



انتهاك مبدأ الحق في التماس اللجوء وعدم الإعادة القسرية

تقديم مشترك في ضوء الاستعراض الدوري الشامل الثاني للبنان أمام مجلس حقوق الإنسان

23 شباط/مارس 2015

جمعية رواد فرونتيرز

رواد فرونتيرز هي جمعية غير حكومية، غير سياسية، لا تتوخى الربح، تعمل من أجل حقوق الإنسان، تأسست في العام 1999. تعمل رواد فرونتيرز على تأمين بيئة حمائية حاضنة للاجئين ومكتومي القيد في لبنان، بناء على المبدأ الأساسي بأن اللاجئين ومكتومي القيد لديهم الحق في العيش بكرامة، والتمتع بالحماية وحقوق الإنسان.

جمعية رواد فرونتيرز هي عضو في ICVA، إضافة إلى عدد من الائتلافات والشبكات الدولية: التحالف الدولي حول الاعتقال International Detention Coalition، شبكة الدعم القانوني للاجئين في دول الجنوب Southern Refugee Legal Aid Network، مجموعة العمل حول المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء في الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان EMHRN Working Group on Migrants, Refugees and Asylum Seekers، وMigreurop.

العنوان:

شارع بدارو، مبنى فواز، بيروت لبنان
P.O. Box 13-6299 شوران
هاتف +961 1 389556 / +961 1 385556
خليوي +961 3 457324
عنوان بريدي advocacy@frontiersruwad.org
موقع إلكتروني frontiersruwad.wordpress.com

الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان

الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان هي شبكة تضم 80 منظمة حقوق إنسان في المنطقة الأوروبية المتوسطة، تأسست في العام 1997. تعمل الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان على تشجيع وتعزيز حقوق الإنسان والإصلاحات الديمقراطية إقليمياً من خلال التشبيك والتعاون بين منظمات المجتمع المدني. ومن خلال جذورها في المجتمع المدني، تسعى الشبكة لتطوير وتعزيز الشراكات بين منظمات المجتمع المدني في المنطقة الأوروبية المتوسطة، ونشر قيم حقوق الإنسان والدعوة لها وزيادة القدرات في هذا المجال. يقع مقر الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان في الدانمارك، ولديها مكاتب في بروكسيل وباريس وتونس.

العنوان

المقر الرئيسي للشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان في كوبنهاغن

EMHRN Headquarters in Copenhagen:

Vestergade 16, 2nd floor

DK 1456 Copenhagen K

Denmark

Tel: +45 32 64 17 00

Fax: + 454 32 64 17 02

E-mail: msh@euromedrights.net

Web : www.euromedrights.org

أ. نطاق الالتزامات الدولية

1. لبنان ليس طرفاً في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 أو بروتوكول 1967، لكن لبنان ملزم بالمبدأ العرفي لعدم إعادة القسرية.
2. لبنان طرف في الصكوك الستة الأساسية لحقوق الإنسان التي تضمن الحق في طلب اللجوء.

ب. الإطار الدستوري والتشريعي

3. على الرغم من عدم ذكر الحق في طلب اللجوء وعدم وجود قسم خاص بهذا الحق في الدستور اللبناني، فإن هذا الحق يكتسب صفة القاعدة الدستورية بسبب دمج اتفاقيات حقوق الإنسان في مقدمة الدستور اللبناني¹. كما تشير مقدمة الدستور صراحة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يضمن حق كل شخص في التماس اللجوء هرباً من الاضطهاد.
4. ومع ذلك، لم يأخذ لبنان أي خطوات لجعل قوانينه الوطنية تتلاءم مع المعايير الدستورية ومع التزاماته الدولية.
5. يفترق لبنان إلى الأطر الوطنية الشاملة والقانونية المتعلقة باللاجئين. فقانون 1962 حول تنظيم الدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه (قانون الدخول والخروج) لا يحتوي سوى على 6 بنود متعلقة بطلب اللجوء، ولكنها قاصرة بالمقارنة مع المعايير الدولية. فتعريف اللاجئ يقتصر على الأسباب السياسية. وهناك غياب لهيئة رسمية خاصة لتحديد وضع اللاجئين، بل إن الهيئة المعنية بالنظر لطلبات اللجوء هي مجرد لجنة وزارية مشتركة يتم تشكيلها لكل حالة على حدة. وفي الواقع، فإن هذه الأحكام تبقى حبراً على ورق ونادراً ما تم الاستناد عليها تاريخياً.
6. أما الإطار الوحيد الذي ينظم طلبات اللجوء اليوم، أقله على الورق، فهو مذكرة تفاهم موقعة بين مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين والسلطات اللبنانية.
7. لكن مذكرة التفاهم تعاني من القصور لناحية توفير الحماية الكافية للاجئين وطالبي اللجوء. والجدير بالذكر أنها تنص على أن لبنان ليس ببلد لجوء ويقتصر تعريف "طالب اللجوء" بالأشخاص الذين ينتظرون إعادة توطينهم في بلد ثالث.
8. مذكرة التفاهم لا تغطي اللجوء الجماعي أو حالة "الوهلة الأولى".
9. وفقاً لمذكرة التفاهم، تعتبر المفوضية مسؤولة عن الفصل في طلبات اللجوء في لبنان ومنح صفة اللاجئ لفترة مؤقتة لا تزيد عن السنة.

