



EuroMed Rights  
EuroMed Droits  
الأورو-متوسطية للحقوق



## البلدان 'الأمنة': حرمان من حقّ اللجوء

الجمعية الأوروبية للدفاع عن حقوق الإنسان (AEDH)،  
الأورو-متوسطية للحقوق والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان (FIDH)

مايو (أيار) ٢٠١٦

بتاريخ ٩ سبتمبر (أيلول) ٢٠١٥ استأنفت المفوضية الأوروبية مناقشة إنشاء قائمة مشتركة للاتحاد الأوروبي "بلدان المنشأ الآمنة"<sup>1</sup>.

إن تصنيف بلد منشأ على أنه "آمن" يعني أن حقوق الإنسان فيه تُحترم بشكلٍ مرضٍ في إطار سيادة القانون، وأن من يعيش في البلاد لا يتعرّض للإضطهاد.

"يُعتبر بلد ما بلد منشأ آمن متى أمكن الإثبات بالنظر إلى القانون وكيفية تطبيقه ضمن نظام ديمقراطي وفي ظروف سياسية سائدة، أن البلد المعني لم يلجأ قط بشكلٍ عامٍ وبالتساوي إلى ممارسة الاضطهاد كما تعرّف به المادة ٩ من التوجيه ٢٠١١/٨٥ للاتحاد الأوروبي، أو التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة، ولم يوجّه أي تهديدٍ جرميٍّ عرّافٍ في حالات النزاع المسلح الدولي أو الداخلي".

(الملحق الأول، التوجيه ٢٠١٣/٣٢ للاتحاد الأوروبي حول إجراءات مشتركة لمنح الحماية الدولية وسلبها).

لاقي مفهوم "بلد المنشأ الآمن" قاعدته القانونية المشتركة في العام ٢٠٠٥، في التوجيه الأول أو "الإجراء"<sup>2</sup>، الذي تمّ الإبقاء عليه بعد مراجعة التوجيه في العام ٢٠١٣. وبموجب هذا الأخير، يمكن لطالبي اللجوء القادمين من بلدان "آمنة" أن يستفيدوا فقط من تسريع عملية مراجعة الملف الخاص بكلّ منهم (المادة ٤، ٢٣). وقد تُرجم التوجيه في التشريعات الوطنية باعتماد العديد من الدول الأعضاء قوائم بالبلدان التي تُعتبر آمنة وفقاً لمعايير خاصة بها. كما اعتمد بعض الأعضاء هذه القوائم مؤخراً كجزء من التدابير المتخذة في سياق أزمة سياسات الهجرة التي يواجهها الاتحاد الأوروبي منذ عدّة أشهر.

وورد بشكلٍ متكرّر ذكر مسألة اعتماد قائمة أوروبية مشتركة في السنوات الأخيرة، لا سيما خلال العمل على توجيه أو "إجراء" (٢٠٠٥ و ٢٠١٣)، إلا أنّ عدداً من الدول الأعضاء عارض فكرة وضع قائمة مشتركة واحدة وفضل الحفاظ على نظام القائمة الوطنية.

يُمكن هدف المفوضية الأوروبية هذه المرّة في تحقيق اعتماد قائمة "مشتركة" من سبعة بلدان على أن تلتزم جميع الدول الأعضاء بها. والغرض من ذلك هو المساهمة في تنسيق عملية تنفيذ نظام اللجوء الأوروبي وتحسين "فعاليتها" من خلال ردع التقدّم بطلبات لجوء "غير مبررة" أو "غير جدية" وتسهيل وتسريع ترحيل طالبي اللجوء الذين رفضت طلباتهم لأنّه "لا أساس واضح لها" (انظر أدناه ص ٨ وما يليها).

ويجري حالياً التفاوض على نصّ هذه القائمة الجديدة بين مجلس الاتحاد الأوروبي (الذي يجمع ممثلي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) والبرلمان الأوروبي. إذا تمّ تبنيها، سيستغرق وضعها حيز التنفيذ عشرين يوماً، بعدها تنطبق على كافّة الدول الأعضاء دون الحاجة إلى أيّ تعديل في القانون الوطني.

<sup>1</sup> إقتراح المفوضية الأوروبية لتنظيم وضع قائمة مشتركة لبلدان المنشأ الآمنة لأغراض التوجيه ٢٠١٣/٣٢ للاتحاد الأوروبي الصادر عن البرلمان والمجلس الأوروبي حول إجراءات مشتركة لمنح وسلب الحماية الدولية وتعديل التوجيه ٢٠١٣/٣٢ للاتحاد الأوروبي.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-pack-age/docs/proposal\\_for\\_regulation\\_of\\_the\\_ep\\_and\\_council\\_establishing\\_an\\_eu\\_common\\_list\\_of\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-pack-age/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_en.pdf)

<sup>2</sup> التوجيه ٢٠٠٥/٨٥ للاتحاد الأوروبي الصادر في الأول من ديسمبر ٢٠٠٥ بشأن معايير الحد الأدنى التي يجب اعتمادها في إجراءات منح ونزع صفة لاجئ في الدول الأعضاء -

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0085>

في الواقع، يعود هذا المفهوم إلى فترة سابقة: فعند اعتماد معاهدة أمستردام في العام ١٩٩٧، تمكنت إسبانيا من خلال خوسيه مانويل أرنار، من تحقيق الآتي: "كلّ طلب لجوء يقدّم من رعايا أحد الدول الأعضاء لا يمكن أن يؤخذ بعين الاعتبار أو أن يتمّ قبوله من قبل دولة عضو أخرى". وقد أدرجت هذه النقطة الاحتياطية التي تعتبر جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي "آمنة" في البروتوكول رقم ٦ من المعاهدة المعروفة بـ "بروتوكول أرنار" وكانت بلجيكا الدولة الوحيدة التي رفضت التصديق عليه.

أما البلدان السبعة التي تعتبر "آمنة" ضمن مشروع القائمة المشتركة فهي: ألبانيا، البوسنة والهرسك، مقدونيا (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة) وكوسوفو ومونتينيغرو وصربيا وتركيا. ويمكن لهذه القائمة أن تتغير تماماً كالقوائم الوطنية، وأن تتم إضافة بلدان أخرى إليها في المستقبل<sup>3</sup>.

منذ بروز مفهوم "بلد المنشأ الآمن" ومنظمتنا تعارض اعتماده في تطبيق الحق في طلب اللجوء. إذ لا يمكن ضمان الأمن لكافة رعايا بلد ما. ومثلما أكدت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) إن "تطبيق هذا المفهوم يمنع بداية أي مجموعة من الأشخاص طالبة للجوء من الحصول على صفة لاجئ، كما أنه لا يتفق مع روح إتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين إن لم يكن مع مضمونها الحرفي"<sup>4</sup>، وعلى وجه الخصوص مبدأ عدم التمييز على أساس الجنسية.

كما تشمل هذه المعارضة استخدام إجراء محدد ومسرّع - والإفترضية التي تسبق مراجعة ملف مقدم الطلب، إذ في كلتي الحالتين يُخرق مبدأ المساواة أمام القانون ما يجعل الإجراء منحازاً في المقام الأول.

إذا كان لنا أن نعترف بأن اعتماد قائمة "مشتركة" من شأنه وضع حدّ للتمييز بين طالبي اللجوء على أساس بلد وصولهم إلى الإتحاد الأوروبي، فإنه لا ينهي عدم المساواة في الحقوق بين طالبي اللجوء على أساس بلدهم الأصل. وبالتالي لا يمكن اعتماد هذه النقطة لتبرير مشروع القائمة المقترحة من قبل المفوضية الأوروبية.

