

المهاجرو
ن غير
النظاميين
ن وطالبو
اللجوء

بدائل
الاعتقال
منظمة العفو
الدولية



مطبوعات منظمة العفو الدولية

الطبعة الأولى 2009
الناشر: مطبوعات منظمة العفو الدولية
Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org/ar

© حقوق النشر محفوظة لمنظمة العفو الدولية، 2009

رقم الوثيقة: POL33/001/2009
اللغة الأصلية: الإنجليزية
الطبعة: الأمانة الدولية لمنظمة العفو الدولية، المملكة المتحدة

جميع الحقوق محفوظة
لا يجوز نشر، أو تسجيل، أو تخزين، أو نقل، أو نسخ أي جزء من هذه المطبوعة، بأية وسيلة ميكانيكية، أو إلكترونية، أو غيرها، دون الحصول على إذن مسبق من الناشر.

منظمة العفو الدولية هي حركة عالمية للدفاع عن حقوق الإنسان، لديها ما يربو على 2.2 مليون من الأعضاء والمؤيدين في ما يزيد عن 150 بلداً وإقليماً في جميع أرجاء العالم. وتتطلع المنظمة إلى بناء عالم يتمتع فيه كل فرد بجميع حقوق الإنسان المنصوص عليها في "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" وفي غيره من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وتقوم المنظمة بأبحاث وحملات وأنشطة للدعاية وحشد الجهود من أجل وضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان. والمنظمة مستقلة عن جميع الحكومات والمعتقدات السياسية والمصالح الاقتصادية والعقائد الدينية. وتعتمد المنظمة في تمويلها أساساً على تبرعات أفرادها وأنصارها.



منظمة العفو
الدولية

قائمة المحتويات

منظمة العفو الدولية هي حركة عالمية للدفاع عن حقوق الإنسان، لديها ما يربو على 2.2 مليون من الأعضاء والمؤيدين في ما يزيد عن 150 بلداً وإقليماً في جميع أرجاء العالم. وتتطلع المنظمة إلى بناء عالم يتمتع فيه كل فرد بجميع حقوق الإنسان المنصوص عليها في "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" وفي غيره من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وتقوم المنظمة بأبحاث وحملات وأنشطة للدعاية وحشد الجهود من أجل وضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان. والمنظمة مستقلة عن جميع الحكومات والمعتقدات السياسية والمصالح الاقتصادية والعقائد الدينية. وتعتمد المنظمة في تمويلها	2
..... أساساً على مساهمات وتبرعات أعضائها وأنصارها.	
6	ملخص السياسة المتبعة
8	خلفية
9	1. واجب توفير بدائل للاعتقال المتعلق بالهجرة
12	2. المبادئ الخاصة باستخدام التدابير البديلة
13	3. أمثلة على التدابير
14	شروط التسجيل والتوثيق
15	شروط الحضور
17	إخلاء السبيل بكفالة وضمان وضامن
19	المراكز المفتوحة وشبه المفتوحة والسكن الخاضع للإشراف
20	المراقبة الإلكترونية
21	3. الخلاصة

اتخذت منظمة العفو الدولية التي تعمل على حماية حقوق الأشخاص الذين اقتلوا من جذورهم مواقف تتعلق بالسياسة التي تتبعها إزاء عدد من المجالات المتعلقة بالحقوق الإنسانية للمهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين. ويمكن الاطلاع على موقف منظمة العفو الدولية من الاعتقال المتعلق بالهجرة، ومن ضمنه اعتقال اللاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين، في الوثيقة المعنونة الاعتقال المتعلق بالهجرة: دليل بحثي خاص بمعايير حقوق الإنسان المتعلقة باعتقال المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين، نوفمبر/تشرين الثاني 2007، رقم الوثيقة POL 33/005/2007. ويستند موقف منظمة العفو الدولية إزاء بدائل الاعتقال، شأنه شأن المواقف الأخرى المتعلقة بالسياسة المتبعة، إلى معايير القانون الدولي التي يشار إليها في كامل هذه الوثيقة.

ملخص السياسة المتبعة

لا يجوز فرض أي قيود على حقي حرية التنقل من أجل مراقبة الهجرة، مثل الاعتقال أو التدابير البديلة غير الاحتجازية إلا عندما تكون ضرورية ومتناسبة مع هدف منع الهروب، أو التحقق من الهوية، أو ضمان التقيد بأمر إبعاد. ويجب تبني افتراض ضد الاعتقال يحدده القانون. وينبغي أن تكون التدابير البديلة غير الاحتجازية هي الحل المفضل، ويجب النظر فيها دائماً قبل اللجوء إلى الاعتقال. ولا يجوز أبداً تقييد حقوق اللاجئين والمهاجرين المعترف بهم الذين يتمتعون بوضع نظامي في الحرية أو حرية التنقل لأغراض الهجرة.

واجب تقديم بدائل

ينبغي على الدول ضمان توفير بدائل للاعتقال ووضعها في متناول المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء قانونياً وعملياً بدون تمييز.

وينبغي على الدول في كل حالة فردية أن تنظر في بدائل للاعتقال أقل تقييداً وأن تستخدمها، وألا تلجأ للاعتقال إلا إذا ثبت أنه لا يوجد بديل فعال في تحقيق الهدف المشروع.

ولدى النظر في بدائل الاعتقال، ينبغي على الدول أن تضع في حسابها بالكامل ظروف الأشخاص وأولئك المعرضين للانتهاك بشكل خاص، ومن ضمنهم الأطفال، أو النساء الحوامل، أو ضحايا الاتجار، أو المسنين، أو أولئك الذين يعانون من أمراض جسدية أو نفسية خطيرة.

ولدى النظر في البدائل، ينبغي أن تضع الدول نصب أعينها وجوب عدم اعتقال الأطفال غير المصحوبين بالكبار وضحايا الاتجار.

تطبيق التدابير البديلة

ينبغي أن يحترم تطبيق التدابير البديلة كرامة الفرد، وأن يتقيد بمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب وعدم التمييز. كذلك يجب أن تخضع التدابير البديلة للمراجعة القضائية.

يجب أن يُنص على البدائل في القانون الذي يجب أن يعرف كل تدبير متوافر والمعايير التي تنظم استعماله، فضلاً عن تحديد السلطات المسؤولة عن تنفيذه.

يجب أن يكون التدبير البديل المطبق في أي حالة يعينها هو ذلك الأقل تقييداً للحقوق الإنسانية للشخص المعني، أي حيث لا تحقق الوسائل الأقل تدخلاً أو تقييداً الهدف نفسه.

ينبغي على الدول أن تأخذ في الحسبان الوضع الخاص للمهاجرين وطالبي اللجوء، فضلاً عن تعرض جماعات معينة للانتهاك، لكي تضمن بالأبداً يؤدي تطبيق التدابير البديلة إلى تمييز ضد مجموعات معينة من غير المواطنين، سواء استناداً إلى جنسيتهم أو دينهم أو وضعهم الاقتصادي أو وضعهم المتعلق بالهجرة أو أي وضع آخر.

وللحماية من التطبيق التعسفي، ينبغي منح حق فعلي في أن تراجع سلطة قضائية مستقلة أو أية سلطة مختصة أخرى قانونية التدابير البديلة وضرورتها ومدى ملائمتها.

شروط التسجيل والتوثيق

يمكن لتسجيل المهاجرين وطالبي اللجوء وتزويدهم بوثائق تسجيل رسمية أن يشكل تدبيرين فعالين لمنع هروبهم، ولضمان عدم تعرضهم للاعتقال التعسفي في الدول المضيفة ودول الترانزيت.

ينبغي على الدول أن تكفل بالألا تمنع تدابير مثل إبراز وثائق الهوية، لغرض إثبات الشخصية في سياق الإجراءات العادية للجوء، الشخص من ممارسة حقوقه في السكن الكافي والرعاية الصحية والتعليم أو أن تضعه بخلاف ذلك في موقف يعرضه للانتهاك.

منظمة العفو الدولية إبريل/نيسان 2009

شروط الحضور

ينبغي على الدول أن تضمن بالألا يكون التقييد بشروط المراقبة أو الحضور صعباً بشكل مفرط أو مقيداً للحرية أو للخصوصيات، وأن يأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة للفرد، مثل وضعه العائلي ووضعه السكني وإمكانياته المالية.

يجب على الدول أن تعد شروطاً للحضور تتناسب والوضع الخاص للمهاجرين وطالبي اللجوء، وأن تغتنم الفرص لتوفير الإشراف والدعم الاجتماعيين، حيث يقتضي ذلك.

الإفراج بكفالة وضمان وضمن

ينبغي على الدول توفير إخلاء السبيل بكفالة وضمان وضمن بدون تمييز ضد جماعات معينة من غير المواطنين، مثلاً على أساس جنسيتهم أو أصلهم الاثني أو أي أصل آخر أو وضعهم الاقتصادي أو المتعلق بالهجرة أو أي وضع آخر. وبصفة خاصة لا يجوز للدول أن تحرم الشخص من الإفراج عنه بكفالة أو ضمان أو ضمن لمجرد أن الشخص دخل إلى البلاد أو مكث فيها بصورة غير نظامية.

يجب أن تكون الشروط المرتبطة بمنح الإفراج بكفالة أو إخلاء السبيل بموجب ضمان أو ضمن معقولة، وألا تضع عبئاً مفرطاً أو غير واقعي على الفرد.

يجب توفير الإفراج بكفالة أو ضمان أو ضمن بصورة عملية للمهاجرين وطالبي اللجوء الذين لا يجوز أن يحرموا منها بسبب افتقارهم إلى الروابط العائلية أو محدودية إمكانياتهم المالية. ولضمان ذلك، ينبغي على الدول أن تضع ترتيبات مرنة للمراقبة والإشراف بالتعاون مع مجموعات المجتمع المدني أو الملاجئ الاجتماعية أو غيرها من الترتيبات المبتكرة، على أن تضع في حسابها الوضع الخاص للمهاجرين وطالبي اللجوء.

المراكز المفتوحة وشبه المفتوحة، السكن الخاضع للإشراف

حيثما تستخدم الدول تدابير مثل المراكز المفتوحة أو شبه المفتوحة والسكن الخاضع للإشراف وحصر الشخص في منطقة محددة كبديل للاعتقال، عليها أن تكفل تماشي تقييد حق الأفراد في الحرية وحرية التنقل مع المبادئ ذات الصلة من القانون الدولي، بما فيها مبدأ الضرورة والتناسب.

ينبغي على الدول أن تكفل بالألا يمنع استخدام هذه التدابير، سواء مع شروط حضور إضافية أو بدونها، الأشخاص من ممارسة حقوقهم الإنسانية الأخرى، بما فيها حق الصحة والتعليم.

المراقبة الإلكترونية

كبدل للاعتقال المتعلق بالهجرة، لا يجوز استخدام المراقبة الإلكترونية كإجراء مسلّم به ضد المهاجرين غير النظاميين الذين لا يتعرضون للاعتقال لولا ذلك. ولا يجوز استعماله إلا لتحقيق هدف مشروع، وتطبيقه وفقاً للمبادئ ذات الصلة من القانون الدولي.

ولا يجوز استخدام المراقبة الإلكترونية إلا بعد إجراء تقييم متأن للمدى الذي يفيد فيه التدبير المحدد الحقوق الإنسانية للفرد، فضلاً عن تناسبه وضرورته وفائه بهدف مشروع، وألا يستخدم إلا إذا كان لا يوجد تدبير أقل تقييداً يحتمل أن يحقق الهدف ذاته، وبالقدر الذي لا يتوافر فيه مثل هذا التدبير.

يجب أن يخضع للمراجعة من جانب سلطة قضائية مستقلة أو أي سلطة مختصة أخرى، لضمان ضرورة تطبيقه وتناسبه مع الهدف المعلن المشروع في ذلك الوقت المحدد، وألا يكون قائماً على التمييز أو تعسفاً أو طويلاً أكثر من اللازم.

