

# اعلامیه مشترک همکاری مهاجرت JDMC: اخراج پناهجویان به ناامن ترین کشور جهان

تحلیل اعلامیه مشترک همکاری مهاجرت بین افغانستان و اتحادیه اروپا توسط شورای اروپا برای پناهندگان و تبعیدشدگان (ECRE)

## اول: مقدمه

اتحادیه اروپا و افغانستان اعلامیه مشترک همکاری مهاجرت (JDMC) را به تاریخ 26 آوریل امضا کرده اند. این عنوان برای توافقنامه نا مناسب است زیرا این توافق نامه به جای ایجاد یک رویکرد جامع و پوشش دادن تمام جنبه های مربوط به مهاجرت بین افغانستان و اتحادیه اروپا بر افزایش اخراج ها به افغانستان متمرکز است. این توافقنامه همچنان در مدنظر گرفتن عواقب مهاجرت های اجباری در افغانستان و کشور های همسایه ناکام است.

توافقنامه JDMC جانشین توافقنامه راه مشترک به جلو (JWF) در مورد مسائل مهاجرت بین اتحادیه اروپا و افغانستان است که در 6 اکتبر سال 2016 در جریان کنفرانس بروکسل امضا شد. هدف اصلی آن تسهیل و افزایش اخراج پناهجویان افغان است که باید از طریق پروازهای چارتر با هماهنگی Frontex نهاد مرزی و ساحلی اتحادیه اروپا انجام شود. در مقایسه با JDMC، JWF امنیت لازمی افراد، به ویژه گروه های آسیب پذیر را کاهش می دهد و همچنان روند اخراج ها به افغانستان را برای کشور های عضو اتحادیه اروپا را آسان می کند.

این نوشته قبل از تحلیل توافقنامه جدید با (JDMC) و برجسته نمودن تفاوت های آن در مقایسه با توافقنامه ای قبلی یا JWF، نمای کلی اوضاع کشور و از روند بازگشت و اخراج به افغانستان ارائه میدهد. در ذیل این نوشته تحلیل شورای اروپا برای پناهندگان و تبعیدشدگان (ECRE) از عناصر جدید در JDMC و توصیه های به اتحادیه اروپا و کشور های عضو این اتحادیه ارائه می دهد.

## دوم: تحلیل اوضاع امنیتی افغانستان

در سال 2021 میلادی، افغانستان مطابق شاخص جهانی صلح برای سومین سال متمادی در رده ای ناامن ترین کشور های جهان قرار گرفت. طبق گزارش یوناما UNAMA تعداد تلفات غیرنظامیان سه ماه نخست 2021 به 1.783 نفر رسیده است که از این جمله 573 نفر کشته و 1.210 نفر زخمی شده اند که در مقایسه به سه ماه نخست 2020 یک افزایش 29 درصدی را نشان می دهد.

مطابق مورس سالانه ای دفترهماهنگی امور بشردوستانه سازمان ملل (OCHA) در سال 2021 تقریباً نیمی از جمعیت افغانستان (18.4 میلیون نفر از 40.4 میلیون نفر) به کمک های بشردوستانه نیاز خواهند داشت. این رقم در مقایسه با جنوری سال گذشته افزایش دو برابر را نشان میدهد. و این خود نشان دهنده ای بدتر شدن شدید اوضاع امنیتی در کشور است. سازمان بازرسی ایالات متحده (SIGAR)، گزارش می دهد که حملات در کابل پایتخت افغانستان، با قتل های هدفمند مقامات دولتی، رهبران جامعه مدنی و روزنامه نگاران در حال افزایش است.

