ICRC

ورقة عن السياسة العامة للجنة الدولية في مجال احتجاز المهاجرين

مقدمة

عملت اللجنة الدولية للصليب الأحمر (اللجنة الدولية) لسنوات عديدة بالنيابة عن المهاجرين غير النظاميين المحتجزين، وذلك في إطار أنشطتها الموجهة إلى المحتجزين بصفة عامة، ولكنها لم تشرع إلا مؤخرا في تنفيذ برامج محددة للمهاجرين المحتجزين في بلدان العبور والمقصد. وتزور اللجنة الدولية المهاجرين المحتجزين في كل من مرافق الاحتجاز الجنائية ومرافق الاحتجاز المخصصة للمهاجرين. وخلال هذه الزيارات، تقيّم اللجنة الدولية ما إذا كان المهاجرون المحتجزون، شأنهم شأن جميع المحتجزين، يلقون معاملة إنسانية، وما إذا كانوا يُحتجزون في ظروف تحفظ لهم كرامتهم وتُعقد لهم محاكمات تراعي الأصول القانونية. وتقيّم اللجنة الدولية أيضا ما إذا كانوا قادرين على البقاء على اتصال مع العالم الخارجي، مثلا مع عائلاتهم ومع السلطات القنصلية، إنْ أرادوا بذلك. وتثير اللجنة الدولية أيضاً في إطار حوارها مع السلطات قضايا الحماية المتعلقة بالعودة من أجل ضمان وفاء السلطات بالتزاماتها بموجب القانون الدولي المعني – ولا سيما فيما يتعلق بمبدأ *عدم الإعادة القسرية*[1].

وتعمل اللجنة الدولية في مجال احتجاز المهاجرين[2] بمفردها أو بالتعاون مع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في العديد من البلدان على طول طرق الهجرة. وتعمل الجمعيات الوطنية أيضا بصورة مستقلة في مجال احتجاز المهاجرين، وبخاصة – وليس حصرا – من خلال تقديم خدمات إعادة الروابط العائلية والمساعدة المباشرة – حيثما تبدت الحاجة إلى هذه الخدمات. وستواصل اللجنة الدولية على كل من المستويات العالمية والإقليمية والثنائية دعم عمل الجمعيات الوطنية بتوفير الخبرة، ومنابر تبادل المعارف، والموارد.

---

[1] مبدأ *عدم الإعادة القسرية* يحظر نقل أشخاص من سلطة إلى أخرى عندما توجد أسباب جوهرية تحمل على الاعتقاد بأن الشخص قد يواجه خطر التعرض لانتهاك حقوق أساسية معينة. وهذا معترف به بصفة خاصة بالنسبة إلى التعذيب والأشكال الأخرى من سوء المعاملة والحرمان التعسفي من الحياة والاضطهاد. ويرد مبدأ *عدم الإعادة القسرية* بشكل صريح في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين، وإن اختلف نطاقه في كل مجموعة من هذه القوانين. وقد أصبح أيضا مبدأ عدم الإعادة القسرية في جوهره قانونا دوليا عرفيا.

[2] في هذه الورقة، يقصد بعبارة "احتجاز المهاجرين" الاحتجاز لأسباب متعلقة بالدخول أو الإقامة بصفة غير نظامية في أرض بلد ما.

نهج اللجنة الدولية إزاء المستضعفين

ينبع التزام اللجنة الدولية من ضعف المهاجرين وتحدَّد أنشطتها وفق احتياجاتهم. وعلى غرار بقية الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، تستخدم اللجنة الدولية وصفا واسعا لكلمة "مهاجرين"[٣] يشمل اللاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين غير النظاميين. وهي تفعل ذلك بغية الإحاطة بشكل كامل بنطاق الشواغل الإنسانية المتعلقة بالهجرة وتوفير ما يكفي من المرونة لمعالجة أوضاع المهاجرين المعقدة في أغلب الأحيان واحتمال استضعافهم في بلد المقصد أو في طريقهم إليه. ومع ذلك، يجدر التذكير بأن الوضع القانوني للأفراد حاسم في تحديد النظام أو الأنظمة الواجبة التطبيق، والتشديد على أن عمل اللجنة الدولية يرمي إلى ضمان حصول المهاجرين على الحماية التي تحق لهم بموجب القوانين الدولية والمحلية، بما في ذلك الحماية الخاصة الممنوحة لبعض الفئات من الأشخاص كاللاجئين وطالبي اللجوء.

