

برنامج الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين في كندا

جينفرهايندمان وويليام بين وشاونا حيمينيز

على مدار أربعة عقود من الزمن، كفلت مجموعات من المواطنين الكنديين لاجئين من أجل إعادة توطينهم بالإضافة طبعاً إلى برامج إعادة التوطين التي تقودها الحكومة.

يستفيدوا من الكفالات من البعثات الكندية في الخارج وكانت النتيجة ظهور شعور بالإحباط بين أوساط جماعات المجتمع المدني الذين كانوا يأملون بتمكنهم من كفالة اللاجئين في كندا. ومع أن برامج الإحالات المختلطة لمكتب التأشيرات (BVOR) ساعد في تعزيز الفضاءات المحدودة ضمن برنامج كفالة اللاجئين الأهلية ورعايتهم وساهم في تخفيض أعداد المقبولين ضمن فئات اللاجئين المتلقين لمساعدة الحكومة بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٥ تقيّد فئة برامج الإحالات المختلطة لمكتب التأشيرات قدرات الكفلاء الأهليين لاختيار الأشخاص الذين يمكنهم كفالتهم لكنّها ما زالت تسمح للحكومة الفدرالية بالوفاء بالتزاماتها الدولية. ومن المهم جداً أن يُنظر للكفالة الأهلية على أنّها برنامج إضافي للتزامات التي تقدمها الحكومة وتساعد بها بشأن إعادة التوطين ولا ينبغي النظر لبرنامج الكفالات على أنّه بديل عن تلك الالتزامات. ومع ذلك، قد ينتج عن هذا المسار التكميلي للحماية مخاطر كثيرة إذا ما اعتمدت الحكومة عليه كلياً من أجل الوفاء بالتزاماتها الدولية علماً أنّ عام ٢٠١٣ وحده شهد ارتفاعاً غير مسبوق لعقود من الزمن في عدد المقبولين في برنامج الكفالة الخاص لرعاية اللاجئين عن الأعداد المقبولين من خلال برنامج اللاجئين المتلقين لمساعدة الحكومة.

وخلال الأعوام العشرة الماضية، تكرر على ألسنة المسؤولين الحكوميين الفدراليين المنتخبين ووسائل الإعلام عبارة "اللاجئون المزيّفون" ولم يترددوا في وصف طالبي اللجوء بأنهم يقفزون من طاوور انتظار الهجرة أو أنهم يحتمل أن يكونوا إرهابيين وكل ذلك أدى إلى تدهور المواقف تجاه طالبي اللجوء واللاجئين. ومع ذلك، ما زالت إعادة توطين اللاجئين المخترارين من

كانت كندا وما زالت إلى أمد غير بعيد الدولة الوحيدة التي تقدم إمكانية الرعاية الأهلية لكفالة اللاجئين. وتعني الكفالة الأهلية للاجئين أن يتولى الكفلاء المصروفات المالية المترتبة على إعادة توطين اللاجئين على مدار سنة كاملة وبالمقابل تتولى الحكومة تغطية نفقات الرعاية الصحية وتعليم الأطفال، أما في السنة الثانية فيصبح اللاجئون فيها (بصفتهم مقيمون دائمون فور وصولهم إلى كندا) مؤهلين للحصول على مزايا الرفاه الاجتماعي الحكومي إذا أثبت اللاجئ أنّ دخله أقل من حد تعينه الحكومة.

ومنذ عام ١٩٧٨، وصل إلى كندا أكثر من ٢٠٠ ألف لاجئ بموجب الكفالة الأهلية. وفي حين شاركت مجموعات المجتمع المدني في إحضار اللاجئين إلى كندا بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، قدم قانون الهجرة لعام ١٩٧٦ إطار عمل قانوني ورسمي لتمكين الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين. وجاء نوع هذا البرنامج لرعاية اللاجئين نتيجة هجرتين رئيسيتين حدثتا في الماضي. تتعلق الأولى منهما بوصول قرابة ٦٠ ألف فيتنامي وكمبودي لالوي في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات من فيهم ٢٩٢٦٩ لاجئاً حصلوا على كفالة خاصة في عام ١٩٧٩ وحدها. أما الهجرة الثانية فتتمثل في وصول اللاجئين السوريين الذين يبلغ عددهم ٣٦٠٠ شخص ممن وصلوا إلى كندا بحلول نهاية نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٧ ونصفهم تلقى الكفالة الأهلية كلياً أو جزئياً.

