التسهيلات القانونية لدخول مواد وأفراد الإغاثة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية

عبد الله بن جداه
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الحاج لخضر -باتنة

ملخص:

لقد أصبحت البيئة البشرية محفوفة بالمخاطر أمام ما يشهده العالم من كوارث، سواء كانت من صنع الطبيعة أو الإنسان، مما نتج عنه الحاجة الماسة للجهود الإنسانية الدولية للتخفيف من الآثار الجسيمة التي قد تخلفها هذه لكوارث، إلا أن هذه الجهود الإنسانية تعتريها عدة عقبات إجرائية تتمثل في إجراءات دخول مواد وأفراد الإغاثة إلى إقليم دولة المتضررة (تأشيرات الدخول، تراخيص العمل، التخليص الجمركي وغيرها من إجراءات الدخول في الظروف العادية)، وهذا بعد موافقة الدولة المتضررة على المساعدة.

لهذا تم التركيز على موقف المجتمع الدولي من هذه الأحكام الإجرائية، هل تطبق إجراءات الدخول العادية لمواد وأفراد الإغاثة الإنسانية أم هناك استثناءات؟ من هنا تم تقسيم الدراسة إلى مطلبين الأول تناول الأحكام الإجرائية التي تسرع وتسهل دخول مواد الإغاثة الإنسانية، أما المطلب الثاني فخصص للامتيازات والقواعد الإجرائية التي تحكم دخول أفراد الإغاثة الإنسانية وتحديد مركزهم القانوني، وهذا من خلال ما جاءت به الصكوك والاتفاقيات الدولية التي تضمنت في بنودها على إجراءات استثنائية وامتيازات وحصانات، وكذا ضمان امن وسلامة أفراد البعثات الإنسانية من اجل تنفيذ مهامهم على أكمل وجه للتخفيف من معاناة الإنسان.

Abstract:

The human environments expose a lot of risks due to the almost daily disasters over the world whether they are made of nature or human, resulting in an urgent need of humanitarian assistance in order to alleviate the effects of disasters. personnel are often grated entry on tourist or other temporary visas; which can cause subsequent problems with renewal and efforts to

obtain work permits customs formalities are also a frequent problem, with relief goods held up for long periods of time waiting for clearance.

We focus on this study the attitude of the international community for the procedural provision, did we mus apple the normal entry are procedures even in the case of entry of materials and members or they exceptions? In this fact we divided the study into two stages, first we deal with the procedures of facilitating the entry of humanitarian assistance, second we focus on how facilitate the entry of humanitarian personal And determine their legal status, and this is by referring to the international conventions which are included in its provision on extraordinary measures in order And the privileges and immunities, As well as to ensure the security and safety of humanitarian missions, For the implementation of their duties to the fullest.

مقدمة:

إن الاستجابة الدولية للكوارث تعد إحدى قضايا العلاقات الدولية المعاصرة، حيث أصبحت البيئة البشرية محفوفة بالمخاطر أمام ما يشهده العالم من كوارث، سواء كانت من صنع الطبيعة أو الإنسان كالهزات الأرضية فيضانات، الحرائق، الانفجار الإشعاعي...الخ، مما نشأ عليه الحاجة الملحة للمساعدة الإنسانية في مثل هذه الحالات، من أجل التخفيف من الآثار الجسيمة التي تخلفها الكوارث الطبيعية.

إن سلامة وحماية الإنسان من الكوارث تعتبر من التزام الدولة المتضررة بالدرجة الأولى، وفي حالة عجزها ينتقل هذا الالتزام إلى المجتمع الدولي في تقديم المساعدة[1]، من خلال الممارسة العملية للإغاثة الإنسانية المشروعة والتي تتم بناءا على موافقة الدولة المتضررة للطلبات المقدمة لها بالمساعدة، أو بناءا على نداء توجهه الدولة المتضررة للمجتمع الدولي في حاجتها الماسة للمساعدة، وهذا طبقا لأحكام القانون الدولي من احترام السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، إلا انه قد تعترض جهود الإغاثة للعديد من التحديات والصعوبات المتمثلة في بعض الأحكام الإجرائية من دخول مواد وأفراد الإغاثة الإنسانية إلى إقليم الدولة المتضررة، خاصة فيما يتعلق بالأمور الإدارية كاستخراج تأشيرات الدخول وتصاريح العمل، أو المتعلقة بالأمور المالية كدفع الضرائب والرسوم الجمركية، وهو ما تعالجه هذه الدراسة والبحث في الإجراءات من خلال طرحنا للتساؤل عن موقف المجتمع الدولي بشأن هذه الإجراءات، هل تطبق نفس القواعد الإجرائية للدخول في الظروف العادية من فرض تأشيرات

الدخول والضرائب والرسوم الجمركية وغيرها من الإجراءات على دخول مواد وأفراد الإغاثة الإنسانية أم هناك استثناءات؟ وكذلك تحديد المركز القانوني لأفراد الإغاثة الإنسانية في منح بعض الامتيازات والحصانات الممنوحة، وهو ما ستتطرق إليه هذه الدراسة من خلال موقف المجتمع الدولي بشأن الأحكام والقواعد الإجرائية المطبقة في مثل هذه الحالات من أجل وصول مواد وأفراد الإغاثة الإنسانية إلى الأشخاص المتضررين في الوقت المناسب، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الإجراءات الاستثنائية لتسهيل دخول مواد الإغاثة الإنسانية.

المطلب الثاني: الأحكام الاستثنائية لتسهيل دخول أفراد الإغاثة الإنسانية وتحديد مركزهم القانوني.

