



فرایند بوداپست

هشتمین کارگروه منطقه راه ابریشم درباره محافظت بین المللی از آوارگان
تهران، 19-18 می 2016

پیش نویس خلاصه/نتایج

1. هشتمین نشست کارگروه فرایند بوداپست در منطقه راه ابریشم در روزهای 18-19 می 2016 در تهران، جمهوری اسلامی ایران، برگزار شد.
 2. با پس زمینه روند مهاجرت، آوارگی و پناهندگی که در منطقه فرایند بوداپست در جریان است، این نشست بر ششمین اولویت بیانیه وزیران استانبول یعنی «پیشبرد محافظت بین المللی و احترام به حقوق آوارگان در راستای استانداردهای بین المللی» متمرکز بود. نشست، بویژه به روندها و جریانهای کنونی پناهندگی پرداخت، درباره چارچوبهای جهانی، منطقه ای و اروپایی محافظت بین المللی بحث کرد و چندین حوزه ویژه را که در این حوزه به کشورهای شرکت کننده مربوط میشوند، بررسی کرد.
 3. در این نشست، 78 شرکت کننده از 30 کشور شرکت کردند: افغانستان، ارمنستان، استرالیا، اتریش، آذربایجان، بنگلادش، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، چک، فنلاند، گرجستان، آلمان، مجارستان، ایران، عراق، ایتالیا، قرقیزستان، مقدونیه، هلند، نروژ، پاکستان، لهستان، روسیه، سوئد، سوئیس، تاجیکستان، ترکیه، اوکراین و بریتانیا و نیز کمیسیون اروپا (EC)، سازمان همکاری اقتصادی (ECO)، مرکز بین المللی توسعه سیاست مهاجرت (ICMPD)، سازمان بین المللی مهاجرت (IOM)، کمیساریای عالی سازمان ملل برای پناهندگان (UNHCR)، دفتر سازمان ملل برای مقابله با مواد مخدر و جرم (UNODC)، شورای اروپایی آوارگان و تبعیدیان (ECRE)، دانشگاه فریدریش شیلر در ینا و موسسه حفاظت از زنان و کودکان آواره در ایران (HAMI).
 4. نشست، توسط ایران (میزبان) افتتاح شد و پس از آن سخنرانیهایی از طرف ترکیه (رئیس فرایند بوداپست و کارگروه)، افغانستان (رئیس مشترک کارگروه)، مجارستان (رئیس مشترک فرایند بوداپست)، و کمیسیون اروپا (EC) ایراد شد.
- آ: ایران، که برای دهه ها میزبان چندین میلیون آواره بوده است، تاکید کرد که جریانهای کنونی مهاجرت چالشی هستند که لازم است در سطح جهانی مورد بررسی قرار گیرند و همه کشورها باید به تعهدات خود پایبند باشند. ایران همچنین سفرهای خطرناکی را که افراد برای یافتن محافظت انجام میدهند، به شرکت کنندگان یادآوری کرد.





ب: **ترکیه**، تاکید کرد که چندین کشور عضو فرایند بوداپست که با وضعیت کنونی مهاجرت و آوارگی دست به گریبان بودند، از نظر فضا، پول و ظرفیت رسیدگی به این وضعیت، به انتهای محدوده های خود رسیده اند. در نتیجه این جریان، کمکهای خارجی و بودجه ها در حال قطع شدن هستند که امکانات رسیدگی به دلایل ریشه ای مهاجرت را محدود میکند. همزمان، در بسیاری از کشورها، احساسات ضد مهاجر و پشتیبانی از احزاب دست راستی در حال افزایش است.

پ: **افغانستان**، بعنوان سومین کشور خواستگاه مهاجران از جمله آوارگان، لزوم راه حل های پایدار را برای آوارگان و توسعه ساختاری را برای کشورهای منطقه مورد تاکید قرار داد.

ت: **مجارستان**، اهمیت فرایند بوداپست را بعنوان مرکزی برای بحث درباره محافظت بین المللی آوارگان بصورت مشترک توسط کشورهای مبداء، ترانزیت و مقصد مورد تاکید قرار داد.