خلفية

الاعتقال المتعلق بالهجرة : موقف منظمة العفو الدولية

تعارض منظمة العفو الدولية عموماً استخدام الاعتقال لأغراض مراقبة الهجرة. ولكل إنسان بمن في ذلك جميع المهاجرين وطالبي اللجوء، بصرف النظر عن وضعهم القانوني، الحق في الحرية وحرية التنقل، ومن ضمن ذلك حمايته من التوقيف والاعتقال التعسفيين،

لا يجوز النظر في فرض أي قيود على حقي الحرية العامة أو حرية التنقل لأغراض مراقبة الهجرة إلا لمنع المهاجرين غير النظاميين أو طالبي اللجوء من الهرب، أو للتحقق من هويتهم، أو لضمان تقيدهم بأمر الإبعاد. ويجوز للدول فرض تدابير بديلة غير احتجازية لمراقبة مكان وجود المهاجرين أو طالبي اللجوء كشرط لتنظيم وضعهم، مثلاً اشتراط إقامة طالب اللجوء في عنوان معين طوال فترة البت في طلبه. بيد أن هذه التدابير يجب أن تكون مؤقتة، وأن تنتهي حالما يصبح وضع الشخص نظامياً بالكامل. وما أن يتم الاعتراف بطالبي اللجوء كلاجئين، لا يعود هناك مبرر أمام الدول لمواصلة فرض أي شكل من التدابير البديلة غير الاحتجازية.

ويجب توفير اقتراض ضد الاعتقال بموجب القانون. ويجب النظر دائماً في اتخاذ تدابير بديلة غير احتجازية أولاً وإعطائها الأفضلية قبل اللجوء إلى الاعتقال. ولن يكون اعتقال المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء قانونياً إلا عندما تستطيع السلطات الإثبات في كل حالة فردية أن البدائل لن تكون فعالة، أي أنه ضروري ومتناسب مع تحقيق أحد الأهداف المشروعة الثلاثة المعترف بها : منع الهروب، أو التحقق من الهوية، أو ضمان التقيد بأمر الإبعاد. وفي جميع الحالات التي يستخدم فيها الاعتقال يجب أن يستند إلى أسباب يحددها القانون.

برغم صدور بيانات قوية عن مجموعة من الهيئات والخبراء الدوليين لحقوق الإنسان ضد الاستخدام الروتيني للاعتقال كشكل من أشكال مراقبة الهجرة، يظل الاعتقال رداً متكرراً على انتهاكات قوانين الهجرة وأنظمتها، مثل الدخول أو الوجود غير المصرح به لغير المواطنين في دولة مضيقة. ويشكل الاستخدام الروتيني أو التلقائي للاعتقال ضد مهاجرين غير نظاميين، بما فيه الاعتقال الإلزامي للمهاجرين غير النظاميين، انتهاكاً للواجبات الدولية المترتبة على الدول اتجاه حقوق الإنسان روحاً وغالباً نصاً. ويوجي وجود بدائل فعالة للاعتقال بأن اللجوء إلى الاعتقال الروتيني أو التلقائي كتدبير لمراقبة الهجرة وتنظيمها غير ضروري وغير متناسب.

تعارض منظمة العفو الدولية الاستخدام الروتيني أو التلقائي للاعتقال من أجل مراقبة الهجرة¹ وتتضمن المعايير الدولية المنطبقة على المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء افتراضاً قوياً ضد الاعتقال، وتضع قيوداً واضحة على استعماله. ويتمتع كل شخص، بمن فيه جميع المهاجرين وطالبي اللجوء، بحقي الحرية العامة وحرية التنقل، ومن ضمنها الحماية من التوقيف والاعتقال التعسفيين. وتبعاً لذلك، تعارض منظمة العفو الدولية معظم أشكال الاعتقال المتعلق بالهجرة بسبب تأثيره السلبي على الحقوق الإنسانية للأفراد أو

للأشخاص المعتقلين، وحقيقة أن الدول غالباً ما تستخدم الاعتقال كشكل من أشكال العقاب أو الردع، عوضاً عن معالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية.

وفي بعض الدول غالباً ما تشمل الأنظمة الوطنية للهجرة تدابير تخضع المهاجرين غير النظاميين لعقوبات جنائية، بينها الاعتقال، في محاولة لتثبيط الهجرة غير النظامية. وقد صرحت مجموعة العمل التابعة للأمم المتحدة المعنية بالاعتقال التعسفي أن تجريم الذين يدخلون إلى البلاد أو يمكثون فيها بدون تصريح يتجاوز المصلحة المشروعة للدول في مراقبة الهجرة غير النظامية وتنظيمها، ويمكن أن يؤدي إلى اعتقال غير ضروري.² وقد عارضت مختلف الهيئات التابعة للأمم المتحدة، بما فيها مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، فضلاً عن المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين معاملة الهجرة غير النظامية كجرم جنائي، قائلة إنه ينبغي معاملة الهجرة غير النظامية كجرم إداري، ويجب دائماً أن يشكل اعتقال المهاجرين بسبب وضعهم غير النظامي ملاذاً أخيراً.³

يجب أن ينص القانون على افتراض ضد الاعتقال. وينبغي النظر دائماً في اتخاذ تدابير بديلة غير احتجازية، مثل تلك التي ستبحث أدناه، في البداية وإعطاء الأفضلية لها قبل اللجوء إلى الاعتقال. لذا ينبغي على الدول ضمان توفير طائفة من التدابير البديلة والنظر فيها قبل اللجوء إلى الاعتقال. ويجب اعتبار الاعتقال ملاذاً أخيراً.

وأى قرار بالاعتقال يجب أن يتقيد دائماً بالمعايير الدولية والإقليمية المتعلقة بقانونية الاعتقال، ويجب أن يستند إلى تقييم تفصيلي فردي، بما فيه التاريخ الشخصي للفرد وخطر هروبه. ويوضح القانون الدولي بأنه ينبغي على السلطات الرسمية أن تبرهن في كل حالة فردية أن الاعتقال ضروري ومتناسب مع الهدف المراد تحقيقه، والذي يجب أن يكون واحداً من الأهداف المشروعة الثلاثة المعترف بها: منع الهرب، أو التحقق من الهوية، أو ضمان التقيد بأمر الإبعاد. كذلك ينبغي على السلطات الرسمية أن تبرهن عدم فعالية البدائل الأقل تقييداً.

وتسهب هذه الورقة في الحديث عن الواجبات المترتبة على الدول في توفير بدائل فعالة للاعتقال المتعلق بالهجرة للمهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء.⁴ ولا تتناول بدائل الاعتقال بموجب تهمة جنائية، أو لأسباب الأمن القومي أو أسباب متعلقة به.⁵

يحدد الجزء الأول واجب الدول في توفير بدائل للاعتقال المتعلق بالهجرة. ويحدد الجزء الثاني كيفية تطبيق تلك البدائل، بينما يناقش الجزء الثالث استخدام بدائل معينة مثل شروط التوثيق، وإخلاء سبيل بكفالة، وشروط الحضور، واستخدام مراكز الإقامة أو السكن الخاضع للإشراف، فضلاً عن ملاحظة حول المراقبة الإلكترونية. وأخيراً تلخص خلاصة موجزة النتائج والتوصيات الرئيسية للحملات والدعوة.

1. واجب توفير بدائل لاعتقال المتعلق بالهجرة

تقيد المعايير الدولية لحقوق الإنسان استخدام الاعتقال لأغراض الهجرة عبر الاشتراط بأن يكون ضرورياً ومتناسباً،

وبأن لا يكون التدبير الأقل تقييداً كافياً. وبعبارة أخرى للإثبات بأن الاعتقال ضروري ومتناسب بما يتماشى مع المعايير القانونية الدولية، ينبغي على السلطات الرسمية استخدام التدابير البديلة وتوفيرها قانونياً وعملياً. ويعني توفير التدابير البديلة أن سياسة الاعتقال الروتيني للمهاجرين غير النظاميين بدون النظر في استخدام بدائل أقل تقييداً غير متناسب وغير مبرر في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وللإثبات بأن الاعتقال ضروري ومتناسب في الظروف المحددة لكل حالة، يجب النظر في "وسائل أقل تدخلاً لتحقيق الغايات نفسها"⁶ وبالتالي، ينبغي على الدول النظر في استخدام تدابير بديلة أقل تقييداً مثل شروط الحضور، أو الضامنين أو غيرها من الشروط التي تأخذ في الحسبان الظروف المحددة للفرد. ويجب دائماً النظر أولاً في هذه الوسائل الأقل تقييداً. ولا يسمح بالاعتقال إلا عندما يتبين أن الوسائل الأقل تقييداً غير فعالة؛ ولا يجوز استخدامه إلا كملاذ أخير، حيث يكون ضرورياً ومتناسباً بشكل ثابت في الظروف الفردية لتحقيق أحد الأهداف المشروعة الثلاثة: منع الهروب، أو التحقق من الهوية، أو ضمان التقييد بأمر الإبعاد.

لدى نظر الهيئات المشرفة على تنفيذ المعاهدات في الأمم المتحدة في تقييد الدول بالواجبات المترتبة عليها حيال حقوق الإنسان، صرحت بأن الاعتقال المتعلق بالهجرة لا يجوز أن يستعمل إلا كملاذ أخير؛ وأنه يجب النظر أولاً في الوسائل الأقل تقييداً، وأوصت الدول بالنظر في تدابير بديلة للاعتقال، ومن ضمنها ما يتعلق بالمهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء.⁷

دعت المقررة الخاصة المعنية بالحقوق الإنسانية للمهاجرين في تقريرها لعام 2002 الدول إلى ضمان توفير بدائل الاعتقال لجميع المهاجرين بدون تمييز:

74. ينبغي على الحكومات النظر في إمكانية الإلغاء التدريجي لجميع أشكال الاعتقال الإداري.

75. عندما لا يكون ذلك ممكناً على الفور، ينبغي على الحكومات اتخاذ تدابير تكفل احترام الحقوق الإنسانية للمهاجرين في إطار الحرمان من الحرية، بما في ذلك بواسطة ...

(و) ضمان توفير البدائل غير الاحتجازية والبديلة للاعتقال أمام المهاجرين، بما في ذلك من خلال توفير هذه التدابير قانونياً، والتأكد من أن الشروط المقررة لا تقوم على التمييز ضد غير المواطنين.

الفقرتان 74 - 75 من تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحقوق الإنسانية للمهاجرين، 30 ديسمبر/كانون الأول 2002، E/CN.4/2003/85.

أكدت مجموعة العمل التابعة للأمم المتحدة المعنية بالاعتقال التعسفي واللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة مراراً وتكراراً على واجب الدول في ضمان النظر ملياً في بدائل الاعتقال، لدى تقييم ضرورة اعتقال الشخص ومدى تناسبه، وبخاصة في إطار الاعتقال المتعلق بالهجرة. وشددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على وجوب أن تثبت الدول ضرورة أمر الاعتقال ومدى تناسبه من خلال النظر أولاً في بدائل أقل تقييداً.⁸ وأوصت مجموعة العمل التابعة للأمم المتحدة المعنية بالاعتقال التعسفي الدول بأن تتجنب عموماً اعتقال غير المواطنين الذين يدخلون البلاد بدون التأشيرة الضرورية أو يمكنوا فيها بدون أن تكون لديهم أوراق الهجرة الصحيحة.⁹

وفقاً للمبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا:

"لا يجوز حرمان الشخص من حريته ، بهدف التأكد من تنفيذ أمر الإبعاد [...] إذا خلصت سلطات الدولة المضيفة، عقب الدراسة المتأنية لضرورة الحرمان من الحرية في كل حالة فردية، إلى أن التقيد بأمر الإبعاد لا يمكن ضمانه بالفعالية ذاتها عبر اللجوء إلى تدابير غير احتجازية مثل أنظمة الإشراف، وشرط الحضور بصورة منتظمة إلى مقر السلطات، أو إخلاء السبيل بكفالة أو غيره من أنظمة الضمانات.

المبدأ التوجيهي السادس من المبادئ التوجيهية العشرين بشأن الإعادة القسرية التي اعتمدت في 4 مايو/أيار 2005، مجلس أوروبا، لجنة الوزراء.

وتبعاً لذلك، فكما شددت مجموعة العمل التابعة للأمم المتحدة المعنية بالاعتقال التعسفي بصورة متكررة "يجب دائما النظر في بدائل وتدابير غير احتجازية، مثل شروط الحضور، قبل اللجوء إلى الاعتقال"¹⁰، مقرةً "بواجب الدول في النظر في بدائل للاحتجاز الإداري"¹¹.