من الأهمية قبل أن نبدأ هذه الدراسة أن نحدد بعض المفاهيم والتعريفات التي تتمثل في:

-**الإغاثة الإنسانية**: هي توفير المساعدة المنقذة للحياة للمحتاجين، بما في ذلك ضحايا الصراعات والكوارث الطبيعية على حد سواء، والتعريف الأكثر إيجازا كان من قبل الأمم المتحدة أن "المساعدة الإنسانية هي معونة تقدم لسكان متضررين ويقصد بها في المقام الأول السعي إلى إنقاذ الأرواح والتخفيف من معاناة السكان المتضررين بالأزمة[2].

-**الكارثة**: إن مصطلح كارثة ليس مصطلح قانونيا، ولا يوجد تعريف قانوني للمصطلح في القانون الدولي يحظى بقبول عام، حيث أغفلت العديد من الاتفاقيات تعريف الكارثة نذكر منها اتفاقية البلدان الأمريكية لتيسير المساعدة في حالة الكوارث، بينما أوردت اتفاقيات أخرى تعريف الكارثة نذكر منها اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم مواد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام 1998 التي عرفت الكارثة على"أنها خلل خطير في حياة مجتمع ما، يشكل تهديدا واسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو للبيئة، سواء كان ذلك الخلل ناجما عن حادث أو سبب طبيعي أو نشاط بشري، وسواء حدث بصورة مفاجئة أو تطور نتيجة لعمليات معقدة طويلة الأجل"[3]، كما جاء عن لجنة القانون الدولي بخصوص حماية الأشخاص في حالات الكوارث في نصوص مشاريع المواد التي اعتمدتها لجنة الصياغة

بصيغة مؤقتة بأنه يقصد من مصطلح الكارثة" وقوع حدوث مفجع أو سلسلة أحداث مفجعة تؤدي إلى خسائر جسيمة في الأرواح أو إلى معاناة وكرب شديدين للإنسان، أو تلحق ضررا ماديا أو بيئيا واسع النطاق، بما يخل بشكل خطير على سير المجتمع[4]:

-**مواد الإغاثة**: تعني جميع المواد التي تستخدم في إغاثة ضحايا الكوارث الطبيعية والظروف الطارئة كوسائل النقل والمواد الغذائية والطبية، والملابس والأغطية التي تكون الدولة المنكوبة قاصرة عن مواجهتها بصورة منفردة[5].

-**أفراد الإغاثة**: هم الأفراد والمتطوعون الذين يقدمون مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث[6].

-**علاقة التدخل الإنساني بموضوع الدراسة**: يعتبر التدخل الإنساني موضوع القانون الدولي المعاصر، فكلما تكلمنا على المساعدات الإنسانية نتطرق إلى التدخل الإنساني لأن المساعدات الإنسانية تعتبر من وسائل تنفيذه فبخصوص دراستنا التي تقوم على أساس موافقة الدولة المتضررة للمساعدات الإنسانية لأنها هي من تساهم في التسهيلات القانونية لدخول مواد وأفراد الإغاثة الإنسانية، وعلية لا توجد أي علاقة تربطه بالتدخل الإنساني الذي من بين خصائصه أنه يستخدم الوسائل القصرية العسكرية أي دون موافقة الدولة المتضررة.

المطلب الأول: الإجراءات الاستثنائية لتسهيل دخول مواد الإغاثة الإنسانية:

إن مواد الإغاثة الأساسية من سلع ومعدات تلعب دورا محوريا، إن لم نقل الدور الأساسي في جهود الإغاثة الدولية في حالات الكوارث الطبيعية فالأشخاص الذين فقدوا منازلهم وممتلكاتهم ومصادر عيشهم يحتاجون إلى السلع والمواد الغذائية لتوفير متطلباتهم الأساسية في الحياة، كما أن فرق الإغاثة تحتاج إلى وسائل ومعدات لا غنى عنها، كأجهزة الراديو والهاتف والحاسبات الالكترونية والمركبات حتى تسير عمليات الإغاثة والإنقاذ بكفاءة عالية[7].

من المعروف أن معظم دول العالم تشترط عند مرور السلع عبر حدودها التخليص الجمركي ودفع التعريفات الجمركية وغيرها من الرسوم والضرائب، ويعد فرض مثل هذه الإجراءات على إمدادات الإغاثة الإنسانية في حالات الكوارث عائقا من عوائق تقديم المساعدة الإنسانية، لذلك فقد تناولت عددا من الاتفاقيات الدولية والنصوص

المتعلقة بتسهيل وتبسيط الإجراءات المحلية للمرور السريع لشحنات الإغاثة ودخولها إلى إقليم الدولة المتضررة، إلى قواعد وأحكام تنظيمية عاجلة تسهل دخول وخروج مواد الإغاثة، وهو ما سأتناوله في الفروع التالية:

الفرع الأول: السماح بالدخول المؤقت لمواد الإغاثة:

أقرت هذا الإجراء اتفاقية اسطنبول الخاصة بالسماح بالدخول المؤقت للسلع بما فيها وسائل النقل، والتي عرّفت السماح بالدخول المؤقت بأنه "إجراء جمركي بمقتضاه يمكن إدخال سلع معينة بما فيها وسائل النقل إلى إقليم جمركي معفاة إعفاء مشروط من دفع رسوم وضرائب استيراد ودون تطبيق ممنوعات وقيود الاستيراد ذات الطابع الاقتصادي، ويجب أن تستورد تلك السلع بما فيها وسائل نقل لغرض محدد وأن توجه إلى إعادة الاستيراد في غضون فترة محددة ودون أن تخضع لأي تخيير على الانخفاض العادي للقيمة الناجم عن استخدامها"[8]، من خلال ما جاء في هذا التعريف يعد السماح بالدخول المؤقت لمواد الإغاثة إجراء استثنائي في حالات خاصة من بينها الكوارث الطبيعية، حيث نصت هذه الاتفاقية على قواعد خاصة تتعلق باستيراد شحن الإغاثة الإنسانية، حيث تشترط الدخول المؤقت للسلع المستوردة لأغراض إنسانية مرهون بالشروط التالية:

-أن تكون السلع المستوردة لأغراض إنسانية مملوكة لشخص يقيم خارج الإقليم المسموح بدخوله مؤقتا وأن تعار مجانا.

