

Distr.
GENERAL

A/AC.96/951
13 September 2001

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الثانية والخمسون

مذكرة بشأن الحماية الدولية

أولاً - مقدمة

١ - تصادف، في عام ٢٠٠١، الذكرى السنوية الخمسون للصك التأسيسي للحماية الدولية للاجئين أي اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين. وكانت محافل كثيرة نظمت هذا العام قد أكدت مجدداً على الدور الأساسي لهذه الاتفاقية في ضمان توفير الحماية للاجئين. كما أكدت دول ومنظمات إقليمية كثيرة من جديد التزامها بالاتفاقية وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بالاتفاقية، واصفةً هذين الصكين بالصكين الفريدين وبأنهما يشكلان الأساس لنظام دولي لحماية اللاجئين^(١). غير أن الدول تواجه في الوقت ذاته تحديات لا يستهان بها لدى سعيها التوفيق بين التزاماتها بموجب الاتفاقية والمشاكل الناشئة عن الطابع المختلط لحركات الهجرة، وإساءة استخدام نظام اللجوء، وزيادة تكاليف اللجوء، ونمو معدل تهريب الأشخاص والاتجار بهم، والنضال لإبداء مدى التضامن الدولي لإيجاد حل لأوضاع اللاجئين. وبناء على هذه المعلومات الأساسية، فإن مذكرة هذا العام عن الحماية الدولية، التي تغطي الفترة منذ منتصف عام ٢٠٠٠، ستركز اهتمامها على اتفاقية عام ١٩٥١ ذاتها. وتنظر في ما استدعى وضع الاتفاقية عموماً، وتضعها في سياقها المعاصر، وتقدم تحليلاً للتحديات التي تواجهها وتقيماً مسهباً إلى حد ما لتطبيق المعايير الرئيسية التي تنص عليها الاتفاقية. وفي أثناء ذلك، تسترعي المذكرة الانتباه كذلك إلى تطورات منتقاة يمكن وصفها بعبارة "أفضل الممارسات" لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والدول معاً والتي يشجع على تكرارها اتباعها. وتختتم المذكرة بتقييم محدود المدى لتنفيذ الاتفاقية بوجه عام. غير أن إحراز التقدم في هذا الشأن يبقى المسألة الرئيسية المطروحة للمناقشة.

ألف - نشوء الاتفاقية وتطورها

٢- وكان العالم وقت اعتماد الاتفاقية، في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٥١، يصحو من هول حرب عالمية أصابته بذهول شديد وألحقت به تدميراً رهيباً وأسفرت عن انتهاكات مريعة لحقوق الإنسان. وكان الاهتمام الدولي الشديد بضمان عدم تكرار ما حدث في سنوات الحرب من استخفاف بحياة الإنسان، وتشريد وقتل واضطهاد هو الذي ألهم بوضع هذه الاتفاقية. وقد اتخذت الاتفاقية طابعاً إنسانياً لا لبس فيه. ومن ثم عملت الدول على توسيع نطاق الاتفاقية عالمياً، لا سيما عندما أبرمت في عام ١٩٦٧ بروتوكولاً ملحقاً بالاتفاقية. وجعل هذا البروتوكول أحكام الاتفاقية تنطبق على جميع اللاجئين انطباقاً لا يقتصر على من أُجبروا على اللجوء قبل عام ١٩٥١ أو على أولئك الموجودين في أوروبا. كما جاءت عملية التطوير التدريجي للقانون الدولي لحقوق الإنسان على مرّ سنوات من الزمن، لتكتمل الالتزامات الواردة في هذين الصكين، بل عززتها.

٣- وإضافة إلى ذلك، فقد أرغمت الظروف الخاصة لأوضاع اللاجئين في بعض المناطق الدول على وضع صكوك محددة تتعلق باللاجئين. فقد أبرمت الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية اتفاقية تنظم جوانب محددة من جوانب مشاكل اللاجئين التي حدثت في أفريقيا في عام ١٩٦٩، ووافقت دول أمريكا الوسطى والمكسيك وبنا على إعلان كرتاخينا في عام ١٩٨٤. واعتمد هذان الصكبان تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ كنقطة انطلاق لهما، معترفين بإمكانية انطباقه على الظروف المحددة في المناطق المعنية، ويشملان في الوقت ذاته بوضوح أولئك الهاربين من أعمال العنف العام أو من أحداث أخرى تخل إلى حد خطير بالنظام العام. ولقد وافقت المنظمة الآسيوية - الأفريقية للاستشارة القانونية مؤخراً في حزيران/يونيه ٢٠٠١ على مجموعة من المبادئ المتصلة بمعاملة اللاجئين، كانت تنقيحاً وتعزيزاً لما يُعرف بمبادئ بانكوك^(٢). فهذه المبادئ هي حصيلة أكثر من ست سنوات من التفاوض، وتمثل لبلدان كثيرة من بلدان آسيا البيان الوحيد المتفق عليه، وإن لم يكن ملزماً، الذي يتضمن مبادئ لحماية اللاجئين تنطبق على الصعيد الإقليمي.

باء - القيم الأساسية للاتفاقية

٤- يتجلى في ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١ أساساً الطابع الإنساني لمبرر وضعها وقيامه على أساس حقوق الإنسان وتوجهه إلى الناس. إذ إنها توجه الاهتمام، إلى جملة أمور منها القلق الشديد الذي تشعر به الأمم المتحدة إزاء اللاجئين، وتؤكد سعيها إلى ضمان ممارستهم لهذه الحقوق والحريات الأساسية على أوسع نطاق ممكن. كما تسلم ديباجة الاتفاقية على نحو محدد للغاية بالطابع الاجتماعي والإنساني لمشكلة اللاجئين. وإن أساس الاتفاقية الذي يركز على حقوق الإنسان يثبت مكانتها مباشرة في الإطار الأشمل لصكوك حقوق الإنسان، الذي تشكل جزءاً لا يتجزأ منه، رغم تركيزها على مسألة محددة للغاية. كما أن سائر هيئات رصد تنفيذ معاهدات حقوق الإنسان والفقهاء القانوني الذي نشأ في هيئات إقليمية مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان

الأمريكية لحقوق الإنسان تعد عناصر تكميلية هامة في هذا الصدد، وذلك لأسباب ليس أقلها اعتراف هذه الهيئات بأن اللاجئين وطالبي اللجوء على حد سواء يستفيدون من الحماية بموجب اتفاقيات محددة ومن مجموعة من الأشكال العامة لحماية حقوق الإنسان التي تنطبق على جميع الأشخاص، مهما كان وضعهم القانوني.

٥- ولقد أكدت مبادئ قانون اللاجئين الدولي مراراً على الطابع غير السياسي والحيادي للجهود التي تبذل لحماية اللاجئين. وتنص الاتفاقية ضمناً على هذا الطابع الذي يميز أيضاً عمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين^(٣). وإن اعتبار منح اللجوء أو الملاذ عملاً سلمياً وإنسانياً لا ينبغي للدول الأخرى أن ترى فيه فعلاً غير ودي هو مفهوم يرد بصيغة محددة في عدد من النصوص الخاصة باللاجئين^(٤). وإن الطابع غير السياسي للاتفاقية هو عامل يساعد في التمكين من تطبيقها ضمن أطر غالباً ما تكون غاية في التيسير.

٦- والاعتراف الآخر الهام الذي يرد في الاتفاقية هو الاعتراف بالحاجة إلى تعاون دولي لتشاطر الأعباء والمسؤوليات الناجمة عن استضافة اللاجئين وإيجاد الحلول لمشاكلهم. ويعد ذلك عاملاً أساسياً لتوفير حماية فعالة بموجب الاتفاقية. ولقد سلمت الحكومات، لا سيما في الحالات التي يشكل فيها منح اللجوء عبئاً ثقيلاً على الدول، بضرورة التضامن الدولي بحثاً عن حلول شاملة لأوضاع اللاجئين بطريقة تقوم على أساس المزيد من القدرة على التنبؤ والإنصاف^(٥).

٧- وأخيراً، فإن إحدى القيم الهامة للمبادئ الأساسية الواردة في اتفاقية عام ١٩٥١ تكمن في طابعها الشامل والعام. وينعكس ذلك في المصادقة الواسعة النطاق على الاتفاقية وفي تكرار إدراج المبادئ التي تتضمنها في الصكوك الإقليمية والتشريعات الوطنية والقرارات القضائية.

جيم - نطاق تطبيق الاتفاقية والبروتوكول

٨- مثلما هو الحال في أية معاهدة دولية أخرى، فإن تفسير الاتفاقية (والبروتوكول) يسترشدان بالأحكام ذات الصلة الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة في عام ١٩٦٩^(٦). وامتثالاً للقواعد الأساسية لتفسير المعاهدات، فإن الاتفاقية تفسر، بحسن نية، حسب المعنى الاعتيادي الذي تحمله عبارات المعاهدة، ووفقاً لسياقها وعلى ضوء هدفها وغرضها وفي هذه الحالة، فإن الهدف والغرض هما حماية اللاجئين وكفالة ممارستهم لحقوقهم على أوسع نطاق ممكن في غياب الحماية الوطنية الفعالة.

٩- ولقد أثبتت الاتفاقية والبروتوكول سهولة تكيفهما مع الطابع المتغير للاضطهاد خلال السنوات الخمسين الأخيرة. فبموازاة ازدياد الوعي، مثلاً، بالحاجة إلى الحماية ل بعض فئات المجتمع، بما فيها النساء والجماعات الأصلية أو ذوو التوجهات الجنسية المختلفة، الذين هم عرضة للخطر، باتت الاتفاقية تشكل الآلية التي تسمح بتوفير الحماية لهذه الفئات التي تجر على الهرب. غير أن ذلك لا يعني أنه يمكن جعل الاتفاقية تتناول جميع حالات

التشرد القسري المعاصرة. وغدت صكوك حقوق الإنسان الدولية وصكوك القانون الإنساني الدولية وكذلك التشريعات والقوانين الوطنية عناصر مكملة متزايدة الأهمية في هذا الصدد. وفيما أثبتت الاتفاقية بمرور الزمن قابليتها على التكيف ومرونتها، تبين وجود تحديات أمام النظام ككل تستدعي اتباع نهج لتعزيز ودعم الحماية التي تقدمها.

دال - التحديات المعاصرة أمام الحماية

١٠ - إن تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً قائماً على المبادئ يعدّ تحدياً أمام الدول التي تسعى للاستجابة الفعالة لحالات التشرد المعاصرة. وإن تكرر دورات العنف وحدوث انتهاكات منتظمة لحقوق الإنسان في مناطق كثيرة من العالم، والطابع المتغير للصراع المسلح وأنماط التشرد، فضلاً عن القلق الشديد إزاء الهجرة "الخارجة عن السيطرة" في عصر العولمة، راحت جميعاً تشكل بصورة متزايدة جزءاً من البيئة التي ينبغي أن توفر الحماية فيها للاجئين. وإن الاتجار بالأشخاص وتهريبهم واستغلال إجراءات اللجوء والصعوبات في التعامل مع ملتمسي اللجوء الذين أخفقوا في نيله تعد عوامل إضافية وتزيد من الوضع تعقيداً. وإن بلدان اللجوء في مناطق كثيرة من العالم قلقة إزاء عدم التمكن من إيجاد حل لبعض مشاكل اللاجئين القائمة منذ أمد بعيد ولقضايا اللاجئين إلى المدن والهجرة غير المنتظمة، وإزاء خلل ملموس في تقاسم الأعباء والمسؤوليات.

١١ - ويمكن أن تكون مختلف التكاليف التي ترتبط في كثير من الأحيان باستضافة أعداد كبيرة من ملتمسي اللجوء تكاليف مرهقة. وهي تشمل العبء الاقتصادي الناجم عن توفير اللجوء، لا سيما عند مقارنته بالأولويات الوطنية المتنافسة على الموارد المحدودة. كما أنها تشمل الشواغل الأمنية، والتوترات بين الدول، والهجرة غير المنتظمة، والاضطراب الاجتماعي والسياسي، والضرر البيئي. كما يسود في بعض الدول اهتمام بمنع تسييس مسألة اللجوء ونشوء شعور معاد للاجئين من شأنه أن يؤدي إلى ارتكاب أفعال ضد ملتمسي اللجوء تقوم على العنصرية وكره الأجانب. وإن المعضلة التي تشكل هاجساً لعدد متنام من الدول تكمن في تحقيق توازن سليم بين استضافة الأشخاص استضافة آمنة ومشرفة، دون التشجيع على استغلال فرص اللجوء من قبل أولئك الذين ليسوا في حاجة إلى حماية دولية ويسعون إلى تجاوز قيود الهجرة. وفيما قد يسهل تحديد الأسباب المباشرة للتشريد القسري باعتبارها انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان أو صراعاً مسلحاً، يمكن لهذه الأسباب أن تتداخل أو قد تنجم عن أو تتفاقم بفعل عوامل مثل التهميش الاقتصادي والفقر، والتدهور البيئي، والضغط والازدحام السكانية، والحكم السيئ. وإضافة إلى ذلك، يمكن لملتمسي اللجوء واللاجئين أن يتبعوا طريقة السفر ذاتها التي يتبعها المهاجرون بدون وثائق رسمية وأن يلجأوا إلى المهربين والمتاجرين المجرمين أو أن يقعوا ضحية استغلال هؤلاء لهم. ويتعين على الدول إدارة تدفقات الهجرة بطريقة حازمة وفعالة. ويكمن التحدي في إيجاد الوسائل اللازمة

لمكافحة الهجرة غير المشروعة بطريقة لا تؤدي إلى تعزيز فرص المهريين والمتاجرين، بل تضمن تلبية احتياجات اللاجئين وملتمسي اللجوء على نحو ملائم، ومنها توفير الحماية لهم^(٧).

١٢ - وأما البروتوكولان المتعلقان بالتهريب والاتجار الملحقين باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود، واللذان افتتح التوقيع عليهما في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، فيشكلان مثالين واضحين في هذا الصدد^(٨). وأدرجت فيهما أحكام ترمي تحديداً إلى صون حقوق ملتمسي اللجوء واللاجئين التي نصت عليها اتفاقية عام ١٩٥١، لا سيما ما يتصل منها بمبدأ عدم الإعادة القسرية. كما يتضمن البروتوكول بشأن التهريب أحكاماً لحماية المهاجرين المهريين من العنف، تراعي الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال، فيضمن بالتالي ألا يصبح صكاً لمعاقبة الأفراد مجرد أنهم هربوا أو لمعاقبة المنظمات التي تساعد هؤلاء الأشخاص لأسباب إنسانية محضة.

١٣ - كما تواجه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من جانبها تحديات لا يستهان بها. فقد طلبت الدول خلال العقد المنصرم إلى المنظمة أن تأخذ على عاتقها مزيداً من المسؤوليات التي تتراوح بين تقديم المساعدة الإنسانية في مناطق الحرب وحماية فئات محددة من المشردين داخلياً ولمساعدة العائدين في بلدان المنشأ. بيد أن التمويل لم يكن في الفترة الأخيرة متكافئاً مع حجم المسؤوليات، الأمر الذي أدى إلى إغلاق بعض المكاتب واختصار عدد من البرامج والعمليات. واضطر المكتب كذلك إلى مواجهة التطبيق المحدود لاتفاقية عام ١٩٥١، بما في ذلك تباين تفسيرات أحكام الاتفاقية وضعف نوعية اللجوء التي تقدم في جميع أنحاء العالم.

١٤ - وكانت النتيجة في بعض الحالات أن انتهاك أحكام الاتفاقية يلقي احتراماً أكبر من ذلك الذي يلقاه الامتثال لها. وهذه الانتهاكات تتراوح بين حالات من الترحيل القسري لفرادى اللاجئين أو إعادتهم إلى بلدانهم حيث يتعرضون للاضطهاد أو إغلاق الحدود أمام الكثيرين منهم، وبين استخدام العنف ضدهم وعدم احترام حقوقهم الأساسية. فتأييد الحقوق والالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية هو محور جميع الجهود التي تبذلها المفوضية لتوفير الحماية، حتى عند بحثها عن سبل جديدة لمعالجة مشاكل الحماية المعاصرة. وتنظر الفقرات التالية في طريقة فهم هذه الحقوق والالتزامات وإعمالها في مجال الممارسة.

ثانياً - الأمن والاتفاقية

١٥ - تشكل حقوق اللاجئين في الأمن والسلامة الشخصية أساس أحكام اتفاقية عام ١٩٥١ برمتها^(٩). وينظر هذا الفرع من المذكرة في التهديدات الأمنية التي تعرض لها اللاجئون خلال الفترة المشمولة بالتقرير، سواء في حالات تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين أو في حالات فردية، ومنها خصوصاً حالة نظم اللجوء التي أخضعت اللاجئين للترحيل القسري أو إعادتهم إلى أماكن يخشون التعرض للاضطهاد فيها.

