

**جهود المفوضية الأممية في إدماج اللاجئين السوريين في المجتمعات المضيفة
المعايير القانونية والقيود التطبيقية**

**UNHCR's Efforts to Integrate Syrian Refugees into
Host Communities: Legal Standards and Practical
Restrictions**

كنزة عشاشة*، مخبر الدراسات القانونية للبيئة،
جامعة 8 ماي 1945 قالمة
achacha.kenza@univ-guelma.dz
رابح زغوني، جامعة 8 ماي 1945 قالمة
zeghouni.rabah@univ-guelma.dz

تاريخ القبول: 2020/05/19

تاريخ الاستلام: 2020/03/10

ملخص:

تسعى المفوضية العليا للأمم المتحدة لشئون اللاجئين للحد من تفاقم أزمة اللجوء عالمياً. وتقترح ضمن استراتيجياتها إدماج اللاجئين في الدول المضيفة وفق تبني شروط إدماج تتيح لهم فرص الحياة الكريمة. يهدف هذا المقال إلى تحديد المعايير القانونية في الإدماج المحلي للاجئين السوريين في الدول المضيفة، ويناقد تحديد إشكالية القيود التطبيقية التي تحول دون عملية إدماج ناجحة لهم في تلك الدول، وتعيق ترجمة مثالية للنصوص التنظيمية لخطوات إجرائية فعالة. لذات الهدف، يأخذ منهج الدراسة الطابع الوصفي في تحديد المعايير القانونية للإدماج، ويرتقي إلى مستوى التحليل في تحديد القيود التطبيقية له. وكنتيجه. خلاص المقال إلى أن أداء المفوضية يخضع لحتمة التعارض بين الاحتياجات الإنسانية المعترف بها قانوناً للاجئين وبين متطلبات الأمن القومي للدول المضيفة؛ وهو تعارض تعجز المفوضية عن تجاوزه بسبب صعوبة تغليب كفة الاعتبارات الإنسانية على كفة المصالح القومية.

* المؤلف المراسل

الكلمات المفتاحية: المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، اللاجئين السوريون، الإدماج المحلي، معايير الإدماج، المجتمعات المضيفة.

Abstract:

The UN High Commissioner for Refugees seeks to reduce the aggravation of the asylum crisis internationally. Among its strategies, it proposes to integrate refugees into host countries according to the integration requirements that would provide them with opportunities for a decent life. This article aims at defining legal standards in the local integration of Syrian refugees in host countries and specifically at discussing the problem of practical restrictions that prevent their successful integration into those countries, stopping the translation of regulations from procedural stages. For this reason, the study adopts a descriptive methodology in determining the legal criteria for integration and an analytical methodology in determining the practical restrictions.

As a result, the article confirms that UNHCR's performance is subject to the inevitable conflict between the legally recognized human needs of refugees and the national security requirements of host countries. It is a conflict that UNHCR cannot overcome because of the difficulty in prioritizing humanitarian considerations over national interests.

Keywords: UNHCR, Syrian Refugees, Local integration, Integration Standards, Host communities.

مقدمة:

في بعدها الأمني تتجاوز أزمة اللاجئين السوريين حدود مفاهيم الأمن التقليدي الضيقة، نحو مفاهيم أوسع للأمن الإنساني، مُدركةً بأنها كارثة إنسانية؛ فالإحصاءات تُفيد وجود شخص واحد نازح داخليا أو لاجئ على الأقل نحو الخارج من بين كل عشرين شخصا في سوريا. لقد أسفرت الحرب في سوريا عن عدد يصل إلى ستّة ملايين لاجئاً خارج البلاد، إتجه معظمهم إلى البلدان المجاورة وحتّى البعيدة، فانتقلت بذلك المسألة من حيزها المحلي والإقليمي كأزمة تخص منطقة الشرق الأوسط، إلى أزمة عالمية تتطلب تبني رؤية مشتركة من الدول المعنية والمنظمات الدولية ذات الصلة خاصة المفوضية

السّامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR. هذه الأخيرة تقوم بعمل إنساني واجتماعي يتجسّد في مساعدة مجموعات اللاجئين من خلال مهامها الرئيسية المتمثلة في توفير الحماية الدّولية للاجئين، وفي البحث عن حلول دائمة لمشاكلهم من خلال الوساطة مع الحكومات لتيسير عودتهم الطّوعية إلى أوطانهم، إعادة توطينهم في بلد ثالث أو إدماجهم في المجتمعات المحليّة الجديدة.

أهمية الدراسة: يستمدّ المقال أهميته بالأساس من خلال تخصيصه بالتحليل والمناقشة لإستراتيجية واحدة من بين الاستراتيجيات الثلاث للمفوضية السّامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وهي الإستراتيجية التي تقع ثانيا في ترتيب أولويات المفوضية؛ أي "سياسة الإدماج المحلي" كعملية معقّدة وتدرجية ذات أبعاد قانونية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية باشرت المفوضية لإقناع الدّول المضيفة المعنية بإدماج اللاجئين السّوريين الذين اختاروا طريق البقاء فيها.

أهداف الدّراسة: يهدف المقال إلى تبيان الخطوات العمليّة التي باشرت المفوضية لأجل تمكين اللاجئين السّوريين من الاندماج المحلي في المجتمعات المضيفة في دول الجوار أو تلك البعيدة بناء على المعايير القانونية المتاحة؛ ومناقشة المعوقات العمليّة التي تحول دون تفعيل تلك المعايير القانونية لخطوات إجرائية فعّالة، وبناء على ذلك، تم اقتراح توصيات مناسبة.