-وأن تكون المعدات الطبية والجراحية والمخبرية موجهة للاستخدام في المستشفيات وغيرها من المؤسسات الطبية التي تشتد حاجاتها إليها، بسبب الظروف الاستثنائية، التي توجد فيها شريطة أن تكون هذه المعدات غير متاحة بكمية كافية في الإقليم المسموح بدخوله مؤقتا.

-أن تكون شحنات الإغاثة موجهة لأشخاص تقرهم السلطات المختصة في الإقليم المسموح بدخوله مؤقتا.

وأمام استخراج الوثائق الجمركية التي تتعلق بدخول المواد والسلع الداخلة إلى إقليم الدولة المتضررة، التي تستغرق وقتا طويلا في الظروف العادية، جاءت اتفاقية اسطنبول وقلصت هذا الوقت، لكن بشرط علم الدولة المتلقية للمساعدة بكل ما يدخل

إلى إقليمها بجرد السلع التي يمكن قبولها ودخولها والتي تسلم إلى السلطات الجمركية للدولة المتلقية للمساعدات.

ولذلك إجراء الدخول المؤقت لمواد الإغاثة أخذت به أيضا عدد من المواثيق الدولية، كما جاء في الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منطقة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة لعام 1998 بأن يدلي لدى هيئات المراقبة الجمركية للدولة الطالبة للمساعدة بعد انجاز المهمة بشهادة تفيد نوعية العقاقير والمؤثرات العقلية المستخدمة، يوقعها رئيس المساعدة تصادق عليها الهيئة المختصة في الدولة الطالبة للمساعدة، فبمجرد الانتهاء من عمليات تقديم المساعدة للأشخاص المتضررين والتأكد من عدم الحاجة إلى المواد المستوردة لإغراض إنسانية، يتم إعادتها إلى الدول التي قدمتها بغرض استعمالها مرة أخرى في حالات كوارث أخرى[9]، وتدعم هذه الفكرة ما جاءت به المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث لعام 2007 تنص على انه "ينبغي أن تسمح الدول المتضررة باء عادة تصدير أي معدات أو سلع غير مستعملة تملكها الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة وترغب في الاحتفاظ بها"[10].

الفرع الثاني: إجراء تسهيل التخليص الجمركي

يعد التخليص الفوري لمواد الإغاثة الإنسانية أمر ضروري لضمان فعالية تقديم المساعدة، وهو ما نصت عليه عدد من الصكوك الدولية، نذكر منها الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية بصيغتها المنقحة في سنة 1999 (اتفاقية كيوتو المنقحة)، تشترط القيام على سبيل الأولوية بتخليص شحنات الإغاثة لتصديرها ومرورها ودخولها المؤقت واستيرادها[11].

كما يفضي اتفاق 2005 لرابطة أمم جنوب أسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، أن يقوم الطرف المتلقي للمساعدة "بتسهيل دخول ماله صلة بالمساعدة أو ما يستخدم فيها من أفراد ومعدات ومرافق ومواد.

فأمام الترسانة من الصكوك الدولية التي تلح على تسهيل دخول ما له من صلة بالإغاثة الإنسانية، إلا أنه يبقى التخليص الفوري لمواد ومعدات المساعدة الإنسانية، من

بين اكبر العقبات التي تواجه عملية الاستجابة في حالات الكوارث الطبيعية، ففي كارثة تسونامي لعام 2004 الذي ضرب سواحل أكثر من اثنا عشر دولة فكانت أشد الدول معانات وأكثر تضررا اندونيسيا وتايلاند وسيرلانكا[12]، حيث واجهت بعثات الإغاثة الإنسانية مشاكل وعقبات في التخليص الجمركي، ما أنجر عنه تلف وفساد السلع الغذائية والدوائية، وهذا أمام طول إجراءات التخليص الجمركي حيث لم يستفد منه المتضررون لأنه لم يقدم في الوقت المناسب[13].

كما تكرر هذا الأمر في عام 2006 في انغولا الذي أصيبت بوباء الكوليرا، حيث كانت في حاجة ماسة للدواء والغذاء لكن تعذر الحصول عليه في الوقت الناسب نتيجة لإجراءات التخليص الجمركي المشددة[14]، وأمام الحاجة الماسة للدولة المتضررة للمساعدة إلا أنها تبطئ إجراءات دخول مواد الإغاثة، ويرجع سبب التأخير إلى الكميات الكبيرة من المساعدات مع ضعف التنسيق الجيد مع السلطات الدولة المنكوبة، أو قد يرجع إلى قدرات موظفي جمارك الدولة متلقية المساعدة الإنسانية لجهلها إلى لوائح والقوانين الاستثنائية التي تتطلب تطبيقها في مثل ظروف وقوع كارثة، وهو ما دفع المجتمع الدولي إلى إعطاء عناية كبيرة في تشجيع الدول المتلقية للمساعدة على اتخاذ تدابير تتضمن التخليص الفوري لسلع ومواد الإغاثة الإنسانية.

الفرع الثالث: الإعفاء من الرسوم والضرائب المفروضة على مواد الإغاثة الإنسانية.

