

تقاسم الأعباء كآلية لتعزيز الحماية الدولية للاجئين

ميهور يزي، أستاذ محاضر قسم (ب)،
كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريش، الجزائر

ملخص

يتوزع اللاجئون بشكل غير متساو وغير عادل بين الدول لاعتبارات مختلفة، وهو ما يفرض أعباءً على دول بذاتها لاستقبالهم وتوفير الحماية لهم. ونظرا لأن حماية اللاجئين تعد هدفا مشتركا للمجتمع الدولي ككل، فإنه ينبغي أن تتقاسم دول أخرى أعباء تلك الحماية مع الدول المستقبلة وتحمل معها مسؤولية الحماية، حيث يجد تقاسم الأعباء أساسه في مجموعة من الصكوك الدولية ومبادئ القانون الدولي ذات الصلة وحقوق الإنسان، كما يستمد ملاءمته من أهميته على مستوى التوزيع العادل لتكاليف استقبال اللاجئين وتعزيز حماية حقوق الإنسان وسد ثغرات الحماية ومساهمة في التكفل الأمثل باللاجئين وتحقيق الاستقرار العالمي.

الكلمات المفتاحية: اللاجئون، الحماية الدولية للاجئين، تقاسم الأعباء.

Résumé:

Les réfugiés sont répartis de façon inégale et inéquitable entre les pays à cause de différentes considérations, qui impose des charges sur certains pays pour les accueillir et de leur fournir la protection. Comme la protection des réfugiés est un but commun pour la communauté internationale dans son ensemble, il devrait être partagée la charge de cette protection par d'autres pays avec les pays d'accueil et de porter avec eux la responsabilité de celui-ci. Le partage des charges trouve son fondement dans une gamme d'instruments internationaux et les principes pertinents du droit international et les droits de l'homme.

Mots clés: Les réfugiés, protection internationale des réfugiés, partage des fardeaux.

Summary:

Refugees are distributed unevenly and unfairly between countries because of different considerations which imposes burdens on certain countries to host and provide them protection. As the protection of refugees is a common goal for the international community as a whole, it should be shared the burden of such protection by other countries with the host countries and bring with them the responsibility of it. The burden sharing finds its basis in a range of international instruments and the relevant principles of international law and human rights.

Keywords: Refugees, international protection of refugees, burden sharing.

مقدمة:

ما من شك أن النظام الدولي الحالي للاجئين حقق نجاحات مقبولة خلال فترة الستين عاما الماضية على الأقل فيما يتعلق بتخفيف معاناة هذه الفئة من الأشخاص، غير أن الكم الهائل والمتزايد لأعداد اللاجئين المرتبط بالزيادة الطردية لبؤر التوتر والتراعات في العالم أفضى إلى بروز فجوات بين مضمون الحماية التي يحتويها هذا النظام وواقع اللاجئين في الميدان. وقد أسهم في هذا الواقع بشكل خاص التركيز غير المتوازن لتدفقات اللاجئين في مختلف أنحاء العالم، مع العجز المصاحب له من الدول المستضيفة في مواجهة ذلك التدفق بسبب شح الإمكانيات في بعض الأحيان، والنفور من تبعات استقبال هؤلاء الأشخاص في أحيان أخرى. وعلى الرغم من أن اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 يحصيان أكثر من 146 طرفا فيهما، فإن أعمال النموذج الإقليمي لسريان الالتزامات الدولية الاتفاقية الذي يعني التزام الدول التي يوجد على إقليمها اللاجئ بتمكين اللاجئين من الحقوق المضمونة بموجب تلك الصكوك قد أفضى إلى توزيع غير عادل للأعباء على الدول الأطراف في النظام الدولي للاجئين، وغالبا ما

تتحمل تلك الأعباء الدول المجاورة لبؤر التوتر والتراعات المسلحة -داخلية أو دولية- كما هو الحال الآن بالنسبة لتركيا والأردن في حالة سوريا والعراق، والحال كذلك بالنسبة للجزائر بالنسبة لمنطقة الساحل الإفريقي، وحالة باكستان بالنسبة لأفغانستان... الخ. وفي مقابل ذلك تبقى الدول الأطراف الأخرى في هذا النظام غير مسؤولة بصفة مباشرة عن مشكلة اللاجئين ما داموا غير موجودين على إقليمها، وقد تبقى تلك المسؤولية قائمة على المستويين الأخلاقي أو الإنساني على أحسن تقدير. وهو ما أدى إلى خلق ثغرات في تنفيذ نظام الحماية متجسدة في عدم إعمال الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ أو طالب اللجوء أو انتهاكها في بعض الأحيان، ليس بالنسبة للحقوق المستمدة فقط من الاتفاقيات المعنية باللجوء مباشرة، وإنما شمل ذلك أيضا تلك المنبثقة من قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

ويبدو من خلال ما سبق أن التحدي الرئيسي الذي يواجه النظام الدولي الحالي لحماية اللاجئين هو تكملة النموذج الحالي الذي يؤدي إلى تحميل الدول المضيفة مسؤولية حماية اللاجئ و طالبي اللجوء بنموذج "الالتزامات الدولية الجماعية أو المشتركة" وهو نموذج يقوم أساسا على تحميل كل الدول - أو على الأقل تلك الأطراف في الاتفاقية والبروتوكول- مسؤولياتها تجاه التدفقات المتزايدة للاجئين بغض النظر عن مكان تواجد اللاجئ. وترتكز هذه الفكرة على التعاون الدولي و تقاسم الأعباء **Burden-sharing** الذي نادى به المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في السنوات الأخيرة، وحاول جانب من الفقه الدولي التأسيس له انطلاقا من الصكوك الدولية نفسها الخاصة باللاجئين، كما شكل ذلك ولازال مطلبا ملحا للدول المستضيفة للاجئين.

فما هو المقصود بتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين؟ وما هي أسسه القانونية والواقعية؟ ما هي آليات تجسيد تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين على المستوى الدولي؟ وما هي قيمتها القانونية من منظور القانون الدولي؟ للإجابة على هذه التساؤلات قسمنا بحثنا إلى العناصر التالية:

أولاً- مفهوم تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين، ثانياً- الأسس القانونية لتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين، ثالثاً- الأسس المستمدة من ملائمة تقاسم الأعباء لمواجهة مشكلة اللاجئين، رابعاً- آليات تجسيد تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين، خامساً- القيمة القانونية لتقاسم الأعباء من منظور القانون الدولي.

أولاً- مفهوم تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين:

إن تحديد مفهوم تقاسم الأعباء يقتضي الإشارة أولا إلى أن العبء الأول لحماية اللاجئ يقع على الدول المستضيفة أو دولة اللجوء الأول، والتي يقع على عاتقها التزام بعدم إعادة اللاجئ إلى مكان يتعرض فيه إلى الاضطهاد أو الخطر⁽¹⁾، والواقع أن هناك توزيعا غير عادل لأعباء استقبال اللاجئين بين دول العالم، فالملاحظ أن تدفقات اللاجئين -خاصة في حالة الأزمات الإنسانية- غير متساوية، إذ عادة ما يفر اللاجئون إلى الدول التي تقع بالقرب من بلدانهم الأصلية رغبة في الحصول على مكان في التركيبات المجتمعية المتلائمة مع لغتهم وأصولهم العرقية أو الدينية أو غيرها من الاعتبارات المحفزة على اختيار تلك البلدان، والتي غالبا ما تكون دولا نامية وليست لديها استعدادات كافية لتحمل مسؤولياتها بموجب النظام الدولي للاجئين.