ث: **کمیسیون اروپا**، اظهار کرد که بحران مهاجرت، اتحادیه اروپا را وارد یکی از بدترین بحرانهایی کرد که نیاز به دخالت مستقیم و همه جانبه داشته و باید از سوی جامعه جهانی در این مورد تصمیمات و اقداماتی صورت گیرد. ضعفهایی را در سیستم پناهندگی فعلی اروپا آشکار کرده است و اتحادیه اروپا به سوی بازبینی سیستم دوبلین باهدف، جایگزینی سیستم کنونی نابسامان خطرناک مهاجرتی با شیوه های امن و قانونی برای کسانی است که نیاز به حفاظت بین المللی دارند. در حالیکه یک سیستم توزیع قوی و عادلانه در میان کشورهای عضو در حال برنامه ریزی است، در سطح جهانی نیز، یکپارچگی و شیوه های مشترک مورد نیاز است.

5. در طول جلسه اول، **UNHCR چارچوبهای جهانی و منطقه ای محافظت بین المللی** را معرفی کرد و اعلام کرد که اکثر آواره های دنیا در کشورهای همسایه زندگی میکنند که بیشتر آنها کشورهای در حال توسعه هستند. همزمان، وضعیت کلی آوارگان در حال حاضر بوسیله بحران کنونی تحت شعاع قرار گرفته است. مردم اغلب از تفاوت میان آواره ها و مهاجران دیگر که واکنشی منفی در بسیاری کشورها ایجاد میکنند، آگاه نیستند. بنابراین، یک بازنگری اساسی درباره چگونگی رسیدگی به وضعیت حاضر لازم است: یعنی رسیدگی به دلایل ریشه ای بصورت مشترک همراه با کشورهای درگیر و جامعه بین المللی شامل سرمایه گذاری بیشتر در پروژه های توسعه؛ بررسی بیگانه هراسی و کاهش تنشها میان آوارگان و جوامع محلی؛ تقویت اقامتگاههای شهری، افزایش اعمال راه حل های پایدار مناسب خارج از اردوگاههای آوارگان؛ فراهم کردن دسترسی درست به آموزش و مراقبتهای بهداشتی؛ و افزایش کانالهای قانونی مهاجرت از جمله از طریق استقرار دوباره.

6. در سخنرانی بعدی درباره **چارچوب اروپایی** محافظت از آوارگان، پروفیسور بورکه مشخص کرد که جریانهای اخیر مرکب هستند و فقط شامل آواره ها نمیشوند. علاوه بر آن، مسئله جابجایی های ثانویه مطرح شد، چون بسیاری از افراد در کشور امن اولی که میرسند، محافظت بین المللی را درخواست نمیکند. چارچوب اروپایی محافظت از آوارگان، تحت فشار زیادی بوده است و در اثر اجرای آن،



بار نابرابری بر کشورهای خط مقدم وارد آمده است. به نظر پروفیسور بورکه، هر نوع اصلاح سیستم و شیوه های جدید مانند طرح اتحادیه اروپا-ترکیه، باید با استانداردهای بین المللی حقوق بشر مانند ارزیابی فردی تقاضاهای پناهندگی، اصل عدم بازگرداندن و ارائه کشور امن، مطابقت کند.

7. در بحث بعدی، شرکت کنندگان اگرچه پاسخگوی انتقاد بودند، بر لزوم راه حلهای سازنده و واکنشهای جهانی تاکید کردند. چندین کشور عضو اتحادیه اروپا نیز تاکید کردند که درخواستهای پناهندگی در حقیقت بصورت فردی از طریق مراحل عمیق با در نظر گرفتن اطلاعات کشور ویژه مبدا ارزیابی میشوند. همچنین تاکید شد که نرخ پذیرش ملیتهای مشخص در اتحادیه اروپا بالا است که میتواند بعنوان عوامل جاذب جریانهای مهاجرت در نظر گرفته شوند.

8. در جلسه دوم، سخنرانیهایی درباره جریانهای مرکب مهاجرت و روندهای پناهندگی در منطقه راه ابریشم و اروپا ارائه شد.

آ- **افغانستان** تاکید کرد که هدفش استقرار دوباره امنیت، مبارزه با فساد و افزایش ثبات اقتصادی در کشور و نیز جذب شهروندان برای بازگشت داوطلبانه بوده است.

ب- **بنگلادش** تاکید کرد که این کشور همچنان با مسئله مربوط به آوارگان روینگی و ایجاد یک استراتژی مربوطه درگیر است.

