

## لم لا تحلُّ حصص إعادة التوطين محلَّ أنظمة اللجوء؟

يرن باروسل

إعادة التوطين جوهرٌ مهمٌّ في حماية اللاجئين في نواحي العالم كلها. ولكنها تختلف في الأصل عن أنظمة اللجوء الإقليمية. فينبغي أن تكون إعادة التوطين مُتممةً لاستقبال طالبي اللجوء لا أن تحلَّ محله.

مقدار ما تقوم به غيرها، وهذا ينشئ انقسامات سياسية بين دول مختلفة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.<sup>١</sup>

ونتيجةً لهذه المشكلات ولشدة الإحباط السياسي الذي تسببت فيه، تقوّت الأفكار المتشدّدة المختلفة في المناقشة الدائرة اللجوء والهجرة. ففي المملكة المتحدة والدنمارك والسويد ودول أخرى، يقترح بعض السياسيين والخبراء والعلماء أن الحق في طلب اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي يجب أن يلغى كُله، وأن طلب اللجوء يجب أن لا يكون إلا من خارج الاتحاد الأوروبي. (وقد أدخلت الدنمارك شيئاً من هذه الفكرة في السياسة الحكومية الرسمية وأثار إدخالها هذا نقداً شديداً).<sup>٢</sup> والذين يتبين أن بهم حاجة إلى الحماية، أو بعضهم على الأقل، قد يُعرض عليهم الانتقال إلى أوروبا بإعادة التوطين أو بتدابير مشابهة لها. وكثيراً ما يُحتجُّ بأن هذا من شأنه أن يمنع الرحلات غير النظامية ويمكن الدول الأوروبية من التركيز على أكثر الأفراد استضعافاً. وحجة أخرى، وهي أن المجتمعات المستقبلة في أوروبا قد تكون أكثر استعداداً لحماية اللاجئين إذا استطاعت اختيار المستفيدين.

### النظر في ما يُحتجُّ به

إعادة التوطين وبشبهها من خطط القبول الإنساني عناصر راسخة لا غنى عنها في حماية اللاجئين في نواحي العالم كلها، وفيها أوروبا.<sup>٣</sup> ومع ذلك فهي تختلف في الأصل عن أنظمة اللجوء الإقليمية المبنية على اتفاقية اللاجئين. ولأسباب مختلفة سيأتي النظر فيها، لا يمكن أن يحل نظام محل نظام آخر.

أولاً: من الوجهة السياسية، هناك قليل من المشيرات إلى أن إعادة توطين مزيد من اللاجئين تُفضي إلى تقليل عدد طالبي اللجوء، أو أن الرغبة السياسية في إعادة التوطين تزيد بانخفاض عدد طالبي اللجوء. منذ «أزمة» الهجرة بين سنة ٢٠١٥ و٢٠١٦ انخفض عدد طالبي اللجوء الجدد في أوروبا انخفاضاً شديداً، وذلك لأسباب ليس أقلها إجراءات الردع الأكثر شدة عند الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، واتفاقات الهجرة بين الاتحاد

لا تزال أفكار إلغاء حقّ اللجوء بهيئته التي هو عليها اليوم تُتداول مرةً بعد مرة بين السياسيين والخبراء، وحتى الأكاديميين، في عدة بلدان أوروبية. يرى بعضهم أن اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ قد أزمّت ويجب ترك حقّ الأفراد في طلب اللجوء في أرض بلد الاستقبال (أو بلد المقصد) أو (عند الحدود). بل يقترحون أنظمة جديدة شبيهة بأنظمة القبول في إعادة توطين اللاجئين مباشرة من البلد الثالث. وهذا يعني أن الدول الأوروبية نفسها ستختار اللاجئين الذين تستقبلهم من هم؟ وكم هم؟ ومن أين هم؟ فلا تضطر إلى أن تستقبل من يشقون طريقهم إلى أوروبا بمفردهم. وهذا إن حدث فسيكون في جوهره ضرباً من «المنع من الخارج»، يُردِّعُ به الناس عن طلب اللجوء داخل حدود دولة المقصد.

