

النشرة الهجرة القسرية

الإقرارُ للاجئين

مصاعبُ ومستجداتُ

في تقريرِ صفةِ اللاجئِ

وموضوعُ خاصِّ في:

خطة عملِ الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية:

دروسٌ وستنُّ عملٍ حسنةٍ في النُّزوحِ الداخلي

النشرة القسرية

نشرة الهجرة القسرية

نشرة الهجرة القسرية هي منبرٌ للأخذ والعطاء في الخبرة العملية والمعلومات والأفكار بين الباحثين واللاجئين والنّازحين داخليا ومن يُعمل معهم. وتُصدَّرُ باللغة العربية والإنجليزية والفرنسية والإسبانية عن مركز دراسات اللاجئين، في قسم الإنماء الدولي بجامعة أكسفورد.

أسرة النشرة

ماريون كولديري وجيني بيلز (المحررتان)

مورين شونفيلد (مساعدة الشؤون المالية والترويج)
شارون إليس (مساعدة)

نشرة الهجرة القسرية

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK

fmr@qeh.ox.ac.uk

مسابك: fmrreview

هاتف: +44 (0)1865 217100

www.fmreview.org/ar

إخلاء المسؤولية

ليس بالضرورة أن نستوي الآراء الواردة في أعداد نشرة الهجرة القسرية هي وآراء أسرة تحرير النشرة أو آراء مركز دراسات اللاجئين أو آراء جامعة أكسفورد.

حقوق الطبع:

نشرة الهجرة القسرية مفتوحة المصدر. ولزيتيد من المعلومات في حقوق الطبع، انظر هذه الوصلة:
www.fmreview.org/ar/copyright



ISSN 1460-9819

التصميم:

Art24
www.art24.co.uk

طباعة:

Oxuniprint
www.oxuniprint.co.uk



كلمة أسرة التحرير



للأنظمة التي تُديرُ تقريرَ صفة اللاجئ في جميع العالم مَقاييس؛ فَمَقاييسُ الوصول، ومَقاييسُ الإنصاف، ومَقاييسُ قابلية التكيّف، ومَقاييسُ الكفاءة. ولهذه المَقاييسُ عَظِيمُ أثرٌ في حماية الناس المَعيّنين وإعانتهم، ولذا استأهلتُ أن يُنمَّعَ النظر فيها. وفي هذا العدد ٢١ مقالةً تدور حول محور الإقرار للاجئين (نُشرتُ بمَعونة مشروع رَفِيع في كَلِيَّةِ هَرْتِ ومركز دراسات اللاجئين)، تُناقِشُ بعضُ وجوه الخلل في أنظمة تقرير صفة اللاجئ، والتحدّيات التي تتعرّضُ الفاعلين على اختلافهم، والعواقب التي ينتهي إليها أمر طالبي اللجوء واللاجئين. ووقف المؤلفون أيضاً عند ما جدَّ من مآلات الأحوال والمقاربات.

وللعدد محورٌ آخر، دارت حوله نظراتُ في دروسٍ وسُننٌ عملٍ حَسَنَةٍ، نشأت عن خُطَّةٍ امتدَّت من سنة ٢٠١٨ إلى سنة ٢٠٢٠: خُطَّةُ عملِ الذكري العشرين للمبادئ التوجيهية للنهوض بالمنع والحماية وإيجاد الحلول للنّازحين الداخليين. فعاءَ هذا العدد مَكمَلًا لأعدادٍ سابقة من نشرة الهجرة القسرية بحثت المبادئ التوجيهية في النُزوح الداخلي: فعدد صدر عند إطلاق هذه المبادئ سنة ١٩٩٨، وعدد صدر في ذكراها العاشرة، وعدد صدر في ذكراها العشرين. وقد قدّمتُ لهذا المحور سِيسِلياً جِمينيز داماري، المُقررة الخاصة في الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان بين النازحين الداخليين.

يطيب لنا أن نَشْكُرَ كاثرين كوستلو وكارولين نالوله ودربا أوزكل (من مشروع رفيع)، ولوسي كياما (من الجمعية العربية لإعانة المهاجرين)، وبيركليس كرسيس (من مفوضية اللاجئين)، وذلك على معونتهم في محور الإقرار للاجئين، وندان واليكي وصموئيل جُنغ على معونتهما في محور خُطَّةِ عملِ الذكري العشرين للمبادئ التوجيهية. ونَشْكُرُ أيضاً مشروع رفيع (النائل منحةً أُنقِ ٢٠٢٠ التي يمولها مجلس المشروع الأوروبي، وأرقام المنحة هي ٧١٦٩٦٨)، ووزارة الخارجية الاتحادية السويسرية، ومفوضية اللاجئين، وذلك على ما جادت به هذه الجهات من دَعْمٍ مالي لهذا العدد.

وتخرُجُ مجلّتنا هذه ورفيقها موجز أسرة التحرير بإصدار مطبوع وإصدارٍ شَابِكِيّ، في أربع لغات: العربية والإنجليزية والإسبانية والفرنسية، فمن شاء قراءتها فهي هنا www.fmreview.org/ar/recognising-refugees.

الأعداد المُقبلة (وتفصيلها في www.fmreview.org/ar/forthcoming)

العدد ٦٦: من نشرة الهجرة القسرية في: الصّحة العقلية والدّعم النفساني الاجتماعي، وموضوع مُصغّر في المهاجرين والمعطيات

العدد ٦٧: من نشرة الهجرة القسرية في: الصّحة العامّة وتهيئة مياه الشرب والصرف الصحيّ والنظافة (والجوائح)، وموضوع مُصغّر في الدول غير الموقعة ونظام اللاجئين الدولي

وَقَع (ف-كورونا-١٩) في نشرة الهجرة القسرية

استطعنا بعد طول انتظار أن نرسل بالبريد النسخ المطبوعة من العدد ٦٣ والعدد ٦٤ من نشرة الهجرة القسرية إلى كل البلدان إلا قليلاً. وقد قد كُنّا اليوم في حال لا ثبات معها، فإننا نستحسن منك أن تحوّل نظرك من النسخة المطبوعة إلى ما نرسله من إشعار بالبريد الإلكتروني. ففي هذا الإشعار وصلّ بسيرة الاستعمال تُوصَلُ إلى النسخة الرقمية أكملها وإلى مقالاتها، وهي وُصَلّ مفيدة لأن تشارك فيها عبرك. فسجّل لك اسماً هنا www.fmreview.org/ar/request/alerts. ولا تنس أن ترسل إلينا رسالة بالبريد الإلكتروني من طريق fmr@qeh.ox.ac.uk حتّى نلغّي لك نسختك المطبوعة. وشكراً!

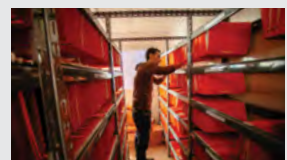
على الخَيْرِ والبركة

ماريون كولديري وجيني بيلز

المحررتان المشاركتان، في نشرة الهجرة القسرية

كلمة وداع

ستغادر جيني بيلز نشرة الهجرة القسرية، وهي محررة مشاركة فيها منذ سنة ٢٠١٧. وأنا -أسرة نشرة الهجرة القسرية- شاكرون لها ما كان منها من معونة على إخراج النشرة لا يُستوفى ثناؤها، وراجون لها الخير.



الإقرارُ لِللاجئين

- ٤٥ الإقرار للاجئين العديمي الجنسية
توماس مَكْجِي
- ٤٧ تسجيل اللاجئين في شرقي الكاميرون
جِسْلان تَبَّاجُه
- ٥٠ طلب اللجوء في إيطاليا: تقدير المخاطر والخيارات
إِنُور بِيَتَر
- ٥١ أنظمة لجوء قابلة للتكيف في البرتغال في سياق (ف-كورونا-١٩)
آنْجلا مُور وبيركليس كُرْمَريس
- ٥٢ الجُوءُ بِالضُّغْطِ في بِيرو: وَقَع الأُزمة الفنزويلية (ف-كورونا-١٩)
يُولَا كامبِنو وأُوَيْر لِيَتز مَنُتروِي
- ٥٦ التَكْيُفَةُ المُؤَسَّسَةُ في زمن (ف-كورونا-١٩)
أَيِس كِري روبرتس وسارة جِين سَأفج
- خَطَّة عمل الذكري العشرين للمبادئ التوجيهية: دروس
وسُنَّتْ عمل حَسَنَة في التُّزوح الداخلي
- ٦٠ مقدمة
مَنَعُ وحماية وحل: نظرة في خَطَّة عمل الذكري العشرين للمبادئ
التوجيهية
سَسِيلَا جِمِينيز داماري
- ٦١ التُّزوح الداخلي: نظرات في المَنَع والحماية والحلول
صوميل جَنج وِرَبَسْتِين فَن أَيِنزِيدِل
- ٦٤ استعداد قانون داخلي في جنوب السودان لحماية النازحين
الداخليين وإِعانتهم
جَالوكا بِياني وجاتوج بِيتر كَلنج ورُوز أموي
- ٦٧ الأخذ في مقاربات تعاونية لتحسين معطيات التُّزوح الداخلي
دَقُورا لُفَاكُوفَا وأَدِرِيَان كَالفُو فالدراما، وجاك أجاروفا وانم، وداميان جَسْم
- ٧٠ دَراساتُ حالات من أوغندا وكولومبيا واليمن والسلفدور
تَبْدِيَة مشاركة النازحين الداخليين في السُّوق إلى الحلول
مبادرة الذكري العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا
- ٧٣ نظراتُ في تجارب الدول في منطقة «إبغاد»
جَارلز أَيْبلا وأَرِيدنا پُوب
- ٧٧ الوقاية من التَّهجير الناجم عن الكوارث والإعداد له
باربارا إسج وسِسْتِيَان مُوريتي وأمانة المنصة المعنية بالتهجير الناجم عن
الكوارث
- ٨٠ تطبيقُ إطار اللجئة الدائمة المشتركة بين الهيئات على الصومال
والسودان
فرقة عمل الحلول الدائمة في الصومال، وفرقة عمل الحلول الدائمة في
السودان، ومَزغَرِيَة لِنغَفَسْت هُنْدومَادِي، وياسمين كتابجي
- ٨٣ أخبار عن مركز دراسات اللاجئين
- ٤ الإقرار للاجئين: نحو فهم السبل الحقيقية إلى الإقرار لهم بلاجئتهم
كاثرن كوستلو وكارولين نالوله ودريا أوزكل
- ٨ وجوه الإخفاق في نظام «النموذج!»: تقرير صفة اللاجئ في كَنَدَا
هَلِري إَفَنز كَامِرُن
- ١١ إلقاء الضوء على تقرير صفة اللاجئ في الصين
لِي سُنغ
- ١٣ تَقْدِير سَن طالبي اللجوء غير المصحوبين في مصر
كلارا زافالا فوفاشي وبث رَشِي
- ١٧ إجراء تقرير صفة اللاجئ لإعادة التوطين: الحاجة إلى الحماية
الإجرائية
بَشِي فَشِر
- ١٩ قيود بُلوغ التمثيل القانوني في تقرير صفة اللاجئ بكينا
إيلين إمبوسا وأندرو مَتِينَا
- ٢١ تَقْرِيرُ مَفُوضِيَة اللاجئين صفة اللاجئ: مصاعب ومعضلات
لميس عبد العاطي
- ٢٤ تحديات الإقرار للاجئين في الهند
رُوشني شُكُر وهَمْسَا فيجاراجافان
- ٢٧ النَظَر في تسليم مَفُوضِيَة اللاجئين مسؤولة تقرير صفة اللاجئ إلى
الدول
كارولين نالوله ودريا أوزكل
- ٢٩ الإقرار للاجئين في الأتحاد الأوربي: تحوُّل مهمة المكتب الأوربي الداعم
في شؤون اللجوء
إِقْتِجَلِيَا (الليان) تسوردي
- ٣٢ استعمال قانون السوابق والأحكام القضائية القطرية الإرشادية في
تقرير صفة اللاجئ خارج المملكة المتحدة
مَأكش جُوشي
- ٣٣ استعمال الهيئات القضائية المتعددة الأعضاء في التصدي لما في تقرير
صفة اللاجئ من تعقيد
جِسْكا هَمْبَلِي ونك جِل ولورينزو فَيَانِيلِي
- ٣٥ الإقرار للاجئين في اليونان: سياسات في قيد التفحص
أَنغِلِيكي دِكُلُوبَلُو
- ٣٩ الإقرار للاجئين: ليس يُطَلَبُ دائماً
دريا أوزكل
- ٤٢ الإقرار الجَمْعِي للفنزويليين في البرازيل: هل هو نموذج جديد وإف
بالغرض؟
لِيَانا لِيْرا جوبيلوت وجُولا كارلس جاروشنسكي سَلْفَا

شكراً لكل المانحين الحاليين والسابقين

ADRA International • Australian Research Council • Catholic Relief Services - USCCB • Cities of Refuge
NWO VICI research project • Danish Refugee Council • European Research Council (Horizon 2020 award,
grant number 716968) • Government of the Principality of Liechtenstein • Hoppold Foundation
• International Rescue Committee • IOM • Jesuit Refugee Service • Luxembourg Ministry of Foreign and
European Affairs • Oxfam • Rosa Luxemburg Stiftung • Swiss Federal Department of Foreign Affairs
• Tufts University Refugees in Towns project • UNHCR • Women's Refugee Commission

وإننا نشكركم لقراء نشرتنا دعمهم، وكل ما ورد علينا من تبرع. إن كنت تقرأ نشرة الهجرة القسرية وتقديرها حتى قدرها نرجو

منك العطاء من طريق www.fmreview.org/ar/online-giving فأعنا على الاستمرار في إصدار هذا المرجع!

الإقرار للاجئين: نحو فهم السبل الحقيقية إلى الإقرار لهم بلاجئتهم

كاثرن كوستلو وكارولين ناوله ودريا أوزك

إجراءات تقرير صفة اللاجئ هي المدخل إلى اللجوء، ولذا كان عظم شأنها. ولكن تظهر تحديات مختلفة عند دراسة سن العمل المتبعة في هذه الإجراءات.

اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ، وإجراءات الإقرار للاجئين في الدول التي لم تصدق (أو التي لا تطبق) اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١. وقد اخترنا أربع دول نركز عليها وهي تجمع هذه ما تقدم ذكره من سمات في مجموعات متنوعة، والأربع الدول هي كينيا ولبنان وجنوب إفريقيا وتركيا، على أننا أشرنا في البحث أيضاً باحثين ومؤسّسات محلية في دول رئيسة أخرى في شمال إفريقيا وأمريكا الجنوبية وآسيا. ومع ذلك، اعترضنا في بحثنا تحدّ واحد على وجه الخصوص: عدم الوضوح والصراحة. والمأمول عندنا أن تؤدي هذه المقالة إلى تفكير كثير من المزاويلين المعنّين بالإقرار للاجئين، ومنهم المزاويلون في مفوضيّة اللاجئين والهيئات الحكومية.

عمل أكاديمي رصين في تقرير صفة اللاجئ: الاختلاف وأسبابه

وأما نتائج تقرير صفة اللاجئ، فيوجد اليوم مجموعة عريضة من الأعمال الأكاديمية الرصينة (أكثرها في العلوم السياسية) التي تطرح إشكالية في «معدلات الإقرار» لجماعات مختلفة من طالبي اللجوء. وتبيّن هذه الأعمال أكاديمية الرصينة بالأمثلة أن الإقرار بلاجئيّة طالب اللجوء لا يعتمد فحسب (أو في بعض الأحيان لا يعتمد على الإطلاق) على قوة الطلب، ولكنه يعتمد إلى ذلك على تصميم نظام الإقرار أو حتى هوية صانع القرار (وهذه علامة مؤكدة على أن الإجراءات إجراء تعسفي). ويلاحظ هذا الاختلاف بين الدول وفيها (وبخاصة في الاتحاد الأوروبي، مع ما فيه من التنسيق القانوني لنظام اللجوء في الاتحاد). وأظهرت الدراسة الأمريكية الرائدة، التي اسمها (رفيحي رولت)، أن فرص الإقرار تتفاوت كثيراً حتى بين القضاة في المكتب نفسه.^٢

وتبيّن كثير من الدراسات التجريبية مشكلة التباين وأن العوامل الأخرى، غير قوة الطلب، تُفسّر الحاصل. مثال ذلك: أن دراسة أجرتها لنا مارتن السويدية أظهرت الصلة بين الإقرار والانتماء السياسي للقضاة.^٣ ويُقابل كتاب ريبكا همّلين النموذجي، واسمه (دعني أكون لاجئاً) بين أنظمة تقرير صفة اللاجئ في

يقصد مشروعنا البحثي هذا، الذي اسمه «الإقرار للاجئين»، إلى فهم العوامل التي تُقرّر من يقرّ له بلاجئته (ومن تُنفى عنه) في العالم، فمن الناحية العملية، لا يعتمد الإقرار على التعريف القانوني لـ«اللاجئ» فحسب، إنما يعتمد أيضاً على ما هو أهم من ذلك: على الإجراءات المؤسسية المعمول بها في الإقرار للاجئين بلاجئتهم. ولهذه الإجراءات أسماء مختلفة، فربما سُميت «إجراء اللجوء» أو «تقرير صفة اللاجئ». وربما أخذت في هذه الإجراءات سلطات الدولة (أي حرس الحدود والشرطة وموظفو الهجرة أو صناع القرار والقضاة المختصون باللجوء)، أو مفوضيّة اللاجئين، أو مجموعة من موظفي الدولة ومفوضيّة اللاجئين معاً. ولقد تكون الإجراءات إفرادية أو جماعية.

ومن الضروري دراسة هذه الإجراءات لأنها مدخل كون المرء لاجئاً. فلالإقرار للاجئ بلاجئته فوائد مختلفة في سياقات مختلفة (من صفة حماية الحقوق فيها مأمونة في بعض الدول إلى مجرد الحماية من الإعادة القسرية والترحيل التعسفي في دول أخرى)، على أنه محوّل نحو الأفضل عموماً. ومع ذلك، ليست نتيجة الإقرار للاجئين هي المهمة فحسب. إنما الإجراءات نفسها تعيد صوغ العيش عميقاً. وفي سياق عملنا الميداني، روى كثير من طالبي اللجوء الإهانة الناجمة عن الانتظار والحيرة المتبادية، ثم لا شك عن تدهور حال مقابلات اللجوء. فإجراءات الإقرار، يجب أن تكون مدخلاً للحماية، وهي كثيراً ما تنطوي على عقبات أمام طالبي اللجوء، مع تأثير سيء عميق وطويل الأمد على الحقوق وعلى حسن الحال.

والغرض من هذه المقالة هو تعريف قراء نشرة الهجرة القسرية بعض البحوث الأكاديمية الحديثة التي أديرت حول الإقرار للاجئين، ثم ذكر بعض التحديات التي اعترضتنا في بحثنا. وبالجملة، فإننا سعينا إلى توسيع نطاق سن العمل التي درست، لبيان تنوع المقاربات في جميع العالم. ونحن بفعلنا ذلك نقصد أيضاً إلى فهم الجوانب الثلاثة الرئيسة في الإقرار للاجئين في العالم: الإجراءات الجماعية، وشأن مفوضيّة



هذه فرقة مفوضية اللاجئين وهي تُسجّل أسماء اللاجئين الروهنغيين في بنغلادش.

كندا والولايات المتحدة وأستراليا. فهذه دول ذات أنظمة قانونية متشابهة تطبق تجري على تعريف واحد للاجئ، ولكن النتائج فيها مختلفة كثيراً من حيث المقر لهم بلاجئتهم، ووجدت المؤلفة أنه كلما زاد عزّل صانعي القرار عن التأثير السياسي زادت قدرتهم على وضع قانون للاجئين بطرق تقدمية وعلى الإقرار بالطلّبات القويّة.

وأما العلماء الذين يدرسون إجراءات الإقرار للاجئين في شمالي العالم، فيحللون القرارات المنشورة ومعدلات الإقرار، وفي كثير من الحالات، تمكّنوا من الوصول بضمّان إلى السجّلات التي توثق أعمال اتّخاذ القرار. ولم يقتصر العلماء على مراقبة الإجراءات التي كانت في الأمكنة العامة فحسب، بل سمح

لهم أيضاً بدخول المؤسسات وحضور أعمال صنع القرار التي تجري عادةً في جلسات خاصة. هذا، وتمكّن التقانات الجديدة من دراسة صنع القرار الشامل ولكن هذا معتمد أيضاً على إمكان الحصول المصدريّة. فإن حصل عليها العلماء أمكنهم ذلك أن يوردوا أفكاراً عميقة في جودة صنع القرار.

جوانب رئيسة في الإقرار للاجئين

١. الإقرار الجمعيّ

الإقرار الجمعيّ ركنٌ من أركان الإقرار للاجئين، وهو ركنٌ غير مقدّر حق قدره. مثال ذلك: أن تركية –وهي أكثر البلاد تضييماً للاجئين– اعتمدت الحماية الجمعيّة لنحو ثلاثة ملايين وسبعة أعشار المليون من السوريين (مع أنها تحافظ على الإجراءات الإفرادية للجنسيات الأخرى كثير محافظاً). وأما الإقرار على أساس «أول وهلة» فيجري أكثره في إفريقيا، ولكن تجري أيضاً ضروب أخرى من الإقرار الجمعيّ، ومنها استعمال الافتراض القويّ للإدماج، في كثير من السياقات، ومنها مال يتّبع في مفوضية اللاجئين من سنن عمل. وأما في الشرق الأوسط، فيكثر فيه أن يُقرّ للاجئين العراقيين والسوريين إقراراً جمعيّاً. ثم إن بعض دول الاتحاد الأوروبي استجابت للاجئين السوريين الذي قدموا سنة ٢٠١٥ بضروب من الإقرار الجمعيّ يحكمها الواقع؛ أي رجّحت معاملتهم معاملة اللاجئين. مثال ذلك: أن مقابلات اللجوء في ألمانيا ما عادت مطلوبة، بعض الوقت، ما لم تكن جنسية السوريين مشكوكاً فيها.

وأحد التحدّيات الكبرى التي اعترضتنا صعوبة جمّع المعطيات على أساس قانوني ومعطيات الإجراءات المحيطة بالإقرار الجمعيّ. وينتشر اتّباع الإجراءات القائمة على أول وهلة على نطاق واسع في إفريقيا، ولكن، لا يوجد مصدر مركزي للمعلومات حول هذه القرارات، وفي بعض الحالات، يصعب تحديد موضع السجلات، مع أنها تُحدّد بفعلات صفة ملايين اللاجئين. وعلى الرغم من قصور المصادر الرسمية والوضوح والصراحة، فالظاهر أن الصفة التي من أول وهلة فعالة من حيث إتاحة صفة آمنة للاجئين. مثال ذلك: أن اللاجئين السودانيّين في كينيا المقرّ لهم من أول وهلة كانوا من الجماعات القليلة من اللاجئين الذين قابلناهم وأعربوا عن رضاهم عن الإقرار من حيث إمكان الوصول إليه وإنصافه.

٢. شأن مفوضية اللاجئين

على أن صانع القرار العظيم الذي لم يُدرّس حق ما يستحق من الدراسة هو مفوضية اللاجئين. إذ تتولى مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ في الدول التي ليست طرفاً من أطراف اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١، وفي كثير من الدول التي ليس فيها إجراءات لجوء وطنية مُطبّقة. وأصبحت الأعمال الأكاديمية الدائرة حول ولاية مفوضية اللاجئين على تقرير صفة اللاجئ (كما يطلق عليها) اليوم قديمة، إذ يرتد تاريخها إلى أواخر تسعينيات قرن العشرين وأوائل العقد الأول من قرن الحادي والعشرين، ومع ذلك، فما كتبت من دراسات

والتوطين، يظهر لنا أنّ إعادة التوطين عملٌ قليلٌ الوضوح والصراحة فيه، حتّى أقلّ ممّا في تقرير صفة اللاجئين.

هذا، وتجري مفوضية اللاجئين ضرباً معيّناً من تقرير صفة اللاجئين لإعادة التوطين، لا بدّ لها فيه من انتقاء اللاجئين الذين يلائمون أولويّة دول إعادة التوطين. وفي هذا الإجراء تداخلٌ في تعريف اللاجئين، والتباسٌ في معايير مواطن الضعف، وفيه أنّ اللاجئين لا بدّ لهم من أن يلائموا ما عند الدول من تفضيلات معلنة وغير معلنة. ثم إنّ عدم الصراحة والوضوح في هذا الإجراء كثيراً ما يترك الباحثين، والمزاويلين، واللاجئين - وهم الأهم -، في حالة جهل لأساس الخيارات.

ذلك، وقد تُعزّل الدولة المُضيفة مهمة مفوضية اللاجئين في الإقرار للاجئين، وقد لا ينتج عن تقرير صفة اللاجئين فوائد واضحة للاجئين بالضرورة. مثال ذلك: أنّه في لبنان سنة ٢٠١٥ طلبت الحكومة من مفوضية اللاجئين وقّف الإقرار لطالبي اللجوء السوريين، فأدّى ذلك إلى أن لا يجاوز الأمر كتابة أعداد اللاجئين، بدلاً من أن تسجّل حالاتهم، فمنعهم هذا من حصولهم على شهادة اللاجئين، فاحتمل أمرهم تقليل إعطائهم حقوقاً ومعونة معيّنة. ولا شك أنّ افتقار اللاجئين إلى «الحماية» الناجم عن الإقرار لهم واضحٌ في كثير من الدول. وموافقة للنتائج التي توصلت إليها مايا جامايير في لبنان، ولما أوردته دريا أوركل من مزيد بحثها في هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية، فعند كثير من اللاجئين (المحتملين) الذين يسعون إلى أن يُقرّ لهم بلجائبتهم في الدول غير الموقعة، قد يُقلل الإقرار لهم من حقوقهم ولا يزيددها. ومن الأمثلة على ذلك: اشتراط السلطات اللبنانية على اللاجئين الذين تُقرّ لهم مفوضية اللاجئين بلجائبتهم أن يُوقّعوا في تعهد بأن لا يعملوا في لبنان.

الخاتمة

وفي الختام نقول إنّنا في هذه المرحلة الأولى من بحثنا ما نزال نبذل جهداً لنصل إلى تقدير قائم على الأدلة لإجراءات تقرير صفة اللاجئين. فإن كانت الإجراءات مبهمّة وغير معلنة للناس أو غير مفتوح سبيلها أمام التفحص العلمي، كان لا بدّ لنا من الاعتماد على أقوال اللاجئين ومُقدّم المعونة القانونية وغيرهم، ممّن يدعمون اللاجئين لمشاركتهم في إجراءات الإقرار. وإنّا في بحثنا معتمدات على حُسن نية صانعي القرار والمسؤولين، في كل من مفوضية اللاجئين والهيئات الحكومية،

وبحوث شديد الأهمية، فقد علّق على الافتقار إلى الإجراءات المنصّفة والمحاسبة داخل أعمال مفوضية اللاجئين. ويبدو أنه في السنين التي بين ذاك الزمن وهذا الزمن، أصلحت مفوضية اللاجئين أعمالها في تقرير صفة اللاجئين وتوسعت في المبادئ التوجيهية الإجرائية فيه. ففي سنة ٢٠١٤ و٢٠١٥، نشرت مبادئ توجيهية في الإقرار من أول وهلة بصفة اللاجئين والحماية المؤقتة. ويوازي ذلك، أنّها سعت إلى شرح وتحسين تقرير صفة اللاجئين من خلال تعزيز الإقرار الجمعي. وفي أيار/مايو سنة ٢٠١٦، أدخلت مفوضية اللاجئين في عملها مقاربة جديدة وصيّرتها رسميّة، أدخلتها على «مشاركتها الإستراتيجية» في تقرير صفة اللاجئين، فعزّزت بعض سنن عملها السابقة التي تتبّعها^٧، وتنص هذه المقاربة الجديدة على أن «إستراتيجيات معالجة الحالات المتنوعة - مثل المعالجة الجمعيّة على أساس الإقرار من أول وهلة بلاجئيّة اللاجئين أو الإجراءات المسيرة لحملة الجنسيات التي لا شك في أنها محتاجة إلى الحماية - يجب أن تُستبقى في ذهن لصوّن جودة الإجراء ونزاهته وكفاءته».

ومع كلّ ذلك، لا يمكننا إلى اليوم تقدير غور هذا الإصلاح. وأكبر التحديات في دراسة شأن مفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئين هو إبهامها. فقرارات مفوضية اللاجئين لا تُنشر، بخلاف قرارات الاستئناف في الأنظمة الوطنية. وفي الواقع، لا توجد إلى اليوم آليات استئناف مستقلة لقرارات مفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئين. ثمّ إنه على الرغم من المبادئ التوجيهية الإجرائية عند مفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئين، فلا معلومات عن الكيفية التي تتخذ بها مفوضية اللاجئين نفسها قرارات تقرير صفة اللاجئين. ومما يبيّن الانفتاح الملحوظ في بعض سلطات الدول - وأكثرها في شمالي العالم - أنّ ليس في مفوضية اللاجئين صراحة ووضوح والسنن التي تتبّعها في عملها غير مفتوح سبيل التفحص إليها.

٣. الإقرار للاجئين في الدول غير الموقعة

وقد بدأنا توّاً نفهم الأغراض المتنوعة لتقرير صفة اللاجئين، لا سيّما في الدول التي تُضيف اللاجئين علي مَصّض، ومنها الدول التي لم تُصدّق اتفاقية اللاجئين. وكثيراً ما يكون مهمة ولاية مفوضية اللاجئين على تقرير صفة اللاجئين في الدول غير الموقعة هو التمكين لإعادة التوطين. ومع ذلك، نجد أنّ أمكنة إعادة التوطين غير متاحة البتّة للسواد الأعظم من اللاجئين. وحين ننظر في الروابط بين تقرير صفة اللاجئين وإعادة

١. هذا المشروع جزءٌ من مشروع رفمغ (RefMig): اللاجئين مهاجرون: تنقل اللاجئين والإقرار لهم وحقوقهم. وهو مشروعٌ نائل جائزة أوف 2020، مُؤله مجلس المشروع الأوربي، وأرقام منحته (716968).

٢. Schoenholtz A I, Ramji-Nogales J and Schrag P G (2007) 'Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication', *Stanford Law Review* 60 (2): 295

(زوليت اللاجئين: التفاوت في الحكم في اللجوء)
bit.ly/SLR-Refugee-roulette

٣. Martén L (2015) 'Political Bias in Court? Lay Judges and Asylum Appeals', Uppsala University, Department of Economics Working Paper Series 2/2015

(تحيز سياسي في المحكمة؟ القضاة المتحيزون وطعون اللاجئين)

٤. Hamlin R (2014) *Let Me Be a Refugee*, Oxford University Press (دعني أكون لاجئاً)

٥. أي يكون الإقرار ذاتياً لاكثر أفراد الجماعة المُقرّ لها، إن لم نقل كل أفرادها.

٦. Alexander M (1999) 'Refugee Status Determination Conducted by UNHCR', *International Journal of Refugee Law* 251; Kagan M (2006)

'The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination', *International Journal of Refugee Law* 1.

(حارسٌ محصور: تحديات الحماية الناشئة عن تقرير مفوضية اللاجئين لصفة اللاجئين) وقد نشرت مدونة اسمها «مرصد تقرير صفة اللاجئين»، وأسستها ميمك كيجان، كثيراً من الدراسات حول التحديثات في تقرير صفة اللاجئين الذي تجرّه مفوضية اللاجئين.

٧. UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 66th meeting. 'Refugee Status Determination', 31 May 2016, EC/67/SC/CRP.12

(تقرير صفة اللاجئين) www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf

بأن يسمحوا لنا بالوصول إلى السجلات التي توثق إجراءات الإقرار للاجئين. فما نراه اليوم من عدم الصراحة والوضوح لا يجعل إجراءات الإقرار للاجئين مُستقلة بعض الاستغراق على الباحثين فحسب، بل يفتح إلى ذلك سبيل الشك في إنصاف الإجراءات.

كاثرن كوستلو costello@hertie-school.org

بروفيسورة في قانون اللاجئين والهجرة، بجامعة أكسفورد، وبرفيسورة ومديرة مشاركة في الحقوق الأساسية، بمركز الحقوق الأساسية، في كلية هرتي www.hertie-school.org/en/fundamental-rights

كارولين نالوله caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
موظفة بحوث

دريا أوزكُل derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
موظفة بحوث

في مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد
www.rsc.ox.ac.uk

اللاجئون مهاجرون: تنقل اللاجئين والإقرار لهم وحقوقهم (مشروع رفمغ)

أخرجَ موضوع هذا العدد معاونته زملاء من مشروع رفمغ (RefMig) البحثي. ولبلوغ فهم عميق للقوانين والمعايير والمؤسسات وسنن العمل التي تحكم اللاجئين والهجرة وتنقل اللاجئين، يبحث مشروع رفمغ في الانقسام بين اللاجئين وغيرهم من المهاجرين في سياقات عدّة.

ويبحث رفمغ الرأى منظومٌ في سلكين متباينين إلا أنهما مترابطين: فسلك «الإقرار للاجئين» يبحث موازناً في تقرير صفة اللاجئين وما له صلة بها من أعمال، وسلك «منظمات الحماية» يركز همّه في المنظمات الدولية في نظام اللجوء والهجرة، وبخاصة المنظمة الدولية للهجرة، ويبحث في الكيفية التي تفهم بها هذه المنظمات وتصوغ وتحدّد الفرق بين اللاجئين وغيرهم من المهاجرين. ومحور رفمغ الذي يدور عليه السلكان هو محاسبة المنظمات الدولية (قانونياً وسياسياً).

ويقود المشروع البروفيسورة كاثرن كوستلو، وهي بروفيسورة بكرسي أندرو ملن في قانون اللاجئين والهجرة، بمركز دراسات اللاجئين (وهي من المركز في إجازة خاصة)، وبروفيسورة أيضاً في الحقوق الأساسية، ومديرة مشاركة في مركز الحقوق الأساسية بكلية هرتي. وبشاركتها العمل في المشروع الدكتور دريا أوزكُل، والدكتورة كرولين مالوي، والدكتورة أنجلا شروود، من مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد. وقد نال هذا المشروع منحة من برنامج البحث والابتكار: أوف ٢٠٢٠، مؤلها مجلس البحوث الأوربي (وأرقامها هي ٧١٦٩٦٨).

إن رفمغ لَمحتاج إليك!

تجري فرقة رفمغ اليوم مقابلاتٍ وغيرها من وسائل جمع المعطيات، وهي بخاصة مُهتمة بمناقشة ما تحمله من خبرة إن كنت:

- موظفاً أو مراجعاً (اليوم أو سابقاً) في تقرير صفة اللاجئين عند مفوضية اللاجئين
- عاملاً في منظمة معونة قانونية تمثل رافعي طلباتٍ في ما هو داخل تحت ولاية مفوضية اللاجئين من إجراءاتٍ في تقرير صفة اللاجئين

فإن كنت مهتماً بمشاركتنا ما تحمله من خبرة نرجو أن تُرسل إلينا رسالة إلكترونية من طريق refmig@qeh.ox.ac.uk وإن شئت معرفة مزيد من التفاصيل فلتنر www.refmig.org/weneedyou

ستُشر الاستطلاعات الشبكية لموظفي تقرير صفة اللاجئين عند مفوضية اللاجئين وموظفي منظمات المعونة القانونية في www.refmig.org/weneedyou أول سنة 2021.

وجوه الإخفاق في نظام «النموذج!»: تقرير صفة اللاجئ في كندا

هَلْرِي إْفَنز كَامِرُن

كثيراً ما يُرى نظام اللاجئين الكندي نموذجاً يُحتذى في تقرير صفة اللاجئ. وصحيحٌ أن فيه كثيرٌ من المحاسن التي ينبغي تعلمها منه، ولكن صحيح أيضاً أن فيه كثيرٌ من المعايير التي ينبغي الاعتبار بها.

تقدير المخاطر

تقرير صفة اللاجئ هو تقديرٌ للمخاطر. فلصانع القرار فيه وظيفة واحدة: تقدير الخطر الذي يعترض المطالب إذا أُعيد إلى بلده الأصلي. وهنا موطن أول مصيبة كبرى من مصاعب النموذج الكندي. ففي العرف القانوني للقانون العام في كندا، كما عليه الحال في كثير من الاختصاصات القضائية المماثلة، تُتخذ القرار الإداري عملٌ على خطوتين. في أولهما، يحكم المحكمون في كل ادعاء ويقبلون «بحقيقة» طلب كل الذين يتقرر بعد موازنة الاحتمالات أن طلباتهم «رايحة» صحتها، ولا يقبلون غير ذلك. ثم يصدرون حكماً قانونياً بناءً على هذه «الحقائق» المقبولة.

فتخيل أنك تستعمل مقاربه كهذه وأنت تقرّر أكل ضرب من الفطر البري من عدمه (ومعلوم أن من الفطر البري ما يؤكل ومنه ما هو سام). فتُرجح أنه من فطر الإنائيه (chanterelle)، إذن فهو من فطر الإنائيه. فصار هذا الترجيح إلى الحقيقة. ولما كنت واثقاً أن فطر الإنائيه هو من الفطر الصالح للأكل، كان احتمال الخطر في أكله طفيفاً. ولنعد الآن إلى الواقع، فالواقع يقول إن درجة ثقتك في مُقرّح أن الفطر هو «على الأرجح» من فطر الإنائيه - وأي شك قد يكون اعترافاً من المسألة - هو أمرٌ حاسمٌ في مبالغ شعورك بالأمان عند أكله. إذ يشغل «الأرجح» حيزاً عريضاً من مقياس الاحتمال: من «الأغلب» إلى «شبه القطعي». وبون شاسع من الاختلاف بين موضع وموضع يقرّره موقع هذه «الأرجح» من ذلك المدى. حين نقدر المخاطر، لا بد لنا من أن نزن الشبهة في الأمر. ولكن في جلسات الاستماع للاجئين في كندا تختفي الشبهات. وكل شيء يراه المحكم راجح الصحة فهو ولا شك حق، ولو وسع الأمر احتمال الخطأ. وكل شيء يراه القاضي راجح الخطأ فهو ولا باطل، ولو وسع الأمر احتمال الصحة. ووفق ذلك، فإن احتمال الأمر أن يكون المحكمون الكنديون مخطئين في ما يفترضونه - ومثال ذلك: أن الفطر ليس بالفطر الإنائيه ولكنه فطر سام - يزيد قدرًا وسوءًا لإخفاق النظام إحقاقًا تامًا في الحث على التفكير القائم على الاستدلال.

لا شك أن مسوّدتي اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ قد أُجهدوا بعد المفاوضات في تفصيل مبادئ حماية اللاجئين. والظاهر أنهم لم يبق طاقة لهم يستطيعون بها التوصل إلى كيفية يُعمل بها تقرير صفة اللاجئ، فما كان منهم إلا أن أعلنوا أنه ينبغي للموقعين في الاتفاقية تصميم كيفية لهم بحسب أعرافهم القانونيّة.

ثم دُرّج على عدّ إجابة كندا لهذا التحديّ نموذجاً في عين العالم. كيف لا، وفي نظام اللاجئين الكندي كثير من موجوه القوة التي يجدر ملاحظتها. إذ يروي المطالبون باللجوء قصصهم في جلسة استماع شفوية كاملة بين يدي محكم خبير، لا بين يدي بيروقراطي أو ضابط حدود. وليس المحكم هناك مسؤولاً أمام الحكومة، وليس عنده أولويات تنافسيّة، مثل حماية التحالفات السياسية في البلاد أو الحفاظ على مواردها. ويكتسب المحكمون الكنديون معرفة حسنة بمعلومات البلد الأصلي، ويوجهون ليكونوا حساسين لمواطن ضعف المطالبين. وللممثلين القانونيين قُدّم ورجلٌ في معظم جلسات الاستماع للاجئين في كندا، ويتيح النظام هناك مترجمين فوريين مُدربين. وحين يُحكّم برفض المطالب، فلاكثر المطالبين الحق في الاستئناف. وبسبب هذه الجوانب الراقية وغيرها في تصميم نظام اللجوء الكندي، يُقرّ النظام لكثير من طالبي اللجوء بلاحيثتهم ويرفض خطأ عدداً أقل كثيراً من العدد الذي كانت لترفضه لو لم يكو فيها هذا النظام.

ومع ذلك، فهذا النظام «النموذجي» ينتج بانتظام رفضاً خلا منه العقل والإنصاف، وفي مُخرجاته من التناقض ما يدخلها في حدّ الاعباط. ومن أسباب ذلك: أن مهندسي نظام اللجوء الكندي ما عادوا منذ زمن بعيد يصرون الغرض الأساس منه، لم يلتزموا البتة بالتفكير القائم على الاستدلال، وليسوا في اتفاق على السبيل إلى الإجابة على السؤال الرئيس الكامن في قلب هذا الضرب من اتخاذ القرارات القانونيّة.

بين الاستدلال والتّرجيح

كثيرة كان الدافع الرئيس إلى دراسة علم النفس المعرفي هو التوثيق واسعاً لمبلغ النقص في ذاكرتنا ومبلغ تعرّضها للغلط والتغيّر، وحتى ذكرياتنا التي تحمل سيرتنا الذاتية داخليةً في ذلك، هذا في الأحوال الطبيعية، فكيف بالذكريات التي تحمل الصدمات النفسانية وذكريات الذين تضرروا بالصدمة النفسانية؟^١

ومثل ذلك، أنّ من ديدن المحكّمين الكنديين أن يفترضوا أنّ الناس حين يعترضهم خطرٌ يتّخذون بسرعة إجراءاتٍ فعّالةٍ لحماية أنفسهم. وإذا مكث المطالب مدةً قبل أن يُقرّر الفرار، وإذا تردد في طلب اللجوء حين بلغ أخيراً برّ الأمان، وإذا تجرّأ على العودة إلى وطنه، إذن فلا ريب قصّته كذبة. فلو كان الخطر عليه حقاً لكان فعل عكس ذلك، إذ فعل عكس ذلك «أحكم». وقد حلّلت بأخيرة ٣٠٠ رفضاً صاغ قراره محكمون كنديون. ووجدت في ما يقرب من ثلثها أنّ المحكم قرّر كذب المطالب، واستند بعض هذا الاستنتاج في الأقل إلى ظنّ المحكم أنّ استجابة المطالب لخطر زعم أنّه اعترضه كانت غير معقولٍ بحيث لا يمكن تصديقها.^٢

ينظر المحكّمون الكنديون في الأدلة، وهذا لا شكّ فيه؛ فيأخذون في الاعتبار معطيات المطالب ووثائقه، ومعلومات عن البلد الأصلي، ويأخذون أحياناً ملفاً حكومياً أو شهادة أطرافٍ ثالثة. ولكن عند تقرير النتائج التي يمكن استخلاصها من هذا الدليل، يسترشد المحكّمون تمام الاسترشاد بفطرتهم السليمة، التي يكثر أن تتعارض هي وأفضل البحوث العلميّة الاجتماعية.

مثال ذلك: الفطر السليمة عند المحكّمين الكنديين تخرهم دوماً أننا نصوغ ذكريات واضحة ومستقرة ومتسقة لتجاربنا التي يمكننا استحضارها في أذهاننا مثل استرجاع المشاهد في تسجيل فيديو. وفقاً لهذه النظرية، إذا لم يستطع المطالب أن يتذكر بوضوح تواريخ الأحداث التي يصفها أو أوقاتها أو تواريخها أو ترتيبها، أو إذا كان في شهادته ضروب أخرى من طفيف الأغلط أو الفجوات أو التناقضات، فمن الإنصاف عند المحكّمين استنتاج أنّ المدعي ولا شكّ مُخلّط قصّته. على أنه لعقود من الزمن



هذا تُنغ قام بنحت منحوتاً لفيتناميين وهم يفرّون على ظهر قارب صغير. هرب تُنغ قام وشقيقه الذي يصغره بقارب قبل نحو ٤٠ سنة، وانتهى بهما هربهما إلى كندا، حيث أُرّ لها بلائيمتها. ثم استعمل تُنغ قام عنده من مهارة في التعبير عن أحلام وخسارات من ركبوا السفر إلى كندا في لُجج البحر. ونالت لوحاته ومنحوتاته جوائز، وهي إلى اليوم تطوف معارض كندا.

ويزود نظام اللاجئين الكندي المحكمين بمئات من آلاف الصفحات في معلومات البلد الأصلي لإعانتهم على أداء عملهم كما ينبغي، ومع ذلك ليس في هذه الصفحات صفحة واحدة من الأدلة العلمية الاجتماعية على كيفية تفكير الناس وسلوكهم. وهذا إخفاق لا عذر له. إذ يحتاج المحكمون إلى مثل هذه الأدلة لاتخاذ قرارات منصفة في الفصل بين المعقول في ظاهره من حالات وغير المعقول منها، على سبيل المثال، أو بين المعقول في ظاهره من الاستجابات للأخطار وغير المعقول منها.

أَيُّ خَطَأٍ أَسْوَأُ؟

ربما كان أسُّ الأساس في المسألة أن قانون اللاجئين الكندي والقانون الدولي للاجئين أيضاً بلا شك - قد أخفق في الإجابة عن أكثر الأسئلة أهمية في قلب هذا الضرب من اتخاذ القرار القانوني: وهو ما الخطأ الجائر في تقرير صفة اللاجئ؟ يحتتم ميزان صانع القرار خطاين ساعة اتخاذ القرار: في قبول ادعاء من عدمه في أحوال يشوبها الغموض. فقد يرفض ادعاءً صحيحاً، وقد يقبل ادعاءً كاذباً. فأَيُّ الخطاين أسوأ؟

لكندا نظامً للاجئين رائد في العالم، ونموذج صُنِعَ القرار فيه هو موضع جدُّ حَسَنٍ لبدء إدارة الحديث حول الهيئة التي ينبغي أن يجري عليها تقرير صفة اللاجئ الحَسَن. ولا يماري أحد أن في هذا النظام الكندي كثيرٌ من الأشياء الصحيحة وأنه يمنح الحماية لكثيرٍ من المحتاجين إليها. ولكنه مع ذلك يرفض في كثيرٍ من الأحيان المطالبات لأسباب جائرة. فحريٌّ بمن ينظر إلى هذا النظام ليحاكيه أن يفكر ملياً في أسباب ما تقدّم ذكره، ثم حريٌّ به أن يكون نظامه أفضل منه.

هَلَرِي إِفِنز كَامَرَن h.evanscameron@ryerson.ca
بروفيسورة، في كلية الحقوق، بجامعة ريرسون
www.ryerson.ca

Hilary Evans Cameron, (2010) 'Refugee Status Determinations and the Limits of Memory', *International Journal of Refugee Law* 22 (تقرير صفة اللاجئ وحدود الذاكرة)
<https://academic.oup.com/ijrl/article/22/4/469/1520136>

٢. من مشروع بحث للمؤلفة اسمه «تقويم المصادقة في جلسات الاستماع للاجئين: دراسة كمية وسبيل لدفع قديماً»، مؤهله المجلس الكندي لبحوث العلوم الاجتماعية والإنسانية، وصمتر نتاجه عما قريب.

Volokh A (1997) 'n Guilty Men', *University of Pennsylvania Law Review* 146
bit.ly/Volokh-1997

Hilary Evans Cameron (2018) *Refugee Law's Fact-finding Crisis: Truth, Risk, and the Wrong Mistake*, Cambridge University Press
(أزمة تقضي الحقائق في قانون اللاجئين: الحقيقة واحتمال الخطر والخطأ الجائر)
Rehaag S (2019) '2018 Refugee Claim Data and IRB Member Recognition Rates'

(معلومات طلبات اللجوء لسنة ٢٠١٨ ومعدلات الإقرار عند اللجنة الكندية للهجرة واللاجئين) <https://ccrweb.ca/en/2018-refugee-claim-data>

من أذيع الحكم صيتاً في القانون العام الأمريكي الأنجلوساكسوني نسبةً إبلاكستون: «لأن يهرب عشرة مجرمين خيرٌ من أن يتعدّب بريء». لقد شعر صانعو هذه الطائفة من القوانين بقوة على مَرِّ العصور أن إدانة البريء خطأ جائر، فجاء القانون العام الأمريكي الأنجلوساكسوني صعباً جداً على الادعاء: فكلفت الدولة عبء الإثبات، ولا يكون إثباتاً إلا بأن يستقيم على معايير عالية جداً. ولذلك، فمن الوجهة النظرية، ووفقاً نسبة إبلاكستون، ينبغي أن يدفع الادعاء ثمن حيرة القضاة والمخلفين.

فينبغي إذاً أن يُفَرِّد القانون الدولي للاجئين بضرورة ملحة بموجب اتفاقية اللاجئين لحل خيوط الشكوك لمصلحة المطالب لأسباب قانونية وأخلاقية شتى. وينبغي له أن يُعَلَّن بصوت عالٍ أن رفض الحماية لمن يحتاج إليها هو خطأ أسوأ من خطأ إعطائها لمن لا يحتاج إليها. ولكن لما كانت الاتفاقية خاليةً من بيان واضح وضوحاً تحصل معه الكفاية في هذا المعنى، كان وأضعف قانون اللاجئين في كندا - وهم قضاة المحاكم الاتحادية الكندية - منقسمون في هذه المسألة. فبعضهم يُغَلَّبُ في قلقه القلق من

إلقاء الضوء على تقرير صفة اللاجئ في الصين

لي سنغ

تُعالج مفوضية اللاجئين كل طلب لجوء إفرادي في الصين، ولكن المعلومات المعلنة للناس حول هذه الولاية التي يدخل تحتها تقرير صفة اللاجئ ما تزال قليلة. لذا كان إلقاء الضوء على الإجراءات الرَّاهنة مُعِيناً على تحديد التحدّيات والفرص الموجودة في حماية اللاجئين بالصين.

دخلت جمهورية الصين الشعبية في اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ وبروتوكولها لسنة ١٩٦٧ في سنة ١٩٨٢. وقبل ذلك بستين، افتتحت مفوضية اللاجئين مكتب مهمات في بكين استجابة لأزمة اللاجئين في الهند الصينية^١، إذ قِيلَت الصين حينئذ أكثر من ٢٨٠ ألف لاجئ ووطنهم محلياً. وفي سنة ١٩٩٥، أصبح مكتب المهمات هذا مكتباً فرعياً، ثم في سنة ١٩٩٧، رُقِيَ فصار مكتباً إقليمياً، يشمل الصين ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة ومنطقة ماكاو الإدارية الخاصة. ونصت الاتفاقية المرافقة بين الصين ومفوضية اللاجئين^٢ على جواز أن يصل مكتب مفوضية اللاجئين في بكين، بمشاوره الحكومة الصينية ومعونها، إلى اللاجئين من غير معوقات، فكنت تلك

الاتفاقية أساساً قانونياً لمفوضية اللاجئين تجري عليه تقرير صفة اللاجئ في الصين. وتواصل مفوضية اللاجئين تنفيذ جميع ما في ولايتها من تقرير صفة اللاجئ في الصين، وتقر الحكومة الصينية بصفة اللاجئ التي تمنحها مفوضية اللاجئين.

تقرير صفة اللاجئ الداخل تحت الولاية

يشترط على طالبي اللجوء أن يسجلوا طلبهم بأنفسهم في مكتب بكين، وحينئذ تصدر مفوضية اللاجئين لهم شهادة طالب اللجوء. فيمكن بذلك أن يرفع طالب اللجوء طلباً للحصول على تصريح إقامة مؤقتة من الشرطة الصينية المحلية، فيقيم في الصين إقامة قانونية وهو ينتظر أن تجري له مقابلة تقرير صفة اللاجئ.

تحدّيات الوصول إلى اللاجئين وطالبي اللجوء

صحيح أن الحكومة الصينية أبرمت هي ومكتب مفوضية اللاجئين في بكين أحكاماً في اتفاقية سنة ١٩٩٥، ولكن الواقع أن المكتب غير قادر دائماً على الوصول إلى اللاجئين وطالبي اللجوء. فالمكتب بعيد جداً عن حدود الصين، حيث يدخل إليها كثير من اللاجئين وطالبي اللجوء، مثل الكوريين الشماليين وأصحاب عرق الكوكنج وعرق كيتشين الذين هجرهم النزاع المسلح في ميانمار. يُضاف إلى ذلك أن الصين دولة كبيرة، ويصل كثير من اللاجئين وطالبي اللجوء إليها بدون وثائق دخول مناسبة وموارد مالية قليلة، فيصعب عليهم شق طريقهم إلى بكين بسبب ما يُطلب من النظر في الوثائق الشخصية في القطر والمطارات والفنادق التي يُحتاج إليها للوصول إلى بكين.

وقليلة هي المعلومات المعلنة للناس حول الطريقة التي يجري بها تقرير صفة اللاجئ الداخل تحت ولاية مفوضية اللاجئين في الصين. يُطلب من طالبي اللجوء حضور المقابلات الشخصية في مكتب بكين وتشير بعض الروايات إلى أن هذه المقابلات يجريها في العادة أحد موظفي مفوضية اللاجئين، ويصاحبه مترجم إن احتج إليه، ويُرَكز في المقابلات على الأسباب التي دفعت رافع الطلب إلى الخروج من بلده. ويحق لرافعي الطلبات الذين ترفض طلباتهم في أول مرة يعرفون فيها الطلب أن تُراجَع قرار

الطلبات من بُعد، ومشاركتهم بالهاتف أو بالاتمار الفيديوي، إِمِمْ يَكُنْ يَمَكُنْ إِجْرَاءَ مَقَابَلَةِ شَخْصِيَّةٍ لِأَسْبَابٍ تَتَعَلَّقُ بِالسَّلَامَةِ وَالْأَمْنِ، أَوْ وَجُودِ الْمَوَارِدِ، أَوْ الْكَلْفَةِ الْبَاهِظَةِ، أَوْ مَعَوَّاتٍ فِي السَّفَرِ أَوْ الْوَصُولِ إِلَى رَافِعِ الطَّلَبِ، أَوْ شُرُوطِ الصَّحَّةِ الْعَامَّةِ.^١ فَيَقْبِي أَنْ نَنْظُرَ وَنَرَى كَيْفَ سَيُنْفَذُ مَكْتَبُ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي بَكْيِنِ هَذِهِ الْأَحْكَامَ الْجَدِيدَةَ؟

أَمَمَكُنْ تَسْلِيمِ الْمَسْؤُولِيَّةِ فِي الْمَسْتَقْبَلِ؟

فِي عَامِ ٢٠١٩، قَالَتْ مُمَثِّلَةٌ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي الصِّيْنِ، سَفَّنَاكَ دَانَابَالَا، إِنَّ مَفُوضِيَّةَ الْاَلْأَجْنِيَّةِ تَتَوَقَّعُ نَقْلَ الْمَسْؤُولِيَّةِ عَن تَقْرِيرِ صَفَةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ، بِالتَّدْرِيجِ، إِلَى إِدَارَةِ الْهَجْرَةِ الْوَطْنِيَّةِ الصِّيْنِيَّةِ الْجَدِيدَةِ، الَّتِي أُسِّسَتْ سَنَةَ ٢٠١٨.^٢ وَمِمَّا يَجْدُرُ ذِكْرَهُ أَنَّ مَفُوضِيَّةَ الْاَلْأَجْنِيَّةِ أَنْهَتْ إِجْرَاءَ تَقْرِيرِ صَفَةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي مَاكَاوْ وَهُونْغْ كُونْغْ، بَعْدَ أَنْ أَنْشَأَتْ السُّلْطَاتُ الْمَحَلِّيَّةُ فِي هَاتَيْنِ الْمُنْطَقَتَيْنِ الْإِدَارِيَّتَيْنِ الْخَاصَّتَيْنِ لِهَذَا الْإِجْرَاءِ فِي سَنَتَيْ ٢٠٠٤ وَ ٢٠١٣ عَلَى التَّوَالِي. فَمَنْذُ تَسْعِينِيَّاتِ الْقَرْنِ الْعَشْرِيْنِ، تَعْمَلُ الْحُكُومَةُ الصِّيْنِيَّةُ عَلَى صَوْغِ قَانُونٍ وَطْنِيٍّ لِالْأَجْنِيَّةِ بِمَعُونَةِ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ. وَقَدْ رَفَعَتْ سَنَةَ ٢٠٠٨ مُسَوَّدَةً لِأَلْحَةِ تَنْظِيمِيَّةٍ لِالْأَجْنِيَّةِ إِلَى مَجْلِسِ الدَّوْلَةِ لِمَنْقَاشَتِهَا، وَلَكِنْ الْمَسَوَّدَةُ لَمْ تَعْتَمَدْ.^٣ وَلَا مَعْلُومَاتٌ مُعْلَنَةٌ، وَهَذِهِ الْمَقَالَةُ تُكْتَبُ فِي شَأْنِ حُصُولِ التَّقَدُّمِ مِنْ عَدَمِهِ فِي وَضْعِ الْوَالُوحِ الْوَطْنِيَّةِ لِالْأَجْنِيَّةِ فِي الصِّيْنِ، وَلَكِنْ يَظْهَرُ أَنَّهُ مِنَ الْمَسْتَبْعَدِ أَنْ تَحْتَمِلَ الْحُكُومَةُ الصِّيْنِيَّةُ مَسْؤُولِيَّةَ تَقْرِيرِ صَفَةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ، مَا لَمْ تُجْزِ لِأَلْحَةِ تَنْظِيمِيَّةٍ لِالْأَجْنِيَّةِ. نَعَمْ، مَا يَزَالُ إِجْرَاءَ تَقْرِيرِ صَفَةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي الصِّيْنِ دَاخِلٌ تَحْتَ وَايَةِ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ، وَلَكِنْ مِنَ الْمَحْتِاجِ إِلَيْهِ مَزِيدٌ مِنَ الْبَحْثِ فِي هَذِهِ الْأَعْمَالِ وَمَا يَرْتَبِطُ بِهَا مِنْ تَحْدِيَّاتِ الْحَمَايَةِ.