الإشكالية: تتطرق الإشكالية التي يطرحها هذا المقال من خلفيّة قانونية لمحاولة الوصول إلى إجابة سياسية كما يلي: بناء على ما جاء في الاتفاقية الخاصّة باللّجوء لسنة 1951 حول حقوق اللاجئين والتي تضمّنت إلزام الدّول بضرورة التّعامل مع اللاجئين بصورة إنسانية بعيدا عن المصالح السياسيّة والخلافات الأيديولوجيّة، سعت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين إلى اتخاذ مجموعة من الخطّوات التي من شأنها تحسين دمج اللاجئين وطالبي اللّجوء السّوريين للتقليل من المخاطر المصاحبة للتّدفق الكبير للاجئين. غير أن أداء المفوضية يصطدم في الواقع بمشكلة التّعارض الحتمي بين الاحتياجات الإنسانيّة المعترف بها قانونا للاجئين السّوريين ومتطلّبات الأمن الاقتصادي، السياسي والاجتماعي للدّول المضيفة، فكيف تتعامل المفوضية مع هذا الوضع؟

الفرضية: ينطلق المقال من فرضية واقعية مؤداها أن تغليب الدول المضيفة لمصالحها القومية على حساب التزاماتها المعيارية الدولية يقلص من فرص نجاح المفوضية في تطبيق معاييرها القانونية لإدماج اللاجئين السوريين.

المنهج: تقتضي الدراسة الأخذ بالمنهج القانوني كمنهج وصفي تستلزمه ضرورة تحديد المعايير القانونية للإدماج، ولكنها تتطلب بعد ذلك الارتقاء نحو استخدام المنهج التحليلي في مناقشة وتقييم طبيعة القيود التطبيقية الواقعة على المعايير القانونية.

أولاً: إستراتيجية المفوضية العليا في التعامل مع أزمة اللجوء: خيارات الترحيل، الإدماج والتوطين

تتعامل المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع وضعية اللجوء باعتبارها وضعية خاصة ذات بعد قانوني، فقد حددت الاتفاقية الخاصة باللجوء لسنة 1951 حقوق اللاجئين والمسئوليات الملقاة على عاتقهم باعتبارهم أشخاصاً موجودين خارج بلدانهم الأصلية، لا يملكون الرغبة أو القدرة على الرجوع إلى وطنهم بسبب خوفهم المبرر من التعرض للاضطهاد، كما أن المفوضية عملت لاحقاً على توسيع مفهومها بعيداً عن اللجوء التقليدي ليشمل مجموعة أكبر من -الأشخاص موضع الاهتمام -من الذين نزحوا داخلياً، العائدين من اللجوء، والفارين من الصراعات (Loescher, 2001, p33)

تسعى المفوضية إلى إيجاد حلول مُستدامة تعود بالنفع المتبادل فيما بين اللاجئين والدول المضيفة على حد سواء (<https://bit.ly/39Cyp01>). ومن أجل بلوغ هذا الهدف، فإنّ المفوضية تعمل بمبدأ التعاون الجماعي وتقاسم المسؤولية في القضايا التي تتناول مشكلة اللاجئين، وتعمل على تشجيع إبرام الاتفاقيات الدولية والإشراف على تنفيذها لضمان التعرف على اللاجئين ومنحهم الوضع المناسب وتحديد مستوى معاملتهم في بلدان لجوئهم (العكلة، 2018، ص 8). وتقوم المفوضية بدور نشيط قصد إيجاد حلول دائمة لمشكلة اللجوء، وهي في ذلك تتبنى إستراتيجية خاصة ومُتدرّجة، وفق منهجية شاملة تأخذ بعين الاعتبار السياسات المتنوعة في الحقوق المختلفة من حقوق الإنسان، وهي المتمثلة في الخطوات الثلاث التالية:

أ - سياسة الإعادة إلى الوطن الأم: تتركز جهود المفوضية على تعزيز الإعادة إلى الوطن، ولهذا فهي تقيم مكتبا واحداً على الأقل في بلد اللجوء ومكتبا آخر في بلد المنشأ، ومن ثمة تتم أنشطة المفوضية القائمة على عملية الإعادة إلى الوطن على جانبي الحدود؛ حيث ينظّم موظفو المفوضية الميدانيين حملات إعلامية لتوعية اللاجئين بالحالة المتغيرة في بلدهم الأصلي أو منطقتهم الأصلية وبأي اتفاقات سلام أو غيرها من الاتفاقات التي تم إبرامها، ويساعد الموظفون في مخيمات اللاجئين على المشاركة في عملية الإعادة إلى الوطن عن طريق تسجيل الأشخاص الراغبين في العودة وإسداء أي مشورة ملائمة ورصد الأمن القانوني والبدني والمادي للعائدين (مفوضية حقوق الإنسان للأمم المتحدة، 2001، ص 26). كما تعمل المفوضية على مساعدة اللاجئين الراغبين في العودة إلى الوطن بمحض اختيارهم من خلال تزويدهم بالمساعدة مثل النقل لكن دون إجبارهم أو إكراههم على العودة للوطن (بطوري، 2019، ص 210).

ب - سياسة الإدماج المحلي للاجئين في المجتمع المضيف: قد لا يستطيع بعض اللاجئين العودة إلى ديارهم أو لا يرغبون في ذلك لأنهم قد يواجهون الاضطهاد المتواصل، وفي مثل هذه الظروف إذا لم يتوقع حدوث عودة طوعية، تقوم المفوضية بالمساعدة على إيجاد وطن جديد لهم في بلد اللجوء، وبالتالي يكون من الأفضل توطين اللاجئين في البلد المضيف -بموافقة حكومة اللجوء - تحت مسمى الإدماج المحلي. ويمكن تعريف الإدماج المحلي للاجئين بأنه عملية

ديناميكية ذات اتجاهين تتطلب جهوداً من جميع الأطراف بما في ذلك وجود الاستعداد لدى اللاجئين للتكيف مع المجتمع المضيف واستعداداً مماثلاً لدى المجتمعات المضيفة والمؤسسات العامة للترحيب باللاجئين وتلبية احتياجاتهم (بطوري، 2019، ص 210).

ج - سياسة التوطين في بلد ثالث: في كثير من الأحيان تُصبح إعادة التوطين في بلد ثالثة الحل الوحيد لمشكلة اللجوء، إذا ما تعذر على اللاجئ العودة إلى وطنه أو اندماجه أو بقاءه آمناً في البلد المضيف، حيث يمكن أن يعيش في بلد ثالث يمكن إعادة توطينه فيه بشكل دائم. لأجل ذلك تعمل المفوضية على زيادة أعداد أماكن التوطين ووجهاته، وتطوير طرق جديدة لتمكين تنقل اللاجئين بين الدول بما في ذلك الكفالة الخاصة والقبول الإنساني وبرامج جمع شمل الأسر. غير أن عدد الدول المشاركة في برامج إعادة التوطين الخاصة بالمفوضية قليل جداً إذ تُقدّر بحوالي 30 دولة فقط، ما يجعل العدد المتاح سنوياً لإعادة التوطين أقل بكثير مما يكفي لتغطية الاحتياجات التي حدّتها المفوضية، التي تعتبر أنّ أكثر من مليون لاجئ بحاجة إلى إعادة التوطين في بلد آخر. (المفوضية السامية لشؤون اللاجئين <https://bit.ly/38qiodr>).

