



مجلس النواب  
لجنة حقوق الانسان النيابية

## الخطة الوطنية لحقوق الانسان في لبنان

حقوق، وحاجات ومسؤولية:  
تحديات للمدافعة المرتكزة على الحقوق  
بالصحة والتربية لدى اللاجئين غير الفلسطينيين  
في لبنان

ورقة خلفية بتصريف المجموعة الفرعية التي تعنى بموضوع:

حقوق اللاجئين من غير الفلسطينيين

2006

نسخة منقحة تموز 2010

## إعداد: سميرة طراد

### فهرس المحتويات

33	كلمة شكر
44	تمهيد
66	مقدمة
4411	القسم الأول – التزامات لبنان الدولية
4411	أ. الوثائق الدولية التي ترعى حماية حقوق اللاجئين
4212	ب. التزامات لبنان
4313	مبدأ عدم الإعادة القسرية وصفة اللاجئ
4717	الحماية من الاحتجاز بسبب الدخول غير الشرعي ومن الاحتجاز المطول التعسفي
2020	حق العمل
2222	الحق بالصحة
2323	الحق بالتعليم
2626	القسم الثاني – خطة عمل مقترحة لبناء نظام حماية للاجئين في لبنان
2828	أ. إصلاحات قانونية وتغيير السياسات
2929	المرحلة الأولى (الخطوات الآتية على المدى القريب)
3232	المرحلة الثانية (على المدى المتوسط)
3434	المرحلة الثالثة (على المدى الطويل)
3535	أ. المؤسسات الرئيسية المعنية بتنفيذ خطة العمل
3636	ب. إجراءات تنفيذ الخطة والإشراف عليها وتقييمها
3837	ج. مصادر تمويل محتملة
3838	مراجع مختارة
4343	الملاحق

## كلمة شكر

مع إنجاز هذه النسخة المنقحة لا بد من التوجه بالشكر إضافة إلى جمعية رواد فرونترز التي سمحت وسهلت الاستعانة بمنشوراتها ووثائقها، والأستاذ مايكل كايغان الشريك في إعداد دراسة"

### **Rights, needs and responsibility: Challenges to Rights-Based Advocacy for Non-Palestinian Refugees' Health and Education in Lebanon"**

التي تم الرجوع إليها عند إعداد الطبعة الاولى لهذه الدراسة الخلفية، إلى جميع النواب في البرلمان اللبناني وممثلي الوزارات والمؤسسات الرسمية الأخرى وممثلي المجتمع المدني والهيئات الاممية المعنية الذين شاركوا في مداورات إجتماع مجموعة العمل الذي عقد بتاريخ 11 آذار 2010 لمناقشة مضمون هذه الدراسة، لتعليقاتهم واقتراحاتهم التي ساهمت في اعادة صياغة هذه النسخة المنقحة. ونشكر بالأخص رئيس اللجنة البرلمانية لحقوق الانسان الدكتور ميشال موسى لقيادته هذه اللجنة وسعيه لإنجاح مشروع الخطة الوطنية لحقوق الإنسان.

## تمهيد

تضيف هذه النسخة المنقحة بعض التعديلات الطفيفة ولكن المهمة على الطبعة الأصلية بناء على التطورات التي حصلت في إطارها منذ أن تم اعداد النسخة الاصلية عام 2006، وعلى الاقتراحات التي خرجت من مناقشة الدراسة خلال إجتماع مجموعة العمل في مجلس النواب بتاريخ 11 آذار 2010. ويهنا هنا التذكير أن النسخة الأصلية كانت دراسة أولية لوضع اللاجئين وطالبي اللجوء غير الفلسطينيين في لبنان. وقد تمت هذه الدراسة بموجب تكليف من قبل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي بتاريخ 22 أيار/ مايو 2006 كجزء من مسار وضع الخطة الوطنية اللبنانية لحقوق الإنسان. وتسلط هذه الورقة الضوء على الثغرات الأساسية في كل من القوانين والممارسة التي تؤثر على الحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية للاجئين غير الفلسطينيين في لبنان، والتي يتوجب على لبنان معالجتها إذا ما أراد التماشي مع القواعد الدولية، وعلى الواقع القانوني لهذه الفئة من اللاجئين في لبنان والتطورات التي لحقت بهذا الملف في السنوات الأخيرة.

تقدم هذه الورقة في القسم الأول نظرة عامة إلى حقوق اللاجئين في القانون الدولي والتزامات لبنان بموجب هذا القانون، إضافة إلى تحليل للوضع الحالي للاجئين غير الفلسطينيين في لبنان على ضوء القواعد الدولية. أما القسم الثاني فيقترح خطة تشمل المؤسسات الرئيسية المعنية بتنفيذ خطة العمل، كما يحاول أن يحدد بعض مصادر التمويل المحتملة، إضافة إلى إجراءات تطبيق خطة العمل والإشراف على هذا التطبيق وتقييمه.

تم اعتماد فكرة وضع خطط عمل وطنية لحقوق الإنسان في مؤتمر فيينا العالمي لحقوق الإنسان سنة 1993 وتحولت هذه الفكرة إلى توصية صدرت في إعلان وبرنامج عمل فيينا:  
"يوصي المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بأن تنظر كل دولة في استنواب صياغة خطة عمل وطنية تبين الخطوات التي ستحسن الدولة بها تعزيز وحماية حقوق الإنسان".

يهدف لبنان اليوم إلى تطبيق هذه التوصية. ويجب أن تشمل خطة العمل على كافة العناصر المتعلقة باحترام سياسة الحكومة اللبنانية للحقوق المدنية، السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وان تؤكد احترام لبنان لالتزاماته بموجب القانون الدولي. أطلقت اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان رسميا في العاشر من كانون الأول / ديسمبر 2005، وبالتعاون مع مجلس النواب والحكومة اللبنانية المسار المؤدي إلى خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان. وتحظى هذه الخطة الوطنية بدعم صندوق الأمم المتحدة للتنمية، مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وغيرها من وكالات الأمم المتحدة. وتتضمن الخطة ستة محاور هي حكم القانون وإقامة العدل، التعليم، الصحة، الإسكان، العمل والرفاه الاجتماعي، والبيئة.

نظرا لضيق الوقت المعطى لإنجاز الطبعة الأصلية من هذه الورقة وشروط العقد المحدودة، فان المعلومات الواردة فيها تشكل بشكل رئيسي تجميع لمصادر سابقة وتعتمد بشكل خاص على خبرة وإطلاع وأبحاث معدّها في مجال اللاجئين فضلا إلى الأبحاث الرائدة والمنشورات الصادرة عن جمعية رواد، فرونتيرز ([www.frontiersruwad.org](http://www.frontiersruwad.org))

وقد ساهمت الطبعة الأولى من هذه الدراسة في إغناء مناقشات مجموعة العمل في اطار لجنة حقوق الانسان النيابية، والتي خرجت بتوصيات واقتراحات تم إدماجها في هذه الطبعة الثانية لتكون جزءا من خطة حقوق الإنسان الوطنية التي تهدف إلى الوصول إلى وضع حيث تكون حقوق الإنسان محترمة ومصانة في لبنان دونما تمييز.

نستخدم تعبير لاجئ في هذه الورقة للدلالة على الأجانب المتواجدين في لبنان والذين يتمتعون بحماية من الترحيل بموجب القانون الدولي. وينطبق على غالبية هؤلاء اللاجئين تعريف اللاجئ وفق اتفاقية

1951 الخاصة بوضع اللاجئين ونظام المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.<sup>1</sup> ولذلك، فإن غالبية اللاجئين المعنيين في هذه الدراسة هم إما معترف بهم كلاجئين من قبل مفوضية شؤون اللاجئين أو اقله تقدموا بطلبات لجوء لدى هذه المفوضية للحصول على هذا الاعتراف. غير أننا نستخدم تعبير لاجئ كذلك للدلالة على الأشخاص الذين يتمتعون بالحماية من الترحيل بموجب آليات حقوق الإنسان الأخرى التي سنفصلها في القسم الأول. وتتمثل إحدى الثغرات التي يتوجب على لبنان مواجهتها في كون ولاية مفوضية شؤون اللاجئين لا تشمل جميع اللاجئين الذين يتوجب على لبنان توفير الحماية لهم.

إن الاعتراف بصفة اللجوء هو أمر أساسي للتمتع بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية المتوجبة لحاملها. غير أن العديد من الحقوق التي نعالجها في هذه الورقة يضمنها القانون الدولي بغض النظر عن صفة اللجوء أو عن الوضع القانوني للأجنبي سواء كان مقيماً شرعياً في الدولة من عدمه. وفي حين أننا نتناول اللاجئين حصراً، فإن بعض ما سيرد في هذه الورقة يعتبر قابلاً للتطبيق على باقي الأجانب من غير اللاجئين.

## مقدمة

يضم لبنان مجموعة كبيرة جداً من اللاجئين مقارنة بمساحته الجغرافية وتكوينه الديمغرافي. بحيث يقدر اللاجئون الفلسطينيون المسجلين (وليس بالضرورة المقيمين في لبنان) بحوالي 400.000 في حين يقدر غير الفلسطينيين بحوالي الـ 40.000.

هنالك وكالتان تابعتان للأمم المتحدة ذات ولاية بالنسبة للاجئين في لبنان: وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الاونروا) بالنسبة للاجئين الفلسطينيين ومفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (المفوضية) بالنسبة للاجئين غير الفلسطينيين. وقد أضحت لوكالات الأمم المتحدة دور محوري في سياسة اللجوء والحماية في المنطقة بشكل عام وفي لبنان خصوصاً.

<sup>1</sup> اللاجئ هو " كل شخص يوجد بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد". الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين 28 تموز/يوليه 1951، المادة 1 (2)، سلسلة معاهدات الأمم المتحدة رقم 150

وبالتالي تعتمد المساعدات والحماية المتوفرة للاجئين بشكل واسع على الاونروا والمفوضية أكثر منه على الحكومة. ولطالما تذرعت السلطات اللبنانية انه، ونظرا لعدة اعتبارات اجتماعية، اقتصادية، ديمغرافية، إضافة إلى وجود اللاجئين الفلسطينيين على أراضيهم - لا يستطيع لبنان ولا يتمتع بالامكانيات اللازمة لإدماج اللاجئين غير الفلسطينيين محليا.

يختلف الإطار القانوني الذي يرفع هاتين المجموعتين من اللاجئين في كل من القانون الدولي واللبناني. ففي حين يتمتع معظم اللاجئين الفلسطينيين في لبنان بوضع قانوني خاص ويدخلون ضمن ولاية وكالة الاونروا، فان الإشكالية الأساسية بالنسبة للاجئين غير الفلسطينيين تتمثل بان صفة اللجوء تحدد من قبل المفوضية، إلا أن هذه الصفة لا تستتبع أي مفعول قانوني ثابت في القانون اللبناني الذي لا يرفع وضع هذه الفئة من اللاجئين. ونتيجة ذلك يفتقر هؤلاء إلى الشخصية القانونية ويبقون في وضع غير قانوني على الأراضي اللبنانية إن لم يسوا وضعهم أسوة بغيرهم من الأجانب الآخرين دون الاخذ بعين الاعتبار خصوصيتهم مما يضعهم في وضع من التهميش يطال مختلف جوانب حياتهم.

تقوم مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين اليوم بتسجيل طلبات اللجوء وتحديد صفة اللاجئين، وعليه تعتبر الدولة اللبنانية هؤلاء اللاجئين من مسؤولية وولاية المفوضية التي يربطها بالسلطة اللبنانية اتفاق بمثابة اتفاقية دولية حيث تم في العام 2003 توقيع مذكرة التفاهم بين المفوضية والسلطات اللبنانية ممثلة بالمديرية العامة للأمن العام وقد صدرت المذكرة بموجب مرسوم حمل الرقم 11262 موقع من قبل رئيس الجمهورية بناء على المادة 52 من الدستور التي ترفع المعاهدات الدولية.<sup>2</sup> إلا أن هذه الاتفاقية تحوي الكثير من الثغرات، الأمر الذي جعلها لا تؤمن الحد الأدنى من حقوق اللاجئين واهمها الوضع القانوني في لبنان وعدم تجريم طالب اللجوء لدخوله البلاد خلسة طالبا للحماية وعدم الاعتراف بشكل قاطع بمبدأ عدم الاعادة القسرية العرفي الدولي.

وتتألف الشريحة الأكبر من اللاجئين وطالبي اللجوء غير الفلسطينيين في لبنان من العراقيين، يليهم السودانيون. وتشتمل باقي الجنسيات على الايرانيين، السوريين، الصوماليين، وجنسيات أخرى من

<sup>2</sup> مرسوم رقم 11262 ابرام مذكرة تفاهم بين المديرية العامة لامن العام والمكتب الاقليمي لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين حول التعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء لدى مكتب المفوضية في لبنان، الجريدة الرسمية العدد 52 تاريخ 2003/11/13

بلدان متفرقة افريقية واسيوية. ويأتي كل هؤلاء من دول حيث تحدث انتهاكات منهجية لحقوق الإنسان، أو حيث تشتعل الحروب الأهلية أو غيرها من النزاعات المعممة. وغالبا ما يمر هؤلاء بدول أخرى قبل سعيهم للجوء في لبنان، خاصة سوريا. غير أن سوريا بدورها تفتقر إلى سياسات اللجوء ولا توفر حماية مستقرة وفعالة من الاضطهاد.

