



# تقرير اللجوء لعام 2021 الصادر عن المكتب الأوروبي لدعم اللجوء

التقرير السنوي  
عن وضع اللجوء في  
الاتحاد الأوروبي

ملخص تنفيذي





صورة الغلاف: ستيف إيفانز

© المكتب الأوروبي لدعم اللجوء، 2021

يجوز النسخ بشرط الإشارة إلى المصدر.

وفي حالة أي استخدام لإعادة نسخ الصور أو غيرها من المواد التي لا تخضع لحقوق النشر الخاصة بالمكتب الأوروبي لدعم اللجوء، يتعين الحصول على إذن مباشر من أصحاب حقوق النشر.



# تقرير اللجوء لعام 2021 الصادر عن المكتب الأوروبي لدعم اللجوء

التقرير السنوي عن وضع اللجوء في الاتحاد الأوروبي

ملخص تنفيذي

## توطئة

يصادف هذا العام الإصدار 10 من المنشور الرئيسي للوكالة، تقرير اللجوء التابع للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء. ويخضع التقرير للتحديث باستمرار على مدار السنوات لتسجيل وكتابة تقارير عن آخر التوجهات والمناقشات السياسية التي تركز على بناء نظام أوروبي مشترك للجوء (CEAS) متسق. وإبنا لنشعر بالفخر بتطور تقرير اللجوء الصادر عن المكتب الأوروبي لدعم اللجوء ليصبح مصدر معلومات مرجعيًا عن اللجوء في أوروبا ويعكس نمو الوكالة كمرکز للخبرة في مجال اللجوء منذ تأسيسها في 19 يونيو 2010.

وفي الواقع، تم تسليط الضوء على الدور المتزايد للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء في ميثاق الهجرة واللجوء الجديد التابع للمفوضية الأوروبية الذي نشر في سبتمبر 2020. يقدم الميثاق بداية جديدة للنقاش حول الإدارة البشرية والفعالة للهجرة واللجوء في أوروبا. ويقف المكتب الأوروبي لدعم اللجوء على أهبة الاستعداد للاضطلاع بتكليفه المعزز كوكالة للجوء تابعة للاتحاد الأوروبي (EUAA) وأن يكون جزءًا لا يتجزأ من الإطار الأوروبي لإدارة واقع الهجرة المعقد مع الاحترام الكامل للحقوق الأساسية.

كان لوباء كوفيد-19 بالغ الأثر في كل جانب من جوانب الحياة في جميع أنحاء العالم. ويهدف التخفيف من انتشار الفيروس والحفاظ على سلامة الناس - كل من أولئك الذين يسعون إلى اللجوء في أوروبا والموظفين الذين يعملون مباشرة مع طالبي اللجوء - تم تطبيق تدابير الطوارئ والتغييرات طويلة الأجل للإجراءات في جميع أنحاء دول الاتحاد الأوروبي الموسع. إنها المرة الأولى هذا العام منذ إنشاء النظام الأوروبي المشترك للجوء التي تواجه فيها الدول الأعضاء وسلطات اللجوء والاستقبال الوطنية والمنظمات العاملة في مجال الحماية الدولية تحديًا مزدوجًا: احترام حق الإنسان الأساسي في العيش في أمان وإدارة الأزمة الصحية العالمية التي يمكن أن تُعرّض المهاجرين والدول المستقبلية لمزيد من المخاطر.



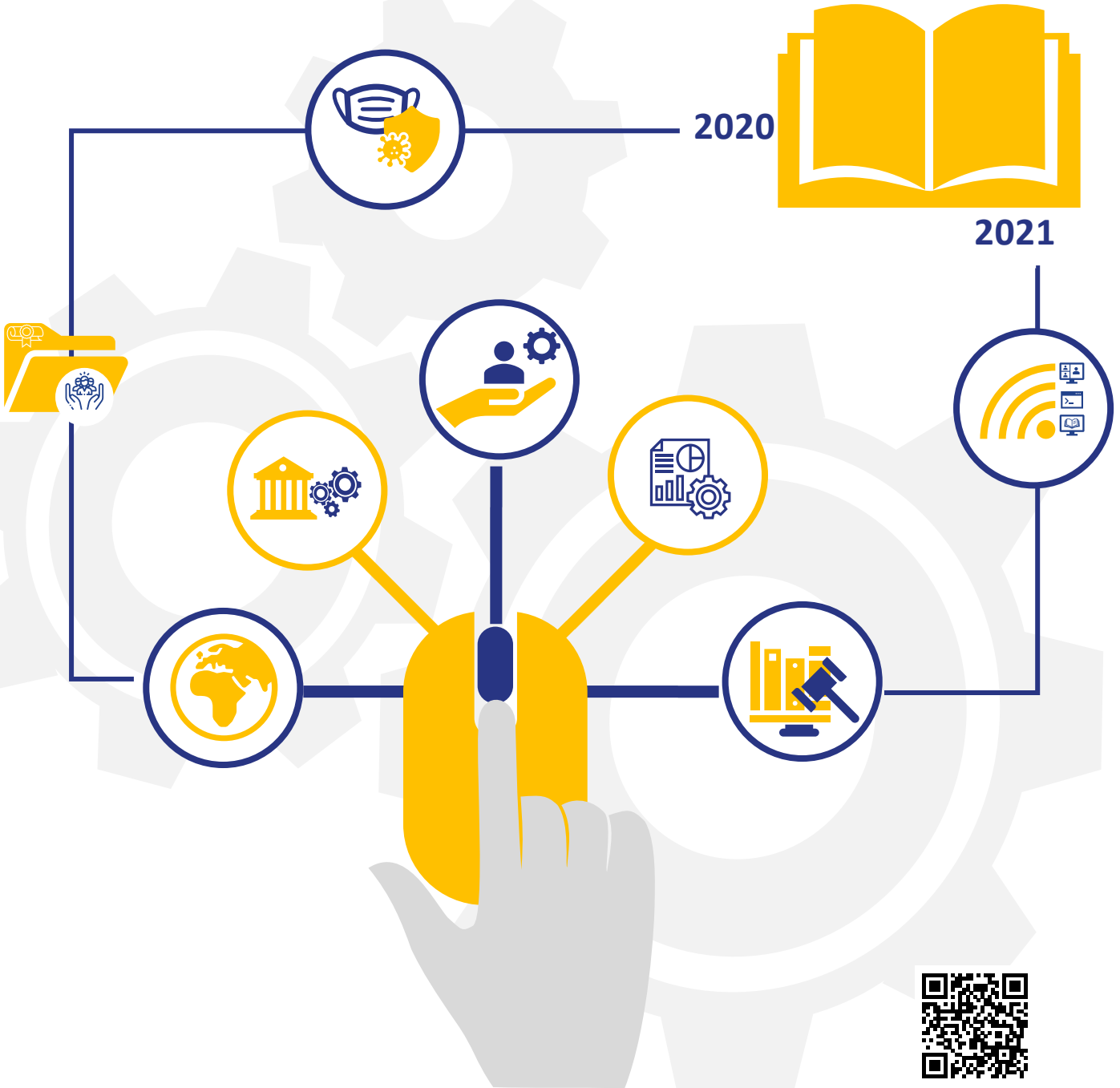
وعلى الرغم من أن الإدارات الوطنية خضعت لاختبارات تفوق قدراتها، فقد كانت أنشطة المكتب الأوروبي لدعم اللجوء تهدف بشكل مباشر إلى دعم الدول الأعضاء لضمان استمرارية الخدمات وتقديم المساعدة في حالات الطوارئ. وطوال عام 2020، طورت الوكالة أدوات لتعزيز الإجراءات ومواءمتها ونشرت التقارير التحليلية ودرّبت اختصاصيي اللجوء. وفي مبادرة مخصصة لجمع المعلومات، تم تقديم معلومات محدثة وشاملة وموثوقة حول تأثير كوفيد-19 في إجراءات اللجوء. وأظهرت النتائج مرونة أنظمة اللجوء والاستقبال الوطنية بالاتحاد الأوروبي التي تكيفت بسرعة مع الوسائل واتجهت نحو الحلول الرقمية لتوفير الملاذ للمحتاجين. قد تكون هذه الابتكارات هي المفتاح لزيادة الكفاءة ومواجهة تحديات مماثلة في المستقبل مع الحفاظ على نظام أوروبي مستدام.

*Nina Gjorgji*

نينا جريجوري  
المدير التنفيذي  
المكتب الأوروبي لدعم اللجوء

## مقدمة

تقدم سلسلة تقارير اللجوء التابعة للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء، بوصفها مصدرًا مرجعيًا للمعلومات بشأن الحماية الدولية في أوروبا، نظرة عامة وشاملة على التطورات الرئيسية بشأن اللجوء في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأيسلندا وليختنشتاين والنرويج وسويسرا (دول الاتحاد الأوروبي الموسع). يركز التقرير على سياق أوروبا ويلخص التغييرات خطوة بخطوة في جميع جوانب النظام الأوروبي المشترك للجوء (CEAS)، ويبدأ بإعطاء لمحة موجزة عن النزوح القسري على مستوى العالم. ويتناول السوابق القضائية المختارة التي شكلت تفسير القوانين الأوروبية والوطنية وأيضًا المؤشرات الإحصائية الرئيسية للعام المرجعي 2020 التي تلقي الضوء على الأنماط الناشئة ومدى فعالية أنظمة اللجوء.



## نظرة عامة عالمية على اللجوء في عام 2020



يتأثر ملايين الأشخاص في جميع أنحاء العالم بالنزوح القسري بسبب النزاع والاضطهاد وانتهاكات حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية والأنظمة البيئية المهينة.

وتفترق الإحصائيات الرسمية بين مجموعتين من النازحين قسراً: أ) اللاجئون وطالبو اللجوء الذين عبروا الحدود الدولية. ب) النازحون داخلياً (IDPs) الذين نزحوا داخل دولتهم. اللاجئون هم الأشخاص الذين فروا من دولتهم بسبب خوف مبرر من التعرض للاضطهاد لأسباب تتعلق بالعرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى مجموعة اجتماعية معينة أو رأي سياسي محدد وعبروا الحدود الدولية بحثاً عن الأمان. النازحون داخلياً لم يعبروا حدود دولتهم ولكنهم قد يجدون أنفسهم معرضين للمخاطر.

في السياق الأوروبي، تشمل الحماية الدولية صفة اللاجئ ووضع الحماية الفرعية. ويشير الأخير إلى الأشخاص غير المؤهلين لمنحهم صفة اللاجئ ولكنهم مؤهلون للحصول على الحماية لأنهم معرضون لمخاطر التعرض لأضرار جسيمة مثل عقوبة القتل أو الإعدام؛ المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في دولة المنشأ؛ أو تهديد خطير وفردي لحياتهم بسبب العنف العشوائي في حالات النزاع المسلح الدولي أو الداخلي.

في يونيو 2020، أفادت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) بأن إجمالي عدد السكان المعنيين يبلغ حوالي 80 مليون شخص، بما في ذلك 26.4 مليون لاجئاً و4.2 ملايين طالب لجوء و45.7 مليون نازحاً داخلياً و3.6 ملايين فنزويلي نازح في الخارج.

ويأتي ثلثا اللاجئين حول العالم من خمس دول منشأ: سوريا وفنزويلا وأفغانستان وجنوب السودان وميانمار (بترتيب تنازلي). وتستضيف الدول والمجتمعات المجاورة لمراكز الأزمات التي تكون غالباً من الدول النامية، الغالبية العظمى من السكان النازحين. وفي عام 2020 ظلت تركيا في المرتبة الأولى للدول المستضيفة، وتلتها كل من كولومبيا وباكستان وأوغندا وألمانيا.

وقد كان لجائحة كوفيد-19 التي اجتاحت العالم في عام 2020 تأثير عميق ومعقد سواء في خلق احتياجات الحماية في جميع أنحاء العالم أو تخفيفها أو في صعوبة الحصول على الأمان. وفي هذا السياق الصعب، قام أصحاب المصالح الذين يشاركون في توفير الحماية بتكليف عملهم وفقاً لذلك لضمان بعض الاستمرارية في الخدمات، بما في ذلك الأساليب الجديدة لتسجيل التطبيقات ومعالجتها وزيادة استخدام التكنولوجيا والحلول الرقمية.

وعلى الرغم من التحديات التي ظهرت بسبب الوباء، تصرف المجتمع الدولي من خلال التعاون متعدد الأطراف والتقدم المحرز في عام 2020 وفقاً للميثاق العالمي بشأن اللاجئين، وتضمن ذلك ما يلي:

- ➔ تعزيز القدرة على الحماية في جميع أنحاء العالم؛
- ➔ وزيادة إمكانية حصول الأطفال النازحين على التعليم؛
- ➔ وتعزيز الحلول الدائمة؛
- ➔ وتقديم حلول الطاقة النظيفة في السياقات الإنسانية؛
- ➔ وتعزيز التنمية البشرية والنمو الاقتصادي كحل هيكلي في البيئات الهشة؛
- ➔ وزيادة الوصول العادل إلى الخدمات الصحية والمياه النظيفة والصرف الصحي
- ➔ وتعزيز فرص العمل للأشخاص المتضررين من النزوح.

