عملية بودابست

الاجتماع الخامس والعشرون لكبار المسؤولين في عملية بودابست

إسطنبول، 27- 28 نوفمبر 2017

مسودّة عن الملخّص

1. حشد اجتماع كبار المسؤولين 76 مشاركاً من 36 بلداً هي: أفغانستان، أرمينيا، أستراليا، النمسا، أذربيدجان، بنغلادش، بلجيكا، البوسنة والهرسك، بلغاريا، الجمهورية التشيكية، كرواتيا، فنلندا، جورجيا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، العراق، إيطاليا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، الجبل الأسود، مالطا، مولدوفا، هولندا، النرويج، باكستان، بولندا، البرتغال، الاتحاد الروسي، صربيا، إسبانيا، السويد، سويسرا، طاجكستان، تركيا، أوكرانيا والمملكة المتحدة- فضلاً عن منظمة التعاون الاقتصادي للبحر الأسود، والمفوضية الأوروبية، والدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، وفرونتكس- ناهيك عن وكالة حرس الحدود وخفر السواحل الأوروبية، والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، والمنظّمة الدولية للهجرة، ومفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين.
2. بعد الافتتاح الرسمي للاجتماع، والكلمات الترحيبية التي تلاها ممثّلو الرئاسة التركية، والرئاسة الشريكة الهنغارية، والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة بصفته يمثّل أمانة المشروع، والمفوضية الأوروبية، عرضت تركيا المسودّة الأولية (المسودة صفر) للبيان الوزاري المقترح، بعنوان "نداء للعمل على التحرّكات الكبيرة للاجئين والمهاجرين" وخارطة طريق للعام 2018.
3. عرضت مفوضية شؤون اللاجئين والمنظّمة الدولية للهجرة معلومات محدّثة على المشاركين حول العمليات الجارية استعداداً للاتفاق العالمي بشأن اللاجئين والاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظّمة والقانونية.

ملاحظات عامة وتعليق على التصميم

4. سُجّلت عدّة ملاحظات بشأن تصميم وثيقة نداء العمل وطبيعتها.
5. بشكلٍ عام، اقترحت عدّة وفود تقسيم الوثيقة إلى قسمين: قسم خاص بالبيان الوزاري (يشمل التزامات سياسية في صفحتين كحدٍّ أقصى) وقسم آخر يُعنى بالشؤون التشغيلية ويتضمّن الأنشطة والعمليات. في هذا المنظور، اقتُرح اعتماد عنوان "نداء للعمل" للقسم الثاني واختيار عنوان ذي طابع سياسيّ أكثر للقسم الأول.
6. يُفضَّل نقل القسم المتعلق بالالتزامات إلى بداية الوثيقة، بعد الديباجة؛ كما يمكن إدراج بعض الالتزامات ضمن الديباجة نفسها.
7. يجب أن يكون نصّ الديباجة أكثر قوّة:

أ. يجب إضافة عناصر عدّة. من الأمثلة على ذلك الإشارة إلى المساهمة الإيجابية التي يمكن أن تسجّلها الهجرة في المجتمعات إذا ما تمّت إدارتها بشكلٍ مناسب.

ب. فضلاً عن ذلك، يجدر بالديباجة أن تعترف بالمساهمة القيّمة لتركيا في إيجاد حلّ لأزمة الهجرة لفترة 2015/ 2016.

ت. سيكون من المهمّ أيضاً الاعتراف بالإنجازات والآثار التي تحقّقت على مدى السنوات الخمس الماضية من عمر عملية بودابست وشراكة طرق الحرير من أجل الهجرة، وذلك في مجال إدارة الهجرة والتعاون مع منطقة طرق الحرير وضمنها. فالشبكات التي تمّ نسجها في هذا الإطار لا مثيل لها.

ث. بالإضافة إلى ذلك، لا بدّ من من الإشارة، بشكلٍ أكثر شمولية، إلى الأنشطة المنفّذة على المستوى العالمي والدور الذي يمكن أن تؤديه عملية بودابست في هذا المجال. فأتت عدّة وفود على ذكر الدور المحتمل لعملية بودابست في تطبيق الاتفاقين العالميين على المستوى الإقليمي. من هنا، يُفضّل الإشارة بشكل أكثر تركيزاً إلى إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، فضلاً عن الاتفاقين العالميين، ناهيك عن أهداف التنمية المستدامة ولا سيّما الهدف 10.7 المتعلق بالهجرة. كذلك، لا بدّ من إضافة إشارة إلى القمة الإنسانية العالمية (2016) ضمن الديباجة.