وتؤكد التقارير الصادرة عن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن مسؤولية تلبية احتياجات اللاجئين ليست موزعة بالتساوي بين الدول، وهناك خمس دول تحتل الصدارة حاليا في استقبال اللاجئين هي: تركيا 1.59 مليون لاجئ، باكستان 1.51 مليون لاجئ، لبنان 1.15 مليون لاجئ، جمهورية إيران الإسلامية 982.000 لاجئ، إثيوبيا 659.500 لاجئ، الأردن 654.100 لاجئ)، وتبين الإحصائيات أن هناك 86% من اللاجئين يعيشون في الدول النامية أي حوالي 12.4 مليون لاجئ (نهاية 2014) مقابل 70 بالمائة قبل عشر سنوات، ووفرت البلدان الأقل نموا اللجوء لـ 3.6 مليون لاجئ بنهاية عام 2014⁽²⁾، و يشير المفوض السامي لشؤون اللاجئين إلى أن الشعوب

والدول النامية المتاخمة لمناطق الحرب تستمر في استقبال تسعة (09) من كل عشرة (10) لاجئين في العالم تقريباً، وتؤمن لهم الحماية⁽³⁾.

وهناك قدر غير كاف من التفهم والإدراك حول الآثار المترتبة على الدول المستضيفة للاجئين في العالم النامي، بما فيها تلك التي ليست طرفاً في اتفاقية 1951، وتقاسم الأعباء بشكل غير كاف يمكن أن يكون له تأثير ضار على توفير الحماية اللازمة للاجئين⁽⁴⁾ ولا يوجد من ناحية الملائمة ولا من ناحية العدالة مبرر لتحميل الدول المضيفة - وهي بالعادة دول اللجوء الأول - تكاليف هؤلاء اللاجئين ليس من الناحية المادية فقط، ولكن من جانب التبعات الاجتماعية والسياسية لاستضافتهم خاصة في حالات التدفقات طويلة الأمد، رغم أن حماية اللاجئين هي غاية وهدف مشترك لجميع الدول.

ومن هنا برزت فكرة تقاسم الأعباء والمسؤوليات تجاه اللاجئين، بمعنى توزيع تكلفة الهدف المشترك لحماية اللاجئين، وتسيير وإدارة تدفقات اللاجئين من خلال الاعتراف بأن بعض الدول تتحمل حصة غير متناسبة من هذا العبء، وبالمقابل يكون لدول أخرى مسؤولية للتخفيف من هذا العبء، وعلى ذلك فإن تقاسم الأعباء يستلزم إذا دعماً لحماية للاجئين من خارج إقليم الدولة المستضيفة والمتحملة لجزء من الأعباء تجاه اللاجئين⁽⁵⁾.

ويشير تقاسم الأعباء إلى التعاون الدولي بشكل واسع سواء في إطار التعاون بين الدول (أي "ترتيب تعاوني")، فضلاً عن مجموعة من ترتيبات محددة لتقاسم الأعباء والمسؤوليات لمعالجة وحل أوضاع اللاجئين (على سبيل المثال، المفاوضات والجهود الدبلوماسية، توفير الموارد المالية والمادية، أو تقاسم المسؤولية للتجهيز أو الحماية أو تقديم حلول دائمة). وفي حين أن التركيز يكون على التعاون بين الدول، فإن الجهات الفاعلة الأخرى تساهم في الترتيبات التعاونية، بما في ذلك الهيئات الإقليمية والدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني ومن دون تجاهل دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين⁽⁶⁾. ويشمل تقاسم الأعباء من الناحية العملية تقاسم المسؤولية بين دولتين أو أكثر لحماية حقوق اللاجئين وتحميد هذه الحقوق، كما يشمل أيضاً تحمل تلك المسؤولية عن المساهمة في انتهاك تلك الحقوق في حالة وقوعها⁽⁷⁾. ويتخذ التعاون الدولي وتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين أشكالاً متعددة سنطرق لها لاحقاً في هذا البحث.

ثانياً- الأسس القانونية لتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين:

تستند فكرة تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين إلى جملة من الأسس القانونية التي تؤسس لشرعيتها، منها ما هو مستمد من الصكوك الدولية، ومنها ما يُستشف من عالمية مبدأ التعاون الدولي ومبدأ عالمية حقوق الإنسان والالتزامات في مواجهة الكافة.

أ- الأسس المستمدة من الصكوك الدولية:

أكدت الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين باستمرار على أهمية التضامن الدولي وتقاسم الأعباء. حيث تعترف ديباجة اتفاقية 1951 الخاصة بحماية اللاجئين صراحةً بأن: "منح الحق في الملجأ قد يلقي أعباءً باهظة على عاتق بلدان معينة وأن ذلك يجعل من غير الممكن دون تعاون دولي إيجاد حل مرض لهذه المشكلة التي اعترفت الأمم المتحدة بدولية أبعادها وطبيعتها"⁽⁸⁾. كما يمكن استخلاص المبدأ ضمناً من خلال الاتفاقية وغرضها، ذلك أن الدول المصدقة بقبولها للاتفاقية تكون من المفروض قد وافقت على أن مساعدة اللاجئين تشكل أمراً ضرورياً للاجئين أنفسهم ولصيانة مصلحة المجتمع الدولي ككل⁽⁹⁾، ونصت الاتفاقية على أن الدول تبذل ما في وسعها للحيلولة دون أن تصبح مشكلة اللاجئين سبباً للتوتر بين الدول (الفقرة 5 من الديباجة). ولا شك أن هذا يتطلب على الأقل التزاماً مجرداً لدعم حماية اللاجئين بعيداً عن حدود الدولة لتجنب تحمل دولة أخرى بمفردها أعباء اللاجئين.

ويشار إلى تقاسم الأعباء أيضا في عدد من الصكوك الإقليمية والدولية القانونية والسياسية التي تحكم اللجوء وحماية اللاجئين، وكان هناك اعتراف متكرر بالحاجة إلى التضامن الدولي وتقسيم الأعباء⁽¹⁰⁾: فعلى سبيل المثال تنص المادة 2 / الفقرة الرابعة من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969 المنظمة للجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا على أنه: "حينما تجد دولة عضو صعوبة في مواصلة منح اللجوء للاجئين، لهذه الدولة العضو أن تتوجه مباشرة إلى دول أعضاء أخرى ومن خلال منظمة الوحدة الإفريقية، وتقوم الدول الأعضاء الأخرى بروح التضامن الإفريقي والتعاون الدولي باتخاذ التدابير المناسبة للتخفيف من عبئ منح اللجوء الواقع على الدولة العضو".