يؤدي الاتحاد الأوروبي دوراً رئيسياً في توفير حلول الحماية في جميع أنحاء العالم، ويخصص معظم ميزانيته الإنسانية لمشروعات تساعد النازحين قسراً والمجتمعات المضيفة لهم.

وبينما يواصل المجتمع الدولي جهوده لمعالجة الجوانب المعقدة للنزوح على الصعيد العالمي، قد يتغير التركيز على التنمية من سنة إلى أخرى لاستهداف المجالات التي يمكن فيها إحراز تقدم للتخفيف من حالات النزوح أو تطوير طرق جديدة لتوفير الحماية. في عام 2020، كان هناك مجالان في طليعة الخطاب حول الحماية الدولية لكل منهما أسباب مختلفة. كانت **إعادة التوطين** من بين المجالات التي تأثرت بشدة بالوباء بسبب القيود على السفر. ومع المخاطر المرتبطة بالتنقل خلال حالة الطوارئ الصحية العالمية، ازدادت الحاجة إلى إعادة التوطين لتوفير مسار قانوني آمن. وفي الوقت نفسه، أتاحت الجائحة الفرصة للدول لإحراز مزيد من التقدم في مجال **الرقمنة** لزيادة الكفاءة في إجراءات اللجوء.



## الأنماط العالمية في احتياجات الحماية الدولية لعام 2020

**5** دول تمثل  
**3/2** اللاجئين  
حول العالم

**6.6** ملايين  
سوريا

**3.6** ملايين  
فنزويلا

**2.7** مليون  
أفغانستان

**2.3** مليون  
جنوب السودان

**1.0** مليون  
ميانمار



وقد كان **لجائحة كوفيد-19** تأثير عميق في خلق احتياجات الحماية في جميع أنحاء العالم أو تضخيمها أو في صعوبة الحصول على الأمان



ووصلت برامج **إعادة التوطين** إلى طريق مسدود بسبب القيود المفروضة على السفر في أثناء جائحة كوفيد-19



وقد أتاحت الجائحة الفرصة للدول لإحراز مزيد من التقدم في مجال **الرقمنة** لزيادة الكفاءة في إجراءات اللجوء

المصادر: المكتب الأوروبي لدعم اللجوء وبيانات من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين



## 2. التطورات الرئيسية في اللجوء إلى دول الاتحاد الأوروبي في عام 2020



بناءً على التقدم الذي أحرز في المفاوضات حول حزمتي مقترحات الإصلاح منذ عام 2016، قدمت المفوضية الأوروبية في سبتمبر 2020 ميثاقاً جديداً بشأن الهجرة واللجوء. ويقترح هذا الميثاق بداية جديدة في التعامل مع الهجرة، من خلال إجراءات محسنة وأسرع وأكثر فعالية وتحقيق توازن بين التقاسم العادل للمسؤولية والتضامن. يهدف ميثاق الهجرة واللجوء إلى وضع إطار عمل من أجل ما يلي:

- إدارة قوية وعادلة للحدود الخارجية، بما في ذلك فحوصات الهوية والصحة وعمليات التدقيق الأمني؛
- وأنظمة لجوء عادلة وفعالة عبر دول الاتحاد الأوروبي الموسع، وتبسيط الإجراءات وعودة المتقدمين المرفوضين؛
- وآلية تضامن جديدة للإنزال بعد عمليات البحث والإنقاذ، والدول الواقعة تحت ضغط شديد وأزمات؛
- والبصيرة القوية والاستعداد للأزمات والاستجابة لها؛
- وسياسة عودة فعالة ونهج منسق من قبل الاتحاد الأوروبي لإعادة مواطني الدول الأجنبية إلى دولة المنشأ؛
- وحوكمة شاملة على مستوى الاتحاد الأوروبي لتحسين إدارة سياسات اللجوء والهجرة وتنفيذها؛
- وشراكات متبادلة المنفعة مع دول المنشأ ودول العبور الأجنبية الرئيسية؛
- ومسارات قانونية مستدامة لمن يحتاجون إلى الحماية ولجذب المواهب إلى الاتحاد الأوروبي؛
- وسياسات الاندماج الفعالة.

لتحقيق هذه الأهداف، حافظت المفوضية الأوروبية على مقترحاتها ودعمت الاتفاقات المؤقتة التي تم التوصل إليها بالفعل بشأن لائحة التأهيل، وتوجيه شروط الاستقبال، ولائحة إطار عمل إعادة التوطين الخاصة بالاتحاد، ووكالة الاتحاد الأوروبي للجوء. ودعت أيضاً إلى اختتام سريع للمفاوضات المتعلقة بتوجيه إعادة صياغة العودة. وسحبت المفوضية الأوروبية مقترح عام 2016 لتعديل لائحة دبلن واستبدلته بمقترح جديد بشأن لائحة إدارة اللجوء والهجرة. بالإضافة إلى المقترحات الخمسة من 2016 و2018 التي تم الاحتفاظ بها، تضم الاتفاقية حزمة من تسع أدوات إضافية:

- ➔ لائحة فحص جديدة
- ➔ مقترح معدل لتنقيح لائحة إجراءات اللجوء
- ➔ مقترح معدل لتنقيح لائحة قاعدة بيانات البصمات الأوروبية
- ➔ لائحة إدارة اللجوء والهجرة الجديدة
- ➔ لائحة الأزمات والقوة القاهرة الجديدة
- ➔ مخطط جديد للتأهب للهجرة والأزمات
- ➔ توصية جديدة بشأن إعادة التوطين والمسارات التكميلية
- ➔ توصية جديدة بشأن عمليات البحث والإنقاذ بواسطة السفن الخاصة
- ➔ إرشادات جديدة حول توجيه الميسرين.



حضر تقديم ميثاق الهجرة واللجوء والمقترحات المتعلقة بالصكوك القانونية المرتبطة بها عقد مناقشات متجددة حول إدارة فعالة وإنسانية للهجرة في أوروبا. وتم بشكل إيجابي قبول النهج الشامل للمفوضية الأوروبية في تنسيق عملية التشاور الشاملة والجهود المبذولة لدمج الروابط بين مختلف مجالات سياسة الهجرة واللجوء بشكل كامل في نهج واحد متماسك، وتم أيضاً قبول الجهد الحقيقي المبذول لاستيعاب الاحتياجات المتنوعة لمختلف الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي وتجاوز الخلافات الماضية. وبينما يبدو أن الآراء المتباينة حول جوانب معينة من سياسة الهجرة واللجوء المقترحة لا تزال مستمرة بين الدول الأعضاء، فإن المقترحات التي قدمتها المفوضية الأوروبية توفر الأساس لمزيد من الحوار البناء على المستويين التقني والسياسي خلال العملية التشريعية. ووسط ردود الفعل الإيجابية، كانت هناك أيضاً أصوات - من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على حد سواء - لفتت الانتباه إلى المجالات التي يمكن فيها تحقيق المزيد.

وبطبيعة الحال، كان لجائحة كوفيد-19 أثر عميق في كل من تدفقات الهجرة وعمل أنظمة اللجوء في أوروبا. وقد أصدرت المفوضية الأوروبية، مع إقرارها الكامل بالصعوبات التي واجهتها الدول الأعضاء عند تنفيذ قواعد الاتحاد الأوروبي ذات الصلة في أثناء الجائحة، رسالة لتقديم إرشادات حول ضمان استمرار إجراءات اللجوء والعودة وإعادة التوطين. وقدمت دول الاتحاد الأوروبي الموسع عدداً من التدابير عبر الخطوات المختلفة لإجراءات اللجوء، وكذلك في مرافق الاستقبال، لحماية السلامة البدنية للأفراد. وقد يكون للتدابير التقييدية المبررة على أساس الصحة العامة تأثير، وإن كان مؤقتاً، في احترام الحقوق والحريات الأساسية، حيث شدد أصحاب المصالح على أن التدابير يجب أن تكون مؤقتة ومتناسبة ولا تطبق إلا عند الضرورة.



في محاولة لمواصلة تقديم الخدمات مع الالتزام بالإجراءات الجديدة، قامت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع برقمنة العديد من خطوات إجراءات اللجوء من خلال تطوير أنظمة إلكترونية جديدة وتنفيذها. وقد يظل العديد من هذه الحلول ساريًا على أساس أكثر استمرارية لزيادة كفاءة أنظمة اللجوء، في حين يمكن استخدام البعض الآخر كمخططات منهجية في حالة دعوة دول الاتحاد الأوروبي الموسّع إلى مواجهة تحديات مماثلة في المستقبل.

على الرغم من الانخفاض العام في عدد الوافدين على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي في عام 2020، فقد برزت اتجاهات مختلفة عبر مسارات الهجرة إلى أوروبا. وقد شهدت طرق مسارات غرب البحر الأبيض المتوسط وشرقها عددًا أقل من الوافدين مقارنة بعام 2019، في حين شهدت طرق وسط البحر الأبيض المتوسط وغرب البلقان زيادة في عدد الوافدين. واستمرت معاناة الحدود اليونانية والجزر من ضغط كبير، وعملت المفوضية الأوروبية مع السلطات اليونانية والدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد الأوروبي على تقديم دعم حاسم لمعالجة الوضع، بما في ذلك تنفيذ إعادة التوطين الطوعي للأطفال غير المصحوبين بذويهم والأطفال المعرضين لمخاطر مع عائلاتهم من اليونان إلى الدول الأعضاء الأخرى.

استمرت إعادة التوطين أيضًا عقب بعثات البحث والإنقاذ بمنطقة البحر المتوسط. وتم تنسيق عمليات الإنزال وإعادة التوطين من قبل المفوضية الأوروبية وبمشاركة وكالات الاتحاد الأوروبي ذات الصلة التي من بينها المكتب الأوروبي لدعم اللجوء؛ وقد تمت بما يتماشى مع إجراءات التشغيل القياسية التي وضعت عام 2019. وأظهرت هذه الجهود تضامنًا أوروبيًا ملموسًا في الممارسة العملية، لكنها سلطت الضوء أيضًا على الحاجة إلى آلية تضامن أكثر قابلية للتنبؤ بعمليات الإنزال وإعادة التوطين، كما هو متوقع في لائحة إدارة اللجوء والهجرة الجديدة المقترحة.

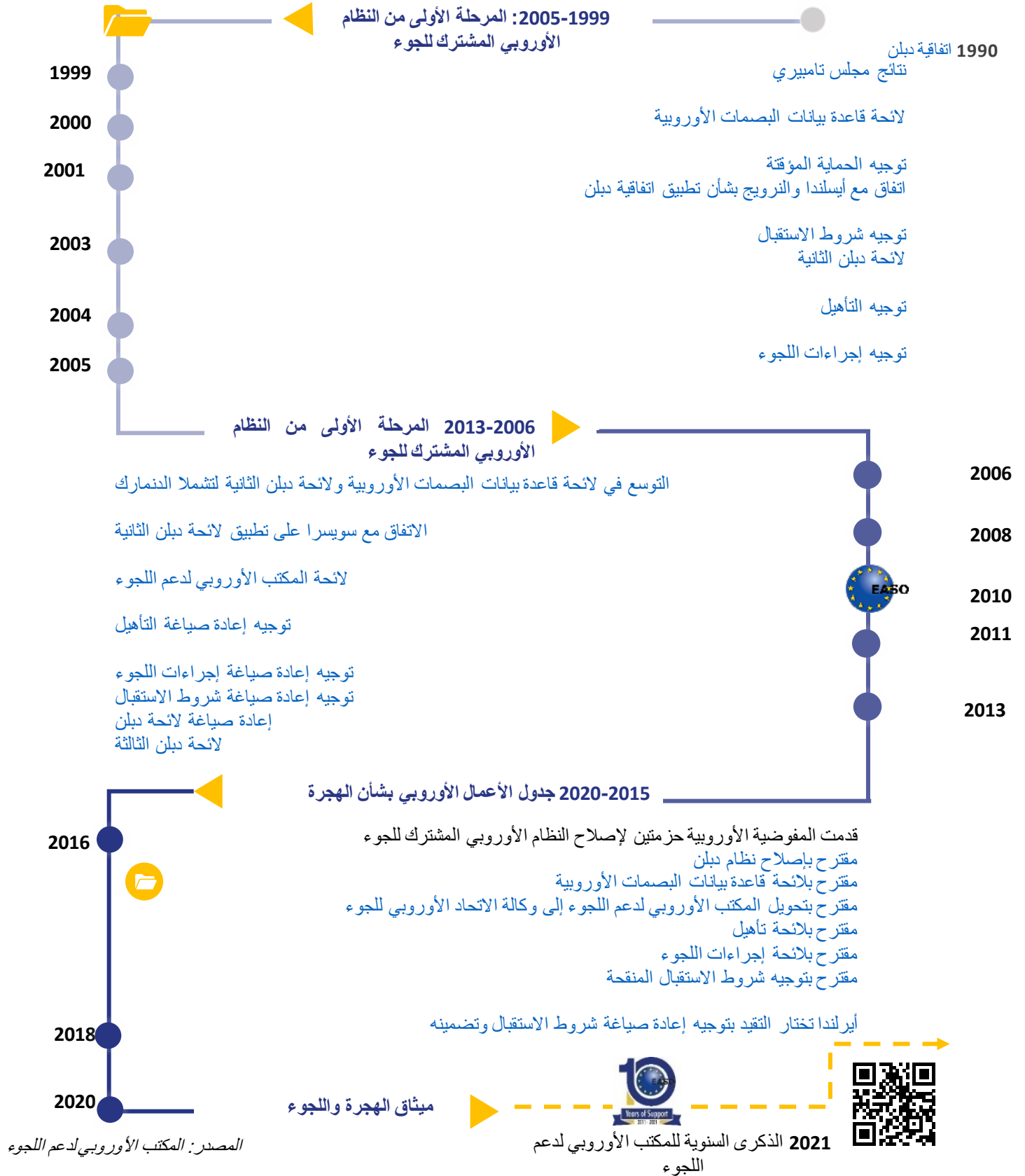
أشارت نهاية عام 2020 أيضًا إلى نهاية الفترة الانتقالية التي ظل خلالها قانون الاتحاد الأوروبي ساريًا على المملكة المتحدة وداخلها بعد انسحابها من الاتحاد الأوروبي. وبدءًا من 1 يناير 2021، توقف العمل تلقائيًا بقانون الاتحاد الأوروبي المتعلق باللجوء، ما لم يتم الاحتفاظ به في النظام القانوني المحلي. والأهم من ذلك، تم إلغاء لائحة دبلن الثالثة في المملكة المتحدة وتوقف تطبيق أحكامها.

