



UNHCR

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

توصيات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للاتحاد الأوروبي

# الإطار المالي المتعدد الأعوام للاتحاد الأوروبي 2021-2027: المعالجة الفعالة للنزوح القسري

هناك اليوم أكثر من 65 مليون شخص من النازحين قسراً، من بينهم 22.5 مليون لاجئ، وقد أُجبر الكثيرون منهم على مغادرة بلدانهم بسبب ارتفاع تاريخي في حدة الصراعات وأعمال العنف. وقد وقعت المسؤولية العالمية للاستجابة لهذا التحرك الجماعي إلى حد كبير على عاتق عدد صغير فقط من البلدان المستضيفة للاجئين والأشخاص النازحين قسراً، والجهات المانحة التي توفر لهم الدعم.

ويُعتبر الاتحاد الأوروبي شريكاً أساسياً في معالجة النزوح القسري عالمياً وفي مساعدة النازحين قسراً ومستضيفيهم داخل بلدانهم وخارجها. ومن خلال وضع أطر سياسية تقدمية<sup>1</sup>، يسعى الاتحاد الأوروبي لإيجاد حلول سياسية للأسباب الجذرية للنزوح القسري ولضمان تفعيل الصلة بين العمل الإنساني والإنمائي ولاتباع نهج قائم على التنمية للنزوح القسري. بالإضافة إلى ذلك، فقد وضع الاتحاد الأوروبي آليات تعالج النزوح القسري من خلال نهج شامل للمؤسسة بأكملها.

وتتماشى هذه الاتجاهات المشجعة مع مبادئ إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين. وتعتبر المفوضية الاتحاد الأوروبي جهة فاعلة مهمة في تنفيذ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الذي يحدده إعلان نيويورك والميثاق العالمي المستقبلي بشأن اللاجئين. ويُعتبر الميثاق العالمي بشأن اللاجئين فرصة تاريخية لتطبيق نهج عالمي جديد في حالات اللجوء، وهو يسعى للجمع بين تدابير الإغاثة الإنسانية والإنمائية والتدابير الاقتصادية والقانونية وموارد اللاجئين والمجتمعات المستضيفة نفسها، لكي يكون اللاجئين ومستضيفوهم قادرين على التحكم بحياتهم بشكل أفضل. ولا يقتصر أثر ذلك على نجاة اللاجئين فحسب، بل نجاحهم أيضاً ويسمح للنازحين قسراً بالبقاء بالقرب من بلدانهم بدلاً من المخاطرة بحياتهم في تحركات ثانوية خطيرة.

ومن بين الشروط الأساسية لنجاح اعتماد وتنفيذ الميثاق العالمي بشأن اللاجئين هو النجاح في حشد التمويل الإضافي والقابل للتوقع بما يتناسب مع الجهود المتجددة لكثير من البلدان المستضيفة للاجئين. وبصفته جهة مانحة إنسانية، يستمر الاتحاد الأوروبي في توفير الدعم المالي الموثوق لمساعدة الأشخاص المجبرين على الفرار والمجتمعات التي تستضيفهم. وبصفته أكبر جهة مانحة إنمائية في العالم، اتخذ الاتحاد أيضاً إجراءات وحشد المزيد من التمويل بموجب الإطار المالي المتعدد الأعوام 2014-2020 لضمان عدم إغفال النازحين قسراً أو المجتمعات المستضيفة لهم مع تقدمنا باتجاه جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة.

وفي حين أن المفوضية تقدر هذا الالتزام المعزز، فإنها تدعو الاتحاد الأوروبي لاستخدام الإطار المالي المتعدد الأعوام المقبل للاتحاد الأوروبي 2021-2027 لتعزيز وتكثيف التزامه بالنزوح القسري بشكل منظم. ويجب أن يكون التزامها المالي قائماً على الاحتياجات والحقوق وأن يكون قابلاً للتوقع قدر الإمكان. ومن شأن ذلك أن يشكل إشارة قوية على التعهد الصارم للاتحاد الأوروبي بالالتزام بنموذج تقاسم المسؤولية العالمي المتأصل في إعلان نيويورك والميثاق العالمي المستقبلي بشأن اللاجئين.