ثانياً: انتشار اللاجئين السوريين في الدول المضيفة: من دول الجوار إلى دول الاتحاد الأوروبي

هرباً من الظروف الإنسانية الصعبة، أرغمت الأزمة الداخلية في سوريا منذ 2011 المدنيين على التدفق إلى البلدان المجاورة وحتى البعيدة دون انقطاع إلى غاية اليوم. وتُشير الإحصائيات إلى أن عدد اللاجئين الفارين من الصراع في سوريا نحو الخارج قارب الستة ملايين لاجئ، ليبلغ بذلك مستويات قياسية تؤكد أن أزمة اللاجئين السوريين هي الأكبر في العالم منذ حوالي ربع قرن. تتوزع النسبة الغالبة من اللاجئين السوريين في دول الجوار الإقليمي لسوريا (تركيا، العراق، لبنان، الأردن)، وبالرغم من أن هذه البلدان يعاني أكثرها عجزاً اقتصادياً إلا أنّها - في الغالب - اضطرت لفتح أبوابها للاجئين السوريين، الذين تزايد توافدهم على دول الجوار تدريجياً واتسعت اتجاهات

حركتهم مع تزايد حدة الصّراع واتّساع نطاقه الجغرافي تدريجياً (يونسى، 2019، ص 448).

حسب تقديرات المفوضية السّامية لشؤون اللاجئين، فإنّ عدد اللاجئين السّوريين في دول الجوار ارتفع إلى أكثر من 4 ملايين لاجئ سنة 2016، يرتكز وجود غالبيتهم في تركيا، أين بلغ عددهم 1938999 لاجئاً، ثم لبنان بنحو 1113941 لاجئاً، في حين بلغ عددهم في الأردن 629245 لاجئاً، وأخيراً العراق التي وصل عدد اللاجئين فيها إلى 24963 لاجئاً. كما كشفت الأرقام الصّادرة عن المفوضية أنّ عدد اللاجئين السّوريين المتوجّهين نحو الدّول العربيّة بلغ 132375 لاجئاً في مصر، في حين توجّه 24055 لاجئاً سورياً إلى باقي دول شمال إفريقيا (علي، 2016، ص 14).

في الواقع، واجه اللاجئين السّوريون عقبات جمّة من أجل الحصول على الإقامة في البلدان المجاورة وباقي البلدان العربيّة التي تم اللّجوء إليها بسبب القوانين التي تطبّقها بعض البُلدان المضيفة، خاصّة تلك التي ليست طرفاً ضمن بروتوكول حماية اللاجئين لسنة 1967 (Stevens, 2015, p.2)، مما صعّب على اللاجئين السّوريين تجديد إقامتهم وتقييد حريّة حركتهم، فضلاً عن تقلص إمكانيّة حصولهم على المساعدة وسبل العيش الكريم. لقد أصبح العيش كلاجئ سوري في دول الجوار بديلاً صعباً في ظلّ شحّ المساعدات الدوليّة الذي زاد من أعباء دول الجوار المضيفة، التي تعاني أصلاً من أوضاع اقتصادية صعبة، كما أنه لا وجود لمؤشرات على نهاية الحرب في سوريا. لذا بدت الدول الأوروبيّة - كدول بمنظومات حقوق إنسانيّة فعّالة والتزام بالمعايير الدوليّة للجوء - ملاذاً آمناً أمام اللاجئين السّوريين.

لقد أدرك أغلب اللاجئين السّوريين أنّ الاستقرار في دول الجوار عمليّة معقّدة مقارنة بمعايير حقوق الإنسان الأوروبيّة، وبهذا أصبحت أوروبا وجهتهم الجديدة، لأنّهم يرغبون في الحصول على خدمات الرّعاية الصحيّة والتعليم الجيدين فضلاً عن ميزة السياسة الأوروبيّة القائمة عن لم شمل الأسر. فاحتلّ السّوريون المرتبة الأولى من حيث طلبات اللّجوء إلى دول الاتّحاد الأوروبي (Orchard and Miller, 2014, p.22). ففي سنة 2014 أعلنت المفوضية السّامية لشؤون اللاجئين أنّ عدد طلبات اللّجوء السّوري نحو الاتّحاد الأوروبي

بلغ 122,790 طلبا والتي ظلّت وتيرتها في ارتفاع إلى غاية اليوم . أمّا عن عدد اللاجئين السّورين الذين وصلوا بطريقة غير شرعية لأوروبا عن طريق اليونان فبلغ سنة 2015 زهاء 900 ألف لاجئاً (الغنجة ، 2016 ، ص165) ، مع تضاعف ملحوظ لعددهم في السنوات التّالية.

ثالثاً: مفهوم وأبعاد دمج اللاجئين في المجتمعات المضيفة

نظرياً ، يُعرّف الاندماج الاجتماعي بحسب الأمم المتحدة بأنه " العملية التي من خلالها تُبذل الجهود لضمان فرص متساوية لكل فرد في المجتمع - بغض النظر عن خلفيته....هذه الجهود تتضمن سياسات وأفعال تضمن الحصول على الخدمات العامة بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار التي تؤثر على حياتهم " (Amath, 2015, p.10)