وتتنص المعايير المحددة المتعلقة بطالبي اللجوء التي أعتها المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أنه "حيث توجد آليات للمراقبة يمكن استخدامها كبديل مجد للاعتقال... يجب تطبيقها/ولا إلا إذا كانت هناك أدلة تشير إلى أن مثل هذا البديل لن يكون فعالاً في الحالة الفردية"¹² وإقراراً من المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بواجب الدول في تطبيق بدائل للاعتقال، تحدد المبادئ التوجيهية للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين الخاصة بالمعايير والمقاييس المعمول بها المتعلقة باعتقال طالبي اللجوء (المبادئ التوجيهية المتعلقة بالاعتقال) سلسلة من بدائل الاعتقال التي يمكن استخدامها من أجل طالبي اللجوء.¹³ وقد أكدت اللجنة الفرعية التابعة للأمم المتحدة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها التي شجعت صراحة "الدول على تبني بدائل للاعتقال مثل تلك المدرجة في الإرشادات الخاصة بالمعايير والمقاييس المعمول بها والمتعلقة باعتقال طالبي اللجوء"¹⁴.

وعلاوة على ذلك، يجب إيلاء اهتمام خاص بالاحتياجات المحددة للأشخاص المعرضين للانتهاك، مثل الأطفال ، والنساء الحوامل، والمسنين، والناجين من التعذيب، وأولئك الذين يعانون من أمراض جسدية ونفسية خطيرة. وكما أكد المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، "...يجب إعداد ترتيبات خاصة لحماية الجماعات المعرضة للانتهاكات. وفي هذه الحالات يبدو للمقرر الخاص أن الأذى الذي يلحقه [الاعتقال الإداري] لا يتناسب أبداً مع هدف السياسة المتبعة في مراقبة الهجرة"¹⁵ وقد شدد المقرر الخاص على أن الأوضاع والاحتياجات الخاصة للمسنين، أو الأشخاص المعوقين، أو النساء الحوامل، أو المرضى، بمن فيهم المصابون بأمراض عقلية، لم تؤخذ في الحسبان بشكل وافٍ في تدابير إنفاذ قوانين الهجرة. وبصورة خاصة، يجب أن يحظر القانون اعتقال الأطفال غير المصحوبين بالكبار.¹⁶

هناك مجموعة أخرى معرضة جداً للانتهاكات هي ضحايا الاتجار بالبشر. إن المبادئ والإرشادات الموصى بها لدى المفوضية العليا لحقوق الإنسان الخاصة بحقوق الإنسان والاتجار تدعو الدول صراحة إلى التأكد "من عدم وضع الأشخاص الذين يتم الاتجار بهم، في أي ظروف، قيد الاعتقال المتعلق بالهجرة أو أي أشكال أخرى للحجز"¹⁷، ومن أن "القانون يمنع مقاضاة الأشخاص الذين يتم الاتجار بهم، أو اعتقالهم أو معاقبتهم على دخولهم أو إقامتهم بصورة غير قانونية، أو على الأنشطة التي يقومون بها كنتيجة مباشرة لوضعهم كأشخاص تم الاتجار بهم"¹⁸.

واجب توفير بدائل

ينبغي على الدول أن تكفل توفير بدائل للاعتقال وإاحتها للمهاجرين غير النظاميين ولطالبي اللجوء قانونياً وعملياً بدون أي تمييز.

ينبغي على الدول في كل حالة فردية أن تنظر في بدائل للاعتقال أقل تقييداً وأن تستخدمها، وألا تلجأ للاعتقال إلا إذا تبين لها أنه ليس هناك بديل فعال في تحقيق الهدف المشروع.

وينبغي على الدول عند النظر في بدائل الاعتقال أن تضع في حسابها كاملاً الظروف الفردية وأولئك الأشخاص المعرضين للانتهاك بشكل خاص، ومن ضمنهم الأطفال، والنساء الحوامل، وضحايا الاتجار، والمسنون، أو أولئك الذين يعانون من أمراض خطيرة.

وينبغي على الدول عند النظر في البدائل أن تضع نصب أعينها وجوب عدم اعتقال الأطفال غير المصحوبين بالكبار وضحايا الاتجار.

2. المبادئ الخاصة باستخدام التدابير البديلة

إن جميع بدائل الاعتقال المتعلق بالهجرة سوف تقيد إلى حد ما الحقوق الإنسانية للفرد أو تعيقها. وبالتالي، يجب أن يتقيد استخدام التدابير البديلة بمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب، فضلاً عن مبدأ عدم التمييز.¹⁹ وينبغي أن تشكل هذه المبادئ العامة للقانون الدولي لحقوق الإنسان نبراساً للقرارات وأن تقدم إطاراً لتطبيق البدائل على الاعتقال الخاص بالهجرة.

الشرعية تعني أن القيد منصوص عليه في القانون وأنه ينفذ وفقاً له، مع وجود ضمانات جوهرية وإجرائية. وهذا يعني أن تقييد حرية الفرد أو حرية تنقله لا يجوز أن يستند إلا إلى أسباب وشروط ينص عليها القانون. ويجب أن يتمكن الأشخاص من التنبؤ بدرجة معقولة من اليقين بالوقت الذي يمكن فيه فرض الشروط وماهية الأوضاع التي تُفرض فيها هذه الشروط.²⁰ وينبغي أن يتضمن القانون تعريفاً لكل تدبير متوافر والمعايير التي تنظم استخدامه، فضلاً عن تحديده للسلطات المسؤولة عن تنفيذه وأي تفويض للسلطة إلى الغير.

يجب أن يستهدف أي تقييد تحقيق هدف مشروع وأن يكون ضرورياً لذلك، فضلاً عن كونه متناسباً مع ذلك الهدف.²¹ وينبغي على الدول أن تثبت بأن التدبير التقييدي ضروري تماماً لتحقيق هدف مشروع أو لحمايته (مبدأ **الضرورة**).²² كذلك ينبغي على الدول الإثبات بأن التدبير مناسب لتحقيق هدف مشروع ومتناسب مع الهدف، وأنه الوسيلة الأقل تدخلاً لتحقيقه (مبدأ **التناسب**).²³ وبعبارة أخرى تقتضي الضرورة والتناسب بأن يكون القيد متوازناً تماماً مقابل الهدف المشروع الذي يرمي التدبير إلى تحقيقه، وهو في حالة الاعتقال المتعلق بالهجرة إما لمنع الهرب، أو للتحقق من الهوية، أو لضمان التقيد بأمر الإبعاد. ولا يجوز استعمال أي قيد إلا إذا تعذر استعمال وسائل أقل تدخلاً وتقييداً لبلوغ الهدف نفسه.

وينبغي على الدول استخدام أي تدبير يفي بهدفها مع أقل قدر من التدخل في الحقوق الإنسانية للشخص المعني. وفي حين أنه يستحيل عملياً تعريف هرمية للتدابير، لأن تأثير أي تدبير بعينه يختلف من شخص إلى آخر، يجب على الدول أن تبدأ بالنظر في التدبير الأقل تقييداً بالنسبة للفرد المحدد من ضمن مجموعة من البدائل المتوافرة. ويجب أن يستند تطبيق البديل إلى أسس قانونية واضحة وأن يستوفي اختبار الضرورة وشروط التناسب.

مبدأ عدم التمييز يقتضي من الدول توفير هذه التدابير بدون أي تمييز، ليس فقط قانونياً بل أيضاً عملياً.²⁴ ويجب ألا تميز شروط كل بديل أو معاييرها ضد جماعات معينة من غير المواطنين، بما في ذلك على أساس جنسيتهم أو دينهم أو وضعهم الاقتصادي أو وضعهم المتعلق بالهجرة أو أي وضع آخر. ويعني مبدأ عدم التمييز أيضاً أنه ينبغي على الدول أن تضع في حسابها الوضع الخاص للمهاجرين غير النظاميين وطالبي

اللجوء مثل عجزهم العام عن توفير مبالغ كبيرة من المال لإخلاء سبيلهم بكفالة، أو قدرتهم المحدودة على إيجاد ضامنين بسبب افتقارهم إلى عنوان ثابت، أو وظيفة رسمية أو روابط عائلية مستقرة، فضلاً عن تعرض جماعات معينة للانتهاك بصورة خاصة. ولا يجوز فرض التدابير البديلة أو رفضها بصورة تعسفية أو على أساس قائم على التمييز، كما لا يجوز تعريض أفراد أي مجموعة بعينها لتدابير أكثر تقييداً مما يمكن أن يطبق عليهم بخلاف ذلك.

المراجعة القضائية تنص على إشراف حاسم على استخدام التدابير البديلة، للحماية من الاستخدام غير المتناسب أو غير الضروري أو القائم على التمييز، فضلاً عن توفير سبيل انتصاف فعال ضد هذه الانتهاكات. وبينما تتمتع السلطات الرسمية بدرجة من حرية التصرف في تطبيق التدابير البديلة، يجب أن تتوفر وسيلة لحماية الأشخاص من القرارات التعسفية وإساءة استخدام حرية التصرف هذه، ويجب أن يتوفر نص لمراجعة القرار المتعلق بالتدابير البديلة للاعتقال وتطبيقها على السواء من جانب سلطة قضائية أو سلطة مختصة أخرى تتمتع بصلاحيات تغيير التدبير، وإصدار أمر باتخاذ أية تدابير تصحيحية ضرورية أخرى. ويجب أن يتمتع الأشخاص المتأثرون بالتدابير البديلة بالحق في مراجعة شرعية التدابير البديلة وضرورتها وتناسبها. وكي تكون هذه الضمانة فعالة حقاً، يجب أن يحاط الشخص علماً بهذا الحق، ويجب أن يحصل على مساعدة قانونية مجانية إذا كان غير قادر على تحمل نفقتها.

تطبيق التدابير البديلة

يجب أن يحترم تطبيق التدابير البديلة كرامة الفرد، وأن يتقيد بمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب وعدم التمييز. كذلك يجب أن تخضع التدابير البديلة لمراجعة قضائية.

ويجب أن ينص القانون على البدائل وأن يعرف كل تدبير متوافر والمعايير التي تنظم استخدامه، فضلاً عن تحديد السلطات المسؤولة عن تنفيذه.

يجب أن يكون التدبير البديل في أية حالة بعينها هو ذلك الأقل تقييداً للحقوق الإنسانية للفرد المعنى، أي عندما لا تحقق الوسيلة الأقل تدخلاً أو تقييداً الهدف نفسه.

وينبغي على الدول أن تضع في حسابها الوضع الخاص للمهاجرين وطالبي اللجوء، فضلاً عن تعرض جماعات معينة للانتهاكات بشكل خاص، لكي تضمن ألا يؤدي تطبيق التدابير البديلة إلى تمييز ضد جماعات معينة من غير المواطنين، سواء على أساس جنسيتهم أو دينهم أو وضعهم الاقتصادي أو وضعهم المتعلق بالهجرة أو أي وضع آخر.

وللحماية من التطبيق التعسفي، يجب توفير حق فعلي في مراجعة شرعية التدابير البديلة وضرورتها وتناسبها من جانب هيئة قضائية مستقلة أو هيئة مختصة أخرى.

3. أمثلة على التدابير

تنص تشريعات عدة دول على بدائل للاعتقال المتعلق بالهجرة مثل إخلاء السبيل بكفالة، أو دفع مبلغ من المال كضمان، أو الإشراف الشرطي أو الاجتماعي، أو واجب الإقامة في عنوان محدد مع حضور دوري إلى مقر السلطات، أو إيداع وثائق السفر لدى السلطات.²⁵ بيد أن استخدامها يظل خاضعاً جداً لحرية التصرف، غالباً بدون وجود إرشادات واضحة ومتسقة.

وحتى عندما ينص القانون صراحة على بدائل للاعتقال، غالباً ما يصعب الحصول عليها.²⁶ وعندما يمنح الإخلاء بكفالة غالباً ما تحدد بمبلغ لا يستطيع المهاجرون غير النظاميين أو طالبو اللجوء دفعها بسبب مواردهم المالية المحدودة. كما يشكل شرط عمل الأطراف الثالثة بصفة ضامنين أو كفلاء عقبة أخرى نظراً لأن المهاجرين وطالبي اللجوء ليس لديهم عادة أقرباء أو أصدقاء في البلاد يمكن أن يكونوا ضامنين.

وبالمثل قد يصعب عملياً تطبيق الإشراف الاجتماعي أو الإقامة في عنوان ثابت، لأن المهاجرين غير النظاميين قد لا يكون لديهم عمل مستقر أو محل إقامة ثابت.

توجد استمرارية لتدابير مراقبة الهجرة في قوانين دول عديدة. وهي تخلق مجموعة من بدائل الاعتقال الأكثر أو الأقل تقييداً.