ولناقدي نظام اللجوء المعمول به اليوم عليه حجة، وذلك أن نظام اللجوء المشترك في الاتحاد الأوروبي والطريقة التي يُعملُ به بها في الدول الأعضاء في الكتلة والدول الأوروبية الأخرى فيهما من القصور ما هو خطير. فبسبب شروط سمة الدخول (التأشيرة)، وعقوبات شركات النقل، وأنواع مختلفة من إستراتيجيات الردع وحتى الحواجز المادية وأعمال الصدّ، بسبب كل ذلك، أصبح قريباً من المستحيل على من يحتاج إلى الحماية أن يصل إلى أرض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بطرق آمنة وقانونية ومنظمة. ويضطر كثيرون إلى الاعتماد على مهربي البشر، وكثيراً ما يعرضون أنفسهم للهلاك في رحلات خطيرة. وهم بحسب المكان الذي يصلون إليه في أوروبا تتعرضهم بعد اختلافات كبيرة في توقعهم للحماية وفي أنواع إجراءات اللجوء وفي أحوال الاستقبال. ومشكلة أخرى، من وجهة نظر الحكومات في الأكثر، وهي أنه مع أن كثيراً من طالبي اللجوء غير مؤهلين للدخول في الحماية بحسب اتفاقية اللاجئين أو قوانين اللجوء الوطنية المتتممة، يصعب على هيئات التنفيذ أن تعيدهم إلى بلدانهم الأصلية. وآخر شيء، في الترتيب لا في الأهمية، أن التشارك في المسؤولية عن استقبال طالبي اللجوء ومعالجة طلبات حمايتهم شديداً البعد من الإنصاف، وذلك أن مقدار ما تقوم به بعض البلدان أعظم بكثير من

طويلة الأمد لأجل اللاجئين. ولكنَّ حقَّ اللجوء ليس له حدود كمية ولا حصص.

ثانياً: الفكرة القائلة بأن الدعم العام للاجئين يزداد إذا اختارت حكومات البلدان الأقرادَ وعددَ الذين تريد قبولهم فكرةً حشوها تطاول واتباع طريقة أبوية. فمنَّ له المعرفة والحق أن يقرَّر أيَّ حالات اللجوء أخطر، أو أيَّ الأفراد حاجته أشدَّ إلى أن يكون له مستقبل آمن في أوروبا؟ ثمَّ إن بعض مناطق النزاع التي تشهد أزماتٍ لاجئين شديدة قد تكون كثيرة الخطورة على الموظفين للوصول إليها لينفذوا مهام إعادة التوطين، ولا يُعرَف البتة أيجدون الأفراد الذين تعترضهم أخطر المهذدات أم لا؟ ويزاد على ذلك أن اللجوء ليس يقتصر على الفارين من النزاع المسلح أو غيره من أحوال يمكن رؤيتها والإجبار بها في وسائل الإعلام، فصفاً للاجئ تُطلق أكثر ما تُطلق على من يعترضه اضطهاد سياسي، وكثيراً ما يكون موضع حدوث ذلك وكيفيته خفياً عن عيوننا.

ويشتكي السياسيون أيضاً في بعض الأحيان من أن معظم طالبي اللجوء الذين يصلون إلى أوروبا هم من الشبان، ويقولون إن بنا حاجة إلى نظام جديد يركز على النساء والأطفال والمستضعفين خصيصاً. ومع ذلك، ليس التوزيع الجنساني المضطرب في طالبي اللجوء في أوروبا نتيجةً لاتفاقيات اللاجئين، ولكن نتيجة لمحاولات التهريب منها بردع طالبي اللجوء وجعل الوصول إلى أوروبا متعذراً. فإذا كانت المسالك المتاحة آمنً أو كانت هناك فرص لطلب الحماية أو سمات الدخول الإنساني من الخارج، كل ذلك أو بعضه، فيكاد لا يكون شك في أن نسبة النساء أو الأطفال أو كبار السن ستزيد. ولو كنا جادين في أمر التوازن الجنساني لفتحنا أبواباً أوسع للممَّ شمل الأسرة في الاتحاد الأوروبي. وإعادة التوطين أداة مهمة في هذا المعنى أيضاً، فإنها هي مسلك متممٌ، وهي نظام انتقاء يمكن أن تقبل البلدان المستقبلية به مثلاً أسراً بتمامها. لكن لا يمكننا أن نبني نظام الحماية العالمي كله على إسفاقٍ على الأفراد أكثره من المقيمين في البلدان المستقبلية.

