

حماية اللاجئين و الحلول الدائمة في إطار الهجرة الدولية

المقدمة:

- 1- شهدت السنوات الأخيرة زيادة ملحوظة واسعة النطاق من التنقلات السكانية من بلد إلى آخر و من قارة إلى أخرى. و قد لوحظت هذه التنقلات السكانية مع زيادة عدد الرجال و النساء و الأطفال الذين يقدمون على ترك بلدانهم متجهين إلى أماكن أخرى لأسبابٍ عديدة و متنوعة.
- 2- بينما يقدم غالبية الأشخاص على الانتقال من مكانٍ إلى آخر بحثاً عن مستوى معيشي أفضل أو للانضمام إلى أفراد من العائلة أو بحثاً عن فرص للتعليم، ينتقل الأشخاص تحت حماية المفوضية من مكانٍ إلى آخر لأنهم أُجبروا على الهروب بسبب حدوث انتهاكات في حقوق الإنسان أو بسبب النزاعات المسلحة. و يبدو أن مشكلة التنقلات السكانية سوف تتفاقم و سوف تلعب دوراً أساسياً في برنامج السياسة العالمية مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل المؤثرة مثل النتائج غير المتوازنة لمفهوم العولمة و التغيرات المناخية التي تؤثر على أشكال الحياة في أجزاء عدة من العالم.
- 3- إن واحداً من التطورات المذكورة سابقاً قد أظهر بعداً آخراً من التحديات الجديدة المتعلقة بالعلاقة التي تربط ما بين تحركات اللاجئين و الهجرة الدولية. حيث إن النقاش الذي تناول هذه العلاقة ضمن هذا الإطار قد ركز بشكل أساسي على مفهوم "العلاقة التي تربط ما بين طالبي الهجرة". و هو مفهوم يستعمل بشكل عام للإشارة إلى النقاط التي تنتج عند الخلط ما بين طبيعة التحركات. حيث ينتقل اللاجئون و المهاجرون جنباً إلى جنب مستخدمين وسائل غير اعتيادية.
- 4- بينما تستمر قضايا هذه الروابط ببقائها محور اهتمام الدول و المفوضية و الأطراف المعنية، تذكر هذه الوثيقة اقتراحاً يشير إلى ضرورة إيجاد منهجية بديلة تخاطب المواضيع المتعلقة بحماية اللاجئين و الحلول الدائمة المرتبطة بالهجرة الدولية.
- 5-² إن هذه الوثيقة عبارة عن عشر نقاطٍ مقسمة إلى ثلاثة أجزاءٍ يجب أن تقرراً بتزامن مع "جدول الأعمال المتعلقة بالحماية" و مع وثيقة المفوضية تحت عنوان "حماية اللاجئين و الهجرة المختلطة: خطة عمل ذات نقاطٍ عشر". إن القسم الأول من هذه الوثيقة يبين المفاهيم الأساسية التي تحدد دور المفوضية في هذا الإطار. و القسم الثاني يعمل على تعريف المواضيع المتعلقة بالهجرة و المرتبطة بشكل مباشر مع ولاية المفوضية لحماية اللاجئين و إيجاد حلول دائمة لهم. و أيضاً تعمل على شرح أهداف المفوضية في كلٍ من هذه الحقول. أما القسم الأخير من هذه الوثيقة فيعرض الإستراتيجية المتبعة من قبل المفوضية لتحقيق هذه الأهداف.

¹ أنبثقت هذه الوثيقة بناء على تصريحين سياسيين تم نشرهما في سياق نشرة الجمعية العامة الصادر في شهر أيلول 2006. و هو عبارة عن حوار ذو مستوى رفيع يناقش الهجرة الدولية و التنمية تحت عنوان "المفوضية السامية لشؤون اللاجئين: حماية اللاجئين و الهجرة الدولية". و حوار آخر ذو مستوى رفيع يناقش أيضاً الهجرة الدولية و التنمية تحت عنوان "المفوضية السامية لشؤون اللاجئين: الملاحظات و التوصيات". للحصول على هذين الموضوعين يمكن الرجوع إلى الموقع الإلكتروني للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين www.unhcr.org.

² برامج الحماية و هي وثيقة غير إلزامية اختيرت من قبل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و عدة دول تعمل على توفير برنامج عملي لتطوير برامج حماية اللاجئين و طالبي اللجوء حول العالم. أما الهدف الثاني لبرامج الحماية فهو "توفير الحماية للاجئين ضمن الإطار الأوسع للهجرة" و الذي له ارتباط وثيق بهذه الوثيقة إضافة إلى نتائج اللجان التنفيذية. و هذه تشمل التوصيات/المقترحات المتعلقة بالمخاطر التي تواجه النساء و الفتيات لعام (2006) و التوصيات/المقترحات المتعلقة بالمخاطر التي تواجه الأطفال لعام (2007).

المفاهيم الأساسية:

6- أسست منهجية المفوضية في توفير الحماية اللاجئين و إيجاد حلول دائمة لهم في إطار الهجرة الدولية بناءً على عددٍ من المفاهيم.

I. وضعية اللاجئين ذات الطابع الخاص

7- تتعامل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مع وضعية اللجوء باعتبارها وضعية تشمل فئة خاصةً من الأشخاص ذات وضعية قانونية فريدة أيضاً. و تحكم القوانين الدولية، و خاصةً اتفاقية 1951، ظروفهم و حقوقهم و المسؤوليات الملقاة على عاتقهم و المتعلق بوضع اللاجئين.

8- و تصف هذه الوثيقة اللاجئين باعتبارهم أشخاصاً متواجدين خارج بلدانهم الأصلية و لا يملكون الرغبة أو القدرة على الرجوع إلى وطنهم الأم بسبب خوفهم المبرر من التعرض للإضطهاد. و منذ تأسيس اتفاقية 1951 تم توسيع فكرة اللاجئين ليشمل مجموعةً أكبر من الأشخاص الذين هربوا من تأثيرات العنف العام أو بسبب إخلال جسيم في النظام العام.³

9- حيث أن منهجية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و المذكورة في هذه الوثيقة تركز على تعريف المجتمع الدولي لحقوق و احتياجات اللاجئين التي تتزامن مع الإلتزامات الملقى على عاتق الدول. و ينطوي على هذه الإلتزامات مبدأ عدم إعادة اللاجئين إلى بلدٍ يكونون فيه عرضة للخطر.

ب- ولاية الحماية في لمفوضية السامية لشؤون اللاجئين

10- إن ولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعمل على توفير الحماية و الحلول الدائمة للاجئين إضافة إلى الأشخاص الآخرين الذين هم محط اهتمام المفوضية. حيث أن كافة نشاطات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و المتعلقة بالهجرة الدولية بمفهومها الأوسع مشتقة من ولاية المفوضية.

11- و لا يمكن الإشارة إلى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين باعتبارها منظمة هجرة حيث أن وظائفها لا تتعلق "بترتيبات الهجرة". لأن مثل هذه المهام تقع على عاتق دول و منظماتٍ دولية أخرى مثل منظمة الدولية للهجرة (IOM).⁴ إضافة إلى أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لا ترغب في أن تتحول عملية الهجرة أو أن تعامل باعتبار الهجرة وضعية لجوء⁵. و بالواقع فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعتبر أن مثل هذه المنهجية تشكل ضرراً على مصداقية النظام الدولي لحماية اللاجئين.

³ لقد حدث التوسع في هذا المفهوم بواسطة الأدوات القانونية الإقليمية و القرارات التشريعية للعدد من الدول و تفعيله الحاصل في هذه القرارات من قبل دولٍ أخرى أيضاً، إضافة إلى تفعيله من قبل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

⁴ إن العديد من المواضيع المطروحة في هذه الوثيقة كانت محور نقاش بين المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و منظمة الدولية للهجرة. من أجل الحصول على خطاب مشترك في هذا السياق. راجع "حماية اللاجئين و السيطرة على الهجرة: من منظور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و منظمة الهجرة الدولية" لقد أعدت هذه الوثيقة من أجل الاستشارات العالمية حول الحماية الدولية في 15 مايو 2001، وثيقة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين EC/GC/01/11.

