

«لدينا القليل من التمويل لتدريب وإدارة الأمور ولكننا نكافح مع التمويل. وتصدر أحد العوائق الكبيرة عندما يسأل الممول سؤالاً مثل «إذن لا يوجد لديكم سجل نجاحات...» أو مثل تعبئة النماذج لأن بعض الأسئلة ليست مباشرة... وحاولنا فهم معنى كلمات مثل النتيجة، الناتج، المدخلات، كما ترى... معظمهم يقدمون المساعدة. يمكن الاتصال بهم وتساءلهم عن طلبهم هنا وسيوضحون لك قصدهم. وعندها ستجيب ولكنك ما زلت غير قادرٍ على الحصول على التمويل. أحياناً لا نعرف ماذا يريدون»

منظمة مجتمعات اللاجئين السودانية

وقبل كل ذلك، فإن احتمالية اندماج المؤسسات المقيمة في مجتمعات اللاجئين محددة بشدة وذلك بالتأكيد بسبب الردع والسيطرة اللذين تتضمنهما سياسة الهجرة واللجوء، فالمؤسسات الرسمية المقيمة في مجتمعات اللاجئين تلعب أدوارها على مسارح صممها آخرون، مما يثير التساؤل حول حدود القيود المفروضة على الأدوار المخصصة لهم وكيف يمكن التغلب عليها وفيما إذا كان بإمكان النماذج الأكثر شفافية للشراكة الحصول على مهارات أفضل وقدرات أعلى لا تشوبها شائبة. وعلى ما يبدو أن هناك توتر واضح بين مشاركة وتنظيم جاليات اللاجئين بشكل مستقل، ومن ناحية أخرى هناك القبول ضمن الشبكات الرسمية والعلاقات الاجتماعية. وفي الماضي، كان الإطار الأوسع لاندماج المهاجرين يركز على العلاقات العرقية المتعددة الثقافات كحدد رئيسي للطرق التي ينتظم من خلالها اللاجئين، كمهاجرين في العصر السابق، في المجتمع البريطاني. ويوماً بعد يوم تزداد السياسات والممارسات صعوبة، حتى أن عبارة «منظمة جالية اللاجئين» أصبحت تتعرض لخطر اعتبارها مصطلحاً ثوري.

عمل كلا من ديفيد جريفث، وناندو سيجنا وروجر زيتر في قسم تطوير وبحث الهجرة الإجبارية، جامعة أكسفورد بروكس. البريد الإلكتروني: dfm_unit@brookes.ac.uk

١. زيتر، جريفث وسيجونا «مجتمع لاجئين يستند على المنظمات في المملكة المتحدة: تحليل رأس المال الاجتماعي، ٢٠٠٤. منحة بحث ٢٣٩٥٨٣. يتوفر تقرير البحث www.brookes.ac.uk/schools/planning/dfm/rco.htm

وإذا قيس الاندماج على أنه عملية مزدوجة بين اللاجئين والمجتمع المستقبل، فهذا لن يعكس جدول أعمال الوكالات والمؤسسات الإقليمية المسيطرة على المؤسسات المقيمة في مجتمعات اللاجئين. ويأتي دورهم في مساعدة اندماج اللاجئين كهدف سياسي ولكن، بما أنهم شركاء صغار في الاتحادات المالية المحلية، لذا فإنهم يحصلون على دعم ثابت إلى حد ما. وهناك فجوة عريضة بين السياسات التي تدعي تمثيل الجاليات وتساعد على الاندماج وتفتح أمامهم الفرص المتكافئة وتقدم نتائج فعلية لمجموعات عرقية معينة، وما يحدث للمؤسسات المقيمة في مجتمعات اللاجئين، وخصوصاً فيما يتعلق بتمويل نشاطاتهم وعلاقاتهم مع الوكالات المسيطرة، يحفر في التفاوت الهيكلي الأكبر الذي يعيق تواصل الأقليات العرقية في المملكة المتحدة.

