فريق دعم قدرات اللجوء

مذكرة للمناقشة

عرض المشكلة

1. أنشأت العديد من الدول نُظماً وطنية للجوء/ولتحديد وضع اللاجئين للتعرف على ملتمسي الحماية الدولية على أراضيها. وعلى الرغم من النجاحات التي تم تحقيقها، تواجه بعض نظم اللجوء الوطنية تحديات، مثل إدارة الأعداد المتزايدة من الوافدين، أو تنفيذ النهج القائمة على المجموعات بشكل مناسب، أو التكيف مع حالات الحركة المختلطة، أو تحسين التوظيف أو الموارد الأخرى. لم تقم دول أخرى بعد بإنشاء نظم وطنية للجوء / لتحديد وضع اللاجئين، في حين أن نظم بعض الدول لا تزال في المراحل الأولية من التطوير وتحتاج إلى الدعم لزيادة فعاليتها بما يتماشى مع المعايير الدولية.

2. تنتج الصعوبات التي تواجه نظم اللجوء الوطنية عادةً عن ثغرات في القدرات على مستويات متعددة، بما في ذلك المستوى الفردي (مثل معارف الموظفين ومهاراتهم وأدائهم) أو التنظيمي (مثل القواعد والإدارة والنظم) أو على مستوى البيئة التمكينية (مثل إطار السياسة العامة/الإطار القانوني). وإذا لم يتم التصدي لهذه التحديات بشكل فعّال من خلال مشاريع ومبادرات محددة الأهداف لتنمية القدرات، فإن هذه التحديات قد تؤدي إلى زيادة التكاليف، وارتفاع عدد الحالات المعلقة وفجوات الحماية لطالبي اللجوء.

الرؤية المتبناة لفريق دعم قدرات اللجوء

3. لطالما دعمت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تطوير وتحسين نظم اللجوء الوطنية والنُهج الإقليمية لتيسير الاتساق. ويستند هذا العمل إلى الدور الإشرافي الذي تقوم به المفوضية في تنفيذ اتفاقية العام 1951 وإلى الاتفاق على أن الدول لها الدور الرئيسي في حماية أولئك الذين يسعون للحصول على الحماية الدولية على أراضيها، الأمر الذي يتطلب تطوير نظام لتحديد وضع اللاجئين.

4. تحت عنوان "تحديد احتياجات الحماية الدولية"، يذكر الميثاق العالمي بشأن اللاجئين فريق دعم قدرات اللجوء في الفقرة 62 من أجل دعم الدول في تطوير وتعزيز نظم لجوء وطنية تكون **منصفة وفعّالة وقابلة للتكيف ونزيهة**،[1] في إطار تعاملها الشامل مع مسألة اللاجئين. **وستقوم المفوضية بإنشاء فريق دعم قدرات اللجوء** الذي سيعمل بدوره على تعزيز دعم قدرات اللجوء الذي تقدمه المفوضية بالفعل أو يكمّله. كما وسيسعى إلى تحسين التنسيق بين الترتيبات القائمة الثنائية أو متعددة الأطراف. بالإضافة إلى ذلك، سيُمكّن فريق دعم قدرات اللجوء المفوضية من الاضطلاع بدورها التنسيقي لتحسين فعالية الدعم الذي تقدمه الجهات المعنية المتعددة لنظم اللجوء/ تحديد وضع اللاجئين الوطنية وليكون هذا الدعم محدد الأهداف. وسيأخذ في الاعتبار **التنوع الإقليمي، ويبني على التعهدات التي تم التعهد بها في المنتدى العالمي للاجئين.**

[1] انظر أيضاً المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ورقة غير رسمية بشأن فريق دعم قدرات اللجوء، 4 يونيو 2018 فى عام 2018. https://www.unhcr.org/publications/legal/5b1558104/non-paper-asylum-capacity-support-group-4-june-2018.html.

5. إنّ فريق دعم قدرات اللجوء هي وسيلة دعم لزيادة قدرات نظم اللجوء الوطنية بهدف التأكد من أنّ للدول تدابير معمول بها **لتحديد** الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية **في الوقت المناسب**. وسيستند فريق دعم قدرات اللجوء إلى المشاريع الثنائية والمتعددة الأطراف الجارية، مثل مبادرات ضمان الجودة، وسيعمل كإطار لهيكلة مشاريع تنمية قدرات نظم اللجوء في مختلف البلدان التي تستهدف تحسينات إيجابية في تنفيذ أيٍّ من المبادئ الأربعة التي يعتمد عليها نظام لجوء متين، ألا وهي: **الإنصاف، والفعالية، وقابلية التكيّف، و/أو النزاهة.**