وقد أشار عدد من نصوص الاتحاد الأوروبي إلى الحاجة إلى التضامن الدولي وتقسيم الأعباء، ومن بينها قرار المجلس بشأن تقاسم الأعباء فيما يتعلق بقبول الأشخاص المشردين وإقامتهم الذي اعتمدته وزراء الداخلية والعدل في مجلس الاتحاد الأوروبي سنة 1995. وتوجيه مجلس الاتحاد الأوروبي EC/55/2001 المؤرخ في 20/06/2001 بشأن المعايير الدنيا لإعطاء الحماية المؤقتة في حالة تدفق النازحين بأعداد كبيرة و التدابير التي تعزز التوازن بين جهود الدول الأعضاء في استقبال هؤلاء الأشخاص وتحمل العواقب المترتبة على ذلك. ويمكن الإشارة أيضا إلى إعلان كارتاجينا بشأن اللاجئين، والندوة حول الحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى والمكسيك وبنما (22 نوفمبر 1984) الجزء الثاني/الفقرة 1.ك، وملحق مبادئ بانكوك لعام 1966 الخاص بمعاملة اللاجئين الذي اعتمدته اللجنة الاستشارية الأفروآسيوية.

أما المفوضية السامية لشؤون اللاجئين فقد وجهت الدول باستمرار إلى ضرورة النظر إلى التضامن الدولي وتقسيم المسؤوليات والأعباء بوصف ذلك حلا لمشكلة اللاجئين. ويوجد أكثر من 30 استنتاجا⁽¹¹⁾ من استنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية في هذا الصدد. ومن أهمها الاستنتاج رقم 22 لعام 1981، والذي جاء فيه أن التدفق الجماعي قد يلقي أعباء باهظة على بعض البلدان، ولا يمكن تحقيق حل مرض دون تعاون دولي. وينبغي للدول، في إطار التضامن الدولي وتقسيم الأعباء، اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمساعدة الدول التي تعرف تدفقا جماعيا للاجئين بناء على طلبها. ويشكل الاستنتاج رقم 100 لعام 2004⁽¹²⁾ أحدث استنتاجات اللجنة التنفيذية وأكثرها إلما بما موضوع التعاون الدولي واقتسام الأعباء والمسؤوليات في حالات التدفقات الجماعية للاجئين والذي شددت بموجبه اللجنة على واجبات الدول تجاه اللاجئين، سواء تلك الواردة في اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 والتي تتجلى أيضا في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وأكدت مجددا على أهمية تقاسم الأعباء والمسؤوليات في التقليل من أعباء الدول المضيفة، وبخاصة النامية منها، وأوصت الدول بإجراء مشاورات في أقرب وقت ممكن إثر وقوع أزمة ما لوضع خطة شاملة، بما في ذلك اتخاذ ترتيبات على أساس ثنائي أو متعدد الأطراف لتوزيع الأعباء والمسؤوليات تصديا لحالات تدفق جماعي ما. وتضمن هذا الاستنتاج جملة من الآليات والتدابير الكفيلة بتجسيد تقاسم الأعباء والمسؤوليات.

ب- الأسامر المستمد من عالمية مبدأ التعاون الدولي:

يستند النظام الدولي للحماية على مبدأ التعاون الدولي الذي تم النص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، وتشير المادة 1/ فقرة 3 إلى أن من مقاصد الأمم المتحدة تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء، كما تشير الفقرة 4 من المادة ذاتها إلى جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة.

وبناء على ذلك فإن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تكون من المفروض قد التزمت بالقيمة المعيارية للعمل معاً للوصول إلى حلول للمشاكل الدولية. ولا شك أن مشكلة اللاجئين تعد إحدى تلك المشاكل، ورغم أن الميثاق لا يحتوي على تفاصيل لتوزيع وتقسيم المسؤوليات لمواجهة المشاكل الدولية فإنه يمكن النظر إلى قيمة

التعاون الدولي كأساس للمسؤولية المشتركة للدول تجاه اللاجئين خاصة خارج حدودها الإقليمية⁽¹³⁾. ومن بين المفاهيم الأخرى الموجودة في الميثاق والتي تدعم المسؤولية المشتركة تجاه اللاجئين ما جاء النص عليه في المادة 55: "تتعهد الأمم المتحدة بـ: (أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي. (ب) تيسيرا لحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم. (ج) أن يشجع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا.

وتنص المادة 56 على تعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة 55، والتعهد المشار إليه في هذه المادة لحل المشاكل الدولية يعني أنه غير محصور بالنسبة للدول في مواجهة رعاياها فقط، بل بالعكس فإنه يصف أنواع المشاكل التي ينبغي على الدول أن تعمل على حلها بالتعاون والتضامن الدوليين، ومع أن القائمة لا تشير صراحة إلى مشكلة اللجوء فإن الفشل في حماية اللاجئين وإدارة الأزمات المرتبطة بها قد يقود إلى مجموعة المشاكل ذاتها المشار إليها⁽¹⁴⁾. وأكدت معظم القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاصة باللجوء - على الأقل منذ نهاية التسعينات من القرن العشرين - على أهمية مبدأ التضامن الدولي وتقاسم الأعباء⁽¹⁵⁾. كما التزمت الدول في مؤتمر القمة العالمي لعام 2005 بالحفاظ على مبدأ حماية اللاجئين وتحمل المسؤولية، وأكدت من جديد على مبدأ التضامن والمشاركة في تحمل الأعباء⁽¹⁶⁾.

وتشير الممارسة الدولية إلى تجند المجتمع الدولي لمواجهة تدفق اللاجئين في حالات معينة تجسيدا لفكرة تقاسم الأعباء والمسؤولية تجاه اللاجئين. ومن هذه التجارب خطة العمل المعتمدة بشأن لاجئي الهند الصينية لسنة 1989، وخطة العمل الشاملة بشأن اللاجئين في أمريكا الوسطى لعام 1989 ويوغسلافيا سنة 1992⁽¹⁷⁾.

ج- الأسس المستمدة من عالمية حقوق الإنسان والالتزامات في مواجهة الكافة:

إن الهدف الرئيسي للنظام الدولي للاجئين هو تمكين طالبي اللجوء من صفة اللاجئ (متى استوفوا التعريفات الواردة في الصكوك الدولية) وإصباح الحماية عليهم بمقتضى أحكام الاتفاقية والبروتوكول، والاستفادة بالتالي من الحقوق التي تمنحها لهم الاتفاقية والبروتوكول، ولكن الملاحظ أن حقوق اللاجئين وملتمسي اللجوء لا تقف فقط عند تلك التي تشير إليها الاتفاقية والبروتوكول، بل تمتد أيضا إلى حقوق الإنسان التي يتمتع بها الأشخاص العاديون بمعزل عن وضع اللجوء.

ويرتبط القانون الدولي للاجئين إلى حد كبير بالقانون الدولي لحقوق الإنسان الذي يركز على حفظ كرامة وحسن حال الفرد، وهذين القانونين متممين لبعضهما، وقد جرى بشكل متزايد تطبيق مبادئ حقوق الإنسان لتعزيز حماية اللاجئين، حيث يركز نظام الحماية الدولية بالكامل على مفاهيم حقوق الإنسان. لأنه يهدف إلى مساعدة هؤلاء الذين أرغموا على الهروب من بلادهم بسبب انتهاك حقوقهم. وبشكل خاص، فإن فكرة الاضطهاد التي هي في قلب تعريف اللاجئ في اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 يجري تفسيرها بانتظام وفقاً لمعايير حقوق الإنسان، وبذلك فإن فهم قانون حقوق الإنسان الدولي أمر حيوي لضمان الحماية الدولية للاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين هم موضوع اهتمام المفوضية⁽¹⁸⁾.