## ١- مفهوم الأمن الأوروبي

تتطلب دراسة طلب اللجوء، وفقاً للقانون الأوروبي، النظر في عدة عناصر محددة في التوجيه الخاص "بالمؤهلات/الصفات" من العام ٢٠١١ (٩٥/٢٠١١/للإتحاد الأوروبي): تشمل هذه العوامل من بينها الوضع العام في بلدان المنشأ وإذا اقتضى الأمر الوضع في البلدان التي مرّ<sup>5</sup> بها طالب اللجوء.

### ← عناصر السياق

يعود مفهوم الأمن الذي يتناوله النقاش الأوروبي إلى أوائل التسعينات إذ برز كاستجابة على زيادة عدد طلبات اللجوء المسجلة في الدول الأعضاء.

وفق مفهوم الأمن تشكل قائمة البلدان المنشأ الآمنة وسيلة لتمييز الطلبات الموثوق بصحتها عن "طلبات اللجوء غير الجدية". كبدائية، إنّ أخذ الحيطة والحذر من "الطلبات غير الجدية" هو علامة سياسية فارقة لهذه المبادرة. لم تسيء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فهم هذه العلامة إذ في العام ١٩٩١ نشرت مذكرة حذرت فيها من التلاعب بمفهوم اللجوء الذي يمكن أن يتم التطرق إليه عند اعتماد مفهوم البلد الآمن<sup>6</sup>.

في العام ١٩٩٢، اعتمدت الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي "قراراً بشأن طلبات اللجوء التي لا أساس واضح لها"<sup>7</sup>، والمعروف أيضاً باسم "قرار لندن". ويشدّد هذا القرار على الخطر الذي يمثله تخطي نظام اللجوء قدرته على الاستيعاب نتيجة طلبات يقدمها أشخاص ليسوا بحاجة إلى الحماية الدولية وذلك على حساب من يتقدمون بطلب لجوء

<sup>3</sup> المفوضية الأوروبية، قائمة البلدان المنشأ الآمنة في الإتحاد الأوروبي، ٢٠١٥

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_fr.pdf)

<sup>4</sup> المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ملاحظة عامة حول مفهوم البلد وصفة لاجئ، ٦٨ / SCP-EC/لجنة الحماية الفرعية، ٢٦ يوليو ١٩٩١

<http://www.unhcr.fr/4b30a589e.html>

<sup>5</sup> المعايير المطبقة، احترام سيادة القانون والحريات الفردية، وفعالية الضمانات الإجرائية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية.

<sup>6</sup> مراجعة الحاشية رقم ٤.

<sup>7</sup> مجلس الإتحاد الأوروبي، قرار مجلس في ٣٠ نوفمبر (تشرين الثاني) ١٩٩٢ حول طلبات اللجوء التي لا أساس واضح لها.

<http://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html>

"مبرر" للمراجعة. تتطرق الأعمال التحضيرية لهذا القرار<sup>8</sup> بصراحة إلى الحاجة "لتصدّ جماعيّ لطلبات اللجوء التي لا داعي لها في الدول الأعضاء".

يقع إنشاء قائمة "بالبلدان الآمنة" على عاتق الدول الأعضاء. ويدلّ قرار لندن على أنّها تمضي قدماً في اعتماد قائمة مشتركة.

### ← الأسس التشريعية لمفهوم الأمن

إذا كانت المناقشات الأولية بين دول أعضاء الإتحاد الأوروبي تعود إلى أوائل التسعينات، فالعديد منهم قد اعتمدها سابقاً في التشريعات حول اللجوء (المرجع<sup>9</sup> ٨٨٨٦/٩٨).

تمّ إدراج هذا المفهوم في قانون الإتحاد الأوروبي في العام ٢٠٠٥ في التوجيه رقم EC/٥٨/٢٠٠٥ بشأن إجراءات خاصّة باللجوء (تُعرف "بالإجراء التوجيهي"). وهو يحدّد المعايير التي تجعل من بلدٍ معيّن آمناً (المادتان ٣٠ و ٣١ والملحق الأول من التوجيه). وأكّدت مراجعة التوجيه في العام ٢٠١٣ على استخدام هذا المفهوم عبر التخلّص من مبادئ مختلفة محدّدة في المادتين ٣٥-٣٧ (التوجيه ٣٢/٢٠١٣ للاتحاد الأوروبي).

### ← معايير وصف البلد "بالآمن"

يستند مفهوم الأمن على تقييم الوضع في البلد المعنيّ، وكيف يقوم هذا الأخير بتأمين الحماية من حيث تطبيق القانون والممارسة العملية، والاضطهاد وسوء المعاملة.

يتمّ تحديد مفهوم الإضطهاد في التوجيه المسمّى "التعريف" (٩٥/٢٠١١ / للاتحاد الأوروبي) في المادة (٩)، ويشمل أعمال أو تراكمات لتدابير خطيرة بطبيعتها أو بشكلها المتكرّر ليتمّ اعتبارها انتهاكاً جدياً لحقوق الإنسان الأساسية<sup>10</sup>:

- العنف الجسديّ أو النفسي، بما في ذلك العنف الجنسيّ؛
- الإجراءات القانونية والإدارية وتلك الخاصّة بالشرطة و/أو القضاء التمييزية بحدّ ذاتها أو التي تطبّق بشكل تمييزيّ؛
- الملاحقات أو المعاقبة غير المتناسبة أو التمييزية أو المهينة؛
- الحرمان من الإنصاف القضائي من خلال فرض العقوبة غير المتناسبة أو التمييزية؛
- الملاحقة أو فرض العقاب لرفض أداء الخدمة العسكرية في حال وقوع نزاع؛
- أعمال يتمّ التعرّض من خلالها لأشخاص بسبب جنسهم أو لأنهم أطفال.

يجب إعادة النظر في أوضاع بلد معيّن بانتظام، وإزالة البلد الذي لا يؤمّن المعايير اللازمة ليعتبر "آمناً"، من القائمة. يفرض التعريف الوارد في التوجيه "الإجراء" حدّ أقصى من التقيد باحترام الحقوق وسببه أنّ تقديرها يلعب دوراً بارزاً في تقييم طلب الحماية لشخص يخشى على حياته، وكرامته واحترام حقوقه.

يجب على الدول المرشحة للانضمام إلى الإتحاد الأوروبي أن تلتبي المعايير التي وضعها التوجيه "الإجرائي"، بالإضافة إلى "معايير كوبنهاغن"<sup>11</sup>. تبرز حالياً خمسة من البلدان السبعة المدرجة من قبل المفوضية كمرشحين للعضوية.

<sup>8</sup> مجلس الإتحاد الأوروبي - مجموعة مختصّة بموضوع الهجرة، مشروع قرار حول طلبات اللجوء التي لا أساس واضح لها، ١٩٩٢

<http://database.statewatch.org/e-library/1992-pre-021.pdf>

<sup>9</sup> مجلس الإتحاد الأوروبي، مراقبة عملية تطبيق الأدوات القانونية المعتمدة في موضوع اللجوء: تقرير ملخص لاجابات الدول الأعضاء على الإستشارة التي أطلقت في العام ١٩٩٧ حتى ١٧ يوليو (أيلول) ١٩٩٨.

<http://database.statewatch.org/e-library/199808886jhasq1wp1036.pdf>

<sup>10</sup> لتقييم ذلك، يجب على الدول الأعضاء وفقاً للإجراء التوجيهيّ الإستناد إلى: مجموعة القوانين والأنظمة الخاصّة وكيفية تنفيذها؛ الحقوق والحريات المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية)، والميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية مناهضة التعذيب، ومبدأ عدم الإعادة القسرية بالمعنى المحدّد في اتفاقية جنيف لعام ١٩٥١؛ فعالية نظام العقوبات ضدّ الانتهاكات التي تمسّ هذه الحقوق والحريات.

<sup>11</sup> المعايير المطلوبة للانضمام إلى الإتحاد الأوروبي، أو "معايير كوبنهاغن" (كما تمّ تعريفها أثناء انعقاد المجلس الأوروبي في كوبنهاغن في العام ١٩٩٣) هي شروط أساسية يجب على جميع الدول المرشحة لتبنيها للانضمام إلى الإتحاد الأوروبي.