الخاتمة

ويقترح هذا الدليل أنه بعيداً عن كونها بريطانيا مركز لاندماج اللاجئين، قد تجبر المؤسسات الرسمية المقيمة في مجتمعات اللاجئين على تولي دور يديم تهميشهم كمزودي خدمات على أطراف مجتمعاتهم. وفي مثل هذه الحالة، قد تحتل الشبكات الرسمية مراكز أكثر أهمية في عملية الاندماج من المنظمات الرسمية، ولكننا يجب أن لا ننكر بأنها تعتبر في أغلب الأحيان إستراتيجية الحل الأخير. وبالرغم من أن المنظمات النامية حديثاً في مناطق التشتيت قد تختار فتح قنوات خارجية معروفة، فإن الإمكانات لعمل ذلك محدودة ومعتمدة بقوة على توفر المصادر المحلية.

هل تخذل أوروبا الأطفال المنفصلين؟

ديانا ساتون وتيري سميث

ومفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين. وفي عام ٢٠٠٣ نشر البرنامج تقريراً يحلل السياسات والممارسات داخل ١٤ دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي^٢. ورحب البرنامج بإعادة تأكيد الاتحاد الأوروبي في القمة التي عقدت في تامبيري في عام ١٩٩٩ على حق الأفراد في المطالبة باللجوء ولكنه أعرب عن القلق من أن اللوائح والمبادئ التوجيهية الصادرة عن الاتحاد الأوروبي ركزت أساساً على عناصر عرقلة اللجوء وتشديد القيود بدلاً من تعزيز حقوق الفرد.

يهدف برنامج لاهاي للاتحاد الأوروبي^١ إلى «تدعيم الحرية، والأمن والعدالة داخل الاتحاد الأوروبي خلال السنوات الخمس المقبلة. فما التأثير المحتمل لهذا البرنامج وغيره من التطورات في السياسات الأوروبية على الأطفال المنفصلين؟

النوع أطفال منفصلون ومن حقهم التمتع بالحماية الدولية وفق مجموعة كبيرة من الآليات الدولية والإقليمية.

وقد نشأ برنامج الأطفال المنفصلون في أوروبا (سيب) بمبادرة مشتركة لبعض أعضاء التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة

إن الأطفال المنفصلين هم الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٨ عاماً والمقيمون خارج بلدهم الأصلي ومنفصلون عن الأبوين أو أولياء أمورهم سواء القانونيون أو العرفيون. وبعض الأطفال يعيشون بمفردهم تماماً بينما يعيش البعض الآخر مع أفراد تربطهم بهم صلة قرابة بعيدة. وجميع الأطفال من هذا

يكون قادرا على تلقي المشورة القانونية المجانية، أو عندما يكون متزوجا).

توفير أماكن إقامة للأطفال يشمل التوجيه الخاص بالحماية المؤقتة الإشارة إلى الحاجة لإيجاد «أماكن إقامة ملائمة» للأطفال الذين لا يوجد من يرعاهم. ويشير التوجيه إلى أنه كلما كان ممكنا ينبغي أن يكون من الأفضل إقامتهم مع بالغين من أسرته أو مع من سافروا معهم إلى أوروبا. ولكن التوجيه يرى أن الإقامة في مراكز الاستقبال ملائمة. وهذا الأمر يثير القلق لأن من الصعب التأكد من إمكانية تلبية احتياجات الأطفال بشكل مناسب في مثل هذه الأماكن.

