مذكرة عمل

حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية
الثغرات والاستجابات الخاصة بالحماية

1. مقدمـة

"الثغرات والاستجابات الخاصة بالحماية" هو موضوع الحوار الرابع للمفوض السامي الخاص بتحديات الحماية، والذي سيعقد في جنيف في 8 و 9 ديسمبر 2010. ويشكل حوار هذا العام خطوة تمهيدية في عام 2011 لإحياء الذكرى السنوية الستين لاتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئ، والذكرى الخمسين لاتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، والتي ستتوج باجتماع على المستوى الوزاري للدول الأطراف في 7 و 8 ديسمبر 2011. وسوف تصب مناقشات ونتائج حوار العام 2010 في الاجتماع الوزاري في عام 2011. وتوفر مذكرة العمل هذه بعض المعلومات الأولية عن الموضوع وتحدد أهداف الحوار لعام 2010. اما إحياء الذكرى فسيكون موضوع مذكرة منفصلة.

2. الثغرات الموجودة في نظام الحماية الدولية والاستجابات المحتملة

يشير "نظام الحماية الدولية" إلى المعايير والممارسات المنصوص عليها من قبل المجتمع الدولي لصالح اللاجئين وعديمي الجنسية[1]. وهو نظام مرن ويستمر في التطور استجابة لعمليات النزوح الجديدة والاحتياجات المعاصرة. ومع ذلك ، فقد بات هناك إدراك منذ فترة طويلة بوجود "ثغرات" في نظام الحماية الدولية. ان المشاورات السنوية بشأن الحماية الدولية لعامي 2000-2002 والتي بدأتها المفوضية بإشراك الدول والمنظمات غير الحكومية واللاجئين والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة قد نبعت من هذا الإدراك. وقد نتج عن هذه المشاورات توصيات واسعة النطاق بشأن سبل تحسين نظام حماية اللاجئين في مواجهة التحديات المعاصرة، والتي تتجسد في "جدول اعمال الحماية" المجاز دولياً. كما كانت ثغرات الحماية المنفردة موضوع حوارات سابقة للمفوض السامي، وخاصة حوار عام 2007 الخاص بحماية اللاجئين والحلول الدائمة والهجرة الدولية، وحوار عام 2009 حول اللاجئين في المناطق الحضرية.

[1] يتكون إطار الحماية الدولية أساسا من: اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئ بصيغتها المعدلة من خلال بروتوكول عام 1967، واتفاقية عام 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية واتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، فضلا عن الصكوك الاقليمية الخاصة باللاجئين والجنسية/انعدام الجنسية. ويتم استكمالهم من قبل القانون الدولي لحقوق الإنسان. ونظرا لمسؤوليتها الإشرافية فإن لدى المفوضية دورها الخاص داخل هذا النظام.

وقد تم تسجيل بعض النجاح في سد ثغرات الحماية على مر السنين. فقد تم اتخاذ تدابير عديدة من مختلف الشركاء لمتابعة "جدول أعمال الحماية" (يمكن الاطلاع على اخر التحديثات السنوية عن التقدم المحرز على موقع المفوضية على الإنترنت). ويوفر جدول الاعمال اتجاهات السياسة العامة الرئيسية بالنسبة للمفوضية وتقوم بفعالية بتوجيه عملها الخاص بالحماية. فعلى سبيل المثال، وضعت المفوضية عددا من المبادئ التوجيهية التشغيلية والقانونية والمعايير والكتيبات وذلك تعزيزا لأهدافها. وقد اعتمدت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي سلسلة من الاستنتاجات في المواضيع المحددة في "جدول أعمال الحماية"، بما في ذلك العنف والاستغلال الجنسي وقضايا السلامة القانونية في سياق العودة الطوعية للاجئين، والتعاون الدولي وتقاسم الأعباء والمسؤوليات في حالات التدفق الجماعي، وتوفير الحماية الدولية بما في ذلك من خلال الأشكال المعاصرة للحماية، والمرأة والفتيات المعرضات للخطر، وتحديد والحد من وخفض حالات انعدام الجنسية، وحالات اللاجئين الطويلة الأمد. كما تم ملء الثغرات الخاصة بالحماية من خلال السياسات والممارسات والإجراءات التي تتخذها الدول واعتماد صكوك قانونية من قبل الهيئات الإقليمية، بما في ذلك الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي.

وعلى الرغم من هذه التطورات الإيجابية، فإن عددا من الثغرات والتحديات في مجال الحماية لا تزال قائمة، وهي المتعلقة بكل من الإطار الدولي للحماية وتنفيذه. وتتطلب هذه الثغرات استجابات جديدة. فمن المواضيع المستمرة في مناقشات الثغرات تبرز الحاجة إلى التوصل إلى فهم أكثر ثباتا وتماسكا بشأن تقاسم الأعباء والمسؤوليات. وهذا ينطبق على جوهر النظام الدولي لحماية اللاجئين. ولكن في حالة عدم وجود مبادئ واضحة المعالم، فإن الأعباء والمسؤوليات لا تكون دائما موزعة بشكل عادل بين الدول وتخضع لترتيبات لهذا الغرض بالذات، مع ضعف القدرة على التنبؤ بها. وعلاوة على ذلك، يمكن لحالات النزوح في سياقات إقليمية معينة ان يكون لها ابعاد مشتركة مضاعفة وتتجاوز قدرات أو نطاق نظم اللجوء الوطنية أو أية ترتيبات ثنائية. في مثل هذه الحالات، تنعدم الأدوات المتعددة الأطراف من أجل الحماية وإيجاد الحلول. ويمكن للحوار أن ينظر في كيفية تعزيز التعاون وتقاسم الأعباء ، وكيف يمكن الاستفادة بأكبر قدر ممكن من الحماية الاقليمية او ترتيبات التعاون توازياً مع نظم اللجوء الوطنية، لضمان عدم وقوع الأشخاص في ثغرات الحماية.