وتبرز هذه العلاقة بشكل خاص بما أن قانون حقوق الإنسان ينطبق على جميع الأشخاص، بمن فيهم اللاجئين، وبصرف النظر عن وضعهم القانوني، فإن قانون حقوق الإنسان هو معيار نموذجي مفيد لتقييم نوعية المعاملة التي توفرها البلدان للاجئين وطالبي اللجوء على أراضيها، ولهذا أهمية خاصة عندما لا تكون الدول أطرافاً في أي من المعاهدات المتعلقة باللاجئين (اتفاقية 1951 وأبروتوكول 1967 أو اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي)⁽¹⁹⁾.

وهكذا فإن بعض الحقوق التي أصبحت تشكل حمايتها جزءاً من القانون الدولي العرفي والالتزامات في مواجهة الكافة، مثل حظر الإبعاد والإعادة القسرية مع وجود خطر التعرض للتعذيب أو المعاملة المهينة أو اللاإنسانية (المادة 33 من اتفاقية 1951) تعد النواة الصلبة للالتزامات الدول الأطراف في توفير الحماية للاجئين وتزيد في واجبات الدول لتحمل مسؤولياتها تجاه اللاجئين وتقاسم الأعباء والمسؤوليات. ولا شك أن خرق هذا الالتزام يعني تعريض اللاجئين للخطر الذي قد يصل إلى حد الاضطهاد أو القتل أو الاغتصاب والمتاجرة بالبشر أو غيرها من الجرائم الدولية خاصة في حالة النزاعات المسلحة الدولية. ومن هذه الزاوية تقع المسؤولية المشتركة على عاتق المجتمع الدولي في تقاسم أعباء اللاجئين مع الدول المضيفة تجنباً لإبعادهم أو إعادتهم إلى بلدانهم الأصلية وجعلهم ضحايا محتملين لانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

ورغم أن مفهوم مسؤولية الحماية الذي تم الترويج له في السنوات الأخيرة يتعلق أساساً بالجرائم الدولية، فإن النظرة الوظيفية لهذا المفهوم في شقه المتعلق بالوقاية من الجرائم الدولية وانتهاكات حقوق الإنسان، تلقي العبء المشترك على الدول للتعاون الدولي لحماية اللاجئين بصفتهم ضحايا محتملين لانتهاكات حقوق الإنسان والجرائم الدولية.

ثالثاً- الأسس المستمدة من ملائمة تقاسم الأعباء لمواجهة مشكلة اللاجئين:

إن مسؤولية تلبية احتياجات اللاجئين ليست موزعة بالتساوي بين الدول، حيث أن معظم اللاجئين يعيشون في العالم النامي، وغالباً في بلدان تفتقر إلى الموارد اللازمة لتلبية جميع احتياجاتهم، وهناك قدر غير كاف من التفهم أو الإدراك حول الآثار المترتبة على الدول المستضيفة، وعدم تقاسم الأعباء مع تلك الدول من دول أخرى أو تقاسمها بشكل غير كاف سيكون له تأثير ضار على نظام الحماية للاجئين - لاسيما في حالة التدفقات الكبيرة، وخلق ما أسمته المفوضية بثغرات التنفيذ أو الثغرات العملية في إطار الحماية الدولية للاجئين⁽²⁰⁾. ومن هنا تبرز أهمية التضامن الدولي عن طريق تقاسم الأعباء والمسؤولية تجاه اللاجئين وملاءمته لسد هذه الثغرات التي تعتري الحماية الفعالة للاجئين. وتبرز هذه الملائمة من زوايا متعددة:

أ- توزيع عادل لتكاليف حماية اللاجئين:

هناك اعتراف متزايد بالمدى الذي يمكن أن تعرقل به الأعداد الكبيرة للاجئين الجهود التي يمكن أن تبذلها البلدان النامية من أجل التنمية في ظل التركيز الكبير لهؤلاء في تلك البلدان التي تعاني من ضعف في اقتصاداتها وتواضع في هياكلها الأساسية. وتحمل تلك الدول تكاليف باهضة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وحتى البيئي. فعلى المستوى الاقتصادي تؤدي الأعداد الكبيرة من اللاجئين إلى طلبات إضافية على الغذاء والطاقة والعمل والخدمات العامة مثل الصحة والتعليم والمياه، واجتماعياً يمكن أن تؤدي التدفقات الكبيرة للاجئين إلى انتشار الآفات الاجتماعية أو خلق التوترات مع السكان المحليين بسبب الاختلافات اللغوية أو الدينية أو العرقية. ويمكن أن تمتد الآثار السلبية إلى التأثير على البيئة مثل الاستغلال الضخم للموارد الطبيعية⁽²¹⁾. ولا شك أن تقاسم الأعباء مع الدول المضيفة من شأنه أن يخفف من تلك التكاليف التي تتحملها دولة أو مجموعة من الدول بذاتها في حالة التدفقات المفاجئة والكبيرة للاجئين.

ب- تشجيع وتحفيز الدول المستقبلية للاجئين:

إن آلية تقاسم الأعباء يمكن أن تحفز الدول العاجزة أو غير الراغبة في استقبال اللاجئين على تغيير سياستها واحترام الحماية اللازمة للاجئين، خاصة في حالات التدفقات الطويلة الأمد المرتبطة بالنزاعات المسلحة الدولية أو الداخلية، والتي تكون فيها العودة إلى البلد الأصلي غير ممكنة على المدى القريب، إذ أنه ورغم الطابع الإنساني للجوء فإنه لا يمكن إنكار أن الهواجس الأمنية والسياسية والاقتصادية تبقى متحركة في سياسة الدول المستقبلية للاجئين.

وقد أثبتت التجربة أيضا أن الترتيبات التعاونية لتوفير المساعدة المالية وحدها، قد لا تكون كافية لمواجهة التدفق الجماعي للاجئين، ومن الأفضل الجمع بين المساعدة المالية مع توفير الموارد المادية والموظفين والخبرة التقنية، و/أو آليات لتقاسم استضافة الأشخاص، وفي هذا السياق لعبت عمليات الإخلاء في حالات الطوارئ ونقل الأشخاص إلى دولة ثالثة بصفة مؤقتة أو لإعادة توطينهم دورا رئيسيا في تدعيم مواقف الدول المستضيفة وتحفيزها على استقبال وتوفير الحماية اللازمة للاجئين⁽²²⁾.