طوال عام 2020، واصل الاتحاد الأوروبي تعاونه مع الشركاء الخارجيين لإدارة ضغوط الهجرة من خلال نهج شامل متواصل في تعددية الأطراف. تشمل أهداف الأنشطة المنفذة في إطار البعد الخارجي لسياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي معالجة الأسباب الجذرية للهجرة؛ ومكافحة شبكات التهريب وتعزيز التعاون مع دول العالم الثالث فيما يتعلق بالعودة وإعادة القبول؛ والعمل مع الدول الشريكة بشأن إدارة الحدود؛ وتقديم الدعم للحماية في الخارج.

وفي إطار دور محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي (CJEU) لضمان التفسير والتطبيق على أكمل وجه لقانون الاتحاد الأوروبي، فقد أصدرت عدة أحكام قضائية متعلقة في المقام الأول بالأحكام الأولية بشأن تفسير عدة أحكام في النظام الأوروبي المشترك للجوء. وقد تناولت السوابق القضائية موضوعات تتعلق بالوصول الفعال، وإجراءات اللجوء، وتوفير المقابلات الشخصية في الحالات التي لم تُقبل، وأشكال الحماية، والاحتجاز، وإجراءات الدرجة الثانية، وعدم التمييز بين المواطنين والمستفيدين من الحماية الدولية الذين حصلوا فيما بعد على الجنسية والأسرة ولم الشمل والحفاظ على وحدة الأسرة وعودة رعايا الدول الأجنبية، وإعادة التوطين، والحماية التي توفرها وكالة الأونروا للفلسطينيين عديمي الجنسية، ورفض أداء الخدمة العسكرية. بالإضافة إلى ذلك، أصدرت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي حكمًا بشأن القيود الوطنية على تمويل المنظمات غير الحكومية التي تؤثر في المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الحماية الدولية.



## نشأة النظام الأوروبي المشترك للجوء (CEAS)



### 3. الدعم الذي يقدمه المكتب الأوروبي لدعم اللجوء إلى الدول



يصادف عام 2020 الذكرى السنوية الـ 10 لإنشاء المكتب الأوروبي لدعم اللجوء. على أساس اللانحة التأسيسية، يركز المكتب الأوروبي لدعم اللجوء على تحسين تنفيذ النظام الأوروبي المشترك للجوء، وتعزيز التعاون العملي بشأن اللجوء بين الدول الأعضاء، وتقديم الدعم التشغيلي إلى الدول الأعضاء التي تعاني من ضغوط خاصة في أنظمة اللجوء والاستقبال لديها.

وعلى خلفية جائحة كوفيد-19، كانت أنشطة المكتب الأوروبي لدعم اللجوء في عام 2020 تهدف بشكل مباشر إلى مساعدة الدول الأعضاء على ضمان استمرارية الأعمال، والاستمرار بسلسلة في أنشطة التدريب وتيسير الاجتماعات عبر الإنترنت بين الدول الأعضاء. وأطلق المكتب الأوروبي لدعم اللجوء مبادرة مخصصة لجمع المعلومات لتزويد أصحاب المصالح الرئيسيين بمعلومات محدثة وشاملة وموثوقة حول تأثير كوفيد-19 في أنظمة اللجوء والاستقبال الوطنية وخطة البدء لتطعيم طالبي اللجوء والمستفيدين من الحماية الدولية. ولضمان معايير عالية في معالجة طلبات اللجوء في أثناء الجائحة، أصدر المكتب الأوروبي لدعم اللجوء توصيات عملية بشأن إجراء المقابلات الشخصية عن بُعد وإجراء التسجيلات عن بُعد عبر الإنترنت.

في العمل التشغيلي للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء، دفعت التدابير الصحية إلى التركيز على التحول إلى مهام سير عمل المكتب الخلفي، مثل العمل على الملفات المترجمة؛ والواجبات الإدارية في التسجيل؛ وتقديم الدعم إلى المطالبات؛ وأنشطة بناء القدرات؛ وتحسين السياسات والإجراءات؛ ودعم توفير المعلومات واستقبالها عن بُعد من خلال خطوط المساعدة. وظل المكتب الأوروبي لدعم اللجوء أيضاً نشطاً على أرض الواقع وساعد على نقل الأطفال غير المصحوبين بذويهم من اليونان إلى الدول الأعضاء الأخرى. وتم كذلك الاتفاق على دعم إسبانيا في أواخر عام 2020 لتخفيف الضغط على نظام الاستقبال الخاص بها وتطوير نموذج استقبال جديد.



#### فيديو: المعالم الرئيسية للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء وإنجازاته



المصدر: المكتب الأوروبي لدعم اللجوء

## 4. عمل النظام الأوروبي المشترك للجوء

شكلت التطورات الرئيسية على المستوى الوطني في عام 2020 التشريعات والسياسات والممارسات في مجال اللجوء في دول الاتحاد الأوروبي الموسع. وكان هناك موضوعان متوازيان في كل خطوة من إجراءات اللجوء هما تأثير جائحة كوفيد-19 ورقمنة إجراءات اللجوء.



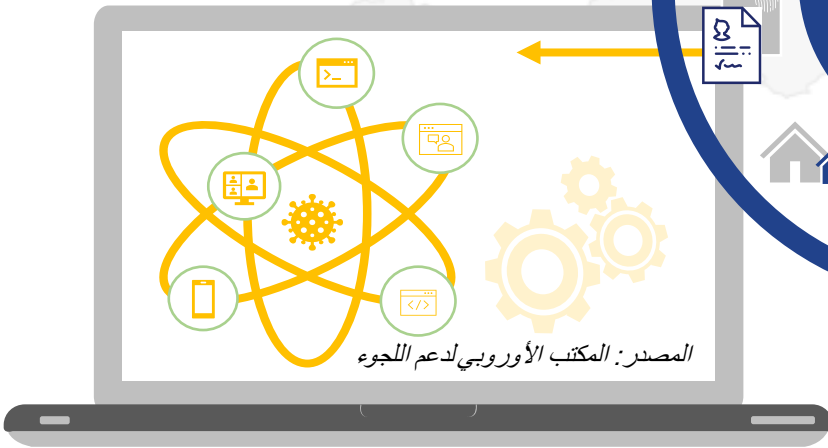
### رقمنة إجراءات اللجوء



وفرت القيود على الحركة والتباعد الاجتماعي حافزاً للدول على التحول إلى الأدوات الرقمية وتكييف الممارسات في مراكز الاستقبال



ومن الممكن أن تتطوي الرقمنة على الرغم من فوائدها على مخاطر محتملة مرتبطة بحماية البيانات والمعرفة الرقمية والاتصال



المصدر: المكتب الأوروبي لدعم اللجوء



## كوفيد-19



أثرت القيود المفروضة على السفر خلال جائحة كوفيد-19 كثيرًا في فرص وصول طالبي اللجوء إلى أراضي الاتحاد الأوروبي. واضطرت السلطات الوطنية إلى التكيف بسرعة مع الظروف الجديدة من خلال تعليق التسجيلات لفترة قصيرة أو تقييدها خلال الموجة الأولى من الجائحة. وفي أثناء هذه الفترة، أعادت دول الاتحاد الأوروبي الموسع تنظيم العمليات وبيئة العمل.

وتم توجيه عدد أقل من طالبي اللجوء إلى إجراءات دبلن، على الرغم من أنه كان لا بد من تعديل عملية النقل للالتزام بالمتطلبات الصحية الصارمة. واقترحت السوابق القضائية في عام 2020 أن الضغط على الأنظمة الصحية أصبح عاملاً إضافياً يجب مراعاته عند تحديد الدولة العضو المسؤولة عن طلب اللجوء.

كان للتباعد الجسدي وإغلاق المرافق والعمل عن بُعد وبيروتوكولات الصحة تأثير في جميع الخطوات المتضمنة في معالجة الطلبات في كل من الدرجتين الأولى والثانية، بما في ذلك المقابلات الشخصية وتوفير الترجمة الفورية والإخطار بالقرارات وإدارة حجم الحالات والتدريب وتقييمات الجودة. وقد كان يتم إجراء هذه المهام عن بُعد، حيثما أمكن، بمساعدة التقنيات الرقمية مثل مؤتمرات الفيديو عن بُعد. تم تعديل ترتيبات العمل الداخلية في إدارات الدرجتين الأولى والثانية لتقليل تعطل الخدمات، مع الالتزام بتدابير الصحة العامة. ولذا تم تمديد المهلات الزمنية الإجرائية تبعاً لذلك.

تحولت طريقة توفير المعلومات إلى شكل جلسات جماعية صغيرة، عن طريق الهاتف أو من خلال جلسات عبر الإنترنت أو دروس فيديو تعليمية، بينما ركزت الجهود الإضافية بشكل خاص على الحماية وتدابير النظافة والبيروتوكولات الواجب اتباعها والدعم الطبي والتعليمات لتجنب العدوى. وتم تقديم المساعدة والتمثيل القانونيين إما عن بُعد أو من خلال تفاعلات محدودة وجهًا لوجه. وكنتبجة مباشرة للتدابير التقييدية المتعلقة بكوفيد-19، تم الإبلاغ عن وضع قيود على الوصول إلى المساعدة القانونية على الحدود وفي مرافق الاستقبال والاحتجاز في العديد من الدول. وفي ضوء القدرة المحدودة على تنفيذ بعثات تقصي الحقائق في دول المنشأ، ركزت دول الاتحاد الأوروبي الموسع على طرق أخرى لجمع معلومات عن دولة المنشأ (COI) والحفاظ على الاتصال بمصادر ها.

وفي مجال الاستقبال، قامت دول الاتحاد الأوروبي الموسع بتهيئة كل من المنظمة والبنية التحتية للاستقبال وتكييفها مع ظروف جائحة كوفيد-19، وإدخال تدابير مثل فترة الحجر الصحي الأولية بعد الوصول، والتباعد الاجتماعي داخل مرافق الاستقبال ومحدودية التنقل عبر مرافق الاستقبال، والقيود في الزيارات، وتدابير النظافة الإضافية ومعدات الحماية. ووضعت متطلبات المساحة الإضافية ضغطاً إضافياً على سلطات الاستقبال وموظفي الإدارة والاستقبال، في حين تم تقليل خدمات الدعم في كثير من الأحيان للحفاظ على التباعد الاجتماعي أو تقديمها عبر الإنترنت. وكان لذلك تأثير سلبي ولا سيما في المتقدمين من ذوي الاحتياجات الخاصة الذين كانوا في بعض الأحيان يحرمون من المجموعة الكاملة لخدمات الدعم المطلوبة. وقد قلت أيضاً نسبة إشغال مراكز الاحتجاز بسبب القيود المتعلقة بكوفيد-19 في معظم دول الاتحاد الأوروبي الموسع التي تم فيها تعليق ترحيل المتقدمين المرفوضين وإطلاق سراح مواطني الدول الأجنبية.

ومن بين المجالات التي تأثرت بشدة بالوباء، محتوى الحماية ودمج المستفيدين من الحماية. وغالبًا ما أدى التأخير في تمديد تصاريح الإقامة بسبب الخدمات المعطلة إلى عدم اليقين القانوني وعرقلة الوصول إلى حقوق أخرى، مثل السكن والتوظيف والرعاية الصحية. توقفت إجراءات لم تشمل الأسرة أو تأخرت بشدة، وتقلصت فرص العمل. وغالبًا ما كان الدعم الكافي من خلال التعليم عبر الإنترنت للأطفال يمثل تحديًا بسبب نقص أجهزة الكمبيوتر أو الاتصال بالإنترنت أو حالة السكن غير المستقرة، وهذا لم يوفر مكانًا هادئًا منفصلاً للدراسة. وتم تمديد برامج الدعم وخطط الدمج الفردية للمستفيدين أو تكييفها مع الظروف الجديدة. ومع ذلك، قد تكون لتأثيرات الوباء آثار طويلة المدى في الاندماج، من الصحة إلى السكن وفرص العمل.