ثالثاً: ليس يتضح لِمَ سيؤدي التخلي عن حق اللجوء في أوروبا إلى وقف العبور غير النظامي الخطر والوفيات في البحر؟ تجهد أوروبا لإعادة طالبي اللجوء المرفوضين وغيرهم من الذين ليس لهم حق قانوني في البقاء في الاتحاد الأوروبي إلى بلدانهم الأصلية. هذا يعني أنه حتى لو لم يكن للذين يصلون بطرق غير نظامية

الأوروبي وبين البلدان المجاورة (مثل تركيا أو ليبيا)، وربما أضيف إلى ذلك اشتداد عدائية السياسات في الدول الأعضاء. ويقول منطقي الذين يحتجون بنظام حماية مختلف للاجئين إن انخفاض عدد طالبي اللجوء يُفضي إلى قبول مزيد من اللاجئين بإعادة التوطين. ولكن ذلك في الواقع لم يحدث. والذي نراه أنه مع أن بعض بلدان الاتحاد الأوروبي زادت بأخرة حصصها يبقى عدد اللاجئين المعاد توطينهم الذين تقبلهم أقل بكثير من عدد الذين يطلبون اللجوء داخل أوروبا أو عند الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي. وفي سنة ٢٠١٩، مثلاً، أعيد توطين نحو من ٢١٣٠٠ فرد في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وذلك من ٢٠٦ آلاف فرد قبل طلبه في المرحلة الأولى من طلب اللجوء. وإذا أدخلنا في ذلك الصفات المعطاة في إجراءات الاستئناف فلا يبعد أن يكون عدد قرارات قبول طلبات اللجوء أكثر. وفرد واحد فقط من كل عشرة أفراد، وربما أقل، يُدخَل في الحماية في الاتحاد الأوروبي بإعادة التوطين، ويظل اللجوء في الأكثر نظاماً الحماية الأول. (ولا ينبغي الاعتداد بسنة ٢٠٢٠ في إقامة المقارنات، وذلك أن جائحة كوفيد ١٩ صعبت إعادة التوطين أو صيرته مستحيلًا، بسبب حظر السفر وإغلاق مكاتب الهجرة).

هذا ولم تظهر معطيات المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي نمطاً واضحاً مرور الزمان. وبعد سنة ٢٠١٦، زادت بعض البلدان مثل السويد وألمانيا وفرنسا حصص إعادة التوطين لما بين سنة ٢٠١٧ و٢٠١٩. وزادت بلدان أخرى مثل النمسا وبلجيكا ودول البلطيق عهدها أو أدخلت مبادرات إعادة توطين جديدة، ولكنها بعد قَلَّتْها أو تركتها. وعلقت الدمارك وقد اعتادت إعادة توطين اللاجئين على انتظام إعادة توطين اللاجئين في سنة ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩.

وهذا يدل على أنه على ما التزمته بعض الدول من زيادة بذل الجهد في إعادة التوطين فالنظام غير مستقر، لأن الحكومات مخيرة في زيادة هذه البرامج أو تقليلها ما شاءت. وأكثر ما يُختار من ذلك لا يرتبط بتطور حال اللجوء أو الحاجة العالمية إلى إعادة التوطين. وحتى في بلد مثل السويد، ليس هناك ما يضمن استمرار السياسيين في دعم الحال التي عليها قبول إعادة التوطين اليوم، وهو قبول مرتفع المقدار بالنسبة إلى بلاد أخرى. فما تفضله الحكومة يتغير بتغير الرأي العام، وكذلك شأن التزامها إعادة التوطين. وبذلك تعتمد أنظمة الحصص على الإرادة السياسية، لا على حاجة موضوعية إلى علاجات

ولا تقتصر فائدتها على سياق التشارك في المسؤولية العالمية. لذلك يجب تحسين وتوسيع ما هو قائم اليوم من برامج إعادة التوطين والقبول الإنساني أو أنظمة الرعاية الخاصة أو المجتمعية، والأخذ في برامج جديدة لتقريب مزيد من الأبدال للرحلات غير النظامية المحفوفة بالأخطار. ولكن لا يمكن استعمال برامج إعادة التوطين لتسويغ ترك الحق في طلب اللجوء ونيله في بلدان المقصد. إعادة التوطين نظاماً متمم، لا يقوم مقام اللجوء الإقليمي.

