئيس) والسيد بيتر أوهل (عضو) ومعهما السيد ماركوس شميت (السكرتير)، بزيارة المملكة المتحدة في الفترة من ٢١ إلى ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨.

٣- وقام الفريق في أثناء وجوده في المملكة المتحدة بزيارة مراكز احتجاز وسجون. ومن مراكز الاحتجاز التي زارها الفريق مركز كامبسفيلد هاوس للاحتجاز في أوكسفوردشاير، ومركز هارموندزورث للاحتجاز في ميدلسكس، ومركز هاسلر للتوقيف في هامبشاير، وتنزلي هاوس (بالقرب من مطار غاتويك). والسجون التي زارتها البعثة هي السجن الموجود في روتشتسر بكنت وفي وورموود سكربز في لندن. وزار الفريق مطار هيثرو حيث اجتمع إلى المدير المساعد السيد ألن كريغ، وتعرّف على مناطق المراقبة الرئيسية والثانوية، وقسم قضايا اللجوء، ومنطقة التوقيف، وعمليات أخرى في مطار هيثرو.

٤- وفي أثناء الزيارة اجتمع الفريق إلى السيد مايك أوبرين (وكيل الوزارة البرلماني المسؤول عن مسائل الهجرة واللجوء) ومسؤولي وزارة الداخلية. واجتمع الفريق أيضا إلى السيد كولين هاربينغ (مديرية التنفيذ بدائرة الهجرة)، والسيد فرانسيس ماسريك (رئيس وحدة إدارة عمليات الاحتجاز)، والسيدة كاثي كيسي (مديرية اللجوء)، والسيد بوب دو (مديرية سجون التوزيع في دائرة السجون)، وحكام السجون وكبار مدرائها، وأولئك المسؤولين عن مراكز الاحتجاز، ومسؤولي دائرة الهجرة، وأعضاء لجان الزيارات، والمدراء المساعدين والمفتشين في دائرة الهجرة وعدد من المسؤولين الآخرين. وتشاور الفريق العامل أيضا مع سلطات الاستئناف بالهجرة في هاتون كروس الذين لهم الاختصاص القضائي بمنح الكفالة لطالبي اللجوء والاستماع إلى طلبات الاستئناف الموضوعية. واجتمع الفريق العامل أيضاً إلى ممثلي مجلس أوروبا للاجئين والمنفيين وإلى عدد من المنظمات غير الحكومية التي تقوم بأعمال تتعلق باللاجئين، مثل المجلس البريطاني للاجئين، والمركز القانوني للاجئين، ومنظمة العفو الدولية.

٥- ويود الفريق العامل، بادئ ذي بدء، أن يعرب عن تقديره للتعاون الكامل الذي لقيه والانفتاح الذي أبدي في التعامل معه في أثناء الزيارة كلها من قبل سلطات المملكة المتحدة. وقد أتيحت للفريق العامل حرية دخول جميع المرافق التي قام بزيارتها. وجرى تبادل حر وصريح للآراء مع المسؤولين الذين ساعدوا الفريق في أثناء زيارته. وسمح للفريق بحرية الوصول إلى المحتجزين الذين أجرى معهم مقابلات خاصة بغية فهم سير النظام القانوني المطبق على اللاجئين وطالبي اللجوء فهماً أفضل. وكلما طلب الفريق بيانات إحصائية ومعلومات يرى أنها مفيدة لفهم النظام القانوني فهماً أفضل، قام مسؤولو الحكومة بتزويد الوفد بالبيانات اللازمة.

أولاً - الكتاب الأبيض: استراتيجية الحكومة

٦- في ٢٧ تموز/يوليه ١٩٩٨، نشرت حكومة المملكة المتحدة كتاباً أبيضاً يعرض استراتيجية شاملة طويلة الأجل لمعالجة مشكلة طالبي اللجوء. وانطوى ذلك على إتاحة موارد إضافية لتنفيذ الاستراتيجية وسن التشريعات المناسبة لمعالجة مشاكل طالبي اللجوء معالجة أفضل وذلك من خلال إجراءات مبسطة ومرنة. وتعتزم الحكومة بلوغ الأهداف التالية:

(أ) زيادة أعداد القرارات المتخذة بشأن اللجوء بحيث يجري، بناء على التوقعات الحالية لطلبات اللجوء، البت في الطلبات المتراكمة وجعل الفترة التي يستغرقها صدور قرار من هذا النوع فترة شهرين أو أقل بحلول شهر نيسان/أبريل ٢٠٠١؛

(ب) توسيع نظام الاستئناف بالهجرة وذلك بهدف تقليص متوسط فترة الانتظار التي يستغرقها الاستئناف لدى القاضي إلى فترة أربعة شهور بحلول شهر نيسان/أبريل ٢٠٠١؛

(ج) زيادة عدد حالات إبعاد طالبي اللجوء الذين لا يصدر قرار لصالحهم؛

(د) توسيع نطاق شبكة موظفي الاتصال لدى الخطوط الجوية بغية تقليل عدد المسافرين إلى المملكة المتحدة الذين لا يحملون وثائق مناسبة؛

(هـ) زيادة الطاقة الاستيعابية في مراكز الاحتجاز وتقليل عدد الحالات المتراكمة وتقصير فترات الانتظار.