عمليات صنع القرار

هناك ضمن التوجيهات الأخيرة بعض الإشارات إلى السعي لمعرفة آراء الأطفال المنفصلين ولكن لم ترد سوى إشارة واحدة لأشكال الاضطهاد الخاصة بالأطفال. وتعتبر الإشارة إلى الاضطهاد الخاص بالأطفال تطورا مساعداً لكنه محدود إذا ظل عبء تقديم الدليل واقعا على الطفل الذي قد يعاني من صعوبات في فهم أو تفسير سبب طلبه للجوء. وكان التوجيه سيصبح أقوى لو تضمن الحاجة إلى تطبيق قاعدة «تفسير الشك لصالح» الطفل عندما يحاول الطفل إثبات ظروفه. وبالمثل، لا توجد إشارة لعمر الطفل وبلوغه سن الرشد وكيف سيؤثر هذا على قدرة الطفل على دقة تفهم ظروف مغادرته من بلده الأصلي وكيف يعبر عن هذا لسلطات التحقيق.

جمع شمل الأسر

يحدد التوجيه الخاص بجمع شمل الأسر مفهوم وحدة الأسرة على نحو ضيق، إذ يقصرها على الأبوين والأبناء. ويعجز هذا عن فهم الأهمية الثقافية داخل بعض المجتمعات للأسرة الممتدة وحقائق الحياة الصعبة للكثير من الأطفال الذين لا يوجد من يرعاهم، أو أولئك الذين فقدوا كلا الوالدين، أو كان والديهم مفقودين أو مسجونين. وهناك حقوق محدودة للأطفال ممن تزيد أعمارهم عن الخامسة عشر الذين قد يتوجب عليهم البرهنة على اعتمادهم على والديهم، أو على أنهم غير قادرين على العيش بمفردهم أو توفير متطلبات معيشتهم. كما يوجد نص يخضع الأطفال الذين تزيد أعمارهم عن الثانية عشرة لاختبار الاندماج الاجتماعي، وحرمان من يرسبون فيه من حق التمتع بجمع الشمل. ولا يتمشى هذا مع أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (الحق في حياة أسرية) والمادة الأولى من اتفاقية حقوق الطفل. وفي جميع الحالات سوف يحتاج «كفيل» الطفل إلى أن يكون لديه تصريح إقامة لمدة عام على الأقل.

وليس هناك أدلة كافية على وجود أسلوب يركز على الحقوق للتعامل مع الأطفال على مستوى الاتحاد الأوروبي حيث يبدو أن قيود الهجرة لها الأسبقية على مبدأ «الصالح الأفضل» للطفل الذي تضمنته اتفاقية حقوق الطفل². وعلى الرغم من أن الاتحاد الأوروبي تبنى قرارا بشأن «القاصرين الغير المحصوبين من رعايا الدول الأخرى» في عام 1997 فإن هذا القرار ضعيف نسبيا ولا يوفر إطارا لحماية أو رعاية أفضل. كما أن برنامج لاهاي سوف يتبع جدول أعمال يأخذ في الاعتبار القضايا الأمنية ويشمل تطبيق المزيد من الإجراءات التي تقيد الدخول إلى الاتحاد الأوروبي وزيادة التأكيد على إيجاد حلول خارج الاتحاد الأوروبي. كما ينتقد الذين يطالبون منا بالتطبيق الكامل لاتفاقية حقوق الطفل الإجراءات التي يزعم أنها وضعت لمساعدة الأطفال المنفصلين بينما قد تزيد في حقيقة الأمر من تعريضهم للخطر.

سياسة اللجوء الراهنة في الاتحاد الأوروبي والأطفال

في التحرك نحو إقرار سياسة مشتركة للاتحاد الأوروبي خاصة باللجوء (انظر المادة في صفحة 34) صدر عدد من التوجيهات واللوائح، وقد يؤدي بعضها إلى تحسين رعاية الأطفال لكن الكثير من هذه المبادرات قد جرى إضعافها كما ضاعت فرص تلبية احتياجات الأطفال اللاجئين والمهاجرين. ومن بين الموضوعات التي شملتها التوجيهات:

الوصاية

يدعو البرنامج إلى ضرورة تمثيل البالغين في جميع مراحل عملية اللجوء لجميع الأطفال المنفصلين تحت عمر الثامنة عشر. إذ قد لا يفهم الأطفال المنفصلون بصورة كاملة عملية اتخاذ القرار بشأن اللجوء، أو ربما يشعرون بالخوف والرهبة منها. وعلى الرغم من أن عددا من التوجيهات يبحث توفير الوصاية للأطفال المنفصلين، فإن تطبيق عبارة «أو أي تمثيل ملائم آخر» يلي بشكل ثابت كل ذكر للوصاية. وهذا يضعف بدرجة كبيرة هذه الإشارات ولا يتوافق مع بيان حسن الممارسة الصادر عن برنامج الأطفال المنفصلين في أوروبا. ويتيح التوجيه الخاص بالمعايير الدنيا في إجراءات اللجوء إجراء مقابلات مع الأطفال الذين لا يوجد من يرعاهم كجزء من عملية اللجوء بدون طلب تواجد ممثل لهم. كما أن هذا يزيد من ضعف توفير الوصاية بتحديد الظروف التي لا يتعين فيها تعيين ممثل للتصرف نيابة عن الطفل المنفصل (وتشمل هذه الظروف احتمال بلوغ الطفل المنفصل الثامنة عشر من عمره قبل اتخاذ قرار بشأن طلبه للجوء، أو عندما

وفي نطاق نص اللائحة المنظمة للمسؤوليات في إطار دراسة طلبات اللجوء في الاتحاد الأوروبي، هناك مجال أفضل لجمع شمل الأسر، يشمل تقديم شخص لطلب بضم الطفل إلى أسرته في أوروبا. كما تسمح اللائحة - إذا قضت الظروف الإنسانية وكان من الممكن عمليا - جمع شمل الأطفال المنفصلين مع أفراد من أسرته في دولة أخرى من الدول الأعضاء. ونظرا لأن تعريف الأسرة يستبعد الأقارب «البعيدين»، فإن كثيرا من الأطفال المنفصلين قد يحرمون من جمع الشمل مع راعيهم الأساسي. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه رغم مرور الطفل عبر أكثر من دولة من دول الاتحاد الأوروبي، فإن الدولة التي يطلب فيها الطفل اللجوء ستكون مسؤولة عن النظر في الطلب. وهكذا فإنه يتعين أن يوفر هذا التوجيه ضمانات للأطفال المنفصلين فيما يتعلق بكل من الالتزام بمبدأ «الصالح الأفضل» والاستقرار. إلا أنه من المؤسف أنه يبدو أن الدول الأعضاء تتجاهل الكثير من أحكام التوجيه.

وفي التوجيه الخاص بالمعايير الدنيا للاستقبال هناك دعوة لسرعة البحث عن أفراد الأسرة وتوصية بتلقي العاملين مع الأطفال المنفصلين لتدريبات. وهذا أمر يستحق الترحيب. ومع ذلك، فإن برنامج الأطفال المنفصلين في أوروبا يؤكد على أن تتم عملية البحث عن أفراد الأسرة في سرية لا تعرض الأسرة للخطر وبطريقة تعكس بيان حسن الممارسة الصادر عن البرنامج.

العودة

ينص التوجيه الخاص بتعريف اللاجئ وأشكال الحماية الأخرى على أنه يمكن لطالبي اللجوء العودة إلى دولتهم الأصلية إذا كان بمقدورهم العودة إلى منطقة من دولتهم تعتبر آمنة (ربما ليست المنطقة التي كانوا يعيشون فيها من قبل). وبالمثل، فإنه من الممكن إعادتهم إذا كان الرأي هو أن الأجهزة غير الرسمية في البلاد تستطيع توفير الحماية، ولا يبدو أن هذه استجابة ملائمة بالنسبة إلى الأطفال الذين ينبغي إعادتهم فقط إلى رعاية شخص معين يكون على استعداد وقادر على رعايتهم وبحيث تتوفر لهم الفرص للمزيد من النمو.