يرن باروسل

[@parusel\\_bernd](mailto:parusel@macnews.de)

عالم في السياسة، من شبكة الهجرة الأوربية، في الوكالة السويدية لشؤون الهجرة

كتب المؤلف هذه المقالة من عند نفسه (بصفته الشخصية).

Parusel B (2020) *Pieces of the Puzzle – Managing Migration in the EU*, ١  
Brussels/Stockholm: European Liberal Forum/Fores

(أجزاء من الأهمية: تدبير الهجرة في الاتحاد الأوربي)  
[bit.ly/ELF-Parusel-2020](http://bit.ly/ELF-Parusel-2020)

UNHCR (2021) *UNHCR Observations on the Proposal for amendments ٢  
to the Danish Alien Act (Introduction of the possibility to transfer  
asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation  
in third countries)*

(ملاحظات مفوضة اللاجئين في اقتراح تعديلات لقانون الأجانب الدنماركي [تمهيد لإمكان  
نقل طالبي اللجوء للفصل في طلبات اللجوء والإقامة في بلد ثالث])  
[www.refworld.org/docid/6045dde94.html](http://www.refworld.org/docid/6045dde94.html)

European Migration Network (2016) *Resettlement and Humanitarian ٣  
Admission Programmes in Europe – what works?*

(إعادة التوطين وبرامج القبول الإنساني للاجئين في أوروبا: ما الذي ينجح منها؟)  
[bit.ly/EMN-2016-what-works](http://bit.ly/EMN-2016-what-works)

٤. من قاعدة المعطيات في المكتب الإحصائي للاتحاد الأوربي، قرارات المحاكم الابتدائية في  
الطلبات المرفوعة مرتبة على الجنسية والسن والجنس: معطيات سنوية مجمعة (مقربة)،  
ومعطيات الناس المعاد توطينهم مرتبة على السن والجنس والجنسية: معطيات سنوية  
(مقربة)، آخر ما حدثت في ٣ حزيران/يونيو ٢٠٢١.

حق في طلب اللجوء أو نيله، فقد لا تزال الدول الأوربية غير قادرة على إبعادهم. وما دام لا يزال للبقاء في أوروبا فرصة، مهما تكن صغيرة، مع الحصول على حق اللجوء أو تصريح الإقامة أو بدونهما، فقد يظل بعض الأشخاص يخاطرون بحياتهم للوصول إلى هناك.

وآخر شيء، في الترتيب لا في الأهمية، أن ترك أنظمة اللجوء الإقليمية القائمة على اتفاقية اللاجئين سابقة خطيرة، يمكن أن تؤدي إلى سلسلة من استجابة قد تنهي الأمر إلى الإضرار بنظام حماية اللاجئين العالمي. وما يبذله الاتحاد الأوربي اليوم من جهد في المنع من الخارج قد أثر في البلدان المتاخمة لأوروبا. وإذا رأت الدول الأوربية الغنية أنها تستطيع التهرب من اتفاقية اللاجئين والافتقار على إعادة توطين بعض الأفراد على حسب مفضلاتها المتحوّلة، فلم لا تفعل مثل ذلك بلدان الصفوف الأولى في نواحي أخرى من العالم التي هي أفقر منها؟ فكلما زاد عدد البلدان التي تسلك هذا المسلك زادت مسؤولية قبول طالبي اللجوء ومعالجة طلباتهم في هذه البلدان التي ما تزال ملتزمة الإبقاء وإبقاء حدودها مفتوحة للفرارين. بل قد ينتهي بنا الأمر إلى حيث لا تريد جميع البلدان إلا قبول اللاجئين المعاد توطينهم، فلا تقبل من طالبي اللجوء أحداً. فإن انتهينا إلى مثل هذه الحال فستصبح إعادة التوطين مستحيلة أيضاً، لأن إعادة التوطين تعتمد على انتقاء اللاجئين في البلدان التي فروا إليها، لا في بلدانهم الأصلية.

## خاتمة

وبعد، فإذا أردنا نظام حماية للاجئين فاعلاً، فليس لنا إلا الدفاع عما عليه اليوم أساس حماية اللاجئين، واستحداث طرق لتحسينه، ومثال ذلك فتح مسالك آمنة وقانونية بسمات الدخول الإنساني (التأشيرات الإنسانية) أو فتح مسالك متممة. وإعادة التوطين أداة حماية مفيدة جداً ذات قيمة كبيرة،