ج- تحقيق الأمن والاستقرار العالمين؛

لاريب أن أزمات اللاجئين تؤثر بشكل أو بآخر على الاستقرار والأمن العالمين، فعدم التكفل الأمثل بشؤون اللاجئين على الصعيد الإنساني والتعليم والصحة والتشغيل وغيرها يعني انعدام الأمن القانوني والإنساني والاجتماعي والاقتصادي لهؤلاء ويساهم في تأجيج شعورهم باليأس مع إمكانية توجيههم نحو ارتكاب أفعال تمس بالأمن والاستقرار العالمي، كالاختراط في الجماعات الإرهابية أو المتاجرة في المخدرات، وتعد المتاجرة بالبشر وتجنيد الأطفال اللاجئين من أشد المخاطر الناجمة عن غياب الرعاية والحماية اللازمة للاجئين. وعلى العكس من ذلك فإن تقاسم الأعباء يساهم في التكفل الأمثل باللاجئين وتهيئة الظروف للعودة الآمنة والمستدامة لهؤلاء السكان وإيجاد حلول دائمة للاجئين الذين يعمرون بأوضاع طال أمدها، وتحقيق الاستقرار والسلم العالمين ويجول دون أن يصبح تنقل الأشخاص مصدر توتر بين الدول⁽²³⁾، كما أن مقاربات تقاسم الأعباء يمكن أن تكون بعد النزاعات المسلحة جزءا من حلول شاملة ترتبط بالعملية السياسية، برامج التنمية والبيئة، جهود حفظ السلم وبناء السلم⁽²⁴⁾.

د- تعزيز حقوق الإنسان ومنع ثغرات الحماية؛

يساهم تقاسم الأعباء في تجسيد حماية حقوق الإنسان للاجئين عمليا عن طريق توفير الإمكانات اللازمة للدول المستضيفة للوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان بالنظر إلى الآليات التي يوفرها تقاسم الأعباء لتعزيز القدرات لدى الدول المستقبلة للاجئين، سواء على صعيد الحالات الفردية أو حالات التدفقات الكبيرة للاجئين كما سيتم تفصيله أدناه. ولأن الدول المستضيفة - خاصة النامية منها - قد لا تكون قادرة على تجسيد الحماية اللازمة للاجئين بدءا من فحص طلبات اللجوء وصولا إلى تجسيد الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للاجئ، وهو ما يخلق ثغرات على مستوى تنفيذ وسائل الحماية نظام تقاسم الأعباء يساعد على سدها.

رابعا- آليات تجسيد تقاسم الأعباء تجاه اللاجئين

يمكن اعتبار التعاون الدولي وتقاسم الأعباء كمبدأ ومنهج لمواجهة أعباء اللاجئين، من خلال ترتيبات تعاونية بين دولتين أو أكثر من الدول تنطوي - كمرحلة أولى - على إجراءات للتصدي للخلل في القدرة على الاستجابة لوضعية لاجئين معينة أو مجموعة فرعية من اللاجئين. ولكن يمكن أن تنطوي أيضا على اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بين بعض الدول لتوزيع المسؤولية، وخاصة بالنسبة لتقرير متطلبات حماية اللاجئين أو تقديم حلول دائمة، أو لإنشاء قطب من الموارد المشتركة⁽²⁵⁾. ويمكن للتعاون الدولي أن يتم من خلال "المناهج الإقليمية الشاملة"، أو جملة الاستراتيجيات التي اعتمدها بعض الدول المهتمة - مع دعم فعال من خارج المنطقة - لمعالجة التحديات المشتركة. وعلاوة على ذلك هناك طرق مختلفة لتنظيم الترتيبات التعاونية مثل: مذكرات التفاهم، خطط العمل، الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف، مواءمة السياسات، الاتفاقيات الإطارية⁽²⁶⁾. ويتخذ تجسيد تقاسم الأعباء والمسؤولية أشكالا متعددة منها على وجه الخصوص: تقاسم الأشخاص من اللاجئين وطالبي اللجوء (استقبال الأشخاص) وتقاسم المساعدات التقنية والمساعدات المالية، ووضع الأطر المشتركة.

أ- تقاسم اللاجئين والمهاجرين واللجوء:

نتيجة للخطر الفوري الذي يهدد اللاجئين من الاعتداء الجسدي والإعادة القسرية، أو غيرها من الانتهاكات الجسيمة المحتملة للحقوق، تفرض الظروف في بعض الأحيان ترتيبات تعاونية سريعة لنقل اللاجئين مؤقتاً إلى أماكن أكثر أمناً.

ويمكن أن يتم ذلك بواسطة خطط الإجلاء في حالة الطوارئ أو النقل الإنساني إلى دولة ثالثة، كما حدث إبان حرب كوسوفو سنة 1999⁽²⁷⁾. وهناك عدد من الحالات الأخرى التي تم فيها استخدام هذه الآلية لتقاسم أعباء اللاجئين، ولكن على نطاق أقل، ففي سنة 1999 نُقل حوالي 1500 لاجئ من التوتسي الروانديين الذين اعتبروا في حالة خطر من جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى البينين والكاميرون. كما يمكن الإشارة إلى أن إعادة توطين عدد محدود من اللاجئين كانت أحد أقطاب خطة مكسيكو كإطار خصص لمساعدة النازحين من كولومبيا، حيث وطنت الأرجنتين والشيلي والبرازيل والأوروغواي مجموعات صغيرة من اللاجئين من الذين كانوا في خطر في بلد اللجوء الأول⁽²⁸⁾.

كما يشمل تقاسم الأعباء في هذه الحالة أيضاً إعادة التوطين حيثما كان مناسباً لأنه يشكل أداة فعالة لتوفير حماية طويلة الأمد متى استخدم كجزء من ترتيبات التعاون، كما يستخدم مفهوم النقل للدلالة على تحويل اللاجئين بين دول معينة⁽²⁹⁾. ولكن الملاحظ أن نقل اللاجئين أو إعادة توطينهم تتطلب ترتيبات تفاهم تنطوي على استجابات واسعة من الدول داخل المنطقة المتأثرة بشكل مباشر وكذا من خارج المنطقة، والتنسيق من خلال المنظمات الدولية بما في ذلك المفوضية.

ب- تقاسم الأعباء المادية والمساعدة التقنية:

قد تكون البلدان المستقبلية للاجئين مفتقرة إلى البنية التحتية والإدارية للفصل في طلبات اللجوء وتوفير الرعاية اللازمة للاجئين، حيث تقوم دول أخرى بتقديم المساعدة التقنية لإنشاء هذه القدرات في حالة عدم وجودها أو تعزيزها إذا كانت موجودة من قبل⁽³⁰⁾.

وتتخذ هذه المساعدة التقنية أشكالاً مختلفة منها تقديم المواد العينية المباشرة للدول المستضيفة والمنظمات الدولية كالمعدات الطبية والأدوية والأغذية ووسائل الإيواء، وكذا تزويدها بالموظفين المؤهلين من خبراء وأطباء ومختصين في عمليات الإغاثة واللجوء، بما في ذلك برامج التدريب لموظفي الدول المستضيفة والمسؤولين، وتبادل المعلومات وأفضل الممارسات والدروس المستفادة، وتقديم الدعم للبلدان المضيفة -خاصة النامية- لمساعدتها على تسجيل اللاجئين وطالبي اللجوء وتوثيقهم في وقت مبكر وعلى نحو فعال، وتوفير الدعم من أجل بناء قدرات الحماية الوطنية للدول المضيفة حسب الحاجة، من أجل جملة أمور، منها تحسين نظم التسجيل والتوثيق، ووضع أطر قانونية وطنية وغيرها من الآليات اللازمة لضمان تقديم الحماية والمساعدة عبر الزمن⁽³¹⁾.