8. كملاحظة عامة، لوحظ أنّ النص يشير غير مرّة إلى الإطار القانوني في عدة أقسام (الهجرة القانونية، الهجرة غير النظامية والإتجار بالأشخاص). يجب القيام بذلك بطريقة مبسّطة وشاملة، تغطّي الجوانب كافة.

9. يجب أن تتضمّن الأقسام العامة في البيان الوزاري إشارةً إلى نظام الرصد والمتابعة.

10. بالنسبة للمصطلحات، لا بدّ من الاستناد إلى بيان العام 2013 عند الحاجة واستخدام المفردات نفسها.

<u>الملاحظات- الجزء 1- الأهداف ذات الأولوية لتعزيز سبل الهجرة القانونية وتحسين الظروف في بلدان المنشأ</u>

11. يجب أن يكون نطاق هذا القسم ومضمونه أكثر شمولية. ويجب أن يشمل جميع الجهود/الأنشطة التي تحدث قبل الهجرة، كما يجب أن يغطي في هذه الحالة الهجرة غير النظامية أيضاً. فضلاً عن ذلك، لا بدّ من إدراج الأسباب الجذرية/محفّزات الهجرة هنا، كجزءٍ من العنوان أيضاً.
12. لا بدّ من الإشارة إلى أنّ أحد الأسباب الجذرية يرتبط بالوضع الأمني، خاصّةً في منطقة طرق الحرير. فالحروب والإرهاب تدفع بالأشخاص إلى الرحيل وتجعل من العودة أمراً صعباً. ويجب ذكر ذلك في البيان.
13. اقترحت عدّة وفود استبدال مصطلح "تعزيز سبل الهجرة القانونية" كونه غير دقيق. كما اقترح البعض أنّ تعميق المعارف حول السبل القانونية الحالية أمرٌ لا يقلّ أهمية.
14. لا بدّ من مراجعة مجالات التركيز المذكورة ضمن "تعزيز أوجه التآزر بين الهجرة والتنمية في بلدان المنشأ والمقصد" بحيث تشمل الملاحظات العامة. وقد تمّ الإدلاء بالتعليقات التالية على وجه التحديد:
    أ. يجب ذكر إشراك جاليات المغتربين في هذا القسم.
    ب. يجب أيضاً ذكر "كيفية تحقيق أقصى الفوائد من الهجرة في مجال التنمية".
    ت. فضلاً عن ذلك، لوحظ أنّ البعد الإقليمي غير موجود. وهذا البعد مهمّ عند مناقشة تدفقات الهجرة القانونية، وهجرة اليد العاملة، وتطوير المهارات.
    ث. لا بدّ من الإشارة إلى التمويل الصغير- فسيكون ذلك مهمّاً لتعزيز فرص العمل في بلدان المنشأ.

ج. إنّ الملاحظة التي تتناول المساعدات الإنسانية المتزايدة واسعة جداً وغير واضحة- وهي واردة بصفتها هدفاً أكثر منها نشاطاً. قد يكون من الأفضل في هذه الحالة إيرادها في الديباجة، أو التوسّع فيها وجعلها أكثر تفصيلاً.

<u>الملاحظات- الجزء 2- الأهداف ذات الأولوية لإدارة تحركات الهجرة المستمرة</u>

15. يمكن إضافة فقرة عامة/هدف عام بشأن توطيد التعاون بين البلدان في المنطقة وما يتعدّاها، بهدف تخفيض تدفقات الهجرة غير النظامية، بما في ذلك تعطيل شبكات التهريب وتوفير فرص لتعزيز الطرق القانونية.
16. كذلك، يجب التشديد على الحاجة إلى المساعدة التقنية المستمرّة/بناء القدرات في بلدان طرق الحرير من أجل احتواء الهجرة غير النظامية.
17. يجب مراجعة القسم بهدف تبسيطه وتجنّب التكرار. فالعودة مذكورة في كلّ من هذا القسم والقسم التالي. ويجب أيضاً الإشارة إلى الوقاية في القسم السابق.
18. يجب استخدام لغة أقوى و/أو أوضح في بعض الحالات، مثلاً في ما يتعلق باحتواء الهجرة غير النظامية.
19. رغم أنّ مبدأ عدم الإعادة القسرية واحترام حقوق الإنسان مذكور في الديباجة، فلا ضير من ذكره أيضاً في ما يتعلق بإدارة الهجرة غير النظامية.
20. يجب الإشارة إلى الإنجازات التي سبق وتحقّقت خاصّةً في إطار مشروع بدء التعاون الإقليمي في مجال إنفاذ القوانين، وحملات التوعية وإنشاء مراكز الموارد الهجرة.
21. يُقترح إضافة البنود التالية إلى هذا القسم:
    أ. زيادة قاعدة المعارف المتعلقة بالاتجاهات والطرق والتدفقات
    ب. تنفيذ عمليات مسح في منطقة طرق الحرير لتحديد مواقع الجريمة المنظّمة
    ت. معالجة الهجرة غير النظامية والجرائم ذات الصلة، من خلال الاتفاقات الثنائية بين الدول أيضاً
    ث. تحديد ضحايا الإتجار بالبشر
    ج. التعاون في مجال أمن الوثائق
22. يجب استخدام مصطلح إدارة الحدود، لا ضبط ومراقبة الحدود (كون هذا المصطلح الأخير يندرج ضمن إطار إدارة الحدود). ويجب ذكر تبادل الاستخبارات ضمن فقرة إدارة الحدود.