بالنسبة المفوضية السّامية لشؤون اللاجئين ، فإنها تقدّر بأن عملية اندماج اللاجئ في مجتمع جديد هي عملية تفاعلية تقع مسؤوليتها على الطرفين: اللاجئ نفسه والبلد المضيف. ويلزم أولاً أن تتم عملية الاندماج بموافقة بلد الملجأ (المجتمع المضيف) ، حيث يمكن أن يمنح اللاجئون للمجتمعات المضيفة فوائد كثيرة فيدفع ذلك باتجاه إدماجهم ومنحهم جنسية البلد لاحقاً ، كما يمكنها أن ترفضهم إذا رأت ذلك تهديداً سياسياً ، اجتماعياً ، أو اقتصادياً. في الحقيقة ، يُعتبر الإدماج المحلي عملية معقدة وتدرجية ذات أبعاد قانونية ، اقتصادية ، ثقافية واجتماعية تفرض متطلبات كبيرة على الفرد المضيف والمجتمع المضيف ، وفي الكثير من الحالات يكون اكتساب جنسية بلد اللجوء ذروة هذه العملية حيث تساهم هذه الأبعاد بشكل كبير في اندماج اللاجئين في المجتمعات المضيفة ويمكن تحديدها في الأبعاد الثلاثة التالية:

(<https://bit.ly/31XfVoh>)

أ - الأبعاد القانونية: وتتمثل في مجموع الحقوق الممنوحة للاجئين من طرف الدولة المضيفة بما يساعد على اندماجهم ، ولا بدّ أن تتوافق مع تلك الحقوق الممنوحة للسكان الأصليين. ومن تلك الحقوق: حرية التنقل ، الحق في التعليم ، الحق في التمتع بالرعاية الصحية ، الحق في الدخول إلى سوق العمل ، الحق في استخدام مرافق الدولة المضيفة والحق في تحقيق وحدة أسرة اللاجئ وتجميعهم في البلد المضيف. وبعد فترة يحصل اللاجئ أيضاً على الحق في الإقامة بشكل

دائم في البلد المضيف مع حق الحصول على الجنسية أيضا. لقد حددت الاتفاقية الخاصة بالأجانب لسنة 1951 حقوق اللاجئين القانونية التي تُساعد على دمجهم في المجتمعات المضيفة، كما نصّت على مبدأ هام يساعد في عملية دمج اللاجئين وهو مبدأ "عدم الإعادة القسرية"، الذي يكفل للاجئين حقهم في عدم العودة مرة أخرى إلى بلد يواجهون فيه خطراً أو تهديداً على حياتهم وحرّيتهم.

ب - الأبعاد الاقتصادية: يتمثل البعد الاقتصادي بشكل أساسي في أن يصبح اللاجئ قادراً على أن يعتمد مالياً على نفسه، وأن يصبح قادراً على المساهمة في الحياة الاقتصادية للبلد المضيف. وعملياً يتم ذلك من خلال دمج اللاجئين في سوق العمل ليصبحوا مُكتفين ذاتياً لبناء حياتهم والحفاظ على كرامتهم من جهة، وتمكينهم من الإسهام في مجتمعاتهم الجديدة وتوليد المنافع للبلد المضيف من جهة أخرى. إلا أن أكبر مشاكل الإدماج الاقتصادي تشير إلى المعاناة الكبيرة التي يتعرض لها اللاجئون في الدخول لسوق العمل، وفي الحصول على أجر عادل ومناسب لطبيعة العمل إذا ما تمكّنوا من الحصول على وظيفة، حيث يتّسم متوسط أجر اللاجئين العاملين بالانخفاض مقارنة بأجر المواطنين الأصليين.

ج - الأبعاد الثقافية والاجتماعية: يشمل البعد الثقافي والاجتماعي دمج اللاجئين في المجتمعات المضيفة بحيث يصبحون جزءاً لا يتجزأ منها، دون إجبارهم على التّكسر لهويّتهم القومية وعاداتهم الأصلية. ولا تعتمد هذه العملية على المجتمعات المضيفة وحدها، بل على اللاجئين أيضاً ومدى استعدادهم للتفاعل الإيجابي مع سياسات الاندماج والتأقلم مع الأوضاع الجديدة، بالإضافة إلى مدى تقبل المواطنين الأصليين للاجئين واستعدادهم لإدماجهم في مختلف المجالات. وبهذا يحاول اللاجئ التّأقلم مع المحيط الجديد وأن تقوم المجتمعات المحلية باحتواء اللاجئين بحيث لا يشعرون بالتمييز أو العنصرية.

رابعاً: جهود مفوضية اللاجئين الأممية في الإدماج المحلي للاجئين السوريين

من أجل دعم اللاجئين دعت المفوضية للعمل مع مجموعة كبيرة من الشركاء، وهم لا يشملون الحكومات والمنظمات غير الحكومية والوكالات التابعة للأمم المتحدة فقط، بل حتى القطاع الخاص والمؤسسات المالية والدولية والمجتمع المدني، وذلك لتحقيق الأهداف التالية: (المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، <https://bit.ly/2Hni3fM>)

- تخفيف الضغط على البلدان التي تستقبل اللاجئين وتستضيفهم؛

- تعزيز اعتماد اللاجئين على ذاتهم؛

- توسيع نطاق إدماج اللاجئين في المجتمعات المضيفة لهم.

في الحقيقة، ولناحية النص القانوني تستند المفوضية السامية لشؤون اللاجئين إلى جملة من المعايير والمؤشرات القانونية، الاقتصادية والاجتماعية وبناءاً عليها تتم عملية الإدماج المحلي للاجئين في المجتمعات المضيفة. وعملياً، ومن خلال التنسيق مع الدول المضيفة، حاولت تطبيق تلك المعايير على حالة اللاجئين السوريين الذين اختاروا أو أُجبروا على البقاء في البلدان المضيفة ويمكن تحديدها فيما يلي:

أ - معيار الإقامة القانونية والاستفادة من الحقوق السياسية: حتى يصبح اللاجئ السوري جزءاً من المجتمع المستقبل يجب أن تشمل الأبعاد القانونية والسياسية من خلال توفير الإقامة الآمنة وحقوق المواطنة لأجل فاعلية أكثر في عملية الإدماج، من خلال وجود مؤسسات قانونية تمنح اللاجئين السوريين مجموعة من الحقوق (حرية التنقل، التعليم، الرعاية الصحية، العمل، استخدام مرافق الدولة المضيفة، وحدة أسرة اللاجئ، الإقامة الدائمة، والحصول على الجنسية لمن يرغب في المستقبل) التي تتوافق مع الحقوق الممنوحة للمواطنين الأصليين (<https://bit.ly/31XfVoh>). غير أن معطيات الواقع تشير لتفاوت عوامل الإدماج القانونية والسياسية في دول الجوار التي لجأ إليها السوريون من دولة إلى أخرى، على الرغم من توفر نسق القيم الاجتماعية الدينية والثقافية المشتركة، حيث عانى معظم اللاجئين السوريين من حرمانهم من حقهم القانوني في اللجوء والأمن الإنساني. ففي لبنان لوحظ عدم انخراط اللاجئين