⁵ يجب التذكير بأن العديد من حركات الهجرة حدثت على أسس طوعية و بطرق منظمة و بالتالي ليس لها علاقة بولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و المتعلقة بحماية اللاجئين و إيجاد حلول لهم.

12- على الرغم من أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعتبر أن حماية اللاجئين و تدابير الهجرة وظيفتين مختلفتين إلا أن مكتب المفوضية يلتزم بمبدأ تعزيز الأساس التكميلي و المتبادل لهاتين الوظيفتين. إن الهجرة غير المنظمة قد تخلق مشاكل و عقبات لمنتسبي برامج اللجوء الوطنية و قد تعمل على تحريض العداء الشعبي ضد كل الأجانب المقيمين بغض النظر عن وضعهم القانوني. و قد تفشل نقاط السيطرة المشددة على الحدود في التمييز ما بين الأشخاص المحتمل قدومهم مستقبلاً و الذين هم بحاجة فعلاً للحماية و قد يؤدي للإبعاد القسري و تفويض الهدف من توفير الحماية الفعالة للاجئين.

III- الحقوق الفردية و المصالح الوطنية

13- تولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين اهتمامها الاساسي لحماية اللاجئين. و هذا يعني مساعدة اللاجئين في الحصول على هذه الحقوق الممنوحة لهم من قبل القوانين الدولية. و يعمل مكتب المفوضية على التأكد من أن اللاجئين قادرين على ممارسة حقوقهم التي حرّموا منها من خلال توفير الحلول الدائمة لهم.

14- و تؤكد المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الدول ضرورة أن يتمتع الأشخاص الذين يسكنون خارج بلدهم الأصلي بحقوق الإنسان التي نصت عليها القوانين الدولية بغض النظر عن وضعهم القانوني أو مكان تواجدهم في العالم. و في هذا الإطار يجب التذكّر بأن على الدولة رعاية مواطنيها سواء كانوا داخل حدود الدولة أو خارجها.

15- و يلفت مكتب المفوضية الإنتباه إلى الحق الأساسي الذي يخول الأشخاص حق اختيار العيش في بلدهم الأصلي إذا اختاروا ذلك. و في هذا المنظور تتعاون المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بشكل تام مع اللجنة العالمية للهجرة الدولية حيث صرحت "بأن الرجال و النساء و الأطفال يجب أن يكونوا قادرين على ادراك احتياجاتهم و ممارسة حقوقهم التي نصت عليها حقوق الإنسان و تحقيق طموحاتهم في بلدهم الأصلي و بالتالي أن تتم الهجرة بناء على رغبتهم و ليس بدافع الضرورة"⁶. و بالتالي فإن أشكال اللجوء التي تتم تحت وصاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تشكل خرقاً واضحاً لهذا المبدأ.

16- تدرك المفوضية السامية لشؤون اللاجئين حق الدول في السيطرة على حدودها و تنظيم دخول و خروج الأشخاص منها و أراضيها. و يدرك مكتب المفوضية مدى تأثير وجود المواطنين الأجانب في الدول لما لذلك من تأثير على الكثير من القضايا الحساسة و التي قد تتعلق بالهوية الثقافية و الترابط الاجتماعي و السلامة العامة و سيادة القانون. وبالخصوص عند قدوم هؤلاء الأشخاص بأعداد هائلة و بشكل غير اعتيادي. في هذا الإطار و بناءً على اتفاقية 1951 و إلى جانب المعاهدات الأخرى ترى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن على اللاجئين و طالبي اللجوء التقيد بالتزاماتهم القانونية.

⁶ الهجرة في عالم مترابط و متداخل: التوجهات الجديدة للعمل: اللجنة العالمية للهجرة الدولية – جنيف – 2005 الصفحة الرابعة.

IV- أصحاب المعاناة

17- على الرغم من أن اللاجئين لديهم احتياجات و حقوقاً محددة، تدرك المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن وجود تحركات الهجرة المتداخلة تعمل على زيادة المشاكل المتعلقة بالجوانب الإنسانية و الجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان. و كما أظهرت التجارب مؤخراً فإن الأشخاص المشاركين في مثل هذه الأحداث، ناهيك عن وضعهم القانوني يجدون أنفسهم عرضةً للمعاناة و يصبحون عرضة للخطر و ضحايا لانتهاكات حقوق الإنسان. و بالطبع فإن هذا يشمل الاحتجاز و السجن و الفقر و الاستغلال و التهريب و الاتجار بالبشر و العنف الجسدي و المضايقات و التمييز المبني على العرق و الأصل الأثني و التأخير و الإهمال و الغرق في البحار و العودة أو التسفير إلى أماكن نائية و خطيرة. أما الأشخاص الذين قاموا بإتلاف وثائق السفر أو وثائقهم الشخصية فهم بدورهم يواجهون صعوبة في الحصول على جنسية و يصبحون عديمي الجنسية.

18- و كما أشرنا إليه في هذه الوثيقة فإن ولاية المفوضية لا تشمل بشكل اعتيادي أو رسمي الأشخاص الذين يفتقرون لسبب حقيقي يجعل منهم لاجئين أو الأشخاص غير المهتمين للاستفادة من وضعية اللجوء. لكن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعتقد - باعتبارها منظمة تعنى بحقوق الإنسان - أنه من المناسب الانضمام للاعبين الآخرين آخذين بعين الاعتبار المشاكل التي يتعرض لها الأشخاص خلال ترحالهم و التي تسبب لهم المعاناة.

V- المنهجيات الشاملة

19- إن قضية حماية اللاجئين و الهجرة الدولية تؤثر على الدول أينما وجدت و بكافة مستويات التطور الاقتصادي. و في الواقع فإن أكثر التنقلات التي يقوم بها الأشخاص لاجتياز الحدود تستهدف مناطق الجنوب في العالم بأسره. بما في ذلك البلد الأصلي و دول العبور و دول المقصد التي تسعى لتحقيق أهداف التنمية التي تشهدها الألفية.

20- على الرغم من الدعاية التي غطت الوصول غير الاعتيادي للمهاجرين و طالبي اللجوء و اللاجئين إلى الدول الصناعية فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تشير إلى أن الدول النامية مازالت تستضيف العدد الأكبر من اللاجئين و الذين هم محط اهتمام مكتب المفوضية. و بالتالي فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تشدد على أهمية التمسك بمبادئ التضامن الدولي و مشاركة المسؤولية و تحمل الأعباء في توفير الحماية و تقديم الحلول بما في ذلك إعادة التوطين.

21- و كما أشر في هذه الوثيقة فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ترى أن هناك ضرورةً لتشكيل السياسات المتعلقة بالهجرة و اللاجئين بطرق متماسكة و مترابطة لضمان شموليتها. و في الوقت ذاته فقد توصل مكتب المفوضية إلى استنتاجات متعلقة بالتحديات التي ظهرت من التنقل عبر الحدود و التي لا يمكن الإشارة إليها بسياسات الهجرة أو وسائل اللجوء فقط. و بالتالي فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تشجع على ضرورة تبني منهجية شاملة مع الأخذ بعين الاعتبار السياسات المتنوعة في الحقول المختلفة مثل حقوق الإنسان و القرارات التي تؤدي إلى وسائل حل النزاعات و إعادة الهيكلة ما بعد النزاعات و التراجع البيئي و عملية التنمية و التي تناقض القضايا المذكورة في هذه الوثيقة.