[http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_fr.htm)

## ← بلدان المنشأ "الآمنة" مقارنة بالبلدان "الثالثة الآمنة"

من المهمّ عدم الخلط بين "بلد المنشأ الآمن" و"البلد الثالث الآمن". "فالبلد الثالث الآمن" هو بلدٌ خارج الإتحاد الأوروبي قد مرّ به طالب اللجوء ويمكن أن تتمّ إعادته إليه، حيث تعتبر الدول الأعضاء أنّه يجب تسجيل طلب اللجوء. وبالتالي، لا تتمّ مراجعة طلب اللجوء من قبل دولة عضو في الإتحاد الأوروبي بل من قبل ما يسمّى بـ "البلد الثالث الآمن". وتعتزم المفوضية الأوروبية أيضاً اعتماد قائمة مشتركة "بالبلدان الثالثة الآمنة" لتوحيد معايير هذا المفهوم على المستوى الأوروبي.

"لا يمكن اعتبار بلد ثالث على أنّه آمن (...) إلا إذا:  
أ) كان قد صدّق على اتفاقية جنيف دون أي قيود جغرافية والتزم أحكامها؛  
ب) وقر إجراءات اللجوء التي ينصّ عليها القانون؛  
ج) كان قد صدّق على الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتزم أحكامها، بما في ذلك المعايير المستخدمة لتأمين الاستئناف الفعال؛  
(...) سمح للطالب بمناقشة تطبيق المفهوم الأوروبي للبلد الثالث الآمن على أساس أن يكون هذا الأخير في حالته الخاصة غير آمن".

(المادة ٣٩ (٢) من التوجيه ٣٢/٢٠١٣/لإتحاد الأوروبي حول إجراءات مشتركة لمنح وسلب الحماية الدولية).

وفقاً للمادة ٣٨ من التوجيه الإجرائي، لا يمكن اعتبار بلد العبور آمناً إلا إن كانت السلطات "على يقين" أنّه لا داعي لمقدم طلب اللجوء أن يخشى على حياته أو حريته على أساس انتمائه (أكان العرق أو الدين أو الجنسية أو الفئة الاجتماعية أو الرأي السياسي أو الجنس أو التوجه الجنسي). كما يتعيّن على السلطات ضمان عدم إلحاق ضرر جسيم بحقوق مقدم الطلب، كخطر تعرّضه إلى التعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو الإعادة القسرية إلى بلد قد يكون فيه عرضة للإضطهاد أو لانتهاك حقوقه الإنسانية. وأخيراً، يجب أن يكون الشخص المعني قادراً على الحصول على صفة لاجئ بموجب اتفاقية جنيف الدولية. هذا يعني أنّ التشريعات الوطنية في "البلد الثالث الآمن" ينبغي أن تؤمّن للفرد إمكانية مراجعة طلب اللجوء الذي قدّمه امتثالاً لكافة الضمانات الإجرائية التي وُضعت بموجب القانون الدولي، بما في ذلك الحق في الانتصاف الفعال، والحصول على صفة لاجئ والتمتع بالحقوق المنصوص عليها في اتفاقية جنيف، و من ضمنها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

علاوة على ذلك، يجب أن يكون لمقدم الطلب صلة منطقية ببلد العبور أو المرور الذي تمّت إعادته إليه. إذ يمكن له أن يطعن أمام سلطة قانون مستقلة في صحة هذه الصلة وفي حقيقة أن البلد المعني آمن في حالته الشخصية. فيحمل الاستئناف المقدم ضدّ قرار عدم قبول طلبه اللجوء أثراً إيقافياً. وبالتالي، بانتظار قرار من السلطة المختصة، لا يمكن إعادة الشخص المعني إلى بلد العبور الذي يُعتبر آمناً.

## ← مفهوم ذات أبعاد مختلفة تستند إلى معايير غامضة

من الواضح أنّه على مستوى الدول الأعضاء، يتمّ عادةً اختيار البلدان وإدراجها في القوائم الوطنية "البلدان المنشأ الآمنة" بطريقة مبهمّة للغاية. ونادراً ما يتمّ الإعلان عن هذه الإجراءات الوطنية والمصادر المستخدمة لقيام هذا الاختيار كما أنّه قلماً يُستشار المجتمع المدني.

في العام ٢٠١٥، ووفقاً للمفوضية الأوروبية، وُضعت قائمة ببلدان المنشأ الآمنة من قبل ١٢ دولة من الدول الأعضاء وهي النمسا، بلجيكا، بلغاريا، جمهورية التشيك، الدنمارك، فرنسا، ألمانيا، إيرلندا، لوكسمبورغ، مالطا، المملكة المتحدة، وسلوفاكيا.

وكان من المفترض أن يستند اقتراح القائمة الأوروبية المشتركة مبدئياً على القوائم الوطنية الموضوعة بالأصل، وبالتالي تقنين هذه الممارسة "الشائعة". إلا أنّ تحليل القوائم الوطنية الإثنى عشر يكشف عن تفاوتات مهمّة هي كالاتي:

- يختلف عدد البلدان التي تعتبر "آمنة" بحسب القوائم الوطنية، باختيار إيرلندا لبلد واحد ومالطا ل٢٣ بلد.
- لا تتفق الدول الإثنى عشر بالإجماع على اعتبار أي بلد على أنّه "آمن".

• لم يتمّ التوافق أيضاً بالإجماع على البلدان المختارة ضمن القائمة الأوروبية المشتركة، بما أنّ البوسنة والهرسك مُدرّجة فقط في تسع من القوائم الإثنى عشر وهذا ينطبق على مقدونيا (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة) والمونتينيغرو وألبانيا وصربيا التي تظهر جميعها في ثماني قوائم بينما كوسوفو تبرز في ست قوائم وتركيا في قائمة واحدة.

وعلاوة على ذلك، تختلف ترجمة مفهوم "الأمن" من بلدٍ إلى آخر. فعلى سبيل المثال، اختلف الشرح الذي أعطاه المشرّعون الوطنيون لمفهوم الغياب المنهجيّ العام للإضطهاد أو التهديد الخطير بالإضطهاد وخاصة فيما يتعلق بمسألة الجنس. وهنا تقرض فرنسا بشكلٍ واضح مبدأ التوحيد بين الجنسين (الرجل والمرأة)، في حين أنّ المملكة المتحدة لا تتطرّق إلى هذه النقطة في تشريعاتها، ممّا يسمح لها التمييز بحسب الجنس بالنسبة إلى بعض الدول واعتبار غامبيا أو غانا مثلاً من "البلدان المنشأ غير الآمنة" للنساء.

كذلك تختلف الإجراءات الخاصة بتطوير هذه القوائم الوطنية إلى حدّ كبير بما أنّ الهيئات المسؤولة عن تصنيف البلدان على أنّها "آمنة" فضلاً عن إمكانية مناقشة أو التحكم بهذه التصنيفات تختلف من بلدٍ إلى آخر. ويُلاحظ أيضاً انضمام بلدان في بعض الأحيان إلى تلك المذكورة على القائمة لتتمّ إزالتها عنها بعد بضعة أشهر، وإعادتها إليها من جديد فيما بعد. فعلى سبيل المثال، في فرنسا وردت كوسوفو في قائمة "بلدان المنشأ الآمنة" في ديسمبر ٢٠١٣ قبل أن تتمّ إزالتها عنها في أكتوبر ٢٠١٤ نتيجة نداء وجهته الجمعيات المدافعة عن حقوق الإنسان إلى مجلس الدولة؛ ولكنّ السلطات تجاهلت هذا القرار وأعدت كوسوفو إلى القائمة في أكتوبر ٢٠١٥، الأمر الذي دفع الجمعيات المعنية إلى توجيه نداء آخر إلى مجلس الدولة. ولو كان من الممكن إعادة النظر في أوضاع البلدان المختلفة واعتبارها إيجابية، تبقى المعايير المستخدمة والمصادر التي تعتمد عليها السلطات الوطنية لاتخاذ مثل هذا القرار تفتقد إلى الوضوح والشفافية. من جهة أخرى، قد يؤدي هذا الغموض إلى خلق مشكلة تكمن في عدم اليقين القانوني لدى طالبي اللجوء إذ أنّه من المرجح أن تتغير مراجعة طلباتهم بحسب الفترة التي أودع/عولج فيها الطلب، من دون أن يدركوا سبب ذلك.