ثم وضعت الحكومة قيوداً جديدة على الكفالة الأهلية دخلت حيز النفاذ بعد عام ٢٠١١. وتضمنت هذه القيود التي حدثت من قدرة الكفلاء على دعم اللاجئين الذين يختارونهم بفرض حدود على الأعداد التي يمكن لبرنامج الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين أن يتلقاه ووضع سقف على أهلية الأشخاص الذين يمكن أن

الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين وكفالة الحكومة لهم

قبل إطلاق التعهدات في انتخابات أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٥ بإحضر ٢٥ ألف لاجئ سوري إلى كندا بنهاية عام ٢٠١٥، كانت جماعات المجتمع المدني بالفعل قد بادرت بإطلاق برامج الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين السوريين. وتأسست مجموعات جديدة من أجل التركيز على رعاية وكفالة اللاجئين السوريين ووقعت كندا على تعهد بكفالة عائلات اللاجئين السوريين. وبدءاً بـ ٢٧ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٧، حصل ٤٥٪ من إجمالي عدد اللاجئين السوريين القادمين إلى كندا على الكفالة الأهلية الجزئية ومن ضمن هذا الرقم اللاجئين المستفيدين من الكفالة الأهلية الجزئية (اللاجئون المحالون من مكتب التأشيرات المختلطة) الذي يتضمن تقديم الكفيل الخاص نصف المعونة خلال السنة الأولى بينما تقدم الحكومة الفدرالية النصف الآخر منه.

وبما أن الاتجاه المقرر كان اعتبار المواطن السوري لاجئاً مباشرةً دون حاجة لمعالجة طلباته لتحليل أهليته للكفالة الأهلية، أصبح من اليسر معالجة طلبات اللجوء في المناطق الأصلية. ومع ذلك، يُلاحظ من الناحية الكندية أن استمارات الطلبات التي يجب تعبئتها طويلة جداً أكثر من ذي قبل فيما يتعلق بكفالة اللاجئين غير السوريين. إضافة إلى ذلك منحت معايير التوظيف لأسر اللاجئين السوريين ضمن فئة اللاجئين الذين تساعدهم الحكومة الأولوية على عائلات اللاجئين التي صُنِّفت على أنها مستضعفة وأنهم لا يشكلون خطراً أمنياً على الدولة. ومن هنا لم

الخارج من الأمور الشائعة نسبياً لدى الجمهور الكندي العام. ومنذ انتخاب الحكومة الجديدة في أواخر عام ٢٠١٥، دأب السياسيون والموظفون الحكوميون على الفصل ما بين سياسة التطرف ومسألة إعادة توطين اللاجئين السوريين.

وفي مارس/آذار ٢٠١٦، ركز وزير الهجرة واللاجئين والجنسية الكندي وأكد على التزام كندا تجاه إعادة توطين اللاجئين السوريين. وبالإضافة إلى التشارك في المعارف والمصادر مع الدول الأخرى حول ما يتعلق بكفالة اللاجئين، أكد أيضاً على أن كندا سوف تستمر بالنظر للاجئين السوريين على أنهم لاجئون لمجرد أنهم سوريون لغاية سبتمبر/أيلول ٢٠١٧. وفي شهر ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٦، عملت الحكومة الكندية بالشراكة مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومؤسسات المجتمع المنفتح على إطلاق مبادرة رئيسية للترويج للكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين على نطاق عالمي أكبر من ذي قبل.

لكنَّ منح الأولوية لمعالجة طلبات اللجوء من السوريين له آثار جانبية منها استمرار تراكم بعض ملفات اللاجئين من أوضاع اللجوء المطولة بين ملفات وطلبات اللاجئين الآخرين الذين يتقدم بشأنهم كفلاء يرغبون برعاية لاجئين غير سوريين ممن استكملوا طلباتهم حتى قبل الأزمة السورية. وفي بعض الأحيان، انقضت سنوات عدة من الانتظار ولما يحصل الكفلاء ومقدمو الطلبات بعد على حل لقضاياهم.



المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين / إن سكب

على وجه الخصوص لأنه يقدّم الحماية للاجئين والفرصة أيضاً للوصول إلى التعليم الكندي ما بعد الثانوية العامة والحصول على خبرة في العمل.

وغالبا ما يُقارَن بين برامج الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين في كندا مع الرعاية التي يقدمها نظراؤهم في الحكومة الكندية للاجئين. فمن بين اللاجئين العراقيين الذين وصلوا إلى كندا بين عامي ٢٠٠٩-٢٠١٤ تشير التقارير إلى تفوق برنامج الكفالة الأهلية قليلاً على برنامج اللاجئين المتلقين لمساعدة الحكومة من ناحية التوظيف خلال السنوات الثلاث الأولى في كندا. لكنّ التقارير تشير أيضاً إلى انخفاض عدد العراقيين في نظام الكفالة ممن حصلوا على عمل وحتى لو حصلوا على عمل فكان معدل أجورهم أقل من معدل أجور غيرهم من العراقيين ضمن البرنامج نفسه في الفترة الزمنية ذاتها رغم حصولهم على مستويات التعليم العالي قبل وصولهم إلى البلاد. وتشير التقارير أيضاً إلى وجود حالات مرتفعة من الإعاقات والحاجات الصحية العقلية بين اللاجئين من العراق دون تحديد ما إذا كان ذلك على مستوى أكبر من مستويات من مجموعات اللاجئين الآخرين. وبالإضافة إلى ذلك، في حين كان اللاجئين العراقيون ضمن نظام الكفالة لهذه المجموعة قادرين على تأمين وظيفة أسرع مما يمكن للاجئين المتلقين لمساعدة الحكومة خلال السنوات الثلاث الأولى، أشارت بعض الأبحاث الأخرى إلى أنّ سهولة الوصول إلى سوق العمل قد تؤدي إلى أثر سلبي على تعلم اللغة إذ تبين بيانات الحكومة الفيدرالية في عام ٢٠١٦ عدم وجود فرق كبير في الدخل بين اللاجئين في نظام الكفالات خلال عشر سنوات بعد الوصول إلى كندا وهذه أرقام مهمة لأن اللاجئين القادمين ببرنامج الكفالات الأهلية يصلون ولديهم مستوى أفضل من التعليم وقدرة أفضل على استخدام اللغة من قدرات نظرائهم القادمين في برنامج اللاجئين المتلقين لمساعدة الحكومة.

وفي دراسة سابقة تعقبت خبرات إعادة التوطين لكل من اللاجئين في نظام الكفالات ونظام اللاجئين المتلقين لمساعدة الحكومة الذين وصلوا إلى كندا من جنوب شرق آسيا بين عامي ١٩٧٩ و١٩٨١، تبين أنّ الكفالة الأهلية أكثر قدرة على إنجاح الاندماج من قدرة المساعدة الحكومية على ذلك. ومع ذلك، تبين في ذلك البحث أيضاً وجود حالات من التطفل المفرط لمجموعات الكفالات في حياة اللاجئين وانخفاض كبير في أوقات معالجة الطلبات خارج البلاد ووجود أعباء غير ضرورية تفرضها الحكومة على عمليات معالجة الطلبات. وخلصت الدراسة البحثية إلى أنّ الكفلاء أنفسهم يحتاجون بالفعل إلى الدعم. وهناك مخاوف

يُسمَح للرجال المنفردين أن يدخلوا في الكفالة الحكومية مع أنّ بعضهم انطبقت عليهم شروط فئات اللاجئين الذين تساعدهم الحكومة.^٢

وكانت المشاركة المباشرة للمجتمع المدني في إعادة التوطين العمل الأبرز لبرنامج الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين في كندا وكان عنصراً أساسياً لنجاحه. فمعظم اللاجئين القادمين على أساس الكفالة يحصلون على الدعم من الكفلاء ضمن اتفاقات رسمية مع الحكومة الفدرالية أو من خلال المجموعات التي تقع تحت مظلة الكفلاء علماً أنّ ٧٥٪ من هؤلاء الكفلاء هي منظمات دينية وتتألف من مجموعات شعبية تضم ما لا يقل عن خمسة كفلاء ممكن يتعاقدون من أجل مساعدة أسرة لاجئة لمدة ١٢ شهراً. وهناك أعداد أقل من ذلك من اللاجئين الذين لا يخضعون لكفالة الكفلاء المذكورين بل يخضعون إلى كفالة 'مجموعات خماسية' وهي مجموعات من الأفراد الذين يوقعون على التزام لتقديم الدعم لاجئ معين أو لاجئين معينين.