٧- الغرض هو الكفاءة في إدارة نظام اللجوء الذي يعالج مشاكل اللاجئين الحقيقيين معالجة سريعة ويردع في الوقت نفسه المطالبات القائمة على سوء استغلال هذا النظام. وترغب الحكومة في التركيز على إيجاد نظام يتسم بالكفاءة لحماية اللاجئين الحقيقيين وذلك بالتطبيق الدقيق لاتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئ بغية البت في الطلبات على وجه السرعة وضمان عدم تعرض طالب اللجوء للفقر في أثناء انتظار البت في طلبه أو استئنافه. ويسلم الكتاب الأبيض بأنه من الضروري النظر في إجراءات معالجة طلبات اللجوء في إطار مراقبة متكاملة للهجرة. أما احتمال سوء استخدام اللجوء واستغلاله فينزل الضرر باللاجئين الحقيقيين بقدر ما يهدد بتقويض الرقابة السليمة على الهجرة. ويشير الكتاب الأبيض إلى أنه في مصلحة اللاجئين الحقيقيين الفضلى وجود إجراءات صارمة لتحسين الإجراءات الحالية، بما في ذلك تدابير ردع أو منع سفر أولئك الذين لا يستوفون معايير الدخول إلى المملكة المتحدة. وقد ورثت الحكومة حالات متراكمة يتجاوز عددها ٠٠٠ ٥٠ حالة تنتظر صدور قرار بشأنها وأكثر من ٠٠٠ ٢٠ حالة انتظار عقد جلسة استماع للاستئناف. وبعض الحالات التي لم يصدر قرار بشأنها ترجع إلى عام ١٩٩٠، كما أن بعض حالات الاستئناف قد يستغرق إدراجها في قائمة الفصل ما يصل إلى ١٥ شهرا. وأما طالبو اللجوء غير الصحيح فيميلون إلى استغلال هذا التأخير، ما يضر بمصالح طالبي اللجوء الحقيقيين الذين هم بحاجة إلى الحماية ولكنهم ينتظرون مصير طلباتهم بقلق لفترات متطاولة.

٨- ويلاحظ الفريق العامل بعين التقدير عزم الحكومة على إحداث تغيير في عملية اللجوء. ومن التدابير التي تتوخاها الحكومة ما يلي:

(أ) الإجراءات السريعة. تعتبر السرعة في إصدار القرارات عاملاً حاسماً في نجاح الاستراتيجية العامة للحكومة. والهدف هو ضمان النجاح بحلول شهر نيسان/أبريل ٢٠٠١ في اتخاذ معظم قرارات اللجوء الأولية في غضون شهرين من تاريخ تلقي الطلب، والاستماع إلى معظم طلبات الاستئناف المقدمة إلى المحاكم في غضون فترة أربعة أشهر أخرى. وكل من هذين الهدفين يمثل متوسط الفترات الزمنية التي تتطلبها العملية، وتتوقع الحكومة معالجة العديد من القضايا بأسرع من ذلك. وبلوغ هذين الهدفين يستلزم نجاح الحكومة في تنفيذ برنامج القضايا (Casework Programme). وترى الحكومة أن اللاجئين لأسباب اقتصادية يسيئون استغلال نظام طلبات اللجوء لأن عدم الكفاءة في هذا النظام يسمح لهم بالبقاء في المملكة المتحدة لسنوات. ومن شأن وجود نظام أسرع يؤدي إلى زيادة فرص الإبعاد المؤكد في نهاية العملية أن يردع استغلال النظام ردعاً كبيراً؛

(ب) التمثيل القانوني في مقابلة طلب اللجوء. ترى الحكومة أن اتخاذ قرار سريع ونزيه لا يستلزم اشتراط وجود ممثلين قانونيين في جميع الحالات في مقابلات طلب اللجوء. وترى الحكومة أن مقابلات طلب اللجوء هي في الأساس عملية تثبت من الوقائع الهدف منها تمكين طالبي اللجوء من الإعراب بأنفسهم عن دواعي خوفهم من الاضطهاد في بلدانهم؛

(ج) التمثيل بعد المقابلة. تذكر الحكومة في الكتاب الأبيض رغبتها في تعيين فترة زمنية موحدة يتعين فيها على طالب اللجوء أن يتخذ تدابير التمثيل لما بعد المقابلة. وقد اقترحت فترة خمسة أيام. غير أنه يمكن في الحالات الاستثنائية تمديد هذه الفترة؛

(د) ترتيبات دعم طالبي اللجوء. ينبغي لنظام الدعم، وفقاً للحكومة، أن يتخذ الأهداف التالية:

'١' ضمان عدم ترك طالبي اللجوء الحقيقيين ضحية للفقر والحد في الوقت نفسه من التكاليف من خلال حفز طالبي اللجوء على الاعتماد أولاً على أنفسهم أو على مجتمعاتهم المحلية للحصول على الدعم؛

'٢' توفير مخصصات على حدة لطالبي اللجوء من نظام الاستحقاقات الرئيسي؛

'٣' تقليل حوافز الهجرة لأسباب اقتصادية إلى حدها الأدنى، لا سيما بتقليص المدفوعات النقدية لطالبي اللجوء إلى حدها الأدنى.