كما اشرنا اعلاه، تقوم المفوضية بتسجيل وتحديد صفة اللاجئ بشكل فردي، وتعمل على تأمين بلد ثالث لإعادة توطينه، كما تحاول ان تؤمن الحماية الاجتماعية وخاصة للحالات الصعبة. ولكن في حالات النزوح الجماعي بسبب نزاع مسلح أو عنف معمم وعدم تمكن السلطات المركزية في البلد المعني من توفير الحماية، تقوم المفوضية بالاعتراف بصفة اللجوء على أساس ما يعرف بـ "اللوهلة الأولى" *prima facie* أي الاعتراف بصفة اللجوء فور التوجه الى المفوضية ودون الدخول في الاسباب الشخصية لكل طالب لجوء. وهذه السياسة طبقت على اللاجئين العراقيين (ما عدا بعض الحالات الاستثنائية حيث تتم إجراءات تحديد صفة اللاجئ) منذ عام 2007 وفقا لتوجيهات المفوضية وتعليماتها للدول بعدم إعادة اللاجئين الى العراق طالما لم يستتب الامن هناك. وكانت المفوضية منذ عام 2003 تقوم بإتباع سياسة "الحماية المؤقتة" لجميع العراقيين بدلا من البت في كل حالة على إنفراد بحسب استحقاقها أو حيثياتها. وإتباع كل من سياسة "الحماية المؤقتة" والاعتراف على اساس "اللوهلة الأولى" يجب أن يقترن بقبول الدولة المضيفة، وحيث ان الحكومة اللبنانية حتى تاريخ كتابة هذه الأسطر لم تكن قد قبلت بهذا الأمر بعد فان هذه السياسة تعد غير قائمة قانونا، غير ان الجهات المعنية تغض النظر في بعض الحالات.

قبل البدء باعتماد هذه السياسة، كان أغلب اللاجئين العراقيين في لبنان معترفا بهم بشكل فردي كلاجئين تحت ولاية المفوضية. وحيثما يكون ذلك ممكنا كانت المفوضية تحاول تيسير إعادة هؤلاء طوعا إلى وطنهم أو تقوم بإحالة ملفاتهم للبت بإعادة توطينهم، وفقا لكل حالة على إنفراد وعموما بالاستناد إلى مدى إمكانية تعرضهم للخطر أو حاجتهم للحماية. وبما أن الأوضاع في العراق ما زالت غير ملائمة للعودة بأمان وكرامة بالنسبة لمعظم اللاجئين، فقد قصرت المفوضية تدخلها على "تسهيل" عودة العراقيين بدلا من "تسييرها". ورغم أن بعض اللاجئين العراقيين (المعترف بهم) اختار العودة، ما زال أغلبهم يفضل إعادة التوطين على العودة طوعا لأرض الوطن.

أما أغلب اللاجئين السودانيين في لبنان فهم من دارفور وينتمون الى جماعات أثنية أقلية افريقية، وقد هرب معظم هؤلاء خوفاً من الإضطهاد الأثني والنزاع المسلح في منطقتهم. وفي ظل الوضع السياسي والأمني في السودان المحفوف بالمخاطر، إضافة إلى صعوبة أوضاعهم المعيشية في لبنان، تبقى إعادة التوطين أكثر الحلول استقراراً بالنسبة للسودانيين. وهنا تتبع المفوضية سياسة "الحماية المكتملة" بالنسبة للاجئين من دارفور على اساس النزاع المسلح القائم في دارفور وعدم وجود امان وحماية لهذه المجموعات.<sup>3</sup>

ليس هناك أعداد دقيقة للاجئين غير الفلسطينيين في لبنان. تنشر مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين كل عام إحصائيات حول عدد اللاجئين وطالبي اللجوء في لبنان، وذلك في شهر حزيران/يونيو من كل عام. وحسب إحصاءاتها لعام 2009، تضمنت سجلات المفوضية حوالي 10000 لاجئاً غير فلسطيني معظمهم لاجئين عراقيين.<sup>4</sup> إلا أن بيانات المفوضية مقصورة على المسجلين لديها وتستثني طالبي اللجوء الذين لم يبيت في طلبهم بعد أو تلقوا رفضاً نهائياً من قبلها ولكنهم ما يزالون في لبنان.

يعتبر وضع اللاجئين غير الفلسطينيين صعباً جداً في لبنان. فلبنان ليس طرفاً في اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين. وعلى الرغم من أن لبنان كرس في دستوره مبادئ الأمم المتحدة واتفاقيات حقوق الإنسان التي تتضمن حق التماس اللجوء، إلا أنه يمكن القول أن هذا ما يزال حبراً على ورق. وليس لدى لبنان أي إطار قانوني شامل يرفع اللاجئين وطالبي اللجوء. حيث يتضمن قانون 1962 عدداً من المواد المتعلقة باللجوء السياسي حصرياً، وهي نصوص ضيقة لا تتضمن تعريفاً واضحاً للاجئ أو لاسباب اللجوء وتنص على آلية لم يتم تفعيلها من قبل أي من الطرفين – طالب اللجوء والدولة اللبنانية،<sup>5</sup> وقد أولت الدولة هذه المسؤولية كاملة للمفوضية إنما من دون قبول كل مفاعيلها.

ونظراً إلى أن السياسة الرسمية اليوم هو القول ان "لبنان ليس بلد لجوء دائم"، فإن إعادة التوطين في بلد ثالث تبقى الحل الدائم الوحيد للاجئين غير الفلسطينيين في لبنان، إضافة إلى عودتهم الطوعية إلى

<sup>3</sup> مفوضية شؤون اللاجئين، ورقة حول طالبي اللجوء من دارفور، شباط 2006، متوفر على

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld>

<sup>4</sup> مفوضية شؤون اللاجئين، صفحة لبنان، متوفر على <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486676>

<sup>5</sup> قانون الدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه تاريخ 1962/7/10 المواد 26 الى 31

بلدانهم بطبيعة الحال عندما تسمح الظروف بذلك في كرامة وأمان. وتشكل الولايات المتحدة، استراليا، كندا وبعض الدول الاسكنديناافية الدول الغربية الرئيسية التي تشغل برامج إعادة توطين للاجئين من لبنان.

تقوم المفوضية بإحالة العديد من اللاجئين إن لم يكن أغليبيتهم لإعادة التوطين في دول ثالثة كالمذكورة أعلاه. الا ان القرار النهائي يبقى متعلقا بالدول وبالتالي يتطلب مفاوضات مع هذه الدول لزيادة عدد المقبولين وتسريع اجراءات عملية اعادة التوطين، حيث في بعض الاحيان تتعدى المدة عدة اشهر ان لم يكن سنة واكثر. ومنذ عام 2007 تضاعفت اعداد الذين تم اعادة توطينهم من لبنان حيث تم اعادة توطين حوالي 2000 لاجيء عام 2008 و اكثر من 2500 لاجيء عام 2009.<sup>6</sup>

وتبقى الاشكالية الاساسية في مسألة حماية اللاجئين غير الفلسطينيين ان القوانين والحكومة اللبنانية تعامل هذه الفئة المستضعفة من اللاجئين شأنهم شأن أي أجنبي آخر دون اخذ خصوصيتهم بعين الاعتبار، بحيث تطبق عليهم أحكام قانون 1962 المتعلق بالدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه. وبما أن غالبية اللاجئين يهربون من الاضطهاد أو العنف المعمم في بلدانهم، فإنهم غالبا ما يدخلون إلى أراضي الدولة المضيفة بشكل غير قانوني. ونتيجة دخولهم غير الشرعي او دخولهم بطريقة شرعية ولكن دون منحهم أي وضع قانوني بعد انتهاء مدة تأشيرة الدخول ومعاملتهم كأجانب، لا يتمتع اللاجئين وطالبو اللجوء بأي وضع قانوني في لبنان وبالتالي لا يحظون بأية حماية اجتماعية أو اقتصادية، الأمر الذي يجعلهم عرضة للتمييز والاستغلال في العمل، ومحرومين من العناية الصحية الأساسية والتعليم. وعرضة فضلا عن ذلك للتوقيف بسبب عدم حيازة وثائق إقامة في لبنان، ويلي هذا التوقيف ممارسات اعتبرها القضاء اللبناني صراحة انتهاكا من قبل الدولة لكل من القانون الدولي واللبناني، في محاولة للحد من وجودهم او لثني طالبي اللجوء والحماية الآخرين عن المجيء الى لبنان وذلك عبر اللجوء الى سياسة الحجز المطول دون مسوغ قانوني والترحيل القسري للاجئين معترف بهم من قبل مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، الامر الذي يخالف القوانين اللبنانية المرعية الاجراء في ما يتعلق بمسألة الاحتجاز والتوقيف ومعايير حقوق الإنسان الدولية.

<sup>6</sup> مفوضية شؤون اللاجئين، مكتب لبنان، تقرير UNHCR in Brief 2009، يطلب من مكتب المفوضية في بيروت

وتعمل المفوضية على الترويج لحماية اللاجئين. ومنذ عام 2005 قامت المفوضية بحوار بناءً مع كل الجهات الرسمية المعنية وذلك بهدف الحصول على الحد الأدنى من الحماية للاجئين المعترف بهم على الأقل. ذلك أن حماية وتعزيز حقوق الإنسان هي من مسؤولية كل دولة وضمن كرامة وحقوق الأفراد هو من مهام الحكومة. وللأسف، ما يزال سجل حقوق الإنسان في لبنان متضمناً انتهاكات عديدة ونقصاً في القوانين والآليات المناسبة لحماية معايير وممارسات حقوق الإنسان الأساسية والدفاع عنها.

لذلك، على لبنان إن يجابه التحديات التي تطرحها حقوق اللاجئين عن طريق حماية وتعزيز حقوق الإنسان ومعالجة الثغرات والنواقص. ويجب أن تأتي الإصلاحات في رأس أولويات الحكومة للتثبت من حماية واحترام حقوق الإنسان الأساسية لأي مواطن وفرد على إقليمها.

## القسم الأول – التزامات لبنان الدولية

### أ. الوثائق الدولية التي ترعى حماية حقوق اللاجئين

يمثل كل من اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 الوثائق الرئيسية التي ترعى شؤون اللاجئين وطالبي اللجوء. وفق هذه الوثائق، اللاجئ هو "كل من وجد... وبسبب خوف له ما يبرره من التعرّض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسيّة خارج البلاد التي يحمل جنسيتها ولا يستطيع أو لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب هذا الخوف، أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد إقامته السابقة ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد". وإضافة إلى تعريف من يعتبر لاجئاً، تضع هذه الوثائق الحقوق الأساسية التي يجب أن يتمتع بها اللاجئون ومنها على سبيل المثال الحق بالعمل، التعليم، الصحة والرفاه.

غير أن الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين ليست الوثيقة الدولية الوحيدة التي تتعاطى مع اللاجئين وطالبي اللجوء، مما يشكل مسألة هامة بالنسبة لحماية اللاجئين في لبنان.

يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حجر الزاوية في نظام حقوق الإنسان الدولي، وقد تم إدخال المبادئ الواردة فيه لاحقاً في عهدين دوليين، هما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اللذين تم اعتمادهما من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1966. وتشكل هذه الوثائق الثلاث مجتمعة ما يعرف بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان، وتنص على الحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها كل إنسان. كما اعتمدت الأمم المتحدة عدداً من الاتفاقيات التي ترعى جوانب محددة من حقوق الإنسان، منها على سبيل المثال:

- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة
- اتفاقية حقوق الطفل
- اتفاقية حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم

إن الدول التي تصادق على هذه الاتفاقيات توضع طوعاً على نفسها التزاماً بالأحكام الواردة فيها. كما اعتمدت الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عدداً من القرارات والإعلانات كان لها دور محوريٌّ في تطوير معايير حقوق الإنسان وفي التوعية عليها.

## ب. التزامات لبنان

لبنان طرف<sup>7</sup> في ستّ من وثائق حقوق الإنسان الأساسية السبع: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،<sup>8</sup> العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية

<sup>7</sup> تولى المعاهدات الدولية المصادقة من قبل الحكومة اللبنانية جزءاً من القانون اللبناني المحلي بمجرد ايداع وثائق الانضمام او التصديق، وتصبح نافذة فور نشرها في الجريدة الرسمية بقانون صادر عن مجلس النواب. وفي حال التنازع بين القانون المحلي والقانون الدولي، على القضاة ان يعطوا الاولوية في التطبيق للقانون الدولي. راجع المادة 52 من الدستور اللبناني حول عق المعاهدات حيث جاء "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وبرايمها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة الا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. اما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب". راجع ايضا

والثقافية، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة، اتفاقية حقوق الطفل وبروتوكولها؛ كما وقع على البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة وعلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية. إلا انه لم يصبح طرفاً في عدد من البروتوكولات الاختيارية الأخرى ولا في نظام روما للمحكمة الجزائية الدولية، ولم يصادق على اتفاقية حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم. ولم يوافق لبنان على مبدأ الشكاوى الفردية بموجب المادة 22 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة، المادة 14 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بشأن تقديم شكاوى من قبل الأفراد و البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

### مبدأ عدم الإعادة القسرية وصفة اللاجئ

إن لبنان ملزم بموجب القانون الدولي بالمبدأ العرفي الدولي المعروف بـ "عدم الإعادة القسرية"، الذي يشكل الأساس الذي تركز عليه كافة الحقوق الممنوحة للاجئين. فوفق المادة 33 من اتفاقية 1951 "لا يجوز لأيّ دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو ترده بأيّ صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية". وبينما ترد القاعدة الأساسية في اتفاقية غير مصادق عليها من قبل لبنان، فإن اللجنة التنفيذية

---

Georges J. Assaf, "The Application of International Human Rights Instruments by the Judiciary in Lebanon, in Eugene Cotran and Adel Omar Sherif (eds.), the Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights, CIMEL Book Series No. 5, Kluwer Law International, 1997 at 86 Redress, "Reparation for Torture: A Survey of Law & Practice in 30 Selected countries ».