النظر إلى المستقبل

يحدد برنامج لاهاي الإطار لاستجابة الاتحاد الأوروبي للجوء والهجرة في عدد من المناطق. وتهدف المرحلة الثانية من التنسيق - المقرر استكمالها بحلول عام 2010 - إلى وضع إجراء مشترك خاص باللجوء ووضع موحد لمن يمنحون اللجوء والدعم. وسوف تبحث دراسة في جدوى النظر المشترك في طلبات اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي وخارجه. والاقتراحات الخاصة بالنظر في الطلبات خارج أراضي

■ اعتبار الأطفال المهربين ضحايا بدلا من اعتبارهم مجرمين وأن تكون التدخلات قائمة على أساس إجراءات حماية الطفل بدلا من الحفاظ على قيود الهجرة: ويتعين تبني التوصيات التي تضمنها تقرير مجموعة خبراء الاتحاد الأوروبي الممتازين حول الاتجار في الأطفال.

ويحتاج الأطفال أعلى معايير الحماية. ويجب ألا يرسخ أي نظام مشترك ببساطة سياسات وقوانين الحد المشترك الأدنى للدول الأعضاء ولكن يتعين أن يراعي أفضل الممارسات وأكثر الطرق فعالية لحماية الأطفال.

ديانا سوتون مسؤولة أوروبية في منظمة رعاية الأطفال في بروكسل. البريد الإلكتروني:

diana-savechildbru@skynet.be

تيري سميث مستشار برنامج الأطفال المنفصلين في أوروبا - www.separated-children-europe-programme.org

البريد الإلكتروني:

g.wostear@btopenworld.com

١. متوفر على الموقع:

www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf

٢. متوفر على الموقع:

www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports

٣. اتفاقية حقوق الطفل هي أكثر الاتفاقيات التي جرى التصديق عليها على نطاق واسع في العالم. والاتفاقية التي وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٨٩، تشمل موادها الـ ٥٤ الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية للطفل. أنظر: www.unicef.org/crc

٤. متوفر على الموقع:

www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports/return_paper_final.pdf

٥. متوفر على الموقع:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm

مثل هذه الحالات يجب عدم اللجوء للعودة كحل دائم.

وسوف يجري تعزيز القدرة على تبادل المعلومات عبر الحدود بين أجهزة إنفاذ القانون. وقد يكون لهذا تداعيات هامة بالنسبة إلى الأطفال، من بينها على سبيل المثال، تسهيل تبادل المعلومات عن الأشخاص الذين لهم سجل في سوء معاملة الأطفال من أجل منعهم من العمل مباشرة مع الأطفال. وفي الوقت الحالي لا يحدث هذا وكانت هناك حالات في الآونة الأخيرة لبعض الأشخاص المعروفين باعتدائهم على الأطفال عبروا

من المؤسف أن برنامج لاهاي لم يذكر منع النزاعات

الحدود دون كشفهم وحصلوا على فرصة عمل مع الأطفال. ومع ذلك هناك تداعيات سلبية أيضا:

فيما سوف تستخدم المعلومات أيضا وكيف سيتم حمايتها؟ فالأطفال الذين يدلون بشهادتهم ضد من قاموا بالاتجار فيهم على سبيل المثال يفعلون ذلك وهم عرضة لخطر شخصي كبير. ومثل هذه المعلومات تحتاج إلى أن تبقى في طي الكتمان لتجنب تعرض الطفل وأسرته للأعمال الانتقامية محتملة.

ونستطيع أن نتوقع في المستقبل القريب أن نرى برنامجا قويا حول سياسة اللجوء والهجرة دافعه أمني، وكذلك برنامجا قويا خاص بالعائدين. ومن أجل تحقيق إجراءات حماية إيجابية للأطفال من الضروري القيام بما يلي:

■ إتباع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي سياسة تنسيق على أعلى مستوى من الممارسة الحالية وتطبيق المعايير المحددة في اتفاقية حقوق الطفل وبيان حسن الممارسة الصادر عن برنامج الأطفال المنفصلين في أوروبا.