6. إنّ إطار فريق دعم قدرات اللجوء سوف**(1) يزيد من التنسيق الفعّال لدعم تنمية قدرات نظم اللجوء الوطنية وينظم هذا الدعم ويمكّنه؛ (2) وهو بمثابة آلية مرنة وعملية قادرة على جمع الفاعلين المعنيين لملاءمة الاحتياجات مع الدعم.** ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، يمكن لفريق دعم قدرات اللجوء عقد اجتماعات مواضيعية أو إقليمية، حسب الاقتضاء. ويحدد الميثاق العالمي بشأن اللاجئين عددًا من الترتيبات التي تسهل تقديم مساهمات أكثر إنصافًا واستدامة وقابلية للتنبؤ بين الدول والجهات المعنية الأخرى ذات الصلة ، والتي تدعم البحث عن الحلول، بما في ذلك، وعند الاقتضاء، من خلال تقديم المساعدة إلى بلدان المنشأ.

مجالات التركيز

7. ستستمر المفوضية طوال العام 2019، ومع مراعاة التنوع الجغرافي، في دعم المشاريع/المبادرات القائمة، وتحديد مشاريع/مبادرات جديدة تعالج ثغرات القدرات في نظم اللجوء الوطنية، وتحسن واحدة أو أكثر من مبادئ **الإنصاف والفعالية وقابلية التكيّف والنزاهة لهذه النظم.** وفي حال لبّت هذه المشاريع/المبادرات المعايير المحددة في الاختصاصات، فسيمكن **دعمها والتنويه بها من خلال فريق دعم قدرات اللجوء.**

8. ومن أجل إنجاز هذه العملية، ستدعم المفوضية الدول في تقييم نظمها للجوء/ لتحديد وضع اللاجئين، وتحديد الفجوات في القدرات وكذلك الحلول الممكنة للممارسات الجيدة. وستحدد المفوضية في الوقت نفسه الدول أو الجهات المعنية الأخرى التي لديها خبرة في مجالات ذات صلة بمعالجة هذه الفجوات في القدرات.

9. بعدها، ستقوم المفوضية بتنسيق مطابقة الفجوات في القدرات مع عروض دعم القدرات المقدمة من الجهات المعنية الأخرى، على أساس ثنائي أو متعدد الأطراف وبطريقة مستهدفة، بما في ذلك من خلال الأطر الوطنية أو الإقليمية القائمة، عند الاقتضاء. وبمجرد إنشاء فريق دعم قدرات اللجوء، سيسعى هذا الأخير للحصول على دعم إضافي لهذه المشاريع/المبادرات من خلال تعهدات المنتدى العالمي للاجئين. تقترح الفقرات التالية أمثلة ملموسة للمشاريع/المبادرات التي يمكن مواصلتها لمساندة فريق دعم قدرات اللجوء تحت كل عنوان موضوعي:

الإنصاف

10. تشمل العناصر التي تعزز الانصاف في نظام اللجوء وجود سلطات مركزية محددة ومنفصلة بوضوح قائمة قانونياً وذات ولاية تقضي بالنظر في طلبات اللجوء واتخاذ القرارات بشأنها في الدرجتين الأولى والثانية (الاستئناف). ويزداد الإنصاف أيضًا عندما توّفر إجراءات اللجوء ضمانات إجرائية متينةوتجعل صانعي القرار الخبراء والمهنيين يطبقون الإطار القانوني ذي الصلة.

11. في العام 2019، ستبحث المبادرة الأولية لفريق دعم قدرات اللجوء المشاريع/المبادرات التي تهدف إلى وضع إطار قانوني و/أو إطار للسياسة العامة لإنجاز نظام لجوء وطني مستقبلي يتوافق مع المعايير الدولية، بما في ذلك خطط

للبنية التحتية والتوظيف والموارد. وبالنسبة إلى الدول التي ليس لديها حاليًا سلطة استئناف قائمة ومستقلة عن سلطة الدرجة الأولى، سيقدم فريق دعم قدرات اللجوء دعما لإنشاء هذه السلطة أو تشغيلها.

12. سيركز فريق دعم قدرات اللجوء أيضًا على المشاريع التي تدعم إنصاف إجراء تحديد وضع اللاجئين من خلال دعم المؤسسات لتمكين موظفيها في قسم تحديد وضع اللاجئين من القيام بعملهم بحرفية من خلال إنشاء وظائف دائمة في الخدمة المدنية مخصصة فقط لتحديد وضع اللاجئين أو من خلال مراجعة/إنشاء هيكلها القانوني الخاص بتحديد وضع اللاجئين بحيث يتم اتخاذ القرارات من قبل موظفين مخصصين لتحديد وضع اللاجئين. ومن العناصر الأخرى في هذه المشاريع تطوير موارد موحدة للتدريب التعريفي للموظفين أو مبادرات التدريب الأخرى، على سبيل المثال، تقنيات إجراء المقابلات أو البحث في معلومات بلد المنشأ أو الاستبعاد أو العمل مع مترجمين فوريين.