<sup>8</sup> المرسوم رقم 3855 تاريخ 1972/9/1 الانضمام الى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ القانون رقم 185 تاريخ 2000/5/24، الانضمام الى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة او العقوبة القاسية او اللاإنسانية او المهينة؛ القانون رقم 44 تاريخ 1971/6/24 الانضمام الى الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري؛ القانون رقم 20 تاريخ 1990/10/30 الانضمام الى اتفاقية هيئة الامم المتحدة لحقوق الطفل؛ القانون رقم 572 تاريخ 1996/7/24 الانضمام الى اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة؛

للمفوضية شددت على أن عدم الإعادة القسرية هو مبدأ " يحظى بالقبول العام من الدول"<sup>9</sup> و"يكتسب بصفة مطردة طابع القاعدة الأمرة في القانون الدولي"<sup>10</sup>، كما يرد مبدأ عدم الإعادة القسرية في اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة المصادق عليها من قبل لبنان، حيث تنص مادتها الثالثة على "لا يجوز لأيّ دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده ("أن ترده") أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب". وقد أكدت المحاكم اللبنانية انه لا يجوز تنفيذ قرار إخراج أجنبي من لبنان إذا كان من شأن ذلك أن يعرضه لخطر التعذيب وفق ما تنص المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب.<sup>11</sup>

يتطلب تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية من الدول أن تفرق بين اللاجئين والمهاجرين الآخرين، عادة عن طريق الاعتراف بصفة اللجوء عبر إجراءات تحديد صفة اللجوء. وقد شددت اللجنة التنفيذية للمفوضية على "الفرق بين اللاجئين والأشخاص الذين يلتمسون الهجرة لأسباب اقتصادية وما يتصل بها. وضرورة التزام أيّ سياسة للاجئين بمراعاة الفوارق الجوهرية بين هاتين الفئتين من الناس"<sup>12</sup>.

تعترف القوانين اللبنانية للأجنبي ال "مهدة حياته أو حريته لأسباب سياسية"، بحق التماس اللجوء في لبنان.<sup>13</sup> ولا يوجد في القانون الوضعي اللبناني سوى عدد محدود من الأحكام المتعلقة بقضايا اللجوء. وقد أقر قانون عام 1962 الخاص بتنظيم دخول الأجانب إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه (قانون الأجانب) إنشاء لجنة خاصة مؤلفة من المدراء العاميين لوزارات الداخلية والخارجية والعدل ومدير الأمن العام. هذه اللجنة

<sup>9</sup> اللجنة التنفيذية لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، القرار 6 (د 28) - 1977 - بشأن عدم الطرد

<sup>10</sup> اللجنة التنفيذية لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، القرار رقم 25 (32) عام

<sup>11</sup> جمعية رواد، فرونتيرز: القانونية مقابل الشرعية: احتجاز اللاجئين وطالبي اللجوء في لبنان، ايار/ مايو 2006، وأبواب مغلقة، دراسة حالة، اللاجئون العراقيون والحجز التعسفي، كانون الأول 2008. أنظر أيضا قرار قاضي الامور المستعجلة في بيروت الرئيس الحسن تاريخ 2010/5/13 في قضية اللاجئ العراقي جواد كاظم الجبوري، وقاضي الامور المستعجلة في بيروت الرئيس زوين في قضية اللاجئ العراقي

سعد اسماعيل تاريخ 2010/5/15 وفي قضية اللاجئ العراقي علاء الصياد تاريخ 2010/5/15

<sup>12</sup> اللجنة التنفيذية لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، القرار رقم 62 (41) - مذكرة بشأن الحماية الدولية- 1990

<sup>13</sup> قانون تنظيم الخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه، الجريدة الرسمية، العدد 28/ 1962، دخل حيز النفاذ في 10 تموز/ يوليو

المادة 26.

مخولة بالبت في طلبات اللجوء ومنح صفة اللاجئ. إلا أن القانون يفتقر إلى أي تعريف للاجئ، والأكثر التباساً إن هذه الأحكام غير معروفة عموماً لدى القيمين على العمل في الإدارة العامة والقانون وليس ثمة معلومات متوفرة حول عدد المرات التي جرى الاحتكام بها إلى هذا القانون في الماضي إن وجد مثل هذا الاحتكام.

وفي شهر أيلول/سبتمبر 2003 تم التوقيع على مذكرة تفاهم بين المفوضية العليا لشؤون اللاجئين والسلطات اللبنانية ممثلة بالمديرية العامة للأمن العام اللبناني حيث اعترفت السلطات اللبنانية رسمياً ولأول مرة بأن للاجئ ولطالب اللجوء حقاً مؤقتاً بالبقاء في لبنان. ووفقاً لهذه المذكرة تستمر المفوضية في البت بطلبات اللاجئين ولكن عليها أن تشارك الأمن العام بطلبات اللجوء لتمكين الحكومة من إضفاء صفة الشرعية على أوضاع طالبي اللجوء في لبنان. وجاء في المذكرة أنه يتعين على اللاجئ تقديم طلب للمفوضية في مهلة أقصاها شهران من تاريخ دخوله البلاد، ويصدر مكتب الأمن العام لهذا اللاجئ تصريح تجول مؤقتاً على شاكلة بطاقة هوية صالحة لثلاثة أشهر وقابلة للتجديد مرة واحدة في حال كان طلب اللجوء قيد الدرس. في غضون ذلك يتعين على المفوضية متابعة دراستها لملف اللاجئ (التي تضم أحياناً طلبات استئناف)، وعند اعترافها لطالب اللجوء بصفة اللاجئ يجري تمديد مدة تصريح التجول المؤقت من ستة إلى تسعة أشهر إضافية للسماح للمفوضية بإيجاد حل دائم للاجئ (الذي يكون عموماً إعادة توطينه في بلد ثالث). وبناء على طلب من المفوضية يمكن في بعض الحالات تمديد المهلة لحين إيجاد حل دائم. وهنا من المهم الإشارة إلى أن أحكام مذكرة التفاهم هذه لا تنطبق على من تقدم بطلب لجوء أو اكتسب صفة اللاجئ قبل تاريخ توقيع المذكرة في أيلول/سبتمبر 2003.

على الرغم من بعض التحسينات في حماية اللاجئين التي أتت بها المذكرة، لا تضم هذه المذكرة أحكاماً قابلة للتطبيق في حالات الهجرة الجماعية واللجوء على أساس *prima facie*، كما أنها لا تضم أحكاماً متعلقة بعدم الإعادة القسرية إلى الوطن، بل ليس هناك وجود لأي ذكر صريح لهذا المبدأ في نصها. فهذه المذكرة تؤمن للاجئ حق البقاء في لبنان لمدة اثني عشر شهراً فقط ولا تحميه من الترحيل أو التوقيف فيما بعد ذلك. ووفقاً

لشروط مذكرة التفاهم عندما تنتهي مهلة الإثني عشر شهرا "سيكون من حق الأمن العام اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة"، أي سيكون من حقه مثلا مقاضاة الأجنبي بتهمة الدخول خلسة إلى البلاد والإقامة فيها بصورة غير شرعية.<sup>14</sup> ولا تشمل هذه المذكرة الأشخاص الذين كانوا في لبنان قبل تاريخ توقيعها في أيلول/ سبتمبر 2003. وهكذا ترك هؤلاء في فراغ قانوني وما يزالون عرضة للتوقيف والاحتجاز التعسفي. ويستمر توقيف أولئك المشمولين بالمذكرة أيضا بسبب عدم حيازة تصاريح التجول بسبب التأخر في إصدارها من قبل مكتب الأمن العام. كما أن مذكرة التفاهم تفتقر إلى آلية خاصة تنظم وضع الأشخاص الذين يجري توقيفهم قبل أن يتقدموا بطلبات لجوئهم إلى المفوضية. والأهم من ذلك، انه على الرغم من ان هذه المذكرة هي اتفاقية دولية صدرت بمرسوم عن رئيس الجمهورية ونشرت في الجريدة الرسمية، الا انها لا تزال غير على كافة عناصر القوى الامنية وغير معروفة من قبل القانونيين في لبنان. لكن لا بد من التشديد أن هذه المذكرة هي نص ملزم وكاتفاقية دولية فهي تتمتع بقوة القانون، ويتوجب على الضابطة العدلية والقضاة بالتالي أن يحتكموا اليها.

ولا بد من الاشارة الى أن تحديد صفة اللاجئ عملية محفوفة بالمخاطر وتنسم بالعمل المكثف وتتطلب تدريباً متخصصاً رفيع المستوى على القدرة على إجراء مقابلات مع ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، كما تتطلب إجراء بحوث حول الثقافات الأجنبية وقضايا حقوق الإنسان إضافة إلى القدرة على التحليل القانوني. وإذا جرت هذه العملية بشكل صحيح فإنها تستغرق عادة الكثير من الوقت يفوق المدة الزمنية المحدودة التي اولتها المذكرة للمفوضية، كما انها تتطلب الكثير من الموارد. لذلك فإن وجود ضمانات ومعايير أساسية للإنصاف يعد أمراً حيوياً، فبدون هذه الضمانات تصبح إجراءات تحديد صفة اللاجئ موضعاً للشك.

كما شملت التحسينات السياسية التي لحقت بهذا الملف في الفترة الأخيرة تشكيل لجنة وزارية بتاريخ 2010/4/14 تتألف من كل من وزراء الداخلية، الخارجية، العدل، العمل والشؤون الاجتماعية وذلك من اجل دراسة موضوع ترحيل الأجانب الموقوفين بجرائم

<sup>14</sup> جمعية رواد، فرونتيرز، التقرير السنوي 2005، المذكرة البند 9

مختلفة بعد انقضاء مدة محكوميتهم ورفع الاقتراحات لسبل حل هذه المشكلة تشريعياً وتنظيمياً وإجرائياً إلى مجلس الوزراء.<sup>15</sup> ويبدو أن هذه اللجنة قد وسعت نطاق عملها ليشمل دراسة وضع حلول لمسألة الأجانب واللاجئين المقيمين غير الشرعيين.<sup>16</sup> إلا أنه يبدو أيضاً أن هذه اللجنة لم تعقد لتاريخ كتابة هذه الأسطر إلا اجتماعاً عاماً واحداً، بعد أن عقد وزراؤها وأمين سرها بعض الاجتماعات التشاورية مع عدد من منظمات المجتمع المدني وهيئات الأمم المتحدة ذات العلاقة، غير أنه لم يصدر عنها أية توصيات رسمية إلى حينه.

### الحماية من الاحتجاز بسبب الدخول غير الشرعي ومن الاحتجاز المطول التعسفي

شكل الاحتجاز بدون المثل أمام قاض كما الاحتجاز المطول بعد انقضاء مدة المحكومية، ولا يزال ، أحد أهم مشكلات الحماية التي تعترض اللاجئين وطالبي اللجوء في لبنان. ويشكل الأجانب، بمن فيهم اللاجئون المعترف بهم و طالبو اللجوء نسبة مرتفعة جداً من نزلاء السجون اللبنانية ونظارة الامن العام، بعضهم دون أي مسوغ قانوني.

يولي الدستور اللبناني ضماناً صريحة للحرية الشخصية واضعاً إياها في حمى القانون، كما يحمي صراحة من الاحتجاز التعسفي.<sup>17</sup> وتنص المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه " لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه. ولا يجوز توقيف أحد أو احتجازه تعسفاً. ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه."

وتخضع معاملة الأجانب في لبنان لقانون عام 1962 الخاص بتنظيم دخول الأجانب إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه.<sup>18</sup> ووفقاً لهذا القانون،<sup>19</sup> يجوز توقيف واحتجاز الأجانب إذا ما دخلوا

<sup>15</sup> انظر مقررات مجلس الوزراء، جلسة 2010/4/14 متوفر على موقع مجلس الوزراء [www.pcm.gov.lb](http://www.pcm.gov.lb)

<sup>16</sup> انظر جريدة السفير، تاريخ 2010/6/24 "سليمان: الحكومة ستقر التعيينات الادارية قريباً"

<sup>17</sup> تنص المادة 8 من الدستور " وينص الدستور اللبناني صراحة على أن: " الحرية الشخصية مصنونة وفي حمى القانون ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف إلا وفقاً لأحكام القانون ولا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون". غير أن ورود هذه المادة في الفصل المعنون "في حقوق وواجبات المواطنين" من شأنه أن يؤدي إلى الحد من انطباقها عند التحدث عن احتجاز الأجانب الذين ليسوا بحكم الطبيعة من مواطني الدولة المضيفة.

<sup>18</sup> قانون تنظيم الدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه، الجريدة الرسمية، العدد 28/1962، دخل حيز النفاذ في 10 تموز/ يوليو 1962، تعرف المادة الأولى الاجنبي على أنه كل شخص طبيعي من غير التابعة اللبنانية

البلاد بصورة غير شرعية. حيث تنص المادة 32 من قانون الدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه على عقوبة الحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر وغرامة مالية والإخراج من البلاد في حال الدخول بصورة غير شرعية إلى لبنان، كما تنص المادة 36 من القانون عينه على عقوبة تتراوح بين اسبوع وشهرين حبس وغرامة على الإقامة غير المشروعة.

ولا يميّز القانون اللبناني بين المهاجر غير الشرعي وبين طالب اللجوء أو اللاجئ الباحث عن الحماية. لذلك، وبما أن بعض طالبي اللجوء يدخلون لبنان بدون تأشيرة دخول قانونية أو يدخلون شرعياً ولا يستطيعون تجديد اقامتهم فيصبحون بالتالي مقيمين غير شرعيين، فإن السلطات تعاملهم كأجانب غير شرعيين دون اخذ خصوصيتهم كلاجئين هاربين من الاضهاد والعنف المعمم في بلدهم الاصل بعين الاعتبار.