يقود الغموض والتناقضات التي تحيط بعملية تصنيف بلد ما على أنّه "آمن"، إلى إثارة التساؤلات حول الدوافع السياسية المحتملة وراء إنشاء هذه القوائم. وقد تكون هذه الدوافع براغماتية بحتة. هكذا جاء اختيار بلغاريا لأرمينيا وتركيا ليكونا من بين "البلدان الآمنة" لخدمة دافع معيّن على الأرجح، ولأسباب أخرى منها الرغبة في تأمين الحماية من خطر ازدياد هجرة مواطني البلدين المجاورين لها.

ولا شكّ أنّ المثال الأكثر وضوحاً على هذا التلاعب في مفهوم الأمن يكمن في النهج الحاليّ المتّبع من المفوضية الأوروبية التي تسعى إلى جعل تركيا "بلد منشأ وبلد ثالث آمن" على المستوى الأوروبي في حين أنّ وضع حقوق الإنسان في تركيا هو أسوأ ما عرفته البلاد منذ عدة عقود<sup>12</sup>. ويبدو أنّه في هذه الحالة بالتحديد، لا يأخذ الإتحاد الأوروبي مدى احترام تركيا "لمعايير كوبنهاغن" بعين الاعتبار، أو المعايير المحدّدة في توجيهات "الإجراء"، و"التأهيل" و"العودة". وتهدف هذه المناورة التي تشكّل جزءاً من سياسة الهجرة الأوروبية الحالية وخاصة من الإتفاق الذي تمّ التوصل إليه مع تركيا في مارس ٢٠١٦، إلى إمكانية إعادة المهاجرين وطالبي اللجوء الواصلين إلى أوروبا، إلى تركيا من جديد.

إلا أنّ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين قد حذرت في العام ١٩٩١ أنّ "هذا المفهوم يثير القلق، ذلك لأنه، في كثير من الأحيان كما أوضحت الدول المعنية، يمكن التحدّج به لتشجيع الديمقراطية في البلدان المنشأ. ولكن يرى المفوض السامي أنّه لا يجوز استعمال حق اللجوء لتعزيز "تسوية" في بعض البلدان. إذ يتمّ تسييس عملية تنطلق أساساً من اعتبارات إنسانية"<sup>13</sup>.

إنّ مجرّد النظر في الأمن العام لبلد ما لا يسمح بتقدير مناسب وكافٍ للحالات الخاصة، بما فيها الأشخاص المنتمية إلى الأقليات التي قد تواجه التمييز في بلدان معينة يعيش فيها بقية سكانها على الرغم من ذلك "بأمان". وتشكّل أقلّيات الروما، المثليين والمثليات، ثنائيي الجنس (LGBTI) وسائر المجموعات التي تتعرّض إلى العنف من الشرطة على

<sup>12</sup> بعثة التضامن مع المدافعين عن حقوق الإنسان في تركيا - الأورو-متوسطية للحقوق (EuroMed Rights)، والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان (FIDH) عام ٢٠١٦.

<sup>13</sup> راجع حاشية رقم ٤. <http://euromedrights.org/fr/publication/mission-de-solidarite-aux-defenseurs-des-droits-humains-en-turquie/>

أساس خلفية سياسية أو اجتماعية أو ثقافية أمثلة واضحة، بما في ذلك داخل الإتحاد الأوروبي، عن إستحالة اعتبار بلد ما آمناً وعدم صحة هذا المفهوم (الرجاء النظر إلى بيانات البلدان الملحقة بهذه المذكرة).

كما أثارت عدّة مؤسسات هذا الجدل رداً على اقتراح المفوضية الأوروبية. في الآونة الأخيرة، جاء ردّ وكالة الإتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (FRA)<sup>14</sup> على اقتراح المفوضية تأكيداً على الحاجة لإيلاء اهتمام خاص للأشخاص المنتمية إلى الأقليات التي تواجه خطر التمييز إن تمت إعادتها إلى بلدانها. وكانت قد دعت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية في ١٠ ديسمبر ٢٠١٥، إلى عدم اعتماد مفهوم "بلد المنشأ الآمن" في البلدان التي تبرز فيها حالات انتهاك لحرية الصحافة والتعددية السياسية أو تمّ الإبلاغ فيها عن حالات الإضطهاد على أساس الجنس أو التوجّه الجنسي أو ضد أقليات قومية أو إثنية أو ثقافية أو دينية. أما الإجراءات المسرّعة التي يخضع لها الأشخاص القادمين من البلدان التي تعتبر "آمنة" فلا تعطي الضمانات الكافية للنظر في هذه الحالات الخاصة.

## ٢- قيود أمام الحصول على حق اللجوء

### ← مخاوف مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (HCR)

يحمل مفهوم "الآمن" أعقاباً على كفيّة مراجعة طلبات اللجوء عن طريق الحدّ من الضمانات الإجرائية المكتسبة من قبل أيّ شخص بحاجة إلى حماية دولية. وبالتالي، يصبح تطبيق هذا المفهوم تمييزياً وخطيراً بالنسبة إلى طالبي اللجوء. وقد حذرت المفوضية منذ العام ١٩٩١ من هذه المخاطر:

"إنّ تطبيق مفهوم "البلد الآمن" على البلدان المنشأ يمنع تلقائياً مواطني الدول التي تعتبر آمنة من الحصول على صفة اللجوء أو على صفة لاجئ في البلدان المستضيفة، أو يؤدّي على الأقلّ إلى تضمين النظر في طلب لجوئهم إقتراض أنّهم لا يستحقون الحصول على صفة لاجئ، وهي افتراضية يجوز لهم الطعن بها"<sup>16</sup>.

ومع ذلك، اعتبر مكتب المفوضية أنّ ذلك أنه إذا تمّت المحافظة على الضمانات الإجرائية في جميع مراحل معالجة الطلب، من غير المتوقّع أن يلحق الاستخدام المنتظم لهذا المفهوم أيّ ضرر بطالبي اللجوء بل أن يسهّل معالجة سريعة لطلباتهم. ويشدّد تحليل المفوضية على وجود خطر فعليّ يمثله مفهوم "البلد الآمن" على المساواة بين طالبي اللجوء أثناء البت بطلبات اللجوء.

وتشير سنوات من التحليل العمليّ في الدول الأعضاء المختلفة إلى أن تطبيق مفهوم "الآمن" لا يصبّ في مصلحة عدد كبير من طالبي اللجوء خلال الإجراء المتّبع، بل أنّه قد يؤدّي إلى استبعادهم<sup>17</sup>.

### ← إفتراضية عدم أهلية طلب اللجوء: ثقل عبء الإثبات

وَضَع الإتحاد الأوروبي نظاماً لمعالجة مستعجلة لطلبات اللجوء من قِبل مواطني "بلدان المنشأ الآمنة" (المادة ٣١ (٨) (باء) من التوجيه "الإجراء"). وجاء التبرير على أساس السماح بمراجعة سريعة لطلب اللجوء عن طريق ما يسمى "بإجراءات اللجوء المستعجلة".