بالإضافة إلى ذلك، فإن التزام الاتحاد الأوروبي لا يتوقف عند حدوده الخارجية. ويُعتبر الحفاظ على نزاهة وكفاءة أنظمة اللجوء ضمن الاتحاد الأوروبي أساسياً أيضاً وبشكل خطوة مهمة ومكلفة. وبصفته اتحاداً ديمقراطياً قائماً على احترام حقوق الإنسان وكرامته، يتعين على الاتحاد الأوروبي، وبالتماشي مع ميثاق الحقوق الأساسية الخاص به وخصوصاً وثيقته التأسيسية، أن يحافظ على التزامه بضمان تمكن الأشخاص الذين يحتاجون للحماية الدولية من الحصول على اللجوء في أوروبا والاستفادة منه. وفي هذا السياق، يجب أن تبقى معالجة الاحتياجات في مجال اللجوء والحماية (بما في ذلك الاندماج) داخل الاتحاد الأوروبي أولوية مالية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وللالاتحاد الأوروبي نفسه لفترة ميزانيته المقبلة الممتدة بين الأعوام 2021 و2027.

<sup>1</sup> سياسات مختارة للاتحاد الأوروبي: <https://goo.gl/Y99nTw> : <https://goo.gl/7uTTcc> : <https://goo.gl/7uTTcc> : <https://goo.gl/pu1zdv> : <https://goo.gl/jxadeo>

على ضوء ما سبق، وبالإضافة إلى ورقة موقف الأمم المتحدة حول الإطار المالي المتعدد الأعوام المقبل الخاص بالاتحاد الأوروبي، توجه المفوضية التوصيات التالية للاتحاد الأوروبي لإطاره المالي المتعدد الأعوام المقبل:

## معالجة النزوح القسري على مستوى العالم

### التوصية 1: دمج النزوح القسري مع الأدوات الخارجية

تماشياً مع جدول أعمال 2030 والقمة العالمية للعمل الإنساني وإعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، يُقر نهج الاتحاد الأوروبي في ما يخص النزوح القسري بأن العمل الإنساني والإنمائي والسياسي هو وحده القادر على معالجة تحديات النزوح بشكل فعال وشامل. وبالتالي، سيكون من المهم إدماج كافة الأدوات الخارجية لتحديات النزوح القسري؛ من الوقاية وبناء السلام إلى الاستجابة الطارئة والطويلة الأمد ومن الدعم الموضوعي إلى البرامج الجغرافية. يجب أن تكون الأدوات قادرة على الاستجابة لجميع حالات النزوح (النزوح عبر الحدود أو النزوح الداخلي؛ النزوح الناجم عن الصراع/العنف أو الكوارث الطبيعية)، بطريقة متماسكة ومتربطة. يدعم ذلك الدول الشريكة في ضمان عدم إغفال النازحين قسراً ومجتمعاتهم المستضيفة في تقديمها نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ويساهم في تحقيق الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة "الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفي ما بينها"<sup>2</sup> وفي الاستجابة بشكل أفضل للنزوح وتخفيف الضغوط التي تتسبب بالتحركات الثانوية.

### التوصية 2: تطوير أنظمة لجوء مستدامة

من الأساسي أن يزيد الاتحاد الأوروبي دعمه المالي الهادف بشكل خاص لتطوير وتعزيز أنظمة اللجوء العادلة والفعالة في الدول من خارج الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك في الدول المجاورة للاتحاد الأوروبي والدول المرشحة لدخوله. وسيكون هذا الدعم تعبيراً عن التضامن العالمي ويضمن تمكن طالبي اللجوء من الحصول على اللجوء والحماية الفعلية في الأماكن التي يبحثون فيها أولاً عن الحماية، ويعالج بذلك سبباً أساسياً من أسباب التحركات الخطيرة.