ألف - الالتزام بعدم الترحيل القسري

١٦- إن التزام الدول بعدم طرد أو إعادة أو ترحيل اللاجئين قسراً إلى أقاليم قد تتعرض فيها حياتهم أو حريتهم للتهديد هو مبدأ رئيسي من مبادئ الحماية التي تنص عليها في الاتفاقية والتي لا يجوز تقديم أية تحفظات بشأنها. ويعد هذا المبدأ، من جوانب كثيرة، العنصر المنطقي المكمل للحق في التماس اللجوء المعترف به في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ولقد بات يعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي الملزمة لجميع الدول. وإضافة إلى ذلك، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان أقر عدم الترحيل القسري باعتباره عنصراً أساسياً من عناصر الحظر المطلق للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. كما اعترف بواجب عدم الترحيل القسري وانطباعه على اللاجئين مهما كانت صفة الاعتراف الرسمي التي حصلوا عليها، لذا فإن هذا الواجب ينطبق بالطبع على ملتمسي اللجوء الذين لم يتحدد وضعهم بعد. كما يشمل أي تدبير يعزى إلى دولة ما ويمكن أن يؤدي إلى إعادة أي ملتمس للجوء أو أي لاجئ إلى حدود الأقاليم التي قد تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد، أو حيث يمكن أن يكون عرضة للاضطهاد. وقد يشمل هذا التدبير الرفض عند الحدود، واعتراض السبيل، والترحيل القسري غير المباشر، سواء في حالة فرد يلتمس اللجوء أم في حالات تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين^(١٠).

١٧- وكررت الدول باستمرار تأكيدها في بيانات وطنية، لالتزامها بمبدأ عدم الترحيل القسري، وذلك بإدماجها لهذا المبدأ في قوانينها المحلية وإعلان ذلك الالتزام أمام المحافل الإقليمية والدولية. فالسياسات الإقليمية والوطنية تؤيد هذا المبدأ. ولا تزال بلدان كثيرة جداً تحترم هذا المبدأ، منها بلدان كثيرة شهدت زيادات كبيرة في عدد الوافدين إليها من اللاجئين وملتمسي اللجوء، ومنها بلدان أخرى توجد لديها منذ أمد بعيد مجموعات سكانية كبيرة من اللاجئين. غير أن انتهاكات هذا المبدأ زادت خلال العام الماضي زيادة مثيرة للقلق في بعض البلدان بالذات.

١٨- وعندما تظهر المشكلة في حالات تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة، يمنع اللاجئون وملتمسو اللجوء بطرق مختلفة من الدخول أو يجبرون على المغادرة بأعداد كبيرة بعد انقضاء فترة قصيرة على قبولهم، وتقوم الحكومات في قارات عديدة بإغلاق حدودها أمام هذه التدفقات الجديدة. ونتيجة لذلك، تجمعت أعداد كبيرة من اللاجئين عند الحدود في أوضاع محفوفة بالمخاطر وتقلص القدرة على المحافظة عليها. وأشارت الحكومات المعنية إلى عدم توفر الموارد لاستيعاب موجة أخرى من اللاجئين، وإلى العوامل التي تهدد الأمن الوطني، والمخاوف من تزعزع الاستقرار السياسي الداخلي، وتسلسل الجماعات المسلحة أو تجار المخدرات، و/أو حتى وصول مزيد من اللاجئين. ويمكن أن تكون هذه الشواغل حقيقية لكنها تتطلب التضامن الدولي وليس الترحيل القسري الذي لا يمكن أن يبرر أبداً بطريقة مشروعة.

١٩- وقد قدمت شكاوى متكررة إلى الحكومات المعنية لكنها لم تكن مجدية في أغلب الأحيان. فالوصول إلى مناطق الحدود التي يبلغ عن وقوع حالات الترحيل القسري فيها يمكن أن يكون أمراً إشكالياً صعباً. ومن التطورات الإيجابية في هذا المجال الاتفاق مع دولة واحدة على مراقبة مشتركة بين المفوضية والحكومة لمنطقة حدودية غير مأهولة. كما جرى الترحيب بإبرام اتفاقيتين مع دولتين للفحص المشترك لحالات مجموعات كبيرة من ملتمسي اللجوء وذلك كبديل عن الترحيل التعسفي.

٢٠- وفي حالة الوافدين بصورة فردية، لا يزال دخول الإقليم أمراً إشكالياً يعزى في أغلب الأحيان إلى تدابير لاحتواء الهجرة غير المشروعة التي تضر بالمهاجرين بطريقة غير قانونية واللاجئين ودون تمييز. ولقد منع ملتمسو اللجوء في المطارات من الاستفادة من إجراءات التماس اللجوء، وظل البعض منهم في وضع مجهول شهوراً، ووردت تقارير موثقة عن ترحيل بعضهم قسراً في نهاية الأمر. وإضافة إلى ذلك، فإن بعض الأفراد، الذين أعيدوا باعتبارهم مهاجرين غير شرعيين إلى بلدان كانوا قد عبروها في أثناء سفرهم، ظلوا يواجهون المشاكل واحتمال ترحيلهم قسراً من ذلك البلد الثالث، في أوضاع حرموا فيها من إمكانية تقديم طلب لجوء أو واجهوا ترحيلاً فوراً. وقامت بلدان أخرى بتسليم الأجانب دون أن تأخذ في الاعتبار الطلبات التي قدموها التماساً للجوء.

٢١- وفي هذه الحالات، لم يسمح للمفوضية بأن تلتقي بالأفراد المتضررين إلا من حين لآخر. وحيثما سمح للمفوضية بذلك، ثبت في أحيان كثيرة أن وجود موظفٍ من المفوضية يكفي لضمان مباشرة إجراءات اللجوء عند الاقتضاء. غير أن موارد المفوضية لا تكفي للحضور في جميع هذه الحالات. وكان أحد الحلول، التي نجح المكتب في اتباعها في بلدان عديدة في مناطق مختلفة التفاوض بشأن وصول المنظمات غير الحكومية العاملة في أوساط اللاجئين إلى المناطق الحدودية، الأمر الذي لم يسمح به في السابق. وعلى صعيد آخر، كانت المفوضية ناشطة للغاية في عدد من البلدان في مجال التشجيع على إدخال تعديلات على التشريعات والأنظمة الخاصة بمراقبة الحدود، وفي التشجيع على إبرام اتفاقات رسمية بشأن إعادة القبول تتضمن ضمانات ملائمة لمنع الإعادة القسرية. ولقد جرى تحسين الوضع على الحدود في عدد من البلدان من خلال الدورات التدريبية الموجهة لموظفي الحدود وعن طريق تعزيز تسهيلات الاستقبال على الحدود، بما في ذلك وجود مترجمين فوريين.

٢٢- وحيث تمكن اللاجئون وملتمسو اللجوء من الوصول إلى بلدٍ للجوء، كان الإبعاد والطرْد مشكلة قائمة على نطاق واسع. وفي بلدان كثيرة في أنحاء العالم، كثيراً ما كانوا يعتقلون في أثناء عمليات الاحتجاز التي ترمي ترحيل الأجانب الذين لا يحملون أوراقاً رسمية. وقد ساد هذه الفترة اتجاه شبه فوري لتعريف ملتمسي اللجوء وحتى اللاجئين بوصفهم أولاً وقبل كل شيء "مهاجرين غير شرعيين" أو "مهاجرين اقتصاديين" أو "ضحايا الجوع" أو "ضيوفاً"، دون التثبت من احتياجات اللجوء. كما حدث ذلك في بعض الأحيان للأفراد الذين سُجلوا لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كملتمسين للجوء. بيد أن مكاتب المفوضية الموجودة في بلدان كثيرة

قامت كذلك بالإبلاغ عن بعض ما حققته من نجاح في ضمان شكل من أشكال التسجيل المعترف به للمتمسكي اللجوء واللاجئين، سواء كان ذلك بصورة مؤقتة، من خلال تشريعات رسمية أو من خلال زيادة الوعي السياسي بمبادئ الحماية الدولية والالتزام بها. وفي حالات أخرى، ضمن تدخل المفوضية إطلاق سراح المحتجزين والمعتقلين و/أو حالت دون إبعادهم.

٢٣- ونظراً لاستمرار هذه المشاكل، وتفاقمها في بعض البلدان، فقد أعلنت المفوضية في الاجتماع الحادي والعشرين للجنة الدائمة اعترافها تركيز الاهتمام المباشر، خلال الأشهر القادمة، على مشكلة الإعادة القسرية وتعزيز الحوار مع السلطات الوطنية بشأن انتهاكات محددة، فيما كانت تسعى بوجه عام لإذكاء الوعي لدى الجمهور لمواجهة هذا التوجه المقلق.

باء- اتساع نطاق التهديدات للسلامة البدنية للاجئين

٢٤- ظلت المشاكل الأمنية الأوسع نطاقاً التي ظهرت خلال السنة الماضية مشاكل شديدة الخطورة حيث توجد أعداد كبيرة من اللاجئين في المخيمات. ولقد انطوت هذه المشاكل، بوجه أعم، على العنف والتخويف من جانب السلطات والسكان المحليين.

٢٥- وكما حدث في السنوات السابقة، فقد ظل الأمن في المخيمات مشكلة مستفحلة، لا سيما في المخيمات التي اكتسبت طابعاً عسكرياً وأصبحت قواعد يستريح فيها ويتعافى أو يختبئ من ارتكبوا أعمالاً وحشية. وفي هذه الحالات، ظلت المخيمات تتحول إلى هدف لهجمات عبر الحدود أو لهجمات الثوار، ما يعرض للخطر أمن وحياتة جميع سكان المخيمات وسكان المناطق المجاورة، ويسبب الهرب من جديد وزيادة التوتر بين الدولة المضيضة وبلد المنشأ، أو يؤدي حتى إلى توسيع نطاق النزاع.

٢٦- وتقع على عاتق الدولة المضيضة المسؤولية الأساسية عن فصل العناصر المسلحة وتجريدتهم من السلاح واعتقالهم واتخاذ تدابير أخرى لتحييدهم، وهذا يشكل تحدياً كبيراً للدول المضيضة والمفوضية، وفي نهاية المطاف للمجتمع الدولي، بما فيه مجلس الأمن في الأمم المتحدة وذلك نظراً لما قد يخلفه هذا التحدي من آثار محتملة على السلم والأمن الدوليين^(١١). وكمثال على أفضل ممارسات الدولة في أثناء الفترة المشمولة بالتقرير قيام القوات المسلحة في أحد بلدان الجنوب الأفريقي باتخاذ تدابير ملموسة منذ بداية تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة لفصل المقاتلين وتجريدتهم من السلاح ووضعهم في مخيمات تقع على مسافة معقولة من مكان التجمع الرئيسي للاجئين. وقد أدى هذا المثال أيضاً إلى تحسين المبادئ التوجيهية للمفوضية بشأن التعامل مع المخيمات ذات الطابع العسكري، كما ساهم في تحسين التعاون مع المنظمات المعنية الأخرى.

٢٧- وإلى جانب مواجهة المشاكل المتصلة بوجود عناصر مسلحة، ظل اللاجئون في المخيمات يتعرضون لأشكال أخرى من العنف المكشوف والمستتر على حد سواء، بما في ذلك العنف المتزلي والاعتداء الجنسي والاعتصاب. ولقد شملت التدابير التي اتخذتها المفوضية في المخيمات الواقعة في عدد من البلدان استخدام حراس من اللاجئين واللاجئات للقيام بدوريات حراسة في المخيمات، وإبلاغ الشرطة بالحوادث والمساعدة على مواصلة احترام القانون والحفاظ على النظام، فضلاً عن تسييج المخيمات على نحو أفضل و/أو تحسين الإضاءة فيها. وقد ورد في الفرع خامساً - ألف أدناه مزيد من التفاصيل بشأن تدابير أخرى اتخذت لمعالجة مشاكل الاعتداء الجنسي والاعتصاب.

٢٨- وظل اللاجئون وملتسمو اللجوء في بلدان كثيرة تقع في جميع أنحاء العالم يواجهون خلال العام الماضي مضايقات وهجمات عامة شنها عليهم السكان المحليون، لا سيما في حال انتمائهم إلى أصل اثني مختلف أو كونهم من الناطقين بلغة مختلفة. كما تعرضوا للتخويف والابتزاز والمضايقة الكلامية والبدنية، وأحياناً لهجمات قاتلة على يد السلطات الوطنية، بما فيها قوات الأمن الوطني وموظفو الهجرة. أما أولئك الذين شردهم القتال والعنف المستفحل، فقد كانوا بشكل خاص عُرضة للاعتصاب والختف لأغراض استخدامهم في العمالة القسرية و/أو إجبارهم على الانخراط في صفوف الجيش.

٢٩- وتضمنت التدابير المتخذة لتعزيز السلامة البدنية الأساسية، تدريباً شاملاً لأفراد الشرطة أو القوات المسلحة أو غيرها من عناصر الأمن. وقدمت المفوضية، بالاشتراك مع وزارات حكومية في بعض الأحيان، تدريباً في مجال حقوق وقانون اللاجئين للقائمين على إنفاذ القانون، وهو تدريب موجه للحالات التي يسود فيها العنف العنصري. وأما التدريب الرامي إلى "تحسين المهارات" في بعض المناطق فقد ساعد على ضمان حيافة الشركاء التنفيذيين للمفوضية وموظفيها أنفسهم للخبرة الفنية المطلوبة والمجموعة من الاستجابات العملية التي تُبلي الاحتياجات الناشئة تلبية أكثر سرعة.

٣٠- ولقد تبين أن الوجود الفعلي للمفوضية تعتبر عاملاً أساسياً لتعزيز أمن اللاجئين في عدد من الحالات. وكنتيجة طبيعية لذلك بات أمن الموظفين الإنسانيين أيضاً موضع قلق شديد ومشكلة متفاقمة في السنوات الأخيرة. ففي السنة المنتهية في تموز/يوليه ٢٠٠١ قُتل خمسة من موظفي المفوضية في إندونيسيا وفي بلدين أفريقيين أثناء قيامهم بتقديم الحماية والمساعدة إلى اللاجئين، فبلغ مجموع موظفي المفوضية الذين قتلوا منذ بداية فترة التسعينات أثناء أدائهم العمل ٢٠ موظفاً. وهذا العدد لا يشمل آخرين قضوا من موظفي الأمم المتحدة والشؤون الإنسانية^(١٢). واعترافاً بخطورة هذه المشكلة عقد مجلس الأمن أول دورة في تاريخه بشأن أمن الموظفين في ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠١.

جيم- تقديم الحماية في حالات تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة

٣١- إن حالات تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة تجلب معها مشاكل من نوع خاص في مجال الحماية. وهذه المشاكل تم النظر فيها في وقت سابق من هذا العام ضمن إطار عمل اللجنة التنفيذية استناداً إلى مذكرة تفصيلية قُدمت في سياق المشاورات العالمية للمفوضية بشأن الحماية الدولية^(١٣). ولقد ظلت المشاكل خلال الفترة المشمولة بالتقرير كثيرة وجلية. وقد شملت توفير الحماية الأساسية في حالات الصراع المتواصل والمواقع غير الثابتة للمخيمات، والمخيمات والمستوطنات ذات الطابع العسكري، ومنع وصول موظفي المفوضية وغيرهم من العاملين الإنسانيين إلى المجموعات المهددة بالخطر، وإكراه السكان على الانتقال من أماكنهم في ظروف غير آمنة. وأما المضايقات التي يقوم بها موظفون محليون على الطرقات وفي المخيمات، والعنف والاستغلال الجنسيين للنساء والأطفال في بعض المستوطنات، وسحب وضع اللجوء الظاهر وما يترتب عليه من حماية دون توفير حلول بديلة عنه للسكان المتضررين فقد شكّلت صعوبات أخرى يتعين مواجهتها. وظلت سياسات بعض البلدان تتسم بعدم القدرة على التنبؤ والاستجابة استجابة مخصصة. كما تتسم النهج أيضاً في بعض المناطق باستجابات تمييزية تكفل الحماية لبعض الفئات دون غيرها، وذلك تبعاً لعوامل مثل الأصل الإثني للأشخاص المعنيين. وكما ذكر آنفاً، لوحظ كثيراً في حالات وصول اللاجئين بأعداد كبيرة اللجوء إلى أعمال الطرد والإعادة القسرية وإغلاق الحدود، وتوجد صعوبة أخرى هي توفير الحماية المؤقتة على نحو غير سليم لمجموعات من الوافدين لا يمكن اعتبار حجمها "كبيراً"، في نظر المفوضية.

٣٢- وتعمل المفوضية حالياً على متابعة استنتاجات اجتماع المشاورات العالمية التي تناولت هذه الصعوبات وغيرها من الصعوبات ذات الصلة. ومن الواضح أن الكثير من أحكام اتفاقية عام ١٩٥١ قابل للتطبيق المباشر كإطار للحماية في حالات تدفق المهاجرين بأعداد كبيرة. وبالمثل، فإن عدداً من المشاكل، لا سيما في مجال السلامة البدنية يتطلب استجابات عملية مخصصة للغرض المطلوب، هذه الاستجابات التي تسعى المفوضية لوضعها بالاشتراك مع الدول المتضررة أيضاً. وإضافة إلى ذلك، ثمة ضرورة للنظر في كيفية مواصلة تطوير الإطار الذي تحتاجه الآن هذه الاستجابات.

