

الجلسة الأولى: من هم المهجّرون، وما هي الحاجات الخاصة بهم؟

تحديد المهجّر في صنع السياسات.

إنّ التحديد الدولي المعترف به للمهجّر هو التعريف الموجود في المبادئ التوجيهية لسنة 1998 حول التهجير، والذي اعتمد من قبل القمة العالمية للأمم المتحدة سنة 2005. وقد استخدم منذ ذلك الوقت في أدوات إقليمية مثل بروتوكول إتفاقية البحيرات الكبرى حول المهجرين ومثل اتفاقية كامبالا.

ليس وضعًا: لا يشكّل تحديد المبادئ التوجيهية للمهجّر تأسيسًا لفئة قانونية، ولا يعطيه "وضعًا قانونيًا خاصًا يمكن منحه أو سحبه"¹. السبب وراء ذلك هو حقّ المهجرين داخل دولتهم بحماية حقوقهم، شأنهم شأن باقي السكان. على عكس اللاجئين، لا يحتاجون لوضع خاص لحماية حقوقهم. يهدف تحديدهم كمهجرين إلى حمايتهم من إقصائهم من حماية حقوق الإنسان، إدراكًا للوضع الهش الخاص الذي يمكن أن يؤدي به التهجير.

اليمن: يجب اعتبار كلّ الأشخاص الذين يدخلون ضمن هذا التحديد كمهجرين، بغضّ النظر عن تسجيلهم بهذه الصفة أم لا وبصرف النظر عما إذا كانوا يعيشون في المخيمات أو خارجها. لا يمنح هذا التحديد أي وضع قانوني لشخص يندرج ضمن هذا التحديد؛ إنّه يصف فقط كونه مهجّرًا.

السياسة الوطنية لمعالجة التهجير في جمهورية اليمن، 2013

التهجير القسري ومن ضمن حدود البلد: يرتكز مفهوم المهجّر على عنصرين أساسيين: (1) أن تكون حركتهم مرغمة أو غير إرادية، من أجل تمييزهم عن النازحين الإقتصاديين وعن النازحين الطوعيين الآخرين، و(2) أن يبقوا ضمن الحدود المعترف بها دوليًا لتمييزهم عن اللاجئين.

في الواقع، إنّ التمييز بين النزوح القسري والإرادي ليس بالأمر السهل دائمًا. إنّ الكوارث الزاحفة كالجفاف وحالات التهجير المتكررة تجعل التمييز صعبًا. إنّ بروز أشكال جديدة من التنقل، بشكل خاص "النزوح التأملي" الناتج عن التدهور البيئي، قد أطلقت نقاشات جديدة حول المسألة². اليوم، من المعترف به أنّه ما من شرح واضح، بل تغيير تدريجي.

أسباب التهجير: تشكّل المبادئ التوجيهية لائحة غير شاملة للأسباب التي قد تؤدي إلى التهجير، بما في ذلك النزاعات المسلحة، والعنف المعمّم، وانتهاكات حقوق الإنسان، والكوارث. يزيد بروتوكول البحيرات الكبرى حول المهجرين واتفاقية كامبالا على هذه اللائحة، مشاريع التنمية، كمسبّب، في حين يدخل التشريع الكيني العنف السياسي. على العكس، تحتوي تشريعات بلدان أخرى على تحديدات أضيق، كما هي الحال في القانون الأذربيجاني، ويتضمّن إشكاليات، لا سيّما التمييز.

أذربيجان: "إنّ تعبير المهجر (ضمن حدود بلده) ينطبق على أي شخص انتقل من مكان إلى آخر بعدما اضطرّ إلى ترك مسكنه الدائم الواقع ضمن حدود جمهورية أذربيجان بسبب الإعتداء العسكري أو وقوع كارثة طبيعية أو تكنولوجية".

قانون اللاجئين والمهجرين في أذربيجان، 1999

تكمّن إحدى أسباب صعوبة حلّ مسألة التهجير في الأسباب العديدة والمتشعبة، وهو أمر يُعترف به أكثر فأكثر. غالبًا ما تعاني السياسات والردود التي تأخذ بعين الاعتبار سببًا واحدًا فقط من حدود.

التحديات المحدودة للمهجر في الأدوات الوطنية: لا يجب أن يؤدي وجود سياسات وطنية وتشريعات تطرح آليات تسجيل و/أو يسفر عنها وضع قانوني أو أمر واقع إلى تمييز أو إلى إقصاء بعض المجموعات من المستحقّات. يظهر المثال الأوكراني التالي الشكل الذي يمكن أن يأخذه التمييز عند وضع حدود مماثلة. يُذكر أنّ البلد وضع أداته الوطنية سنة 2014 خلال نزاع تسبّب بتهجير واسع النطاق، وذلك بهدف استجابة أفضل لحاجات الناس الهاربة من نتائجه.