أهم المسائل المثيرة للقلق

الهجرة ظاهرة عالمية آخذة في الانتشار، ويسعى العديد من الدول إلى وضع ضوابط لها وإلى احتواء الهجرة غير النظامية باعتماد سياسات مقيدة للهجرة. وقد يفضي ذلك إلى وضع تدابير قسرية تشمل الالتجاء الممنهج إلى الاحتجاز، الإداري أو الجنائي على حد سواء. وهذا الالتجاء الممنهج إلى احتجاز المهاجرين غير النظاميين، بغض النظر عن ظروفهم الشخصية، يتعارض مع الحق في الحرية والأمن الشخصي – وهو واحد من أهم حقوق الإنسان الأساسية – كما يتعارض مع الاعتبارين الرئيسيين المتمثلين في أن *الاحتجاز ينبغي أن يكون ملاذاً أخيراً*، وأنه ينبغي على الدوام النظر أولاً في اتخاذ تدابير غير احتجازية.

والاحتجاز الإداري بغرض وضع ضوابط للهجرة يستخدم أحيانا كنوع من الردع أو العقاب. وينبغي ألا يحدث هذا لأن *الاحتجاز لأسباب إدارية ينبغي أن يكون، بحكم تعريفه، ذا طابع غير عقابي*.

وتشجع اللجنة الدولية على أن تتعامل الدول مع الهجرة غير النظامية بوصفها مخالفة إدارية لا بوصفها جريمة. وقد يعرقل تجريم الدخول أو الإقامة غير النظامية حصول المهاجرين المحتجزين على خدمات متخصصة، وسيوصم أيضا المهاجرين غير النظاميين كفئة، ويحول دون حصولهم على الدعم المتخصص الذي قد يحتاج إليه العديد منهم بعد أن سبق تعرضهم للعنف والانتهاك. ولهذا الاحتجاز أيضا أثر سلبي في النظام القضائي الذي غالبا ما يكون مثقلاً بعدد كبير جداً من القضايا، وفي نظام السجون الذي غالبا ما يكون مكتظاً.

وترمي هذه الوثيقة إلى تسليط الضوء – والتركيز حصرا – على الاعتبارات الرئيسية للدول عندما تنظر في توقيع الاحتجاز الإداري للمهاجرين غير النظاميين، أي الاحتجاز الذي تقوم به/تأمر به سلطة إدارية لأسباب متعلقة

[٣] تُعرّف اللجنة الدولية المهاجرين بأنهم أشخاص يهجرون مكان إقامتهم المعتاد أو يهربون منه إلى أماكن جديدة – عادة بالخارج – بحثا عن فرص أو عن آفاق أكثر أمنا ورحابة. ويشمل هذا التعريف جميع أنواع المهاجرين بغض النظر عن وضعهم القانوني، مع الاعتراف بالحماية الخاصة للاجئين وطالبي اللجوء. انظر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، سياسة الهجرة، ٢٠٠٩، http://www.ifrc.org/PageFiles/89395/Migration%20Policy.AR.pdf

بالدخول أو الإقامة في أرض بلد ما، دون توجيه اتهامات جنائية للشخص. وقد يحدث الاحتجاز الإداري في مرافق احتجاز مخصصة للمهاجرين أو في مرافق يستخدمها نظام العدالة الجنائية.

الاعتبارات الرئيسية للدول

تقوم اللجنة الدولية، عند النظر في توقيع الاحتجاز الإداري للمهاجرين غير النظاميين، بحثّ الدول على احترام البنود الأساسية التالية (يعكس معظمها القانون الدولي القائم ويتوافق مع المعايير و/أو الضمانات الدولية كما وردت في الاجتهادات القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان والصكوك القانونية غير الملزمة وعن طريق هيئات الأمم المتحدة وآلياتها المعنية بحقوق الإنسان):

١- ينبغي أن يكون الاحتجاز إجراء استثنائيا؛ وينبغي على الدوام النظر أولاً في الحرية وبدائل الاحتجاز، أي ينبغي أن يكون الاحتجاز ملاذاً أخيراً.

أظهرت مجموعة كبيرة من البحوث[٤] الأثر السلبي للاحتجاز الإداري على الصحة العقلية للمهاجرين، وهذا يرتبط بانعدام اليقين بشأن المسار الإداري والخوف على المستقبل، فضلاً عن الصدمات السابقة المرتبطة بالتاريخ الشخصي للمهاجرين. وتشهد اللجنة الدولية يوميا على الأثر السلبي الواقع على المهاجرين أثناء زياراتها لمراكز الاحتجاز.

٢- لا يمكن الأمر بالاحتجاز إلا استنادا إلى قرار يُتخذ في كل حالة على حدة، دون أي نوع من التمييز. ويجب ألا يستند قرار الاحتجاز إلى قاعدة إلزامية لفئة عريضة من الأشخاص

لعنصر التقييم الفردي أهمية بالغة للتمكين من استعراض الظروف الخاصة بكل شخص، وتجنب قرارات الاحتجاز غير الضرورية، وضمان أن الاعتقال مبرر وأنه لا يستخدم إلا كملاذ أخير.