قضايا السياسات و أهدافها

22- إن القسم التالي من هذه الوثيقة يعرف و يشرح الحقوق التي تتقاطع بها مسؤولية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مع قضايا الهجرة الدولية في توفير الحماية للاجئين و إيجاد حلول دائمة لهم. وعلى هذا الأساس فإن هذا القسم من الوثيقة يحدد الأهداف التنظيمية الذي يسعى مكتب المفوضية إلى تحقيقها في هذا الإطار.

تحركات الهجرة المختلطة

23- يمكن تصنيف الهجرة عبر الحدود بعدة طرق حيث أن بعضها ينشئ من طابع اقتصادي بحث و البعض الآخر ينشئ من تهديد واضح للأفراد حيث تتعرض حياتهم و حريتهم للخطر. لكن التحركات المختلطة لا تعتبر ظاهرة جديدة و قد تظهر على أنها زيادة واضحة في التحركات التي يسعى أفرادها للحصول على حماية دولية لأسباب تتعلق باللاجئين بينما يكمن بعضها الآخر (و الذي يشكل القسم الأكبر منها) ممن لا ينتمون إلى هذه الفئة و كما تمت الإشارة مسبقاً فإن الأشخاص اللذين يكون لهم دوراً في مثل هذه التحركات غالباً ما يشتركون في أعمال غير قانونية مستغلين الخدمات التي يقدمها المهربون و في بعض الأحيان الحصول على وثائق مزورة من نفس المصدر.

24- إن مثل هذه التحركات قد ساهمت بشكل واضح في الخلط ما بين اللاجئين و المهاجرين في الرأيين العام و السياسي. وهذه قضية واقعية حيث أن عدداً لا يستهان به من طالبي اللجوء و الذين تم تصنيفهم على أساس أنهم ليسوا بحاجة لحماية دولية قادرون على الحفاظ على وضعية طالبي اللجوء لفترات طويلة و لا يستطيعون ترك البلد الذي وصلوا إليه عندما رفض طلبهم. و حتى أن بعض الدول ساهمت في زيادة عدم الوضوح في الفرق و ذلك بمعاملة اللاجئين باعتبارهم مهاجرين غير اعتياديين على الرغم من الوضع الخاص الذي يوفره القانون الدولي.

25- و إستجابة للتحركات المختلطة من الأشخاص، قامت العديد من الدول باتخاذ إجراءات لوقف و منع مواطنين اجانب عبر الحدود من الوصول إلى أراضيها و تقديم طلبات اللجوء. حيث أن مثل هذه الإجراءات لا تميز عادة بين الأشخاص بل و تزيد الأمور صعوبة - إن لم تكن مستحيلة - على اللاجئين من اجتياز الحدود و المباشرة في إجراءات وضعية اللجوء لبلد آخر. إن مثل هذه الأفعال تشكل تعقيداً حقيقياً لعمل لمكتب المفوضية من حيث التأكد من أن الأشخاص الذين هم فعلاً بحاجة ماسة للحصول على حماية دولية قادرون على تقديم طلباتهم لدراسة بعناية فائقة و عدم إعادتهم إلى بلد تتعرض فيه حياتهم و حريتهم للخطر.

26- إن الهدف الأساسي لمكتب المفوضية فيما يتعلق بالهجرات المختلطة يعتمد على تشجيع و مساعدة الدول على تأسيس نقاط حماية على الحدود تنسم بالحساسية و على تنظيم ترتيبات الهجرة على الحدود و التي بدورها تحترم حقوق الأفراد المنصوص عليها دولياً و التي تقضي بما يلي " حق اللجوء في البحث عن و التمتع بحقوق طالبي اللجوء هرباً من الاضطهاد".⁷ و يتطلع مكتب المفوضية لإيجاد طرق لتفادي الأوضاع التي يتعرض لها الأشخاص محط اهتمام المفوضية خلال ترحالهم، و التي تمنعهم من الوصول إلى أراضي الدولة و المباشرة بإجراءات اللجوء حيث لا يمكنهم الوصول للمفوضية، و بالتالي فإن حياتهم معرضة للخطر في حالة عودتهم.

⁷ الفقرة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

27- عندما ينتقل الأشخاص من مكانٍ لآخر مستخدمين طرقاً غير اعتيادية أو غير آمنة بواسطة البحار فإن القضية الأساسية تصبح إن كانت معايير وضعية اللجوء تنطبق عليهم. بناءً على التقاليد البحرية فإن الأولوية تكون بتوفير حماية الحق في الحياة والتأكد من إنقاذ هؤلاء الأشخاص خلال وقتٍ مناسب. وبسبب تفاقم المشكلة فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ترى بأنه يجب إجراء مناقشة مستفيضة للوضع والوصول إلى حلول بإجماعٍ دوليٍ لتحقيق هذه الأهداف.

28- و ترى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بأن مسؤولية حماية اللاجئين يمكن أن تسهل بواسطة مبادراتٍ يمكن من خلالها تخفيض عدد الأشخاص الذين يقومون بتقديم طلبات لجوء مبنية على أسسٍ غير دقيقة. وبالأوقات فإنه من مصلحة اللاجئين قيام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والدولة بتخفيض الضغط الواقع على كاهل نظم اللجوء الوطنية من خلال الأشخاص الذين ليسوا بحاجةٍ لحمايةٍ دوليةٍ ولكن يقومون بتقديم طلباتٍ للحصول على وضعية اللجوء كوسيلةٍ لحصول مكتسبات على الهجرة.

29- و بالتالي فإن مكتب المفوضية يقف مستعداً للمناقشة وللمشاركة في الإجراءات التي توفر للأشخاص الفرص والمعلومات التي يحتاجون إليها للوصول إلى اختيارٍ مدروسٍ لتحديد خياراتهم. وعلى الدول والمنظمات الدولية المؤهلة إبلاغ هؤلاء الأشخاص بأي فرصٍ تخولهم للانتقال بشكلٍ آمنٍ وقانوني منظم من خلال لم شمل العائلة ومن خلال توفير فرص العمل للمهاجرين.

30- و في ذات السياق، فإن عودة الأشخاص الذين قدموا طلبات اللجوء والذين تبين أنهم ليسوا بحاجةٍ لحمايةٍ دوليةٍ هي قضية مرتبطة على الرغم من أنها ليست القضية الوحيدة المرتبطة بالهجرة المختلطة. وبما أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لا تنظر إلى هؤلاء المهاجرين على أنهم محط اهتمام مباشر لها فإن المفوضية ترى بأن وجودهم الدائم في الدول التي قد يذهبوا إليها يضعف مصداقية أنظمة اللجوء وقد تساهم بخلق العداء الشعبي وبالتالي تشكل تهديداً لأهداف حماية اللاجئين.

31- و لتفادي مثل هذه الصعوبات ترى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بأنه من المناسب مناقشة كيفية مساهمة المكتب مع اللاعبين الآخرين في إيجاد مبادرات مصممة لتسهيل العودة وإعادة دمج الأشخاص الذين تم رفض طلباتهم مع التأكد بأن حقوقهم وكرامتهم مصانة. و قد يشمل ذلك، على سبيل المثال، القيام بإجراءات تصنيف تحتوي على عدد ومواصفات طالبي اللجوء الذين تم رفضهم. ونشر معلومات لهؤلاء الأشخاص فيما يتعلق بالعودة والمضي قدماً، إضافة إلى الدعاية عن ممارسات العودة العادلة وإعادة الانخراط المبنية على الحقوق.

II- الدوافع المختلطة

32- تدرك المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بأن الأشخاص اللذين يكون لهم دوراً في هذه التحركات المختلطة لهم دوافع مختلطة أيضاً. فعندما يقرر شخصٌ ما أن يترك بلده/بلدها بحثاً عن مكانٍ آخر وذلك بدوافع مختلفة وقد تختلج بداخله مشاعر الخوف وعدم الثقة وقلة الأمان وقلة الطموح مما يجعل من قرار عدم السفر خياراً صعباً.