¹ تنص الفقرة (ب) من الدستور اللبناني على أن "لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء." الدستور اللبناني، الصادر في 23 أيار/مايو 1926، وتعديلاته، متوفر على:

<https://www.lp.gov.lb/CustomPage.aspx?id=26&masterId=1>

مراجعة قرار المجلس الدستوري 2001/2 بتاريخ 10 أيار/مايو 2001، الذي اعتبر أن مقدمة الدستور لديها ذات مفاعيل الدستور ككل، متوفر على:

<http://www.conseil-constitutionnel.gov.lb/ar/arabic/arrets.htm>

10. لا تعترف المذكرة صراحة بمبدأ عدم الإعادة القسرية، ولكنها تنص على احترامها ضمناً خلال فترة سنة من تاريخ تقديم طلب اللجوء إلى المفوضية إلى تاريخ اتخاذ القرار، وفي حال القرار الإيجابي، إلى انقضاء مهلة السنة. وإذا لم يتم إعادة توطين اللاجئين في فترة السنة، فقد يصبحون عرضة للترحيل إلى بلدهم الأصلي.
11. تمنح مذكرة التفاهم اللاجئين المسجلين لدى المفوضية الحق في الحصول على تصريح تجول مؤقت (12 شهراً كحد أقصى)، الفترة التي من المفترض أن تقوم بها المفوضية بإعادة توطينهم في بلد ثالث. لكن تصاريح التجول لا يتم إصدارها بشكل منتظم أو في الوقت المحدد.
12. علاوة على ذلك، تنص مذكرة التفاهم على مسؤولية المفوضية في توفير الإغاثة والمساعدة الاقتصادية - الاجتماعية للأشخاص المعنيين.
13. كانت هناك محاولات عديدة في السنوات الأخيرة لإعادة التفاوض على المذكرة، ولكن يبدو أن الأمن العام اللبناني قد رفض بشكل قاطع إعادة النظر في أي من الشروط.
14. هذا وتحاول المفوضية منذ 2010 التفاوض لتعديل قانون الدخول والخروج لعام 1962 بحيث يستثني اللاجئين وطالبو اللجوء من جريمة الدخول غير المشروع، التي تعاقب بالسجن والترحيل. لكن المفوضية فشلت في الوصول إلى هذا الهدف.

ج. البنية التحتية للدستور وحقوق الإنسان

15. لا توجد بنية تحتية دستورية أو متعلقة بحقوق الإنسان للتعامل مع قضايا اللاجئين وطالبي اللجوء.
16. لكن مؤخراً، تم تكليف وزارة الشؤون الاجتماعية للقيام بغربة اللاجئين الآتين من سوريا وتقرير ما إذا كانوا يستوفون الشروط الإنسانية للدخول إلى لبنان. ومع ذلك، لم يتم التصريح إلى الرأي العام بهذه الإجراءات أو تفاصيلها. وهناك خشية أن تفتقر وزارة الشؤون الاجتماعية إلى التدريب المناسب والكافي حول تحديد صفة اللجوء وأن لا تنجح في مهمتها مما يؤدي إلى الإعادة القسرية لطالبي لجوء شرعيين.
17. في العام 2005، أطلقت لجنة حقوق الإنسان في مجلس النواب اللبناني مسار وضع خطة وطنية لحقوق الإنسان. وتم تقديم ورقة خلفية عن حماية اللاجئين في العام 2006. وتم اعتماد خطة العمل في العام 2012 لكن الحكومة لم تصادق عليها حتى الآن.