وقد حُشدت برامج الكفالة الأهلية لمساعدة الناس على لم شمل أسرهم. ووفقاً لقانون الهجرة وحماية اللاجئين في كندا، تُعرَّف العائلة على أنها وحدة نووية تتألف ممن لا يزيد على بالغين اثنين وأطفالهم غير البالغين. ويعني ذلك أنّ العائلات، وعلى الأخص منها العائلات الممتدة، قد تعاني من انفصال أفرادها بعضهم عن بعض خلال عملية إعادة التوطين. وكانت الحكومة الفدرالية السابقة قد عبرت عن قلقها من أنّ الكفالات الأهلية كانت المسار المتاح بحكم الواقع للاجئين من أجل إعادة لم شمل أسرهم مع أفراد عائلاتهم الذين تركوهم في المخيمات أو المستوطنات في غياب المسارات البديلة من أجل لم الشمل بأسرهم. وبالفعل، تبين الأبحاث حول حامي اتفاقية الكفالة أنّ الأولوية تمنح في كندا للروابط الشخصية مع أفراد العائلات الممتدة للاجئين المتلقين للكفالة ويستخدم في هذا السياق تعبير 'أثر الصدى' الذي يشير إلى مدى رغبة الكفلاء في مساعدة أفراد أسرة اللاجئ المكفول الذين خلفهم وراءه.

ومنذ عام ١٩٧٨، دأب الطلاب في الجامعات في جميع أنحاء كندا أيضاً على تقديم الكفالة الأهلية للطلاب اللاجئين من أجل تمكينهم لدخول الجامعات الكندية. وعليه، وصل أكثر من ١٤٠٠ طالب لاجئ إلى كندا من خلال منظمة خدمة الجامعة العالمية الكندية وهي منظمة غير حكومية تسهل وتدعم اللجان التي يديرها الطلاب ممن يرحبون بالطلاب اللاجئين ويرشدونهم. وأعلنت المنظمة أنها في عام ٢٠١٦ سوف تضاعف قدراتها من أجل توفير الدعم الهادي لـ ١٦٠ طالباً لاجئاً في السنة الواحدة. وأشار المحللون إلى أنّ هذا المسار الخاص بإعادة التوطين جذاب

أخري بأن تقديم الدعم للاجئين الكفالات الأهلية يعتمد اعتماداً كبيراً على بضعة أفراد وبضعة منظمات.

أهو نموذج للمستقبل؟

منذ أن أثرت المخاوف قبل أكثر من عشرين عاماً، ظهر تحسن في البنى التحتية والممارسات وأدخلت في تفكير الكفلاء وفي عمليات الكفالة الأهلية للاجئين ومجموعاتهم الشعبية والمجموعات الخماسية. وتضمنت التحسينات المحدثة على الكفالة الأهلية في كندا في ذلك الوقت رفع مستوى إشراك اللاجئين في تحديد شكل إعادة توطينهم وتغيير المفهومات حول ما يتعلق بالكفالة بأنها شراكة بين القادمين الجدد وكفلائهم والاعتراف بأهمية الروابط العابرة للقوميات للقادمين الجدد وتوسيع استخدام أماكن العبادة من أجل استضافة البرامج الأكثر استخداماً شيوفاً مثل خدمات الصحة والتوظيف لتمكين القادمين الجدد من الوصول إلى أكبر قدر ممكن من الخدمات في فضاء ومكان واحد.

جينيفره ايندمان jhyndman@yorku.ca

مدير، مركز دراسات اللاجئين، جامعة يورك

<http://crs.info.yorku.ca>

ويليام بين wpayne@yorku.ca

مرشح لنيل درجة الدكتوراه، جامعة يورك، وبروفيسور محاضر غير متفرغ، برنامج العمال المجتمعيين في كلية جورج براون

www.georgebrown.ca

شاونا حيمينين sjoutdoors7@gmail.com

باحثة اجتماعية مجتمعية ومتطوعة لأميد بعيد ككفالة أهلية للاجئين.