لِي سُنْغْ lili.song@otago.ac.nz

مَحَاضِرَةٌ، فِي كَلِيَّةِ الْحُقُوقِ، بِجَامِعَةِ أَوْتَاغُو

www.otago.ac.nz/law/staff/lili-song

١. لِنَسْتَقِيمِ هَذِهِ الْمَقَالَةَ عَلَى غَرَضِهَا، فَعَدْنَا بِجُمْهُورِيَّةِ الصِّيْنِ الشَّعْبِيَّةِ (المِشَارِ إِلَيْهَا فِي هَذِهِ الْمَقَالَةِ بِ«الصِّيْنِ») بِزِ الصِّيْنِ الْأَكْبَرِ، وَلَيْسَ فِيهِ هُونْغْ كُونْغْ وَمَاكَاوْ وَتَايْوَانْ.

٢. UNHCR UNHCR Representation in China

(بَعْتَةُ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي الصِّيْنِ)

www.unhcr.org/hk/en/about-us/china

٣. UN (2000) 'Agreement on the upgrading of the UNHCR Mission in the People's Republic of China to UNHCR branch office in the People's Republic of China. Signed at Geneva on 1 December 1995'

(اتِّفَاقِيَّةٌ لِرَتْفِيقَةِ بَعْتَةِ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي جُمْهُورِيَّةِ الصِّيْنِ الشَّعْبِيَّةِ إِلَى مَكْتَبِ فِرْعِيٍّ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي جُمْهُورِيَّةِ الصِّيْنِ الشَّعْبِيَّةِ، أُبْرِمَتْ بِجِنِيفِ فِي ١ مِنْ شَهْرِ كَانُولِ الْأُولِ سَنَةَ ١٩٩٥) bit.ly/UNHCR-China-1995 p71

ووفقاً لنسخة سنة ٢٠٠٣ للمعايير الإجرائية لمفوضية اللاجئين في ولايتها لتقرير صفة اللاجئ، يجب أن لا يُجرى المقابلات شركائنا المنفذين وينبغي لها «اتخاذ كل ما يمكن اتخاذه» في تسجيل رافعي الطلبات ليجري عليهم تقرير صفة اللاجئ خارج مكاتب مفوضية اللاجئين، حين تُصعَّب الأحوال في البلد المضيف على طالبي اللجوء الوصول إلى مكتب مفوضية اللاجئين^١. هذا، وقد بُلغَ أَنَّ مَسْؤُولِيْنَ مِنْ مَكْتَبِ بَكْيِنِ سَافَرُوا فِي بَعْضِ الْأَحْيَانِ إِلَى مَنَاطِقٍ خَارِجَ بَكْيِنِ، مِثْلَ مَقَاطَعَةِ يُونَانِ الْجَنُوبِيَّةِ الْغَرْبِيَّةِ وَمَدِينَةِ فَوَانْتَشُو الْجَنُوبِيَّةِ، لِإِجْرَاءِ تَقْرِيرِ صَفَةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ، وَلَكِنْ الظاهر أن ليس ذلك هو المتبع. بل رفضت الحكومة الصينية طلبات مفوضية اللاجئين المتكررة للوصول إلى المناطق الحدودية حتى تستطيع مساعدة القادمين في شمالي شرقي الصين، الذين فرُّوا من كوريا الشمالية، والذين هُجِرُوا مِنْ أَصْحَابِ عَرَقِ الْكُوكُونْغْ وَعَرَقِ كَنْشِيْنِ فِي مَقَاطَعَةِ يُونَانِ. فَكَانَ مِنْ ذَلِكَ، أَنْ لَمْ يَقْدِرِ الْاَلْأَجْنُونُ وَطَالِبُو الْجُوءِ الَّذِينَ لَمْ يَسْتَطِيعُوا السَّفَرَ إِلَى بَكْيِنِ (وَلَا سِيَّامَا الَّذِينَ وَصَلُوا إِلَى حَالَاتِ التَّدْفِيقِ الْجَمَاعِيِّ) لَمْ يَقْدِرُوا عَمُومًا عَلَى أَنْ يَصِلُوا إِلَى حَيْثُ يَجْرِي تَقْرِيرِ صَفَةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي الصِّيْنِ؛ فَهَمْ لَا يَسْتَطِيعُونَ التَّسْجِيلَ وَحُضُورَ الْمَقَابَلَاتِ شَخْصِيًّا.^٢

ثم إنه بموجب المعايير الإجرائية لسنة ٢٠٠٣، في الولاية على تقرير صفة اللاجئ، سمحت مفوضية اللاجئين لشركائها المنفذين المُقبُولين بِإِجْرَاءَاتِ التَّسْجِيلِ وَرَفْعِ الطَّلَبَاتِ. وَيَكْتَرُ أَنْ يَكُونَ الشَّرَكَاءُ الْمُنْفِذِينَ مَنَظَّمَاتٍ غَيْرِ حُكُومِيَّةِ، وَتُجَوِّزُ اتِّفَاقِيَّةُ سَنَةِ ١٩٩٥ الْمَبْرَمَةَ بَيْنَ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ وَالْحُكُومَةِ الصِّيْنِيَّةِ صِرَاحَةً لِلْمَفُوضِيَّةِ بِإِقَامَةِ عِلَاقَاتٍ (مُؤَافَقَةِ الْحُكُومَةِ) مَعَ الْمُنْظَمَاتِ غَيْرِ الْحُكُومِيَّةِ الْمَسْجَلَةِ قَانُونِيًّا فِي الصِّيْنِ. فَمِنْ الْوَجْهِةِ النَّظَرِيَّةِ، كَانَ يَمَكُنُ مَفُوضِيَّةَ الْاَلْأَجْنِيَّةِ أَنْ تَتَعَاضَدَ مَعَ الْمُنْظَمَاتِ غَيْرِ الْحُكُومِيَّةِ الْمَوْجُودَةِ خَارِجَ بَكْيِنِ عَلَى السَّمَاحِ لِالْأَجْنِيَّةِ بِالتَّسْجِيلِ وَرَفْعِ طَلَبَاتٍ لَجُوهْتِهِمْ حَيْثُ هُمْ مَآكُثُونَ. وَمَعَ كُلِّ ذَلِكَ، مَا يَزَالُ شَأْنُ الْاَلْأَجْنِيَّةِ مَوْضِعًا حَسَّاسًا فِي الصِّيْنِ. وَلَيْسَ لِي عِلْمٌ بِأَيِّ مَنَظْمَةٍ غَيْرِ حُكُومِيَّةٍ مَقْرَأَهَا الصِّيْنِ تُعْبَرُ الْيَوْمَ فِي الْعَلَنِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ وَطَالِبِي الْجُوءِ فِي الصِّيْنِ. وَلَا يَبْدُو أَنَّ مَكْتَبَ مَفُوضِيَّةِ الْاَلْأَجْنِيَّةِ فِي بَكْيِنِ قَدْ أَقَامَ عِلَاقَاتٍ بَيْنَهُ وَبَيْنَ شُرَكَاءِ مُنْفِذِينَ.

على أنه تسمح المراجعة الأخيرة التي جرت سنة ٢٠٢٠ على المعايير الإجرائية لمفوضية اللاجئين في ولايتها لتقرير صفة اللاجئ، تسمح لها في ظروف استثنائية، بتسجيل رافعي

- 4.5-Song I (2020), chs 4.2
 UNHCR (2020) Procedural Standards, p111 and p145. A
 (المعايير الإجرائية)
 www.refworld.org/docid/5e870b254.html
- Qian S (2019) 'UNHCR and China: From Help Receiver to Partners - A
 An Interview With UNHCR Representative in China Dhanapala', 19 June
 2019 [in Chinese; title translated]
 (مفوضية اللاجئين والصين: من تلقى الموعونة إلى المشاركة: مقابلة ممثلة مفوضية اللاجئين
 في الصين سقنكا دانابالا)
 https://news.un.org/zh/story/2019/06/1034911
- UNHCR (2013) *Submission by the United Nations High Commissioner .10
 for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights'
 Compilation Report – Universal Periodic Review: People's Republic of China*
 (رابعة الموقّض السامي لشؤون اللاجئين إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان حول
 الاستعراض الدوري الشامل: جمهورية الصين الشعبية)
 www.refworld.org/pdfid/5135b0cb2.pdf, p1
- UNHCR (2018) *Submission by the United Nations High Commissioner .4
 for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights'
 Compilation Report Universal Periodic Review: People's Republic of China
 and the Special Administrative Regions of Hong Kong and Macao*
 (رابعة الموقّض السامي لشؤون اللاجئين إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان حول
 الاستعراض الدوري الشامل: جمهورية الصين الشعبية والمنطقتين الإداريتين الخاصتين:
 هونغ كونغ وماكاو)
 www.refworld.org/docid/5b56fde9.html
5. من شاء الاستزادة في ولاية مفوضية اللاجئين على اللاجئين في الصين، فليُنظر:
 L Song (2020) *Chinese Refugee Law and Policy*, Cambridge: Cambridge
 University Press, chapter 4.1.
 (قانون وسياسة اللاجئين في الصين)
- UNHCR (2003) *Procedural Standards*, p3-16. 6
 (المعايير الإجرائية)
 www.refworld.org/docid/42d66d84.html
7. حين قدم الناس واسعاً، كما هو الحال في مقدّم اللاجئين من الهند الصينية والهارين
 من كوريا الشمالية، وأصحاب عرق الكونغ وعرق كُنشي، قاربت الحكومة الصينية الأمر
 بنفسها، ولم تُشرك في ذلك مفوضية اللاجئين إلا قليلاً. أنظر:

تقدير سنّ طالبي اللجوء غير المصحوبين في مصر كلارا زافالا فولاشي وبث رنشي

معالجة طلب لجوء الطفل معالجة غير صحيحة بعدّ الطفل كالبالغ بسبب تقدير السنّ لا تقييم لمواطن
 الضعف الخاصة بالأطفال ما تستحقّ من الوزن وقد تؤثر في استقامة تقرير صفة اللاجئ ونتيجته.

معاينة الأطفال بحرمانهم من حقوق طفولتهم.^٢ ومع ذلك،
 تُجرى تقديرات السنّ في كثير من البلدان بطريقة قد تؤدي
 في آخر المطاف إلى تقييد حقوق الأطفال، ومن ذلك حصولهم
 على الرعاية الاجتماعية، وذلك عند إجرائها بدون الضمانات
 الإجرائية والخبرة بها.^٣

وبدأت مفوضية اللاجئين في مصر إجراءً تقدير سنّ الأطفال غير
 المصحوبين في سنة ٢٠١٥. وبين سنة ٢٠١٥ وسنة ٢٠١٩، أُجريت
 مقابلة تقدير السنّ في كل مرحلة من مراحل طلب اللجوء. وفي
 أوائل سنة ٢٠١٩، وقّفت مفوضية اللاجئين في مصر صراحةً
 إجراءً مقابلات تقدير السنّ، وشرعت في مقابلة يجري فيها
 تقدير حماية متعدّد الوظائف. صحيح أن مفوضية اللاجئين في
 مصر صرّحت بأن الغرض من تقدير الحماية المتعدّد الوظائف
 هو تقدير طائفة من مواطن الضعف، ولكنّ كثيراً من الأطفال
 الذين يشاركون في هذا التقدير يُقدّر سنّهم في آخر المطاف
 ويعاملون معاملة البالغين. وما شاركت مفوضية اللاجئين في
 مصر علنا من التفاصيل الإجرائية لتقدير الحماية الجديد إلا
 قول إنه يجري على الإرشادات التوجيهية الدولية ذات الصلة
 بالأمر، ومع ذلك، تشير ملاحظات أصحاب المصلحة (ومنهم

تقع على عاتق مفوضية اللاجئين في مصر المسؤولية التشغيلية
 عن إجراء تقرير صفة اللاجئ، وهذا داخل في ولايتها التي نصّ
 عليها في مذكرة تفاهم سنة ١٩٥٤ أبرمت بينها وبين الحكومة.
 وفي أوائل سنة ٢٠٢٠، خُبرت مفوضية اللاجئين أن ٢٨٪ من
 جميع اللاجئين وطالبي اللجوء في مصر أطفال، منهم ٤٥٨٩
 طفلاً غير مصحوب ومنفصلاً.^٤ وفي ولاية مفوضية اللاجئين التي
 تدخل فيها تقرير صفة اللاجئ، قد تكون المفوضية مسؤولة عن
 إجراء تقدير السنّ، ولكنّ ليس عند مفوضية اللاجئين مبادئ
 توجيهية دولية متاحة للعامة في شأن سنن العمل والإجراءات
 المعمول بها في تقدير السنّ، وهذا يعني أنّ للمكاتب الميدانية
 قدر كبير من الاستقلالية في كيفية إجراء تقدير السنّ، وهو ما
 يضر بإنصاف الإجراء والتزامه المعايير الدولية. ولما كان تقدير
 السنّ الناقص من الناحية الإجرائية يقوّض إنصاف ودقّة تقرير
 صفة اللاجئ من أوّله إلى آخره، كانت معالجة هذه المشكلة
 أمراً عظيم الشأن.

وتقدير السنّ إجراءً رسمي يُقدّر به الفرد لإثبات سنّه -أو
 مدى سنّه- ليُنظر ويُقرّر هل يُعدّ طفلاً؟ تنصّ اتفاقية حقوق
 الطفل على أنه إن لم يكن من دليل على السنّ، فلا ينبغي



أطفال سورينون لاجئون في حي مساكن عثمان بضواحي القاهرة في مصر.

في تقدير سنهم فعُدوا في البالغين يصيرهم في خطر متزايد. ثم إنه ليس لطالبي اللجوء الأطفال في مصر إمكان الوصول المباشر إلى الآليات الشكوى أو الاستئناف، فقرارات تقدير السن لا يمكن الطعن فيها إلا بالهيئات الشريكة في أثناء اجتماعات مسائل حماية الطفل، وهذا من ثم يقصر الوصول إلى الآليات الاستئناف على الأطفال الذين عندهم إمكان الوصول إلى الدعم أصلاً.

ذلك، ويشير تقرير صادر عن مفوضية اللاجئين في المملكة المتحدة إلى أنه لا ينبغي إجراء تقدير السن إلا إذا لم يكن من سبيل غيره وإذا كان في سن الفرد شكوك قويّة. ولذا يصعب الجزم بأن هذين الاستثناءين يجريان على الحال في مصر، فلا أسباب مكتوبة للقرارات ولا معطيات في عدد الأطفال الذين قُدّر سنهم في البلد. ويُضاف إلى ذلك، أنه لا يبدو أنّ تقدير السن يجري بطريقة تراعي في الطفل مظهره الجسماني ونُضجِه النفسي، كما توصي به إرشادات مفوضية اللاجئين الصادرة سنة ٢٠٠٩. ويمكن القول إن التحول من مقابلة تقدير السن الواضحة والصريحة إلى تقدير سنّ بحكم الواقع في أثناء تقدير حماية مُتعدّد الوظائف أوسع من التقدير الأول يربك سمّت التقدير ونتائجه المحتملة.

موظفو منظمة سانت أندروز لخدمات اللاجئين الذين يعينون بعدّ الأطفال الذين لم تقبل مفوضية اللاجئين سنهم) تشير إلى خلاف ذلك.

مخاوف إجرائية

وكما هو واردٌ في اتفاقية حقوق الطفل، فمن الأهمية مكان طلب الرضا عن علم قبل إجراء أيّ تقدير سنّ. والأطفال في مصر لا يُعلّمون باستمرار بأن سنهم سيُقدّر أو قُدّر، ولا يُحذرون من الآثار المترتبة على قرار التقدير، وفي هذا معارضة للتوصيات الواردة في إرشادات مفوضية اللاجئين الصادرة سنة ٢٠٠٩. ويمكن القول إن التحول من مقابلة تقدير السن الواضحة والصريحة إلى تقدير سنّ بحكم الواقع في أثناء تقدير حماية مُتعدّد الوظائف أوسع من التقدير الأول يربك سمّت التقدير ونتائجه المحتملة.

على أن المبادئ الأساسية التي تدعم حماية الأطفال هي المصلحة الفضلى للطفل ويفترض فيها حسن النية. ولما كان الأطفال في مصر كثيراً ما يُقدرون (من قبل مفوضية اللاجئين) فيعُدون في البالغين قبل التسجيل، كان كثير منهم لا يصلون إلى الحد الذي فيه تقدير مصالح الطفل الفضلى (Best Interest Assessment)، فيصير ذلك كل الأطفال الذين غلّط

التأثير في الأطفال غير المصحوبين والنتائج

صفة اللاجئ وإجراءاته التي تشمل الأطفال غير المصحوبين. وقد يؤثر إغفال تفتيات المقابلات المراعية للأطفال والشك في مصداقية تقدير السن في ثقة طالب اللجوء (ورغبته في الكشف عن المعلومات) في المقابلة التي يجري فيها تقرير صفة اللاجئ، وإن هذا مؤثر أيضاً في تصور موظف تقرير الأهلية، فيزيد كل ذلك من تعرُّض الطفل لرَفْض طلبه.

وأيضاً، فإذا قُدِّرَ الطفل في البالغين غلطاً في مصر، حُرِمَ من الوصول إلى المعالجة التلقائية لأوليوية طلبه. ولكن أصحاب جنسيات معينة يمكنهم بعد أن يتقدموا في الإجراءات ويصلوا إلى مقابلة تسجيل مُدمج فيها تقرير صفة اللاجئ، وهذه لا تراها مفوضية اللاجئين مناسبة للأطفال، وأما أصحاب غير تلك الجنسيات فيتقدمون ويصلون إلى المقابلة المألوفة التي يجري فيها تقرير صفة اللاجئ. وفي المقابلتين كلتاهما، فما يتوقع من عبء الإثبات هو على البالغين أوقع منه على الأطفال.

الأخذ من مثال المملكة المتحدة

يستشهد دليل تقدير السن في المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء بإرشادات سياسة في المملكة المتحدة، ويقول إنها تحدد إطار عمل لتقدير السن تقديراً حميداً (مع أن الأدلة تشير إلى بعض الخلل في التنفيذ).^٦ المملكة المتحدة كصم بلد فيه عدد كثير من الأطفال طالبي اللجوء غير المصحوبين. ومع ذلك، ففي المملكة المتحدة، بخلاف مصر، إرشادات وتعليمات محددة حول إجراء تقدير السن وهي في متناول الناس جميعاً.^٧ وفي المملكة المتحدة، يُبلِّغ رافعوا الطلبات الأطفال أسباب تقدير سنهم وطريقته وعواقبه. وليس من مشير قوي إلى عد رافعي الطلبات في البالغين إلا إذا ظهر من هبنتهم الجسمانية وسلوكهم أنهم يبلغون ٢٥ سنة أو أكثر، ويُقرَّر وضوح المشير لا أقل من موظفين مُدرِّبين، وإن لم يحضر هذان العاملان الاجتماعيان المُدرِّبان فلا بد من أن يُجرى تقدير تام للسِّن موافق إرشادات مرْتَن.^٨ وتنص إرشادات مرْتَن لتقدير السن على أن يكون للأطفال فرصة أن يحضر معهم فرد بالغ مستقل وملائم. وأهم من ذلك، أنه يمكن الأطفال في المملكة المتحدة أن يصلوا إلى آليات الشكاوى ومراجعات الاستئناف.

ولكي يُضْمَنَ أن يُحقَّق تقدير السن في تقرير صفة اللاجئ الداخل تحت الولاية بحيث لا يزيد مواطن ضعف الأطفال طالبي اللجوء ولا يضر بالإنصاف والدقة في تقرير صفة اللاجئ، ينبغي تنفيذ ما يلي من الإجراءات الوقائية:

عندما يصل طالبو اللجوء الأطفال غير المصحوبين إلى مصر، أول ما يقصدونه مكتب مفوضية اللاجئين في القاهرة لطلب تسجيلهم. ولا يُعيَّن أوصياء على الأطفال غير المصحوبين، ولكن إذا عُدوا عند مفوضية اللاجئين أطفالاً، إذن يحالون لإدارة حالتهم إلى أحد شركائها المنفذين، والشريك يكون مسؤولاً بعد ذلك عن أن يجري تقدير مصالِح الطفل الفضلى.

وعندما يسجل طالب اللجوء في مصر طلب لجوئه أول مرة، ينبغي أن يكون بحوزته وثيقة هوية، إذا كانت معه، فسُمِّح بطاقة تسجيل طالب اللجوء، وإلا فسيمنح شهادة طالب اللجوء. وتتيح بطاقات التسجيل الوصول إلى تصاريح الإقامة، وأما الشهادات فلا. على أن مفوضية اللاجئين في مصر لا تصدر شهادات للأطفال غير المصحوبين. ولذلك، تبرز المخاوف عندما يُغلَطُ قِبَاحَمَلِ الأطفال معاملة البالغين فيمنحون شهادة، فتحرمهم من الحصول على تصريح إقامة، ثم تعرَّضهم لخطر أكبر كالحجَز والمضايقة من قِبَلِ من السلطات.

وفوق ذلك، لا يمكن لرافع الطلب الطفل الذي عولج طلبه من قبل وعد في البالغين غلطاً أن يُبلِّغ تقدير مصالِح الطفل الفضلى أو تقرير المصلحة الفضلى (Best Interest Determination)، فيحرم من الوصول إلى الخدمات المُخصَّصة للأطفال، مثل المنح الدراسية والمعونات المالية. لذلك يضطر الكثيرون إلى قبول وظائف يكونون فيها عرضة لخطر لأن يستغلهم أرباب عملهم ويسيوؤوا إليهم. ويضاف إلى ذلك، أنه لما كان تقرير المصلحة الفضلى شرطاً مُقدِّماً لكل طفل غير مصحوب حتى يصل إلى إجراءات إعادة التوطين، كان غير ممكن إحالة الأطفال الذين قُدروا في البالغين غلطاً لإعادة توطينهم.

هذا، وتعلن اتفاقية حقوق الطفل أن على الدول احترام حق الطفل في الحفاظ على هويته. وتشير المقابلات والتعليقات والتعقيبات إلى أن الأطفال يشعرون أن كل معارضة في شأن سنهم شك في هويتهم. وهذا الإنكار لجزء أساس من هوية الطفل له آثار سيئة في حُسن حاله الانفعالية والنفسانية.

وتنص مفوضية اللاجئين على أن النظر في طلب طالب اللجوء الطفل غير المصحوب ينبغي أن يكون عاجلاً ومناسباً للأطفال، وتوصي بتطبيق تحرُّري (إبرالي) لافتراض حُسن النية في تقرير

بث رتشي bee.ritchie@gmail.com

مُحَامِيَةٌ مَعُونَةٌ قَانُونِيَّةٌ، وَمَوْظَفَةٌ تَنْسِقُ سَابِقًا، فِي بَرْنَامِجِ الْمَعُونَةِ الْقَانُونِيَّةِ لِغَيْرِ الْمُصْحوبِينَ مِنَ الْأَطْفَالِ وَالشَّبَابِ، فِي مَنظَمَةِ سَانْتِ أُنْدُرُوزِ لَخْدَمَاتِ الْأَجْنِيَةِ (StARS)

www.stars-egypt.org

1. UNHCR Egypt (2020) 'April 2020 Fact Sheet' tinyurl.com/y84blosw (صحيفة وقائع شهر نيسان/أبريل ٢٠٢٠)

2. UN CRC (2005) *General comment No. 7*. ٢ (التعليق العام ذو الرقم ٧)

www.refworld.org/docid/460bc5a62.html

3. For instance, Smith T and Brownles L (UNICEF) (2013) *Age Assessment: A Technical Note*; and UNHCR (2009) *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims*

(تقدير السن: ملحوظة تقنية) (مبادئ توجيهية في الحماية الدولية: طلبات لجوء الأطفال)

tinyurl.com/y7loa2 tinyurl.com/upazykm

4. UNHCR (2019) *Putting the Child at the Centre: An Analysis of the Application of the Best Interests Principle for Unaccompanied and Separated Children in the UK*

(وضع الطفل في المركز: تحليل لتطبيق مبدأ المصالح الفضلى للأطفال غير المصحوبين والمنفصلين في المملكة المتحدة)

www.unhcr.org/uk/publications/legal/5d271cdf7.pdf

5. UNHCR (1997) *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*

(مبادئ توجيهية في السياسات والإجراءات المتبعة في معاملة الأطفال غير المصحوبين الطالبين للجوء) tinyurl.com/yay7qey5

6. EASO (2018) *Practical Guide on age assessment, Second edition*

(دليل عملي في تقدير السن)

bit.ly/EASO-age-assessment-2018

7. UK Home Office (2019) *Assessing Age*

(تقدير السن) tinyurl.com/yaqubtac

8. وضعت هذه الإرشادات في قضية للمحكمة العليا دخلت فيها بلدة مرثن بلندن في شهر تموز/يوليو سنة ٢٠٠٣، ثم زيد عليها فصارت محدّدة لما هو قانوني في تقدير السن وما هو غير قانوني. tinyurl.com/y9rzgdnm

• أن تُوضَع وتُنشَر مبادئ توجيهية إجرائية دولية لتقدير السن، يرد فيها إرشادات شاملة قائمة على حقوق الطفل، مثل دعم افتراض حُسن النية، والسعي إلى نيل رضا الأطفال عن علم، وتزويد الأطفال بألية استئناف فعّالة وسهلة المنال.

• أن يزيد الوضوح والصراحة في سنّ العمل والقرارات التي يجري عليها تقدير السن، ومن ذلك مشاركة الفاعلين في الميدان والأطفال أنفسهم الأسباب الموجبة لاتخاذ القرارات مشاركة مكتوبة.

• أن تُجرى مقابلات تقدير السن قائمة برأسها، لا أن تكون من جزء من مقابلة الحماية أو مقابلة التسجيل أو غيرها من المقابلات، يُضْمَن أن يكون الغرض من المقابلة واضحاً صريحاً، وأن يُعلَم الأطفال بالمقابلة قبلاً ويُفهَموها ونتائجها المحتملة.

• أن يُسَمَح للملازمين من البالغين، كالمحاميين، بحضور مقابلات تقدير السن.

• أن لا يُجرى تقدير السن إلا إذا لم يكن من سبيل إلا بإجرائه، لا يُجرى على العادة.

• أن تُنفذ آلية طعن واضحة وسهلة المتناول، مع التمسك بالمبدأ الأساس لاتفاقية حقوق الطفل، وهو حق الطفل في الاستماع إليه والمشاركة في الإجراءات التي تؤثر في أمره.

وبعد، فإن قيود التمويل والقدرات المرتبطة به يتحدى استجابة مفوضية اللاجئين في مصرَ لعديد الأطفال غير المصحوبين هناك. ومع ذلك، يمكن إنفاذ بعض المبادئ التوجيهية الرئيسية في تقدير السن من غير حاجة إلى كثير من موارد الإضافية. مثال ذلك: أن إعلام الأطفال بتقدير السن وما يترتب عليه، وضمان افتراض حُسن النية، وحضور موظفين جلسات تقدير السن، وتبليغ الأطفال القرارات المُتخذة في قضاياهم والأسباب التي تدعمها، والسماح للبالغين أو المُمثّلين القانونيين بحضور جلسات تقدير السن، كل تلك أسس لبلوغ نماذج دولية كثيرة الإنصاف، لا تحتاج إلى موارد إضافية كثيرة، ولكنها مع ذلك ضرورية في تحقيق إجراء مُنصفٍ مُحكمٍ واضحٍ صريحٍ.

كلارا زافالا فولاشي czavalafolache@hotmail.com

موظفة تنسيق ومناصرة، في جمعية المحصنة القانونية هجرة (Clinique Juridique Hijra Rabat)، ومستشارة قانونية

سابقاً، في منظمة سانت أندروز لخدمات اللاجئين



أَشَدِيدُ الرَّغْبَةِ أَنْتَ فِي أَنْ تَقْرَأَ نَشْرَةَ الْهَجْرَةِ الْقَسْرِيَّةِ وَتُعَيِّنَ كَوَكَبِ الْأَرْضِ فِي أَنْ مَعَا؟

إذن أرسل إلينا رسالة إلكترونية من طريق

fmr@qeh.ox.ac.uk لتُبلِغني نسختك المطبوعة! واطلب بدلاً

من ذلك إشعارات البريد الإلكتروني من

(www.fmreview.org/ar/request)، لتصل إلى

جديد الأعداد من فورُ صدرها. (يرجى أن تستمر في

طلب النسخ المطبوعة إن كان الغرض من طلبك إيّاها

التدريب والمناصرة، أو إن كان سيملك إلى الشبّابة -

أو سيبيل شركائك إليها- غير معولٍ عليه دوماً.)

إجراء تقرير صفة اللاجئ لإعادة التوطين: الحاجة إلى الحماية الإجرائية

بِتْسِي فَشَر

الحماية الإجرائية ضرورة في كل ما يحيط بتقرير صفة اللاجئ. وتَسَوِّجُ أوجه القصور في الإجراءات التي يجري بها تقرير صفة اللاجئ، لأغراض بلوغ إعادة التوطين والسبل التكميلية، تَسَوِّجُ مزيد وضوح وصراحة.

بلوغ تقرير صفة اللاجئ للوصول إلى السبل التكميلية تتطلب بعض السبل التكميلية إثبات صفة اللاجئ عند مفوضية اللاجئين. مثال ذلك: أن خطة الرعاية الخاصة في كندا التي اسمها «مجموعة الخمسة» تشترط إثباتا للإقرار الرسمي باللاجئية من قبل مفوضية اللاجئين أو بلد اللجوء. وفي هذه الحالة، لا يمكن مجموعة التكفل أن تتكفل إلا الذي أقر لهم بلاجئتهم إقراراً فردياً. فإن كان أقر للفرد بلاجئته إقراراً جماعياً فقط، فلا يمكن تكفله بموجب هذه الخطة لإعادة التوطين في كندا. وفي البلدان التي لا تجري فيها مفوضية اللاجئين عموماً تقرير صفة اللاجئ الإفرادي، ينبغي لها أن تضمن أن الأفراد الذين يستطيعون بلوغ سبيل تكميلي إذا أقر لهم بلاجئتهم أن يمكنهم فعل ذلك. وينبغي لمفوضية اللاجئين أن تنشئ إجراءً يمكن به أن يطلب المتكفلون المحتملون الراغبون في تكفل فرد مقرر له جمعياً أن يطلبوا تقرير صفة اللاجئ الإفرادي. وينبغي لها أيضاً أن تدعو الحكومات إلى تمكين الأفراد ذوي الصفة المقررة لهم جمعياً من الوصول إلى السبل التكميلية.

بلوغ تقرير صفة اللاجئ للوصول إلى إعادة التوطين

تشترط مفوضية اللاجئين قراراً بقبول المطالب في تقرير صفة اللاجئ قبل أن تحيله إلى إعادة التوطين. ومع ذلك، ففي كثير من البلدان، حيث تجري مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ، فإن إجراء المفوضية تقرير صفة اللاجئ النظامي هو الاستثناء، والإقرار الجمعي هو السائر. وفي هذه الحالات، تجري مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ في وقت واحد مع تقدير الأهلية لإعادة التوطين، وذلك في إجراء يُعرف باسم «التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين». فحتى في الحالة التي لا تعد مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ النظامي أمراً ضرورياً لحماية اللاجئين في بلد اللجوء، تجري المفوضية تقرير صفة اللاجئ إجراءً فردياً حين يُنظر إلى حاجات الحماية عند الأفراد على أنها تُسوّغ النظر في إعادة توطينهم.

إعادة التوطين والسبل التكميلية (مثل الرعاية المجتمعية والمنح الدراسية وسمات الدخول الإنسانية ولم شمل الأسرة) أدوات ذات شأن في حماية اللاجئين. فيها تأتي الحلول الدائمة، مع أنها لا تفيد إلا عدداً قليلاً من اللاجئين. وعند كثير من اللاجئين، يُعدُّ بلوغ تقرير صفة اللاجئ الذي تجرّه مفوضية اللاجئين والنزاهة الإجرائية داخل تقرير صفة اللاجئ أمراً ضرورياً للوصول إلى إعادة التوطين أو السبل التكميلية.

في سنة ٢٠١٦، نشرت مفوضية اللاجئين مذكرة بشأن الاتجاه الاستراتيجي لأنشطتها بموجب ولايتها على تقرير صفة اللاجئ. وأقرت في المذكرة بأنه تاريخياً «دعت مفوضية اللاجئين إلى إجراء [تقرير صفة اللاجئ] إجراءً فردياً، ما أمكن، بعد إجراء فحص مُتعمق للظروف الإفرادية لحال رافع الطلب»^٢. (تشير مفوضية اللاجئين إلى سنة العمل القياسية هذه في تقرير صفة اللاجئ على أساس إفرادي باسم «التقرير النظامي لصفة اللاجئ»^٣). وأعلنت المذكرة عن إستراتيجية جديدة: أن مفوضية اللاجئين لن تجري تقرير صفة اللاجئ إجراءً فردياً إلا إذا كان لإجراءاته كبير أثر في بلوغ الفرد الحماية. وعلى الخصوص، لن تسعى مفوضية اللاجئين إلى إجراء التقرير النظامي لصفة اللاجئ (أي الإفرادي) ما دام في الأمر بدائل، مثل الإقرار الجمعي (من أول وهلة)، تضمن حصول الفوائد نفسها.

وينبغي لمفوضية اللاجئين أن تدعم بلوغ الأفراد الذين أقر لهم جمعياً السبل التكميلية. وينبغي لها أيضاً أن تضمن أن الأفراد الذين لا يمكنهم بلوغ حل إلا إعادة التوطين أو السبل التكميلية أو بلوغ الأمرين معاً، أن تضمن لهؤلاء إذا كان لهم ما يطلبون في تقرير صفة اللاجئ أن يستطيعوا بالفعل بلوغ هذه السبل إلى الحماية. وأخيراً، حين تجري مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ على الأفراد، ينبغي لها التثبت من أنها تتيح الإجراءات الوقائية الإجرائية الأساسية.

الحماية الإجرائية في تقرير صفة اللاجئ في الإجراءات المدمجة

مفوضية اللاجئين من تُحيل إلى التقرير النظامي لصفة اللاجئ ومن لا تحيل؟

وتقول معايير سنة ٢٠٢٠ سماحة: «يجوز لمكاتب مفوضية اللاجئين أن تستوعب مشاركة الممثلين القانونيين المعيّنين في التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين، ما استطع إلى ذلك سبيلاً، لمصلحة نزاهة الإجراءات وإنصافها»، ولكنها لا تشترط ذلك ولا توحي به. وهذا يُناقض قسماً آخر من المعايير، يُشير إلى أنه يجب أن يكون لطالبي اللجوء حق أن يدافع عنهم محام في «كل مقابلة تُجمع فيها المفوضية معلومات لها صلة بتقرير صفة اللاجئ لرافع الطلب أو بإلغاء صفة لاجئته أو بإبطالها أو بإنهائها»^٤. ومن غير الواضح لم حلت تلك المعايير من إجراء مقابلة في التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين؟

أخيراً، تنص أيضاً إرشادات مفوضية اللاجئين بشأن إجراءات التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين على وجوب أن تكون هناك إجراءات ومعايير واضحة، وتستوجب من موظفي المفوضية النظر في العواقب المترتبة على حال كل فرد قبل إلغاء أولوية حالته لإعادة التوطين. ولكن لم تنشر مفوضية اللاجئين المعايير التي تقرّر بها من تُسقط عن حالته الأولوية ومن لا تسقط عنه ذلك؟ ولا نُشرت البروتوكولات المتعلقة بكيفية اتخاذ هذه القرارات. ولذا، كان من غير الواضح كيف تُقرّر مفوضية اللاجئين لمن تُقرّر بلائحته على أساس التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين، ومن تسقط عن حالته الأولوية؟

تحتاج مفوضية اللاجئين إلى ضمان أن تقرير صفة اللاجئ هو بمنزلة أداة حماية فعّالة، وأن يجري إجراءً نزيهاً. نعم، قد لا يكون التقرير النظامي لصفة اللاجئ ضرورياً لنيل الحماية في بعض بلدان اللجوء، ولكن التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين ضروري بلوغ إعادة التوطين، وإعادة التوطين تأثيراً عظيم في نيل الفرد الحماية. فالحال اليوم مهمّية لاتخاذ قرارات تحسفية. فينبغي لمفوضية اللاجئين أن تتيح الإجراءات الوقائية لإجرائية الأساسية، مثل المعايير والبروتوكولات الواضحة، واتخاذ محام ما أمكن ذلك، وينبغي لها أن تُعلم الأفراد أسباب رفضهم، وتسمح لهم بالاستجابة لذلك. ثم ينبغي لها أن تُتعمّد الرصد للتثبت من أن أعمالها تُنفذ هذه الإجراءات الوقائية الضرورية.

وبعد، فالحماية الإجرائية ضرورية لضمان أن يثق الأفراد الذين تُقرّر مصائرهم بنظام اللجوء، ولتعزيز اتخاذ قرارات دقيقة، ولصوغ مثال حسن تحتذيه الدول في إجراءات اللجوء والهجرة عندها. وينبغي أن

صحيح أنه في أعمال إدماج إجراءات تقرير صفة اللاجئ وإعادة التوطين قرّرت مفوضية اللاجئين أن إجراءها تقرير صفة اللاجئ الفردي ليس ضرورياً لحماية اللاجئين. وصحيح أيضاً أن إعادة التوطين، بخلاف الإقرار للاجئين، ليست حقاً من الحقوق. ولكن هذا الإجراء المدمج شرط أساس بلوغ حل دائم لإعادة التوطين، ولذا كان الوضوح والصراحة والإجراءات الوقائية الإجرائية ضرورة.

وقد أطلقت المعايير الإجرائية لمفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ بموجب ولايتها – وهذه المعايير نُشرت أول مرة في سنة ٢٠٠٣ ونُقلت في سنة ٢٠٢٠ – أطلقت المعايير الأساسية وأحسن سن العمل^٥. وتنص المعايير الإجرائية لسنة ٢٠٢٠ على أن الحق في استئناف قرار رفض، والحق في الاستعانة بممثل قانوني، لا يُعملان في الإجراءات المدمجة لتقرير صفة اللاجئ وإعادة التوطين، لأن طالب اللجوء «لا ينبغي رفضه في الإجراءات المدمجة». ومع ذلك، ينبغي لمفوضية اللاجئين أن تستمر في مراعاة أن الإجراءات الوقائية، مثل الإجراءات والمعايير الصريحة الواضحة، وإعلام رافع الطلب سبب رفض طلبه، وإتاحة الفرصة للاستجابة للرفض، كل هذه الإجراءات أساسية لضمان وضوح الإجراء وإنصافه.

هذا، وتوجّه المعايير الإجرائية لسنة ٢٠٢٠ مكاتب مفوضية اللاجئين التي تُنفذ إجراءات التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين، لتتعمّد «المناسب من الإجراءات الوقائية الإجرائية، ومنها إجراءات المراجعة...». وفي المعايير تفاصيل كثيرة في إجراءات الاستئناف على التقرير النظامي لصفة اللاجئ، ولكنها لا تُحدّد ما يعنيه مصطلح «إجراءات المراجعة» في إجراءات التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين، ولا تُحدّد هل هذا المصطلح يعني أن يُقيم المراجعة مشرف، أو يعني استئنافاً غير رسمي لرافع الطلب؛ وفي كل حال، لا تتطلب معايير سنة ٢٠٢٠ إعلام رافع الطلب سبب القرار، وهذا يُقلل قيمة المراجعة أيّاً كانت.

ثم إن المعايير الإجرائية لسنة ٢٠٢٠ تشير أيضاً إلى أنه إذا كان طلب طالب اللجوء غير مناسب لإجراءات التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين، فيجب إحالة هذا الفرد إلى التقرير النظامي لصفة اللاجئ^٦. على أنه من غير الواضح أكان ذلك يعني أنه يجب إحالة كل شخص أُلغيت أولوية حالته في الإجراءات المدمجة إلى التقرير النظامي لصفة اللاجئ، أم كان يعني إحالة بعضهم فقط؟ وليس من البين أيضاً كيف ستقرّر

صفة اللاجئ بموجب ولاية مفوضية اللاجئين)
www.refworld.org/docid/5a2657e44.html

اقرأها بالعربية:

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.
pdf?relDoc=y&docid=5b5cd9d544

www.rstp.ca/en/refugee-sponsorship/groups-of-five .٤

UNHCR Resettlement Handbook, p73 (2011) .٥

(دليل مفوضية اللاجئين في إعادة التوطين)

www.refworld.org/docid/4ecb973c2.html

www.refworld.org/docid/42d66dd84.html .٦

Procedural Standards for Refugee Status Determination under V

UNHCR's Mandate, 4.11.2.c

(المعايير الإجرائية لتقرير صفة اللاجئ بموجب ولاية مفوضية اللاجئين)

Procedural Standards for Refugee Status Determination under A

UNHCR's Mandate, 2.7 Legal Representation in UNHCR RSD

Procedures, 2.7.4(a) para 4

(المعايير الإجرائية لتقرير صفة اللاجئ بموجب ولاية مفوضية اللاجئين، الفقرة السابعة من

الباب الثاني: التمثيل القانوني في إجراءات تقرير صفة اللاجئ عند مفوضية اللاجئين)

www.refworld.org/rsdproceduralstandards.html

تَصَمَّنَ مفوضية اللاجئين أن إجراءاتها التي تستعملها لتقرير صفة اللاجئ، ومنها إجراءات التقرير المدمج لصفة اللاجئ وإعادة التوطين، صريحة واضحة ومضمونة بحماية إجرائية أساسية.

بُتسي فِشَر bfisher@refugeerights.org

مَدِيرَة فِي الإستراتيجية، في المشروع الدولي لإعانة اللاجئين

(International Refugee Assistance Project)

https://refugeerights.org

www.unhcr.org/complementary-pathsways .١

٢. تقرير صفة اللاجئ، في مفوضية اللاجئين، الفقرة الثانية (EC/67/SC/CRP.12)، في

٣١ أيار/مايو ٢٠١٦

www.refworld.org/docid/57c83a724.html

UNHCR Aide-Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, ٣

Terms and Concepts Applicable to Refugee Status Determination [RSD]

Under UNHCR's Mandate, 7

(مذكرة ومصدر لطرائق معالجة الطلبات والمصطلحات والمفاهيم المعمول بها في تقرير

قيود بلوغ التمثيل القانوني في تقرير صفة اللاجئ بكينيا

إيلين إمبوسا وأندرو مبيتا

الفرص المتاحة لطالبي اللجوء في كينيا للتعن في قرارات تقرير صفة اللاجئ مقيدة بضيق السبيل إلى بلوغ التمثيل القانوني.

٧٨٪ من طالبي اللجوء في كينيا، وما يزال يُطَبَّقُ هذا الإقرار الجمعي على كلا الجماعتين منذ سنين (على أنه أُلغِيَ تطبيقه على الصوماليين سنة ٢٠١٦). ونتيجة لذلك، يُقَرُّ لنسبة كبيرة من طالبي اللجوء على هذا الأساس، فلا يحتاجون إلى بلوغ الاستئناف.

وتعمل المحاكم الكينية في الغالب في بت قضايا الوصول إلى الأراضي الكينية وحرية التنقل. وتتنحصر مثل هذه القضايا التي تتعلق بطالبي اللجوء بكينيا في تهم الإقامة خارج منطقة مُعَيَّن لهم الإقامة فيها، وذلك من دون إذن قانوني. نعم، طلب اللجوء في حد ذاته ليس بجريمة، ولكن يُطلب من طالبي اللجوء الإقامة في منطقة تُعَيَّن لهم -وهي في الغالب مخيمًا للاجئين: داداب وكاكوما- ولا يُسَمَح لهم بدخول المخيمات والخروج منها إلا بإذن صريح من الأمانة.

بُلُوغُ التَّمثِيلِ القَانُونِيِّ

النظام القضائي الكيني نظامًا تَخَاصُّم، وهذا يعني أن المحاكم لا تتدخل إلا حين يرفع طالب اللجوء أو المفوض إليها استئنافًا على قرار اتخذته المجلس. وقلما تسمح المحاكم في كينيا

بموجب قانون اللاجئين في كينيا لسنة ٢٠٠٦، يتعين على طالبي اللجوء في كينيا رُفْعُ طلب إلى مفوض شؤون اللاجئين (ونسُمِّيهِ هاهنا المفوض اختصارًا) للنظر في طلبات لجوئهم من الدرجة الأولى. فإذا لم يرضيهم قرار المفوض، يمكنهم الطعن فيه أمام مجلس طعون اللاجئين (ونسُمِّيهِ هاهنا المجلس اختصارًا)، وهو هيئة قانونية أُلْفِت بموجب قانون اللاجئين لمراجعة قرارات المفوض. فإن لم يرضيهم قرار المجلس، فيحينئذ يمكنهم بُلُوغُ المحكمة العليا في كينيا. ومن الوجهة النظرية، ينبغي أن يكون الصعود في درجة السلطة من مؤسسة إلى أخرى صعودًا سلسًا، على أن تكون المحكمة العليا في قِمَّة الدرجات. ومع ذلك، لم تصل أي قضية إقرار للاجئين إلى المحكمة العليا مذ سلِّمَت مفوضية اللاجئين إجراء تقرير صفة اللاجئ إلى أمانة شؤون اللاجئين (ونسُمِّيها هاهنا الأمانة اختصارًا) التي يرأسها المفوض، وكان التسليم في تموز/يوليو سنة ٢٠١٤.

وكان التأثير القضائي -أي مشاركة المحاكم- في تقرير صفة اللاجئ في كينيا قليل، ورأس السبب في ذلك هو تطبيق كينيا مقارنة الوهلة الأولى على جماعات مُعَيَّنَة من طالبي اللجوء. ويؤلف القادمون من جنوب السودان والصومال ما يصل إلى

هذا، ويؤثر عدم الوصول إلى التمثيل القانوني الفعّال أيضاً في قدرة طالبي اللجوء على رفع طلبات الاستئناف. فعلى الرغم من أنه يُسَمَح لهم بإقامة الاستئناف على المجلس من غير تمثيل قانوني، قد يفتقر طالبا اللجوء الذين يفعلون ذلك إلى المعارف القانونية التي تمكنهم أوّل الأمر من تفسير الاستدلال القانوني الذي يقدمه المفوض لدعم قراره. مثال ذلك: أنه كثيراً ما يكون طالب اللجوء محتاجاً إلى شيء من المعارف القانونية حتّى يفكّ المعمّى في مفاهيم قانون اللاجئين، مثل مفهوم الخوف المُسوَّغ من الاضطهاد أو مفهوم الاحتمال المعقول للتعرض لصرّ جسيم. فبدون هذه المعارف القانونية، يصعب على طالبي اللجوء صوغ نَقْط الاستئناف المطلوبة لينجحوا في إقامة مراجعة للقرارات، فقد يقدمون إما نَقْط استئناف غير قانونية أو نَقْطاً أقلّ فعالية مما ينبغي، أو قد يُمنَعون من الاستئناف بالمرّة.^٢ ومن ثمّ فإن عدم بلوغ التمثيل القانوني في كينيا يقلل قدرة طالبي اللجوء الذين يريدون الطعن في قرارات تقرير صفة اللاجئين، للأمريّن: تقديم نقطة أو نَقْط استئناف فعّالة، وتمكين تلك الطعون من الجري في إجراءات المحكمة.

وبالنظر إلى هذه التحديات، نقترح عدداً من الطرق فيما يلي لتحسين بلوغ طالبي اللجوء في كينيا التمثيل القانوني:

تعزيز صندوق المعونة القانونية: إذ يحتاج الصندوق إلى توفير موارده المالية من قِبَل النائب العام، والموظف الحكومي

بالتمثيل الذاتي، وهو غير مسموح به بأي حال من الأحوال في قضايا الاستئناف على قرارات الهيئات القانونية مثل المجلس. لذا يجب على طالبي اللجوء غير الراضين عن قرار المجلس الاستعانة بخدمات محام مسجّل لتمثيلهم في المحكمة. ولكنّ الخدمات القانونية في كينيا غنمها باهظ وهي عن متناول معظم طالبي اللجوء بعيدة.

صحيح أنه، من الوجهة النظرية، يجوز لطالبي اللجوء أن يلجؤوا إلى صندوق المساعدة القانونية، ويمكنهم هناك أن يرفعوا طلباً للحصول على دعم من دائرة المعونة القانونية الوطنية (National Legal Aid Service)، ولكن من الوجهة العملية ليس في الصندوق موارد مالية كافية لدفع الفواتير القانونية لا لطالبي اللجوء ولا للكينيّين أصلاً الذين هم غير قادرين على تيّل التمثيل القانوني الفعّال في أمور أخرى. وهذا يجعل الخدمات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية في المعونة القانونية بديلاً وحيداً لطالبي اللجوء المفروضة طلبات لجوئهم غير القادرين على دفع الرسوم القانونية. ومع ذلك، هناك أقل من عشر منظمات غير حكومية للمعونة القانونية في كينيا تقدّم تمثيلاً في المحكمة عموماً، وليس منها إلا قليل متخصص في قانون اللجوء. يُضاف إلى ذلك، أنّ تمويل هذه المنظمات الذي يمكنها من تقديم هذه الخدمات بالمجان قد انخفص كثيراً في السنين الأخيرة.



هؤلاء لاجنون قديموا حديثاً وهم يُرَوِّدُون مِهَادُغ غير غذائية، في مخيم كاكوما، في كينيا.

المعونة القانونية حتى تتمكن من الاستمرار في فعل ذلك لطالبي اللجوء الذين يحتاجون إلى هذه المعونة. ويمكن أن يشتمل هذا الدعم أيضاً على بذل الجهود لتحسين الحماية القانونية لطالبي اللجوء، ومنها على سبيل المثال إتاحة راصدي الحماية، وراصدو الحماية لاجئون مدربين على شرح المعارف القانونية حول الوثائق والمسائل المتعلقة باللجوء.

فإن اتبعت هذه الخطوات زادت قدرة طالبي اللجوء على تلقي ما هو فعال مجاني من مشورة وتمثيل قانونيين، وضمان بلوغ إجراءات الاستئناف بلوغاً أكثر إنصافاً.

إيلين إمبوسا imbosa@rckkenya.org
موظفة في الشؤون القانونية

أندرو مينا maina@rckkenya.org
موظف في المناصرة

اتحاد اللاجئين في كينيا www.rckkenya.org

UNHCR (2020) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya*
(البناء على أساس: التقييم التكويني لنقل تقرير صفة اللاجئ في كينيا)
www.unhcr.org/5551f3c49.pdf

٢. وأما ما يُستأنف في المحكمة العليا على قرارات اتخذها المجلس، فيطلب فيه من المحامي أن يقدم الاستئناف ثم أن يقود معركة الاستئناف الشديدة في المحكمة.

المسؤول عن إدارة الصندوق. فستتيح الموارد المالية الإضافية البدء في صرف الأموال للمحامين الذين يعملون التمثيل القانوني للكينيين وطالبي اللجوء الذين لن يكونوا قادرين على تحمل تكاليف هذه الخدمات إلا بذلك.

توسيع المدارك: إذ تحتاج دائرة المعونة القانونية الوطنية إلى اتخاذ خطوات لرفع درجة الوعي بين المحامين المسجلين حول وجود الصندوق وقواعد التطبيق. فيجب أن يكون هناك توعية وتدريب على نطاق واسع للمحامين المسجلين في كينيا، لرفع وعيهم بمسائل اللاجئين، وتشجيعهم على الدخول في هذه الأمور. ولم يكن عند كثير من المحامين المسجلين الذين عاملهم اتحاد اللاجئين في كينيا أي معرفة بالصندوق أو بأنه يمكن استعماله لتزويد طالبي اللجوء بالخدمات القانونية. فخرج من جلسات توسيع المدارك التي أجراها اتحاد اللاجئين في كينيا بعض النتائج الحسنة المبكرة، مثل زيادة عدد المناصرين المستعدين للتمثيل القانوني بالمجان في المجلس. ثم يجب اتخاذ خطوات أيضاً لرفع درجة الوعي بين طالبي اللجوء بوجود الصندوق، وذلك بالتزويد بالمعلومات ونشرها باللغات التي يفهمها طالبو اللجوء.

دعم المنظمات غير الحكومية المعنية بالمعونة القانونية: ينبغي لحكومة كينيا من خلال مكتب النائب العام أن تضمن أيضاً توفير التمويل الكافي للمنظمات غير الحكومية التي تقدم

تقرير مفوضية اللاجئين صفة اللاجئ: مصاعب ومعضلات

لميس عبد العاطي

بين الحكومات ومفوضية اللاجئين ترتيبات اتفقت عليها لتقرير صفة اللاجئ، فأظهرت هذه الترتيبات اختلاف دوافع أطراف الاتفاق وتفاوت التحدّيات الواقعة عليها.

من الأمور الشائعة أن تقرير صفة اللاجئ مسؤولية أولية منوطاً بالدول. ولكن مفوضية اللاجئين ربما أجرت تقرير صفة اللاجئ؛ ففي ولايتها أن تجريه حين تعجز دولة عن إجرائه أو ترغب عن ذلك. مثال هذا: أن لا تكون الدولة طرفاً من أطراف اتفاقية اللاجئين التي أبرمت سنة ١٩٥١. ويُطلق على هذه الولاية «ولاية تقرير صفة اللاجئ».

ومن الحكومات ما تُدرج في تقريرها صفة اللاجئ موظفين من مفوضية اللاجئين، والعادة في هذه الحكومات أن تُصير هذه

الترتيبة رسمية في اتفاق تعاون أو مُدكرة تفاهم. فيكون اندراج مفوضية اللاجئين في هذه الحال على ثلاثة ضروب: الأول أن تدرج مفوضية اللاجئين في مرحلة أو أكثر من مرحلة من مراحل تقرير صفة اللاجئ الذي تجريه الحكومة (فالتسجيل أو إجراء المقابلة أو البت أو الطعن). والثاني أن تجري مفوضية اللاجئين تقرير صفة اللاجئ على حالها، بحيث يجري بإزاء تقرير صفة اللاجئ الذي تجريه الحكومة. والثالث أن تتولى مفوضية اللاجئين أعمال تقرير صفة اللاجئ كلها في أرض بلد من البلاد. ولما كانت سنة ٢٠١٨ بلغ عدد البلاد والأرضين التي نيطت مسؤولية تقرير صفة اللاجئ فيها

وكثيراً ما تُغفل البلاد التي يصدر عنها اللاجئون والجماهير المحليّة أنّ مفوضيّة اللاجئين قد تكون مقيّدة بقيود ثقيلة. مثال ذلك: أنّ مفوضيّة اللاجئين، إذ تدفق كُرْدُ العراق إلى تركيا سنة ١٩٨٨، طلبت أن تصل إلى المناطق التي أنزل اللاجئون مخيماتها، فُرِدَ عليها طلبها. ومما يستحقّ الذكر هنا أن تركيا قيّداً جغرافياً في اتفاقية اللاجئين التي أبرمت سنة ١٩٥١ (فليس أحدٌ أهلاً لأن ينال صفة اللاجئ في تركيا إلا الأوروبيون).