وقد أثرت قيود السفر بطبيعة الحال في تنفيذ عمليات العودة. وانخفض عدد عمليات الإعادة القسرية كثيرًا، في حين استمرت عمليات العودة الطوعية بموجب البروتوكولات والاحتياطات الصحية المطلوبة. لم تكثف دول عديدة بتعليق إجراءات العودة فحسب، بل قامت أيضًا بتعليق إصدار قرارات العودة، وهذا ما أدى إلى تمديد فترة المغادرة الطوعية.

وبشكل عام، بذلت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع جهودًا ملحوظة لضمان استمرارية الخدمات للإشارة إلى مرونة أنظمة اللجوء والاستقبال الوطنية في مواجهة ما هو غير متوقع. وبالتوازي مع ذلك، راجعت السلطات القضائية الإجراءات الجديدة للتأكد من التزامها بالمعايير والضمانات القانونية.



## الرقمنة

قدمت جائحة كوفيد-19 قوة دافعة جديدة لمواصلة استخدام التقنيات الرقمية أو تسريعها في مجال اللجوء. ففي عام 2020، قامت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع بتطوير أنظمة إلكترونية جديدة وتنفيذها خلال مراحل إجراءات اللجوء. واستُخدمت الحلول الرقمية لتسجيل الطلبات عبر الإنترنت؛ والتحقق من هوية مقدم الطلب؛ وتقديم الوثيقة؛ والمقابلات عن بُعد؛ وتوفير المعلومات والمساعدة القانونية وخدمات الترجمة الفورية؛ والتحليل اللغوي؛ والإخطار بالقرارات والمعلومات المتعلقة بحالة القضية؛ وتقديم المطالبات والتوقيعات الرقمية لإصدار القرارات؛ وتقديم دعم الاندماج بما في ذلك تعلم اللغة والتوجيه الاجتماعي والتدريب على التوظيف. وعزز أيضًا عدد من الدول أنظمة إدارة الاستقبال الإلكترونية والبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات واستثمر في المزيد من معدات تكنولوجيا المعلومات في مرافق الاستقبال.

وفيما يتعلق بالعودة، لجأت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع إلى إجراءات الاتصال عن بُعد واستشارات إعادة الاندماج، في حين سهلت الأدوات عبر الإنترنت التواصل مع دول أجنبية بشأن إجراءات تحديد العائدين وإصدار وثائق السفر. وتم أيضًا استخدام التقنيات الرقمية في سياق إعادة التوطين، مثل المقابلات عن بُعد والتوجيه الافتراضي قبل المغادرة، في محاولة لضمان استمرارية الخدمات.

على الرغم من أن هناك العديد من الفوائد للرقمنة، فقد تم لفت الانتباه إلى المخاطر المحتملة أيضًا بما في ذلك الموافقة على استخدام البيانات الشخصية؛ ومشكلات إمكانية الوصول إلى بعض الملفات الشخصية لمقدمي الطلبات الذين قد لا يمتلكون مهارات المعرفة الرقمية أو قد لا تكون لديهم إمكانية الوصول إلى المعدات والاتصال؛ وقلة التفاعل البشري في تقديم الخدمات (على سبيل المثال في تلبية احتياجات الأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة)؛ وزيادة الثقة بين المجموعات المستهدفة لتشجيع الاستخدام الهادف. ومع تقدم العمل نحو الرقمنة، يجب وضع هذه المخاوف في الحسبان ومعالجتها وفقًا لذلك.



## 4.1 الوصول إلى الجهات المحددة وإجراءات اللجوء



يرشد توجيه إعادة صياغة إجراءات اللجوء دول الاتحاد الأوروبي في سياق توفير الوصول الفعال إلى إجراءات المحتاجين وحماية الحق في التقدم بطلب للحصول على الحماية. ومع ذلك، وطوال عام 2020، تم الإبلاغ عن عدد من الحوادث على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي تتعلق بمنع تطبيق توجيه إعادة صياغة إجراءات اللجوء أو تأخيرها، وتوفير الوصول الفعال إلى إجراءات اللجوء نتيجة لذلك.

استمرت التطورات التشريعية والسياسية الرئيسية المتعلقة بالوصول إلى إجراءات اللجوء في عام 2020 على المسار نفسه في السنوات السابقة. واستمر العمل على تعديل الإجراءات حتى تحصل السلطات على أكبر قدر ممكن من المعلومات في بداية عملية اللجوء بطريقة فعالة ومنسقة عبر مختلف أصحاب المصالح. وكان الهدف الشامل هو توجيه الحالات بشكل أفضل من خلال النظام وتسريع العملية برمتها.

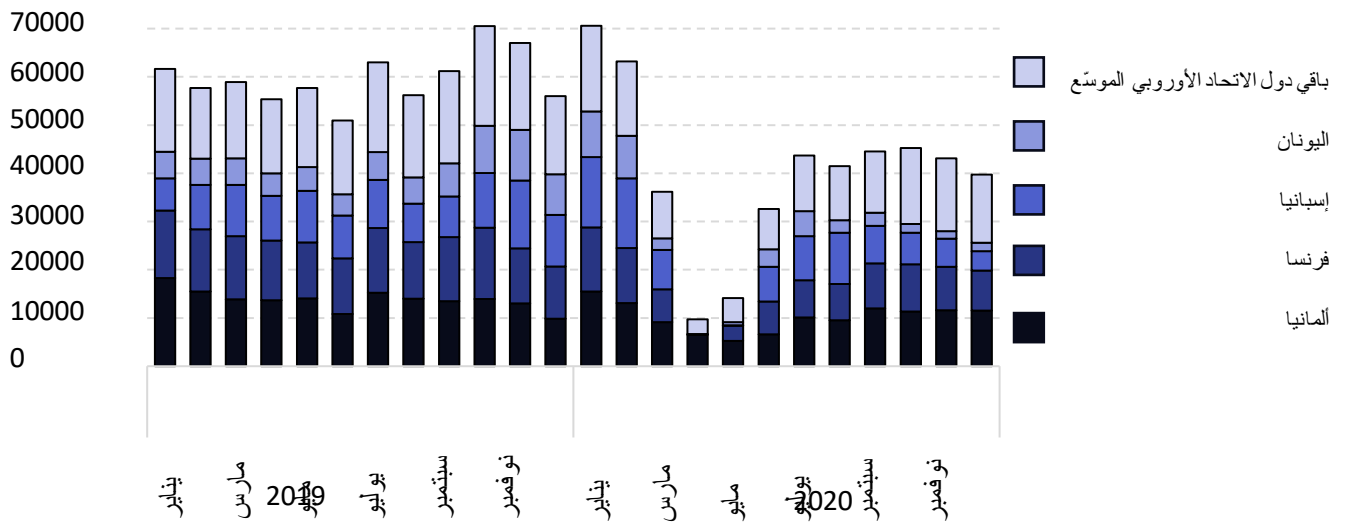
في عام 2020، تم تقديم ما يقرب من 485000 طلب للحماية الدولية في الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي الموسّع، وهذا يمثل انخفاضًا حادًا بنسبة 32% مقارنة بعدد الطلبات في عام 2019. يمكن أن يرجع الانخفاض، الذي أدى إلى أقل عدد من الطلبات السنوية منذ عام 2013، إلى القيود التي فرضت بسبب كوفيد-19 وتم تنفيذها في الاتحاد الأوروبي الموسّع والدول الأجنبية، وهذا ما يحد من التحركات عبر الحدود وداخل الدول.

في الواقع، تفاوت عدد طلبات اللجوء بشكل كبير خلال العام. فقد استمرت في الارتفاع في بداية العام، وتم تقديم عدد أكبر من الطلبات خلال شهري يناير وفبراير في 2020 مقارنة بالشهرين نفسهما من عام 2019 (زيادة بنسبة 15% و10% على التوالي). ولكن بعد انتشار وباء كوفيد-19 للمرة الأولى في مارس 2020، انخفض عدد الطلبات بشكل ملحوظ. عندما تم رفع تدابير التقييد تدريجياً في جميع الدول، بدأ استئناف وتيرة الطلبات (انظر الشكل 1).

تم توزيع تأثير تدابير كوفيد-19 في طلبات اللجوء بشكل غير متساوٍ عبر دول الاتحاد الأوروبي الموسع. وفي الدول التي تم فيها تعليق إجراءات اللجوء في الغالب خلال الموجة الأولى من الوباء، كان هناك انخفاض ملحوظ في عدد طلبات اللجوء، في حين شهدت الدول التي أبقت إجراءات اللجوء مفتوحة انخفاضاً أقل.

وتم إجمالاً تقديم ما يقرب من ثلثي (63%) جميع طلبات اللجوء في عام 2020 في ثلاث دول فقط: ألمانيا (122000)، وفرنسا (93000)، وإسبانيا (89000)، ثم تليها بمسافة اليونان (41000)، وإيطاليا (27000). ولم تتغير دول المنشأ الأولى عن عام 2019، وهي سوريا (70000)، وأفغانستان (50000)، وفنزويلا (31000)، وكولومبيا (30000)، والعراق (20000) - وكلها قدمت طلبات أقل في عام 2020. استحوذت الجنسيات الخمس الكبرى معاً على أكثر من خمسي جميع الطلبات في دول الاتحاد الأوروبي الموسع.

### الشكل 1: عدد طلبات اللجوء حسب أعلى الدول التي تلقتها شهرياً 2019-2020



المصدر: مكتب الإحصاء الأوروبي [migr\_asyappctzm] بدءاً من 28 إبريل 2021.



## 4.2 إجراءات دبلن



تهدف لائحة دبلن الثالثة إلى تعيين طريقة واضحة وعملية لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن دراسة كل طلب لجوء. وهذا من أجل ضمان إتاحة الوصول الفعال لمقدمي الطلبات إلى إجراءات منح الحماية الدولية ودراسة الطلبات من قبل دولة عضو محددة بوضوح. وكان نظام دبلن أحد أكثر الجوانب التي تمت مناقشتها في النظام الأوروبي المشترك للجوء، ولا سيما فيما يتعلق بموازنة تقاسم المسؤولية والتضامن بين الدول الأعضاء.

تم تسليط الضوء على المستقبل المحتمل لإجراءات دبلن في عام 2020 من خلال تقديم **ميثاق الهجرة واللجوء** الجديد التابع للمفوضية الأوروبية ومقترح وضع **لائحة بشأن إدارة اللجوء والهجرة**. تهدف الاتفاقية إلى استبدال نظام دبلن بإطار عمل مشترك يتضمن، بالإضافة إلى الآليات الفعالة لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن طلب اللجوء، آلية شاملة جديدة للتضامن المستمر على أساس معايير مبسطة.

استنادًا إلى البيانات التي تم تبادلها من خلال نظام الإنذار المبكر والتأهب (EPS) التابع للمكتب الأوروبي لدعم اللجوء في عام 2020، تم إصدار 95000 قرار استجابة لطلبات دبلن الصادرة. ويمثل هذا انخفاضًا بنسبة الثلث مقارنة بعام 2019 ويتمشى مع حجم الانخفاض في عدد طلبات اللجوء المقدمة في عام 2020. في الواقع، بلغت نسبة قرارات دبلن المستلمة إلى طلبات اللجوء 20%، وهي نسبة مماثلة لعام 2019.

وعلى المستوى القطري، واصلت فرنسا وألمانيا تلقي معظم القرارات بشأن طلباتهما لدولة أخرى لتحمل المسؤولية، حيث إنهما تشكلان معًا أكثر من ثلاثة أخماس إجمالي دول الاتحاد الأوروبي الموسع. وقد بلغ معدل القبول الإجمالي للقرارات المتعلقة بطلبات دبلن في عام 2020 الذي تم قياسه حسب نسبة قرارات قبول المسؤولية من جميع القرارات الصادرة 56%، وهذا يدل على انخفاض مستمر للسنة الثالثة على التوالي على مستوى الاتحاد الأوروبي الموسع وفي معظم الدول الأعضاء في دبلن. ومع ذلك، كانت هناك اختلافات كبيرة في معدلات القبول على المستوى القطري.

ومن بين التطورات المهمة الأخرى على المستوى الأوروبي، كان البند التقديري في لائحة دبلن الثالثة، المادة 17 (2) هو أساس خطة إعادة التوطين لنحو 1600 طفل غير مصحوبين بذويهم والأطفال الذين يعانون من حالات طبية خطيرة ومخاطر أخرى مع أسرهم من اليونان إلى دول أخرى من الدول الأعضاء. تم استخدام البند أيضًا في عمليات إعادة التوطين المستمرة بعد عمليات الإنزال المتعلقة بعمليات البحث والإنقاذ في إيطاليا ومالطا.

وقد تم الاحتجاج بالمادة 17 (1) من لائحة دبلن، وهي بند تقديري آخر، فيما يزيد قليلاً عن 4700 مرة في عام 2020، وهو انخفاض حاد بنسبة الثلث تقريبًا مقارنة بعام 2019. وبموجب هذا البند، يجوز للدولة العضو أن تتخذ قرارها بشأن دراسة طلب الحصول على الحماية الدولية حتى وإن لم يندرج تحت نطاق مسؤوليتها بموجب معايير لائحة دبلن الثالثة. في عام 2020، تضمنت أسباب القيام بذلك عدد حالات كوفيد-19 في كل دولة.

