

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وتحديد وضعية اللاجئين

ريتشارد ستينبي

تعد عملية تحديد وضعية اللاجئين للأفراد خطوة أولى مهمة من أجل تلبية احتياجات الحماية الخاصة بالتجمعات المحتاجة للحماية الدولية وتعتبر إحدى الوظائف الرئيسية التي تنهض بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

يمكن التعرف على اللاجئين إما على أساس جماعي (أي اعتماداً على الشكل الظاهري) أو بشكل فردي. ويتم التعرف على الغالبية العظمى من لاجئي العالم من خلال عملية التحديد الجماعية المعتمدة على الشكل الظاهري، وتأتي عملية التعرف تلك معتمدة على ما يجرى من تقييم لطبيعة الأوضاع السائدة في أوطانهم والتي أدت إلى نزوحهم منها. بيد أن هذه المقالة تركز على العمليات الفردية في تحديد وضعية اللاجئين.

ويستخدم الاختبار الفردي في تحديد وضعية اللاجئين بصفة أساسية في أوضاع تدفقات الهجرة المختلطة، والتي يكون من الضروري فيها تمييز اللاجئين عن المهاجرين الآخرين. وقد يتولى تنفيذ هذه الاختبارات الدول وحكوماتها و/أو مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. بيد أنه يفضل أن تتولى البلدان هذه العملية، ذلك أن الحكومات هي التي تتولى المسؤولية عن ضمان تلقي اللاجئين المقيمين على أراضيها للمعاملة المتوافقة مع المعايير الدولية، وبما يخضع لإشراف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالنحو الذي يتطلبه تفويضها في الحماية. وكانت ١٠٢ دولة من أصل ١٤٦ دولة من الدول الموقعة على اتفاقية عم ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ قد أرست الإجراءات الوطنية الخاصة بهذا الشأن.

وفي الحالات التي لم تنضم فيها الدول بعد لاتفاقيات اللاجئين الدولية أو لم ترس بعد إجراءات وطنية فاعلة في هذا الخصوص، يكون على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حينئذ التقدم وتولي عملية تحديد وضعية اللاجئين للأفراد بنفسها. ومن خلال إجراء هذه العملية، تستطيع المفوضية أن تحدد ما إذا كان طالبو اللجوء مستحقين للتمتع بمظلة الحماية الدولية من عدمه.

وفي عام ٢٠٠٧، شاركت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في تحديد وضعية اللاجئين في ٥٨ دولة. وقد تم إجراء ما يزيد عن ٩٠٪ من عمليات تحديد وضعية اللاجئين من حيث عدد الطلبات المتلقاة والقرارات الصادرة في ١٥ دولة، وكانت أوسع هذه العمليات قد جرت في كينيا وماليزيا وتركيا والصومال ومصر واليمن. وفيما بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦، زادت الطلبات المقدمة إلى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بنسبة ٤٨٪. وفي عام ٢٠٠٧، تلقت المفوضية عدد ٧٥,٦٩٠ طلباً (تمثل في مجموعها ١٢٪ من إجمالي طلبات اللجوء على مستوى العالم) وقامت بالبت في ٥١٢٠٠ منها.

وكان التنامي الذي شهده دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في إجراء عمليات تحديد وضعية اللاجئين قد صاحبه مجموعة من التحديات التي منها ما يخض الدول ومنها ما يخض المفوضية. وكان أولى هذه التحديات مشكلة ضمان توافر الأطقم المجهزة والكافية. فجدير بالذكر أن المفوضية تضم ١٤٠ من العاملين المتفرغين لإجراء عمليات تحديد وضعية اللاجئين، فيما يشغل ١٥٠ آخرون هذه الوظيفة بشكل غير متفرغ. أما نسبة أعداد هذه الأطقم إلى عدد طلبات اللجوء المستلمة من قبل المفوضية فهي أقل بكثير عنه في معظم الأنظمة الوطنية في أوروبا أو أمريكا الشمالية، وذلك على سبيل المثال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نصف الـ ١٤٠ موظفًا المتفرغين يعملون بعمود قصيرة

المدة وهو أمر، وعلى ضوء حجم التبدل المرتفع في أطقم العاملين، له أثر سلبي على الكفاءة ويزيد من طلبات التدريب. كذلك فإن الإشراف الخبير على تحديد وضعية اللاجئين مطلوب في كافة هذه العمليات. كما أن انتشار أماكن عمل هذه الفرق في أرجاء المعمورة يجعل من تحقيق الاتساق في أعمال هذه الفرق - وتوفير التدريب - أحد التحديات المهمة. كذلك فإن هناك مشكلة ضمان إصدار القرارات في توقيتها المناسب وبلا مhapلة وذلك إلى جانب المشاكل الخاصة بأمن الفرق ونزاهة النظام والإنهاك الناجم عن ضغوط العمل. وأخيراً، وبينما نجد النظرة العامة إزاء طالبي اللجوء في بعض البلدان تتسم بإيجابيتها الشديدة، نجد مناخ الحماية في بعض البلدان الأخرى يعاني من سلبياته الشديدة، وبما يزيد من حجم التعقيدات التي يتحتم على عمليات التحديد التي تجريها المفوضية أن تتصدى لها.

وعلى ضوء هذه العراقيل والموارد المحدودة، كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد بذلت الكثير - ولا تزال- لتعزيز وتحسين عمليات تحديد وضعية اللاجئين الجارية بموجب تفويضها، كما تسعى حثيثاً لاتخاذ قرارات 'أولية' رفيعة المستوى - وذلك من خلال التعرف في وقت مبكر على الأشخاص المحتاجين للحماية الدولية، بالإضافة إلى من لا يحتاجون أو يستحقون هذه الحماية.