بعد أن تطرقنا لمجموعة من القيود الإدارية التي تعيق دخول السلع ومواد الإغاثة الإنسانية، وبينا كيفية الحد منها وذلك عن طريق السماح بدخول السلع مؤقتا وبتسهيل إجراءات التخليص الجمركي لها، تبقى القيود المالية التي تتمثل في فرض الرسوم والضرائب على السلع التي تدخل أو تحرج من إقليم أي دولة، فليس من المنطق أن تفرض رسوم وضرائب على سلع هدفها الأساسي هو التخفيف من معانات الأشخاص المتضررين، ولا تهدف من ورائها إلى أية أرباح لذا وجب استثناء سلع ومواد الإغاثة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية لدفع مثل هذه الرسوم.

لذلك نصت معظم المواثيق الدولية في هذا المجال على قواعد محددة تتعلق بإعفاء شحنات الإغاثة الإنسانية من دفع الرسوم والضرائب وغيرها من التكاليف، حيث أشارت اتفاقية 1973 الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية بصيغتها المنقحة في

1999 على أن شحنات الإغاثة التي تتلقاها المنظمات المعتمدة على سبيل الهبة لكي تستخدمها بنفسها أو يتم استخدامها من قبل الغير أو توزع مجانا ولكن تحت إشرافها ومراقبتها، ينبغي أن يسمح بدخولها معفاة من رسوم وضرائب الاستيراد الاقتصادية وغير الاقتصادية، وكذلك المادة 14(أ) من اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق أسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ سنة 2005 والمادة 5 من اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام 1991[15].

من خلال هذه الاتفاقيات أدرجت الدول على قوانينها الوطنية، أحكاما تتعلق بإعفاء سلع ومواد الإغاثة الإنسانية المستوردة من الرسوم والضرائب، ونجد في مقدمتها اندونيسيا حيث أتاح مرسوم وزير المالية الصادر عام 1997 للهيئات الخيرية والاجتماعية والثقافية التي حصلت على رخصة استيراد مواد تتمثل في السلع اللازمة لبناء وترميم المباني الدينية والمدارس والمستشفيات، وكذا معدات الجراحة والأدوية الطبية، الأغذية والملابس المعدة للتوزيع مجانا لإغراض المساعدة الإنسانية[16].

الفرع الرابع: إجراء تسهيل عبور مواد الإغاثة الإنسانية

لا يقتصر تسهيل العبور على مواد الإغاثة فقط، بينما تشمل أفراد الإغاثة، إلا انه سنركز في هذا الفرع على مواد الإغاثة، فتيسير دخول مواد الإغاثة لا تتوقف على الدولة المتلقية للمساعدة بل على دول الجوار المساهمة في تسهيل دخول هذه المواد، وهو ما تضمنته العديد من المواثيق الدولية حيث حثت الجمعية العامة في قرارها رقم131/43 المؤرخ في 8 ديسمبر 1988 " الدول الواقعة بالقرب من مناطق الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة، ولا سيما في حالة المناطق التي يصعب الوصول إليها، أن تشترك اشتراكا وثيقا مع البلدان المتضررة في الجهود الدولية بقصد تسهيل نقل المساعدة الإنسانية عبرها إلى الحد الممكن" فمن هذا القرار تشترط على دول العبور تسهيل عمليات الإغاثة الإنسانية من خلال السماح بعبور مواد الإغاثة الإنسانية عبر أقاليمها.

كما انه لا يقتصر على دول الجوار تسهيل عبور مواد الإغاثة فقط، بل عليها ضمان الدعم اللازم لها كما أشار إليه المادة الخامسة من الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في

تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية لعام 1998 بأن "تضمن حكومة دولة العبور كل الدعم الضروري خلال مرور المساعدة عبر إقليم هذه الدولة وفقا لتشريعها الوطني والقانون والممارسة الدوليين"، وهذا العبور لابد أن يتم وفق شروط المتمثل بالخصوص في الإخطار(موافقة دولة العبور)، كما أشارت إليه المادة التاسعة من اتفاقية تقديم المساعدة في حالة حادث نووي أو طارئ إشعاعي لعام 1986 "... وذلك لأغرض المساعدة، وبعد إخطارها بذلك طبقا للأصول".

المطلب الثاني: الأحكام الاستثنائية لتسهيل دخول أفراد الإغاثة الإنسانية وتحديد مركزهم القانوني.

يعتبر دخول مواد الإغاثة الإنسانية أساس الجهود الدولية، لكن يقابلها أيضا دخول أفراد الإغاثة التي لا تقل أهمية لأنهم من سيقومون بالتخفيف من آثار الكوارث في تقديم السلع والمواد إلى المتضررين، فجنسية أفراد الإغاثة تكون من جنسيات مختلفة ولا تقتصر هذه الفئة على الخبراء والموظفين التابعين للدول والمنظمات الإنسانية الدولية، بل دخل فاعلون غير تقليديين لم يشاركوا من قبل في مواجهة الكوارث في هذا المجال، فيعد زلزال هايتي مثالا حديثا بارزا في اجتذاب على ما يزيد عن 400 منظمة أجنبية ومتطوعين[17]، ولإنجاح عمليات الإغاثة لا بد من توفير ترتيبات وإجراءات خاصة تسهل من دخول أفراد الإغاثة (وتتمثل في الأساس هذه التسهيلات في توفير تأشيرات الدخول وإصدار تصاريح العمل والاعتراف بالمؤهلات المهنية) وكذا إحاطة هؤلاء الأفراد بامتيازات وحصانات تسهل لهم تنفيذ مهامهم على أحسن وجه كما جاءت به العديد من المواثيق الدولية، وهو ما سنتطرق إليه في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: امتيازات وحصانات أفراد الإغاثة الإنسانية