وبطبيعة الحال، فإن جائحة كوفيد-19 وتدابير الطوارئ التي نفذتها دول الاتحاد الأوروبي الموسع جعلت عمليات الانتقال إلى دبلن صعبة بشكل عام، تم الانتهاء من حوالي 13600 عملية نقل، وهو ما يمثل نصف عدد عمليات النقل في عام 2019. وانخفض العدد في مارس 2020 ثم انخفض إلى مستويات أقل من إبريل إلى يونيو 2020. بدءًا من يوليو 2020، بدأ تنفيذ عمليات النقل في الزيادة تدريجيًا، إلا أن عدد عمليات النقل الشهرية لم يعد إلى مستويات ما قبل كوفيد-19 في أي وقت لاحق من العام. نفذت أربع دول - فرنسا وألمانيا واليونان وهولندا - أكثر من ثلاثة أرباع جميع عمليات النقل.

تلقت المحاكم الوطنية العديد من المطالبات المتعلقة بطرق النقل والمهلات الزمنية، ويتعلق العديد منها بحساب المهلات الزمنية للنقل في ضوء جائحة كوفيد-19.

### 4.3 الإجراءات الخاصة



في أثناء دراسة طلبات الحماية الدولية في الدرجة الأولى، يمكن للدول الأعضاء استخدام إجراءات خاصة بموجب شروط معينة – مثل الإجراءات المعجلة والإجراءات الحدودية وإجراءات ذات أولوية – مع الالتزام بالمبادئ والضمانات الأساسية المنصوص عليها في قانون الاتحاد الأوروبي. وتم إدخال أنواع مختلفة من الإجراءات الحدودية في عام 2020 أو التوسع فيها، مع التركيز عادةً على المعالجة السريعة. وفي بعض الأحيان، ظهرت مخاوف في بعض الدول الأعضاء بشأن ظروف الإقامة على الحدود واللجوء إلى الاحتجاز وحماية الضمانات للمتقدمين من ذوي الاحتياجات الخاصة.

وركزت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع على المراجعة الدورية لقوائمها الخاصة بدول المنشأ الآمنة، وهذا ما أدى إلى العديد من التغييرات على هذه القوائم في عام 2020. تعمل القوائم كمعلومات أساسية متعلقة بطلبات اللجوء التي تم توجيهها إلى الإجراء المعجل، وكان هناك اتجاه ملحوظ عبر دول الاتحاد الأوروبي الموسّع في عام 2020 يتمثل في إعطاء الأولوية للحالات ذات الإجراء المعجل خلال المرحلة الأولى من جائحة كوفيد-19.

من خلال التغييرات التشريعية والسياسية، حددت العديد من دول الاتحاد الأوروبي الموسّع أيضاً معايير الطلبات المتكررة أو اللاحقة للحماية الدولية لمنع إساءة استخدام نظام اللجوء من خلال تقديم طلبات متكررة من دون أي جدوى. بشكل عام، تلقت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع في عام 2020 حوالي 56000 طلب متكرر، وهو ما يمثل انخفاضاً بنسبة 19% في الأرقام المطلقة مقارنة بعام 2019 ولكن بزيادة بنسبة 2 بالمئة في حصة الطلبات المتكررة ضمن إجمالي عدد الطلبات.

### 4.4 معالجة طلبات اللجوء في الدرجة الأولى



ركزت الجهود في عام 2020 على المعالجة السريعة والفعالة مع التأكيد على الضمانات للمتقدمين في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع. وأتاح الانخفاض في طلبات اللجوء في عام 2020 فرصة لمراجعة الممارسات الحالية؛ وإدخال طرق أكثر كفاءة، بما في ذلك من خلال الرقمنة؛ وإصدار إرشادات جديدة لتقييم الطلبات؛ ومعالجة تراكم القضايا المعقدة.

بالتزامن مع الانخفاض الكبير في عدد الطلبات المقدمة، ربما تكون هذه التغييرات قد أسهمت في عدد القرارات الصادرة في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع التي تفوق عدد الطلبات المقدمة لأول مرة منذ عام 2017. وبشكل عام، أصدرت سلطات اللجوء في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع حوالي 534500 قرار من الدرجة الأولى في عام 2020، مع وجود خمس دول فقط تمثل أكثر من أربعة أخماس جميع قرارات الدرجة الأولى: ألمانيا (24%)، وإسبانيا (23%)، وفرنسا (16%)، واليونان (12%)، وإيطاليا (8%). صدرت معظم قرارات الدرجة الأولى لمواطني سوريا وفنزويلا وأفغانستان وكولومبيا (بترتيب تنازلي).

بالإضافة إلى ذلك، تم سحب حوالي 47200 طلب، وهو أقل عدد منذ عام 2013 وأقل من الربع عن عام 2019. أدى الانخفاض في كل من عدد الطلبات وعدد الطلبات المسحوبة إلى نسبة سحب واحد لكل 10 طلبات تم تقديمها في عام 2020، على غرار عام 2019. على الرغم من أن بيانات مكتب الإحصاء الأوروبي لا تشير إلى نوع السحب، فإن بيانات نظام الإنذار المبكر والتأهب تشير إلى أن معظم الطلبات المسحوبة في عام 2020 قد تم سحبها ضمناً كما في السنوات السابقة. ويمكن أن تكون الطلبات المسحوبة، ولا سيما الضمنية منها، مؤشراً بديلاً على الفرار وبداية التنقلات الثانوية صوب دول الاتحاد الأوروبي الموسّع الأخرى. اتساقاً مع هذا التفسير، حدث سحب الطلبات في الدول الأعضاء على خط المواجهة، مثل اليونان وإيطاليا اللتين شكّلتا معاً أكثر من ثلث الطلبات المسحوبة.

## 4.5 معالجة طلبات اللجوء في الدرجة الثانية أو أعلى



في حين ظل حجم القرارات بشأن الطلبات في الدرجة الأولى مستقرًا نسبيًا في عام 2020، انخفض عدد القرارات الصادرة في الدرجة الثانية أو الأعلى بمقدار الخمس تقريبًا: من حوالي 300000 في 2018 و 2019 إلى حوالي 237000 في عام 2020. على غرار السنوات السابقة، استحوذت ثلاث دول من الاتحاد الأوروبي الموسع على أكثر من ثلثي جميع القرارات التي صدرت في المطالبات أو المراجعة: ألمانيا (42% من إجمالي قرارات الدرجة الثانية أو الأعلى)، فرنسا (18%)، وإيطاليا (10%). في عام 2020، صدر أكثر من قرارين من كل خمسة قرارات في الدرجة الثانية أو الأعلى للأفغان والعراقيين والباكستانيين والسوريين والنيجيريين، وهو النمط نفسه الذي كان سائدًا في عام 2019.

وتتمحور التغييرات التشريعية والسياسية من الدرجة الثانية في دول الاتحاد الأوروبي الموسع حول إعادة تنظيم هيئات الدرجة الثانية لتعزيز التخصص؛ وتعليق حق العودة في أثناء المطالبة؛ والتعديلات المؤقتة للإجراءات المكتوبة والشفوية، وكذلك المهلات الزمنية، بسبب قيود كوفيد-19.

## 4.6 الحالات العالقة



نظرًا إلى أن عدد القرارات الصادرة أكثر من عدد الطلبات المقدمة في عام 2020، انخفض رصيد القضايا المعلقة في دول الاتحاد الأوروبي الموسع. كان ما يقرب من 773600 طلب لجوء ينتظر القرار في نهاية عام 2020، وهو ما يمثل انخفاضًا بنسبة 18% مقارنة بعام 2019. ومع ذلك، كانت القضايا المعلقة لا تزال أعلى مما كانت عليه في مستوى ما قبل الأزمة في عام 2014.

## 4.7 استقبال مقدمي طلبات الحصول على الحماية الدولية



في عام 2020، استمرت الاتجاهات التي تم تحديدها في السنوات السابقة، حيث شرعت بعض الدول في إصلاحات كبيرة داخل أنظمة الاستقبال الخاصة بها، بما في ذلك إعادة التنظيم المؤسسي وإدخال تعديلات على قدرة الاستقبال. استمرت المركزية والتنسيق المتزايدان بمرحلة الاستقبال الأولي، وتحرك المزيد من الدول نحو إنشاء مراكز وصول، وجمع كل أصحاب المصالح في عملية اللجوء والاستقبال في مكان واحد لتسهيل الخطوات الأولية للإجراء.

استمرت ظاهرة المستفيدين المعترف بهم من الحماية الدولية أو المتقدمين السابقين في هياكل الاستقبال بعد انتهاء إجراءات اللجوء في العديد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. في السنوات السابقة، كان هناك تركيز على الاندماج السريع للمتقدمين في التدريب المتصل بالتوظيف وتقييم المهارات وتطويرها. وبينما يبدو أن هذا لا يزال هو المبدأ التوجيهي الرئيسي للدول الأعضاء، فإن انخفاض الخدمات - بما في ذلك التعليم والتدريب - بسبب جائحة كوفيد-19 يهدد بأن تكون هذه البرامج أقل فعالية على الرغم من الجهود التي تبذلها السلطات الوطنية.

ويبدو أن بعض المخاوف بشأن ظروف مرافق الاستقبال التي أعربت عنها المفوضية ومنظمات المجتمع المدني لدول وأوضاع معينة، على سبيل المثال في النقاط الساخنة، قد زادت على مدار العام. أثارت الأحداث المأساوية التي وقعت في مخيم موريا في ليسفوس تعاونًا متجددًا ومتعدد الأطراف لتحسين ظروف الاستقبال.

## 4.8 الاعتقال في أثناء إجراءات اللجوء



في عام 2020، عدّل عدد من دول الاتحاد الأوروبي الموسّع تشريعاته الخاصة بشأن الاحتجاز في سياق عمليات الوصول الجماعي إلى مواطني الدول الأجنبية وإجراءات العودة. ولوحظ أنه قد تم بذل جهد في بعض الدول لتحويل السياسات نحو بدائل للاحتجاز، بينما ظلت هذه البدائل محدودة في دول أخرى. استمرت التحديات الرئيسية تتمثل في اللجوء إلى الاحتجاز وظروف الاحتجاز وإيداع القاصرين رهن الاحتجاز، في حين ظلت البدائل محدودة. خلال العام، كانت المحاكم على المستويين الأوروبي والوطني نشطة في تحليل السياسات والممارسات الخاصة بالاحتجاز وتفسير القانون عملياً ووضع المعايير.

## 4.9 الحصول على المعلومات



قامت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع بتعزيز ممارساتها وتكييفها لضمان حصول طالبي اللجوء على الوصول الفعال إلى المعلومات والعدالة الإجرائية. وركزت الجهود على استخدام التقنيات الجديدة؛ وإنشاء قنوات بديلة لنشر المعلومات؛ ورفع مستوى الوعي من خلال أدوات الاتصال الإلكترونية مثل المنصات ومراكز المعارف على الإنترنت وتطبيقات الهاتف المحمول وقنوات التواصل الاجتماعي. وطورت العديد من الدول خطوطاً ساخنة مخصصة وجمدت مواقع الويب الحالية لضمان توافر المعلومات بعدة لغات. تشمل المعلومات التي أتحت جوانب إجراءات اللجوء والحياة اليومية في الدولة المضيفة والاندماج والعودة وتحديثات التدابير المتعلقة بكوفيد-19.

## 4.10 المساعدة والتمثيل القانونيان



للتخفيف من تدابير كوفيد-19 التقييدية ومواصلة الوصول إلى المساعدة القانونية، نظم العديد من الدول جلسات إعلامية حول المساعدة القانونية، إما بشكل فردي أو في مجموعات أصغر أو عن طريق استبدال التفاعل وجهاً لوجه بمكالمات الهاتف والفيديو. واعتمد عدد من الدول تشريعات أو سياسات جديدة بشأن الحصول على المساعدة والتمثيل القانونيين، مع تمديد بعضها لأول مرة للحصول على المساعدة القانونية والتمثيل في الدرجة الأولى.

تم التوسع في المشروعات القائمة وتعزيز التعاون مع أصحاب المصالح الآخرين، في حين تم اتخاذ تدابير لتحسين جودة الخدمات من خلال زيادة الأجر بالساعة للمحامين وتعزيز متطلبات التأهيل. ومع ذلك، فقد أعربت منظمات المجتمع المدني عن مخاوفها خلال عام 2020 بشأن إعاقة الوصول إلى المساعدة أو التمثيل القانونيين أو عدم كفايته - ويرجع ذلك جزئياً إلى القيود المفروضة بسبب كوفيد-19 - على الحدود وفي مراكز الاحتجاز وفي مرافق الاستقبال.

## 4.11 خدمات الترجمة الفورية



كان التركيز في عام 2020 منصباً على زيادة معايير جودة الترجمة الفورية، على سبيل المثال من خلال تدريب المترجمين الفوريين وزيادة المراقبة وتعزيز آليات تقييم الجودة. وفي الحالات التي تم فيها الحصول على خدمات الترجمة الفورية، تمت إضافة متطلبات جديدة إلى العقود لضمان تطبيق معايير أعلى على الترجمة الفورية. تمت الإشارة إلى الحاجة إلى تعزيز خدمات الترجمة الفورية على الحدود، فضلاً عن نقص المترجمين الفوريين لبعض اللغات في بعض دول الاتحاد الأوروبي الموسّع.