ثالثاً- احترام الحقوق المدنية والسياسية

٣٣- إن اللاجئين ومعايير معاملتهم المنصوص عليها في اتفاقية عام ١٩٥١ تشمل بعض الحقوق المدنية والسياسية الأساسية التي تقتضي الاتفاقية أن تمنحها الدول إلى اللاجئين مثلما تمنحها إلى رعاياها أو إلى الأجانب في الظروف ذاتها أو إلى الأجانب عموماً. وبوجه الإجمال، فإن هذه الحقوق تمنح بشكل عام وتحترم على النحو

المناسب لدى الدول الأطراف. وتنظر الفقرة التالية في التحديات التي نشأت رغم ذلك في أثناء الفترة المشمولة بالتقرير.

ألف - توثيق وإثبات الوضع

٣٤ - تعترف اتفاقية عام ١٩٥١ بأن اللاجئ يحتاج إلى وثيقة أو شهادة إثبات كي يستطيع أن يمارس على النحو المناسب ما له من حقوق^(٤). فإن حيازة جميع اللاجئين للوثائق (وليس رب الأسرة فحسب) يعد ضماناً هاماً لحمايتهم القانونية والبدنية. وفي الوقت ذاته، تنص الاتفاقية على قدر كبير من اليقين بشأن الوضع القانوني، وذلك بالطلب إلى الدولة المضيفة أن تعترف بالأهلية القانونية والحقوق الأسرية، والحالة الزوجية بموجب قانونها الوطني.

٣٥ - واللاجئون في بعض البلدان الواقعة في مناطق مختلفة إما لم يمنحوا أية وثيقة تعرّف هويتهم أو حصلوا على وثائق صالحة لأغراض محددة ولا تعترف بها بالضرورة الشرطة أو قوات الأمن أو غيرها من أجهزة الحكومة. وفي هذه الحالات، جعل عدم الحصول على الوثائق اللازمة للاجئين أكثر عرضة للحرمان من المؤن الغذائية وغيرها من المساعدات، ولسوء المعاملة، بما في ذلك ضربهم، وتجريدهم من ملابسهم في أثناء التفتيش وابتزازهم، والاعتداء الجنسي عليهم، واعتقالهم واحتجازهم تعسفاً، والتخويف على نطاق واسع، لا سيما عند نقاط التفتيش. كما واجه اللاجئون مشاكل أيضاً في حالة عدم اعتراف الشرطة الوطنية بالوثائق الصادرة عن المفوضية أو عن اللجان الوطنية المؤهلة لإصدار هذه الوثائق. وحتى حيث توجد تشريعات وأنظمة تقتضي الحصول على الوثائق، كان إصدار الأوراق اللازمة في بعض البلدان للتمكن من ممارسة الحقوق المدنية والاجتماعية عملية بطيئة سيئة السمعة.

٣٦ - ولقد اتبعت المفوضية مجموعة من النهج في البلدان المعنية لتشجيعها على إصدار الوثائق ولتعزيز قدراتها المحلية في هذا الشأن. وتراوحت هذه النهج بين اتفاقات تعاونية مع الجهات المزودة ببرامج الكمبيوتر وبين مسألة إصدار المفوضية "رسائل حماية" لملتسمي اللجوء واللاجئين. ومن الإنجازات الواضحة التي تحققت خلال هذه الفترة القيام في بلد رئيسي من بلدان الملجأ باستبدال أوراق الإقامة السابقة الممنوحة للاجئين، والتي لا تصلح لفتح حساب مصرفي أو لإبرام عقد إيجار أو الحصول على خدمات أساسية أخرى، هويات شخصية ذات شريط مشفر. ولقد حسنت هذه الهويات فرص حصول اللاجئين على الخدمات المتاحة وساعدتهم على معالجة مشكلة التسجيل المزيف.

٣٧ - ولا يزال عدم تسجيل الولادة والزواج مشكلة في عدد من البلدان تؤدي إلى جملة أمور، منها زيادة حالات انعدام الجنسية (مثلا الأطفال الذين ولدوا للاجئين أو ملتسمي لجوء غير مسجلين) أو الحرمان من فرص

الاندماج. ولقد نشطت المفوضية في التشجيع على اعتماد تشريعات تمنح جنسية بلد اللجوء إلى المعنيين. ولقد تحقق بعض النجاح في هذا الصدد رغم استمرار وجود مشاكل في التنفيذ. وأما العجز عن الحصول على تسجيل رسمي كلاجئ فقد أدى كذلك إلى مشكلة عدم اعتراف السلطات بالزواج. ولقد ضمنت المفوضية في مفاوضاتها مع مكاتب السجلات المركزية إزالة العقبات الإدارية التي تعترض سبيل الزواج القانوني في حالات عديدة في أثناء الفترة المشمولة بالتقرير.

باء - عدم التمييز

٣٨ - يُعد مبدأ عدم التمييز المنصوص عليه في اتفاقية عام ١٩٥١ مبدأ هاماً من مبادئ الحماية التي لا يمكن التحفظ بشأنها. ويحظر هذا المبدأ التمييز من قبل الدول أو غيرها ضد اللاجئين تمييزاً على أساس عرقهم أو دينهم أو بلدهم الأصلي^(١٥). فهو يضع معياراً للمساواة يعتبر ضرورياً للتعايش السلمي بين مختلف فئات اللاجئين، بما في ذلك التعايش دون تمييز بسبب السن ونوع الجنس، وهذا يمهد الطريق بالتالي لقبول المجتمعات المحلية المضيفة للاجئين على نحو أفضل.

٣٩ - وغالباً ما تكون العنصرية وكره الأجانب من جذور التمييز ضد اللاجئين وملتمسي اللجوء في جميع مراحل دورة تشردهم. إضافة إلى أهمهما عاملان من العوامل التي تدفع إلى الهرب، فإن الممارسات والمواقف القائمة على العنصرية وكره للأجانب يمكن أن تؤثر على فرص الحصول على الحق في اللجوء وعلى نوعية هذا اللجوء. وفي مرحلة البحث عن حلول، يمكن للعنصرية وكره الأجانب أن يعيقا الاندماج في المجتمع المضيف أو أن يعيقا إعادة التوطين ويضعفا إمكانية العودة، لا سيما عندما تحدث هذه العودة في ظروف يكون فيها السلم هشاً والتوتر العنصري أو الإثني مرتفعاً. وأما تعرض اللاجئين وملتمسي اللجوء تعرضاً شديداً للمعاملة والمواقف القائمة على العنصرية وكره للأجانب فقد كان موضوع مؤتمر الأمم المتحدة العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، الذي عقد في عام ٢٠٠١.

٤٠ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، حُصت بعض فئات اللاجئين في حالات التدفق بأعداد كبيرة وفي حالات نظم اللجوء المخصصة للأفراد بالتمييز والوصم بسبب انتمائها الإثني أو معتقداتها أو جنسيتها. ولقد مارس عدد من الدول الواقعة في مناطق مختلفة التمييز فعلاً ضد ملتمسي اللجوء بحرماتهم من الوصول إلى إجراءات اللجوء بسبب بلد المنشأ الذين جاءوا منه، أو لأنهم وصلوا عبر بلدان معينة، أو لانتمائهم لأقلية معينة. غير أن المفوضية استطاعت في بعض هذه الحالات أن تعيد توطين بعض الأفراد من الأقليات على أساس طارئ. لكن هذا الخيار لا يحل بالطبع المشكلة الأعمق.

٤١ - وحتى لدى ضمان استقبال البلد المضيف للاجئين وملتزمي اللجوء، يواجه هؤلاء في أحيان كثيرة التمييز من جانب سلطات معينة و/أو من جانب السكان المحليين. وقامت السلطات في بلدان عديدة، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بإخضاع لاجئين وملتزمي اللجوء للاحتجاز التعسفي والضرب والابتزاز والمضايقة والترحيل بسبب مظهرهم البدني أو لون بشرتهم أو جنسيتهم أو أصلهم الإثني. وفي حالات أخرى، ميزت السلطات ضدهم في إصدار تصاريح العمل. وحرّموا من تلقي المساعدة الطبية أو تلقيها بمستوى متدن أو لقاء ثمن يفوق كثيراً الثمن الذي يدفعه المواطنون. وينطلق التمييز الذي تمارسه السلطات والأفراد في بعض البلدان من تصور خاطئ يفيد بأن اللاجئين "يجلبون مرض الإيدز". وسُجّلت أعمال عنادية شديدة ضد اللاجئين وملتزمي اللجوء حيث أبرز لون البشرة أو غيره من السمات اختلاف أصلهم عن السكان المحليين أو كونهم أقلية. وكان الحال كذلك أيضاً عندما اعتُقد بأن اللاجئين يستولون على أشغال المقيمين المحليين أو أنهم "مختلسون" و"طفيليون". وكان اللاجئين وملتزمي اللجوء، في مجموعة كبيرة من البلدان، ضحايا هجمات عنصرية وطائفية، أو أعمال قتل محلية.

٤٢ - وثمة حاجة للإرادة السياسية والقيادة الحازمة لتجريد التحدي الإنساني الرئيسي المتمثل في حماية اللاجئين من الإثارة والتسييس، ولتحسين فهم الجمهور للاجئين وحقهم في التماس اللجوء. وخلال العام الماضي، ساهمت مؤسسات حقوق الإنسان الحكومية وغير الحكومية، والدولية والوطنية مساهمة هامة هي فضح الإساءات الكامنة في جذور المشكلة، والمشاركة في جهود إعلامية وتثقيفية. كما تطلق أجهزة القضاء الفعالة إشارة هامة إلى الجمهور. وباشر عدد من البلدان حملات مبتكرة بالتعاون مع المفوضية لتعزيز الوعي والتسامح بهدف "صد كره الأجانب"، وفي الوقت نفسه يضطلع عدد من المنظمات الإقليمية ببرامج إدماج مستمرة ترمي إلى تعزيز التسامح إزاء الأجانب، بمن فيهم اللاجئين. ولقد أدت المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني دوراً أساسياً في زيادة الوعي وممارسة الضغوط، وتوجيه الاهتمام إلى الإساءات، وتوفير التدريب والمشورة.

٤٣ - واحتفاءً بالذكرى السنوية الخمسين للمنظمة التي صادف وقوعها في عام ٢٠٠٠، اختارت المفوضية "الاحترام" موضوعاً لها وهو احترام الكرامة الإنسانية للاجئين ولقدراهم وإمكاناتهم وللمساهمات التي يقدمونها للمجتمعات المضيفة لهم. والرسالة دعوة إلى ضرورة اتخاذ خطوة بعد التسامح هي الاحترام القائم على أساس تقدير كرامة كل فرد وقيّمته. ولقد احتُفل للمرة الأولى بـ "اليوم العالمي للاجئين" في ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠١. وانطلاقاً من "يوم اللاجئ الأفريقي" الذي يحتفل به في ذلك التاريخ منذ عدة من السنوات، أُقيمت مهرجانات تذكارية واحتفالات في بلدان عديدة في أنحاء العالم لزيادة الوعي بقضايا اللاجئين ولتعزيز التسامح والاحترام من خلال المناقشات والمقابلات، الإذاعية والتلفزيونية، وإقامة المعارض الفنية، والحفلات الموسيقية، وحتى مباريات كرة القدم.

جيم - حرية التنقل

٤٤ - بموجب اتفاقية عام ١٩٥١، ينبغي للاجئين الموجودين في البلد وجوداً مشروعاً أن يتمتعوا من حيث المبدأ بحرية اختيار محل إقامتهم والتنقل الحر داخل بلد الملجأ^(١٦). ورغم أن الاتفاقية تسمح بفرض قيود على هذا الحكم، إلا أنها تحصر هذه القيود ضمن حدود اللوائح التنظيمية التي تطبق على الأجانب بوجه عام. وبناء على ذلك، فإن القيود على الحق في التنقل بحرية في الإقليم، مثل دخول بعض المناطق أو المخيمات والخروج منها، لا تُفرض إلا عندما يكون واضحاً أن ذلك في مصلحة أمن اللاجئين أو في مصلحة الأمن الوطني بوجه عام.

٤٥ - وفي حالات كثيرة تتعلق باللاجئين، لا تثير حرية التنقل مشاكل محددة للاجئين المعترف بهم. فالحكومات في معظم البلدان ما زالت تتساهل بصدد حرية التنقل في المدن أو تجيزها للاجئين وتسمح باختيار مكان إقامتهم، على الرغم من أنه يُطلب إليهم في بعض البلدان إبلاغ السلطات بمكان وجودهم على نحو منتظم. إلا أن حالة اللاجئين الذين يعيشون في المخيمات تكون في أغلب الأحيان أكثر تقييداً. وفي بعض البلدان الواقعة في مناطق مختلفة من العالم، لا يتمكن اللاجئون من مغادرة مخيماتهم إلا في حالات نادرة، أو لا يغادرونها إلا بإذن خاص. وفي بلدان أخرى، حيث لا يزال النظام السابق لتصاريح الإقامة نافذاً أو لم يبلغ بعد إلغاء تاماً، يواجه اللاجئون مشاكل كبيرة في جعل وضعهم مشروعاً. وفي أحد هذه البلدان نفذ خلال الفترة المشمولة بالتقرير مرسوم يستهدف تحديداً تقييد حرية تنقل اللاجئين المعترف بهم ومكان إقامتهم. وأما منح الحماية المؤقتة أو شكلاً من أشكال الحماية التكميلية فينطوي على فرض قيود على حرية التنقل في بعض البلدان. وبالمثل فقد تعرّض في بعض الحالات اللاجئون الذين تشملهم ولاية المفوضية للعقوبات الجزائية، فلحقت بالأفراد المعنيين آثار خطيرة قلّصت كثيراً من فرصهم لتحقيق الاكتفاء الذاتي.

٤٦ - ولا يزال الاحتجاز إحدى القضايا التي تثير المزيد من المشاكل والتي يتعين على المفوضية معالجتها. فمن الواضح أن ذلك هو تقييد خطير لحرية اللاجئين في التنقل. وظل الاحتجاز التعسفي للاجئين خلال العام الماضي يعتبر مشكلة في بعض البلدان. وأما الاحتجاز على نطاق واسع لملتسمي اللجوء في عدة بلدان في الأمريكتين وأوروبا وآسيا فما زال يسبب المزيد من التعقيدات. وفي بعض الحالات، استمر الاحتجاز الاجباري لجميع الوافدين بطريقة غير مشروعة. ولقد أشارت الدول إلى الأمن القومي والنظام العام كمبررين للاحتجاز، وركزت على الحاجة إلى منع الاختفاء سراً، وتحديد الهوية و/أو الجنسية وردع ملتسمي اللجوء المحتملين الآخرين. وأعلنت اللجنة التنفيذية موقفها رسمياً من هذه القضية وأقرت بأنه ينبغي من حيث المبدأ تجنب احتجاز ملتسمي اللجوء الذين يمكن أن يكونوا لاجئين^(١٧).

٤٧ - وإن أفضل ممارسة تتبعها الدولة لا تستخدم الاحتجاز كوسيلة رادعة، أو تلجأ إليه بصورة استثنائية على الأساس المنصوص عليه في القانون الوطني ووفقاً للقواعد والمبادئ العامة في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وعندما تحتجز دول ملتصقة باللجوء، تدعو المفوضية إلى بدائل عن الاحتجاز مثل إطلاق سراحهم ووضعهم تحت رعاية مؤسسات محلية أو في أماكن إقامة عامة أخرى بالتعاون مع وكالات الرعاية، ومنحهم حرية التنقل في أثناء اليوم، وقد يطلب إليهم الإبلاغ عن تنقلاتهم عند الضرورة. وفي بلدان كثيرة احتجز فيها لاجئون و/أو ملتصقو لجوء، عملت المفوضية خلال العام الماضي على ضمان وصولهم إلى المحاكم و/أو حصولهم على تمثيل قانوني يحولهم مغادرة مكان الاحتجاز بكفالة أو إطلاق سراحهم حيث أمكن ذلك. ولقد ركز عمل المفوضية تركيزاً خاصاً خلال العام الماضي على السعي لمنع إيقاف ملتصقي اللجوء في السجون مع المجرمين المدانين، وذلك تجنباً لفصل أفراد الأسرة واحتجاز القصر (انظر كذلك الفرع خامساً - باء الوارد أدناه)، ومعالجة التقارير التي تفيد بحدوث إساءة لفظية أو بدنية أو جنسية.

٤٨ - وتحظر اتفاقية عام ١٩٥١ بوضوح فرض عقوبات على اللاجئين الموجودين في البلد أو الذين يدخلون بلد اللجوء بطريقة غير قانونية، شريطة أن يكونوا قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة، وأن يمثلوا أمام السلطات دون تأخير، وأن يرهنوا على وجهه أسباب دخولهم أو وجودهم غير القانوني^(١٨). وفي البلدان التي تواصل احتجازها للاجئين وملتصقي اللجوء أو فرضها عقوبات جزائية بحقهم، عملت المفوضية خلال الفترة المشمولة بالتقرير على تحسين نظام احتجازهم وشروطه والتشجيع على الإفراج المبكر عنهم. ولقد قدمت المحاكم في بلدان عديدة مساهمات إيجابية تفي بهذا الغرض وذلك بتأكيداها على الالتزام بعدم فرض عقوبات على ملتصقي اللجوء بسبب دخولهم البلد بطريقة غير مشروعة.

دال - حرية تكوين الجمعيات وحرية الدين

٤٩ - تجيز أحكام الاتفاقية الخاصة بحرية تكوين الجمعيات للاجئين، مثلما تجيز لغير المواطنين، القيام بتشكيل أو الانضمام إلى الجمعيات والنقابات غير السياسية التي لا تتبغى الربح. ويسهم ذلك في تعزيز الاعتماد على الذات واحترامها.