وقد حاولت مفوضيّة اللاجئين التأثير في سياسة الحكومة أحياناً، بيد أن جهودها لم تُصب إلا نجاحاً مقيّداً في أكثر الأحوال. مثال ذلك: أنّ كينيا أبت ما تطلبته مفوضيّة اللاجئين إليها من أن يُشرع في تقرير صفة اللاجئ شروعاً رسمياً، وكان ذلك في سبعينيات القرن العشرين. حتى إن مفوضيّة اللاجئين حين تولّت تقرير صفة اللاجئ تولياً صورياً في تسعينيات القرن العشرين لم تُقر لها حكومة كينيا بأنها ستراعي قراراتها رسمياً ألبتة. فبعد أن ضُرِبَت سفارة الولايات المتحدة الأمريكية في نيروبي بالقنابل في شهر آب/أغسطس من سنة ١٩٩٨، وزعمت كينيا من بعد أن منظمات مغاليه في الدعوة إلى التغيير والإصلاح (راديكالية) إسلاميّة النزعة كانت اتخذت من مخيمات اللاجئين أمكنة تجنيد وتدريب، بعد كل ذلك، أعلن وزير الشؤون الداخليّة أن لا سلطة لمفوضيّة اللاجئين على إقرار صفة اللاجئ وأن خطابات الحماية التي تصدرها غير عابته بها الحكومة.

ثم فوق القيد الذي تُقيّد به الحكومات أعمال مفوضيّة اللاجئين قيّد آخر: قيد قلة مالها. أمّا الأربعة ملايين سوداني الذي يُقدّر أنهم في مصر، فقد شكّ مستشار قانوني من مفوضيّة اللاجئين في قدرتها على المعونة، فقال في تعليق له في شهر نيسان/أبريل من سنة ١٩٩٣: «ينبغي لمفوضيّة اللاجئين أن تُنعم النظر من الوجهة القانونية أو المادية في عواقب كل قرار اندراج لها تصدره». وقد كانت مفوضيّة اللاجئين مدرّكة القيود التي تُقيّدونها تمام الإدراك. وبالجملة، فحال الأمس وحال اليوم بالسوء، وما تزال موارد مفوضيّة اللاجئين قليلة لا تكفيها لحاجتها. وهذا من الوجهة الإمدادية (اللوجستية) يقلل ما يمكنها النظر فيه من طلبات اللجوء ومن يمكنها إعانته من اللاجئين. وإذ قد كانت محاولة حماية من تُقر له بلاجئته واجبا عليها، فقد حُفِرَت إلى أن تُقلّ الإقرار للاجئين.^٧

رِقَابَةٌ ذَاتِيَّةٌ وَاِمْتِثَالٌ

على أنّ حُظَّ العلاقة الطيبة بين مفوضيّة اللاجئين والسلطات ضرورة لا تستمر أعمال مفوضيّة اللاجئين في كل البلاد إلا بها.

بمفوضيّة اللاجئين وحدها ٤٧ بلداً وأرضاً، وبلغ عدد البلاد التي شاركت حكوماتها الوطنية مفوضيّة اللاجئين في بعض المسؤولية من تقرير صفة اللاجئ ١٤ بلداً.^٨

وهذه المقالة إما استمدت من بحوث محفوظاتيّة عن مصر وكينيا وتركيا، ابتغاءً استطلاع ما يمكن أن يكون من عواقب اندراج مفوضيّة اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ بأرض بلد من البلاد. فأما مصر فظالما أجرت مفوضيّة اللاجئين تقرير صفة اللاجئ فيها على كل طالب لجوء من غير طالبي اللجوء الفلسطينيّين، وذلك بموجب مذكّرة تفاهم وقّعت سنة ١٩٥٤. وأمّا تركيا فأعمال مفوضيّة اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ فيها ترتد إلى سنة ١٩٦٠، على أنها أتمت تحويل مسؤوليتها من عاتق مفوضيّة اللاجئين إلى عاتق الحكومة في سنة ٢٠١٨. وأمّا كينيا فقد حولت حكومتها تقرير صفة اللاجئ إلى عاتق مفوضيّة اللاجئين سنة ١٩٩١، ثم عدلت فتولّت مسؤوليته التامة سنة ٢٠١٧.^٩

الْحَيْدَانُ وَتَقْيِيدُ النُّوْذِ

ثم إن الزعم بأن من الغير محايد، كمفوضيّة اللاجئين، مُتولٍ سياسة اللاجئين أمرٌ يهون على الحكومة ما يضغطها. ولكن الواقع أن تفويض تقرير صفة اللاجئ يهين للحكومات أن تلقى على باب مفوضيّة اللاجئين مسؤولية بت الطلبات. مثال ذلك: أن تلكؤ الحكومة المصرية عن تولي تقرير صفة اللاجئ قد يحير المرء، فعدد اللاجئين في مصر قبل الأزمة السوريّة قليل بالقياس إلى غيرها من البلاد. لا بل أشار مسؤول في وزارة الخارجية، في مقابلة أجريت سنة ٢٠١٠، إلى أن مسألة الإتيان بنظام لجوء وطني «لأربعين ألف [لاجئ] من غير الفلسطينيين» ليست مشكلة نقص في الموارد، «إما في إجراء مفوضيّة اللاجئين لتقرير صفة اللاجئ» «يُضْمَن تحري الموضوعيّة والنزاهة». على أن من المراقبين من يرى أن مرجع تلكؤ الحكومة المصرية عن إجراء تقرير صفة اللاجئ إلى عدد من السودانيين كثير في مصر. فإن أقرت الحكومة المصرية للاجئين السودانيين بلاجئتهم فكأنها نقدت حكومة السودان وفعلها في الفظائع المرتكبة في السودان.^{١٠} ولكن استقلال مفوضيّة اللاجئين بالأمر يبرز الحكومات في صورة المحايد بحيث يمكنها أن تقول بأن القرارات غير صادرة عنها. ثم إن تفويض تقرير صفة اللاجئ يُبلغ الحكومة مبلغاً من قابليّة التصرف في الأمور يمكنها به أن تحجز الأفراد أو تخرجهم من البلد معتلة بعلّة ظاهريّة هي أنها ما أقرت لهم بصفة اللاجئ من بداءة مقدّمهم.

ولا بل يحتفظ راسمو السياسة بحقهم في إخراج موطنهم مفوضيّة اللاجئين من البلد، أو رفض العمل بقراراتها في تقرير صفة اللاجئ، أو إنهاء وظائفها في تقرير صفة اللاجئ، أو قد يقتضون على منح طالبي اللجوء من الوصول إلى مكانها، هذا ولو كان بينها وبين البلد اتفاقاً مُرمّماً لتجري فيه تقرير صفة اللاجئ كله أو بعضه. ولقد تعلق مفوضيّة اللاجئين إذ تمنح من الوصول إلى من تعنى بهم، وإذ تضيّق «أمكنة حماية» اللاجئين، فهي تعلم أنّ تهديدها الحكومات غير نافع فلا تفعله، بل هي تضي في أعمالها على تُوّدة حين ترى أنّ إنالة صفة اللاجئ، في حالات معيّنة، تؤدي إلى توتر سياسي. مثال ذلك: أنّ في سنة ١٩٩٤ تمّعد موظفو مفوضيّة اللاجئين في تركية أن يتجنّبوا استعمال مصطلحي «ولاية» و«لاجئ» في المراسلات التي جرت بينهم وبين الموظفين الأتراك؛ ذلك أنّ هذين المصطلحين أثارا «استجابة سيئة». هذا وقد عبّروا عن رأي يقول إنه لا بدّ من أن تبنى معالجة بعض جماعات اللاجئين على أساس إفرادي، كل حالة على حدها، لأنّ يناقش أمرهم في محادثة عامّة «فالسُلطات التركيّة أولات حساسية مُفرطة تجاههم»^١.

لميس عبد العاطي labdelaa@maxwell.syr.edu

@LAbdelaaty

بروفيسورة مساعدة في العلوم السياسيّة، في كلية مكسول،
جامعة سيركيور <http://labdelaa.expressions.syr.edu>

١. www.unhcr.org/uk/refugee-status-determination

٢. حسيان المؤلفة مبني على معطيات وردت في الجدول العاشر من ملحق مفوضيّة اللاجئين الذي ألحقته بتقريرها المسّمي: تقرير الاتجاهات العالمية سنة ٢٠١٨: التهجير.

bit.ly/UNHCR-Trends-2018

٣. هذه الحالات الثلاث مَحَلَّةٌ بهزيم من التفصيل في كتاب للميس عبد العاطي (يصدر عما قريب سنة ٢٠٢١) عنوانه: التمييز والتفويض: شرح استجابات الدولة للاجئين.

bit.ly/OUP-Abdelaaty-2021

٤. هي مقابلةٌ شخصيّةٌ أجرتها المؤلفة، في وزارة الخارجية المصرية بالقاهرة، في ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

٥. Grabska K (2008) 'Brothers or Poor Cousins? Rights, Policies and the Well-Being of Refugees in Egypt' in Grabska K and Mehta L (Eds)

Forced Displacement: Why Rights Matter, Palgrave Macmillan, p76.

(أخوة أم أبناء عمومة فقراء؟ حقوق اللاجئين في مصر وسياساتهم وحسن حالهم)

٦. Roberto Quintero-Marino to Karen Abu-Zayd, 19 July 1993, 'Sudanese in Egypt', UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 100 ARE SUD Refugee Situations - Special Groups of Refugees - Sudanese Refugees in Egypt,

Folio 4.

(السودانيون في مصر)

Kagan M. (2006) 'The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges V Posed by UNHCR Refugee Status Determination', *International Journal of Refugee Law* 18(1)

(حارسٌ محصور: تحديات الحماية الناشئة عن تقرير مفوضيّة اللاجئين لصفة اللاجئ)

<https://academic.oup.com/ijrl/article/18/1/1/1538727>

٨. Lina Sultani and Patrick Tezier to Head, Desk I, Regional Bureau for Europe, 20 January 1994, UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations - Relations with Governments - Turkey

[Volume B], Folio 51.

[كانت إشارة المكتب الفرعي هنا إلى التونسيين خصوصاً]

٩. UNHCR Archives, Fonds 11, Series 3, 10 TUR External Relations - Relations with Governments - Turkey [Volume A].

[من أراد المقبوضات المستشهد بها كاملةً فيلتصّل بالمؤلفة.]

١٠. انظر الهامش ذا الرقم ٢.

وأيضاً فمن أمثلة خضوع مفوضيّة اللاجئين لضغط الحكومة: أنّ في سنة ١٩٨٦ سألت السلطات التركيّة مفوضيّة اللاجئين أنّ تبلغها أسماء كلٍّ من أتاها، ومعلومات عمّن أقرّت له بللاجيتته ومن رفضت أن تقر له بذلك. فرأى ممثل مفوضيّة اللاجئين أنّ «شدة حساسية المسألة أخذة في الزيادة» ولم يردّ أنّ يظهر «غير متعاون». فأكدت مفوضيّة اللاجئين في جنيف من بعد أنّ من يمكن أن تذكر أسماءهم هم اللاجئين المقبولون وأصحاب طلبات اللجوء المتعلقة^٢.

الخاتمة

وبعد، فعند مفوضيّة اللاجئين أنّ ردّ طلب لتوليها تقرير صفة اللاجئ أمرٌ صعب، لقد يكون إلى المستحيل أقرب. ذلك أنّ لزوم مُضيها في هذه المهامات يوم تعجز الحكومة عن القيام بها أو ترغب عن ذلك أمرٌ ثابت في ولايتها الحماية. فأوصي بأن لا تكف مفوضيّة اللاجئين عن تقرير صفة اللاجئ. ومهما يكن من شيء، فإنها تُصدّر من قرارات إنالة صفة اللاجئ عدداً كثيراً في العالم بأسره - فكان لها قرارٌ واحد من كلٍّ أحد عشر قراراً صدر سنة ٢٠١٨-٣. وهي بذلك لحقوق اللاجئين لا شك نصيرة. ثم إنّ أنظمتها تقرير صفة اللاجئ التي تجرّها الحكومات غير مُفضّلة على غيرها دائماً، ولا سيّما في الأحوال التي تقصد الحكومة فيها إلى رفض طالبي اللجوء جُملةً.

ولكنّ الذي يعين على تخفيف بعض من سوء العواقب المذكورة أنّها هو أنّ تزيد مفوضيّة اللاجئين صراحتها ووضوحها في أعمالها

تحديات الإقرار للاجئين في الهند

رُوشني شَنكر وَهَمْسَا فيجاراجافان

أشارت الهند مرّةً بعد مرّةٍ إلى أنها مستمرةٌ في التزامها حماية اللاجئين، ومع ذلك يعرض نظامها المزدوج في الإقرار للاجئين صورةً للحماية مُعقّدة.

في الهند نظامٌ مزدوجٌ نادرٌ، تتقاسم فيه الحكومة ومفوضية اللاجئين تقريرَ صفة اللاجئين. يُطلب من طالبي اللجوء القادمين من البلدان غير المجاورة، وميامار، أن يقصدوا مفوضية اللاجئين لقرير صفتهم وإعطائهم ما يحتاجون إليه من وثائق. فتُجري عليهم مفوضية اللاجئين في الهند تقريرَ صفة اللاجئ بما يماشي اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ (التي لم تُوقّع فيها الهند) وماشي مبادئها التوجيهية الخاصة، فتُنشئ قائمةً لطالبي اللجوء واللاجئين الذين أقرت لهم بلاجئيتهم وتُشرك في القائمة وزارة الداخلية هناك. ومع ذلك، فإن عدم السماح لمفوضية اللاجئين بإنشاء مراكز تسجيل عند الحدود تُوقّع عنها على طالبي اللجوء القادمين في تُعرّف إجراءات اللجوء والسفر إلى نيودلهي ليرفعوا طلباتهم، وفي نيودلهي موضع مكتب مفوضية اللاجئين بالهند وهو الوحيد في أنه يُجري تقريرَ صفة اللاجئ ويتيح خدمات الحماية.

ولمّا لم يكن تشريعٌ مُخصّص، سمحت المحاكم الهندية في بعض الحالات للمُحجّزين الذين يظهر من أوّل وهلة أنهم رفعوا طلب لجوء، تسمح لهم بقصد مفوضية اللاجئين لتُقرّر لهم صفة اللاجئ. على أنّ هذا مستثنى من الجاري العمل به، ومثل هذا التدخل لا يحكمه معايير محدّدة، ولكنه جارٍ على أساس كلّ حالة على حدها. ثمّ إن هذا يزيد تعقيدَه حين يكون طالب اللجوء من إحدى الدول التي تندرج فيها طلبات اللجوء في ولاية الحكومة الهندية، فليس لمفوضية اللاجئين سلطةٌ مُعيّنة تُبتّ بها في طلبات اللجوء هذه. ونتيجةً لذلك، قد يكون طالبا اللجوء من هذه البلدان أكثرَ عرضةً من غيرهم للبقاء في الحَجَز، إذ لا سُبُل لهم لرفع طلب اللجوء.

ثمّ من يُقرّ لهم بلاجئيتهم في مفوضية اللاجئين يزودون بطاقة شخصية، ولكنّ هذه البطاقة غير مُقرّ برسميتها وأساعاً عند سلطات الدولة (بخلاف الوثائق المُقرّ برسميتها وأساعاً التي تصدرها الحكومة للاجئين الداخلين تحت ولايتها). لذا كان يُبلّ صفة اللاجئ من مفوضية اللاجئين لا يتيح للاجئين حمايةً كافيةً، لأنّ عدم الإقرار برسميتهم يعني أنهم لا يستطيعون دائماً الحصول على الرعاية الصحية أو التعليم أو الحقوق الأساسية الأخرى. ولما انتشر من قلّة الوعي بمفوضية اللاجئين أو شأنها في الهند، كثيراً ما ترى السلطات نائلي الوثائق الصادرة عن مفوضية اللاجئين مُقيمين إقامةً غير قانونية.

وممّا يجدر ذكره أن المحاكم الهندية قد تدخلت على مرّ السنين وأقرت للاجئين بأنهم فئةٌ مميزةٌ من «الأجانب»، ووسّعت لهم الحماية الدستورية الأساسية. مثال ذلك: أنه في قضية مُعلّمة، وسعت المحكمة العليا في الهند الحق في العيش

في الهند نظامٌ مزدوجٌ نادرٌ، تتقاسم فيه الحكومة ومفوضية اللاجئين تقريرَ صفة اللاجئين. يُطلب من طالبي اللجوء القادمين من البلدان غير المجاورة، وميامار، أن يقصدوا مفوضية اللاجئين لقرير صفتهم وإعطائهم ما يحتاجون إليه من وثائق. فتُجري عليهم مفوضية اللاجئين في الهند تقريرَ صفة اللاجئ بما يماشي اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ (التي لم تُوقّع فيها الهند) وماشي مبادئها التوجيهية الخاصة، فتُنشئ قائمةً لطالبي اللجوء واللاجئين الذين أقرت لهم بلاجئيتهم وتُشرك في القائمة وزارة الداخلية هناك. ومع ذلك، فإن عدم السماح لمفوضية اللاجئين بإنشاء مراكز تسجيل عند الحدود تُوقّع عنها على طالبي اللجوء القادمين في تُعرّف إجراءات اللجوء والسفر إلى نيودلهي ليرفعوا طلباتهم، وفي نيودلهي موضع مكتب مفوضية اللاجئين بالهند وهو الوحيد في أنه يُجري تقريرَ صفة اللاجئ ويتيح خدمات الحماية.

وأما من قَدَم من الدول المجاورة في جنوبي آسيا، التي تربطها بالدولة علاقاتٌ حسّاسة، فهم مطالبون بمعاملة وزارة الداخلية مباشرةً. ولكنّ إجراءات القيام بذلك ومعايير القرار المعتمدة عند وزارة الداخلية في مثل هذه الحالات ليست متاحةً لعامة الناس. وفي الماضي، منحت الحكومة للاجئين الذين يصلون بأعدادٍ جَمّة، مثل التبتّيين والسريلانكيين (في سنة ١٩٥٥ وسنة ١٩٨٤، على الترتيب)، حمايةً مُوقّفةً في المخيمات والمستوطنات، وقد أُشيدَ بالهند دولياً لحسن معاملتها هؤلاء اللاجئين. ومع ذلك، ففي حال من قَدَم حديثاً، لا توجد مبادئ توجيهية واضحة للسياسة في الحكومة، سوى توجيهاتٍ داخلية هنا وهناك يصدرها مسؤولون من وزارة الداخلية.

إطار العمل التشريعي

ولم يكن هناك إطارٌ عملٌ قانونيٌ مُحدّد، فدرجت العادة أن تستند حماية اللاجئين في الهند إلى ما هو معتبّ من سياسات تنفيذية، وقوانين مُتممة، وأحكام قضائية. وإلى وقت قريب، كان التشريع الوحيد في تعلقه بالهجرة الدولية هو قانون الأجانب لسنة ١٩٤٦ وقانون أجوزة السفر لسنة ١٩٦٧،

والمساواة ليشمل اللاجئين، وإن كان ذلك الشمول محدوداً^١. وأصدرت المحاكم تعليمات إلى سلطات الهجرة بالالتزام الشديد بمبادئ الإجراءات القانونية الواجبة في قضايا الإبعاد، وسعت إلى تدخل مفوضية اللاجئين لإجراء تقرير صفة اللاجئين والبتّ في طلبات لجوء المحجّوزين^٢. وبالتشريعات

والتعليمية، مثل قانون الحق في التعليم الذي يسمح لجميع الأطفال (من غير نظر إلى صفتهم القانونية) بالتسجيل في المدارس الحكومية، سُمح للاجئين بالحصول على الحقوق الاجتماعية الاقتصادية الأساسية^٣. ومع ذلك، معظم الأحكام القضائية

من هذا النوع جاءت من المحاكم الأدنى درجةً وليست تبلغ ما تبلغ محكمة عليا في سابقة أحكامها، فكان معظمها من ثمّ خاصّ بحالات محدّدة ولا يمكن تطبيقه تطبيقاً المبدأ العامّ. فقد يبلغ قانون في إدارة شؤون اللاجئين إلى أبعد من حكم محكمة في توسيع الحماية القانونية للاجئين حقّ التوسع، ولا سيما أكثر اللاجئين مواطن ضعّف^٤.



مفوضية اللاجئين/البنغلاديش

أطفال لاجئون من ميانمار وهم يتعلّمون الإنجليزية والهندية في مركز للرعاية النهارية من مفوضية اللاجئين، في نيودلهي بالهند.

من شاء أن يعرف لمّ وجوههم مُبَكِّسَةً؟ فليُنظر سياسة نُشر الصُور في نشرة الهجرة القسرية www.fmreview.org/ar/photo-policy

الهند واتفاق اللاجئين العالمي

مفوضية اللاجئين اليوم، وتسمح لها بإجراء الأعمال بموجب بنود مذكرة التفاهم المبرمة بين الطرفين. وفي الواقع، ونظراً إلى الإهمال العامّ لقضايا اللاجئين على المستوى السياسي وبين عامّة الناس، جاء أمر الإبعاد الصادر في آب/أغسطس من ٢٠١٧- الذي دعا إلى الإبعاد الجماعي لجميع الروهينجيين في الهند- دون سابق إنذار. ولم يُشر الأمر إلى وصولهم، من حيث هم قادمون من ميانمار، إلى مركز اللاجئين التابع لمفوضية اللاجئين، ولم يُمَيِّز بين اللاجئين الذين أقرّ لهم بلاجئتهم ومن لم تصدر مفوضية اللاجئين وثائقهم بعد. هذا، وأظهر أنّ الحكومة الهندية لا ترى إلا قليلاً من القيمة القانونية في صفة اللاجئين التي تُقرّها للاجئين مفوضية اللاجئين.

كان تأييد الهند المُطلَق، والحالة هذه، لاتفاق اللاجئين العالمي سنة ٢٠١٨ التزاماً مُستحسنًا. ومع أن اتفاق اللاجئين العالمي ليس صكاً مُلزماً قانوناً (ولعل لهذا شأنًا عظيمًا في تلقي كثير من البلدان إيّاه بالقبول، ومنها الهند)، فهو يُورِد شيئاً من «قائمة رغبات» في حماية اللاجئين، قد تُحاسب الحكومات فيها. واتفاق اللاجئين العالمي غير محتو على أيّ بند محدّد لتقرير صفة اللاجئين، وهو يذكر صراحة الحاجة إلى وجود آليات قائمة لاستعراض اللاجئين وتسجيلهم وللبتّ المنصف والفعال في طلبات اللجوء الأفراد. وبخاصة، فقد أدى ذلك إلى إنشاء مفوضية اللاجئين فرقة دعم للقرارات في اللجوء، فقدّمت المهارة التّقنيّة للدول التي حتّاج إليها، لإعانة نظام اللجوء فيها على تحقيق الإنصاف والكفاءة والنزاهة والقدرة على التكيّف. وفي هذا بيان واضح لموقف مفوضية اللاجئين الذي تكرّره كثيرًا، ومحصله أنّ تقرير صفة اللاجئين جزء من إنفاذ الدولة لسلطتها السيادية وأنّ هدف مفوضية اللاجئين

وقد برزت قضايا اللاجئين أخيراً في الخطاب العامّ بعقب التعديلات التي أدخلت في كانون الأول/ديسمبر من سنة ٢٠١٩ على قوانين الجنسية الهندية، وهي تعديلات أثارت

ومظاهر وطنية قادها المواطنون.^٦ ويسمح القانون الجديد لجميع الأقليات الدينية، سَوَى المسلمين من أفغانستان وبنغلادش وباكستان، برفع طلب لنيل الجنسية، فأثر ذلك في اللاجئين الذين تحت ولاية الحكومة والذين تحت ولاية مفوضية اللاجئين جميعاً. ومن عجائب التقادير أن هذا القانون هو أول تشريع في الهند يسعى إلى توسيع نطاق الحماية لتشمل اللاجئين. على أنه لم توضح التعديلات أيضاً معايير منح صفة اللاجئ، ولذلك، ما يزال الإبهامُ مُكتنفًا أعمال إدارة اللجوء وتقرير صفة اللاجئ.

رُوشني شَكرُني roshni@aratrust.in
مُؤسِّسة ومديرة تنفيذية

هَمْسَا فيجاراجافان hamsa@aratrust.in
مُديرة شؤون قانونية

مشروع الهجرة واللجوء، في نيودلهي، بالهند

www.migrationandasylumproject.org

ثم إن تأكل الشرعية التي تمنحها الحكومة لولاية مفوضية اللاجئين في تقرير صفة اللاجئ هو دليل على التدهور العام في أحوال الحماية. وصحيح أن اللاجئين الذي سبق أن كانوا تحت ولاية مفوضية اللاجئين يمكنهم إيجاد عمل في الاقتصاد غير الرسمي الواسع في الهند، ولكن أصبح هذا الأمر صعباً، وما يزال يصعب، في السنين الأخيرة بسبب القيود التي فرضتها الحكومة على توظيف من ليس لديهم وثائق صادرة عن الحكومة، ومثل ذلك، أنه حتى الأنشطة الاقتصادية البسيطة مثل استئجار منزل أو شراء بطاقة ذكية (SIM) أصبحت شبه مستحيلة. وصحيح أيضاً أن الحكومة سمحت سنة ٢٠١٢ للاجئين الداخلين تحت ولاية مفوضية اللاجئين برفع طلب للحصول على سمة دخول لفئة خاصة تسمى سمة طويلة الأمد،^٧ تسمح لحاملها بالوصول إلى التعليم العالي والعمل في القطاع الخاص، إلا أن إصدارها اعتباطي ومقيد جداً، ولم يظهر من الحومة أن عندها نية للسماح للاجئين بالوصول إلى ضروب أخرى من الوثائق، التي من شأنها تيسير حياتهم اليومية.

وهذه الأحداث، التي استمرت في الثلاث سنين الماضية أو نحو ذلك، إما زامت ما يظهر بحسب خبرتنا وتحليلنا لاتجاهات تقرير صفة اللاجئ أنه مقاربة أكثر حذراً تجاه تقرير صفة اللاجئ من جانب مكتب مفوضية اللاجئين في نيودلهي، وقد انخفضت معدلات الإقرار انخفاضاً مضطرباً، وأصبحت الجداول الزمنية لمعالجة القضايا أطول بكثير بلا عذر فلم يصل من اللاجئين عددٌ يسوّغ طول هذه الجداول.

ثمّ فوق كل ما حدث، أدت جائحة (ف-كورونا-١٩) إلى وُفِّف تقرير صفة اللاجئ في الهند. إذ الإصابات، وهذه المقالة تُكتب، آخذة في الارتفاع معدّل ينذر بخطّ،

National Human Rights Commission v State of Arunachal Pradesh and .\n
Anr, 9 January 1996, 1996 SCC (1) 742

(اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ضد ولاية أرونشال برديش وأنر)

Ktaer Abbas Habib Al Qutaifi and Ors v Union Of India (Uoi) and Ors, .\n
12 October 1998

(كثير عباس حبيب القطيفي وأورس ضد اتحاد الهند)

Gulsher v Govt of NCT of Delhi and Anr, 17 October 2019 W.P.(C). \n
10833/2019 & CM No.44817/2019

(جولشر ضد حكومة إقليم العاصمة الوطنية في نيودلهي وأنر)

٤. ما يزال مشروع الهجرة واللجوء يشارك من قِرب في صوغ مسودة لأول قانون من نوعه، اسمه قانون اللجوء لسنة 2015. ولما كان مطلق مسودة القانون عضو خاص في حزب معارض، كان من المستبعد للقانون أن يُعتمد.

<http://164.100.47.4/billtexts/lsbilltexts/asintroduced/3088LS.pdf>

Ministry of Home Affairs, Government of India 'Identification of illegal .\n

migrants and monitoring thereof – regarding', 8 August 2017
bit.ly/Gov-India-illegal-migrants-2017

Litigation against this order remains pending in the country's

Supreme Court.

(استعراف المهاجرين غير القانونيين ومراقبتهم)

Ministry of Law and Justice (2019) 'The Citizenship (Amendment) .\n

'Act, 2019

(قانون الجنسية 'المعدّل' لسنة ٢٠١٩)

<http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/214646.pdf>

Ministry of Home Affairs (2017) 'Long Term Visa Policy & 2011 .\n

'Standard Operating Procedure

(سياسة سمة الدخول الطويلة الأمد وإجراءات التشغيل القياسية لسنة ٢٠١١)

https://mha.gov.in/PDF_Other/AnnexVI_01022018.pdf

النَّظَرُ فِي تَسْلِيمِ مَفُوضِيَّةِ اللّاجِئِينَ مَسْئُولِيَّةً تَقْرِيرِ صَفَةِ اللّاجِئِ إِلَى الدَّوْلِ

كارولين نَالُولِه وِدْرِيَا أُوْرِكُل

تسليم مفوضيّة اللاجئين مسؤوليّة تقرير صفة اللاجئ إلى دول أمرٌ معقّد قلّما يكون سريعاً أو سلساً. ويعتمد التسليم الناجح -والقدرة على بلوغ الغاية الشاملة في حماية اللاجئين حماية كافية- على كثيرٍ من العوامل.

من الكلفة. مثال ذلك: أنه منذ كانت سنة ٢٠١٤، حين بدأ الانتقال في كينيا جدياً، ما تزال مفوضيّة اللاجئين تموّل معظم أعمال أمانة شؤون اللاجئين (Refugee Affairs Secretariat)، ومن ذلك دَفْع رواتب الموظفين وتدريبهم، وتركيب البنية التحتية المحتاج إليها، ونقل قاعدة المعطيات المخصصة بتقرير صفة اللاجئ. وإلى اليوم، لم تُدخل الحكومة أكثر موظفي أمانة شؤون اللاجئين التشغيليين في نظام الأجور عندها، وهم مصنّفون في موظفي المشروع الذين تدفع أجورهم مفوضيّة اللاجئين. وقال بعض الموظفين إن الرّيبة وانعدام الأمن الوظيفي أثرًا في التزامهم الوظيفة وإنهم كانوا مداومين على البحث عن فرص أفضل في غير مكان. ولهذا أُنز جانبياً، هو أن الحكومة قد تخفق في الاحتفاظ بالموظفين المدربين تدريباً حسناً، فتنشأ حاجة مستمرة إلى تدريب الموظفين.

فمع أن التّسليم الرسمي لتقرير صفة اللاجئ في ترقية قد حصل في أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١٨، استمرت ميزانية تقرير صفة اللاجئ في مفوضيّة اللاجئين في الزيادة. فقد بلغت نفقات مفوضيّة اللاجئين في يتعلق بتقرير صفة اللاجئ، بحسب إحصاءاتها في سنة ٢٠١٨، ٣٤١٨٠٨ من الدولارات الأمريكيّة، وبعد الإعلان الرسمي عن تسليم تقرير صفة اللاجئ، تجاوزت هذه الأرقام مليون دولار في سنة ٢٠١٩، وفي سنة ٢٠٢٠ تجاوزت ميزانية مفوضيّة اللاجئين المخصصة لتقرير صفة اللاجئ خمسة ملايين دولار. والسبب في ذلك أن في سنة ٢٠١٨، كانت مفوضيّة اللاجئين ما زالت تعمل على مراجعة ٣٤٧٠ ملفّ حالة كانت إذ ذاك في قيد التقدير، وقبلت من رافعي الطلبات ٢٦٤٠ طلباً إضافياً لتنظر فيها من خلال إجراءاتٍ مدمجة فيها تقرير صفة اللاجئ وإعادة التّوطين.^٤

السؤال الثاني: ما مَبْلَغ السرعة والإتمام الذي يجري بهما تسليم تقرير صفة اللاجئ؟

ومع أن «التسليم» يشير إلى حالة مُحدّدة فيها تحمّل كامل المسؤولية عن تقرير صفة اللاجئ، يكثر من الوجهة العمليّة أن ما يتمّ بالتدرّج ويندر أن يُضرب له موعد بدء أو انتهاء. وحتى في

تقع المسؤوليّة الأساسيّة عن اللاجئين -ومنها تقرير صفة اللاجئ- على عاتق الدول، ولكنّ تجري مفوضيّة اللاجئين تقرير صفة اللاجئ حين تكون الدول غير راغبة فيه أو تكون أقلّ قدرة من مفوضيّة اللاجئين على القيام به. وفي سنة (١٩٩٨-٢٠١٨)، وقع شيءٌ من تسليم مفوضيّة اللاجئين تقرير صفة اللاجئ إلى ٣٠ دولة في الأقل. ثمّ في إطار اتفاق اللاجئين العالمي، أنشأت مفوضيّة اللاجئين فرقة دعم لقدرة استيعاب اللجوء لتعني مزيداً من الدول على إنشاء أو تطوير أنظمة لها وطنية في السنين المقبلة تُنظم تقرير صفة اللاجئ.

ومع هذا الاتجاه المُعَبَّر، لم يكن هناك فحص منهجي للتّسليم لتقديره والموازنة في جودة اتّخاذ القرار وكيفية الحماية بين ما قبل التسليم وما بعده. ومعظم الدراسات السابقة في هذا الموضوع هي تقارير تقويم من عند مفوضيّة اللاجئين^٥، وهي تقارير تميل إلى عدم تقدير الآثار المُتربّية على اتّخاذ القرار وحماية اللاجئين عموماً، ولا تراعي آراء جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة بالموضوع، ومنها الحكومات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وأهم من كلّ ذلك أنها لا تراعي آراء طالبي اللجوء واللاجئين. وليس في هذا الموضوع من الدراسات المستقلة إلا القليل القليل.

وقد درس مشروعنا البحثي الدائر حول «الإقرار للاجئين»^٦ سننّ العمل المتّبعة في كينيا وتركيا، وهما دولتان «سلمت إليهما» مفوضيّة اللاجئين أخيراً تقرير صفة اللاجئ. وصحيح أن هذه المقالة الموجزة لا يمكنها أن تقدّم نظرةً عامّةً شاملةً (وقد تختلف العناصر المميّزة التي في التّسليمات المختلفة)، ولكنّها تناقش بعض الأسئلة في التّسليم، مُستدلةً بالإجراءات الانتقالية التي تتكشف بالتدرّج في البلدين.

السؤال الأول: هل يُخفّف تسليم تقرير صفة اللاجئ عن مفوضيّة اللاجئين عبأها الممالي؟

ولقد تكون الحكومات راغبة في تولي تقرير صفة اللاجئ، إلا أنها قد لا تكون مستعدةً تمام الاستعداد لتحمّل كلّ ما يصاحب ذلك

السؤال ٣: هل يمكن بتسليم تقرير صفة اللاجئ إلى سلطات الدولة أن يتحسن الوصول إلى الحقوق والحماية؟

تقول مفوضية اللاجئين «أنه لما كانت الدول هي الوحيدة في قدرتها على ضمان الحماية الشاملة للاجئين والحلول الدائمة، كان تحمّل الدولة مسؤولية تقرير صفة اللاجئ بطريقة مستدامة أمراً ضرورياً». ويمكن القول إن الحكومات أقرب من غيرها إلى احترام القرارات التي تتخذها هيئاتها، ولذلك فقد تكون أقرب إلى أن تمدّ الحقوق والمزايا لتشمل اللاجئين المقرّ لهم بلاجئيتهم في النظام الحكومي لتقرير صفة اللاجئ، على أن هذا ولا شك متوقف في أكثره على مبلغ الجِد في وزارة الخارجية المتولبة شؤون اللاجئين في ولايتها على حماية اللاجئين. ثم إن تقرير صفة اللاجئ الذي تجرّه الحكومة يبني في العادة آليات استئناف أو مراجعة مستقلة، وأما الاستئناف في تقرير صفة اللاجئ الذي تجرّه مفوضية اللاجئين فينقصه الرقابة المستقلة، ولا يمكن الطعن فيه أمام المحاكم، ولذا يمكن أن يؤدي التسليم إلى تعزيز حماية اللاجئين، غير أن ذلك لا يكون إلا في الدول التي فيها درجة عليا نسبيا من الاستقلال القضائي وحكم القانون.

ويحصل التسليم في العادة حين يكون في الدولة المضيفة أسبابها السياسية الخاصة فتريد أن ينظر إليها على أنها متولبة تقرير صفة اللاجئ، ومن ذلك أن يرى أن لها سلطة أو سيطرة أعظم على جدول أعمالها الأمني. مثال ذلك: أن الحكومة الكينية ساعة تولت تقرير صفة اللاجئ، وفت الإقرار الرسمي بطالبي اللجوء الصوماليين الجُد في داداب، فبدأت «تحدهم بحسب مواصفاتهم»؛ أي تسجلهم يدوياً. ولذا قلما تكون حماية اللاجئين بذاتها هي الدافع إلى تولى تقرير صفة اللاجئ. ثم إن نفوذ مفوضية اللاجئين قليل بالقياس إلى نفوذ الدولة إذا طلبت تولى تقرير صفة اللاجئ، وإن كان عند المفوضية تحفظات حمائية حول نيات الدولة.

وفي بعض الحالات، قد تتدخل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني فتحشد وتراوض وتنصر حقوق اللاجئين. مثال ذلك: أن هذه المنظمات في كينيا حشدت وراوضت من أجل الإقرار بصلاحيته وثائق اللاجئين للسماح لهم بالوصول إلى المعونة المالية وخطة التأمين الصحي الوطنية. ومع ذلك، ما تزال بعض الحقوق كحرية التنقل والحق في العمل مقيدة. ولكن المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني هي في مقدّم المنتصرين لوضع قانون جديد للاجئين، يوسع نطاق الحماية الحقيقية الممنوحة للاجئين في كينيا. ومثل ذلك في تركيا، فهناك نشطت المنظمات غير الحكومية إلى الحشد والمراوضة من أجل حقوق اللاجئين، لكن القيود استمرت، وبخاصة قيود الحق في العمل. ثم إن التقارير ذكرت أن

كينيا وتركيا، حيث تولت سلطات الدولة تقرير صفة اللاجئ، فما يزال التسليم يجري تنفيذه، ويكثر أن يكون فيه وجوه غير واضحة في تقسيم العمل فيه.

ومن حلول شهر تموز/يوليو في سنة ٢٠١٩، ما عادت مفوضية اللاجئين تجري تقرير صفة اللاجئ في مخيم كاكوما بكينيا، واقترحت على الإعانة التقنية لموظفي أمانة شؤون اللاجئين. ولكن في نيروبي كانت كلا المؤسساتين تعالجان الطلبات المعلقة والجديدة. ولقد تكون هذه إستراتيجية إدارية عمليّة تقصد إلى تقاسم المسؤولية بالسواء، ولكنها أحدثت ارتباكاً لطالبي اللجوء واللاجئين في من يتولى معالجة طلباتهم؟ ولو بُني التقاسم على أساس المواعيد النهائية المحددة لأمكن مفوضية اللاجئين أن تركز همّها في إنهاء ما تراكم عندها من عمل، ولأمكن الحكومة أن تعالج الطلبات الجديدة، فتسقط الرتبة عن قلوب طالبي اللجوء ويعرفون أي مؤسسة تعالج طلباتهم.

وأما في تركيا، فقد حُطّ للتسليم مذ اعتمد في سنة ٢٠١٣ قانون اللجوء التركي الجديد، وهو القانون ذو الرقم ٦٤٥٨ في الأجانب والحماية الدولية. وهناك بدأت مفوضية اللاجئين «تسليماً للتسجيل وتقرير صفة اللاجئ ذامراحل» للاجئين غير السوريين في سنة ٢٠١٥. وأصدر التوجيه الحكومي الصادر في ٢٣ حزيران/يونيو سنة ٢٠١٨ إجراءات عمل لمكاتب الحماية الدولية التابعة لها، التي تُسمى مراكز القرار. ومع ذلك، بعد التسليم الرسمي في أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١٨، ظهر أن البنية التحتية المطلوبة ما كانت جاهزة، فلم يكن هناك على سبيل المثال عدد كافٍ من المختصين الاجتماعيين في تقرير صفة اللاجئ المدرّبين تدريباً كافياً.

وقد واصلت مفوضية اللاجئين العمل مع المديرية العامة لإدارة الهجرة على إنشاء وتعزيز مراكز القرار في أنقرة وإسطنبول، وتأليف الفرق المتنقلة، وهي اليوم تعمل على فتح مركز إقليمي جديد لاتخاذ القرار في فان. واصلت أيضاً تقديم التدريب على إجراءات تقرير صفة اللاجئ، وتقدير الأدلة، واستعمال معلومات البلد الأصلي، وتقنيات إجراء المقابلات. ولكن إحدى العقبات الكبيرة هي أن الموظفين في مراكز القرار يُبدلون كثيراً، ولذا تستمر الحاجة إلى تدريب الموظفين الجُد. ومن المستقر أن يمتد التسليم إلى السنين القليلة المقبلة، ما لم تُقرّر الحكومة أنها ما عاد بها حاجة إلى معونة التدريب من مفوضية اللاجئين.

١. بناءً على الإحصاءات التحولية في مفوضية اللاجئين، نُقلَ منها إجراء تقرير صفة اللاجئ إلى حكومات البلدان الآتية: أنغولا، والبوسنة والهرسك، وبوروندي، وكومبوتيا، وقبرص، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وشرقي تيمور (تيمور ليشتي)، والإكوادور، والسلفدور، والغالوبون، وغواتيمالا، وغينيا، وكينيا، ومالطة، والمكسيك، ونيكاراجوا، والنيجر، وبيرو، وجمهورية كوريا، وجمهورية مولدوفا، ورواندا، وصربيا والجبل الأسود (كوسوفو)، وسيراليون، وجنوب السودان، وتوغو، وأوروغواي، وفانواتو، وفنزويلا. وقد سُلّم الإجراء رسمياً إلى تركيا وإن لم يظهر ذلك في الإحصاءات الحالية. ٢. انظر على سبيل المثال:

UNHCR (2015) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya* (البناء على أساس: التقييم التكويني لنقل تقرير صفة اللاجئ في كينيا) bit.ly/UNHCR-Building-on-foundation

٢. هذا المشروع جزء من مشروع رفيفغ (RefMig): اللاجئون مهاجرون: تنقل اللاجئين والإقرار لهم وحقوقهم، وهو مشروع نائل جائزة أوف ٢٠٢٠، مؤله مجلس المشروع الأوروبي، وأرقام منتهه (٧١٦٩٦٨).

https://reporting.unhcr.org/turkey.٤

UNHCR (2015) *Global Appeal 2015 Update: Turkey*.٥

(النداء العالمي لسنة ٢٠١٥: آخر الاختيار من تركيا)

http://www.unhcr.org/5461e60e52.pdf

UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's ٦ Programme, Standing Committee 66th Meeting, 'Refugee Status Determination', 31 May 2016, EC/67/SC/CRP.12.

(تقرير صفة اللاجئ) www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf

UNHCR (2015) *Building on the foundation*, supra note 2, paras. ٧

183-187.

(البناء على أساس)

المنظمات غير الحكومية الدولية يعترضها ضغوط وترصد من قبل سلطات الدولة. وقد استبعدت مفاوضات التسليم في البلدين كثيراً من المنظمات غير الحكومية المحلية ومنظمات المجتمع المدني، غير أن مفوضية اللاجئين في كينيا استشارت بعد ذلك بعض هذه المنظمات في تقيّمها للمرحلة الانتقالية.^٧

وبعد، فبناءً على ما يظهر في الحالة الكينية والحالة التركية، ليس بالضرورة أن يخفف تسليم تقرير صفة اللاجئ إلى الدول عن مفوضية اللاجئين عبأها المالي، وإن خفف عنها ذلك فليس على الفور، وليس التسليم يتم سريعاً ولا تُضمّن بدوئه الحماية الكافية للاجئين. وما يزال التسليم في كينيا وتركيا ولا شك عملاً جارياً، عملاً موجياً الرصد من كتب.

كارولين نالوله caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
موظفة بحوث

دريا أوزكُل derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
موظفة بحوث

في مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد

www.rsc.ox.ac.uk

الإقرار للاجئين في الاتحاد الأوروبي: تحول مهمة المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء

إفنجلياً (ليان) تسودي

شهد المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء أخيراً توسعاً في نطاق أعماله وفي قدرته -نتيجة لذلك- على التأثير في الإجراءات الوطنية لتقرير صفة اللاجئ.

أثر المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء غير المباشر في تقرير صفة اللاجئ لبعض أنشطة المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء تأثير غير مباشر في تقرير صفة اللاجئ. والتدريب أحدها. إذ وصّح المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء منهاجاً في تدريب الإداريين الوطنيين، يتكون من عدّة وحدات، منها تقدير المصدقية وتقنيات إجراء المقابلات.^٢ وأيضاً، فمن الأمور المهمة مبادرات الجودة، إذ يحدّد المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء سنن العمل الوطنية (للدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي)، ويُنظّم اجتماعات موضوعاتية تناقش فيها سنن

من أبرز التحولات الأخيرة في سياسة اللجوء في الاتحاد الأوربي المهمة المتوسّعة في تقرير صفة اللاجئ للمكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء الذي يتبع الاتحاد الأوربي.^١ في أول الامر، ركّزت أكثر ولاية المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء في أنشطة مثل تبادل المعلومات والتدريب، ولكن بمرور الوقت توسّعت ولايتها وتوسّعت معها مواردها البشرية والمالية.^٢ وتركز هذه المقالة همّها في هذه المهمة التي تتوسّع بالتدريج لمكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء، والتي لها تأثير مباشر وغير مباشر في تقرير صفة اللاجئ في أوربا.

جزءاً من الولاية القانونية للمكتب، فنشر «فِرَقَ دَعْمٍ في شؤون اللجوء» في الدول الأعضاء بالاتحاد الأوربي إجابةً لطلبها. ولكن في البداية، لم يحصل بين هذه الفرق وفرادى طالبي اللجوء تفاعل مباشر، إما كان عملها تقديم مشورة الخبراء أو التدريب وما إلى ذلك. ومع ذلك، فبعقب ازدياد مَقْدَم طالبي اللجوء إلى الاتحاد الأوربي بين سنة ٢٠١٥ و٢٠١٦، بدأ موظفو المكتب والخبراء الوطنيون المنتشرون يأخذون في مزيد من المهمات التطبيقية، مثل إيصال المعلومات مباشرة إلى القادمين. ثم مع تزايد الضغوط، ظهرت ضروب من المعالجة المشتركة في اليونان، حيث تشارك المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء وخدمة اللجوء اليونانية في مهمة معالجة طلبات اللجوء، لتخفيف عبء العمل عن ذلك البلد المضيف. ففي اليونان، يُجري الخبراء الذين نَشَرَهُم المكتب هناك مقابلات قبُول اللجوء، وهم يجرون ذلك مُستقلين نيابةً عن دائرة اللجوء اليونانية. ثم يرفعون النتائج التي توصلوا إليها، وبناءً عليها تصدر دائرة اللجوء اليونانية قرار القبول النهائي. (وتقصد مرحلة القبول إلى استبعاد طالبي اللجوء الذين يمكن إعادتهم إلى بلدان ثالثة آمنة). ومنذ سنة ٢٠١٨ وموظفو المكتب الناطقون باليونانية يشاركون أيضاً في فحص استحقاق طلبات اللجوء في اليونان. على أن هذه المآلات التي تؤثر في صنع القرار من الدرجة الأولى لم تُقرَّر بعدُ مراجعة رسمية للولاية القانونية التي عند المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء.

ثم إنَّ المكتب مشاركٌ أيضاً في وظيفة دَعْمٍ في صُنع القرار من الدرجة الثانية في اليونان، فيزودها «بمُقرَّرين» في لجان الاستئناف الوطنية، وهي وظيفة ينصُّ عليها القانون الوطني صراحةً. وتقتصر مهمات المقرَّر على الإعداد الأولي للملفات الحالات، وعلى إجراء بحوث لجنة التحقيق بناءً على طلب أعضاء اللجنة. فهو إذاً لا يزود أعضاء لجان الاستئناف برأي قانوني، ولا حتى برأي استشاري في ما له صلة بمنح الحماية الدولية. ولا تعني هذه الوظيفة إلا أن مشاركة المقرَّرين في تقرير صفة اللاجئ في مرحلة الاستئناف مشاركة غير مباشرة.

إذن، فما تأثير هذه الأنشطة خصوصاً؟ صحيح أن صانع قرار اللجوء من الدرجة الأولى –وفقاً لكل من قانون الاتحاد الأوربي والقانون الوطني– هو دائرة اللجوء اليونانية، ولكن القرار في الواقع يستند إلى توصية من الخبراء الذين تنشرهم الهيئة التابعة للاتحاد الأوربي، وإلى الحقائق التي يثبثون منها المقابلات التي يجرونها، وتؤثر الآراء الاستشارية لهؤلاء

العمل الحسنة ومصاعب التنفيذ، ثم هو يتيح أدوات عملية، مثل الأدوات التي تفيد في إجراء المقابلة الشخصية.^٤

ويشارك المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء أيضاً في جَمْع وتبَادُل معلومات البلد الأصلي، واعتماد منهجية مألوفة في معلومات البلد الأصلي. ويصدر المكتب تقارير بمشاركة خبراء من الدول الأعضاء، وهذه التقارير متاحة للناس عامة، ومفتوحٌ إليها سبيل التدقيق من قِبَل الجهات الفاعلة الأخرى، مثل طالبي اللجوء ومناصرهم (وذلك بخلاف الجوانب الأخرى الأقل وضوحاً وصراحة في الإقرار للاجئين في بعض الاختصاصات القضائية).

فما هو تأثير هذه الأنشطة؟ ليست الدول الأعضاء ملزمة قانوناً بالتحليل الوارد ذكره في ما يصدره المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء، ولكن –مع طابعها غير الملزم– من المحتمل أن تكون تقارير معلومات البلد الأصلي عند المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء مؤثرة، وذلك باعتبار المهمة الرسمية للهيئة وأهمية معلومات البلد الأصلي في تقييم المصادقية. لذا، فمن الأهمية بمكان أن تدمج الدول الأعضاء المعلومات من طائفة عريضة من الجهات الفاعلة، ومنها المجتمع المدني، وأن تلتزم بمعايير الموضوعية والحياد، وأن تظل محدثة.

وإذا أمكن وصف التأثير الحالي على صنع القرار من خلال معلومات البلد الأصلي بأنه غير مباشر، فإن مقترح المفوضية الأوربية لسنة ٢٠١٦ بإصلاح هيئة الاتحاد الأوربي لشؤون اللجوء يتوقع دوراً أكثر قوةً لنتاج الهيئة وعدة من إجراءات من شأنها أن تمنح الهيئة شيئاً من «قابلية التنفيذ». ومن أمثلة ذلك: اعتماداً «تحليل مشترك» للأحوال في بلدان أصليّة معينة، وإصدار مذكرات إرشادية على هذا الأساس لإعانة الدول الأعضاء على تقدير التطبيقات ذات الصلة بالأمر. هذا، ويتصور المقترح نفسه أن يكون للهيئة مهمة رصد. ويمكن أن يكون لمثل هذه الآلية أيضاً تأثير في تقرير صفة اللاجئ، بحسب تصميمها وطريقة تشغيلها. ولكن، كانت المفاوضات بشأن هذا المقترح ما تزال معلقة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠، ومن السابق لأوانه إذاً استخلاص أي استنتاج في المهمة المستقبلية للهيئة في ما تقدّم ذكره من ميادين.

الأثر المباشر: من مشورة الخبراء إلى التنفيذ المشترك

مشاركة المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء في معالجة طلبات اللجوء مشاركة جديدة. ولكن كان الدعم التشغيلي دائماً

تقدير طلبات اللجوء. ولكن تبين التجارب الأولى في المعالجة المشتركة في اليونان أن التكامل الإداري المعزز لا ينبغي أن يُقابل بهتاف استحواسي لا حد له. إذ إن التكامل الإداري ينسج مصاعبه الخاصة، ولذلك فهو يدعو إلى إعادة التفكير في إجراءات المحاسبة والقانون الإجرائي للاتحاد الأوروبي، حتى لا يؤدي إلى تخفيف الضمانات الإجرائية في الواقع.

إفنجلياً (ليان) تسوردي

e.tsourdi@maastrichtuniversity.nl

بروفيسورة مساعدة وناثلة منحة من مجلس

البحوث الهولندي، بجامعة ماستريخت

www.maastrichtuniversity.nl/p70065508

١. لمزيد من التفصيل في الولاية القانونية للمكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء، انظر: اللائحة ذات الرقم (2010/439)، أصدرها البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، في ١٩ أيار/مايو من سنة ٢٠١٠.

٢. من شأن أن ينظر في عموم أنشطة المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء نظرة عجل فليظنر آخر تقرير للمكتب: تقرير النشاط السنوي في سنة ٢٠١٩

bit.ly/EASO-ActivityReport2019

https://training.easo.europa.eu/lms/

bit.ly/EASO-QualityInitiatives

٥. للاطلاع على مقترح المفوضية الأوروبية لسنة ٢٠١٦، انظر:

Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and Repealing Regulation (EU) 439/2010, COM (2016) 271 final (May 4, 2016).

٦. للاطلاع على تحليل أكمل، انظر:

Tsourdi E (L) (2020) 'Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?', *German Law Journal* 21, 506-531

(وضّح المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء موضع المحاسبة على دوره في صنع قرار في شؤون اللجوء: مهمة مستحيلة هي؟) <https://doi.org/10.1017/glj.2020.21>

٧. انظر على سبيل المثال:

Greece Refugee Rights Initiative (2018) *EASO's Operation on the Greek Hotspots: An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, HIAS-Islamic Relief USA

(عملية المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء في النقاط الساخنة باليونان: عاقبة تُخوّفي عنها في الأتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركيا) bit.ly/HIAS-Greece-2018 وانظر:

European Center for Constitutional and Human Rights (2019) 'Case Report: EASO's Involvement In Greek Hotspots Exceeds The Agency's Competence And Disregards Fundamental Rights'

(تقرير حالة: مشاركة المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء في النقاط الساخنة باليونان خارجة عن اختصاصه وتهمل الحقوق الأساسية) bit.ly/ECCHR-EASO-case-report-2019

انظر:

Decision of the European Ombudsman in Case 1139/2018/MDC on the Conduct of Experts in Interviews with Asylum Seekers Organised by the European Asylum Support Office (Sept. 30, 2019) www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/119726

في المُخرَج. على أنه ليس بالضرورة أن توافق دائرة اللجوء اليونانية بدون تفكير على الآراء الاستشارية غير الملزمة التي يصدرها المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء، فللدائرة سلطة اتخاذ قرار يعارض مقترح الخبراء المنتشرين، وقد فعلت ذلك في كثير من الأحيان. ولكن مهمة المكتب لا تنفك تتسع، وهذا يعني أنه له تأثيراً متزايداً في تقرير صفة اللاجئ على المستوى الوطني.

وينبغي أن يكون لطالبي اللجوء طائفة تامة من الحقوق المنصوص عليها في القانون الأوروبي والقانون الدولي، من غير نظر إلى من يجري مقابلاتهم. ولكن الواقع أن منظمات المجتمع المدني تذكر أوجه قصور تتعلق، مثلاً، بطريقة تقدير مواطن الضعف وإجراء مقابلات القبول، وتذكر أن الآراء الاستشارية في القبول تصدر باللغة الإنجليزية وليست مترجمة إلى اليونانية، ثم تذكر أن المقابلات تجرى باللغة الإنجليزية، وهذا يقوّس جودة التمثيل القانوني للمحامين اليونانيين.

آفاق المستقبل

مهمة المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء التي لا تنفك تتسع تلقي ضوءاً ساطعاً على مصاعب المحاسبة وحماية الحقوق الأساسية. وقد سعى المكتب إلى تعزيز الجودة الإجرائية في صنع القرار بإنشاء آلية تدقيق داخلية للجودة. وبناءً على توصيات أمين المظالم الأوروبي^٨ وضّح المكتب مزيداً من المعايير الإجرائية الملموسة، مثل أنه واجب على المكتب أن يبلغ السلطات الوطنية عن كل غلط تعينه الهيئة في الحيز الذي المخصص لها من المعالجة. وأما الخطوة المستقبلية الكبيرة الآتية فهي إنشاء المكتب آلية شكاوى داخلية، سير على الأفراد بلوغها. والمتصور أن يكون ذلك جزءاً من ولايتها القانونية الجديدة التي يتفاوض فيها اليوم.