تحسين عمليات تحديد وضعية اللاجئين

تم إطلاق عدد من المبادرات لضمان تحقق الكفاءة والفعالية والاتساق في عمليات تحديد وضعية اللاجئين التي تجريها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وهي تشمل إصدار المفوضية لـ (المعايير الإجرائية لعمليات تحديد وضعية اللاجئين تحت ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)^٢ في عام ٢٠٠٣ (والمصممة لتحقيق الاتساق في إجراءات هذه المسألة على مستوى العالم) وكذلك وضع برنامج تدريبي شامل لكافة الموظفين المسؤولين عن إجراء عملية التحديد أو الإشراف عليها. وقد طرح هذا البرنامج في ستة مناطق من العالم بنهاية عام ٢٠٠٨.

كذلك فقد بذلت جهود أخرى، اتساقاً مع التعهدات الواردة في (أجندة الحماية)^٣، لضمان توفير الأطقم الكافية في عمليات تحديد وضعية اللاجئين. وقد قدمنا من جانبنا قدراً هائلاً من الخدمات الاستشارية من مقر المفوضية إلى ميادين العمل وأصدرنا إرشادات الاستحقاق^٤ والمرتبطة بالقضايا المختلفة لطالبي اللجوء^٥. وهذه الإرشادات - إلى جانب المعلومات القانونية والسياسية والمعلومات الخاصة ببلد النشأة من المصادر الموثوقة وذات الصلة - يتم نشرها عالمياً من خلال موقع (لاجئو العالم) أو (Refworld) التابع للمفوضية^٦. وكانت المفوضية قد دشنت شبكة ممارسين من مشرفي ومسؤولي عملية تحديد وضعية اللاجئين لتوحيد الاستشارات القانونية وتوفير المنتدى الملائم للمناقشات الجماعية وتبادل أفضل الممارسات. وقد تم نشر المسؤولين الإقليميين لعملية تحديد وضعية اللاجئين في خمس مناطق من العالم لتقديم مساهماتهم في تحسين الجودة والاتساق والإنتاجية، إلى جانب العمل مع الحكومات لبناء قدراتها في هذا الأمر. وأخيراً، تم عقد مؤتمرات إقليمية للتصدي للأساليب غير المتسقة من التعامل مع الحالات المتشابهة.

وعلى غرار الدول، تواجه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بين الحين والآخر زيادة في أعداد طلبات اللجوء لمكاتب معينة. وقد تطلب هذا من المفوضية وضع مجموعة

لتشجيع البلدان على تولي هذه الوظيفة، والتي تقع في صلب الواجبات الحكومية، مصحوبة بقدر ملائم من مشاركة المفوضية.

ريتشارد ستينسبي (STAINSBY@unhcr.org) هو رئيس قسم معلومات تحديد الوضعية والحماية بإدارة خدمات الحماية الدولية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (<http://www.unhcr.org>) جنيف. والآراء الواردة في هذه المقالة تعبر عن رأي كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن موقف الأمم المتحدة أو مفوضية شؤون اللاجئين.

١. يعني مصطلح 'القرار الأولي' أول قرار أو حكم، وذلك في مقابل القرارات الصادرة عند درجة الاستئناف. وهو يشير للمرحلة الأولى من عملية تحديد وضعية اللاجئين.
٢. نجد هذا الإصدار على الموقع التالي على شبكة الانترنت: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4316f0c02.html>
٣. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أجنحة الحماية، أكتوبر ٢٠٠٣، الطبعة الثالثة. الموقع الإلكتروني: <http://tiny.cc/UNHCRprotection>
٤. انظر على سبيل المثال الإرشادات الصادرة لطالبي اللجوء العراقيين، ونجدها على الموقع التالي: <http://tiny.cc/UNHCRassessIraqirefugees>
٥. <http://www.refworld.org>
٦. <http://www.ofpra.gouv.fr>
٧. <http://www.iarlj.org>

من الوسائل الفعالة للتعامل مع القضايا والتي يتم تبادلها بين مكاتب المفوضية المختلفة باعتبارها تمثل أفضل الممارسات. وعلاوة على ذلك، فقد قامت المفوضية بوضع (مخطط انتشار لتحديد وضعية اللاجئين) يمكن بواسطته نشر المستشارين الخبراء في عملية تحديد وضعية اللاجئين ومتطوعي الأمم المتحدة على المكاتب التي تواجه ارتفاعاً مفاجئاً وكبيراً في عدد طلبات اللجوء المُقدمة. وكانت ١٥ عملية ميدانية من أعمال المفوضية قد تلقت المساعدات من خلال هذا المخطط في عام ٢٠٠٨.

كذلك فقد عقدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين شراكات استراتيجية مع الحكومات التي تملك سنوات كثيرة من الخبرة في إجراء عمليات تحديد وضعية اللاجئين. حيث قام الخبراء من مجلس الهجرة واللاجئين (IRB) في كندا بتوفير الدورات التدريبية في عدد من المكاتب المختارة للمفوضية، كما تم نشر موظفين من المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية^٦ (OFPPA) للمعاونة في معالجة القضايا. وبالشراكة مع الإتحاد الدولي لقضاة قانون اللاجئين^٧، استطاعت المفوضية إشراك القضاة في البلدان ذات أنظمة اللجوء النامية في جهود المعاونة في بناء القدرات.

وهذا يرجع بنا إلى النقطة الأولى. ففي حين تناضل المفوضية من أجل تحقيق أعلى معايير الكفاءة في عمليات تحديد وضعية اللاجئين، فإنها تواصل بالتوازي مع ذلك جهودها