ثانيا- النظام القانوني: عناصر أساسية

ألف- قانون الهجرة

٩- تبين الفقرات من ١٦ إلى ١٨ في الجدول ٢ من قانون الهجرة لعام ١٩٧١ الشروط والظروف التي يجوز فيها لموظف الهجرة أن يحتجز الشخص، كما تبين المسائل المتصلة بذلك. وفيما يلي نص هذه الفقرات:

"احتجاز الأشخاص الذين يخضعون للتحقيق أو الإبعاد

"١٦- (١) الشخص الذي يجوز أن يقتضي خضوعه للتحقيق بموجب الفقرة ٢ أعلاه يجوز احتجازه بموجب صلاحيات موظف الهجرة في انتظار التحقيق وفي انتظار صدور قرار بمنحه أو رفض منحه إذنا بالدخول.

"(٢) الشخص الذي يمكن أن تصدر توجيهات بشأنه بموجب أي من الفقرات من ٨ إلى ١٤ أعلاه يجوز احتجازه بموجب صلاحيات موظف الهجرة في انتظار صدور توجيهات وفي انتظار إبعاده عملاً بما يصدر من توجيهات.

"(٣) الشخص الموجود على متن سفينة أو طائرة يجوز، بموجب صلاحيات موظف الهجرة، نقله من السفينة أو الطائرة لاحتجازه بموجب هذه الفقرة؛ ولكن لربان السفينة أو قائد الطائرة، بناء على طلب موظف الهجرة أن يمنع أي شخص من النزول في المملكة المتحدة يكون قد وصل إلى المملكة المتحدة في هذه السفينة أو الطائرة ورُفض منحه إذن الدخول، وللربان أو القائد أن يحتجزه على متن السفينة أو الطائرة لذلك الغرض.

"(٤) لربان السفينة أو قائد الطائرة، عند الطلب إليه من موظف الهجرة، أن يمنع من النزول في المملكة المتحدة أو قبل تنفيذ توجيهات الإبعاد أي شخص يوضع على متن السفينة أو الطائرة بموجب الفقرة ١١ أو ١٥ أعلاه، وللربان أو القائد احتجازه على متن السفينة أو الطائرة لذلك الغرض.

["(٤ ألف) الشخص الذي يوجد في مركبة والذي يصل إلى المملكة المتحدة في هذه المركبة عبر النفق يجوز، بموجب صلاحيات موظف الهجرة، إخراجه من المركبة لاحتجازه بموجب هذه الفقرة.]

"١٧- (١) الشخص الذي يخضع للاحتجاز بموجب الفقرة ١٦ أعلاه يجوز توقيفه دون أمر توقيف على يد شرطي أو موظف هجرة.

"(٢) إذا: (أ) قبل قاضي الصلح، بناء على معلومات مكتوبة مقدمة بعد أداء اليمين، بوجود أساس معقول للاشتباه بأن الشخص المعرض للاعتقال بموجب هذه الفقرة يوجد في أي أماكن؛ أو

(ب) في سكوتلاندا، إذا قبل بذلك، بناء على أدلة مقدمة بعد أداء اليمين، العامل أو القاضي الجزئي أو قاضي الصلح الذي له ولاية قضائية في موقع هذه الأماكن؛

يجوز له أن يصدر أمرا يأذن به لأي شرطي ... بالدخول إلى الأماكن المذكورة في هذا الأمر، بالقوة إذا اقتضت الضرورة، لغرض التفتيش عن ذلك الشخص واعتقاله.

"١٨- (١) يجوز احتجاز الأشخاص بموجب الفقرة ١٦ أعلاه في الأماكن التي يحددها الوزير (عندما لا يكون الاحتجاز بموجب الفقرة ١٦ على متن سفينة أو طائرة)".

باء - التعليمات الصادرة عن دائرة الهجرة (ليست قانوناً)

١٠- إضافة إلى ذلك، تصدر تعليمات دائرة الهجرة إلى الموظفين بشأن هذه الأنواع من الاحتجاز. وقد صدرت هذه التعليمات في تاريخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ و ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤. ورغم أن هذه التعليمات لا تتسم بطابع لقانون، إلا أنها تشكل مبادئ توجيهية للموظفين لاتباعها في أثناء أدائهم لواجباتهم. والسياسة العامة التي توردها المبادئ التوجيهية تمنح الدخول المؤقت/المساعدة المؤقتة كلما أمكن ذلك، ولا تأذن بالاحتجاز إلا عند عدم وجود بديل عنه. وحالما يؤذن بالاحتجاز، يبقى هذا الاحتجاز موضع مراجعة وثيقة لضمان استمرار وجود مبرره. وإذا كان من غير المرجح أن يمتثل الشخص المعني طوعا لأي قيود تُفرض عليه، يفرض عندئذ احتجازه. غير أن تقدير ذلك يجري في ضوء ماضي هذا الشخص في موضوع الهجرة وفي ضوء ظروفه. فالامتثال للقيود المفروضة في حالة الشخص الذي يدخل البلد بطريقة غير مشروعة ويعيش في مكان ثابت ويعمل عملا ثابتا ويعيل قريباً له يكون أرجح منه في حالة شخص عازب وعاطل عن العمل لا يسكن في مكان ثابت. والعوامل ذات الصلة في تقييم ضرورة الاحتجاز تشمل أي ظروف مخففة مثل الحالة الطبية للشخص أو لقريب يعيله ذلك الشخص، وطول الفترة المتوقعة للاحتجاز وتوقع إبعاده في غضون فترة معقولة. ووفقا لذلك، يكون الاحتجاز خيارا بصدد حالة أشخاص يبدون تجاهلاً فعلياً لقوانين الهجرة ويمكن إبعادهم في إطار زمني معقول.