وبعد، فقد تحوّلت مهمة المكتب الأوروبي الداعم في شؤون اللجوء تحوُّلاً كبيراً. وأدى ذلك إلى ازدياد في ظهور أمشاط من التنفيذ المشترك في المعالجة المشتركة لطلبات اللجوء. ويمكن أن تكون أمشاط التنفيذ المشتركة وزيادة الموارد المالية والبشرية المتاحة عند المكتب بمنزلة مقدّمة لظروب أعمق من التكامل بين الاتحاد الأوروبي والمديريات الوطنية المعنية بتقرير صفة اللاجئ. فينبغي النظر إلى ذلك على أنه مقارنة نفعية (برغمائية) لتعزيز التماسك وتشارك المسؤوليات في

استعمال قانون السوابق والأحكام القضائية القطرية الإرشادية في تقرير صفة اللاجئ خارج المملكة المتحدة

مَآكش جُوشي

القرار في الاعتبار صحيحاً كل أدلة البلد الأصلي وكل دليل جديد يظهر منذ تقرير القضية القطرية الإرشادية، التي قد تكون ذات صلة بالقضية المنظور فيها. وأيضاً، فمن المهم مراعاة الحقائق المحددة للطلبات الإفرادية. ويقدم دليل أحسن سُنن العمل في استئناف قضايا اللجوء وحقوق الإنسان 3 بين يديه إرشادات مفيدة في كيفية تطبيق قضية قطرية إرشادية على طلبٍ إفراديٍّ.

ونعم، من البين أن هذه القرارات القطرية الإرشادية لا تنتزل خارج المملكة المتحدة منزلةً يعتمد عليها في إجراءات الإقرار للاجئين، إلا أنه ينبغي أن تُرى على أنها أحد مصادر المعلومات المفتوحة.

مَآكش جُوشي makesh.joshi@outlook.com

محاميٌ لاجئين، في المملكة المتحدة

١. هذه أحدث قائمة، نُشرت في أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠:

bit.ly/UK-country-guidance-Sept2020

٢. انظر المذكرة التوجيهية ذات الرقم ٢ الصادرة سنة ٢٠١١ عن المحكمة العليا (دائرة

الهجرة واللجوء) 2-bit.ly/guidance-note

٣. Henderson M, Moffatt R and Pickup A (2020) *Best Practice Guide to*

Asylum and Human Rights Appeals

(دليل أحسن سُنن العمل في استئناف قضايا اللجوء وحقوق الإنسان)

www.ein.org.uk/bpg/contents

أصبح استعمال قانون السوابق القضائية الإرشادية القطرية اليوم أداة راسخة في إجراءات الإقرار للاجئين بالمملكة المتحدة، فهناك يستعمل المحامون وصانعو القرار في الدولة والقضاة المستقلون ما في هذا القانون من القرارات. ويوجد فيه الآن أكثر من 300 قضية إرشادية قطرية تتعلق بطالبي اللجوء من أكثر من 60 بلداً. وهذه القضايا داخلية في النطاق العمومي، يجدها الناس في مواقع المحاكم والمجالس القضائية على الشبكية¹، والقضايا هناك مصنفة بحسب البلد مع وصلة لكل قضية تُوصَل إلى النسخة التامة من قرارها.

وأطلقت هذه القضايا الإرشادية في أعمال تقرير صفة اللاجئ في المملكة المتحدة سنة 2002، للإعانة على الاتساق في صنع القرار عند النظر في المسائل والأدلة نفسها أو في ما يشبهها لرافعي الطلبات الأفراد، في ما يتعلق ببلدهم الأصلي. وعند تطبيق هذه القضايا في المملكة المتحدة، تتجاوز كونها مصدراً لمعلومات البلد الأصلي، ففيها إضافة إلى ذلك إرشادٌ ينتزل منزلةً معتمّدة في تقرير صفة اللاجئ (ما لم تظهر أسباب قوية لأن لا يعتمد عليها)².

ثم إن هذه القرارات مرجع مفتوح المصدر، يمكن أن يستعمله بعض صانعي القرار -بعضهم يستعمله اليوم- في إجراءات الإقرار للاجئين خارج المملكة المتحدة، وحين يُعتمد على هذه القرارات، من المهم يُنظر في أحدث قرارٍ في شأن القضية، وأن يأخذ صانع

استعمال الهيئات القضائية المتعددة الأعضاء في التصدي لما في تقرير صفة

اللاجئ من تعقيد

جِسْكَاً هَمْبِي وَنِكَ جِلْ وَلورِنُو قِبَانِي

تشير البحوث في طائفة من الاختصاصات القضائية الأوروبية إلى أن استعمال الهيئات القضائية المتعددة الأعضاء في مرحلة الاستئناف يحسّن جودة تقرير صفة اللاجئ وإنصافه.

الاستئناف على قرارات الرّفص في تقرير صفة اللاجئ مكوّن أساس من إجراءات اللجوء المنصفة، وهو رقيب حاسم على جودة القرارات الأولية ودقتها. على أن الاتجاه المقلق الذي تتجه إليه البلدان الموقعة في اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ يُظهر أن الدول تُجاهد لتجد سبيلاً إلى جعل الاستئناف أسرع ما يمكن وأرخص ما يمكن. وكانت إحدى وسائلها الرئيسة إلى ذلك إصلاح هيئات الاستئناف وإعادة تأليفها، ولا سيّما فيما يتعلق بهوية القضية فيها وعددهم.

القانونيين والقضاة يُقدِّرون حقّ التقدير العمل الجماعي مُتعدّد الأطراف في هذا الميدان القانوني المعقد، فهو ميدان (أ) معتمد في الأكثر على تقدير المصدقية، (ب) ومستند إلى درجات شديدة من التكتّم، (ج) وتخرقه ثقافتَي الإنكار والجحود. وكثير من الدول تتراجع إلى إجراءات القاضي المنفرد، متوسّلةً بذلك إلى خفض الكلفة وتحقيق الكفاءة، في حين أن العناصر التعاونية تعين على تعزيز اتخاذ قرارات دقيقة وعالية الجودة، وينبغي للسياسات المستقبلية أن تُبين ذلك.

وتشير النتائج التي توصلنا إليها، اعتماداً على معطيات المراقبة والمقابلة من مشروع أسيفر³، إلى أن المُستأنفين وممثلهم

تأثير وسيط

مجلس الدولة بالأهمية الإجرائية للهيئات القضائية في إحقاق درجة من الإنصاف عليا، وعلق إجراء (زعم) أنه اتخذ استجابة لـ (ف-كورونا-١٩)) لو نفذت لكانت جميع طلبات الاستئناف التي تستمع إليها محكمة اللجوء الوطنية جرت بإجراءات مُسرَّع فيها يتولاها قاض واحد. فوكَّد هذا القرار الذي صدر عن مجلس الدولة أنَّ عدم التقيُّد بجلسات الاستماع التي تجريها الهيئات القضائية يجب أن يكون استثناءً لا قاعدةً.

وقد أظهر عملنا الميداني في استكشاف اللجان القضائية في فرنسا أنَّ القضاة سلَّكوا أساليب الاستجواب فتَّبع بعضهم بعضاً حين رأوا الثغرات، أو حين كان هناك شيء غير واضح وضوحاً تحصل معه الكفاية. وكثيراً ما كان القضاة من ذوي التخصصات المختلفة يُكملون بعضهم بعضاً، ويطبِّقون وجهات نظر ومقاربات مختلفة في معاملة الطلبات بتفاعلهم في أثناء جلسات الاستماع.

وأما في اليونان، فهينات الاستئناف القضائية تؤلَّف اليوم من قاضيين إداريين إضافةً إلى عضو مستقل واحد، له خبرة في ميدان الحماية الدولية أو حقوق الإنسان أو القانون الدولي، وتوتُّبه مفوضيَّة اللاجئين أو المفوض الوطني لحقوق الإنسان. وتشير معطيات المقابلات التي أجريناها إلى أنَّ العضو المستقل (الذي قد يكون أيضاً متخصصاً في العلوم الاجتماعية) يستعمل خبرته في تحسيس القضاة الآخرين، الذين من حيث هم قضاة قانون إداري، على حدِّ تعبير أحد المُستطلِّعين: «لا يعرفون مسائل اللجوء بالضرورة». وأوضح أحد اليونانيين الذين قابلناهم (وهو عضو مستقل سابق في هيئة الاستئناف) كيف أنَّ هذه المقاربة البيئية كانت لهم عوناً، مشيراً إلى أنَّ علماء الاجتماع يمكن أن يقدِّموا أفكاراً عميقة، ولا سيَّما في ما يتعلق بتقدير المصدقية، وأنَّ وجهة نظرهم التي هي أئين من غيرها يمكن أن تأتي بأبعاد ثقافية يفتقر إليها شخص لم يتدرَّب إلا على القانون.

وأما ما بلَّغنا من المعطيات من إيطاليا فقد أيَّدت وجهة النظر القائلة بأنَّ المزاملة في العمل أتاحَت شيئاً من الصَّون في اختصاص قضائيٍّ يكثرُ أن تكون فيه الحقائق والقانون عرضةً لاختلاف التفسير وطرقه. وقد أخبرنا القضاة أنهم يقدِّرون حق التقدير فرصة مناقشة ومناظرة قضاة آخرين، وأنَّ الهيئات القضائية تصون من الثغرات في المعارف أو في التفضيلات الفردية.

تُدرِك النظم القانونية الديمقراطية في جميع العالم أنَّ الأمور ذات الخطر الأكبر ينبغي أن تُقلَّب النظر فيها هيئةً من القضاة ليُتخذوا فيها قراراً، لا أن يكون الأمر في يد قاض واحد. فكلمنا «أصعدت» في نظام قانوني، وكلما زاد خطر المسألة القانونية، زاد في العادة عدد القضاة المعيّنين للقضية. وأما طلبات الاستئناف في اللجوء، فعَمادُ كفايتها أعلى درجات الإنصاف والعَدَل في اتِّخاذ القرارات. ولكن عندما يتعلق الأمر ببناء وتكوين البنى القضائية للاستئناف في اللجوء، فإننا نلاحظ تحوُّلاً مقلِّقاً نحو الترشيد. وفي ذلك تقليل لما نراه ضرورياً في ضبط علوِّ درجات حرية الحكم التي ينطوي عليها تقدير المصدقية والبتُّ في طلبات اللجوء.

أظهرت الدراسات الأكاديمية الكمية باستمرار أنَّ بعض القضاة يقل كثيراً احتمالاً أن يمنحوا الحماية للاجئين بالقياس إلى غالبية القضاة. وقد كشفت دراساتنا النوعية عن افتقار القضاة في بعض الأحيان إلى المعارف وتعرُّضهم للصدّات غير المباشرة، وكذلك لحالات سوء الممارسة المهنية في أثناء الاستئناف، ومن ذلك الصراخ والسخرية والضحك من المستأفنين، وعدم الالتفات إليهم، وعدم منحهم ليذكروا ما عندهم من أدلة. في هذه الحالات، يمكن أن يكون لمشاركة قضاة آخرين تأثيرٌ وسيط لا غنى عنه.

وتستعمل اليوم ثلاثٌ من الاختصاصات القضائية الأوروبية في اللجوء من التي درسها مشروع أسيفر - في فرنسا واليونان وإيطاليا- ضرباً من ضروب الهيئة القضائية في مرحلة الاستئناف الأولى. فأما فرنسا، ففي محكمة اللجوء الوطنية، يجلس في «الإجراءات النظامية» رئيس مؤهل قانونياً إلى جانب اثنين من المُقدِّرين، أحدهما يرشِّحُه نائب رئيس أعلى محكمة إدارية فرنسية (مجلس الدولة = Conseil d'Etat)، والآخر (وهو في الأكثر أكاديمي) خبير في القانون أو في علم السياسة الطبيعية) ترشِّحُه مفوضيَّة اللاجئين. وحتى سنة ٢٠١٥، كانت الهيئة تستمع إلى جميع جلسات الاستماع الابتدائية، ولكن الإصلاح الذي أُطلق في هذه السنة نفسها عنى أنه من بين طلبات الاستئناف تلك التي تتقدَّم فصل إلى جلسة الاستماع الشفوية، لا تستمع اللجنة إلا لنحو الثلثين، مع تحويل طلبات الاستئناف الضعيفة الأساس (ويتبيَّن ذلك بفرزها بحسب الأهمية وهذا الفرز مشكلة بذاتها) إلى إجراءات مُسرَّع فيها يتولاها قاض واحد. وفي قرار صدر في حزيران/يونيو ٢٠٢٠، أقرَّ

تجنّب التّسييس

من القضاة فرصةً صغيرة للهيئات القضائية التي تتخذ الإجراءات الشخصية. ويمكن للقضاة المتجولين أو الهيئات القضائية المتناوبة تقديم حلول، وحتى إذا ثبت أنه من المستحيل تضمين عدّة قضاة في جلسة واحدة، فقد يكون من المفيد تنمية وعي القضاة بكيفية تفكير القضاة الآخرين، وذلك بتيسير العمل الجماعي في أثناء أنشطة التدريب.

وثالثاً، ينبغي إيلاء اهتمام خاصّ لكيفية إجراء الاتصال بين أعضاء الهيئة، وبين أعضائها والمستأنف. ويمكن أن يؤدي المتول بين يدي الهيئة إلى إضعاف التفاعل الشخصي بين الحكم والمستأنف. فقد يقضي المستأنف دقيقتين فقط في التفاعل بينه وبين كل قاض، وقد يعرّو الاستجابات التفكك أو التناقض. ثمّ هناك إغراء لأعضاء الهيئة بأن يحدث بعضهم بعضاً، وذلك في الأكثر بلغة لا ينطق بها المستأنف فيشعر بأنه مستبعد أو بأنه غير واثق ممّا يناقشونه. فإن أصدرت توجيهات واضحة لقضاة الهيئات في كيفية تواصلهم بعضهم ببعض وبينهم وبين المستأنف، قللت هذه الممارسات.

ذلك، وتشير الدلائل إلى أن طلبات الاستئناف في اللجوء تحسّن جودة ودقّة وإنصاف القرارات حين يُستمع إلى أصوات متعدّدة في المداوَلات. والهيئات القضائية هي إحدى الطرق الرسمية لضمان ذلك، ولكن هناك فرصاً أخرى لوجهات نظر متنوعة يكون لها في الأمر موضع. مثال ذلك: أنه يمكن أن يعين المقررون (rapporteurs) المستقلون القضاة على استخلاص الحقائق وتطبيق القانون. ويمكن أيضاً أن يُقطع شوط نحو تخفيف مخاطر اتّخاذ قاض واحد القرار، وذلك بالتدريب المهني المستمر، ومراقبة الأقران والاستجابات التوقّعية، وفرص التبادل المعارف بالشبكات القضائية الوطنية والدولية. ولا ينبغي لنا أن نغفل أهميّة الاجتماعات والمناقشات غير الرسميّة بين القضاة. فيمكن أن تُعيّن مراكز الاستماع الكبيرة والمراكز ذات المرافق، مثل المكتبات والأمكنة العامّة الأخرى، على رعاية هذا الضرب من التفاعل، كما تعين عليه ثقافة استراحة تناول الغداء.

نعم، هذه الإجراءات تستدعي تفكيراً كثيراً. ولكن، إن أخذ في الاعتبار المخاطر العظيمة التي ينطوي عليها تقرير صفة اللاجئ، ودليل تباين النتائج، وكلّ من التعقيد وعبء الاجتهاد الذي يضعه قانون اللاجئين في كثير من الأحيان على عاتق القضاة، إن أخذنا كلّ ذلك في الاعتبار وجدنا أن العمل في هيئات قضائيّة يمكن أن يعيّن على الحماية والإنصاف، ومن ثمّ، على إنقاذ أرواح الناس.

يُظهر ما خبرناه في اليونان وإيطاليا قدر تعرّض الهيئات القضائية للتّسييس. ففي اليونان، كانت لجان الاستئناف المكونة من ثلاثة أعضاء تتألف قبل سنة ٢٠١٦ من عضوين مستقلّين وموظّف واحد تعبّه الحكومة. ورداً على قرارات لجنة الاستئناف التي تنص على أن تركية ليست دولة ثالثة آمنة (وهذا يعارض الافتراض الذي يقوم عليه الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركية)، أصلح البرلمان اليوناني اللجان، فنشأ عن هذا الإصلاح تقليل عدد المختصّين في حقوق الإنسان المستقلين^٢، ووصف أحد الخبراء والمشاركين في البحث هذا الأمر بأنه «ضربة مُبرّحة لاستقلالية اللجنة». وبعد الإصلاح، انخفضت معدلات نجاح الاستئناف في اليونان في النصف الثاني من سنة ٢٠١٦ من ١٥,٩٪ في السنة الماضية إلى ما يزيد قليلاً على ١٪.^٤

وفي إيطاليا، عرّفت الهيئات القضائية إجراء استئناف اللجوء في سنة ٢٠١٧. وما يزال يستمع إلى المستأنفين قاض واحد، ولكن القرارات تتخذها الآن هيئة قضائيّة مؤلّفة من ثلاثة قضاة ذوي خبرة. ومع ذلك، فما يمكن عدّه عند الارتسام الأول تحسّناً في إجراءات القاضي الواحد، كان له مُنّ، فقد كان جزءاً من إصلاح مثير للجدل يقصد إلى تسريع إجراءات اللجوء وزيادة إبعاد طالبي اللجوء. وأيضاً فقد ألغى الإصلاح الدرجة الثانية من الاستئناف، وأقرّ أن جلسات الاستماع الشخصية لم تعد في القاعدة، لكن في الاستثناء.^٥

جعل الهيئات القضائية تعمل عملاً فعّالاً

هذا، ويحتاج إلى النظر في المخاوف العملية المختلفة لجعل الهيئات القضائية تعمل عملاً فعّالاً. فأولاً، لاحظ القضاة الإيطاليون أن المداوالات في الهيئات استغرقت وقتاً أطول من الوقت الذي يستغرقه هم بالعمل على حدّتهم، وهذا يعني أن بالهيئات حاجة إلى موارد مناسبة. ولا يمكن أن تعمل الهيئات عموماً إلا إذا بتخصيص زمن للتباحث القضائي كافٍ. فالمسألة مسألة موارد، وفي آخر المطاف، تتعلق بالإرادة السياسيّة للوفاء بالواجبات الدولية وفاءً مأموناً.

وثانياً، فمن المُستقرّب أن يتحسّن عمل الهيئات حين تكون في ثقافة مهنيّة حركيّة (ديناميّة) للتبادل والانفتاح. وبدون ذلك احتمال -وهذا من التناقض- أن تسهم الهيئات بالفعل في التجانس واستمرار ثقافات صنع القرار غير المرغوب فيها. ثمّ إنّه في مراكز الاستماع الصغيرة أو البعيدة التي تضم عدداً قليلاً

١. وهو مشروع ترعاه جامعة إكستر (على يد الباحث الرئيس البروفيسور ك جيل). ومؤهله برنامج البحث والابتكار: أقر ٢٠٢٠ في مجلس البحوث الأوربي: وأرقام المنحة هي: STG-17677915. 2015. أجري عمله الميداني في فرنسا وألمانيا وإيطاليا والمملكة المتحدة والنمسا واليونان. <https://asyfai.com/>
انظر على سبيل المثال:

Rehaag S (2012) 'Judicial review of refugee determinations: The luck of the draw', *Queen's Law Journal*, 38, 1; (المراجعة القضائية لقرارات اللاجئين: حظ القرعة)

Ramji-Nogales J, Schoenholtz A I and Schrag P G (2007) 'Refugee roulette: Disparities in asylum adjudication', *Stanford Law Review*, 60, 295. (رؤيت اللاجئين: التفاوت في الحكم في اللجوء)

'Greece: Appeal rules amended after rebuttal of Turkey's safety', *Asylum Information Database*, 16 June 2016 (اليونان: تعديل قوانين الاستئناف بعد دُخَس السلامة في تركيا)

bit.ly/AIDA-Greece-160616 (اليونان: تعديل قوانين الاستئناف بعد دُخَس السلامة في تركيا)

'Greek Council for Refugees' Regular Procedure: Greece. ٤ (الإجراء النظامي: اليونان) bit.ly/Greece-RegularProcedure

٥. على أنه حوّل المرسوم بالقانون ذي الرقم 2017/13 إلى قانون بالقانون ذي الرقم 2017/46، فنص على قائمة من الحالات تُلزم فيها جلسات الاستماع الشخصية.

جسكاً هَمبلي Jessica.Hambly@anu.edu.au
زَمِيلَةٌ في دراسات ما بعد الدكتوراه في الحقوق، بالجامعة الوطنية الأسترالية
<https://law.anu.edu.au/people/jessica-hambly>

نك جيل n.m.gill@exeter.ac.uk
بروفيسور في الجغرافيا البشرية، بجامعة إكستر
https://geography.exeter.ac.uk/staff/index.php?web_id=Nick_Gill

لورنزو فيانيلي lorenzo.vianelli@uni.lu
باحث في دراسات ما بعد الدكتوراه، بجامعة لُكسمبورغ
https://www.uni.lu/research/fhse/dgeo/people/lorenzo_vianelli

الإقرار للاجئين في اليونان: سياسات في قيد التفحص أَنْعَلِيكِ نَكْلُوبُو

حَسَّنَ إِصْلَاحَ نِظَامِ اللِّجُوءِ فِي اليُونَانِ أَوَّلَ أَمْرِهِ الإِنصَافَ وَالِاسْتِقْلَالَ فِي تَقْرِيرِ صَفَةِ اللِّجَائِي، وَلَكِنْ تَلَاهُ إِصْلَاحٌ فَأَثَارَ أَسْئَلَةٌ مَرَّةً أُخْرَى.

والمكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء (EASO). وكانت الحاجة إلى الاستقلال في تقرير صفة اللاجئ في قلب استراتيجية الخطة، وقدم المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء ومفوضية اللاجئين من الدعم الشيء الكثير، أكثره تدريب ومشاركة معارف، وإنفاق مال أيضاً. وبمشاركة المنظمات غير الحكومية، أتاحت مفوضية اللاجئين فوق ذلك بناء قدرات الموظفين وتبليغ القادمين الجدد المعلومات عند مواضع دخولهم والمحتجزين في المحاجر.

على أن التعقيدات التي تنطوي عليها التغييرات التشريعية والإدارية المطلوبة، وبصاحبها القيود المالية الناجمة عن الفتر الاقتصادي الشديد، عتت أن الانتقال إلى النظام الجديد كان بطيئاً. وفي خلال المرحلة الانتقالية الأولى التي استمرت إلى شهر حزيران/يونيو من سنة ٢٠١٣، احتفظت الشرطة لنفسها باختصاص التسجيل وتقرير صفة اللاجئ في الدرجة الأولى. وسُحِحَ لممثلي مفوضية اللاجئين بحضور المقابلات وطرح أسئلة على رافعي الطلبات، فحسن ذلك جودة المقابلات. ومع ذلك، بقي عدد المقر لهم في قرارات الدرجة الأولى قريباً من الصفر. وما كانت آراء مفوضية

قبل سنة ٢٠١٣، كانت مسؤولية تقرير صفة اللاجئ في اليونان، وهي إلى أوربا مدخل رئيس يلجأ المهاجرون غير النظاميين وطالبو اللجوء، تقع على ما درجت به العادة على عاتق الشرطة والوزارة المسؤولة عن النظام العام. وقد نقد نظام اللجوء في اليونان نقداً نفاقه عريض لعدم فعاليته، وعدم الضمان فيه، والحجز الجماعي المتماذي في أحوال دون المعايير المقبولة، والصد، فأدى إلى توليد الخوف والاثام عند الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية. فدفع هذا النقصان المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان إلى إدانة البلد بإعادة طالبو اللجوء قسراً ومعاملتهم معاملة غير الإنسانية أو مهينة، وقد قررت محكمة العدل في الاتحاد الأوربي أن إجراءات اللجوء فيه يعترها نقصان بنيوي.^١

وبضغط من الاتحاد الأوربي وضغط دولي، وضعت اليونان في سنة ٢٠١٠ خطة وطنية في اللجوء والهجرة وألزمت نفسها بإصلاح نظام اللجوء فيها فأنشأت سلطتي لجوء مدينتين مستقلتين تجريان تقرير صفة اللاجئ: فداثة اللجوء في الدرجة الأولى وهيئة الاستئناف في الدرجة الثانية. فدمج الخطة جهات، منها المفوضية الأوربية ومفوضية اللاجئين

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

طلباتهم في الدرجة الأولى الحماية الدولية في الدرجة الثانية. ومع أنّ كثيراً من اللاجئين استمروا في تجنب نظام اللجوء اليوناني بسبب مشكلات الوصول إليه وسياسات الاستقبال والاندماج غير الملائمة، أسهمت هذه الإصلاحات في إعادة ثقة اللاجئين بالنظام بعض إعادة.

مقاربة النقطة الساخنة

على أنه لا بدّ من النظر إلى إصلاحات نظام اللجوء اليوناني في سياق ما يُسمّى بأزمة اللاجئين لسنة ٢٠١٥، حين قدّم نحو من مليون إنسان من سورية ودول

أخرى إلى اليونان عابرين تركية، من طريق الجزائر في شرقي بحر إيجه على الأكثر، وانتقلوا عابرين البرّ الأكبر وغربي البلقان إلى دول الاتحاد الأوربي الأخرى. وقد زادت تلك الحال الضغط السياسي في الاتحاد الأوربي للأخذ في سياسة لجوء وهجرة أكثر تقييداً، فكانت اتفاقية سنة ٢٠١٦ بين الاتحاد الأوربي وتركية، وموجب هذا الاتفاق، يُعاد إلى تركية جميع المهاجرين غير الشرعيين الجُدد الذين يصلون إلى جزائر اليونان، وقبل إعادتهم يُنقلون إلى «نقطة ساخنة» تُدار على الجزائر الكبرى شرقي بحر إيجه. ومع أنّ المحكمة العامة في الاتحاد الأوربي قررت بعد ذلك أن الاتفاقية غير مُلزمة، غُيّر القانون وسُنّ العمل في اليونان فجأة ليمثل ما تُلزمه الاتفاقية.

ويُنظر في طلبات تقرير صفة اللاجئ المرفوعة في برّ اليونان الأكبر إفرادياً على أساس الجدارة، من غير نظر إلى جنسية رافع الطلب. ومع ذلك، تُفحص الطلبات التي يرفعها في جزائر شرقي بحر إيجه السوريون القادمون من تركية من البحر بعد بدء العمل بالاتفاقية، تُفحص من حيث المقبولية بناءً على أنّ تركية بلد آخر آمن يمكن أن يعاد إليها طالبو اللجوء (بحسب ما هو منصوص عليه في اتفاقية الاتحاد الأوربي وتركية). وحتى نهاية سنة ٢٠١٩، رُفّضت الطلبات التي رفعها أشخاص من جنسيات غير سورية (ويزيد معدل الإقرار لأصحاب هذه الجنسيات على ٢٥٪) لأنّ مقبوليتها



طالبو لجوء مرزحومون في مركز مورنيا للاستقبال والتسجيل، قبل الحريق الذي اندلعت نازح في أيلول/سبتمبر سنة ٢٠٢٠.

اللاجئين في الطلبات إلا استشارية، واحتفظت السلطات اليونانية لنفسها بسلطة اتخاذ القرارات، وكانت ممتنعة كثير امتناع عن منح الحماية الدولية. مثال ذلك: أنّ في سنة ٢٠١٢ نال سوريّان فقط من أصل ١٥٢ سوريّاً في الدرجة الأولى صفة اللاجئ أو الحماية الثانوية^٢. هذا من جهة، ومن جهة أخرى قاد تأليف لجان استئناف مستقلة إلى زيادة معدل الإقرار للاجئين إلى ٣٣٪ في مدة سنة^٤.

وقد أُلّفَت لجان الاستئناف الجديدة من ثلاثة أعضاء: موظف مدني، وقانوني متخصص بقانون اللاجئين وحقوق الإنسان (اختير من بين جماعة من الخبراء أعدتهم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان)^٥، وقانوني ثانٍ رشحته مفوضية اللاجئين. وحافظ على استقلالية اللجان وحيادها بوضع معايير توظيف محدّدة وإجراء انتقاء سليم. مثال ذلك: أنّ مدير كل لجنة عيّنته جماعة من الخبراء بمشاركة أمين المظالم اليوناني المستقل وأكاديميين ومفوضيّة اللاجئين. ثم إنّ لأعضاء اللجان استقلالية تامّة في الواجبات المسندة إليهم.

هذا، وحسنت هذه الخطة تقرير صفة اللاجئ من حيث جودته وإنصافه ورفعت معدل الإقرار للاجئين. مثال ذلك: أنّه في خلال الشهور الأولى من تأليف هذه اللجان، مُنِح جميع السوريين والصوماليين والإيرانيين الذين رُفّضت

المستقلة، فأصبح عضوًا كل لجنة قاضيين إداريين، مع بقاء عضو فقط خبير من مفوضي اللاجئين والمجلس الوطني لحقوق الإنسان. هذا، وحُفِضَت درجة الخبرة في ميدان اللجوء والهجرة وحقوق الإنسان، ذلك أنها كانت لمُعَيَّنِينَ ضرورةً فصارت مجرد مُقَوِّمٍ. واللجان اليوم أيضاً مُعَفَّاة من واجب رفع التقارير الدولية إلى أمين المظالم اليوناني، وهذا يثير المخاوف حول الرقابة الفعّالة على الإدارة.

وقد شكّا ثمانية عشر عضواً من اللجان - أي نحو ثلث جميع الأعضاء- علناً هذه الإصلاحات، ففتحو سبيل الشك في استقلالية الخطة الجديدة وحيادها، ونقدوا أنّ اتفاقية الاتحاد الأوروبي وتركية غير موافقة التشريعات والقرارات الأوروبية والدولية الراسخة في حقوق الإنسان.^٨ وقد استبدل بالخبراء أعضاءً في السلطة القضائية لا خبرة عندهم مما هو مطلوب ولا مهارة، وما يزال هذا أمراً يكفر فيه الخلاف والجدل. واستُبدِل، وهذه المقالة تُكْتَبُ، قاضٍ إداريٍّ آخرٍ بآخر عضو خبير في لجنة الاستئناف، فصار تركيب اللجان قضائياً بالكلية. وقَرَّرَ مجلس الدولة اليوناني أن يكون الإصلاح موافقاً للدستور وحقوق الإنسان. فقبل بذلك شرعية القرارات بناءً على قبول أن تركية بلد آمن، فأثار ذلك بين مزاوي القانون والأكاديميين من الخلاف والجدل الشيء الكثير.

أسئلة في دور المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء

بعد اتفاقية الاتحاد الأوروبي وتركية، نُشِرت في النقطة الساخنة باليونان فرقٌ من المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء اليونانية لتفَيِّدَ دائرة اللجوء اليونانية بما عندها من معونة ومهارة في إدارة طلبات اللجوء. ومع ذلك، فقد مُدِّ اختصاص الفرق كثيراً إلى ما يتعدى اختصاص عملهم الأول. فهي اليوم تجري مقابلات المقبولة، وتجري المقابلات في جزء من الإجراءات النظامي (فتفحص وجوه الاستئصال في الطلبات)، وهي المقررة داخل لجان الاستئناف، تُصدِر الآراء بناءً على الملفات الشخصية لراعي الطلبات، وتؤدي غير ذلك من الواجبات في معالجة الطلبات. فدورها في الإجراءات يُنَشِئُ تحديات في الحقوق الأساس.

وبناءً على ما تقدّم ذكره، أعرب أمين المظالم الأوربي بقلقه من الحد الذي تبلغ إليه مشاركة موظفي المكتب الأوربي

ناقصة بناءً على ما تقدّم ذكره أنّ سَن العمل المتبّعة هناك، ولكن هذه الحال بدأت تتغيّر قليلاً تغيّر في سنة ٢٠٢٠. على أنّ سن العمل هذه تمييزية لا إنصاف فيها، إذ يُطبّق فيها معيار المقبولة بحسب جنسية رافع الطلب وتاريخ دخوله وموضع دخوله.

وتُرفَضُ الطلبات التي يرفعها السوريون القادمون من تركية بموجب الخطة التي تقدّم ذكرها على أساس قرار نموذجي موحد يطبق الحجة نفسها على كل حالة ويستند إلى تصوّر للسلامة عامّ ومبهم. وهذا يعارض ما اشترط على الدول من أن يعامل رافعو الطلبات بالسوء، وأن لا يُمَيِّز بينهم، وأن يولي خوفهم من الشخصي من الاضطهاد أو الضّرر الجسيم الملائم من النّظر. وفوق ذلك، لا يُقدَّرُ خطر إعادة القسرية بجد، ويظهر من تجربتي ومن توصل إليه آخرون أنّ كثيراً من القرارات تستند إلى معلومات البلد الأصلي التي تُبَيِّن الحال السياسية الراهنة ولا ما هو حاصل بالفعل من معاملة اللاجئين في تركية. ثم إنّ العبور في تركية الذي لا يمتدّ إلا بضعة أسابيع أو شهور، من غير حماية فعّالة، كاف لإقامة صلة مناسبة بين العابر وبلد العبور، وهو ما يؤدي إلى رفض الطلب. وهذا المفهوم يُشوّه المعنى الحقيقي لاتفاقية سنة ١٩٥١، إذ هي لا تشترط أن يصل اللاجئين من بلدهم الأصلي إلى البلد المضيف رأساً.^٩

وبإلغاء بعض هذه القرارات السيئة، دحضت لجان الاستئناف المستقلة افتراض السلامة في ضوء الحقائق والظروف الفردية لكل حالة، من خلال تقدير أكثر دقة لما هو حاضر من معلومات البلد الأصلي.

ومع ذلك، بعد وقت قصير من إطلاق نظام اللجوء الجديد، أثبتت أسئلة حول خصيصة الإنصاف والاستقلالية عند السلطات. ثم أخذ في إصلاح آخر في حزيران/يونيو من سنة ٢٠١٦، ومما كان فيه وُضِعَ قُبُود على الحق في جلسة استماع شخصية عند الاستئناف، ونُقِلَ الاختصاص في منح صفة استحقاق المعونة الإنسانيّة من لجان الاستئناف إلى وزير الداخلية، وُضِعَ مفرط على المجلس الوطني لحقوق الإنسان ليعيّن الخبراء تعييناً سريعاً (وحين لا يمكنه أن يعيّنهم في الأجل الذي اشترط عليه، يعيّن الوزير الخبراء بنفسه). وأيضاً، فقد غيّر الإصلاح تأليف لجان الاستئناف

الداعم في شؤون اللجوء في تقدير طلبات اللجوء في النقط الساخنة، ومن جودة مقابلات المقبولية وإنصاف إجراءاتها. وأيضاً فقد وجد أنه نظراً إلى ما يفرضه الواقع من تأثير مشاركة المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء على القرارات التي تتخذها سلطات اللجوء في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي (وهو أمر ممنوع بموجب اللائحة التأسيسية للمكتب)، فالمنظمة «تُشجّع سياسياً على التصرف تصرفاً لا يماشي دورها القانوني الراهن، وهذا أمر تثبتته حجة». ثم إن موظفي المكتب الأوربي الداعم في شؤون اللجوء ليس لهم من الاستقلالية ما لأعضاء لجان الاستئناف، وهذا يزيد في تقييد الضمان في الإجراءات.

أنغليكي نكلوبولو annikolopoulou@yahoo.com

محامية، من نقابة المحامين في ثيسالونيكي

www.linkedin.com/in/angeliki-nikolopoulou-a957941b6/

ECtHR [Grand Chamber], *M.S.S. v Belgium and Greece*, 2011. ١
bit.ly/ECTHR-MSSvBelgiumGreece2011; CJEU [Grand Chamber],

C-411/10, 493/10 *N.S. and Others*, 2011

(السيد م. س. ضد بلجيكا واليونان)

bit.ly/CJEU-NSandOthers2011

AIDA (June 2013) *National Country Report: Greece*, p22. ٢

(التقرير القطري الوطني: اليونان)

www.asylumineurope.org/reports/country/greece

UNHCR Greece (2013) *Syrians in Greece. Protection Considerations and* ٣

UNHCR Recommendations

(السوريون في اليونان: اعتبارات الحماية وتوصيات مفوضية اللاجئين)

www.refworld.org/pdfid/525418e14.pdf

Asylum Information Database, *Greece Country Report June 2013*. ٤

www.asylumineurope.org/reports/country/greece; see also UNHCR (2014)

'Greece as a Country of Asylum'

(اليونان من حيث هي بلد لجوء)

www.refworld.org/pdfid/54cb3af34.pdf

٥. اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (NCHR) مؤسسة مستقلة تُسدي النصح والإرشاد إلى

الدولة اليونانية في حماية حقوق الإنسان.

General Court of the European Union, 'press release No 19.17'. ٦

(بلاغ صحفي مرقوم بـ19.17)

bit.ly/GeneralCourt-press-release-19-17

UNHCR (2017) *Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal* ٧

Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951

Refugee Convention

(استنتاجات موجزة في عدم العقاب بالدخول أو الحضور غير القانونيين: تفسير وتطبيق

المادة 31 من اتفاقية اللاجئين لسنة 19٥١)

www.refworld.org/docid/5b18f6740.html

https://thepressproject.gr/epistolli-melon-epitropis-prosfugon/ ٨

European Ombudsman 'Decision in case 735/2017/MDC', 7 July 2018. ٩

https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711;

see also FRA (2019) *Update of the 2016 opinion of the European Union*

Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set

up in Greece and Italy

(القرار في القضية ذات الرقم MDC/2017/735)

bit.ly/FRA-opinion-update-hotspots-2019

Aggelidis D 'Outrageous request to the EU for legalizing pushbacks', ١٠

ifSyn, 5 June 2020 [in Greek]

bit.ly/EFSYN-Aggelidis-05062020 (طلبٌ شأنُهُ إلى الاتحاد الأوربي لتسريع الصد)

(ف-كورونا-١٩) وتهديدات أحر

وقد أدت جائحة (ف-كورونا-١٩) إلى تعليق التسجيل في تقرير صفة اللاجئين والمقابلات باليونان، وأنشأت عقبات إضافية أمام المعونة القانونية الفعالة والتمثيل القانوني الفعال، فزاد ذلك من إضرار الحق في سبل الانتصاف الفعال. واستمر فحص طلبات الاستئناف المعلقة مع العجز العملي لرافعي الطلبات على مقابلة المحامين، والحصول على ملفات اللجوء في الوقت المناسب، والاستعداد قبل النظر في طلب الاستئناف. ومع ذلك، ذكر محامون أن موظفي طلبات اللجوء ضغطوا عليهم لكي لا يشاركوا في المقابلات بسبب شروط التباعد الاجتماعي، وعنى ذلك أن بعض المقابلات ربما جرت من غير أن يكون مع رافعي الطلبات محامون. وفي خلال ذلك، رُفِضت طلبات مئات من رافعي الطلبات في النقط الساخنة.

ذلك، وتسير المقاربة التقييدية للحماية، كما يَري في إجراءات تقرير صفة اللاجئين وسياسة النقط الساخنة، مع استمرار اليونان في بناء مخيمات جديدة مغلقة - وهذا اليوم استجابة للجائحة وللحريق الذي أتى على مَخيم موريا- وإلغاء صفة استئصال المعونة الإنسانية، ومع تساقط جودة واستقلالية نظام اللجوء في البلد. وتشير الإحاطة الصحفية الأخيرة إلى تغييرات محتملة، منها أخذ دائرة اللجوء في إعادة من رُفِض طلب لجوئه. فقد طلب نائب وزير الهجرة واللجوء اليوناني إلى الاتحاد الأوربي اشتراط شرط إعادة قسرية يمكن أن تطبقه دول

الإقرار للاجئين: ليس يُطلبُ دائماً

دريا أوزك

اختار بعض اللاجئين السوريين في لبنان أن لا يسجلوا أسماءهم في مفوضية اللاجئين، وهم يعتقدون - لسبب قوي في كثير من الأحيان - أن الإقرار للاجئين يعوّق حريّتهم ووصول أسرهم إلى المعونة الإنسانية.

من ارتباط الإقرار للاجئين بالوصول إلى المعونة الإنسانية، والخوف من مشاركة المعطيات، والخوف من العجز عن زيارة سورية. وإننا نقرُّ بأن ما توصلنا إليه من هذه النتائج لا يستند إلا إلى تصوّرات طالبي اللجوء واللاجئين أنفسهم.

أثر الإقرار في الوصول إلى المعونة الإنسانية

في مواجهة الأعداد المتزايدة من اللاجئين السوريين الذين قدموا بعد سنة ٢٠١٢، أوردت مفوضية اللاجئين «تقديرات لمواطني الضعف»، لتُعيّن اللاجئين بالمال بناءً على معايير محددة لمواطني الضعف. فأخبرنا اللاجئين في لبنان أنّ موظفي مفوضية اللاجئين الميدانيين طرحوا عليهم كثيراً من الأسئلة حول حصولهم على الغذاء وأحوال عيشهم وعملهم وصحتهم وغير ذلك من الأمور، وأنّه لم يتّضح لهم المعايير التي هي في الأهمية أبدى من غيرها. ثم إنه نظراً إلى عدم نشر التفاصيل الدقيقة لكيفية حساب هذه التقديرات، كان على اللاجئين إيراد تفسيراتهم لذلك ووضع استراتيجيات تقصد إلى جعل وصولهم إلى المعونة أكثر ما يكون. وقد أخبرنا ممثلو مفوضية اللاجئين في المقابلات أنّ تقدير مواطني الضعف يختلف باختلاف آليّة الحماية. على أنّه لما كانت المعلومات الثابتة غير موجودة، توصل كثيرٌ من اللاجئين إلى استنتاجات من عند أنفسهم: أنّ مفوضية اللاجئين أكثر ما قدّمت المعونة المالية للأسر التي تعولها الإناث، وللأسر التي ليس فيها رجلٌ في سنّ العمل، وللأسر كثيرة الأطفال أو التي فيها أطفال معوّقون من ذوي الاحتياجات.

فكان لذلك عاقبة غير مقصودة: إعراض بعض اللاجئين عن تسجيل أسمائهم إعراضاً مطلقاً. وفي عملنا الميداني، وجدنا أنّ كثيراً من الأسر اللاجئة قد اختارت أن لا تسجّل أسماء أفرادها الذكور الذين في سنّ العمل عند مفوضية اللاجئين؛ فقد تصوّرت أنها بذلك تقلل من فرص وصولها إلى المعونة المالية. مثال ذلك: أنّ زوجان سوريان أوضعا لنا أنّهما قرّرا إخبار المفوضية أنّهما مطلقان، مع أنّهما ما زالا يسكنان معا.

يكثُر أن تكون الطريق إلى تقرير صفة اللاجئ مملوءة عقبات، منها مقابلات متعددة ومُدّد انتظار طويلة. وحين يُقرُّ للاجئين بلاجئيتهم على أساس التقرير الجمعي، يصبح الأمر سهلاً لا صعوبة فيه نسبياً، ويمكن أن يكون ذلك أكثر كفاءة ويصبّ في مصلحة الأطراف جميعاً. ومع ذلك، عندما تكون سلطة الإقرار هي مفوضية اللاجئين، فقد يحدث الخلاف بينها وبين الحكومة في هذا الإقرار، ومن ذلك ما يتعلق بجماعات معيّنة من اللاجئين.

فهذه لبنان، زوّدت مفوضية اللاجئين هناك كلّ طالبي اللجوء من سورية (سوى الفلسطينيين من سورية ومن يصدق عليهم الخطر) بشهادة اللاجئ بعد مقابلة تحرّ قصيرة. لكن مع زيادة عدد اللاجئين السوريين، اشتدّت التوترات بين الحكومة اللبنانية ومفوضية اللاجئين، وفي سنة ٢٠١٥ أمرت الحكومة المفوضية بوقف الإقرار للمواطنين السوريين جميعاً. فكان من ذلك أنّه من لم يصل منهم إلى مفوضية اللاجئين أو يسجّل اسمه فيها قبل كانون الثاني/يناير من سنة ٢٠١٥ ما أعطي شهادة لجوء. فشرعت مفوضية اللاجئين تصدر قسائم مواعيد، ورمازاً قُضبانياً (شيفرة) للسوريين الذين قدموا إليها بعد هذا التاريخ. وأتاحت هذه الشيفرة الوصول إلى المعونة المالية وغيرها من ضروب المعونة التي تقدمها مفوضية اللاجئين للاجئين المُقرّ لهم بلاجئيتهم، ولكن لم تُنح لهم شهادة اللاجئ التي تصدرها المفوضية.

وقد نظرنا أيضاً، ونحن في مشروعنا البحثي الذي نجريه حول الجوانب القانونية والسياسية لأنظمة الإقرار للاجئين، لئرى كيف يفهم طالبو اللجوء واللاجئون الإقرار وكيف يتخذون قراراتهم في شأن تسجيل أسمائهم عند السلطات؟ ومن المثير للاهتمام، أننا وجدنا أنّ بعض السوريين (وفيهم من كان السبيل إلى الإقرار له بلاجئيته مفتوحاً قبل سنة ٢٠١٥) اختاروا أن لا يتّوا إلى مفوضية اللاجئين. وتستكشف هذه المقالة الأسباب الرئيسة الثلاثة لاختيارهم هذا: القلق

فيها وعناوينهم وغير ذلك من المعلومات الشخصية (سوى أسباب مقدمهم إلى لبنان) تشارك في ذلك وزارة الشؤون الاجتماعية اللبنانية، قائلة إن هذا يعين السلطات على التخطيط وابتكار سياسات أحسن للاجئين. وتنص مفوضية اللاجئين على أن مشاركة المعطيات لا يمكن أن تتم إلا بموافقة اللاجئين، إذ هناك بروتوكول يُعلّم طالبي اللجوء في شأن مشاركة المعطيات وهناك استمارة القبول، ولا بد للاجئين من التوقيع فيها جميعاً عند التسجيل.^٢

ومع أن اتفاق الحكومة اللبنانية ومفوضية اللاجئين ينص على عدم مشاركة أطراف أخرى المعطيات الشخصية، ومن هذه الأطراف سورية، كان بعض اللاجئين في عيّننا قلقين من إمكان مشاركة معلوماتهم الشخصية بأسباب مالية أو بأسباب أخرى. إذ قال سوري آخر لم يكن متسجلاً في مفوضية اللاجئين: «مهما يكن من الأمر فإني أرى أن الدولة اللبنانية ما تزال جزءاً من الحكومة السورية. فالأمر محتمل عواقب وخيمة». ومثل هذه المخاوف من أمن المعطيات ما يُسوّغها بسبب ما اشتهر في لبنان من تسفّل درجة حكم القانون.

الخوف من العجز عن زيارة سورية

ذكر عددٌ ممّن قابلناهم أنهم اختاروا أن لا يتسجلوا، أو أن لا يسجلوا إلا أسماء بعض أفراد أسرهم، لأنهم سمعوا أنهم إذا تسجلوا في مفوضية اللاجئين فلن يمكنهم أن يزوروا سورية بعد. ولكن لا في القانون تسقط صفة اللاجئ ولا في ما هو جارٍ عملياً إذا زار لاجئٌ بلده الأصلي.

ولقد يكون سبب الارتباك هو سُنّة عملٍ معيّنة تعمل بها مفوضية اللاجئين وهي «إلغاء تسجيل» اللاجئين في لبنان. مثال ذلك: أنّ مفوضية اللاجئين، منذ أيام التهجير الأولى في سنة ٢٠١١، عمدت في شمالي لبنان إلى إلغاء تسجيل اللاجئين السوريين من حين إلى حين ممّن تبين لها أنهم عادوا إلى سورية.^٣ واستعملت مفوضية اللاجئين معطيات في خروج اللاجئين من لبنان حصلت عليها من الأمن العام (وهو السلطة المسؤولة عن مراقبة دخول الأجانب إلى لبنان وخروجهم ومكثهم وإقامتهم). وقد قابلنا أفراداً من هؤلاء اللاجئين لمعرفة الأسباب في سفرهم إلى سورية. فقد ألغى تسجيل الذين حُكّم عليهم بسبب عودتهم زائرين أنهم ليس بهم حاجة إلى حماية أو معونة دولية، وفيهم الذين «لم يحافظوا على اتصالهم بالهئية»^٤. على أنه ما وضح عددُ الاجتماعات التي

وكثيراً ما تتخذ هذه القرارات بناءً على معلومات وردت على اللاجئين من ذوي قريبهم وأصدقائهم. وقالت أسرة سورية، لم تسجل أسماء أفرادها لأنهم بعد مشاوره أصدقائهم خلصوا إلى أن أحقيّة التسجيل في مفوضية اللاجئين معتمدة على الأهلية للوصول إلى المعونة الإنسانية، قالت:

«جئنا إلى لبنان في سنة ٢٠١٢ وما سجّلنا أسماءنا حتّى سنة ٢٠١٤. ظننا أنها [أي مفوضية اللاجئين] لن تسجّل أسماءنا لأننا ليس بنا حاجة. وأول ما جئنا التقيت كثيراً من الناس فقالوا لي إنه لا تُقبّل الأسر التي فيها طفل أو طفلان، فظننا أننا لن نقدر على دخول حيز الأهلية».

وروي لاجئٌ سوري آخر في بر الياس قال:

«والداي متسجلان في مفوضية اللاجئين. ولكن لم نتسجل أنا وأخوتي إذ قيل لنا إننا إذا سجّلنا أسماءنا فستعلق مفوضية اللاجئين [معونة] والداي. وكان بوالداي إذ ذاك حاجة ماسة إلى المعونة، فما أردنا أن نعرّضهما للخطر».

وبالحق، فعندما حاول شقيق المقلب أن يسجل اسمه فرداً إضافياً في الأسرة بعد ثمانية شهور (لأنه كان يأمل أن يستطيع هو وزوجته الوصول إلى يسح من فرص إعادة التوطين)، ورد على والده رسالة في اليوم الثاني تقول إنه علّق حصول الأسرة على المعونة الغذائية. لا يمكن إثبات الارتباط المباشر بين هذين الحداثين، ولكن الظاهر أن القلق من كيفية تأثر الوصول إلى المعونة الإنسانية بالإقرار للاجئين ساق بعض اللاجئين إلى الإعراض عن التسجيل إطلاقاً.

مخاوف من مشاركة المعطيات

اختار بعض من قابلناهم أن لا يتسجلوا لأنهم ظنوا أن مفوضية اللاجئين أو السلطات اللبنانية قد تشارك سورية في معطياتهم. فقال أحدهم:

«ما سجّلنا أسماءنا ساعة قدما فمفوضية اللاجئين [بحسب ما سمعنا] تشارك النظام السوري أسماءنا، فلا يُسمح لنا بالعودة إلى سورية... وسيرى النظام السوري من تلقاء نفسه في كل لاجئٍ معارضا له».

فوفقاً للاتفاقية المبرمة بين مفوضية اللاجئين والحكومة اللبنانية، تشارك مفوضية اللاجئين أسماء اللاجئين المتسجلين

بغياض المرء عنها يُلغى تسجيله، وكذلك الأمر في عدد السفرات إلى سورية (أو مدّها). ولذلك يُحتمل أن تُتخذ القرارات وفق تقدير مختصّ الحالات الفردية.

هذا، وقد اضطرت كثير من الأسر التي قابلناها إلى الذهاب إلى سورية من حين إلى حين لترتب أوارقها الرسمية، أو لتواصل تجارتها بين لبنان وسورية، أو لترعى من بقي هناك من كبار السن وذوي قرباها. مثال ذلك: أن اضطرت إحدى الأسر التي كلمناها إلى أن تخاطر بزيارة سورية لترتب وتهباً الأوراق الرسمية لابنها المولود حديثاً. واختارت أسرة أخرى ابنتها البالغة من العمر ٢٥ سنة لتسافر ذهاباً وإياباً بسمّة سفر سياحية للتصرف في كل ما ينبغي للأسرة عمله في سورية. وتعبير آخر، كانت القدرة على زيارة سورية للكثيرين ضرورة. وقد أدى عدم إعلان المعلومات في مفوضية اللاجئين بشأن تأثير زيارات العودة القصيرة في صفة اللاجئ إلى أن يبني بعض اللاجئين تفسيراً ما تجري عليه المفوضية، ثمّ كان ذلك دافعاً يباهم إلى أن لا يطلبوا تبليغ صفة اللاجئ.

خطوات نحو حماية أعظم

ويظهر بحثنا أنه صحيح أن التسجيل في مفوضية اللاجئين يجلب بعض الفوائد العملية، ولكن قد يختار اللاجئون أن لا يتسجلوا لأنهم يرون أن مساوئ التسجيل عليهم وعلى أسرهم أكثر من فوائده. وفي ذلك مسائل.

فأما المسألة الأولى -وهي الوصول إلى المعونة- فهي متعلقة مباشرة بالحاجة إلى سبل معاش مستدامة. ومن القريب أن يكون عند اللاجئين الذين لهم فرص أحسن من غيرهم لإيجاد العمل والحصول على تصاريحه مخاوف أقل في شأن التسجيل عند مفوضية اللاجئين؛ ذلك أن عواقب التسجيل المتصور وقوعها على وصولهم إلى المعونة أقل شأنًا. ومع ذلك، فمعالجة هذه المشكلة ليست بالأمر اليسير لانتشار العمل غير النظامي في لبنان. مثال ذلك: أن بعض اللاجئين شهدوا أن ما يترتب على إصدار تصاريح العمل من كلفة مالية زائدة يكثر أن يحتمله اللاجئون أنفسهم لا أصحاب العمل.

وأما المسألة الثانية -وهو المخاوف من مشاركة المعطيات- فهي تستدعي تحولاً عميقاً في مقاربة مفوضية اللاجئين والدول تجاه المعطيات الشخصية حتى تبني ثقة اللاجئين. ولا بدّ لمفوضية اللاجئين من تقدير سنن عملها في مشاركة المعطيات، ولا سيما في الدول التي يكون فيها حكم القانون دائم الضعف.

هذا، وقد اضطرت كثير من الأسر التي قابلناها إلى الذهاب إلى سورية من حين إلى حين لترتب أوارقها الرسمية، أو لتواصل تجارتها بين لبنان وسورية، أو لترعى من بقي هناك من كبار السن وذوي قرباها. مثال ذلك: أن اضطرت إحدى الأسر التي كلمناها إلى أن تخاطر بزيارة سورية لترتب وتهباً الأوراق الرسمية لابنها المولود حديثاً. واختارت أسرة أخرى ابنتها البالغة من العمر ٢٥ سنة لتسافر ذهاباً وإياباً بسمّة سفر سياحية للتصرف في كل ما ينبغي للأسرة عمله في سورية. وتعبير آخر، كانت القدرة على زيارة سورية للكثيرين ضرورة. وقد أدى عدم إعلان المعلومات في مفوضية اللاجئين بشأن تأثير زيارات العودة القصيرة في صفة اللاجئ إلى أن يبني بعض اللاجئين تفسيراً ما تجري عليه المفوضية، ثمّ كان ذلك دافعاً يباهم إلى أن لا يطلبوا تبليغ صفة اللاجئ.

التسجيل والإقامة

الميزة الرئيسة الواضحة للتسجيل في لبنان عند مفوضية اللاجئين هي درجة حمايتها من الإعادة القسرية، والوصول إلى قليل من الرعاية الصحية. ومع ذلك، يحتاج اللاجئون المتسجلون إلى رفع طلب منفصل إلى الأمن العام ليحصلوا على تصريح إقامة. وكثيراً ما يوقف القيمون (ولا سيما الرجال) عند نقط التفتيش المنتشرة في جميع البلاد، ويمكن أن يستجوبوا في كل وقت من قبل قوات الأمن. فإن لم يحملوا تصريح إقامة لهم، عُرضوا لخطر الاعتقال من فورهم. وفوق ذلك، هناك تقارير عريض نطاقها عن فرض غرامات تبلغ إلى ٢٠٠ دولار أمريكي عن كل سنة يقيم فيها اللاجئون في البلد من غير تصريح. ولا إحصاءات رسمية لذلك ولكن معلوم أن معظم اللاجئين المتسجلين في مفوضية اللاجئين ليس بين أيديهم تصاريح إقامة^٦.