وتتضمن الإجراءات النموذجية:

- شروط التسجيل/التوثيق
- إخلاء السبيل بكفالة أو ضمان أو ضامن
- التسليم لإشراف منظمة غير حكومية
- شروط الحضور
- السكن الخاضع للإشراف
- السكن في مراكز مفتوحة
- السكن في مراكز شبه مغلقة

بيد أن توافر هذه التدابير في العديد من الولايات القضائية برغم استخدامها لغرض محدد وغالباً بصورة غير متنسقة يؤكد وجود مجموعة من البدائل المحتملة التي يمكن للدول أن تستخدمها. ولدى استخدام هذه التدابير البديلة، يجب أن يتم ذلك بطريقة تتقيد بالواجبات المترتبة على الدولة حيال حقوق الإنسان.

أقرت دراسة حديثة للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عنوانها *بدائل اعتقال طالبي اللجوء واللاجئين* بأن التشريع الذي يحدد مقياساً متدرجاً للتدابير من الأقل إلى الأكثر تقييداً ما يسمح بإجراء تحليل للتناسب والضرورة بالنسبة لكل تدبير، يشكل الممارسة الفضلى.²⁷ وتخلص الدراسة، التي تصف النظام في عدة دول أوروبية شمالية وفي سويسرا ونيوزيلندا ولتوانيا إلى أنه حيث يكون الاعتقال الحد الأقصى لمجموعة من التدابير التي يكون الإفراج غير المشروط حدها الآخر، يزداد احتمال تطبيق الدول للبدائل عملياً. وفي حالة نيوزيلندا، تجرى مراجعة دورية لقرار الاعتقال، فضلاً عن أي قرار يطبق التدابير البديلة أو يمنح الإفراج غير المشروط، لكي يضمن بأن يأخذ بعين الاعتبار الظروف المتغيرة التي قد تؤثر على طالب اللجوء.²⁸

يجب توفير التدابير البديلة واستخدامها بدون تمييز. ولا يجوز أن يفيد استخدام التدابير البديلة الحقوق الإنسانية للفرد أكثر مما هو ضروري ومتناسب. وإذا طبق أي من التدابير بصورة غير ضرورية أو غير متناسبة، أو بدون إيلاء الاعتبار اللازم للعوامل الفردية، فإن أيّاً من هذه التدابير في حالة معينة يمكن أن يصل إلى حد الانتهاك التعسفي لحقوق الفرد.

شروط التسجيل والتوثيق

تقدم تدابير مثل التسجيل وإصدار وثائق تسجيل رسمية، عندما يدخل المهاجرون غير النظاميين أو طالبو اللجوء إلى

صرحت لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز والتي تراقب تنفيذ الدول بالواجبات المترتبة عليها بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، في تقريرها المتعلق بجزر البهاما:

34. تلاحظ اللجنة بقلق أن الأشخاص الذين يدخلون إلى البلاد بدون أوراق صحيحة يعتقلون تلقائياً بدون إخضاع هذا الاعتقال لمراجعة قضائية. وقد أحبطت علماً بتصريح الوفد بأن هذا الاعتقال لا يدوم عموماً أكثر من بضعة أيام، لكن القلق يساورها إزاء الأنباء التي تشدد على أن هذا الاعتقال يمتد أحياناً إلى سنة واحدة أو أكثر، تبعاً لجنسيات المهاجرين.

تشدد اللجنة على وجوب أن يكون الاعتقال ملائماً أخيراً، وتدعو الدولة الطرف إلى تبني بدائل لاعتقال المهاجرين وطالبي اللجوء الذين لا يحملون وثائق...

الفقرة 34، وثيقة الأمم المتحدة A/59/18، 10 (2004)، جزر البهاما، لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز.

البلد للمرة الأولى، بدلاً عملياً لاعتقال الأشخاص الذين يصلون بدون وثائق. والتسجيل المستخدم عموماً في دول أوروبية عديدة بالنسبة لطلبي اللجوء الذين يصلون إليها، يُستخدم أيضاً بصورة متزايدة في عدة دول أفريقية، وقد خُفض من استخدام اعتقال طالبي اللجوء الذين يصلون بدون وثائق.²⁹

وأحياناً يُطلب إبراز وثائق الهوية خلال تقديم طلب اللجوء من أجل التحقق من هوية مقدم الطلب. وعلى وجه الدقة لا يشكل تسليم الوثائق إلى السلطات في السياق العادي لإجراءات اللجوء بديلاً للاعتقال ولدى تسليم الوثائق إلى السلطات، عليها الاحتفاظ بها لأقصر فترة زمنية ضرورية من أجل تسجيل طالبي اللجوء الأفراد والتحقق من هويتهم.³⁰

وحيث تطلب الدول إبراز وثائق، عليها أن تستبدل بها وثائق تسجيل وهوية معترف بها، لضمان عدم بقاء طالبي

اللجوء بدون وثائق وبالتالي منعهم من التمتع بحقوق إنسانية مثل السكن الكافي والرعاية الصحية والتعليم والحصول عليها، أو وضعهم في موقف يعرضهم للانتهاكات بسبب وضعهم القانوني وأو وضعهم كأشخاص لا يحملون وثائق رغماً عنهم.

شروط التسجيل والتوثيق

يمكن لتسجيل المهاجرين وطالبي اللجوء وتزويدهم بوثائق تسجيل رسمية أن يشكل تدبيرين فعالين لمنع الهرب، ولضمان عدم تعرضهم للاعتقال التعسفي في الدول المضيفة ودول الترانزيت.

وينبغي على الدول أن تكفل بالألا تمنع تدابير مثل إبراز وثائق الهوية لغرض التحقق من الهوية، في سياق الإجراءات العادية للبت في اللجوء، الفرد من الحصول على حقوقه في السكن الكافي والرعاية الصحية والتعليم، أو وضعه في موقف يتعرض فيه للانتهاكات.

شروط الحضور

يمكن الطلب من المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء الحضور بصورة دورية إلى مكاتب المسؤولين الرسميين، مثل الشرطة أو موظفي الهجرة أو عامل اجتماعي معني بحالاتهم. وقد يتراوح عدد مرات الحضور من حضور يومي إلى حضور أسبوعي أو أقل من ذلك، ويمكن أن يربط بتجديد وثائق التسجيل. وغالباً ما يطلب الحضور شخصياً، لكن يمكن أن يتم هاتفياً، وبخاصة حيث تكون شروط الحضور أكثر تكراراً.

وغالباً ما تُستخدم شروط الحضور من جانب دول عديدة خلال إجراءات الهجرة، وبخاصة أثناء إجراءات البت في اللجوء.³¹ بيد أنها يمكن أن تستخدم بصورة أوسع كتدبير بديل أقل تقييداً للاعتقال المتعلق بالهجرة.³²

وينبغي على السلطات الرسمية أن تكفل بأن تكون شروط الحضور مناسبة لكل حالة فردية، على تأخذ بعين الاعتبار عوامل مثل الوضع العائلي للشخص، ووضعه السكني، وإمكانياته المالية.

وقد تكون شروط الحضور صعبة. فمثلاً يمكن لشروط الحضور إلى مركز الشرطة يومياً أن يقيد حرية الشخص أو خصوصياته بشكل ملموس، حيث يكون مركز الحضور في مكان ناء أو بعيد، ولا يستطيع الشخص تحمل تكلفة الانتقال والوقت الذي يستغرقه الوصول إلى هناك والعودة منه، أو يعيق بشكل غير مقبول عمله أو غيره من الواجبات الأخرى.

وتبعاً لذلك، ينبغي تبرير استخدام شروط الحضور وعدد مراته باعتبارهما ضروريين ومتناسبين مع الهدف المعلن في كل حالة، ولا يجوز أن يفرضاً عبئاً ثقيلاً لا لزوم له على الشخص. ويجب أن يتسما بدرجة كافية من المرونة لأخذ التغييرات في ظروف الشخص في الحسبان، مثلاً بتغيير مركز الحضور إلى مكان أقرب إلى الشخص في حال غير مكانه أو محل إقامته.

وينبغي تشجيع الدول على إعداد شروط حضور تراعي الوضع المحدد للمهاجر غير النظامي أو طالب اللجوء وتتناسب معه، فضلاً عن تضمينها إشرافاً من جانب منظمة اجتماعية أو غيرها من ترتيبات الدعم المجتمعي، بحسب مقتضى الحال.

وفقاً للجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان فإنه من أجل الإثبات بأن الاعتقال ضروري في كافة الأحوال، ينبغي على الدول النظر في "وسائل أقل تدخلاً لتحقيق الغايات نفسها". وفي قضية س ضد أستراليا، نظرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في ضرورة اعتقال طالب لجوء، وتبين لها أن أستراليا "لم تثبت أنه في ضوء الظروف الخاصة للمدعي، لم تكن هناك وسائل أقل تدخلاً لتحقيق الغايات نفسها، أي التقيد بسياسات الهجرة المتبعة لدى الدولة الطرف، عبر مثلاً فرض واجبات للحضور، أو تقديم ضمانات أو غيرها من الشروط...".

الفقرة 8-2 من القضية رقم 1999/900
س ضد أستراليا، نوفمبر/تشرين الثاني
2002، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

شروط الحضور

ينبغي على الدول بأن تكفل بألا يكون التقيد بشروط الحضور أو المراقبة صعباً بشكل مفرط أو مقيداً للحرية أو للخصوصيات، ويضع في الحسبان الظروف الشخصية للشخص، مثل وضعه العائلي، ووضعه السكني، وإمكانياته المالية.

ويجب على الدول أن تعد شروط حضور تناسب الوضع الخاص للمهاجرين وطالبي اللجوء وتستفيد من الفرص المتاحة للإشراف والدعم الاجتماعيين، حيث يلزم.

إخلاء السبيل بكفالة وضمان وضامن

يتضمن عادة إخلاء السبيل بكفالة وضمان وضامن التعهد بدفع مبلغ من المال لضمان مثول الشخص في مواعيد أو جلسات رسمية أثناء النظر في قضيته. ويقتضي إخلاء السبيل بكفالة إيداع مبلغ من المال لضمان تقيّد الشخص في المستقبل بإجراءات الهجرة، ومن بينها حضور جلسات مستقبلية أو الامتثال لأمر الإبعاد. ويعاد المبلغ المالي إذا حضر الشخص، وإلا يخسره. والضمان هو اتفاق خطي مع السلطات يتعهد فيه الشخص بالوفاء بواجباته مثل حضور المقابلات أو الجلسات أو الامتثال لأمر الإبعاد، وأحياناً يتضمن إيداع مبلغ من المال من جانب الشخص أو شخص ثالث. والضامن هو شخص ثالث يتعهد بمثول الشخص المعني، ويوافق على دفع مبلغ محدد من المال إذا هرب الشخص.³³ وعادة تشمل الطلبات المتعلقة بالضامن في إطار شروط الإفراج بكفالة أو ضمان.

برغم أن هذه البدائل منصوص عليها في قوانين دول عديدة، إلا أنها لا تطبق في أغلب الأحيان بطريقة منهجية وغير قائمة على التمييز. وغالباً ما ترتبط قدرة الشخص على تقديم طلب لإخلاء السبيل بكفالة بقدرته على إيجاد شخص يدفع مبلغاً من المال كضمان لحضوره المستقبلي لإجراءات الهجرة، أو تتوقف على إيجاد فرد في العائلة أو صديق يكفل حضوره المستقبلي أو يشرف على إخلاء سبيله. وفي مرات عديدة تشمل العقوبات الأخرى عدم توافر معلومات، أو عدم الحصول على مساعدة قانونية أو تمثيل قانوني، وعدم وجود ترجمة وافية.³⁴

وهكذا فإن التوافر العملي لإخلاء السبيل بكفالة أو ضمان أو ضمان أمام المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء غالباً ما تحده معرفتهم المحدودة بالإجراءات القانونية واستفادتهم منها، فضلاً عن إمكانياتهم المالية المحدودة غالباً. ولدى إخلاء السبيل بكفالة، غالباً ما تكون قيمة الكفالة فوق الطاقة المالية للعديد من المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء. وفي مرات عديدة لا يأخذ تطبيق هذه التدابير في الحسبان ظروفهم الفردية، بما في ذلك عدم وجود أقرباء أو أصدقاء يمكنهم أن يكونوا ضامنين، وعدم وجود مصدر مضمون للدخل أو السكن.³⁵

ويزداد استخدام الترتيبات الأخرى للإشراف من قبل شخص مقيم أو مواطن أو من جانب منظمة، بما في ذلك وضع الشخص في ملاجئ اجتماعية، كبداية للاعتقال المتعلقة بالهجرة.³⁶ وتشير التقارير التي تقيم هذه الأنواع من التدابير إلى أن الحد الأدنى من الإشراف فقط هو المطلوب لضمان حضور إجراءات الهجرة أو لمنع الهرب، وأن بدائل مثل إخلاء السبيل بكفالة أو ضمان أو إشراف من جانب فرد أو مؤسسة فعالة للغاية.³⁷

سلط المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين الضوء مؤخراً على بعض المشاكل المرتبطة بكيفية تطبيق بدائل الاعتقال على الظروف الخاصة للمهاجرين وطالبي اللجوء:

39- ... تنص تشريعات عدة دول على بدائل للاعتقال الإداري، مثل إخلاء السبيل بسند كفالة، أو الإفراج الميكرو، أو الإقامة الجبرية، أو شبه الحرية، أو دفع مبلغ من المال كضمان، أو الإشراف الشرطي، أو حظر مغادرة البلاد، أو واجب الإقامة في عنوان محدد مع حضور دوري إلى مفار السلطات، أو سحب جواز السفر.