سازمان (ECRE) معتقد است که افغانستان برای اخراج پناهجویان تا زمانی که در وضعیت امنیتی این کشور تغییرات چشمگیری ایجاد نشود، امن نیست. گزارشهای مستندی وجود دارد که نشان می دهد اخراج شدگان هنگام ورود به افغانستان با خطرات و چالشهای زیادی روبرو هستند. یک گزارش تحقیقی توسط فریدریک استالمان در مورد وضعیت افغان های اخراج شده از آلمان به افغانستان، که در جون 2021 منتشر شد، نشان می دهد که 90% افغانهای مصاحبه شده با بیش از دو ماه اقامت بعد از برگشت به افغانستان، خشونت را تجربه کرده اند. این مطالعه همچنین گزارش می دهد که اکثریت افغانهای اخراج شده در مدت زمان کوتاهی به دلیل اینکه قادر به تأمین هزینه زندگی خود نبودند، دوباره مهاجرت کردند. یک گزارش تخصصی توسط ایفا-کاترینا شوورار در مورد مراقبت های بهداشتی، بازار مسکن، شرایط زندگی اقتصادی و امنیتی افغانستان را به بررسی گرفته و تأثیرات شدید و همه گیر Covid-19 را بر سیستم بهداشت و اقتصاد افغانستان نشان می دهد. این مطالعه یافته های استالمان را تأیید می کند و استدلال می کند که حتی قبل از همه گیری Covid-19 تأمین هزینه های زندگی برای مهاجران دشوار بوده است. با توجه به این گزارش تحقیقی، اخیراً محکمه اداری در آلمان حکم داد که به دلیل شرایط وخیم امنیتی، نباید مردان جوان، مجرد و سالم که در افغانستان شبکه های فامیلی ندارند اخراج شوند. محاکم عالی فنلاند و اتریش نیز بر تغییر وضعیت امنیتی در سال های اخیر تأکید کرده و همچنین نیاز به عملکردهای فردی و جامع که صرفاً به اطلاعات مربوط به وضعیت عمومی کشور متکی نباشد را پیشنهاد کرده اند. اکثر اخراج شدگان از جمله از اروپا به بیجاشدگان داخلی در افغانستان تبدیل می شوند زیرا آنها به دلیل جنگ نمی توانند به محل مبدا خود بازگردند. گزارش ها می رسانند که آوارگان در شهرها به دلیل فقر زیاد، اعضای بدن خود را می فروشند.

شورای اروپا برای پناهندگان و تبعید شدگان پارها نگرانی های خود را در مورد اخراج پناهجویان به افغانستان ابراز داشته است. دلایل نگرانی هم شامل وضعیت کلی کشور، خطرات نقض حقوق بشر، و همچنین "لاتری پناهندگی" برای افغان ها در اروپا است. لاتری پناهندگی به این مفهوم که به بسیاری از افغان هایی واجد شرایط پناهندگی داده نمی شود. به عنوان مثال، نرخ قبولی افغانها از یک عضو اتحادیه ای اروپا تا اعضای دیگر بسیار متفاوت است. طبق آمار بانک اطلاعاتی (AIDA) سازمان ECRE، در سال 2020 نرخ قبولی افغان ها از 93% در ایتالیا تا 1% در بلغارستان متفاوت بود، که این خود عدالت سیستم های پناهندگی در اروپا را زیر سوال می برد. رویکرد های کاملاً متفاوت اعضای اتحادیه ای اروپا، منجر به ایجاد سوالاتی از طرف کشور های هالند و آلمان به محکمه عدلیه ای اتحادیه اروپا یا (CJEU) صورت گرفته که خواهان وضاحت در مورد ارزیابی درست درخواست ها و امکان وارد کردن آسیب های جدی به قوانین اتحادیه اروپا است. سازمان ECRE استدلال می کند که پناهجویان نباید به افغانستان اخراج گردند، مگر اینکه تغییرات چشمگیر امنیتی در این کشور ایجاد شده، تصمیم گیری عادلانه و منسجم در مورد پناهندگان افغان در اروپا صورت گرفته، روش های بازگشت آبرومندانه و شفاف شده و به حقوق اساسی پناهجویان احترام گذاشته شود.

**هدف اعلامیه مشترک همکاری مهاجرت (JDMC):** از آنجا که عنوان توافق نامه اعلامیه مشترک همکاری مهاجرت است، این توافق نامه باید شامل عناصری میبود که منافع دولت افغانستان را قسمی که در نامه 2016 کمیسیون اروپا و EEAS برجسته شده است، منعکس میکرد. این عناصر شامل ایجاد راه های قانونی برای مهاجرت افغانها به اروپا از طریق (مهاجرت کارگران، ویزای تحصیلی، آموزش شغلی و غیره) و افزایش اسکان مجدد برای پناهجویان افغان که از مدت طولانی در کشورهای همسایه افغانستان در آوارگی به سر می برند. علاوه بر این، توافق نامه به ابعاد منطقی مهاجرت توجه نمی کند، علی رغم این واقعیت که 92 درصد از پناهجویان افغان در کشورهای همسایه به شمول ترکیه زندگی می کنند. اگر همکاری بین اتحادیه اروپا و افغانستان صرفاً بر اخراج پناهجویان متمرکز باشد، فرصت همکاری در سایر سیاست های پناهندگی و مهاجرت از بین می رود.