٥٠ - ويحترم هذا الحق في بلدان كثيرة تمام الاحترام إلا في حالة تسييس الأنشطة، فعندها ترى الاتفاقية إمكانية تقليصها^(١٩). وكما حدث في سنوات سابقة، فقد ساهمت المفوضية وشركاؤها التنفيذيون في تقديم العون إلى اللاجئين لإنشاء رابطاتهم التي قد تمكنهم من تولى شؤونهم بأنفسهم. ولقد كانت عملية التشاور والمشاركة والانتخاب وسيلة هامة لتمكين اللاجئين، نساءً ورجالاً من الأعمار كافة، لا بعيد لجوئهم فحسب عندما يكون الاتجاه إلى اعتبارهم مستضعفين، بل أيضاً في مرحلة لاحقة يكونون فيها قد استعادوا حياتهم العادية.

٥١ - وإن حرية اللاجئين في ممارسة دينهم وفي ضمان التعليم الديني لأطفالهم هي من الحقوق التي تنص عليها اتفاقية عام ١٩٥١ والتي لا يجوز التحفظ بشأنها^(٢٠). وبذلك يكون لهذه الحرية أهمية خاصة، ففيها على الأقل

اعتراف بأن انتهاك الحريات الدينية ربما كان سبباً هاماً لهرب اللاجئيين. لهذا، يجب أن يعاملوا على الأقل المعاملة الحسنة التي يتلقاها المواطنون.

٥٢ - ولم يكن احترام هذا الحق في بلدان كثيرة مشكلة هامة بوجه عام، على الرغم من تعرض بعض اللاجئين من أصحاب المعتقدات المختلفة للتمييز ولأعمال عنائية من جانب السكان المضيفين. وتتفاقم هذه المشكلة عند تقييد حرية المعتقد للسكان بوجه عام. وتعتبر منظمة غير حكومية توجد في أحد البلدان الأفريقية مثلاً حسناً لتقديمها مساهمة مميزة لتحسين ظروف اللجوء تمثلت في تطوير المدارس الدينية بحيث تتمكن أيضاً من تلبية احتياجات التعليم الأساسي للأطفال؛ ولقد ازداد عدد الأطفال المسجلين في هذه المدارس خمسة أضعاف العدد السابق خلال فترة ستة أشهر تنتهي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. وكان التعصب الديني في بلدان اللجوء خلال هذه الفترة أساساً لتعزيز جهود المفوضية في مجال إعادة توطين بعض فئات اللاجئين.

هاء - الوصول إلى المحاكم

٥٣ - ثمة التزام فرضته الاتفاقية على اللاجئين يقضي باحترام القانون والنظام في بلد اللجوء. ويقابل هذا الالتزام حقهم في الوصول إلى المحاكم على قدم المساواة مع المواطنين. ويعد هذا الوصول عنصراً ضرورياً من عناصر إدماج اللاجئين في نظام فعال قائم على الحرية والعدالة، كما يعد حكماً من أحكام الاتفاقية التي لا يجوز تقديم أية تحفظات بشأنها. ويشمل الوصول إلى المحاكم جوانب كثيرة منها الحصول على التمثيل القانوني، وعلى تسهيلات الترجمة الفورية والترجمة التحريرية، والتكاليف والرسوم فضلاً عن مفهومي الإجراءات القضائية اللازمة والمحاكمة التريهة العامين. وعلى الرغم من أن الاتفاقية لا تذكر هذين المفهومين صراحة، إلا أنهما مفهومان متأصلان في الحق في الوصول إلى المحاكم ويردان ضمن معايير حقوق الإنسان العامة^(٢١).

٥٤ - وتختلف طرق الوصول إلى المحاكم اختلافاً كبيراً من بلد لآخر، وذلك تبعاً لعوامل شتى منها القيود العملية، مثل الأعمال العدائية الجارية التي تؤثر على السكان عامة واللاجئين على حد سواء. ورغم أن دولاً كثيرة اعترفت بحاجة اللاجئين وملتمسي اللجوء إلى هذه الخدمات إذا ما أريد لهم متابعة مطالبتهم باللجوء، إلا أن بعض الدول تفتقر إلى الموارد المطلوبة لتوفير تلك الخدمات للاجئين. وفي عدد من البلدان الأخرى الواقعة في مناطق مختلفة، لم يتمكن اللاجئون وملتمسو اللجوء من الحصول على المشورة القانونية أو لم يُعلموا بحقوقهم، لا سيما أثناء احتجازهم. وقد تمثلت إحدى المبادرات الهامة التي اتخذت في أثناء الفترة المشمولة بالتقرير في قيام مجموعة من الدول بإنشاء مجموعة مشتركة من المترجمين الشفويين.

٥٥ - وأطلقت مبادرة أخرى تنطوي على إمكانات كبيرة في حالات المخيمات هي إنشاء محاكم متنقلة لتعزيز المزيد من الأمن للاجئين، لا سيما لضحايا العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. ورغم أن المحاكم

المتنقلة واجهت بعض المشاكل الاجتماعية والثقافية الراسخة، إلا أنها كانت مع ذلك خطوة هامة نحو جعل عملية إقامة العدل أقرب إلى مجتمعات اللاجئين والمجتمعات المحلية.

٥٦ - وعملت المفوضية، كجزء من أنشطتها في هذا الميدان، إلى جانب المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية العاملة في ميدان حقوق المرأة على التوعية، لا سيما بشأن مشاكل العنف القائم على أساس نوع الجنس، وعلى تمكين المرأة من اتخاذ مبادراتها الخاصة بها في هذا الصدد. ولقد بذلت المفوضية جهوداً أخرى ركزت على تدريب مؤسسات المجتمع المدني، بما فيها المنظمات غير الحكومية، ودوائر الهجرة، والجهاز القضائي، لبناء قدراتها وزيادة وعيها في مجال القانون، فضلاً عن التعاون مع المنظمات غير الحكومية لمساعدتها في توفير مراكز لتقديم المشورة القانونية. وإضافة إلى ذلك، فقد عززت المنظمة روابطها مع الجامعات في عدد من البلدان، لا سيما البلدان التي لديها نظم لجوء ناشئة، وذلك بهدف تمكين الأساتذة و/أو طلاب السنة الأخيرة من تقديم المشورة إلى ملتمسي اللجوء وتمثيلهم في المحاكم. ولقد اتسمت هذه المبادرات بأهمية خاصة في بلدان تقوم حالياً ببناء أجهزة قضائية مستقلة وبتعزيز مؤسسات المجتمع المدني التي لم يكن لها حتى الآن سوى دور محدود تؤديه.

رابعاً - احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٥٧ - إن مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في المواد من ١٧ إلى ٢٤ من اتفاقية عام ١٩٥١، ضرورية لتأمين الاكتفاء الذاتي للاجئين والسماح لهم بالمشاركة في حياة بلد اللجوء بدلاً من الاتكال عليه. وهذه المواد هي أيضاً نفس المواد التي تحفظ عنها عدد من الدول الأطراف لأسباب تتعلق بالموارد في أحيان كثيرة. وتطرقت هذه الدول لتلك المواد باعتبارها توصيات وليس التزامات. ويرى ملتمسو اللجوء أن الدول تميل إلى تقليص هذه الحقوق بالذات، محاولة بذلك تحقيق توازن بين مبادئ المعاملة التزيهة وبين قيود الميزانية والرغبة في عدم إيجاد "عامل تأثير" للأشخاص الذين يسعون إلى سوء استعمال النظام.

ألف - الوصول إلى سوق العمل والضمان الاجتماعي

٥٨ - فيما يتعلق بالحقوق في ممارسة عمل مأجور، تمنح اتفاقية عام ١٩٥١ اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليم البلد المستقبل أفضل معاملة تُمنح، في نفس الظروف، لمواطني بلد أجنبي. وأما اللاجئون الذين لهم صلة خاصة بالبلدان المستقبلية، فيعفون من أي تدابير تقليدية تُفرض على الأجانب لحماية سوق العمل الوطني، إذا كان هؤلاء اللاجئون قد عاشوا في هذه البلدان لمدة ثلاث سنوات أو كانوا متزوجين بمواطن/مواطنة أو كان لهم طفل مواطن فيها. وبالنسبة للاجئين الذين يلتحقون بالعمل لحسابهم الخاص أو العمل في المهن الحرة، فإن اتفاقية عام ١٩٥١ تنص على وجوب معاملة أولئك اللاجئون أفضل معاملة ممكنة، وعلى ألا تكون هذه المعاملة في أي حالة دون المعاملة الممنوحة للأجانب عامة^(٢٢). وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، تنص اتفاقية عام ١٩٥١ على أن تمنح

الدول اللاحئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها نفس المعاملة الممنوحة للمواطنين بصدد الحقوق الأساسية للعمل الممنوحة للعمال المستخدمين بصورة قانونية والإعانات الحكومية مثل إعانات البطالة أو الشيخوخة أو العجز التي تغطيها نظم الضمان الاجتماعي^(٢٣). وأبدت دول عديدة تحفظات بشأن الأحكام المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي أدت إلى تضيق النطاق القانوني لهذه الأحكام.

٥٩ - وحيث لا تثير فرص وصول اللاحئين إلى سوق العمل والحصول على إعانات الضمان الاجتماعي، مشكلة قانونية، فإنها قد تواجه عملياً قيوداً كبيرة للغاية في بعض البلدان بسبب عوامل منها الحالة الاقتصادية السائدة وبسبب الصعوبات المتعلقة بالتنمية التي تواجهها تلك البلدان. وتشعر المفوضية بقلق شديد إزاء القيود القائمة أو المطبقة التي تعترض الوصول إلى الحقوق المنصوص عليها في بلدان لا تواجه مثل هذه الصعوبات. وكما حدث في السنوات الماضية، فقد اجتمعت، في عدة بلدان في مناطق مختلفة، عوامل بيروقراطية والسوق غير المؤاتية، والعقبات العنصرية والجنسانية، وكره الأجانب، فأدت فعلياً إلى منع اللاحئين من إيجاد عمل. وقد ظهر في أثناء هذه الفترة بدرجات متفاوتة التفضيل الصريح لاستخدام المواطنين، والقيود المفروضة على عدد العمال الأجانب الذين يمكن استخدامهم، والصعوبات اللغوية، وعدم الاعتراف بالمؤهلات. وعند السماح رسمياً بالعمل، تعين التغلب على عقبات عملية إدارية من قبيل جعل الاستخدام رهناً بتقديم عنوان مسجل للعامل، لا يمكن الحصول عليه. وكان التأخير في عملية إصدار تراخيص العمل مشكلة أخرى شائعة، نجح أحد البلدان في حلها خلال الفترة المشمولة بالتقرير، وذلك بجعل إصدار تراخيص العمل متزامناً مع منح وضع اللجوء. وأما الأثر السلبي للتدابير التي اتُخذت في بلدان عديدة لمكافحة الهجرة غير القانونية، مثلاً فرض مخالفات على أصحاب العمل الذين يستخدمون عمالاً مهاجرين هجرة غير نظامية، فقد لحق بالدرجة نفسها باللاحئين المقيمين لإقامة نظامية.

٦٠ - وخلال السنة الماضية، ركزت المفوضية تركيزاً هاماً في جهود الحماية التي تبذلها، على تيسير ممارسة الحق في العمل، لا سيما في بلدان ذات موارد محدودة. وتضمنت الأنشطة في هذا المجال '١' التدريب اللغوي والمهني، لا سيما تدريب الأقليات أو الفئات المحرومة مثل المرأة التي تعيل أسرتها بمفردها؛ '٢' والتشجيع على الاعتراف بمؤهلات اللاحئين؛ '٣' وتشجيع المشاريع الصغيرة الحجم المدرة للدخل؛ '٤' وتقديم المشورة والمساعدة المالية إلى الباحثين عن العمل لحسابهم الخاص.

باء- الرعاية والصحة والغذاء

٦١ - تنص الاتفاقية على حق اللاحئين المقيمين إقامة نظامية في الإقليم، في الاستفادة من المساعدة الاجتماعية الوطنية ونظم الرعاية على قدم المساواة مع المواطنين، دون مطالبتهم بالوفاء بشروط محددة تتعلق بالإقامة المحلية أو الانتماء، وهي شروط ربما تعين على المواطنين الوفاء بها^(٢٤). وتزداد أهمية بالنظر إلى أن الاتفاقية تسمح بفرض

قيود معينة على العمل المأجور للاجئين. وتم في إطار هذه المادة من الاتفاقية تصور جميع أشكال الإغاثة والمساعدة التي تقدم إلى المحتاجين بسبب المرض أو السن أو العجز البدني أو العقلي، وكذلك الرعاية الطبية.

٦٢- ومن الأمور الواضحة محدودية أو عدم وجود برامج وطنية للمساعدة الاجتماعية والرعاية، في بلدان عديدة. وفي هذه الحالات، تعين أن تعوض المساعدة الغوثية المقدمة من المفوضية، وغيرها من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، عن القدرات المحدودة للدول. وبالنسبة للبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، والتي تشهد نظمها للمساعدة الاجتماعية والرعاية الصحية إعادة هيكلة كبيرة و/أو التي تعاني من نقص خطير في التمويل، عملت المفوضية على تقديم دعم كاف يضيف إلى المساعدة والرعاية الطبية التي تقدمها الدولة. وفي البلدان التي لديها نظم متقدمة للجوء، يمكن للاجئين عادة الحصول على المساعدة من الرعاية الاجتماعية. كما تُقدم إلى ملتمسي اللجوء مساعدة أساسية من الرعاية الاجتماعية، في مجالات مثل الإيواء، والغذاء والرعاية الصحية، لتمكينهم من مواصلة العيش أثناء متابعة طلباتهم المتعلقة باللجوء^(٢٥). وظهر أنهم شاغل للمفوضية، في حالات تطبيق سياسات تفرض، في الواقع، قيوداً على تقديم إعانات الرعاية، كرادع لحدوث مزيد من طالبي اللجوء، حيث تؤثر هذه السياسات تأثيراً خطيراً على قدرة اللاجئين على العيش عيش الكفاف.

٦٣- ظل فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب يشكل خطراً صحياً على السكان اللاجئين أثناء الفترة المشمولة بالتقرير. وفي الدورة الاستثنائية المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠٠١ بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب سلمت الجمعية العامة بأن السكان الذين تزعم الصراعات المسلحة وحالات الطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية استقرارهم، وعلى الأخص النساء والأطفال هم أكثر تعرضاً من غيرهم لمخاطر الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية^(٢٦). وحالات اللجوء تساعد على السلوك الجنسي القسري الذي ينطوي على مخاطر كبيرة والاعتداء الجنسي، والاعتداء الجنسي، وحالة الحرمان الاجتماعي - الاقتصادي للنساء والفتيات، وتزايد تعرضهن للعنف تعني أن اللاجئين وجدوا أنفسهم مرغمين على ممارسة الجنس للتمكن من تلبية احتياجاتهم الأساسية مثل الغذاء، والمأوى، والأمن أو حتى الافلاح في عبور الحدود. وفي الدورة الاستثنائية، أخذ المجتمع الدولي على عاتقه، مهمة التوعية والوقاية، والرعاية والعلاج في مجال الإيدز، في إطار أفعال وبرامج حالات الطوارئ. وأما المفوضية فقد ركزت، من جهتها، جهودها المبذولة لمعالجة النمو المتفاقم للمشكلة على تعزيز التثقيف والخدمات في مجال صحة الإنجاب، وبخاصة في صفوف اللاجئين الشبان في الجنوب الأفريقي، وعلى إدماج هذه الجهود في جهود الحكومات التي تستضيف اللاجئين.

جيم - التعليم

٦٤- تسلم اتفاقية عام ١٩٥١ بالأهمية المولاة لتعليم جميع الأطفال، فهي تنص على حق اللاجئين في الحصول على المعاملة نفسها التي تمنح للمواطنين فيما يخص التعليم الابتدائي الحكومي. وفيما يتعلق بالأشكال الأخرى

للتعليم، تنص الاتفاقية على منح اللاجئين أفضل معاملة ممكنة، على ألا تقل في أي حال عن تلك الممنوحة للأجانب عامة. وفي هذه الحالة، لا تنص الاتفاقية على أي شرط يتعلق بالإقامة المشروعة.

٦٥ - وبوجه عام، يراعى السماح للأطفال اللاجئين بالحصول على التعليم الابتدائي، على الرغم من أن ظروف التشرّد وقيود الموارد استمرت عملياً في عرقلة تحقيق ذلك. وحدث تطور إيجابي خلال السنة الماضية، فقد زاد عدد البلدان التي بدأت بتوفير فرص الحصول على التعليم للاجئين وملتمسي اللجوء، وذلك في بعض الحالات على أساس دفع الرسوم، التي يدفعها السكان المحليون. كما منح بلد من بلدان آسيا الوسطى غير طرف في الاتفاقية جميع الأطفال اللاجئين المسجلين لدى المفوضية، فرص الدخول مجاناً إلى المدارس الحكومية في المناطق التي يعيشون فيها.