### التوصية 3: ضمان الدعم لاستئصال انعدام الجنسية

بما يتماشى مع الهدف الفرعي 16.9 من أهداف التنمية المستدامة "توفير هوية قانونية للجميع"، ونظراً للصلة بين انعدام الجنسية والنزوح القسري، يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يقدم بصورة ملموسة الدعم لمنع انعدام الجنسية في البلدان الثالثة والحد منه. ويجب أن يشمل ذلك، من بين أمور أخرى، تعزيز آليات التسجيل المدني ووضع إجراءات لتوفير وثائق الجنسية للأفراد الذين يستحقونها.

### التوصية 4: توفير التمويل في الوقت المناسب والملائم والقائم على الاحتياجات للاستجابات الطارئة والأوضاع التي يطول أمدها

يجب أن يضمن الإطار المالي المتعدد الأعوام المقبل توفير التمويل المناسب للاستجابات الطارئة والأوضاع التي طال أمدها، بما في ذلك التمويل المرن وغير المخصص والمتعدد الأعوام عند الإمكان، بما يتناسب مع الالتزامات المقدمة كجزء من "الصفقة الكبرى". ويجب أن يتضمن الإطار المالي المتعدد الأعوام المقبل أداة منفصلة للإغاثة الإنسانية التي يوفرها الاتحاد الأوروبي لضمان حياد واستقلالية العمل الإنساني من المصالح الأمنية والجغرافية-السياسية. ويتطابق ذلك مع الحاجة التشغيلية للوصول إلى الأشخاص الذين يحتاجون للمساعدة المنقذة للحياة سريعاً. وتشجع المفوضية التي ترحب بزيادة حشد المساعدات الإنمائية للنزوح القسري، الاتحاد الأوروبي على تطوير سياسات وإرشادات توجيهية لاستمثال القيمة المضافة الأوروبية للأدوات ذات الصلة مع ضمان ألا تقود زيادة المساعدات الإنمائية إلى تقليص التمويل الإنساني طالما أن الاحتياجات الإنسانية موجودة.

<sup>2</sup> راجع الهدف 10.7 "تيسير الهجرة ونقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة".

ويجب رفع المبالغ المخصصة لبند الميزانية المتعلق بالإغاثة إلى 2 مليار يورو في العام كحد أدنى، بدلاً من الحد الأدنى الراهن البالغ 1 مليار يورو سنوياً<sup>3</sup>. عندما صُمم الإطار المالي المتعدد الأعوام الأخير في عام 2012، كان هناك 62 مليون شخص بحاجة للمساعدات الإنسانية مقارنةً بـ164 مليون في عام 2017. وقد تخطى الإنفاق الأوروبي على الإغاثة الإنسانية في الأعوام السابقة بانتظام 1.5 مليار يورو على الرغم من أنه بدأ بميزانية أدنى. وتُبدل جهود كثيرة مرحب بها لحشد المزيد من التمويل للاستجابة للاحتياجات الإنسانية المتزايدة من خلال احتياطي الإغاثة لحالات الطوارئ وأيضاً من خلال أدوات أوروبية أخرى. ولكن نظراً للسعي للمزيد من الفعالية، فإن تعزيز التخصيص منذ البداية سيتيح التخطيط بشكل أفضل كما سيسمح بإدارة أكثر فعالية للدعم المالي للاتحاد الأوروبي خلال العام<sup>4</sup>. ويتعين النظر في تقديم شكل من أشكال الدعم الاحتياطي للدول التي تواجه أزمات كبيرة للمهام الأساسية كالاستقبال والتسجيل.