در ارزیابی کمیسیون اروپا به کشورهای عضو اعلام شده بود که این اتحادیه در جریان مذاکره موفق به شامل کردن تمام درخواست های کشورهای عضو در توافق نامه جدید شده است. با این حال، مشخص نیست که آیا خواست های جانب افغانستان هم در جریان مذاکرات مورد توجه قرار گرفته اند یا خیر، که این امر باعث ایجاد تردیدهایی در مورد همه جانبه بودن توافقنامه می شود.

**گروه های آسیب پذیر:** توافق نامه بین افغانستان و اتحادیه اروپا به کشورهای عضو این اتحادیه امکان این را میدهد تا افراد آسیب پذیر را نیز اخراج کنند. این امر با محدود کردن مفهوم واحد خانواده تنها به والدین دارای فرزندان زیر سن 18 سال و با محدود کردن تعریف بیماران جدی به افراد دارای بیماری جدی که در افغانستان قابل علاج نیست، می شود.

سازمان ECRE نگران است که تعریف محدودتر خانواده ممکن است منجر به جدایی خانواده و اخراج افرادی شود که در این تعریف قرار ندارند اما با این وجود به اعضای خانواده و یا هم به حمایت و مراقبت آنها وابسته هستند. وابستگی تفسیر گسترده تری از تعریف خانواده است و افراد آسیب پذیر نباید فقط به دلیل تعریفی که در JDMC وجود دارد، از خانواده و وابستگان شان جدا شوند. محکمه فدرال آلمان قبلاً به دلیل اصل وحدت خانواده و توجه به اینکه مادر و فرزندان مجرد در آلمان نیاز به مراقبت و حمایت دارند، از اخراج یک پدر افغان جلوگیری کرد.

علاوه بر این، محدود کردن افراد بیمار به کسانی که بیماری های جدی دارند و نمی توانند در افغانستان درمان شوند بسیار نگران کننده است. گزارش ها حاکی از آن است که افغانستان از یک سیستم طبی ضعیف و با کمبود بودجه برخوردار است و بسیاری از افغان ها اغلب مجبوراند برای معالجه به کشورهای همسایه سفر کنند. این بدان معناست که حتی اگر یک بیماری به صورت تئوریک در افغانستان قابل درمان باشد، دسترسی عملی به درمان وجود ندارد.

سازمان ECRE از این که منافع کودک بویژه کودکان بدون سرپرست باید در نظر گرفته شود استقبال می کند. هرچند، تضمین های کافی و ملاحظات خاص کودک نیز باید در مورد خانواده های دارای فرزند تطبیق شود. اخیراً محکمه قانون اساسی اتریش در پرونده ای در مورد اخراج یک خانواده افغان حکم داد که وضعیت امنیتی باید با در نظر گرفتن وضعیت اطفال خردسال ارزیابی شود: بازگشت این خانواده صرف با مراجعه به حفاظت و مراقبت از والدین، بدون ارزیابی حمایت خانواده در کشور و بدون اطلاعات در مورد تجربیات افراد زیر سن قانونی در شرایط امنیتی مربوطه کافی نیست.

این توافقنامه همچنین هیچ اشاره ای بر شرایط و آسیب پذیری افغان هایکه در خارج افغانستان متولد یا بزرگ شده اند نکرده. در حالیکه، راهنمایی های اخیر EASO در مورد افغانستان توجه به گزینه جایگزین حفاظت داخلی (IPA) را برای افرادی که در خارج از افغانستان متولد یا بزرگ شده اند و خانواده یا اقاربی در این کشور ندارند، مستثنی کرده است.

**تسهیل روند بازگشت پناهجویان:** در توافقنامه JDMC آمده است که کشورهای عضو می توانند در عملیات بازگشت های مشترک پناهجویان در پرواز های پلان نشده اشتراک کنند، صرف نظر از اینکه آنها توافقنامه های دوجانبه با افغانستان دارند یا خیر. در تضاد با توافقنامه ای قبلی JWF اینبار توافقنامه JDMC ارتباط توافقنامه های دوجانبه و توافقنامه ای اروپایی را مشخصاً بیان کرده و توافقنامه های دوجانبه را اولویت میدهد. این توافقنامه، اخراج حداکثر 50 نفر در هر پرواز و حداکثر 500 نفر در هر ماه از تمام کشورهای عضو را مجاز میسازد، که هر دو بعد از مشوره های قبلی با دولت افغانستان قابل افزایش اند. در این توافقنامه همچنان آمده است که همه بازگشت شدگان افغان باید به محض ورود به کشور پذیرفته شوند. سازمان ECRE نگران است که دولت افغانستان ملزم به پذیرش مجدد همه اخراج شدگان بدون در نظر گرفتن آسیب پذیری های آنها یا ملاحظات اتحاد خانواده است. تحت توافقنامه JWF، دولت افغانستان از پذیرش مجدد برخی اخراج شدگان به دلیل شرایط بهداشتی آنها خودداری کرده بود.

