



ورقة موجزة حول أوضاع اللاجئين في الأردن

قائمة المحتويات

2	المقدمة:
3	الوضع القانوني للاجئين في الأردن:
10	التحديات التي تواجه اللاجئين:
19	الخاتمة والتوصيات:

حق اللجوء هو حق إنساني مكفول بموجب الاتفاقيات والمواثيق الدولية التي توفر الحماية للأفراد الذين يواجهون اضطهاداً وتهديداً لحياتهم في بلدهم الأصلي ويعتبر الاعلان العالمي لحقوق الإنسان واتفاقية جنيف لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 من الأدوات القانونية التي تحدد المعايير الدولية لحق اللجوء بهدف تقديم الحماية للأفراد المتأثرين بالنزاعات المسلحة والأوضاع القاسية في بلدانهم.

واللاجئ وفقاً للاتفاقية 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."

تُعتبر قضية اللجوء والحماية القانونية للاجئين قضية هامة تولى لها الحكومة الأردنية اهتماماً كبيراً ويعتبر الأردن من الدول التي تستقبل عدداً كبيراً من اللاجئين من مختلف الجنسيات، مثل العراقيين واليمنيين والسودانيين والصوماليين والفلسطينيين والسوريين وغيرهم وتعتمد حياة هؤلاء اللاجئين على مجموعة متنوعة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وعلى الرغم من أن الأردن لم يصادق على الاتفاقيات الدولية المنظمة لشؤون اللاجئين الموجودين على اراضيها إلا أنه حرص الأردن على كفالة حقوق اللاجئين وصونهم لتمكينهم من الحصول على الخدمات الصحية والتعليم والعمل، لكن وبسبب عدم مصادقة الأردن على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 فلا تزال السياسة العامة للتعامل مع اللاجئين في الأردن غير واضحة تماماً بالنسبة للجنسيات غير الجنسية الفلسطينية والسورية التي يعتبر وضعها القانوني أكثر وضوحاً واستقراراً.

يستضيف الأردن نسبة كبيرة من اللاجئين وتشير بعض التقديرات أنه يستضيف ثاني أعلى نسبة في العالم من حيث عدد اللاجئين نسبة للفرد الواحد، وبحسب بيانات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الأردن فهناك ما يقارب (730) ألف لاجئ من المسجلين لدى المفوضية، وعلى الرغم من أن أغلبهم من الجنسية السورية، إلا أن الأردن يستضيف أيضاً عدداً كبيراً من اللاجئين من العراق واليمن والسودان والصومال، وبحسب تقديرات المفوضية فإن 81% منهم يعيشون في مناطق حضرية خارج المخيمات¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أن تقديم طلب اللجوء لا يمنح الشخص الحقوق والامتيازات التي تمنح لمن يحمل صفة اللجوء، وبحسب تعريف المفوضية لطالب اللجوء فهو "الشخص الذي لم تتم بعد معالجة طلبه من أجل الحصول على مكان آمن للعيش فيه"، لكن يعطيه هذا الوضع الحق بالبقاء في الدولة ويحتفظ بهذا الوضع حتى يتم الانتهاء من الطلب، وبكل الأحوال تملك الجهات الرسمية في البلد المستضيف صلاحيات منح طالب اللجوء الحماية ومنحه صفة اللجوء أو رفض طلبه، وبالتالي عدم الاعتراف بوضعه القانوني.

ولعل هذه الإشكالية الأهم التي تواجه اللاجئين غير المعترف بهم في الأردن، حيث سيتحول هذا الشخص إلى مهاجر غير قانوني أو أجنبي مقيم بصورة غير شرعية، وهذا الوضع القانوني هو ما يثير المشاكل التي سيواجهها اللاجئ لاحقاً.

وعليه ستخصص هذه الورقة لتقديم موجز حول أوضاع اللاجئين من الجنسيات الأخرى غير السورية والفلسطينية الموجودة على أراضي المملكة، بالتأكيد على المنطلق الأساسي؛ بأن التزام الدولة بكفالة حقوق الإنسان لا تقتصر على المواطنين، بل تشمل كل

¹ <https://www.unhcr.org/ar/countries/jordan>

شخص موجود على أراضيها بما فيها اللاجئين وملتمسي اللجوء نظراً لحالة الضعف الخاصة التي تعاني منها هذه الفئة، لا سيما في مجال الحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وستتناول هذه الورقة إحاطة بالوضع القانوني للاجئين من غير الجنسية السورية والفلسطينية، وقد تم الاعتماد بشكل رئيسي على المبادئ الواردة في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 والتي سيشار إليها فيما بعد باتفاقية اللاجئين، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتأكيد الأطر التشريعية الوطنية التي تتناول أوضاع الأجانب بما فيها اللاجئين وأثر هذه التشريعات على أوضاع اللاجئين في الأردن وبشكل خاص سيتم الاعتماد على مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة الأردنية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الوضع القانوني للاجئين في الأردن:

على الرغم من أن الأردن لم يوقع على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، إلا أن الدستور الأردني يعترف بحق اللجوء السياسي وبمبدأ عدم الطرد فنصت المادة 21 على التزام الدولة الأردنية بعدم تسليم اللاجئين السياسيين بسبب مبادئهم السياسية ودفاعهم عن الحرية².

وينظم قانون الإقامة وشؤون الأجانب كل ما يتعلق بالتعامل مع الأجانب الموجودين على أراضي المملكة، وقد ألزم القانون كل أجنبي يقيم أو يرغب بالبقاء في البلاد أن يكون حاصلاً على إذن إقامة وعليه أن يغادر البلاد عند انتهاء إذن الإقامة ما لم يكن قد جددتها، وتكون صلاحيات قبول أو رفض طلب إذن الإقامة أو إلغائه للوزير وهي صلاحيات غير مقيدة ولا يحتاج قراره في هذا الشأن إلى بيان الأسباب، ويحتاج ابناء الأجنبي الحصول على إذن إقامة في حال اتمام سن 16 سنة.

وقد أورد القانون بعض الأحكام المتعلقة بالتعامل مع اللاجئين وهي كما يلي:

1. **منح تذاكر مرور دولية:** أوردت المادة 4 تنظيم المسائل المتعلقة بوثائق السفر المقبولة للدخول والخروج من المملكة، وقد أجاز القانون منح تذاكر مرور دولية لبعض الفئات المحددة بنص الفقرة (ج) ومنهم: الأشخاص الذين لا جنسية لهم أو جنسيتهم غير ثابتة، واللاجئون الذين يعترف لهم بهذه الصفة، ونصت المادة 10 على صلاحيات الوزير بتحديد أشكال وأوضاع وثائق السفر التي تعطي لبعض الفئات من الأجانب أو اللاجئين أو النازحين وشروط وإجراءات منحها، وذلك بموجب قرار يصدر عن الوزير بتنسيب من مدير الأمن العام.
2. **الدخول غير الشرعي:** تعاملت المادة 6 من القانون مع حالة الدخول غير الشرعي للاجئين السياسيين فألزمت الأجنبي في حالة اللجوء السياسي أن يقدم نفسه إلى أقرب فرع من فروع مديرية الأمن العام أو لأي مركز أمني خلال مدة أقصاها 48 ساعة.
3. **عدم سريان أحكام القانون:** عددت المادة 29 من القانون الفئات التي لا تسري عليهم أحكام القانون، ومن ضمن الفئات التي عدتها المادة الحالات الإنسانية واللاجئين السياسيين بناء على قرار من الوزير سنداً للفقرة (ح) التي جاء فيها (من يرى الوزير إعفاءه لاعتبارات خاصة بالمجالات الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل).

وفي إطار التزامات الأردن الدولية، فقد صادق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ونشر في الجريدة الرسمية بموجب قرار مجلس الوزراء لسنة 2006 وبالتالي أصبح جزءاً من التشريع الوطني، وقد نصت المادة 13 من العهد على عدم جواز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف إلا تنفيذاً لقرار اتخذ وفق القانون، وبعد تمكينه من عرض الأسباب المؤيدة لعدم ابعاده ومن

² المادة 1/21 - الدستور الأردني: 1. لا يسلم اللاجئون السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية.

عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعيينهم خصيصاً لذلك ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم،³ وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 20 لسنة 1992 الذي حل محل التعليق العام رقم 7 لسنة 1982 بشأن المادة 7 من العهد (حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة) أنه يجب على الدول الأطراف ألا تعرض الأفراد لخطر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لدى رجوعهم إلى بلد آخر عن طريق التسليم أو الطرد أو الرد، وينبغي أن توضح الدول الأطراف في تقاريرها التدابير التي اعتمدها لهذا الغرض.⁴

وفي ذات السياق، صادق الأردن على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة ونشرت في الجريدة الرسمية بقرار مجلس الوزراء لسنة 2006، والتي نصت في المادة 1/3 منها على التزام الدولة الطرف باحترام مبدأ عدم الطرد وعلماً أن تراعي جميع الاعتبارات لتقدير ما إذا كان هناك أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد أن الشخص سيكون في خطر التعرض للتعذيب ومن هذه الاعتبارات تقدير وجود نمط ثابت من الانتهاكات الفادحة أو الصارخة أو الجماعية لحقوق الإنسان في الدولة المعنية⁵،

كما تشدد اللجنة في تعليقها السابق على أن مبدأ عدم الإبعاد القسري هو مبدأ مطلق عندما تكون هناك أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأن الشخص سيواجه خطر التعذيب إذا ما أعيد قسراً إلى دولة أخرى يواجه الترحيل إليها سواء كفرد أو كعضو في مجموعة قد تكون في خطر التعذيب في بلد المقصد وتقضي الممارسة التي تتبعها اللجنة في هذا السياق بتأكيد وجود "أسباب حقيقية" كلما كان خطر التعذيب "متوقعاً وشخصياً وقائماً وحقيقياً، وبناء عليه ينبغي أن يبقى أي شخص يثبت أنه معرض لخطر التعذيب في حال ترحيله إلى دولة معينة في إقليم الدولة الطرف التي يوجد فيها طالما الخطر لازال قائماً⁶، ويجب على كل دولة طرف أن تطبق هذا المبدأ في منطقة تخضع لسيطرتها أو لسلطتها وعلى أي شخص مواطن أو غير مواطن بما في ذلك الأشخاص الذين يطلبون أو يحتاجون حمايتها الدولية دون أي شكل من أشكال التمييز وبغض النظر عن جنسية الشخص المعني أو انعدام الجنسية أو وضعه القانوني أو الإداري أو القضائي بموجب القانون العادي أو قانون الطوارئ⁷.