پ- **بلغارستان** که یک کشور عمده ترانزیت برای مهاجران است، انتظار دارد افراد بیشتری تلاش کنند از ثبت نام یا بازداشت در خاک این کشور دوری کنند و از مرز سبز عبور کنند تا بسوی اتحادیه اروپا بروند. بلغارستان، بعنوان رئیس کارگروه منطقه دریای سیاه، تلاش میکند تا همکاری با این کارگروه را به کشورهای منطقه راه ابریشم گسترش دهد.

ت- **آلمان** در سال 2015 در حدود 1,1 میلیون مهاجر دریافت کرد که بیشترشان از سوریه، افغانستان و عراق و به میزان کمتری از ایران و منطقه مراکش بودند.

ث- **ایران** به مدت بیش از 40 سال، میزبان آواره ها بوده است و اکنون هم میزبان حدود 4 میلیون نفر است. بسیاری از آواره ها در ایران در اقامتگاههای شهری زندگی میکنند و به خدمات بهداشتی، آموزش و اشتغال دسترسی دارند و کمتر از 5% آنها هم در اردوگاهها زندگی میکنند.

ج- **عراق** به بازگشت داوطلبانه اتباعش علاقمند است ولی برای ادغام دوباره و بازسازی درست کشور، به کمک بیشتر نیاز دارد. **KRG** همچنین بر لزوم کمک بین المللی بیشتر تاکید کرد.



چ- **ایتالیا**، به اقدامات متعدد نجات اشاره کرد که این کشور انجام داده و میدهد. متمایز از دیگر کشورهای اتحادیه اروپا، کشور اصلی مبداء کسانی که در ایتالیا به دنبال محافظت بین المللی هستند، کشورهای آفریقایی هستند.

ح- **پاکستان** تاکید کرد که اداره مرزهای این کشور به شکل خاصی دشوار است مخصوصاً بدلیل مرز طولانی با افغانستان. مانند ایران، پاکستان هم برای دهه ها، میزبان تعداد زیادی از آواره ها بوده است که بیشترشان از افغانستان بوده اند.

خ- **بریتانیا**، گزارش کرد که بزرگترین مسئله این کشور، مهاجرت داخلی اتحادیه اروپا است. با اینحال، پناهجویان و مهاجران غیرقانونی از منطقه راه ابریشم و دیگر کشورها، نقش مهمی در سیاستهای مهاجرت بازی میکنند که در بریتانیا بسیار قوی هستند. بریتانیا همچنین تاکید کرد که تقسیم مسئولیت جهانی در مرکز مسئله آوارگان جای دارد. توجه بیشتر باید به جلوگیری از اختلاف و ایجاد انعطاف در کشورهای خط مقدم معطوف شود.

د- از نظر **IOM**، وضعیت کنونی بیشتر یک بحران مدیریتی است تا مربوط به آوارگان. از این نظر، **IOM** تاکید کرد که یک روش امنیت-محور یا بستن راهها، تنها راههای جدید را باز کرده و شبکه های قاچاق را تقویت خواهد کرد. بجای آن، در راستای اهداف توسعه پایدار، سرمایه گذاری باید در کشورهای نیازمند حمایت انجام شود.

9. در بعد از ظهر روز نخست، دو بحث گروهی برگزار شد. یکی درباره دسترسی به محافظت بین المللی و دیگری درباره حقوق و تعهدات آوارگان و کشورهای میزبان.

10. در بحث نخست، **اتریش** تاکید کرد که موضوع دسترسی به محافظت، به تعداد پناهجویان بستگی دارد چون هر سیستم پناهندگی در نهایت در یک نقطه به حد ظرفیت خود خواهد رسید. اتریش همچنین بر چالشهایی مانند جابجایی ثانویه، تراکم روز افزون درخواستهای پناهندگی و دسترسی به افراد نیازمند محافظت، تاکید کرد. در پاسخ به افزایش شدید مهاجرت غیرقانونی، **مقدونیه** به بسته شدن رسمی مسیر بالکان غربی و توافق اتحادیه اروپا-ترکیه در مارس 2016 که منجر به کاهش شدید تقاضای پناهجویی شد، اشاره کرد. **هلند**، بر ثبت نام بعنوان عاملی کلیدی در فرایند، ارتباط اطلاعات قابل اتکای کشور مبداء و آموزش درست کارکنان مسئول تصمیم گیری در زمینه پناهندگی تاکید کرد. در **ترکیه**، 2،7 میلیون آواره سوری که اغلب خارج از مراکز اقامت موقت زندگی میکنند، از وضعیت محافظت موقت بهره مند هستند. **UNHCR**، بر لزوم ثبت نام درست برای تامین دسترسی افراد به حقوق مشخص و امکان دسترسی کشورهای میزبان به اطلاعات متناسب تاکید کرد. **UNHCR**، از کشورها دعوت کرد تا گزینه های جایگزین را