١١- وترد معايير الاحتجاز أيضا في المبادئ التوجيهية، وهي المعايير التالية:

(أ) هل يوجد أي دليل على الاختفاء في السابق تفاديا للاحتجاز؟

(ب) هل يوجد أي دليل على عدم الامتثال في السابق لشروط الدخول المؤقت/الإفراج أو الكفالة؟

(ج) هل أبدى الشخص تجاهلاً صارخاً لقانون الهجرة (مثل الدخول في انتهاك لأمر الإبعاد أو محاولة الدخول أو الدخول فعلا بطريقة سرية)؟

(د) هل حاول الشخص الدخول بتقديم وثائق مزورة؟

(هـ) هل سبق أن حاول الشخص الامتثال لشروط سلطات الهجرة، مثل التقدم بطلب للحصول على تأشيرة دخول، وما إلى ذلك؟

(و) ما هو احتمال إبعاد الشخص (لا سيما في حالات اللجوء) وإذا كان هذا الاحتمال قائما، ما هو الوقت المتوقع للإبعاد؟

(ز) ما هي صلات الشخص بالمملكة المتحدة؟ هل لديه عنوان/عمل ثابت؟ هل له أقارب صلة القرابة بهم وثيقة (بمن فيهم المعالون) في المملكة المتحدة؟

(ح) ما هي النتيجة المتوقعة للقضية: هل توجد عوامل، مثل انتظار البت في طلب لإجراء مراجعة قضائية، أو تقديم وثائق أو استئناف، تشكل حافزا له للإبقاء على الاتصال بالإدارة؟

١٢- جاء في التعليمات الصادرة في ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ أن سياسة الحكومة لا تأذن بالاحتجاز إلا عند غياب بديل عنه. وتنص على وجوب أن تكون قضية احتجاز طالب اللجوء قوية على نحو خاص عندما يقدم طلب اللجوء لأول مرة. وهذه السياسة لا تشجع احتجاز الأفراد لفترات طويلة إذا كان تنفيذ الاحتجاز ممكناً في مرحلة لاحقة، بعد استنفاد ممارسة الحق في الاستئناف. ومبرر ذلك أن الشخص الذي ينتظر البت في دعوى الاستئناف أو ينتظر التمثيل يكون لديه، إذا أفرج عنه، من الحوافز ما يجعله أميل إلى الامتثال للقيود المفروضة عليه من الشخص الذي يواجه إبعاداً مبكراً. ويولى اهتمام خاص للإفراج عن طالبي اللجوء الذين يتقدمون بأنفسهم إلى السلطات في أول فرصة معقولة. أما الذين يقدمون طلبات اللجوء في الموانئ في بداية التحقيق معهم، والذين يدخلون بصورة غير مشروعة ولكنهم يجعلون وجودهم معروفاً عندما يطلبون اللجوء بعيد وصولهم فربما أفادهم ذلك بإتاحة فرصة للنظر في الإفراج عنهم، وذلك خلافاً لحالة الأشخاص الذين يدخلون سراً. ولكن عندما يعتبر طلب بلا أساس وعندما يكون صاحب الطلب قد قدم من بلد ثالث مأمون، قد لا يؤخذ بافتراض وجوب الإفراج عن الفرد ما لم توجد عوامل قوية تعزز الأخذ به. ورغم ذلك، لا يؤذن بالاحتجاز إلا عند وجود ضرورة له.

١٣- الفقرات من ١٦ إلى ١٨ من الجدول ٢ في قانون الهجرة لعام ١٩٧١ المذكورة آنفاً لا تورد المعايير التي يحق لموظف الهجرة على أساسها أن يرفض دخول الأشخاص الذين يطلبون اللجوء في المملكة المتحدة. والمبادئ التوجيهية شبيهة بالتعليمات ولكن ليست لها قوة القانون. كما لا يبلغ طالب اللجوء في البداية كتابة بالأسباب التي استند إليها قرار منع دخوله. ويتوخى الكتاب الأبيض الصادر في تموز/يوليه ١٩٩٨ نظاماً قانونياً وتعديلات مناسبة يبلغ بموجبها طالب اللجوء كتابة منذ البداية بأسباب منعه من الدخول.

جيم - الجوانب الإجرائية والتعليقات عليها

١٤- حالما يرفض موظف الهجرة دخول الشخص طالب اللجوء يتولى التعامل مع هذا الشخص بعد ذلك موظفو وزارة الداخلية الذين يقررون عندئذ، بعد تسجيل إفادة الشخص المعني، احتجازه أو عدم احتجازه. ويُسترشد في تطبيق النظام القانوني في الوقت الحاضر، في سياق الاحتجاز، باعتبارات عملية تتصل بوجود أماكن متاحة للاحتجاز. ويوجد قرابة ١ ٠٠٠ مكان لإيداع المحتجزين في أي وقت من الأوقات، ولكن لا يتوفر منها للاستخدام إلا ٨٥٠ مكاناً. ونصف هذه الأماكن تقريباً موجود إما في سجن روتشستر أو في

سجن ويرمُود سكرَبز وفي هاسلر (HOHC)؛ ويوجد النصف الآخر في مراكز احتجاز منفصلة في كامبسفيلد، وهارموندزويرث، وتنزلي هاوس.