<u>الملاحظات- الجزء 3- الأهداف ذات الأولوية لإدارة تبعات التحرّكات الكبيرة ونتائجها</u>

23. كملاحظة عامة ضمن هذا القسم، ذُكر أنّه لا ينبغي بالضرورة جمع المواضيع الثلاثة معاً، أي "الحماية الدولية" و"العودة وإعادة الإدماج"، و"الدمج ومكافحة ظواهر التمييز والعنصرية وكراهية الأجانب".
24. فضلاً عن ذلك، يجب ألا تكون هذه المواضيع محصورة بتبعات التحرّكات الكبيرة للاجئين.
25. بالنسبة "للحماية الدولية"، تمّت إثارة المسائل التالية:
    أ. يجب إضافة البعد الإقليمي للتعاون في مجال الحماية

ب. يمكن أن نفكّر في استخدام مصطلح يشمل كلّ من اللاجئين والنازحين داخلياً، مثل "الأشخاص المشرّدين".

ت. ينبغي عدم الاكتفاء بمناقشة الحلول الدائمة/الطويلة المدى، بل ينبغي إدراج تدابير الحماية المؤقتة أيضاً.

ث. ينبغي حذف عبارة "الاعتراف بأنّ الهجرة ظاهرة عالمية" من الفقرة الثالثة ضمن عنوان "الحماية الدولية".

ج. عندما نتحدّث عن ضرورة تكوين "فهم مشترك" لمفهوم الحماية الدولية، يجب أن نحرص على الإشارة إلى الأطر القانونية المعترف بها دولياً في مجال الحماية الدولية.

26. بالنسبة "للعودة وإعادة الإدماج"، تمّت إثارة المسائل التالية:

أ. في الحالات كافة، تنبغي الإشارة إلى العودة وإعادة القبول **وإعادة الإدماج**

ب. تنبغي الإشارة أيضاً إلى البعد الإقليمي للعودة

ت. يجب ألا يشمل بناء القدرات في مجال العودة وإعادة الدمج المجتمعات المحلية فحسب بل **السلطات الوطنية** أيضاً.

ث. ينبغي التحدّث عن إعادة الدمج "المستدامة" عوضاً عن إعادة الدمج "الفعالة".

ج. ينبغي أن تكون المفردات المستخدمة أقوى للتأكيد على واجبات كلّ دولة في إعادة قبول مواطنيها.

ح. في ما يتعلق بالتعاون حول الوثائق، يجب اعتماد مفردات أقوى؛ فعوضاً عن "التفكير في اعتماد آليات تعاون"، يمكن اعتماد "إنشاء آليات تعاون".

خ. العودة الطوعية هي الأولوية. وقد اقترح بعض الممثّلين الإشارة أيضاً إلى العودة غير الطوعية بالنسبة للأشخاص غير المحتاجين إلى الحماية الدولية، كاحتمال يمكن اللجوء إليه عندما تُستنفد كل السبل الأخرى.

27. بالنسبة "للدمج ومكافحة ظواهر التمييز والعنصرية وكراهية الأجانب"، تمّت إثارة المسائل التالية:

أ. في العنوان، يجب إضافة "اللاجئين" إلى جانب "المهاجرين".

ب. يجب أن نكون واضحين عند استخدام هذه المفاهيم بما أنّ لكلّ منها مجال تطبيق مختلف. فالحق في عدم التعرّض للتمييز ينطبق على جميع الأشخاص المتواجدين في البلاد. أما الحقّ في الدمج، فلا ينطبق إلا على اللاجئين المعترف بهم والمهاجرين القانونيين.