برای تعیین وضعیت آوارگی پیچیده کنونی در نظر بگیرند. در کل، هزینه انکار حمایت، بسیار بالاتر از هزینه تامین حمایت خواهد بود.

11. در بحث دوم، بر دوطرفه بودن حقوق و تعهدات تاکید شد که هم برای آوارگان و هم برای کشورهای میزبان ضروری است؛ در حالیکه گروههای آسیب پذیر، نیاز به توجه ویژه خواهند داشت. **ایران**، تاکید کرد که هر کشور مسئول احترام گذاشتن و اجرای تعهدات بین المللی حقوق بشری خود است. **سوئد**، که عموماً بخاطر چارچوب جامع محافظت خود شناخته میشود، اخیراً بخاطر فشار بی اندازه بر سیستم پناهندگی اش، محدودیت هایی را اعمال کرده و دیگر اقامت دائمی به آوارگان نمیدهد و الحاق به خانواده را به سختی انجام میدهد. **ECRE** به شرکت کنندگان یادآوری کرد که اگرچه ادغام یک فرایند طولانی است، موانعی مانند دسترسی محدود به بازار کار میتوانند با هزینه های نسبتاً کم برداشته شوند و تاثیر زیادی بر ادغام مهاجران در جوامع میزبان خواهند داشت. **HAMI**، به اقدامات اخیر در ایران اشاره کرد که در آن **HAMI**، موضوع امنیت را مطرح کرد که معمولاً مانع بازگشت جوانان بسیار ماهر و تحصیل کرده به کشورهاشان است.

12. در روز دوم نشست، سه جلسه کارشناسی برگزار شد.

آ- **راه حل های پایدار**: شرکت کنندگان، بازگشت های داوطلبانه، ادغام و استقرار دوباره را بعنوان راه حل های اصلی تشخیص دادند. در حالیکه بازگشت های داوطلبانه بعنوان مطلوبترین گزینه در نظر گرفته شد ولی این راه حل بخاطر دلایل ریشه ای جریانهای مهاجرت، همیشه اولین گزینه در دسترس نبوده است. درباره ادغام، اقامتگاه های شهری، مانند نمونه در حال اجرا در ایران، به اردوگاهها ترجیح داده میشوند. درباره استقرار دوباره، بر نیاز به تقسیم بیشتر کار و مسئولیت تاکید شد.

ب- **همکاری بین المللی و یکپارچگی**: شرکت کنندگان بر لزوم یکپارچگی میان کشورها تاکید کردند. از آنجائیکه آوارگان معمولاً در همسایگی کشور خودشان اقامت میکنند، کشورهای میزبان یا نخستین پذیرنده های آنها، به حمایت جامعه بین المللی نیاز خواهند داشت. علاوه بر حمایت اضطراری و کمک انسان دوستانه، شرکت کنندگان به لزوم راه حل های بیشتر میان و طولانی مدت، از جمله تامین آموزش و فرصت های شغلی و با نگاهی به کاستن از انگیزه های جابجایی دوباره، تاکید کردند.

پ- **همبستگی بازگشت-پناهندگی**: تاکید شد که بازگشت موثر، بخشی از یک سیاست معتبر پناهندگی است که محافظت کافی را برای افراد نیازمند فراهم میکند. یک فرایند بازگشت گام به گام که به فرد مزبور زمان برای فکر و تصمیم گیری میدهد، پشتیبانی در ادغام در طولانی مدت و نه تنها در آغاز، و استفاده از **ILO**ها برای بهبود همکاری، بعنوان اقدامات خوب مطرح شد. در کل، توافقنامه های موفق پذیرش دوباره، نیازمند اراده سیاسی در دو طرف و تماسها و همکاریهای خوب دو جانبه است.