السوريين في المجتمع اللبناني، نتيجة عدم تقبل المؤسسات الحكومية اللبنانية لهم، فضلا عن ترحيل العديد منهم قسريًا. والأمر ذاته لوحظ في الأردن عبر بعض السلوكات التمييزية تجاه اللاجئين السوريين، ومن ذلك استغلال حاجاتهم المعيشية والزواج من القاصرات السوريات. أما في تركيا فرغم أن الوضع كان أفضلًا نسبيًا من حيث حق الإقامة والحماية المؤقتة، فإن ذلك لم يمنع من استخدام اللاجئين كورقة انتخابية بين التيارات السياسية المتنافسة والحديث عن أخطار وجودهم وضرورة إعادة ترحيلهم إلى سوريا.

ب - معيار إدماج أبناء اللاجئين السوريين في المؤسسات التعليمية: تحاول المفوضية السامية لشؤون اللاجئين جاهدة التقليل من عدد الطلاب المتسربين من أبناء اللاجئين من المدارس، لذلك تخصص اعتمادات مالية هامة للاستثمار في تعليم اللاجئين السوريين، كما تدعو إلى تدعيم وتمويل الدول المضيفة من أجل توفير المدارس والصفوف التعليمية لأطفال اللاجئين السوريين وتقوية مهاراتهم الفردية وتطوير قدرتهم على التعافي، مع توفير الدعم النفسي والاجتماعي بسبب تعرضهم لمعاناة هائلة تتطلب توفير بيئة تعليمية تمكنهم من تطوير الشعور بالانتماء والثقة والاحترام (<https://bit.ly/31XfVoh>).

كما عملت المفوضية على المساهمة في تمويل وتشجيع دول الجوار (تركيا، لبنان، الأردن) باعتبارها أكبر مضيف للاجئين السوريين، حيث ساهمت هذه الدول إلى جانب المفوضية في تدعيم حماية تعليم اللاجئين. ففي سنة 2014 أصدرت وزارة التربية في تركيا قرارا يسمح فيه للأطفال السوريين بالتعلم في المدارس التركية في الفترة المسائية بعد انصراف الطلبة الأتراك وباللغة العربية وباعتماد المنهاج السوري، بالإضافة إلى قبول الطلبة الذين يجيدون اللغة التركية بالالتحاق بالمدارس التركية الرسمية. أما في لبنان فقد تم تسجيل 90000 طفلًا سوريا التحقوا بالمدارس. ولا يختلف الأمر كثيرا في الأردن التي سجلت دخول 330 ألف طفلًا سوريا في 2015 منهم 142 ألف مسجلين في المدارس الحكومية ومدارس المخيمات، إضافة إلى 90 ألف طفل خارج التعليم (بنانه، 2016، ص-ص 260-278).

ج - معيار دمج اللاجئين السوريين في سوق العمل: إن عملية الإدماج الاقتصادي في المجتمعات المضيفة لا تتحقق دون دمج اللاجئين في سوق العمل

وتمكينهم من الاستغناء عن المعونات الممنوحة لهم من مختلف الهيئات الدولية، ومن أجل ذلك سعت المفوضية ومختلف شركائها من الوكالات الأممية المتخصصة الأخرى مثل منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومختلف الجهات الفاعلة على المستوى الدولي، إلى حشد الدعم لتوفير بيئة تتيح تمكين الإدماج الاقتصادي للاجئين السوريين في المجتمعات المضيفة وسبل أفضل لكسب العيش وتعزيز حصولهم على العمل اللائق، حيث تقوم المفوضية بالبحث مع الوكالات التي تتمتع بالخبرة لتحقيق هذه الغاية (إبراهيم وتحسين، 2018، ص 14). وفي سبيل ذلك، شرعت العديد من الدول المضيفة للاجئين السوريين في تطبيق سياسات متماسكة لدمجهم داخل الاقتصادات المحلية عبر تأهيلهم للالتحاق بسوق العمل، فمثلا نجحت تركيا في استيعاب السوريين داخل اقتصادها سواء بسوق العمل أو استقبال استثماراتهم، ومن أجل استيعاب السوريين بشكل قانوني أصدرت الحكومة التركية تشريعا يقضي بمنح اللاجئين الذين يملكون بطاقة الحماية المؤقتة حق الحصول على تصاريح عمل، بما يمهّد لحصولهم على حقوق العمل وفق الحد الأدنى للأجور وتهيئة ظروف العمل المناسبة (المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، <https://bit.ly/2uR7HCb>)

وفي أوروبا تبذل ألمانيا - التي تمثل نموذجا أوروبيا رائدا في دمج اللاجئين - جهودا واسعة من أجل دمج اللاجئين السوريين في المجتمع الألماني، وإحدى أهم الخطوات التي اتخذت في هذا الشأن إقرار قانون لدمج اللاجئين يُعنى أساسا بتوفير الظروف المالية والاقتصادية الملائمة لإيواء اللاجئين بالبلاد، فمثلا يمنح القانون الألماني اللاجئين المتدربين تصريح إقامة إلى حين انتهاء مدة تدريبهم حتى يتمكنوا من العثور على عمل (<https://bit.ly/2OWvdoi>).