وتتجه اللجنة المعنية في تعليقها إلى عدم جواز أن يحتجز الشخص المعني دون تبرير قانوني سليم ودون ضمانات، ويجب أن يكون الاحتجاز تديراً استثنائياً قائماً على تقييم فردي وخاضعاً لاستعراض منتظم، كما ينبغي أن تدرس الدولة الطرف كل حالة على حدة، بطريقة محايدة ومستقلة، من خلال السلطات الإدارية و/أو القضائية، وفقاً للضمانات الإجرائية الأساسية، لا سيما ضمان عملية فورية وشفافة ومراجعة لقرار الطرد وأثر إيقافي للاستئناف، وينبغي في كل حالة، إبلاغ الشخص المعني في الوقت المناسب بعملية الترحيل المزمه تنفيذها، أما الترحيل الجماعي، دون إجراء فحص موضوعي للحالات الفردية فيما يتعلق بالخطر الشخصي، فينبغي أن يعتبر

3- المادة 13 - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذاً لقرار اتخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكنه، ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك، من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعيينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم.

4- البند رقم 9 من التعليق العام رقم 20 للجنة المعنية بحقوق الإنسان لسنة 1992 بشأن المادة 7 من العهد.

5- المادة 3 - اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1991: 1- لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو تعيده ("ان ترده") أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب.

2- تراعى السلطات المختصة لتحديد ما إذا كانت هذه الأسباب متوافرة، جميع الاعتبارات ذات الصلة، بما في ذلك، في حالة الانطباق، وجود نمط ثابت من الانتهاكات الفادحة أو الصارخة أو الجماعية لحقوق الإنسان في الدولة المعنية.

6- البند رقم 9 والبند رقم 11 من التعليق العام رقم 4 لسنة 2017 للجنة مناهضة التعذيب بشأن تنفيذ المادة 3 من الاتفاقية في سياق المادة 22.

7- البند رقم 10 من التعليق العام رقم 4 لسنة 2017 للجنة مناهضة التعذيب بشأن تنفيذ المادة 3 من الاتفاقية في سياق المادة 22.

انتهاكاً لمبدأ عدم العودة القسرية⁸، كما لا يجوز للدولة الطرف أن تلجأ إلى أساليب عملية تدفع الشخص إلى العودة إلى بلده الأصلي رغم الخطر الشخصي الذي يهدده هناك بالتعرض للتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة مثل الاحتجاز في ظروف سيئة أو رفض معالجة طلبات اللجوء أو إطالة أمدها دون داعٍ، أو تخفيض الأموال المخصصة لبرامج مساعدة ملتمسي اللجوء⁹.

مذكرة التفاهم بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لسنة 1998:

تعتبر مذكرة التفاهم التي وقعتها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية منذ العام 1998 مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين جزءاً من النظام التشريعي الوطني الناظم للتعامل مع اللاجئين وملتمسي اللجوء، وعرفت المادة (1) اللاجئ المقصود بأحكام المذكرة كما يلي:

"اللاجئ هو شخص بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية خارج البلد الذي يحمل جنسيته ولا يستطيع أو لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب ذلك الخوف أو كل من لا جنسية له وهو خارج البلد إقامته السابقة ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد".

وتقضي أحكامها الرئيسية على وضع أسس المبادئ التي تحكم التعامل مع اللاجئين في الأردن وهي على النحو التالي:

1. مبدأ عدم الطرد:

ورد في الاتفاقية النص على هذا المبدأ في المادة 2 والتي جاء فيها: (بغية تعزيز مؤسسة اللجوء في المملكة الأردنية الهاشمية وتمكين المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون من القيام بواجباتها في تقديم الحماية الدولية للأشخاص الواقعين تحت ولايتها اتفق الطرفان: أ. على وجوب احترام مبدأ عدم طرد أو رد أي لاجئ في المملكة الأردنية الهاشمية بأي صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث تكون حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية.

ب. على أن لا يشمل ذلك الأشخاص الذين يتم رفض طلباتهم من قبل مكتب المفوضية).

وبموجب هذا النص تلتزم الأردن بتوفير الحماية للاجئين وتشمل هذه الحماية ملتمسي اللجوء بدلالة ما نصت عليه الفقرة (ب) أعلاه، والتي حددت بأن التزام الأردن بعد طرد أو رد أي لاجئ يبقى قائماً ما لم يتم رفض طلب ملتمس اللجوء.

كما أن هذه المادة تعطي مؤشر على استمرار التزام الأردن بمبدأ عدم الرد أو الطرد طالما بقي الشخص متواجداً على أراضي المملكة، فلم يرد ما يقيد هذا المبدأ بمبدا معينة، لكن في المقابل وردت مدد للبت في طلب اللجوء في المادة 3 والمادة 5 من الاتفاقية فالمادة 3 حددت مدة البت في طلب التماس اللجوء بمدة تتراوح من 7 أيام ولغاية شهر بالنسبة لملتمسي اللجوء الذين دخلوا الأردن بطريقة غير قانونية وتم احتجازهم بواسطة الأجهزة الأمنية المختصة، أما المادة 5 فحددت أن لا تتجاوز مدة الإقامة المؤقتة عن ستة أشهر لإيجاد حل دائم للاجئ المعترف به إما بالعودة الطوعية أو إعادة التوطين في بلد ثالث.

8- البند 12 والبند 13 من التعليق العام رقم 4 لسنة 2017 للجنة المعنية بمناهضة التعذيب بشأن تنفيذ المادة 3 من الاتفاقية في سياق المادة 22.

9- البند رقم 14 من التعليق العام رقم 4 لسنة 2017 للجنة مناهضة التعذيب بشأن تنفيذ المادة 3 من الاتفاقية في سياق المادة 22.

وعلى الرغم من ذلك وبتحليل النص نجد أن هذه المدد لا تتعلق بحق اللاجئين في استمرار الحماية، وإنما تتعلق بالتزام يقع على المفوضية إما بالبت في طلب التماس اللجوء بالنسبة لمن دخل بطريقة غير شرعية وتم احتجازه، أو لإيجاد حل دائم للاجئين المعترف به، وبالتالي فإن الالتزام يقع على المفوضية وليس على اللاجئين بل يجب أن ينظر إليه وأن يتم التعامل معه على اعتبار أنه حق للاجئين وملتمس اللجوء.

وعليه، فإن تحميل اللاجئين المسؤولية عن تجاوز هذه المدد لأسباب خارجة عن إرادته كعدم انتهاء حالة الضرورة والخوف من الاضطهاد التي تمكنه من العودة لبلده أو عدم قدرة المفوضية عن إيجاد بلد ثالث للتوطين أو عدم البت في طلبه، تؤدي إلى المساس بالحماية التي توفرها له الاتفاقية لا سيما بمبدأ عدم الطرد، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أنه يعتبر مقيم بصفة غير شرعية بعد تجاوز هذه المدة في حال لم يتقدم بطلب للحصول على إذن إقامة، أو حالت ظروفه دون التقدم بمثل هذا الطلب، وسيبدأ احتساب غرامات الإقامة.

وبحسب المفوضية؛ يلزم هذا المبدأ الدول بعدم طرد أو إعادة (رد) أي شخص بأي طريقة كانت إلى أرض تكون فيها حياته أو حريته مهددة بالخطر، أي حيثما يتعرض الشخص لخطر الاضطهاد أو أي شكل آخر من الأذى وهو التزام منصوص عليه في اتفاقية عام 1951 والصكوك الدولية والإقليمية لقانون حقوق الانسان، وهو ملزم بموجب القانون العرفي الدولي، وينطبق على اللاجئين وملتمسي اللجوء على حد سواء، وبما أن صفة اللاجئ هي صفة إعلانية من حيث طبيعتها، ينبغي عدم رد ملتمسي اللجوء قبل أن يتم تحديد صفتهم بشكل نهائي سواء من قبل السلطات الحكومية أو من قبل المفوضية، ويعتبر مبدأ عدم الرد هو مبدأ ملزم بالنسبة لجميع الدول كقاعدة في القانون العرفي الدولي، وذلك بصرف النظر عما إذا كانت الدول طرفاً في اتفاقية عام 1951 أو في صكوك دولية أخرى متعلقة بقانون اللاجئين أو قانون حقوق الإنسان¹⁰.

2. حق ملتمسي اللجوء غير الشرعيين في مقابلة مكتب المفوضية:

أوردت المادة 3 من المذكرة حكماً خاصاً يتعلق بملتمسي اللجوء الذين دخلوا المملكة بطريقة غير شرعية ويتم حجزهم بواسطة الأجهزة الأمنية المختصة، ويتمثل هذا الحكم بحقه في مقابلة ممثل مكتب المفوضية في الأردن، وفي هذه الحالة يلتزم مكتب المفوضية بتحديد موقفه منهم بالقبول أو الرفض خلال مدة لا تتجاوز 7 أيام ما عدا الحالات الاستثنائية التي تستدعي إجراءات أخرى ولمدة لا تتجاوز الشهر¹¹، وكما ذكرنا سابقاً فإن هذا النص يعتبر من قبيل الحماية الإضافية التي توفرها المذكرة لملتمس اللجوء وليس التزاماً عليه، ولا يجوز بهذه الحال أن يتم محاسبته على تجاوز المدة المحددة في هذا المجال، بل يفترض أن يتم اتخاذ الإجراءات التي تضمن عدم استمرار احتجازه بسبب تأخير في إجراءات القبول أو الرفض التي تتعلق بالمفوضية ولا تتعلق به ولا يملك التحكم بها أو التأثير عليها.

وهنا يجب التنويه أن صدور قرار بقبول الطلب وإعطاء الشخص صفة اللاجئ لا تمنع من احتساب غرامات الإقامة، وبالتالي وفي حال لم يتم الوصول إلى حل دائم سترتب على ذلك احتساب غرامات الإقامة باعتباره مقيم بصورة غير شرعية، وهذا على ما يبدو لا ينسجم مع متطلبات الحماية الدولية للاجئين وملتمسي اللجوء.

3. الحق في ممارسة الشعائر الدينية والتربية الدينية:

10- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين - كتيب الطوارئ - الوصول إلى الأراضي وعدم الرد.