33- فغالباً يقدم الأشخاص على ترك مواطنهم بسبب حدوث انتهاكات في حقوق الإنسان و النزاعات المسلحة و التمييز الإثني و البطالة و تدهور الخدمات الاجتماعية. وقد تفاقمّت هذه العوامل مع مشكلة التغير المناخي و التردّي البيئي. وفي الإطار ذاته ترى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بأنّ من الصعب الفصل مابين توفير الحماية للاجئين و تقديم حلول دائمة لهم و التساؤلات المتعلقة بقلة التنمية و الفقر.

34- و تعتبر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بأنّ الإجراءات النوعية و التي تحدد وضعية اللاجئ و المعلومات الدقيقة التي تحصل عليها من البلد الأصلي كلها عوامل تساعد على التمييز مابين هؤلاء الذين هم فعلاً بحاجة لحماية دولية و من هم ليسو بحاجة لها. و يسعى مكتب المفوضية إلى مناقشة السبل الأمثل في مساعدة الدول على إيجاد هذه الإجراءات للحصول على هذه المعلومات. و كذلك تولي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين اهتماماً بمبدأ "فائدة الشك" عند تطبيق مثل هذه الإجراءات و ذلك لضمان حماية الأشخاص الذين لديهم دوافع المختلطة أو غير واضحة من الإبعاد القسري.

III- الانتقال من بلد اللجوء الأول إلى بلد اللجوء الثاني

35- إن وضعية الأشخاص الذين حصلوا على وضعية اللجوء أو اكتسبوا الحماية في دولة ما سواء أكان ذلك بواسطة إجراءات تحديد وضعية اللجوء أو بناء على مبادئ "اللجوء الجماعي" و بالتالي سوف ينتقلون لبلد آخر هي قضية مثيرة للجدل لكل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و الدول الأخرى. و هنالك مسألة محيرة تتعلق بوضعية الأشخاص الذين مروا بأكثر من بلد واحد حيث كان بإمكانهم الحصول على الحماية قبل الوصول إلى البلد الأخير حيث قاموا بتقديم طلبات تحديد وضعية اللجوء.

36- إن الحقوق و الواجبات المنصوص عليها في مثل هذه الظروف المعقدة مازالت بحاجة لتوضيح، و لن تتطرق هذه الوثيقة لفحص أو شرح هذه الحقوق و الواجبات⁸. إلا أن هنالك مبدآن يطغيان على أية مبادئ أخرى في سياسة المفوضية المتعلقة بهذه القضية و اللذان قد يساهمان في اعتبارات أخرى.

37- أولاً، حين يتعرض اللاجئين لمواقف تعرض حياتهم لمخاطر أمنية جسيمة في بلد اللجوء الأول، تعتبر المفوضية هذه التحركات "غير الإعتيادية" أو "الثانوية" على أنها جزء من عملية الهروب من البلد الأصل.

⁸ و تسعى مبادرة "تعزيز الاتفاقية" لنشر الوعي عن كيفية التعامل مع التحركات الثانوية. و نظراً للفروق ما بين الوفود المشاركة تم تأجيل المفاوضات المتعلقة بإطار التفاهم. و قد أصدرت سويسرا و أفريقيا الجنوبية و هما المشاركون الرئيسيين ما يسمى بمجموعة جوهر تعزيز الاتفاقية عن كيفية التعامل مع التحركات الثانوية و الغير اعتيادية للاجئين و طالبي اللجوء. و هو تصريح مشترك مابين هذين البلدين "Forum/2005/7 المنعقد في 8 تشرين الثاني" لعام 2005. و يعكس هذا التصريح المشترك بشكل ملخص وجهات النظر لجوهر الاتفاقية فيما يتعلق بالأمور المعقدة و المحيطة بمثل هذه التحركات. راجع أيضاً التوصيات المقدمة من قبل اللجنة التنفيذية رقم. 58 (XL) لعام 1989 تحت عنوان "التحركات غير الاعتيادية للاجئين و طالبي اللجوء في بلد و فر لهم الحماية".

38- ثانياً، اللاجئين الذي ينتقل لاسباب غير متعلقة بمتطلبات الحماية لا تسقط عنه صفة اللجوء، و يبقى تحت حماية المفوضية و يجب أن يحمى من الابعاد القسري. و لكن يخضع هؤلاء اللاجئين إلى سلطات الهجرة في البلد الذي وصلوا إليه و قد تعيد هذه البلدان هؤلاء اللاجئين إلى بلد اللجوء الأول إذا مابقيت الدولة مستعدة للاعتراف بهم و قادرة على توفير الحماية المناسبة لهم.

39- و تعتبر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن هذه المبادئ محورية لأي استجابة تتعلق بعملية الانتقال إلى البلد الأول و لكن لا تشكل هذه المبادئ بحد ذاتها إطار عمل كاف لمنهجية مسئولة فيما يتعلق بالانتقال من بلد اللجوء الأول إلى بلد اللجوء الثاني. إن كان لهذه المبادئ تطبيق عملي و ذو معنى فعلى هذه المبادئ أن تتم على مستويات كافية من الدعم الدولي للدول المضيفة من خلال جهودها الرامية لتوفير ظروف معيشية أفضل للاجئين. و يعتمد تطبيق هذه المبادئ على التعاون الدولي في توفير الحلول الدائمة للاجئين و ذلك لتفادي الانتقال لبلد اللجوء الأول بطرق غير اعتيادية.

40- و في ذات الوقت، يجب معرفة أن اللاجئين و طالبي اللجوء سوف يحاولون الانتقال من المناطق الفقيرة و غير المستقرة في العالم إلى مناطق أكثر استقراراً و ازدهاراً ما لم تتكافل الجهود لتقليص هذه الفروق. و في غياب مثل هذه الجهود يبقى الانتقال إلى بلد اللجوء الثاني شكلاً من أشكال تدفق اللاجئين و التحركات المتداخلة بشكل عام. و أخيراً فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ترى بأن عملية الانتقال من بلد اللجوء الأول إلى بلد اللجوء الثاني قد تزداد من خلال الاختلاف في الخدمات التي توفرها مكاتب المفوضية في البلدان المختلفة و بالتالي السعي للحصول على قدر أكبر من التناغم في هذا المجال.

IV- من تحركات اللاجئين إلى التحركات المختلطة

41- و قد تتحول الهجرة الجماعية للاجئين مع مرور الوقت إلى هجرة مختلطة تشمل بشكل تدريجي عدداً قليلاً من الأشخاص الذين يحتاجون إلى حماية دولية و عدداً أكبر من الأشخاص الذين ينتقلون لأسباب غير متعلقة بطلب اللجوء. و هذا لا يوفر سبباً منطقياً لتجاهل اللاجئين الذين يشكلون التحركات المختلطة بغض النظر عن قلة عدد هؤلاء الأشخاص. و لكن مثل هذه الحالات تتطلب تعديلات مناسبة تتماشى مع نشاطات الدول و المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

42- تتطلب مثل هذه الحالات من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التدخل بشكل مباشر مع الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم معايير اللجوء أو من هم بحاجة لحماية دولية. وهذا مثال على تواجد مكتب المفوضية بشكل كبير و المتمتع بفهم عميق للصفات المتغيرة للتحركات و قد عمل على تأسيس روابط عمل فعالة مع الدول و الشركاء الذين يعملون على تحديد المسببات و النتائج المترتبة على التحركات.

43- و أكثر تحديداً أن هناك ظروفاً قد تلعب من خلالها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين دوراً فعالاً بالتحديد في دعم و مراقبة عودة من لم تنطبق عليهم صفة اللاجئين إلى وطنهم الأم خاصة عندما لا تتوفر القدرة لدى اللاعبين الآخرين للقيام بذلك. و قد يعمل مكتب المفوضية على إشراك شركاء آخرين في حالة تواجد فرص اعتيادية لهجرة الأشخاص الذين قد يشاركوا في تحركات غير اعتيادية⁹ والاستفادة من كفاءة و قدرات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين من هذه التدخلات التي تحافظ على "خصوصية طالبي اللجوء" و بالتالي المساهمة في توفير الحماية للاجئين و تقديم الحلول الدائمة لهم.