## التوصية 5: ضمان تمويل نظامي وقابل للتوقع وإضافي للتنمية

توصي المفوضية بترجمة وعد "جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة" بعدم إغفال أي أحد إلى أدوات مالية وبنود ميزانية ذات تأثير. يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يضمن الأخذ بعين الاعتبار وعلى النحو الواجب الاحتياجات المحددة للاجئين في مجال الحماية والتأثير الخاص للنزوح القسري على البلدان والمجتمعات المستضيفة. وتحتاج المجتمعات المستضيفة التي تسعى لتعزيز السياسات والمؤسسات من أجل تمكين المجتمعات المحلية والنازحة قسراً من الصمود، إلى مساهمات كبيرة ونظامية يُعتمد عليها من جهات مانحة كالالاتحاد الأوروبي، ترافق جهودها إلى أن يتم إيجاد الحلول. وتتطلب السمات الخاصة للنزوح القسري أدوات ذات تمويل جيد تحسن القدرة على الاستجابة للصددمات وتعزز قيادة المجتمع المستضيف من أجل إتاحة توفير الحماية والاعتماد على الذات والقدرة على الصمود وتشجع التدخلات القائمة على الإثباتات.

ويجب أن تُترجم قيادة الاتحاد الأوروبي إلى تمويل نظامي وقابل للتوقع ومرن للمساعدة في إدارة الصدمة الناجمة عن تدفق أشخاص نازحين قسراً. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الإطار المالي المتعدد الأعوام المقبل أن يتيح للاتحاد الأوروبي وهو المزود الأكبر للمساعدات الإنمائية حول العالم، تعزيز التزامه بدعم النازحين قسراً والبلدان والمجتمعات المستضيفة وعكس تأثير حالات النزوح القسري بصورة نظامية في تصميم أنشطته الخارجية. ويجب أن يشمل ذلك موارد إنمائية مكرسة تتخطى برامج التنمية العادية، وتُقدم بشروط مناسبة عن طريق قنوات ثنائية ومتعددة الأطراف ويكون لها فوائد مباشرة على الدول والمجتمعات المستضيفة وعلى النازحين قسراً. ويجب أن تتيح هذه الموارد الاستجابة للأزمات وتكون ذات تأثير طويل الأمد من خلال زيادة مخصصات البلدان من الصناديق الاحتياطية. ويفيد ذلك في خلق نتائج سياسية أكثر ملاءمة وتحسين ظروف الحماية والظروف المادية للنازحين قسراً في البلدان المستضيفة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتيح الإطار المالي المتعدد الأعوام المقبل تنفيذ أنشطة التنمية النظامية لصالح بلدان الأصل وتمويل بناء السلام وبناء الدول. وسيوجد ذلك ظروف العودة المستدامة والطوعية حيثما أمكن.

## التوصية 6: تسجيل وإبراز دعم الاتحاد الأوروبي

من الصعب تقييم حجم المساعدات التي يخصصها الاتحاد الأوروبي لمساعدة النازحين قسراً ومستضيفيهم. وسيساعد نظام تعقب متين يراقب إنفاق الاتحاد الأوروبي في إبراز الدعم المستمر وربما المعزز الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي من أجل معالجة النزوح القسري. ومن خلال وجود بيانات دقيقة، سيتمكن الاتحاد الأوروبي من إبراز التزامه كجهة فاعلة ذات مصداقية في معالجة النزوح القسري. وسيرسل ذلك إشارة قوية عن تقاسم عالمي للمسؤولية للدول الكبرى المستضيفة للاجئين، وهو المبدأ الأساسي الذي يكرسه الميثاق العالمي المستقبلي بشأن اللاجئين.

<http://devinit.org/wp-content/uploads/201706/GHA-Report-2017-Executive-summary.pdf> 3

4 "فوس" الإطار المالي المتعدد الأعوام لما بعد 2020. ما الذي تحتاج إليه الإغاثة الإنسانية للاتحاد الأوروبي ولماذا؟ <https://ngovoice.org/publications>