لتسريع دخول ووصول أفراد الإغاثة الإنسانية إلى المناطق المتضررة من أجل التخفيف من معاناة الإنسان، وجب توفر أحكام وامتيازات خاصة بعيدة عن تلك الإجراءات العادية (من فرض تأشيرات الدخول، تصاريح العمل، الاعتراف بمؤهلات المهنية)، لهذه الأسباب وجب تكييف هذه الإجراءات بما يتلاءم والأخطار التي تسببها الكوارث الطبيعة خاصة في الأرواح البشرية، من اجل ضمان سرعة تقديم المساعدة،

وهذا مع احترام مصالح ومسؤوليات الدولة الأساسية في حماية مواطنيها من الإرهابيين والمجرمين الأجانب، إلا انه بالمقابل لابد من التقليل إلى الحد الأقصى من العراقيل الغير الضرورية أمام التخفيف من معانات الأشخاص المتضررين وهو ما سأتناوله بإسهاب في النقاط التالية.

أولا: إجراء تسهيل الحصول على تأشيرات الدخول

توجد عدة اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف تتناول فيها التنازل المتبادل (مبدأ المعاملة بالمثل) على تأشيرة الدخول وهو ما ينعكس بالإيجاب على أفراد الإغاثة الإنسانية بتمكينهم من انجاز مهامهم في الوقت المناسب أما بالنسبة للدول التي لا تعتمد على مثل هذا النهج فإنها قد تواجه أفراد الإغاثة الإنسانية إلى عدة عقبات، لما تخضع إليه دخول أفراد الإغاثة للإجراءات الروتينية للدخول حيث ينجر عليه التأخير في أعمال الإغاثة الإنسانية، مما أدى بأعضاء المجتمع الدولي والمهتمين بالتحرك من اجل تبسيط وتسهيل إجراءات الدخول للسماح بإعطاء البعثات الإنسانية حرية الدخول والخروج من وإلى إقليم الدولة المتضررة وهو ما أسفر عليه صدور العديد من الصكوك الدولية تنادي بتبسيط إجراءات الدخول بالنسبة لأعضاء أفراد الإغاثة الإنسانية حيث نصت اتفاقية البلدان الأمريكية بتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام 1991 على "أن تزود كل دولة طرف أفراد الإغاثة بما يلزم من وثائق الهجرة وتسهيلاتها وفقا لقوانينها"[18]، كما تناولت اتفاقية التعاون العربي في مجال تنظيم وتسيير عمليات الإغاثة لعام 1990 على "منح مندوبي الإغاثة الذين يحملون شهادات صادرة عن الجهات الحكومية أو هيئات الإغاثة المعتمدة في الدول الأعضاء تأشيرات الدخول أو المغادرة، اللازمة لدى وصولهم أو مغادرتهم مراكز الحدود بالدول الأعضاء دون أي تأخير متى كان الغرض من دخولهم لهذه الدول بسبب أعمال الإغاثة" [19]، وأيضا نصت على هذه الإجراءات مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام 1984 على انه " تصدر في صورة عاجلة ودون تكلفة تأشيرات المرور ودخول وخروج صالحة عديدة من موظفي الذين يمثلون الدول أو المنظمات المقدمة للمساعدة"[20]، كما صدر على الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في مؤتمرها في عام 1977 بشان تدابير التعجيل بالإغاثة في التوصية هاء بأنه

تعفى جميع الحكومات من شروط تأشيرات العبور والدخول والخروج لأفراد الإغاثة بصفتهم الرسمية باعتبارهم ممثلين لوكالات الإغاثة المعترف بها دوليا، أما على مستوى الاتفاقات الثنائية فقد اعتمدت عدة معاهدات ثنائية ونفس الشيء على مستوى التشريعات الوطنية تناولت مسالة منح تأشيرات الدخول أفراد الإغاثة في حالات الكوارث تبعا للانتساب التنظيمي للفرد[21].

لما سبق ذكره تؤكد جميع النصوص بأنه من اجل تعجيل وتسهيل عمليات الإغاثة الإنسانية لا بد على الدول المتلقية للمساعدة إعفاء أفراد الإغاثة المنتمين إلى دول أخرى من شروط التأشيرة العادية.

ثانيا: إجراء تسهيل الحصول على تراخيص العمل

إن لموظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية ووكلاء الأمم المتحدة الحصول على تأشيرات رسمية تتيح لهم العمل على عكس أفراد المنظمات غير الحكومية قد لا يمنحون هذا الامتياز، وهذا ما أثبتته دراسة للاتحاد الدولي للجمعيات الصليب الأحمر في جنوب آسيا وإفريقيا الجنوبية وأمريكا الوسطى، تفيد بوجود عدد من الحالات يكون فيها نوع التأشيرة المستصدرة لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث مقتصرا على التأشيرة السياحية فقط[22].

لذا تطالب عدة مواثيق دولية الدول المتلقية للمساعدة، بأن توفر تراخيص العمل لأفراد الإغاثة الإنسانية في حالات الكوارث، نذكر منها ما جاء في المادة السابعة فقرة 2(ه) من مشروع اتفاقية التعجيل بتسليم المساعدة في حالات الكوارث لعام 1984 الذي حرص على الدولة المتلقية للمساعدة أن" تتنازل عن جميع أذون العمل التي قد تتطلبها بموجب قوانينها الوطنية"، وكذلك ما نصت عليه الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام 2000 على انه "ينبغي على الدولة المستفيدة أن تمنح في حدود قوانينها الوطنية كل الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لانجاز مهمة المساعدة"[23]، فالسؤال المطروح دائما كيف للدول المتضررة لا تمنح لبعثات الإغاثة تراخيص العمل، للقيام بأعمالها الإغاثة لفائدة الدولة المتضررة دون أن تحقق هذه البعثات أي أرباح بل هدفها الأساسي دائما هو التخفيف من معانات الأشخاص المتضررين.

