



## فريق خبراء التسهيلات

### الاجتماع الثالث عشر

(مونتريال، من ٢٠٢٤/٢/٢٦ إلى ٢٠٢٤/٣/١)

البند ٢ من جدول الأعمال: التطورات الحديثة المرتبطة بمجال التسهيلات في الأمم المتحدة وسائر المنظمات الدولية

### وثائق السفر المقروءة آلياً للاجئين والأشخاص عديمي الجنسية

(مقدمة من مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين)

#### الموجز التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه الوضع الراهن للاجئين وعديمي الجنسية فيما يخص الحصول على وثائق السفر، كما تقدم آخر المستجدات بشأن العمل الجاري لتعزيز شمول تلك الفئة. وتقرّ الورقة بأهمية وثائق السفر المنصوص عليها في الاتفاقيات، كاتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية<sup>١</sup>، مع تسليط الضوء أيضاً على ضرورة استمرار حصول اللاجئين وعديمي الجنسية المقيمين بصورة قانونية في دول ليست أطرافاً في الاتفاقيات المذكورة على وثائق سفر. ومن خلال زيادة الوعي بهذه القضية، تسعى الورقة إلى العمل بشكل تعاوني مع دول منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) والجهات الفاعلة المختصة لمعالجة أي ثغرات ورفع مستويات الامتثال لوثائق السفر المقروءة آلياً للاجئين وعديمي الجنسية.

#### الإجراءات:

يُدعى فريق خبراء التسهيلات إلى النظر في المعلومات الواردة في هذه الورقة وإسداء المشورة بشأن التوصيات المقترحة لتعزيز مبدأ الشمول وزيادة امتثال الدول الأعضاء في الإيكاو لمسألة منح اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية وثائق سفر.

<sup>١</sup> يمكن الاطلاع على اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية في الموقع <https://treaties.un.org/> تحت باب Status of Treaties (حالة المعاهدات)، الفصل الخامس المتعلق باللاجئين وعديمي الجنسية في قاعدة البيانات.

## ١- المقدمة

١-١ يعاني اللاجئون وعديمو الجنسية من تحديات محددة تعرقل حصولهم على جواز سفر وطني واستخدامه. وعلى النقيض من المواطن الأجنبي العادي، يفتر اللاجئ إلى الحماية القانونية التي تمنحها إياه البلد الذي يحمل جنسيته، وغالباً لا يمكنه الحصول على جواز سفر وطني أو استخدامه بأمان لأغراض السفر. فالشخص عديم الجنسية لا يعترف به أي بلد كمواطن لها، وهو ما يمكن أن يجرمه من الحصول على جواز سفر وطني أو يعقد الحصول عليه. ونظراً للوضع الخاص الذي يواجهه اللاجئون وعديمو الجنسية، يجب أن يكون باستطاعتهم الوصول بأمان إلى وثائق سفر من البلد الذي يقيمون فيه بشكل قانوني. ولكن مع الأسف غالباً ما يواجه اللاجئون أوضاعاً يطول أمدها في دول لجوئهم دون أمل في العودة إلى البلدان التي يحملون جنسياتها، ولا حلول أخرى منتظرة ومستدامة في البلد المضيف. ويجب عليهم تسوية أوضاعهم والبحث عن الفرص حيثما كانت متاحة. وقد تطول أيضاً حالات انعدام الجنسية دون أن يلوح في الأفق أي سبيل فوري للوصول إلى الجنسية.

٢-١ ويُعدّ الحصول على وثائق السفر حقاً مستقلاً للاجئين وعديمي الجنسية بموجب اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ واتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤، وهو حق، اقتراحاً بحصولهم على تأشيرات الدخول والمغادرة والعبور فضلاً عن إجراءات المغادرة المبسطة، يسمح لهم بالحصول على فرص العمل والدراسة بأمان ولم شملهم مع أفراد أسرهم في بلدان أخرى. كذلك فإن قدرتهم على تجديد وثائق سفرهم من الخارج وتمكين اللاجئين من العودة إلى بلدان لجوئهم أو عودة الأشخاص عديمي الجنسية إلى بلدان إقامتهم تُعد مسألة أساسية أيضاً. وهذا بدوره يقلل من التحركات المخالفة للنظم، ويزيد من الاعتماد على الذات، ويحمي من الإعادة القسرية، ويعالج مخاطر الاستغلال والاتجار بالبشر، ويضمن حماية اللاجئين وعديمي الجنسية.