د - معيار جمع شمل أسر اللاجئين السوريين: وفقا لتعريف مفوضية الأمم المتحدة للاجئين فإنّ جمع شمل أسر اللاجئين هو الإجراء الذي يضمن للاجئ مُعترف به أن يجتمع بأفراد أسرته المقيمين خارج الأراضي الوطنية في بلد اللجوء، وبالتالي فإنّ جمع شمل الأسرة "هو عملية توحيد جميع أفراد الأسرة خاصة الأطفال والعجائز غير القادرين علي رعاية أنفسهم مع أهلهم وذويهم المسؤولين عن رعايتهم، بغرض توفير أمن ورعاية دائمة لهم" (<https://bit.ly/31XfVoh>)، وتعتبر المفوضية

أن جمع شمل الأسرة هو مبدأ يمنح الأسرة الحماية باعتبارها الوحدة الأساسية المكوّنة للمجتمع. وبناء على ذلك، فإن أسرة اللاجئ سواء كانت الزوج والزوج، والوالدين، الأبناء والإخوة، يجب أن يمنحوا حق اللجوء معه في البلد المضيف حتى لا تنتشر الأسرة، واحتراما لحقهم في العيش بأمان سويًا. وتعتبر ألمانيا من الدول المضييفة التي بدأت العمل بمبدأ لم شمل الأسر والذي تم تطبيقه منذ 2016، حيث تمكّن حوالي 192 ألف سوري من لم شمل أسرته.

هـ - معيار مساعدة اللاجئين السوريين للتأقلم والتفاعل مع البيئة المضييفة: إن التقارب الاجتماعي يمكن اللاجئين السوري من تكوين تآلف تدريجي يدفع الطرف الآخر إلى التقرب ومحاولة التعرف عليه ومن ثم التوافق مع اللاجئ ما يجعل التعايش البيئي بين الطرفين متكاملًا. لذا تعمل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على تقديم الدعم للاجئين السوريين ليتأقلموا تدريجيًا مع خصوصيات المجتمعات المضييفة، خاصة تلك التي بها اختلافات ثقافية ولغوية واجتماعية. ويتم ذلك من خلال تقديم تدريبات مختلفة لتعليم لغة المجتمع المضيف وتقديم دروس تقوية تعليمية لأبناء اللاجئين لمساعدتهم على تخطي تعثرهم الدراسي الذي نتج عن ظروف الحرب، وتقديم الدعم النفسي لهم لمساعدتهم على تخطي الآثار النفسية المدمرة التي سببتها لهم الحرب، وتقديم تدريبات تساعدهم على الاندماج في مختلف الخدمات وبشكل عادل ومتساو. (<https://bit.ly/31XfVoh>)

خامسا: تقييم جهود المفوضية في عملية إدماج اللاجئين السوريين

أخذت الجهود والأدوار التي بذلتها المفوضية السامية ولا تزال تبذلها لإدماج اللاجئين السوريين في المجتمعات المضييفة اتجاهات مشجعة إيجابية أحيانا وسلبية أحيانا أخرى، ففي حين نلاحظ مزيدا من التقدم في معالجة بعض حالات اللجوء، نجد حالات أخرى لا تزال بحاجة إلى حلول عاجلة. ومن جهة أخرى، فإن الالتزام السياسي الذي أظهره المجتمع الدولي في التصدي لظاهرة اللجوء والنزوح القسري في بعض البلدان كان غائبا في بلدان أخرى بسبب الحسابات القومية التي لا تتناسب بالضرورة مع الالتزامات القانونية تجاه المفوضية السامية.

إنّ المفوضيّة تجد نفسها أمام مفارقة احتياجات اللاجئين السوري الذي يتعرّض لضغط نفسي كبير نتيجة التغيّر الجذري الذي طال حياته من جهة، ومن جهة أخرى حاجة المجتمعات المضيفة نفسها إلى المساعدة والتّمية، بما يخلق صراعا على الموارد المحدودة المتاحة. فلا شكّ أنّ الزيادة في عدد السّكان الذي حصل عقب تدفق اللاجئين خاصّة في دول الجوار الصّغيرة كالأردن ولبنان، ساهم في تنامي الضّغط على البنية التّحتية وحدوث توترات بين الوافدين الجدد والمواطنين الأصليين، الأمر الذي أظهر محدوديّة عمل المفوضيّة السّامية لشؤون اللاجئين في المجتمعات المضيفة، إذ أنها لم تستطع أن تلبّي طموحات اللاجئين السوريين الخاصّة بعملية الاندماج بسبب نقص التّمويل والأعباء المالية التي تعد من القيود الرّئيسية التي تواجه المفوضيّة في عمليّة دمج اللاجئين السوريين.

لقد تزايدت نفقات بعض الحكومات في المنطقة لإيواء اللاجئين، فضلا عن التّكلفة المرتفعة اللاّزمة، إما لدعم مهاراتهم الفنيّة واللّغوية أو مساعدتهم للحصول على وظائف، فمثلا وصلت التّكلفة الإجماليّة التي تحملتها الحكومة التّركية لمساعدة اللاجئين السوريين منذ 2011 إلى 7.6 مليارات دولار، فيما تكبّدت الحكومة الأردنيّة بسبب أزمة اللاجئين السوريين ما يقارب 6.6 مليارات دولار، واحتاجت إلى 8.2 مليارات دولار إضافية للتّعامل مع الأزمة حتّى عام 2018 (<https://bit.ly/37nNO2Q>).

إنّ فكرة "عبء اللاجئين" أصبحت من المفردات التي تستخدمها حكومات الدّول المضيفة للتعبير عن الآثار السّلبية للاجئين والتكاليف المترتبة عن إقامتهم بها. من وجهة نظر الدّول المضيفة، أدت مشكلة اللّجوء السوري إلى مشاكل اقتصادية، اجتماعيّة وسياسيّة وتأزّم في أوضاعها الداخليّة بما جعلها تشكّل عبئا كبيرا رغم محاولاتها إدماجهم محليّا. فالتّداعيات السّلبية لعملية الإدماج كانت أكبر بكثير في ظل غياب مؤشّرات الحل السياسي الذي يتيح العودة الآمنة للاجئين السوريين لبلدهم.