11- المادة 3 - مذكرة تفاهم بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لسنة 1998: وافق الطرفان على السماح لمكتب المفوضية بمقابلة ملتمسي اللجوء الذين يتم حجزهم بواسطة الأجهزة الأمنية المختصة بسبب دخولهم أراضي المملكة الأردنية الهاشمية بطريقة غير مشروعة على أن يقوم مكتب المفوضية بتحديد موقفه منهم بالقبول أو الرفض خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام ما عدا الحالات الاستثنائية التي تستدعي إجراءات أخرى ولمدة لا تتجاوز الشهر.

نصت المادة 6 من مذكرة التفاهم على حق اللاجئين في أن تتم معاملتهم وفق مبدأ المساواة مع المواطنين فيما يتعلق بممارسة الشعائر الدينية والتربية الدينية لأولادهم، والالتزام بمبدأ عدم التمييز بين اللاجئين من حيث العرق أو الدين أو الوطن ووضعت المادة شروطاً لممارسة هذا الحق تتمثل بعدم مخالفة الدستور، وأن لا تكون الشعائر الدينية مخالفة للقوانين والأنظمة المرعية والآداب العامة.

4. حق اللاجئين في إيجاد حل دائم:

تلتزم المفوضية بموجب المادة 5 بالعمل في سبيل إيجاد حل دائم للاجئين خلال مدة لا تتجاوز 6 أشهر، إما بالعودة الطوعية إلى بلده أو بالتوطين في بلد ثالث، على أنه ووفقاً للالتزام الدولي بتوفير الحماية فيجب دائماً في حال العودة الطوعية اتخاذ ما يلزم من إجراءات للتحقق من هذه الموافقة الطوعية ومن عدم وجود أي خطورة عليه في حال قرر العودة إلى بلده.

وينطبق على هذا الحق ما ورد سابقاً بالنسبة بالالتزام بحماية اللاجئين في حال تجاوز المدة المحددة لإيجاد الحل الدائم كونها تتعلق بالالتزام تقع مسؤولية التقيد به على المفوضية المرتبط بالوضع القائم في بلد اللاجئين وفي إمكانية الوصول إلى حل بالتوطين، وليس للاجئين صلاحيات أو قدرة على التدخل والتأثير، وبالتالي لا يجوز بأي حال تحميله تبعات مسألة لا يد له فيها. وهنا يجب التنويه إلى أن المذكرة لم تعالج وضع طلب ملتمس اللجوء الذي دخل الأردن بطريقة شرعية ولم تبت المفوضية بطلبه واستمرت إقامته على أراضي المملكة لمدة تزيد عن ستة أشهر حيث أن البت في الطلب الوارد في المادة 3 يتعلق بالذين دخلوا الأردن بطريقة غير شرعية وتم احتجازهم، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن مدة دراسة الطلب عادة ما تأخذ مدة طويلة قد تصل إلى سنة أو أكثر والعديد من الطلبات تبقى قيد الدراسة لعدة سنوات.

5. الحق في التقاضي:

يعتبر الحق في التقاضي من الحقوق الأساسية التي لا يجوز تقييدها أو التنازل عنها لكونها من الحقوق للصيقة بشخص الإنسان، وقد اعترفت مذكرة التفاهم بهذا المبدأ فنصت المادة 7 على حق اللاجئين في التقاضي أمام مختلف المحاكم القائمة وحقه في الحصول على المعونة القضائية وفق نفس المعاملة التي يتمتع بها المواطن كل ما كان ذلك ممكناً.

وبموجب ذلك فإن الأصل في حال اتخاذ أي إجراء وفقاً للتشريعات الوطنية ما يمس باللاجئ أن يكون له الحق في اللجوء إلى القضاء، وأن تتاح له الفرصة لعرض قضيته على المحكمة المختصة، وأن يتم اعلامه بهذا الحق كي يتمكن من ممارسته، وأن لا يرتب عليه ممارسة هذا الحق أي تبعات تتعلق بوضعه القانوني كلاجئ يقع تحت الحماية الدولية.

وبناء عليه، وفي حال اتخاذ القرار بتكليف اللاجئين بالمغادرة أو إبعاده وفق ما ينص عليه قانون الإقامة وشؤون الأجانب نتيجة لمخالفة شروط الإقامة، فيتوجب على الجهة التي اتخذت القرار أو المكلفة بتنفيذه أن تقوم بتبليغ اللاجئين بالقرار ابتداءً وأن تفهمه بحقه في اللجوء إلى القضاء للطعن فيه قبل تنفيذ القرار وأن تتاح له فرصة التواصل مع سفارة بلده أو مع المفوضية أو مع أي جهة أو شخص يطلب التواصل معه لغايات تمكينه من ممارسة هذا الحق، وأن لا تتخذ الإجراءات بالتوقيف الإداري لغايات اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ قرار الابعاد إلا بعد أن يمنح من الوقت والتسهيلات اللازمة لممارسة حقه.

وبحسب اللجنة الدولية للصليب الأحمر فإن فعالية التقييم في إطار مبدأ عدم الإعادة القسرية تقتضي توفير عدد من الضمانات الإجرائية الدنيا¹²:

1. تقديم معلومات في الوقت المناسب إلى الشخص المعني عن الإعادة أو النقل المقررين، بلغة يفهما؛
2. وإتاحة الفرصة للشخص المعني للتعبير أمام هيئة مستقلة وغير متحيزة عن أي مخاوف قد تكون لديه بشأن الإعادة أو النقل وتوضيح الأسباب التي تجعله معرضاً للخطر؛
3. وتعليق النقل أثناء مراجعة سلامة الأسس التي تستند إليها مخاوف الشخص بسبب الضرر الذي لا رجعة فيه الذي قد يلحق بالشخص إذا تبين أن الشخص معرض للخطر بالفعل.

وتطلب بعض هيئات أو محاكم حقوق الإنسان ضمانات إضافية، منها ما جاء في التعليق العام رقم 4 لسنة 2017 للجنة المعنية بمناهضة التعذيب ضمن الجزء (ثالثاً- التدابير الوقائية لضمان مبدأ عدم الإعادة القسرية – البند 18):

1. ضمان حق كل شخص معني في دراسة قضيته بشكل منفرد وليس بشكل جماعي وفي الحصول على معلومات تامة بشأن أسباب خضوعه لإجراءات يمكن أن تؤدي إلى اتخاذ قرار ترحيل وبشأن الحقوق التي يتيحها القانون للطعن في القرار.
2. تمكين الشخص المعني من الوصول إلى محامٍ، وإلى مساعدة قانونية مجانية، عند الاقتضاء، وإلى ممثلي المنظمات الدولية ذات الصلة المعنية بالحماية.
3. وضع إجراءات إدارية أو قضائية تتعلق بالشخص المعني بلغة يفهما هذا الشخص أو بمساعدة مترجمين شفويين ومترجمين تحريريين.

وتلفت اللجنة انتباه الدول في تعليقها إلى بعض الأمثلة التي يمكن أن تشكل مؤشراً على خطر التعذيب والتي ينبغي أن تراعى في قراراتها بشأن إبعاد شخص من إقليمها وتأخذها في الاعتبار عند تطبيق مبدأ الإعادة القسرية؛ ومنها:

1. ما إذا كان الشخص المعني قد سبق توقيفه تعسفاً في دولته دون أمر قضائي و/أو ما إذا كان قد حرم من الضمانات الأساسية للمحتجزين لدى الشرطة ومنها حرمانه من الاتصال بأسرته أو من الاتصال محام والحصول على المساعدة القانونية.
2. ما إذا كان الشخص سيرحل إلى دولة عرضت على أنظار المحكمة بشأنها إدعاءات أو أدلة جديدة بالثقة بشأن جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم ضد الإنسانية أو جرائم حرب بالمعنى المقصود في المواد 6 و7 و8 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.
3. ما إذا كان الشخص المعني دون سن الثامنة عشرة وسيرحل إلى دولة سبق أن انتهكت و/أو ستنتهك حقوقه الأساسية كطفل، مما ينشئ ضرراً لا يمكن جبره، مثل تجنيده كمقاتل يشارك بشكل مباشر أو غير مباشر في أعمال القتال، أو لتقديم الخدمات الجنسية.

وعادةً ما تلتزم الجهات المعنية بإعطاء اللاجئ مهلة لمدة شهر لتصويب الأوضاع وذلك في المرة الأولى على الأقل بسبب مخالفة شروط الإقامة والعمل، لكن في اغلب الأحوال لا يتمكن من تصويب أوضاعه ويعود السبب الرئيسي لتراكم الغرامات عليه، فيكون الحل

¹² - مذكرة بشأن الهجرة ومبدأ عدم الإعادة القسرية - المجلة الدولية للصليب الأحمر - 2018 - <https://international-review.icrc.org/ar/articles/note-migration-and-principle-non-refoulement>

إما استمرار الوضع غير القانوني وتراكم الغرامات لمدد إضافية أو اعفائه من هذه الغرامات مقابل مغادرته للبلاد، ولا يتم البحث في إمكانية الوصول إلى حل لمشكلة الغرامات، كما لا يتم عادةً اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار لأسباب تتعلق بضعف القدرة المالية، وعلى الرغم من أن المفوضية توفر خدمات المساعدة القانونية الاستشارة والتمثيل، إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون متاحة لكل الحالات.

6. الحق في العمل:

سمحت مذكرة التفاهم بموجب المادة 8 والمادة 9 للاجئ الموجود بصورة شرعية في المملكة بالحق في العمل بهدف تمكينه من توفير حياة كريمة لأسرته في حالتين:

1. الحق في العمل لحسابه إذا كانت القوانين واللوائح تسمح بذلك.
2. ممارسة المهنة الحرة بالنسبة للاجئين الحاملين لشهادات معترف بها من قبل السلطات الأردنية المختصة إذا كانت القوانين واللوائح تسمح بذلك.

على الرغم من أهمية النص إلا أنه ينطوي على نوع من أنواع التمييز بين اللاجئين حيث لا يحق للاجئ في غير الحالات المذكورة سابقاً من ممارسة العمل، كحالة الحاصلين على شهادة لكن لا تتعلق بممارسة المهنة الحرة، كما أن أغلب المهنة الحرة تشترط لممارستها أن يكون الشخص أردني الجنسية، بالإضافة إلى ذلك فإن التعليمات الخاصة بمنح تصاريح العمل تصنف الأعمال ومنها الأعمال المغلقة على الأردنيين حيث يحظر على غير الأردني ممارستها.