٣-١ ويعود تاريخ وثائق سفر اللاجئين إلى عام ١٩٢٢ عندما تم وضع المواثيق الدولية الأولى التي تركز على شهادات الهوية للاجئين لاستخدامها في السفر. وأصبحت تلك الشهادات تُعرف باسم جواز سفر نانسن، وقد ساعدت اللاجئين على لم شملهم مع أسرهم والوصول إلى بر الأمان بعد الحرب العالمية الأولى. ومع اعتماد اتفاقية الطيران المدني الدولي ونهاية الحرب العالمية الثانية، استلزم العدد الكبير من اللاجئين المتفرقين في جميع أنحاء أوروبا اعتماد وثائق سفر رسمية بشكل أكبر من خلال اتفاقية لندن في عام ١٩٤٦، ثم من خلال المادة ٢٨ من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين واتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية. ومن جواز سفر نانسن الأولي المكون من صفحة واحدة، تطورت وثائق السفر للاجئين وعديمي الجنسية لتلبية السياق المعاصر والمعايير العالمية.

٤-١ وفي الوقت الحاضر، يمكن للدول أن تجد في متناولها تعليمات واضحة بشأن إصدار وثائق السفر بموجب الاتفاقيات من خلال مصادرة عدة، منها الإرشادات المشتركة التي أصدرتها الإيكاو ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ٢٠١٧ بشأن إصدار وثائق السفر المقروءة آلياً المحددة بموجب الاتفاقيات (MRCTDs)<sup>٢</sup>، إلى جانب الملحق التاسع - التسهيلات، و"وثائق السفر المقروءة آلياً" (Doc 9303). وحتى آخر تاريخ لقياس مستوى الامتثال في ٢٠١٩<sup>٣</sup>، لم تقم سوى ٧٨ بلداً فقط (أو ٤٠ في المائة من الدول المتعاقدة في الإيكاو) بمنح وثائق سفر للاجئين و٣٢ دولة (أو ١٦,٥ في المائة من الدول المتعاقدة في الإيكاو) بمنح وثائق سفر للأشخاص عديمي الجنسية. وبالإضافة إلى ذلك، يُقدر أن ٤١ في المائة من اللاجئين لا يستطيعون الحصول على وثائق سفر من الدول المضيفة لهم، لأن غالبيتهم يعيشون في بلدان منخفضة ومتوسطة الدخل لا تمتلك بعد نظاماً

<sup>٢</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons*, jointly published by UNHCR and the ICAO, February 2017, available at: <https://www.refworld.org/docid/52b166a34.html> [تم الاطلاع في ٢٠٢٤/١/٤]

<sup>٣</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *2019 Compliance Update: Machine-Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons*, 2019, available at: <https://www.refworld.org/reference/themreport/unhcr/2019/en/123022> [تم الاطلاع في ٢٠٢٤/١/٤]

لتوفير وثائق سفر مقروءة آلياً للاجئين. وتماشياً مع مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب"، تبرز هذه الأرقام الحاجة إلى مواصلة العمل والدعم لزيادة امتثال الدول حتى يتمكن اللاجئون وعديمو الجنسية، مثلهم مثل غيرهم من الأفراد، من الحصول على وثائق سفر تسهّل سفرهم من خلال إجراءات منظّمة، وتتيح لهم اغتنام الفرص التي من شأنها أن تمكّنهم من الاعتماد على أنفسهم.