40- وبحسب ما ورد، هناك عنصر استثنائي في دول عديدة يتعلق بمنى يمكن منح هذه التدابير، لأن القانون نفسه غالباً ما لا يقرها بوجود معايير محددة. وغالباً ما يتعذر في غياب إحصاءات تقييم عدد مرات منح التدابير البديلة. بيد أنه ذكر أنه حتى عندما ينص [القانون] صراحة على تدابير غير احتجازية، بالكاد يتم توفيرها. وعادة عندما يُخلى السبيل بكفالة تكون قيمتها خارج القدرة المالية للمهاجرين. ويشكل طلب ضامنين عقبة أخرى نظراً لغياب الأقرباء أو الأصدقاء الذين يستطيعون أن يكونوا ضامنين للمهاجرين. ...

الفقرتان 39-40 من تقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين، 30 ديسمبر/كانون الأول 2002، وثيقة الأمم المتحدة EC/N.4/2003/85.

وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تلزم الدول بمعاملة جميع الأجانب على قدم المساواة وبدون تمييز. ويشكل الحرمان من إخلاء السبيل بكفالة استناداً فقط إلى جنسية الشخص أو أي وضع آخر، بدل الاستناد إلى تقييم شخصي لخطر الهرب، انتهاكاً لهذا الحظر العام للتمييز.

إخلاء سبيل بكفالة وضمان وضامن

ينبغي على الدول ضمان توفير إخلاء السبيل بكفالة و ضمان و ضامن بدون تمييز ضد جماعات معينة من الأجانب، مثلاً استناداً إلى جنسيتهم أو إثنيتهم أو أي أصل آخر أو وضعهم الاقتصادي أو المتعلق بالهجرة أو أي وضع آخر. وبشكل خاص لا يجوز للدول أن ترفض إخلاء السبيل بكفالة أو ضمان أو ضامن استناداً فقط إلى أن الشخص دخل إلى أراضيها أو مكث فيها بصورة غير نظامية.

ويجب أن تكون الشروط المتصلة بإخلاء السبيل أو الإفراج بضمان أو ضامن معقولة، وألا تضع عبئاً مفرطاً أو غير واقعي على كاهل الشخص.

ويجب عملياً توفير إخلاء السبيل بكفالة أو ضمان أو ضامن للمهاجرين وطالبي اللجوء الذين لا يجوز أن يعانون بسبب عدم وجود روابط عائلية أو بسبب الإمكانات المالية المحدودة. ولضمان ذلك يجب على الدول أن تضع ترتيبات مرنة للمراقبة والإشراف مع مجموعات المجتمع المدني أو الملاجئ الاجتماعية، أو غيرها من الترتيبات المبتكرة أخذاً بعين الاعتبار الوضع الخاص للمهاجرين وطالبي اللجوء.

المراكز المفتوحة وشبه المفتوحة والسكن الخاضع للإشراف

تُستخدم فعلياً المراكز المفتوحة والمراكز شبه المفتوحة والسكن للإشراف والحصص في منطقة محددة من جانب العديد من الدول، وبخاصة في أوروبا، من أجل طالبي اللجوء خلال عملية البت في طلباتهم.³⁸ وتتفاوت طبيعة المراكز والقيود المفروضة على حرية التنقل تفاوتاً كبيراً. وفي بعض الدول، يقيد التنقل عملياً، إذ يتعين على طالبي اللجوء الحضور إلى مراكز سكنهم أو البقاء فيها في أوقات معينة. وفي دول أخرى لا يسمح لطالبي اللجوء باختيار محل سكنهم، لكنهم قد يستطيعون ذلك بموجب شروط معينة أو في مرحلة معينة من إجراءات البت باللجوء. وفي بعض الدول يتمتع طالبو اللجوء بحرية مغادرة محل إقامتهم بدون أي تصريح أو بتقديم طلب رسمي يتم قبوله بصورة روتينية. وهناك دول أخرى تتبع نظاماً أكثر صرامة لأيام الغياب المحدودة ولواجبات الحضور أو عدم وجود إمكانية عملية للمغادرة إلا في ظروف استثنائية.³⁹

في معرض نظر لجنة مناهضة التعذيب في العام 2004 في تقرير الجمهورية التشيكية، أعربت عن قلقها إزاء التعديلات أدخلت على القانون بشأن حق اللجوء والتي زادت من أسباب رفض طلبات اللجوء، وسمحت باعتقال الأشخاص في سياق ترحيلهم بحيث يُحتجزون في "مراكز اعتقال الأجانب" مدة تصل إلى 180 يوماً، معلقة بصراحة على "الطبيعة التقييدية للأوضاع في هذه المراكز التي يمكن مقارنتها بأوضاع السجن". وفي النهاية دعت لجنة مناهضة التعذيب الدولية إلى "إعادة النظر في النظام الصارم للاعتقال الخاص بالمهاجرين غير الشرعيين بغية إلغاءه".

لجنة مناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية
: الجمهورية التشيكية، وثيقة الأمم المتحدة،
(2004) A/59/44، الفقرتان 86 جي،
86 أم.

وتشير الأدلة المتوافرة إلى أن هذه التدابير يمكن أن تستخدم بفعالية كبديل أقل تقييداً للاعتقال بالنسبة للأشخاص الذين سيعتقلون لولا ذلك.⁴⁰ لكن بما أن هذه التدابير تقيد بوضوح الحرية الشخصية وحرية التنقل، فلا يجوز استخدامها إلا حيث تكون ضرورية ومتناسبة، أخذاً بعين الاعتبار الظروف الفردية، على أن تُطبق بطريقة غير قائمة على التمييز.

وينبغي على الدول أن تستفيد من هذه الترتيبات كبديل في حالات الأفراد الذين قد يُعتقلون لولا ذلك. وبشكل خاص فيما يتعلق بطالبي اللجوء، وتماشياً مع سياسة المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التي تدعو الدول إلى عدم اعتقال الأشخاص لمجرد وصولهم بدون وثائق، ينبغي على الدول أن تضع نصب أعينها أن التحقق من هوية طالبي اللجوء يمكن أن يتم بنجاح عبر استخدام مراكز الاستقبال المفتوحة.⁴¹ لكن حيث تقع هذه المراكز في أماكن معزولة جغرافياً واجتماعياً، قد يعجز المهاجرون غير النظاميين وطالبو اللجوء عن الحصول على الخدمات الصحية أو التعليم أو المساعدة القانونية. وينبغي على الدول أن تكفل بالأحوال استخدام هذه المراكز أو السكن الخاضع للإشراف أو غيره من القيود دون تمتع الأشخاص بحقوقهم، ومن ضمنها الحق في الصحة والتعليم.

وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد نظرت سابقاً في القيود المفروضة على سكن غير المواطنين، وحذرت من اتخاذ تدابير مبالغ بها تقوض بوضوح حرية تنقل الأجانب بدون مسوغ،⁴² وبخاصة بالنسبة للذين يتبعون إجراءات الهجرة القانونية. وكما أكدت في تعليقها العام 27، فيجب أن ينص القانون على أي تقييد لحرية التنقل، وأن يكون ضرورياً لحماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حقوق الآخرين وحياتهم، وأن يتماشى مع الحقوق الأخرى المعترف بها في العهد الدولي. وعلاوة على ذلك، لا يجوز لأي قيد أن "يبطل مبدأ حرية التنقل".⁴³

المراكز المفتوحة وشبه المفتوحة والسكن الخاضع للإشراف

حيثما تستخدم الدول تدابير مثل المراكز المفتوحة وشبه المفتوحة والسكن الخاضع للإشراف والحصص في منطقة محددة كبديل للاعتقال، عليها التأكد من تماشي القيد المفروض على حق الأشخاص في الحرية وحرية التنقل مع المبادئ ذات الصلة للقانون الدولي، ومن ضمنها مبدأ الضرورة والتناسب.

وينبغي على الدول أن تكفل بالأحاديث حول استخدام هذه التدابير، سواء مع شروط إضافية للحضور أو بدونها، دون ممارسة الأشخاص لحقوقهم الإنسانية الأخرى، ومن ضمنها الحق في الصحة والتعليم.

المراقبة الإلكترونية

تغطي المراقبة الإلكترونية مجموعة من الأشكال المختلفة للمراقبة التي تتفاوت في حدتها والدرجة التي تقيد فيها حرية تنقل الأشخاص، أو حرمتهم العامة أو خصوصياتهم. فعلى سبيل المثال، يسمح 'التعقب الإلكتروني' بواسطة نظام تحديد المواقع عبر الأقمار الصناعية بالتعقب المتواصل للشخص. أما 'التعليم الإلكتروني' فلا يعمل إلا ضمن مدى معين، ويقضي ارتداء الشخص سواراً يبيث إشارة إلى جهاز استقبال في نقطة ثابتة تكون عادة عنوان منزل الشخص. ويمكن أن يُطلب من الشخص أن يلازم منزله في وقت معين أو أوقات معينة من الأسبوع. ويسمح 'التعرف على الصوت' أو 'تعقب الصوت' بالإبلاغ ويستخدم تقانة بيومترية (للقياس الأحيائي) للتعرف على الصوت عبر الهاتف بواسطة خط أرضي ثابت في وقت محدد سلفاً⁴⁴ ومع تطوير أشكال جديدة من المراقبة الإلكترونية، من الأهمية بمكان التأكد من إجراء دراسة متأنية لتطبيقها كبديل للاعتقال.

ولا يجوز استخدام المراقبة الإلكترونية كتدبير مسلم به ضد المهاجرين غير النظاميين الذين لا يُعتقلون لولا ذلك، ولا يجوز أن تزيد عدد الأشخاص الخاضعين للمراقبة. ونظراً لتنوع التدابير المتوافرة، ينبغي تقييم كل شكل من أشكال المراقبة الإلكترونية على حدة وبحسب السياق، استناداً إلى التقانة المستخدمة وأية قيود أخرى مقترحة. وإذا رُبِطت المراقبة الإلكترونية تلقائياً بقيود صارمة أخرى، مثل شرط التزام المنزل معظم اليوم، فقد تصل هذه القيود إلى حد الإقامة الجبرية التي تعتبرها منظمة العفو الدولية موازية للاعتقال وليست بديلاً له.⁴⁵

وينبغي أن يستوفي استخدام المراقبة الإلكترونية جميع المبادئ المفصلة أعلاه، وتحديدًا يجب أن يحددها القانون، وأن تكون ضرورية ومتناسبة، وأن تُطبق بطريقة غير قائمة على التمييز، وأن تخضع للمراجعة القضائية. ولا يجوز استخدامها إلا بعد دراسة متأنية للظروف المحددة للشخص، والخطر الحقيقي لهروبه. ويجب النظر في مدى نجاح التدابير الأقل تدخلاً قبل اللجوء إلى مراقبة إلكترونية لضمان عدم استخدامها إلا حيث يكون ضرورياً ومتناسباً لتحقيق هدف مشروع، و فقط إذا لم يكن هناك تدبير أقل تقييداً يُحتمل أن يحقق الهدف نفسه، وبالقدر الذي لا يتوفر فيه هذا التدبير.

يجب توفير المراجعة من جانب هيئة قضائية أو هيئة أخرى مختصة ومستقلة بما يكفل أن يكون استخدام المراقبة الإلكترونية ضرورياً ومتناسباً للغرض المعلن المشروع؛ وأن لا تطبق بطريقة تعسفية أو قائمة على التمييز أو لا يكون استخدامها طويلاً أكثر من اللازم.