العوائق الرسمية لتسجيل المهجرين في أوكرانيا

على المهجر أن يحصل على ترخيص من أجل العبور إلى منطقة خاضعة لسيطرة الحكومة

منطقة غير خاضعة لسيطرة الحكومة

منطقة خاضعة لسيطرة الحكومة

هل تملك مستند صالح يعرّف عنك؟ / منع التسجيل كمهجر /

هل وصلت من منطقة يعترف على أنّها منطقة نزاع؟/ منع التسجيل كمهجر

هل لديك مستند إقامة دائمة في منطقة مصنّفة كمناطق نزاع؟/ منع التسجيل كمهجر /إصدار وثيقة التهجير

غير محتسب أو غير قادر على التسجيل:

الأشخاص المهجرين داخل منطقة غير خاضعة لسيطرة الحكومة

الأشخاص المهجرين من منطقة نزاع غير معترف بها داخل منطقة خاضعة لسيطرة الحكومة

الأطفال من دون الأهل أو الأوصياء القانونيين

في حال كان مهجّر غير موجود خلال كشف غير معلن لإدارة الهجرة الحكومية، تصبح وثيقة التهجير باطلة

عوائق أخرى أمام التسجيل

التنقل المحدود

الخوف من الخدمة العسكرية

الخوف على سلامة الأقارب الذين لم ينزحوا

الخوف من الإستيلاء على الممتلكات التروكة أو من تضرّرها

النقص في المعلومات

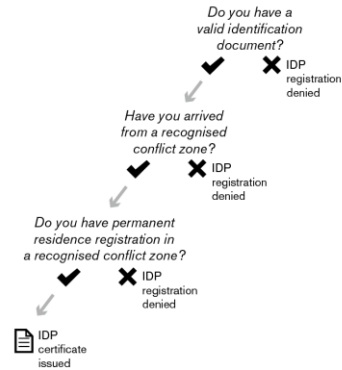
تعني الحدود المعتمدة في تحديد المهجّر إقصاء عدد كبير من المهجّرين من التسجيل، فيما يواجه آخرون عواقب في إكمال الآلية. النتيجة هي عدم قدرة عدد كبير من المهجّرين النفاذ إلى المساعدة الحكومية، واستفادة المهجّرين المسجّلين وحدهم من العمليات الإنسانية. كما أنّ هناك تناقضات بين قانون الدولة حول المهجّرين والقرار 509 حول تسجيلهم، ما أدّى إلى ضياع حول الأشخاص المخوّلين التّسجّل والحصول على المساعدة. يحدّد القانون المهجّر "بالمواطن أو المقيم الدائم في أوكرانيا والذي اضطرّ إلى النزوح بسبب النزاع أو الإحتلال المؤقت، أو العنف المعمّم أو الإنتهاك الواسع النطاق لحقوق الإنسان". يشمل القرار 509 الأجانب والأشخاص الذين لا يحملون أي جنسيّة من المقيمين الدائمين في أوكرانيا والذين تهجّروا من مناطق صُنّفت رسمياً خارج سيطرة الحكومة. إلّا أنّه أشار أيضاً إلى أنّ الأطفال لا يمكن تسجيلهم إلّا من قبل أهلهم أو

أوصيائهم الشرعيّين. بذلك، لا يمكن تسجيل الأطفال الخاضعين لرعاية أفراد آخرين من العائلة، ولا بنود أخرى من التقديمات الحكومية للأطفال لتسجيل القاصرين غير المصحوبين. يعني ذلك أيضاً أنهم غير ملحوظين في أرقام التهجير. إنّ الأكثر تأثراً بذلك هم الأطفال المسجّلين في مدارس تقع في مناطق تقع تحت سيطرة الحكومة، فيما أهلهم في مناطق غير خاضعة لسيطرة الحكومة، أو الأطفال الذين لا يُعتبرون أيتاماً أو متروكين³.

Formal obstacles to registration of IDPs in Ukraine

IDPs must acquire a permit to cross to a GCA.

Non-government-controlled area (NGCA)
Government-controlled area (GCA)



Not counted or eligible to register:

- People displaced within a NGCA
- People displaced from an unrecognised conflict zone in a GCA
- Children not accompanied by their parents or legal guardian

* If an IDP is absent when the State Migration Service arrives on an unannounced visit to verify their address, their certificate becomes invalid.