٦٦ - التعليم في المخيمات، لا يزال محفوفاً بالصعوبات. والصعوبات التي تعترض سبيل التعليم من قبيل انعدام الظروف الأمنية للتدريس مروراً بالعقبات العملية والثقافية، حتى تخفيض التمويل المقدم من المفوضية، تؤثر على جميع الأعمار. وتضمنت المشاريع التعليمية الناجحة مشاريع تركز على تعليم المهارات الهامة للبقاء مثل خطر الألغام، وكذلك تعليم القراءة والكتابة وتوفير الدعم والاستقرار النفسي في الوقت ذاته.

٦٧ - واستهدفت الجهود المبذولة في بعض البلدان الواقعة في مناطق مختلفة الطفلة وحقها في التعليم على قدم المساواة مع الطفل. كما قامت المفوضية وشركاؤها من المنظمات غير الحكومية باتاحة الفرص التعليمية للأطفال المعوقين من اللاجئين، ووضع برامج للتصدي للاحتياجات التعليمية الخاصة لأطفال اللاجئين من الأقليات الإثنية. وتركزت المبادرات في بلدان أخرى على تنظيم صفوف نحو الأمية في أوساط الكبار، وحصول اللاجئين على التعليم الثانوي وما بعده، وتيسير الاعتراف بالمؤهلات، والحصول على المنح الدراسية. وقامت المفوضية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، بإنشاء الصندوق الاستئماني لتعليم اللاجئين، تسليماً منها بقدرة التعليم على المشاركة الهامة لا في تحسين نوعية الحياة الشخصية فحسب، بل أيضاً في المساعدة على الاندماج وإعادة التأهيل والمصالحة وكذلك بناء السلم. ويستهدف الصندوق الاستئماني التشجيع على التعليم ما بعد الابتدائي من خلال دعم المدارس الثانوية والمؤسسات التي يلتحق بها اللاجئون ومن خلال تقديم المنح الدراسية للاجئين في التعليم العالي.

خامساً - حماية الفئات المستضعفة بشكل خاص

٦٨ - لا تشير الاتفاقية بالتحديد إلى أي مجموعة من الأشخاص الذين قد يواجهون مشاكل خاصة عند تشردهم قسراً. ومع ذلك، هناك أشخاص قد تتطلب حاجتهم إلى الحماية استجابة خاصة بهم تنطوي على ضمانات إضافية. ومن بين أولئك الأشخاص المرأة التي تعيل أسرتها بمفردها، والأشخاص الذين نجوا من التعرض للعنف الجنسي أو العنف بسبب نوع الجنس، والمرأة التي تخالف الأعراف الاجتماعية في مجتمعها والتي تواجه الاضطهاد

نتيجة لذلك، والمرأة الحامل، والأطفال الذين ليسوا بصحبة ولي أمرهم، والمراهقون، والأشخاص الذين نجوا من التعذيب، والمعوقون، والمسنون.

٦٩- إن التسجيل المستقل لجميع اللاجئين، لدى قدومهم لأول مرة، هو أمر غاية في الأهمية بالنسبة للمجموعات الضعيفة لأنه يضمن فرص حصولهم على الحماية والمساعدة، والتوصل لاحقاً إلى حلول دائمة. وتسجيل الزواج والأطفال الذين يولدون في المخيمات والاعتراف بهم من قبل الدول المضيضة ودول المنشأ أو دول إعادة التوطين، في مرحلة إيجاد الحلول، هو أمر غاية في الأهمية لتجنب مشاكل انعدام الجنسية^(٢٧). وتسليماً بأهمية تناول الشواغل المتعلقة بنوع الجنس تناولاً أساسياً في مستهل حالة الطوارئ، جعلت المفوضية خبراء في الموضوع الجنساني جزءاً من أفرقة الاستجابة لحالات الطوارئ، مما أدى إلى إنشاء الخدمات والمرافق في مواقع أكثر أمناً تستجيب لاحتياجات وأولويات المرأة والرجل على السواء. ولدى المفوضية شبكات تعنى بنوع الجنس موجودة في مناطق متعددة تسمح بتنفيذ برامج محددة بحسب احتياجات المرأة. وأما إنشاء فرقة للجنسانية والطفل، في الفترة المشمولة بالتقرير، في بلد من بلدان اللجوء فقد أدى إلى تقديم ضمانات محددة لمكافحة الاعتداء المتزلي أو الحالات التي تؤدي إلى الإرغام على ممارسة الدعارة^(٢٨).

ألف - المرأة المعرضة للخطر

٧٠- أثارت حالة النساء والفتيات ضحايا الاتجار اللواتي انقطعن عن السبل، الحاجة الشديدة إلى تلقي حماية متشددة مما يقتضي قيام المفوضية بضمان مأوى آمن لهن وحماية الشهود وضحايا الاتجار، وإجراء مفاوضات بشأن إصدار وثائق لضمان عودتهن عودة آمنة^(٢٩).

٧١- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، ظلت من المشاكل الرئيسية في مخيمات اللاجئين مشكلة أعمال الاغتصاب والعنف المتزلي وغيره من أشكال الاعتداء الجنسي والاعتداء القائم على أساس نوع الجنس. وخلال السنوات الأخيرة، أولت المفوضية مزيداً من الاهتمام لإعداد ردود تشغيلية جديدة. واستنتج تقييم أجري حديثاً أن تدابير التزويد بحطب الوقود والتدابير الأخرى قد تساعد في مواقع محددة، لكن لا يزال من الضروري تناول السياق الأوسع للاغتصاب والعنف وعدم الشعور بالأمن لدى النساء والفتيات. وأوصى التقييم بالتركيز بوجه خاص على تحسين الأمن داخل المخيمات وحوالها وتعزيز التدابير لمحكمة مرتكبي هذه الجرائم^(٣٠). وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، عززت المفوضية أنشطتها في مجالات تدريب الشرطة وتقديم المشورة إلى الضحايا، وتقديم الدعم القانوني المحلي لرفع القضايا إلى المحاكم.

٧٢- وعُقد في جنيف في آذار/مارس ٢٠٠١ مؤتمر هام بين الوكالات بشأن العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس. واستعرضت الوفود أوجه التقدم المحرز، وأجرت تقييماً لأثر السياسات العامة على اللاجئين والأشخاص

المشردين داخلياً، وحددت الدروس المستخلصة والسياسات العامة المقبلة. واتفقت الوفود على تحديث المبادئ التوجيهية للمفوضية في هذا الموضوع^(٣١). وأصدر بعد فترة وجيزة من اختتام المؤتمر، دليل عملي لموظفي الحماية في المفوضية هو "دليل العمل خطوة خطوة".

٧٣- وعلى صعيد آخر، عملت المفوضية على توعية الحكومات بأهمية منح ملتمسات اللجوء فرصة لتقديم طلب اللجوء بصورة مستقلة عن الطلب الذي يقدمه رب الأسرة، والاستعانة بمقابلات ومترجمات في المقابلات التي تجرى لطالبات اللجوء. وتستجيب الآن بلدان عديدة لهذه الاحتياجات، على الرغم أن من قلة الموارد قد أثارَت مشاكل في مجال التنفيذ، في تلك البلدان التي تضم بلداناً لديها نظم لجوء ناشئة. وأثناء الفترة المشمولة بالتقرير، أصدرت دولة أوروبية واحدة مبادئ توجيهية للجوء تراعي نوع الجنس، وهي بمثابة إضافة للمبادئ التوجيهية المعمول بها في مناطق قضائية عديدة أخرى بشأن هذه المسألة. ويذكر كمثال آخر على أفضل الممارسات، إدراج التوعية بالاحتياجات الخاصة، في برامج تنفذ حالياً في بلد من بلدان آسيا الوسطى من خلال تخصيص أموال لأكثر المجموعات حرماناً بما فيها الأسر التي تعيلها المرأة بمفردها والأسر التي يكون لديها فرد مصاب بإعاقة أو بمرض خطير.

باء - الأطفال

٧٤- يصبح الأطفال من بين أكثر المجموعات حرماناً عندما تضطر أسرهم ومجتمعاتهم للفرار من الاضطهاد والعنف. والأطفال الذين هم دون ١٨ عاماً من عمرهم يشكلون نسبة ٤٥ في المائة من مجموع اللاجئين في العالم كله، ونسبة تتجاوز ٦٠ في المائة من مجموع اللاجئين في بلدان أفريقية عديدة. وعلى الرغم من أن تركيز المجتمع الدولي على حقوق الطفل جاء في وقت متأخر نسبياً، فإن اتفاقية عام ١٩٨٩ لحقوق الطفل هي الآن مصدقة من قبل جميع الدول تقريباً. وتتضمن هذه الاتفاقية أحكاماً عديدة تناول بوجه الخصوص اللاجئين الأطفال الذين يستفيدون، بوصفهم أطفالاً، من أحكامها أيضاً بغض النظر عن وضعهم. وبوجه الخصوص، تسلم الدول الأطراف في الاتفاقية بوجود أن يكون الطفل من أوائل الذين يتلقون الحماية والمساعدة، وبوجود أن تكون المصالح الفضلى للطفل ومبدأ جمع شمل الأسرة المبدأ التوجيهي لجميع الإجراءات المتخذة لصالح الأطفال اللاجئين^(٣٢). وبذلك تعتبر هذه الاتفاقية، صكاً هاماً لحماية اللاجئين الأطفال، لا سيما في دول غير طرف في اتفاقية عام ١٩٥١ أو في بروتوكول عام ١٩٦٧.

٧٥- يمكن للتشرد أن يترل أذى شديداً بالطفل الذي يفقد ما يوفره مجتمعه من طمأنينة له والذي يتعرض لسوء التغذية، أو للإصابة بالأمراض، أو الانفصال عن أسرته، أو العنف، أو الاعتداء وللاستغلال الجنسي، أو للاختطاف أو التجنيد القسري في الجيش. وخلال السنة الماضية، ظلت مسألة التجنيد العسكري للأطفال مشكلة خطيرة في عدد من البلدان لا سيما في أفريقيا وجنوب آسيا. واعترف مجلس الأمن بالروابط بين الاتجار غير

المشروع بالأسلحة الصغيرة والخفيفة والتزاع المسلح، ومسلاً بأن هذا الاتجار يمكن أن يطيل أمد النزاع وأن يثدد أثره على الأطفال، بمن فيهم أطفال مجتمعات اللاجئين^(٣٣). كما أولي اهتمام لهذه المسائل في مناسبات دولية هامة عديدة^(٣٤). كما قامت المفوضية وشركاؤها في التنفيذ بالمشاركة، في مشاريع في بلدان عديدة مزقتها الحرب وذلك من أجل إعادة تأهيل الأطفال الذين كانوا جنوداً في السابق، من خلال توفير بيئة آمنة وتقديم المشورة النفسانية وتوفير التعليم الأساسي لإعدادهم بصورة أفضل لحياة طبيعية.

٧٦- وغالباً ما يشكل اللاجئون المراهقون فئة مهملة من فئات اللاجئين المحرومين. فهم فئة مستهدفة للتعنيد العسكري القسري. ويصعب وضعهم في أسر حاضنة، وهذه مشكلة في داخل المخيمات وفي حالات التماس اللجوء. وتشجع المفوضية بنشاط الالتحاق بالتعليم ما بعد الابتدائي، والتدريب المهني والاستفادة من فرص الحصول على الدخل، فذلك سبيل هام لدعم حقوقهم والتصدي لمشكلات الحماية من خلال التشجيع على مزيد من الاكتفاء الذاتي.

٧٧- وأما احتجاز ملتمسي اللجوء من الأطفال و/أو أسرهم فكان بمثابة شاغل قوي للمفوضية في سياق تحسين تدابير استقبال اللاجئين. وفي عدد من البلدان، وجد أطفال ومراهقون انفصلوا عن أسرهم أنفسهم عرضة لاعتداءات لفظية وبدنية وجنسية في داخل مراكز الاحتجاز وفي السجون التي أودعوا فيها مع المجرمين المحكوم عليهم. وشجعت المفوضية على إنشاء أماكن للإيواء آمنة بديلة تعكس إدراكها أنه لا يجوز احتجاز القاصرين إلا كتدبير يلجأ إليه كمالأخيراً، ولأقصر مدة ممكنة وعلى أساس محدد بوضوح في التشريع الوطني الذي يتمشى مع المعايير والمبادئ العامة للقانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان^(٣٥).

٧٨- وتسليماً بأهمية جمع شمل الأسرة، تعامل الدول، بصورة عامة، القاصرين الذين يرافقون أسرهم، كلاجئين في حالة الاعتراف بأحد الوالدين كلاجئ. غير أنه في حالة إعادة جمع شمل الأسرة، ظهرت مشكلات نتيجة الاختلافات الكبيرة بين التعريف التقليدي الواسع النطاق للأسرة على النحو المطبق في العديد من بلدان المنشأ والتعريف الأضيق نطاقاً "للأسرة النووية" المطبق في بلدان اللجوء الأخرى. وفي تطور إيجابي طُبق في القانون فعلاً التعريف الأوسع نطاقاً للأسرة ليشمل مثلاً والدي الزوجين اللذين يعيلهما هذان الزوجان. ومن بين شواغل المفوضية، استمرار بعض الدول في العزوف عن تيسير جمع شمل الأسرة، ووجود مشكلات في بعض القوانين تتعلق برابط إمكانية جمع شمل الأسرة بمركز اللجوء وحده وليس بالأوضاع الإضافية. وظلت مسألة اشتراط توثيق وإثبات الأبوة أو الزواج مسألة مثيرة للصعوبات في وجه اللاجئين في بعض البلدان، بينما ظلت الإجراءات الإدارية في بلدان أخرى متطوالة على نحو غير مناسب.

جيم - الأطفال الذين يفصلون عن آبائهم أو عن القائمين برعايتهم

٧٩- حظي موضوع متطلبات حماية اللاجئين الأطفال وملتزمسي اللجوء الأطفال الذين فصلوا عن والديهم أو عن الشخص الذي كان يقوم سابقاً برعايتهم، باهتمام خاص خلال الفترة المشمولة بالتقرير. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، أصدرت المفوضية والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة بياناً مشتركاً عنوانه "بيان بشأن الممارسات الحميدة" وذلك كجزء من برنامجهما لصالح الأطفال الذين فصلوا عن أسرهم في أوروبا. وتعمل المنظمتان الآن مع صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة، واللجنة الدولية للصليب الأحمر وغيرها من الوكالات من أجل الاتفاق، بحلول نهاية عام ٢٠٠١، على مجموعة من المبادئ التوجيهية والمعايير والسياسات المشتركة بين الوكالات بشأن الأطفال غير المصحوبين بولي أمر أو الأطفال الذين فصلوا عن أسرهم^(٣٦).

٨٠- والمنطلق هو مبدأ "المصالح الفضلى" الذي يعني اقتضاء عدم رفض دخول الأطفال الذين يفصلون عن أسرهم من نقطة الدخول أو إعادتهم إليها، وضرورة تعيين وصي أو مستشار سرعان ما يتم التعرف على الطفل المفصول عن أسرته. ومن بين النهج الجديرة بالثناء نهج الموافقة في أحد البلدان على إعفاء ملتزمسي اللجوء من الأطفال الذين فصلوا عن أسرهم، من إجراءات القبول والإجراءات المعجلة والسماح بانضمام الوالدين إلى الطفل المفصول الذي يمنح وضع اللجوء. وتمثل نهج آخر في إنشاء نظام يسمح للطلاب في عيادات التدريب القانوني بأن يعملوا كأوصياء على ملتزمسي اللجوء من الأطفال والمراهقين. وقامت المفوضية وشركاؤها، في بلدان عديدة، بتنفيذ برامج لتتبع أماكن وجود أفراد أسر اللاجئين الذين فصلوا عن أسرهم، وإعادة جمع شمل أسرهم. وتم اللجوء إلى خيارات الإدماج المحلي عند فشل عملية التتبع.

سادساً - مسؤوليات اللاجئين

٨١- تشير اتفاقية عام ١٩٥١ إشارة محددة إلى أن على اللاجئين التزامات أو واجبات تجاه البلد المضيف. ويعكس ذلك ضرورة ألا يُنظر إلى اللاجئين وألا ينظر اللاجئين إلى أنفسهم وكأنهم فئة خارج إطار القانون أو خارج حدوده. وفيما يشكل اللاجئين فئة خاصة من فئات غير المواطنين، يخضع اللاجئون لقوانين البلد الذي يستضيفهم مثلما يخضع لها غيرهم من الأشخاص الموجودين في إقليم البلد. فإذا خالفوا القوانين أو أخلوا بالنظام العام في بلد لجوئهم، فإنهم يكونون مسؤولين مسؤولية كاملة بموجب القوانين المحلية المعنية، حتى في حالة احتفاظهم بوضع اللجوء. وأما اتفاقية اللاجئين الصادرة عن منظمة الوحدة الأفريقية في عام ١٩٦٩ فتشير إلى واجبات اللاجئين بتفصيل أكبر، فهي تنص على جملة أمور منها أنه يتعين على كل لاجئ أن يمتنع عن القيام بأي نشاط هدام ضد الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية^(٣٧).