إذا كان اللاجئون حاصلين على شهادة تسجيل من مفوضية اللاجئين فقط، ظهر من الوجهة العملية أن أمرهم مُتصرّف فيه ضابط الأمن يقرر شرعية إقامتهم من عدمها. وهذا يكشف هشاشة في كنه الإقرار للاجئين في دولة مثل لبنان: دولة لم توقع في اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ ولا فيها للاجئين قانون محلي. فوثائق مفوضية اللاجئين لا تعطي حقاً قانونياً يسمح بالإقامة في لبنان أو بالاستقرار فيه. ولا يسمح لبنان لمفوضية اللاجئين

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

٢. تستند النتائج الواردة في هذه المقالة إلى ٣٠ مقابلة مُفضَّلة مُعَمَّنًا فيها، أجريت مع طالبي لجوء ولاجئين في نواح مختلفة من لبنان، من شهر تموز/يوليو إلى شهر أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١٩. وإني معترفة بجميل ريتا جروس ووظفني نجدي في إعادتهما إياي في العمل الميداني.

UNHCR (2015) 'Q&A on the data sharing agreement between Government of Lebanon and UNHCR on basic information about

Syrian Refugees'

(سؤال وجواب في اتفاقية مشاركة المعطيات بين الحكومة اللبنانية ومفوضية اللاجئين في المعلومات الأساس للاجئين السوريين)

bit.ly/GovLeb-UNHCR-data-sharing

UNHCR (2011) *Lebanon Update: Situation in North Lebanon*, 7-14. ٤

October 2011, p2

(آخر أخبار لبنان: الحال في شمالي لبنان من ٧ إلى ١٠ تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١١)

bit.ly/UNHCR-Lebanon-Oct-2011

Kullab S (2014) 'Borders still open to refugees, UNHCR says', ٥

The Daily Star Lebanon 23 October 2014

(ما تزال الحدود أمام اللاجئين مفتوحة، قالتها مفوضية اللاجئين)

bit.ly/Kullab-2014-10-23

انظر:

UNHCR, UNICEF and WFP (2019) 'VASyR 2019', which finds only 22% of Syrian refugees over 15 years old have valid Lebanese

residency permits.

(تقدير مَوَاطِن صُغف اللاجئين السوريين في سنة ٢٠١٩)

https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73118

حتى إمكان مشاركة الحكومات المُضيِّفة في المعطيات يُنشئ في الاجئين قلقاً، وكلُّ حَرَيقٍ بالفعل في المعطيات قد يعرِّض حياتهم للخطر.

وأخيراً، يمكن لمفوضية اللاجئين معالجة المشكلات المرتبطة بزيارات العودة، فتزود اللاجئين بمزيد من التفاصيل في ما يستأهلونه، ولا سيَّما في الدول التي يَكُونُ فيها الوضع القانوني الممنوح بالإقرار للاجئٍ بلاجئيته مبهماً غير مأمون. وإذ قد كان إلغاء التسجيل يستدعي طائفةً عريضةً من المعايير الإجرائية، وجب على مفوضية اللاجئين أن تبيِّن للاجئين موقفها من هذا الأمر حتى يمكنهم بحسب ذلك أن يختاروا ما يفعلون.

دريا أوزكُلُ derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk

موظفة بحوث، في مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد
www.rsc.ox.ac.uk

١. هذا البحث بعض من مشروع رِفْمِج (RefMig): اللاجئين مهاجرون: تنقل اللاجئين والإقرار لهم وحقوقهم. وهو مشروع نائل جائزة أفي ٢٠٢٠، مُمُولُه مجلس البحوث الأوروبي، وأرقام منته (٧١٦٩٦٨).

الإقرار الجَمْعِيّ للفنزويليين في البرازيل: هل هو نموذجٌ جديدٌ وافٍ بالغرض؟

لِيَانَا لِيْرَا جويبولوت وِجُوْاْ كَارُلْسْ جَاروشِنْسْكِي سَلْفَا

استعملت البرازيل الإقرار الجَمْعِيّ لتمنح صفةً للاجئٍ لأكثر من ٤٥٧٠٠ لاجئٍ فنزويليٍّ. وقد تمثل سنن العمل والتقانات الداخلة في الأمر علامة بارزة في حماية اللاجئين، ولكن ما تزال المخاوف قائمة من القيود والغفلة عن مواطن الضعف.

الإقامة الذي ينطبق على الفنزويليين صالحٌ مبدئياً مدّة سنتين، وبعد ذلك يمكن تجديده. وإذا وُوفِقَ على التجديد (وهذا رهن بإثبات سُبُل المعاش وانتفاء السجل الجنائي)، يمكن أن يصبح تصريح الإقامة ساري المفعول إلى أجل غير مسمى. ويتصرّح الإقامة هذا، يملك الفنزويليون وثائق فورية ويمكنهم السفر ذهاباً وإياباً من فنزويلا وإليها إن هم رغبوا في ذلك.

ويمكن للفنزويليين الفارين إلى البرازيل نيل صفة اللاجئ. فبناءً على القانون ذو الرقم ٩٧/٩٤٧٤، يُنْتَجُ للفنزويليين القواعد وإجراءات تقرير صفة اللاجئ نفسها التي تُنتَجُ للاجئين الذين من جنسيات أخرى. ومُقدَّر طلبات اللجوء هناك لجنة اسمها اللجنة الوطنية للاجئين (Comitê Nacional

عرضت البرازيل مسارين قانونيين على الفنزويليين المهجرين الذين دخلوا البلد منذ سنة ٢٠١٥. أما المسار الأول، فتصاريح الإقامة، وأما المسار الثاني فصفة اللاجئ.

ويستند تنظيم الصفة القانونية للفنزويليين بإعطائهم تصاريح الإقامة إلى اللوائح الاتحادية البرازيلية لمواطني البلدان التي تشاركها الحدود، ويظهر في هذا اتفاقية السوق المشتركة الجنوبية (MERCOSUR) التي تسمح لمواطني الدول الأعضاء بالعيش في بلد عضو آخر من هذه الكتلة التجارية الإقليمية في أمريكا الجنوبية. وتعمل البرازيل بتصريح إقامة لتشارك الحدود للبلدان التي ليست أعضاء في اتفاقية السوق المشتركة الجنوبية أو التي لم تقبل عنصر الإقامة في اتفاقية العضوية في السوق المشتركة الجنوبية، مثل فنزويلا^١ وتصريح



هذه صورة لأكثر من ١٠٠٠ فنزويلي، لاجئين ومهاجرين، وهم ينامون في خيام بمحطة حافلات نيو فُشْتَا، في البرازيل.

(التي تدخل تحتها اللجنة الوطنية للاجئين). ولتحديد الأفراد المؤهلين، بحثت الأداة أيضاً -بحسب ما قالت اللجنة الوطنية للاجئين- في حالات الأشخاص الذين تزيد سنهم على ١٨ سنة، ورعايا فنزويلا، الذين ليس عندهم تصريح إقامة في البرازيل، ولم يغادروا البرازيل، ولم تنطبق عليهم شروط الإبعاد.

وأول ما نُفِّذ إجراء تقرير صفة اللاجئ في كانون الأول/ديسمبر سنة ٢٠١٩، وأدى حينئذٍ إلى الإقرار بلاجئ ٢١ ألف فنزويلي، ثم أعيد ذلك في كانون الثاني/يناير سنة ٢٠٢٠ فأقرّ بلاجئ ١٧ ألف طالب لجوء، تمّ نُفِّذ مرةً أخرى في آب/أغسطس سنة ٢٠٢٠ فأقرّ بلاجئ ٧٧٠٠ طالب لجوء. ومع الإقرار لأكثر من ٤٥٧٠٠ فنزويلي بهذه الطريقة، فالفنزويليون يألفون إلى حد بعيد أعرض جماعة من اللاجئين في البرازيل، ووفي البلد اليوم أكثر عدد من اللاجئين الفنزويليين المقرّ لهم في أمريكا اللاتينية.

أسئلة ومخاوف

ومع كل ما تقدّم، أثّرت أسئلة حول الثقة المستعملة في الإجراء، إذ سأل المجتمع المدني وأهل الأوساط الأكاديمية: هل استعملت في الإجراء مُعدّات المعلوماتية البُحاديّة (telematics)؟^٢ وأيضا فقد استعمل عن معايير الغرلة المستعملة، فعلى سبيل المثال: هل كانت هناك يعمل معايير تحديد الأولويات في غرايبيل الإقرار الجمعي، ومنها معايير

إذ (para os Refugiados) يمنح رفع طلب الحصول على صفة اللاجئ أيضاً وثائق قابلة للتجديد، ما دام تقرير صفة اللاجئ مستمراً، أو إن منحت صفة اللاجئ فتكون صلاحية الوثائق إلى أجل غير مسمى. ومع ذلك، وعلى عكس من عندهم تصاريح إقامة، فإذا عاد شخص ما، يجري تقرير صفته أو هو حامل صفة اللاجئ، إلى البلد الذي فرّ منها، فقد يُعدّ قادراً حماية اللاجئين.

ويرجع الأمر إلى الفنزويليين في الموازنة بين المتاح لهم واختيار أحد المسلكين. على أنه كثيراً ما يتعيّن عليهم الاختيار بعيد وصولهم إلى البرازيل (وأكثر ذلك في ولاية رورمّا الحدودية)، وقد يؤدي ذلك إلى اتخاذ قرارات مستعجلة لا تصدر عن علم ويقين.

الإقرار الجمعي بلاجئ للاجئين

في يونيو ٢٠١٩، أقرت اللجنة الوطنية للاجئين بوقوع انتهاكات جسيمة ومعمّمة لحقوق الإنسان في فنزويلا، فأتاح ذلك تطبيق المفهوم الإقليمي للاجئين في أمريكا اللاتينية.^٣ ثمّ أدى ذلك إلى تطبيق الإقرار الجمعي بصفة اللاجئ (وكان أول ذلك بعد دخول قانون اللاجئين البرازيلي لسنة ١٩٩٧ حيّز التنفيذ). ويعني الإقرار الجمعي -المعروف أيضاً باسم الإقرار من أول وهلة- أنه إذا كان طالب اللجوء ينتمي إلى الجماعة المقرّ لها، فما من شيء إلا أن يدرج طلبه في الإقرار العام بكل أعضاء تلك الجماعة. ولكن في البرازيل يُقرّر الإقرار الجمعي باستعمال التقانات التي تسمح بإجراء تقدير أكثر تفصيلاً.

وقد استعملت، بحسب ما قالته اللجنة الوطنية للاجئين، أداة لتحليل المعلومات المتعلقة بالأعمال لجمع بصمات طالبي اللجوء، ثمّ تحديد طلبات اللجوء. وقابلت هذه الثقة بين المعلومات المتعلقة بطلبات اللجوء الفنزويلية وبين أكثر من مليون حركة هجرة، وآلاف من سجلات الفنزويليين المقيمين أصلاً في البلد، و٣٥٠ ألف طلب يتعلق بالهجرة في وزارة العدل

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

همّ آخر يتعلق بالسكان الأصليين من فنزويلا الذين يطلبون صفة اللجوء في البرازيل. فلا معلومات في إدراجهم في الإقرار الجمعي أو أهليتهم المحتملة للاندراد فيه، ويحتمل أن يكون ذلك دليلاً على عدم مراعاة إحدى أكثر فئات السكان مواطنين صَغَفٍ في أثناء تدفق المهجرين الفنزويليين.

وبعد، فهذه المسائل تنشئ إبهاماً؛ فهل هذه الإجراءات هي بالحق إقرار جمعي؟ أم هي تقرير «بالجملة» داخل تحت تقرير صفة اللجوء الإفرادي؟ فإن كانت بالحق إقراراً جمعيّاً، كانت علامة بارزة في تاريخ البرازيل الذي أشد به واسعاً في حماية اللاجئين، وقد تؤدي أيضاً إلى حماية أعظم للفنزويليين المهجرين. على أنه في الحالتين حاجة إلى مزيد من الوضوح والصرحة في كيفية تطبيق هذه التّقانة وإلّي التزام شامل بالحماية حتى يكون هذا النموذج نموذجاً وافيّاً بالغرَض.

لِبَانَا لِبْرَا جوبيلوت lljubulut@gmail.com

بروفيسورة، بالجامعة الكاثوليكية في سانتوس

(Universidade Católica de Santos)

www.unisantos.br

جُوا كَارْلُس جَاروشنسكي سَلْفَا joao.jarochinski@ufr.br

بروفيسور، بالجامعة الاتّحادية في رورِيمَا

(Universidade Federal de Roraima) <http://ufr.br>

مواطن الضعف؟ أو هل أخذ تاريخ القوم إلى البرازيل في الاعتبار (إذ كلما طال الانتظار، زاد تراكم مواطن الضعف)؟ ولكن إلى اليوم لم ترد الحكومة التوضيح ما في إجراء تقرير صفة اللجوء هذا، ففتح ذلك سبيلاً إلى الشك في الوضوح والصرحة. وأما الخصوصية الشخصية، فلم يُقدّم تفسير حول استعمال المعلومات الشخصية لطالبي اللجوء (أو إمكان استعمالها) في كل شيء غير تقرير صفة اللجوء.

وفي شهر نيسان/أبريل سنة ٢٠٢٠، أقرّت اللجنة الوطنية للاجئين بلاجئيّة ٧٧٢ طفلاً فنزويليّاً، ولكنّها لم تكشف من الإجراء والمعايير التي استعملتها، إلا أن اجتماعها عقد في الشّابكة بسبب جائحة (ف-كورونا-١٩)، وأن الأطفال كانوا جميعاً من أقارب الفنزويليين المقرّ لهم بلاجئيتهم قبل في البرازيل. فالأمر غير واضح: هل كان ذلك مثلاً آخر على الإقرار الجمعيّ (وهذا إن صحّ فقد غيّرت اللجنة الوطنية للاجئين غرايبها التي قال إنها تستعملها، إذ كانت تشترط «تجاوز سنّ الثامنة عشرة»؟) وهل كان أقارب الأطفال من بين ٣٨ ألفاً الذين أقرّ لهم بلاجئيتهم من قبل باستعمال أداة تحليل معلومات الأعمال؟ وأيضاً، فليس من الواضح هل أقرّ بلاجئيّة الأطفال لسبب واحد هو حالهم امتداداً للجوئيّة أحد أفراد أسرّتهم (كما يسح به القانون ذو الرقم ٩٤٧٤/٩٧)؟ وهل أنشئت إجراءات جديدة أو مستقلة؟ وهل قُدّرت طلبات جديدة؟

ومع أن اللجنة الوطنية للاجئين تزعم أن الإقرار الجمعيّ قد اختصر من تقرير صفة اللجوء سنتين، كان هناك أكثر من ١٩٣ ألف طلب (منها نحو ٥٤٪ رفعا فنزويليون) لم يُنظر فيها حتى أيار/مايو سنة ٢٠٢٠، وليس إلى اليوم من مُشيرة إلى أن الإقرار الجمعيّ (واستعمال أداة تحليل معلومات الأعمال نفسها أو المعايير نفسها) سيكون الضابط المعتمد من الآن فصاعداً في حالة الفنزويليين. ومن المهم أيضاً ملاحظة أن الأمر استغرق من البرازيل أكثر من أربع سنين (من خلال سلسلة متعاقبة من الحكومات المتنوعة سياستها) منذ بداية تدفق ما يبلغ إلى ٥٠٠ ألف فنزويلي إلى البرازيل، لتُطبّق الإقرار الجمعيّ، وليس هذا فحسب، بل لتُطبّق إلى ذلك المفهوم الإقليمي للاجئين على سياق التّهجير هذا. وأما المعايير المُستعملة، فمن الواضح -بحسب ما كشف عنه- أن مواطن الضعف المعلومة مثل الجنسية، أو التّعوق، أو الخصائص الاجتماعية، أو غير ذلك من الحاجة الملحة إلى الحماية الدولية، لم يلتفت إليها. ثمّ

١. لمزيد من التفصيل في الصفة القانونية للفنزويليين في البرازيل، انظر:

For more details on the legal status of Venezuelans in Brazil see, for instance, Jubilit L L and Jarochinski Silva J C (2018) 'Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection', *E-International Relations*

(الفنزويليون في البرازيل: تحديات الحماية)

bit.ly/E-IR-Jubilit-Silva-2018

٢. See Jubilit L L, Vera-Espinoza M and Mezzanotti G (2019). 'Y

'The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in

Latin America', *E-International Relations*

(الذكري الخامسة والثلاثون لإعلان قرطاجنة، وحماية اللاجئين في أمريكا اللاتينية)

bit.ly/EIR-Cartagena-2019 and Blouin C, Berganza I and Feline Freier L

(2020) 'The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America', *Forced Migration Review* issue 63

(رُوح إعلان قرطاجنة؟ تطبّق تعريف اللاجئين الموسع على الفنزويليين في أمريكا

اللاتينية) www.fmreview.org/cities/blouin-berganza-freier

اقرأها باللغة العربية في: www.fmreview.org/ar/cities/blouin-berganza-freier

٣. المعلوماتيّة البُعادية: تقانة بيئية تجمع بين المعلوماتيّة والاتصالات البعيدة.

٤. UNHCR (6 December 2019) 'UNHCR welcomes Brazil's decision to

recognize thousands of Venezuelans as refugees'

(استحسان مفوضيّة اللاجئين قرارَ البرازيل بأن تُقرّ لآلاف الفنزويليين بلاجئيتهم)

bit.ly/UNHCR-06122019-Brazil

الإقرار للاجئين العديمي الجنسية

توماس مَكِجِي

تُسلطُ تجاربُ اللاجئين الكُردِ عديمي الجنسية الذي قَدِمُوا العراقَ من سورية الضوءَ على أهمية تحديد حالات انعدام الجنسية في أثناء تقرير صفة اللاجئ، وعلى الفوائد التي يمكن أن تكون من ذلك لحماية اللاجئين.

حلُّ أقل تفضيلاً عندهم. وفي مثل هذه الحالات، قد يظلُّ انعدام الجنسية وما يرتبط به من مواطن الضعف غير مُقرُّ به.

ثمَّ إنَّ مفوضيَّة اللاجئين إضافةً إلى مسؤوليَّتها عن حماية اللاجئين، لها ولاية عالمية على انعدام الجنسية، تشمل على مسؤولية تحديد مَنْ هم عديمو الجنسية. وقد يكون في الحالات التي تجري فيها مفوضيَّة اللاجئين تقريرَ صفة اللاجئ قرصٌ غير مغتنمة، تستطيع المفوضيَّة بها أن تشارك في تحديد لانعدام الجنسية أكثر فاعليةً بين اللاجئين الذين في مرحلة التسجيل.

تسجيل اللاجئين عديمي الجنسية

يمكن أن يكون من الإقرار بانعدام جنسيَّة اللاجئين في أثناء إجراء تقرير صفة اللاجئ حماية أكبر لهم. ومع ذلك، يجب معالجة التحفظات المتعلقة بإنشاء صفة حماية مُمايزة، كما هي الحال في بعض الإجراءات العملية التشغيلية. وأمَّ التحفظ الأساسي فيتعلق بمخاوف من أنَّ هذا قد يؤدي إنشاء تلك الصفة إلى معاملة اللاجئين معاملةً تمييزيةً، وفي أسوأ الأحوال، قد يؤدي إلى استمرار التمييز داخل بلد اللجوء ضدَّ عديمي الجنسية، وهو قلقٌ أعرب عنه موظفو التسجيل في مفوضيَّة اللاجئين والمنظمات الشريكة التي تعمل مع الكُردِ عديمي الجنسية من سورية في إقليم كردستان العراق. فليس في العراق، حيث تحتمل مفوضيَّة اللاجئين مسؤولية تقرير صفة اللاجئ، إجراءاتٌ لتحديد انعدام الجنسية، مع أنَّ في البلد لاجئون متضررون بانعدام الجنسية، ويخشى موظفو التسجيل أن يؤدي تسجيل هؤلاء اللاجئين تسجيلاً مختلفاً من غيرهم من اللاجئين السوريين إلى تصييرهم «لاجئين من الدرجة الثانية».

ومصدراً قلقٍ آخر هو أن تسجيل حالات انعدام الجنسية للاجئين يمكن أن ينتج عنه عدم توافق إحصائي في أرقام الهيئة الخاصة بالمشمولين بعناية مفوضيَّة اللاجئين. ولا شك أنَّ المفوضيَّة سعت إلى تجنب ازدواج عدِّ الفرد الواحد (أي أن يعدَّ مرةً لاجئاً ومرةً عديمً جنسيَّةً). ولكنَّ غيرَ بيِّن السبب في استمرار امتناع

في العقود الأخيرة، كثيراً ما فصلَ بين حماية اللاجئين وحماية عديمي الجنسية. ويتبين ذلك إذ وُضِعَ لهما صكين قانونيين منفصلين: اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ واتفاقية انعدام الجنسية لسنة ١٩٥٤، وصحيحٌ أن كون المرء لاجئاً وكونه منعدم الجنسية ظاهرتان متباينتان، ولكنهما تتداخلان في ما يُقدَّر بـ ١,٥ مليون «لاجئ عديم الجنسية» في جميع العالم. وما من شك أنَّ اتفاقية سنة ١٩٥١ تُقرُّ صراحةً بأن اللاجئ قد يكون لاجئاً وعديم الجنسية في وقت واحد. ولكن توجد اليومُ بنى قليلة لتحديد اللاجئين عديمي الجنسية والإقرار لهم بلاجئيتهم في إجراءات تقرير صفة اللاجئ، مع أنه من المحتمل أن تكثر عند هؤلاء الأفراد مواطن الضعف وأن تعترضهم عقبات متزايدة بسبب صفتهم القانونية الفريدة.

تنص المادة الأولى من اتفاقية سنة ١٩٥١ على أنَّ اللاجئ حتَّى يكون لاجئاً يجب أن يكون خارجَ البلد الذي يحمل جنسيَّته. ولكنها تُضيف إلى ذلك فتقول إنه حتَّى يُطلق على اللاجئ أنه عديم الجنسية يجب أن يكون خارجَ بلد الذي كان له «محلُّ إقامته المعتاد السابق». ومن الواضح إذاً أنه وفقاً للقانون الدولي، يمكن أن يكون الإنسان عديم الجنسية ولاجئاً في وقت واحد، إذا انطبقت عليه الشروط الضرورية الأخرى في تعريف اللاجئ. على أنَّ اتفاقية سنة ١٩٥١ لا تحدد أي نوعيَّة تتعلق بتحديد اللاجئين عديمي الجنسية أو الإقرار لهم.

وقد وضعت عدَّة من البلدان إجراءات لتحديد انعدام الجنسية، تعمل مُوازيةً لإجراءات تقرير صفة اللاجئ، مستقلةً في أكثرها عنها. وليس في كثيرٍ من البلدان الأخرى مثل هذه الآلية، ولا في أطرها القانونية الوطنية أي صفة قانونية توافق صفة عديمي الجنسية. وفي نظام حماية اللاجئين في العادة درجة أعلى من الحماية بالقياس إلى التي في إطار انعدام الجنسية (ولا يخفى أن الأول يحمي اللاجئين من الإعادة القسرية). فمن الوجهة العملية، يسعى كثيرٌ من اللاجئين عديمي الجنسية إلى أن يُقرَّ لهم بلاجئيتهم، ويرون أن حمايتهم من حيث هم عديمو الجنسية

مهنية وتعليمية معينة للمصاعب التي اعترضت اللاجئين عديمي الجنسية في اكتسابهم مؤهلات رسمية لمهاراتهم في بلدانهم الأصلية.

ويرى شيفان علي، المحامي الذي يعمل من قرب مع الكرد عديمي الجنسية القادمين من سورية الذين طلبوا اللجوء في إقليم كردستان العراق، يرى أنه من «الحسن أن السلطات لا تُميز بين اللاجئين المواطنين واللاجئين عديمي الجنسية. فالكُل سَوَاءٌ، وللكل الحقوق نفسها». على أن عمله كشف أن اللاجئين عديمي الجنسية يعترضهم موطنٌ ضعف كامنٌ وأنهم قد تقع عليهم تحديات خاصة. مثال ذلك: أنهم قد يخاطرون بالعودة إلى سورية يحاولوا الحصول على وثائق أو لاستعادة أملاكهم التي يكثر أن تكون مسجلة بأسمائهم. وقد تعرّض كثيرٌ ممن غادروا إقليم كردستان العراق لاحقاً لمخاطر كبيرة في أثناء عبورهم، وأسيء فهم صفتهم القانونية في سياقات اللجوء الأوربية. فالإقرار المبكر بحالات انعدام الجنسية أمرٌ ذو أثر في توقع المشكلات التي قد تنشأ لاحقاً، ومنها التي تنشأ عند عودتهم أو في تحركهم بعدُ إلى مقصد آخر. وقد تُعَيَّن أيضاً زيادة مرتبة حالات انعدام الجنسية زيادةً أكثر داخل جماعات اللاجئين الجهات الفاعلة على تحديد المسائل التي تحتاج إلى مناصرة. مثال ذلك: أن الأطفال الذين ولدوا في العراق لكرد عديمي الجنسية فرّوا من سورية بعد انتفاضة سنة ٢٠٠٤، أصبحوا هم أنفسهم عديمي الجنسية. فلو كانت مرتبة انعدام جنسية الأطفال وأولياء أمورهم أكثر في المعطيات، لبيسر الانتصار أكثر لحل لأن القانون العراقي يسمح بالتجنس بعد مدة إقامة قانونية تبلغ عشر سنين.

هذا، وقد تكون الآثار في السياسة العامة المترتبة على الإخفاق في تسجيل حالات انعدام الجنسية بين اللاجئين بالغة العمق. وإذا كان عند مفوضية اللاجئين معطيات داخلية في انعدام الجنسية، فستقف في موقف أفضل لدعم اللاجئين عديمي الجنسية ومناصرتهم أينما كانوا. ويأخذ الأفراد اليوم، مثل المحامين الذين يعملون من قرب مع جماعات اللاجئين، في تحديد حالات انعدام الجنسية. فإن أدمجت سنن العمل الحسنة هذه في المؤسسات مع ضمان عدم التمييز بحسب الجنسية (وانعدام الجنسية) أفادت المصالح الفضلى للاجئين والمنظمات المكلّفة بحمايتهم. لذلك، فقد آن الأوان لإنفاذ حلول سياسية جادة بغية إنشاء إجراء تشغيل فعّال للإقرار بانعدام الجنسية في أثناء تقرير صفة اللاجئ.

تسجيل عديمي الجنسية داخل الهيئة، إذ من الضروري في كل حال لأغراض إحصائية إدراج اللاجئين عديمي الجنسية في فئة اللاجئين لا غير، فلم لا يُسجل انعدام جنسيتهم؟ فإذا سُجِل ذلك تمكن موظفو المفوضية من رؤية مدى انعدام الجنسية بين اللاجئين وحركياتها (دينامياتها). وسيؤدي ذلك إلى القضاء على الإحصاءات المضللة الناتجة عن الحساب المزدوج، ويُتَبَّح أيضاً للهيئة أن تُعَيَّن النسبة المئوية من مجموعة معينة من اللاجئين المتضررين بانعدام الجنسية.

أخيراً، أفاد الموظفون المسؤولون عن تقرير صفة اللاجئ الذي أجرته مفوضية اللاجئين بأن نظام قاعدة المعطيات الذي اسمه إِبْرُجْرِس (proGres) الحالي لا يسهل تعرّف حالات انعدام الجنسية في أثناء تسجيل اللاجئين. ويحار كثيرٌ منهم صحة أو غلط تسجيل حالات انعدام الجنسية في إجراء تقرير صفة اللاجئ، ثم يحارون في كيفية تحقيق ذلك تقنياً. فإذاً هناك حاجة إلى مراجعة فنية للنظام أو إلى تدريب على بناء القدرات أو إلى الأمرين معاً.

والظاهر أن المقاومة المؤسسية للإقرار بانعدام الجنسية في إجراء تقرير صفة اللاجئ تستند إلى مجموعة من القيود التشغيلية والمخاوف الحمائية المتصورة. ولا شك أنه يجب استيعاب هذه المخاوف لضمان صوغ آية مناسبة من الوجهة التشغيلية، لا تُعرّض اللاجئين عديمي الجنسية للوصم أو التمييز. ولكن في إقامة مقارنة جيدة التصميم تقنياً فوائد جمّة في حماية اللاجئين.^٦

فُرْصُ فائتة

كثيراً ما تُعَيَّن مواطن الضعف، التي تعترض اللاجئين، في أثناء تقرير صفة اللاجئ. وليس لكثير من اللاجئين إلا قليل اتصال مستمر بالجهات الفاعلة في ميدان الحماية بعد تقرير صفة اللاجئ، فهم أحياناً لا يحضرون إلا مواعيد قصيرة يجددون فيها وثائقهم ويتسلمون نصيبهم من المعونة. وقد يُسهل تسجيل الحاجات الخاصة ومواطن الضعف الإحالة إلى خدمات ومساعدات محدّدة، وذلك بحسب ما تشترطه المعايير الإجرائية عند مفوضية اللاجئين.^٧ ويمكن أن يكون انعدام الجنسية موطنٌ ضعف يُضاف إلى مواطن الضعف الأخرى، فيؤدي تسجيل مثل هذه الصفة في الاستمارة التي تُعبأ في تقرير صفة اللاجئ، مثلها مثل مواطن الضعف الأخرى، إلى الإحالة إلى الخدمات المعنية. مثال ذلك: أنه في كثير من الأحيان، يمكن أن تستجيب خدمات

(المهجرّون عدّمو الجنسية: آخر الأخبار في كُرد سورية عديمي الجنسية)

https://files.institutesi.org/WP2016_02.pdf

European Network on Statelessness and Institute on Statelessness and

Inclusion (2019) *Statelessness in Iraq: Country Position Paper*

(انعدام الجنسية في العراق: ورقة موقف البلد من الأمر)

bit.ly/ENS-Iraq-2019

٥. صحیح ٢٠١٧ مفوضيّة اللاجئين قُربت «استثنائاً» سنة ٢٠١٧ أن تُدكَر لاجني الروهينغا

العديمي الجنسية والنازحين الداخليين منهم في عداد عديمي الجنسية وعداد المهجرّين،

ولكنّها لم تُطَلّق الأمر نفسه على غيرهم من اللاجئين العديمي الجنسية. انظر:

UNHCR (2018) *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, pp 51-2

(الاتجاهات العالمية: التّهجير في سنة ٢٠١٧)

<https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>

Tucker J (2020, forthcoming) 'The Statelessness of Refugees' in Kingston. ٦

L and Bloom T (Eds) *Statelessness and Governance*,

Manchester University Press

(انعدام جنسيّة اللاجئين)

UNHCR (2020) *Procedural Standards for Refugee Status Determination. V*

Under UNHCR's Mandate

(المعايير الإجرائية لتقرير صفة اللاجئ في ولاية مفوضيّة اللاجئين)

www.unhcr.org/4317223c9.html

توماس مِجِجي t.mcgee@unimelb.edu.au

باحث نائل درجة الدكتوراه، في مركز بيتر مكملن

المعني بانعدام الجنسية، بكلية الحقوق في ملبن

law.unimelb.edu.au/centres/statelessness

عَمَلِ توماس مِجِجي من قبل في مفوضيّة اللاجئين فكان في العراق
موظف حماية وموظفًا ميدانيًا. وكتب المؤلف هذه المقالة
من عند نفسه، وقد لا تستوي الآراء التي فيها وآراء مفوضيّة
اللاجئين.

Foster M and Lambert H (2019) *International Refugee Law and the*

Protection of Stateless Persons, Oxford University Press

(قانون اللاجئين الدولي وحماية عديمي الجنسية)

UNHCR (2014) *Handbook on Protection of Stateless Persons*. ٢

(دليل حماية عديمي الجنسية)

bit.ly/UNHCR-stateless-handbook-2014

McGee T (2016) 'Statelessness Displaced: Update on Syria's Stateless

Kurds', *Statelessness Working Paper Series*, No 2

تسجيل اللاجئين في شرقيّ الكاميرون

جِسْلَان تِيَا جِه

يعتمد الإقرار من أوّل وهلة للاجئين الذين يزعمون أنّهم من جمهورية إفريقيا الوسطى على إثبات
صلتهم بها. وهذه مهمة صعبة، تُلقِي الضوء على مواطن ضعف من هم معرضون لخطر انعدام الجنسية.

جمهورية إفريقيا الوسطى. وتُبرِزُ المصاعِبُ التي تَعْرُضُ
للموظفين في إنشاء هذا الرابط وإثباته أنّ من بين هؤلاء
السكان ناساً مُعرّضين لخطر انعدام الجنسية.^٢

مقاربة أوّل وهلة

يجري الإقرار الجمعيّ وَفَقَ مقاربة أوّل وهلة في «الأحوال
... التي هَجَرَ فيها جماعات بأسرها في ظروف تدل على أنه
يمكن عدّ كل فرد من أفراد الجماعة لاجئاً». وها هنا عنصران
رئيسيان لا بدّ من ذكرهما. الأوّل، أنه يجب إثبات وجود
ظروف موضوعيّة تُسوِّغُ الفرار، مثل النزاع، أو الاحتلال، أو
الانتهاكات الجسيمة لحرمة حقوق الإنسان، أو انتشار العنف،
أو الأحداث التي تخلّ إخلاً خطيراً بالنظام العامّ. والآخر، أنه
يجب أن يكون هناك تدفّق هائل للناس، بحيث يكاد يكون
من المستحيل إجراء تحليل شاملٍ للحالات الفردية.

هذا، وقد كان حال النزاع والعنف المُعمّم في جمهورية إفريقيا
الوسطى معروفاً في نطاق واسع، فكان فيه أسبابٌ موضوعيّة
للفرار. وبسبب العدد الجَمّ من القادمين، والحاجة الملحة إلى
اتاحة الحماية الدولية، ونقص الموارد عند مفوضيّة اللاجئين،

منذ كانت سنة ٢٠٠٢ فصاعداً، لجأ السكان الذين يواجهون
اضطرابات اجتماعية وسياسية متكررة في جمهورية إفريقيا
الوسطى إلى البلدان المجاورة، ومنها الكاميرون. وبلغ هذا
اللجوء ذروته في سنة ٢٠١٤، فسُجِّلَ ما يقرب من ١٢٠ ألف
لاجئ من جمهورية إفريقيا الوسطى في الجزء الشرقيّ من
الكاميرون (في المناطق الإدارية: منطقة الشرق ومنطقة آدمواة
ومنطقة الشمال).^١ وفي هذا الجزء من البلاد، تقع مسؤوليّة
الإقرار بصفة اللاجئ والتسجيل على مفوضيّة اللاجئين فقط،
فباستثناء العاصمة ياوندي، لم تضع الدولة بعدّ الآليات
المطلوبة لتنفيذ تقرير صفة اللاجئ.

ولاستيعاب هذه الأعداد الجَمّة من القادمين، كان من
الضروري اتباع مقاربة أوّل وهلة (وتعني ضمناً الإقرار الجمعيّ
بصفة اللاجئ) للاجئين من جمهورية إفريقيا الوسطى، على
أساس اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة ١٩٦٩.^٢ وقبل
تسجيل اللاجئين، يجب على مسؤولي المفوضيّة أولاً التثبّت من
أن رافعي الطلبات هم بالحق من جنسيّة جمهورية إفريقيا
الوسطى، أو إذا لم يكن من الممكن التثبّت من ذلك، فيجب
عليهم جَمْع أدلة على أنهم كانوا يقيمون إقامة معتادة في

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

إليه بسبب أحوال معروفة. على أنه لا بد من أن يكون هناك بديل من الاضطرار إلى تقدير الوثائق، لأنه كثيراً ما تكون الظروف الملائسة لترك الناس بلدهم تعني عدم حياتهم هذه الوثائق.

فإن لم تكن الوثائق بين يدي رافع الطلب، يجب على الموظف الاعتماد على شهادته. ولا بد أن يكون في هذه الشهادة من التماسك ما يقبله العقل، ولا بد من أن يكون فيها ما يثبت تاريخ صاحبها ومعارفه في بلده (كالتاريخ والجغرافيا والثقافة وما إلى ذلك) ويثبت الأحوال التي دفعته إلى الفرار. ولكن هذا في سياق تسجيل



لاجئات من جمهورية إفريقيا الوسطى وهنّ في موضع نغاريستغو للاجئين في شرقي الكاميرون.

لاجئي جمهورية إفريقيا الوسطى في الكاميرون ليس أمراً يسيراً؛ لأن كثيراً من رافعي الطلبات يأتون من مناطق ريفية، وهم لا يعرفون القراءة والكتابة، ويكثر أن يصلوا وهم مصدومون نفسانياً، وفي بعض الأحيان لا يكون عندهم من المعارف العامة بلدهم إلا القليل. لذلك، يُطلب من الموظف أن يبني الثقة بينه وبين رافع الطلب بحيث تتيح جمّع معلومات كافية، وأن يكون حساساً لمشكلات الفهم التي قد تكون مرتبطة بدرجات معرفة القراءة والكتابة أو الاختلافات الثقافية. ثم إنه يجب عليه أن يستقي في ذهنه أن قانون اللاجئين يجيد بعض الحيدان عن المبدأ العام للقانون القائل بأن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي. إنما هذا إجراء ينبغي أن يكون مشتركاً فيه بين رافع الطلب والناظر فيه.

إثبات الإقامة وتجنّب انعدام الجنسية

في كثير من الحالات، يصعب إثبات جنسية رافعي الطلبات بدقة لأن معظم سكان الريف في منطقة وسط أفريقيا دون الإقليمية ليس عندهم ثقافة التوثيق المدني وتسجيل المواليذ وبطاقات الهوية. فهم لا يدركون ما في التسجيل المدني من أهمية، ويكثر أن تكون خدمات التسجيل المدني قليلة والوصول إليها غير يسير. ثم إن السواد الأعظم من رافعي الطلبات هم من البدو الرحل، جماعة من عرق الفولا، يبحثون عن المرعى، ويسافرون مع قطعانهم عابرين كثيراً من بلدان المنطقة دون الإقليمية: الكاميرون وجمهورية إفريقيا

ما كان ممكناً تطبيق الإجراءات الرسمية لتقرير صفة اللاجئ. لذلك طلب من موظفي مفوضية اللاجئين في الميدان إجراء مقابلات موجزة شبه منظمة مع رافعي الطلبات، والهدف من ذلك إثبات أنهم ينتمون إلى جماعة محدّدة، ألا وهي جماعة مواطني جمهورية إفريقيا الوسطى، أو المقيمين فيها ثم فروا نتيجة للأحوال السائدة.

فكانت المهمة أكثر تعقيداً مما مضى؛ ذلك لأن الحدود سهلة الاختراق بالقباس إلى غيرها، فالمجتمعات المحليّة التي تنتمي إلى قبائل واحدة والتي تشارك في الثقافات والدين تعيش في جانبي الحدود جميعاً. ولذلك عمل على تحديد القادمين حديثاً، بمعاونة سلطات إنفاذ قانون عند الحدود، ومعاونة رؤساء القرى وقادة مجتمعات اللاجئين المستقرة أصلاً، ثم بدأ رصد آليات تحديد الهوية هذه للتقليل من مخاطر إساءة استعمالها أو الخداع فيها.

إثبات جنسية جمهورية إفريقيا الوسطى

أول عنصر في إثبات الجنسية هو التحقق من حيازة وثائق هوية من جمهورية إفريقيا الوسطى (مثل شهادة الميلاد أو بطاقة الهوية الوطنية أو جواز السفر). فإذا كان عند المدعي مثل هذه الوثيقة ويظهر أن الوثيقة أصليّة، فلا يكون على الموظف إلا إثبات أن المدعي قد ترك بلده أو لا يمكنه العودة

الوسطى، بمشاركة الحكومة الكاميرونية ومفوضية اللاجئين، أن الفرد حامل الجنسية التي أعلن حملها إياها ساعة سجّل لجوئه، هذا ما لم يكن هناك دليل ملموس على عكس ذلك. ويظهر أن أحكام الاتفاق الثلاثي هذه خطوات حسنة في مكافحة انعدام الجنسية، مع أنه ينبغي متابعة تنفيذها من كتب؛ لأن تنفيذها يحتاج إلى موارد كثيرة.

وبعد، فمعالجة مشكلة الناس المعرّضين لخطر انعدام الجنسية يُجاوز إدارة مفوضية اللاجئين لأزمة اللاجئين الراهنة. فهي مشكلة يحتاج حلها إلى مقاربة موحّدة ولينة بين عديد من البلدان في المنطقة دون الإقليمية، مثل الكاميرون وتشاد وجمهورية إفريقيا الوسطى، حتى نيجيريا. ومن ذلك أن تُنشئ هذه البلدان لجنةً مشتركة تعمل على وضع قوانين لها في تسجيل المواليد والجنسية، بحيث تعطي خبرة الرّحل وحاجاتهم حقها من النّظر. ويمكن أن يكون لهذه اللجنة أيضاً وظيفة الفصّل في الحالات المعقدة من تقرير الجنسية، لتجنب وقوع الناس في حفرة انعدام الجنسية.

جسّان تياجه tiadjeu@unhcr.org

معاون في شؤون الحماية، مفوضية اللاجئين في باتوري،

بالكاميرون www.unhcr.org

كلّ ما ورد من آراء في هذه المقالة هي آراء كاتبها وقد لا تستوي هذه الآراء وآراء مفوضية اللاجئين.

١. إن شئت رؤية إحصاءات اللاجئين في الكاميرون انظر:

<https://data2.unhcr.org/en/country/cmr>

٢. UNHCR (1969) 'OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa'

(اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا)

bit.ly/OAU-Convention

٣. انظر أيضاً العدد ٣٢ من نشرة الهجرة القسرية في انعدام الجنسية

www.fmreview.org/statelessness

٤. UNHCR (2015) *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*

(المبادئ التوجيهية في الحماية الدولية ذات الرقم ١١: الإقرار من أول وهلة بصفة اللاجئ)

٥. bit.ly/UNHCR-Guideline11

٦. UNHCR (2019) *Tripartite Agreement for the Voluntary Repatriation of Central African Refugees Living in Cameroon between the Government of the Republic of Cameroon, the Governments of the Central African Republic and UNHCR*

(الاتفاق الثلاثي بين حكومة الكاميرون وحكومة إفريقيا الوسطى ومفوضية اللاجئين، لعودة لاجئي جمهورية إفريقيا الوسطى الذين يعيشون في الكاميرون عودة طوعية)

bit.ly/TripartiteAgr-CAR-Cameroon-2019

الوسطى وتشاد. يضاف إلى ذلك، أن جمهورية إفريقيا الوسطى استقبلت على مدى عقود من الزمن أعداداً كثيرة من مهاجري البلدان المجاورة، ليس لمعظمهم اتصال ببلدانهم الأصلية، وإن وُجد فهو قليل.

فإن لم يكن لرافع الطلب وثائق هوية وكان مما رواه عن نفسه يشير إلى الوقت الذي يقضيه في عدة بلدان أو إلى أن أصله من بلد مجاور، وجبّ على الموظف التحقق ليرى هل لرافع الطلب جنسيّة من إحدى هذه البلدان الأخرى التي ذكرها، بحيث يكون مستأهلاً الحماية الدولية؟ ويتم ذلك دوماً باستماع الموظف بعناية إلى رافع الطلب ليفهم فهماً أفضل روابطه بكل من البلدان التي يذكرها، وإمكانية المطالبة بجنسية إحدى هذه البلدان، وهذا قبل كل شيء، لتمكين رافع الطلب من المطالبة بالحقوق التي تمنحه إياها تلك الجنسية. فمن يحق لهم المطالبة بجنسية مختلفة فلا يعود بإمكانهم المطالبة بالحماية الدولية. ومع ذلك، فعند الناس الذي تعليمهم قليل، قد تبدو إجراءات المطالبة بالجنسية معقدة ومكلفة، فيتعذر الوصول إليها من الوجهة العملية. وإن لم يكن ممكناً إثبات أن لرافع الطلب أصلاً جنسيّة أخرى أو جنسية يمكنه المطالبة بها، فسيجد نفسه عديم الجنسية بحكم الواقع، فيكون من الضروري أن يُبحث في إمكان منحه صفة بناءً على إقامته المعتادة في جمهورية إفريقيا الوسطى.

والظاهر أن انعدام الجنسية مشكلة مؤثّرة في الفتيات والنساء خصوصاً. إذ تُمنح شهادات الميلاد لكثير من الأطفال عند الحاجة إليها لمواصلة تعليمهم. ولكن لما كان تعليم الفتيات ليس مقدّم الأولوية، كثر أن تحرّم الفتيات من فرصهن الوحيدة في الحصول على شهادة ميلاد، ثم الحصول على بطاقة الهوية الوطنية بعد. يُضاف إلى ذلك، أن المركز الاجتماعي لمعظم النساء الريفيات في عرق الفولا لا يجوز لهن دائماً تسجيل واقعة الولادة، من غير موافقة وحضور الزوج أو الأب أو الأخ.

وأما المطالبون باللجوء الذين يظهر أنهم عديمو الجنسية بحكم الواقع، والذين يُقر لهم بلانجيتهم على أساس إقامتهم المعتادة في جمهورية إفريقيا الوسطى، فيتعهّد لهم الاتفاق الثلاثي لعودة لاجئي جمهورية إفريقيا الوسطى الذين يعيشون في الكاميرون عودة طوعية، يتعهّد لهم بأنهم عند عودتهم يمكن أن يصلوا إلى إجراءات التجنس. ثم إنه في الحالات التي تعارض فيها الجنسية، تفترض حكومة جمهورية إفريقيا

طلب اللجوء في إيطاليا: تقدير المخاطر والخيارات

إِلْتَوْر بَيْنْتَر

تؤثر الحيرة المتأصلة في نظام اللجوء بإيطاليا في دوافع طالبي اللجوء وقراراتهم وحسن حالهم.

في بداية سنة ٢٠١٤، أنشأت السلطات الإيطالية «مراكز الاستقبال غير المعتاد» في جميع أنحاء البلد، وكان ذلك إجراءً طارئاً لإيواء طالبي اللجوء. وكان إنشاء هذه المراكز حلاً مؤقتاً لزيادة عدد القادمين من طريق البحر أربعة أضعاف على التقريب بين سنة ٢٠١٣ و٢٠١٤، وأكثر هذه المراكز واقعة في سبيل المثال أنهم يمكنهم بها أن يجدوا عملاً، ثم ذكروا أن حضورهم الدروس دليل على التزامهم الاندماج. ومع أنهم كانوا يعلمون أن طلبات لجوئهم تعتمد على روايتهم عما اضطرتهم إلى الفرار من بلدانهم الأصلية، لا على أتباعهم العادات الإيطالية، فقد افترضوا أن إظهار المواطنة الحق يمكن أن يعين على توفيقهم. وفي أحد المراكز في المنطقة الجنوبية من موليزي (Molise)، أتتى الموظفون -الذين توسطوا في اتصالات طالبي اللجوء بالمحاميين وغيرهم من الموظفين- على طالبي اللجوء الذين يحضرون بانتظام دروس اللغة أو الذين أعانوا على ما استعينوا له في المركز، وأشاد الموظفون أيضاً بأن طالبي اللجوء كثيراً ما يُروون على أنهم سبب إضائي للأمل في صدور قرارٍ حسن.



هذا صف في مركز الاستقبال غير المعتاد، بعد درس في اللغة الإيطالية، في إيطاليا، سنة ٢٠١٧.

وأيضاً، فكثيراً ما حاول ساكنو مراكز الاستقبال تحديد أُمَاط في القرارات المتعلقة بمن نال الحماية، ومن ذلك أنهم نظروا في الجنسية والسنة وشهر المَقْدَم. فكانت تلك محاولة منهم لفهم النظام المبهم واللوائح المتغيرة. ثم إن تعرّف الأُمَاط أدخل الطمأنينة في قلب من تصوّر أنه ملائم نمطاً منها فتوقّع حُسن العاقبة، وأمكن به الآخرين تعديل قراراتهم التي اتخذوها في الخيارات التي بين أيديهم في أثناء ترقيهم.

على أنه بحلول منتصف سنة ٢٠١٨، بعد الانتخابات الوطنية، كان الشعور العام المنتشر في ساكني مراكز الاستقبال هو أن موظفي اللجوء يرفضون الطلبات رفضاً أخذاً في الزيادة، من غير نظر إلى جنسية المرفوض طلبه. ووصف عديد ممن رُفِضت طلباتهم من ساكني مراكز الاستقبال شعورهم فقالوا إن هذا الرفض كان فوق كونه رفضاً لطلباتهم فهو رفض لما أُلزِموا أنفسهم من الاندماج.

في مبانٍ مُعاد تخصيصها (أي فنادق أو صالات رياضية أو مدارس سابقة)، وضيقت منذ ذلك الحين أغلب طالبي اللجوء، ضيقتهم مدداً أطول من مدة الأشهر القليلة التي كانت في نية الدولة والتي توقعتها طالبو اللجوء.

وتعدّ دروس اللغة مكوناً مهماً من مكونات نظام الاستقبال الإيطالي على اختلاف طرق التدريس ومعدلات الحضور اختلافاً عربياً. ويبيّن قرار المشاركة في الدروس وجهات النظر المختلفة عند طالبي اللجوء حول أحسن السبل لاستثمار الطاقة في مدة الاستقبال. ففي المقابلات التي أجريتها في مراكز الاستقبال غير المعتاد بين سنة ٢٠١٧ و٢٠١٩، وصف ساكنوها -ومعظمهم من الشباب من دول جنوبي الصحراء الإفريقية، وهو ما يظهر اتجاهات الهجرة في البحر الأبيض المتوسط- أملمهم في أن تعلمهم اللغة الإيطالية يهيئهم لعيشة ما بعد الاستقبال، من ذلك على

وينتظروا حتى يُستَمَعَ إلى استئنافهم، فاختاروا أن يتكروا مراكز الاستقبال إذ كان ذلك ممكناً. ولما كانوا مفتقرين إلى الموارد وغير قادرين على العودة إلى بلدانهم الأصلية، شقَّ كثيرٌ منهم طريقه إلى المدن التي هي أكبر، وفيها للمهاجرين شبكات ومجتمعات محلية أثبتت. فصاروا غير نظاميين، ولم يدفعهم إلى ذلك استخفافهم، ولكن الذي دفعهم إلى ذلك ما شعروا بضرورته بعد أن تُركوا من دون خيارٍ واقعي.

إِلْتَوَر بِيَنْتَر ebp49@cornell.edu

مشاركة في دراسات ما بعد الدكتوراه، في مركز ماريو إينودي للدراسات الدولية، بجامعة كرنل
<https://einaudi.cornell.edu/>

١. دَعَمَ بحث الدكتوراه الذي استندت إليه هذه المقالة تمويلٌ جُمِعَ من منحة الإغناء الأكاديمي في جامعة أوهايو، ومنحة الخريجين لبحوث التخرج والمنح الدراسية، ومشروع التنقل العالمي، ومركز مَرشون لدراسات الأمن الدولي. انظر: <http://eleanorbpaynter.net/research/>.
٢. تظهر المخططات أن الرُّفُض زاد من نحو ٥٥٪ في سنة ٢٠١٨ إلى نحو ٨٠٪ في سنة ٢٠١٩. انظر (باللغة الإيطالية فقط): bit.ly/Villa-2020.

وعند طالبي اللجوء، أنتت نظام اللجوءِ بدا اعتبارياً أكثر فأكثر، إذ ارتبطت القرارات ارتباطاً واضحاً بالإرادة السياسية لا بما تستحقه حالاتهم الفردية. وكانوا أيضاً على درايةٍ واسعة بالمشاعر المعادية للمهاجرين التي هبَّت إحاطة إعلامية حول وجودهم في إيطاليا والتفاعل بينهم وبين بعض السكان المحليين، فكلما الفريقيين شعروا بسوء أحوالهم منذ كانت الانتخابات.

وقد حدَّث أحدُ الذين قُوبِلوا شارحاً أنه لم يكن يدرك حين رُفِضَ استئنافه أن قرارَ الرُّفُض كان حاسماً. فعندما دخل إيطاليا، كان من الممكن رُفُض طلبات استئناف متعدّدة. ولكن بينما هو ينتظر تقرير صفته إذ تغير القانون. وظهر له، وكثير ممّن حالهم كحال، أن من المنافي للمنطق أن تنقلب فرصته في قبول طلبه رأساً على عقب وهو ينتظر القرار. ورأى كثيرٌ من ساكني المركز أن ترقبهم ترقبٌ بغير طائل، لعدد حالات الرُّفُض وسمتها الذي ليس له من الصحة أساس. فقرر بعضهم أن لا

أنظمة لجوء قابلة للتكيف في البرتغال في سياق (ف-كورونا-١٩)

أنجلا مور وبيركليس كُرسيس

أنشأ (ف-كورونا-١٩) مدخلاً جديداً للأحداث الدائرة حول قابلية أنظمة اللجوء للتكيف. وتقدّم المقاربة السريعة والبناءة التي اتخذتها البرتغال في ضمان حقوق طالبي اللجوء في أثناء الجائحة نموذج حماية جدير بأن ينظر فيه غيرها من البلدان.

أثيرت مسألة القدرة على التكيف في مواجهة مثل هذه التحديات في الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، وهي جزء لا ينفصل من رؤية فرقة دعم قدرات اللجوء^١، وفي سياق جائحة (ف-كورونا-١٩)، اتخذت البرتغال بسرعة كبيرة مقاربة للتحديات التي اعترضتها. وفي آخر آذار/مارس ٢٠٢٠، أصدر مجلس الوزراء في البلد الأمر ذا الرقم (٢٠٢٠/B-٣١٨٣) لتنظيم صفة الإقامة المؤقتة لجميع المواطنين الأجانب الذين رفقوا طلباً للإقامة أو اللجوء ابتداءً من ١٨ آذار/مارس ٢٠٢٠، وهو اليوم الذي أعلن فيها حالة الطوارئ الوطنية في البرتغال^٢. وكانت نهاية صلاحية هذه الإقامة القانونية في البداية تصل إلى آخر حزيران/يونيو، ثم مُدِّدَت بعدُ حتى آخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠. وما خرج من وزارة الداخلية من تفسير لهذا القرار هو أنه لا ينبغي أن يكون حرمان الناس من حقوقهم في بلوغ المرافق الصحية والمرافق العامة لسبب هو أن طلباتهم لا يمكن معالجتها^٣.

أنشأ (ف-كورونا-١٩) عدداً من المصاعب أمام أنظمة اللجوء. فماذا يحدث عندما تكون أنظمة اللجوء غير قادرة على العمل بحسب الإجراءات والطرق المقبولة؟ ماذا لو لم يستطع القاهمون على المقابلات وصناع القرار مقابلة طالبي اللجوء أو المجيء إلى المكتب؟ كيف يمكن أن تتصدى أنظمة اللجوء لصعوبة الحال إذا كان التزام الجداول الزمنية المحددة أمراً مستحيلًا، ولا عندها مشير واضح إلى متى «نعود إلى الحال الطبيعية»، أو إلى متى قد يستمر الانتقال إلى الحال «الطبيعية الجديدة»؟ ما هي الحلول التي يمكن أن نعيّنها الدول وتحدّد أولوياتها لحماية حقوق طالبي اللجوء وضمان عدم معاقبتهم بأمر خارج تمامًا عن يدهم (أو يد أي إنسان)، مع ضمان حماية الصحة العامة؟ كيف يمكن أن تُسهّم الإجراءات المؤقتة في تجنّب تراكم الأعمال المترامية في جميع مراحل تقرير صفة اللاجئ؟

التكْيُفُ المَوْجِه نحو الحماية والتَّحْدِيَّاتُ

لبعضهم بأن يصبحوا مكتفين ذاتياً وستكون، أيضاً قادرة على البدء في فرض ضرائب على من يعمل منهم، فهو إذاً أمرٌ مربح للطرفين.