بالاستناد إلى شهادات شخصية موثقة من قبل جمعية رواد، فرونتيرز، غالباً ما تتم محاكمة ما بين 20 لاجئاً وطالب لجوء سويماً في محاكمة واحدة، الأمر الذي ينتهك مبدأ فردية المحاكمة. بالإضافة إلى عدم توفير محامي دفاع من قبل المحكمة، فضلاً عن عدم توفر محامين متدربين على مسائل اللجوء في هذه المحاكمات، مما لا يوفر للمدعى عليهم حقاً فعالاً بالدفاع عن أنفسهم وعرض قضية لجوئهم وسبب دخولهم خلسة أو اقامتهم غير المشروعة التماساً للحماية الدولية.. ونتيجة ذلك، غالباً ما يحصل اللاجئون على حكم موحد يتمثل بشهر حبس مع غرامة والإخراج من البلاد.

وفي هذا الاطار، اصدرت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في العام 2006 مذكرة استشارية حملت الرقم 2006/405 تاريخ 2006/6/19 قضت بـ"عدم جواز إبعاد المحكوم عليه اللاجئ عن الأراضي اللبنانية سندا لأحكام المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب التي اجيز للحكومة اللبنانية الانضمام إليها بموجب القانون الصادر تحت الرقم 185 بتاريخ 24/5/2000".

ومنذ بداية العام 2007، بدأ القضاء اللبناني يطور اجتهاده ناحية حماية الحرية الشخصية واستبعاد عقوبة الاخراج من البلاد رفض الترحيل عن اللاجئين المعترف بهم او طالبي اللجوء المسجلين لدى

---

<sup>19</sup> تحظر المادة 6 من هذا القانون على الاجانب دخول لبنان الا عن طريق مراكز الامن العام و بتصريح من الامن العام، مع شرط التزود بالوثائق والسماح القانونية وحمل وثيقة سفر موسومة بسمة مرور او بسمة اقامة من ممثل لبنان في الخارج، و يتم توقيف واحتجاز الاجانب في لبنان بموجب هذا النص..

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأشخاص الذين قد يتعرضون للتعذيب أو الخطر في حال إعادتهم إلى بلدانهم الأصل، وذلك بالاحتكام إلى موجب التزام لبنان بمبدأ عدم الإبعاد القسري، لا سيما المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وذلك على وجه الخصوص في الحالات حيث يتمتع اللاجئ بمحام للدفاع عنه توكله المفوضية او بعض منظمات المجتمع المدني التي تسيّر برامج مساعدة قانونية كجمعية رواد فرونتيرز.<sup>20</sup>

وبعد انقضاء محكومياتهم القضائية، يتم احتجاز اللاجئين وطالبي اللجوء تعسفا بشكل منهجي لمدد تتجاوز أشهر عديدة وفي بعض الحالات لسنوات عديدة، وذلك دون أي أساس قانوني. ويبدو أن سلطات التوقيف تستخدم الاحتجاز المطول من اجل الضغط على اللاجئين وطالبي اللجوء للتوقيع على قرارات ترحيلهم. وعلى الرغم من التحسن البسيط الذي نتج عن مذكرة التفاهم، فإن الاحتجاز التعسفي المطول ما يزال يشكل مشكلة، وهو يعتبر جريمة بموجب القوانين اللبنانية وانتهاكا فاضحا لمعايير وقانون حقوق الإنسان الدولي.<sup>21</sup>

وقد بدأ القضاء منذ العام 2007 بإسقاط تهم الدخول خلسة عن لاجئين وطالبي لجوء في عدد من الحالات عندما يثبت للقاضي أن هؤلاء يحملون ورقة لجوء من المفوضية أو عندما يثبت القاضي من كون اللاجئ قد هرب من الاضطهاد أو الخطر في بلده، قاضين ببراءة المدعى عليه او باسقاط التهم عنه. كما حكم القضاء صراحة في الفترة الاخيرة بان الابقاء على الأجنبي المحكوم محتجزا بعد انقضاء محكوميته يعد تعديا من قبل الدولة على الحرية الشخصية لا بد من وضع حد له، معتبرا ان هذا الاحتجاز لا يستند الى أي اساس قانوني وانه لا يمكن اعتباره تنفيذا لمنطوق الحكم الجزائي وبالتالي يخرج عن أي شرعية. اضافة الى ذلك، اعتبر القضاء صراحة انه لا يجوز

<sup>20</sup> على سبيل المثال الحكم الصادر بتاريخ 11-12-2009 عن قاضي الأمور المستعجلة في زحلة سينتيا قسارجي في قضية يسرى العامري، والأحكام الثلاثة الصادرة بتاريخ 28-1-2010 عن قاضي الأمور المستعجلة في المتن ميراي حداد في قضايا ميثم الربيعي ووسام فزاع ورياض الهاشم، والحكمين الصادرين بتاريخ 8-6-2010 عن قاضي الأمور المستعجلة في بيروت زلفا الحسن في قضيتي عمار الزبيدي وجواد الجبوري. وقد آلت جميع هذه الأحكام الى الزام الدولة بالافراج عن اللاجئين فوراً ، فيما ذهب الحكمين الأخيرين الى إلزامها فضلا عن ذلك بتسديد سلفة مالية على حساب التعويض المستحق بنتيجة الاحتجاز التعسفي. كما تم توثيق الاحتجاز التعسفي وادانته عرضا في حكمين آخرين صدر أحدهما بتاريخ 29-3-2010 عن القاضي المنفرد الجزائي في بيروت غسان الخوري والآخر بتاريخ 17-5-2010 عن القاضي المنفرد الجزائي في المتن طانيوس السغيبي.

<sup>21</sup> جمعية رواد، فرونتيرز: القانونية مقابل الشرعية: احتجاز اللاجئين وطالبي اللجوء في لبنان، ايار/ مايو 2006 وأبواب مغلقة، دراسة حالة اللاجئين العراقيون والحجز التعسفي، كانون الأول 2008

الاعتداد برفض المغادرة او قبولها عندما يكون الشخص قيد الاحتجاز لا سيما الاحتجاز التعسفي المتماذي، مبطلا التعقبات بموجب المادة 89 من قانون العقوبات بحق لاجئين وطالبي لجوء لم يوافقوا على التوقيع على ترحيلهم، الذي يصل الى مصاف الترحيل القسري في هذه الحالة، كما اصر القضاء على وجوب حصر الصلاحية الامنية في قضايا الابعاد بالحالات التي ينص عليها القانون، قاضيا بعدم صلاحية المدير العام للأمن العام باتخاذ قرارات ابعاد خارج اطار الأمن والسلامة العامة. وبلغ الاجتهاد اللبناني درجة عالية من التطور عندما قضى بالعتل والضرر عن الاحتجاز التعسفي على اساس أن اللاجئ قد أبقى محتجزا مدة أشهر طويلة بعد انتهاء تنفيذه للعقوبة المحكوم بها دون أي مبرر قانوني او واقعي ، مما الحق به ضررا ثابتا واكيدا من مادي ومعنوي مما يجعل التعويض عليه مستحقا بذمة الدولة.<sup>22</sup> تجدر الاشارة الى الاحكام القضائية المذكورة لم تقتنر ،للاسف، الى تاريخه باية قوة تنفيذية باستثناء حكم وذلك نتيجة حملة ضغوط اهلية.

### حق العمل

يفرض القانون اللبناني قيودا صارمة على حق الأجنبي بالعمل في لبنان، بمن في ذلك اللاجئ وطالب اللجوء. وعلى الرغم من اعتراف مذكرة التفاهم بحق اللاجئ بالبقاء مؤقتا في لبنان، فإنها لا تشير إلى حق العمل بل تضع على عاتق المفوضية العليا لشؤون اللاجئين مسؤولية توفير المساعدات الاجتماعية والاقتصادية والحماية للاجئ. وبما أن مساعدات المفوضية المادية في الحقيقة محدودة جدا، فليس أمام اللاجئ في أغلب الحالات أي خيار سوى العمل "خلسة".

واستنادا إلى المرسوم الإشتراعي رقم 17561 الذي ينظم عمل الأجانب في لبنان يتعين على أي أجنبي الحصول على تصريح مسبق لكي يعمل بشكل قانوني في لبنان<sup>23</sup> أو يمارس مهنة<sup>24</sup> وفوق ذلك يشترط المرسوم الإشتراعي ذاته على الأجنبي الاحتفاظ بصفته كمقيم قانوني وعدم مخالفة إحكام إقامة الأجانب كي يحتفظ بإجازة العمل.<sup>25</sup> بالإضافة الى ذلك، ان اشتراط حيازة إجازة عمل كشرط

<sup>22</sup> قاضي الامور المستعجلة في بيروت الرئيسة الحسن، قرار تاريخ 2010/6/8 في قضية اللاجئ العراقي عمار الزبيدي وفي قضية اللاجئ العراقي جواد كاظم الجبوري

<sup>23</sup> قانون العمل، المرسوم الإشتراعي رقم 17561، "تنظيم عمل الأجانب"، 18 أيلول/سبتمبر 1964، المادة الثانية

<sup>24</sup> المصدر نفسه، المادة 8(7).

<sup>25</sup> المصدر نفسه، المادة 20.

رئيسي لا يمكن اللجوء وطالب اللجوء من الاستفادة من الضمان الاجتماعي<sup>26</sup> لا سيما أن قانون الضمان الاجتماعي لعام 1963<sup>27</sup> قد استثنى الأجانب من الاستفادة من أحكامه إلا عند توفر شرط المعاملة بالمثل.

وهكذا يمكن القول ان قانون العمل اللبناني لا يستثني بشكل صريح اللاجئين وطالبي اللجوء، إلا أن وجود قيود أخرى مفروضة على الأجانب عموماً تؤدي بحكم الواقع إلى استثنائهم من حماية قانون العمل والضمان الاجتماعي.

وينتج عن الأساليب التقييدية المتبعة في معاملة الأجانب في ميدان العمل بالنسبة للاجئين وطالبي اللجوء في لبنان دفعهم إلى العمل في "اقتصاد الظل"، برواتب متدنية وساعات عمل طويلة مع غياب الحماية التي توفرها تشريعات العمل أو الضمان الاجتماعي، خلافاً لما يتمتع به المواطن.

عبر انتهاج هذه السياسة، يضع لبنان العبء كاملاً على المفوضية، وفي آخر المطاف يقع العبء فعلياً على اللاجئين أنفسهم. فقد نصت مذكرة العام 2003 أن على المفوضية أن تؤمن المساعدة للاجئين إذا كان من شأن حاجاتهم أن تشكل عبئاً على الدولة. ولكن فعلياً، تأخذ المفوضية على عاتقها جزءاً يسيراً فقط من هذه المسؤولية، حيث تقدم مساعدات شهرية رمزية فقط للاجئين المتزوجين المعترف بهم وعائلاتهم إنما لفترة زمنية محدودة. وهذه المساعدات لا تعد كافية حتى لتغطية نسبة ضئيلة من كلفة المعيشة اليومية، كما ان اللاجئين غير المتزوجين والمعترف بهم من قبل المفوضية لا يتلقون أيّ مساعدة وذلك وفق سياسة الحماية الاجتماعية المتبعة من قبل المفوضية حالياً، واما طالبو اللجوء فهم لا يحصلون على أيّ حماية اجتماعية او اقتصادية من المفوضية.

يبیح القانون الدولي بشكل عام للدول أن تقيد من عمالة الأجانب، غير أن هناك عادة استثناء للاجئين. فلو أن لبنان صادق على اتفاقية اللجوء، لكانت مادتها 17 ألزمته بعدم تطبيق التدابير التقييدية المفروضة على استخدام اللاجئين عندما يكون قد استكمل ثلاث سنوات من الإقامة في البلد. وفي حين تبيح المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلدان النامية أن

<sup>26</sup> المصدر نفسه، المادة 10.

<sup>27</sup> قانون الضمان الاجتماعي، المرسوم 13955، تاريخ 26 ايلول/ سبتمبر 1963

تقرر، مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين، فإن المادة 6 من العهد عينه تضمن لكل شخص الحق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، واضعة على عاتق الدول موجب القيام باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق.

وباعتبار أن اللاجئين يتميزون عن المهاجرين الاقتصاديين في القانون الدولي، فربما يكون هناك سبب وجيه للبنان لأن يقوم برفع القيود عن حقهم بالعمل. فاللاجئون يهاجرون قسرا ولا يستطيعون الانتقال إلى دولة أخرى بسهولة (إلى أن تتم إعادة توطينهم من قبل المفوضية)، وان تقييد حقهم بالعمل في لبنان ينعكس مباشرة على إمكانية كسب رزقهم. وربما تكون إحدى وسائل معالجة هذه الثغرة في منح جميع اللاجئين المعترف بهم اجازات عمل بشكل آلي. فغالبا ما يقضي اللاجئون اشهرا عديدة في لبنان قبل أن يتم البت بقضيتهم من قبل المفوضية، ولا بد من أن يحصلوا على اجازات عمل قصيرة المدى الأمر الذي يبيح التثبيت من أن اللاجئين حسنو النية هم الذين يتمتعون وحدهم بحقوق العمل.

### الحق بالصحة

تضمن المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حق كل إنسان بالتمتع بصحة جسدية وعقلية. وعلى الرغم من توقيع لبنان ومصادقته على العديد من الوثائق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان،<sup>28</sup> والتي من شأنها أن تحمي حق الصحة و التمتع بمستوى معيشة لائق للجميع دون أي تمييز بسبب الجنسية أو العرق أو مكان الإقامة، إلا أن الأجانب في لبنان لا يتمتعون بشكل عام بإمكانية الوصول بشكل كامل إلى النظام الوطني للصحة العامة.