المراقبة الإلكترونية

كبديل للاعتقال المتعلق بالهجرة، لا يجوز استخدام المراقبة الإلكترونية كتدبير مسلم به ضد المهاجرين غير النظاميين الذين لن يُعتقلوا لولا ذلك. ولا يجوز استخدامها إلا لتحقيق هدف مشروع، وتطبيقها وفقاً للمبادئ ذات الصلة في القانون الدولي.

لا يجوز استخدام المراقبة الإلكترونية إلا بعد تقييم متأن للمدى الذي سيقيد فيه التدبير المحدد الحقوق الإنسانية للشخص، فضلاً عن تناسبه وضرورته للوفاء بهدف مشروع، واستخدامه فقط إذا لم يكن هناك تدبير أقل تقييداً يحتمل أن يحقق الهدف نفسه، وما دام لا يوجد مثل هذا التدبير.

ويجب أن تخضع لمراجعة من جانب هيئة قضائية مستقلة أو أي هيئة مختصة أخرى، للتأكد من أن تطبيقها ضرورياً ومتناسباً مع الغرض المعلن المشروع في ذلك الوقت المحدد، وأنها ليست قائمة على التمييز أو أنها تعسفية أو طويلة أكثر من اللازم.

3. الخلاصة

تُلزم الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان بأن تنظر أولاً وحيث أمكن في تطبيق بدائل للاعتقال المتعلق بالهجرة. ووفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، يجب أن يشكل الاعتقال المتعلق بالهجرة استثناءً ولا يستخدم إلا كإجراء أخير عندما تكون التدابير البديلة الأقل تقييداً غير فعالة أو فاشلة.

وتبعاً لذلك ينبغي على الدول أن تنص في قوانينها على مجموعة واسعة من التدابير البديلة وأن تستخدمها، مستفيدة من بعض الممارسات المذكورة أعلاه كأمثلة على البدائل العملية للاعتقال المتعلق بالهجرة. ويجب النظر في مجموعة من الإجراءات في كل حالة فردية للتأكد من أنه تمت دراسة جميع التدابير الأقل تقييداً قبل اللجوء إلى الاعتقال. ولا يمكن اعتبار الاعتقال ضرورياً أو متناسباً إذا لم ينظر في التدابير الأخرى الأقل تقييداً لتحقيق الهدف المشروع نفسه.

أما تطبيق التدابير البديلة فيجب أن يخضع هو نفسه للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ومن ضمنها المبادئ الأساسية للشرعية والضرورة والتناسب، فضلاً عن عدم التمييز. وإذا تم تطبيق أي واحد من التدابير بصورة غير ضرورية أو غير متناسبة، أو قائمة على التمييز، أو بدون إيلاء الاعتبار اللازم لعوامل فردية مثل تعرض شخص للانتهاك بشكل خاص، فقد يصل إلى حد التقييد غير القانوني. وللحماية من استخدام التدابير البديلة بصورة تعسفية، يجب أن يتمتع الأشخاص الخاضعون لها بالحق في قيام سلطة قضائية مستقلة أو سلطة مختصة أخرى بمراجعة قانونية التدابير البديلة وضرورتها وتناسبها.

يجب توفير بدائل للاعتقال لجميع المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء، سواء كانوا يحملون وثائق أم لا، بناءً على تقييم فردي لظروفهم المحددة. ويمكن للتدابير البديلة أن تشمل شروط التسجيل، أو شروط الحضور أو المراقبة، أو إيداع ضمان مالي، أو واجب البقاء في عنوان محدد، أو في مركز مفتوح أو مقيد. ويجب أن تأخذ بعين الاعتبار الوضع المحدد للمهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء، بما في ذلك وضعهم المالي أو السكني غير المستقر غالباً.

وينبغي أن تحاول الدول إعداد هذه البدائل بالتشاور مع المنظمات غير الحكومية المحلية التي لديها خبرة في تلبية الاحتياجات القانونية والثقافية والنفسية للمهاجرين وطالبي اللجوء. وينبغي مساندة المبادرات المشتركة بين السلطات الحكومية والمنظمات غير الحكومية للإفراج عن المهاجرين غير النظاميين وطالبي اللجوء والإشراف عليهم.

الهوامش

1 للاطلاع على بحث تفصيلي لسياسة منظمة العفو الدولية بشأن الهجرة المتعلقة بالاعتقال والمعايير الدولية المتعلقة باعتقال المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين، انظر وثيقة منظمة العفو الدولية "الاعتقال المتعلق بالهجرة : دليل بحثي حول معايير حقوق الإنسان المتعلقة باعتقال المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين". نوفمبر/تشرين الثاني 2007، رقم الوثيقة : POL 33/005/2007.

2 انظر تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي، 10 يناير/كانون الثاني 2008، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/7/4، الفقرة 53 ("برأي مجموعة العمل، فإن تجريم الدخول غير المشروع إلى البلاد يتجاوز المصلحة المشروعة للدول في مراقبة الهجرة غير القانونية وتنظيمها ويؤدي إلى اعتقال غير ضروري.")

3 كما صرح المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين في تقريره لعام 2007، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/7/12. الفقرة 50 : "... من المهم النظر إلى الهجرة غير النظامية كجريمة إداري وإلى العمليات المتعلقة بالمهاجرين غير النظاميين على أساس فردي. وحيث أمكن لا يجوز استخدام الاعتقال إلا كملاذ أخير، وعلى العموم لا تجوز معاملة المهاجرين غير النظاميين كجرائم. وغالباً ما يسهم الاعتقال غير القانوني والمستغرب للمهاجرين في الظاهرة العامة المتمثلة بتجريم الهجرة غير النظامية." انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين، 30 ديسمبر/كانون الأول 2002، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/2003/85، الفقرات 17 و60 و73.

4 وثيقة منظمة العفو الدولية "الاعتقال المتعلق بالهجرة : دليل بحثي حول معايير حقوق الإنسان المتعلقة باعتقال المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين." نوفمبر/تشرين الثاني 2007، رقم الوثيقة : POL 33/005/2007.

5 كما ورد في وثيقة منظمة العفو الدولية "الاعتقال المتعلق بالهجرة" في 1، الهامش 1 : "يفهم بأن الاعتقال المتعلق بالهجرة يعني الاعتقال لأسباب تتعلق بالهجرة، ولا يشمل اعتقال المهاجرين لأسباب جنائية أو جزائية عامة أو لأسباب تتعلق بالإرهاب أو بالأمن القومي منفصلة عن الهجرة المتعلقة بالمهاجرين القسريين أو اللاتطوعيين. وإضافة إلى المعايير ذات الصلة تحديداً بالاعتقال المتعلق بالهجرة، يتضمن الدليل بعض الإشارات إلى المعايير ذات الصلة بالأشكال الأخرى للاعتقال أو السجن، مثل القواعد القياسية الدنيا لمعاملة السجناء."

6 اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، س. ضد أستراليا، القضية رقم 1999/900، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2002، CCPR/C/76/D/900/1999، الفقرة 8-2. (نظرت القضية في ضرورة استخدام الاعتقال ضد طالب لجوء وتناسبه.)

7 لدى نظر لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز، وهي الهيئة المشرفة على المعاهدة والمولجة بمراجعة تنفيذ الدول للواجبات المترتبة عليها بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في تقرير جزر البهاما صرحت بالقول:

34. تلاحظ اللجنة بقلق أن الأشخاص الذين يدخلون البلاد بدون أوراق صحيحة يعتقلون تلقائياً بدون إخضاع هذا الاعتقال للمراجعة القضائية. وقد أحيطت علماً بتصريح الوفد بأن هذا الاعتقال لا يدوم عموماً أكثر من بضعة أيام، لكن يساورها القلق إزاء الأبناء التي تشدد على أن هذا الاعتقال يمتد أحياناً إلى سنة واحدة أو أكثر، تبعاً لجنسيات المهاجرين... تشدد اللجنة على وجوب أن يكون الاعتقال ملاذاً أخيراً، وتدعو الدولة الطرف إلى تبني بدائل لاعتقال المهاجرين وطالبي اللجوء الذين لا يحملون وثائق. وتوصي بمنح حق الاستئناف ضد أوامر اعتقال الأشخاص الذين يدخلون إلى البلاد بدون أوراق صحيحة؛ وبنبغي إحاطة هؤلاء الأشخاص علماً بحسب الأصول بحقوقهم، وتحديد المدة القصوى للاعتقال تحديداً صارماً، لجنة القضاء على التمييز العنصري، الملاحظات الختامية : جزر البهاما، 28 إبريل/نيسان 2004، وثيقة الأمم المتحدة CERD/C/64/CO/1، الفقرات 34 و35 و37. لدى النظر في تقرير أستراليا لعام 2000 بشأن تنفيذها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، عبرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء تقييد سياسة الاعتقال الإلزامية للمهاجرين غير النظاميين بمن فيهم طالبو اللجوء والتي تنتهجها أستراليا بالمادة 9(1) من العهد وقد شجعت أستراليا صراحة على إعداد وتنفيذ طرق بديلة لإنفاذ إجراءات الهجرة المتبعة لديها :

يثير الاعتقال الإلزامي بموجب قانون الهجرة "للأجانب غير القانونيين"، بمن فيهم طالبو اللجوء أسئلة تتعلق بالتقييد بالفقرة 1 من المادة 9 من العهد التي تنص على وجوب عدم تعريض أي شخص للاعتقال التعسفي.
ونحث الدولة الطرف على إعادة النظر في سياسة الاعتقال الإلزامي "للأجانب غير القانونيين" بغية وضع آليات بديلة للحفاظ على إجراءات نظامية للهجرة.
اللجنة المعنية لحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية: أستراليا، 24 يوليو/تموز 2000، وثيقة الأمم المتحدة (2000) A/55/40 vol. I، الفقرتان 526 و 527.

8 كانت القضية تتعلق بشكوى اعتقال تعسفي قدمتها طالبة لجوء أفغانية وأطفالها الصغار، حيث اعتقلت الأم وطفليها مدة تزيد على السنتين و10 أشهر على أساس وجودهم غير القانوني في أستراليا. وخلصت اللجنة إلى أنه نظراً لعدم دراسة اتخاذ تدابير أقل تدخلاً، تبين أن اعتقال صاحبة الشكوى وطفليها بدون مبرر مناسب تعسفي ويتعارض مع المادة 9(1). اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بختباري ضد أستراليا، CCPR/C/79/D/1069/2002، 6 نوفمبر/تشرين الثاني 2003، الفقرة 9-3. انظر أيضاً بابان ضد أستراليا، CCPR/C/78/D/1014/2001، 18 سبتمبر/أيلول 2003، الفقرة 7-2؛ س. ضد أستراليا، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2002، الفقرة 8-2، CCPR/C/76/D/900/1999

9 انظر مثلاً تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي، الملحق: البعثة إلى غينيا الاستوائية: A/HRC/7/4/Add.3، 18 فبراير/شباط 2008، الفقرة 100: (1) يجب قدر المستطاع تجنب اعتقال الأجانب الذين يدخلون إلى البلاد بدون التأشيرة الضرورية أو يمكثون فيها بعد انتهاء مفعولها. وإذا كان الاعتقال ضرورياً لضمان طردهم من البلاد، يجب تحديد فترة قصوى معقولة للاعتقال". انظر أيضاً تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي - البعثة إلى أنغولا، A/HRC/7/4/Add.4، 29 فبراير/شباط 2008، في الفقرة 97: "يجب أن نعيد إلى الأذهان بأن اعتقال المهاجرين غير الشرعيين ينبغي أن يكون استثناء وليس القاعدة، والاعتقال إلى أجل غير مسمى يشكل بوضوح انتهاكاً للصوصك الدولية لحقوق الإنسان المنطبقة التي تنظم الحرمان من الحرية." تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال، ملحق: تقرير حول زيارة مجموعة العمل إلى المملكة المتحدة بشأن قضية المهاجرين وطالبي اللجوء، E/CN.4/1999/63/Add.3، الفقرة 26: يجب على الحكومة أن تكفل بالآلية التي يتم اللجوء إلى اعتقال طالبي اللجوء إلا لأسباب يعترف بأنها مشروعة بموجب المعايير الدولية، فقط عندما لا تكون التدابير الأخرى كافية؛ ويجب أن يكون الاعتقال لأقصر فترة زمنية ممكنة.

تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي، الملحق: زيارة إلى أستراليا، E/CN.4/2003/8/Add.2، 24 أكتوبر/تشرين الأول 2002، الفقرة 64، التوصية 2(2): ينبغي الإفراج عن الأشخاص القادرين على تقديم ضمانات جديرة بالثقة (أقارب لديهم جنسية أستراليا وأفراد عائلة يقيمون بصورة قانونية ودائمة في أستراليا، ومنظمات خيرية تقدم الرعاية أو تعمل كضامنة الخ) واستقبالهم في المجتمع أثناء انتظارهم صدور القرار. وفي حالة صدور قرار سلبي، لا يجوز اعتقال الشخص بانتظار إبعاده *إلا إذا* رفض المغادرة طواعية.

10 تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي، 18 ديسمبر/كانون الأول 1998، E/CN.4/1999/63/Add.3، الفقرة 33. كذلك صرحنا مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي أنه حيث يكون اعتقال المهاجرين غير النظاميين إلزامياً، بصرف النظر عن ظروفهم الشخصية، ينتهك الحظر المفروض على الاعتقال التعسفي الوارد في المادة 9 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ وأوصت بوجود النظر دائماً بتدابير بديلة وغير احتجائية، مثل شروط الحضور، قبل اللجوء إلى الاعتقال. انظر تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي الخاص بزيارتها إلى المملكة المتحدة، E/CN.4/1999/63/Add.3، 18 ديسمبر/كانون الأول 1998، التوصية 33.

يلاحظ أيضاً أن اللجنة الفرعية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها شجعت في قرارها 21/2000 "الدول على تبني بدائل للاعتقال مثل تلك المعدة في المبادئ التوجيهية الخاصة بالمعايير والمقاييس المعمول بها المتعلقة باعتقال طالبي اللجوء" (الفقرة 6).

11 مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي، A/HRC/7/4، 10 يناير/كانون الثاني 2008، الفقرة 53. انظر تقرير مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي، الرأي القانوني حول الوضع المتعلق بالمهاجرين وطالبي اللجوء، E/CN.4/1999/63، الفقرة 69، الضمانة 13: "إمكانية استفادة الأجنبي من بدائل الاحتجاز الإداري." انظر أيضاً، E/CN.4/1999/63، الفقرة 69، الضمانة 13: "إمكانية استفادة الأجنبي من بدائل الاعتقال الإداري." انظر أيضاً E/CN.4/1999/63، الفقرة 78: "توصي مجموعة العمل بالتعامل مع مشكلة المهاجرين وطالبي اللجوء عبر وضع معايير منطقية لدخولهم وتأهيلهم، وعدم اللجوء إلى اعتقالهم إلا كملأد أخير."

12 المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية الخاصة بالمعايير والمقاييس المعمول بها المتعلقة باعتقال طالبي اللجوء، جنيف، 10 فبراير/شباط 1999، المبدأ التوجيهي 3 [المبادئ التوجيهية المتعلقة بالاعتقال]: حيثما توجد آليات مراقبة يمكن استخدامها كبديل مجدية للاعتقال... يجب تطبيقها أولاً إلا إذا كانت هناك أدلة توحى بأن هذا البديل لن يكون فعالاً في الحالة الفردية. لذا لا يجوز أن يجري الاعتقال إلا بعد إجراء دراسة كاملة لجميع البدائل الممكنة، أو عندما يتبين أن آليات المراقبة لن تحقق غرضها القانوني والمشروع.
انظر أيضاً، برنامج إكسكوم "أجندة للحماية"، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Sub.2/1999/12، الجزء الثالث، الهدف الأول، النقطة التاسعة: "ينبغي على الدول أن تستكشف بصورة جماعية بدائل لاعتقال طالبي اللجوء واللاجئين".

13 المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالاعتقال، المبدأ التوجيهي 4؛ انظر أيضاً المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إكسكوم "اعتقال طالبي اللجوء واللاجئين: الإطار، المشكلة والممارسة الموصى بها"، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Sub.2/1999/12، 4 يونيو/حزيران 1999.
يتناول المبدأ التوجيهي 4 بدائل الاعتقال وينص على ما يلي:
ينبغي النظر في بدائل اعتقال طالب لجوء إلى أن يتم تقرير وضعه. وقد يتأثر اختيار البديل بتقييم فردي للظروف الشخصية لطالب اللجوء المعني والأوضاع السائدة محلياً. والبدائل التي يمكن النظر فيها هي التالية:

- (1) شروط المراقبة. شروط الحضور: قد يكون بقاء طالب اللجوء خارج إطار الاعتقال مشروطاً بالتقيد بشروط الحضور الدورية خلال إجراءات البيت في وضعه. ويمكن إخلاء السبيل بناءً على تعهد يقدمه طالب اللجوء نفسه، و/أو تعهد من أحد أفراد العائلة، أو منظمة غير حكومية، أو مجموعة اجتماعية يتوقع منها أن تضمن مثول طالب اللجوء أمام السلطات بصورة دورية، وتقيد به بإجراءات البيت في وضعه، وحضوره للجلسات والمواعيد الرسمية. شروط الإقامة: لا يحتجز طالبي اللجوء بشرط إقامتهم في عنوان محدد أو ضمن منطقة إدارية معينة إلى حين البيت في وضعهم. وينبغي على طالبي اللجوء الحصول على موافقة مسبقة لتغيير عنوانهم أو الانتقال إلى خارج المنطقة الإدارية. بيد أن هذه الموافقة لن تحجب بصورة غير معقولة حيث يكون الغرض الرئيسي للانتقال تسهيل لم شمل العائلة أو الوجود بالقرب من الأقارب.
- (2) تقديم ضامن/كفيل. يطلب من طالبي اللجوء تقديم ضامن يتحمل مسؤولية حضورهم للمواعيد والجلسات الرسمية، ويحتمل جداً أن تكون غرامة تخلفهم عن الحضور خسارة مبلغ من المال لا يعاد إلى الضامن.
- (3) إخلاء السبيل بكفالة. يسمح هذا البديل لطالبي اللجوء الموجودين أصلاً قيد الاعتقال بتقديم طلب لإخلاء سبيلهم بكفالة شرط تقديم تعهد وضامن. ولكي يكون هذا البديل متوافراً فعلاً أمام طالبي اللجوء يجب أن يحاطوا علماً بنوافره، وألا يكون المبلغ المحدد كبيراً لدرجة يتعذر معها دفعه.
- (4) المراكز المفتوحة. يجوز إخلاء سبيل طالبي اللجوء بشرط أن يقيموا في مراكز سكن جماعية محددة حيث يسمح لهم بالمغادرة والعودة خلال أوقات محددة.

هذه البدائل ليست شاملة. وهي تحدد الخيارات التي تمنح السلطات الرسمية درجة من السيطرة على مكان وجود طالبي اللجوء بينما تسمح لهم بحرية تنقل أساسية.

14 اللجنة الفرعية للأمم المتحدة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، القرار 21/2000، المعتمد في 18 أغسطس/آب 2000، الفقرة 6.

15 تقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/2003/85، الفقرة 43.

16 صرحت مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي بأنه لا يجوز أبداً اعتقال القصر غير المصحوبين بالكبار. انظر مجموعة العمل المعنية بالاعتقال التعسفي، التقرير الخاص بزيارة مجموعة العمل إلى المملكة المتحدة بشأن قضية المهاجرين وطالبي اللجوء، 18 ديسمبر/كانون الأول 1998، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1999/63/Add.3، الفقرة 37. المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (1997)، المبادئ التوجيهية الخاصة بالسياسات

والإجراءات المتبعة في التعامل مع الأطفال غير المصحوبين بالكبار الذين يطلبون اللجوء (المبادئ التوجيهية الخاصة بالأطفال غير المصحوبين بالكبار لدى المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)، جنيف، المبدأ التوجيهي 2؛ المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية المنقحة الخاصة بالاعتقال، المبدأ التوجيهي 6؛ "لا يجوز كقاعدة عامة اعتقال القصر غير المصحوبين بالكبار."

17 كذلك، الجمعية العامة للأمم (GA Res. 57/176)، الاتجار بالنساء والفتيات، 30 يناير/كانون الثاني 2003، الفقرة 8)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية : أوكرانيا، 24 سبتمبر/أيلول 2001، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1/Add.65، الفقرة 29) وقد دعت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (الملاحظات الختامية للجنة : قبرغستان، 30 يناير/كانون الثاني 2004، وثيقة الأمم المتحدة CEDAW/C/2004/I/CRP.3/Add.1/Rev.1، الفقرة 160) الدول إلى ضمان عدم معاقبة ضحايا الاتجار.

18 المبادئ والإرشادات الموصى بها الخاصة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر لدى المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، E/2002/68/Add.1، الإرشاد 2، الفقرة 6، الإرشاد 4، الفقرة 5، الإرشاد 6، الفقرة 1.

19 مبادئ سيراكوزا الخاصة بنصوص التقييد والانتقاص في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. المنشورة في وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1985/4، ملحق [مبادئ سيراكوزا].

20 مبادئ سيراكوزا، المبادئ من 15 إلى 18. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 15؛ اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 9(2).

21 انظر عموماً مبادئ سيراكوزا، المبدأ 10 و 11 :
10. كلما كان التقييد مطلوباً على صعيد العهد باعتباره "ضرورياً، يعني هذا المصطلح ضمناً أن التقييد:
(أ) يستند إلى أحد الأسباب التي تبرر التقييد الذي تعترف به المادة ذات الصلة من العهد،
(ب) يستجيب لحاجة عامة أو اجتماعية ملحة،
(ج) يحقق هدفاً مشروعاً،
(د) ويكون متناسباً مع ذلك الهدف.
إن أي تقييم لضرورة التقييد يجب أن يتم بناءً على اعتبارات موضوعية.

11. عند تطبيق تقييد ما لا يجوز للدولة استخدام وسائل أكثر تقييداً مما يلزم لتحقيق غرض التقييد.

22 لا يُسمح بالقيود المفروضة على حرية التنقل مثلاً إلا لحماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وحقوق وحرريات الآخرين. (المادة 12(3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

23 التعليق العام رقم 27 حرية التنقل (المادة 12) : 2 نوفمبر/تشرين الثاني 1999، وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/21/Rev.1/Add.9، الفقرة 14. انظر أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام 31، 29 مارس/أذار 2004، وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، الفقرة 6.

24 انظر لجنة مناهضة التمييز العنصري، التعليق العام 30 : التمييز ضد غير المواطنين. المعتمد في 1 أكتوبر/تشرين الأول 2004، CERD/C/GC/31/Rev.4.

25 انظر أيضاً المجلس الأوروبي المعني باللاجئين والمنفيين، ورقة بحثية حول بدائل الاعتقال، 1997 في http://www.ecre.org/policy/research_papers.shtm. (تشمل مختلف الخيارات التي نوقشت في تلك الورقة الإفراج عن الأطفال تحت الإشراف وتسليمهم للوكالات المحلية لرعاية الأطفال، الإفراج تحت الإشراف للتسليم إلى المنظمات الاجتماعية والمواطنين الأفراد والقيود العامة الأخرى المفروضة على مكان السكن، وشروط الحدود والمراكز المفتوحة).

26 انظر مثلاً E/CN.4/2005/85/Add.3، تقرير المقررة الخاص المعنية بالحقوق الإنسانية للمهاجرين بشأن زيارتها إلى إيطاليا.

27 المفوضة السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بدائل اعتقال طالبي اللجوء واللاجئين، إبريل/نيسان 2006. POLAS/2006/03، في الفقرة 84 [بدائل الاعتقال].

28 بدائل الاعتقال لمحمة قطرية : نيوزيلندا.

²⁹ كما تشير المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تشمل الأمثلة على التطورات الإيجابية التي وردت في الدراسة أوغندا حيث خفضت مستوطنات اللاجئين المفتوحة نسبياً، وإصدار بطاقات هوية للاجئين من اعتقال طالبي اللجوء الذين لا يحملون وثائق؛ زامبيا حيث خفض استعمال بطاقات الهوية القياسية الأحيائية وبرنامج تسجيل فعال من الاعتماد على الاعتقال؛ وكينيا، حيث اتجهت الحكومة إلى إقامة مخيمات مفتوحة بدرجة أكبر مع قيام المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بإصدار بدون أذن خروج، وحيث لم تعد عمليات مطاردة المهاجرين غير الشرعيين في المدن تعرض طالبي اللجوء غير المسجلين لخطر الاعتقال والإبعاد. *بدائل الاعتقال*، الفقرة 123.