٨٢- تعمل المفوضية مع الدول من أجل إعلام اللاجئين وملتزمي اللجوء عن التزاماتهم. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، تركز النشاط، في هذا المجال، على التدريب على التوعية في مجال الحقوق والمسؤوليات، وتقديم المشورة الفردية، وتضاف إلى ذلك حملات إعلامية أوسع في صفوف اللاجئين وملتزمي اللجوء. وتمت الاستعانة بموظفي الحكومات وموظفي المفوضية للقيام معاً بمعالجة حالة اللاجئين في المخيمات، وتحذير اللاجئين بوجه الخصوص من المشاركة في أنشطة هدامة أو أنشطة المرتزقة. وطُبقت في بعض البلدان أيضاً برامج مشتركة لتشجيع ملتزمي اللجوء على زيادة تعاونهم المباشر عند البدء بإجراءات اللجوء^(٣٨).

سابعاً - تحديد اللاجئين

ألف - فهم تعريف اللاجئين

٨٣- لم يكن مفهوم الاضطهاد وارداً في حد ذاته في الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين في زمن عصبة الأمم. بل طُبّق مصطلح اللاجئين على فئات محددة من الأفراد الموجودين خارج بلدانهم الأصلية لأسباب مختلفة دون تمتعهم بحماية من دولة أخرى. وظهر مصطلح "الاضطهاد" لأول مرة في صك يتعلق باللاجئين في دستور منظمة اللاجئين الدولية، لعام ١٩٤٦. ومرة أخرى حدّد هذا الدستور فئات بعينها من الأفراد كلاجئين، لكنه تضمن، في الوقت نفسه، تعريفاً أعم يربط مفهوم "اللاجئ" برفض العودة إلى البلد الأم لأسباب منها الخوف من الاضطهاد. وتعريف اللاجئين الوارد في المادة ١ من اتفاقية عام ١٩٥١، والذي يكمله بروتوكول عام ١٩٦٧، يدمج هذين التعريفين المخصّصين في تعريف واحد يمكن تطبيقه على المستوى العالمي.

٨٤- وخلال السنوات، شهد كل عنصر من عناصر تعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ فحصاً دقيقاً ومفصلاً في مجالي السياسة العامة والقوانين، فيما حاولت الدول العمل في إطار عناصر هذا التعريف. وكان دليل إجراءات ومعايير تحديد وضع اللاجئين الذي أعدته المفوضية مصدراً للتوجيه في هذا المجال. غير أن الدليل يوضح أنه رغم وجود عناصر مكونة للتعريف فإنه، يتطلب اتباع نهج متوازن وشمولي عند تطبيقه، يستند إلى القوانين ذات الصلة، بما في ذلك المبادئ المناسبة في قانون حقوق الإنسان^(٣٩). وفي إطار المشاورات العالمية، تدرس حالياً القضايا الرئيسية المتعلقة بالتعريف، وذلك بغية التشجيع على تفسير للاتفاقية عام ١٩٥١ تفسيراً يتسم بقدر أكبر من الاتساق. وفي النهاية، يزعم أن تستخلص من نتائج اجتماعات المائدة المستديرة هذه مجموعة من المبادئ التوجيهية لاستكمال الدليل.

٨٥- وثمة نزعة معينة ظهرت خلال السنوات الأخيرة، تمثلت في استمرار عدد من البلدان في جميع أنحاء العالم، في تطبيق تعريف اللاجئين، الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١، في نطاق ضيق، على الرغم من ظهور علامات إيجابية في قوانين بعض البلدان. ومن بين القضايا المتعلقة بتعريف مركز اللاجئين، التي حظيت باهتمام كبير خلال السنة

الماضية، مسائل الاضطهاد على أساس نوع الجنس، والتروح الداخلي أو مفهوم الانتقال كبديل، ونطاق تطبيق الشروط الاستثنائية، وعلاقة التعريف بالاضطهاد على يد جهات خلاف وكلاء الدولة. وبالنسبة للاضطهاد القائم على نوع الجنس، حدث تحول ملحوظ في عدد من البلدان في مناطق مختلفة، تأييداً لوضع قانون يسلم بأن هذا النوع من الاضطهاد هو أساس منح وضع اللجوء. وفي بلدان أخرى، حظي نفس الفهم بتأييد في القوانين الوطنية. ومع ذلك، لا تزال بعض الدول تستجيب لاحتياجات الحماية هذه، من خلال منح وضع إضافي^(٤٠). وفيما يتعلق بمسألة الاضطهاد على يد جهات خلاف وكلاء الدولة، ظهرت، في بعض الدول القليلة العدد التي تؤكد أن الاتفاقية لا تشمل هذه المسألة، بعض الإشارات الإيجابية والمواتية التي تفيد بأن ذلك الموقف قد يتغير أو أنه في طور التغير بالفعل.

باء - إنشاء وتعزيز عمليات اللجوء

٨٦ - على الرغم من أن الاتفاقية لا تتضمن أي نص رسمي يتعلق بالإجراءات التي يتعين إنشاؤها لتنفيذ الاتفاقية، يوجد قبول عام من الدول لإنشاء إجراءات خاصة لتحديد وضع اللجوء باعتبار ذلك أمراً ضرورياً لتنفيذ الاتفاقية بصورة كاملة وفعالة. وهذه الإجراءات ضرورية لأنها تمكن الدولة من تحديد المحتاجين إلى الحماية الدولية، بموجب الاتفاقية، وكذلك غير المؤهلين أو غير المستحقين للحصول عليها^(٤١).

٨٧ - وحدث تطور إيجابي خلال الفترة المشمولة بالتقرير تمثل في قيام حكومات عديدة في مناطق مختلفة في العالم بتطبيق أو تأويل تشريعات تكفل إتاحة إجراءات التماس اللجوء والمعايير المناسبة للمعاملة أثناء فترة التحديد. وحدث ذلك بصورة عامة بعد التشاور مع المفوضية، وفي معظم الأحيان، بمساعدة مباشرة منها. وفي بعض البلدان استمرت مواجهة مشكلات عملية في التنفيذ، أدت إلى إنشاء لجان لتحديد الأهلية أو لجان لشؤون اللاجئين، واقترن ذلك ببذل المفوضية والهيئات الشريكة لها جهوداً معززة في مجال بناء القدرات، والتدريب على تحديد وضع اللجوء وغيرها من أشكال المساعدة على تعزيز الاتساق في النظم القائمة لصنع القرارات^(٤٢).

٨٨ - وحيث توجد إجراءات لتحديد وضع اللاجئين، وجهت جهود خاصة، خلال السنة الماضية، نحو تخفيض عدد ما تراكم من حالات تحديد وضع اللجوء. وقدمت المفوضية مساعدتها بحسب الحالة لتوظيف وتدريب موظفين إضافيين، ولتنظيم دورات غير عادية لهيئات صنع القرارات للتعجيل بعملية الاستئناف، وللعملية الفعلية لاتخاذ قرارات بشأن الحالات المعلقة. وإحدى الممارسات المعمول بها في بعض الدول، والتي تستحق العمل بها في مناطق أخرى، تتعلق بتطبيق إجراء للتعجيل بالنظر في الحالات التي يكون من الواضح أنها قائمة على أسس متينة. وكان إنشاء مسار الإجراءات السريعة لصالح ملتمسي اللجوء الأكثر عرضة للخطر بمثابة سابقة مفيدة أخرى حدثت في الفترة المشمولة بالتقرير.

٨٩- وركزت المفوضية على تحسين مهارات الحماية في صفوف موظفيها، بما في ذلك مجالات منها ولاية تحديد وضع اللجوء، وذلك من خلال برنامجين جديدين رائدين لتعلم الحماية شرعت في تنفيذهما خلال السنة الماضية. وحظيت باهتمام خاص في عدة بلدان مسألة تحسين إدارة الإجراءات الوطنية لتحديد وضع اللجوء، وذلك لأهداف منها تقليل احتمالات حدوث التزوير أو الفساد. وتضمنت التدابير المستحدثة خطوات لجعل عملية صنع القرارات غير شخصية، وتولي المسؤولية دورياً لتعزيز الإشراف المتبادل، وإنشاء آلية للشكاوى والجبر وتنظيم مزيد من حلقات العمل المتعلقة بتحديد وضع اللاجئين بغية ضمان التوحيد.

٩٠- اتخذت في عدد من البلدان التي لديها نظم مستقرة للجوء، خطوات هامة لتنسيق التشريعات والممارسات لوضع تعاريف ومعايير مشتركة. وكان ذلك في أوضح أشكاله في أوروبا الغربية. فقد توصل الاتحاد الأوروبي، إلى اتفاق بشأن قضايا مثل الحماية المؤقتة ومسؤولية الناقلين، وتناقش حالياً مشاريع توجيهات بشأن طائفة واسعة من القضايا الأخرى. كما يجري على نطاق واسع إدراج هذه المعايير التي وضعها الاتحاد الأوروبي، في تشريعات الدول التي تسعى إلى أن تصبح أعضاء في الاتحاد. وفي أمريكا اللاتينية، قامت الدول الأعضاء في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، ومعها بوليفيا وشيلي باعتماد إعلان ريو دي جانيرو المتعلق بتنسيق سياسات اللجوء والأطر القانونية، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠. وتقوم المفوضية في هذه البلدان بالتشجيع على اعتماد نص نموذجي لقانون اللاجئين. وأنشئ بالتنسيق مع مكتب المفوضية في كوستاريكا، موقع في الشبكة لقاعدة بيانات قانونية باللغة الإسبانية، لكي يكون بمثابة أداة رئيسية لزيادة تعزيز التنسيق بين قوانين اللاجئين في البلدان الناطقة بالإسبانية.

ثامناً - توسيع نطاق شمول الاتفاقية

٩١- تقدم الفقرات أعلاه معلومات عن درجة احترام أحكام اتفاقية عام ١٩٥١ من قبل الدول الأطراف والتدابير التي اتخذت في السنة الماضية لتعزيز أو تشجيع تحسين تنفيذها. وقد عملت المفوضية، في نفس الوقت، على توسيع نطاق شمول الاتفاقية من خلال التشجيع على انضمام مزيد من الدول إلى الاتفاقية وبروتوكول عام ١٩٦٧، وكذلك إلى الاتفاقيتين المتعلقتين بعديمي الجنسية، واللتين تتولى المفوضية المسؤولية عنهما أيضاً.

٩٢- أصبحت ١٤١ دولة، في جميع مناطق العالم، طرفاً في اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧. وفي فترة السنة الممتدة حتى شهر آب/أغسطس عام ٢٠٠١، أصبحت ترينيداد وتوباغو، وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، وبيلاروس أطرافاً في الاتفاقية والبروتوكول^(٤٣). وبعض البلدان الأخرى في صدد التصديق عليها أو أنجزت عملية الموافقة البرلمانية عليها. ومنذ الشروع في حملة الانضمام، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، انضمت سبع دول إلى اتفاقية عام ١٩٥١ أو خلفت دولاً أخرى في ذلك، وانضمت ست دول إلى البروتوكول. والانضمام

هو في الواقع أول خطوة لتطبيق نظام كامل وأكثر فعالية للحماية الدولية للاجئين. فيإمكان هذا النظام أن ييسر حشد الدعم الدولي للبلدان المضيفة ويسهم في التطبيق العالمي لمعايير الحماية بشكل متسق وبقدر أكبر من الاتزان والتماسك. ووفقاً لهذه المفاهيم، فإن الصكوك تعتبر أساسية لتقاسم الأعباء والمسؤوليات بمساواة أكبر. غير أن بعض الدول تتمسك بتحفظات بشأن الانضمام إلى هذين الصكين، بحجة أنها تدافع بالفعل عن مبادئ الحماية وبالتالي فإن الانضمام ليس ضرورياً. وأعربت دول أخرى عن قلقها إزاء الأعباء الإضافية المحتملة التي قد تترتب على الانضمام.

٩٣- وفيما كان معدل الانضمام الفعلي مخيئاً للآمال، في الفترة المشمولة بالتقرير، استمرت الجهود المبذولة لتشجيع دول جديدة على الانضمام. وتضمنت هذه الجهود عقد حلقات دراسية تدريبية لموظفي الحكومات والمنظمات غير الحكومية الوطنية تركز على قوانين اللاجئين وتحديد وضع اللاجئ. كما تم الاضطلاع بأنشطة ترويجية وتنظيم حلقات عمل بالاشتراك مع معاهد حقوق الإنسان واللجان الوطنية لحقوق الإنسان. واستضافت المفوضية في مقرها وفوداً حكومية ومجموعات برلمانية من الدول التي تنظر في الانضمام إلى الاتفاقية والبروتوكول أو تخطط لذلك، واستعرضت معها التشريعات التي قد تدرج أحكام الاتفاقية ومعاييرها في القوانين المحلية. وعملت المفوضية أيضاً على نحو وثيق مع الاتحاد البرلماني الدولي لإعداد دليل بشأن الاتفاقية وحماية اللاجئين لكي يستخدمه البرلمانيون. وفي أثناء الفترة المشمولة بالتقرير استمرت أيضاً دعوات متنوعة على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف للارتباط بالاتفاقية.

٩٤- ومن المأمول فيه أن يوفر الاجتماع الوزاري المزمع عقده في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، كجزء من المشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية، فرصة لعدد أكبر من البلدان للإعلان عن البدء بإجراءات التصديق أو الانتهاء منها أو سحب تحفظاتها بشأن الاتفاقية و/أو البروتوكول.

٩٥- وفي مسعى مماثل، شجعت المفوضية بنشاط على الانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية واتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية^(٤٤). وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، أصبحت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية دولة خلفاً كطرف في اتفاقية عام ١٩٥٤ وصادقت غواتيمالا على اتفاقيتي ١٩٥٤ و١٩٦١. ومنذ عام ١٩٩٨ انضمت عشر دول إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ أو أصبحت خلفاً كطرف فيها وكذلك فعلت خمس دول بصدد اتفاقية عام ١٩٦١، وبذلك أصبح مجموع الدول الأطراف ٥٣ في الأولى و٢٤ في الثانية.

تاسعاً - الاتفاقية والحلول

٩٦ - إن الهدف من جميع جهود الحماية هو في النهاية استعادة الحياة الطبيعية. والتوجه إلى إيجاد الحلول كامن في أحكام الاتفاقية بشأن انتهاء وضع اللاجئين، والاستيعاب، ومنح الجنسية^(٤٥). ويشترط النظام الأساسي للمفوضية أن يلتمس المفوض السامي حلولاً دائمة لمشكلة اللاجئين بمساعدة الحكومات على تسهيل إعادة اللاجئين إلى أوطانهم بمحض اختيارهم، أو استيعابهم في مجتمعات وطنية جديدة^(٤٦). ولا يوجد رسمياً ترتيب بحسب الأولوية للحلول الدائمة التقليدية وهي إعادة الطوعية، والاندماج المحلي، وإعادة التوطين. وفي الواقع، أصبحت العودة الطوعية الخيار المفضل من بين الخيارات الثلاثة حيثما كان ذلك الخيار عملياً. وفي أحيان كثيرة، يكون الجمع بين الحلول، في إطار نهج شامل، ضرورياً للتوصل إلى حل دائم لحالة اللجوء.

ألف - الإعادة الطوعية

٩٧ - من المسلم به على نطاق واسع أن الإعادة الطوعية، عندما تكون ممكنة، هي أكثر الحلول الدائمة استصواباً^(٤٧). غير أنها تتطلب مشاركة سياسية رفيعة المستوى لإيجاد حلول لحالات غالباً ما تكون معقدة ومتداولة في بلدان المنشأ، وتتطلب كذلك التزاماً باعتماد إطار اجتماعي - اقتصادي وقانوني مؤات للعودة الآمنة والكرامة. وقد يتطلب النجاح في التنفيذ الناجح الجمع بين تدابير واسعة النطاق يتخذها فاعلون مختلفون، تبدأ بتدابير بناء الثقة، مروراً بأنشطة قانونية وقضائية لبناء القدرات، وتنتهي بإبرام اتفاقات رسمية للعودة الطوعية، واتخاذ ترتيبات فعالة لرصد العائدين، وتصميم مجموعات تدابير لإعادة الدمج الهادفة في بلد المنشأ. وعادة ما يكون التعاون فيما بين الوكالات أيضاً عنصراً أساسياً في ذلك.

٩٨ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، بذلت المفوضية جهوداً متضافرة للتشجيع على العودة الطوعية أو على الأقل لتيسيرها في عدد من الحالات في جميع أنحاء العالم. ففي شرق أفريقيا، وجنوب شرق أوروبا، وآسيا الوسطى والجنوبية، تمكنت مجموعات اللاجئين من العودة إلى ديارها بعد قضاء سنوات عديدة في المنفى. وقدمت المفوضية معلومات ومشورة إلى مجموعات مختلفة من اللاجئين المعنيين لتمكينهم من ممارسة خياراتهم في مجال العودة ممارسة حرة وعلمية. ويسرت المفوضية زيارات شعارها "اذهب وانظر بنفسك" للسماح للاجئين بتقييم الظروف قبل العودة، وأما البرامج التي نظمت تحت شعار "تعال وتحدث" فقد أتاحت للعائدين فرصة للتداول مع مجتمعات اللاجئين، بينما أدت خطوط المواصلات بالباصات عبر الحدود إلى استعادة الاتصال فيما بين المجتمعات. وأما تحديد الصعوبات القانونية والإدارية وإزالتها، في العديد من هذه الحالات، فكانا عاملاً حاسماً في التشجيع على العودة. وقد شاركت المفوضية مثلاً في صياغة تشريعات مناسبة للملكية وفي وضع تدابير لدعم تنفيذها في عدد من البلدان^(٤٨). وتعاونت المفوضية في عملية التحقق من جنسية أفراد مجموعات اللاجئين الذين طالت مدة

لجوئهم، وكانت هذه العملية بمثابة تقدم محمود فيما يتعلق بمشكلة طال أمدها. وقدمت المفوضية في حالات أخرى مساعدات متنوعة لإعادة الاندماج. وتضمنت هذه المساعدات مشاريع مدرة للدخل قائمة في المجتمعات المحلية، وبرامج للإيواء، وتوزيع مجموعات لوازم للمساعدة الذاتية، وشملت هذه المساعدات أيضاً نفع السكان المحليين، لاحتواء أي كراهية يمكن أن تنشأ جراء المعاملة المحايية للعائدين^(٤٩). وفي السنة الماضية، أصدرت المفوضية صيغة مأونة لـ "الاطار التشغيلي لأنشطة العودة وإعادة الاندماج"، لتوجيه استراتيجيات المفوضية في مجال العودة المتعلقة بإعادة الاندماج.