---

<sup>28</sup> أنظر نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 25 (حيث هذا الإعلان مكرس في مقدمة الدستور اللبناني)، كذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 12 كما هي مفسرة في التعليق العام رقم 14 (2000): الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، E/C.12/2000/4، الجلسة الثانية والعشرون، تاريخ 2000/8/11)، وأيضا اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (صادق لبنان على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في 1 أيلول/سبتمبر 1972)، وإتفاقية حقوق الطفل، المادة 24 (صادق لبنان على إتفاقية حقوق الطفل في 26 حزيران/يونيو 1990)، والاتفاقية الدولية للقضاء علي جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 5 (صادق لبنان على هذه المادة في 12 تشرين الثاني/نوفمبر 1971).

بشكل عام، يتمتع الأجانب المعوزون والمقيمون بصورة شرعية في لبنان بحق الحصول على الرعاية الصحية العامة بما في ذلك الاستشفاء، شرط المعاملة بالمثل، ويستثنى من هذه الاستفادة غير اللبنانيين الذين تعنى المنظمات الدولية بشؤونهم.<sup>29</sup> ويستثنى من تطبيق هذا الشرط المزدوج من قانونية الإقامة ومبدأ المعاملة بالمثل غير اللبناني الذي يعاني من أمراض انتقالية، كما يستفيد غير اللبنانيين دون استثناء أو شروط من جميع التلقيحات التي تقوم بها وزارة الصحة.<sup>30</sup>

وبما أنه ليس بإمكان اللاجئين الاستفادة من الرعاية الصحية العامة، وكون مذكرة التفاهم تضع على عاتق المفوضية العليا لشؤون اللاجئين مسؤولية توفير المساعدات للاجئين، تغطي المفوضية 85 بالمئة و100 بالمئة في الحالات الاستثنائية من تكاليف الرعاية الصحية للمسجلين لديها كلاجئين معترف بهم بصفة اللاجئين، إلا أن ذلك لا يشمل طالبي اللجوء أو اللاجئين غير المعترف بهم. ويجري أحيانا تقديم بعض المساعدات المحدودة لهؤلاء من قبل عدد من المنظمات الأهلية الخيرية التي تعمل مع المهاجرين، ولكن بشكل عام يتركون ليتدبروا بأنفسهم طريقة تغطية تكاليف علاجهم. وثمة جهود خاصة تبذل في مجتمعات اللاجئين لتوفير الرعاية الصحية والمساعدة لهؤلاء اللاجئين غير المعترف بهم أو لطالبي اللجوء، منها حملات التوعية الصحية في صفوف الجالية السودانية وحث مراكز توزيع الأدوية على توفير اختبارات لداء السل. ولكن كل هذه الجهود من فردية او مجتمعية لا تغطي الحاجة، وبالتالي معظم اللاجئين هم محرومون من الحصول على العناية الصحية اللازمة. والاصعب من ذلك ان بعض اللاجئين، وان كان في قدرتهم تحمل كلفة الاستشفاء، كثيرا ما يفضلون تحمل الالم ووجع المرض على الذهاب الى المستشفى نظرا لكونهم لا يملكون اوراق ثبوتية مما قد يجعلهم عرضة للتوقيف ولو في المستشفى!

### الحق بالتعليم

<sup>29</sup> المرسوم الإشتراعي رقم 16662، "تحديد الأشخاص الذين يحق لهم المعالجة في المستشفيات الحكومية"، 18 حزيران/يونيو 1946، المواد

1 و 3 و 5 و 6.

<sup>30</sup> المصدر نفسه.

صادق لبنان على عدد من وثائق دولية خاصة بضمان حق التعلم للجميع.<sup>31</sup> وتنص بعض هذه النصوص صراحة على حق المواطن الأجنبي المقيم على أراضي دولة ما بالحصول على نفس فرص الالتحاق بالتعليم المتاحة للمواطنين.<sup>32</sup> علاوة على ذلك لقد تبني المؤتمر الإقليمي حول التعليم للجميع في الدول العربية، الذي انعقد في القاهرة خلال الفترة بين 24-27 كانون الثاني/يناير 2000 <sup>33</sup> "مبدأ العدالة"، الذي يشمل ما يلي:

دمج مختلف الفئات والشرائح المستبعدة من الفقراء، وأهل الريف، والمهمشين والنازحين، والمهجريين، واللجئين، والرحل، والأطفال المشردين والعاملين وغيرهم ممن يعانون ظروفًا صعبة، في الخطط التربوية والعملية التربوية.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> أنظر نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 26 (حيث هذا الإعلان مجسد في مقدمة الدستور اللبناني)، كذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادتان 13 و 14 (صادق لبنان على هذا الميثاق في 1 أيلول/سبتمبر 1972)، وإتفاقية القضاء على جميع أنواع التمييز في التربية والتعليم ( Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination in Education )، المادتين 3 و 4 (صادق لبنان على هذه الإتفاقية في 22 أيار/مايو 1962)، وإتفاقية حقوق الطفل، المادة 28 (صادق لبنان على هذه الإتفاقية في 26 حزيران/يونيو 1990)، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، المادة 5 (صادق لبنان على هذه المادة في 12 تشرين الثاني/نوفمبر 1971).

<sup>32</sup> أنظر نص إتفاقية القضاء على جميع أنواع التمييز في التربية والتعليم، المادتان 3 و 13 (صادق لبنان على هذه الإتفاقية في 22 أيار/مايو 1962)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 13 كما هي مفسرة في التعليق العام رقم 13: الحق في التعليم (المادة 13)، تاريخ 1999/12/8، E/C.12/1999/10، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الجلسة الحادية والعشرون، من 15 تشرين الثاني/نوفمبر لغاية 3 كانون الأول/ديسمبر 1999: "تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، هذا النص متوفر على العنوان التالي في شبكة الانترنت:

<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

<sup>33</sup> الوزراء العرب تبينوا "إعلان القاهرة"، 8 حزيران/يونيو 2004 - وزراء التربية في المؤتمر العربي الإقليمي (التعليم للجميع): الرؤية العربية للمستقبل (القاهرة 1-3 يونيو 2004)، مقال متوفر على العنوان التالي في شبكة الانترنت:

[http://www.unesco.org/education/efa/region\\_forums/arab\\_region/arabefa\\_meetings.html](http://www.unesco.org/education/efa/region_forums/arab_region/arabefa_meetings.html)

<sup>34</sup> أنظر "التعليم للجميع، خطط عمل إقليمية، الدول العربية"، التعليم للجميع في الدول العربية: تجديد الالتزام، إطار العمل العربي من أجل تأمين حاجات التعلم الأساسية في الأعوام 2000-2010، اعتمده المؤتمر العربي الإقليمي حول التعليم للجميع، القاهرة، مصر، 24-27 يناير/كانون الثاني 2000، متوفر على العنوان التالي في شبكة الانترنت: [www.unesco.org](http://www.unesco.org) ولقد جاء في "إطار عمل داكار" ما يلي: "إن استيعاب الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، وإطفال الأقليات الاثنية المحرومة والسكان المهاجرين وإطفال المجتمعات والمعزولة والاحياء الفقيرة بالمدن وغيرهم من المستبعدة من التعليم يجب ان يكون جزءا لا يتجزأ من الاستراتيجيات الرامية الى تحقيق تعميم التعليم الابتدائي بحلول العام 2015" ("إطار عمل داكار، ملاحظات معدة من قبل فريق الصياغة التابع للمنتدى العالمي للتربية، باريس، 23 أيار/مايو 2000، 32-33، النص متوفر على العنوان التالي في شبكة الانترنت:

يمكن للأولاد اللاجئين التسجيل في المدارس اللبنانية بغض النظر عن وضعهم القانوني<sup>35</sup>. غير أن اللاجئين الذين لا يحملون بطاقات هوية من المفوضية لا يتمكنون من التسجيل نظراً إلى أن الدولة تطلب إثباتاً يؤكد شرعية الإقامة. في عام 1999 أبلغت وزارة التربية الوطنية خطياً مفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين أنه يحق للأطفال غير اللبنانيين تلقي التعليم الابتدائي والإعدادي في المدارس الرسمية شريطة وجود مقاعد شاغرة. وبشكل عام ليس ثمة أي تمييز بين حامل بطاقة المفوضية والمواطن. ولكن اللاجئين الذي لا يحمل بطاقة هوية صادرة عن المفوضية لا يستطيع التسجيل في المدارس لأن الدولة تطلب إثباتاً من نوع أو آخر يؤكد شرعية الإقامة. أما المدارس الدينية في لبنان فإنها تتجاوب مع أطفال اللاجئين وتتساهل في قبولهم ضمن نظامها طالما أن في استطاعتهم دفع الرسوم. هذا مع العلم أن المدارس الابتدائية والإعدادية الرسمية في لبنان شبه مجانية ومفتوحة للجميع.

هكذا، تؤدي هذه السياسة إلى تهميش هؤلاء اللاجئين أكثر وحرمان أولادهم من حق التعليم وإمكانية التأهيل وبالتالي إمكانية رسم مستقبل أفضل لهم. وهذا يلعب دوراً سلبياً أيضاً حيث إن بقاءهم دون تعليم يقلص من فرص إعادة تأهيلهم في بلد ثالث، مما يضعهم في مأزق صعوبة إمكانية الاندماج المحلي والانتقال من فرص بناء حياة جديدة في بلد ثالث.

---

. <http://www.unesco.org/education/efa/wef2000/index.shtml>

<sup>35</sup>جمعية رواد، فرونتيرز "أي حقوق للاجئين في لبنان 2005"

## القسم الثاني – خطة عمل مقترحة لبناء نظام حماية للاجئين في لبنان

ان لبنان كرّس في مقدمة دستوره الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يتضمن نصا صريحة يقضي بحق التماس اللجوء هربا من الاضطهاد معطيا لهذا الحق قيمة دستورية، كما انه التزم ايضا بمعاهدة مناهضة التعذيب التي تنص في مادتها الثالثة على عدم جواز اعادة أي شخص الى أي بلد حيث هناك اعتقاد انه قد يتعرض للتعذيب. وبالتالي هناك موثيق دولية وقوانين تُلزم لبنان باحترام الحق الأساسي بالحماية للاجئين غير الفلسطينيين، وأهمها مبدأ عدم إعادة أي لاجئ قسرا الى بلده، وهذا المبدأ الأساسي قد تحول الى عُرف دولي يطبق على كافة الدول بغض النظر عن توقيعها على الاتفاقيات ذات الصلة من عدمه.

ان انعدام الإطار القانوني الذي يرعى وضع اللاجئين في لبنان حيث يعامل شأنه شأن أي اجنبي آخر وتطبق عليه القوانين التي ترعى الأجانب من حيث وجوب أن تكون لديه إقامة على اساس إجازة عمل، أو على اساس إقامة طالب أو أي أساس آخر من اساس الإقامة التي لا تتضمن صفة اللجوء،<sup>36</sup> إضافة إلى معاقبته على الدخول خلسة خلافا لما يقضي به القانون الدولي الذي يستثني اللاجئين من هذا الجرم وخلافا لما تقوم به الدول المتقدمة في هذا الصدد، كل هذا يشكل انتهاكا لحق اللجوء وحماية اللاجئ المكرسة في المواثيق الملزمة للبنان.

وما يزيد الوضع سوءا ان الدخول خلسة يؤدي في الكثير من الاحيان الى محاكمات غير عادلة أمام القضاء، حيث ان القضاة لا يعلمون غالبا بصفة اللاجئ او طالب اللجوء التي يتمتع بها المدعى عليه ولا يعطونهم بالتالي الفرصة لشرح قضية لجوئهم واسباب دخولهم خلسة، وينتهي الامر بصدور حكم بالترحيل دون أي اعتبار لخصوصيتهم، كما تم بيانه أعلاه. ولما كان ترحيل اللاجئين وطالبي اللجوء يمس بالتزام الدولة اللبنانية بعدم الابعاد القسري، يكون هناك بالتالي تناقض بين الواقع والممارسة من جهة وبين الإلتزامات الدولية من جهة ثانية.

ويؤدي ذلك الى أزمة ثانية حيث يبقى اللاجئين وطالبو اللجوء قيد الاحتجاز لفترات طويلة بعد انقضاء محكومياتهم ودون أي مسوغ قانوني. وبما انه لا يوجد أي اطار قانوني خاص للتعاطي

<sup>36</sup> قانون تنظيم الدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه لعام 1962 المادة 12، ومرسوم 10188 تاريخ 1962/7/28 تطبيق القانون المتعلق بالدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه، المواد 7، 13، 14، 16. يمكن الاطلاع على حالات وشروط منح الإقامة على موقع المديرية العامة للامن العام على العنوان التالي <http://www.general-security.gov.lb/Arabic/Stay/Pages/default.aspx>

مع اللاجئين وطالبي اللجوء، يتم التعامل معه عند انتهاء محكوميته على أساس إيجاد كفيل أو كفالة مالية عالية للاقامة، وبالتالي في حال تعذر ذلك، يستمر احتجازه كوسيلة ضغط لارغامه على التوقيع على ترحيله طوعا، علما انه لا يجوز الاعتداد بهذه الموافقة حيث ان المحتجز لا يملك حرية الاختيار كما تقضي المعايير الدولية وكما قضى بذلك صراحة القضاء اللبناني. وبالتالي يمكن اعتبار هذه العودة "الطوعية" بمثابة ترحيل قسري بحكم الواقع.

بالعودة الى مداولات مجلس النواب عند اقرار قانون الدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه في العام 1962، نرى أن المجلس كان مصرا على حماية الحريات، وكلنا ثقة أنه لا يزال كذلك الى اليوم ونأمل ان يصر على ممارسة دوره هذا. كانت المداولات تصب على أن لبنان لا بد أن يبقى بلدا مُنفتحا وملاذا للهاربين من الاضطهاد واللاجئين من ظلم بلدانهم. لكن تجدر الإشارة الى انه لم يكن من المتوقع عندها ان يكون لدى لبنان في أي وقت مئات الآلاف من اللاجئين يتجاوزن قدرته الاستيعابية.