مَوْذَجٌ للتكْيُفِ المُستقبليِّ

أُخْرِجَت الخطوات التي اتَّخَذَتها البرتغال ثماراً في الحماية قابلة للقياس عليها. ففي العالم الرِّقْمِي، وفي سياق المناقشات حول الترتيبات عن بُعد لإجراء التسجيل وتقرير صفة اللاجئ، فإن إجراءات البرتغال (وتلك التي اتَّخَذَتها بلدان أخرى، مثل الإكوادور وبيرو والسويد ولبنان، على سبيل المثال لا الحصر) تسهم في المناقشة الدائرة حول تكْيُفِ تقرير صفة اللاجئ وتوسيع استجابة الحماية من منظور قائم على أُسُسٍ غير تقنية يُوكِّدُ حقوقَ طالبي اللجوء ولا تتطلب استثمارات كبيرة مُقَدِّماً من قِبَل الدول. ولعلَّ غير دُولٍ تسعى إلى تكْيُفِ إجراءات اللجوء فيها بحسب متطلبات أُرْمَة مُلْحَعة عنها، وترغب في الاطلاع على بعض الجوانب الرئيسيَّة في قرار الدولة البرتغالية، فنخصُّ بالذكر ما يلي:

العمل بدون تأخير: بمجرد أن مرَّت تسعة أيام على إعلان حالة الطوارئ سبب (ف-كورونا-١٩)، بيَّن الأمر الوزاري بسرعة صفة إقامة طالبي اللجوء والمهاجرين الذين طلباتهم في قيد المعالجة. (ولكن كانت التفاصيل المنشورة بعدُ في مرحلة التنفيذ أقلَّ وضوحاً). وقد ضمن ذلك الإجراء السريع تَقْلِيلَ الارتباك والحيرة إلى أقلِّ ما يكون، فاستطاع طالبو اللجوء والمهاجرون بلوغَ الخدمات الطبيَّة وغيرها، من أوَّل مراحل الأُرْمَة.

توكْيُدُ الحقوق: صحيح أنه ضُربَ موعدٌ نهائيٌّ في الأمر الوزاري، ولكن الظاهر أن الأمر قد حيَّك ليضمان الحفاظ على الإنصاف ونظام اللجوء. إذ افترضُ في طالبي اللجوء حسن النية، من غير نظر إلى صفة مطالبهم أو طعونهم.

المقاربة الجمعيَّة: وقد صُمِّمَ تفَعُّلُ الأمر الوزاري ونطاقه على أساس تعيين جماعات من الأفراد المشابهي الأحوال، وهو ما يسمح بالاستجابة اللينة والفورية للحالة التي تكون فيها المعالجة الفردية غير عملية ومستحيلة في آخر المطاف بسبب الظروف غير العادية التي في البد. وبخلاف تطبيق الموعد النهائي لتعيين الجماعة، لم يكن ثمة من إجراءات تفريقية أخرى من حيث الصفة القانونية.

صحيحُ أن الأمر الوزاري لا يمنح تصاريح الإقامة لطالبي اللجوء، ولكنهم يعاملون كما لو كان عندهم تصريح إقامة سارية المفعول. وهذا يؤدي تادياً فعالةً إلى تجنُّب سوء التأثير في طالبي اللجوء بضيق القدرة على معالجة التسجيل في زمن (ف-كورونا-١٩). زبعد أسبوع من دخول الأمر الوزاري حيِّز التنفيذ، وبعد دعوات من المجتمع المدني لمزيد من الوضوح بشأن استحقاقات المستفيدين من الأمر، أعلن أن المزايا ستشتمل على الخدمات الاجتماعية والمزايا المرتبطة بالتوظيف مثل علاوى الأسرة ودعم الأطفال والحماية من البطالة. واستوعب الأمر الوزاري أيضاً كثيراً من المسائل في إجراءات اللجوء وتقرير صفة اللاجئ، من ضُرب المواعيد وإعادة ضُربها إلى تعليق الأجال.

ثم إنَّ ضمان حصول الجميع على الرعاية الصحية في أثناء الجائحة، من غير نظر إلى صفتهم القانونية، يستقيم على المقاربة القائمة على الحقوق، وهو منطقيٌّ أيضاً من حيث الصحة العامة. وأما من حيث حقوق الإنسان، فينبغي أن يكون الأفراد قادرين بالسواء على بلوغ الرعاية الصحية المنقذة للحياة، ولا سيَّما إذا كان التأخير في نيلهم الصفة القانونية ناجماً عن عوامل خارجة عن يدهم. وفي الوقت نفسه، لا يعرضُ تقييد بلوغ الرعاية الصحية للأفراد للخطر فحسب، بل هو إلى ذلك يهددُ صحة وسلامة أفراد مجتمعهم المحلي أجمعين.

على أنَّ المطالبين بحاجتهم إلى الحماية الدولية الذين دخلوا البلد ولكن لم يرفعوا طلباً قبل انقضاء الأجل في ١٨ آذار/مارس لا يمكنهم الاستفادة من هذا الإجراء. فانتصرت لإدماجهم فيه منظمات المجتمع المدني ولكن كان ذلك على غير طائل. وبالنظر إلى الحيرة التي تحيط بحالة الطوارئ، فقد يبدو من الصعب -ومن غير المفيد- تطبيق مواعيد نهائية شديدة. ولا ينبغي أن يُعاقب طالبو اللجوء، الذين رفعوا طلباتهم في مدَّة معقولة بعد مقدِّمهم، بتوران أُرْمَة، فيُمنعون من طائفة كاملة من الحقوق المستحقة لهم بموجب القانون البرتغالي.

وإذ قد كان قرارُ الدولة بتعزيز صفة طالبي اللجوء وتيسير بلوغهم الخدمات يعالج مخاوف الصحة العامة، فقد كان له أيضاً أثرٌ في الحاجة إلى إدارة الموارد في هذه الأوقات المضطربة. وبضمان أن يجد طالبو اللجوء عملاً نظامياً، تسمح الدولة

بيركليس كُرسيس kortsari@unhcr.org
رئيس قسم تقرير صفة اللاجئ، في شعبة الحماية الدولية

مفوضية اللاجئين www.unhcr.org

يطيب للمؤلفين أن يخصوا بالشكر فليبييه دوتل، الموظف في المناصرة والشؤون القانونية في الجمعية اليسوعية للاجئين في البرتغال، ومُنكا فارينا، وهي رئيسة المجلس للاجئين البرتغالي، ومارينا برتغال، وهي رئيسة قسم اللجوء واللاجئين في دائرة شؤون الأجناب والحدود، وذلك على دعمهم إيانا في تسويد هذه المقالة. وكل ما ورد من آراء فيها هي آراء كاتبها وقد لا تستوي هذه الآراء وآراء مفوضية اللاجئين.

١. الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، الفقرة ٦٢ www.unhcr.org/5c658aed4.pdf
٢. الأمر ذو الرقم (3683-B/2020)، في ٢٧ آذار/مارس 2020 bit.ly/2UtbPxB
٣. SchengenvisaInfo news 'Portugal Grants Migrants and Asylum Seekers Full Citizenship Rights During COVID-19 Outbreak', 2 April 2020 [البرتغال تمنح المهاجرين وطالبي اللجوء حقوق مواطنة تامة في أثناء تفشي (ف-كورونا-19)]
٤. ولكن ينبغي أن نذكر هنا أن غير المواطنين الذين يقيمون في البلد إقامة غير نظامية يمكنهم بلوغ الخدمات الصحية الوطنية إذا استطاعوا إثبات أنهم موجودون في المنطقة من مدة ٩٠ يوماً (بوثائق تصدرها لهم السلطات المحلية). القرار الوزاري ذو الرقم 2001/25360 (السلسلة الثانية).

تعزيز إجراءات اللجوء: استفاد الأمر الوزاري من الأنظمة القائمة لإفادة طائفة واسعة من طالبي اللجوء، بدلاً من أن تُنشئ صفة قانونية جديدة أو بنية موازية. فكان لذلك ميزة في اختصار مدة وضع التعاريف والحقوق الجديدة، ووعد بإتاحة انتقال سلس إلى النظام القائم قبلاً عندما تُخفف إجراءات الطوارئ في آخر مطات الأزمة.

نعم، قد لا يؤثر هذا الحل في كل حال تتطلب القدرة على التكيف في معالجة طلبات اللجوء، ولكنه نموذج تعالج به ضروب معينة من المصاعب. ثم إن طريقة عمله يسيرة، حتى على الدول التي قد لا لها الموارد اللازمة لزيادة عدد الموظفين زيادة كبيرة أو نشر التفتحة لتيسير معالجة الحالات. وأخيراً، يبين النموذج البرتغالي أن إيجاد الحلول ممكن في نظام اللجوء القائم، فلا داعٍ لوضع إجراءات جديدة ولا صفات قانونية جديدة.

أنجلا مور moorea@unhcr.org
موظفة حماية رئيسية، في أفغانستان

اللجوء بالضغط في بيرو: وقع الأزمة الفنزويلية و(ف-كورونا-19)

بولا كامينو وأوبر لبيز ممتروني

أدت الأزمة المستمرة في فنزويلا إلى زيادة كبيرة في طلبات اللجوء في مجاورتها بيرو. فتجاوزت هذه الزيادة قدرة الحكومة على الاستجابة المناسبة في الوقت المناسب، فكانت على بيرو مصاعب تفاقمت بجائحة (ف-كورونا-19).

في فنزويليين إلى رغبة في رفضهم. وقد وجد تحليل أجرتة منظمة أكسفام سنة ٢٠١٩ أن نحو ٧٠٪ من الناس في بيرو والإكوادور وكولمبيا يدعمون تشديد مراقبة الهجرة، ويرى ٦٤,٣٪ من أهل بيرو أن المهاجرين «يأخذون أكثر كثيراً مما يدفعون».

وقد تجلّى هذا الرفض المتزايد للفنزويليين من قبل الحكومة بتنفيذها سلسلة من الإجراءات المصممة لكبح دخولهم إلى البلد. والإجراءات التي اتخذتها هي: (أ) الدعوة إلى وقف إصدار تصاريح الإقامة المؤقتة، (ب) واشترط جواز السفر لأي شخص يدخل بيرو، (ج) واستحدثت سمة (تأشيرة) إنسانية شديدة مراقبتها.

في بداية أزمة الهجرة الفنزويلية، كانت بيرو إحدى الدول القليلة في تنفيذها سياسات لتيسير الدخول القانوني إليها والإقامة فيها. وبإطلاقها تصريح الإقامة المؤقتة في سنة ٢٠١٨، سمحت لآلاف الفنزويليين بتنظيم صفة هجرتهم إليها. فكان هذا التصريح ضرباً تكملياً من ضروب الحماية وأعان على تسليس الهجرة القانونية.

ولكن، مع الزيادة السريعة في عدد القادمين -إذ رُفع إليها من طلبات اللجوء ٤٨٢٥٧١ في سنة ٢٠١٩، وهو عدد كبير بالقياس إلى ١٩٢ ألف طلب لجوء في سنة ٢٠١٨، و٣٤١٦٧ في سنة ٢٠١٧- ومع المشكلات البنوية التي تعاني منها بيرو، سرعان ما تحوّل الشعور العام بمناصرة

٤٨ ساعة من وقت الخروج غير مسموح بها. على أن إنشاء هذا الضرب من المعوقات البيروقراطية لا يجري على القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. فموجب كلا هذين الإطارين القانونيين، يجب أن تتمثل جميع إجراءات الهجرة لضمانات الإجراءات القانونية الواجبة، ولما كانت الآلية المستعملة هناك غائيةً فما من طريقة للتثبت من أن التقييم المسبق يوافق المعايير القانونية الدولية، فليس هناك إجراء لاستئناف القرار، سواء كان سماحاً بالدخول إلى الدولة أو رفضاً. ثم إن التقييم المسبق يهمل المبدأ الدولي الذي يمنع من الإعادة القسرية، فبموجبه لا يمكن رفض طالب اللجوء عند الحدود أو طرده من دولة من دون تحليل مناسب لطلب لجوئه. ويستقيم على ما تقدم، أن مفوضية اللاجئين أوضحت في استنتاجها ذي الرقم ٨ أنه يجب على الدول السماح لطالبي اللجوء بالبقاء في الإقليم ما امتدت إجراءات تقرير صفة لجوئهم. وليس في التقييم المسبق هذا معايير واضحة، تمتد مدته لتصل إلى ٧٠ يوماً، يُمنع فيها رافع الطلب من الدخول إلى الدولة وبلوغ الخدمات التي تتيحها، ومن الجلي لنا أن هذا التقييم المسبق يعارض صريحاً ما تقدم ذكره من استنتاج مفوضية اللاجئين.

ثم بعد اجتياز التقييم المسبق، يعترض رافعي الطلبات انتظاراً طويلاً آخر؛ وذلك بسبب الأعداد الكثيرة ونقص الموارد عند اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين، والحاصل أن مدة التقدير التي تبلغ ٦٠ يوماً قد تمتد لتبلغ سنتين (هذا بحسب ما قاله موظفون مخفيو الهوية في اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين، فقد ذكروا أن من خطط اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين في منتصف سنة ٢٠١٩ مقابلاتاً مقررّاً إجراؤها في سنة ٢٠٢١؛ أي بعد سنتين).

وفوق ذلك، أن التباطؤ في إجراء تقرير صفة اللاجئ له تأثير شديد السوء في بلوغ الخدمات الأساسية للعيش. وفي خطوة من خطوات تقرير صفة اللاجئ، يحق لرافعي الطلبات الحصول على بطاقة اسمها بطاقة طالب اللجوء (Carnet de Solicitante de Refugio)، تسمح لحاملها بالعمل وبلوغ المرافق العامة في أثناء مدة انتظاره. ولكن، لما كان لا يحصل على البطاقة إلا بعد اجتياز المقابلة الرسمية في مكتب اللجنة المختصة

والحصول على هذه السمة شديد التقيّد، لأنها تشترط على رافعي الطلبات تقديم الوثائق التي يصعب عليهم الحصول عليها في الأحوال الراهنة، مثل سجل موثّق يبيّن أن لا حكم عليهم أو جواز سفر. فسافت هذه المعوقات إلى زيادة مفاجئة في طلبات اللجوء؛ لأن اللجوء أصبح عند كثير من اللاجئين الطريقة الوحيدة ليدخلوا بيرو دحولاً لا يخرق قانونها.

مصاعب في إجراء تقرير صفة اللاجئ

ينص قانون اللاجئين العام في بيرو - القانون ذو الرقم ٢٧٨٩١- على الإقرار السريع لهم، وينبغي أن لا يستغرق أكثر من ٦٠ يوماً فقط. وهذا شامل رفّع طلب اللجوء، والمقابلة شخصية؛ والتقدير الذي تجريه لجنة حكومية اسمها اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين (Comisión Especial para los Refugiados)، ثم الموافقة على طلب اللجوء أو رفضه.

وكان أول الأمر تقديم طلب اللجوء كافيّاً لدخول بيرو. ومع ذلك، فقد زيد في وضع المراحل والمعايير، لكبح دخول المهاجرين الفنزويليين. وأحد هذه الإجراءات الفرز المسبق الذي يجري على حدود ما بين بيرو والإكوادور. فبحسب ما قاله موظفون بيروويون، بمجرد رفّع طلب اللجوء، تُجرى مقابلات مع رافع الطلب، ويجريها موظفون من اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين عند الحدود. ثم تُرسَل ملفاتهم بالوتساب إلى مكتب اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين في ليما، حيث يُتخذ القرار: بالسماح لرافع الطلب بدخول البلد لمواصلة إجراءات الإقرار له أو بعدم السماح له بذلك. ويستغرق هذا التقييم المسبق من ٣٠ إلى ٧٠ يوماً، وخلال هذه المدى يجب على رافع الطلب الانتظار عند الحدود، من غير أن يبلغ شيئاً من الخدمات الأساسية.

وأصبح إجراء تقرير صفة اللاجئ معوقاً فعلاً لدخول المهاجرين الفنزويليين إلى بيرو. فبين حزيران/يونيو وكانون الأول/ديسمبر من سنة ٢٠١٩، لم يُسمح بالدخول إلى البلد إلا لـ ١٣٪ من طالبي اللجوء. وهذا يترك نسبة ٨٧٪ المتبقية في حالة ضعف، غير قادرين على دخول بيرو، وفي معظم الحالات، غير قادرين على العودة القانونية إلى الإكوادور؛ إذ إن العودة إلى الإكوادور - بدون وثائق - بعد أكثر من

بشؤون اللاجئين في ليما، تعذّر على معظم رافعي الطلبات الحصول عليها.

وأمرت حكومة بيرو بأن تُهيئاً الرعاية الطبية لكل شخص فيه أعراض أو إصابة محققة بـ(ف-كورونا-١٩) من غير نظر إلى جنسيته أو صفة هجرته أو حالة وثائقه. ولكن، الظاهر أن بعض المستشفيات اشترطت على المرضى أن ترى وثائق إثبات هويتهم الوطنية لكي تدخلهم في الرعاية الصحية.

فرص التّحسين

وبدعم من الأمم المتحدة والقطاع الخاص، وزّعت الحكومة بحلول أواخر شهر أيار/مايو ٢٠٢٠ موادّ غذائية على ٥٠٠٠ آلاف أسرة لاجئة ومهاجرة. وفي الوقت نفسه، وزّعت فرقة العمل المعنية باللاجئين والمهاجرين مليونين ونصف المليون دولار أمريكي على أكثر من ٥٣ ألف لاجئ ومهاجر في بيرو، وكان ذلك جزءاً من خطة تبدأ كذلك وتنتهي إلى توزيع مبلغ خمسة ملايين وسبعة أعشار المليون دولار أمريكي. على أن إجراءات الإغاثة هذه قصيرة الأجل، ولا تحل المشكلة البنوية التي تعترض طالبي اللجوء في بيرو: نظام استجابة مرتجل وغير فعّال، لا يمكن به بلوغ الحدّ الأسفل من الضمانات. ودونك ما نقترحه للحل:

أولاً: تحتاج بيرو إلى الاستثمار في آلية سريعة وفعّالة لإصدار الوثائق تُقرُّ بطالبي اللجوء طالبي لجوء. فينبغي لها أن تزودهم ببطاقة طالب اللجوء في اللحظة التي يدخلون فيها البلد، لا أن تكون مشروطة بمقابلة رسمية عند اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين.

ثانياً: يجب على الدولة أن تضمن امتثال تقرير صفة اللاجئ للوائح البيرووية والمعايير الدولية، وأن لا تتخذ الإجراءات الغائبة.

ثالثاً: لمواجهة الضغوط على نظام اللجوء في البلاد، لعلّ من الحسن أن تُطبّق الحكومة الإقرار الجمعيّ أو الإقرار من أول وهلة على طالبي اللجوء القادمين من فنزويلا، مع احتمال أن يكون تطبيقه مكلفاً من الوجهة السياسية. وقد أيّدت ذلك مفوضية اللاجئين في مناسبات متكررة،

وَفُع (ف-كورونا-١٩) ثمّ جاءت جائحة (ف-كورونا-١٩)، فاشتدّ خطر المصاعب في الطريق إلى الخدمات الأساسية. فمنذ آذار/مارس ٢٠٢٠، ذكر ٦٠٪ من الناس الذين قابلتهم مفوضية اللاجئين في بيرو أن المصاعب تعرّضهم في سدّ حاجاتهم الأساسية، ومنذ أيار/مايو، ما تزال فرقة العمل المعنية باللاجئين والهجرة (Grupo de Trabajo sobre Refugio y Migración) - والمتولية تنفيذ منصة الاستجابة التعاونية للاجئين والمهاجرين الفنزويليين في بيرو - ما تزال تبلغ عن زيادة خطر الإخلاء وانعدام الأمن الغذائي والهشاشة الاقتصادية عند اللاجئين^٣.

وقد وقّفت حكومة بيرو معظم الأنشطة الاقتصادية في البلاد، لمكافحة انتشار (ف-كورونا-١٩). ولتعوّض الناس عما أصابهم من هذه القيود، وضعت إجراءات لضمان استمرار الرواتب وعقود العمل، وأطلقت تعويضات طارئة للأسر الفقيرة. ولكنّ الإجراءات الأولى لا يُفيد إلاّ العاملين عملاً رسمياً، والإجراء الثاني لا يُفيد إلاّ المتسجّلين في سجلات حكومية معيّنة لها بالدخل صلة. ثمّ إنّ ليس لـ٨٨٪ من طالبي اللجوء عقْد عمل؛ وذلك لأنهم على وجه التحديد لا يستطيعون الوصول إلى وثائق إثبات هويتهم التي لا بدّ منها للأخذ في عمل رسمي. لذا، فمن الوجهة العملية، كان وقْف الأنشطة الاقتصادية يعني القضاء على كلّ سبيل إلى توليد الدخّل أمام اللاجئين وطالبي اللجوء، من غير أن يمكنهم بلوغ التعويضات الداعمة المتصلة بالتوظيف.

ومع هذا، فلا تبلغ الأسر التعويضات الطارئة إلا بعد أن تُسجّل في نظام دعم الأسر المعيشية^٤ والتسجيل في هذا النظام شاق بيروقراطي، ويشترط حمل المسجّل وثيقة إثبات هويته الوطنية أو بطاقة الهجرة، هذا فضلاً عن إجراء تفتيش في منزل الأسرة. فالسواد الأعظم من أسر اللاجئين غير متسجّلة في نظام دعم الأسر المعيشية، إما لأنهم لم تستطع بلوغ التسجيل أو لأن أفرادها لا يحملون الوثائق اللازمة. وفي آذار/مارس ٢٠٢٠، أظهر مرصد الحماية التابع لمفوضية اللاجئين أنّ أقل من ١٪ من

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

يُولَا كَامِينو pcamino@pucp.edu.pe معيدة، في كلية الحقوق، بالجامعة الباباوية الكاثوليكية في بيرو
<http://facultad.pucp.edu.pe/derecho/en>

أُوْبِر لِيْبِز مُنْتُرُوِي ulopez@bullardabogados.pe معيد، في كلية الحقوق، بالجامعة الباباوية الكاثوليكية في بيرو،
ومعاون، في مكتب بُلْرْد فالَا إزكورا للمحاماة
www.bullardabogados.pe/en

Oxfam International (2019) Yes, but not here: Perceptions of xenophobia, and discrimination towards Venezuelan migrants in Colombia, Ecuador and Peru
(نعم، ولكن ليس هنا: تصوراتُ رُهاب الأجنبي والتمييز تجاه المهاجرين الفنزويليين في كولومبيا وإكوادور وبيرو)
www.oxfam.org/en/research/yes-not-here
٢. ما استطعنا الحصول على معلومات في بروتوكولات حماية معطيات في هذا الإجراء.
٣. منصة الاستجابة التعاونية للاجئين والمهاجرين الفنزويليين
(R4V Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela)
<https://bit.ly/3dIFhLS>
٤. نظام دُعْم الأسر المعيشية (Sistema de Focalización de Hogares).

ومعها محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في فتاوها التي رقمها ٢١. ففي عمل ذلك تسريع لاندماج اللاجئين في المجتمع، في أثناء تقدير اللجنة المختصة بشؤون اللاجئين لطلبات متعلقة بحالات مختلفة. وفي خلال تنفيذ ذلك، سيتمكن من عندهم الوثائق المطلوبة من التوظف وبلوغ المرافق العامة التي يتفقون عليها اليوم.

رابعاً: وأخيراً، ينبغي للدولة في مكافحة الجائحة الراهنة أن تتخذ إجراءات حماية تشمل اللاجئين وطالبي اللجوء. ومن الخطوات الحسنة في هذا الباب أن تُطَلَق نظاماً معيناً لتعويضات الإغاثة التي تُسَلِّمها المؤسسات العامة إلى المحتاجين إليها، لا أن تُتْرَكَ المنظمات غير الحكومية وهي تتحمل عبء تقديم المعونة. ويمكن بذلك أن تُسَنَح فرصة للدولة تَجَمَّع بها سجلًا للاجئين حديثاً وديقياً. ونعم، هذه الإجراءات لا يمكن أن تتخذ فجأة، ولكن أن الأوان لبدء العمل بإجراءات فعالة بغية إنهاء انتظار الفنزويليين الطويل للإقرار لهم بللاجئهم وإعطائهم حقوقهم.

التكفيّة المؤسسية في زمن (ف-كورونا-١٩)

أليس كُري روبرتس وسارة جين سافج

قدرة نظام اللجوء على تكييف أعماله أمر مهم وله شأنٌ أساس في ضمان تحقيق الاستدامة على مر الزمن. ولكن لا ينبغي، مع ذلك، أن تكون كلفة التكييف أطراح عناصر أخرى ضرورية لكل نظام لجوءٍ قويٍّ عادل.

معنية بتقرير صفة اللاجئ قابلة للتكيف هذه المقاربة على سياق تقرير صفة الاجئ، كانت مؤسسة تُعطي الابتكار حقه (وهي من ثم مستثمرة في الابتكار عند التخطيط للمشاهد (السيناريوهات) المستقبلية) وتسعى إلى استمرار تحسين أعمالها الراهنة، وذلك بأن تضمن أن تكون تغييرٍ إلا ويعرَّزُ إنصافاً نظامها أو كفاءته أو نزاهته.

التكفيّة قبل زمن الجائحة

اتخذت الحكومات في جميع العالم إجراءات لحماية الصحة العامة استجابةً لجائحة (ف-كورونا-١٩)، فاضطر هذا السلطات المُكلفّة بإدارة أنظمة تقرير صفة اللاجئ إلى اتّخاذ ما هو شديد: أن تُغيّر طريقة عملها أو توقفه بالكليّة.

وقبل التحديّات الأخيرة التي أنزلها (ف-كورونا-١٩)، كان المشهد المألوف في أنظمة تقرير صفة اللاجئ الذي احتاجت

ألقى اتفاق اللاجئين العالمي الذي أبرم سنة ٢٠١٨ الضوء على تحديد ما تحتاج إليه الحماية الدولية، فذكر أنها «ميدان محتاج إلى الدعم»، وأنشأ بعدُ فرقة دعم ل قدرات اللجوء. وهذه آلية كان الغرض منها تعزيز جوانب أنظمة اللجوء الوطنية فيضمن بذلك تحقيق إنصافها وكفائتها ونزاهتها وقدرتها على التكييف. ومع أن مفهوم «الإنصاف» و«الكفاءة» كثيراً ما يشار إليهما حين تدور المناقشات حول الإجراءات الأمثل في تقرير صفة اللاجئ، فتعريف «قابلية التكيف» أقل منهما وضوحاً وشمولاً.

فتجري المؤسسة القابلة للتكيف الاستعدادات للتكيف بحسب ما يتوقع من التغييرات في البيئات الخارجية والداخلية، ولا تُحدّث تغييرات غائية استجابة لعوامل خارجية، ولكي يضمن أن يكون التكيف مستداماً، تجد في المؤسسة القابلة للتكيف أنظمة جارية لتقويم ما يتركه كل تغيير من آثار حسنة أو سيئة، مع ضمان استمرار جريان التحسين. فإن نزلت مؤسسة

فيه إلى التكيّف هو استجابتها للأعداد المتزايدة من طلبات اللجوء. وكان التكيّف المألوف الناشئ عن ذلك إدخال طرق مختلفة لمعالجة أنواع مختلفة من الطلبات. مثال ذلك: أنه لما تزايدت أعداد القادمين أو لما قَدِموا جَمًّا غَيرًا، كَثُرَ في تقرير صفة اللاجئ أن أخذ كثيرٍ من الدول الإفريقية -مثل كينيا وأوغندا وإثيوبيا- في الإقرار الجمعيّ (من أوّل وهلة) للقادمين بصفة اللاجئ، لا الإقرار الإفرادي. وتسهّل القدرة على فعل ذلك في وقت قصير من خلال القوانين الراهنة التي تنصّ بخاصة على هذه الطريقة المُزدوجة للإقرار للاجئين بصفة اللاجئ.

وبين سنة ٢٠١٥ وسنة ٢٠١٦، حين شهدت أوروبا زيادة عظيمة في عدد طالبي اللجوء، بدأ كثيرٌ من الدول في إدخال طرائق متنوعة أو توسيعها في معالجة طلبات اللجوء. مثال ذلك: أن كلاً من إيطاليا واليونان وألمانيا أدخلت نماذج وأدوات أخرى لمعالجة مواصفات طلبات معينة، في حين قسم كثير من البلدان الأخرى الطلبات إلى أنواع مختلفة بحسب أهمية هي تحددها فتبدأ بالأهمّ فالأهمّ، وذلك في طرق معالجة مبسّطة أو غير ذلك من طرق المعالجة. وقد تقدّمت ألمانيا على غيرها خطوة وألغت، موفّقتاً، المقابلات الإفرادية التي كانت تجري وجهاً لوجه ويُقَابَل فيها بعض طالبي اللجوء السوريّين والعراقيّين. ولم يكن طريقة فرز الطلبات بحسب الأهمية ممكنة بغير إجراءات التسجيل المتينة الموجودة قبلاً وأنظمة إدارة طلبات مُتقنة الوضع، مع تدريب سريع للموظفين الذين وُظفوا للإعانة على معالجة هَيَجَانِ الطَّلَبَات. وفي الرقت نفسه، فلضمان أن لا يكون لهذه التكيّفات تأثيرٌ ضارٌّ في تقرير صفة اللاجئ من حيث إنصافه ونزاهته، حافظ كثيرٌ من الدول الأوروبية على إجراءات مراقبة الجودة وضمانها أو حسنتها.



موظفة من مفوضية اللاجئين تشرح ما في استمارة قبول لمعونة نقدية تُعطى لطالبي اللجوء المستضعفين في أزمة (ف-كورونا-١٩). بسان غوزيه، من كُستاروكا، في شهر آذار/مارس من سنة ٢٠٢٠.

أن يكون بُلُغ تلك النية وَأَتَحَتْ له فرصة المقابلة إن هو رَغِبَ فيها. ولمجلس الهجرة واللاجئين الكندي إرشادات قويّة ومفصلة في المسالك المختلفة التي يسلكها في معالجة الطلبات، منها الطلبات التي يمكن تبثها لمصلحة أصحابها من غير جلسة استماع، والطلبات التي يمكن تبثها في جلسة استماع قصيرة، والطلبات التي تستدعي جلسة الاستماع المألوفة الطويلة.

العوامل الضرورية التي يمكن بها التكيّف

تجلب مراقبة هذه التكيّفات وغيرها تقديراً أخذاً في الزيادة للعوامل المؤسسية المشتركة التي ينبغي أن تستثمر فيها

وبين سنة ٢٠١٥ وسنة ٢٠١٦، حين شهدت أوروبا زيادة عظيمة في عدد طالبي اللجوء، بدأ كثيرٌ من الدول في إدخال طرائق متنوعة أو توسيعها في معالجة طلبات اللجوء. مثال ذلك: أن كلاً من إيطاليا واليونان وألمانيا أدخلت نماذج وأدوات أخرى لمعالجة مواصفات طلبات معينة، في حين قسم كثير من البلدان الأخرى الطلبات إلى أنواع مختلفة بحسب أهمية هي تحددها فتبدأ بالأهمّ فالأهمّ، وذلك في طرق معالجة مبسّطة أو غير ذلك من طرق المعالجة. وقد تقدّمت ألمانيا على غيرها خطوة وألغت، موفّقتاً، المقابلات الإفرادية التي كانت تجري وجهاً لوجه ويُقَابَل فيها بعض طالبي اللجوء السوريّين والعراقيّين. ولم يكن طريقة فرز الطلبات بحسب الأهمية ممكنة بغير إجراءات التسجيل المتينة الموجودة قبلاً وأنظمة إدارة طلبات مُتقنة الوضع، مع تدريب سريع للموظفين الذين وُظفوا للإعانة على معالجة هَيَجَانِ الطَّلَبَات. وفي الرقت نفسه، فلضمان أن لا يكون لهذه التكيّفات تأثيرٌ ضارٌّ في تقرير صفة اللاجئ من حيث إنصافه ونزاهته، حافظ كثيرٌ من الدول الأوروبية على إجراءات مراقبة الجودة وضمانها أو حسنتها.

ومثال أحدث مما سبق ذكره، أن القرار الذي اتخذته اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين سنة ٢٠١٩ بالإقرار بصفة اللاجئ لأكثر من ٢١ ألف فنزويلي -ممن استوفوا شروطاً معينة- بناءً على تسجيل طلباتهم فقط من غير حاجة إلى مقابلة لتقرير صفة اللاجئ كما يفعلون هناك في العادة. وقد ييسر اتخاذ هذا القرار الاستثمارات الكبيرة التي أخذت فيها البرازيل أخيراً في منصة التسجيل عندها واسمها سِسْكَنَار (SISCONARE)، وهي منصّة تتيح لطالبي اللجوء تسجيل طلباتهم بأنفسهم.

وصحيح أن كثيراً من هذه التكيّفات «مُضطرٌّ إليها» في الاستجابة لتغيّر خارجي حدث فجأةً بالقياس إلى غيره، ولكن

(ف-كورونا-١٩): الضغوط والتكيفات

أدت إجراءات الصحة العامة التي أُوجِبَت من جرّاء جائحة (ف-كورونا-١٩) إلى ظهور جملة جديدة من تحديات تضطرّ إلى تكيف سريع، ربما أسرع ما كان قط. وقد انبثقت مقتضيات التباعد الاجتماعيّ وقُبُود حريّة الحركة على جميع المجتمع انبثاقاً، حتّى إنّها جعلت معالجة طلب الفرد أكثر صعوبة.

وما قدرت بعض الأنظمة في تقرير صفة اللاجئ، في أوّل الجائحة على الأقلّ، على التكيف فوقفت عملها موقّتا. ولكنّ حتّى في مثل هذه الأحوال، مدّد كثيرٌ من الحكومات (مثل الأرجنتين وإسرائيل وجنوب إفريقيا) صلاحية وثائق طالبي اللجوء وسمات دخولهم أو وقّف إنزال العقوبات بمن انقضت صلاحية وثائقه. على أنّ دولاً أخرى ومفوضيةّ اللاجئين أنفذت التغييرات سريعاً، بناءً على ما بلغت إليه من الاستعداد والقدرة على التكيف المؤسسي، وفعلت ذلك أولاً بتحويل الشخصيّ إلى شابيكي من تفاعل ووظائف. مثال ذلك: أنّ المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين في ألمانيا يقبل اليوم طلبات اللجوء كتابة، ولكنّ الإكوداور تستعمل أنظمة قبول الطلاب من بُعد لتُجوّز تسجيل طلبات اللجوء وأشياء أخرى غيرها.

وأيضاً، فالدول واجدة طُرُقاً تضمن بها أن يستمرّ الموظفون العاملون لسلطات اللجوء عندها في أداء الواجبات عليهم. مثال ذلك: أنّ لجنة الشؤون التقنية في كينيا، وهي الهيئة الفاحصة للقرارات الدائرة حول توصيات اللجوء، نقلت إحدى جلسات مناقشاتها إلى الشابكة. وفي الوقت نفسه، أصدر مجلس الهجرة واللاجئين الكنديّ مذكرة سُنن عمَل جديدة حول استعمال أعضائه التواقيع الإلكترونية، ذاكراً أنّ التغيير غير مقصور غرضه على زيادة الكفاءة في زمن الجائحة، ولكنه يُسهّم أيضاً في ما يبذل من جهد في السبيل إلى التحديث في المستقبل البعيد.

وأماً مفوضيةّ اللاجئين فقد ركّزت همّها في ما له بالأمر صلة من العوامل الإجرائية المطبّقة في سياق الجائحة، منها الإجراءات المتعلقة بمشاركة رافعي الطلاب والمترجمين الفوريين من بُعد في المقابلات في تقرير صفة اللاجئ. وتُجرب مفوضيةّ اللاجئين، في المواضيع التي يكون فيها بُنية تحتيّة تقنيّة، معالجة تقرير صفة اللاجئ من بُعد لطالبي اللجوء ذوي المواصفات الملائمة، وقد حدّثت إرشاداتها حول الأنصاف

السلطات حتّى يمكنها بها أن تُكَيّف أنظمة تقرير صفة اللاجئ تكيفاً مستديماً فعّالاً.

وتكاد جميع الأمثلة التي تقدّم ذكرها آنفاً تلقي الضوء على أهمية جمع المعطيات جمعا قويا في مرحلة التسجيل في تقرير صفة اللاجئ وأهمية قاعدة معطيات تُجوّز إدارة هذه المعلومات وتحليلها إدارة وتحليلها فعّالين لفرز الطلبات بحسب الأهمية فرزاً مناسباً بالطرائق المناسبة. هذا، ويمكن أن يؤدّي إشراك متخصصي المعونة القانونية تقرير صفة اللاجئ في أوّل وقته أو في خلاله (كما هو الحال في سويسرا) إلى تقرير أكثر إنصافاً وفعّالية ونزاهة، وذلك بأن يُضَمّن أن تُعَيّن المشكالات الناشئة في كلّ إجراء جديد أو مُغيّر ومعالجتها معالجة سريعة. ثم إنّ وجود قدرة مخصّصة لإجراء الضرويّ من البحوث في بلد المصدر، كما هو الحال في وزارة الداخلية بالمملكة المتحدة، يُعيّن على تحديد من رافعي الطلبات يندرج في مواصفات تحتمل مخاطر معيّنّة؟ ومن تناسب حاله هذه الطريقة في معالجة الطلبات أو تلك؟ وقد أطلقت عدّة دول (مثل أيرلندا والسويد) مبادرات لضمان الجودة، وفي بعض الأحوال أطلقت في أقطار (مثل أمريكا الجنوبية وأمريكا الوسطى)، وهذه المبادرات تُجوّز تقويم الأنظمة في تقرير صفة اللاجئ تقويماً مستمراً، ويمكن بها حدوث التكيف.

ويُقابل ذلك، أنّ البلدان التي عندها لتقرير صفة اللاجئ أنظمة ذات قدرة مؤسسية أضعف على التكيف مما تقدّم ذكره (ولذا كان فيها الاستثمار في الابتكار والتقدير والتحسين المستمر أقلّ) هي في الغالب أقلّ قدرة على الاستجابة وأبطأ في التغيير، ولو كان التغيير ضرورة. مثال ذلك: أنّ مثل هذه الأنظمة قد يكون فيها نظام إدارة طلبات إلكتروني قديم أو مهجور أو لا يقبل التغيير، أو قد يكون نظام إدارة الطلبات فيها يدوياً. وعند دول غيرها شديد قوانين أو لوائح أو كلّ ذلك حاكمة لمعالجة الطلبات تستدعي التعديل مروراً بالبرلمان. وليس لبعض الأنظمة قدرة بحثية مخصّصة لبلد المصدر أو ليس فيها صانعو قرار خبراء بتقرير صفة اللاجئ، فيصعب تطويرها وإجراء معالجة الطلبات على اختلافها معالجة منصفّة. على أنّ المؤسسات التي فيها مثل ما تقدّم مستبعد أن تقدر على إنفاذ أنظمة فعّالة في ضمان الجودة وتقويمها.

الكفاءة أو النزاهة في نظام تقرير صفة اللاجئين؟ (أو لعله في الأقل لا يؤثر في ذلك تأثيراً سيئاً). ثم إن اليوم مناسب للسلطات، إذ يمكنها أن تُعَمَّرَ في التقييم وتقرُّ أن التكيف المؤسسي ينبغي لها هدفاً رئيساً، فبذلك يمكن أن تستجيب الأنظمة سريعاً للتغيير وأن تضمن استمرار تحسين الإجراءات في آنٍ معاً.

أليس كُري روبرتس *EliseMcrc* @ *carriero@unhcr.org*
موظفة رئيسية في تقرير صفة اللاجئين، في قسم الحماية الدولية بمفوضية اللاجئين، في جنيف

سارَة جين سافج *savage_sj* @ *savages@unhcr.org*
موظفة في تقرير صفة اللاجئين، في المكتب المتعدد الأقطار بمفوضية اللاجئين، في جنوب إفريقيا

www.unhcr.org

كل ما ورد من آراء في هذه المقالة هي آراء كاتبتيها وقد لا تستوي هذه الآراء وآراء مفوضية اللاجئين.

١. bit.ly/GCR-ACSG

٢. www.unhcr.org/5c658aed4

٣. أنظمة الموارد البشرية التي يمكنها زيادة حجمها أو تقليله استجابةً للتدفقات المتغيرة أمرٌ أساس لتكون المؤسسة المعنية بتقرير صفة اللاجئين قابلةً للتكيف.

٤. مثال ذلك: UNHCR (2018) *Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*

(منصف وسريع؛ ورقة مناقشة مفوضية اللاجئين في الإجراءات المُسرَّعة فيها والمُسَّرة بالاتحاد الأوروبي) www.refworld.org/docid/5b589eef4.html

UNHCR (2020) *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate*

(مذكرة ومسرّد لطرائق معالجة الطلبات والمصطلحات والمفاهيم المعمول بها في تقرير صفة اللاجئين بموجب ولاية مفوضية اللاجئين)

www.refworld.org/docid/5a2657e44.html

اقرأ باللغة العربية: bit.ly/UNHCR-RSDGlossary-2020-Ar

٥. Immigration and Refugee Board of Canada, *Information Sheets, 'Less Complex Claims: The short-hearing and file-review processes'*

(طلبات أقل تعقيداً؛ ما قَصُرَ من جلسات الاستماع ومراجعة الأضابير)

bit.ly/IRB-less-complex-claims

٦. مثال ذلك: UNHCR (2020) 'Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview'

(العوامل الإجرائية الرئيسية في مشاركة طالبي اللجوء من بُعد في المقابلة عند تقرير صفة اللاجئين)

www.refworld.org/docid/5ebe73794.html

٧. IRB 'The author's conclusion and recommendations', Videoconferencing in Refugee Hearings

(استنتاج المؤلف وتوصياته) bit.ly/IRB-video-conferencing

٨. Immigration and Refugee Board of Canada, *Procedures and practice notes, 'Use of Videoconferencing in Proceedings before the Immigration and Refugee Board of Canada'*

(استعمال الائتمار المرئي المسموع في الإجراءات بين يدي مجلس الهجرة واللاجئين في كندا)

bit.ly/IRB-videoconf-2010

من بُعد بالأفراد المشمولين باختصاصها، ففي الإرشادات اليوم تقديرات مُحكَّمة في تطبيقات التراسل وبرمجياته في الهاتف المحمول والتزامها الملائم من معايير حماية المعطيات: أملتزمة ذلك أم غير ملتزمة؟

على أن التغييرات التي جرَّ إليها (ف-كورونا-١٩) قد تكون ضروريةً فتسمح لتقرير صفة اللاجئين بالاستمرار في سياق الجائحة، وقد تؤدي أيضاً إلى كَسْب في الكفاءة في المستقبل البعيد، ولكن من المهم أن لا تكون كلفة ذلك أطراح الإنصاف. فهذا هو محل ركز الهمِّ في عنصري التكيف المؤسسي: الاستعداد للتغيير والتحسين المستمر، ومراقبة التغيير في مقابل المشيرات الأخر.

مثال ذلك: أن من المفيد تذكُّر أنه، قبل اجتياح الجائحة، لم يكن التحرك نحو إجراء المعالجة من بُعد يصل إلى النتيجة المطلوبة في كلِّ حال، وأثَّرت مخاوف حول تأثير المعالجة من بُعد في رافعي الطلبات. فمنذ بضع سنين، على سبيل المثال، أنفذت كندا الائتمار المرئي المسموع (الفيديوي) في مقابلات اللجوء. وبعد سنين قليلة من إطلاقه، ألقى تقرير الضوء على مخاوف واضحة تعترى جوانب مختلفة من هذا الإجراء، منها احتمال التآثر الضار في قدرة طالبي اللجوء على الاتصال الفعَّال، وعدم دعم رافعي الطلبات عند وصولهم إلى أمانة الاجتماع من بُعد. وشدَّد في التقرير عدم استحسان إجراء المقابلات من بُعد لرافعي الطلبات الذين يعانون اضطراب الكَرْب التالي للزُّح أو الذين عانوا العنف الجنسي أو التعذيب أو الذين يعانون كل ذلك^٧. فاستمرَّ مجلس الهجرة واللاجئين في استعمال الائتمار المرئي المسموع (الفيديوي) في بعض الحالات، ووضَّحت إرشاداته بخاصة أن الرصد والتدريب المستمرين يُجريان لتحسين الإجراء^٨. ومن زمن قريب، في سنة ٢٠١٩، أثَّرت محاولات محكمة اللجوء الوطنية الفرنسية (وهي هيئة الاستئناف الفرنسية في تقرير صفة اللاجئين) إطلاق الائتمار المرئي المسموع في جلسات استماع معينة أثَّرت مظاهرات أخذ فيها المحامين الذين شعروا أن في ذلك إضراراً بطلبات موكلهم.

وبعد، فمن السابق لأوانه حَدَسُ الأثر الذي تركه سرعة التكيف، التي جرَّتها الجائحة، في أنظمة تقرير صفة اللاجئين في المستقبل البعيد. ولكنَّ البين أنه من الضروري تقدير كلِّ تكيف يحدث، وذلك ليُنظَر ويُرَى هل يُحسِّن الإنصاف أو

تقدمة

مَنعٌ وحمايةٌ وحلٌّ: نظرةٌ في خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية

سيسيليا جيمينيز داماري

إني، ونحن اليوم في آخر خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية التي مُدَّتْها ثلاث سنين، أُشيدُ بالإجازات الكبيرة التي حققتها الدول وغيرها من الجهات الفاعلة، وأتطلع إلى استمرار عملنا المشترك في تعزيز حماية حقوق النازحين الداخليين.

● وأن تركزَ حظاً أكبر من الهمِّ في إيجاد الحلول، وبخاصة حلول حالات التَّزُوحِ الداخلي المتمادية.

ثم إنَّ خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية تركزُ على التعاون بين أصحاب المصلحة المتعدِّدين في المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، مع التركيز على التنفيذ الوطني والمحلي الضروري لدعمِ الدول في مسؤولياتها عن حماية النازحين الداخليين. وقد شاركت في خطة العملِ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وهيئات الأمم المتحدة، والمجتمع المدني، ثمَّ أيدت الخطة اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات.

هذا، وأطلقت خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية حاملة شعاراً مكتوباً فيه «مَنعٌ وحمايةٌ وحلٌّ». فاختصرت هذه الكلمات رُوحَ المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي، وهي مبادئ ما يزال صاهاً يتردَّدُ، متصلة بالحياة اليومية للنازحين الداخليين والمجتمعات المحلية المتضررة. ويركز شعار «مَنعٌ وحمايةٌ وحلٌّ» أيضاً على مسؤولية الدول عن حماية حقوق الإنسان بين النازحين الداخليين، في السلم والعنف والحرب، فذاك جزءٌ من التزاماتها الدولية التي يتعيَّن عليها الوفاء بها وهي تُنفِذُ سيادتها.

وبالحق، فمع الزيادة المستمرة في أعداد النازحين الداخليين وحالات التَّزُوحِ الداخلي في كثير من البلدان والسياقات المختلفة حول العالم، يظل مفهوم «المنع والحماية والحل» عظيم الشأن في عملنا المشترك لدعم حقوق الإنسان بين النازحين الداخليين. ولقد بيَّنت خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية أننا بالإرادة السياسية يمكننا أن نُنجِزَ المزيد فالزديد. فلنواصل فعل ذلك بمزيد حكمةٍ والتزامٍ ووثق.

سيسيليا جيمينيز داماري idp@ohchr.org

مُقرَّرةٌ خاصةٌ في الأمم المتحدة معنيَّةٌ بحقوق الإنسان بين النازحين الداخليين

أطلقت المبادئ التوجيهية في التَّزُوحِ الداخلي سنة ١٩٩٨، وهي ولا شك مَعْلَمٌ رئيسٌ في المعايير الدولية لحماية حقوق الإنسان بين النازحين الداخليين. واحتفالاً بالذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية، أُطلقت في سنة ٢٠١٨ خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية للتهوؤ بالمَنع والحماية وإيجاد الحلول للنازحين الداخليين (لتستمر مدة ثلاث سنين) مع أصحاب المصلحة الرئيسين، وبدعم لا يقدَّر بثمنٍ من حكومة النمسا، وحكومة هندوراس وحكومة أوغندا.

وفي هذه السنة، سنة ٢٠٢٠، تقرب خطة عمل الذكرى العشرين من نهايتها، وقد قدمت في السنين الثلاث الماضية كِنزاً من الخبرة، والدروس المستفادة، والعلاقات الجديدة والمعززة. وإني أشكر لِنشرة الهجرة القسرية لإتاحتها هذه الفرصة لعرض نتائج الخطة. ففي المقالات التي بين يديّ النشرة هاهنا تحليل لبعض المبادرات التي شُرِعَ فيها في هذه المدة، وتوصياتٌ في سبُل المضي قدماً، فهذه المقالات ضروريةٌ لدعم ما نُجِجَ فيه، ومعالجة التحديات الراهنة والمستقبلية. وأنا لمعترفون بجميل المؤلفين لإقائهم الضوء على أعمالهم ومعارفهم بهذه الطريقة.

وتهدف مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية إلى توسيع المدارك حول المبادئ التوجيهية وتعزيز العمل الجاري في هذا الميدان. وأيضاً، فهي تهدف إلى إلقاء الضوء على مسائل حماية النازحين الداخليين التي تحتاج إلى مشاركةٍ معززةٍ من المجتمع الدولي، أي:

- أن تقوِّم مشاركة النازحين الداخليين في القرارات التي تؤثر فيهم
- وأن تولد قوة اندفاع لقوانين النازحين الداخليين والسياسات المعنية بهم في جميع أقطار العالم، بأمر منها تبيي المبادئ التوجيهية
- وأن تعزز قدرة الدول وغيرها من الجهات الفاعلة على جَمِّع المعطيات وتحليلها واستعمالها في حماية النازحين الداخليين

النُّزوح الداخلي: نظرات في المنع والحماية والحلول

صموئيل جُنغ وزِبْسْتِين فَن أَيْنَزِيدِل

لما بلغ عدد النازحين الداخليين عدداً قياسيًّا، أثارَ إلحاحُ الحال اهتماماً دولياً أكبرَ وزادَ اضطرابَ الدول والمجتمع الدولي إلى الفعل. فألقت مبادرة خطة العمل في الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية الضوء على عددٍ من الفرص التي تتيحُ إحرازَ تقدُّمٍ تشتدُّ الحاجة إليه في إيجاد حلولٍ جريئةٍ وملموسة.

للدول المتضررة من التهجير اندفاعٌ وتفاوضٌ جديد في مناقشة المسألة.

وثالثها أننا نرى سنن عمل وأساليب مستجدةً وواعدة في ما يحصل في الواقع –تبعها الحكومات المتضررة بالتهجير، والسلطات المحلية، وهيئات الأمم المتحدة وغيرها، وهي في كثيرٍ من الأحيان تعمل معاً– غرضها إيجاد حلول دائمة للنُّزوح الداخلي. وأثبتت خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية للنهوض بالمنع والحماية وإيجاد الحلول للنازحين الداخليين أن توحيد الجهود يمكن من مزيدٍ تحديدٍ فعَّالٍ لسُنن العمل الحسنة وتعزيزها، ويحث على إجراءاتٍ أشملٍ وأكثرَ إستراتيجيةً، فإن وسَّع نطاق سنن العمل هذه ونطاق هذه المقاربات الجديدة، فمن المحتمل أن تقلل كثيراً من عدد المعانين من التهجير المتماذي.

المنع

هذا، ويمكن في سنن العمل والمقاربات هذه، التي جاء ذكرُ كثيرٍ منها في هذا النور الخاص من نشرة الهجرة القسرية، أن تُصنَّف تصنيفاً مفيداً على ثلاثة عناصر ألف منها الشعار الذي حملته خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية: «منعٌ وحمايةٌ وحلٌ». فأما العنصر الأول، فإن المنع القوي للنُّزوحات والتخفيف القوي من آثار تغير المناخ سيؤسسان بلا شك أكثرَ الإجراءات فعَّاليةً واستدامةً لمنع النُّزوح الداخلي. وعلى الرغم من أن مثل هذه الإجراءات قد تبدو بعيدة المنال –في المستقبل القريب على الأقل– فإننا في ضوء حالة السياسة العالمية اليوم عندنا الأدوات والمعارف للحد من النُّزوح الداخلي في المستقبل، ولا سيَّما التهجير الناجم عن الكوارث.

وفي هذا الصدد، يجب إعطاء الأولوية للاستثمار في قدرتنا على زيادة تمكين ما هو مراعٍ للتهجير من الإعداد لحالات الطوارئ، والتكثيف بحسب المناخ، وتقليل مخاطر الكوارث، مع التركيز خصوصاً على تعزيز قدرة المجتمعات المحلية المستضعفة على

في السنين الأخيرة، بلغ النُّزوح الداخلي مستوياتٍ ما بلغها قبل في حقبة ما بعد الحرب الباردة، إذ بلغ عدد النازحين الداخليين في آخر سنة ٢٠١٩: ٤٥,٧ مليون نازح داخلي من جراء النزاع والعنف، و٥,١ مليوناً من جراء الكوارث^١. وهذا ضعف ما كانت عليه الحال منذ سنة ١٩٩٨، حين اعتمدت المبادئ التوجيهية في النُّزوح الداخلي.

ويمكن أن يعزى هذا الارتفاع في النُّزوح الداخلي إلى زيادة عدد النزاعات المسلحة وطولها وخطورتها حول العالم طوال العقد المنصرم، وإلى أن عدد الكوارث المرتبطة بالمناخ قد تضاعف على في العشرين سنة الماضية بالقياس إلى العقدين الذين سبقها، ثم إلى أن التهجير اليوم لا ينفك يتمادي. ومما يثير القلق، أنه من المتوقع أن يرتفع عدد النازحين الداخليين بسبب الآثار الصارخة لتغير المناخ، وأسباب أخرى، مع تفاقم حاجات الناس ومواطن ضعفهم اليوم من جراء جائحة (ف-كورونا-١٩) العالمية.

فرص جديدة

قد يضعف معرفة هذه الأعداد الأمل، ولكن ظهرت فرصٌ جديدة تتيح أن يبذل فيها جهد جماعيٍّ لإحراز التقدم. أولها: أن الدول الأعضاء في خطة التنمية المستدامة لسنة ٢٠٣٠ التزمت أن لا تترك أي شخص يتخلف عن ركبها، وفي ذلك النازحون الداخليون الذين يكثر أن يكونوا من المتخلفين عن الركب. وزادَ عدد الدول المتضررة بالتهجير، التي كثر في السنين الأخيرة ووضعها قوانين وسياسات للنُّزوح الداخلي، لا سيَّما الدول المصدقة لاتفاقية كيمبالا أو التي توطنها في قوانينها. وثانيها: أن هيئات الأمم المتحدة أظهرت أيضاً التزاماً متجدداً بمعالجة النُّزوح الداخلي، ومنها مفوضية اللاجئين وسياستها التي وضعتها للنازحين الداخليين سنة ٢٠١٩ التي وكَّدت فيها التزاماتها تجاه النازحين الداخليين. وعلى مستوى المنظومة بأسرها، أُلِّف الأمين العام للأمم المتحدة الفرقة الرفيع المستوى المعنية بالنُّزوح الداخلي^٢، فكان منها بما فيها من تمثيل قوي

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

بوركينافاسو، حيث أَدَّى النَّزاع فيها إلى أسرع أزمات التَّهجير اِزدياداً في إفريقيا، ثمَّ سورية، حيث نار الحرب ما تزال مستعرةً منذ تسع سنين. ثمَّ أمكنة أخرى مثل كولمبيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، واليمن، وكثير غيرها، حيث تمسُّ الحاجة إلى حماية النازحين الداخليين ولا يمكن أن يُنتظر إلى غدٍ.

ويمكن أن تشمل العوامل الرئيسة للحماية الالتزام بتعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في حالات النَّزاع والكوارث، والتعاون الذي يراعي مواطن الضعف المتزايدة عند المهجرين، ومن ذلك مواطن الضعف

المتداخلة، مثل التي عند النساء والفتيات، والرجال والفتيان، والمعوقين من ذوي الاحتياجات، وكبار السن، والمجتمعات المحليَّة المهْمشة. وإلى جانب إقامة الحماية على أساس المبادئ التوجيهية، يمكن أن يكون للحماية أثر أكبر حين تُدمج في المنع ثمَّ من المنع حتَّى الاستجابة للطوارئ، فطَبَّق «مركزية الحماية» (أي وَضَع الحماية في مركز جميع أعمال المعونة الإنسانية^٥) على السياق المحلي وتنفذ عملياً بإقامة أولويات ملموسة وقابلة للتحقيق عند مجتمع المعونة الإنسانية بأسره، وحين تكون مشاركة مجتمعات المهجرين جزءاً لا ينفصل من صنع القرار. ولما كان التَّهجير العالمي اليوم في الحَصْر أكثر منه في الريف، وجب أن تزيد مراعاة حماية النازحين الداخليين ما في السياقات الحضرية من أبعاد سكانية وتاريخية وبيئية واقتصادية واجتماعية وسياسية، هذا إلى جانب مراعاة الآثار الجانبية للحرب الحضرية في المدن، والوَقْع البعيد الأمد للكوارث الطبيعية على الأحياء السكنية، والأنظمة المحليَّة للإسكان وحيازة الأرض.