ثالثا: الاعتراف بالمؤهلات المهنية لإفراد الإغاثة الإنسانية

من أجل مزاولة أطقم الإغاثة الإنسانية (الأطباء، الصيادلة، الممرضين، السواق...الخ)، داخل أراضي الدول المتضررة من جراء الكوارث الطبيعية، الحصول على التراخيص أو التصاريح أو أي شكل من أشكال الموافقة الحكومية، وأمام الإجراءات العادية لحصول أفراد الإغاثة الإنسانية على مثل هذه التصاريح صعبة ومعقدة أو استغراقها وقتا طويلا، ففي كارثة تسونامي 2004 حيث طلب من الأطباء الذين وفدوا إلى تايلاند أن يخضعوا إلى امتحان لمعرفة مدى إجادتهم للغة التايلاندية، حتى يحصلوا على ترخيص لمزاولتهم لمهمتهم[24].

فبالرغم من وجود العديد من المواثيق الدولية، التي أقرت تعجيل الاعتراف بالمؤهلات المهنية في حالات الكوارث الطبيعية، وعلى سبيل المثال ما نص عليه مشروع اتفاقية التعجيل بتسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام1984، على أن تعترف الدول المتلقية للمساعدة "بالدرجات الجامعية والشهادات المهنية وغيرها من شهادات الكفاءة والإجازات التي يحملها موظفو الإغاثة وتدعو الحاجة إليها، لأداء وظائفهم المتفق عليها"[25]، وكذلك ما جاء به الاتفاق النموذجي الشامل للأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المرفق بمبادئ أوسلو التوجيهية لعام2006.

وعليه لا يمكن للدولة متلقية المساعدة السماح فقط بدخول أفراد الإغاثة الإنسانية إلى إقليمها بل لا بد من الاعتراف بمؤهلاتهم المهنية وغيرها من الكفاءة والخبرة في مجال عملهم وبالتالي الترخيص لهم بالعمل داخل إقليمها في مكان الكارثة.

رابعا: تسهيل حرية تنقل أفراد الإغاثة الإنسانية

تعد حرية التنقل داخل الدولة المتضررة في حالات الكوارث الطبيعية أمر جوهري في وصول أفراد الإغاثة إلى المناطق المنكوبة بالقيام بأعمالهم، ففي بعض الحالات يسمح لأفراد الإغاثة الإنسانية بدخول الدولة المتضررة لكن دون السماح لهم بالوصول إلى مناطق المنكوبة وقد يرجع ذلك إلى انهيار البنية التحتية من انهيار الجسور وقطع الطرق، أو إلى الظروف الأمنية بعدم وجود ممرات آمنة[26].

مما أدى ببعض المواثيق الدولية إلى فرض التزامات على الدولة المتلقية للمساعدة، سواء تمثل في التزام ايجابي يوجب بموجبه منح التسهيلات الضرورية من اجل ضمان

وصول المنظمات الإنسانية إلى الأشخاص المتضررين، وهو ما أشار إليه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 482/46 "منسق الإغاثة في حالات الطوارئ يتولى مسئولية القيام -على نحو نشط ومن خلال أمور تشمل على التفاوض إذا اقتضى الأمر - يشير وصول المنظمات الإنسانية إلى المناطق التي تواجه حالات الطوارئ من اجل الإسراع بتقديم المساعدة الطارئة".

كما نصت مبادئ قواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث والمعتمدة في سنة 1996 على "أن تبذل الجمعيات الوطنية كل الجهد للحصول على تسهيلات من دوائر النقل الحكومية أو الخاصة في بلدانها من اجل النقل السريع بالمجان أو بأسعار مخففة كلما كان ذلك ممكنا لإمدادات الإغاثة بما فيها السلع العابرة الموجهة لضحايا الكوارث"[27]، أو كان التزام سلبي يفرض بموجبه على الدولة المتلقية للمساعدة بعدم منع أو تقييد الوصول إلى المناطق المنكوبة دون أي مبرر، كما جاء في القاعدة السادسة عشر من قواعد "اليونيتار" النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث الصادرة في عام 1982، التي نصت على"الدولة المتلقية للمساعدة تسمح لأفراد الإغاثة بحرية تنقلهم داخل أراضيها من اجل أداء مهامهم المتفق عليه تحديدا".

وكذلك ما جاء في قرار القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية لعام 2003 على أن الدولة المتضررة أن تتيح لإفراد المساعدة الإنسانية الوصول الكامل إلى كافة الضحايا، وتضمن تنقلهم وحماية الأفراد والسلع والخدمات المقدمة[28]، فالدولة المتلقية للمساعدة أن تلتزم بعدم تقييد وصول أفراد الإغاثة الإنسانية إلى مكان الكارثة دون مبرر بل لا بد أن تتخذ إجراءات ايجابية لتسهيل حرية التنقل[29].

الفرع الثاني: المركز القانوني لأفراد الإغاثة الإنسانية

تعمل الإجراءات الاستثنائية على تسهيل وتسريع دخول الأفراد الإغاثة الإنسانية في الوقت المناسب إلى المناطق المتضررة، إلا أنه قد تعترض الأفراد المشاركين في الإغاثة صعوبات وعقبات كالتوقيف والاعتقالات والمتابعات القضائية، بل أبعد من ذلك مساس أفراد الإغاثة في سلامتهم الجسدية، وهو ما دفع بالمجتمع الدولي إلى عقد عدد من الاتفاقيات الدولية تضم من خلال بنودها امتيازات وحصانات تستفيد منها أفراد

البعثات الإنسانية في تنفيذ مهامهم على أكمل وجه، مع احترام سيادة ومصالح الأساسية للدولة المتضررة، حيث سنركز على الحصانات والضمانات الممنوحة للأفراد المشاركين في عمليات الإغاثة الإنسانية في النقاط التالية.