V- التهريب والاتجار بالبشر

44- بالرغم من أن ضحايا الاتجار بالبشر هم أشخاص لم يتركوا وطنهم الأم بحثاً عن حماية دولية، فإن هؤلاء الضحايا من النساء و الأطفال يصبحون محط اهتمام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و ذلك بسبب حدوث انتهاكات في حقوق الإنسان تنتج من الاتجار بالبشر. إضافة إلى أنهم قد تعرضوا لاعادة الاتجار أو سوء المعاملة في حالة عودتهم إلى بلدهم الأصلي. إن المهاجرين غير الإعتيادين و الذين يعتمدون على خدمات المهربين قد يصبحون هم بدورهم ضحايا الاتجار بالبشر و يغدون بالتالي محط اهتمام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين حتى و إن لم تكن في نيتهم الحصول على وضعية اللجوء.

45- و من أهم أهداف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين و المتعلقة بهذه القضية التأكد من أن ضحايا الاتجار بالبشر و الضحايا الذين من المحتمل أن يتعرضوا لمثل هذا النوع من التجارة و من لديهم خوفٌ مبررٌ يمنعهم من العودة إلى بلدهم الأصلي يستطيعون الحصول على إجراءات طالبي اللجوء و يقع على عاتق مكتب المفوضية طمأنة الأشخاص الواقعين تحت ولايتها، بما في ذلك اللاجئين و عديمي الجنسية، بأنهم لن يصبحوا ضحايا الاتجار بالبشر من خلال تحديد هذه العوامل و الاستجابة لها خلال وقتٍ مناسب. و ينطوي على هذا، التطرق للقضايا المتعلقة بوثائقهم و وضعهم القانوني و حق الإقامة.

46- أما فيما يتعلق بتهريب البشر فإن اهتمام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين يصبح مضاعفاً. لأن مكتب المفوضية يهتم بالأبعاد السلبية المنطوية على هذه الظاهرة بما في ذلك الخطر الذي قد يتعرض له الأشخاص الذين يتعرضون للتهريب و طبيعة هذه الظاهرة غير المشروعة و ارتباطها بأشكال أخرى من الجرائم عبر الحدود الوطنية و دور هذه الظاهرة في ترويج الخوف من الاجانب في كل من دول العبور و دول المقصد. و لهذا فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تشجع الدول على الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية و بروتوكولها. إضافة إلى نشر العقوبات المترتبة على الأشخاص المشتركين في التجارة و تهريب البشر.

47- وفي نفس الوقت تدرك المفوضية بأن العديد من اللاجئين ليس لديهم الفرصة لترك بلادهم و البحث عن اللجوء في بلدانٍ أخرى بطرق قانونية و بالتالي قد يكونون مضطرين إلى السفر مستخدمين طرقاً غير اعتيادية متضمنة التهريب. و في هذا الإطار يرحب مكتب المفوضية بالمزيد من المناقشات التي تساهم في حتمية توافق أساسيات حماية اللاجئين و السيطرة على الحدود.

VI- تغيير الوضعية: الهجرة و الحلول الدائمة

48- مع أن مكتب المفوضية يصر على التمييز الجوهري مابين اللاجئين و المهاجرين فإن المكتب يرى بأن هناك حالة قد يستفيد منها الأشخاص المنتمون لهاتين المجموعتين عند تغير وضعيتهن.

⁹ و في هذا الإطار فإن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين قد قامت بخطواتٍ مثيرة للاهتمام من خلال الدور الذي لعبته في حالة اللاجئين و طالبي اللجوء القادمين من الهند الصينية في جنوب شرق آسيا في نهاية السبعينات و الثمانينات.

49- المهاجرون الذين يتركون بلدانهم لأسباب لا تتعلق باللجوء قد تظهر الحاجة لتوفير الحماية الدولية لهم و ذلك خلال فترة إقامتهم في دولة أخرى. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يصبح طالب أو عامل متعاقد في دولة "لاجئاً بشكل تلقائي" إذا كان هناك تغيير حاد في نظام البلد الأصلي لذلك الشخص وخاصة إذا اندلعت حرب أهلية أو إذا أصبحت المجموعة الاجتماعية التي ينتمي إليها ذلك الشخص هدفاً للاضطهاد. ويمكن هدف المفوضية في هذه الحالة بضمان أن الأشخاص المعنيين يستطيعون الاستفادة من وضع اللجوء أو يستطيعون الحصول على شكل مناسب من الحماية وذلك لضمان عدم عودتهم لأوضاع تشكل خطراً على حريتهم أو حياتهم.

50- وبينما يجد المهاجرون أحياناً أنه من المهم التماس وضع اللجوء، فهناك أوضاع يجد فيها الأشخاص الذين فروا من بلادهم اثر النزاعات المسلحة أو انتهاكات حقوق الإنسان أنهم يفضلون البقاء في دولة اللجوء وحتى إذا زالت أسباب الهروب من وطنهم الأصلي.

51- وعن طريق اكتساب وضع اللجوء القانوني في دولة اللجوء، فيستطيع اللاجئون القانونيون الذين تعنى بهم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أو الأشخاص الذين كانت تعنى بهم المفوضية أن يحصلوا على الفرصة لتطوير مهاراتهم وتوفير بعض النقود ودعم عائلاتهم ومجتمعهم في بلدهم الأصلي وذلك عن طريق التحويلات النقدية. وفي نفس الوقت، يستطيع هؤلاء وعن طريق العمل والعيش في الخارج أن يقللوا من المنافسة على الوظائف وعلى المصادر القليلة في بلدهم الأصلي وبالتالي المساهمة في عملية بناء السلام. وفيما يتعلق ببلد اللجوء، فمن شأن استمرار تواجد اللاجئين الذين استطاعوا إيجاد فرص عمل وقاموا بتأسيس حياة لهم أن يسهم بشكل كبير في نمو وإنتاجية الاقتصاد المحلي والوطني.

52- وبناء على هذه الاعتبارات، فإن المفوضية السامية ترحب بمزيد من النقاش حول مفهوم الحلول الدائمة والتي ارتبطت بفكرة أن الحراك الدائم للاجئين واللاجئين السابقين يشكل فشلاً لعملية الاندماج أو إعادة الاندماج. وفي ظل العولمة وعدم قدرة البلد الأصلي على منحهم فرص عمل مناسبة ووسائل معيشة أخرى للمواطنين، فمن المناسب التفكير بدمج فرص الهجرة القانونية ضمن منهج المفوضية السامية وذلك للترويج للحلول الدائمة.

VII. الهجرة والتطوير

53- كان هناك اهتمام دولي كبير خلال السنوات الماضية في قضية الهجرة والتطوير. وهناك بعدان لهذا الموضوع وهما ذو أهمية للمفوضية في مجال حماية اللاجئ والحلول الدائمة وهذان البعدان هما التحويلات المالية وهجرة الكفاءات.

54- وفيما يتعلق بالتحويلات النقدية، فهناك أدلة متزايدة توحى أن اللاجئين، وخاصة أولئك الموجودون في الدول الصناعية، يقومون بتحويلات مادية ضخمة لعائلاتهم ولمجتمعهم في كل من بلدانهم الأصلية وبلدان اللجوء. ولقد لعبت مثل هذه التحويلات المالية دوراً مهماً في حماية اللاجئين من التخفيضات والعوائق المتعلقة بتزويدهم بالمساعدة الدولية في مخيماتهم وأماكن استيطانهم.