د. تعزيز وحماية حقوق الإنسان على أرض الواقع

18. بالمقارنة مع حجمه وعدد سكانه، أصبح نصيب لبنان - الذي يعاني من توترات داخلية وبنية تحتية هشة - من اللاجئين هو الأعلى في العام، حيث يستضيف أكثر من 1.5 مليون لاجئ سوري، و400.000 لاجئ فلسطيني مسجل، وما يقدر بـ40.000 لاجئ من العراق والسودان ودول أخرى.

19. انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية التي تؤثر على اللاجئين وطالبي اللجوء - وعلى الأخص حقهم في التماس اللجوء، والحرية، والأمان - تحدث على مستوى التشريعات والأنظمة والسياسات والممارسات.

20. وباستثناء لاجئي 1948 من الفلسطينيين المسجلين، فإن اللاجئين غير الفلسطينيين واللاجئين الفلسطينيين غير المسجلين يعانون من غياب الإطار القانوني المحلي الفعال الذي يضمن حقهم في التماس اللجوء والحماية من الإعادة القسرية والتمتع بالحقوق الأساسية المنصوص عليها في المعايير المعترف بها دولياً حول اللاجئين وحقوق الإنسان.

21. نتيجة لذلك، يتم ترحيل بعض طالبي اللجوء، مثلاً، الذين يتم توقيفهم عند نقاط الحدود، من دون إعطائهم فرصة لتقديم طلب لجوء لدى المفوضية.

22. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن للمهاجرين الموقوفين الذين يعبرون عن رغبتهم بطلب اللجوء التواصل المنتظم مع المفوضية.

23. يمنع لبنان بانتظام دخول طالبي اللجوء، فيضطر العديد منهم الدخول إلى لبنان من خلال التهريب في ظروف غير آمنة. أما أولئك الذين يدخلون قانونياً بتأشيرات سياحية (لا كطالبي لجوء) ويقومون بتقديم طلبات لجوء لدى المفوضية في وقت لاحق، فيعانون من مشاكل في تجديد تأشيراتهم ويصبحون "غير شرعيين".

24. الحق في الحصول على تصريح تجول مؤقت يقتصر على طالبي اللجوء واللاجئين تحت مذكرة التفاهم الموقعة مع المفوضية في العام 2003 (12 شهراً كحد أقصى)، حيث يفترض أن تقوم المفوضية بإعادة توطينهم في بلد ثالث خلال تلك الفترة. لكنه لا يتم إصدار تصاريح التجول المؤقت بشكل منتظم أو في الوقت المحدد دائماً.

25. اللاجئين المعترف بهم من قبل المفوضية من خارج مذكرة التفاهم، مثلاً على أساس "الوهلة الأولى" أو على أساس الحماية التكميلية والمؤقتة، لا يمنحون حق الوجود المؤقت القانوني في لبنان. وبالتالي، يتم التعامل معهم كمهاجرين غير شرعيين ولا يستفيدون من الوضع "القانوني" ولو لفترة قصيرة من الزمن.

26. يستثنى اللاجئون السوريون من هذه السياسة. فعندما بدأ الصراع في سوريا في 2011، تم السماح لمئات الآلاف من السوريين بالدخول الآمن، من دون تمييز بين طالبي اللجوء وأولئك الذين باستطاعتهم العودة إلى سوريا.

27. ومع ذلك، بدأت السياسة الإيجابية تجاه السوريين بالتغيير مع استمرار وازدياد تدفق اللاجئين السوريين. وبدأت الحكومة في أواخر 2014 بتقييد دخول السوريين ووضع الشروط وتحديد الفئات والسماح بدخولهم وفقاً للمعايير الإنسانية فقط، لكن لم يتم تحديد هذه المعايير. قد بررت الحكومة هذه الخطوة بالضغط الذي يحدثه تدفق السوريين على الاقتصاد والبنية التحتية في لبنان.

28. ومنذ استحداث هذه المعايير المقيدة لدخول المواطنين السوريين إلى لبنان في أواخر العام 2014، تم رفض العديد من السوريين على الحدود ورفض دخولهم أو عودتهم إلى لبنان، بما فيهم السوريين الراغبين بطلب اللجوء في لبنان والسوريين المسجلين مع المفوضية في لبنان.

29. يتم تقييد الحق في دخول لبنان للاجئين الفلسطينيين المسجلين في سوريا، على الرغم من المخاطر التي يواجهونها في سوريا. كما يواجهون صعوبات في تجديد إقامتهم القانونية في لبنان، مما يؤدي إلى تحويل الكثيرين منهم لمقيمين غير شرعيين.
30. يقوم لبنان بتقييد إمكانية رجوع اللاجئين الفلسطينيين من سوريا ويمنع عودة اللاجئين الذين غادروا إلى سوريا، لأي سبب كان.