7. الاعفاء من غرامات تجاوز الإقامة وضريبة المغادرة:

أقرت الحكومة الأردنية بموجب المادة 10 من المذكرة بالتزامها بإعفاء اللاجئين من الغرامات التي تفرضها الأطر التشريعية الوطنية في حال تجاوز الإقامة، وكذلك إعفائهم من ضريبة المغادرة، وذلك بغية إيجاد حلول دائمة لمشاكل اللجوء وفي سبيل تسهيل العودة الطوعية أو إعادة التوطين في بلد ثالث.

وعلى الرغم من ذلك لازالت العديد من الحالات ومنها حالات تعامل معها مركز العدل وغيره من الجهات المعنية تشير إلى أن مشكلة الغرامات تعتبر من أهم المعوقات التي تواجه اللاجئين وملتزمي اللجوء، حيث تصدر قرارات بالتوقيف والابعاد بسبب وجود مخالفات للإقامة والغرامات المترتبة عليها.

8. الحصول على المساعدات:

تضع مذكرة التفاهم واجبات توفير تكاليف المعيشة من سكن ومأكل وعلاج وذلك وفقاً للأسس المعمول بها في المفوضية، وذلك كله بهدف توفير الحماية الدولية والحياة الكريمة للاجئين المحتاجين.

وعادة ما توفر المفوضية المعونات النقدية أو على شكل كوبونات للحصول على المواد الغذائية، إلا أنه وفي ظل منع اللاجئ من العمل فإن قيمة هذه المعونات غير كافية لتوفير سبل الحياة الكريمة، كما أن الكوبونات العينية للمواد الغذائية تحصر المساعدة وتقيدها وبالتالي فهي غير كافية لتمكينه من توفير متطلبات الحياة الضرورية الأخرى لا سيما السكن والعلاج، الأمر الذي يجعل اللاجئ يعيش في ظروف معيشية صعبة لا تمكنه من تحقيق مستوى معيشي كافٍ وملائم.

قد يكون من أصعب القرارات التي قد يلجأ إليها الكثير من الناس لاتخاذها "مغادرة بلدانهم"، فثمة العديد من الأسباب التي تكون وراء اتخاذ مثل هذا القرار حيث يرغم الكثير منهم على الفرار من بلدانهم باحثين عن الحماية وخوفاً من الموت أو الاضطهاد أو التعذيب، خاصة في حالات النزاعات المسلحة والحروب والأزمات التي تنطوي على عنف، وحيث يكون الشخص معرضاً لخطر الاضطهاد لأسباب سياسية أو لانتمائه لجماعة اجتماعية معينة، فيضطر إلى اتخاذ قرار صعب بحثاً عن مكان أكثر أمناً، حيث تكون حكومة بلدانهم غير قادرة أو غير راغبة في توفير الحماية لهم.

وتكون رحلة البحث عن الأمان والأمل بحياة أفضل محفوفة بالمخاطر، يتعرض خلالها ملتزمي اللجوء للعديد من التحديات والصعوبات وربما المخاطر في بعض الأحيان، إذ يؤثر وضعهم القانوني بشكل مباشر على قدرتهم في ممارسة حقوقهم الأساسية، فيكونون أمام خيارات صعبة وكل خيار منها ينطوي على العديد من التهديدات، وفي هذا الجزء من الورقة سيتم استعراض التحديات التي تواجه اللاجئين من غير الجنسية السورية لاختلاف الوضع القانوني لحملة هذه الجنسية.

التحديات المرتبطة بالوضع القانوني وارتباطه بخطر التوقيف والابعاد:

يوجد تداخل وتشابك بين التحديات التي تواجه اللاجئين فكل واحدة من هذه التحديات ترتبط بالأخرى بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، خاصة المسائل المتعلقة بخطر التوقيف والابعاد التي ترتبط بشكل أساسي بوضعه القانوني المتعلق باعتراف الدولة له بصفة اللجوء. وتتعدد الأسباب لصعود قرار الإبعاد أو التكليف بالخروج ومن أهمها ما يلي:

1. مخالفة شروط الإقامة:

يعتبر خرق اللاجئين ومخالفتهم لوضع اللجوء في الأردن، مهدداً لوجودهم على أراضيها، خاصة إذا ما اخذنا بعين الاعتبار أن صفة الاعتراف بصفة اللجوء وتقديم طلب اللجوء لا تؤهل اللاجئ الحق في الإقامة إلا لفترة مؤقتة، يجب خلالها أن يتم البت في طلب اللجوء وإيجاد حل دائم للاجئ، وبالتالي فإن تجاوز هذه المدة يؤدي إلى اعتبار اللاجئ مقيم بصورة غير قانونية ويترتب عليها استحقاق الغرامات وتراكمها، كما أن تقديم طلب اللجوء وحتى الحصول على الصفة القانونية لا تعتبر إذن بالإقامة بل يجب على ذلك الشخص الحصول على إذن الإقامة وفقاً للتشريعات المعمول بها.

تؤدي هذه الحالة إلى التعميم على اسم اللاجئ بمخالفة الإقامة وملاحقته لتسديد الغرامات، ولارتفاع قيمة الغرامات فلا يكون بمقدوره تسديدها، الأمر الذي يجعله عرضة للتوقيف الإداري حتى تصويب الأوضاع أو تكليفه بمغادرة البلاد مقابل اعفائه من قيمة الغرامات.

2. العمل دون تصريح:

لا تؤهل وثيقة المفوضية اللاجئ بالعمل، وبالتالي يمنع على اللاجئ أثناء مدة إقامته في الأردن الحصول على تصريح عمل طالما يحمل صفة اللجوء أو مقدم طلب لجوء، وبالتالي عليه أن يختار بين الحماية الدولية وبين تأمين مستوى معيشي ملائم وكاف، إذ أن ممارسة العمل بدون تصريح تعتبر مخالفة للإقامة ومخالفة لوضعهم القانوني باعتبارهم لاجئين أو ملتزمي لجوء، الأمر الذي يعرضهم لخطر الابعاد والتكليف بمغادرة البلاد، وبالتالي يتخذ قرار بالتوقيف الإداري إلى حين تنفيذ قرار الإبعاد، وعادة ما يتم الاستناد إلى نص المادة 19 من قانون الإقامة وشؤون الأجانب، دون الحاجة لبيان الأسباب لكن عادةً ما تكون بسبب المخالفات المرتبطة بالعمل، أو بوجود تراكم لغرامات الإقامة بواقع (دينار ونصف عن كل يوم)، بالإضافة إلى الغرامة المقررة عن مخالفة العمل دون تصريح التي تبلغ (3000 دينار).

وفي حال تم تقديم طلب للحصول على تصريح عمل يتم مخاطبة وزير العمل الذي يقوم بدوره بمخاطبة وزارة الداخلية لبيان الرأي، فيصدر قرار برفض الطلب وتكليف اللاجئ بمغادرة البلاد وقد يصدر تعميم عليه وتوقيفه، وقد يتم اخلاء السبيل لغايات تصويب الأوضاع لكن ولعدم قدرة اللاجئ على دفع الغرامات المترتبة على المخالفات لا يكون أمامه أية حلول فينصح بالبقاء في منزله وعدم مغادرته خشية اكتشافه مرة أخرى. وبالتالي تبقى حلقة الخوف والخطر مستمرة ما لم يتم الوصول إلى حلول والتي قد لا تكون بمصلحة اللاجئ الذي قد يخير بين المغادرة مقابل الاعفاء من الغرامات، أو التنازل عن صفة اللاجئ أو سحب طلب اللجوء مقابل الإذن له بالعمل والإقامة، أو أن يبقى مخالفاً دون حل.

3. حالات الإبعاد الطوعي:

توجد حالات تعرف بـ(حالات الابعاد الطوعي) وهي تتمثل بحالتين كما يلي:

- الخروج بلا عودة: وفي هذه الحالة يتم عقد اتفاق مع اللاجئ يقبل بموجبه الخروج من البلاد مقابل اعفائه من الغرامات بشرط عدم العودة مرة أخرى إلى الأردن.
- تقديم طلب ابعاد إلى سفارة بلاده: في هذه الحالة يقدم اللاجئ إلى سفاره بلاده طلب ابعاد طوعي، وتقوم السفارة بمخاطبة وزارة الداخلية لإصدار قرار إبعاد بحق الشخص، وبناء على الطلب يصدر الوزير قرار الإبعاد دون الالتزام بالحصول على تنسيب من مدير الأمن، وتم التعامل مع عدد من الحالات التي صدر فيها القرار دون أن يكون اللاجئ قد قدم طلب ابعاد، ويكتشف الشخص أن القرار صدر بحقه بناء على إجراء تم اتخاذه من السفارة لدى مراجعته لها لتجديد جواز السفر على سبيل المثال، وقد تم الطعن فيه لسبب عدم صدور تنسيب.

4. تحديات مرتبطة بالتعامل مع القضاء:

تم التعامل مع العديد من حالات الإبعاد لأسباب تتعلق بتوجيه تهم بسيطة للاجئ كالتجمهر غير المشروع، أو القاء الحجارة على السيارات، أو السكر ولو لم تكن مقترنة بالشغب كما ينص قانون العقوبات.

ويؤدي توجيه الاتهام والتحويل للقضاء للنظر في هذه الشكاوى إلى اعتبار الشخص خطراً على الأمن والنظام العام، وصدور قرار من الجهات الأمنية خاصة المخبرات بإبعاد اللاجئ أو طالب اللجوء تحت ما يعرف (لأسباب أمنية).

ولا يعفي اللاجئ من تبعات الإحالة للقضاء ولو كانت نتيجة الحكم بعدم المسؤولية أو البراءة، كما قد يصدر القرار بالإبعاد لأسباب أمنية بمجرد الإحالة للقضاء ودون الحاجة لصدور حكم قضائي نهائي فيها.

وبسود اعتقاد لدى نسبة مرتفعة بين اللاجئين إن لم يكن جلهم في عدم جدوى اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالحقوق لعدم جدوى مثل هذا الإجراء إما لكون اللاجئ يعمل بصورة غير قانونية وعدم وجود عقد عمل، أو لخوفه من أن يؤدي لجوءه إلى القضاء للتعرف عليه واكتشاف مخالفته، أو توجه صاحب العمل للانتقام منه بتقديم شكوى ضده لمخالفته شروط الإقامة والعمل فيقدر أن مخاطر اللجوء إلى القضاء أكبر فيمتنع عن اتخاذ مثل هذا الإجراء، لذا فإن أغلب الخدمات التي يتم طلبها من المركز يكتفي بها المستفيد اللاجئ بخدمة الاستشارة فقط.