١٥- وعدد الأشخاص الذين يطلبون الدخول إلى المملكة المتحدة في أي وقت من الأوقات يزيد كثيراً عن عدد الأشخاص الذين يمكن احتجازهم، وذلك لأن عدد الأماكن المتاحة للاحتجاز محدود. وقد زاد عدد طالبي الدخول عن ٠٠٠ ٣٢ شخص في عام ١٩٩٧. وفي أي سنة من السنين، يُبعد على الفور ما بين ٠٠٠ ٢٠ و٠٠٠ ٢٥ طالب لجوء تقريباً. ووفقاً لذلك، أبلغ الفريق بأن نسبة المحتجزين من مجموع الأشخاص الذين يطلبون اللجوء في أي وقت من الأوقات تتراوح بين ١ و١,٥ في المائة. ويورد الجدول التالي عدد الأشخاص الموجودين قيد الاحتجاز في ٢٩ أيار/مايو ١٩٩٨ و١ حزيران/يونيه ١٩٩٨:

عدد الأشخاص المسجلين بوصفهم محتجزين[أ] في ٢٩ أيار/مايو ١٩٩٨[ب] وفي ١ حزيران/يونيه ١٩٩٨[ج] والذين طلبوا اللجوء في مرحلة ما، وذلك بحسب فترة الاحتجاز[د] ووضع اللجوء

فترة الاحتجاز	طالبو اللجوء في الميناء	الداخلون دخولاً غير مشروع	الخاضعون لإجراء إبعاد	المجموع
أكثر من يومين ولكن لأسبوع واحد أو أقل[ج]	١٥	٢٣	لا أحد	٣٨
أكثر من أسبوع واحد ولكن لشهر واحد أو أقل[ج]	٥٤	١١٦	٥	١٧٥
أكثر من شهر واحد ولكن لشهرين أو أقل	٤٤	٨٧	٣	١٣٤
أكثر من شهرين ولكن لثلاثة أشهر أو أقل	٣٩	٦٨	٤	١١١
أكثر من ٣ أشهر ولكن لأربعة أشهر أو أقل	٢٤	٤٣	٥	٧٢
أكثر من ٤ أشهر ولكن لخمسة أشهر أو أقل	١٩	٢٩	لا أحد	٤٨
أكثر من ٥ أشهر ولكن لستة أشهر أو أقل	٢٥	١٧	٢	٤٤
أكثر من ٦ أشهر ولكن لثمانية أشهر أو أقل	٢٩	٢٢	٢	٥٣
أكثر من ٨ أشهر ولكن لعشرة أشهر أو أقل	١٥	٦	٥	٢٦
أكثر من ١٠ أشهر ولكن لسنة واحدة أو أقل	٦	٧	٥	١٨
أكثر من سنة واحدة	٦	١٠	٧	٢٣
المجموع	٢٧٦	٤٢٨	٣٨	٧٤٢

حواشي الجدول

(أ) الأشخاص المحتجزون بموجب الصلاحيات وحدها الواردة في الجدول ٢ أو ٣ من قانون الهجرة لعام ١٩٧١.

(ب) أرقام ما بعد الدخول حصل عليها في ٢٩ أيار/مايو ١٩٩٨. أرقام الموانئ حصل عليها في ١ حزيران/يونيه ١٩٩٨.

(ج) تضم هذه الأرقام الأشخاص الذين كانوا قيد الاحتجاز لأقل من شهر. وينبغي مراعاة الحذر في استخدام هذه الأرقام بسبب التأخير في تسجيل الإيداع في الاحتجاز والافراج عن المحتجزين وكثرة عدد الأشخاص المحتجزين لفترة قصيرة.

(د) في بعض الحالات، قد يكون تاريخ دخول مركز الاحتجاز سابقاً للتاريخ الوارد في السجل وذلك بسبب طريقة التسجيل.

١٦- إن النقص في الطاقة الاستيعابية في مراكز الاحتجاز، من جهة، وتزايد أعداد الذين يسعون إلى الدخول بحثاً عن ملجأ، من جهة أخرى، يؤديان إلى نتائج غير منصفة. فعلى سبيل المثال، يمكن إخلاء سبيل شخص يخضع للاحتجاز لا لسبب آخر غير عدم توفر مكان لهذا الاحتجاز. ومن جهة أخرى، فإن الشخص الذي تكون لديه دواعٍ أقوى لإخلاء سبيله قد يُحتجز بسبب توفر مكان للاحتجاز. وهذه الحالة الغريبة في تطبيق نظام القانون تعرِّض الحكومة للتهمة القائلة بأن قرار الاحتجاز لا يحدَّد على أساس نوعية حالة مقدم الطلب ولكن على أساس اعتبار مكاني هو توفر مكان للاحتجاز. ويجوز أن يُذكر هنا أن الكتاب الأبيض يحاول معالجة هذه المشكلة بتقليل الاعتماد على خدمات السجون وبزيادة عدد الأماكن في مراكز الاحتجاز.