13. در پایان، دبیرخانه فرایند بوداپست نکات زیر را خلاصه کرد:

آ- در کل، شرکت کنندگان موافقت کردند که: پرداختن به دلایل ریشه ای مهاجرت اجباری، بسیار مهم است ولی کافی نیست؛ با در نظر گرفتن حقوق بین الملل معمول، اصل عدم بازگرداندن، اصل اساسی محافظت بین المللی است؛ ثبت نام یک عامل کلیدی است و مهاجران و آوارگان ثبت نشده باید ثبت نام شوند؛ درخواستهای پناهندگی باید بصورت فردی ارزیابی شود؛ برای پرهیز از جابجاییهای دوباره، هماهنگی سیستم محافظت مطلوب است؛ و محافظت بین المللی باید در سطح جهانی رسیدگی شود.

ب- افراد نیازمند محافظت اغلب تصمیم میگیرند که در نزدیکی کشور خود اقامت کنند و کشورهای منطقه راه ابریشم برای دهه ها، محافظت را برای آوارگان فراهم کرده اند. با اینحال، فضای محافظت در منطقه راه ابریشم در حال کوچک شدن است که این امر تاثیر مستقیمی بر کشورها و مناطق دیگر از جمله اروپا دارد. بنابراین، یک نیاز فوری برای جستجوی راه حلهای مناسب پایدار از جمله استقرار دوباره وجود دارد.

پ- در اروپا، بحران کنونی مهاجرت، ضعفهایی را در سیستم مشترک پناهندگی اروپا آشکار کرده است. ماههای آینده، تاثیر اصلاحاتی را که در حال حاضر در دست اقدام هستند نشان خواهند داد. با اینحال، باید خاطر نشان کنیم که اروپا، تنها جایی نیست که این بحران در حال رخ دادن است.

ت- درک اینکه بر اساس استانداردهای معین شده بوسیله کنوانسیون آوارگان 1951 و حقوق معمول بین الملل، همه مهاجران مشمول محافظت بین المللی نیستند، مهم است. یک سیستم معتبر و سخاوتمند پناهندگی همچنین لازم است که شامل یک سیستم موثر بازگشت برای آنهایی باشد که نیاز به محافظت ندارند و آنهایی که از نظر قانونی حق ندارند در کشور مقصد بمانند. کشورها باید به همکاری در حوزه بازگشت و پذیرش دوباره ادامه دهند، در حالیکه بازگشت اجباری فقط باید بعنوان راه حل آخر و زمانی که همه راهها امتحان شد، بکار گرفته شود.

ث- ادغام درست افراد مشمول ماندن در کشور مقصد، بسیار مهم است. فرصتهای ادغام برای آنهایی که شامل ماندن میشوند، باعث حذف جابجاییهای ثانویه خواهد شد. بعضا، سیاستهای مهاجرت و ادغام باهم در تداخل هستند: سیاستهایی که سطح محافظت را به منظور کاستن جذابیت آن برای مهاجران و پناهجویان کم میکنند، میتوانند سیاستهای ادغام را تخریب کنند. برای کاستن از تعداد مهاجرتهای غیرقانونی، کانالهای منظم، امن و قانونی مهاجرت باید ایجاد شوند.

ج- شیوه های مشترک، افزایش تقسیم کار، یکپارچگی و همکاری بین المللی، امری حیاتی است چون کمک به افراد نیازمند محافظت نمیتواند تنها بوسیله یک کشور یا منطقه تامین شود. فرایند بوداپست، بعنوان یک

انجمن بی نظیر در نظر گرفته میشود که کشورهای مبداء، ترانزیت و مقصد را در منطقه راه ابریشم، دور یک میز گرد هم می آورد.

14. رئیس، تائید کرد که کارگروه بعدی منطقه راه ابریشم برای اکتبر 2016 در کاپادوکیای ترکیه برنامه ریزی شده است. این نشست، دومین حوزه دارای اولویت بیانیه وزیران استانبول، یعنی ادغام مهاجران را پوشش خواهد داد. تاریخهای دقیق در زمان مقرر اعلام خواهد شد.

15. رئیس، رئیس مشترک، دبیرخانه و میزبان، از همه کشورهای شرکت کننده و سازمانها بخاطر مشارکت و سهمشان در نشست تشکر کردند. دبیرخانه موظف شد که بحثها را خلاصه کرده و نتایج را در شبکه فرایند بوداپست منتشر کند.