توجهات القضاء الإداري بالتعامل مع طعون التكليف بالمغادرة والإبعاد:

اتجهت المحكمة الإدارية إلى رد الطعون المقدمة في قرارات التوقيف الإداري والإبعاد المقدمة من اللاجئين استناداً لقانون الإقامة وشؤون الأجانب، ومن خلال مراجعة عدد من قرارات القضاء الإداري المتعلقة بطعون قدمها لاجئون وجدنا ما يلي:

1. لا تتعامل المحكمة عادة مع الطعن الخاص بالتوقيف الإداري ولا ترد على الدفوع التي يثيرها اللاجئ في هذا المجال وإنما تتعامل بشكل أساسي مع قرار الإدارة بالإبعاد وتستند إلى نص المادة 19 من قانون الإقامة وشؤون الأجانب المتعلق بصلاحياتها بإصدار قرار بالتكليف بالمغادرة، ولا تستند إلى المادة 37 المتعلقة بصلاحيات الإدارة بالتوقيف الإداري إلى حين اتخاذ إجراءات الإبعاد.
2. تشير المحكمة في قرارها إلى أن الاعتراف بصفة اللاجئ لا تخول من يحملها الحق في العمل والإقامة، ومن هذه القرارات ما ورد صراحةً في قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 284 لسنة 2019 - هيئة خماسية وهو قرار يتعلق بحالة طعن بتوقيف وإبعاد لاجئ يحمل الجنسية السودانية، وتالياً نص الفقرة الحكمية من القرار:

((وعليه وحيث أن المطعون ضده قد قام بإرسال نسخة من كتابه الموجه إلى وزير العمل إلى مدير الأمن العام/ إدارة الإقامة والحدود والوارد في حاشية هذا الكتاب بتكليف الطاعن بمغادرة البلاد فوراً استناداً لأحكام المادة (19) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب المشار إليها، وحيث أن إقامة المستدعي منتهية ولم يتم الموافقة على تمديدتها فيكون ما ورد بكتاب المطعون ضده (وزير الداخلية) بتكليف من مدير الأمن العام بتكليف مدير الأمن العام بتكليف المستدعي بمغادرة البلاد هو مجرد إجراء وليس قراراً قابلاً للطعن وأن وثيقة الاعتراف بصفة اللجوء لا تخوله الحصول على تصريح عمل أو إقامة في الأردن وفقاً لما ورد بالوثيقة ذاتها وبالتالي بتعين رد الدعوى شكلاً، وحيث أن المحكمة الإدارية قد توصلت في حكمها إلى هذه النتيجة التي توصلنا إليها فيكون حكمها موافقاً للقانون وأسباب الطعن غير واردة عليه مما يتعين ردها)).

كما ورد في القرار رقم 55 لسنة 2020 ما يلي:

((بالتدقيق في الأوراق والبيانات وبعد المداولة تجد المحكمة أن وقائعها الثابتة تتلخص بأن المستدعي لاجئ سوداني الجنسية وهو مقيم بالمملكة الأردنية الهاشمية، والمستدعي تم توديعه إلى المستدعي ضده بموجب كتاب مدير شرطة جنوب عمان المنتهي بالرقم 1000 تاريخ 2020/1/16 والمتضمن التنسيب بإبعاد المستدعي خارج أراضي المملكة بموجب التفويض الصادر له من قبل مدير الأمن العام المنتهي بالرقم 9817 تاريخ 2000/7/8 بإبعاده وذلك لأسباب أمنية ولتقتضيات الأمن والسلامة العامة حيث أنه لا يحمل تصريح عمل ولا يحمل إذن إقامة، حيث وبتاريخ 2020/1/16 أصدر المستدعي ضده قراره بإبعاد المستدعي وعدم السماح لهم بالعودة مستقبلاً بموجب التفويض الصادر له من قبل وزير الداخلية بموجب الكتاب المنتهي بالرقم 151 تاريخ 2013/6/4)). وبناء عليه ردت المحكمة الطعن المقدم بقرار التوقيف والإبعاد مستندة بشكل أساسي على نص المادة 19 من قانون الإقامة وشؤون الأجانب.

3. تتجه المحكمة إلى رد الطعون المقدمة في هذا الشأن من اللاجئين مسبباً قرارها على اعتبار أن قرار التكليف بالمغادرة هو من قبيل الإعلام باعتباره إجراء إداري غير قابل للطعن الأمر الذي يؤدي إلى رد الطعون التي تقدم إليها للطعن في قرارات الإبعاد خاصة بالنسبة للاجئين وإن كانوا يحملون صفة لاجئ أو طلب لجوء، كما في القرار رقم 2020/294 الصادر عن المحكمة الإدارية العليا وهو قرار يتعلق بطعن مقدم من لاجئ سوداني الجنسية يحمل وثيقة طلب لجوء:

((وحيث أننا ومن خلال تدقيقنا للكتاب الصادر عن المطعون ضده الأول (المستدعي ضده الأول) وزير الداخلية بتاريخ 2019/11/20 والموجه إلى مدير الأمن العام/ إدارة الإقامة والحدود والمتضمن إعلامهم بتكليف الطاعن (المستدعي) بمغادرة البلاد واتخاذها للإجراءات اللازمة بذلك واستناداً لنص المادة (19) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24 لسنة 1973) لا يرقى إلى مستوى القرار الإداري

وبمعناه المقصود فيما استقر على تعريفه الفقه والقضاء الإداريين، لذلك وحيث أن دعوى الإلغاء وكما أسلفنا في تلك الدعوى التي يجب أن توجه إلى قرار إداري يحمل أركان وعناصر القرار الإداري وفي معناه المقصود وضمن التعريف الذي أشرنا إليه أعلاه. **وحيث أن ما صدر عن المطعون ضده الأول (المستدعي ضده الأول) لا يرقى إلى معنى القرار الإداري وفقاً لذلك**، وحتى يكون القضاء الإداري مختصاً بنظر الطعن الموجه إلى ذلك القرار ووفقاً لمنطوق المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري، مما يتوجب رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص. وحيث توصلت المحكمة الإدارية بحكمها المطعون فيه لذات النتيجة من حيث رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص فيكون حكمها موافقاً للقانون وأسباب الطعن لا ترد عليه).

4. لا تبحث المحكمة بأسباب قرار الإبعاد أو التكاليف بالمغادرة، فعلى الرغم من أن القانون يمنح الإدارة إصدار القرار دون بيان الأسباب، إلا أنه بالمقابل يتطلب منها صدور تنسيب من المدير، وخلال إجراءات الدعوى وبسط البيانات وتقديم اللوائح الجوابية والمرافعات، تقوم الإدارة بالإفصاح عن السبب، وهذا الإفصاح يتطلب منها إثبات الإدعاء المقدم منها من ناحية مشروعيتها وإن يكون حقيقي، وعادة ما تستند في إثبات ذلك للضبوطات وفي أحيان لا يكون موجوداً مثل هذا الضبط أو أن يكون صادراً من غير مختص كما في ضبط مخالفة العمل من قبل رجال الأمن ولا تتم من قبل مفتشي العمل أصحاب الاختصاص.

كما قد يكون التنسيب بالإبعاد لأسباب أمنية وهي عادة ما تصدر من المخابرات العامة، وهنا لا توضح الإدارة ماهية الأسباب الأمنية التي استدعت اتخاذ مثل هذا القرار وتجاوز المبدأ الأساسي بعدم الطرد أو الرد، علماً أن القضاء الإداري المتمثل بمحكمة العدل العليا سابقاً كان قد اتجه نحو عدم اعتبار "الأسباب الأمنية" سبباً كافياً وقررت أنه يجب الإفصاح عن "السبب الأمني" الذي استندت إليه الإدارة للتنسيب وإصدار القرار بالإبعاد، **ومن هذا قرار محكمة العدل العليا رقم**

وبناء عليه فإن المحكمة تتجه نحو رد الطعون شكلاً دون بسط رقابتها على السبب، تعتمد المحكمة عادةً على التدقيق في شكلية صدور القرار دون أن تقوم ببسط رقابتها على مشروعية السبب الذي استندت إليه الإدارة في قرارها، مستندة إلى أن القرار الإداري بالتكليف بالمغادرة أو الإبعاد لا يتطلب التنسيب بموجب القانون وبالتالي لا رقابة لها في هذا المجال، بينما تنعقد ولاية القضاء بالرقابة على الأسباب طالما أفصحت الإدارة عنها، وعلى الرغم من أن الإدارة في لائحتها الجوابية تفصح عن السبب إلا أن المحكمة لا تلتفت إلى الطعن بالسبب الذي يثيره المحامي وكيل المستدعي.

الأمر الذي يؤدي إلى رد الدعوى شكلاً دون أن تمارس صلاحياتها بالرقابة على مشروعية السبب، مع أن الطعون الإدارية تعتبر من الدعاوى التي تتعامل مع قوى غير متعادلة حيث يواجه الفرد السلطة العامة أو أحد أجهزة الدولة، وبالتالي فإن دور القضاء الإداري مهم جداً لتحقيق العدالة والتوازن في هذا النوع من العلاقات، وهو سبيل مهم للتظلم والحصول على الانتصاف الفعال، لذا فإن نظر وبث المحكمة في أسباب الطعن الموضوعية أمر بالغ الأهمية لتحقيق العدالة والانتصاف المنشودين، ولكن ما يجري عملياً أن المحكمة عادة لا تبحث في جميع الأسباب الموضوعية التي أثارها الطاعن، وإنما ترد فقط على السبب الموضوعي الذي استندت إليه لإصدار حكمها، الأمر الذي يجعل الطاعن غير قادر على فهم القرار وعدم قدرته على الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا، كما لا يكون واضحاً فيما إذا كانت المحكمة قد أخذت بالطعن أم لم تأخذ به.

كما لا تبحث المحكمة الإدارية بمدى التزام الجهة الإدارية بأحكام الدستور خاصة ما ورد في المادة 21 المتعلقة بعدم تسليم اللاجئين السياسيين، ولا تبحث في صفة اللاجئ فيما إذا كان لاجئاً إنسانياً أو لاجئاً سياسياً، ولا تطلب للرقابة على السبب (بيان حال اللاجئ) لتقدير أثر القرار على الشخص ومدى خطورة الإجراء عليه، الأمر الذي يجعل قرارها سابقاً لأوانه لعدم قيامها بمسؤولياتها بالرقابة على

مشروعية القرار وعدم مخالفته لأحكام الدستور ومذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة الأردنية والمفوضية في عام 1998 التي تضمنت في مادتها الثانية الاتفاق على التزام الأردن باحترام مبدأ عدم الطرد أو رد أي لاجئ يطلب اللجوء في المملكة الأردنية الهاشمية بأي صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث تكون حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية.