١٧- وحالما يُتخذ قرار رفض الدخول والاحتجاز، يكون للمحتجز، من باب الحق، الطعن في هذا القرار وطلب الإفراج عنه بكفالة. ولهذا الغرض، يشترط على سلطات الاستئناف في الهجرة الفصل في ادعاءات هؤلاء المحتجزين. وجميع طلبات الاستئناف التي يقدمها الأشخاص الذين يطالبون بوضع اللاجئ، سواء أكانوا محتجزين أم لا، والتي ترد من وزارة الداخلية يحدد لهم موعد لعقد جلسة الاستماع الأولى في غضون ستة أسابيع. وعندما يُرفض طلب اللجوء ويُفرج عن الشخص إفراجاً مشروطاً أو يحتجز، يمثل أمام قاضٍ يقرر ما إذا كان مطلوباً تقديم أدلة. وفي أثناء المحاكمة، يجوز للفرد أن يمثله محام عنه لأن له الحق في التمثيل القانوني المجاني. وتكون إجراءات المحاكمة خصامية الطابع ويكون قرار القاضي مكتوباً ويتضمن تعليلاً كاملاً للقرار. ويمكن تقديم استئناف آخر ضد قرار هذا القاضي إلى محكمة الاستئناف في الهجرة (Immigration Appeals Tribunal)، ولكن ينبغي لمقدم طلب الاستئناف أن يطلب، قبل تقديم طلبه، إذناً بالاستئناف الذي لا تنظر فيه هذه المحكمة إلا إذا كان موضوعه نقطة قانونية. وإذا رفض القاضي منح إذن الاستئناف أمكن صاحب الطلب أن يعرض المسألة للاستعراض القضائي أمام المحكمة العالية حيث يمكنه أن يحاجج بأنه كان ينبغي منحه الإذن بتقديم استئناف. ويتخذ القاضي قراره في العادة في غضون أسبوعين من جلسة الاستماع الشفوية. وبعد صدور أمر محكمة الاستئناف في الهجرة، يمكن أيضاً تقديم المسألة إلى محكمة الاستئناف (Court of Appeal). ويحق للقاضي كذلك في أثناء جلسة الاستماع أن يقبل بتقديم كفالة. ويتاح الحق في تقديم كفالة لطالب اللجوء حتى قبل جلسة الاستماع النهائية في الاستئناف. وفي حال احتجاز الشخص يحق للقاضي أن يقبل بتقديم كفالة وتستمر الإجراءات بعد ذلك في سيرها العادي.

ثالثاً - مسائل تثير القلق

١٨- ينبغي للمملكة المتحدة أن تراعي أحكام اتفاقية عام ١٩٥١ المتصلة بوضع اللاجئين وغيرها من الصكوك الدولية التي تكون المملكة المتحدة طرفاً فيها، وهي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتطبيق النظام القانوني في المملكة المتحدة يثير، في سياق الصكوك الدولية المذكورة آنفاً، أوجه القلق التالية:

(أ) ان تطبيق النظام القانوني يجعل في بعض الأحيان القيد على الحرية وحرية التنقل قيداً طويل الأمد بحيث يمكن أن يؤدي في حالات محددة إلى حرمان تعسفي من الحرية؛

(ب) إن الإفراج عن بعض الأشخاص بسبب عدم وجود أماكن شاغرة للاحتجاز واحتجاز بعض الأشخاص الآخرين الذين هم أحق من أولئك في الإفراج ولكنهم يحتجزون بسبب توفر أماكن للاحتجاز يجعل الاحتجاز يعتمد على توفر الأماكن بدلاً من الاعتماد على نوعية دعوى مقدم الطلب؛

(ج) لا تتاح عند الاحتجاز فرصة للاتصال المباشر بالمحكمة أو للحصول على وسيلة انتصاف قضائية سريعة؛

(د) لا يوجد أي إشراف قضائي على الاحتجاز؛

(هـ) لا يُعطى مقدم الطلب في البداية أي أسباب مكتوبة لاحتجازه؛

(و) لا توجد أي قواعد مكتوبة أو إجراءات ينص عليها القانون تحدد التزامات الحكومة إزاء المحتجزين وتبيّن حقوق المحتجزين أثناء وجودهم قيد الاحتجاز؛

(ز) لا يوجد حدّ زمني معلوم للفترة التي يشترط في أثنائها، بموجب أمر الاحتجاز، مثول مقدم الطلب أمام قاضٍ. كما لا يوجد نظام قانوني يعيّن حدوداً زمنية للبت في الاستئناف وإجراءاته؛

(ح) يتخذ قرار احتجاز طالب اللجوء موظف هجرة ربما لا يكون قد تلقى تدريباً كافياً في مجال قانون الهجرة، أو حالة حقوق الإنسان في بلدان منشأ المهاجرين. ولا توجد وسيلة انتصاف فعالة أيضاً للطعن في القرار أمام محكمة أو أمام هيئة مراجعة مستقلة. ورغم أن الكتاب الأبيض يقترح أن يكون لطالب اللجوء المحتجز حق تلقائي في جلسة استماع بشأن الكفالة بعد سبعة أيام من الاحتجاز، لا تتوفر في حالات عديدة مساعدة قانونية للمحتجز في جلسة الاستماع المخصصة للكفالة. ورغم أنه يمكن عقد جلسة استماع بشأن الكفالة، كما وعدت الحكومة في الكتاب الأبيض، فإن ذلك لا يشكل بديلاً فعالاً عن استعراض مستقل يمكن فيه الطعن في أسباب قرار الاحتجاز. وبالتالي، قد لا تتاح لطالبي اللجوء فرصة مجدية للطعن في أسباب الاحتجاز لأن جلسة الاستماع بشأن الكفالة ليس من شأنها إلا النظر في موثوقية الكفالة وعلاقتها بمقدم الطلب.