<sup>14</sup> وكالة الإتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (FRA). أربع قضايا خاصة بالحقوق الأساسية يجب أخذها بعين الاعتبار في قوائم دول الإتحاد الأوروبي للبلدان الآمنة، ٦ أبريل ٢٠١٦.

<http://fra.europa.eu/en/press-release/2016/4-fundamental-rights-issues-consider-eu-safe-countries-list>

<sup>15</sup> اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، بلاغ اللجنة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية حول اقتراح البرلمان ومجلس الإتحاد الأوروبي إنشاء قائمة مشتركة، ١٠ ديسمبر ٢٠١٥.

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.rex-opinions.37224>

<sup>16</sup> راجع حاشية رقم ٤.

<sup>17</sup> جمعية ممارسي قوانين الهجرة (ILPA)، تحليل ونقد توجيه الإتحاد الأوروبي بشأن المعايير الدنيا في الإجراءات المتّخذة في الدول الأعضاء لمنح ونزع صفة اللجوء (٣٠ أبريل ٢٠٠٤)، يوليو ٢٠٠٤، [www.ilpa.org.uk](http://www.ilpa.org.uk)، التنسيق الفرنسي لحق اللجوء "لا يوجد بلد آمن"، ١٣ أبريل (نيسان) ٢٠٠٥،

<http://cfda.rezo.net/procedures/com-13-04-05.html>

يقتصر الهدف المُعلن من قائمة "بلدان المنشأ الآمنة" على تحديد أسرع للأشخاص ذوي طلبات اللجوء التي لا أساس لها من الصحة. كما ويمكن "التأكيد" على عدم صحّة الطلب، مثلما جاء في المادة ٣٢ (٢) من التوجيه "الإجرائي"، والذي يعرض افتراضية عدم صحّة الطلب، ويحمّل طالب اللجوء عبءاً إضافياً يكمن في ضرورة إثبات حاجته إلى الحماية الدولية<sup>18</sup>. إذ أنّ المسلّم في هذه الحالة أنّ الشخص المعني لا يهرب من خطر الإضطهاد الناتج عن الحالة السائدة في بلده. ويمكن لمثل هذا الافتراض أن يدفع بالدولة التي تراجع الطلب إلى التساؤل حول موثوقية ومصداقية الأدلة التي يقدّمها طالب اللجوء الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم معالجة الطلب بشكلٍ منصف.

ومن بين الدّول الأعضاء الإثنتي عشر التي وضعت قوائم وطنية "بلدان المنشأ الآمنة"، تعتبر عشرٌ منهم (ألمانيا، النمسا، بلجيكا، الدنمارك، فرنسا، إيرلندا، مالطا، جمهورية التشيك، المملكة المتحدة وسلوفاكيا) أنّ لا أساس واضح لطلب اللجوء<sup>19</sup> المقدم من مواطني أحد هذه البلدان. وبالإضافة إلى إدراج افتراضية عدم صحّة الطلب، يحمل مفهوم "الطلب الذي لا أساس واضح له" عواقب إجرائية أخرى. فإن تمّ رفض طلب لجوء الشخص المعني بعد مراجعته وقام هذا الأخير بتقديم طلب إستئناف، لن يكون للإستئناف أثرٌ إيقافي وستتمّ إعادة طالب اللجوء إلى "بلد المنشأ الآمن" بانتظار صدور قرار الإستئناف (أنظر أدناه)، مما يجعل حقّ الإستئناف غير مجدٍ فعلياً.

وتقوم قائمة "بلد المنشأ الآمن" والإجراءات المستعجلة الناتجة عنها على عكس الافتراضية ضدّ مصلحة مقدم الطلب. فاعتبار طلبات اللجوء المرفوعة من قبل مواطني "بلدان المنشأ الآمنة" على أنّ لا أساس واضح لها يعني استبعادها بشكلٍ مسبق. وبالتالي يكون مفهوم البلد "المنشأ الآمن" تمييزياً يضع عبء الإثبات على عاتق طالب اللجوء، عن طريق جعل ممارسة حقه بالحصول على اللجوء أكثر صعوبة.

وفي هذا الصدد، توصي اللجنة الإستشارية الوطنية الفرنسية لحقوق الإنسان منذ العام ٢٠٠١ بإزالة مفهوم "البلد المنشأ الآمن الذي يقوم على عدم المساواة في معاملة طالبي اللجوء ولا يتوافق مع المادة ٣ من إتفاقية جنيف التي تنصّ على أنّ "الدول المتعاقدة تلتزم تطبيق أحكام هذه الإتفاقية دون تمييز على أساس العرق أو الدين أو بلد المنشأ"<sup>20</sup>.

### قائمة لتسهيل عمليّات الترحيل؟

من المهمّ التوقف عند التفصيل، من حيث المضمون وكيفية التطبيق، لمفهوم "بلد المنشأ الآمن" من جهة ومفهوم العودة إلى بلد المنشأ من جهة أخرى. فعلى الرغم من غياب أي إشارة واضحة في اقتراح الإتحاد الأوروبي حول التدابير الخاصة بعودة طالبي اللجوء الذين رُفِضت طلباتهم، تشير استراتيجية الإتحاد الأوروبي حول سياسة العودة، والتي نُشرت يوم تمّ اقتراح قائمة بلدان المنشأ الآمنة إلى التالي:

"تتطلب سياسة العودة الفعالة تأمين نظام لجوء عمليّ لكي ينتج عن طلبات اللجوء التي لا أساس لها ترحيل سريع للشخص المعني من الأراضي الأوروبية".

خطة عمل الإتحاد الأوروبي حول موضوع الترحيل، ٩ سبتمبر ٢٠١٥، صفحة ٢١<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> وكالة الإتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (٢٠١٦) بيان برأي وكالة الإتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية حول قائمة مشتركة للإتحاد الأوروبي ببلدان المنشأ الآمنة.

<sup>19</sup> تقارير صادرة عن قاعدة بيانات معلومات اللجوء (AIDA) - ٢٠١٥ - [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-opinion-safe-country-of-origin-01-2016\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-opinion-safe-country-of-origin-01-2016_en.pdf)

اللجوء ١١ نوفمبر ١٩٩٩ - <http://bit.ly/1YjAqTc> ؛ الموقع الإلكتروني الدنماركي لخدمات الهجرة - <https://www.nyidanmark.dk/en->

[us/coming\\_to\\_dk/asylum/asylum\\_process/more\\_about\\_applying\\_+asylum.htm](http://us/coming_to_dk/asylum/asylum_process/more_about_applying_+asylum.htm)؛ الجمهورية السلوفاكية، قانون اللجوء ٢٠ يونيو (حزيران) ٢٠٠٢ -

<http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?page=search&docid=44a2a04b4&skip=0&query=slovakia%20asylum>

<sup>20</sup> اللجنة الوطنية الإستشارية لحقوق الإنسان، وبيان رأي مرتبط بعمل الإتحاد الأوروبي على اللجوء وفي قمة لاين، ٢٣ نوفمبر ٢٠٠١ -

[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/01.11.23\\_avis\\_travaux\\_eu\\_sur\\_lasile.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/01.11.23_avis_travaux_eu_sur_lasile.pdf)

<sup>21</sup> المفوضية الأوروبية وخطة عمل الإتحاد الأوروبي بشأن إعادة المهاجرين، ٩ سبتمبر 2015، ٢٠١٥، صفحة ٥ -

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_from\\_the\\_ec\\_to\\_ep\\_and\\_council\\_-\\_eu\\_action\\_plan\\_on\\_return\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf)



## ← لا أثر إيقافي للإستئناف: تحدّي مبدأ عدم الإعادة القسرية

يشكّل الأثر الإيقافي للإستئناف (بحسب التوجيه "الإجراء"، المادة ٤٦ (٥)) ضدّ رفض طلب اللجوء ضمانات أساسية لحقّ الإستئناف ومبدأ عدم الإعادة القسرية إذ أنه، باستثناء موافقة مقدّم الطلب، لا يمكن ترحيله أو إبعاده بالقوة عن بلد ما طالما لم يتمّ النظر في طلب الإستئناف كما ينبغي. إلا أنّ التوجيه "الإجراء" يسمح بعدم تطبيق الأثر الإيقافي للإستئناف للأشخاص الذين اعتُبرت طلبات لجوئهم منذ البداية على أنها غير مبرّرة أو لا أساس واضح لها.