تحت توافقنامه JDMC اخراجی های که با فرض نادرست تابعیت آنها به افغانستان اخراج می شوند، باید توسط کشورهای عضو پس تسلیم شوند و یا از افغانستان به کشور مبدا شان منتقل شوند. این مسئله در تضاد با اصل non-refoulement است. بخاطریکه بعضی افراد شاید مورد تهدید و تعقیب امنیتی بوده و از حفاظت در کشورهای مبدا برخوردار نباشند. این امر همچنان باعث تضعیف استانداردهای طرزعمل یا procedural standards می شود چون هیچ پیش بینی برای تجدید نظر یا تجدید نظر قضایی وجود ندارد.

بر اساس JDMC، کارمندان همراه اتحادیه اروپا و سایر کارکنان همراه شان نیازی به ویزای ورودی به افغانستان نخواهند داشت، مگر اینکه آنها قصد ورود به خاک افغانستان را داشته باشند. در آن صورت، دولت افغانستان باید در طی پنج روز کاری ویزای یک ساله با رود مکرر را به صورت رایگان برای دارندگان پاسپورت های خدماتی صادر کند.

**پروگرام بازگشت و ادغام مجدد:** در توافقنامه قبلی یا JWF، به وضوح بیان شده بود که پروگرام های بازگشت پناهجویان افغان و کمکهای مالی به ادغام مجدد آنها جدا از کمک های مالی توسعه ای اتحادیه اروپا به افغانستان است. در حالی که JDMC در مورد نحوه تأمین بودجه برنامه های بازگشت هیچ گونه شفافیتی ارائه نمی دهد. این موضوع نگرانی را ایجاد می کند که کمک های توسعه ای اتحادیه اروپا به افغانستان، از جمله تعهد مالی اخیر 1.2 میلیارد یورویی که در ماه نوامبر در کنفرانس جینوا انجام شد، می تواند به جای تمرکز اصلی خود در توسعه و مسائل حقوق بشر، برای تأمین بودجه برنامه های بازگشت پناهجویان از اتحادیه اروپا استفاده شود. مسئله مشابهی در رابطه با توافقات در سطح اتحادیه اروپا در زمینه مشروطیت کنترل مهاجرت مطرح می شود، یعنی قرار دادن کمک های توسعه ای مشروط به همکاری کشورهای سوم در مورد پذیرش بازگشتی های که در چارچوب (NDICI) تعریف شده است. علاوه بر این، کمیسیون اتحادیه اروپا اولین ارزیابی خود را در حمایت از پیشنهادات موجود در پیمان مهاجرت و پناهندگی و در رابطه با تحریم ویزا بر کشورهای که با پذیرفتن اتباع خود همکاری نمی کنند را ارائه داد که به موجب آن اتحادیه اروپا قصد دارد با استفاده از تمام ابزارهای موجود، مانند سیاست ویزا، همکاری در توسعه اقتصادی، تجارت و سرمایه گذاری، اخراج ها را افزایش دهد.

**گروپ کاری مشترک:** در مشابهت با توافقنامه ای قبلی، توافقنامه جدید همچنین نیاز به ایجاد یک گروپ کاری تخنیکي دارد که متشکل از نمایندگان وزارتخانه های مربوطه افغانستان و ازجانب اتحادیه اروپا نمایندگان دفتر EEAS و DG INTPA به رهبری DG Home است، که جلسات این گروپ کاری باید به طور منظم و حداقل سالی یک بار برگزار شود. طبق JWF، گروپ کاری مکلف بود تا بر عملکردهای توافقنامه نظارت نموده و به جوانب اتحادیه اروپا و افغانستان در گفتگوهای سطوح بالا گزارش دهد. اما در JDMC، هیچ اشاره ای به گفتگوی سطوح بالای اتحادیه اروپا و افغانستان که در آن مهاجرت در کنار سایر موضوعات مرتبط مانند حقوق بشر، مورد بحث قرار گیرد، وجود ندارد.

