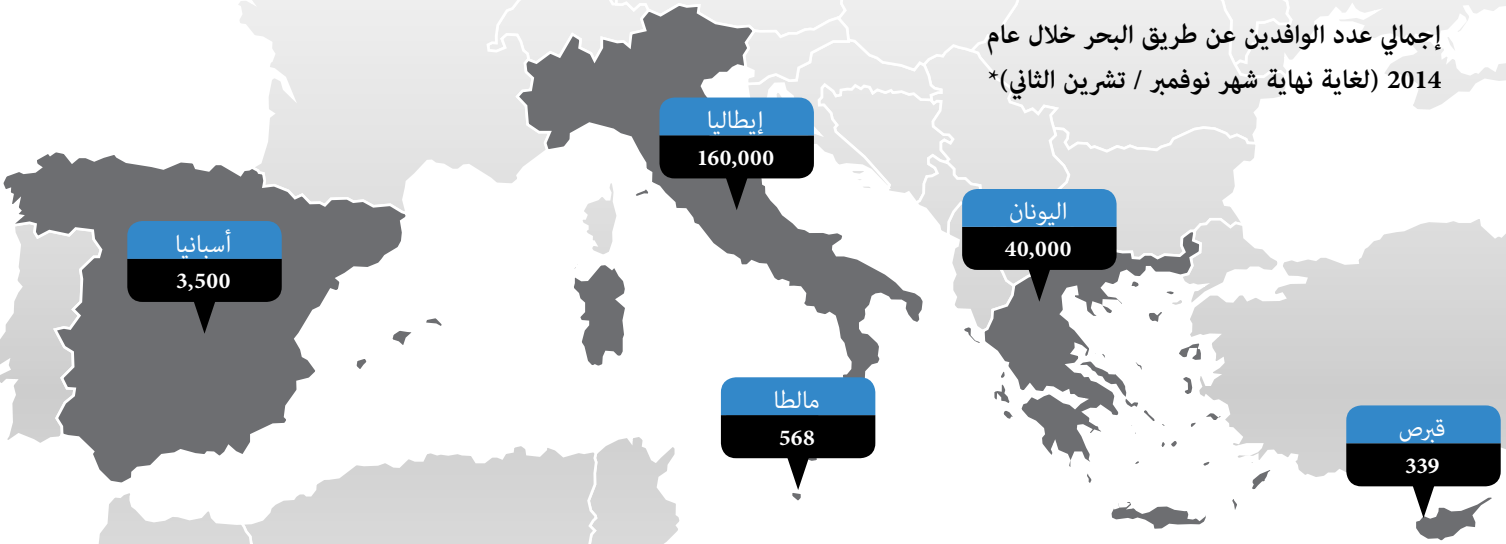
UNHCR
The UN Refugee Agency

خطة عمل «مبادرة المفوضية لدول أوروبا المطلة على وسط البحر الأبيض المتوسط»

مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة



*البيانات أولية وهي تظهر أن عدد الوافدين إلى إيطاليا عن طريق البحر فاق 160,000 شخص أو أن عدد الوافدين إلى اليونان ناهز 40,000 شخص.

** البيانات حول الأشخاص الذين لقوا حتفهم أو فُقدوا في البحر هي بيانات تقديرية

مبادرة المفوضية الخاصة بدول أوروبا الوسطى المطلة على البحر الأبيض المتوسط

تضامن الاتحاد الأوروبي للإنقاذ في عرض البحر وحماية اللاجئين والمهاجرين

لا تزال تحركات اللاجئين والمهاجرين في البحر الأبيض المتوسط في اتجاه أوروبا بوسائل نقل خطرة تسجّل حصيلة مرتفعة من الخسائر في الأرواح. والنساء والأطفال وكبار السن هم أكثر المعرضين للخطر حين يبحرون في هذه الرحلات الخطيرة. يحتاج عدد كبير من الأشخاص الذين يحاولون القيام بهذه الرحلات الخيرة إلى حماية دولية.

اعتباراً من نهاية شهر نوفمبر/تشرين الثاني، عبر أكثر من 200,000 لاجئ ومهاجر البحر الأبيض المتوسط، وقد فر عدد كبير منهم من العنف والصراع والاضطهاد في سوريا وإريتريا والعراق وأماكن أخرى. وتوفي أكثر من 3,400 امرأة ورجل وطفل أو فُقدوا لدى محاولتهم بلوغ أوروبا. وتدل هذه المآسي على أن الآليات والترتيبات القائمة ليست كافية لتجنب الموت في البحر، حيث تبرز الحاجة إلى نهج شامل لمعالجة هذا الوضع المأساوي والمعقد بفاعلية أكبر، وإلى تحرك عاجل ومنسق، تشترك فيه مجموعة متنوعة وكبيرة من الجهات.