عموما، يمكن تلخيص أهم التّحديات العمليّة التي تواجه جهود المفوضيّة في عملية إدماجها للاجئين السوريين فيما يلي:

عدم الالتزام الفعلي للدول المضيفة بإدماج اللاجئين السوريين: فقد واجهت المفوضية صعوبات في إعادة إدماج اللاجئين عندما يتم تجاهلهم من طرف المجتمعات المضيفة في حد ذاتها، عبر انتهاج سياسة التّحفّظ أو سياسة غلق الأبواب اتجاههم بسبب تخوف حكوماتها من الضغوط السياسيّة، الاقتصاديّة والاجتماعيّة التي تخلقها أزمة اللاجئين، مما يجعلها تتخذ التدابير الوقائيّة ضد تدفّقات اللاجئين السّوريين التي قد تتنافى مع التزاماتها القانونيّة تجاه المجتمع الدوليّ (<https://bit.ly/37nNO2Q>). كما أن الدّول المضيفة - وبشكل متزايد - تتملّص من مسؤولياتها في مواجهة التدفق الكبير للاجئين السّوريين بحجّة التّأثير السّلبّي على اقتصاديّاتها، فتقوم بدفعهم للتوجّه خارج حدودها نحو مناطق غير آمنة أو إعادتهم إلى بلدانهم قسرا رغم ظروف الخطر والاضطهاد.

تزايد الأعباء الماليّة للاجئين السّوريين: تُعد الأعباء الماليّة من بين أهم القيود التي تعرقل دمج اللاجئين في المجتمعات المحليّة، ذلك أن العجز في ميزانيّة المفوضية يؤثّر سلبيّا على أدائها في دمج اللاجئين السّوريين، بما اضطرّها إلى تخفيض التّكاليف المتعلّقة بمساعدة المجتمعات المضيفة الضّعيفة، فمثلا تزايدت نفقات بعض الحكومات في المنطقة لإيواء اللاجئين حيث وصلت التكلفة الإجمالية التي تحملتها الحكومة التركية لمساعدة اللاجئين السوريين منذ 2011 إلى 7.6 مليارات دولار، فيما تكبدت الحكومة الأردنيّة بسبب أزمة اللاجئين السوريين ما يقارب 6.6 مليارات دولار. وبالتالي فمثل هذه التخفيضات تؤثر سلبيّا على حياة اللاجئين السوريين بما أدى إلى تفاقم صعوبة إدماجهم (<https://bit.ly/2OWvdoi>).

غياب التعاون الدوليّ وعجز ميزانيّة المفوضيّة: تواجه المفوضية أيضا مجموعة من العراقيل في عمليّة إدماج اللاجئين وحمايتهم في ظل غياب الدّعم والتّعاون من الدّول والمنظّمات الدوليّة، وغياب التطبيق الفعلي لاتّفاقية اللاجئين لسنة 1951 المتعلّقة بوضع اللاجئين، والتي تُقرّ صراحة بعدم إمكانيّة المفوض السّامي من تطبيق الاتّفاقيّات الدوليّة لحماية اللاجئين دون تعاون دولي (تقرير اللّجنة التّنفيدية لبرنامج مفاوضات الأمم المتّحدة السّامي لشؤون اللاجئين، 2004،

ص4)، إذ تشير لأهمية التعاون بين الدول المضيفة والمفوضية العليا بشأن مسألة اللاجئين بشكل يكفل حقهم في الحماية وفي سبل إعاشة لائقة. التمييز كمعرقل لعملية إدماج اللاجئين السوريين: أدت مسألة إدماج اللاجئين السوريين في سوق العمل داخل الدول المضيفة إلى تفاقم التحديات الاقتصادية والاجتماعية وتحديات الموارد، مما أدى إلى استياء مواطني الدول المضيفة، ودفع بالحكومات إلى التحفظ على استقبال اللاجئين السوريين لتخوفها من الخلل في التركيبة السكانية والاضطرابات الطائفية والمنافسة في سوق العمل مع المواطنين المحليين، ذلك أن إدماج اللاجئين السوريين في القطاعات الاقتصادية للمجتمع المضيف جعل السكان المحليين يشعرون بمنافسة خارجية على الوظائف المحلية. لذا أصبح "التمييز" أخطر تحدي يواجه اللاجئين السوريين أثناء عملية الاندماج، وهو فعل متعمد يؤدي إلى معاملة أفراد المجتمع المضيف للاجئين بشكل غير عادل بناء على عضويتهم في مجموعات اجتماعية معينة مثل النوع الاجتماعي، العرقي والديني، فضلا عن أشكال التمييز العنصري الشائعة في الماضي (مثل الإساءة اللفظية أو الجسدية)، الأمر الذي من شأنه أن يزيد من صعوبة اندماجهم في بيئة غير بيئتهم أو مجتمع جديد. ناهيك عن قيام بعض المجتمعات المضيفة بعزل اللاجئين السوريين عن المجتمع ووضعهم في أماكن مخصصة بما يمثل عائقا فعلياً أمام عملية اندماجهم.

خاتمة:

في الواقع، يخضع أداء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لثنائية التعارض الحتمي بين الاحتياجات الإنسانية المعترف بها قانوناً للاجئين السوريين ومتطلبات الأمن الاقتصادي، السياسي والاجتماعي الواقعية للدول المضيفة؛ وهو تعارض تعجز المفوضية عن تجاوزه بسبب غلبة المصالح القومية للدول على الاعتبارات الإنسانية. فكثيراً ما تتراجع الدول المضيفة عن التزاماتها بإدماج اللاجئين السوريين حين تعتبرهم تهديداً وجودياً لما يشكلونه من عبء اقتصادي واجتماعي وديمقراطي.