13. وأخيرًا، سيحدد فريق دعم قدرات اللجوء المشاريع التي تزيد من ضمانات الإجرائية الممنوحة لطالبي اللجوء، مثل زيادة الوصول إلى المعونة القانونية والتمثيل القانوني أثناء عملية اللجوء.

الفعالية

14. إن اعتماد نظام فعال لتحديد وضع اللاجئين يسمح للدول بالتعرف بسرعة على الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية ومساعدتهم، مع ضمان التعرف في الوقت المناسب على الأشخاص الذين لا يحتاجون إلى هذه الحماية وإخراجهم من النظام. ويعد كذلك نظام اللجوء الفعال عنصراً هاماً في التخطيط للطوارئ ومنع أو تقليص الحالات المعلقة المتراكمة. وتساهم عناصر متعددة في الفعّالية، سواء على المستوى التنظيمي (على سبيل المثال من خلال إجراءات الموارد البشرية والإدارية الفعالة)، أو على المستوى المؤسسي (على سبيل المثال من خلال اعتماد نموذج فردي لصانعي القرار أو إزالة مركزية سلطة اتخاذ القرارات من خلال مراجعة الإطار القانوني أو التنظيمي) وعلى مستوى معالجة الحالات (من خلال الاختيار المناسب لمنهجيات معالجة الحالات المختلفة وتنفيذها، بما في ذلك الحماية القائمة على المجموعة **والإجراءات المبسطة و/أو المعجلة ذات الجودة).**

15. في العام 2019، ستركز المبادرة الأولية لفريق دعم قدرات اللجوء على المشاريع/المبادرات التي تساعد على إصلاح وتحسين فعالية العمليات الإدارية في نظم تحديد وضع اللاجئين بما في ذلك **الجدولة، وإدارة الحالات والملفات، وتصنيف الحالات.** ويشمل ذلك المشاريع التي تهدف إلى تحسين فعالية هذه العمليات لمنع تراكم الحالات المعلقة وأيضًا الممارسات الجيدة في معالجة الحالات المعلقة المتراكمة من خلال التحقق منها وتصنيفها، وإعداد الحالات لمعالجتها بطريقة مناسبة، وتطوير بروتوكولات جدولة فعالة. وفي بعض الحالات، قد يشمل ذلك دعم قواعد البيانات الإلكترونية، أو تقنية تتبع الحالات، أو البنية التحتية المادية لإجراء المقابلات وحفظ الملفات.

16. سيتم التركيز أيضاً في مجال الفعالية على دعم تطوير منهجيات لمعالجة الحالات بشكل مناسب والتي تقلل من الوقت الذي تستغرقه معالجة حالة واحدة. يتضمن ذلك **دعم تنفيذ الاعتراف الجماعي بوضع اللجوء للحالات القائمة المناسبة، أو تطوير أدوات لتبسيط و/أو تعجيل المعالجة.**

قابلية التكيف

17. يمكن اعتبار قابلية التكيف القدرة على الأداء في الظروف المستقبلية والتكيف والابتكار من أجل تلبية الاحتياجات المتوقعة أو الاستجابة للاحتياجات المفاجئة وغير المتوقعة. تتغير الظروف، وبسرعة في بعض الأحيان ، سواء في

ما يتعلق بأعداد طالبي اللجوء الجدد أو بخصائص حالات قائمة. ولذلك، من المهم أن يكون **نظام اللجوء/ تحديد وضع اللاجئين قابلاً للتكيف لتقليص فرص تراكم الحالات المعلقة، مما قد يؤثر سلبًا في قدرة الاشخاص المشمولين باختصاص المفوضية على الحصول على اللجوء والحقوق المرتبطة به.** وثمة مسائل متعددة يمكن مراعاتها في إطار قابلية التكيف، ألا وهي: التسلسل الهرمي الواضح لإجراء تغيير في السياسة، وموارد التوظيف المرنة، والإطار القانوني الذي يسمح بتشغيل منهجيات المعالجة الجماعية أو المبسطة.

18. وبهدف زيادة قابلية التكيف في نظام اللجوء، سيقوم فريق دعم قدرات اللجوء بمساندة المشاريع والمبادرات التي تدعم نظم اللجوء/تحديد وضع اللاجئين في تطوير أطر للسياسة العامة تكون سريعة وسريعة الاستجابة للسماح بتحولات منهجية في معالجة الحالات، مثل **الاعتراف الجماعي بوضع اللجوء** أو اتباع منهجية المعالجة المبسطة في تحديد وضع اللاجئين للحالات القائمة المناسبة.

19. قد يستهدف فريق دعم قدرات اللجوء أيضًا مشاريع الجهات المعنية المتعددة التي تدعم موارد التوظيف الطارئة، مثل حزم التدريب الموحدة للعاملين الجدد والمترجمين الفوريين أو المرشحين المجازين سلفاً للنشر السريع في حالات الطوارئ في مجالات تخصصهم.