اقترحت المفوضية **12 خطوة ملموسة تهدف** إلى إنقاذ حياة الناس وتركز على **ثلاثة مجالات عمل أساسية:**

I.	خطوات داخل الاتحاد الأوروبي
II.	خطوات بالتنسيق مع بلدان اللجوء الأولى والعبور
III.	خطوات بالتنسيق مع بلدان الأصل

I. خطوات داخل الاتحاد الأوروبي

1. **تعزيز عمليات البحث والإنقاذ.** لا بد من تسليط الضوء على الطبيعة الإنسانية للإنقاذ في عرض البحر وعلى ضرورة احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية. ينص قانون البحار الدولي على التزامات واضحة لإنقاذ المنكوبين في عرض البحر. وتدعو المفوضية إلى متابعة عمليات البحث والإنقاذ وتعزيزها في مختلف الطرقات التي يتم سلوكها في البحر الأبيض المتوسط. رحبت المفوضية بعملية «بحرنا» (Mare Nostrum) – وهي عملية الإنقاذ التي تقودها البحرية الإيطالية – وعبّرت عن مخاوفها بشأن وقفها في غياب عملية مماثلة تحل محلها. يتوجب إطلاق نشاطات البحث والإنقاذ كلما برزت مؤشرات على أنّ قارباً أو أن ظروف الأشخاص على متن ذاك القارب لا تسمح بالقيام برحلة آمنة، ما قد يعرّض الناس للهلاك في البحر. في 1 نوفمبر/تشرين الثاني، أطلقت وكالة «فرونتكس» عملية جديدة، وهي «عملية تريتون المشتركة» التي تُنفَّذ في البحر الأبيض المتوسط الأوسط. ينحصر تنفيذها على منطقة البحث والإنقاذ الإيطالية والمالطية ويركز هدفها الرئيسي على مراقبة الحدود، مع أنها قد تساهم في جهود الإنقاذ. وتدعو المفوضية تضافر الجهود من جانب الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء لتنفيذ عمليات بحث ولإنقاذ استناداً إلى مبادئ التضامن والدعم المشترك لتجنب فقدان المزيد من الأرواح في البحر.

2. **تشجيع ربابنة السفن التجارية على الإنقاذ عند الحاجة.** تثني المفوضية على عمل ربابنة السفن التجارية العديدة وأفراد طواقمها الذين نفذوا عمليات أنقذت من خلالها حياة الكثيرين، وهي تدرك جيداً أن هذه العمليات تضعهم في أغلب الأحيان تحت ضغط شديد. ولا بد من اتخاذ خطوات تضمن حصر تكاليف عمليات الإنقاذ بأدنى قيمة ممكنة وصعوباتها وآثارها السلبية الأخرى على كل من الأطراف المعنية بهذه العمليات. يجب اتخاذ التدابير اللازمة لتقليص التكاليف المالية وسواها التي يتكبدها المشاركون في عمليات الإنقاذ هذه.

3. **وضع آليات أكثر فاعلية ومعتمدة لتحديد الأماكن الآمنة لإنزال اللاجئين والمهاجرين الذين تم إنقاذهم.** من المهم تطوير آليات فعالة ومعتمدة لتفادي التأخير في تحديد الأماكن الآمنة لإنزال اللاجئين والمهاجرين سريعاً في أوروبا، لا سيما أولئك الذين تم إنقاذهم في المياه الدولية. وقد تشمل التدابير المحتملة لتطوير رد مشترك أقوى من جانب الاتحاد الأوروبي، من خلال الاستفادة من ولاية المكتب الأوروبي لدعم اللجوء وتقاسم المسؤولية بين الدول الأعضاء: تحديد مكان آمن للإنزال السريع؛ ووضع آلية فرز لتحديد الأفراد الذين قد يحتاجون إلى حماية دولية و/أو الذين لديهم احتياجات خاصة (النساء المعرضات للخطر، الأطفال غير المصحوبين، ضحايا التعذيب أو العنف أو الإتجار بالبشر)؛ وفصل عملية الإنزال عن عملية متابعة طالبي اللجوء ونقلهم إلى مرافق استقبال قادرة على استقبالهم والتي قد لا تقع بالضرورة في بلد الإنزال.