الطريق إلى الحلول الدائمة

بلوغ الحلول -وهو العنصر الثالث في شعار خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية- قائمٌ على مُكوِّناتٍ أساسيين لا يُتقدَّم من غيرهما. الأول: له عند الفرقة الرفيعة المستوى اهتمام خاص، وهو تعزيز التزام الدول المتضررة بالتَّهجير الوفاء بما عليها من المسؤولية الأساسيَّة في معالجة



هذه امرأة من النازحين الداخليين تعمل هي وأسررتها المضيئة التي تعينها على بناء بيتها الجديد، وهذا من مشروع إيواء نُفِّذَه مفضوئيةً اللاجئيين في مقاطعة كيفو الشمالية، بجمهورية الكونغو الديمقراطية.

الصُّمود. ولكن لسوء الحظ، ما تزال هذه الميادين تعاني نقص التمويل يا للأسف، ولا تبلغ أكثر البلدان والسكان عرضةً للخطر بلوغاً تحصل معه الكفاية. ومن سنة ٢٠٢٠، تسلمت ١٥ دولة من أكثر الدول عرضةً لآثار تغيير المناخ، وكانت ١١ دولةً منها داخله في النداء الإنساني المشترك بين الهيئات، تسلمت ٥,٨٪ فقط من التمويل العالمي الذي خصصته صناديق التكيف المتعددة الأطراف^٥.

هذا، وقد ثبت أن الإجراءات التوقعية والتمويل المبني على الحدس بما سيكون في المستقبل على الخصوص تعزز صمود الفئات المستضعفة من السكان، ويمنع الأحوال التي تؤدي إلى التَّهجير، ومن الطرق إلى ذلك إعطاء المستضعفين وسائل يتكيفون بها بحسب الجفاف والشيك الوقوع. ويشتمل المنع أيضاً على تحليل الأسباب الأصليَّة، مثل: كيف يمكن أن يسوق تغير المناخ في وقت واحد إلى التَّهجير، ويسهم في النَّزاع الذي يُؤدِّي إلى التَّهجير، ويُفاقم حالات التَّهجير الراهنية؟^٦

الحماية

ما يزال العمل الملموس الذي يندرج تحت العنصر الثاني من شعار خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية -أي الحماية- مهماً للغاية؛ ذلك لاستمرار تهجر ملايين الناس الجدد كل سنة، فينضمون إلى الذين مهجرون أصلاً تهجيراً متتابعاً وتعترضهم مصاعب في الحماية شديدة. ومن الأمثلة على ذلك

يدعمها المجتمع الدولي في حاجتها إلى تعزيز وتنفيذ التزامها بمعالجة التّرحيل الداخلي من مرحلة الإعداد إلى مرحلة إلى حالات الطوارئ، وانتهاءً إلى إيجاد الحلول. وللمبادرات في ذلك، كخطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، مهمّة في تعزيز التعاون عبر المناطق والقارات وفي تحديد سُنن العمل الحسنّة. ففي التعاون وسُنن العمل الحسنّة احتمال عريض لتوسيع نطاقها، وللبعث على الالتزامات المتينة ودّعّمها، وهي التزامات تعين على زيادة المنع والحماية والحلول للتّرحيل داخلياً.

صموئيل جونغ cheung@unhcr.org

رئيس قسم التّرحيل الداخلي، في مفوضية اللاجئين
www.unhcr.org

زيبستين فن أيزيدل Sebastian.einsiedel@un.org
مستشار رئيس في التّرحيل الداخلي، في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
www.unocha.org

صموئيل جونغ وزيبستين فن أيزيدل رئيسان مشاركان في خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية.

١. التقرير العالمي في التّرحيل الداخلي سنة ٢٠٢٠، من مركز رصد التّرحيل الداخلي

www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/

٢. UNHCR (2019) *Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement*

(سياسة عامة حول دخول مفوضية اللاجئين في حالات التّرحيل الداخلي)

bit.ly/UNHCR-IDP-Policy-2019

٣. www.un.org/internal-displacement-panel/

٤. www.globalprotectioncluster.org/2018/05/23/gp20-plan-of-action/

bit.ly/GPC-GP20PlanOfAction

٥. تجد دليل نوتردام للكسب في

<https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>

وتجد المعطيات حول مدفوعات صناديق التكيف بحسب المناخ متعدّدة الأطراف في

bit.ly/ClimateFundsUpdate

وتجد استعراض أعمال المعونة الإنسانية لسنة ٢٠٢٠ من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق

المعونة الإنسانية في bit.ly/GHO-2020

٦. See, for instance, IFRC (2018) 'Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia', *DRR in Action Case Study*

(التمويل المبني على حدس ما سيكون مستقبل الرُعيان المستضعفين في منغوليا)

bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia

٧. انظر الموضوع المُصغّر في نشرة الهجرة القسرية الذي أُدير حول الأسباب الأصليّة

www.fmreview.org/return

اقرأ بالعربية من هنا: www.fmreview.org/ar/return

bit.ly/Centrality-of-Protection

التّرحيل الداخلي داخل أراضيها. صحيحٌ أنّ هذا الالتزام يجب أن ينشأ من الدول نفسها، ولكن يمكن أن يحفز المجتمع الدولي الإرادة السياسية بعدة طرق بإبراز أهمية الفوائد الإنمائية والاقتصادية لمعالجة التّرحيل الداخلي، وبالحث على اعتماد قوانين وسياسات النازحين الداخليين، وبإعانة البلدان المتضررة على توليد المعطيات والأدلة المحتاج إليها عن مواضع النازحين الداخليين، والحاجات، ودراسات الإحصاءات السكانية، وبالمساعدة على بناء القدرات الوطنيّة لقيادة مثل هذه التّدخلات.

والثاني: هو تعزيز المشاركة والتعاون الفعّال بين قطاعات العمل الإنساني والتنمية لإعانة النازحين الداخليين على العودة إلى الحال الطبيعيّة والحفاظ على كرامتهم وضمان استطاعتهم الاعتماد على أنفسهم. فقد أدت الالتزامات في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني لسنة ٢٠١٦ المنعقد لتقوية التعاون في العمل الإنساني-الإمائي، وإلى جانبها الإصلاح الأخير في نظام الأمم المتحدة الإمائي (الذي أعاد تنشيط نظام المنسق المقيم مُنسّقين مُقيمين مُستقلين وأكثر تمكياً) أدت إلى إنشاء بنية تحتية أعانت على العمل بتجاوز الفجوة بين العمل الإنساني والعمل الإمائي. ثم إنّ في مبادرات الحلول الدائمة في الصومال وإثيوبيا، الراسخة داخل مكاتب المُستقيمين المُقيمين، قوالب مفيدة لمقاربات «منظمة أمم متّحدة واحدة» للتّهجير الدولي في أمانة أخرى. وفي الوقت نفسه، سيحتاج المانحون إلى أن يحذوا حذوها بإدخال قدر أكبر من التماسك في تدفقات تمويلهم المُتَشعّبة، التي تُصعّب تمويل التّدخلات -مثل الحلول الدائمة- التي تقع في الفجوة التي بين العمل الإنساني والعمل الإمائي.

ويُحتاج إلى التعاون الإنساني-الإمائي أيضاً في المستوى الوطني. ومن الأمور الباعثة على الأمل أن عدداً من الحكومات المتضررة بالتّهجير أيضاً قد اتخذت مقاربات «تشمل الحكومة بأسرها» فأظهر ذلك الوجه البيئي في تحدي معالجة التّرحيل الداخلي. وأهم من ذلك، أنّها ستحتاج إلى ضمان بلوغ النازحين الداخليين خطط الضمان الاجتماعي وإدماجهم في خطط التنمية الوطنيّة.

المُضيّ قدماً

فكيف إذاً نشئ هذه الفرص ونحافظ على الاندفاع؟ مما لا شك فيه أنّ الحكومات والدول تظل مركز الاهتمام، فينبغي أن

استعداد قانون داخلي في جنوب السودان لحماية النازحين الداخليين وإعانتهم

جَالُوكَا بِيَانِي وَجَاتُوجْ بِيَتْر كُنْج وَرُوزِ إِمُويِي

تعرض جنوب السودان لتحديات إنسانية معقدة ذات خطر، على أن مسودة قانون داخلي سؤدت بأخرة في شأن النازحين الداخليين تبيّن تجددًا في التزام البلد حماية مواطنيه وفي رؤيته لذلك.

لمّا كان شهر حزيران/يونيو من سنة ٢٠٢٠، بلغ عدد النازحين الداخليين في جنوب السودان أكثر من مليون وست مئة وسبعين ألفًا (١,٦٧)، وبلغ عدد لاجئي جنوب السودان إلى البلدان التي تتجاورها مليونين وعشرون مليون (٢,٢). وتُضَيَّف مَوَاضِعُ حماية المدنيين القائمة عليها بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان من النازحين الداخليين ما ينيف على ٢٠٠ ألف. وفي سنة ٢٠١٣، كان جَالُوكَا بِيَانِي مَقْرَّرًا خَاصًّا فِي الأُمَمِ المتحدة معنيًا بحقوق الإنسان بين اللاجئيين الداخليين، فوَقَدَ إِلَى جنوب السودان فَبَلِغَ أَنْ لَيْسَ فِي البَلَدِ قُدْرَةٌ كَافِيَةٌ وَاسْتِعْدَادٌ مُؤَسَّسٌ لِتَحَدُّ عَنِ التَّهْجِيرِ الداخلي وَتَسْتَجِيبَ لَهُ فِي المُسْتَقْبَلِ القَرِيبِ وَالمُنَوَسَّطِ وَالبَعِيدِ. ثُمَّ وَصَّى الوَفْدُ، وَخَصَّ بِالتَّوْصِيَةِ أَنْ يُنْشَأَ إِطَارٌ سِيَاسِيٌّ شَامِلٌ يَحِيطُ بِجَنُوبِ السُّودَانِ.

وألقت تقارير أخرى الضوء على الحاجة الماسة إلى المنع، وأشارت إلى أن منشأ التحديات الحمائية الواقعة على النازحين الداخليين في جنوب السودان هو جَوَالِبُ نِزَاعٍ مُعْقَدَةٌ دَاخِلٌ بَعْضُهَا فِي بَعْضٍ، فَقَدْ هُجِّرَ كَثِيرٌ مِنَ النَازِحِينَ الداخليين مَرَّةً بَعْدَ أُخْرَى لِأَسْبَابٍ مُرَكَّبَةٍ وَمُخْتَلِفَةٍ، مِنْهَا عَنُفٌ بَيْنَ الطَوَائِفِ وَهَمُومٌ أَمَانٍ، وَكُورَاتٍ طَبِيعِيَّةٍ، وَقَدْ هَلَكَ فِي نِزَاعِ جَنُوبِ السُّودَانِ هَذَا خُلُقٌ كَثِيرٌ، فَانْتَهَكَتْ فِيهِ حُرْمَةُ حُقُوقِ الإِنْسَانِ، وَاسْتَهْدَفَتِ الجَمَاعَاتِ المُسَلَّحَةَ المُدُنِيِّينَ، وَهَجَّرَ المُدُنِيِّونَ تَهْجِيرًا.

نظرات في إنشاء القانون الداخلي

أَتَّخَذَ القِيَمُونَ عَلَى صَوْعِ القَانُونِ الداخليِّ مَقَارِبَةً تَشَارِكِيَّةً لِيُحَسِّنُوا تَعْيِينَ حَاجَاتِ النَازِحِينَ الداخليين وَالتَّحَدِيَّاتِ الَّتِي تَعْتَرِضُ الحُكُومَةَ، حَتَّى تَكُونَ الاسْتِجَابَةُ لِلتَّهْجِيرِ الداخليِّ وَافِيَةً بِالغَرَضِ. وَقَدَّمَتِ خُطَّةُ العَمَلِ للذِكْرِ العَشْرِينَ لِلِمَبَادِيءِ التَّوْجِيهِيَّةِ آليَّاتِ التَّنْسِيقِ الَّتِي يَحْتَاجُ إِلَيْهَا أَصْحَابُ المَصْلَحَةِ وَيَحْتَاجُ إِلَيْهَا فِي مِشَارَكَةِ النَازِحِينَ الداخليين (مَعَ تَقْدِيرِ حَاجَاتِهِمْ). وَقَد قَادَتِ وَزَارَةُ الشُّؤُونِ الإِنْسَانِيَّةِ وَالتَّصَرُّفِ فِي الكُورَاتِ وَمُفَوَّضِيَّةُ اللَاجِئِينَ شِرْكَاءَ جَنُوبِ السُّودَانِ فِي خُطَّةِ العَمَلِ للذِكْرِ العَشْرِينَ لِلِمَبَادِيءِ التَّوْجِيهِيَّةِ، فَحَفَّزُوا عِدَدًا مِنْ أَصْحَابِ المَصْلَحَةِ، وَفِيهِمْ وَزَارَاتُ تَنْفِيزِيَّةٍ وَمَدِيرِيَّاتٌ، وَفَاعِلُونَ إِنْسَانِيَّونَ وَإِمَائِيَّونَ، وَأَوْسَاطُ أَكَادِمِيَّةٍ، وَالمُجْتَمَعِ المُدَنِيِّ، وَالاتِّحَادِ الإِفْرِيقِيِّ، وَمَانِحُونَ، وَغَيْرُهُمْ مِنْ أَصْحَابِ المَصْلَحَةِ، وَبِذَلِكَ ضَمَّنُوا تَحْقِيقَ مَقَارِبَةٍ تَشْتَمِلُ عَلَى المُجْتَمَعِ بِأَسْرِهِ. وَمِنَ المَهْمِ فِي مِثْلِ هَذَا أَنْ يَكُونَ الَّذِينَ يُقِيمُونَ الاسْتِشَارَاتِ بَيْنَهُمْ وَبَيْنَ

سنة ٢٠١٨: سنة عظيمة الخطر

لمّا كانت هذه السنة ظهر أنها ذات شأن في حماية النازحين الداخليين لا تخطئ شأنها عيّن، ففيها أخذ جنوب السودان يُنْشِئُ لِلنَازِحِينَ الداخليين قَانُونًا دَاخِلِيًّا سَمَاهُ قَانُونُ سَنَةِ ٢٠١٩ لِحَمَايَةِ النَازِحِينَ الداخليين وَإِعَانَتِهِمْ. وَمَسُودَةٌ هَذَا القَانُونِ هِيَ مِنْ مَبَادِرَةِ الحُكُومَةِ فِي جَنُوبِ السُّودَانِ، صَرَفَتْ فِي أَمْرِهِ وَزَارَةُ الشُّؤُونِ الإِنْسَانِيَّةِ وَالتَّصَرُّفِ فِي الكُورَاتِ وَلِجَانَا بَرلمانِيَّةٍ، وَطُلِبَتْ فِيهَا التَّأْيِيفُ بَيْنَ اتِّفَاقِيَّةِ كِمْبَالَا لِسَنَةِ ٢٠٠٩ وَالمَبَادِيءِ التَّوْجِيهِيَّةِ فِي التَّهْجِيرِ الداخليِّ لِسَنَةِ ١٩٩٨ لِجَعْلِهَا صَالِحَةً لِلتَّطْبِيقِ فِي جَنُوبِ السُّودَانِ.

في الحماية والإعانة، ووصل ذلك بالحاجة إلى (أ) أن يكون للنازحين الداخليين في الحلول الدائمة خياراً حرّاً؛ أي العودة الطوعية أو الاندماج المحلي أو إعادة التوطين، (ب) وأن يُحسّن الأمن ويُعزّز حكم القانون حتى تكون العودة آمنةً كريمةً. وأما التنسيق، فقد لوحظ أنّ تحقيقَ حماية النازحين الداخليين وإعانتهم أمرٌ يستدعي مقارنةً متعدد الطبقات. فأوصى المشاركون في هذا الصدد بآلية تنسيق مشتركة بين الوزارات، تُكْمِلها منديياتٌ تشغيلية وتقنية مشتركة بين القطاعات التي هي أدنى، مخصصة لمعالجة حالة النازحين الداخليين. ولوحظ على وجه الخصوص الرصد الذي تقوم به مؤسسات حقوق الإنسان من حيث هو أساسٌ في إقامة الضوابط والتوازنات.

أخيراً، وبناءً على العمل التشاركي، تعاونت مفوضية اللاجئين ووزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث وجامعة جوبا فعدت ندوةً لتوعية أفراد الشعب وتحسيسهم بقانون النازحين الداخليين، ولمعرفة أفكارهم العميقة في مسائل حماية النازحين الداخليين وإعانتهم. حضر الندوة أكثر من ٧٠ مشاركاً أتوا من الوزارات التنفيذية، والجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية، والاتحاد الإفريقي والمنظمات الإقليمية، وهيئات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، والمنظمات المجتمعية والدينية، والأوساط الأكاديمية، ووسائل الإعلام الوطنية، وجمعية القانون في جنوب السودان. ومن المتصور أنّ حملات الوعي العام تنظم من فورها بعد أن تدفع وزارة العدل القانون إلى الجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية لتسنّ مسودته.

رَدْمٌ ثُلْمَةٌ الحماية والحلول

اعتمد جنوب السودان إطار عمل وطنياً في العودة وإعادة التوطين وإعادة الإدماج سنة ٢٠١٧، لتأطير المعونة الإنسانية وإعادة التعمير في جنوب السودان. وراجعت الحكومة هذا الإطار في تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩، ومع أنّه كان خطوةً مهمةً نحو البحث عن حلول دائمة، ما كان فيه من شمول الإطار القانوني ما تصوّر في المبادئ التوجيهية واتفاقية كمبالا. على أنّ سنّ قانونٍ داخليٍّ في النزوح الداخلي جاء لميقات الحاجة إليه، إذ انضمت الدولة أيضاً إلى موقعي اتفاقية كمبالا التي تدعو الحكومات الوطنية إلى سنّ القوانين أو تعديلها لحماية النازحين الداخليين وإعانتهم (وذلك في الفقرة الثانية من مادتها الثالثة). وإذ

كبار صانعي السياسات في الحكومة أن يكونوا أصحاب خبرة في سنّ قوانين التَّهجير الداخلي.

ومن الوجهة الفعلية، عقدت أول ورشة في القانون والسياسة باشتراك بين مفوضية اللاجئين ووزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث، عقدت في تموز/يوليو سنة ٢٠١٨، ودُعِيَ إليها النازحون الداخليون. وكانت الورشة بداية استشارة النازحين الداخليين وكبار المسؤولين الحكوميين، فأعانهم ذلك على تعزيز فهمهم لصوصّ قوانين النازحين الداخليين، وتوسيع معارفهم، لتكون مشاركتهم فعالة ناشئة عن علم. وكان بعد ذلك أقيمَ حدّثٌ «إثبات شرعية» للمسؤولين الحكوميين بغية توكيد أهميّة كلِّ ما تقدّم، وكان ذلك مهماً لتحسين الإرادة السياسية في القانوني الداخلي. ثمّ إنّ مشاركة الوزارات التنفيذية تقنياً ووزارياً أتاحت تداول الآراء في المسائل العملية حول تنسيق الحماية والإعانة للنازحين الداخليين، وهذا دَعَمَ تنمية الترتيبات المؤسسية كما نصّ عليه القانون الداخلي. ثمّ وسّعت مشاركة النازحين الداخليين بالاستشارات التي أقامتها مفوضية اللاجئين في البلد بأسره، دخل فيها النازحون الداخليون والمجتمعات المضيفة. وكان لذلك عظيم شأنٍ في إدخال ما ينبغي إدخاله في مسودة القانون.

مثال ذلك: أن ظهرَ في أثناء الاستشارات أنّ من المستغرب أن يقع على النساء تحديات في استعادة أملاكهنّ التي تركنّها بالتَّهجير؛ فلا وثائق عندهنّ، ويسري عليهنّ سننٌ ثقافيةٌ تمييزية؛ ولذا أدرجَ في مسودة القانون ما ينصّ على حماية أملاك النساء حماية مناسبة. ومع ذلك، ثبت أنّ الوصول الفعّال إلى النازحين الداخليين والمجتمعات المضيفة ومشاورتهم - وهو أمرٌ ذو شأنٍ إذ إنّ وجهات نظرهم وأولوياتهم تؤثر في سنّ القانون وإنفاذه - ثبت أنّه شديد الصعوبة في بعض المناطق بسبب النزاع، وفوق ذلك صعبٌ صَعَفَ البنية التحتية والوصول إلى الشبكة جمَعَ المعطيات.

وبعد ذلك، أدت استشارات أصحاب المصلحة في حدّث ربيع المستوى في شهر أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١٨ إلى تصديق مسودة أولى للقانون الداخلي. دارت فيها المناقشات حول مسؤولية الدولة، وتنسيق الحماية والإعانة، والحلول الدائمة. فأما المناقشات التي دارت حول مسؤولية الدولة فقد ساقَت إلى توصية الحكومة أن يكون توسّع نفوذها

القانون الداخلي، وأنها ما تزال منبراً مهماً يدعم سنّ مسوِّدة القانون من قِبَل الجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية وإنفاذ القانون من فور سنّه. وقريباً أن تُعَيّن المشاركة القوية التي أقامتها الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية بينها وبين حكومة جنوب السودان على إنفاذ القانون إنفاذاً أعرّض.

ويبقى أمرٌ عظيم الشأن، وهو أن وجود إطار قانوني داخلي للنازحين الداخليين يبيّن الوعي أيضاً بالمسؤولية الأولى للحكومة في القانون. ويلزمها كثيرٌ إلزام أن تخصص الموارد الضرورية لحماية النازحين الداخليين وإعاتهم، والحلول الدائمة من ذلك. ثم إن استخدام الفرص التي أتاحت إقليمياً وعالمياً بإنفاذ اتفاقية كمبالا واتفاقية اللاجئين العالمية سيكون له شأنٌ أيضاً في إنشاء الاندفاع المحتاج إليه لإنفاذ القانون. وبعد، فمع أن إنشاء مسوِّدة القانون الداخلي هذا خطوة ذات بال، فإن استمرار الالتزام والاندفاع في سنّ القانون وإنفاذه أمرٌ ضروري، هذا إن أريد للنازحين الداخليين الحماية والإعانة الوافيتين بالعرض، وبلوغ الحلول الدائمة.

جَالوكَا بياني chalokabeyani@hotmail.com

بروفيسورٌ مشارك في القانون الدولي بكلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، وعضوٌ في جماعة الخبراء الاستشاريين لفرقة الأمين العام رفيع المستوى المعنية بالتهجير الداخلي، ومقرّرٌ خاص سابق للأمين العام في شؤون حقوق الإنسان والنازحين الداخليين، وخبيرٌ في الحكومة ومفوضيّة اللاجئين بشؤون سنّ القوانين الداخلية المعنية بحماية النازحين الداخليين في جنوب السودان وإعاتهم.

جاتوج بيتز كلنج gatwechkulang@yahoo.com.au

وكيل وزارة، في وزارة الشؤون الإنسانية والتصرف في الكوارث بجنوب السودان

رُوز إموي mwebi@unhcr.org

مستشارة رئيسة في الشؤون السياسية والإنسانية بمفوضيّة اللاجئين (مندوبة إلى بغداد: الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية)

قد كانت اتفاقية كمبالا مُتضمنةً المبادئ التوجيهية في التّزوّج الداخلي لسنة ١٩٩٨، فقد كان للبلد توطنها أساساً قانونياً معيارياً لتطبيق المبادئ التوجيهية في معالجة حالة النازحين الداخليين في جنوب السودان. فأتاح هذا التشريع الداخلي فرصةً فريدةً لمعالجة الحاجة إلى حماية النازحين الداخليين معالجةً متماسكةً مبنيةً على مقاربةٍ تشتمل على الحكومة بأسرها على المجتمع بأسره.

ثم إن مسوِّدة القانون نُكِّفَ بابتكار المعايير المرجعية في الحماية الدولية بحيث توافق الأحوال المحلية، مثال ذلك: أنها تنص على إجراءات حماية خاصة لصون الحقوق في السكنى والأرض والملك، للنساء والأطفال. والمسوِّدة مقررة بوقوع التحديات على تمام تحقيق الحلول الدائمة في السياق الراهن، فهي تنص على مقارباتٍ نفعيّة (برغماتية) مثل وضع برامج مخصصة لكل منطقة على حدتها، وإيجاد الحلول الانتقالية، واستعمال المساعدة النقدية لتعزيز صمود المجتمعات المحليّة. وموازاة المبادئ التوجيهية، يركز التشريع همّةً بخاصة في حلول النزوح الداخلي، وذلك بإتاحة خيارات العودة، أو الاندماج في الموضوع الذي نرحّ إليه، أو إعادة التوطين في موضع آخر من البلد.

وتأخذ مسوِّدة القانون في طريق أخرى للتركيز عميقاً على الحلول، وذلك بأنها تدرج فيها توجيه إطار العمل في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للحلول الدائمة، ثم تجعله قابلاً للتطبيق في البلد. وتنص مسوِّدة القانون أيضاً على إنشاء صندوقٍ لدعم إنفاذ قانونها (وذلك بتخصيص ٣٠٪ من الدخل الوطني من النفط)، وهذه مقاربة جديدة في المنطقة، تضمن أن تكون الاستجابات والإستراتيجيات الإنسانية للحلول الطويلة الأمد ممولةً من موارد البلد نفسه، لا معتمدةً على تمويلٍ من الخارج. فجاء هذا التشريع الوطني مُماسياً روح اتفاق اللاجئين العالمي، مُحتملاً قوةً على تعزيز إنفاذ الاتفاقية المُجدّدة في شأن حل النزاع بجمهورية جنوب السودان (R-ARCSS)، ليُوصَلَ الحال في جنوب السودان إلى سلامٍ دائم.

إنشاء الاندفاع وحفظه

وإن نظر المرء إلى يوم إنشاء القانون، وجد أن خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية كانت أساساً ما حفّز التزام أصحاب المصلحة المتعددين بإنشاء هذا

الأخذ في مقاربات تعاونية لتحسين معطيات النُّزوح الداخلي

دُفُورًا لِفَاكُوفَا وَأَدْرِيانَ كَالْفُو فَالْدَرَامَا، وَجَاكَ أَجَارُوفَا وَائِثْمَ، وَدَامِيَانَ جَسْلُمَ

لا يُفْهَمُ عَظْمَ حَجمِ حالاتِ النُّزوحِ الداخليِّ وَشِدَّتْهَا وَتَنوعُها -فضلاً عن أنه لا يستجاب له استجابةً مناسبةً- إلا بِمُعْطِيَّاتٍ شاملةٍ ودقيقة. وتُورِدُ مبادراتٌ مثل خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية أمثلةً على سُننِ العملِ الحَسَنَةِ لِلْمُضِيِّ قَدَمًا في هذا الميدانِ المعقَّد.

فكانت إحدى أقوى المبادرات لردِّم هذه الفجوة: فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين (Expert Group on Refugee and IDP Statistics).^١ فمُنذ سنة ٢٠١٦، عملت فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين عملاً تعاونياً على إخراج توصيات (تقصد إلى الأنظمة الإحصائية الوطنية) لتنفيذ قياساتٍ متألّفةٍ للتَّهجيرِ في كلِّ نطاقِ التنقُلِ البشري. ثمَّ جاءتِ التَّوصِيَّاتُ الدَّوليةُ بشأنِ إحصاءاتِ النازحين الداخليين^٢، التي وضعتها الفرقة الفرعية للنازحين الداخليين^٣ التابعة لفرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين، وأيدتها اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة في آذار/مارس ٢٠٢٠، وهي توصيات أوردت إطاراً مُتَّفَقاً عليه دولياً لإحصاءات النازحين الداخليين. واشتملت هذه التوصيات أيضاً على إرشادات -تجري على إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات- حول كيفية قياس إيجاد الحلول الدائمة قياساً إحصائياً لغرض.^٤

وتقر التوصيات بأن إنشاء وتطوير مقياس إحصائي لقضية معقدة مثل الحلول الدائمة هو تحدٍّ كبير. ويحتاج مقياس كهذا إلى إقامة التوازن بين إدراج العناصر الجوهرية ذات الصلة بالأمر وبين أن يكون وثيق الصلة عالمياً بمجموعة واسعة من سياقات التَّهجيرِ وواقعيّاً من حيث التنفيذ. لذلك، كان من بين النُّقَطِ الرئيِّسة للنقاش في تطوير المقياس كيفية تحديد الجوانب الأكثر أهمية المرتبطة بالتَّهجيرِ، مع التركيز على مواطن الضعف المتعلقة بالتَّهجيرِ التي تغطيتها المعايير الثمانية عند اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات،^٥ مع مراعاة الموضوع المادّي للنازحين الداخليين (أي موضع التَّهجيرِ أو موضع العودة أو موضع مستوطنة آخر). فالموضوع المادّي مهمٌّ عند إجراء الموازنات في المجتمع المحلي غير المهجر، ولا سيَّما لتحديد حاجات النازحين الداخليين ومواطن ضعفهم المتعلقة تحديداً بتَّهجيرِهم، ووالحاجات ومواطن الضعف التي يتشارك فيها المهجَّرون وغير المهجَّرين.

تحتاج الحكومات والجهات الفاعلة الدولية إلى الوصول إلى أدلة شاملة وموثوق بها لتوجيه الاستجابات والسياسات والبرامج، لا سيما عند البحث عن حلول دائمة للنُّزوح الداخلي. وعلى الرغم من التحدّيات المختلفة، مثل استعمال معايير وتعريفات مختلفة، هناك العديد من الأمثلة على سُننِ العملِ الحَسَنَةِ المُتَّبَعَةِ في جَمْعِ معطيات التَّهجيرِ ونشرها واستعمالها.

وقد أتاحت مبادرة خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية للحكومات ولطائفة واسعة من أصحاب المصلحة العالميين تبادل الخبرة والمهارة القيِّمة وسُننِ العملِ الحسنة، فضلاً عن دَعْمِ تنمية القدرات. وتقدِّم هذه المقالة بين يديها ثلاثة أمثلة ملموسة لسُننِ العملِ الحسنة في العالم، من جمهورية إفريقيا الوسطى والصومال، وهي أمثلة على التصديّ لتحدّيات معطيات النُّزوح الداخلي وعلى مساعدة الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة على الاستفادة مما ينتج من معطيات. وتُظهِرُ هذه الأمثلة الثلاثة أهمية التعاون في العملِ ووَضْعِ المعايير على الصعيد العالمي والوطني، لضمان أن تكون معطيات النُّزوح الداخلي ذات صلة بالأمر وذات كفاءة حسنة، وذلك لتوجيه العمل في معالجة أسباب التَّهجيرِ وآثاره وضمان إيجاد حلول دائمة.

تصوُّر المقياس والمُشْبِرات

تنوع حالات النُّزوح الداخلي وتتعدد الطبقات في طبيعتها، وما يزال من الصعب نقل أطر العمل المعمول بها دولياً من الكلام إلى الفعل، مثل المبادئ التوجيهية بشأن النُّزوح الداخلي وإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات بشأن الحلول الدائمة للنازحين الداخليين. ويُعدُّ قياس إيجاد الحلول الدائمة أمراً معقّداً على الخصوص، إذ يعترضه كثيرٌ من التحدّيات تقنياً وعملياً. فأسهّم ذلك في وَضْعِ مقارباتٍ مختلفةٍ وسُننِ عملٍ متباينة.

نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

www.fmreview.org/ar/recognising-refugees

التَّهجير في مناطق واحدة ووقت واحد، أُبرزت الحاجة إلى فَهْمٍ مشتركٍ للتعريفات والمفاهيم بين جميع أصحاب المصلحة.

وفي كانون الثاني/يناير من سنة ٢٠١٩، نظمت مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في جمهورية إفريقيا الوسطى ورشةً جَمَعَتْ بين ممثلي المجتمعات المتضررة والسلطات الوطنية والمحلية والمنظمات الإنسانية والإمائية ومنظمات المجتمع المدني لمناقشة تحسين جودة ما حول النزوح الداخلي من معطيات. وتمكن المشاركون في الورشة من الخروج بفهم مشترك للمفاهيم الأساسية للنزوح الداخلي والحاجة إلى تتبع العدد الإجمالي للأشخاص المهجرين في مدة زمنية مُحدَّدة، وتتبع التغيير في هذا العدد في خلال مدة زمنية مُحدَّدة، وذلك لفهم العوامل في حركة التهجير (الديناميات) فهماً أحسن، وبذلك يتوصّل إلى المناسبات من الاستجابة الحمائية والمعونة.



أُسْرٌ مُهَجَّرَةٌ بِالْحِجَابِ فِي الصُّومَالِ.

وأنفق المشاركون أيضاً على خطة عمل لتحسين جودة المعطيات المتعلقة بالنزوح الداخلي في جمهورية إفريقيا الوسطى. وفي جزء من هذه الخطة، وضعوا إجراءً التشغيل الموحد الذي أُورِدَ فيه فيما أُورِدَ معايير للتحكيم للمساعدة في حل النزاعات الجارية أو المحتملة بين مقدمي المعلومات في أثناء جَمْعِ المعطيات، ووضعوا منهجية لتصنيف المعطيات بحسب السنّ والجنس لكل من النازحين الداخليين الذين يعيشون في المخيمات وللنازحين الداخليين الذين يعيشون أسر لهم تُصنيفُهُم. يُضَافُ إلى ذلك، أن إجراءً التشغيل الموحد يُقدِّمُ خطةً للتبثُّث من صحة المعطيات ونشرها، مع تحديد المسؤوليات بوضوح، ويُبرِزُ أهميةً التعاون المستمر بين أصحاب المصلحة المعنيين لضمان معطياتٍ شاملة وموثوق بها في جمهورية إفريقيا الوسطى.

التخطيط لإيجاد حلول دائمة: تحديد السمات في مقديشو بالصومال

إنَّ تحديد سمات العشوائيات في مقديشو، الذي أُجْرِيَ بين سنة ٢٠١٥ و٢٠١٦، هو مثال على استعمال جَمْعِ المعطيات التعاوني لإفادة الحلول الدائمة في سياق التَّهجير المتماذي. فلما اجتمع على الصومال النزاع المسلح والحِجَاف والفيضانات الشديدة والمتكررة بدأ التَّهجير وامتدَّ عقوداً من الزمن. وعندما نَزَلَ النازحون الداخليون في العشوائيات الحضرية حول العاصمة مقديشو، أخذت تقع عليهم تحدياتٍ مختلفة عن التحديات الواقعة على السكان غير المهجرين في العشوائيات

في ضوء ذلك، ومع الأخذ في الاعتبار المستويات المختلفة للموارد والقدرات الإحصائية المتاحة في سياقات النازحين الداخليين، تقترح التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين مقياساً مركباً يركّز على حصول تقدير التغلب من عدمه على مواطن الضعف المتعلقة بالتَّهجير بناءً على خمسة من المعايير الثمانية عند اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات. ومع ذلك، فقياس التقدُّم نحو إيجاد حلول دائمة للنازحين الداخليين أمر بالغ الأهمية لإفادة وَضَعِ البرامج والاستجابة، ولذا اشتملت التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين الداخليين على توصيات لقياس التقدُّم الذي يأخذ في الاعتبار جميع المعايير الثمانية عند اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات.

على أنه لم توضع بعدُ مجموعةً من المشيرات العالمية. وهذا يعني أنه في أثناء المضي قُدماً فرصة لصلق المنهجية بمزيد من الاختبار والتعاون المستمر بين الحكومات والمنظمات الدولية.

ورشة تعاونية في طرق جَمْعِ المعطيات في جمهورية إفريقيا الوسطى

أقرّ بلا خلاف بالحاجة إلى معطيات حسنة وموثوق بها عن المتضررين بالتَّهجير، وكان ذلك الإقرار في خلال التخطيط للعمل الإنساني سنة ٢٠١٩ في جمهورية إفريقيا الوسطى. ومع ذلك، فيبدو أن هناك اختلافاً في فهم بعض المفاهيم الأساسية في النزوح الداخلي. فقد أُبرزت الأزمة الإنسانية المعقَّدة في جمهورية إفريقيا الوسطى، حيث توجد عدة ضروب من

نفسها. ومع ذلك، فنظراً إلى قلة الأدلة المتاحة حول تجربة السكان النازحين الداخليين، أجرى الشركاء الحكوميون بين سنة ٢٠١٤ و٢٠١٥ على مستوى المدينة والمستوى الاتحادي، ومعهم الفاعلون في ميدان العمل الإنساني، أجروا تمرين تحديد سمات ليفهموا فهماً شاملاً حال التهجير في المدينة وليفقدوا التخطيط لسياسات وبرامج الحلول الدائمة.^١ وكان الغرض من تحديد السمات تقديم تقديرات مفصلة لعدد النازحين الداخليين الذين يقيمون في العشوائيات، وتحليل تاريخ نزوحهم، والنظر في مهارات الأسر وقدراتها وحاجاتها والآليات التي يتخذونها للتصدّي لصعوبة معيشتهم فتؤثر في اتخاذهم قراراتهم حول مستقبلهم.

دُفُورًا لِفَاكُوفَا levakova@jips.org

مستشارة في تحديد السمات، بالدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات النازحين الداخليين www.jips.org

أدريان كالفو فالدراما adrian.calvo@idmc.ch

منسّق رصّد رئيس، في مركز رصد النزوح الداخلي www.internal-displacement.org

جاك أجاروفا وأتم ajaruvva@unhcr.org

منسّق رئيس في مجموعة الحماية، بمفوضية اللاجئين في جمهورية إفريقيا الوسطى www.unhcr.org

دميان جوسلم djusselme@iom.int

منسّق إقليمي في مصفوفة تتبع التهجير، في وسط إفريقيا وغربها، بالمنظمة الدولية للهجرة <https://displacement.iom.int>

١. bit.ly/EGRIS

٢. bit.ly/IDPstatistics-IRIS

٣. الفرقة الفرعية للنازحين الداخليين هي جزء من فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين، تقودها الدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات النازحين الداخليين، بدعم من الشعبة الإحصائية للأمم المتحدة، ومنظمة الإحصاءات الترويجية، ومركز رصد النزوح الداخلي. وتتألف هذه الفرقة الفرعية من ممثلين عن مكاتب إحصائية وطنية في 15 دولة ومن الدول الأعضاء، وعن خبراء من منظمات إقليمية ودولية.

٤. IASC (2010) Framework : Durable Solutions for Internally Displaced

Persons

(حلول دائمة للنازحين الداخليين) bit.ly/IASC-Durable-Solutions

٥. اقرأ بالعربية في: bit.ly/IASC-ar

٦. انظر الهامش الرابع.

٦. بدعم تقني من الدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات النازحين الداخليين، قاد التميرين هيئة إدارة الكوارث الصومالية التابعة لوزارة الداخلية والشؤون الاتحادية، والإدارة الإقليمية لنبادير، وفرقة تحديد السمات العاملة في مجموعة الحماية، وكان في هذا الفرقة مفوضيّة اللاجئين، ومجلس اللاجئين التمهاري، والمنظمة الدولية للهجرة، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق المساعدات الإنسانية، ومجلس اللاجئين الترويجي، ولجنة الإنقاذ الدولية، ومنظمة إنقاذ النساء والأطفال الصوماليين (SSWC)، ومنظمة أرتو للإغاثة التيمية (ORDO)، ومنظمة النساء الرائدات من أجل السلام والحياة (HINNA)، ومنظمة الممان لرساء السلام (ELMAN)، ومنظمة فيلق الرحمة، ومنظمة رعاية المجتمع المحلي بأسره (DBG). منظمة إنقاذ الطفل، ومبادرة ريتش (REACH)، والمجموعة المعنية بتهيئة الملاجئ.

٧. وضعت إستراتيجية الحلول الدائمة لسلطة بنادير الإقليمية وبلدية مقدشو.

فاستفيد من نتائج تحديد السمات وأدخلت مباشرة في خطط التنمية على المستويين المحلي والوطني وفي إستراتيجيات الحلول الدائمة. وأفادت هذه النتائج أيضاً في إنشاء مبادرة الحلول الدائمة للنازحين الداخليين الصوماليين، وفي إدراج النزوح الداخلي أول مرة في خطة التنمية الوطنية للبلاد (سنة ٢٠١٧). ثم إن تحديد السمات أفاد في إنشاء فرقة عمل بقيادة عمدة مقدشو، وأتاح المعطيات الأساسية لإستراتيجية الحلول الدائمة للمدينة ذات الخمس سنين (سنة ٢٠٢٠).^٧ هذا، ودفع تحديد السمات إلى محاور أصحاب المصلحة في التنمية، الذين أصبحوا يُقرّون بالتهجير عامل فقر، وفهموا أهمية دور البلديات في تنفيذ الحلول الدائمة، وبهذا فتح الباب أمام جمع التبرعات في القطاع العمل الإنساني والتنموي.

الخاتمة

وبعد، فالمثالان الواردان في هذه المقالة ليسا إلا قليل من شيء كثير من المبادرات التي بُودِرَ بها لسدّ الفجوات المحيطة بمعطيات النزوح الداخلي، لضمان الفهم المشترك ومنع هذه الظاهرة وحلها. وينبغي لهذه المبادرات وغيرها اليوم أن توسّع ويُستفاد منها ليلبغ أثرها أعمق ما يكون. صحيح أن اشتداد تعقيد النزوح الداخلي يكثر أن يُعوّق الحوار والعمل، وصحيح أنه لا يمكن معالجة جميع المسائل في وقت واحد، ولكن يوضح هذان المثالان أن التصدي لأكثر التحديات صلباً بالأمر تصدياً تعاونياً يمكن أن يُنشئ قاعدة صلبة لإيجاد الحلول الملموسة والفعالة والدائمة للنزوح الداخلي.

وبناءً على هذا الاندفاع، ينبغي للحكومات والجهات الفاعلة الدولية الآن أن تسعى جاهدة إلى تعزيز التعاون على تحسين

أوغندا: تخفيف التَّهجير في المناطق المعرضة لانتهال الأرض

أجرت أوغندا موجراً في مظانَّ الخطر في جميع البلد، فجمعت قاعدةً معطيات (بعناية مكتب رئيس الوزراء) فيها تفاصيل سجل القياس الحَيَوِي (البيومتري) للناس في المناطق المعرضة لانتهال الأرض. وتُسْتَعْمَل هذه المعطيات في تنفيذ برنامج مدته عشر سنين، الغرض منه نقل أهل البيوت طوعياً من المواضع ذات الخطر الشديد في منطقة جبل إلغون إلى مناطق آمنٍ منها في مقاطعة بُولْمْبُولِي. وفي هذا البرنامج تشتري الحكومة الأرض وتُعمِّرها للاستيطان وتَحْفِزُ السكان المعرضين لخطر التَّهجير على الانتقال إليها. وعمادُ المشروع مقارنة تشمل الحكومة بأسرها، ففيه يد من كل الوزارات ذات الصلة بالأمر، وتبقى كل عقود البناء والتزويد بالخدمات داخل الحكومة. إذ تُعدُّ الحكومة السُّكنى والبنية التحتية والخدمات والأعمال المولدة للدخل، وتحرث الأرض للمجتمع المحلي ابتداءً. وما انقضى شهر تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩ حتى أعيدَ توطين نحو من ٢٤٠ أسرة!^١

bit.ly/GPC-IGAD-Oct2019. ١

كولومبيا: تفكيك المعطيات لإظهار التقدُّم نحو الحلول الدائمة

سجِّل الضحايا في كولومبيا هو سجلٌ حُكومي فيه تفاصيل أكثر من تسعة ملايين إنسانٍ انتهكت حرمة حقوقهم من جرَّاء النزاع المسلح والعنف منذ سنة ١٩٨٥، وفيهم أكثر من ثمانية ملايين من النازحين الداخليين. والسجل أداةٌ تقنيةٌ وإداريةٌ مُصمَّمة لمساعدة الضحايا على الوصول إلى المعونة والتعويض. ثمَّ إنَّ السجل يجمَع حاجات النازحين الداخليين وضحايا الجرائم الأخرى ويُهيئ بعضها من بعض، وهو بذلك يستعمل في وضع سياسات عامةً ودَعْم الحلول الدائمة للنازحين الداخليين. وقالت وحدة الضحايا إنه صدر ما يقرب من ٦٠٠٠ حُكْم بإعادة أراضٍ، وبلغ عدد التعويضات النقدية التي دُفِّعت إلى الضحايا ١١٥٦٤٠١، نصفهم من النازحين الداخليين. ويُتيح السجل أيضاً المساعدة والتعويض للمجتمعات المحلية التي عانت أضراراً أو انتهاكاتٍ جماعيةً بالعنف أو النزاع.



هذه أبا ينثو، فقَدَتْ زوجها وأطفالها الثلاثة بالنزاع المسلح في كولومبيا. وهي تعيش اليوم في نُوفا إسبزنكلا: أوَّل حيٍّ عشوائيٍّ أُجبرَ في القانون منمنطقة بُولْمْبُولِي.



موضعٌ للأُسرِ النازحة داخلياً في مديرية عبس بمحافظة حجة في اليمن.

اليمن: تخصيصُ السلطات المحليَّة الأراضِ للنازحين الداخليين الذي أجلبوا عن العشوائيات

بعد أن صُفِّت مألَكة أرض ١٠٩ من الأُسرِ النازحة داخلياً تضيفاً غير رسميٍّ في محافظة عدن نحوَ سنة، بلَغَت النازحين الداخليين أنها ترغب في أن تعود فتستعمل أرضها. ففاوضت الوحدة التنفيذية للنازحين (وهي الهيئة الحكومية المسؤولة عن حماية النازحين الداخليين ومعونتهم) مالكة الأرض في السماح للنازحين الداخليين بالبقاء في أرضها ريثما تجد لهم بديلاً. وما انقضت ستة شهور إلا وقد نُقلَ النازحون الداخليون إلى موضعٍ حضريٍّ حديثٍ الخدمة في ناحيةٍ أُخرى من نواحي محافظة عدن فيها ضمان حيازة الأرض أحسن. فألقت هذه الحالة الضوءً على ما يتحدَّى النازحين الداخليين المقيمين في العشوائيات: فالحاجة إلى تعيين حلول في الأرض والسكنى للنازحين الداخليين المعرضين لخطر الإجلاء، ودور السلطات المحليَّة الحاسم في إيجاد الحلول مع الفاعلين الدوليين، وأهمية تخطيط إعادة التوطين وإدراج المجتمع المضيف في الخطة. وقد كان الإرشاد التقنيُّ الدولي والدعم المالي ضروريين في إعلام وتسهيل الخطوات التي اتَّخذت لتحويل الأرض المخصَّصة إلى مستوطنة مخدملة وقابلة للعيش فيها.

السَّلْفُور: قانون جديد في حماية النازحين الداخليين

اعتمدت السَّلْفُور في سنة ٢٠٢٠ قانوناً جديداً في التَّزُوجِ الداخليِّ يستقيم على المبادئ التوجيهية في التَّزُوجِ الداخلي، وأعانها على ذلك مفوضيَّة اللاجئين ومنظمات من المجتمع المدني^١. وكان رأس البواعث على هذا حُكْمًا من المحكمة الدستورية سنة ٢٠١٨ أمرَ البرلمان بإصدار لوائح خاصة في ستَّة شهور تختص بحماية النازحين الداخليين^٢. فضغطَ أجل التنفيذ والبيات المتابعة التي أنشأتها المحكمة الدستورية على البرلمان والسلطة التنفيذية. ومن العوامل الأساس الأخرى التي كان لها قَدَمٌ في اعتماد القانون: تبادل سُنن العمل الحسنة بين السَّلْفُور وكولومبيا وهندوراس، وحشد الإرادة السياسيَّة ممتدِّ عريض، وأخذ المؤسسات العامَّة والمجتمع المدني وغيرها في المرافضة والأحداث الإعلامية، وتأييف فرقة تقنيَّة صُمِّ إليها خبريون دوليُّون لصُوغ مسوِّدة قانون، ومشاركة النازحين الداخليين والمجتمع المدني في الاجتماع بالسلطة التنفيذية، ومشاركتهم بإرسال شهادات مكتوبة إلى لجنة التشريع والمسائل الدستورية.

١ El Salvador: Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno, 23 January 2020 .

(السَّلْفُور: قانون خاص برعاية وحماية النازحين الداخليين رعاية وحماية شاملتين)

www.refworld.org/docid/5e691b974.html

٢ El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado (Amparo 411-2017), 13 July 2018 .

(السَّلْفُور: حُكْمٌ في التَّهجير) www.refworld.org/docid/5b4f72e54.html

تَبْدِيَةٌ مشاركة النازحين الداخليين في السُّوقِ إلى الحلول

مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا

لا بدَّ من حَفْظِ الأفضية التشاركية -مثل الأفضية التي هَيَّئت في مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا- وتوسيعها حتى يتمكن النازحون الداخليون من العمل مباشرة مع صانعي القرار المحليين والوطنيين على تحديد الفرص واغتنامها لإيجاد حلول دائمة.

والقادة في المناطق المتضررة من النزاع محاوراً مباشرة، لإبراز كفاحهم اليومي، ولتنشيط الدافع إلى إيجاد الحلول.

الحوار والمناصرة

وجعل شركاء مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا أولويتهم أن يُتَبَّحُوا مناصباً للنازحين الداخليين، يعبرون فيها عم مخاوفهم ويقترحون سبلاً يُوصَلوا ما يحتاجون إليه إلى الحكومة الوطنية. فَنُظِّمَت سلسلة من الأحداث في سنة ٢٠١٨ وسنة ٢٠١٩، منها:

- اجتماعان للحوار بين أعضاء مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا وقادة حقوق الإنسان والنازحين الداخليين ومسؤولي حقوق الإنسان الحكوميين في بوغوتا.
- ومنتدى وطني عام يدور حول التهجير، وعقد معاونة الجريدة الوطنية إل إسبكتندور، وبمشاركة ممثلين عن المتضررين من النزاع المسلح والسلطات الوطنية والمنظمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة والمجتمع المدني.
- ومنتدى محلي في مقاطعة نارينيو نَجَّحَ في أثناء انتخابات المحافظين ورؤساء البلديات في جَمْعِ خمسة مرشحين ليناظروا قادة النازحين الداخليين والمجتمع المدني والمؤسسات المحلية، وهذا الحدث إنما قَصَدَ إلى تيسير المناقشة المباشرة بين المرشحين وقادة النازحين الداخليين، والدعوة إلى إدراج السياسة العامة ذات الصلة بالنازحين الداخليين في خطط أولئك المرشحين ساعة يتولون مناصبهم.

وبهذه الأحداث، وبالصوت القوي، استطاع النازحون الداخليون توسيع المدارك في المستمتر من مخاطر الحماية، ومناقشة الخطوات التي ينبغي اتخاذها لمعالجة هذه المخاطر. وقد كان النازحون الداخليون في هذه الأحداث صريحين، وطرخوا أفكارهم في كيفية إيجاد حلول للنزوح الداخلي. وقَدَّموا في رسائلهم على الخصوص دعوةً شديدة وحازمة أن: «لا تتركونا وحدنا». إذ كان النازحون الداخليون قادرين على الإسهام في خطط التنمية المحلية إسهاماً ملموساً، مع الدعوة إلى إدماج

يستمر مع استمرار كولومبيا في تنفيذ السلام العُنف والنزاع على طول ساحل المحيط الهادئ وفي المناطق الحدودية بينها وبين الإكوادور وفنزويلا. والحاصل من ذلك نحو ١٠٠ ألف مُهَجَّر جديد كل سنة منذ وُقِّعت اتفاقية السلام سنة ٢٠١٦. وقد نزح أكثر من ثمانية ملايين إنسان نزوحاً داخلياً من سنة ١٩٨٥، هذا ما قالته وحدة الضحايا في كولومبيا، التي أنشئت في سنة ٢٠١١ مع إنشاء سلطة تسجيل ضحايا النزاع المسلح.

فلكولومبيا إطاراً قانونيً ومؤسسيً فائق الصنعة لإعانة المهجرين بالنزاع وحمايتهم، ومنه القانون ذو الرقم ٣٨٧ لسنة ١٩٩٧ المعني بالمُهَجَّرين، والقانون ذو الرقم ١٤٤٨ لسنة ٢٠١١ المعني بضحايا النزاع المسلح وباسترداد الأراضي، والحكم (ت ٠٢٥) لسنة ٢٠٠٤ من المحكمة الدستورية، وهو حكم -إلى اليوم سار- يحث المؤسسات المعنية على ضمان حقوق النازحين الداخليين. وأما اليوم، فأحد المكونات المهمة لخطة التنمية الوطنية في كولومبيا هو تشريع المستوطنات غير الرسمية، عمل لا يفيد المجتمعات المستضعفة في المناطق الحضرية فحسب، بل يفيد إلى ذلك النازحين الداخليين واللاجئين والمهاجرين الذين يعيشون في تلك المستوطنات. صحيح أن هذا التقدم مهم، ولكن يمكن أن يتقدم أكثر كثيراً مما تقدم حتى يتمكن جل النازحين الداخليين في كولومبيا من بلوغ حل دائم لمشكلاتهم.

واحتفالاً بالذكرى العشرين في سنة ٢٠١٨ لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في النزوح الداخلي، أطلقت خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية لحشد ودعم ما يبذل من الجهود العالمية لتقليل النزوح الداخلي والإعانة على شؤونه. فوضعت طائفة من الهيئات والمنظمات الدولية لها على المستوى القطري في كولومبيا خطة عمل في الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية. وفي خلال سنة ٢٠١٨ وسنة ٢٠١٩، نظمت أحداث رفيعة المستوى في إطار هذه المبادرة لإعادة التركيز على النزوح الداخلي في البلد. وعُقد في ذلك إلى محاوراة النازحين الداخليين

حدث ذلك، فسُعيَّن على دَعْمٍ أكثرَ فَعَالِيَّةٍ للحكومة في ما تبذله من جهد لضمان استجابات مناسبة وناجحة للتزوح الداخلي: من مَنَعِ حصول التَّهَجِيرِ إلى الحماية وإيجاد الحلول.

ثم يُحتَاجُ إلى أن تستمرَّ الأفضية التشاركية وأن تُوسَّعَ، مثل التي هيأت برعاية مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا. ولا بدَّ من تيسير عمل النازحين الداخليين مباشرةً مع صانعي القرار المحليين والوطنيين في تحديد فرص التي بها يُتوصَّلُ إلى الحلول واغتنامها، وذلك جَرِيًّا على المبادئ التوجيهية بشأن التزوح الداخلي ودعمًا للإطار المعياري والمؤسسي في كولومبيا المعني بالتزوح الداخلي.

مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا
echeverr@unhcr.org

bit.ly/Columbia-PND ١

٢. تتألف مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا من مكتب المنسق المقيم، ومفوضية اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومجلس اللاجئين النرويجي، والجمعية السويديَّة لخدمة اللاجئين (JRS-COL)، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والصندوق الاستئماني الدولي لتعليم اللاجئين.

السياسة العامة المتفق عليها في شأن النازحين الداخليين في هذه الخطط. فكان النازحون الداخليون، في حالة نارينيو، فعَّالين في إدخال مسائلهم على جدول أعمال الانتخابات.

فألقت نتائج سلسلة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية الضوء على الحاجة إلى:

- استنجاح وتقوية التنسيق بين الهيئات للخروج باستجابة شاملة للتَّهَجِيرِ، ولا سيَّما دعم التوجه نحو إيجاد الحلول.
- تعزيز وجود المؤسسات الحكومية في المناطق التي يصعب الوصول إليها وفي ظل حالات الطوارئ المتكررة.
- تَبْدِيَّةٌ وتقويةُ إيصال السلع والخدمات في المناطق التي تُضيفُ النازحين الداخليين، واللاجئين والمهاجرين الفنزويليين، لأنهم سُكَّانٌ يتعرضون لمخاطر وعواقب النزاع والعنف نفسها.