<u>الملاحظات- الالتزامات الشاملة</u>

28. بشكلٍ عام، وبالنسبة للالتزامات، لوحظ أنّه يمكن نقل كلها أو بعضها إلى الديباجة. كما يمكن إثارة نقاط العمل التالية في خطة العمل المرفقة بالوثيقة. في الوقت الحالي، تتألّف الأنشطة المذكورة ضمن الالتزامات من مبادئ وأهداف وعمليات، ومن الضروري تبسيطها.

29. يمكن التفكير في التزام بتعزيز الهجرة الآمنة والنظامية والمنتظمة.

30. بالنسبة "للالتزام بالحماية"، تمّت إثارة ما يلي:

أ. تمّ توضيح أنّ الالتزامات تشير إلى مختلف جوانب إدارة الهجرة لا إلى الهجرة غير النظامية فقط.

ب. في غير مرّة، يشير النصّ إلى "جميع الأشخاص"، وهذا تعبير واسع جداً ويجب تغييره ليشمل المهاجرين واللاجئين.

ت. يجب ذكر مبدأ عدم الإعادة القسرية في ما يتعلق بهذا الالتزام أيضاً.

31. بالنسبة "للالتزام بالدعم وتقاسم المسؤوليات"، تمّت إثارة ما يلي:

أ. في البند الثاني، يؤدي ذكر تبادل المعلومات والخبرات إلى حالة من الازدواجية كونه وارداً في القسم المتعلق بالمعرفة أيضاً.

ب. في البند الثاني أيضاً، ينبغي استخدام مصطلح "تقاسم المسؤوليات" عوضاً عن "تقاسم الأعباء".

ت. في هذا القسم أيضاً، تنبغي الإشارة إلى "إعادة التوطين".

32. بالنسبة "للالتزام بالمعرفة"، تمّت إثارة ما يلي:

أ. رحّب المعنيون بإنشاء مجموعة عمل تُعنى بهذه المسائل بشكلٍ عام، لكن لا بدّ من التفكير في ضرورة الاستفادة من البنى القائمة (مثلاً مجموعة العمل المعنية بمنطقة طرق الحرير)، لأغراض البحث أيضاً من أجل تجنّب أوجه التداخل.

ب. تعتبر عناصر عدّة ضمن "الالتزام بالمعرفة" عبارة عن خطواتٍ ينبغي نقلها إلى "نداء العمل". فينبغي الحرص على أن يتضمّن البيان الوزاري المبادئ السياسية فقط.

ت. نحن بحاجة إلى مقاربة مفصّلة خطوةً بخطوة تشرح كيفية بلوغ هدف "الالتزام بالمعرفة".

ث. يجب توسيع نطاق البحث ليشمل "محفّزات الهجرة" بشكلٍ عام، عوضاً عن تحديد أسباب محدّدة (مثل الأسباب البيئية).

ج. يجب الإشارة إلى خطة 2030 وأهداف التنمية المستدامة.

ح. يجب أيضاً الاطلاع على الأبحاث الحالية، من أجل ضمان استقلالية البحث.

33. بالنسبة "للالتزام بحوكمة الهجرة"، تمّت إثارة ما يلي:

أ. في هذا القسم أيضاً، ينبغي نقل عدة عناصر مدرجة ضمن "الالتزام بحوكمة الهجرة" إلى "نداء العمل".

ب. في ما يتعلق بالعمل مع المدارس وغيرها، من الضروري إضافة العمل ضدّ التعصّب والعنصرية.

34. أوكلت الجهة الرئيسة إلى أمانة المشروع مهمّة تلخيص النقاش وتوزيع ملخّص الملاحظات بأسرع ما يمكن.

35. مُنحت البلدان فرصة إرسال تعليقات خطّية إضافية على نداء العمل حتى مهلة 22 ديسمبر 2017.

36. سيتمّ إطلاع البلدان المشاركة على المسودّة التالية للبيان الوزاري في منتصف شهر يناير 2018، قبل الاجتماع التحضيري التالي في مارس 2018.

37. سيتمّ تحديد التواريخ الفعلية بعد صدور تاريخ إجراء المفاوضات المتعلقة بالاتفاقين العالمين. وستبلّغ الجهة الرئيسة المعنيّين بالتواريخ المقرّرة للعام المقبل بأسرع ما يمكن.

38. شكرت الرئاسة التركية جميع المشاركين على المناقشات المثمرة والتعليقات القيّمة، والرئاسة الشريكة على دعمها، والأمانة على تحضيراتها وحسن تنظيمها.