ج- تقاسم الأعباء المالية:

تعد المساعدة المالية للحكومات المضيفة التي تعاني ضائقة مالية أبرز أشكال تقاسم الأعباء في حالات تدفقات اللاجئين الكبيرة أو الصغيرة، وهذه المساعدة المالية قد تتأتى من خلال القنوات الثنائية والآليات الإقليمية (مثل الاتحاد الأوروبي)، أو من خلال المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تمول رعاية وصيانة اللاجئين في بلدان اللجوء الأول. وفي حالات أخرى يتم دعم البنية التحتية في بلدان اللجوء الأول التي تسهل الحصول على الخدمات الصحية والتعليم⁽³²⁾.

وقد يتم ذلك بإنشاء صندوق مركزي لتفعيل ترتيبات تقاسم الأعباء⁽³³⁾، فمثلاً أنشأ الاتحاد الأوروبي الصندوق الأوروبي للاجئين سنة 2000 باعتباره آلية لتقاسم الأعباء. حيث خصص الصندوق حوالي 630 مليون أورو لهذا الغرض بين 2008 إلى 2013. ويقوم الصندوق بدعم الإجراءات الوطنية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عبر مجموعة واسعة من الأنشطة، بما في ذلك تحسين ظروف الاستقبال وإجراءات اللجوء ودعم برامج

إعادة التوطين والأنشطة الخاصة بدعم إدماج الأشخاص، كما يوفر مساعدات طارئة لمواجهة حالات التدفق المفاجئة والكبيرة العدد⁽³⁴⁾.

غير أن ما يعاب على هذه الآلية هو أنها تستخدم كوسيلة لاستبعاد المسؤولية تجاه اللاجئين وطالبي اللجوء بإبقائهم بعيدين عن حدود الاتحاد الأوروبي، وتكليف دول أخرى للقيام بتلك المهمة وكأننا أمام نوع من المشروطة الضمنية للمساعدات لإحالة أعباء الحماية بدلا من المساهمة في تحمل تلك الأعباء.

كما يمكن للمؤسسات المالية الدولية أن تشارك في تمويل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عن استضافة اللاجئين، عن طريق المساعدات المقدمة في شكل منح. وقد أوصت اللجنة التنفيذية للمفوضية في استنتاجها رقم 100/ 2004 باعتبار تلك المؤسسات جزءا من ترتيبات تقاسم الأعباء⁽³⁵⁾.

د- بناء الأُصْ المشترك

يحتاج تقاسم الأعباء إلى إنشاء أطر مشتركة لتشكيل فضاء بين الدول الداعمة و الدول المضيفة لتوجيه أعمالهم وجهودهم، وتمكين الدول المشاركة من الاستجابة بطريقة فعالة ومنصفة لحالات اللجوء والعودة. وقد أثبتت تجربة الماضي أن أكثر ترتيبات تقاسم الأعباء نجاحا في حالات التدفق الجماعي هي الترتيبات التي لا تقتصر على وجه الحصر على بلدان المنطقة المعنية⁽³⁶⁾.

ويتم تقاسم الأعباء من خلال وضع اتفاقيات ثنائية وترتيبات أخرى محددة، فيما بين عدد محدود من الجهات الفاعلة، ولكن يجب تنفيذ ترتيبات تقاسم الأعباء في سياق المسؤوليات الوطنية والإقليمية والدولية فيما يتصل باللاجئين، وأية ترتيبات يجب أن تكون مكاملة لجهود تقاسم الأعباء العالمية، مثل المساهمة في برامج المفوضية وتوفير ما يلزم لإعادة توطين اللاجئين⁽³⁷⁾.

خامسا- الصيغة القانونية لتقاسم الأعباء تجاه اللاجئين من منظور القانون الدولي

إن تقاسم الأعباء مستمد من التعاون الدولي الذي يعد مبدأ أساسيا في القانون الدولي نابع من ميثاق الأمم المتحدة واتفاقية 51 المتعلقة بوضع اللاجئين، كما أن باقي الصكوك الدولية تحدد الحاجة إلى التعاون الدولي لمواجهة تحديات اللاجئين، - ومع ذلك- فإن هذه الصكوك لا تحدد كيفية تحسيد التعاون الدولي على أرض الواقع، ومن ثمة فإن التعاون الدولي وتقاسم الأعباء يمكن اعتباره كمبدأ ومنهج لمواجهة أعباء اللاجئين أكثر من كونه نظاما دوليا متكاملا ومتماسكا -والأهم من ذلك- ملزما للدول والفاعلين الآخرين في موضوع اللجوء.

والقانون الدولي في وضعه الحالي سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي يحتوي على توجيهات غير واضحة وغير ملزمة لتقاسم الأعباء والمسؤولية تجاه اللاجئين. ورغم أن فكرة تقاسم المسؤولية موجودة في عدد من الصكوك الحديثة للقانون الدولي للاجئين، ولكن طابعها المجرد وغير الملزم ونطاقها المحدود يبقى على مفهوم التوزيع العادل للمسؤولية غير مجسد واقعا⁽³⁸⁾.

وهناك اعتراف متزايد ومستمر بمبدأ التعاون الدولي وتقاسم الأعباء على المستويين الدولي والإقليمي، وتتقاسم الدول في جميع مناطق العالم المسؤوليات فيما يتعلق باللاجئين، بما فيها حتى تلك التي ليست طرفا في اتفاقية 1951 وهناك عدد من المبادرات الواعدة التي أجريت في السنوات الأخيرة لمعالجة عدم المساواة في تقاسم الأعباء، مثل إنشاء مجتمعات إعادة التوطين واتفاقيات إعادة التوزيع وترتيبات الإحلاء في حالات الطوارئ، لكن مبادئ التعاون الدولي وتقاسم الأعباء لا تزال غير واضحة المعالم، ونتيجة لذلك، يتم تطبيقها بشكل غير متسق⁽³⁹⁾. ومن ثمة فإن الثغرة المهمة التي تعترى هذا المبدأ تبقى متعلقة أكثر بتطبيقه عمليا. ورغم أنه لا يمكن إنكار أن هناك تطورا معياريا مهما على المستوى الإقليمي كما هو الحال بالنسبة للنموذج الأوروبي الخاص بالحماية الدولية واللجوء التي تساعد على تعزيز النظام الدولي الموجود، ولكن تبقى الترتيبات الإقليمية محدودة زمنيا ومكانيا، ولا

تنطبق على كل الأوضاع الأخرى للاجئين، كما لا ينبغي تجاهل ترتيبات تقاسم الأعباء التي عقدت بين الدول لمعالجة تدفقات اللاجئين في حالات بذاتها والتي سبقت الإشارة إليها أعلاه.

وقد تكون مبادرات وترتيبات تقاسم الأعباء والمسؤولية تجاه اللاجئين مفيدة في استيعاب المجتمع الدولي لفكرة جديدة في إطار الحماية الدولية للاجئين، ولكن استنتاجات اللجنة التنفيذية والمفوضية بعد أكثر من خمسين سنة من الخطاب العام لا تزال تدور في نفس النسق (تدعو/ تشدد/ تلاحظ/ توصي...الخ). ولم تلقى مبادرة تكملة اتفاقية 51 (Convention-Plus) التي أطلقتها المفوضية سنة 2002 الاستجابة الكافية من الدول لصياغة صك ملزم يتعلق بتقاسم الأعباء والمسؤولية، وانتهت بعد ثلاث سنوات من دون نتائج ملموسة⁽⁴⁰⁾.