ولا شك ان الحكومة اللبنانية عندما أبرمت مذكرة تفاهم في العام 2003 مع المفوضية العليا لشؤون اللاجئين اعربت عن نيتها الايجابية بالنسبة لهذا الملف، حيث انها كانت المرة الأولى حيث يتم وضع نص خطي يراعى هذا الموضوع ويعترف بشكل او بآخر بصفة اللجوء المؤقتة على الأرض اللبنانية لمدة سنة. الا ان هذه المذكرة تحمل الكثير من الثغرات ولا توفر الحماية الكافية للاجئين كما بينا أعلاه. وتجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من اللاجئين الذين تمت محاكمتهم عدّة مرات للجرم عينه المتمثل بالدخول خلسة او الاقامة غير المشروعة لأنه لا يوجد أمامهم أي حل آخر.

لذلك نعتقد ان سياسة النعامة التي يتبعها لبنان منذ سنوات والى تاريخه تؤدي اقل ما تؤدي الى جعل هؤلاء اللاجئين أكثر عرضة للإبتزاز والاستغلال وانتهاك كرامتهم الإنسانية، دون أن تؤدي الى الحد من دخول اللاجئين الى لبنان، فضلا عن انها تساعد على انتهاك لبنان لالتزاماته الدولية. وفي حين أن هدف هذه الورقة ينحصر بالسياسات العامة، فإن ذلك لا يعنى عدم مراعاة النظرة الامنية للموضوع، فمسألة الأمن حاضرة دائما وتنطبق على الجميع. إنما نشدد هنا ان مقاربة موضوع اللاجئين من قبل الدولة لا يمكن أن تكون أمنية حصرا، خاصة أن القانون الدولي لحقوق اللاجئين يلحظ حقوق وواجبات الطرفين، ويؤكد على حق الدولة في حماية أمنها لا سيما في حال

ارتكاب جرائم كبيرة، وفي الوقت عينه يحفظ حقوق اللاجئين المتواجدين على ارض الدولة واهمها الحق بالحماية وعدم الاعادة القسرية الى البلد الذي هرب منه بسبب الاضطهاد وخوفا على حياته.

من هنا قمنا بوضع اقتراح على مراحل ثلاث لسياسة شاملة وفاعلة توفر الحد الأدنى من الحماية لهذه الفئات وتوازن بين التزامات لبنان وخصائصه، وتضع ضوابط حسب ما تترتأى السلطات اللبنانية لكن تعترف في الوقت عينه أن هناك أشخاص يتمتعون بصفة اللجوء ولا بد من التعامل معهم بشكل يوفر الحد الأدنى من الحماية المطلوبة لهم. وهذا الحد الأدنى يتمثل أولا في ان يكون لديهم إقامة مؤقتة يستطيعون من خلالها التنقل بحرية وأمان ومن دون خوف التوقيف والاحتجاز والطرده من البلاد، وثانيا في أن يتسنى لهم العمل بصورة شرعية بحيث يكونون عناصر فاعلة في الاقتصاد الوطني وفي تغذية خزينة الدولة واكل عرضة للاستغلال والابتزاز في الوقت عينه.

#### أ. إصلاحات قانونية وتغيير السياسات

ليس لدى لبنان اليوم قانون خاص بحماية اللاجئين. ولقد حاول لبنان اخذ بعض الخطوات المبدئية باتجاه اعتراف قانوني محدود نسبيا بمبدأ عدم الإعادة القسرية، إلا انه في الوقت عينه ألقى بالمسؤولية عن حماية اللاجئين على الأمم المتحدة. ونحن لا نقترح هنا أن يعمد لبنان إلى تطوير سياسة لجوء كاملة بين ليلة وضحاها، غير انه لا بد أن تتطور السياسة اللبنانية المتعلقة باللجوء مع الأخذ بالاعتبار مسألة العدد الكبير من اللاجئين الفلسطينيين المتواجدين في لبنان وخصوصا مع إنكار إسرائيل المستمر لحق العودة للاجئين الفلسطينيين.

غير أن هذه الاعتبارات لا تبرر مناخ عدم الأمان الذي يعيش اللاجئون غير الفلسطينيين ضمنه في لبنان حيث يفتقدون إلى حماية من التوقيف الاعتباطي. كما لا تمنع هذه الاعتبارات لبنان من ضمان الكرامة الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للاجئين وطالبي اللجوء، وقد عبر لبنان عن قدرته على القيام بذلك عن طريق إرادته في تأمين التعليم للأولاد اللاجئين. ويجب أن يكون لبنان قادرا على المدى الطويل على توفير اللجوء الدائم لبعض اللاجئين، طالما استمرت المشاركة في العبء الدولي عن طريق إعادة التوطين لغالبية اللاجئين.

وتركز الاقتراحات ادناه على العناوين السياسية والقانونية دون الغاء العنصر الامني الاساسي لتنفيذ القرارات السياسية وتحمل مسؤوليتها، لا سيما جهاز الأمن العام المولج مراقبة الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه ومراقبة الاجانب خلال وجودهم في البلاد حفاظا على الامن القومي.

يجب أن يضمن لبنان أن التشريعات المحلية، السياسات والممارسة تتوافق مع الاتفاقيات المصادق عليها والقانون العرفي الدولي. يجب أن تعكس مقاربة لبنان لحقوق الإنسان المثل الليبرالية والديمقراطية المكرسة في الدستور اللبناني وان يؤكد القناعة أن العدالة والكرامة الإنسانية هي حقوق بديهية يتمتع بها كل الناس.

يجب أن تستند سياسة حقوق الإنسان في لبنان على مبدأ أن حقوق الإنسان هي فطرية، شاملة، غير قابلة للتجزئة وإنها حقوق تولد مع كل إنسان ولا يمكن انتزاعها منه، وهي تتساوى في الأهمية وتطبق على الأشخاص بغض النظر عن العرق، الجنس، الإعاقة، اللغة، الدين، الآراء السياسية أو غيرها من الآراء، الأصل الوطني أو الاجتماعي، العمر، الملكية أو غيرها من الأوضاع. يجب أن يكون نظام حماية حقوق الإنسان في لبنان شاملا، بحيث يتثبت من توفر كل ما تتطلبه هذه الحماية ومن دعم الحكومة وكل الحكومات المتعاقبة لهذه الحماية.

وانطلاقا من هذه الرؤية، نقترح المراحل الثلاث التالية لتطوير سياسة لجوء في لبنان.

### **المرحلة الأولى (الخطوات الآنية على المدى القريب)**

تتركز الحاجات الآنية المتعلقة بسياسة اللجوء في لبنان على الاعتراف بوضع اللاجئين، الذي يشكل الأساس لأشكال الحماية الأخرى من اجتماعية واقتصادية. وبالتالي تتضمن المرحلة الأولى من الخطة خطوات تؤمن الاعتراف بوضع اللاجئين، تكرر مبدأ عدم الإعادة القسرية، وتبدأ بتفريق اللاجئين عن غيره من المهاجرين.

1. مع الاخذ بالاعتبار عدم رغبة لبنان بالتحول الى بلد لجوء دائم نظرا لاعتبارات متعددة، وجوب مواءمة القوانين التي ترعى هذه المسائل مع التزامات لبنان الدولية، لا سيما ان

قانون الدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه الذي يطبق على اللاجئين كما على غيرهم من الاجانب وضع في العام 1962 قبل تبني لبنان وانضمامه الى المواثيق الدولية ذات العلاقة، ولم تتم مراجعته على ضوء هذه الالتزامات الدولية، لا سيما منها حق اللجوء المكرس في الاعلان العالمي لحقوق الانسان والذي اصبح جزءا من مقدمة الدستور وبالتالي يتمتع بقوة دستورية. ووجوب التمييز بين اللاجئين وغيرهم من الاجانب بحيث لا يعاقب اللاجئين وطالبو اللجوء بسبب الدخول غير الشرعي الى البلاد وذلك عملا بالمعايير الدولية، مع مفعول رجعي.

2. الالتزام بعدم احتجاز أي شخص من دون مسوغ قانوني، واعتماد مقارنة حقوق الانسان في كل السياسات بما فيها تلك المتعلقة بالأمن، وذلك انطلاقا من المواثيق التي التزم بها لبنان والتي تسمو على القانون، والتي تنص على عدم جواز الاحتجاز تعسفا وعلى حق كل محتجز بطلب المراجعة القضائية لاحتجازه وبوجوب مراجعة قانونية الاحتجاز قضائيا بشكل دوري.

3. اتخاذ قرار سياسي يؤكد عدم جواز احتجاز اللاجئين وطالبي اللجوء "اداريا" لفترات تتعدى الفترة المسموح بها قانونا لدى الضابطة العدلية

4. الالتزام بالموجبات الدولية بالنسبة للترحيل، والالتزام بعدم ترحيل أي اجنبي الى أي بلد قد يتعرض فيه الى التعذيب او قد تتعرض فيه حياته او حريته للخطر. والامتناع عن ترحيل أي اجنبي تثبت لديه صفة اللاجئ بقرار قضائي أو بموجب وثيقة صادرة من مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، علما انه لا يعتد باي موافقة "طوعية" على الرحيل في حال حصولها تحت الضغط، ولا سيما في حال حصولها في ظل الاحتجاز التعسفي.

5. التنسيق مع القضاة والتشديد على تطبيق التزامات لبنان الدولية اما المحاكم لا سيما تلك المتعلقة بعدم ترحيل اللاجئين وطالبي اللجوء.

6. وضع آلية لمنح سند قانوني للاجئين وطالبي اللجوء للبقاء في لبنان بشكل شرعي على ان تقرر السلطات المعنية بالتعاون مع مفوضية شؤون اللاجئين الصيغة الانسب لذلك. وقد يكون ذلك عن طريق الاعتراف ببطاقة اللجوء او شهادة طالب لجوء التي تصدرها مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين كسند للتواجد القانوني في البلاد بالتنسيق الدائم مع المفوضية التي تعلم السلطات بكل تعديل في وضع اللاجئ او بالنسبة لاعادة توطينه او عودته الى بلده

الأصل، وذلك للتقليل من الإجراءات الإدارية. أو عن طريق منح إقامة مؤقتة وغير مشروطة ومجانية تجدد دوريا الى حين زوال مقتضيات بقاء اللاجئ في لبنان او عودته الطوعية الى بلده او ايجاد بلد ثالث له.

7. تسهيل عملية قوننة وضع اللاجئين وطالبي اللجوء الذين يكون من الصعب ايجاد فرص اعادة توطین لهم - وعادة ما يكون عدد هؤلاء ضئيلا- وتسهيل حصولهم على اقامات او على اجازة عمل وذلك انطلاقا من المبدأ الدولي القاضي بالتشارك في المسؤولية .

8. وضع آلية ومرجعية مشتركة قضائية وسياسية وأمنية للتنسيق الدائم والمستمر مع مفوضية شؤون اللاجئين في توفير الحماية والحلول الدائمة للاجئين.

9. مراجعة مذكرة التفاهم بين المفوضية والسلطات اللبنانية على مستوى وزارتي الداخلية والخارجية، بشكل يحقق توافقها مع المعايير الدولية، لا سيما عبر الالتزام صراحة بمبدأ عدم الإعادة القسرية، وعدم احتجاز أي أجنبي طالب لجوء أو أهل لصفة اللجوء بتهمة الدخول أو الإقامة خلسة، على أن يكون جميع اللاجئين عرضة للملاحقة لخرق القانون الجزائي شأنهم شأن أي أجنبي آخر، وإزالة القيود الزمنية المفروضة على إقامة اللاجئين، والتعاون لتسهيل إعادة توطینهم في بلد ثالث آمن. وعلى ان يعطى اللاجئين في هذه الحالات سند اقامة مؤقت يجدد حتى اعادة توطینهم في بلد ثالث أو زوال اسباب ترك بلادهم كما ذكر أعلاه. وعندما لا يكون بإمكان اللاجئ أو طالب اللجوء البقاء في لبنان، على الدولة اللبنانية والمفوضية أن تثبت من إمكانية ترحيلهم على ضوء الخطر المترتب على حياتهم او حريتهم. على أن يصادق مجلس النواب على هذه المذكرة وان تتضمن نصا خاصا يؤكد امكانية نفاذها امام المحاكم.

10. كما يجب أن تضيف المذكرة المنقحة الأحكام التالية إلى مذكرة العام 2003:

- سيسمح لبنان للاجئين بالحصول على إجازات عمل على أن يحظوا على أفضل معاملة ممكنة تمنح، في نفس الظروف، لمواطني بلد أجنبي، على أن يقوم اللاجئين الذين يعملون بدفع ضرائب هم وأرباب عملهم شأنهم شأن اللبنانيين وعلى أن يخضعوا للقوانين والأنظمة عينها التي ترعى شروط العمل.
- ستتحمّل الحكومة اللبنانية مسؤولية رسمية عن تعليم الأولاد اللاجئين

- ستؤلف كل من الحكومة والمفوضية لجنة مشتركة تتولى صياغة الخطط الرامية إلى تحسين وصول اللاجئين إلى العمل، الصحة والضمان الاجتماعي. على أن تستمر المفوضية بتقديم المساعدة الطبية والمادية الأساسية للاجئين بانتظار هذه الخطط.
- 11. يجب أن يتم وضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لتطبيق المذكرة بشكل كامل.
- 12. يجب أن ينظم المجتمع المدني، المفوضية ووزارة الداخلية دورات دورية مع البرلمانيين، الشرطة، موظفي وزارة الصحة، موظفي وزارة التربية وموظفي وزارة العمل للتداول في المسائل ذات الصلة بوضع اللاجئين والحوار مع مؤسسات الحكومة الرئيسية حول الفرق بين اللاجئين والمهاجرين الآخرين.
- 13. يجب أن تكون المفوضية حاضرة على الحدود (البحر، الأرض والمطار) لتلقي طلبات طالبي اللجوء وللتثبت من عدم احتجاز الأشخاص الداخلين بطريقة غير شرعية وإنهم يحظون بفرصة تقييم طلباتهم وفق المعايير المتفق عليها دولياً.
- 14. يجب أن تعمل الحكومة لإحقاق وإعمال حكم القانون واحترام الضمانات الإجرائية من قبل المحاكم وسلطات الاحتجاز لتوفير الضمانة ضد الاحتجاز التعسفي والرد.