رابعاً - الانطباعات التي كونها الفريق العامل في أثناء الزيارة

١٩- لدى الفريق العامل انطباع واضح أن الحكومة الحالية تود، من ناحية، أن تساعد طالبي اللجوء الحقيقيين بتسهيل سعيهم للدخول إلى المملكة المتحدة، ولكنها تسعى من ناحية أخرى إلى تشديد النظام القانوني للذين يبدأون طلب اللجوء على أسس غير سليمة. وتسعى الحكومة في الوقت الحاضر إلى جعل القانون متاحاً ودقيقاً على نحو كافٍ بغية تجنب جميع احتمالات وقوع الاحتجاز التعسفي. وفي هذا السياق، فإن الحكومة ملتزمة بإحداث التغييرات التالية، كما جاءت في الكتاب الأبيض: تقديم أسباب مكتوبة للاحتجاز منذ البداية، وإيجاد إشراف قضائي على الاحتجاز، وزيادة عدد الأماكن المتاحة في مراكز الاحتجاز، ووضع قواعد وجزاءات مكتوبة تتعلق بالمحتجزين، لا سيما فيما يتعلق بالتزامات الحكومة إزاء المحتجزين، ووضع تشريع موحد لتنظيم إيداع المحتجزين.

٢٠- وأجرى الفريق العامل مقابلات على حدة مع عدد كبير من المحتجزين. وخرج الفريق منها بالانطباعات التالية:

(أ) أغلبية كبيرة من طالبي اللجوء هم مهاجرون لأسباب اقتصادية؛

(ب) عدد كبير من المهاجرين لأسباب اقتصادية يدركون أن وثائق السفر التي استخدموها هي إما مزورة أو أن ليس في حوزتهم وثائق الهوية الصحيحة، كما يدركون المخاطر التي يستتبعها اعتقالهم واكتشاف أمرهم عند دخولهم؛

(ج) نسبة طالبي اللجوء الحقيقيين هي نسبة مئوية ضئيلة.

٢١- إن موقف الحكومة هو أن النقص في عدد أماكن الاحتجاز المتاحة يضطرها للإفراج عن عدد كبير من طالبي اللجوء الذين يمكن أن يخضعوا للاحتجاز لولا ذلك، ولكن الفريق العامل لا يقبل بالطرح المقدم من الحكومة بأن الإفراج عن هؤلاء الأشخاص هو الأمر التعسفي وليس احتجازهم.

٢٢- ووقع الفريق العامل على عدة حالات احتجزت فيها السلطات أشخاصاً كانوا في المملكة المتحدة لفترات طويلة تزيد في بعض الأحيان عن ١٠ سنوات بل تزيد عن ١٢ سنة. وطوال هذه السنوات، كان الأشخاص المعنيون يمتثلون لجميع مقتضيات وشروط الإفراج المفروضة وقت دخولهم. وقُدم إلى الفريق توضيح يفيد بأن هذه الحالة لا مفر منها لأن إجراءات الاستئناف وإجراءات المحاكمات التالية لها استغرقت وقتاً طويلاً؛ غير أن ذلك لا ينتقص من القول بأن هذه الحالة تنطوي على ظلم ملازم لها. وأُبلغ الفريق بأنه لا يُسمح ببقاء الأشخاص في المملكة المتحدة إلا إذا لم تُنجز الإجراءات الخاصة بهم خلال فترة ١٤ سنة. وهذه فترة طويلة للغاية. وبغية تجنب وقوع هذه الحالات، ينبغي للسلطات أن تفعل كل ما في وسعها لتعجيل عملية الاستئناف وإجراءات المحاكمة. ويمكن وضع قاعدة رشيدة تقوم على أساس التناسب تبيّن ضرورة احتجاز الأشخاص الذين جرى استيعابهم في المجتمع فعلاً.

٢٣- غير أنه لا بد من الاعتراف بأن الإجراءات أمام سلطات الاستئناف والمحاكم لا تخضع خضوعاً كاملاً للحكومة. ومن الضروري إلقاء نظرة جديدة على هذه المسألة. ولا ينبغي فرض الاحتجاز على أولئك الذين

تجاوزوا مدة الاقامة المسوح لهم بها في المملكة المتحدة أو الذين ينتظرون فترات طويلة إنجاز الإجراءات المتعلقة بإقامتهم. وأُبلغ الفريق بأن سبب الاحتجاز هو احتمال قيام الأشخاص، بعد استنفاد جميع سبل الانتصاف القانونية، بالاختفاء فيصبحوا بالتالي في غير متناول السلطات لتسفيرهم أو إبعادهم. والاحتجاز في هذه الظروف قد يكون له مبرر قانوني، ولكن واقع الحال هو أن القيام في هذه الظروف بإبعاد شخص من مجتمع ضرب فيه جذوراً هو إجراء ظالم في جوهره.