وانطلاقاً مما سبق يرى البعض أن تقاسم الأعباء يندرج ضمن إطار قواعد القانون الدولي المرن (Soft Law)، غير أن هذه الليونة في نصوص القانون الدولي المتعلقة بموضوع تقاسم الأعباء والمسؤولية تجاه اللاجئين -بالنظر لطابعها غير التعاهدي وغير الملزم- ينبغي ألا ينظر إليها كحالة مرضية أو عرضاً من أعراض نقص التزام الدول بحماية اللاجئين، بل أن مرونة بعض المعايير في القانون الدولي تجعلها أكثر وظيفية، في حين أنها قد تتعطل عملياً إذا كانت ضمن القانون الصلب. وحتى وإن كانت هذه القواعد لا تفرض التزامات أو سلوكاً محدداً فهي مع ذلك تعكس أهدافاً سياسية يمكن أن تؤثر على ممارسات الدول ووضع معايير لترتيبات خاصة في هذا الموضوع، كما أنها قد تشكل مرحلة انتقالية نحو القانون الملزم الصلب (Hard Law) وتساعد على تكملة القواعد الصلبة في القانون وتوسيع عالمية هذا النظام⁽⁴¹⁾.

ومن ثمة من شأن كل هذه القواعد والممارسات أن تشكل إطاراً وأرضية لأي صك دولي مكمل لاتفاقية 1951 يمكن أن يبرم مستقبلاً، وفي انتظار ذلك يبقى التعاون الدولي وتقاسم الأعباء - في الوقت الراهن - منوطاً بالدرجة الأولى بالإرادة السياسية للدول والحكومات المدفوعة بالطابع الإنساني لقضية اللاجئين والضرورات الإنسانية، ولكن لا يمكن إثارته كأساس لتحميل الدول الممتنعة عن تطبيقه المسؤولية دولياً، كما لا يمكن أن تتخذ الدول المستضيفة كسبب يعفيها عن تنفيذ التزاماتها تجاه اللاجئين وطالبي اللجوء.

خاتمة

تمثل مشكلة اللاجئين في الوقت الراهن أحد أكبر التحديات التي تواجه المجتمع الدولي ككل والتي تحتاج إلى تضافر الجهود بين الدول للوفاء بالتزاماتها القانونية وواجباتها الأخلاقية تجاه هذه الفئة من الأشخاص، ويشكل تقاسم الأعباء بين الدول محور اهتمام النظام الدولي لحماية اللاجئين والحل الأمثل لهذه المشكلة والذي ينبغي أن تحدد على ضوءه المسؤوليات بين الدول المستضيفة للاجئين والدول الأخرى، وهناك اعتراف متصاعد بأهمية المبدأ من قبل مختلف الفاعلين في موضوع اللاجئين، ولكن تجسيده عملياً يبقى بعيداً عن المأمول، فلا يزال تقاسم الأعباء محدوداً من حيث الأشكال بتركيزه بشكل خاص على المساعدات المالية والعينية وتواضعه جداً من حيث إيجاد الحلول الدائمة للاجئين كإعادة توطين اللاجئين ومنح الجنسية والمساعدة على العودة إلى الدول الأصلية. كما تعد مبادرات تقاسم الأعباء السابقة ظرفية ومحدودة جغرافياً، وهو ما يبقى على هشاشة ترتيبات تقاسم الأعباء شأنها في ذلك شأن النظام الدولي للاجئين ككل. ومهما تكن القيمة القانونية لمبدأ تقاسم الأعباء كأساس للمسؤولية المشتركة بين الدول فإنه لا ينبغي أن يفسر من الدول التي تستقبل اللاجئين على نحو يجعل منه شرطاً مسبقاً للوفاء بالتزاماتها تجاه اللاجئين لأن ذلك سيقوض نظام الحماية بأكمله، بل يجب أن ينظر إليه كنوع من الحماية التكميلية للحماية المفروضة من دولة الإقليم التي يوجد بها اللاجئ وليس كبديل عنها، ولكن مع ضرورة تكثيف الجهود الدولية لإنشاء أداة قانونية ملزمة مكمل لاتفاقية 51 تتعلق بتقاسم الأعباء.

المولم

1- المادة 33 من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951. مُتاحة على الموقع: <http://www.unhcr-arabic.org/4d11b3026.pdf> (2015/04/05).

2 - UNCHR, "Global Trends 2014: World at War", p. 02. Available at the site: <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

3- تصريح المفوض السامي في 30 سبتمبر 2014 /جنيف، (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)، انظر: التصريح الكامل متاح على الموقع:

<http://www.unhcr-arabic.org/542fe0fe6.html>، (2015/04/10).

4- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية لعام 2010 حول الثغرات والاستجابات الخاصة بالحماية، ورقة معلومات، ص 09. متاح على الموقع:

http://www.unhcr.org/hc-dialogue/2010Dialogue-background-paper_Arabic.pdf <(2015/04/12

5-Jeannie Rose C. Field, "Bridging the Gap Between Refugee Rights and Reality: a Proposal For Developing International Duties in the Refugee Context", International Journal of Refugee law, Vol.22. N0. 4, 2010, p. 527; Kathleen Newland, "Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx", Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities, 27-28 June 2011, Amman, Jordan/p.01. site: <http://www.unhcr.org/4ef332d29.pdf>.

6-UNHCR. International Cooperation to Share Burden and Responsibilities Expert Meeting in Amman, Jordan, 27 and 28 June 2011, Discussion Paper, par 5, p.03. Site: <http://www.unhcr.org/4df871e69.html>.

7-André Nollkaemper, "European Asylum Policy: Oscillating Between Shared and Individual Responsibility", ASIL Proceedings 2013, p. 362.

8- الفقرة 04 من ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، مشار إليها في الهامش رقم 01 أعلاه.

9-Jeanne Rose C. Field, op. cit., p. 528.

10- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية لعام 2010 ، ورقة معلومات حول الثغرات والاستجابات الخاصة بالحماية، مرجع سابق مشار إليه في الهامش 04 أعلاه، ص 08-09.

11- من بين هذه الاستنتاجات: "الاستنتاج رقم 22 (د- 32) لعام 1981 بشأن حماية طالبي اللجوء في حالات التدفقات الكبيرة النطاق، والاستنتاج رقم 15 (د-) لعام 1979 بشأن اللاجئين الذين ليس لهم بلد لجوء، والاستنتاج رقم 52 (د- 39) لعام 1988 بشأن التضامن الدولي وحماية اللاجئين، والاستنتاج رقم 80 (د- 47) لعام 1996 بشأن إتباع نهج شاملة وإقليمية ضمن إطار للحماية، والاستنتاج رقم 91 (د- 52) بشأن تسجيل اللاجئين وطالبي اللجوء، والاستنتاج رقم 94 (د- 53) لعام 2002 بشأن الطابع المدني والإنساني للجوء، والاستنتاجات رقم 77 (د- 46) لعام 1995، ورقم 85 (د- 49) لعام 1998، ورقم 89 (د- 51) لعام 2000 بشأن الحماية الدولية". نقلا عن استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 2004/100 بشأن التعاون الدولي واقتسام الأعباء والمسؤوليات في حالات التدفقات الجماعية، فقرة 9 من الديباجة، موجود ضمن تقرير اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/ الدورة 55، مقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في الدورة 59، 04- أكتوبر 2004، وثائق الأمم المتحدة، (A/59/12/Add.1). متاح على الموقع:

<http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/556/06/PDF/N0455606.pdf?OpenElement>

12- استنتاج اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين رقم 2004/100 بشأن التعاون الدولي واقتسام الأعباء والمسؤوليات في حالات التدفقات الجماعية، الفقرتين 2 و9 من الديباجة، المرجع نفسه المشار إليه في الهامش 11 أعلاه.