وقد تحدّثت لجنة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب في مايو ٢٠١٠ عن هذا الموضوع من حيث الطابع غير الإيقافي لطلب الإستئناف في الإجراءات المستعجلة ( "من حيث الأولوية") في فرنسا قائلة:

"قد يتم إعادة طالب اللجوء إلى بلد يواجه فيه خطر التعذيب، وذلك قبل أن تقوم المحكمة الوطنية لحقّ اللجوء بالاستماع إلى طلبه الحصول على الحماية (...). إنّ اللجنة غير مقتنعة بأنّ هذا الإجراء القائم على الأولوية يقدّم الضمانات الكافية للحماية من الترحيل ما قد يجعل طالب اللجوء عرضة لخطر التعذيب (المادة ٣)". وأوصت اللجنة فرنسا بأن "تؤمن الإستئناف الإيقافي للإجراءات الخاصة بطلبات اللجوء الأولوية"<sup>22</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، تتقارب عدة أحكام صادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في تساؤلاتها حول حيثيات غياب الإستئناف الإيقافي في كافّة مراحل طلب اللجوء<sup>23</sup>.

وبالنتيجة، إنّ استخدام مبدأ "الأمن" لا يقدّم ضمانات كافية لاحترام الضمانات الإجرائية الأساسية لحقّ اللجوء مثل ضرورة تأمين الإستئناف الفعّال وبالتالي الأثر الإيقافي له. كما لا يؤمن احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية غير القابل للإنتقاص.

## ← إجراءات مسرّعة أو مستعجلة؟

ليس المقصود من الإجراءات المستعجلة أن تضرّ بالمراجعة الفردية لطلب اللجوء، وفقاً لمبادئ التوجيه "الإجراء" (الحيثية رقم ٣٠). ومع ذلك، في سياق القضايا والتحديات الراهنة التي تواجه السلطات الوطنية في مراجعة طلبات اللجوء ضمن فترة زمنية تحترم التوجيهات، أثار اعتماد قائمة مشتركة للبلدان "الأمنة" مخاوف من تشريع الإجراءات المسرّعة في أراضي الإتحاد الأوروبي وعند حدوده.

إنّ احتمال أن تخفّض هذه الإجراءات "المستعجلة" من الضمانات الإجرائية يفوق الممارسات المختلفة على نطاق واسع بين البلدان على الرغم من الرغبة في التنسيق على المستوى الأوروبي. لن يقدّم إنشاء قائمة مشتركة "بالبلدان المنشأة الأمنة" حلاً لعدم تجانس إجراءات اللجوء في الإتحاد الأوروبي.

وبالرغم من محاولة تنسيق النظام الأوروبي المشترك للجوء، لا تزال مدة إجراءات تقييم طلبات اللجوء (أكانت مستعجلة أم لا) تختلف بشكل كبير بين الدول الأعضاء. فقد تتطلّب بعض الإجراءات المسرّعة بضعة أيام فقط (كما في مالطا، بلغاريا، المملكة المتحدة وإسبانيا) أو أسبوعين (فرنسا)، شهر واحد (بولندا) أو ثلاثة أشهر (اليونان والسويد) في حين أنّ الدول الأخرى كإيطاليا وهنغاريا لا تقدّم إجراءات مستعجلة أو تلتزم تطبيقها عند الحدود فقط (إسبانيا).

## ← عدم قبول الطلب: رفض إمكانية الحصول على اللجوء في الإتحاد الأوروبي

يسمح عدم قبول طلب اللجوء بعدم تفحص جديّ للوقائع الموضوعية، وكذلك بترحيل مقدّم الطلب إلى بلده الأصل أو إلى بلد ثالث يعتبر "آمناً". وهذا يعني أنه يمكن اعتبار طلبات اللجوء المقدّمة من الأشخاص القادمين من "بلد ثالث آمن" غير مقبولة، على النحو المنصوص عليه في المادة ٣٣ (٢) (ج) من التوجيه الإجراء. لا يتميّز الإستئناف الذي يلي رفض طلب اللجوء على أساس عدم القبول بالأثر الإيقافي.

<sup>22</sup> لجنة مناهضة التعذيب، ملاحظات لجنة مناهضة التعذيب الختامية -فرنسا، من ٢٦ أبريل (نيسان) إلى ١٤ مايو (أيار) ٢٠١٠ -

<http://bit.ly/1QXg3VU>

<sup>23</sup> على سبيل المثال المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية أ. م. ث. فرنسا، ستراسبورغ، ٢ فبراير (شباط) ٢٠١٢ -

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.FRA.CO.4-6.pdf>

تشكّل هذه النقطة انتهاكاً لمبادئ مراجعة طلب اللجوء، خاصةً عندما تكون قابلة للتطبيق في بلد مثل تركيا، التي لا تعترف بصفة لاجئ إلا في حال الأشخاص القادمين من دولة أوروبية<sup>24</sup>، أو التي لا تؤمّن لمن حصلوا على الحماية الدولية كافة حقوقهم بحسب إتفاقية جنيف بما في ذلك بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بل ويمكن أن تكون حياتهم عرضة للخطر (راجع إغتيالات لاجئين من سوريا في تركيا بين ٢٠١٥ و٢٠١٦)<sup>25</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، وفقاً للتوجيه "الإجراء"، يجب أن توجد علاقة بين طالب اللجوء والبلد الثالث المعنيّ إذ أنه لا يمكن إعادة طالب لجوء إلى بلد لا تربطه به أي صلة. فعلى هذه العلاقة أن تكون "مناسبة" من دون تفصيل، ما يمنح الدولة العضو قدرة تأويل بارزة ويسمح بالتالي اعتماد شرح تقييديّ.

كما يسمح مفهوم "البلد الثالث الآمن" باعتبار تقديم طلب اللجوء في بلد العبور أكثر شرعيةً من الطلب الذي تمّ تقديمه في إحدى دول الإتحاد الأوروبي.

### ٣- الهجرة على جدول أعمال الإتحاد الأوروبي

تم الكشف عن إقتراح المفوضية الأوروبية لنظام وضع قائمة "بلدان المنشأ الآمنة" في ٩ سبتمبر ٢٠١٥. أعلن عنه منذ الثالث عشر من مايو ٢٠١٥ كأحد التدابير الرئيسية المُدرّجة على جدول أعمال الإتحاد الأوروبي الخاصّ بموضوع الهجرة<sup>26</sup>، ومن المفترض أن يعطي نوعاً من التبرير للعدد المتزايد لحوادث الغرق في البحر الأبيض المتوسط وحالات الطوارئ من حيث استقبال وإدارة وصول المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين إلى أوروبا.

تُعرض القائمة باعتبارها "أداة دعم أساسية لمراجعة سريعة لطلبات اللجوء التي لا أساس لها من الصحة" (الفقرة ٣).

#### ← مشاورات لا تخلو من الثغرات

منذ شهر يوليو (تموز) ٢٠١٥، أعرب مجلس الإتحاد الأوروبي عن اهتمامه بتطوير قائمة بالبلدان الآمنة، الأمر الذي حثّ مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO) إلى ترتيب لقاء مع خبراء من الدول الأعضاء المختلفة في ٢ سبتمبر عام ٢٠١٥. ويبدو أنهم توصلوا إلى الإجماع على قائمة تضمّ مختلف الدول المرشحة للانضمام إلى الإتحاد الأوروبي في البلقان: ألبانيا، البوسنة والهرسك، كوسوفو، جمهورية يوغوسلافيا السابقة، مقدونيا (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة)، مونتينيغرو وصربيا.