³⁰ المبادئ التوجيهية المنقحة الخاصة بالمعايير والمقاييس المعمول بها والمتعلقة باعتقال طالبي اللجوء لدى المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (فبراير/شباط 1999)، لا يمكن للدول اعتقال طالب لجوء لمجرد وصوله بوثائق مزورة: المبدأ التوجيهي 3: "فيما يتعلق بطالبي اللجوء الذين يستخدمون وثيقة مزورة أو يسافرون بدون وثائق بالمرّة، لا يسمح باعتقالهم إلا إذا كانت هناك نية للتزوير، أو رفض التعاون مع السلطات. أما طالبي اللجوء الذين يصلون بدون وثائق لأنهم لا يستطيعون الحصول عليها في بلدهم الأم فلا يجوز اعتقالهم لهذا السبب فقط." انظر أيضاً المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين خلاصة إكسكوم رقم 44(37)-1986-اعتقال اللاجئين وطالبي اللجوء، الفقرة (1).

³¹ تتفاوت شروط الحضور تفاوتاً شديداً في عدد مراتها ومدى صعوبتها على الأشخاص. ففرنسا والوكسمبورغ وجنوب أفريقيا تقتضي من طالبي اللجوء الحضور بأنفسهم لتجديد وثائق هويتهم. وتبعاً لعدد المرات التي ينبغي فيها على طالب اللجوء تجديد أوراقه، يمكن أن يشكل هذا الأمر نوعاً من شرط الحضور الفعلي. وفي اللوكسمبورغ وجنوب أفريقيا يجب تجديد الأذن بصورة شهرية. وفي المملكة المتحدة يُربط توافر المساعدة الرسمية بواجبات الحضور إلى مراكز الحضور وبزيارات فورية إلى سكن طالبي اللجوء. انظر، *بدائل الاعتقال*، الفقرة 106.

³² فعلى سبيل المثال بينما ينص التشريع النمساوي على "تدابير أكثر تساهلاً"، أي شرط الحضور كل يومين والعيش في سكن محدد، ويخلق واجب تطبيق هذه التدابير على القصر، ففي العام 2003 استفاد 622 شخصاً أجنبياً فقط من هذه التدابير. وفي اليونان حيث ينص القانون صراحة على التدابير التقليدية البديلة في صيغة شروط حضور أسبوعية أو كل أسبوعين، ويشرك كل من المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية في إحالة قضايا محددة، لا تتوافر أي معلومات حول عدد مرات هذه الأوامر أو التقيد بها. *بدائل الاعتقال*، الفقرة 107.

³³ *بدائل الاعتقال*، الفقرة 92.

³⁴ انظر تقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين، 25 فبراير/شباط 2008، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/7/12، الفقرة 46، يصف العقوبات التي يواجهها المهاجرون في ممارسة حقوقهم القانونية فيما يتعلق بالمراجعة القضائية للاعتقال:

... في هذه الحالات فإن عدم معرفة حق الاستئناف وعدم معرفة أسباب الاعتقال وصعوبة الاطلاع على الملفات ذات الصلة، وعدم الحصول على استشارة قانونية مجانية، وغياب خدمات المترجمين والترجمة، والغياب العام للمعلومات بلغة يستطيع المعتقلون فهمها بشأن الحق في تكليف محامي وتوكيله ووضع المرافق التي يحتجزون فيها يمكن أن يمنع المهاجرين من ممارسة حقوقهم عملياً. وفي غياب المحامين و/أو المترجمين غالباً ما يشعر المهاجرون بالخوف ويضطرون إلى التوقيع على أوراق بدون أن يفهموا مضمونها.

³⁵ تقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق الإنسانية للمهاجرين، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/2003/85، الفقرتان 39-40.

³⁶ في كندا يسعى برنامج الإفراج بكفالة في تورونتو الذي تموله الحكومة إلى توفير إخلاء السبيل بكفالة بدرجة أكبر عبر عرض الإشراف على الذين ليس لديهم عائلة أو ضامنين آخرين أو كفلاء مؤهلين قادرين على تقديم ضمانات. وحالما يتم التعرف على هوية الشخص، يشرف البرنامج على المعتقل من خلال شروط حضور منتظمة، وزيارات غير معلنة إلى منزل الشخص. ويشرف البرنامج على طالبي اللجوء، فضلاً عن أولئك الذين لا يتبين أنهم بحاجة إلى حماية والذين يحتمل جداً أن يهربوا. وقد ورد أن برنامج إخلاء السبيل بكفالة حقق معدل نجاح مرتفعاً للغاية، حيث وصلت نسبة معدل التقيد إلى 91,6 بالمائة في عامي 2002-2003. كذلك تتطوع عدة ملاجئ للمشردين في تورونتو بعناوينها في جلسات إخلاء السبيل بكفالة لطالبي اللجوء الذين ليس لديهم مكان يعيشون فيه، وتشير إلى ارتفاع مستويات التقيد (أكثر من 95 بالمائة) وبدون الإشراف المركز الذي يتسم به برنامج إخلاء السبيل بكفالة في تورونتو. انظر، *بدائل الاعتقال*، الفقرة 94.

37 في عام 2001 أجرت جامعة ساوث بانك في المملكة المتحدة أبحاثاً لتحليل معدلات التقيد بالنسبة لطلالبي اللجوء الذين رُفِضت طلباتهم، والذين اعتبروا بأن احتمال هروبهم كبير جداً، والذين أفرج عنهم بشروط كفالة عادية. وتقيدت هذه المجموعة بنسبة 80% بدون أي تدخل آخر. ويشير التقرير إلى أن تدابير أكثر تقييداً قد لا تكون ضرورية إلا في أقلية من الحالات.

انظر بروغل، أي وناتامبا، إي، المحافظة على الاتصال : ماذا يحدث بعد حصول طالبي اللجوء المعتقلين على إخلاء السبيل بكفالة؟، ورقة بحثية في علم الاجتماع رقم 16، جامعة ثاوث بانك في لندن 2002. انظر أيضاً تقرير معهد فيرا للعدالة، حول برنامج المساعدة على الحضور بالولايات المتحدة، الذي وجد أن نسبة 84% من جميع طالبي اللجوء الذي وضعوا تحت "الإشراف المنتظم"، مع خدمات المساندة والإحالات، والرسائل والمخابرات الهاتفية، حضروا جميع جلساتهم، وعلاوة على ذلك لم تكن معدلات حضور أولئك الخاضعين للإشراف المكثف أعلى من ذلك. انظر بدائل الاعتقال، الفقرة 94.

38 كما ورد في بدائل الاعتقال، فإن الاستخدام المتفاوت لمراكز الاستقبال والسكن في أوروبا لا تقابله معطيات رسمية كافية للقياس الحقيقي لفعاليتها. انظر بدائل الاعتقال، الفقرة 108.

39 اللجنة الأوروبية، تقرير مرفوع من اللجنة إلى المجلس وإلى البرلمان الأوروبي حول تطبيق التوجيه رقم 2003/9/EC الصادر في 27 يناير/كانون الثاني 2003. يحدد المعايير الدنيا لاستقبال طالبي اللجوء، COM/2007/0745، بروكسيل، 26 نوفمبر/تشرين الثاني 2007، الفقرة 3-4-1 "حرية التنقل والسكن"، <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0745:EN:HTML>

40 في السويد حيث يستقبل معظم طالبي اللجوء في شقق مفروشة مكتفية ذاتياً مخصصة للعائلات أو لمجموعات من طالبي اللجوء الأفراد، أشارت الأرقام الرسمية إلى أنه بين يناير/كانون الثاني وسبتمبر/أيلول 2003، لم 'تلق' إلا 2810 حالات من أصل 22314 حالة تم تسييرها وتشمل كل من طالبي اللجوء الذين هربوا، فضلاً عن العائدين الطوعيين والحالات المغلقة لأسباب متنوعة أخرى. ويشكل السكن في المجتمع بدون قيد بديلاً فعالاً، يكفل التقيد بإجراءات اللجوء في السويد. انظر بدائل الاعتقال، الفقرة 111.

كذلك وردت معدلات تقيد مرتفعة في اليونان، حيث إن نسبة 12% فقط من طالبي اللجوء الذين وضعوا في مراكز استقبال مفتوحة وبيوت للشباب يديرها الصليب الأحمر أو غيره من المنظمات غير الحكومية، حيث ينبغي على الأشخاص الحصول على إذن لأي غياب ويواجهون رفض النظر في طلبهم إذا غادروا بدون إذن، لم يحضروا مقابلاتهم إما في المرة الأولى أو المرة الثانية، وغلقت حالتهم وأغلقت فيما بعد. وكما تشير بدائل الاعتقال لدى المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فإنه "برغم حقيقة أن اليونان تشكل دولة ترانزيت رئيسية، فإن هذا معدل منخفض نسبياً لعدم الحضور، ويشير إلى أن توفير مساعدة كافية للاستقبال، حتى بنظام مقترح جداً، يمكن فعلياً أن يزيد معدل التقيد بالإجراءات." انظر بدائل الاعتقال الفقرة 112.

41 وفقاً للمبادئ التوجيهية المنقحة لدى المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لا يمكن للدول اعتقال طالب لجوء لمجرد افتقاره إلى وثائق : "ما يجب إثباته هو غياب حسن النية من جانب صاحب الطلب بالتقيد بعملية التحقق من الهوية. وفيما يتعلق بطالبي اللجوء الذين يستخدمون وثيقة مزيفة أو يسافرون بدون وثائق على الإطلاق، لا يسمح بالاعتقال إلا عند وجود نية بالتظليل أو رفض التعاون مع السلطات. أما طالبو اللجوء الذين يصلون بدون وثائق لأنهم غير قادرين على الحصول عليها في بلدهم الأم، فلا يجوز اعتقالهم لمجرد ذلك السبب." انظر أيضاً بدائل الاعتقال، الفقرة 122.

42 لدى النظر في تقرير النرويج بشأن تقيدها بالواجبات المترتبة عليها بموجب العهد، صرحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، "أن القلق يساورها إزاء غموض معيار 'الاعتبارات الاجتماعية القاهرة' التي يجوز بموجبها تقييد حق المواطن الأجنبي باختبار محل إقامته، وتقيده بالمادة 12 من العهد." انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية : النرويج، 4 نوفمبر/تشرين الثاني 1993، وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/79/Add.27، الفقرة 9،

43 كما أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فإن حرية التنقل حق عام يشمل حرية مغادرة أراضي دولة مضيفة، ولا يمكن أن يكون رهن المدة الزمنية أو الغرض الذي يرغب الشخص أن يغادر من أجله. وحيث يكون الشخص مهاجراً غير نظامي، وبالتالي يفنقر إلى وضع قانوني في البلاد، ينبغي احترام حقه في المغادرة، بما في ذلك قدرته على اختيار وجهة سفره. وأي قيود تفرض على الحق في حرية التنقل لا يجوز إلا أن تخدم أغراضاً مشروعة، لكن يجب أن تكون ضرورية لحمايتها. انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 : حرية التنقل (المادة 12) : 2، نوفمبر/تشرين الثاني 1999، وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/21/Rev.1/Add.9، الفقرات 2، 8، 11، 13،

.14

⁴⁴ انظر إدارة الجمارك والهجرة الأمريكية، "بدائل الاعتقال" <http://www.ice.gov/partners/dro/details.htm>، حقوق الإنسان أولاً، بدائل الاعتقال، "أساور الكاحل لطالبي اللجوء في فلوريدا" http://www.humanrightsfirst.org/asylum/libertys_shadow/LS_6_Alternatives.pdf ; المجلس المشترك لرعاية المهاجرين (المملكة المتحدة)، المراقبة الإلكترونية لطالبي اللجوء، <http://www.icwi.org.uk/policy/ukpolicy/mediafactsheet%20on%20Electronic%20monitoring%20of%20asylum%20seekers.pdf>، حكومة سكوتلندا، "تقييم لاستخدام المراقبة الإلكترونية كشرط لإخلاء السبيل بكفالة في سكوتلندا، 2007، <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/06/20102655/3>

⁴⁵ للاطلاع على أمثلة رُبطت فيها المراقبة الإلكترونية بشروط صارمة تصل إلى حد فرض الإقامة الجبرية على الأشخاص الذين ينتظرون إعادهم لأسباب أمنية، انظر المملكة المتحدة، "أريد العدالة!"، ديسمبر/كانون الأول 2005 (رقم الوثيقة : EUR 45/056/2005)، <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR45/056/2005/en>

منظمة العفو الدولية

Amnesty International
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom

www.amnesty.org/ir



**منظمة العفو
الدولية**