## 4.12 المعلومات الخاصة بدولة المنشأ

في عام 2020، واصلت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع جهودها لتعزيز كل من نطاق معلومات دولة المنشأ (COI) وجودتها. وفي غياب بعثات تفصي الحقائق، ركزت الدول على طرق أخرى لجمع المعلومات، في حين استفادت بعض وحدات دول المنشأ من الحظر للقيام بعمل متعمق وتحسين المعلومات المتاحة وتحديثها وتغطية مجموعة واسعة من الموضوعات.

اتخذت الدول التي لديها إدارات لجوء أصغر خطوات نحو إنشاء وحدات لدولة المنشأ أو إنشاء منهجية لتعيين دول منشأ معينة للعاملين الاجتماعيين الذين يقومون بتحديثها بانتظام. وقد ركزت الأبحاث والتقارير على تحديث المعلومات حول الدول التي كانت تتوافر لها دول منشأ بالفعل، وبشكل أساسي حول الدول الأصلية المشتركة لطالبي اللجوء، مثل أفغانستان وإيران والعراق وسوريا، ولكنها بذلت جهوداً أيضاً لجمع معلومات عن دول المنشأ الأقل شيوعاً التي لم تتوافر لها دولة منشأ أو توافرت بشكل محدود، على سبيل المثال كولومبيا وسريلانكا.



## 4.13 انعدام الجنسية في سياق اللجوء

يُعد الأشخاص عديمو الجنسية والمستفيدون من الحماية الدولية فئتين منفصلتين في القانون الدولي، ولكن يمكن أن يكون الشخص مستفيداً من الحماية الدولية وعديم الجنسية في الوقت نفسه. وفي سياق اللجوء، قد يؤثر انعدام الجنسية في عملية اتخاذ القرار بشأن طلب الحماية الدولية فضلاً عن الضمانات الإجرائية. واتخذ عدد من دول الاتحاد الأوروبي الموسّع خطوات نحو معالجة حالات انعدام الجنسية في عام 2020، بما في ذلك الانضمام إلى الصكوك القانونية الدولية ذات الصلة ووضع إجراءات مخصصة لتحديد حالات انعدام الجنسية وإتاحة الحصول على الجنسية عند الولادة وتيسير الوصول إلى التجنس وتسريع عملية تحديد حالات انعدام الجنسية وتحديث التوجيه المتعلق بمعالجة الطلبات بواسطة الأشخاص عديمي الجنسية.

ومع ذلك، يبدو أن التحديات التي يواجهها الأشخاص عديمو الجنسية في مراحل مختلفة من إجراءات اللجوء مستمرة، بما في ذلك نقص الوعي بالقضايا المتعلقة بانعدام الجنسية في إجراءات اللجوء، وغياب عمليات تحديد حالات انعدام الجنسية في بعض دول الاتحاد الأوروبي الموسّع وزيادة مخاطر التعسف، واحتجاز الأشخاص عديمي الجنسية المرتبط بالهجرة.

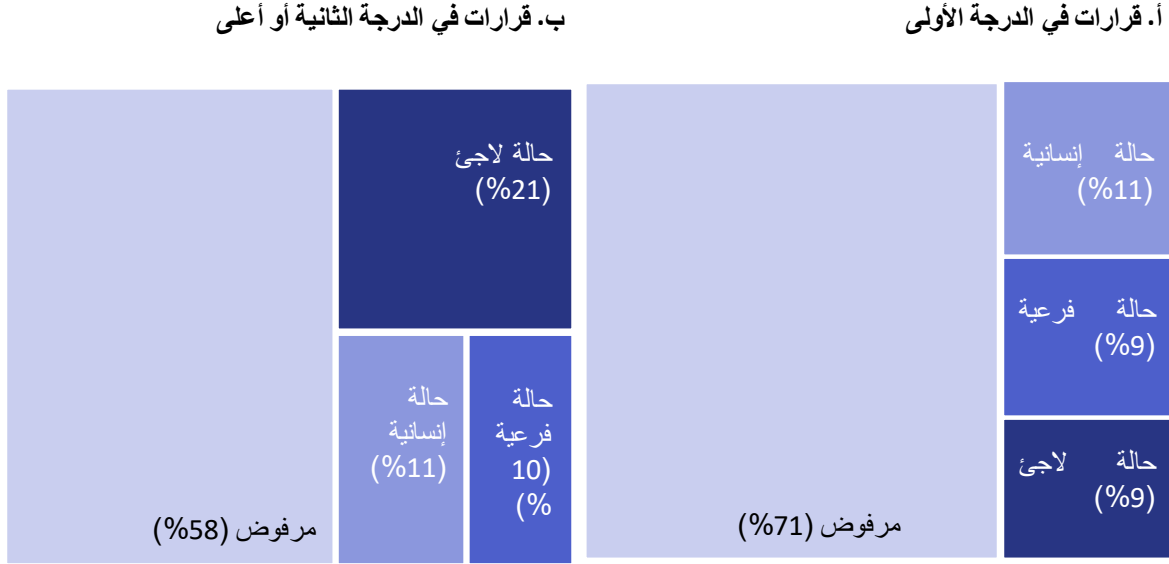


## 4.14 محتوى الحماية

يُمنح الأشخاص الذين يصدر لهم قرار إيجابي شكلاً من أشكال الحماية في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع الذي يستلزم مجموعة من الحقوق والالتزامات والوصول إلى عدد من الخدمات. القرار الإيجابي هو قرار يمنح صفة اللجوء أو الحماية الفرعية (التي ينظمها قانون الاتحاد الأوروبي) أو الحماية الإنسانية (الممنوحة بموجب القانون الوطني). ويشير معدل الاعتراف إلى عدد القرارات الإيجابية كنسبة مئوية من العدد الإجمالي للقرارات المتعلقة بطلبات الحماية الدولية.

في عام 2020، كان معدل اعتراف دول الاتحاد الأوروبي الموسّع بقرارات الدرجة الأولى المتعلقة بطلبات اللجوء 42%: من أصل 534500 قرار تم إصداره، كان من بينها 224000 قرار إيجابي وتم منح مقدم الطلب شكلاً من أشكال الحماية. ومنحت معظم القرارات الإيجابية من الدرجة الأولى وضع اللجوء (113000 أو نصف القرارات الإيجابية). ومنحت الحماية الفرعية في حوالي 52000 حالة (23% من جميع القرارات الإيجابية)، بينما منحت الحالة الإنسانية في 59000 حالة (27% من جميع القرارات الإيجابية) (انظر الشكل 2).

## الشكل 2. نتيجة قرارات طلبات اللجوء في الدرجتين الأولى والثانية أو الدرجة الأعلى في دول الاتحاد الأوروبي الموسع لعام 2020



المصدر: مكتب الإحصاء الأوروبي [miar asyappctzm] بدءاً من 28 إبريل 2021.

في الدرجة الثانية أو الأعلى، تضمنت القرارات البالغ عددها 237000 الصادرة في دول الاتحاد الأوروبي الموسع 70000 قرار إيجابي، وهذا ما أدى إلى معدل اعتراف بنسبة 29%. وغالبًا ما منحت القرارات الإيجابية في الدرجة الثانية أو الأعلى وضعًا إنسانيًا (26000)، في حين أن وضع اللاجئين والحماية الفرعية شكلا حالات أقل إلى حد ما (22000 لكل منهما).

يشكل مدى الحقوق والخدمات التي يحصل عليها المستفيدون من الحماية وجودتها آفاق اندماجهم الفعال في المجتمعات الجديدة. وفي عام 2020، اتخذت بعض الدول تدابير لتسوية أوضاع مجموعات معينة من الأجانب. بدأ البعض في إحداث تغييرات لتسهيل لم شمل أفراد الأسر للمستفيدين من الحماية الدولية وقدموا توضيحات بشأن العملية من خلال إرشادات أكثر تفصيلاً، بينما ظلت المحاكم نشطة في صياغة السياسات والممارسات المتعلقة بلم شمل الأسرة. وفي الوقت نفسه، استمرت الاتجاهات من السنوات السابقة في الإشارة إلى زيادة استخدام مراجعات الحالات واستخدام أكثر صرامة لأسباب الإيقاف والإلغاء.

قدمت صياغة خطة عمل الاتحاد الأوروبي الجديدة بشأن التكامل والدمج وإطلاقها مزيداً من التوجيه إلى استراتيجيات التكامل على المستوى الوطني. وواصلت دول الاتحاد الأوروبي الموسع جهودها لدعم المستفيدين من خلال تعلم اللغة، والوصول إلى التعليم والتدريب المهني، وفرص العمل، والتوجه الاجتماعي والثقافي، مع تحول أخير نحو تخصيص خطط الاندماج المصممة لاحتياجات المستفيدين الأفراد. وقد تم تكثيف الجهود في السنوات الأخيرة لتقييم خطط التكامل من خلال البحث متعدد التخصصات من أجل تقييم تأثير السياسات الحالية وتقديم توصيات للمستقبل. وكان من بين الأمور المثيرة للقلق في عام 2020 الاضطرابات التي سببتها جائحة كوفيد-19 في حصول الأطفال اللاجئين بفعالية على التعليم، حيث دعا عدد من أصحاب المصالح إلى إصلاحات سريعة لتجنب العواقب طويلة الأجل.

ويتمثل أحد عوامل القلق المستمرة في حالة الأشخاص الذين مُنحوا الحماية الدولية في إحدى الدول الأعضاء ولكنهم انتقلوا بعد ذلك وطلبوا اللجوء مرة أخرى في دولة أخرى. تكتسب الأحداث أهمية متزايدة بالنسبة إلى بعض الدول الأعضاء وقد تم تسليط الضوء عليها في المناقشات السياسية لمقترحات الإصلاح لعام 2016 وميثاق الهجرة واللجوء.

## 4.15 عودة مقدمي الطلبات السابقين



في حين أن معدل حالات العودة المنفذة لمواطني الدول الأجنبية ظل منخفضًا نسبيًا في العديد من دول الاتحاد الأوروبي الموسع، فقد تم تبني عدد من المبادرات التشريعية والسياسية الجديدة في عام 2020 لتحسين إنفاذ عمليات العودة وفعالية تكلفة عملية العودة. وقد أدخلت بعض الدول قواعد أكثر صرامة بشأن الالتزام بالتعاون، وتحديد الأشخاص الذين ستتم إعادتهم، والجداول الزمنية للإعلان عن المغادرة.

وشجعت الدول أيضًا على العودة الطوعية والمساعدة وعملت بشكل متعاون أكبر مع وكالة فرونتكس. وتعلقت العديد من التطورات بتنفيذ عمليات العودة مع مراعاة الواجبة لمبدأ عدم الإعادة القسرية والجوانب الإنسانية، بما في ذلك العودة الكريمة للقاصرين غير المصحوبين بذويهم.

## 4.16 إعادة التوطين والقبول لأسباب إنسانية



تؤدي إعادة التوطين والقبول لأسباب إنسانية دورًا رئيسيًا في توفير مسارات قانونية وأمنة لحماية المحتاجين. ومنذ تقديم أول مخطط أوروبي لإعادة التوطين في يوليو 2015، ظلت العملية على رأس جدول أعمال السياسة. وبسبب القيود المتعلقة بكوفيد-19، انخفض عدد اللاجئين الذين أُعيد توطينهم فعليًا في دول الاتحاد الأوروبي الموسع خلال عام 2020 حتمًا.

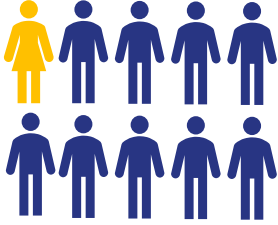
وتماشياً مع توجيهات المفوضية الأوروبية بشأن تنفيذ أحكام الاتحاد الأوروبي ذات الصلة في مجال اللجوء وإجراءات العودة وإعادة التوطين، قامت دول الاتحاد الأوروبي الموسع بتكييف طرقها لضمان استمرارية عمليات إعادة التوطين قدر الإمكان، على سبيل المثال من خلال معالجة القضايا العاجلة على أساس الملف وإجراء المقابلات عن بُعد. وفي نهاية عام 2020، لم تكن معظم الدول قد استوفت حصصها الوطنية واضطرت إلى طلب ترحيل نقلها إلى العام التالي، وأعربت عن التزامها بتوفير مسارات آمنة للحماية.