وما يلفت النظر في القرارات القضائية التي تمت مراجعتها في إطار إعداد هذه الورقة أنها استندت إلى ما ورد في وثيقة اللجوء أو تثبيت طلب اللجوء الصادرة عن المفوضية، التي تتضمن وفقاً لما ورد في متن قرارات الحكم أن هذه الوثيقة لا تخول حاملها الحق في الإقامة التي تخضع بدورها للقوانين الأردنية، وبلا شك فإن إيراد مثل هذه العبارة في الوثيقة التي يحملها اللاجئ تؤثر على الوضع القانوني للاجئ فتجعل الحماية التي من المفترض أن تمنحها له المفوضية وفقاً لولايتها ضعيفة إن لم تكن معدومة، ومع إدراك أن هذا الشرط يتعلق بالتفاهمات التي تمت بين المفوضية والحكومة، إلا أن الإحالة للقوانين الوطنية التي تتعامل مع الأجانب لتنظم إجراءات الحصول على إذن الإقامة يصعب الموقف على اللاجئ، حيث أن هذه التشريعات تمنح الجهات الإدارية سلطات تقديرية مطلقة لقبول أو رفض الطلب، دون بيان أسباب الرفض، وبالتبعية في حال الرفض تتخذ الجهة الإدارية المختصة قرار بالتوقيف الإداري إلى حين اتمام إجراءات الإبعاد ولا يسمح لللاجئ الذي سبق إبعاده بالعودة إلى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير، ويطلب بسداد الغرامات المتراكمة وأيضا غرامة مخالفة الحصول على تصريح عمل، وهي مبالغ مرتفعة جداً في الوضع العادي وتزداد الصعوبة في حالات اللاجئين كونهم لا يملكون الموارد وليس لديهم مورد رزق ثابت.

وعلى الرغم من أن القانون نص على أن ممارسة الإدارة لصلاحياتها في قبول أو رفض أو إلغاء إذن الإقامة دون الحاجة إلى تسبيب القرار إلا أن شرط التسبيب يعتبر من أركان القرار الإداري الصحيح لضمان الرقابة القضائية على مشروعياته، وهنا نذكر أنه وعلى الرغم من أن القانون لم يشترط التسبيب إلا صدور القرار بالإبعاد يحتاج إلى تسبيب من المدير وهذا يعني أن الإدارة ملزمة بالإفصاح عن سبب القرار الصادر عنها الذي يكون من خلال التنسيب بالإبعاد أو رفض إعطاء إذن الإقامة، مما يعني أنه يبقى من حق القضاء الإداري ويقع ضمن صلاحياته بسط رقابته على السبب من هذا الجانب.

ووفقاً لما ورد في الأحكام القضائية السابقة وعلى الرغم من أنها استندت لما ورد في وثيقة اللجوء إلا أن المحكمة الإدارية لم تقم بمعالجة التسبيب الوارد في القرار، ولم تنظر في وضع اللجوء وإلى شرعية السبب الذي بني عليه القرار ومدى توافقه مع التزامات الأردن بموجب مذكرة التفاهم، لاسيما وأن المحكمة في عدد من قراراتها المتعلقة بنظر طعون ابعاد وتوقيف اللاجئين تطرقت إلى السبب لكنها لم تبحث فيه، ولم تنظر في مدى توافقه مع التزامات الأردن بموجب مذكرة التفاهم وبشكل خاص المادة 2 منها.

الأمر الذي يعني أن رقابة المحكمة لا تعدو أن تكون رقابة شكلية على الشكل الذي صدر فيه القرار وأنه صدر ممن يملك الصلاحية بإصداره دون التعرض لجوهر القرار نفسه وهو أمر يحتاج إلى توقف وإعادة نظر بما ينسجم مع خطورة وتأثير مثل هذه القرارات على الشخص الذي صدرت بمواجهته، ولا يكون ذلك إلا في حال قيام القضاء بالتدقيق في الأسباب التي دفعت الإدارة لإصدار القرار بصرف النظر عن موضوع القرار وتكون الرقابة بالتحقق من وجود سبب يحمل الإدارة على الاعتقاد بوجود خطر يهدد الأمن العام أو النظام العام وهي أمور لا تعتبر بحد ذاتها أسباباً للقرار وإنما هي الغاية المتوخاة منه، وهذا يؤشر للحاجة إلى إعادة النظر في الدور الرقابي الذي تمارسه المحكمة الإدارية على القرارات التي تصدر عن الإدارة في هذا المجال لا سيما في مجال الشرعية وعدم التعسف في استعمال السلطة أو حتى صدورهما بدون مبرر قانوني وواقعي خاصة أن مجرد العمل بشكل مخالف لا يؤدي بالضرورة إلى الإخلال بالأمن الذي يستدعي اتخاذ الإدارة القرار بالتوقيف والإبعاد.

منح الإذن بالإقامة لحالات الإنسانية:

تنص المادة 5 من مذكرة التفاهم في إطار اعطاء اللاجئين مركزاً قانونياً على التزام المفوضية بإيجاد حل دائم للاجئين المعترف به إما بالعودة الطوعية لبلده الأم أو توطينه في بلد ثالث على أن لا تزيد مدة الإقامة عن ستة أشهر وتتضمن وثيقة المفوضية الإشارة إلى أنها لا تمنح اللاجئين الإقامة ولا العمل، لكن واقع الحال أن دراسة طلب التماس اللجوء يستغرق أكثر من هذه المدة بكثير، وبالتالي لا يمكن واقعياً الالتزام بمدة الستة أشهر في جميع الحالات، إذ قد تستمر مدة بقاء اللاجئين أو ملتتمس اللجوء في الأردن لمدة أطول من ستة أشهر، يحتاج خلالها الحصول على إذن إقامة كما يكون خلالها بحاجة للعمل لتأمين متطلبات الحياة الكريمة له ولأسرته، وقد أوردنا سابقاً التحديات المرتبطة بالوضع القانوني وعلاقته بالإقامة والتحديات التي تواجه اللاجئين من هذه الناحية.

لكن في المقابل، تنص المذكرة على التزام الحكومة الأردنية في المادة الثانية على وجوب احترام مبدأ عدم طرد أو رد لاجئ يطلب اللجوء في المملكة بأي صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث تكون حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية.

وهذا الالتزام يقتضي من الجهات الإدارية المختصة الامتناع عن إتخاذ أي قرار من شأنه أن يؤدي إلى ابعاد اللاجئين، كما يقتضي منها أن تراعي في إجراءاتها وشروطها منح إذن الإقامة للأجانب الحالة الإنسانية لحالة اللجوء.

وقد تبني المشرع في قانون الإقامة وشؤون الأجانب هذا التوجه، فنصت المادة 29 على الحالات التي لا تسري عليها أحكام القانون، ومنها ما ورد في الفقرة (ح) وهي الحالات التي يرى الوزير اعفائها لاعتبارات إنسانية أو حق اللجوء السياسي، وبالتالي يسمح القانون باستثناء اللاجئين وتجاوز أي إشكالية فيما لو تم النظر إلى مثل هذه الحالات لاعتبارات تتعلق بوضعهم كلاجئين لأسباب سياسية أو إنسانية، خاصة في حال وجود حالة نزاع مسلح أو اضطرابات وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان في البلد الذي يحمل الشخص المتقدم بطلب الإقامة جنسيته، وطالما أنه يحمل وثيقة من المفوضية سواء بتت فيها أم أنها قيد الدراسة، تجعله في وضع حماية دولية ويدخل ضمن الحماية الواردة في مذكرة التفاهم.

إلا أنه لم يلاحظ استخدام هذا النص بشكل واضح أو صدور توجيهات للتعامل مع حالات المخالفات التي ترتكب من اللاجئين وملتمسي اللجوء استناداً لأحكام هذه المادة لتمكين من يحمل وثيقة المفوضية من الحصول على التسهيلات اللازمة لإعطائه الإقامة الشرعية بعد تجاوز المدة والتي قد تستمر لعدة سنوات، كما لم يتم الالتفات إليها للتعامل مع حالات مخالفة القانون، حيث أن النص لا يتعلق فقط بإذن الإقامة وإنما يتعلق بجميع الأحكام الواردة في القانون بما فيها حالات تطبيق المادة 19 المتعلقة بالتكليف بالمغادرة وأحكام المادة 34 المتعلقة بالغرامات على مخالفة الحصول على إذن الإقامة أو المادة 37 المتعلقة بصلاحيات الوزير بإبعاد الأجنبي وإصدار قرارات التوقيف الإداري إلى حين إتمام إجراءات الإبعاد.

التحديات المرتبطة بصفة اللجوء والحق في العمل والإقامة:

يوجد في الأردن نسبة من اللاجئين وطالبي اللجوء الذين دخلوا الأردن بصورة شرعية لكن بتأشيرة سياحة أو لغرض العلاج أو التعليم في أغلب الأحيان، وازدادت المشكلة تعقيداً بعد توقف المفوضية عن استقبال طلبات التماس اللجوء في عام 2019، وبالتالي كان دخولهم وإقامتهم في البداية شرعياً ثم تحول إلى إقامة غير شرعية بعد انتهاء إذن الإقامة، وبحسب التشريعات الأردنية يكون معرضاً للتوقيف الإداري أو معرضاً لخطر الأبعاد كما وضعنا سابقاً في هذه الورقة.