55- يمكن أن تلعب التحويلات المالية من قبل اللاجئين دورا في تمكين أفراد العائلة من البقاء في بلدهم الأصل، عوضا عن شعورهم بحتمية الانتقال إلى دولة أخرى وذلك من أجل أعالة أنفسهم. وهنا تقوم المفوضية بدعم الجهود المبذولة من قبل البنك الدولي والجهات الأخرى من أجل تخفيض تكاليف التحويلات المالية ومن أجل مضاعفة أثر التنمية والتقليل من الفقر.

56- أما بالنسبة إلى الموظفين من ذوي المهارات، فمن الجلي أن مجتمعات اللاجئين تتضمن أشخاصاً ذوو مهارات من الواجب استغلالها، وذلك في دول اللجوء وفي بلدانهم الأصلية إذا ما أرادوا العودة وأيضاً في التوقيت لتلك العودة. وفي هذا المجال، فإن الاهتمام الرئيسي للمفوضية يكمن في ضمان عدم التمييز وعدم استثناء اللاجئين من سوق العمل الوطني وأيضاً في ضمان الاعتراف بمؤهلاتهم وشهاداتهم من قبل دولة اللجوء. وتجدر الإشارة هنا أن اتفاقية عام 1951 تروج لكل من هذين الهدفين.

57- وعند العودة للنقاش العام حول الهجرة والتطوير، فهناك اعتراف دولي متنامي لحقيقة أن المهاجرين يسهمون في ازدهار كل من بلدانهم الأصلية وبلدان المقصد. وحتى هذه اللحظة، فإن هذا الاعتراف لم يشمل في الغالب اللاجئين. وبالفعل، فإن الأشخاص الذين تعنى المفوضية بهم يتم النظر إليهم على أنهم مستهلكون للمصادر العامة ومصدر خطر على الأمن الوطني. ونتيجة لهذا، فقد وضعت قيود صارمة على اللاجئين في أنحاء العالم وهذه القيود تتضمن تحديد حرية التنقل، وحرية الحصول على الأراضي الزراعية والقدرة على الانخراط في نشاطات أخرى تمكنهم من الحصول على الدخل.

58- تهدف المفوضية إلى مواجهة هذه السياسات والادراكات السلبية والى التركيز على حقيقة أن اللاجئين لديهم الإمكانيات ليشكلوا عوامل تطوير في بلدان اللجوء وذلك عن طريق تعزيز الإنتاج الاقتصادي، وملء الفجوات في سوق العمل وأيضاً عن طريق خلق فرص العمل. وتضع المفوضية أمام عينها الأمل باكتساب اعتراف أكبر لحقيقة أن اللاجئين الذين يستطيعون ممارسة مثل هذه النشاطات خلال فترة إقامتهم في المهجر هم الأفضل للرجوع لبلدهم الأصلي والمساهمة في إعادة بنائها حالما تسمح الظروف لهم بالعودة.

59- وأخيراً، فإن المفوضية تشدد على أهمية الحاجة للدول والجهات الأخرى بمواجهة الأسباب الجذرية لحركات الهجرة للاجئين والمهاجرين وذلك عن طريق ترويج وإدراك الحق في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية وهذا في ظل "تحقيق جميع الحقوق الإنسانية والحريات الأساسية بشكل كامل".¹

إستراتيجية التنفيذ

60- عملت الفقرة السابقة من ورقة النقاش هذه على تحديد نقاط الربط الأساسية بين قضايا حماية اللاجئين والحلول الدائمة والهجرة الدولية، واستخدمت ذلك التحليل كإطار عمل لتقديم أهداف ومصادر القلق الرئيسة لسياسة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. وتمنحنا الفقرة اللاحقة والنهائية لهذه الوثيقة ملخصاً لإستراتيجية التنفيذ التي تطبقها المفوضية ضمن جهودها لمواجهة مصادر القلق هذه ولمواجهة أهدافها. يركز القسم هذا على مبادرات المفوضية الخاصة وعلى الاتفاقيات المتعلقة بحواجز العلاقة بين حماية اللاجئين والحلول الدائمة والهجرة الدولية، ولا تسعى لتلخيص المدى الواسع لنشاطات المفوضية ذات العلاقة والتي تشكل العمل الجاري والدائم لمكتب المفوضية.

¹ المادة من إعلان الأمم المتحدة حول الحق في التطوير

I. وضع خطة العمل ذات العشر نقاط للتنفيذ العملي

61- نستطيع أن نجد جوهر إستراتيجية التنفيذ للمفوضية في "حماية اللاجئين والهجرة المختلطة: خطة العمل ذات العشر نقاط". وتم استقاء الإلهام لهذه الخطة من الهدف رقم 2 لـ جدول أعمال الحماية. تزودنا هذه الخطة بإطار عمل للنشاطات التي يمكن استخدامها من قبل المفوضية والدول والجهات الأخرى من أجل تطوير استراتيجيات شاملة في حالات الهجرة المختلطة، وخاصة عندما يكون اللاجئين معرضون لخطر التعرض للطرد. وتتكون عناصر الخطة العشرة من هذه النقاط:

- التعاون بين الأطراف الرئيسية
- جمع وتحليل المعلومات
- حماية أنظمة الإدخال الحساسة
- ترتيبات الاستقبال
- آليات إدخال البيانات والتحويل
- الإجراءات والعمليات المختلفة
- الحلول للاجئين
- التصدي للتحركات الثانوية
- ترتيبات العودة لغير اللاجئين وخيارات الهجرة البديلة
- استراتيجيات المعلومات

لا تعتبر هذه الخطة المكونة من عشر نقاط خطة مفصلة تتطلب فعلاً مساوياً في جميع الظروف. ولكنها تحدد القضايا والأهداف الرئيسية التي يمكن صياغة إستراتيجية شاملة حولها وباعتراف كامل بحقيقة أن نشاطات المفوضية والجهات الأخرى المصنفة ضمن هذه الإستراتيجية يجب أن تشكل حسب أوضاع خاصة.

63. بينما تم استقاء بعض عناصر الخطة من السياسات والممارسات الراسخة للمفوضية، فمن الممكن أن نقول أن الآخرون مبدعون في طبيعتهم. وهذا يشمل على سبيل المثال فكرة " آليات إدخال البيانات والتحويل"، والتي ستزودنا بفهم أولي لظروف وحوافز هذه الرحلة التي قام بها واصل جديد ولتسهيل إيجاد ممرات خاصة للحالات الفردية ضمن آلية الاستجابة المثلى. وتقتصر الخطة أيضاً تأسيس عمليات وإجراءات لجوء مميزة من الممكن استخدامها لتقييم الحالات التي على درجات مختلفة من التعقيد. وأخيراً، فإن الخطة تركز على الحاجة للترويج لعودة غير اللاجئين ولتحديد البدائل وخيارات الهجرة القانونية للأشخاص الذين قدموا بطريقة غير اعتيادية وليسوا بحاجة للحماية الدولية.

64. من أجل ضمان التنفيذ العملي الفعّال، تم تأسيس لائحة واسعة النطاق لتحديد النشاطات الخاصة التي يمكن للمفوضية أن تقوم بها فيما يتعلق بعناصر الخطة. ولقد طلب من المكتب الإقليمي للمفوضية بالتأكد من هذه الخطة والتأكيد على تسلسلات الأحداث للتحركات المختلطة التي تتم مواجهتها.

65. تبذل الآن جهود إضافية لضمان معرفة وفهم الخطة بالإضافة إلى استخدامها كأداة لبناء الإجماع العام من قبل المفوضية والدول والمنظمات الدولية والشركاء من المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني. وبالفعل، فقد قامت هذه الخطة بجذب الكثير من الاهتمام في هذا المجال. ويتم الآن إنتاج عدد من الضوابط التوجيهية المتعلقة بالخطة وهي تحتوي على توضيحات مفصلة للعناصر العشرة بالإضافة إلى أمثلة عملية جيدة.