# تلبية الاحتياجات في مجال اللجوء والحماية داخل الاتحاد الأوروبي

## التوصية 7: الاستثمار في أنظمة الحماية ضمن الاتحاد الأوروبي

كما هو موضح في تقرير المجلس الأوروبي للجوء والمنفى والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعنوان "تعقب استخدام الأموال" حول استخدام صندوق الاتحاد الأوروبي للجوء والهجرة والاندماج، يجب أن يسعى التمويل الأوروبي لتكملة الغطاء الوطني، لا للحل مكانها. وسيضمن ذلك منح قيمة مضافة أوروبية للتمويل الأوروبي، وهو أحد المبادئ الأساسية التي يجب أن توجه الإنفاق الأوروبي في الإطار المالي المتعدد الأعوام المقبل. ويجب أن يستهدف التمويل الأوروبي بالتالي الاستثمار في أنظمة الحماية ضمن الاتحاد الأوروبي بطريقة شاملة بما في ذلك الاستثمار في إدارة الحدود المرعية للحماية وتوفير القدرة على الاستقبال ووضع أنظمة تسجيل وتحديد مشتركة وإجراءات عادلة وكفوءة وأنظمة للأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم وضمان الاستعداد بشكل أفضل. ووفقاً للتقرير المشار إليه أعلاه، توصي المفوضية بأن يتم تخصيص 20% على الأقل من صندوق اللجوء والهجرة والاندماج المستقبلي وإنفاقها على الأنشطة المرتبطة باللجوء. ومن أجل دعم الاندماج الناجح للاجئين والأشخاص عديمي الجنسية في مجتمعاتهم المستضيفة على المدى الطويل، توصي المفوضية بأن يتم تخصيص 30% كحد أدنى من صندوق اللجوء والهجرة والاندماج المستقبلي والأدوات الهيكلية الأخرى ذات الصلة وإنفاقها على تدابير الاندماج.

## التوصية 8: تشجيع تعزيز التضامن وتقاسم المسؤولية

ترحب المفوضية جداً بالمساهمات المهمة التي قدمتها المؤسسات والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لزيادة فرص إعادة التوطين في الاتحاد. ومع ذلك، وفي ضوء الاحتياجات العالمية في مجال إعادة التوطين والتراجع الحالي في عدد فرص إعادة التوطين المتوفرة عالمياً، هناك حاجة للمزيد من الدعم. وبالتالي، سيكون تمويل الاتحاد الأوروبي أساسياً لدعم الجهود الإضافية في مجال إعادة التوطين وتطوير سبل تكميلية للقبول في الاتحاد الأوروبي بما في ذلك من خلال لم شمل الأسر. وسيعالج المزيد من الدعم في هذا الإطار بشكل خاص بعض عوامل تركبات المغادرة إلى أماكن أخرى. ويتعين أيضاً دعم التضامن وتقاسم المسؤولية ضمن الاتحاد الأوروبي. في هذا السياق، تؤيد المفوضية منح المزيد من التمويل لكل شخص وتحويله بموجب آلية التخصيص التصحيحية لنظام دبلن المستقبلي.

## التوصية 9: دعم تحديد وحماية المهاجرين العديمي الجنسية

هناك أكثر من 400,000 شخص عديم الجنسية في الاتحاد الأوروبي، من بينهم عدد كبير من المهاجرين العديمي الجنسية. ويجب أن يوفر التمويل المستقبلي من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بصورة ملموسة الدعم لتحديد وحماية الأشخاص العديمي الجنسية. ويشمل ذلك من بين أمور أخرى، دعم وضع إجراءات لتحديد انعدام الجنسية وشمل الأشخاص العديمي الجنسية كمجموعة مستفيدة في جميع برامج ومشاريع الإندماج والتماسك الاجتماعي الممولة من الاتحاد الأوروبي.

## التوصية 10: تشجيع الشراكات ودعم الجهات الفاعلة في المجتمع المدني

يُعتبر مبدأ الشراكة الهادف لتشجيع المشاورات بين جميع أصحاب المصلحة أداة مهمة لضمان إنفاق متوازن وعادل لأموال صندوق اللجوء والهجرة والاندماج. وتوصى بالتالي بأن يكون مبدأ الشراكة إلزامياً على المستوى الوطني وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي. وفي هذا السياق، ومع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي الذي يلعبه المجتمع المدني في الدفاع عن معايير ومبادئ الحماية، يُوصى بأن يتم تخصيص جزء من الإطار المالي المتعدد الأعوام للجهات الفاعلة من المجتمع المدني. وسيتمشى ذلك مع نهج المجتمع بأسره الذي يدعو إليه الميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أبريل 2018