13-Jeanne Rose C. Field, op.cit, p. 531.

14-Ibid.

15- من هذه القرارات مثلا: القرار 152 / 69 (18 ديسمبر 2014) فقرة 7، وثائق الأمم المتحدة: A/RES/69/152 ، متاح على الموقع:

<<http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/RES/69/152>>

16- قرار الجمعية العامة 1/60 المؤرخ في 16/09/2005 المتضمن نتائج مؤتمر القمة العالمي، فقرة 133، وثائق الأمم المتحدة: A/RES/60/1، متاح على الموقع: <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>

17- حوار المفوض السامي، مرجع سابق، ص 10، مشار إليه في الهامش رقم 1، أعلاه.

18- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مدخل للحماية الدولية للاجئين، جنيف، 2005، ص 33-34. متاح على الموقع:

<http://www.unhcr-arabic.org/5358c81d2.pdf>.(2015/04/02)

19- المرجع نفسه، ص 34.

20- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية لعام 2010، ورقة معلومات حول الثغرات والاستجابات الخاصة بالحماية، مرجع سابق مشار إليه في الهامش 4 أعلاه، ص 09 و 0.

21-UNHCR, Official Documents Burden-Sharing - Discussion Paper Submitted By UNHCR Fifth Annual Plenary Meeting of the APC, p. 03. Site: <http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/APC/2000-Discussion-Paper-UNHCR-submission-5th-plenary.pdf> (12/05/2015).

22- UNHCR, International Cooperation to Share Burden and Responsibilities Expert Meeting in Amman, op.cit, par 16, p.06.supra note 05.

23- نتائج مؤتمر القمة العالمي 2005، مرجع سابق، فقرة 133، مشار إليه في الهامش رقم 16 أعلاه.

24-UNHCR, Official Documents Burden-Sharing - Discussion Paper Submitted By UNHCR Fifth Annual Plenary Meeting Of The APC, op. cit , p.6,supra note 21.

25-UNHCR. International Cooperation to Share Burden and Responsibilities Expert Meeting, op.cit, par 08, p.03.supra note 05.

26- Ibid, p. 15.

27- إبان حرب كوسوفو 1999 فر أكثر من 850 ألف شخص إلى ألبانيا ومقدونيا والجبل الأسود. ونتيجة للمخاوف من الآثار الناجمة عن هذه التدفقات الكبرى قامت مقدونيا في شهر أبريل 1999 بغلق حدودها في مواجهة اللاجئين وطالبت بإنشاء خطة دولية فورية لتقاسم الأعباء، وبعد الجهود المبذولة من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ومنظمة حلف شمال الأطلسي قبلت مقدونيا إعادة فتح الحدود بشرط نقل هؤلاء اللاجئين إلى دولة ثالثة. حيث تم إجلاء حوالي 96 ألف لاجئ مؤقتاً إلى 28 دولة من بينها (ألمانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، تركيا، ألمانيا، كندا والنرويج)، فيما تم نقل 140 ألف شخص من مقدونيا إلى ألبانيا. وفي ألبانيا عملت المفوضية السامية للاجئين مع برنامج الغذاء العالمي ومنظمات دولية أخرى وحوالي 180 منظمة غير حكومية لتوفير الغذاء والماء والخدمات الصحية ومساعدة طارئة لـ 460 ألف لاجئ، كما قدمت المفوضية مساعدات مباشرة للعائلات الألبانية المستضيفة للاجئين. نقلا عن:

UNHCR. International Cooperation to Share Burden and Responsibilities Expert Meeting in Amman, op.cit, p.05. supra note 05.

28-Kathleen Newland,"Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx", Migration Policy Institute, pp.2-3.<<http://www.unhcr.org/4ef332d29.pdf>>.

29-UNHCR, International Cooperation to Share Burden and Responsibilities Expert Meeting, op.cit, p.17.

30-Kathleen Newland, op.cit, p.5.

ومن بين الأمثلة عن تقديم المساعدة التقنية في هذا الصدد يشير الكاتب إلى خطة التعاون عبر الحدود المعروفة باسم "Söderköping Process" (باللغة السويدية) التي أطلقت سنة 2001 بمبادرة من الاتحاد الأوروبي ومجلس الهجرة السويدي والمنظمة الدولية للهجرة والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتنسيق التعاون في موضوع اللجوء والهجرة وتنظيم الحدود للدول الواقعة شرق الاتحاد الأوروبي (روسيا البيضاء، إستونيا، المجر، لاتفيا، ليتوانيا، مولدوفا، بولونيا، سلوفاكيا، أوكرانيا). وتضمنت المبادرة تقديم المساعدة التقنية لتلك الدول وتنظيم منتديات الحوار ونصائح الخبراء... الخ. نقلا عن المرجع نفسه، ص 5-6.

31-UNHCR, International Cooperation to Share Burden and Responsibilities Expert Meeting, op.cit, p.5.

32-Kathleen Newland, op.cit,p.7.

33-UNHCR, International Cooperation to Share Burden and Responsibilities Expert Meeting, op.cit, p.16.

34-European Refugee Fund, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm> , (05/04/2015).

35- استنتاج اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين رقم 2004/100 بشأن التعاون الدولي واقتسام الأعباء والمسؤوليات في حالات التدفقات الجماعية، الفقرة "ل/7"، مرجع سابق مشار إليه في الهامش رقم 11 أعلاه.

36- من بين هذه التجارب مثلاً يمكن الإشارة إلى حالة اللاجئين في حرب كوسوفو 1999. ولمزيد من التفصيل حول هذه التجربة انظر:

Michael Barutetski et Astri Suhrke, "LA PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS ET LE PARTAGE DU FARDEAU : LEÇONS DE LA CRISE DU KOSOVO",Revue québécoise de droit international, Vol.14.1(2002), pp.115-133.

37-UNHCR, Official Documents Burden-Sharing - Discussion Paper Submitted by UNHCR Fifth Annual Plenary Meeting of the APC, p.6. Supra note 21.

38-TALLY KRITZMAN-AMIR AND YONATAN BERMAN, "RESPONSIBILITY SHARING AND THE RIGHTS OF REFUGEES",The Geo. Wash. Int'l L. Rev, Vol.41,N°03(2011),p.633.

39-حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية لعام 2010 حول الثغرات والاستجابات، ورقة معلومات، مرجع سابق، ص 8، مشار إليه في الهامش 4 أعلاه.

40 -TALLYKRITZMAN-AMIR AND YONATAN BERMAN, op.cit, pp.631-632.

41-Agnès Hurwitz, "Norm-Making in International Refugee Law, Proceedings of the Annual Meeting-American Society of International Law", Vol. 106 , 2012, pp. 431-432.