هـ. الحق في الحرية

31. يتم استخدام الاحتجاز والملاحقة القضائية على أساس الدخول غير المشروع أو الإقامة غير المشروعة ضد اللاجئين وطالبي اللجوء بشكل منهجي.
32. الدخول والإقامة غير المشروعة هي جرائم تعاقب بالسجن والغرامة والترحيل.
33. بشكل عام، بعد تدفق اللاجئين السوريين، لا تقوم النيابة العامة بملاحقة المواطنين السوريين لمجرد دخولهم غير المشروع إلى لبنان أو إقامتهم غير المشروعة فيه. بالرغم من ذلك، فإن سياسة الأمر الواقع هذه لم تترجم إلى لوائح تنظيمية واضحة يمكن من خلالها حماية اللاجئين من تجريم تحركاتهم أو إقامتهم غير المنتظمة.
34. لطالما كان الاحتجاز التعسفي المطول بعد انتهاء العقوبات المفروضة قضائياً أو عند التوقيف من قبل الشرطة من بين أسوأ المشاكل التي تواجه اللاجئين وطالبي اللجوء وغيرهم من المهاجرين في لبنان.
35. يجري الاحتجاز التعسفي المطول من قبل الأمن العام، السلطة الفعلية المعنية بالهجرة التي تقرر ما إذا سيتم الإفراج عن سائر الأجانب أو ترحيلهم. يتم احتجاز المهاجرين، بمن فيهم طالبي اللجوء واللاجئين، لفترات غير محددة في نظارة الأمن العام، حتى في حال تبرئتهم من قبل القضاء، أو أمره باطلاق سراحهم فوراً أو عدم الحكم بترحيلهم. أما مدة الاحتجاز، فهي غير محددة ولا يبدو أنها تخضع للمراجعة القضائية. كما قام الأمن العام أيضاً باستخدام بيوت الأمان التي تديرها المنظمات الخيرية كأماكن احتجاز للمهاجرين المحتجزين بشكل غير قانوني.
36. تهدف ممارسة الاحتجاز التعسفي للاجئين وطالبي اللجوء إلى إرغامهم على "العودة الطوعية" إلى بلدانهم الأصلية أو الضغط على المفوضية للعمل على إعادة توطينهم في بلد ثالث.
37. اعتبر فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالاحتجاز التعسفي في عدد من الآراء أن لبنان يمارس الاحتجاز التعسفي في انتهاك للمعايير الوطنية والدولية.
38. قضت المحاكم اللبنانية في 18 قضية لاجئين على الأقل أن لبنان يرتكب الاحتجاز التعسفي. وتستمر المحاكم اليوم في اعتبار احتجاز اللاجئين من قبل جهاز الأمن العام كفعل غير قانوني وينتهك الحريات الفردية. وقد أمرت المحاكم الدولة اللبنانية بوضع حد للانتهاكات وضمان الافراج الفوري عن المعتقلين.

39. ومع ذلك، لا يتم استخدام الاحتجاز التعسفي المطول ضد اللاجئين السوريين، بشكل عام، بمن فيهم أولئك المسجلين لدى المفوضية والذين يتم إطلاق سراحهم بعد فترة قصيرة من الاحتجاز الإداري.

و. الحق في عدم الإعادة القسرية والحياة والأمان

40. اللاجئين وطالبو اللجوء، بمن فيهم أولئك الذين يملكون شهادات لاجئ أو طالب لجوء التي تصدرها المفوضية هم عرضة للترحيل، مما يعرض حياتهم للخطر.

41. تأتي هذه الترحيلات على شكل "عودة طوعية"، حيث يطلب من اللاجئين التوقيع على أوامر ترحيلهم. وبما أنهم قيد الاحتجاز ولا يتم إعطاءهم حق الاختيار، لا يمكن اعتبار توقيع اللاجئين طوعياً في هذه الحالة. وهذا يعتبر إعادة قسرية بالأمر الواقع.

42. هذا ويجوز بموجب القانون للأمن العام اللبناني إصدار أمر إداري بترحيل شخص أجنبي فقط عندما يمثل خطراً على الأمن الوطني، حيث يمكن للأمن العام اعتقال هذا الشخص، بموافقة النائب العام، حتى يتم ترحيله. إضافة إلى غياب تعريف مفهوم "الخطر على الأمن الوطني" وخضوعه لمزاجية الأمن العام.