وبعدُ، فلشركاء في مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولومبيا الهدف نفسه: تحسين الإحساس بالمجتمعات المحليَّة والأفراد المُتضرِّرين بالنزاع وتحسين مشاركتهم. فإن

نظراتٌ في تجارب الدول في منطقة «إيغاد»

جَارِلِرِ أَيْبِلَا وَأَزِيدَنَّا بُوْبُ

رُكِّزَ الاهتمام في التبادل بين الدول سنة ٢٠١٩ في ما هو مُحتَاجٌ إليه أكثر إذا أرادت الحكومات في منطقة إيغاد أن تستجيب استجابة أكثر فَعَالِيَّةً لكثرة النزوح الداخلي هناك.

إلى ذلك في تلك البلدان، والتزوح الداخلي الناتج عنه فيها يطول ويتماذى طوله.

وأعلن الاتحاد الإفريقي أنَّ سنة ٢٠١٩ هي سنة اللاجئين والعائدين والنازحين الداخليين. وأيضاً، فقد كانت تلك السنة الذكرى الخمسين اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة ومشكلات اللاجئين في إفريقيا (اتفاقية اللاجئين في منظمة الوحدة الإفريقية)، والذكرى العاشرة لاتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين الداخليين في إفريقيا (اتفاقية كمبالا).

ولذلك كان من المناسب أن تُقِيمَ إيغاد في تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩ -معاونة مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، وبدعم مجموعة الحماية العالمية،

التزوح الداخلي مصدرٌ قلقٌ كثير في منطقة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية «إيغاد». فقد زاد عدد النازحين الداخليين في هذه الكتلة التجارية المجتمعة من ثماني دول^١ زيادةً عظيمةً منذ كانت سنة ٢٠١٤، وعلى رأس السبب في ذلك النزاع في جنوب السودان وإثيوبيا. في آخر سنة ٢٠١٩، نزح ما يقرب من ثمانية ملايين إنسان نزوحاً داخلياً في المنطقة من جزاء النزاع والعنف. ويضاف إلى ذلك، أنه قَدَّرَ أن ١٧٥٣٠٠٠ إنسان هَجَرُوا بالكوارث، معظمهم في الصومال وكينيا وإثيوبيا.^٢

والكوارث الناجمة عن الجفاف والفيضان وانهيار الأرض هي اليوم السائقات الرئيَّسات إلى النزوح في جيبوتي وكينيا وأوغندا. وتؤدي الكوارث أيضاً إلى تهجير الناس في إثيوبيا والصومال وجنوب السودان والسودان، ولكن النزاع هو السائقة الرئيَّسة

وقد اعتمدت الدول الأعضاء في إيغاد مقاربات مختلفة وهي في مراحل مختلفة من وضع الأطر لمعالجة حاجات النازحين الداخليين في بلدانها. وأما على المستوى الإقليمي فتعدّ اتفاقية كمبالا الأداة الإقليمية الوحيدة في أنها ملزمة قانوناً في النُّزوح الداخلي، وقد أعربت جميع الدول الأعضاء في إيغاد عن التزامها السياسي بالتهوؤ لأهدافها. ومن شهر تشرين الأول/أكتوبر سنة ٢٠١٩، صدقت جيبوتي وجنوب السودان والصومال وأوغندا اتفاقيةً كمبالا. وصدقتها إثيوبيا منذ ذلك الحين إذ كانت قد وقعتها من قبل. وأما كينيا والسودان فلم يوقعها فيها بعد.

على أن كينيا وجنوب السودان والسودان وأوغندا هي دول أطراف في ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى، ويدخل في ذلك بروتوكول حماية النازحين الداخليين الكبري، ومساعدتهم، إضافةً إلى بروتوكول حقوق الملكية للعائدين. ذلك، وعند معظم الدول الأعضاء في إيغاد قوانين أو سياسات أو أطر عمل وطنية في النُّزوح الداخلي.

وبجانب الاتفاق على الحاجة إلى سياسات وقوانين مناسبة لمعالجة النُّزوح الداخلي، اتفق أعضاء الورشة التي عقدت على أن ضمان التنفيذ أمرٌ أساسي. وأما التحديات الواقعة على التنفيذ التي أبرزتها الدول الأعضاء في إيغاد فتشتمل على المخاوف الأمنية، قلة القدرات المؤسسية، ونقص الموارد والأراضي التي للتخصيص، وسأم المانحين، وعدم كفاية معطيات مواصفات النازحين والعائدين، والالتزام القليل من أصحاب المصلحة الحكوميين، وقلة الثقة التي قد تُعِين على منَع التهجير (في تقدير الأخطار واحتمال الأخطار).

وتشتمل الجهود التي بُدلت لمعالجة تحديات التنفيذ هذه على خطة عمل هراري لسنة ٢٠١٧، وهي أول خطة عمل لتنفيذ اتفاقية كمبالا. وإضافةً إلى إنشائها أطر العمل، فأهدافها استنجاُ وتعزيز الإجراءات الإقليمية والوطنية لمنع الأسباب الأصلية للنُّزوح الداخلي والقضاء عليها وإيجاد حلول دائمة، ثم استنجاُ التزامات ومسؤوليات الدول الأطراف، ثم تحديد الالتزامات والأدوار والمسؤوليات المعينة للجماعات المسلحة والجهات الفاعلة غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة بالأمر، ومنها منظمات المجتمع المدني. ويشتمل التقدُّم الرئيسي في تنفيذ خطة عمل هراري على اعتماد القانون النموذجي للاتحاد الإفريقي لسنة ٢٠١٨ في النُّزوح الداخلي،

وحكومة سويسرا ومفوضية الاتحاد الإفريقي- تبادلًا للتجربة والخبرة في دعم الصمود لصعوبة الحال والحلول الدائمة للنُّزوح الداخلي. وأقيم التبادل في إطار عملية التشاور العربية الإقليمية حول الهجرة في إيغاد- وهي منصة مفتوحة لمناقشة مسائل الهجرة وتحسينها- وضم أكثر من ١٠٠ مسؤول حكومي، وممثلين عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وخبراء، ومزاوولين في ميدان العمل الإنساني، والفاعلون التنمويون، والجهات المانحة. وتعرض هذه المقالة لبعض النتائج والدروس المستفادة من هذه المناقشات.

أهمية أطر العمل المعيارية

وتعد إيغاد ندوات سنوية مشتركة وتديرها حول اتفاقية كمبالا بمعونة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومفوضية الاتحاد الإفريقي وهيئات من الأمم المتحدة. وهذه الندوات هي بمنزلة منصات تدعو إلى تصديق الاتفاقية وإنفاذها في أعضاء إيغاد، وإلى مناقشة الأدوات وأنظمة الدعم المتاحة لمعونة الدول الأعضاء على بلوغ هذا القصد. وفي التبادل الإقليمي السنوي في سنة ٢٠١٩، مُدِّدَت المناقشات إلى ما بعد اتفاقية كمبالا، فشملت مناقشة أنظمة الإنذار المبكر وبناء السلام وجمع المعطيات والتمويل ومقاربات الحلول الدائمة، وكل ذلك على الصعيد الوطني ودون الوطني. هذا، وتنشئ الندوات والتبادلات السنوية، التي تُشجّع فيها الدول الأعضاء على إظهار ما بلغته من التقدُّم في إجابة حاجات الحماية والمعونة للنازحين الداخليين، تنشئ عامل منافسة يُحدث أثرًا حسنًا في الدول الأعضاء.

وكانت إحدى النتائج المشجعة للتبادل الإقليمي سنة ٢٠١٩ هي القبول العام لأهمية اعتماد وتنفيذ القوانين والسياسات والمراعي التي تعالج النُّزوح الداخلي. وتساعد أطر العمل المعيارية على إيضاح المسؤوليات الحكومية وتحديد سلطة المستجيبين وزيادة إمكانية الإخبار مستقبل العمل الإنساني والتنموي، وذلك بإدخال الصفة المؤسسية على الترتيبات التعاونية. ثم إنها تحدّد حقوق النازحين الداخليين والإجراءات الواجب اتّخاذها لضمان تمام حمايتهم. وبناءً على ذلك، أخذ في جلسة مخصصة أديرت حول القانون والسياسة في جلسة التبادل، فيسرت تبادل الخبرات في سنّ وتنفيذ القوانين والسياسات المتعلقة بالنُّزوح الداخلي.

وتحتُّ الأنشطة المشتركة جميع الأطراف على استثمار الطاقة في منع النزاع وبناء السلام، ومن ذلك المعونة الإنسانية المستمرة والاستثمارات المتعددة السنين في الصمود لصعوبة المعيشة. على أنه كشفت المناقشات أن قصرَ أمد التمويل وسياق جمع الأموال المملوء تحدياتٍ أمران يُهددان استدامة الأثر.

استدامة التمويل

إن قَدَّرَ ما تُوليه الحكومة من الأولوية لتمويل النازحين الداخليين مُشيرٌ إلى مستوى إدارتها والتزامها تجاه النازحين الداخليين. وقد شدد أصحاب المصلحة في التبادل الإقليمي على أن بالحكومات حاجةٌ إلى تخصيص تمويل كافٍ لدعم البرامج لَصونَ المدنيّين من التَّهجير، وإعانة النازحين الداخليين وحمايتهم وهم مُهَجَّرُونَ، وتهيئة الأحوال التي يمكن بها إيجاد حلول دائمة.

وخرج الاجتماع بتوصيتين رئيسيتين: الأولى ضمان إيجاد الموارد الكافية بالميزانيات الوطنية ودون الوطنية وخطط التنمية الوطنية، والثانية المناصرة والحشد لتمويل إضافي لِبِنِ الشُّروط وتمتدّد السنين يرد على البرامج في كلِّ مراحلها ما دام التَّروُّح الداخلي مستمراً، من الوقاية إلى الحلول الدائمة.

وجود المعطيات الموثوق بها

ما يزال جمع المعطيات الجيدة النوعية في شؤون النازحين الداخليين والمجتمعات المحلية المتضررة من التَّهجير بغية أن يُدَاوَمَ على التخطيط للحلول الدائمة، ما يزال تحدياً في منطقة إيغاد. فالمعطيات الموجودة غير كافية لأسباب عدة.

أولها، أن المعطيات التي تُجمَعُ اليومَ حول التَّهجير، صيغت أساساً لتوجيه استجابات العمل الإنساني، فيحسب ذلك تُصاغ أنظمة المعطيات. وقد اتَّفَقَ عموماً على أن أنظمة معطيات التَّهجير تحتاج إلى تحسُّن معالجة الرابطة بين العمل الإنساني والتنموي وعمل بناء السلام وبناء الدولة، وذلك للمساعدة على مُنَعِ ومعالجة التَّهجير المتماذي ولدعم الاندماج وإعادة الاندماج المستديمان. وشدد المشاركون على أنه من الأهمية بمكان الانتقال إلى أنظمة المعطيات التي تُتَبَّحُ ما تحتاج إليه المعلومات الطويلة وطويلة الأمد، لتحسين الفهم في مواصفات النازحين الداخليين ومسائلهم باستعمال نظام معطيات لأصحاب المصلحة المتعددين، لا استعمال الأنظمة القائمة التي يحفزها العمل الإنساني وتقوم على المنظمات. قد يستدعي

وعلى وإنشاء مؤخر للدول الأطراف لرصد وتعزيز امتثال الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي.

وعلى المستوى القطري، أنشأت الصومال وإثيوبيا مبادرات للحلول الدائمة، تقصد بها إلى تسهيل العمل الجماعي والتعاون بين السلطات الحكومية في المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية وبين المجتمع الدولي (أي الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية والجهات المانحة). وتدعم مبادرات الحلول الدائمة الملكية والقيادة السياسيتين في أعلى مستوى، وتضمن المشاركة المجتمعية وتوصيل الجهات الفاعلة في ميدان العمل الإنساني والإمائي وميدان بناء السلام المحتاج إليها في دعم الحلول الدائمة للنازحين الداخليين في الأصدعة السياسية والتشريعية والمؤسسية والتخطيطية والتشغيلية. وقد يَسَّرَت مبادرات الحلول الدائمة في الصومال وإثيوبيا تصديق اتفاقيات كمبالا وصوصغ السياسات الوطنية ودون الوطنية الدائرة حول النازحين الداخليين. وأيضاً، فقد عززت الفهم المشترك واستعمال الأدوات المنهجية المشتركة بين مختلف أصحاب المصلحة.

مركزية التنسيق بين الحكومة وأصحاب المصلحة المتعددين

كان هناك إجماع عام على أن القيادة الحكومية -وهي ضرورية في تحديد الحلول الدائمة للنزوح الداخلي وتنسيقها وتنفيذها- تحتاج إلى تعيين جهة تنسيق حكومية. فتعيين جهة تنسيق حكومية أمر مهم لإيضاح المسؤوليات المؤسسية ولزيادة المحاسبة الحكومية. ثم إن القيادة الحكومية ضرورية إن أريد للتنسيق أن يكون فعالاً عمودياً (بين المستويات الوطنية ودون الوطنية والمحلية) وفعالاً أفقياً (في الوزارات والمؤسسات الأخرى ذات الصلة). وتتولى هذا التنسيق جميع الدول الأعضاء في إيغاد، وإن كان التولي على طرق مختلفة.

هذا، ويمكن العثور على مثال للتنسيق الفعّال بين أصحاب المصلحة المتعددين في السودان، حيث تشارك الحكومة الوطنية والمحلية والمجتمع المدني الوطني والمحلي والقطاع الخاص والمجتمع الدولي (وفيه الأمم المتحدة ومصارف التنمية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية)، تشارك كل هذه في التخطيط ووضع البرامج والتنفيذ. وذلك بما يعرف بوظائف الاتصال الحكومية (State Liaison Functions).

أصحاب المصلحة المتعددين، وعلى ضمان وجود موارد تمويل كافٍ لِيَنُ الشُّروط، وعلى تحسين إتاحة المعطيات والانتفاع بها. ثمَّ إنّ أصحاب المصلحة اتفقوا على اعتماد مقاربةٍ طويلة الأمد في معالجة وحل مشكلة النُّزوح الداخلي بإدراجها في خطط التنمية الوطنية وسياساتها. وتشمل أهدافهم في القيام بذلك إعانة النازحين الداخليين على استعادة إنتاجيتهم، وإقامة حوارات سلام ليسيير التماسك الاجتماعي، وكبح النزاع بإدخال آليات إنذار مبكرٍ مُحسَّنة، وتوقع وطأة الأخطار الطبيعية وتخفيفها، ووضع آلياتٍ لاندماج النازحين الداخليين، والتركيز على ضمان حيَاة الأراضي، ودعم المجتمعات المضيفة للنازحين الداخليين.

چارلز أوبلا Charles.Obila@igad.int

موظف هجرة، في منظمة إيغاد

<https://igad.int/divisions/health-and-social-development>

أريدينا بوب ariadna.pop@eda.admin.ch

موظفة دبلوماسية، في وزارة الخارجية الاتحادية السويسرية
bit.ly/SFDFA-HSD

١. أعضاء إيغاد الثمانية (وإيغاد الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية) هي: جيبوتي وإثيوبيا وإريتريا وكينيا والصومال وجنوب السودان وأوغندا.
٢. IDMC (2020) Global Report on Internal Displacement 2020 (التقرير العالمي في النُّزوح الداخلي سنة ٢٠٢٠)
www.internal-displacement.org/global-report/grid2020
٣. القانون النموذجي للاتحاد الإفريقي لسنة ٢٠١٨
www.refworld.org/docid/5afc3a494.html
٤. Brookings Institute (2016) 'Assessing National Approaches to Internal Displacement: Findings from 15 Countries' (تقدير المقاربات الوطنية لمعالجة مسألة النُّزوح الداخلي: نتائج من ١٥ بلداً)
bit.ly/2011-Ch1

قيمة التعلّم

يأتي تمويل نشرة الهجرة القسرية ككل من التبرُّع والمَنح، ومن ذلك تبرُّع الأفراد من جمهور القراء. فهل لك أن تسهم في دعم النشرة واستمرارها وتمكينها من نشر التعلّم بمشاركة المعارف والخبرات؟

كلُّ تبرُّع مهما يكن يسيراً سيسهم في دعم النشرة. وإننا نقترح أن يكون تبرُّع الأفراد السنوي ٣٠ جنهما إسترلينيّاً أو ما يُعَدُّ ٣٧ دولاراً أمريكياً أو ٣٥ يوروها. وإن شتتم التبرُّع فما هو الموقع الإلكتروني في الشابكة، والدَّفْع فيه آمن:

<http://bit.ly/supportFMR>

هذا، على سبيل المثال، إدماج معطيات التَّهجير في النظام الإحصائي الوطني.

وثانيتها، أنه على المستوى التشغيلي، تُجري المنظَّمات تقديرات لأغراضها الخاصة لا للأغراض المشتركة، وتستعمل في ذلك منهجياتٍ مختلفة وتُخرِجُ معطياتٍ متفاوتة الجودة.

وثالثها، أن هناك نقصاً أيضاً في الأدوات المشتركة والأعمال المنسَّقة لتقدير إسهام برامج الحلول الدائمة والنتائج الجماعية الأخرى التي نطاقها أوسع.

ورابعها، أنه ما دامت معطيات النازحين الداخليين تجمعها في الأكثر المنظَّمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة، وما دام عدد المعطيات التي تصدرها الحكومة قليل نسبياً، فإن مصادقية إحصاءات النازحين الداخليين هي محل شك في بعض الأحيان، ويندر أن تستعمل إحصاءات اليوم أو تُقَبَّس.

وأخيراً، أنه يندرُ جَمْعُ المعطيات في المناطق القاصية. والنتيجة هي فَهْمٌ مجرداً ناقصٌ للنُّزوح الداخلي ولحاجات النازحين الداخليين من حماية ومعونة.

على أنه تُبدَلُ في المنطقة جهودٌ لتحسين وجود المعطيات والانتفاع منها. مثال ذلك: أن إثيوبيا والسودان يُنسَّقان بينهما وبين مصفوفة تتبع التَّهجير التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، وذلك في مشاركة معطيات التَّهجير وجمَّعها جمعاً مشتركاً، ومن ذلك التقديرات الموسمية المتعددة القطاعات. وفي الوقت نفسه، تعمل الصومال على وَضْعِ معطيات لتسجيل للنازحين الداخليين مشاركة أصحاب المصلحة، وقد أدرجت مشيرات للتَّهجير في خطة التنمية الوطنية الثالثة تُماشِي أهداف التنمية المستدامة في الأمم المتحدة.

خاتمة

صحيحٌ أن تبادل إيغاد في تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩ قد أتاح منصةً لتبادل الخبرة والمهارة في دعم الصُّمود لصعوبة المعيشة والحلول الدائمة للنُّزوح الداخلي، ولكن يُحتاجُ إلى مزيد من الجهد لتابعة كلِّ دولةٍ عضوٍ في ميادين التنفيذ. وما يُحتاجُ إليه على الخصوص أن تركز الجهود على أهمية اعتماد وتنفيذ القوانين والسياسات والمرايسم التي تعالج النُّزوح الداخلي، وعلى إنشاء قيادةٍ حكومية وتنسيقيةٍ فعَّال بين

الوقاية من التَّهجير الناجم عن الكوارث والإعداد له

باربارا إسج وسبستيان مورييتي وأمانة المنصة المعنية بالتَّهجير الناجم عن الكوارث

كشفت أمثلة سُنن العمل الحسنة المتعلقة بالوقاية من التَّهجير الناجم عن الكوارث وتخفيفه والإعداد لها، وهي أمثلة نوقشت في مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، كشفت عن دروسٍ قيِّمةٍ في الإجراءات المبكرة والمعطيات والقوانين والسياسات ومشاركة المجتمع المحلي.

في سنة ٢٠١٩، تضاعفت حالات النُّزوح الداخلي الناجم عن الكوارث ثلاث مراتٍ بالقياس إلى الحالات الناجمة عن النُّزاع والعنف. وجاء في تقديرات مركز رصد النُّزوح الداخلي، أن من حالات النُّزوح الداخلي ٢٤,٩ مليون حالة نزوح داخلي جديدة نجمت عن الكوارث، وكان معظمها ناجماً عن أحداثٍ طقسية، مثل الأعاصير والعواصف وهبوب وانهمار المطر المصاحب للرياح الموسمية. وأمَّا ما نجم عن النُّزاع والعنف من حالات التَّهجير الجديدة فبلغ ٨,٥ ملايين حالة^١.

الوقاية والإعداد

وإذ قد كان هناك تركيز قويٌّ على إيجاد حلول دائمة للنُّزوح الداخلي، فهذا حسنٌ، ولكن الواضح أن الأحسن مُنَع ومعالجة الأحوال التي تفضي إلى التَّهجير الناجم عن الكوارث. وهذا أحد الأسباب التي جعلت المعونة الإنسانية «الاستباقية»، مثل التمويل المبني على حدسٍ ما سيكون في المستقبل، تكسب اهتماماً لا ينفك يزيد في السنين الأخيرة. ويعمل هذا الضرب من التمويل بالإطلاق التلقائي للأموال المقبول إنفاقها قبلاً على الأعمال الإنسانية المتفق عليها قبلاً بمجرد بلوغ عتبة معيَّنة. فهو استناداً إلى الحدس العلمي وتحليل المخاطر يسمَح بتحسين الإعداد للكوارث، وتخفيف أثر المخاطر، والإسهام في منَع التَّهجير أو تخفيفه.

وخيرٌ مثال على التمويل المبني على حدسٍ ما سيكون في المستقبل هو الاستجابة التي اتخذها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لظاهرة اسمها (دُزود)، وهي ظاهرة مناخية في منغوليا يأتي فيها جفافٌ شديدٌ يليه بردٌ قارسٌ، وأصبح حدوثها أكثر تكراراً في منغوليا أخيراً. فكان منها أن صار نصف أهل البلد معرضين للخطر، وبخاصة الرعيان وماشيهم. ولدعم الرعيان قبل أن يفتقدوا ماشيتهم فيضطرون إلى الانتقال إلى المدن أو العشوائيات، وضعت خريطة لمخاطر ظاهرة (دُزود)، اشتملت على ١٤ مشيراً مبنياً على معطيات توقعات الطقس. فإن بلغت هذه المشيرات نقطة الاقتراح، يبدأ بتخصيص التمويل تلقائياً. وفي سنة ٢٠٢٠، ورد على نحو ٤٠٥٠ شخصاً من ألف أسرة معيشية من أسر الرعيان المستضعفة معونة نقدية غير مشروطة وعتائد رعاية الحيوانات. فساق ذلك إلى حَفْض عدد وفيات الحيوانات، وحفاظ على مصدر الدَّخْل والغذاء الذي ليس للرعيان إلا هو.

في سنة ٢٠١٩، تضاعفت حالات النُّزوح الداخلي الناجم عن الكوارث ثلاث مراتٍ بالقياس إلى الحالات الناجمة عن النُّزاع والعنف. وجاء في تقديرات مركز رصد النُّزوح الداخلي، أن من حالات النُّزوح الداخلي ٢٤,٩ مليون حالة نزوح داخلي جديدة نجمت عن الكوارث، وكان معظمها ناجماً عن أحداثٍ طقسية، مثل الأعاصير والعواصف وهبوب وانهمار المطر المصاحب للرياح الموسمية. وأمَّا ما نجم عن النُّزاع والعنف من حالات التَّهجير الجديدة فبلغ ٨,٥ ملايين حالة^١.

ويمكن أن تؤدي الكوارث، أو التهديد بحدوثها، إلى التَّهجير بعدة طرق: إخلاء وقائي أو نقل مخطط له من المناطق المعرضة للخطر. هروب من الكوارث المفاجئة التي تهدد الحياة، تحول تدريجي للسكان بعيداً عن مناطق الكوارث البطيئة الحدوث (مثل الجفاف أو تحات الساحل) بسبب انقطاع سبل المعاش، وضيق سبل الغذاء، وزيادة الفقر. ثم يأتي تغرُّر المتأخِّم ويُفاقم مخاطر التَّهجير الناجم عن الكوارث. ففي سنة ٢٠١٨، احتاج ما يقدر بنحو ١٠٨ ملايين إنسانٍ إلى منظومة المعونة الدولية لتقديم المساعدة المنقذة للحياة، وذلك بسبب الفيضانات والعواصف والجفاف وحرائق الغابات، وهذا العدد مُقدَّر أن يُضاعف بحلول سنة ٢٠٥٠^٢.

ثم إنَّ عواقب التَّهجير في النَّاس شديدة الضَّرر. وأكثر الناس تضرراً -وسيطلون متضررين- أفقرهم في العالم، أولئك الذين لا طاقة لهم بالصمود وحماية أنفسهم من الكوارث، والذين يعيشون في أغلب الأحيان في مناطق معرضة للكوارث^٣. وقد نوقشت أمثلة حول كيفية منع التَّهجير الناجم عن الكوارث أو تخفيفه في كثير من المؤتمرات التي عقدتها مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية من سنة ٢٠١٨ إلى سنة ٢٠٢٠^٤. وأظهرت الأمثلة المقدَّمة أن الأحوال التي أفضت إلى التَّهجير الناجم عن الكوارث يمكن منعها أو تخفيف أثرها بجمَع المعطيات الموثوق بها، والمعونة الإنسانية المبكرة، ومقاربات السياسات المتكاملة، وإشراك المجتمعات المحلية المعرضة

ونعم، لا يمكن منع التهجير دائماً إذ تبقى المخاطر الطبيعية صعبة التوقع، ولكن تظهر حالة ظاهرة (زود) أنه من الممكن في أحوال معينة.

مقاربة السياسات المتكاملة

ومن الجوانب المهمة الأخرى وُضِعَ الأطر المعيارية والسياسية المناسبة. فالتهجير الناجم عن الكوارث مسألة جامعة، إذ يتطلب مقاربة منسقة في السياسات تشتمل على الحد من مخاطر الكوارث، والتكيف بحسب تعبير المناخ، وتنقل البشر، وحقوق الإنسان والتنمية والعمل الإنساني. وهذا يعني إدماج تحديات التنقل البشري -ومن ذلك إعادة التوطين المخطط لها- في قوانين وسياسات إدارة مخاطر الكوارث وخطط التكيف الوطنية وأعمال التنمية الأخرى ذات الصلة بالأمر على المستويات المحلية ودون الوطنية والوطنية.

من الأمثلة الحسنة على مقاربة السياسات المتكاملة على المستوى الوطني: السياسة الوطنية في فانواتو لسنة ٢٠١٨ في تغيير المناخ والتهجير الناجم عن الكوارث. وتُعرف السياسة اثني عشر مجالاً إستراتيجياً وتحدد لكل منها إجراءات مؤسسية وتشغيلية محددة زمنياً. وتستوعب التدخلات على مستوى النظام والقطاع مجموعة من المجالات، ومنها الحوكمة والمعطيات والحماية وبناء القدرات، وتدمج بدقة آليات التشاور والمشاركة عند المجتمعات المحلية. وهذا الضرب من المقاربات كلي أكثر من غيره، يجمع بين مجالات السياسة مثل حياة الأرض، والإسكان، والصحة، والتعليم، وسبل المعاش، ومعارف السكان الأصليين، والأمن والبلوغ إلى العدالة، وهو يؤخذ في الاعتبار التطبيق العملي الفعّال للسياسة، بإتاحته التوجيه في التنفيذ والتمويل والرصد. ثمّ هناك المنصة الخاصة بالتهجير الناجم عن الكوارث، وهي منصة تعمل عملاً من قُربٍ مع الحكومات لوضع سياساتٍ ماثلة في المستويين الإقليمي والوطني.

إشراك المجتمعات المحلية المتضررة

بين منع مخاطر التهجير أو تخفيفها وبين قوة صمود المجتمعات المحلية المتضررة صلة أصيلة. ومن المهم أن نفهم كيف يمكن أن تتوقع المجتمعات المحلية توقعاً أحسن وتُعدّ وتخفف من وقع الكوارث، ثمّ من الضروري ضمان إشراك المجتمعات المحلية المتضررة في المناقشات التي تُعنى بها، والتّمكن لها حتى تستجيب.

عظم شأن المعطيات

ليس منع التهجير الناجم عن الكوارث بالأمر اليسير، لأنه يستلزم فهم أسبابه الأساسية والمعقدة والمتراطة وتحديدها. وكما يتضح من وضع خريطة المخاطر المترتبة على ظاهرة (دُزود) في المثال المتقدم الذكر، تتطلب الوقاية والإعداد الفعّالين معطيات دقيقة عن الظاهرة تأتي لوقتها، وكذلك عن المجتمعات المعرضة لخطر التهجير، وتتطلب أن تستعمل هذه المعطيات بعد في تخفيف المعاناة الإنسانية.

ويقع مدى التحديات الكبرى بين الافتقار إلى (أ) قابلية التشغيل البيني للمعطيات، (ب) والتنسيق بين الكيانات الجامعة للمعطيات، (ج) وتوافق الآراء على المقاييس والتعريفات الرئيسية لتحديد متى يبدأ التهجير ومتى ينتهي ومن تهجر وحتى متى؟ ثم إنه من الصعب على الخصوص رصد الأحداث البيئية الحدوث، لأنها تحدث في مدة أطول، وتثيرها طائفة عريضة من السائقات المترابطة؛ فيكثُر من ثم أن يصعب التمييز بين التهجير والهجرة. ويحتاج إلى مزيد من بذل الجهد لالتقاط الأحداث الضيقة النطاق، إذ هي كثيراً ما تكون أقل ظهوراً من غيرها. وهناك حاجة إلى معطيات موثوق بها لتوليد استجابة مناسبة للمهجرين وللتعلم من هذه الأحداث في كيفية تقليل التهجير.

ففي الفلبين، يتنزل مركز المعلومات ورصد الاستجابة للكوارث (Disaster Response Operations Monitoring and Information Center) منزلة المستودع لمعطيات الكوارث. إذ يجمع هذا المركز معطيات مفصلة (مثل السن والجنس والتعوق) ومعلومات من مصادر مختلفة (منها معاهد الأرصاد الجوية والبركانية والشبكات المحلية للمختصين الاجتماعيين) حول المهجرين وغيرهم من السكان المتضررين، ومواقع الإخلاء، والمنازل المتضررة، ومعونات الإغاثة الإنسانية، وذلك مرتباً بحسب الموقع الجغرافي ونوع الكارثة. وهو يستعمل أيضاً التحليل التوقعي لأحداث الكوارث المحتملة، لإعداد الاستجابات الإنسانية بالنظريات الرياضية والتقانات الفضائية، ومنها الطائرات المزجولة (أي بدون طيار). ثم يستعمل المعطيات والمعلومات في الخط القاعدي للتخطيط



مُهجرة اللاجئين الداخليين

هذا جَوَّيلٌ لأكابا وهو يبني في موضعٍ تعميرٍ ما سيكون بيته الدائم بعدُ، وكلُّ ذلك داخلٌ في برنامج الإنعاش بعدَ إعصار هابايَّان العاتي، في الفلبين.

باربارا إيسج barbara.essig@idmc.ch
خبيرةٌ في السياسة العامة، في مركز رصد النُّزوح الداخلي
www.internal-displacement.org

سبستيان مورييتي sebastien.moretti@ifrc.org

رئيسٌ قسم الهجرة والتَّهجير، في الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب
الأحمر والهلال الأحمر www.ifrc.org

أمانة المنصَّة المعنية بالتَّهجير الناجم عن الكوارث
info@disasterdisplacement.org
<https://disasterdisplacement.org/>

IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement. A Summary*. ١
(التقرير العالمي في النُّزوح الداخلي سنة ٢٠٢٠: ملخَّص)

bit.ly/IDMC-GRIDsummary-2020

٢. *The Cost of Doing Nothing* (2019) IFRC

(تكلفة انتفاء الاستجابة) bit.ly/IFRC-cost-of-doing-nothing-2019

٣. انظر أيضاً العدد ٦٤ من نشرة الهجرة القسرية في أزمَّة المناخ والمجتمعات المحليَّة،
المشور في سنة 2020 www.fmreview.org/issue64

٤. انظر على سبيل المثال: 09032020 bit.ly/GP20-steering-group-09032020

وانظر: bit.ly/GP20-words-into-action

٥. IFRC (2018) *Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia*
(التمويل المبني على حدس ما سيكون مستقبل الرُّعَّبان المستضعفين في منغوليا)

bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia-2018

٦. Government of Vanuatu, National Policy on Climate Change and
Disaster-Induced Displacement, 2018

(السياسة الوطنية في تغيُّر المناخ والتَّهجير الناجم عن الكوارث)

<https://perma.cc/3R75-K3JN>

bit.ly/Sister-Village-Indonesia. ٧

ويعد برنامج سِسْتَر فِلج (Sister Village) في منطقة جبل ميرابي في أندونيسيا مثلاً حسناً على الكيفية التي يمكن بها أن يعين مشروعٌ ومبادرةٌ مجتمعيةٌ المجتمع على الإعداد للتَّهجير الناجم عن الكوارث.٧ ويقرن البرنامج القرى الواقعة في المناطق المعرضة لخطر الهيجان البركاني والحمام المقدوفة بقري أخرى ذات صلة ثقافية بها واقعة في مناطق آمن. وقد ابتدأت في البرنامج المجتمعات المحليَّة المعرضة لخطر التَّهجير، فبَسَّرت الحكومة أعمال التَّوامة. وأحد المكونات الأساسية للبرنامج نظام المعلومات القرية، وهو قاعدة معطيات للأفراد (وأملآكهم) الذي سيجلُون، والغرض منها تسريع إيصال المعونة في

أثناء الأزمَّة. ويمكن لمن أجلوا بعد ذلك بلوغ حياة الأرض والمأوى والمدارس والرعاية الصحية والحصول على بطاقات الهوية. يضاف إلى ذلك، إتاحة صندوقٍ حكوميٍّ للتنمية المجتمعية، وإجراءاتٍ لتخفيف مخاطر الكوارث.

هذه أمثلة ملهمة لكيفية نهوض الحكومات والمجتمعات المحليَّة والمجتمع المدني بمهامهم وكيفية عملها معاً لمعالجة التَّهجير الناجم عن الكوارث. ومع كل هذه الأمثلة، ما يزال يُحتاجُ إلى كثير عمل فوقها. وإن نظرنا إلى إطار عمل سنديا للحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠، والميثاق العالمي للهجرة، وفرقة العمل التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية في تغيُّر المناخ المعنية بالتَّهجير، والفرقة الرفيعة المستوى المعنية بالنُّزوح الداخلي التابعة للأمم المتحدة، وجدنا أنَّ كل هذه أدلَّة على زيادة الاهتمام الدولي بالتَّهجير في سياق الكوارث المفاجئة والكوارث البطيئة الحدوث. ومن المهم، في المستوى الإقليمي، ضمان تنفيذ هذه الأطر والالتزامات إلى جانب الأطر الإقليمية القائمة، مثل اتفاقية كمبالا. على أنه ما يزال الاهتمام مركوزاً في أكثره في التَّهجير الناجم عن النُّزاع والعُنْف. وإن أريد إدراكُ تعدُّد طبائع السائقات إلى التَّهجير وترابطها، فلا ينبغي أن يكون الغرضُ تفضيل بعضها على بعض، ولكن السعي إلى الوقاية والتخفيف والحلول الدائمة للنَّازحين الداخليين أجمعين.

تطبيق إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات على الصومال والسودان

فرقة عمل الحلول الدائمة في الصومال، وفرقة عمل الحلول الدائمة في السودان، ومَرَعَرَعَاتٌ لِنَغْفَسْت هُنْدُوْمَادِي، وياسمين كتابجي

أطلق إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات سنة ٢٠١٠، ونشأ عن تحليل كيفية استعماله في خلال هذا العقد بعض الأفكار المفيدة لمن يعملون على إيجاد حلول دائمة للنزوح الداخلي.

تميزية؛ (ج) ثم حاجة إلى استمرار تقاسم القدرات والمشاركة في وضع المبادئ والتعريفات لتعزيز تماسك الاستجابة والعمل الجماعي.

دراسة حالة: الصومال

كان إيجاد حل للتهجير بإقامة المشاركة بين الجهات الفاعلة في ميدان العمل الإنساني والإمكاني وبناء السلام أولوية من أولويات الحكومة الاتحادية في الصومال والمجتمع الدولي منذ سنة ٢٠١٦. ٥. بدءاً الأمر، أرشد إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات إلى أن يبدأ بتحديد السمات في مقديشو وهرجيسا، نشأ من ذلك قاعدة أدلة تفيد في تحديد أولويات الحلول الدائمة في خطة التنمية الوطنية الثامنة (National Development Plan). وبعد ذلك، أي مجموعة مختارة من مشيرات الحلول الدائمة، مأخوذة مباشرة من مكتبة مشيرات الحلول الدائمة المشتركة بين الهيئات وإطار عمل الأمانة الإقليمية لإيجاد الحلول الدائمة، واستعملت هذه المجموعة الأمانة الإقليمية لإيجاد الحلول الدائمة واتحادات المنظمات غير الحكومية، لتنفيذ ثلاثة من مشاريع الحلول الدائمة. وكان الغرض من ذلك إيجاد أدلة لإفادة التخطيط المخصص لكل منطقة على جديتها وإعادة إدماج النازحين الداخليين والعائدين في مقديشو وكسمايو وبيدوة.

ثم إن تفعيل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في هذه المواضيع قد سلط الضوء على أهمية التركيز على التماسك الاجتماعي وعدم التمييز، وأظهر أنهما عنصران حاسمان في نجاح التدخل الذي غرضه إيجاد الحلول الدائمة. ومع ذلك، فاتباع المقاربة النزولية في قياس التقدم المحقق في الحلول الدائمة هو مكملٌ ضروريٌ للتحليل الميداني السعودي، ولا سيما لتجنب المقاربة المشاريعية في إيجاد الحلول الدائمة. وقد ساعد استعمال ما في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات من تعريفات ومبادئ ومشيرات مستندة إلى المعايير، ساعد على إفادة الوثائق الإستراتيجية الحكومية، وكان إدراج أحكام إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في

تنظر هذه المقالة في إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات لإيجاد الحلول الدائمة للنازحين الداخليين^١ (ويشار إليه فيما يلي بإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات)، تنظر فيه من حيث هو الوجهة الأولى للتقدم نحو إيجاد الحلول الدائمة، في السياقات التي يرتبط فيها التهجير بالتمييز وباختلال توازن القوى وبالفرص غير المتكافئة في الحصول الحقوق. ويوضح الإطار المبادئ الرئيسية، ويحدد معايير قياس الحلول الدائمة، ويعطي الأولوية لمشاركة المجتمعات المتضررة بالتهجير ومشاركات أصحاب المصلحة المتعددين بين الحكومات والجهات الفاعلة في ميدان العمل الإنساني وبناء السلام وحقوق الإنسان والتنمية.

ومنذ إطلاق هذا الإطار في سنة ٢٠١٠، أصبح مرجعاً موثقاً به في الحلول الدائمة. فعلى المستوى الوطني، تبين كثيرٌ من القوانين والسياسات مكوناتها، كما هي الحال في النيجر وأفغانستان وكينيا وسريلانكا والصومال وجنوب السودان. وعلى المستوى العالمي، فعلت معايير الإطار في مكتبة مشيرات الحلول الدائمة المشتركة بين الهيئات^٢ في سنة ٢٠١٨، ثم جاءت سنة ٢٠٢٠، فأيدت اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين الداخليين التي تشتمل على مقاربات قياس الحلول الدائمة بناءً على إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات. وعلى المستوى الإقليمي، وضعت عدداً من المقاربات السياقية، مثل إطار الأمانة الإقليمية لإيجاد حلول دائمة في شرقي إفريقيا والقرن الإفريقي.

واحتفالاً بالذكرى العاشرة لإطلاق إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات، تتضح هذه المقالة الدروس المستفادة من تطبيقه في الصومال والسودان، حيث ركز الهم في إيجاد الحلول الدائمة سنين عدداً. وفيما يلي من الفقر مناقشة في تفعيل معايير الإطار ومبادئه في البلدين. وبلي ذلك ما ظهر في النظرات الختامية في تطبيق إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات من أ) حاجة إلى إقامة مشاركات لضمان الأخذ في المقاربتين: السعودية والنزولية، (ب) وأهمية عظمة لطوعية الحلول وكونها غير

مع السلطات المحلية لتوليد معطيات عالية الجودة، تَجَمُّعُ بين التحليل الاجتماعي الاقتصادي لحالة النازحين الداخليين وجيرانهم وبين تحليلٍ لمتطلبات تخطيط المدينة الواسع.

وفي مثل هذه الحالات، كما هو في الصومال، كان من الواضح أن التحليل والتخطيط المحليَّان الصعوديَّان محتاجان إلى إكمالهما بإستراتيجية زلوية على المستوى الوطني، لضمان اتفاق جميع أصحاب المصلحة على مفاهيم الحلول الدائمة ومبادئها ومعاييرها. واستناداً إلى الدروس المستفادة من المشاريع التجريبية في دارفور، يجري اليوم توسُّع نطاق الجهود لدعم تخطيط الحلول الدائمة في سبع محافظات في السودان. واتباع هذه المقاربة سيُضَمِّن بعدُ أن يكون للجهات الفاعلة داخل البلد والسلطات نتائج يمكن مقارنتها وتحليلها مقارنةً وتحليلًا مشتركين، بغية وضع سياسةٍ لدعم إيجاد الحلول الدائمة.

تحدياتٌ ودروس

بعد عشر سنين من إطلاق إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات أصبح معروفاً في نطاق واسع بين المنظمات التي تعمل على إيجاد حلول دائمة وأصبح أساساً متيناً لها. ومع ذلك، هناك كثير من التحديات التي يجب معالجتها والدروس التي يجب أخذها في الاعتبار، عند تفعيل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات.

هذا، وقد ألقى تقويمٌ خارجيٌّ V لتحليل السمات أُجِري في الفاشر الضوء على أنه ليس بين أصحاب المصلحة كلمة سَوَاءٌ في تعريف الحلول الدائمة المقبول دولياً. ولكن في الصومال، عملٌ على وضع تعريفات ومبادئ للجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في سياقها، والاتفاق عليها مع الحكومة، فدعم ذلك العمل الذي يركز على الحلول المتقدمة الذكر دَعماً فَعَالاً. وقد أَدَكَّت بالعمل على مستوى المستوطنات أهمية إدماج التفاهم المحلي لهذه المبادئ. ذلك أن بلوغ فهم مشترك للتعريفات والمبادئ عند الشروع في إيجاد الحلول الدائمة أمرٌ أساسٌ للتخفيف من التوقعات المختلفة وإفادة التنسيق.

ثم إنه كثيراً ما تركز الجهات الفاعلة على الحلول الجغرافية الواردة في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات (مثل العودة، والمكوث، والاستقرار في مكان آخر)، ولا تركز على مبدأ عدم التمييز ومبدأ الطوعية في التوصل إلى حلول دائمة مذكورة في الإطار، وهي بذلك يكثر أن تتجاهل أن بلوغ

السياسات الوطنية في الصومال حَدَثاً مهماً ناشئاً عن هذه المقاربة.

ومن المتوقع أن تعمل إستراتيجية الحلول الدائمة الوطنية القادمة في الصومال على توسيع تفعيل أحكام إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في جميع أنحاء البلد، ثم أن تعزز الروابط بحُكم القانون وتحقيق الاستقرار والعدالة والأمن والتنمية الاقتصادية. هذا الاعتبار الأكثر منهجية لإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات هو نتيجة أربع سنين من المشاركة، ونتيجة تحويلٍ تدريجيٍّ إلى أعمال تقودها الحكومة على المستويين المحلي والوطني، ونتيجة توسُّع في بناء القدرات يشمل الشركاء الدوليين والحكومة والمجتمع المدني.

دراسةٌ حالة: السودان

إيجاد حلول دائمة للزوح الداخلي في السودان هو أولوية من الأولويات العشر للحكومة الانتقالية هناك. فبين سنة ٢٠١٧ و٢٠١٩، شرعت الحكومة والمجتمع الدولي في مسعى مشترك لدعم الحلول الدائمة في الفاشر (شمال دارفور) وأم دخن (وسط دارفور) للتحوُّل من تقديم المعونة الإنسانية إلى تقديم برامج مستدامة طويلة الأمد للنازحين الداخليين والمجتمعات المضيفة. فنتج عن ذلك مشروعان تجريبيان، اتخذاً مقاربة مخصصة لكل منطقة على حدتها لإيجاد الحلول الدائمة، واتخذاً إجراءً من خمس خطوات يعطي الأولوية لجمع الأدلة الشاملة، فضلاً عن المشاورات والتخطيط المشترك مع المجتمعات المتضررة بالتهجير، وكل ذلك كان أساساً لوضع برامج لإيجاد الحلول الدائمة. فأفاد إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات التحليل والمنهجية ووضع البرامج المشتركة.

أما على المستوى المحلي، ففي المشروع الريفي التجريبي في منطقة أم دخن، وُضِعَتْ خطط عمل قائمة لمعالجة العقبات التي تعترض إيجاد الحلول الدائمة. واستندت هذه الخطط إلى مشاورات المجتمعات المتضررة بالتهجير وإلى دعم من أصحاب المصلحة، ومنهم السلطات المحلية. وأما المشروع التجريبي الحضري في الفاشر، فكان تحديد سمات جماعياً متعدد القطاعات، اشترك في القيام به الحكومة، والبنك الدولي، والأمم المتحدة، والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية الدولية (ومثلها في ذلك فرقة عمل الحلول الدائمة)، والنازحين الداخليين المقيمين في مخيم أبو شوك ومخيم السلام. وكانت تلك أول مرة تعمل فيها الجهات الفاعلة الإنسانية والإغاثية

التي شوهدت في دراسة الحاليتين. وبهذه المقاربات المخصصة لكل منطقة على حدتها حدّد التماسك الاجتماعي، وهو ليس يعدّ في معيار إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات، بأنّه عامل رئيس إضافي في التكامل المحلي يفوق المعايير الثمانية في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات، وبأنّه عامل يحتاج إلى أن يكون له في التحليل والاستجابة موضع.

فرقة عمل الحلول الدائمة في الصومال
Teresa.delministro@one.un.org

فرقة عمل الحلول الدائمة في السودان
elmikh@unhcr.org

مَرغَرِيَتَا لَنْغِفِسْتِ هَنْدُوْمَادِي lundkvist@jips.org
مستشارة رئيسة في تحديد السمات، بالدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات النازحين الداخليين www.jips.org

يَاسِمِينِ كِتَابِجِي ketabchi@unhcr.org
موظفة شؤون الحلول المستدامة، في مفوضية اللاجئين
www.unhcr.org

١. bit.ly/IASC-Framework
٢. <http://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/>
٣. bit.ly/UNStats-IRIS-March2020
٤. الأمانة الإقليمية لإيجاد حلول دائمة <https://regionaldss.org/>
٥. كان ذلك في صميم مبادرة الحلول الدائمة، التي دعمها أصحاب المصلحة الرئيسيون، مثل الهيئة السويسرية للتنمية والتعاون.

٦. UNCT, Government of Sudan, JIPS, World Bank (2019).
Progress towards Durable Solutions in Abou Shouk and El Salam IDP camps, North Darfur Sudan

(التقدم نحو إيجاد حلول دائمة مهيّمي أبو شوك والسلام للنازحين الداخليين)
bit.ly/DSWG-North-Darfur-2019

(Jacobsen K and Mason T B (2020). V

Measuring Progress Towards Solutions in Darfur
(قياس التقدم تجاه الحلول في دارفور)
bit.ly/Jacobsen-Mason-Darfur-2020

الحلول الدائمة في العادة عملٌ طويلٌ ومعقّد، يتجاوز التسوية المادية. ووفقاً لإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات: «لا يتحقّق الحلّ الدائمٌ إلا حين لا يكون النازحين الداخليين حاجاتٍ إلى المعونة والحماية محدّدة مرتبطة بتهجيرهم، وحين يمكنهم التمتع بحقوقهم الإنسانية من دون تمييز ناتج عن تهجيرهم». على أنه من الأهمية بمكان التركيز على أن تكون الحلول طوعيةً غير تمييزية، وقياس الاندماج المحلي -سواء كان في المكان الذي انتهى الناس إليه بعد التّهجير أو حيث يعودون- من حيث هي عملٌ للتغلب على ما له صلة بالتّهجير من مواطن ضعف.

وفي كلا الحاليتين: الصومال والسودان، أثبتت الجمع بين المقاربة النزولية والمقاربة الصعودية عظم شأنه. ومن الوجهة المثالية، لا بدّ من معالجة الحلول الدائمة معالجةً مفهوميةً وتشغيلية، في المستويين الوطني والمحلي، وفي الإحصاءات الرسمية والمعطيات التشغيلية أيضاً، وذلك لضمان قابلية التشغيل البيئي وزيادة الفعالية. وتتعتمد هذه الإجراءات على حركيات (dynamics) حكومية معقدة، لا يُنسّق العمل فيها على المستويين الوطني والمحلي في وقت واحد، وقد تستدعي التسلسل. ومفتاح هذه الجهود هو مواومة التعاريف والمشاريع، وتسهم التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين الداخليين في هذا الأمر إسهاماً عظيماً.

وبعد، فقد استند قياس التقدم المحقّق نحو إيجاد الحلول في السودان والصومال إلى مقارنة حال المهجرين بحال السكّان غير المهجرين (بدلاً من مقارنتها بالمعايير الدنيا). فأثبتت هذه المقاربة أنها أساس فعّال عند قياس الحلول، وأنها داعمة للمقاربات المخصصة لكل منطقة على حدتها

GP20 PREVENT PROTECT RESOLVE

جُملة ما في خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية من سُننٍ مُتَبعة في مَنع التّهجير ومعالجته وحلّ مشكلاته

دَعَمَت مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية الإنجازات بطرق عدّة، بغية تقوية التعاون في شؤون النُّزوح الداخلي والحفّز إلى مزيد من العمل للنازحين الداخليين في صعيد البلاد. ومن ذلك إنشاء منصة لتبادل الخبرة والدروس المستفادة في شؤون النُّزوح الداخلي. فجمعت جُملة ما في خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية من سُننٍ مُتَبعة في مَنع التّهجير ومعالجته وحلّ مشكلاته، جمعت أحكم ما توصل إليه في شأن النُّزوح الداخلي، توصل إلى ذلك في فسحة عُمر المبادرة الذي بلغ ثلاث سنين، ففرض أكثر من ٢٠ بلداً أمثلة في السياسات والسُنن التشغيلية، مع دروسٍ مستفادة وتوصيات.

سينشر هذا التقرير، تقرير الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، في آخر شهر تشرين الثاني/نوفمبر سنة ٢٠٢٠، ويمكن تناوله من www.gp20.org، ومن المُغرّدات تويت في @GP2064215284، أو بإرسال رسالة إلى gp20@unhcr.org.

التقرير الحَوَليّ في مركز دراسات اللاجئين ٢٠١٩-٢٠٢٠: مقالات وأخبار

يُقدِّمُ آخر تقرير حَوَليّ في مركز دراسات اللاجئين بين يديه تفاصيل جميع بحوث المركز وأعماله في السنة الماضية. ومما بين يدي التقرير في هذه السنة تأييدٌ للبروفيسور جل لُوشَر الذي توفّي في شهر نيسان/أبريل، وقسمٌ جديد في أعضاء مركز دراسات اللاجئين السابقين والنظَر في الماضي، وما يلي من المقالات:

- الغذاء والهجرة القسرية
 - القطاع الخاص واقتصادات اللاجئين
 - بدائل «عدمه الجنسية» لمذهب حبّ الخير للإنسان
 - المبادرات التي يقودها اللاجئون في زمن (ف-كورونا-١٩)
 - حدود وتراكبات استعمارية: نظام اللاجئين في جنوبي العالم
 - اعمل بما تدعو إليه: بحوث الوصول إلى الطاقة المستدامة في مواضع اللاجئين
- فارقاً ذلك بالشابكة في www.rsc.ox.ac.uk/about/annual-reports



مُوجَزَاتُ بَحْوثٍ جَدِيدَةٍ مَقْبَلَةٍ

عند مركز دراسات اللاجئين عدّد من البحوث الجديدة، منها ما صدر بأخرة ومنها ما هو مقبل. أمّا البحوث الثلاثة الأُوَلُ تحت فهي من برنامج اقتصادات اللاجئين، وأما البحث الرابع فهو مشروع بحثي اسمه استجابات لهجرة الأزمات في أوغندا وإثيوبيا.

ما نُشر بأخرة:

- «مآذج الحوالات والديون في مستوطنة كاليبييه»، نُشرَ في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠، واجتمع على تأليفه أَلْفَر سَتْرِك، وكوري روجرز، وجيّد سيُو، ومارية ستيرنا، وإسكندر بئس.

ما هو مقبل:

- «مؤسسة إيكيا وسُبل المعاش في دولو أَدُو: عِبَر من نموذج الجمعيات التعاونية»، من تأليف إسكندر بئس، ورفائيل برادرينيك وأندونيس مَارِدِن.
 - «بناء الاقتصادات في المناطق المضيفة للاجئين: عِبَر من دولو أَدُو» (من تأليف الباحثين المتقدم ذكرهم آنفاً).
 - «التأحين الداخليون في المدن الثانوية: سنن عمل حسنة وتحديات مستمرة في إثيوبيا»، من تأليف إيفان إيشن كلابريا ودلينا أبادي وجَرْهين جَبْرَمِيدِن.
- فارقها بالشابكة في www.rsc.ox.ac.uk/publications/search?keywords=&type=Research+in+Brief

سلسلة مدارس عامة

بدأ نَظْمُ سلسلة مدارس شابكية في الفصل المدرسي الخريفي (من تشرين الأول/أكتوبر إلى كانون الأول/ديسمبر)، على يد مَتَّى جَبْنِي وتُوم اسكُت سَمِث، وتتعقد حلقات السلسلة يوم الأربعاء من كل أسبوع في الساعة الخامسة عصرًا (على توقيت غرينتش)، برمجية زُوم (Zoom). ومن المواضيع التي ستُدارس: العيش في مخيمات اللاجئين، المناجحي (Refugia)، اللاجئون والرأسمالية العرقية، الكوارث المألوفة، جُؤ الأزمة في هايتي. فإن شئت شاهد ما

انعتقد من حلقات في

www.youtube.com/user/RefugeeStudiesCentre/videos. وفي هذه السلسلة، أُلقيت محاضرة هاريل-بونود السنوية لسنة ٢٠٢٠، في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر، وكان المحاضر جان فِرَنز مُولر (بروفيسور العلوم الاجتماعية في جامعة على كرسِي رُوجِر وليْمَز شِتْرُوس)، أدار محاضرتة حول: الديمقراطية بعد التزعة الشعبية اليمينية. ومن شاء مزيدًا تفصيل وجدّه في الموقع الشّابكي لمركز دراسات اللاجئين.

المدرسة الصيفية الدولية في الهجرة القسرية سنة ٢٠٢١

صحح أنّ المدرسة الصيفية لسنة ٢٠٢٠ قد أُلغيت بسبب (ف-كورونا-١٩)، ولكنّ التخطيط جارٍ لإعادة فتح المدرسة الصيفية في شهر تموز/يوليو سنة ٢٠٢١. فإنّا نعمل على نسقٍ جديد فيه مزيجٌ مبتكرٌ من حضور وتعليمٍ منهما في الشابكة ومنها داخل أكسفورد. ومن شاء معلومات في ما سبق من مدارس صيفية، وآخَر أخبار خططنا لسنة ٢٠٢١، وجدّها هنا: www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school.

المجلس الاستشاري الدولي لنشرة الهجرة القسرية

يشارك أعضاء المجلس الاستشاري الدولي في نشرة الهجرة القسرية بصفتهم الشخصية ولا يمثلون بالضرورة المؤسسات والمنظمات التي ينتمون إليها.

Lina Abirafeh
Lebanese American University

Matthew Gibney
Refugee Studies Centre

Khalid Koser
GCERF

Marcel van Mastrigt
UNHCR

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Rachel Hastie
Oxfam

Erin Mooney
UN Protection Capacity/ProCap

Marcia Vera Espinoza
Queen Mary University of London

Jeff Crisp
Independent consultant

Lucy W Kiama
HIAS Kenya

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Richard Williams
Independent consultant

يعيش المهجرون الذين فقدوا أرضهم
بالبحر في مَلاجئٍ مؤقتةٍ على سواحل تملكها
الحكومة. ولكنَّ الحكومة تريد أن يخلوا
هذه الملاجئ لتفسح في الأرض لإنشاء مطار
وفندق، في كُتس بازار بنغلاديش.