٩٩- غير أن بعض العمليات شهدت نكسات أيضاً عندما كانت العودة وشيكة أو جارية. وأما تجدد القتال، أو عدم وجود تسوية سياسية مستمرة، أو استمرار حالة عدم الاستقرار، فقد ثبت أنه يشكل عقبة كأداء تحول دون نجاح عملية العودة، وتعطل تقديم المساعدة الإنسانية، أو تؤدي إلى مزيد من التشرذم. وفي إحدى الحالات، أدى استمرار التخويف والإكراه فعلاً إلى حرمان مجموعات اللاجئين المتبقية من فرصة العودة إلى ديارهم على الرغم من تدابير بناء الثقة التي اضطلعت بها المفوضية، مثل شن حملات إعلامية واسعة النطاق وتيسير الحوار النشط بين مختلف المجتمعات. واضطرت المفوضية إلى القيام بأشكال مختلفة بإعادة نقل اللاجئين إلى مواقع آمنة يمكن فيها تقديم المساعدة إليهم ورصد حالهم، بصورة أفضل.

باء- الاندماج المحلي

١٠٠- يظل الاندماج المحلي^(٥٠) حلاً دائماً هاماً في عدد من الحالات، على الرغم من أن تحقيقه يتطلب الاستثمار في بناء الثقة لدى الجمهور، لا سيما في المجتمعات المحلية، وكذلك حشد حوافز اجتماعية - اقتصادية في إطار دولي لتقاسم الأعباء والمسؤوليات. وينجح هذا الاندماج على أحسن وجه، عندما يشكل جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية شاملة للحلول الدائمة. والتحدي الذي يمثله ذلك يكمن في استخدام قدرات اللاجئين إلى أقصى حد لصالح المجتمعات المحلية، بما يضمن جعل اللاجئين فاعلين مندمجين ومساهمين في تنمية المجتمعات المحلية والأقاليم.

١٠١- وفي تطور إيجابي، اضطلعت بلدان عديدة في أوروبا وأفريقيا والأمريكيتين بجهود أو عززت هذه الجهود الرامية إلى توفير فرص الاندماج المحلي للاجئين الذين لم يتمكنوا، لأسباب متنوعة، من العودة إلى بلدانهم الأصلية في المستقبل المنظور. وأحرزت هذه الجهود نجاحاً كبيراً في بلدان أظهر اللاجئين المكتفون ذاتياً فيها قدرة على إفادة البلد المضيف كمصدر لليد العاملة والخبرة الفنية، لأنهم ساعدوا على توسيع نطاق الأسواق الاستهلاكية للسلع المحلية. وفي عدد من البلدان النامية ذات الموارد المحدودة، أدى تمكين اللاجئين من الاعتماد على الذات إلى إحداث قدر من الزيادة في المساعدة الأجنبية وإلى جذب مشاريع انمائية تعود بالفائدة على المجتمع المحلي ككل. وفي حالات أخرى، سبق أن شهدت استيعاب اللاجئين في مخيمات ومستوطنات للاجئين لفترات طويلة، كان بلوغ الاكتفاء الذاتي سبيلاً للشعور بالانتاجية والتقليل من مشاكل الأمن المرتبطة بالمخيمات.

١٠٢- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، أجرت المفوضية عدداً من المسوح للاجئين الحضريين والسكان اللاجئين منذ فترة طويلة، وذلك لتصميم تدابير للمساعدة محدة الأهداف لتشجيع الاكتفاء الذاتي وتنمية القدرة على الاندماج. وأسفر ذلك عن وضع برامج للتوطين المحلي تضمنت أموراً منها مشاريع للإيواء، وأنشطة لتنمية المهارات وخطط ائتمان. أما مراكز المساعدة القانونية التي تمولها المفوضية في عدد من البلدان، فقد قدمت المشورة والمساعدة القانونية إلى اللاجئين الذين يرغبون في التجنس، مما يمهد السبيل للاندماج الدائم. وفي البلدان ذات الموارد المحدودة، تضمنت برامج الاندماج التي تقدمها المفوضية، بصورة عامة، تقديم الدعم في شكل تدريب مهني، ومشاريع مدرة للدخل، وتوزيع البذور والأدوات الزراعية الأساسية ومشاريع المساعدة القانونية لتيسير عملية توزيع الأراضي وتسوية وضع اللاجئين.

جيم - إعادة التوطين

١٠٣- إن إعادة التوطين هي أداة للحماية الدولية وحل دائم في آن معاً. فهي تعزز مبدأ اللجوء الأول وتساعد على حل مشاكل اللاجئين طويلة الأمد بروح التضامن الدولي وتقاسم المسؤوليات. وبذلك تشكل إعادة التوطين جزءاً لا يتجزأ من طائفة شاملة من الردود وهي خطوة مكملة لتوفير اللجوء وليست بديلاً عنه.

١٠٤- يوجد الآن ١٨ بلداً في معظم القارات يقدم أماكن لإعادة التوطين. وفيما عملت المفوضية من أجل بناء قدرات دول إعادة التوطين هذه الجديدة أو الناشئة، قامت خلال الفترة المشمولة بالتقرير باستطلاع امكانيات زيادة توسيع عملية إعادة التوطين من خلال تحديد وتعزيز البلدان التي سوف تقبل إعادة التوطين وعدد ونوعية أماكن إعادة التوطين في البلدان التي تقبل إعادة التوطين في الوقت الحاضر^(٥١). ولذلك أرسل إلى أمريكا اللاتينية خبير معني بإعادة التوطين ليعمل مباشرة مع حكومات بلدان إعادة التوطين الجديدة. وأدى ذلك إلى ايفاد بعثات الاختيار الأولى إلى مجموعة متنوعة من بلدان اللجوء التي تقع خارج المنطقة.

١٠٥- وكثفت المفوضية جهودها المبذولة لضمان الثبات والشفافية في تطبيق سياسات ومعايير إعادة التوطين في جميع أنحاء المعمورة، ولتعزيز القدرة على الاستجابة، لا سيما في حالات الطوارئ، من خلال ترتيبات توضع خصيصاً للطلبات ذات الأولوية^(٥٢). كما بُذلت جهود لتعزيز مزيد من المرونة في قبول معيار المفوضية لإعادة التوطين. وكان ذلك هاماً بوجه الخصوص بالنسبة للاجئين الذين ظلوا لسنوات عديدة في وضع غير محدد واللاجئين الذين من الواضح أنهم كذلك ممن يحتاجون إلى حماية خاصة في بلدان اللجوء. واحدى فئات اللاجئين التي يصعب إعادة توطينها هي فئة الصبيان المراهقين. وحدث في الفترة المشمولة بالتقرير تطور ايجابي تمثل في إعادة توطين مجموعة من نحو ٢٠٠٠ شاب تضم مجموعة من القاصرين، في نهاية تموز/يوليه ٢٠٠١، في الولايات المتحدة الأمريكية. وباتت هذه المجموعة تعرف باسم "الأولاد المفقودين" وذلك لتكرار تشردهم في شرق أفريقيا.

١٠٦- وأما أهمية بذل جهود أكثر تضافراً في استقبال ودمج اللاجئين الذين أعيد توطينهم فقد سلّم بما في أثناء مؤتمر دولي عُقد في نوركوبينغ بالسويد، في نيسان/أبريل ٢٠٠١. وساعد هذا المؤتمر في التقدم بعمليات وإجراءات إعادة التوطين والاندماج وفي تعزيز الروابط الرسمية وغير الرسمية بين بلدان إعادة التوطين التقليدية والجديدة أو الناشئة. وإلى جانب الاستفادة من استنتاجات وتوصيات المؤتمر كحافز لمبادرات مختلفة للتعاون، سوف تدرج هذه الاستنتاجات والتوصيات قريباً في إضافة إلى دليل إعادة التوطين الصادر عن المفوضية.

عاشرا - الصورة العامة

١٠٧- إن اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ يشكلان معاً أشمل الصكوك التي تم اعتمادها حتى يومنا هذا على المستوى الدولي لضمان الحقوق الأساسية للاجئين وتنظيم وضعهم في بلدان اللجوء. ومن هذه الناحية يظل هذان الصكبان صكين أساسيين بالنسبة للنظام الدولي لحماية اللاجئين. وبهدف بلوغ الامتثال الأقصى لهما صيغا صياغة دقيقة بحيث يحددان معايير دنيا، دون أن يفرضوا التزامات أكبر من الالتزامات التي يتوقع على نحو معقول أن تكون الدول قادرة على الامتثال لها. وقد سلّمت اللجنة التنفيذية باستمرار بأن هذين الصكين هما "حجر الزاوية" في الحماية الدولية وبأن التنفيذ الفعال لمبادئهما هو غاية في الأهمية بعد الانضمام إليهما.

١٠٨- وفي الذكرى السنوية الخمسين لاتفاقية عام ١٩٥١ التي حلت في هذه السنة، اعتبر أن من الهام أن يُقدم إلى اللجنة التنفيذية، في شكل هذه "المذكرة"، تقييم عام لحالة تنفيذ الاتفاقية. ويتضح من الفقرات الواردة أعلاه أن احترام الاتفاقية لا يزال شديداً، لكن تنفيذها، بجميع أحكامها، يتفاوت من بلد إلى آخر ويواجه عقبات ذات أشكال وأصول مختلفة.

١٠٩- وأما العقبات التي كانت ولا تزال تعترض سبيل تنفيذ الاتفاقية تقليدياً فهي من ثلاثة أنواع: اجتماعية - اقتصادية، وقانونية وسياسية، وعملية. وتظهر توترات حتمية بين الالتزامات الدولية والمسؤوليات الوطنية في حالة المطالبة باستضافة أعداد كبيرة من اللاجئين حتى على أساس مؤقت في بلدان تعاني من مواجهة صعوبات اقتصادية حادة، وبطالة عالية، وانخفاض في مستويات المعيشة، ونقص في المساكن والأراضي و/أو التعرض المستمر لكوارث من صنع الإنسان وطبيعية. والعقبات القانونية التي تحول دون التنفيذ الصحيح للاتفاقية تتضمن ما يلي: التضارب أو التعارض بين القوانين الوطنية المعمول بها وبعض التزامات الاتفاقية؛ أو عدم إدماج الاتفاقية في القوانين الوطنية من خلال إصدار تشريعات محددة لتنفيذها؛ أو تنفيذ تشريعات لا تعرّف حقوق الأفراد بل السلطات المسندة إلى المسؤولين عن اللاجئين. وأما هذه العقبة الأخيرة، فإنها تعني أن حماية حقوق اللاجئين تصبح ممارسة لسلطات المسؤولين وصلاحياتهم التقديرية، لا تنفيذاً لحقوق محددة ينص عليها القانون ويكفلها. وحيث تمارس السلطة القضائية دوراً هاماً في حماية حقوق اللاجئين، يمكن أيضاً أن تكون التفسيرات الضيقة للاتفاقية عقبة أمام التنفيذ

الكامل لها. وأخيراً، فإن تمسك بعض البلدان باحترام الحدود الجغرافية يشكل عقبة خطيرة أمام التنفيذ الفعال للاتفاقية.

١١٠- وعلى مستوى آخر، توجد عقبات بيروقراطية، منها وجود هياكل لمعالجة حالة اللاجئين تتسم بكونها غير عملية وغير فعالة وغير مناسبة، ووجود نقص في عدد الموظفين عموماً، أو في عدد الموظفين المدربين تدريباً كافياً، وعدم توفر المساعدة التي يقدمها الخبراء إلى ملتزمي اللجوء واللاجئين. وأخيراً، توجد بعض المشكلات المتعلقة بتصور الأمور على مستوى فهم الحكومات، ومن هذه الأمور مسألة منح اللجوء التي تعتبر بمثابة موقف سياسي ويمكن أن يكون مصدراً للإزعاج في العلاقات بين الدول.

١١١- وتواجه بعض الدول عقبات إضافية. فأحكام الاتفاقية شاملة في بعض المجالات التي تكون فيها قدرات وموارد الدولة محدودة. والرأي العام لا يفهم أو يدعم دائماً الجهود المبذولة لصالح ملتزمي اللجوء أو اللاجئين، لا سيما عند وفودهم بأعداد كبيرة أو عند قدومهم من خلال قنوات غير قانونية أو غير نظامية. وأما الاضطلاع الصحيح بالمسؤوليات فيمكن أن يعتمد على الإرادة السياسية والسياسة الحكومية، واللذين يمكن أن تتأثرا بدورهما، بالنظر إلى المصلحة الوطنية والمشكلات ذات الطابع الجغرافي - السياسي. واللغة غير الدقيقة المستخدمة في عدد من أحكام الاتفاقية، كما هو الحال بالفعل في أي صك من صكوك القانون الدولي، يمكن أن تفسح المجال للتفسير أو التطبيق الانتقائي، لا سيما حيث لا تعالج الاتفاقية ضمن إطارها معضلات حالات التشرذم الجديدة، أو حيث يوجد اختلاف بين خصائص مجموعات ملتزمي اللجوء والمفهوم الكلاسيكي للجوء.

ألف - تعزيز التنفيذ: الطريق إلى أمام

١١٢- حظيت الحماية الدولية للاجئين بقبول بوصفها أمانة مشتركة. وأحد الجوانب الأساسية لهذه الأمانة هو تقاسم مسؤولية ضمانها على نطاق واسع من قبل العديد من الأطراف أو عدم تحملها من قبل أحد.

١١٣- وقد أسند المجتمع الدولي إلى المفوضية مسؤولية خاصة لضمان التنفيذ الفعال للاتفاقية والبروتوكول ضمن الإطار العام لمسؤولياتها في مجال الحماية الدولية. وعملاً بالفقرة ٨(أ) من النظام الأساسي للمفوضية، والمادة ٣٥ من الاتفاقية والمادة الثانية من البروتوكول، فإن المفوضية تشجع الحكومات على اغتنام فرصة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين، لإيلاء اهتمام جماعي لمعالجة مختلف العقبات التي تعترض سبيل التنفيذ لدى كل منها واتخاذ تدابير حازمة لتعزيز التنفيذ. وفي هذا الصدد، يُبرز عدد من الاحتمالات يمكن للدول العمل في إطارها. وهذه تتراوح بين إنشاء نظام منهجي لتقديم التقارير، وتنظيم اجتماعات دورية للدول الأطراف لاستعراض المشاكل والتقدم المحرز في التنفيذ، وبين تنظيم عمليات إقليمية منسقة لتفسير وتطبيق المبادئ. ومن شأن تحسين ترتيبات الرصد أن ييسر التنفيذ. وهناك فائدة من إنشاء قواعد محلية لدعم المعاملة التريهة للاجئين، وتوجد إمكانية واحدة

في هذا الصدد هي إنشاء مجالس وطنية للاجئين. ومن الواضح أن التنفيذ يبعث على الارتياح التام عندما تعتمد الدول تدابير تشريعية وإدارية محددة لذلك.

١١٤- ومن الأمور الأساسية زيادة التقدير والدعم النشط من قبل الدول للدور الإشرافي للمفوضية. وتوجد حاجة واضحة لزيادة التعاون في توفير المعلومات إلى المفوضية بشأن مسائل تؤثر على حماية اللاجئين في الدول الأطراف، بما في ذلك المعلومات في مجال القوانين والإجراءات الجديدة قبل دخولها حيز التنفيذ.

١١٥- وتعزيز التنفيذ يشكل تحدياً على مستوى السياسة العامة والتشغيل. وينبغي له أن يتجاوز إعلان الالتزام من جديد، ليصل إلى تحديد القنوات العملية الآن. ومطروح الآن على المائدة عدد من الأفكار في هذا المجال، وهذا في أعقاب اجتماع المائدة المستديرة للخبراء، الذي عقدته المفوضية في كامبردج في تموز/يوليه ٢٠٠٠ للنظر في مسألة الإشراف على الاتفاقية، بمقتضى المادة ٣٥ منها^(٥٣). والهدف النهائي لتعزيز الإشراف والتنفيذ هو تعزيز القدرة الجماعية للدول على تلبية احتياجات جميع اللاجئين المتعلقة بالحماية.