٢٤- ووقع الفريق العامل أيضاً على حالات احتُجز فيها أشخاص لفترات زمنية طويلة بانتظار إبعادهم. وفي العديد من الحالات، كانت بلدان المنشأ مترددة أو غير راغبة في قبول مواطنيها، كما أن تنفيذ أمر الإبعاد يستغرق وقتاً طويلاً. وكثيراً ما لا يكون في حوزة الشخص المعني الوثائق الصالحة لإصدار جواز سفر أو إذن دخول. وإذا كان بلد منشأ مقدم الطلب لا يستجيب بعين العطف لشخص ينتظر الإبعاد فإن على سلطات المملكة المتحدة أن تجد بلداً ثالثاً يقبله. وإيجاد بلد ثالث وما يلي ذلك من تجهيز للوثائق يستغرق بضعة شهور يظل الشخص محتجزاً في أثنائها. وهذه ناحية أخرى تقتضي النظر فيها.

٢٥- ورغم أن ولاية الفريق العامل تتصل بفحص النظام القانوني المطبق في سياق احتجاز المهاجرين وطالبي اللجوء، فإن الفريق العامل يرغب في الإشارة إلى أن المحتجزين الذين زارهم في السجون وفي مراكز الاحتجاز هم في ظروف إنسانية تتمشى مع المعايير القانونية الدولية، وأن سلطات المملكة المتحدة بذلت جهداً لإيجاد بيئة للمحتجزين تتمشى وحقوق الإنسان الأساسية.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٢٦- ينبغي للحكومة أن تضمن عدم احتجاز طالبي اللجوء إلا لأسباب معترف بمشروعيتها بموجب المعايير الدولية، وإلا عندما تكون التدابير الأخرى غير كافية؛ وينبغي للاحتجاز أن يكون لأقصر فترة ممكنة.

٢٧- ينبغي تزويد المحتجزين عند احتجازهم بأسباب احتجازهم مكتوبة بلغة يفهمونها.

٢٨- ولدى الاحتجاز ينبغي إعطاء المحتجزين توضيحاً مكتوباً لحقوقهم وطريقة ممارستها.

٢٩- وينبغي مراجعة كل قرار من قرارات الاحتجاز من حيث لزومها وامتثالها لمعايير قانونية دولية، وذلك من خلال جلسة استماع شفوية تعقد على الفور في محكمة أو من خلال مراجعة مماثلة تتسم بالاختصاص والاستقلال والنزاهة، على أن يصحب ذلك تقديم المعونة القانونية المناسبة. وفي حال الإذن بمواصلة الاحتجاز، ينبغي للمحتجزين أن يكونوا قادرين على المبادرة إلى مواصلة الطعن في أسباب احتجازهم.

٣٠- وينبغي إبقاء المحتجزين في مراكز الاحتجاز الخاصة بالهجرة في ظروف تناسب وضعهم، وعدم احتجازهم مع أشخاص متهمين أو مدانين بارتكاب جرائم (ما لم يكونوا هم أنفسهم متهمين أو مدانين بارتكاب جرائم).

٣١- ينبغي منح المحتجزين فرصة مناسبة للاتصال بممثليهم القانونيين وأقاربهم ومسؤولي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٣٢- ينبغي للحكومة أن تركز في الاحتجاز على الحالات المناسبة وهي حالات طالبي اللجوء المرفوضة طلباتهم في نهاية عملية البت في تلك الطلبات (أي عندما يكون الحافز على الفرار من وجه السلطات حافزاً أقوى) أو الحالات التي يكون الإبعاد فيها وشيكاً، ويوجد من الأسباب ما يدعو إلى الاعتقاد بأنه لا يمكن تنفيذ قرار الإبعاد ما لم يحتجز الفرد المعني. وينبغي عدم ممارسة سلطة الإبعاد إذا كان الشخص المعني، بناء على الأدلة المسندة، مندمجاً اندماجاً كاملاً في المجتمع الذي تقرر إبعاده عنه. وينبغي أن ترد في الجداول ذات الصلة في قانون الهجرة معايير جائزة للاحتجاز.

٣٣- وينبغي النظر دائماً، قبل اللجوء إلى الاحتجاز، في اتخاذ إجراءات بديلة وغير احتجازية.

٣٤- ينبغي لسلطات الاحتجاز أن تقدر وجود ضرورة تضطرهم إلى إجراء الاحتجاز استناداً إلى سيرة كل واحد من طالبي اللجوء.

٣٥- ينبغي أن تحدد في القانون الوطني فترة زمنية قصوى مطلقة لاحتجاز طالبي اللجوء.

٣٦- ينبغي لأي هيئة مراجعة أن تكون مستقلة عن سلطات الاحتجاز.

٣٧- ينبغي عدم احتجاز القاصرين اطلاقاً إذا لم يكونوا في رفقة أحد.

٣٨- ينبغي أن يتاح للمنظمات غير الحكومية المختصة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والممثلين القانونيين دخول جميع أماكن الاحتجاز، بما في ذلك مناطق العبور في المرافئ والمطارات الدولية.

٣٩- ينبغي تدريب جميع الموظفين تدريباً يتعلق بحالة طالبي اللجوء المحتجزين وحاجاتهم.

٤٠- ينبغي للسلطات الوطنية أن تقدم معلومات مفصلة عن السياسة والممارسة والاحصاءات ذات الصلة لضمان الشفافية.

- - - - -