66. و ينتظر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تحدي من نوع خاص يتمثل بوضع خطة العشر نقاط ضمن مرحلة العمليات في أنحاء العالم في الدول التي قامت بمنح وضع اللجوء للاجئين ولكن هذه الدول ليست أعضاء باتفاقية 1951 ولم يقوموا بعد بتأسيس أطار عمل قانوني يتعلق باللاجئين. وفي مثل هذه الظروف، فرما تستفيد المفوضية ضمن سعيها للوفاء بواجباتها المتعلقة بالحماية وإيجاد الحلول من الهجرة وسوق العمل وأنظمة حقوق الإنسان المطبقة على اللاجئين والتي ليست ذات علاقة مباشرة باللاجئين. وعلى المدى الطويل، فإن المفوضية تشجع وستساعد كل دولة على تأسيس القوانين والإجراءات والسياسات المتعلقة بالوضع المتميز للأشخاص الذين تعنى المفوضية بهم.

II. تقوية الشراكات

67. وكما تم تصوره مسبقا في خطة العشر نقاط، فإن انخراط المفوضية في التفاعل بين حماية اللاجئين والحلول الدائمة والهجرة الدولية يعتمد على تأسيس الشراكات مع الجهات الحكومية والدولية وغير الحكومية وهذا من شأنه أن يكمل ويتم الطاقات والكفاءات المتعلقة بهذا المجال من السياسات. وانسجاما مع هذا المبدأ، فتعتبر المفوضية عضوا فاعلا في "مجموعة الهجرة الدولية" والتي عملت منذ تأسيسها عام 2006 على توحيد جهود 10 منظمات دولية كبرى تعنى بالقضايا المتعلقة بالهجرة.

68. وتعتمد إستراتيجية التنفيذ لدى المفوضية على تأسيس شراكات ثنائية قوية أيضا. وفي هذا المجال، فإن المفوضية تولي الكثير من الاهتمام لشراكاتها مع المنظمة الدولية للهجرة ويتم تعزيز هذه الشراكة عن طريق عقد اجتماع عالي المستوى بين المفوض السامي والمدير العام للمنظمة الدولية للهجرة. وتعد اجتماعات مشابهة سنويا بين المفوض السامي ورئيس اللجنة الدولية للصليب الأحمر وأيضا مع المفوض السامي لحقوق الإنسان. ولقد تم وضع القضايا المتعلقة بحماية اللاجئين والهجرة الدولية على جدول أعمال هذه اللقاءات. وتولي المفوضية أهمية خاصة لشراكاتها مع منظمة العمل الدولية وخاصة في الحالات التي يمكن استخدام معايير الهجرة العمالية والأطر القانونية من أجل ترويج حماية اللاجئين والحلول الدائمة.

69. تتطلب جهود المفوضية عند التصدي لقضايا حماية اللاجئين والحلول الدائمة والهجرة الدولية من مكتب المفوضية التركيز على علاقات العمل القوية مع مجتمع المنظمات غير الحكومية. وسوف تتطلع المفوضية لما وراء شراكاتها الاعتيادية وذلك من أجل ضمان جلب الكفاءات والقدرات المناسبة للعمل على القضايا التي تناقشها هذه الوثيقة. ويمكن أن نذكر هنا على سبيل المثال الشراكة التي قامت المفوضية بتأسيسها مع منظمة الملاحه الدولية في المجالات المتعلقة باعتراض السفن، والإنقاذ البحري والهاربون على متن السفن.

III. المشاركة في عمليات الهجرة الإقليمية

70. لقد شهد العقد الماضي تأسيس عدد من عمليات الهجرة الإقليمية، مما أدى إلى اجتماع الدول مع الأطراف المعنية بشكل منتظم للتصدي للقضايا المتعلقة بالهجرة في أنحاء معينة من العالم. وتقوم المفوضية بدعم هذه العمليات بشكل كامل، منتهزين هذه الفرصة التي تسمح بالحوار وبناء الثقة بالإضافة إلى تعزيز التعاون بين الدول والجهات الأخرى متضمنا القضايا ذات الاهتمام المباشر بمكتب المفوضية.

71. لقد انخرطت المفوضية في عدد من هذه العمليات ونذكر على سبيل المثال، عملية بالي في منطقة آسيا الباسيفيك، وعملية بودابست في أوروبا، وحوار الهجرة لجنوب إفريقيا وعملية بيوبلا في القارة الأمريكية. ويسعى المكتب جاهدا لضمان أن تأخذ جداول الأعمال وبرامج العمل هذه لعمليات الهجرة الإقليمية بعين الاعتبار المسائل المتعلقة بحماية اللاجئين والحلول الدائمة.

72. تدعم المفوضية انخراط عدد كبير من المهتمين بهذه العمليات بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والوزارات الحكومية التي تتعامل مع هذه الأبعاد للهجرة الدولية والمتعلقة بحقوق الإنسان والتطوير بشكل عام. وتعتقد المفوضية أن هنالك الكثير من الأهمية في منهج يمكن لعمليات الهجرة الإقليمية المختلفة من التفاعل مع بعضها البعض وذلك من أجل تسهيل نقل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة في مجالات الاهتمام لدى المفوضية من منطقة إلى أخرى حول العالم.

IV. المساهمة في مبادرات الهجرة الدولية

73. ترحب المفوضية بحقيقة أن الخطاب الدولي حول الهجرة قد تعدى قضايا السيادة وأمن الدولة مضيفا التركيز على تأثير التحركات البشرية على التخفيف من الفقر وعلى التطوير. وتعترف بالحاجة لضمان التطرق لقضايا اللاجئين بشكل كامل عند عقد مثل هذه الخطابات والنقاشات. لقد انتدبت المفوضية أحد موظفيها للجنة العالمية للهجرة الدولية وشاركت في الحوار عالي المستوى للجمعية العمومية للأمم المتحدة حول الهجرة والتطوير والذي عقد في نيويورك خلال شهر أيلول من عام 2006.

74. وقامت المفوضية أيضا بدعم المنتدى الدولي حول الهجرة والتطوير والذي عقد لأول مرة في بلجيكا في تموز من عام 2007. وبناء على الطلب المقدم من الحكومة البلجيكية، قامت المفوضية بدعم الأمانة العامة التي تم تأسيسها لهذا الحدث بالذات. ويعمل المكتب حاليا على إعداد الترتيبات لمساعدة الحكومة الفلبينية والتي ستعقد الاجتماع الثاني للمنتدى الدولي خلال تشرين الأول من عام 2008.

75. تأمل المفوضية من خلال انخراطها بمثل هذه المبادرات الدولية لطرح عدد من الأهداف المذكورة في القسم السابق من هذه الوثيقة: رفع مستوى الوعي وتعبئة الدعم للدول النامية التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين؛ التركيز على المساهمات التي يقدمها اللاجئين والعائدون لتطوير دول اللجوء ولعملية بناء السلم في بلدانهم الأصلية؛ والتأكيد على الحاجة للتطوير آخذين بعين الاعتبار قضايا حقوق الإنسان وحماية اللاجئين.

V- استعمال وجود اللاجئين كأداة حماية

76- تعتبر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن إحدى نقاط القوة لديها تركز على مدى توسعها في ميدان العمل و هذا بالطبع يشمل مكاتب و موظفي المفوضية الذين يتواجد في أماكن قريبة من أماكن تواجد اللاجئين و الأشخاص الآخرين محط اهتمام المفوضية أو حتى في الأماكن التي يتحركون فيها. و لولا هذا التواجد الميداني لكان من المستحيل على مكتب المفوضية تنفيذ مهام ولايته و التي تختص بتوفير الحماية و الحلول الدائمة.