وبمبادرة من المفوضية الأوروبية، أضيفت تركيا إلى القائمة، على الرغم من عدم اعتبار هذا البلد آمناً إلا من قبل بلغاريا في الوقت الراهن.

وتضمّنت استشارة الدول الأعضاء جمع المعلومات عن البلدان البارزة في القائمة، بما في ذلك تقارير دائرة الخدمة الأوروبية الخارجية في الإتحاد الأوروبي، ومكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومجلس أوروبا "وغيرها من المنظمات الدولية ذات الصلة"<sup>27</sup>.

ومن غير المبالغ اعتبار أنّ المجتمع المدني قد استبعد عن المشاورات وأنها اقتصرت فقط على الهيئات "الرسمية" الأوروبية أو الدولية.

<sup>24</sup> "تلتزم حكومة تركيا بأحكام الإعلان الذي أصدرته بموجب الجزء باء من المادة الأولى من الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، وهو ينصّ على عدم تطبيق الإتفاقية إلا في حالة الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة للأحداث التي تدور في أوروبا كما تلتزم التحفظ الذي قامت بصياغته لدى التصديق والذي بموجب لا يجوز تأويل أي حكم من أحكام الإتفاقية ليمنح اللاجئين حقوقاً إضافية تختلف عن تلك التي يتمتّع بها المواطنون الأتراك في تركيا" بروتوكول خاصّ بوضع اللاجئين أبرم في نيويورك في ٣١ يناير (كانون الثاني) ١٩٦٧.

[http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/Protocole-de-new-york-1967.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Protocole-de-new-york-1967.pdf)

<sup>25</sup> قناة الجزيرة، "مقتل صحفي سوري برصاص الدولة الإسلامية ISIS في تركيا"، ١٣ أبريل (نيسان) ٢٠١٦.

<http://www.aljazeera.com/news/2016/04/syrian-journalist-shot-isil-turkey-dies-160413074030033.html>

<sup>26</sup> المفوضية الأوروبية، تحسين إدارة الهجرة في كافة جوانبها: الهجرة على جدول أعمال الإتحاد الأوروبي، ١٣ مايو ٢٠١٥.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_fr.htm)

<sup>27</sup> أنظر إلى الحاشية رقم ١.

أدركت سيلفي غيوم، مقرّرة البرلمان الأوروبي (D&S)<sup>28</sup> غموض وسرعة المشاورات فطلبت تأجيل تقييم قائمة البلدان المقترحة في الملحق بانتظار تقييمات جديدة من مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO) للأوضاع في البلدان السبعة المذكورة. كما عرضت إجراء إستشارات أكثر انتظاماً مع مصادر من المجتمع المدني بهدف تطوير وتحديث القائمة المشتركة.

بالإضافة إلى ذلك، يتعارض النهج المتّبع مع توصيات مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO) الذي يشدّد على أهمية "السعي للحصول على أكبر عدد من المصادر الممكنة التي تعكس اختلاف وجهات النظر حول قضية أو حدث ما، إذ يساهم ذلك في ضمان تحقيق وعرض وجهة نظر متوازنة في تقرير [المعلومات عن بلد المنشأ]"<sup>29</sup>.

علاوة على ذلك، عبّرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية التابعة للإتحاد الأوروبي بعد أن استشارها كلّ من البرلمان، والمفوضية الأوروبية والمجلس الأوروبي بشأن مشروع القائمة المطروح، عن رأيها الخاصّ باقتراح قائمة "بلدان المنشأ الآمنة"، معتبرةً أنه "من الضروري إنشاء آلية تسمح لمنظمات حقوق الإنسان، مع مكاتب المدافعين عن الحقوق واللجان الاقتصادية والاجتماعية، بالمبادرة في إجراء تعديل على القائمة"<sup>30</sup>.

### ← معايير المفوضية الأوروبية لتحديد البلدان "الآمنة"

تشير مقدّمة النظام المقترح من قبل المفوضية بوضوح إلى المعايير المشتركة المنصوص عليها في التوجيه "الإجرائي" لوضع قائمة "بلدان المنشأ الآمنة" على المستوى الوطني. ويتم ذكر المعايير نفسها كمرجع يستند إليه قرار إزالة بلد ما عن القائمة (المادة 3).

ومع ذلك، تبقى هذه المعايير موضع تساؤل إذ لا تعكس حقاً الحدّ المطلوب من الإحترام للحقوق المنصوص عليها في تعريف التوجيه، كما لو أنّ مشاركة هذه الدول في عملية الإنضمام إلى الإتحاد الأوروبي كافية لجعلها بلداناً "آمنة".

### ← إنتقادات للتقدير المحدود لحالة حقوق الإنسان في البلدان المذكورة

يبدو أنّ المفوضية تستند إلى تقييم محدودٍ للغاية لانتهاكات حقوق الإنسان. فلا تأخذ بعين الإعتبار العديد من عناصر التوجيه "التأهيل"، رغم كونه ركيزة قانون اللجوء الأوروبي.

لم تغب هذه الثغرات عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، التي نكّرت بالحاجة إلى ضمان حصول طالب اللجوء على استئناف إيقافي من أجل التنفيذ الكامل للتوجيه الإجرائي. كما اعتبرت أنّ المؤشرات التي طرحتها المفوضية الأوروبية "لا تعطي تقييماً كافياً للمعايير الواردة في الملحق الأول للتوجيه الإجرائي، على سبيل المثال عن طريق إهمال الإلتزام بتطبيق القانون واحترام حقوق الإنسان، أو لعدم ذكر الإضطهاد أو الإنتهاكات الخطيرة من بين الدوافع التي تحدّد أهلية الحصول على الحماية الدولية".

كما تذكر المفوضية الأوروبية عدداً من انتهاكات حقوق الإنسان تحدث في كلّ بلد من البلدان المقترحة في القائمة، ويعرضها النص وكأنّها أحداث منعزلة تنطبق على حالات فردية محدّدة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ حالات الانتهاكات والتمييز المذكورة تندرج في إطار التمييز على أساس الإلتحاق إلى مجموعة معيّنة تشمل الصحفيين والمعارضين السياسيين والأشخاص المثليين، والأقليات العرقية والفئات المستضعفة والأشخاص

<sup>28</sup> البرلمان الأوروبي، مشروع تقرير حول مقترح نظام البرلمان والإتحاد الأوروبي ووضع قائمة مشتركة ببلدان المنشأ الآمنة لأغراض التوجيه 2013/32 الصادر عن البرلمان والإتحاد الأوروبي حول الإجراءات المشتركة لمنح وطلب الحماية الدولية، وتعديل التوجيه 2013/32 من الإتحاد الأوروبي، 13 أبريل (نيسان) 2016.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-576.958&format=PDF&language=EN&secondRef=01>

<sup>29</sup> مكتب دعم اللجوء الأوروبي (EASO) منهجية تقرير إخباري عن بلدان المنشأ، 2012.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/coireportmethodologyfinalayout\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/coireportmethodologyfinalayout_en.pdf)

<sup>30</sup> أنظر حاشية رقم 15.

الأجانب. فمجرد أن تعرض المفوضية الأوروبية مثل هذه الانتهاكات كافٍ للتشكيك في مبدأ الأمن الذي تسعى إلى تطبيقه على تلك البلدان.

تنطلق المفوضية الأوروبية من اعتبار مبدأ الانضمام إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تسمح بطلب الاستئناف في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أنه يشكل بحد ذاته ضماناً كافية لحماية الحقوق الأساسية بفضل فعالية نظام الاستئناف والتعويض في حال انتهاك أي من الحقوق.