**عدم نظارت پارلمانی بر توافقنامه:** توافقنامه JDMC در مشابهنه با توافقنامه ای قبلی، در صدد ایجاد حقوق یا تعهدات قانونی طبق قوانین بین المللی یا داخلی نبوده بلکه بیشترمانند یک قرارداد بازگشت عمل می کند. با این حال، نه توافقنامه قبلی و نه جدید روش عادی را برای تصویب توافق نامه بازگشت مجدد اتحادیه اروپا که نیاز به تصویب پارلمان اروپا را دارد را طی نموده اند. علاوه بر این، گزارش دهی در مورد اجرای توافق نامه و تأثیرات آن بر اخراج شدگان از طرف کمیسیون اتحادیه اروپا به پارلمان اروپا وجود ندارد. درگذشته توافقنامه ای JWF به دلیل عدم نظارت پارلمانی مورد انتقاد بعضی از اعضای پارلمان اروپا قرار گرفته بود که این عدم نظارت در JDMC یا توافقنامه جدید نیز ادامه دارد.

**مدت زمان توافقنامه:** توافقنامه JWF در اصل برای دوسال به امضا رسیده بود که در ماه اکتوبر سال 2020 میلادی بعد از تمدید دو سال دیگر به اتمام رسید. درعوض توافقنامه JDMC برای مدت نامعین به توافق رسیده است. طرفین می توانند توافقنامه را در تاریخ سالگرد امضای آن پس از مشاوره با طرف دیگر لغو کنند.

## سوم. توصیه ها

- کشور های عضو اتحادیه اروپا باید اخراج های اجباری به افغانستان را بخاطر دلایل امنیتی و چالش های فرا راه اخراجی ها متوقف نماید.
- گروه های آسیب پذیر و افغان های که در خارج از افغانستان به دنیا آمده یا بزرگ شده اند، نباید تحت هیچ شرایطی به افغانستان اخراج شوند.
- تغییرات در نرخ قبولی پناهندگی باید براساس بهبود در تصمیم درخواست های پناهندگی و حمایت از سیستم کارا در اروپا به وجود آید. اتحادیه ای اروپا باید به جای گزینه های مناطق امن در افغانستان، روی انطباق پذیری قوانین اتحادیه اروپا و بین المللی جهت حمایت از پناهجویان تمرکز کند.
- کشورهای عضو اتحادیه اروپا باید اخراجی های را که با فرض نادرست تابعیت آنها به افغانستان اخراج می شوند، دوباره تسلیم شوند، واین افراد نباید از افغانستان به کشورهای مبدا شان منتقل شوند.
- اتحادیه اروپا باید همکاری های مهاجرتی با افغانستان را فراتر از اخراج پناهجویان افغان وسعت ببخشد. این امر با توجه به تعهدات اتحادیه اروپا در پیمان جهانی برای پناهجویان و با ایجاد راه های قانونی مهاجرت افغان ها به اروپا و مساعد نمودن زمینه بیشتر اسکان مجدد باشد.
- تأثیرات توافقنامه ای JDMC اعم از عملکردهای اعضای اتحادیه اروپا، افغانستان، و نهاد ها و افراد زیدخل باید بشکل شفاف مورد نظارت قرار گرفته و تأثیرات توافقنامه بالای حقوق اساسی افراد نیز نظارت دقیق شود. به این منظور یک میکانیزم مستقل نظارت بر اوضاع اخراجی ها باید تاسیس شود.
- پارلمان اروپا باید بشکل مستمر از جریان مذاکرات و عملکردهای رسمی و غیر رسمی این توافقنامه و توافق نامه ها به وقت مناسب اطلاع داده شود.
- پارلمان اروپا باید در مورد چگونگی تامین مالی پروگرام های بازگشت و کمک های ادغام مجدد در افغانستان و موثریت این کمک های مالی مطلع شود.
- پارلمان اروپا باید در مورد اجرای توافقنامه JDMC و دست آوردهای گروه کاری مشترک به موقع اطلاع شود.
- کمیسیون اتحادیه اروپا باید گزارش اجرای توافقنامه JWF، در جریان چهارسال گذشته را همگانی ساخته و از جریان اجرای توافقنامه جدید نیز به مردم گزارش دهد.