النزاهة

20. يشمل مفهوم النزاهة شفافية واستقامة كل من المؤسسة والعملية والقرار وصانع القرار. يخلو نظام اللجوء المتّسم بالنزاهة من الاحتيال والفساد، ويوفر معلومات واضحة لطالبي اللجوء ويكون متسقاً وموحداً في عملياته.

21. في العام 2019، ستستهدف المبادرة الأولية لفريق دعم قدرات اللجوء البرامج التي تضمن أن تنطوي عملية اتخاذ القرار لتحديد وضع اللجوء على فصلٍ واضح بين الوظائف والبرامج التي تتميز بهياكل إشراف مناسبة لتفادي التصرفات المخالفة للقانون.

22. وسيستهدف فريق دعم قدرات اللجوء أيضًا البرامج التي تستخدم التكنولوجيا المبتكرة أو وسائل الاتصال الأخرى لشرح عملية اللجوء للأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية وللجمهور بشكل عام، ولتبسيط عملية صنع القرار أو تقديم المعونة القانونية.

الاختصاصات:

23. يقدم مخطط **الاختصاصات** في الملحق نظرة عامة عن كيفية عمل آلية فريق دعم قدرات اللجوء لتنسيق مطابقة دعم تنمية القدرات مع الوظيفة. وباستخدام عملية الإعلان عن التعهدات في إطار المنتدى العالمي للاجئين الأول في نهاية العام 2019، سيتم تشجيع الدول والكيانات الأخرى على دعم عمل فريق دعم قدرات اللجوء من خلال تقديم تعهدات بتحسين نظام اللجوء الوطني الخاص بها، أو عن طريق التعهد بدعم الدول الأخرى.

24. وسيتم توسيع نطاق هذه الاختصاصات الأساسية خلال العام 2019 بناءً على الأنشطة الميدانية وكذلك من خلال المناقشات مع الجهات المعنية ذات الصلة.

نيسان/ أبريل 2019

فريق دعم قدرات اللجوء

الخطوط العريضة للاختصاصات

- سيعمل فريق دعم قدرات اللجوء كآلية لدعم الأقران من أجل زيادة قدرة نظم اللجوء الوطنية للتأكد من أنّ لدى االدول تدابير جيدة لتحديد الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية في الوقت المناسب.
- وبتنسيق من المفوضية، سيساعد فريق دعم قدرات اللجوء الدول في استخدام منهجيات الممارسة الجيدة لتحديد الفجوات في قدرات نظمها الوطنية للجوء/لتحديد وضع اللاجئين، والتي تؤثر في إنصاف النظام أو فعاليته، أو قدرته على التكيف و/أو نزاهته. وفي إطار عملية التقييم هذه، ستشير الدول إلى الخطوات التي ستتخذها لمعالجة هذه الفجوات في القدرات بالإضافة إلى نوع الخبرة الفنية أو غيرها من المساعدات التي ستطلبها من فريق دعم قدرات اللجوء.
- سيكون فريق دعم قدرات اللجوء بمثابة الآلية التي ستتم من خلالها ملاءمة طلبات الدعم مع عروض الدعم التي تقدمها الدول والجهات المعنية الأخرى التي تمتلك الخبرة والموارد ذات الصلة، وبالتالي، زيادة تنسيق دعم تطوير قدرات نظم اللجوء الوطنية وتنظيمها وتحسينها. وسيتم تشجيع الدول التي تمتلك الخبرة والموارد ذات الصلة على الاستجابة لطلبات الدعم من خلال تقديم تعهدات و/أو التزامات في المنتدى العالمي للاجئين، وفي اجتماعات فريق دعم قدرات اللجوء الدورية.
- لن يحل فريق دعم قدرات اللجوء محل الآليات الأخرى للدعم الثنائي أو المتعدد الأطراف للدول في تمكين نظم اللجوء الوطنية، مثل مبادرات ضمان الجودة أو الاتفاقيات القائمة. ومتى تضمنت هذه المبادرات دعمًا للدول، فيمكن عندها إدراجها في إطار عمل فريق دعم قدرات اللجوء عند الاقتضاء أو اعتبارها مكملة له. ومع ذلك، سيسعى فريق دعم قدرات اللجوء إلى ضمان تنسيق الجهود في هذا المجال لتعزيز الفعالية والاستخدام الأمثل للموارد.
- وبعد إنشاء فريق دعم قدرات اللجوء، سيقوم هذا الأخير بعقد اجتماعات دورية حول الحالات أو القضايا المواضيعية المتعلقة بالنظم الوطنية للجوء/لتحديد وضع اللاجئين، حسب مقتضى الحال.