١. في أواخر ديسمبر/كانون الأول 2016، أزالته هيئة الهجرة واللاجئين والجنسية في كندا السقوف المفروضة على هذه البعثات الكندية في الخارج، في خطوة مثلت نقلة نوعية من الإدارة الجغرافية المحيطة بإزاء اللاجئين القادمين إلى كندا بموجب برنامج اللاجئين.

www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/protect-psr.asp

٢. انظر مقالة لويس تيرنر، صص 52-53

٣. البيانات من ملحوظة الإحاطة السرية (أبريل/نيسان 2015) المقدمة إلى وزير الجنسية والهجرة. حصل عليها الكاتب بطلب قدمه بموجب حرية المعلومات. ملخص النتائج الأولية: دراسة حالة إعادة توطين العراقيين (2009-2014) إحاطة وزارية قدمت للوزير. غير متاح لتبنيها في المراجع أو التوزيع.

(Summary of Preliminary Findings: Iraqi Resettlement (2009-2014) Case Study. Ministerial Briefing Advice to Minister.)

٤. انظر بايسر م (2003) 'الكفالة ونجاح إعادة التوطين'، مجلة الهجرة والدمج الدولية 215-203(2); وبايسر م (2009) 'إعادة توطين اللاجئين وحماية صحتهم العقلية: الدروس المستفادة من المشروع الكندي لإعادة توطين اللاجئين' علم النفس العابر للثقافات 583-539(4):46

(Sponsorship and resettlement success)

(Resettling refugees and safeguarding their mental health: lessons learned from the Canadian Refugee Resettlement Project)

٥. لانفير م (2003) 'الكفالة وجهات نظر المنظمات والكفلاء واللاجئين' مجلة الهجرة الدولية والاندماج 256-237(2):4

(Sponsorship: Organizational, sponsor, and refugee perspectives)

ولا تتمثل الفائدة الأولى والأساسية للكفالة الأهلية المقدمة لرعاية اللاجئين في كندا بمجرد تخفيف التكاليف على الحكومة أو التزاماتها لكنها تتمثل أساساً في زيادة فضاء الحماية من خلال زيادات فضاءات إعادة التوطين. ومع أن فئة برامج الإحالات المختلطة لمكتب التأشيرات الجديدة نسبياً قد تكون مفيدة نوعاً ما كمسار لإعادة التوطين إذ تتضمن التشارك في النفقات بين الحكومة والكفلاء في السنة الأولى فلا يمكن ولا ينبغي أن يُنظر إليها على أنها بديل عن النواة الأصلية لفئة الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين وبرنامجها خاصة أن الكفلاء الخاصين قادرين على تحديد وتسمية اللاجئين المحددين الذين يودون كفالتهم. فإذا ما أُريد إضفاء الاحترام على الشراكة بين الحكومة ومجموعات المواطنين لا بد من التركيز على الكفالات الأهلية التي تحترم العمل التطوعي وقرارات المجتمع المدني التربوي ويجب أن تطمح إلى العدالة في اختيار اللاجئين وإعادة توطينهم بنجاح.

وفي قمة الأمم المتحدة في نيويورك في سبتمبر/أيلول ٢٠١٦، تعهدت كندا 'بتصديري' نموذج الكفالة الأهلية إلى الدول الأخرى المهتمة. وفي ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٦ أطلقت مبادرة الكفالة العالمية لرعاية اللاجئين في أوتاوا. وفي شهر ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٦، عملت الحكومة الكندية بالشراكة مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومؤسسات المجتمع المنفتح على إطلاق مبادرة الكفالة الأهلية لرعاية اللاجئين على نطاق عالمي أكبر من ذي قبل لإحداث التأثير الإيجابي على التعهدات. ولدينا الآن أستراليا وبريطانيا اللتان تعملان على خطط الكفالة الأهلية حالياً. ولا يوجد أي نظام ثابت يمكن أن يتبع بشأن الكفالة الأهلية ولذلك يعتبر الموقف الإيجابي للرأي العام الكندي تجاه