77- في سياق التحركات المختلطة فإن تحديد تواجد المفوضية و تحديد الأماكن التي تتواجد فيها يشكل تحدياً بحد ذاته مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة هذه التحركات الانتقالية و المتغيرة استجابةً إلى الإجراءات المتبعة من قبل نقاط السيطرة الحدودية التي توفرها الدول. و بالتالي فإن مكتب المفوضية سوف يبذل قصارى جهده للحصول على منهجية مرنة و ذات فعالية مالية في هذا السياق و العمل على إيجاد حماية للمهاجرين بناءً على القدرة و الخبرة بواسطة عددٍ من المحاور و في الوقت ذاته التأكد من نشر الموظفين لفترة قصيرة الأمد استجابة لأي حوادث أو أزمات.¹¹

VI- بناء القدرات الوطنية و الانخراط بها

78- إن تدخل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في توفير الحماية للاجئين و إيجاد حلول دائمة لهم و الهجرة الدولية تعتمد على مسؤوليات الدول تجاه الأشخاص غير المواطنين المتواجدين على أراضيها سوء أكان هؤلاء الأشخاص لاجئين أو طالبي اللجوء أو المهاجرين. و يأتي اهتمام المفوضية الأساسي في العمل على تنمية و دعم الأنظمة و الإجراءات التي تمكن الدول من التعرف على اللاجئين بشكل رسمي و التأكد من حصولهم على الحماية التي يحتاجون إليها و مساعدتهم على إيجاد حلول دائمة لهم.

79- وكما أشير سابقاً فقد تتطلب بعض الحالات أن تتشارك المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مع الأنظمة الوطنية و الأطر القانونية التي تعامل اللاجئين و المهاجرين غير الاعتياديين بدون تمييز. و سوف يستجيب مكتب المفوضية لمثل هذه الحالات بطريقة مبتكرة مع التركيز على تأسيس أنظمة حماية مختصة بحماية اللاجئين و في الوقت ذاته البحث عن وسائل أخرى لحماية اللاجئين و إيجاد حلول دائمة لهم.

80- و ترى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن هناك حاجة لبناء نشاطات قدره الوطني تأخذ على عاتقها الأطر المنهجية الإقليمية و الإقليمية الفرعية و ذلك لتفادي اختلال التوازن و عوامل الجذب و التي تعمل على تشجيع التحركات غير الاعتيادية.

¹¹ إن نشر موظفي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على جزيرة لامبوسى الإيطالية حيث وصل عدد كبير من الأجانب بوسائل غير اعتيادية يمثل مثلاً على هذه المنهجية.

VII- تأثير على الرأي العام

81- إن ردود الفعل الحالية لتحركات المختلطة و الأبعاد الأخرى للهجرة الدولية و التي هي محط اهتمام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين قد تأثرت بشكل كبير بالرأي العام و التغطية الإعلامية. و لقد عكست التغطية الإعلامية و الرأي العام في العديد من الأحداث قدراً لا يستهان به من الخلط مابين الوضعية الخاصة و وضعية اللاجئين و طالبي اللجوء و المهاجرين غير الاعتياديين و القانونيين. و يرى السياسيون أن تعبئة الدعم الشعبي في بعض الأحيان قد ساهم بزيادة الإرباك و خلق بيئة ضارة بحماية اللاجئين و سلامة المواطنين الأجانب.

82- و بينما تبقى قدرة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين محدودة في التأثير على هذه المتغيرات سوف يعمل مكتب المفوضية على تعزيز و تغيير المعلومات العامة و تعبئة الجهود و ذلك لتحديد احتياجات و حقوق اللاجئين في إطار الهجرة الدولية. لدعم تلك الجهود فقد تم عمل نافذة على الموقع الإلكتروني للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين يوفر الوصول إلى الوثائق المتعلقة بالمفوضية بما في ذلك خطة العمل ذات النقاط العشر. إضافة إلى بعض المقطعات من الصور و الفيديو و التي هي قيد الإنشاء.

VIII- ضمان التنسيق الداخلي

83- أما فيما يتعلق بالبناء الداخلي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين فإن مسألة توفير الحماية للاجئين و الهجرة الدولية تعتبر مسألة متداخلة حيث يشترك العديد من الأطراف من مكتب المفوضية فيها. و حيث أن الإستراتيجية التنفيذية المعروضة في هذه الوثيقة تعتمد على التنسيق الداخلي و القيادة الفعالة. و لتحقيق هذا الهدف فقد حدد المفوض السامي النشاطات المتعلقة بتوفير الحماية للاجئين و إيجاد الحلول الدائمة لهم و الهجرة الدولية التي سوف يقودها مساعد المفوض السامي (الحماية) و سوف تكون تحت سلطته.

84- و نظراً للأهمية المتزايدة لربط مابين هذه لقضايا تم تأسيس مجموعة عمل الهجرة متعددة الوظائف (MWG) في المكتب الرئيسي للمفوضية. و سوف يعمل مساعد المفوض السامي (الحماية) على أن تلقي هذه الهيئة بشكل متواصل وبمشاركة مستوى مناسب من التدرج الوظيفي و تعمل على إيجاد برنامج عمل مترابط و تعمل على التواصل مع وحدات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في المكتب الرئيسي و في الميدان.

XI- تدريب الموظفين

85- على الرغم من أن موظفي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على علم بالأمور المتعلقة بتوفير الحماية للاجئين و إيجاد الحلول الدائمة لهم فإن فهمهم لكيفية تلاقي هذه الأمور مع الهجرة الدولية يبقى ضئيلاً نوعاً ما. و استجابةً لهذه الحاجات فقد وفرت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين خلال السنين الأربعة الماضية برامج تعليمية موضوعية لموظفي المفوضية في سياق " إطار تحركات الهجرة ذات النطاق الواسع ". إضافة إلى تسليط الضوء على المواضيع الأخرى المتعلقة ببرامج التعليم مثل " برامج تعليم الحماية".

86- إن البرنامج الأول يوفر للموظفين فرص لتعلم أحدث التطورات و التوجهات الحاصلة في ميدان الهجرة الدولية و هو ميدان متغير بشكل سريع. مع الأخذ بعين الاعتبار تبعات هذه الاتجاهات و التطورات من منظور البرامج الخاصة للأشخاص محط اهتمام المفوضية.

87- و توفر البرامج أيضاً لموظفي مكتب المفوضية الفرصة للتفاعل مع و التعلم من الزملاء المتواجدين في المنظمات الأخرى العاملة في نفس الميدان مثل المنظمة الدولية للهجرة (IOM) و مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان و منظمة العمل الدولية. و سوف تقوم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بتحديث برامج التعليم بشكل سنوي و التأكد بأنها تستعمل كوسائل دعم لنشر و تنفيذ النقاط العشر من خطة العمل. و سوف يعمل مكتب المفوضية من التأكد بأن كافة المبادرات قائمة على مبدأ العمر و نوع الجنس و أخذ التنوع بعين الاعتبار.

X- مراجعة سياسات و برامج المفوضية

88- و كما لوحظ سابقاً في هذه الوثيقة فإن توفير الحماية للاجئين و الهجرة الدولية و بالأخص التحركات المختلطة قد حققت مكانة متميزة في جدول أعمال السياسة العالمية. حيث من المتوقع أن تحتل التحركات المستقبلية للأشخاص نتيجة لتغير المناخ و الكوارث الطبيعية و التفاوت الحاصل في الاقتصاد العالمي الأولوية بالنسبة للمجتمع الدولي.

89- وفي إطار تنفيذ الإستراتيجية سوف تساهم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين من جانب واحد في الخطاب المتعلق بتوفير الحماية للاجئين و الهجرة الدولية إضافة إلى تطوير و توضيح سياستها في هذا الميدان السياسي. و سوف يقوم مكتب المفوضية بمراجعة مدى فعالية المشاركة في مثل هذه الحقول و ذلك للتعلم من خبراته الذاتية وللتأكد من أنهم متعاونون في صناعة السياسة و عملية البرمجة.

jc/ pdes
15.11.07