٣- يجب إثبات أن أي قرار بالاحتجاز ضروري ومنطقي ومتناسب مع غرض مشروع. ولا يجوز استخدام الاحتجاز الإداري على سبيل الردع أو العقوبة

لا يمكن استخدام الاحتجاز الإداري للمهاجرين إلا في الحالات التي يؤكد فيها التقييم الفردي لوضع مهاجر معين وجود أساس مقبول يمكنه أن يبرر هذا الاحتجاز، ولا سيما إذا كان هناك اعتقاد بأن مهاجرا بعينه يشكل خطرا على الأمن العام أو كان هروبه محتملاً. ويترتب على ذلك أنه لا ينبغي اتخاذ الاحتجاز الإداري وسيلة للردع أو العقاب على الدخول و/أو الإقامة بطريقة غير نظامية، حيث إن هذا في حد ذاته ليس أحد الأسباب المقبولة

[٤] انظر Bosworth, Mary, "The impact of immigration detention on mental health: A literature review", Appendix 5 in S. Shaw, *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons: A report to the Home Office by Stephen Shaw*, January 2016; J. Cleveland, C. Rousseau, and R. Kronick, *The Harmful Effects of Detention and Family Separation on Asylum Seekers' Mental Health in the Context of Bill C-31*,brief submitted to the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration concerning Bill C-31, the Protecting Canada's Immigration System Act, 2012; C. Neave, *Suicide and Self-harm in the Immigration Detention Network*, report of the Commonwealth and Immigration Ombudsman, May 2013

القليلة التي تجيز تبرير احتجاز المهاجرين. ويبت التقييم الفردي لوجود هذه المخاطر فيما إذا كان الاحتجاز الإداري ضروريا ومنطقيا ومتناسبا، *بعد النظر في اتخاذ التدابير غير الاحتجازية*.

٤- ينبغي أن يكون الاحتجاز محدد المدة

يجب ألا تتجاوز فترة الاحتجاز الإداري المدة التي يمكن أن تقدم الدولة خلالها مبرراً مناسباً – ينبغي أن يكون الاحتجاز الإداري محدد المدة.

٥- لا ينبغي أن تكون ظروف الاحتجاز الإداري والمعاملة خلاله ذات طابع عقابي

إذا أودع المهاجرون رهن الاحتجاز الإداري، فمن الأهمية بمكان ألا تقيَّد حريتهم بصورة تتجاوز الحد الضروري. على سبيل المثال، ينبغي أن يكون بمقدور المهاجرين أن يتنقلوا بحرية في مكان احتجازهم؛ وينبغي إيواء أفراد العائلة معاً؛ ويجب أن يكون بمقدور المهاجرين أن يحافظوا على علاقات مؤثرة مع العالم الخارجي. ولتيسير ذلك، من المهم الفصل بين المهاجرين غير النظاميين والأشخاص المشتبه بهم أو المتهمين أو المدانين في جرائم جنائية. ويجب أن توفر جميع الأماكن التي يودع فيها المهاجرون المحرومون من حريتهم ظروفا لائقة للعيش. ويجب على سلطات الاحتجاز أن تضمن سلامتهم الشخصية وتلبي احتياجاتهم البدنية والنفسية على حد سواء، ويشمل ذلك إمكانية الحصول على الرعاية الطبية الملائمة. ويجب حمايتهم من جميع أشكال الانتهاك والاستغلال، بما في ذلك العنف الجنسي.

٦- يجب السماح للمهاجرين بالاتصال بأفراد عائلاتهم

يجب على الدول أن تسمح للمهاجرين المحتجزين بالاتصال بعائلاتهم، بل وينبغي لها أيضا أن تضمن تزويد المهاجرين بالوسائل التقنية والمالية اللازمة لذلك. إذ يفقد العديد من المهاجرين كل متعلقاتهم خلال رحلة الهجرة أو عند القبض عليهم، ويفقدون القدرة على إجراء المكالمات الهاتفية الدولية. وينبغي للسلطات أن توفر للمهاجرين المحتجزين، بصورة مجانية، مكالمة هاتفية أولى على الأقل لعائلتهم داخل البلد أو خارجه، لكي يخبروها بمكان وجودهم. وعلاوة على ذلك، إذا كانت للمهاجرين المحتجزين عائلات أو أصدقاء يستطيعون زيارتهم، فينبغي أن يكون بمقدورهم القيام بزيارات مباشرة لهؤلاء المهاجرين المحتجزين.