باء - العملية العالمية للمشاورات

١١٦- هذا أيضاً هو الهدف، بصورة أعم، لعملية المشاورات العالمية التي شرعت فيها المفوضية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠^(٥٤). وفيما تدرك عملية المشاورات مركزية الاتفاقية، تسعى إلى تعزيزها من خلال التصدي لاعتبارات سياسية أوسع نطاقاً، وتعزيز التعاون الدولي وإعداد استجابات عملية لقضايا التشرذم المتعددة الأوجه في يومنا هذا. وأشار أعلاه بصورة موجزة إلى اجتماعات مختلفة عُقدت في إطار "المسارات" الثلاثة المتوازية للمشاورات. وفضلاً عن ذلك، تم حتى الآن عقد ستة اجتماعات إقليمية، فيما جرى التشجيع، من خلال الحوار وحلقات العمل، على مشاركة اللاجئين بوصفهم من أصحاب المصلحة الرئيسيين، في نظام الحماية، ومشاركة المنظمات غير الحكومية^(٥٥). وانطلاقاً بروح مواصلة حماية اللاجئين من خلال تعزيز تقاسم المسؤولية على المستوى العالمي، تكون أهداف المشاورات العالمية هي:

تعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي لحماية اللاجئين؛

تعميم المعايير وتجنب التقسيمات الخاصة؛

ضمان مزيد من الاتساق والتكامل بين صكوك حقوق الإنسان والاتفاقية؛

تنفيذ النظام الدولي لحماية اللاجئين بمزيد من الفعالية من خلال تحسين الاستعراض والرصد والمساعدة التقنية؛

تعزير إشراف المفوضية على الاتفاقية؛

تعزير التعاون الدولي من خلال تقاسم الأعباء والمسؤوليات؛

توسيع نطاق مشاركة أصحاب المصالح في نظام الحماية.

١١٧- تبلغ المشاورات العالمية ذروتها في اجتماع وزاري يعقد في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، على الرغم من أن هذه العملية سوف تستمر حتى أواسط عام ٢٠٠٢. وستكون المهمة فيما بعد هي تقييم التقدم المحرز وإدراجه في جدول عمل للحماية الدولية، الذي سوف يحدد الإطار لسياسة الحماية الدولية، هذا الإطار الذي سيعتمد عليه ويطبق في السنوات المقبلة.

الحواشي

(١) مجلس الاتحاد البرلماني الدولي، قرار بشأن الذكرى السنوية الخمسين لاعتماد اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، هافانا، كوبا، ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠١؛ الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، قرار بشأن حماية اللاجئين، والعائدين والمشردين داخلياً في الأمريكيتين، OEA/Ser. P, AG/RES. 1832 (XXXI-0/01)، ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠١؛ والجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، التوصية ١٥٢٥ (٢٠٠١)، ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠١؛ ومجلس وزراء منظمة الوحدة الأفريقية، مقرر بشأن الذكرى السنوية الخمسين لاعتماد اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، AHG/Dec.165 (XXXVII)، ٥-٧ تموز/يوليه ٢٠٠١؛ ومجلس الاتحاد الأوروبي، إعلان بمناسبة الذكرى السنوية الخمسين لاتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، النشرة الصحفية رقم ١٠٩٣٤/١/٠١ (Presse 292)، ٢٨ تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٢) اعتمد في عام ١٩٦٦ من جانب جهة كانت تدعى حينئذ اللجنة الآسيوية - الأفريقية للاستشارة القانونية، في بانكوك، تايلند.

(٣) المادة ٢ من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام ١٩٥٠.

(٤) إعلان الجمعية العامة في عام ١٩٦٧ بشأن اللجوء الإقليمي؛ والمادة الثانية (٢) من اتفاقية اللاجئين الصادرة عن منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩؛ واللجنة الوزارية لمجلس أوروبا، في عام ١٩٧٧ إعلان اللجوء الإقليمي الفقرة ٣؛ وإعلان كارتاخينا لعام ١٩٨٤، الفقرة ثالثاً-٤؛ واستنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٤٨ (د-٣٨)، ١٩٨٧.

الحواشي (تابع)

- (٥) انظر كذلك آليات التعاون الدولي لتقاسم المسؤوليات والأعباء في حالات تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/7) شباط/فبراير ٢٠٠١.
- (٦) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة في عام ١٩٦٩، المادتان ٣١ و٣٢. وانظر كذلك استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٧٧ (د-٤٦)، ١٩٩٥، الفقرة (هـ) الذي يؤكد أهمية تفسير وتطبيق الصكوك الدولية لحماية اللاجئين "بأسلوب يتفق مع روحها وهدفها".
- (٧) انظر كذلك حماية اللاجئين ومراقبة الهجرة: وجهات نظر من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/11)، أيار/مايو ٢٠٠١.
- (٨) بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو؛ وبروتوكول منع وحظر الاتجار بالأشخاص لا سيما النساء والأطفال والمعاقبة عليه.
- (٩) انظر كذلك المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨؛ والمواد من ٦ إلى ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، التي تؤكد حق كل فرد في الحياة والحرية والأمان على شخصه.
- (١٠) المادة ٣٣ من اتفاقية عام ١٩٥١. وانظر كذلك المادة ٢٢ (٨) من الاتفاقية الأمريكية بشأن حقوق الإنسان لعام ١٩٦٩؛ والمادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة المبرمة في عام ١٩٨٤، ومعاهدات وضع المعايير لتسليم المجرمين. وتبين أيضاً أن المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي أبرمت في عام ١٩٥٠ تتضمنان عنصراً بشأن عدم الترحيل القسري. وانظر كذلك: Sir Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement*, Opinion discussed at expert roundtable meeting under the second track of the Global Consulations, Cambridge, UK, July 2001.
- (١١) انظر: الطابع المدني للهجرة: فصل العناصر المسلحة عن اللاجئين، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/5)، شباط/فبراير ٢٠٠١؛ ومبادئ توجيهية بشأن مسألة المقاتلين والمقاتلين السابقين، مع إشارة خاصة إلى الحالة في أنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وناميبيا، ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠.
- (١٢) انظر: قرار مجلس الأمن (2000) S/RES/1319.

الحواشي (تابع)

(١٣) انظر: حماية اللاجئين في حالات التدفق بأعداد كبيرة: الإطار العام للحماية، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/4)، آذار/مارس ٢٠٠١.

(١٤) المواد ٢٥ و ٢٧ و ٢٨ من اتفاقية عام ١٩٥١؛ وانظر كذلك: الجوانب العملية للحماية البدنية والقانونية فيما يتعلق بالتسجيل، المشاورات العالمية (EC/GC/01/6)، آذار/مارس ٢٠٠١.

(١٥) المادة ٣ من اتفاقية عام ١٩٥١؛ والمادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(١٦) المادتان ٢٦ و ٣١ من اتفاقية عام ١٩٥١. وانظر كذلك المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(١٧) انظر استنتاجي اللجنة التنفيذية ٤٤ (د-٣٧)، ١٩٨٦؛ و ٨٥ (د-٤٩)، ١٩٩٨، الفقرات (ج، د، هـ).

(١٨) المادة ٣١ من اتفاقية عام ١٩٥١.

(١٩) المادة ١٥ من اتفاقية عام ١٩٥١؛ وانظر كذلك المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨؛ والمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٢٠) المادة ٤ من اتفاقية عام ١٩٥١.

(٢١) المادة ١٦ من اتفاقية عام ١٩٥١؛ والمادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٢٢) اتفاقية عام ١٩٥١، المواد من ١٧ إلى ١٩، والمادتان ٧ و ٢٤. انظر أيضاً المادتين ٢ و ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦؛ والميثاق الاجتماعي الأوروبي لعام ١٩٩٦.

(٢٣) المادة ٢٤ من اتفاقية عام ١٩٥١؛ انظر أيضاً: حقوق وممارسات الاندماج للاجئين المعترف بوضعهم في بلدان أوروبا الوسطى، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، سلسلة الأوربية، المجلد ٥، العدد ١، تموز/يوليه ٢٠٠٠، الصفحات ٢٤٠-٢٤٥.

الحواشي (تابع)

- (٢٤) المادة ٢٣ من اتفاقية عام ١٩٥١.
- (٢٥) انظر: استتقبال ملتزمي اللجوء، بما في ذلك معايير المعاملة، في سياق نظم اللجوء المنفردة، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/17)، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.
- (٢٦) الدورة الاستثنائية للجمعية العامة المكرسة لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، إعلان التزام بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أزمة عالمية - إجراء عالمي، حزيران/يونيه ٢٠٠١، الفقرتان ٧٥ و٧٦.
- (٢٧) انظر: الجوانب العملية للحماية البدنية والقانونية فيما يتعلق بالتسجيل، المشاورات العالمية (EC/GC/01/6)، آذار/مارس ٢٠٠١، الفقرات من ٢ و٧. انظر أيضاً: أنشطة المفاوضات في مجال انعدام الجنسية: تقرير مرحلي (EC/51/SC/CRP.13)، الفقرات من ١٤ إلى ٢١.
- (٢٨) انظر: الدليل العملي للتمكين: الممارسات الحميدة للمفوضية بشأن تعميم مراعاة المنظور الجنساني، الصادر عن المفوضية في حزيران/يونيه ٢٠٠١. انظر أيضاً: تعميم منظور المرأة اللاجئة: منظور المساواة الجنسانية (EC/51/SC/CRP.17).
- (٢٩) أنشطة المفاوضات في مجال انعدام الجنسية: تقرير مرحلي (EC/51/SC/CRP.13)، الفقرة ١٨).
- (٣٠) تقييم مشروع حطب الوقود في داداب في كينيا (EPAU/2001/08)، حزيران/يونيه ٢٠٠١.
- (٣١) ممارسة العنف الجنسي ضد اللاجئين: مبادئ توجيهية بشأن المنع والاستجابة، ١٩٩٥.
- (٣٢) انظر المادة ٢٢ من اتفاقية حقوق الطفل. انظر أيضاً البروتوكولين الاختياريين الملحقين باتفاقية حقوق الطفل المفتوحين للتوقيع في أيار/مايو ٢٠٠٠ واستنتاجات اللجنة التنفيذية، رقم ٢٤ (د-٣٣) ١٩٨١؛ و٤٧ (د-٣٨)، ١٩٨٧، الفقرتان (ج) و(د)؛ و٨٤ (د-٥٨)، ١٩٩٧، الفقرة (أ)؛ و٢٤ (د-٣٢) ١٩٨١؛ و٨٥ (د-٥٩)، ١٩٩٨، الفقرة (ش)؛ و٨٨ (د-٦٠)، ١٩٩٩، الفقرة (ب).
- (٣٣) قرار مجلس الأمن ١٣١٤ (٢٠٠٠) بشأن الطفل والتراعات المسلحة.

الحواشي (تابع)

(٣٤) المؤتمر الدولي المعني بالأطفال المتأثرين بالحروب، المعقود في أونتاريو بكندا، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠؛ الحلقة الدراسية التي عقدها الاتحاد الأوروبي بشأن الاحتياجات الخاصة للأطفال المتأثرين بالتزاعات المسلحة والتشرد القسري في نوركوبينغ بالسويد، في آذار/مارس ٢٠٠١؛ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالاتجار غير المشروع في الأسلحة الصغيرة والخفيفة من جميع جوانبه، نيويورك، تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٣٥) مبادئ توجيهية بشأن احتجاز ملتمسي اللجوء، ١٩٩٦؛ احتجاز ملتمسي اللجوء واللاجئين: الإطار، والمشكلة، والممارسة الموصى بها، المشاورات العالمية (EC/49/SC/CRP.13)، حزيران/يونيه ١٩٩٩.

(٣٦) انظر أيضاً: الأطفال اللاجئون: مبادئ توجيهية بشأن الحماية والرعاية، ١٩٩٤؛ المبادئ التوجيهية بشأن السياسات والإجراءات في مجال التصدي لحالة الأطفال غير المصحوبين بولي أمرهم من ملتمسي اللجوء، شباط/فبراير ١٩٩٧؛ الأطفال المفصولون عن والديهم، الذين يلتمسون اللجوء في كندا، المكتب الفرعي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بأوتاوا، تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٣٧) اتفاقية عام ١٩٥١، المادة ٢؛ اتفاقية اللاجئين الصادرة عن منظمة الوحدة الأفريقية، المادة الثالثة. انظر أيضاً: دليل إجراءات ومعايير تحديد ووضع اللجوء، ١٩٧٩، أعيد تحريره في عام ١٩٩٢، الفقرة ٢٠٥.

(٣٨) عمليات اللجوء: (إجراءات اللجوء التريهة والفعالة)، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/12)، الفقرات من ٣٤ إلى ٣٧)، حزيران/يونيه ٢٠٠١.

(٣٩) دليل إجراءات ومعايير تحديد وضع اللجوء؛ انظر أيضاً دراسة هذه القضايا في: تفسير المادة ١ من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بحالة اللاجئين، دائرة الحماية الدولية، أيار/مايو ٢٠٠١.

(٤٠) انظر: الأشكال التكميلية للحماية، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/18)، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

(٤١) انظر: عمليات اللجوء (إجراءات اللجوء التريهة والفعالة)، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/12)، حزيران/يونيه ٢٠٠١.

(٤٢) انظر: تعزيز قدرات الحماية في البلدان المضيفة، المشاورات العالمية، (EC/GC/01/19)، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

الحواشي (تابع)

(٤٣) أصبحت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية في آذار/مارس ٢٠٠١ الدولة الخلف بصدد قرابة ٢٠٠ معاهدة تضمنت صكي اللجوء، وذلك بوصفها خلفاً للدولة التي كانت سابقاً جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية.

(٤٤) انظر: أنشطة المفاوضات في مجال انعدام الجنسية: تقرير مرحلي، (EC/51/SC/CRP.13)، الفقرة ٥؛ تقييم دور المفاوضات وأنشطتها فيما يتعلق بقضايا انعدام الجنسية، (EPAU/2001/09)، تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٤٥) اتفاقية عام ١٩٥١، المادتان ١(ج) و٣٤ على التوالي. على الرغم من أن وقف حالة اللجوء ليس في حد ذاته حلاً دائماً، فإن النجاح في التوصل إلى حل دائم، سواء من خلال العودة الطوعية، أو الاندماج أو إعادة التوطين سيؤدي بطبيعة الحال إلى وقف حالة اللجوء.

(٤٦) النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الفقرة ١ من الفصل الأول.

(٤٧) انظر: اللجنة التنفيذية، الاستنتاجات، رقم ٨٥ (د-٤٩)، ١٩٩٨، الفقرة (ز ز)؛ و٨٧ (د-٥٠)، ١٩٩٩، الفقرة (ص)؛ و٨٩ (د-٥١)، ٢٠٠٠.

(٤٨) انظر: الدراسة الاستقصائية الفصلية عن اللاجئين، عدد خاص عن الإسكان واستعادة الملكية للعائدين، المجلد ١٩، العدد ٣، ٢٠٠٠؛ مركز حقوق الإسكان والإخلاء، والإسكان واستعادة الملكية للاجئين والأشخاص المشردين داخلياً: المصادر القانونية الدولية والإقليمية والوطنية، جنيف، أيار/مايو ٢٠٠١.

(٤٩) انظر: إعادة الاندماج: تقرير مرحلي (EC/51/SC/CRP.5).

(٥٠) المادة ٣٤ من اتفاقية عام ١٩٥١. انظر أيضاً ك. جاكوبسن، (K. Jacobsen)، الحل المنسي: الاندماج المحلي للاجئين في البلدان النامية، قضايا جديدة في البحوث المتعلقة باللاجئين، ورقة عمل رقم ٤٥، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جنيف، تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٥١) أضيفت إلى بلدان إعادة التوطين التقليدية البالغ عددها ١٠ (أستراليا وكندا والدانمرك وفنلندا وهولندا ونيوزيلندا والنرويج والسويد وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية)، ٨ بلدان منذ عام ١٩٩٧ (الأرجنتين وبنن والبرازيل وبوركينا فاسو وشيلي وآيسلندا وآيرلندا وإسبانيا).

الحواشي (تابع)

(٥٢) انظر: التوجهات الجديدة لسياسات وممارسات إعادة التوطين، (EC/51/SC/INF.2). انظر أيضاً: استخدام إعادة التوطين للتصدي لمقتضيات الحلول الدائمة، المشاورات السنوية الثلاثية بشأن إعادة التوطين، حزيران/يونيه ٢٠٠١.

(٥٣) انظر: <http://www.unhcr.ch/issues/asylum/globalconsult/main.htm> للاطلاع على الاستنتاجات ذات الصلة التي وضعها الخبراء في اجتماع المائدة المستديرة المعقود في كمبردج، في تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٥٤) آخر تأوين متوفر في الموقع على الشبكة.

(٥٥) عقدت اجتماعات إقليمية في بريتوريا (جنوب أفريقيا)، وأوتاوا (كندا)، وماكاو (الصين)، وبودابست (هنغاريا)، وسان خوسيه (كوستاريكا) والقاهرة (مصر)، ومن المزمع عقد اجتماع سابع في أوسلو (النرويج) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١. وتم تشجيع مشاركة اللاجئين من خلال حوار دولي مع ٥٠ لاجئة في جنيف وإجراء مناقشة شارك فيها أكثر من ٥٠٠ لاجئ في الجمعية الوطنية الفرنسية بباريس في حزيران/يونيه ٢٠٠١، و من المزمع أن يعقد في الوقت نفسه محفل للاجئين في أوروبا في روان (بفرنسا) في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.