أولا: الحصانات الممنوحة لإفراد الإغاثة الإنسانية:

المتعارف عليه في القانون الدولي تمنح الحصانات إلى كيانات وفئات محددة كالبعثات الدبلوماسية والقنصلية التابعة للحكومات[30]، أو للمنظمات الحكومية الدولية وموظفيها كما نصت علية اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام1946، فهل يتمتع أفراد الإغاثة الإنسانية بهذه الحصانات أيضا؟ وللتطرق إلى ذلك لابد من التعرف على فئات هؤلاء الأفراد الذين ينقسمون إلى ثلاثة أنواع: إما أن يكون أفراد الإغاثة الإنسانية من مسؤولي الدول، أو من موظفي المنظمات الحكومية، أو موظفي المنظمات الغير الحكومية[31].

أ -بالنسبة لمسؤولي الدول المشاركين في عمليات الإغاثة لم تشر جل الاتفاقيات صراحة عن حصانات تخصهم، إلا أنه جرت العادة أن البعثات الدبلوماسية الموجودة في إقليم الدولة المتضررة من الكوارث تشرف على رأس مساعدات دولها.

ب -بالنسبة لموظفي المنظمات الحكومية المشاركين في عمليات الإغاثة نجد على رأسها منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة التي تلعب دور أساسي في جهود الإغاثة الإنسانية، حيث أحيط موظفيها بعدة امتيازات وحصانات وذلك من خلال الاتفاقيات الدولية والإقليمية المبرمة، نجد على رأسها اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1946، وكذا اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام1947، حيث أكد الأمين العام للأمم المتحدة أن أحكامها تسري على هذه المنظمات وموظفيها عندما يشاركون في عمليات الإغاثة الإنسانية في أوقات الكوارث الطبيعية[32].

ج -بالنسبة لموظفي المنظمات الغير الحكومية المشاركين في الإغاثة الإنسانية لا تمنح لهم الامتيازات والحصانات بموجب القانون الدولي لكن أمام الدور الفعال الذي تقوم به هذه المنظمات خاصة في مجال الإغاثة الإنسانية، فقد لمحت بعض الأحكام

الموجودة في بعض الاتفاقيات المتعلقة بعمليات الإغاثة في حالات الكوارث إلى استفادة أفراد هذه المنظمات للامتيازات والحصانات، من بينها اتفاقية تامبير لعام 1998[33].

أما في حالة عمل أفراد المنظمات الغير الحكومية ضمن عمليات الإغاثة للأمم المتحدة وهذا في إقليم الدولة التي تكون طرفا في اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام1994، وبروتوكولها الاختياري لعام 2005، فيصنفوا على أنهم ضمن الإفراد المرتبطين بها، أي يتمتعوا بنفس الامتيازات والحصانات بمقتضى هذه الاتفاقية وبرتوكولها الاختياري[34].

ثانيا: ضمان أمن وسلامة أفراد الإغاثة الإنسانية:

بالإضافة إلى الامتيازات والحصانات المقدمة لإفراد الإغاثة الإنسانية يبقى على المجتمع الدولي والدول المتضررة خصوصا، ضمان حماية أفراد البعثات الإنسانية من كافة أشكال الاعتداءات.

بالرغم أن دراستنا اقتصرت على حالات الكوارث الطبيعيةّ، فقد تعترض أمام البعثات الإنسانية تهديدات تمس سلامة وأمن أفرادها خاصة في حالة الاستقرار الأمني للدولة المتضررة متدهور، مما أدى بالمجتمع الدولي إلى تكثيف جهوده في توفير الحماية اللازمة لإفراد البعثات الإنسانية، من خلال إبرام عدة اتفاقيات، نجد في مقدمتها اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام 1994 وبروتوكولها الاختياري لعام 2005، التي من خلالها تترجم الحماية القانونية إلى الحماية المادية، من توفير الحراسة ومرافقة أفراد البعثات الإنسانية وغيرها من أشكال الحماية المادية.

أما بالنسبة لحماية الأفراد التابعين للدول والمنضمات الغير حكومية التي تعمل مستقلة خارج الأمم المتحدة التي تمثل من ابرز الأطراف المقدمة للمساعدات الإنسانية، تبقى حبيسة للتشريعات الوطنية للدولة المتضررة، أو ما تقرره لهم الاتفاقيات الثنائية أو بعض أحكام وتوجيهات الوثائق الدولية التي يكون تطبيقها محدودا وغير ملزم.

خاتمة:

بالرغم أن المساعدة الإنسانية تقدم في حالات الكوارث الطبيعية بإجراءات بسيطة على عكس حالات النزاع المسلح التي تحكمها إجراءات معقدة في تقديمها، إلا انه ما زالت الإغاثة الإنسانية تعترضها تحديات وصعوبات قد ترجع في المقام الأول إلى خوف

الدول المتضررة من تدخل الدول المساعدة في سيادتها الوطنية، مما ينعكس سلبا على دخول مواد وإفراد الإغاثة فتطبق الدول المتضررة نفس إجراءات دخول المواد والأشخاص في الحالات العادية، بل قد تكون مشددة في بعض الأحيان وهو ما يعيق وصول مواد وأفراد الإغاثة في وقتها المناسب، وقد ترجع سبب التأخر في دخول مواد وأفراد الإغاثة إلى المسائل الموضوعية والإجرائية الناتجة عن قصور التشريعات والقوانين الوطنية في تنظيم وتيسير عمليات الإغاثة، لذا وجب على الدول مسايرة تشريعاتها الوطنية للاتفاقيات الدولية من خلال وضع إجراءات وأحكام استثنائية لمرور السلع، المعدات والأفراد في أوقات الكوارث.