٧- احترام الضمانات الإجرائية الرئيسية أمر أساسي

ترى اللجنة الدولية أنه يجب مراعاة عدد من الضمانات الإجرائية الرئيسية وفقاً لمقتضيات القانون القائم أو باعتبار ذلك من أمور السياسة العامة أو الممارسة الجيدة:

'١' يجب إبلاغ المهاجرين على وجه السرعة وبلغة يفهمونها بأسباب احتجازهم وبحقوقهم الأخرى، بما في ذلك إمكانيات الطعن.

'٢' يجب أن ينبع قرار الاحتجاز من مسؤول مصرح له بذلك حسب الأصول وفقا للمعايير التي أرساها القانون.

'٣' للمهاجرين الحق في أن يُسجَّلوا ويُودَعوا في مكان احتجاز معترف به.

'٤' يجب إبلاغ الهيئات الدبلوماسية أو القنصلية المعنية باحتجاز المهاجر دون تأخير إذا طلب ذلك. ويجب إبلاغ المهاجرين بحقهم في إبلاغ سلطات بلدانهم القنصلية أو الدبلوماسية وفي التواصل معها.

'٥' يجب أن تعيد سلطة قضائية أو سلطة مستقلة أخرى النظر بأقل تأخير ممكن في قرار الإيداع رهن الاحتجاز. وينبغي أن يشمل هذا الإجراء حق الطعن. ويجب النظر دوريا في ضرورة مواصلة الاحتجاز. ولجميع المهاجرين الحق في الطعن في مشروعية احتجازهم أمام هيئة قضائية لها صلاحية الأمر بإطلاق سراحهم إذا كان احتجازهم مخالفاً للقانون.

'٦' ينبغي السماح للمهاجرين بالحصول على مساعدة قضائية عند الطعن في احتجازهم.

'٧' ينبغي أن يتمكن المهاجرون من حضور جلسات المحاكمة شخصيا و/أو أن ينوب عنهم ممثلهم القانوني.

٨- للمهاجرين الحق في طلب اللجوء والتمتع به خَلاصاً من الاضطهاد

ينبغي بصفة عامة تجنب احتجاز اللاجئين وطالبي اللجوء. ولما كان يحق لجميع الناس أن يطلبوا اللجوء ويتمتعوا به خلاصاً من الاضطهاد، فيجب أن يكون أي احتجاز للأشخاص الممارسين لهذا الحق مقيدا بعناية. وينبغي ألا يحول وضع المهاجرين غير النظاميين أو احتجازُهم دون تمكنهم من تقديم طلب اللجوء أو متابعته. ومن ثم ينبغي إعطاء المهاجرين المعلومات الضرورية بشأن هذا الحق والسماح لهم بممارسته، بما في ذلك عبر تمكينهم من الوصول إلى إجراءات اللجوء.

٩- ينبغي مراعاة الظروف الخاصة لفئات معينة من المهاجرين المستضعفين على نحو خاص مثل الأطفال، وضحايا التعذيب أو الاتجار، والأشخاص ذوي الإعاقات العقلية و/أو الظروف الصحية، والمسنين. وينبغي تجنب احتجاز هذه الفئات الضعيفة

تتزايد الآثار السلبية الخطيرة التي يسببها الاحتجاز للصحة العقلية للمهاجرين عندما يتعلق الأمر بالأطفال لأنه لا يمكن تلبية الاحتياجات اللازمة لنموهم في تلك الظروف. وينطبق هذا أيضا على ضحايا الصدمات السابقة الذين لا يمكن علاجهم كما ينبغي. ولا يجوز احتجاز الأطفال إلا كملاذ أخير ولأقصر مدة ملائمة. ويجب أن تكون مصالحهم الفضلى هي الاعتبار الأول في كل قرار يُتخذ ببدء الاحتجاز أو مواصلته. علاوة على ذلك، لا ينبغي للدول أن تحتجز ضحايا التعذيب أو الاتجار أو الأشخاص ذوي الإعاقات العقلية و/أو الظروف الصحية على أساس وضعهم المرتبط بالهجرة فقط. ولا ينبغي احتجاز المهاجرين ذوي الإعاقات العقلية إلا عندما توفر السلطات مكان إقامة معقولاً يحفظ كرامتهم. وينبغي أيضا مراعاة الاحتياجات المحددة للفئات الأخرى التي قد تعتريها أوجه ضعف خاصة في ظروف معينة كالنساء أو عديمي الجنسية أو ضحايا الاعتداء الجنسي، وينبغي توخي العناية عند النظر في ضرورة احتجازهم.

جنيف، نيسان/أبريل ٢٠١٦