## التركيز على طالبي اللجوء المعرضين للمخاطر

وهذا يمثل **3%** من إجمالي  
**485000** طلب لجوء في عام  
2020

في عام 2020، تم تقديم ما يقرب من **14200**  
طلب للحصول على الحماية الدولية من قاصرين  
غير مصحوبين بذويهم  
في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع



وما يقرب من **9** من إجمالي **10** من  
القاصرين غير المصحوبين بذويهم  
المتقدمين بطلبات الحماية الدولية هم  
من الأولاد



**41%** من القاصرين غير  
المصحوبين بذويهم من  
أفغانستان

هناك حاجة إلى مزيد من الجهود  
لحماية النساء والفتيات في  
إجراءات اللجوء من العنف  
والإتجار بالبشر وختان الإناث

وهناك حاجة إلى ضمانات لحماية  
الأطفال في إجراءات اللجوء من  
الوقوع في أيدي المتاجرين بالبشر

ويتعرض الأشخاص من مجتمع الميم  
لانتهاكات حقوق الإنسان في أجزاء كثيرة من  
العالم. وقد ينتابهم الخوف من التحدث  
بصراحة في أثناء إجراءات اللجوء



المصدر: المكتب



## 5. الأطفال ومقدمو الطلبات من ذوي الاحتياجات الخاصة

تتضمن تشريعات الاتحاد الأوروبي المتعلقة باللجوء أحكامًا بشأن تحديد سبل الدعم وتقديمها إلى طالبي اللجوء الذين هم بحاجة إلى ضمانات إجرائية خاصة. يُعد القاصرون غير المصحوبين بذويهم ممن يلتمسون الحماية من دون رعاية من شخص بالغ مسؤول من أهم فئات طالبي اللجوء الأكثر عرضة للمخاطر. يتضمن ميثاق الهجرة واللجوء الجديد عدة أحكام لضمان مراعاة المصالح المثالية للطفل، على سبيل المثال من خلال تعزيز لم شمل الأسرة وتعزيز آلية تضامن أقوى لإعادة توطين الأطفال غير المصحوبين بذويهم والمتقدمين المعرضين للمخاطر.

في عام 2020، قدم قاصرون غير مصحوبين بذويهم في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع حوالي 14200 طلب للحماية الدولية، أي ما يمثل نسبة 3% من إجمالي عدد الطلبات البالغ 485000. ومقارنةً بعام 2019، ظل العدد المطلق للقاصرين غير المصحوبين بذويهم مستقرًا نسبيًا عند (-3%). ومع ذلك، نظرًا إلى الانخفاض العام القوي في طلبات اللجوء، أدى ذلك إلى زيادة نسبة القاصرين غير المصحوبين بذويهم من عام 2019 بمقدار نقطة مئوية واحدة.

كانت نسبة كبيرة من القاصرين غير المصحوبين بذويهم من أفغانستان، وقد مثلت 41% من الطلبات المقدمة من القاصرين في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع في عام 2020 (بزيادة 11 نقطة مئوية عن عام 2019)، تليها سوريا بنسبة 16% (بزيادة 6 نقاط مئوية). وكما كان الحال في السنوات السابقة، كانت الغالبية العظمى من القاصرين غير المصحوبين الذين تقدموا بطلب للحصول على الحماية الدولية في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع من الذكور (حوالي 9 من أصل 10). وكان معظم المتقدمين القاصرين غير المصحوبين بذويهم من الفئة العمرية الأكبر، حيث تتراوح أعمار ثلثي المتقدمين بين 16 و17 عامًا، وحوالي العُشر فقط أقل من 14 عامًا.

ولتسليط الضوء على أهمية التحديد المبكر والإحالة، قام عدد من دول الاتحاد الأوروبي الموسّع بتحديث تشريعاته وسياساته وإرشاداته في عام 2020، وتنفيذ تدابير مراقبة الجودة أو تطوير تقييمات التعرض للمخاطر الجديدة لمقدمي الطلبات من ذوي الاحتياجات الإجرائية الخاصة. وقد تم أيضًا إجراء تغييرات تشريعية للإسراع في تعيين وصي قانوني للقاصر غير المصحوب بذويه، ولكن على الرغم من هذه الجهود، فقد تم الإبلاغ عن التأخير في تعيين الأوصياء. وبشكل عام، ظلت القيود المفروضة على التحديد الفعال والسريع للمتقدمين المعرضين للمخاطر، بما في ذلك القاصرون، تمثل تحديًا في عام 2020، وهذا ما زاد من مخاطر الاحتجاز أو الإيداع في مرافق الاستقبال التي لا تلبّي احتياجاتهم على أكمل وجه.

وفي مجال الاستقبال، بذلت السلطات في دول الاتحاد الأوروبي الموسّع جهودًا كبيرة لإنشاء مرافق متخصصة لضمان مكان آمن للمتقدمين المعرضين للمخاطر يمكن فيه تلبية احتياجاتهم الخاصة. ولكن تبين في كثير من الأحيان أن إنشاء بيئة آمنة جسديًا ونفسيًا مع إمكانية الوصول إلى خدمات الدعم، بما في ذلك حصول القاصرين على التعليم، لم يكن ممكنًا دائمًا.

وقد استمرت الحاجة إلى مزيد من الجهود لحماية النساء والفتيات من المخاطر في إجراءات اللجوء، مثل العنف المنزلي أو ختان الإناث (FGM/C). وأطلقت دول الاتحاد الأوروبي الموسّع مبادرات جديدة لإنشاء مرافق آمنة لهذا الملف الخاص بمقدمي الطلبات، وتدخلت المحاكم لحماية النساء والفتيات المعرضات لمخاطر العنف في حالة عودتهن إلى وطنهن.

وهناك قلق مشترك يتعلق بالزيادة المقلقة في الاتجار بالقاصرين، وخاصة المهاجرين غير الموثقين - حيث يمثل الأطفال ما يقرب من ربع إجمالي عدد الضحايا. وتقترب المخاطر جدًا من النساء والأطفال المهاجرين، ليس فقط في أثناء وجودهم على طرق السفر الخطيرة ولكن أيضًا بمجرد وصولهم إلى أوروبا. فقد يختفي الأطفال من مراكز الاستقبال ويقعون ضحية للمتاجرين بالبشر.

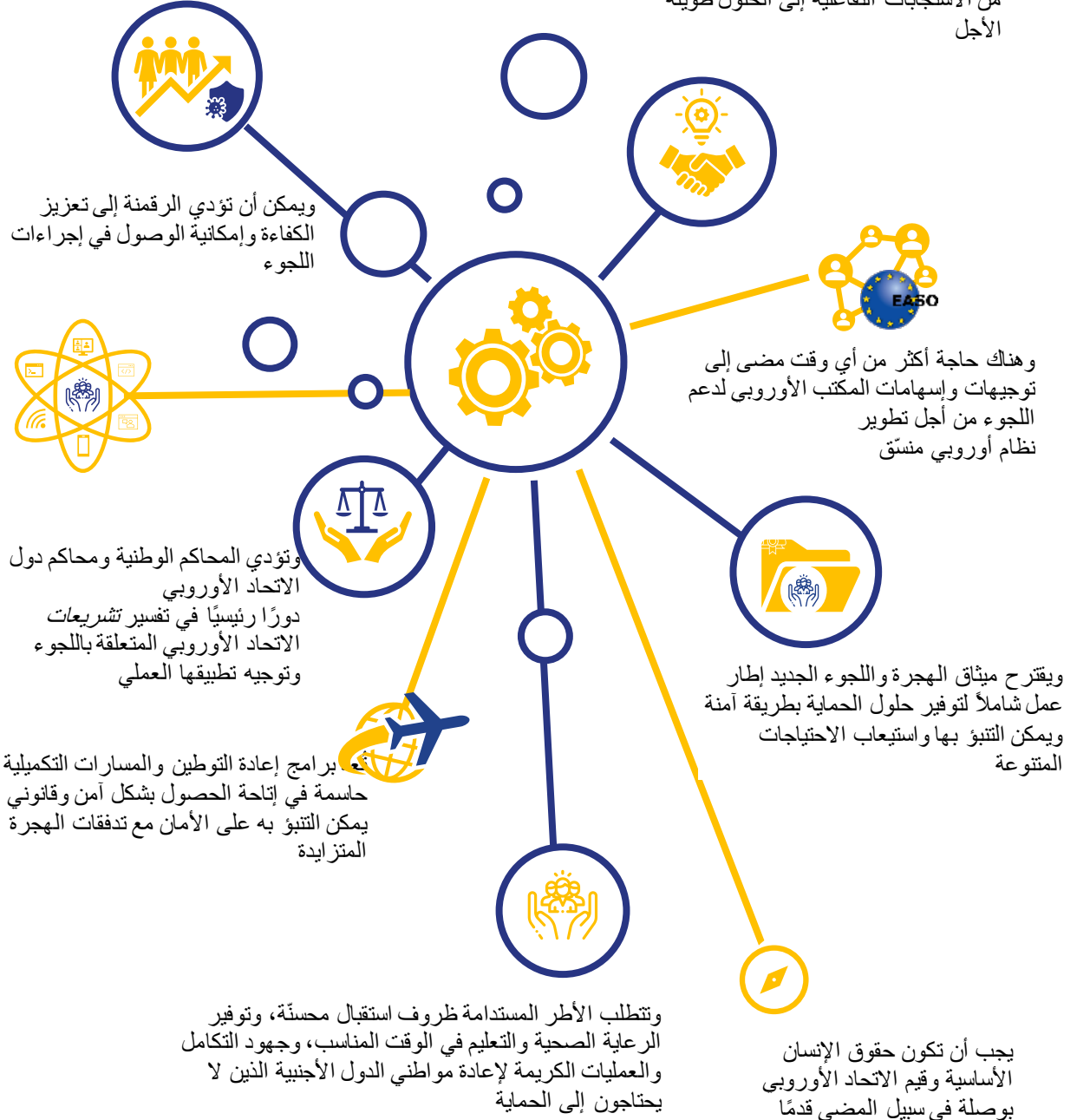
ويتعرض الأشخاص من مجتمع الميم (LGBTI) لانتهاكات حقوق الإنسان ويواجهون تهديدات في أجزاء كثيرة من العالم. ويتطلب هذا الملف المتعلق بمقدمي الطلبات نهجًا حساسًا لأنهم قد يخشون التحدث عن ميولهم الجنسية وهويتهم الجنسية والتعبير عنها وخصائصهم الجنسية (SOGIESC) في أثناء إجراءات اللجوء. ركزت التطورات في عام 2020 على توفير المعلومات وتعريف الدولة الآمنة للمتقدمين من ذوي الاحتياجات الخاصة المتعلقة بنوع الجنس.



## أنظمة اللجوء والاستقبال في أوروبا: سبيل المُضي قدماً

على الرغم من انخفاض القدرة على التنقل في عام 2020 بسبب جائحة كوفيد-19، فإن الأدلة تشير إلى استمرار تدفقات الهجرة

وهناك حاجة إلى مزيد من الاستثمار للانتقال من الاستجابات التفاعلية إلى الحلول طويلة الأجل



المصدر: المكتب

## ملحوظات ختامية: سبيل المُضي قدماً



هذه هي النسخة 10 من تقرير اللجوء التي قام فيها المكتب الأوروبي لدعم اللجوء بالتوثيق والتحليل للتقدم المطرد الذي حققته دول الاتحاد الأوروبي الموسع في توحيد أنظمة اللجوء والاستقبال الخاصة بها وتحديثها. وباستخدام مجموعة من الحلول المؤقتة والسريعة والسياسات التطلعية، تمكنت دول الاتحاد الأوروبي الموسع من إدارة تدفقات الهجرة المعقدة مع مواجهة التحديات على طول الطريق. واختبرت بالفعل حالة الطوارئ الصحية العالمية في أثناء جائحة كوفيد-19 أنظمة اللجوء والاستقبال الحالية، وقد أظهرت التطورات المشار إليها في هذا التقرير مدى مرونة هذه الأنظمة لضمان استمرارية العمل في مواجهة ما هو غير متوقع. ويتضح أيضاً أن الحاجة إلى الحماية الدولية لا تزال بارزة وتتطلب حلولاً تعزز الاستدامة على المدى الطويل.

تتطلب الاستفادة من التقدم المحرز حتى الآن مزيداً من الاستثمار في الانتقال من الترتيبات المؤقتة إلى إطار تشريعي وسياسي شامل منفق عليه بشكل عام. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن التعاون المستمر والمعزز بين مختلف أصحاب المصالح هو أمر ذو أهمية قصوى لدمج الخبرات والمزايا النسبية التي يمكن أن يقدمها كل منهم لتطوير حلول مشتركة. وخلال عملية الدمج هذه، يجب أن تكون حقوق الإنسان الأساسية وقيم الاتحاد الأوروبي بوصلة في سبيل المضي قدماً.



### على الرغم من انخفاض القدرة على التنقل في عام 2020 بسبب جائحة كوفيد-19، فإن الأدلة تشير إلى استمرار تدفقات الهجرة

كان لوباء كوفيد-19 تأثير عميق ومعقد في عمل أنظمة اللجوء والاستقبال في دول الاتحاد الأوروبي الموسع وفي عدد الأشخاص الذين يصلون إلى أوروبا لطلب الحماية الدولية. وقد انخفض عدد طلبات اللجوء المقدمة في دول الاتحاد الأوروبي الموسع في عام 2020 بشكل كبير بمقدار الثلث مقارنة بعام 2019 في ظل قيود السفر وعمليات الإغلاق التي أعاققت الانتقال بالنسبة إلى الكثيرين. ولكن إذا كنا قد قلصنا عدد الطلبات التي تم تقديمها في يناير وفبراير عام 2020، قبل إدخال التدابير المتعلقة بكوفيد-19، فقد كان سيتم الإبلاغ عن زيادات بأكثر من 10% مقارنة بالأشهر نفسها في عام 2019، وهذا ما يشير إلى اتجاه متصاعد في الوافدين لو لم يحدث الوباء.