4. **تعزيز مرافق الاستقبال وبناء منشآت إضافية قادرة على تقديم الرعاية والمساعدة العاجلة.** بالنسبة إلى طالبي الحماية الدولية، يمكن بحث ترتيبات التعاون بين الدول الأعضاء لضمان توفير إمكانيات وطرق معالجة كافية متماشية مع «توجيه الاتحاد الأوروبي لظروف الاستقبال» مع الحرص على مراعاة احتياجات العائلات والنساء والأولاد. مع ارتفاع عدد الوافدين، تم استنفاد قدرة بعض الدول على استقبال القادمين، الأمر الذي انعكس سلباً على ظروف الاستقبال. مبدئياً يمكن بناء مرافق إضافية للاستقبال الأولي بدعم من الاتحاد الأوروبي في الدول الأعضاء التي تستقبل الوافدين عبر البحر. مثل هذه الترتيبات يجب أن تضمن التحديد المبكر للحالات الخاصة وإحالتها في الوقت المناسب إلى الخدمات المناسبة وترتيبات الاستقبال الملائمة. ولا بد من توفير معلومات وخدمات استشارية، منها المشورة القانونية بشأن حق تقديم طلب للحصول على الحماية الدولية أو أي خيارات، أوحقوق وموجبات أخرى ذات صلة، بالإضافة إلى معلومات حول، نظام دبلن، فضلاً عن معلومات حول المساعدة المتاحة للعودة الطوعية. كذلك، يمكن بحث ترتيبات أوسع نطاقاً لتقاسم المسؤوليات بهدف توفير قدرة استقبال إضافية في دول أخرى من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

5. **وضع آليات لتحديد سمات اللجوء والتحويل، بما في ذلك الاستفادة من إجراءات اللجوء المنصفة والفعالة للمحتاجين إلى الحماية الدولية.** يستفيد كل من يرغب في التقدم بطلب للحصول على الحماية الدولية سريعاً من إجراءات لجوء فعالة. طورت المفوضية «حزمة مقترحات حول استجابة الاتحاد الأوروبي لتوفير الحماية في البحر»، بهدف دعم الدول الأعضاء في معالجة التحديات العملية وإيجاد آليات أفضل لتقاسم المسؤولية. يدعو الاقتراح الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء والشركاء الآخرين إلى العمل معاً وتطوير قدرة الاتحاد الأوروبي على الاستجابة المشتركة من خلال الجمع بين تدابير الدعم القائمة بطريقة عملية ومبتكرة؛ وهو يكمل التدابير المقترحة في كتاب المفوضية الأوروبية إلى البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي حول قوة عمل البحر المتوسط، وبينها تدابير متعددة يقودها المكتب الأوروبي لدعم اللجوء.

6. **تسهيل الحصول على حلول دائمة للأشخاص الذين تتبين حاجتهم للحماية الدولية.** لتسهيل التوزيع المنصف داخل الاتحاد الأوروبي، يمكن وضع آليات مثل نقل اللاجئين إلى مواقع أخرى داخل الاتحاد الأوروبي، أو إعادة توطينهم في بلدان خارج الاتحاد الأوروبي، وخصوصاً من بينهم أولئك الذين لهم علاقات عائلية/أفرادفي هذه البلدان. كذلك، تتضمن المقترحات «حزمة استجابة الاتحاد الأوروبي لتوفير الحماية في البحر» التي طورتها المفوضية، طرقاً عدة لتسهيل الحلول الدائمة من خلال البت العاجل في لمّ شمل الأسر وذوي الاحتياجات الخاصة.

7. **توفير الدعم الذي يضمن عودة آمنة وكريمة لمن لا تتبين حاجتهم إلى الحماية الدولية أو لمن ليست لديهم احتياجات إنسانية ملحة.** يمكن أن تساهم جهود التعاون العملي والجماعي والتمويل الأوروبي في تسهيل عودة الأشخاص الذين يتبين عدم حاجتهم إلى الحماية الدولية إلى بلدان الأصل.