### المرحلة الثانية (على المدى المتوسط)

عندما يتم الاعتراف بوضع اللاجئين واحترام مبدأ عدم الإعادة القسرية، يجب أن ينصب الاهتمام على إتاحة المجال أمام اللاجئين للعيش بكرامة خلال إقامتهم في لبنان بالتوافق مع المعايير الدولية التي ترعى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. يجب أن يتم الاعتراف بالحقوق في مستوى معيشي كاف كحق أساسي في لبنان.<sup>37</sup> فضلاً عن ذلك، يجب أن يعمد لبنان إلى إزالة الأحكام المخالفة للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وقوانينه المحلية إعمالاً لما أوصت به لجنة القضاء على التمييز العنصري، وخاصة في ما خص تمتع السكان اللاجئين المتواجدين على أرض الدولة بكافة الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية على أساس عدم التمييز، وبشكل خاص حق العمل، الرعاية الصحية، الإسكان والخدمات الاجتماعية فضلاً عن الحق بالتعويضات القانونية. وكحد أدنى على

<sup>37</sup> تنص المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية على: "1. تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية."

الحكومة اللبنانية إزالة أي أحكام من شأنها أن تؤدي إلى التمييز ضد السكان اللاجئين بالمقارنة مع غيرهم من غير المواطنين.<sup>38</sup> وبالتالي تركز المرحلة الثانية على:

1. وجوب وضع قانون للجوء يقنن الاحكام المذكورة أعلاه، كون ذلك هو مفتاح بحث هذا الموضوع، الامر الذي يلزمه بالطبع قرار سياسي كبير.<sup>39</sup> لذا، يجب ان يتم وضع مسودة اقتراح قانون تعرض على الأقل على النواب أعضاء لجنة حقوق الإنسان النيابية وتناقش من قبل اللجنة والمجتمع المدني. ويجب العمل على الحصول على توقيع عدد من النواب على مسودة اقتراح القانون لعرضه أو لتحويله ضمن الآليات المعتمدة، وبذلك نكون قد بدأنا هذا المسار من نقطة الانطلاق العادية. ولا بد من الإشارة الى ان النقاش السياسي المتعلق بالقانون لن يتم الا لدى الكتل السياسية الكبيرة لأسباب تتعلق برؤيتها للبنان ولدور لبنان ولموقع لبنان ولعلاقاته الخارجية، وبالتالي سنتناول هذا الموضوع من زوايا شتى. لذلك فإن اقتراح القانون عليه أن يأخذ بعين الإعتبار هذا التنوع اللبناني والحدود القاسية التي يمارسها اللبنانيون على بعضهم البعض سواء في ما يُسمّى توازن العدد الطائفي أو في ما يُسمّى حساسية علاقات لبنان الخارجية.<sup>40</sup>

2. يجب أن يشكل قانون اللجوء الأساس في تشكيل مكتب وزاري مشترك للجوء (يتألف من وزارتي الداخلية والعدل) الذي يجب أن يتلقى التدريب اللازم والموارد البشرية المطلوبة لاستلام إجراءات تحديد الصفة من المفوضية خلال 5 سنوات. ويجب أن يكون هناك سلطة مستقلة وخاصة للنظر في استئناف قرارات مكتب اللجوء. ويجب أن يكون للمفوضية ومنظمات حقوق الإنسان الحق في تقديم آرائهم أمام المكتب.

3. يجب أن يسمح قانون اللجوء لوزارة الداخلية بقبول منح اللجوء طويل الأمد للاجئين الذين يقيمون في لبنان مدة تزيد عن الـ 5 سنوات او الذين تربطهم بلبنان علاقات قوية. وعلى المفوضية أن تستمر في البحث عن حلول دائمة متمثلة بإعادة التوطين والعودة الطوعية لهم.

---

<sup>38</sup> لجنة القضاء على التمييز العنصري، الدورة الرابعة والستون، 23 فبراير - 12 مارس 2004، دراسة التقارير المرفوعة من قبل الدول عملاً بالمادة 9 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري، لبنان، الفقرة 12.

<sup>39</sup> النائب نواف الموسوي، مداوولات إجتماع مجموعة العمل الذي عقد بتاريخ 2010/3/11

<sup>40</sup> النائب نواف الموسوي، مداوولات إجتماع مجموعة العمل الذي عقد بتاريخ 2010/3/11

4. يجب أن يتم تشكيل مجلس لجوء مستقل لتوفير المساعدة القانونية للاجئين وطالبي اللجوء ولرصد تطبيق قانون اللجوء وغيره من الأحكام ذات الصلة. ويجب أن يكون لدى المجلس حقوق وواجبات تتمثل في التحقيق في شكاوى اللاجئين وطالبي اللجوء.
5. يجب ان يحصل اللاجئين وطالبو اللجوء على الرعاية الصحية عن طريق وزارة الصحة على قدم المساواة مع اللبنانيين. يمكن أن تقدم المفوضية مساعدة مادية للوزارة لمساعدتها في تحمل الاكلاف غير أنها لن تكون بعد مسؤولة مباشرة عن تقديم الرعاية الصحية للاجئين.
6. يجب ان يحصل اللاجئين المعترف بهم ألياً على اجازات عمل إضافة إلى اجازات الإقامة. أما طالبو اللجوء قيد الدرس فيمكنهم الحصول على إجازة عمل شرط أن يكونوا مكفولين من قبل رب عمل على أن يحظوا على أفضل معاملة ممكنة تمنح، في نفس الظروف، لمواطني بلد أجنبي.

### المرحلة الثالثة (على المدى الطويل)

بالإضافة الى وضع أسس منح اللجوء في قانونه المحلي، يجب أن ينضم لبنان إلى اتفاقية العام 1951 الخاصة باللاجئين وبروتوكول العام 1967، على ان يدخل عليها في حال الحاجة تحفظات تأخذ في الاعتبار خصوصياته وبالأخص اعتبار لبنان بلد وسيط وليس بلد استيطان،<sup>41</sup> ورفض الاندماج الدائم الذي يمكن ان يؤدي الى التجنيس، وان يكون بإمكانه الإعلان صراحة أن حماية اللاجئ ومنح اللجوء لن تؤدي بأي شكل من الأشكال إلى أي تعارض مع حق اللاجئ في العودة إلى بلده الأم. من هنا لا بد من التمهيد في الاتفاقية وابداء الملاحظات والتحفظات عليها، لا سيما عن طريق حذف كل ما هو خلافي بين اللبنانيين والتحفظ عليه والابقاء على ما يتم التوافق عليه وما يوفر الحماية للاجئين، حيث لا يمكن تحت حجة رفض بعض البنود ان يتم رفض الاتفاقية كاملة.<sup>42</sup>

ويجب أن تأتي المصادقة على اتفاقية اللجوء كجزء في مسار المصادقة على كافة اتفاقيات حقوق الإنسان وبروتوكولاتها (على سبيل المثال البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق

---

<sup>41</sup> النائب سامي الجميل ، مداوالات إجتماع مجموعة العمل الذي عقد بتاريخ 2010/3/11

<sup>42</sup> النائب سامي الجميل ، مداوالات إجتماع مجموعة العمل الذي عقد بتاريخ 2010/3/11

المدنية والسياسية) وبشكل خاص الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم للعام 1990 والاتفاقية بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية للعام 1954 واتفاقية الحد من حالات انعدام الجنسية للعام 1961. كما يجب أن يسارع لبنان إلى الحد من، إن لم يكن إزالة كافة التحفظات التي وضعها على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

#### أ. المؤسسات الرئيسية المعنية بتنفيذ خطة العمل

تتداخل مسائل اللاجئين وطالب اللجوء مع غيرها من قطاعات فرق العمل في الخطة الوطنية لحقوق الانسان (على سبيل المثال القضاء، الصحة، التعليم، العمل...). لذلك لا بد من أن تعكس ذلك ولاية فريق العمل الخاص بهذه المسألة. يجب أن يكون النطاق الأساسي لعمل الفريق الوضع القانوني للاجئ، أما بالنسبة للمسائل الأخرى كالصحة، التعليم والعمل، فيجب أن يكون فريق العمل الخاص باللاجئين وطالبي اللجوء عضوا في فرق العمل القطاعية الأخرى لطرح المسائل التي تعنيه وللتثبت من كونها تحظى بالمعالجة اللازمة في البرامج الموضوعية.

يجب أن يتألف فريق العمل الخاص باللاجئين وطالبي اللجوء بالشراكة بين النيابة العامة وممثلين من:

- مكتب رئيس الوزراء
- وزارة الخارجية والمغتربين
- وزارة الداخلية
- وزارة العدل
- وزارة العمل
- وزارة الصحة
- وزارة التربية
- اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان
- لجنة تحديث القوانين البرلمانية
- نقابة المحامين

- المنظمات ما بين الحكومية ذات الصلة (مفوضية شؤون اللاجئين، مفوضية حقوق الإنسان، منظمة العمل الدولية، منظمة الصحة العالمية، منظمة الأمم المتحدة للثقافة والعلوم)
- المنظمات غير الحكومية العاملة مع اللاجئين (جمعية رواد- فرونتيرز، جمعية عدل ورحمة، الخ...)
- منظمات حقوق الإنسان والمنظمات المتخصصة باللجوء العالمية (منظمة العفو الدولية، هيومان رايتس واتش، حقوق الإنسان أولاً)

### ب. إجراءات تنفيذ الخطة والإشراف عليها وتقييمها

سوف تتم مناقشة وتفصيل وتطوير إجراءات تنفيذ الخطة والإشراف عليها وتقييمها من قبل فريق العمل. باختصار، يجب أن تكون عملية تطوير الخطة الوطنية لحقوق الإنسان نتاج مسار تشاوري مع الجمهور العريض على أسس الشفافية والوضوح.

يمكن أن يبدأ فريق العمل بصياغة مسودة خطة عمل على أن يتم تشاركتها ومناقشتها مع الجمهور في سلسلة ورشات عمل، ليعمد فريق العمل فيما بعد إلى إدماج استنتاجات وخلصات هذه الاستشارات في الخطة الوطنية لحقوق الإنسان.

كما يجب أن يتم تشكيل فريق يتولى التنسيق لعملية التشاور ووضع الخطة الوطنية النهائية.

يجب أن تتضمن الخطة الوطنية آلية مراقبة دقيقة إضافة إلى الإجراءات الكفيلة بالثبوت من احترام معايير حقوق الإنسان عن طريق تنفيذ الخطة. كما يجب تشكيل جهاز مشترك (رسمي ومدني) ليتولى الإشراف على ومراقبة تنفيذ الخطة الوطنية عبر صياغة تقارير دورية.

يجب أن تجري أول مراجعة للخطة خلال سنتين من اعتمادها. ويمكن أن يتم تعديل وتحديث الخطة بشكل دوري من قبل الجهاز المذكور أعلاه للتماشي مع أولويات كل مرحلة.

يجب أن تعمل الحكومة خلال تنفيذ الخطة على تحويل مبادئ مقارنة حقوق الإنسان إلى نهج مؤسساتي يعتمد في كافة المجالات والبياديين وعلى كافة المستويات. على الحكومة في هذا الصدد أن

تعتمد إلى مراجعة الهيكليات الإدارية المركزية الحالية للثبوت من تنسيق البرامج والسياسات المتعلقة بحقوق اللاجئين وطالبي اللجوء القانونية والاقتصادية والاجتماعية. ويجب أيضا أن يتم اعتماد وتطوير آلية دائمة تشمل القطاعات المختلفة ذات الصلة لتنسيق ومراقبة تنفيذ الاتفاقية على كل من المستويين المحلي والوطني.

يجب أن ينشئ لبنان مؤسسات ديمقراطية قوية وفاعلة يتم إكمالها بعدد من الآليات القانونية الخاصة بحماية حقوق الإنسان. ولعل احد أهم هذه الآليات هو مؤسسة وطنية مستقلة خاصة بحقوق الإنسان "اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان" التي يكون لها دور محوري في إدارة نظام يتعاطى مع كل الشكاوى الفردية المتعلقة بحقوق الإنسان والتمييز، على أن تتوافق هيكلية هذه المؤسسات ومهامها مع مبادئ الأمم المتحدة الخاصة بتشغيل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية (مبادئ باريس).