Other obstacles to registration



Limited mobility



Fear of conscription



Fear for safety of relatives who did not flee



Fear of confiscation or damage to property left behind



Lack of information

IDMC
Internal Displacement Monitoring Centre

www.internal-displacement.org

التسجيل⁴: يسمح التسجيل بتحديد هوية الأفراد والعائلات والأسر المهجّرين، وجمع المعلومات الشخصية مثل الاسم وتاريخ الولادة، والعلاقات العائلية، والمنطقة، والمكان، والحاجات الخاصة.

يمكن أن يكون اتّخاذ خيار التسجيل أو عدمه صعباً. من جهة، قد يكون من الضروري أو المفيد عندما تخدم هدفاً محدّداً، على سبيل المثال تحديد الأشخاص المخوّلين الحصول على بعض المستحقّات كالإغاثة الغذائية. كما يمكن أن تحسّن الردود بشكل عام ممن خلال (أ) تحديد عدد المهجّرين ومكان تواجدهم والمميّزات الديمغرافية الأساسية، و(ب) منع الذين لا يحقّ لهم الحصول على المساعدة الإنسانية من النفاذ إليها من دون وجه حقّ، و(ج) تسهيل إصدار بدل عن ضائع للمستندات الفردية التي فقدت خلال النزوح.

من جهة ثانية، قد لا يكون التسجيل ملائماً في حال تمّ إدارة المعلومات الحسّاسة بشكل خاطيء ولم يتمّ حمايتها بالشكل الصحيح، أو في حال كان وضع التهجير متقلّبا، أو في حال نزح المهجّرون إلى مناطق لا يمكن الولوج إليها، أو في حال عدم توفّر الموارد والقدرات لإدارة الآلية. يحمل التسجيل مخاطر، مثل الإستخدام الخاطيء للمعلومات الشخصية؛ وإقصاء بعض المهجّرين ليس فقط من التسجيل بل أيضاً من المساعدة في حال كان الإثنان مرتبطين؛ وإنشاء توقّعات غير واقعية على مستوى المساعدة أو الحماية؛ والإعتماد على معلومات غير محدّثة في حال لم يتمّ تحديث البيانات؛ وعمليات التّأثر إذ أنّ التسجيل يمكن أن يربط بين المهجّرين وبين بعض المشاركين في نزاع معيّن.

على السلطات الوطنية التي تقرّر المباشرة في التسجيل التأكّد من التالي:

- أنّ الإجراءات شفّافة وغير تمييزية ومعروفة وبمتناول جميع المهجّرين ومرنة بشكل لا يتمّ تأخير المنافع المرتبطة بالتسجيل
- أن تكون معايير التسجيل واضحة، وغير تمييزية، وبالتوافق مع المبادئ الإرشادية كي لا يتمّ إقصاء أفراد أو مجموعات من فئة المهجّرين
- أن تشمل إجراءات التسجيل جميع المهجّرين، بما في ذلك الأشخاص الموجودين في المناطق النائية أو المناطق التي لا يمكن الولوج إليها، أو أولئك المستترين، على سبيل المثال الأشخاص الذين لا يعيشون في المخيمات.
- ألاّ تهدد الآلية الحماية
- ألاّ يتمّ إقصاء الأشخاص من دون مستندات، بل مدّهم بالمستندات اللازمة للتسجيل
- أن يتمّ حماية المعلومات التي تمّ جمعها والحفاظ على سرّيتها من أجل عدم تعريض المهجّرين إلى مخاطر إضافية.

نقاط توضيح إضافية:

- لا تفرض المبادئ التوجيهية أي شروط مرتبطة بالمسافة التي يتوجّب على الشخص قطعها كي يعتبر مهجّراً. قد يقطع بعض المهجّرين مسافات قصيرة، أكان ذلك نتيجة خيار أو لأنهم لا يملكون مأوى بديلاً أو مساعدة بديلة.
- لا تحتوي المبادئ التوجيهية على أي شروط على مستوى مدّة التهجير من أجل اعتباره مهجّراً. قد يعتبر إجلأً قصيراً حمائياً وطوعياً تهجيراً، حتّى ولو لم يؤدّ إلى حاجات خاصّة أو هواجس. كما لا يوجد حدّ أقصى لمدّة التهجير. عدد كبير من المهجّرين يبقى كذلك خلال عقود، وفي بعض الأحيان لأجيال.
- ترى المبادئ التوجيهية أنّ الأشخاص يمكن أن يصبحوا مهجّرين مستقبين عوامل قسرية ترغمهم على النزوح. غير أنّه قد يكون من الصعب تحديد من يكون مهجّراً في أوضاع مماثلة، على سبيل المثال، عندما ينتقل الناس نتيجة كوارث تحصل تدريجياً، إذ أنّ النزوح قد يكون نوعاً من النزوح الإحترازي ومن الصعب برهنة الطابع القسري.
- المهجّر ليس بالضرورة مواطناً من البلد المعني، إذ يمكن أن يكون من المقيمين بصفة اعتيادية على أراضيّه. يمكن تحديد الإقامة الإعتيادية بشكل موضوعي، من خلال الوجود لفترة من الزمن؛ وبشكل غير موضوعي، من خلال "النّية في البقاء.
- تمنح بعض التشريعات الوطنية حول التهجير، بشكل خاص في أوروبا، وضعاً خاصاً للمهجّرين. يشكّل هذا الأمر إشكالية في أغلب الأحيان، إذ يطرح مسائل تحديد هذه الصّفة، والإقصاء الفعلي للمهجّرين من منافع، والتمييز وصعوبات جمّة. قد يؤدّي تحديد وضع إلى خطر إنشاء فئة دائمة من الأشخاص الذين يعانون من وضع هشّ يكون وضعهم صعب الحلّ.
- تتضمّن المبادئ التوجيهية لائحة غير شاملة لأسباب التهجير. بعضها وصفي محض، فيما البعض الآخر قانوني أو يملك تداعيات قانونية:

- النزاع المسلّح: إنّ وجود نزاع مسلّح هو شرط مسبق لتطبيق القانون الإنساني الدولي بالإضافة إلى قانون حقوق الإنسان. يميّز القانون الإنساني الدولي بين النزاعات المسلّحة الدوليّة وغير الدوليّة.
- إنّ المعايير القليلة الملزمة بالنسبة إلى النزاعات المسلّحة غير الدوليّة هي المادّة الثالثة المشتركة والبروتوكول الثاني الإضافي لاتفاقيات جنيف، ومعايير القانون الإنساني الدولي العرفي. هناك عتبتان⁵. في حال تم بلوغ العتبة العليا، يمكن تطبيق البروتوكول الإضافي الثاني. بالنسبة إلى العتبة الدنيا، تُطَبّق المادّة الثالثة المشتركة.
- في الحقيقة، برزت فئة إضافية من النزاع المسلّح المدوّل، ما تسبّب بأسئلة معقّدة حول الأجزاء الواجب تطبيقها من القانون الإنساني الدولي وحول الأشخاص الذين تُطَبّق عليهم. كما يؤمّن القانون الإنساني الدولي بعض الإرشادات حول تصنيف طبيعة نزاع مسلّح، واللجنة الدوليّة للصليب الأحمر هي في مقدّمة المقيمين لها.
- العنف المعمّم: تشمل هذه الفئة الحالات ما دون العتبة للنزاع المسلّح غير الدولي، والفتن الداخلية هي النموذج الأبلغ. هي تشمل العنف الإثني أو السياسي أو الفئوي.
- انتهاكات حقوق الإنسان: تصنّف هذه الفئة قوانين حقوق الإنسان من أجل تحديد وقوع انتهاك. الإبعاد القسري هو مثل شائع لانتهاك لحقوق الإنسان يؤدّي إلى التهجير.
- الكوارث الطبيعيّة أو الإنسانيّة: يشار إلى نوعي الكوارث من أجل تلافي النقاش حول معرفة المسبّب.
- يشير قسم الملاحظات من المبادئ التوجيهية إلى أنّ صفة المهجر "لا تسري على الأشخاص الذين ينتقلون بإرادتهم من مكان إلى آخر فقط بهدف تحسين أوضاعهم الإقتصاديّة".

¹ Brookings Institution, An IDP No More? Exploring the Issue of When Internal Displacement Ends, أبريل/ نيسان 2002، ص.3، متوفّرة على العنوان التالي: <http://goo.gl/RvjPoN>

² راجع، على سبيل المثال، مناقشة "إمكانية العودة" كاختبار لمعرفة ما إذا كان يتوجّد اعتبار التهجير قسرياً: UN University, Changing .

³ مركز رصد النزوح الداخلي، Displacement figures in Ukraine fail to reflect a complex reality، ورقة إحاطة، متوفّرة على العنوان التالي: <https://goo.gl/lfTaON>

⁴ IDMC/Brookings Institution, National instruments on internal displacement: a guide to their development 2013، متوفّر على العنوان التالي: <http://goo.gl/QgYor6>

⁵ تعليقات اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر حول البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف، 1987، متوفّرة على العنوان التالي: <https://goo.gl/rBnTXr>