II. خطوات بالتنسيق مع بلدان العبور أو اللجوء الأولى

8. **تعزيز عملية جمع وتحليل ومشاركة البيانات بشأن التحركات في البحر في منطقة البحر الأبيض المتوسط، وذلك بهدف تحسين المعرفة بالطرقات وبالدوافع وبسمات الوافدين من أجل تطوير تقييمات واستجابات مشتركة.**

9. **تعزيز تطوير بناء القدرات والمؤسسات في بلدان اللجوء الأولى والعبور.** يجب تشجيع ودعم بلدان اللجوء الأولى والعبور لتنفيذ موجباتها بمقتضى القانون الدولي. وقد يشمل ذلك تعزيز استراتيجيات الحماية في هذه البلدان، وتنسيق الجهود لتحديد ومحاكمة المتورطين في التهريب والإتجار بالبشر. تشمل الموجبات الأساسية أيضاً الحاجة إلى زيادة دعم الاندماج المحلي عبر التعليم الرسمي والتدريب المهني ودعم وسائل كسب العيش. من الضروري أيضاً دعم المبادرات المشتركة مع السلطات في شمال إفريقيا، في ما يخص إجراءات اللجوء، وإدارة الحدود مع أخذ الاحتياجات على صعيد الحماية في الاعتبار، وتحسين الأدوات، وتبادل موظفي الخدمة المدنية الذين يعملون على هذه المسائل.

تعمل المفوضية في عدد من بلدان اللجوء الأولى والعبور على تحسين بيئة الحماية وتعزيزها، وضمان إدارة الحدود مع أخذ الاحتياجات على صعيد الحماية في الاعتبار، وتحسين حماية السكان ممن لديهم احتياجات خاصة، مثل النساء المعرّضات للخطر والأطفال غير المصحوبين وضحايا التعذيب أو العنف أو الإتجار بالبشر. في اليمن ومصر والسودان وإثيوبيا مثلاً، تنفذ المفوضية مشروعاً خاصاً يمتد على سنوات متعددة لحماية الأطفال، وهو مشروع «عِش، تعلّمْ، والعب بأمان»، وقد بدأ تنفيذه في مارس/آذار ٢٠١٤ وهو يجمع بين نهج إقليمي ومبادرات تدخل خاصة بكل بلد. يقضي أحد أبرز أهداف هذا المشروع بتقليص عدد الأولاد المتورطين في تحركات ثانوية و/أو الذين يقعون ضحية الإتجار بالبشر والتهريب، وذلك، من خلال تعزيز الأنظمة الوطنية لحماية الأطفال، وتحسين ترتيبات الرعاية البديلة، ووضع برامج تعليمية خاصة، وتوفير فرص لكسب العيش، وتسهيل لمّ شمل الأسر.

10. **تنفيذ برامج معلومات جماعية على طول طرقات العبور لإبلاغ الناس بمخاطر التحركات البعيدة والانخراط في حوار مع منظمات الجاليات القائمة على المجتمع.** تبرز الحاجة إلى تدابير تهدف إلى تفادي التحركات البعيدة الضارة، ومن بينها حملات المعلومات المستهدفة. يمكن اتخاذ هذه التدابير عبر وسائل الإعلام المحلية/الدولية في البلدان الواقعة على طول طرقات الهجرة في مواقع أساسية. ومن شأن الحوار المنظم وغير الرسمي مع منظمات الجاليات القائمة على المجتمع، ومع منظمات غير حكومية أخرى في أوروبا مرتبطة باللاجئين القادمين عبر البحر، في أن يساهم في جمع ونشر معلومات دقيقة وموثوقة حول مخاطر التحركات البعيدة غير النظامية وحول الحاجة إلى محاربة التهريب والإتجار بالبشر والاستغلال. ولضمان فاعلية هذه الرسائل، يجب استكمالها من خلال نشر المعلومات حول السبل القانونية لبلوغ أوروبا. وستنفذ المفوضية قريباً مشروعين لنشر المعلومات الجماعية بهدف إنشاء منصة إلكترونية تشكل قاعدة موارد لحملات المعلومات المحلية والدولية. تستهدف هذه المشاريع بشكل أساسي اللاجئين القادمين من إريتريا والصومال وسوريا، وستشمل جاليات تلك البلدان في أوروبا، ومجتمعاتها في بلدان اللجوء الأولى.

11. **ابتكار خيارات قانونية بديلة للتحركات الخطيرة وغير النظامية، بما في ذلك إعادة التوطين، وتسهيل الحصول على خيارات لمّ شمل الأسر وآليات أخرى لحماية الدخول.** يمكن أن تفيد زيادة الخيارات القانونية البديلة لتلك الرحلات الخطيرة في تخفيف دوافع الناس للإبحار في رحلات غير نظامية. تبرز الحاجة إلى التفكير في استعمال التأشيرات الإنسانية وبرامج الكفالة الخاصة وإجراءات حماية الدخول وتدابير تحسين لمّ شمل الأسر. في حالات معينة، وفرت بعض الدول الأعضاء في الماضي تأشيرات في السفارات لتمكين الناس المحتاجين إلى الحماية من السفر إلى دول أوروبية. يمكن النظر أيضاً في إمكانية تطوير تلك الترتيبات.