وعلى مستوى أكثر عمومية، تم ايضاً طرح أسئلة حول قدرة إطار الحماية الدولية القائم على معالجة الأشكال المعاصرة من النزوح. ويمكن للحوار وإحياء الذكرى عام 2011 أن يوفرا فرصة لاستكشاف ديناميكية جديدة للحماية، مما قد يؤدي الى وسائل أكثر مرونة وحيوية في التعامل مع ثغرات الحماية للأشخاص الذين لا يندرجون بشكل مريح في الإطار القانوني الدولي الحالي.

ونظرا لقرب حلول الذكرى الخمسين لاتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية في عام 2011، فسوف تكون هذه أيضا فرصة مناسبة لمناقشة القضايا المتعلقة بـ"المشكلة المنسية" لانعدام الجنسية. وبالنسبة لملايين الناس من عديمي الجنسية في مختلف أنحاء العالم، فإن عدم وجود جنسية نافذة المفعول يعني مواجهتهم لعقبات لا حصر لها في الوصول لحقوقهم الأساسية. إن حجم مشكلة انعدام الجنسية لم يتم تحديده بشكل شامل، فهناك انضمام محدود للمعاهدات الدولية ذات الصلة[2]، والعقبات التي تحول دون اكتساب الجنسية لا تزال قائمة، فيما تحتاج بعض تشريعات الجنسية إلى إصلاح[3].

3- اسئلة للحوار

في ضوء هذه التحديات، فإن الحوار سوف يرتكز حول عدد من الأسئلة:

- ما هي الآليات والأدوات التي يمكن تطويرها لتعزيز التعاون وتقاسم الأعباء؟
- ما هي الثغرات التشغيلية والمعيارية التي من شأنها أن تضمن التعاون الإقليمي للتصدي لها، و في هذا السياق، ما هي مكونات أطر الحماية الشاملة؟
- كيف يمكن تعزيز الانضمام إلى والتنفيذ الكامل لاتفاقيات انعدام الجنسية؟ بالإضافة إلى الانضمام، ما هي الخطوات التي يمكن اتخاذها للحد من وتقليل حالات انعدام الجنسية وحماية الأشخاص عديمي الجنسية؟

4- نتائج الحوار

من المأمول أن يعمل حوار عام 2010 على:

- توفير منتدى لتبادل الاقتراحات بشأن ترتيبات تقاسم الأعباء وأمثلة على الممارسات الجيدة؛
- تحديد العناصر الرئيسية للنهج الإقليمي الشامل إزاء حالات النزوح؛
- إمكانية تحديد حالات النزوح القسري التي قد لا يتم تغطيتها عن طريق اتفاقية عام 1951 وإتاحة الفرصة لتبادل الآراء بشأن كيفية معالجة الدول لهذه الحالات بشكل أفضل، و
- تحديد أسباب انعدام الجنسية، والعقبات التي تحول دون إيجاد حلول ومخاطر الحماية للأشخاص عديمي الجنسية، وبناء توافق في الآراء حول كيفية استخدام الإطار القانوني الدولي للتصدي لهذه التحديات.

[2] تضم اتفاقية عام 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية 65 دولة في حين أن اتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية تضم 37 دولة.

[3] إن تشريعات الجنسية في بعض الدول، على سبيل المثال، تجعل المرأة غير قادرة على منح جنسيتها لأولادها

5- المشاركة والإطار

سوف يتم توجيه دعوات للمشاركة في الحوار إلى الدول الأعضاء في اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ومراقبي اللجنة الدائمة، والشركاء ذوي الصلة في منظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، والأكاديميين والخبراء وغيرهم من الشركاء.

وسوف يتبع حوار عام 2010 نفس إطار اجتماعات الحوار السابقة. وستقوم المفوضية بإعداد الوثائق ذات الصلة لتنظيم المناقشات. وسيقوم المفوض السامي بترأس الحوار. وللحفاظ على تلك المداولات لكي تكون صريحة وتفاعلية وغير رسمية قدر ما يمكن، فإنها سوف تتكون من مزيج من الجلسات العامة والمجموعات المنفصلة. ولن تعزى أي من المناقشات للأفراد المشاركين. ولن يسعى المفوض السامي إلى تأمين نتيجة متفاوض عليها ولكنه سوف يقوم بدلاً من ذلك بختم المناقشات بـ"موجز الرئيس".

المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
17 اغسطس 2010