فتعد التسهيلات القانونية لدخول مواد وأفراد الإغاثة الإنسانية مطلبا ملحا في مختلف المواثيق الدولية، حيث حرصت من خلال بنودها مساعدة الدول في إتاحتهم كافة الحلول والبدائل التي يمكن الرجوع لها عند حدوث الكوارث الطبيعية على أراضيها وهذا مع احترام مسؤوليات والمصالح الأساسية للدولة المتضررة في حماية مواطنيها واقتصادياتها سواء من المجرمين والإرهابيين الأجانب، أو من الأدوية الفاسدة والسلع المهربة، بيد انه وأمام حجم الكارثة وتحقيق الهدف الأسمى في مساعدة الضحايا وتلبية حاجياتهم الضرورية في الوقت المناسب، لا بد تكون الاستثناءات القائمة على الأسباب المصالح الأساسية للدولة المتضررة محدودة بقدر الإمكان، من اجل تقليل أي عراقيل غير ضرورية أمام التخفيف من معانات الإنسان.

الهوامش:

(1) -بوجلال صلاح الدين، الحق في المساعدة الإنسانية دراسة مقارنة في ضوء أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2009، ص188 وص195.

(2) - انظر إلى هذا التعريف في المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول الدفاعية العسكرية والمدنية لدعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات جانفي 2007م، الفقرة الأولى، ص6.

(3) -انظر في هذا المعنى: تقرير المقرر الخاص بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/CN.4/598.

(4) -المادة الثالثة من نصوص مشاريع المواد بصيغتها التي اعتمدتها لجنة الصياغة بصيغة مؤقتة، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/CN.4/L.758.

(5) -المادة الأولى الفقرة (د)، من اتفاقية التعاون العربي في مجال تنظيم وتيسير عمليات الإغاثة لعام 1990م.

(6) -مسودة الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي، على الصعيد المحلي في حالات الكوارث لعام 2007، موجودة على موقع الإنترنت :

http: //www.icrc.org/ara/assets/files/other/15_30ic_9-2_idrl _draftguidelines_ara_final.pdf.

(7)- Hoffman , M." Towards an international disaster response law «world disasters report 2000, International federation of the red cross and red crescent societies (2000),pp144-155.

(8) -المادة الأولى فقرة (أ) من اتفاقية اسطنبول الخاصة بالسماح بالدخول المؤقت لعام 1990 م.

(9)- fisher, D," law and legal Issues in international Disaster response, A Desk Study" Geneva international federation of red cross and red crescent societies, 2007, PP 103-104.

(10) -المادة 18 فقرة واحد من المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث لعام 2007م.

(11) -راجع المادتين الثانية والخامسة بالمرفق يا(5) من الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية بصيغتها المنقحة في سنة 1999م (اتفاقية كيوتو المنقحة).

(12) -الفقرة واحد من وثيقة الأمم المتحدة A/62/83/-E/2007/67.

(13) -الفقرة 26 من وثيقة الأمم المتحدة A/61/699-E/2007/8.

(14) -محمود توفيق محمد محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص329.

(15) -الفقرة 105 من وثيقة الأمم المتحدة A/CN.4/590.

(16) - محمود توفيق محمد محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، مرجع سابق ص333.

(17) -مقدمة إلى إرشادات بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للانتعاش وتنظيمها، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف2011، موجودة على موقع الإنترنت:http: /www.ifrc.org .

(18) -المادة 7(أ) من اتفاقية البلدان الأمريكية بتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام 1991م.

(19) -المادة 4 فقرة 1 من اتفاقية التعاون العربي في مجال تنظيم وتسيير عمليات الإغاثة لعام 1990م.

(20) -المادة 7 الفقرة 2(أ)، مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام 1984م، وثيقة الأمم المتحدة رقم:A/39/267/Add.2/e/1984/96/Add.2 .

(21) -انظر الفقر 85 من وثيقة الأمم المتحدة A/CN.4/590.

(22) -انظر الفقرة 87 من الوثيقة A/CN.4/590.

(23) -نص المادة 4 فقرة (5) من الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام 2000م.

(24) - محمود توفيق محمد محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص341.

(25) -المادة 7 فقرة 2(د)، مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام 1984 وثيقة الأمم المتحدة رقم A/39/267/Add.2/e/1984/96/Add.2.

(26) -ماهر جميل ابو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية دراسة تحليلية وتطبيقية معاصرة في ضوء قواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية القاهرة، 2009، الطبعة الأولى، ص 95.

(27) - no.310, 29 February 1996, PP.55. international review of the red

(28) - instate of international law, resolution on humanitarian assistance, 2 September 2003; P7.

(29) -ماهر جميل ابو خوات، المساعدات الإنسانية الدولية دراسة تحليلية وتطبيقية معاصرة في ضوء قواعد القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 95.

(30) -اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961، اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

(31) - محمود توفيق محمد محمد، حماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص357.

(32) -الفقرة 16 -19 من وثيقة الأمم المتحدة .E/4994

(33) -المادة 5 فقرة واحد، من اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم مواد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة لعام 1998م.

(34) -المادة الرابعة من اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام 1994، المرفقة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 59/49 في 9 ديسمبر 1994.