لا بد من تعزيز الجهود الرامية إلى إعادة توطين اللاجئين من بلدان اللجوء الأولى فضلاً عن أولئك الموجودين في بلدان العبور. يمكن أن تلعب الدول الأعضاء دوراً حاسماً من خلال رفع حصص القادمين المدعومة من صناديق الاتحاد الأوروبي سنوياً. قد يتطلب الأمر أيضاً تبسيط إجراءات إعادة التوطين، مثل قبول الحالات بناءً على تقديم الملفات واعتماد نهج مبتكرة لإجراء المقابلات عبر برنامج «سكايب» أو عقد المؤتمرات عبر الفيديو مثلاً. ومن طرق إعادة التوطين الإضافية المحتملة الأخرى في الاتحاد الأوروبي، قيام الدول الأعضاء بوضع برامج كفالة خاصة من شأنها إتاحة إعادة توطين اللاجئين بدعم من مواطنين عاديين ومن جماعات معنيّة أخرى. يمكن تطبيق برامج الكفالة الخاصة إلى جانب برامج إعادة توطين تساعد الحكومة في تنفيذها أو تطعيمها بترتيبات من هذه البرامج، وهي قد تساهم في الحفاظ على وحدة الأسر اللاجئة، لا سيما حين تمكّن اللاجئين من لمّ شمل الأسرة الممتدة الذين ما كانوا ليعتبروا مؤهلين وفق معايير لمّ شمل الأسر. تستعرض المفوضية في الوقت الراهن هذه الاحتمالات بالتشاور مع الشركاء في أوروبا.

كما سبق أن ذكرنا في الخطوة 9، يتم تطوير مشروع تجريبي لتعزيز وتسهيل لمّ شمل الأسر اللاجئة في مصر وإثيوبيا والسودان مع أفراد عائلاتهم في أوروبا، كجزء من المبادرة الإقليمية لحماية الطفل، «عِشْ، تعلّم والعب بأمان». يسعى هذا المشروع إلى تسهيل إجراءات لمّ شمل الأسر في البلدان الأوروبية من خلال تحديد اللاجئين الذين يتمتعون بحق لمّ الشمل، بهدف تمكينهم من الاستفادة من هذا الحق. وسيساهم المشروع أيضاً في ضبط الإجراءات عبر تعزيز التعاون بين السفارات الأوروبية في المنطقة.

III. خطوات بالتنسيق مع بلدان الأصل

تشعر المفوضية بالقلق من أن يؤدي تصعيب مغادرة بلدان الأصل بشكل قانوني إلى تعزيز شبكات التهريب والإتجار بالبشر لأنها ستصبح الخيار الوحيد للرحيل. ومن أجل إحراز تقدم فعلي في موضوع رحلات العبور البحرية، لا بد من توفير بديل مشروع للناس قبل البدء بالرحلة الخطيرة إلى جانب توفير الإغاثة الحقيقية للبلدان المضيفة.

12. **متابعة دعم برامج الإغاثة والتنمية في بلدان الأصل لمعالجة الاحتياجات الإنسانية والاحتياجات على صعيد حقوق الإنسان والتنمية.** تبرز الحاجة إلى تعزيز الاستثمار في برامج الإغاثة الإنسانية والتعاونية والتنموية في البلدان والمناطق التي يسافر منها الناس بطريقة غير نظامية، بما في ذلك إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وشمال إفريقيا. قام الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء وبلدان أوروبية أخرى باستثمارات كبيرة في برامج رامية إلى تحسين الظروف الإنسانية والاجتماعية الاقتصادية والاستقرار والتنمية في بلدان الأصل في إفريقيا وأماكن أخرى تحتاج إلى الدعم خلال السنوات الأخيرة. كذلك، يمكن إجراء حوار على مستوى حقوق الإنسان يتناول جوانب معينة مختارة مع بعض بلدان الأصل مثل آليات حماية الأطفال.

UNHCR, *So Close, Yet So Far From Safety*, updated December 2014, available at: http://refworld.org/docid/547c31934.html