ومن الخطأ أن نعتبر أنّ معدّل إدانة منخفض في بلد ما لدى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (CEDH) هو دليل على حصول عدد ضئيل من إنتهاكات الحقوق. كذلك إنه لأمرٌ غير دقيق بالأخصّ أنّ بعض البلدان قد تحاول الحدّ من إمكانية الاستئناف الفعالة أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؛ هذا ما عبّر عنه بعض من ضحايا الهجمات التي حصلت في منتزه غيزي في اسطنبول (تركيا) عام ٢٠١٣، فاعتبروا أنّ الاستئناف أمام المحكمة الدستورية التركية لم يكن فعالاً<sup>31</sup> بسبب ضعف سيادة القانون و نزاهة القضاء في تركيا.

كذلك يبقى هذا الدليل الإحصائيّ محدوداً عندما يتعلّق الأمر بالاستناد إلى أرقام طلبات اللجوء المقبولة لاعتبار ما إذا كان بلدٌ ما "آمناً" أم لا. ولا يمكن للتوجهات الإحصائية أن تحلّ محلّ فهم شامل لنظام اللجوء ودوافع رفض طلبات اللجوء. فهذا الأمر صحيحٌ بصفةٍ خاصة بالنسبة إلى مواطني دول البلقان التي تُعتبر طلبات لجوئهم غير مبرّرة في الغالب من دون أن يصحّ ذلك دائماً. ويظهر هذا التحيز أيضاً في تحليلات المخاطر المتعلقة بدول غرب البلقان التي أجرتها الوكالة الأوروبية فرونتكس ويبدو أنّها كشفت عن "تعهد سكان الروما إلى تقديم طلبات لجوء بشكل موسميّ كاستراتيجية يعتمدونها للبقاء على قيد الحياة"<sup>32</sup>.

وأخيراً، يمكننا طرح تساؤلاتٍ كثيرة حول مفهوم "غياب العودة القسريّة" الذي يبدو أنّه لا يترافق مع التصديق والتنفيذ الفعّال لاتفاقية جنيف. ولكن عدم فرض العودة القسريّة على شخصٍ ما لا يعني أنّ حقه في طلب اللجوء والحصول على صفة لاجئٍ والتمتع بالحقوق الناتجة عنها هو بالأمر المضمون. وبالتالي، تمّ توثيق حالات العودة القسريّة والمنع من دخول أراضي بعض البلدان المذكورة من قبل اللجنة على القائمة المشتركة<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> صحيفة حريات اليومية "Hürriyet Daily News" أقرباء ضحايا ايهجوم في منتزه غيزي يوجّهون نداءً إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ١١ أكتوبر (تشرين الأول) ٢٠١٣ -

<http://www.hurriyetdailynews.com/relatives-of-gezi-park-victims-appeal-to-echr.aspx?pageID=238&nID=56118&NewsCatID=339>

<sup>32</sup> وكالة فرونتكس: تحليل سنوي للمخاطر في غرب البلقان، ٢٠١٢ - ص. ٢٩ -

[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf)

<sup>33</sup> منظمة العفو الدولية، تركيا: إعادة جماعية غير قانونية لمجموعات من اللاجئين السوريين تفضح الثغرات الخطيرة في الإتفاق القائم بين الإتحاد الأوروبي وتركيا.

<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

منظمة هيومن رايتس ووتش، صربيا: إستغلال الشرطة للمهاجرين وطالبي اللجوء، ١٥ أبريل (نيسان) ٢٠١٥ -

<https://www.hrw.org/news/2015/04/15/serbia-police-abusing-migrants-asylum-seekers>

منظمة العفو الدولية (٢٠١٥) - حدود أوروبا، إنتهاكات ضد اللاجئين والمهاجرين في مقدونيا وصربيا وهنغاريا -

[https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/ser-mac\\_migration\\_report\\_final.compressed.pdf](https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/ser-mac_migration_report_final.compressed.pdf)

## إستنتاجات وتوصيات

لا يمكن اعتبار أي بلد "آمن" تماماً لكافة الأشخاص، نساءً ورجالاً. إنَّ استخدام مصطلح "الآمن" يعني تخفيض الضمانات الإجرائية، ما يسيء إلى جودة مراجعة طلبات اللجوء، وبالتالي إلى حقوق وسلامة طالبي اللجوء المعنيين. لذلك يتعارض هذا المفهوم مع إتفاقية جنيف وحقّ الإستئناف الفعال.

على الرغم من تحذيرات المنظمات الدولية والمؤسسات المدافعة عن حقوق الإنسان والمنظمات الأوروبية غير الحكومية من هذه المخاطر ورغم الأحكام القضائية التي لا لبس فيها على المستويين الوطني والأوروبي (أنظر أعلاه)، تستمرّ اليوم المفوضية الأوروبية والدول الأعضاء والبرلمان الأوروبي بمراجعة نظام خاصّ "ببلدان المنشأ الآمنة". وفي سبيل تحقيق ترشيد وتوافق النظام الأوروبي، يمنح الإتحاد الأوروبي شرعية مؤسساتية لإساءة استخدام طلب اللجوء من أجل السيطرة على الهجرة.

إنّ هذه المخاوف مهمّة بشكلٍ خاص في السياق الحالي لعمليات ترحيل اللاجئين من اليونان إلى تركيا عقب توقيع إتفاق بين الإتحاد الأوروبي وتركيا في ١٨ مارس (آذار) ٢٠١٦<sup>34</sup> وفي سياق إغلاق "طريق البلقان".

ويدلّ عدم تجانس القوائم والإجراءات الوطنية القائمة على أنّ تقييم كلّ دولة لمعدّل "الآمن" في بلد ما يوشك أن يعطي الأولوية للمصالح الجيوسياسية على حساب حقوق طالبي اللجوء.

في المقابل وفي السياق نفسه، يُخشى أن يعزّز مفهوم "بلد المنشأ الآمن" اعتماد الإجراءات المستعجلة التي لا تستوفي الضمانات الإجرائية وفقاً لما تقتضيه إتفاقية جنيف.

تعارض كلّ من الجمعية الأوروبية للدفاع عن حقوق الإنسان (AEDH)، الأورو-متوسطية للحقوق، والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان (FIDH) استخدام مفهوم "الآمن" لاعتماد طريقة معالجة مختلفة لطلبات اللجوء. يقود تبني هذا المفهوم الدول الأعضاء إلى خرق التزاماتها الدولية والضمانات الإجرائية وإلى استعانتها بمصادر خارجية لتأدية مسؤولياتها تجاه قضية اللجوء. تعارض منظماتنا اعتماد قوائم مشتركة "ببلدان المنشأ الآمنة" و"البلدان الثالثة الآمنة".

وكحدّ أدنى، لا بدّ لأيّ قرار يُتخذ بشأن إنشاء قائمة مشتركة "ببلدان المنشأ الآمنة":

- أن تسبقه وترافقه (تقييم) إستشارات واسعة وفعالة للمجتمع المدني،
- ألا يمسّ بالضمانات الإجرائية التي هي من حقّ كلّ شخص بحاجة إلى حماية دولية، بما في ذلك الحق في الإستئناف الفعال، وبالتالي مع أثر إيقافي.

## شكر

تتقدم منظماتنا بالشكر الجزيل الى كل من سوزان سيلبي و لويك فاسور لمساهمتهما في توثيق و صياغة هذا التقرير التحليلي.

تم انتاج هذا التقرير التحليلي المشترك من قبل:

الأورو-متوسطية للحقوق  
<http://euromedrights.org/fr/information@euromedrights.net>

الفدرالية الدولية  
لحقوق الإنسان (FIDH)  
<https://www.fidh.org/fr>

الجمعية الأوروبية للدفاع  
عن حقوق الإنسان (AEDH)  
<http://www.aedh.eu/info@aedh.eu>

34 الإتحاد الأوروبي- بيان مشترك لتركيا والإتحاد الأوروبي- ١٨ مارس ٢٠١٦- <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>