43. في 2006، أصدرت وزارة العدل مذكرة استشارية أبلغت بها القضاء بضرورة عدم الحكم على اللاجئين المعترف بهم من قبل المفوضية بالترحيل، بناء على المادة الثالثة من اتفاقية مناهضة التعذيب. وبالرغم من تطبيق أحكام هذه المذكرة من عدد متزايد من المحاكم، يبدو أن تطبيقها يقتصر على اللاجئين الذين يوكلون محامين لتقديم هذه الحجة أمام القاضي.

44. الاستثناء الوحيد يتعلق بالسوريين. حيث يستمر إصدار أوامر الترحيل – وفي بعض الأحيان لمجرد دخولهم أو بقائهم غير الشرعي – ضد اللاجئين السوريين الذين يطلب منهم الخروج من لبنان خلال مدة قصيرة. ومع ذلك، لا يتم تنفيذ هذه الأحكام بالقوة. ويبدو أن السلطات اللبنانية تحترم وقف ترحيل السوريين، لكن اللاجئين السوريين موضوع أوامر الترحيل لا يمكنهم تجديد تصاريح إقامتهم ويفرض عليهم البقاء في لبنان بشكل غير شرعي وبشكل مخالف لأوامر الترحيل.

ز. الحق في التعويض

45. تعطي القوانين اللبنانية الحق في التعويض للذين تعرضوا للاحتجاز التعسفي وتحتوي على حقوق نافذة وعقوبات مدنية وجنائية واضحة، مثل السجن للضباط الذين يحتجزون أشخاصاً بشكل غير قانوني أو بعد انقضاء مدة العقوبة. لكن، نادراً ما يقوم المحامون بمتابعة قضايا الاحتجاز التعسفي بناء على هذه الأحكام. ومع ذلك، حتى في حال الطعن بالاحتجاز التعسفي أمام القضاء أو الإدارة، يتم إما تجاهل هذه الطعون أو هي لا تؤدي بالضرورة إلى وضع حد للاحتجاز التعسفي. عملياً، يكتسب الأمن العام سلطات تقديرية واسعة في التعامل مع المسائل المتعلقة بالأجانب ومن دون رقابة قضائية.

46. لا تقوم الحكومة اللبنانية بمحاسبة المسؤولين عن الاحتجاز التعسفي، وهي بذلك تتجاهل التزاماتها الوطنية والدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وخاصة احترام سيادة القانون والحرية والأمان الشخصي والحق في التعويض.

ح. التوصيات

47. في المدى البعيد، على لبنان الشروع في إقامة إطار قانوني شامل يتعلّق باللاجئين وطالبي اللجوء بما يتماشى مع المعايير الدولية.

48. في المدى القريب، على لبنان احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية لجميع اللاجئين وطالبي اللجوء من دون أي تمييز على أساس العرق، الدين، الجنس، الجنسية أو الانتماء السياسي. وهذا يتضمن الرفض على الحدود والترحيل القسري والتدابير التي تطلب من اللاجئين وطالبي اللجوء الخروج من لبنان.

49. على لبنان مواصلة التعاون الوثيق مع المفوضية. وينبغي على المفوضية مواصلة رصدتها للحق في التماس اللجوء إلى حين وضع جميع الضمانات الضرورية للتأكيد على الاحترام الكامل للمعايير الدولية لحماية اللاجئين.

50. على لبنان تعديل قانون 1962 الذي ينظم الدخول والإقامة والخروج فوراً، لوقف تجريم فعل الدخول أو الإقامة غير الشرعيين.

51. على لبنان اتخاذ جميع الخطوات فوراً لوضع حد لممارسات الاحتجاز التعسفي في جميع مراكز الاعتقال والمراكز البديلة مثل بيوت الأمان التي تديرها المؤسسات الخاصة.

52. على لبنان إجراء تحقيق علني في ممارسات الاحتجاز التعسفي المطوّل والإعادة القسرية، بما في ذلك تقديم المسؤولين عن هذه الممارسات إلى العدالة، وذلك لوضع حد لنمط الإفلات من العقاب عن انتهاكات حقوق الإنسان وتأمين سبل التعويض للضحايا.

53. على لبنان منح اللاجئين وطالبي اللجوء إقامات قانونية بناء على تسجيلهم لدى المفوضية.

54. على لبنان وضع السياسات التي تسمح للاجئين بالوصول إلى سبل العيش والمشاركة والمساهمة في الاقتصاد المحلي.