■ تأكد صانعي القرار من أن تعكس كل التشريعات المستقبلية أفضل مصالح الطفل: فالأطفال المنفصلون أطفالا أولا وأخيرا.

■ تحديث قرار المجلس الأوروبي لعام ١٩٩٧ الخاص بالقاصرين من الدول الأخرى الذين لا يوجد من يرعاهم، وتقويته وإضفاء قوة قانونية ملزمة عليه.

■ عدم احتجاز الأطفال، في أثناء النظر في طلبات اللجوء، في مراكز خارجية مع البالغين بدون نظم ملائمة لحمايتهم.

الاتحاد الأوروبي تثير القلق بالنسبة إلى الأطفال. إذ أنه نظرا لأنه من المحتمل أن يكون الأطفال في وضع ضعيف للغاية، فإن وضعهم في مراكز خارجية لدراسة طلبات اللجوء إلى جانب البالغين وبدون أنظمة مناسبة لحمايتهم يمكن أن يكون خطرا وضارا بنموهم على المدى الطويل.

ويتضمن البرنامج تأكيدا جديدا على البعد الخارجي للجوء والهجرة. والهدف هو تحسين قدرة الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على إدارة الهجرة وحماية اللاجئين، ولتعزيز فرص أفضل للوصول إلى حلول دائمة ومعالجة المشكلات العملية المرتبطة بعودة المهاجرين وطالبي اللجوء الذين

فشلوا في الحصول على هذا الحق. وسوف يكون هناك تأكيد مستمر على الربط بين الهجرة والمناقشات الخاصة بالتنمية التي قد لا تكون بالضرورة إيجابية. وقد نرى المزيد من «الفقرات التي تتضمن شروطا» - والتي لم يكن من الممكن التلخيص منها على نطاق واسع في السابق- تربط مباشرة بين المساعدة التنموية وتنظيم الهجرة. والمؤسف أن برنامج لاهاي لم يذكر منع النزاعات، وهو إغفال هام في ضوء أن البحث الذي طلب البرنامج وغيره القيام به أوضح أن معظم الأطفال ينتقلون ويسافرون للهروب من النزاعات.

وينص البرنامج على أنه إذا لم يختار المهاجرون العودة اختياريا فإنه يتعين إعادتهم قسرا. وسوف يبدأ المجلس المناقشات في مطلع عام ٢٠٠٥ حول المعايير الدنيا لإجراءات العودة، والتي سوف تأخذ في الاعتبار المخاوف المتعلقة بالنظام العام والأمن. وسوف تتضمن المقترحات على نحو خاص إطلاق صندوق أوروبي للعودة وتعيين ممثل خاص من أجل سياسة مشتركة لإعادة الدخول. وبالإضافة إلى ذلك سوف تكون هناك برامج للعودة إقليمية وخاصة بدول معينة. وأعد البرنامج ورقة موقف حول عودة الأطفال المنفصلين في أوروبا تحدد قضية العودة الاختيارية ووضع القرارات في إطار المصلحة الأفضل للطفل. ويتعين ألا تنفذ العودة إلا إذا كان من الواضح أنها في المصلحة الأفضل للطفل في أعقاب عملية تقييم، وتخطيط وإعداد دقيقة. ويتعين إجراء الاتصال مع السلطات المعنية في الدولة الأصلية وتعيين إعادة الأطفال فقط إلى أسرهم أو أشخاص آخرين يتولون رعايتهم. وفي حالة عدم إمكانية تحديد شخص معين يتولى الرعاية، سيكون من الصعب التأكد من كيفية توفير أماكن الإقامة المؤسسية المساعدة الملائمة للطفل الذي لا يوجد من يرعاه خلال عملية الانتقال والدمج الصعبة عقب العودة. وفي