وقد أفاد عدد من اللاجئين وملتزمي اللجوء أنه ولأسباب تتعلق بحاجتهم للعمل قد يضطرون للتخلي عن صفة اللجوء أو لسحب طلب اللجوء مقابل الحصول على تصريح عمل وللحصول على إذن إقامة مؤقت يجدد بشكل سنوي، أي أنه سيتنازل عن الحماية والوضع القانوني والخدمات التي توفرها وثيقة المفوضية لحاملها؛ وفي هذه الحالة يكون الشخص أمام خيارات صعبة، فإما أن يحتفظ بصفة اللجوء دون أن يكون من حقه العمل ويبقى معتمداً على المساعدة التي تقدمها المفوضية التي لا تكون مضمونة دائماً وإجراءاتها صارمة تجعل فرصة الاستفادة منها لعدد محدود جداً، وفي حال تمت الموافقة على منح الشخص المساعدة فهي غير كافية لسد الاحتياجات الرئيسية للعائلة، فحسب التقديرات فإن قيمة هذه المساعدات تتراوح ما بين 50 دينار كحد أدنى إلى 120 دينار بالمتوسط وتحسب على أساس عدد أفراد الأسرة وليس على أساس الفرد، وذلك يعود بشكل رئيسي لمحدودية موارد المفوضية التي تحد من قدرة المفوضية من توسيع نطاق وقيمة المساعدات النقدية التي تقدمها.

وحق في الحالات التي يحالفها الحظ وتتمكن من الحصول على مساعدات مالية من المفوضية فإنها تكون بحاجة إلى تحسين مستوى المعيشة والدخل فتلجأ إلى العمل بطريقة غير قانونية الأمر الذي يعرض الكثير منهم لخطر مخالفة القانون، كما أن مدة بقاء اللاجئ قد تطول لسنة أو عدة سنوات وبالتالي لا يمكنه خلال كل تلك المدة أن يبقى معتمداً على المساعدات، فهو يحتاج لدخل كاف ومستوى معيشي لائق وسكن آمن ومناسب له ولأسرته، الأمر الذي يجعله مضطراً في كثير من الحالات لمخالفة قانون العمل والإقامة.

الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى إضعاف الحماية التي توفر لهذه الفئة الضعيفة أصلاً، فيكون الشخص أمام خيارات صعبة، فإما أن يبقى محتفظاً بصفة اللجوء أو التماس اللجوء، ويعتمد على المساعدات التي تقدم من المفوضية ومن جهات أخرى، ويبقى في ظل ظروف معيشية لا تضمن له الحياة الكريمة ولا تمكنه من سداد احتياجاته الرئيسية واحتياجات أسرته.

أما الخيار الثاني فيكون بأن يحتفظ بهذه الصفة والحماية لكن سيعمل بصورة مخالفة للقانون دون الحصول على تصريح العمل الأمر الذي يعرضه للاستغلال الذي قد يصل إلى حد الاتجار بالبشر، كما يعرضه لخطر التوقيف والابعاد في حال تم اكتشافه بسبب مخالفته لقوانين العمل والإقامة في الأردن ومخالفته لوثيقة اللجوء أو طلب اللجوء التي تشير بشكل واضح على أنها لا تخول حاملها العمل والإقامة.

والخيار الثالث، أن يتنازل عن صفة اللجوء أو يسحب طلبه بالتماس اللجوء لكي يتمكن من التقدم بطلب الحصول على تصريح عمل وإقامة، علماً أنه ليس مضموناً أن تتم الموافقة على طلبه خاصة في حال تجاوز مدة الإقامة المسموح بها فتكون إقامته غير شرعية وسيتم التعامل معها على هذا الأساس وقد قمنا في هذه الورقة بتقديم أمثلة للقرارات القضائية التي تعاملت مع هذه الحالات.

التحديات المرتبطة بالقدرة على التوثيق واستصدار الوثائق:

يعتبر التسجيل وتثبيت القيد من النظام العام في المملكة باعتباره التزام قانوني يترتب على مخالفته أو عدم الالتزام به مساءلة قانونية حددها القانون، ويعتبر توثيق الوقوعات مهمة جداً للاجئ، حيث سيعتمد عليها مستقبلاً في حال العودة إلى بلاده أو الانتقال لبلد آخر، خاصة في حال الزواج واثبات النسب وغيرها بحيث يتمكن الفرد من اثبات جنسيته وجنسية أبنائه.

وهنا لابد من التنويه إلى التحديات المرتبطة بمراجعة سفارة الدولة التي يحمل اللاجئ جنسيتها، إذ من ضمن التحديات التي ذكرها اللاجئون عدم قدرتهم أو رغبتهم في مراجعة سفارة دولتهم لخسيتهم من أن يعرضهم للخطر خاصة إذا كانوا قد خرجوا لأسباب سياسية ولتعرضهم للاضطهاد داخلها من السلطات المسيطرة على الدولة بسبب النزاعات فيها، كما أن مراجعة السفارة للحصول على الوثائق

يكون غير ممكن لعدم إمكانية الحصول على هذه الوثائق نظراً للاوضاع الامنية وتلف الوثائق وعدم وجود نسخ عنها، بالإضافة إلى التكلفة المالية المرتفعة التي قد تصل إلى 70 دينار للحصول على الوثيقة أو تجديد جواز السفر وهو مبلغ كبير لا يستطيع اللاجئ تحمله.

ومنذ العام 2019 أوقفت المفوضية استقبال طلبات اللجوء، وبناء عليه ظهرت الإشكالية المتعلقة بالتوثيق لأبناء اللاجئين أو زوجاتهم الذين دخلوا للمملكة بعد هذا العام حيث لا يتم تسجيلهم ولا يسمح لضمهم لملف اللجوء الخاص باللاجئ (لم الشمل)، بينما يمكن أن يتم ضم الأطفال المولودين في المملكة، الأمر الذي اعتبره اللاجئون تحدياً إضافياً حيث يترتب عليه صعوبات تتعلق بعدم إمكانية اعفائهم من رسوم الالتحاق بالتعليم السنوية التي تقدر بـ 45 دينار، واحتسابهم عند تقدير قيمة المساعدات التي يستحقها اللاجئ (تحتسب المساعدات على أساس عدد أفراد الأسرة).

وعملياً يواجه اللاجئ تحديات في المسائل المرتبطة بالتوثيق وتسجيل الواقعات، لا سيما في مجال تسجيل الزواج، وما يتبعه في القدرة على تسجيل المواليد واستخراج شهادات الميلاد، بالإضافة إلى الوضع الاقتصادي الذي يؤثر على قدرة اللاجئ في سداد تكاليف الولادة، وبالتالي الحصول على تبليغ الولادة من المستشفى.

حيث سجلت العديد من الحالات التي لم يتم فيها تسجيل وقوعات الولادة واستخراج شهادات الميلاد بسبب تعذر تسديد مصاريف ونفقات المستشفى، وبالتالي عدم الحصول على تبليغ الولادة، وفي هذه الحالة قد لا يتم التسجيل أو تأخره لما بعد مضي المدة القانونية المحددة في قانون الأحوال المدنية، ليتمكن المكلف بالتبليغ من اللجوء إلى القضاء لتثبيت القيد في سجلات دائرة الأحوال المدنية والجوازات بناء على قرار قضائي حيث يمكن مخاطبة المستشفى من خلال القضاء للحصول على تبليغ الولادة، ومع أن هذا الإجراء العملي لحل الإشكالية لكن تبقى تكلفة اللجوء إلى القضاء مقيد إضافي على اللاجئين لاسيما في ظل منعه من العمل، كما قد يخشى اللاجئ اللجوء إلى القضاء بسبب مخالفة القانون في حال عدم حصوله على إذن إقامة، الأمر الذي يجعل الأمور تزداد تعقيداً.

في ظل هذه التحديات تزداد مخاوف تعرض الأشخاص لوضع يؤدي إلى أن يصبح عديم الجنسية، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن بعض الدول التي يحمل اللاجئون جنسيتها تعاني من نزاعات مسلحة وحروب، وقد لا يكون بإمكان الشخص الوصول إلى الجهات الرسمية في دولته لغايات التوثيق والحصول على الوثائق الخاصة به أو تجديدها، كما أنه يحتاج إلى هذا التوثيق حتى يتمكن فيما بعد عودته إلى دولته أن يقوم بتسجيل أطفاله وتثبيت جنسيتهم، لذا فإن تجاهل احتياجات التوثيق والعمل على تسهيلها خاصة بالنسبة للفئات الأكثر عرضة لخطر انعدام الجنسية كاللاجئين أو ملتسمي اللجوء تزيد من خطورة حالات انعدام الجنسية.

بالإضافة إلى ما سبق يحتاج الشخص إلى مثل هذه الوثائق لغايات الحصول على الخدمات المختلفة كالتعليم والصحة على وجه الخصوص، وبالتالي فإن عدم أخذ الحاجة إلى تسهيل عملية التوثيق لهذه الفئة بعين الاعتبار تؤدي إلى حرمان الأطفال من حقوقهم الأساسية بما فيها الحق في النسب واثبات الشخصية والالتحاق بالتعليم والحصول على الخدمات الصحية والعلاج والتطعيم.

التحديات المرتبطة بالوصول إلى العدالة:

تنص المادة 7 من مذكرة التفاهم بشكل مباشر على حق اللاجئ في التقاضي أمام كافة المحاكم القائمة، كما نص على حقه في الحصول على المعونة القضائية، وهذا يتوافق مع المبدأ الدستوري الذي يكفل حق الجميع باللجوء إلى القانون والمحاكم على أساس مبدأ المساواة. وبشكل محدد يختص القضاء الإداري بنظر الطعون المتعلقة بقرارات التوقيف والابعاد، وحيث أن نظام القضاء الإداري جزء مهم من نظام العدالة الوطني فيجب أن يكون متاحاً للكافة دون معيقات تحول أو تحد من القدرة في اللجوء إليه.

ومن خلال خدمات المساعدة القانونية توفرها مؤسسات المجتمع المدني لوحظ وجود العديد من التحديات التي قد تحول دون القدرة باللجوء اليه، خاصة بالنسبة للفئات الأكثر ضعفاً وهشاشة في المجتمع ومنهم اللاجئين، حيث تكون هذه الفئة في وضع أضعف من غيرها في مواجهة القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطات الإدارية خاصة قرارات التوقيف والإبعاد والتكليف بمغادرة المملكة استناداً للصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين.