إلى جانب هذه المؤسسات الوطنية، للمنظمات غير الحكومية دور أساسي في تعزيز وحماية معايير حقوق الإنسان في الحياة العامة، خاصة أن بعض هذه المنظمات متخصص بشكل حصري في نواح خاصة من حقوق الإنسان بينما البعض الآخر ذات اختصاص اشمل وأوسع يشمل في الوقت عينه قضايا حقوق الإنسان إلى جانب مسائل أخرى. هنالك عدد من المنظمات غير الحكومية المتخصصة بالعمل في مجال حقوق اللاجئين وطالبي اللجوء، والتي يجب أن تعمل بالتنسيق مع الحكومة على تعزيز حقوق الإنسان لهذه الفئة عن طريق تولي بعضها تقديم الدعم والخدمات بينما يعمل البعض الآخر في مجال المناصرة لتعزيز حقوق الفئة المذكورة والضغط على المؤسسات الحكومية لإحقاق التغيير المنشود في إطار حقوق الإنسان لهذه الفئة. هذه المنظمات، كما يدل اسمها، هي مستقلة عن كل انتماء حكومي أو أي انتماء إلى وكالات الأمم المتحدة، ولما كانت مواقف وطرائق عمل هذه المنظمات لا تتفق بالضرورة مع توجهات الحكومة فان ما تقدمه في إطار حقوق الإنسان على المستويين الوطني والعالمي يعد مصدرا مشروعا وهاما وأساسيا لأي حوار ونقاش في المسائل المرتبطة بهذه الحقوق.

### ج. مصادر تمويل محتملة

تعتبر مسألة اللاجئين وطالبي اللجوء مسألة دولية بامتياز وبالتالي هي من مسؤولية المجتمع الدولي كاملا. حيث انه لوكالات الأمم المتحدة دور أساسي في تقديم الدعم

التقني للدول، بينما يمكن أن يكون الاتحاد الأوروبي مصدرا من مصادر التمويل. ويمكن للحكومة أن تستجدي تمويلا من ممولين آخرين ومؤسسات متخصصة ومنظمات غير حكومية في إطار برامج مشتركة. ويبقى من مهام فريق العمل الخاص باللاجئين وطالبي اللجوء العمل على تطوير ودراسة الأكلاف وكيفية تغطيتها لتنفيذ خطة عمله.

## مراجع مختارة

### مواثيق دولية

- [الإعلان العالمي لحقوق الإنسان](#)، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948
- [العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية](#)، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ: 23 آذار/مارس 1976
- [العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية](#)، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ: 3 كانون الثاني/يناير 1976.

- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 46/39 المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1984، تاريخ بدء النفاذ: 26 حزيران/يونيه 1987
- اتفاقية حقوق الطفل، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25/44 المؤرخ في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989، تاريخ بدء النفاذ: 2 أيلول/سبتمبر 1990، وفقا للمادة 49.
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2106 ألف (د-20) المؤرخ في 21 كانون الأول/ديسمبر 1965.
- الاتفاقية الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في 14 كانون الأول/ديسمبر 1960، في دورته الحادية عشرة، تاريخ بدء النفاذ: 22 ايار/مايو 1962
- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، اعتمدها يوم 28 تموز/يوليه 1951 مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، الذي دعتة الجمعية العامة للأمم المتحدة إلي الانعقاد بمقتضى قرارها 429 (د-5) المؤرخ في 14 كانون الأول/ديسمبر 1950، تاريخ بدء النفاذ: 22 نيسان/أبريل 1954
- البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين، أحاط المجلس الاقتصادي والاجتماعي علما به مع الإقرار في القرار 1186 (د-41) المؤرخ في 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1966، كما أحاطت الجمعية العامة علما به في قرارها 2198 (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966 والذي رجت فيه الأمين العام أن يحيل نص البروتوكول إلي الدول المذكورة في مادته الخامسة لتمكينها من الانضمام إلي هذا البروتوكول، تاريخ بدء النفاذ: 4 تشرين الأول/أكتوبر 1971.
- النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اعتمدهت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها 428 (د-5) المؤرخ في 14 كانون الأول/ديسمبر 1950.
- الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، اعتمد ونشر علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 144/40 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985.
- مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، اعتمدت ونشرت علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 173/43 المؤرخ في 9 كانون الأول/ديسمبر 1988.
- الاعلان بشأن حماية اللاجئين والمهجرين في العالم العربي، المنتدى الرابع لمجموعة الخبراء العرب (16-19 تشرين الثاني/نوفمبر 1992) متوفر على شبكة الانترنت على العنوان التالي:  
<http://www.lnf.org.lb/migrationnetwork/unnl2/html>
- النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، تاريخ 26 حزيران/ يوليو 1945

- اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، تاريخ 24 نيسان/ ابريل 1963، مجموعة معاهدات الامم المتحدة رقم

8640 -8638

#### وثائق من اجهزة مراقبة المعاهدات

- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers. (February 1999)
- UNHCR EXCOM Conclusion No. 6 (1977).
- UNHCR EXCOM Conclusion No. 25 (1982).
- UNHCR EXCOM Conclusion No. 62 (1990).
- UNHCR Executive Committee, Conclusion No. 44, Detention of Refugee and Asylum-Seekers, United Nations High Commissioner for Refugees, 37<sup>th</sup> Session, 1986.
- UNHCR Global Consultation on International Protection, 3rd Meeting, “Strengthening Protection Capacities in Host Countries” EC/GC/01/198/ 19 April 2002.
- UNHCR Guidelines on Detention, referencing Sub Committee of the Whole of International Protection Note EC/SCP/44 Paragraph 51 (c)
- UNHCR Strengthening the Capacity of Countries of First Asylum in the Region to offer Adequate Protection, EC/GC/01/21, 20 September 2001 (Regional Meeting in Cairo) Available: <http://www.unhcr.ch>
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, Sixty-fourth session 23 February-12 March 2004 “CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION”, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, LEBANON
- Commission on Human Rights, Report of the Working Group: UN doc. E/CN.4/1998/44, 19 December 1997.
- Commission on Human Rights, Question of Arbitrary Detention. Resolution No. 1988/41 UN doc. E/CN.4/RES/1998/41, 17 April 1998.
- Commission on Human Rights, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, U.N. ESCOR, 48th Sess., Item 10, U.N. Doc. E/CN.4 (1993).
- Commission on Human Rights, UN doc. E/CN.4/RES/1997/50, 15 April 1997.
- Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 (2003).
- Human Rights Committee, Second period reports of States parties due in 1988: Lebanon. Submitted 22 November 1996. CCPR/C/42/Add. 14 (State Party Report).
- UN Working Group on Arbitrary Detention, “Fact Sheet No. 26, The Working Group on Arbitrary Detention”
- UN, Human Rights Committee, ICCPR State Reporting Sessions. Available: <http://www.unhchr.ch>

- ICESCR as explained in General Comment No. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health, (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) : E/C.12/2000/4, Twenty-second session, 11/08/2000), Committee On Economic, Social and Cultural Rights
- ICSECR as explained in General Comment No. 13: The right to education (Art.13): 08/12/99, E/C.12/1999/10. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Twenty-first session 15 November-3 December 1999, Implementation of the International Covenant on Economic, Social And Cultural Rights
- UNESCO, World Education Forum, Education for All: Meeting our Collective Commitments, Adopted by the World Education Forum - Dakar, Senegal, 26-28 April 2000, The Dakar Framework for Action
- UNESCO, Regional Conference on Education For All: Arab Vision for the Future, Cairo 1–3 June 2004
- UNESCO, Education for All, World Education Forum, Regional Frameworks for Action, The Arab States, and Education for All in the Arab States: Renewing the Commitment, The Arab Framework for Action to Ensure Basic Learning Needs in the Arab States in the Years 2000-2010; Adopted by the Regional Conference on Education for All for the Arab States, Cairo, Egypt, 24-27 January 2000.

#### القانون الوطني

- قانون اصول المحاكمات المدنية، المرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 16 ايلول/ سبتمبر 1983
- قانون اصول المحاكمات الجزائية، القانون رقم 328، تاريخ 2 آب/ اغسطس 2001
- قانون العقوبات، المرسوم الاشتراعي NI /340 تاريخ 1 آذار/ مارش 1943
- المرسوم رقم 10434 تاريخ 4 حزيران/ يونيو 1975، تنظيم مجلس شورى الدولة
- المرسوم رقم 136 الصادر بتاريخ 20 ايلول/ سبتمبر 1969
- المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 16 أيلول/ سبتمبر 1983
- قانون تنظيم الخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه، الجريدة الرسمية، العدد 28 /1962، دخل حيز النفاذ في 10 تموز/ يوليو 1962
- الدستور اللبناني، تاريخ 23 نيسان/ ابريل 1927، معدل بموجب القانون الدستوري رقم 18، تاريخ 21 ايلول/ سبتمبر 1990.
- المرسوم الاشتراعي رقم 139/1959 تاريخ 12 حزيران/ يونيو 1959
- مذكرة التفاهم بين المديرية العامة للامن العام والمكتب الاقليمي للمفوضية العليا للامم المتحدة لشؤون اللاجئين حول التعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء لدى مكتب المفوضية في لبنان، تاريخ 9 ايلول/سبتمبر 2003

- اتفاقية بين السلطات الادارية واجهزة الدولة الخارجية، القرار الاداري رقم 2894 تاريخ 16 كانون الاول/ديسمبر 1959

#### مصادر اخرى

- Amnesty International, "Lebanon: Amnesty International Reiterates its concerns on the situation of refugees and asylum-seekers" 3 May 2002 Public statement MDE 18/005/2002 Available: <http://www.amnesty.org>
- Amnesty International "Lebanon: Torture and Unfair trial of the Dhinniyyah detainees. 7 May 2003. AI Index MDE 18/005/2003 Available: <http://www.web.amnesty.org/library/Index/ENGMDE180052003?open&of=ENG-LBN>
- Assaf, Georges J., "The Application of International Human Rights Instruments by the Judiciary in Lebanon, in Eugene Cotran and Adel Omar Sherif (eds.), the Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights, CIMEL Book Series No. 5, Kluwer Law International, 1997. As cited in Redress, "Reparation for Torture: A Survey of Law & Practice in 30 Selected Countries (Lebanon Country Report), May 2003. Available: <http://www.redress.org/studies/Lebanon.pdf>
- Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), "Réfugiés et demandeurs d'asile non palestiniens au Liban : quel avenir?" Rapport: Mission d'enquête. No. 335, June 2002.
- "A study of the current state of prisons in Lebanon." Medical Association of Lebanon in Beirut. 4 December 2004.
- UK Home Office, Roy Walmsley "World Prison Population List: Findings" 5<sup>th</sup> Ed. 2003. Available: <http://www.homeoffice.gsi.gov.uk>
- UN in Lebanon, "Lebanon's Surete Generale Signs Pact with UNHCR" Available at: <http://www.un.org.lb/un/details.asp?id=45>
- World Prison Brief of the International Centre for Prison Studies – Middle East, "Prison Brief for Lebanon, School of Law, Kings College, London Available: [http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/middle\\_east\\_records.php?code=179](http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/middle_east_records.php?code=179)
- **Rights, needs and responsibility: Challenges to Rights-Based Advocacy for Non-Palestinian Refugees' Health and Education in Lebanon** Samira Trad and Michael Kagan, May 30, 2006, Commissioned as part of the study under the Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty and carried out in collaboration with the Forced Migration Refugee Studies Program (FMRS) at the American University in Cairo.
- اديب زخور، الوضع القانوني للاجراء-الاجانب في ضوء التشريع والاجتهاد اللبناني والدولي، بيروت 2004، ط.1.
- مصطفى العوجي، حقوق الانسان في الدعوى الجزائئية، مؤسسة نوفل، بيروت 1989، ط.1.

- الحجار (حلمي)، الوسيط في صول المحاكمات أمدنية، ط.4، بيروت 1998.
- فؤاد عبد المنعم رياض، مبادئ القانون الدولي الخاص، ج.1 بيروت 1969.
- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللباني، القسم العام، المجلد الثاني، بيروت، منشورات الحلبي ط3 1998
- عاطف النقيب، اصول المحاكمات الجزائية، دار المنشورات الحقوقية، بيروت 1993.
- ناهض زقوت، اللاجئ في القانون الدولي، مقال منشور في رؤية- مجلة شهرية بحثية متخصصة <http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/homepage.html>
- مقالة في جريدة النهار بعنوان "ادرج امثلة حسية عن التعذيب اخرها حالة رودي بارودي، مخبير يثير في سؤال الى الحكومة المخالفات في التحقيق الاولي: تجاوز مدة الاحتجاز وتكليف مخابرات الجيش وممارسة الشدة والتعذيب؛ منشور في النهار تاريخ الخميس 5 آب 2004
- سامي بديع منصور، حقوق الانسان في الوطن العربي، مقالة منشورة في مجلة العدل 1990-1991.
- جمعية رواد، فرونتيرز: القانونية مقابل الشرعية: احتجاج اللاجئيين وطالبي اللجوء في لبنان، ايار 2006
- جمعية رواد، فرونتيرز، التقرير السنوي 2005

## الملاحق

- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئيين
- البروتوكول الخاص بوضع اللاجئيين
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- اتفاقية حقوق الطفل
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
- الاتفاقية الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
- الاتفاقية الدولية للقضاء علي جميع أشكال التمييز العنصر
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 13
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 14

- اعلان وبرنامج عمل فيينا
- جمعية رواد، فرونتيرز: القانونية مقابل الشرعية: احتجاز اللاجئين وطالبي اللجوء في لبنان، ايار 2006
- جمعية رواد، فرونتيرز، التقرير السنوي 2005
- Committee of the Convention on the Elimination of all Forms of Racila Discrimination, Concluding Observations Lebanon 2004
- UNESCO, World Education Forum, Education for All , The Dakar Framework for Action, 2000
- UNESCO - Education for All - World Education Forum - Regional Frameworks for Action - The Arab States,2000
- UNESCO Cairo Meeting June 2004
- UNHCR- EXCOM Conclusion 25
- UNHCR -EXCOM Conclusion 6
- UNHCR -EXCOM Conclusion 62
- Vienna Declaration and Programme of Action
- Rights, needs and responsibility: Challenges to Rights-Based Advocacy for Non-Palestinian Refugees' Health and Education in Lebanon Samira Trad and Michael Kagan, May 30, 2006