في ظل استمرار التدفق الكبير للاجئين السوريين نحو المجتمعات المضيفة يتعين على المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن تُعدّل استجاباتها على مستوى

السياسات، حيث لا يزال اللاجئون السوريون يعانون كثيرا في المجتمعات المضيفة، فهم يواجهون العديد من الصعوبات في عملية الاندماج في الكثير من المجتمعات المضيفة نتيجة التغيير الجذري في المنظومات الثقافية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، والقانونية وفي شتى مناحي ومجالات الحياة الأخرى كاللغة والتعليم والعمل والقوانين والعادات والتقاليد.. إلخ

في الغالب لم تفلح السنوات التي قضاها اللاجئون السوريون في الدول المضيفة لهم في تحقيق حالة جيدة من الاندماج الاجتماعي، حيث بقيت حالات الاندماج فردية ومحدودة باستثناء الأطفال وطلبة المدارس لأنهم الأقدر على تعلم اللغة وتقبل ثقافة البلد المضيف. لأجل ذلك، يفترض على المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن تلعب دورا أكثر فاعلية في عملية الإدماج لناحية أنساق القيم الاجتماعية، الدينية والثقافية، وفي ذلك يجب أن تراعي ما يلي:

- الاندماج عملية تحتاج إلى صياغة سياسات لاستقبال اللاجئين واستخدام الخطط والدراسات اللازمة لتسهيل عملية الاندماج والتعامل مع طلبات اللجوء التي يقدمونها، وفي نفس الوقت صياغة قوانين تلزم الدول على العمل بمبدأ التعاون الدولي وتقاسم مسؤولية اللاجئين.
- عزل اللاجئين عن المجتمع المضيف أو وضعهم في أماكن مخصصة بعيدا عن المجتمع يزيد من صعوبة التواصل مع المجتمع المضيف، وبالتالي يزيد من صعوبة اندماجهم في بيئة غير بيئتهم أو في المجتمع الجديد.
- ضرورة الالتزام بدعم سياسة الاندماج من منطلق إنساني حقوقي محض بعيدا عن الغايات السياسية، الإعلامية والتجارية.
- تضخيم فكرة "عبء اللاجئين" يكون صورة خاطئة لمواطني البلد المضيف ويسبب صعوبة في التواصل والاندماج.
- الدعم النفسي الجيد للاجئين وإجراء دراسات علمية استطلاعية تساير الحالة النفسية، الاجتماعية والمادية للاجئين السوريين واعتماد هذه الدراسات كدعم في سياسات الإدماج.
- ضرورة التمثيل القانوني (الحماية القانونية) للاجئين السوريين في البلد المضيف.

قائمة المراجع:

- مفوض للأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين. (2004)، تقرير اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض للأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين، الدورة الخامسة والخمسون، نيويورك: هيئة الأمم المتحدة.
- مفوضية حقوق الإنسان للأمم المتحدة. (2001)، سلسلة التدريب المهني رقم: 7 دليل التدريب على رصد حقوق الإنسان، نيويورك: مطبوعات الأمم المتحدة.
- بطوري، أميرة (2019). المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين كجهاز دولي رسمي لحماية اللاجئين. مجلة أفاق للعلوم. المجلد 4 العدد 15، ص ص 206-211.
- العلكة، وسام الدين (2018). الحماية الدولية للاجئين واليات تفعيلها: دراسة تطبيقية على واقع اللاجئين السوريين في تركيا، Educational and Social Science Journal Volume 5(3) February 2018Route
- يونسى، وليد (2019). تداعيات أزمة اللاجئين السوريين على امن الاتحاد الأوروبي: التحدي والاستجابة، مجلة العلوم القانونية والسياسية. المجلد 10 العدد 01، 2019.
- إبراهيم أحمد عادل، تحسين محمد رعد (2018). مشكلات اللاجئين السوريين والطرق القانونية لمعالجتها. Educational and Social Science Journal Volume 5(3), February 2018Route
- Amath , Nora , (2015). Australian Muslim Civil Society Organisations: Pathways To Social Inclusion. Journal of Social Inclusion, V466 N1.
- Loescher, Gil, (2001). The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy, IMR, Center for Migration Studies of New York Volume 35 Number 1.
- Orchard, Cynthia And Miller, Andrew, (2014). Protection In Europe For Refugee From Syria , Forced Migration Policy Briefing 10, Refugee Studies ,University Of Oxford.
- Stevens, Dallal, (2015).Rights, Needs Or Assistance? The Role Of The Unhcr In Refugee Protection In The Middle East. Legal Studies Research Paper No. 2015/2, University of Warwick, School of Law.
- بنانه، محي الدين (2016)، تعليم اللاجئين والمهجرين السوريين بين الواقع والمأمول، المؤتمر العلمي الدولي الأول: اللاجئين السوريين بين الواقع والمأمول. تركيا. جامعة اديامان، يومي 13-14 ماي 2016.
- علي، أحمد إسماعيل حسن (2016)، اللاجئين السوريون ومعاناة الهجرة، المؤتمر العلمي الدولي الأول: اللاجئين السوريين بين الواقع والمأمول. تركيا. جامعة اديامان، يومي 13-14 ماي 2016.
- الغنجة، هشام داود و خالي، أمال (2016)، أزمة اللاجئين في أوروبا: بين المصالح الاقتصادية والإبعاد الإنسانية للضرورة، المؤتمر العلمي الدولي الأول: اللاجئين السوريين بين الواقع والمأمول. تركيا. جامعة اديامان، يومي 13-14 ماي 2016.

إبراهيم، سلمى على سالم، اندماج اللاجئين في المجتمعات المضيفة:دراسة مقارنة بين "الأفارقة والسوريين" في المجتمع المصري، متاح على الرابط المختصر: <https://bit.ly/31XfVoh>، تم التصفح يوم 2019/12/15.

أنابلي، نسرين ، اللاجئين السوريون وعوائق الإدماج في المجتمعات المضيفة، متاح على الرابط المختصر: <https://bit.ly/37nNO2Q>، تم تصفح الموقع يوم 2019/12/25

مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، اتجاهات متداخلة: فرص وتحديات دمج اللاجئين السوريين في الاقتصاديات المحلية، متاح على الرابط المختصر: <https://bit.ly/2OWvdoi> ، تم التصفح يوم 2019/12/18.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين، "الإطار الشامل للاستجابة للاجئين"، متاح على الرابط المختصر: <https://bit.ly/2Hni3fM>، تم التصفح يوم 2019/11/13.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين،"سوريا"، متاح على الرابط المختصر: <https://bit.ly/2uR7HCb>، تم التصفح يوم 2019/11/13.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين، "إعادة التوطين"، متاح على الرابط المختصر: <https://bit.ly/38qiodr> ، تم التصفح يوم 2019/11/13.

مكتب المفوضية السامية لشئون اللاجئين بالأردن: " حماية اللاجئين والحلول الدائمة في إطار الهجرة الدولية"، متاح على الرابط المختصر: <https://bit.ly/39Cyp01>، تم التصفح يوم 2019/11/12.