ومع استمرار بؤر الصراع والانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان وعدم الاستقرار السياسي والصعوبات الاقتصادية في إحداث عمليات نزوح كبيرة في جميع أنحاء العالم، يبدو من المرجح أن تستمر تدفقات الهجرة إلى أوروبا بوتيرة ثابتة أو متزايدة. وفي حين بدا أن الوباء في عام 2020 كان عاملاً من عوامل خفض التنقل، فمن المحتمل أن يتغير هذا الاتجاه في المستقبل. وإذا وضعنا في الحسبان قدرة الدول المختلفة على معالجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للوباء والتغلب عليها، فقد يكون التعافي بعد كوفيد-19 متفاوتاً وله تأثير تضخيم في أسباب النزوح التي كانت موجودة سابقاً وسيؤدي إلى تفاقم الاختلالات في التوازن بين الدول النامية والدول الأكثر تطوراً. وقد يحفز هذا أيضاً التنقل من الأولى إلى الأخيرة. في هذا السياق، ستظل القضايا الأساسية المتعلقة بالحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي جزءاً مهماً من النقاش العام، ولا سيما فيما يتعلق بالوصول الفعال إلى الجهات المحددة وإجراءات اللجوء، وهذا ما يسلط الضوء أيضاً على الحاجة إلى الانتقال إلى إطار عمل جديد مقبول بشكل عام لعمليات البحث والإنقاذ والإنزال والنقل والتفاسم العادل للمسؤولية.

وسيكون دور برامج إعادة التوطين في تقديم وصول آمن وقانوني يمكن التنبؤ به إلى الأمان أمراً حاسماً في مواجهة تدفقات الهجرة المتزايدة. كان لوباء كوفيد-19 تأثير مدمر في عمليات إعادة التوطين في عام 2020، وهذا ما سلط الضوء بشكل أكبر على أهمية حماية الناس من الرحلات الطويلة والمحفوفة بالمخاطر إلى بر الأمان. يمثل التركيز المتزايد على إعادة التوطين والمسارات التكميلية في ميثاق الهجرة واللجوء الجديد مؤشراً قوياً على الالتزام بتوفير حلول الحماية بطريقة آمنة ويمكن التنبؤ بها.



## يهدف ميثاق الهجرة واللجوء الجديد إلى تلبية الاحتياجات المتنوعة

تم اقتراح ميثاق المفوضية الأوروبية بشأن الهجرة واللجوء في سبتمبر 2020 كبادرة جديدة لتعزيز التضامن ومعالجة تحديات الهجرة بطريقة منسقة وبناء الثقة في نظام اللجوء في الاتحاد الأوروبي من خلال إجراءات أسرع وفعالة. كانت المشاورات التي استمرت 12 شهرًا مع مختلف أصحاب المصالح الحكوميين وغير الحكوميين قبل الانتهاء من الاتفاق الجديد المقترح خطوة إيجابية في دراسة وجهات النظر المتنوعة في بناء هيكل شامل وكامل للهجرة واللجوء في أوروبا. ستحتل المفاوضات بشأن المقترحات التشريعية المدرجة في الاتفاقية الجديدة مكانًا مركزيًا في التطورات القادمة في مجال الهجرة واللجوء.

اعتراضًا بالتقدم الكبير الذي تم إحرازه بالفعل، لم تتم بعد معالجة عدد من نقاط الاختلاف. وهناك حاجة إلى إرادة سياسية وسياسات ملهمة ومرونة لتحقيق تقدم مهم. إن التوجيهات الواردة في الميثاق الجديد، على الرغم من عدم سريانها بعد كقوانين تشريعية، قد تؤثر بالفعل في تعبيرات السياسات في بعض الدول لمواءمة ممارستها مع ما هو مقترح وتعزيز التعاون العملي بين الدول بشأن القضايا ذات الأهمية الملحة، وهو اتجاه لوحظ أيضًا عقب طرح مقترحات إصلاح النظام الأوروبي المشترك للجوء في عام 2016.



## نظرة على الأنظمة المستدامة: التحول من الاستجابات التفاعلية نحو الحلول طويلة الأمد

بناءً على التجارب السابقة، واصلت دول الاتحاد الأوروبي الموسع تكيف تشريعاتها وسياساتها وممارساتها وتربيتها التنظيمية الشاملة من أجل إدارة تدفقات طالبي اللجوء بشكل أفضل، وتحسين سير العمل، وزيادة الكفاءة والفعالية، وتوفير عملية حماية كريمة. ومن الاتجاهات الشائعة في العديد من دول الاتحاد الأوروبي الموسع زيادة المركزية والتنسيق لمرحلة اللجوء والاستقبال الأولية من خلال إنشاء مراكز وصول يكون فيها جميع أصحاب المصالح في عملية اللجوء في مكان واحد. ويهدف ذلك إلى جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات في مرحلة مبكرة من الإجراءات لتعزيز كفاءة اتخاذ القرار - وهو نهج يبدو مركزيًا في الاتفاقية الجديدة أيضًا. ستزيد القدرة على التحديد السريع لمن يحتاج إلى الحماية ومن لا يحتاج إليها من نزاهة أنظمة اللجوء. وفي هذا الصدد، ستستمر المناقشات حول وجود آليات لضمان الالتزام بالتحقق الأساسية، والأهم من ذلك، مبدأ عدم الإعادة القسرية.

وقد تم أيضًا إجراء تعديلات داخل أنظمة الاستقبال، ولا سيما من أجل توفير خدمات ملائمة لمقدمي الطلبات من ذوي الاحتياجات الخاصة. وعلى الرغم من هذه الجهود، فإن هذا المجال لم يخلُ من التحديات مع اكتظاظ مرافق الاستقبال في بعض الأحيان وتدني الظروف إلى أقل من المستوى الأمثل وتأخر الحصول على الخدمات أو عدم كفايتها، مثل التعليم والرعاية الصحية. على سبيل المثال، تشير البيانات المتاحة إلى أنه في عام 2020، كان ما يقرب من 30% من المتقدمين للحصول على الحماية الدولية في أوروبا من الأطفال، وكثير منهم في سن المدرسة. وفي كثير من الأحيان، لا يتمتع هؤلاء الأطفال بوصول ثابت وفعال إلى التعليم. حتى بالنسبة إلى أولئك الأطفال الذين قد تتم إعادتهم بعد قرار سلبي، فإن تقديم التعليم في مرحلة الاستقبال هو قيمة في حد ذاته تسهل نموهم على المستويات المعرفية والاجتماعية. بالنسبة إلى المقيمين، قد تكون لنقص الوصول الفعال إلى التعليم آثار ضارة في كل من تطورهم الشخصي وأفاق اندماجهم على المدى الطويل. يؤدي التركيز الفوري على دمج المستفيدين من الحماية الدولية إلى فوائد متعددة للاستدامة على المدى الطويل: فتزويدهم بالمهارات اللازمة للاندماج في المجتمع المضيف لن يحفز فقط إسهامهم الإيجابي كأعضاء حيويين في المجتمعات الجديدة ولكن أيضًا سيعزز التماسك الاجتماعي العام.

بعد الاعتراف بوظيفة الحلول المؤقتة في تلبية الاحتياجات الفورية، سيتطلب الانتقال إلى أطر طويلة الأجل ومستدامة تحسينات لتوفير ظروف استقبال جيدة، وتوفير الرعاية الصحية والتعليم في الوقت المناسب، والتركيز على تكامل المستفيدين والعمليات الكريمة للعودة من رعاية الدول الأجنبية الذين لا يحتاجون إلى الحماية. في هذه العملية الانتقالية، يمكن لمفاهيم حقوق الإنسان الأساسية ومبادئ الاتحاد الأوروبي توفير التوجيه الضروري وتوضيح سبل تطوير مثل هذه الحلول طويلة الأجل وتشغيلها.



## الكفاءة العادلة والإنصاف الفعال: تفحص المحاكم الممارسات الجديدة بما يتماشى مع تشريعات اللجوء في الاتحاد الأوروبي

استمرت المؤسسات القضائية على المستوى الوطني ومستوى الاتحاد الأوروبي في التأكيد على دورها في تفسير تشريعات اللجوء في الاتحاد الأوروبي مع التوجيه نحو تطبيقها العملي. وقد تم التأكيد على هذا الدور في عام 2020 عندما طُلب من المحاكم تقييم الممارسات والإجراءات الجديدة التي أدخلتها السلطات الوطنية في واقع جديد مدفوع بتحديات غير سابقة عندما كانت هناك حاجة إلى استجابات سريعة وذات كفاءة. وقد تدخلت المحاكم الوطنية لتقييم تأثير تدابير السلامة الخاصة بكوفيد-19 في حقوق طالبي اللجوء وتعقيبات عمليات نقل دبلن والمهلات الزمنية ذات الصلة. وأصدرت أيضًا محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي بصفتها السلطة القضائية للاتحاد الأوروبي عددًا من الأحكام المهمة، ولا سيما فيما يتعلق بالوصول الفعال إلى إجراءات اللجوء.

من الواضح أن السلطات القضائية ستستمر في أداء دور مهم في ضمان التفسير الصحيح والتطبيق الملائم لتشريعات اللجوء الأوروبية، بل وأكثر من ذلك في حين أن مقترحات المفوضية الأوروبية لم تنتقل بعد إلى إطار تشريعي وسياسي متفق عليه وبالنظر إلى عدد القضايا الكبير الذي لا يزال معلقًا في الدرجة الثانية.

## الرقمنة كمحفز للكفاءة وسهولة الوصول



اتخذت دول الاتحاد الأوروبي الموسع خطوات مهمة نحو إدخال الابتكارات التكنولوجية لزيادة الأتمتة في إجراءات اللجوء. وقد كانت جائحة كوفيد-19 قوة دافعة لدول الاتحاد الأوروبي الموسع لتعزيز رقمنة العمليات لأنها بحاجة إلى تكيف طرق عملها للتخفيف من مخاطر الطوارئ الصحية. من المحتمل أن يظل العديد من هذه الحلول ساريًا على أساس أكثر استمرارية لزيادة كفاءة أنظمة اللجوء والاستقبال، في حين قد يشكل البعض الآخر جزءًا من صندوق أدوات دول الاتحاد الأوروبي الموسع الذي ستم الاستعانة به لمواجهة تحديات مماثلة في المستقبل. ومع تقدم العمل نحو الرقمنة، يجب الاهتمام بقضايا خصوصية البيانات من أجل ضمان الوصول العادل إلى الخدمات الرقمية وزيادة الثقة في الحلول التقنية الجديدة بين المتقدمين والمستفيدين من الحماية لتشجيع استخدامها.

## استجابة أوروبية منسقة مع المكتب الأوروبي لدعم اللجوء كجزء لا يتجزأ



الطبيعة المعقدة للجوء التي ترتبط أيضًا ارتباطًا وثيقًا بلم شمل الأسرة والعودة تتطلب حلولاً شاملة. في السنوات القادمة، سيكون العمل المنسق ودمج الخبرات من مختلف أصحاب المصالح عاملين أساسيين في تطوير نهج متوازن يكون السؤال الرئيسي فيه متعلقًا بطريقة إسهام جميع أصحاب المصالح لا النتائج المترتبة عليها. يتطلب التوحيد القياسي والتنفيذ العملي لنظام اللجوء الأوروبي الفعال إرادة سياسية واسعة النطاق ورؤية مشتركة؛ واستجابات منسقة وعادلة لضغوط الهجرة على دول معينة، مع احترام الحقوق الأساسية للأشخاص الذين يلتمسون الحماية؛ وتعزيز التعاون مع دول المنشأ والعبور؛ ومواصلة الجهود لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية.

في السنوات العشر التي مرت على إنشاء المكتب الأوروبي لدعم اللجوء، عمل المكتب بنشاط مع المفوضية الأوروبية والدول الأعضاء والوكالات الأوروبية والمجتمع المدني والمنظمات الدولية لدعم تنفيذ النظام الأوروبي المشترك للجوء بطريقة شاملة من خلال تقديم المساعدة التشغيلية إلى الدول الأعضاء التي تعاني من ضغوط عالية؛ وتقديم التدريب والأدوات العملية عالية الجودة إلى العاملين في مجال اللجوء؛ والإسهام في تنفيذ البُعد الخارجي للنظام الأوروبي المشترك للجوء؛ وإنتاج مخرجات تحليلية موثوقة لإثراء عملية صنع القرار. وخلال هذه السنوات، اكتسب المكتب الأوروبي لدعم اللجوء خبرة واسعة وفريدة من نوعها، وطور منهجيات عمل مبتكرة، وأسس شراكات قوية وعمل كجزء من الحل في تطوير السياسات والممارسات الموجهة نحو الحماية.

وفي مشهد الهجرة العالمي المتغير باستمرار، هناك حاجة إلى المزيد والمزيد من إرشادات وإسهامات المكتب الأوروبي لدعم اللجوء. ومن المتوقع أن ينمو برنامج عمل المكتب الأوروبي لدعم اللجوء، كمرکز الخبرة في مجال اللجوء، ولا سيما في مواجهة الانتقال إلى وكالة اللجوء في الاتحاد الأوروبي.

الرقم الدولي المعياري الموحد 9-068-9465-92-978