وأهم هذه التحديات الكلفة المالية المترتبة على اتخاذ القرار باللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الإدارية، سواء بالنسبة للرسوم القضائية أو الكلفة الإضافية المتعلقة بتوكيل محام مختص في ظل الزامية المثل أمام القضاء الإداري بدرجتيه من خلال محام ممارس يملك خبرة لا تقل عن خمس سنوات بهذه الصفة، عدا عن الكلف غير المباشرة كتكلفة المواصلات آخذين بعين الاعتبار أن هذا التحدي سيكون مضاعفاً بالنسبة للأفراد القاطنين في المحافظات خارج العاصمة، إذ أن المحكمة الإدارية موجودة في العاصمة فقط، يضاف إلى ذلك الكلف المضاعفة المتعلقة بالتصوير والتنقل لتوفير الوثائق اللازمة لقيد الدعوى لدى المحكمة المختصة، بالإضافة إلى أن كون الشخص موقوفاً فهذا يشكل تحدياً إضافياً، حيث تكون عوامل الضعف والهشاشة مركبة من حيث المقدرة المالية والقدرة على الوصول ومدى وجود شخص معني ومهتم بتوفير المساعدة لذا غالباً ما نجد هذه الحالات متبناه من مؤسسات المجتمع المدني التي توفر خدمات المساعدة القانونية المجانية.

وهنا لا بد من التنويه إلى أن تعقيد اللغة القانونية وصعوبة التعامل مع الإجراءات القضائية لا تتوفر في الشخص العادي لما تتطلبه من تخصص وخبرة دقيقة في مجال القانون والفقه الإداري والمعرفة المعمقة في الإجراءات والمدد، الأمر الذي تنبه له المشرع ونص صراحة على إلزامية المثل من خلال محام يملك خبرة لسنوات.

وبالمقابل لم يوفر النظام القضائي والتشريعي الحماية اللازمة لضمان الحصول على المساعدة القانونية في مثل هذه الأنواع من القضايا، حيث يقتصر توفير المساعدة القانونية الحكومية في الجرائم الجزائية وفق ما ينص عليه قانون أصول المحاكمات الجزائية في المادة 63 مكررة والمادة 208، لذا يبقى الفرد الذي لا يملك القدرة المالية لتحمل تكلفة اللجوء إلى القضاء الإداري خارج إطار الحماية القانونية التي وفرها قانون القضاء الإداري وضمها الدستور بجعل المحاكم مفتوحة للجميع، فظالما لم يتم كفالة ممارسة الحق دون معيقات إدارية أو إجرائية أو تشريعية.

وعلى الرغم من وجود بعض المؤسسات التي توفر الخدمة في هذا النوع من الاختصاص القضائي، إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون مستدامة تعتمد بشكل أساسي على توافر الموارد لدى المؤسسات التي تقدمها، كما وجدنا أن الكثير من الحالات التي تحصل على خدمة الاستشارة القانونية، لا تنتقل إلى مرحلة خدمة التمثيل القانوني حيث وإن كانت خدمة المساعدة القانونية التي يتم توفيرها تتمثل في توفير خدمة التمثيل من خلال محامين مختصين، إلا أنها لا تتضمن خدمة تسديد رسوم إقامة الدعوى أو المصاريف الإضافية في جميع الحالات نظراً لمحدودية الموارد للمؤسسات مقدمة الخدمة، الأمر الذي يحول دون قدرتها على توفير الخدمة في كثير من القضايا التي يكون فيها المستفيد مستحق للخدمة لكن لا تتوفر الموارد لتحمل التكاليف الأخرى، هذا من ناحية؛ ومن ناحية أخرى فقد وجدنا أنه وفي كثير من الحالات تجد المؤسسات نفسها عاجزة عن توفير الخدمة لمرور المدة القانونية المحددة للطعن فيه وهنا تظهر مشكلة ضعف الوعي لدى المجتمع، أو لعدم رغبة الشخص في مخاصمة أحد أجهزة الدولة للطعن في القرار خوفاً من التبعات المترتبة على اتخاذ مثل هذا القرار خاصة بالنسبة للاجئين والعمالة الوافدة التي تخشى التسفير أو الإبعاد نتيجة لذلك.

ما تقدم يظهر مدى ضعف الحماية الحالية للاجئين من غير الجنسية السورية، الأمر الذي يعرضهم لمخاطر إضافية بسبب ارتفاع احتمالية الإقامة غير المشروعة، وما ينتج عنها من إشكالات قانونية مرتبطة بالعمل بصورة غير قانونية، وضعف القدرة على الحصول على الوثائق واستخراجها، وارتفاع احتمالية مخالفة شروط الإقامة والتمتع بحماية المفوضية، وهي لا تشبه وضع اللاجئين السوريين، حيث تختلف إجراءات التعامل معهم لا سيما بالنسبة لواجب الدولة الأردنية والتزامها بتوفير فرص العمل المناسبة لهم، وتوفير التسهيلات في هذا المجال، بالإضافة إلى عدم حاجتهم للحصول على إذن الإقامة عكس اللاجئين من جنسيات أخرى، الأمر الذي قد يشكل شكلاً من أشكال التمييز، والممارسات التي تؤدي إلى المزيد من الاقصاء عن الحماية الدولية وتقليص فرصهم في التمتع بالحقوق الأساسية أسوةً بفئات أخرى اعترفت المنظومة الدولية بوضعهم وتخصص الدعم اللازم لتعزيز قدرة الدول المستضيفة على تلبية احتياجاتهم.

وبناء عليه فإننا نوصي بما يلي:

1. تسهيل إجراءات الحصول على الإقامة وإعفاء اللاجئين وملتمسي اللجوء من غرامات الإقامة:

وذلك انسجاماً مع التزامات الأردن بموجب مذكرة التفاهم التي تقضي بإعفاء اللاجئين من غرامات تجاوز الإقامة وضريبة المغادرة (المادة 10 من المذكرة)، وان لا تكون سبباً في ملاحقة اللاجئين وإصدار التعاميم والبقاء القبض عليه بسبب ما يترتب عليه من غرامات.

2. الالتزام بمبدأ عدم الطرد أو الرد:

حيث تلتزم الأردن بموجب مذكرة التفاهم وبموجب القانون الدولي خاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بمبدأ عدم الطرد أو الرد، فإن القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية يجب أن تكون متوافقة ومنسجمة مع هذه الالتزامات وأن تمتنع عن إصدار أي قرار من شأنه مخالفتها، وأن تتخذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة لضمان توفير الحماية الدولية للاجئين، وذلك بامتناعها عن اعتبار مخالفات الإقامة والعمل وحدها كافية لاتخاذ القرارات بالابعاد والتوقيف كما يحصل حالياً.

3. تسهيل شروط الحصول على تصاريح العمل وضمان المساواة بين اللاجئين:

بحيث يتم العمل على وقف الممارسات الحالية بالضغط على اللاجئين للتنازل عن صفة اللجوء أو طلب اللجوء بغية الحصول على تصريح عمل وإقامة، والتي تؤدي إلى حرمانه من حق العودة الطوعية أو التوطين كما تحرمه من الخدمات التي تقدمها المفوضية ورفع غطاء الحماية الدولية عنه، مقابل أن يتمكن من العمل لسد احتياجاته وللعيش بمستوى معيشي لائق ومقبول.

كما أن مبدأ المساواة وعدم التمييز بين اللاجئين تتطلب التوجه نحو السماح للاجئين بالعمل مدفوع الأجر لدى أي صاحب عمل ضمن المهن والأعمال المسموحة للأجانب، أسوة بالسماح للاجئين الحمل لشهادات معترف بها بالعمل في المهن الحرة، أو السماح له بالعمل لحسابه الخاص أي أن يكون مستثمراً.

4. النظر في حالات لم الشمل:

خاصة في الحالات التي دخلت الأردن بعد العام 2019، بحيث يتم قبول ادخال أسرة اللاجئ في طلبه أو وضعه القانوني بصرف النظر عن تاريخ دخوله للمملكة وفق ما تقتضيه قواعد العدالة، ولتجاوز التحديات الحالية التي تواجه اللاجئين في هذا المجال.

5. تدريب السادة القضاة والمحامين على أسس ومعايير الحماية الدولية للاجئين والتزامات الأردن:

من المهم في إطار العمل على تغيير الممارسات خاصة في مجال القضاء الإداري أن يتم تكثيف العمل في إطار التدريب وتعزيز القدرات، على ان يتم في هذا المجال تغيير المحتوى التدريبي ليكون منصبا أكثر على الكيفية التي يتم فيها تقديم الطعون والأسباب التي يبني عليها والبيانات والدفع التي يتم الاستناد اليها وإثارتها لا سيما الاستناد للمادة 21 من الدستور المتعلقة بتسليم اللاجئين السياسيين بحيث اثارة طعن بعدم الدستورية والطلب من المحكمة البحث في انطباق الحماية الدستورية من عدمها. وتقديم طلبات الحصول على بيان واقع حال لاثبات الدفع المتعلق بأن القرار الإداري سابق لأوانه أو مخالفته لمبدأ المشروعية أو التعسف في استعمال السلطة.

6. التعاون المشترك لبناء الزخم:

حيث أن العمل في مجال كفالة حقوق اللاجئين وضمان التزام بحصولهم على الحماية الدولية المقررة لهم، هو عمل وجهد جماعي تتولاه العديد من الجهات والمنظمات لتمكين المفوضية من قيامها بواجباتها في هذا المجال، فبات من المهم تعظيم العمل الجماعي الموحد وتبادل المعلومات والخبرات في هذا المجال، لا سيما في مجال الطعون الإدارية في قرارات الابعاد والتكليف بالمغادرة، وأن يتم توجيه الجهود لتقديم طعون تبنى على ما ورد في مذكرة التفاهم والتزامات الأردن اتجاه اللاجئين التي قبلت استقباليهم وحمايتهم، وإثارة الدفع المتعلقة بمخالفة الدستور (المادة 21) ومخالفة مذكرة التفاهم (المادة 2)، والطعن في مشروعية القرار الإداري وطلب البينة الخطية من المفوضية المتعلقة ببيان واقع حال اللاجئ وتطورات ملفه ووضع خاصه استمرار حاجته للحماية، وان يثار الدفع المتعلق بصدور القرار الإداري قبل أوانه لعدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة للالتزام بمبدأ عدم الرد.

والعمل على ايجاد أطر للعمل الجماعي في سبيل تغيير الممارسات الإدارية والقضائية المتصلة بالابعاد والتوقيف الإداري والدعوة لضرورة بسط القضاء رقابته على أسباب القرار الإداري للحد من الرد الشكلي، والتي يمكن أن تكون نواتها مجموعة العمل القانوني التي تشرف عليها المفوضية حيث يتبادل أعضاء الفريق القانوني فيها المعلومات والخبرات في مجال التحديات القانونية في مختلف المجالات وآليات التعامل معها، وإيجاد الحلول أو تحديد تحركات معينة من قبل الأعضاء للتصدي لهذه التحديات والتقليل من أثرها على اللاجئين من مختلف الجنسيات.