## ٢- المناقشة

١-٢ يمكن تقسيم المشكلات التي تحول دون حصول اللاجئين وعديمي الجنسية على وثائق سفر إلى فئتين. تنطبق الفئة الأولى على الدول الأطراف في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤. فبالنسبة للدول المتعاقدة في هاتين الاتفاقيتين، هناك التزام قانوني منصوص عليه في المادة ٢٨ من كلتا الاتفاقيتين يقضي بتزويد اللاجئين وعديمي الجنسية، على التوالي، بوثائق سفر. وفي تلك الحالة، تكون الخطوات المقبلة أكثر وضوحاً، وكثيراً ما ترتبط مشكلات الامتثال باعتماد التشريعات الوطنية وتنفيذها. أما الخطوات التي ينبغي للدول في هذه الفئة أن تتخذها فتستلزم تحسين النظم الوطنية التي تحدد وضع اللاجئين وعديمي الجنسية وتحدد هوية الأشخاص عديمي الجنسية، وتضمن الأطر الوطنية والممارسات الإدارية مواداً تنص على منح وثائق سفر للاجئين وعديمي الجنسية، فضلاً عن معالجة أي تأخر في الانتقال من استخدام وثائق السفر اليدوية<sup>٤</sup> إلى الوثائق المقروءة آلياً، امتثالاً للمواصفات الفنية الواردة في الوثيقة Doc 9303.

٢-٢ وفي الفئة الثانية، هناك دول ليست أطرافاً في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤. وحتى ٢٠٢٤/١/٣٠، تبين أن هناك ١٤٧ دولة طرفاً في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و ٩٨ دولة طرفاً في اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤.° ومما يثير القلق بوجه خاص وجود عدد من الدول في الشرق الأوسط وآسيا تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين وعديمي الجنسية وهي ليست أطرافاً في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ ولا في اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤، مما يخلف أعداداً كبيرة من الأشخاص ممن لا يحملون وثائق سفر. وعندما لا يتمكن اللاجئون وعديمو الجنسية من الحصول على وثيقة سفر، يمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة الضغط على بلد اللجوء أو بلد الإقامة ويحدّ من فرص التعليم في بلد ثالث وتقلّ العمالة والمسارات القانونية الأخرى. وقد أصدرت اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية خلاصةً في عام ١٩٧٨ أعربت فيها عن "الأمل في أن تصدر الدول التي ليست أطرافاً في اتفاقية عام ١٩٥١ أو بروتوكول عام ١٩٦٧ للاجئين المقيمين بصورة قانونية على أراضيها وثائق سفر مناسبة، في ظل ظروف مماثلة قدر الإمكان لتلك المرتبطة بإصدار وثائق سفر بموجب اتفاقية عام ١٩٥١".<sup>٦</sup> في عام ٢٠١٧، أقرت اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية بأهمية أفضل الممارسات التي تطبقها مختلف الدول التي ليست أطرافاً في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤، مع دعوة هذه الدول أيضاً إلى تعميم ممارساتها في إصدار وثائق سفر مقروءة آلياً للاجئين وعديمي الجنسية لديها.<sup>٧</sup> غير أن القواعد القياسية والتوجيهات الحالية بشأن وثائق السفر المقروءة آلياً للاجئين وعديمي الجنسية تشير حصراً إلى وثائق السفر الصادرة بموجب الاتفاقيات، مما يترك فجوة واسعة في تغطية اللاجئين وعديمي الجنسية

<sup>٤</sup> قبل صدور الوثيقة Doc 9303، كانت المفوضية تطبع كتيبات وثائق السفر الصادرة بموجب الاتفاقيات ثم تبعث بها إلى الدول لإصدارها. وبالنظر إلى الجوانب الفنية في وثائق السفر المقروءة آلياً، فإن الدول صارت حالياً مسؤولة عن إصدار وثائق السفر المقروءة آلياً الصادرة بموجب الاتفاقيات، ولكن لم يتم جميع الدول بتحديث نظمها.

<sup>٥</sup> يمكن الاطلاع على قائمة بالدول الأطراف في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤ على الموقع التالي: <https://treaties.un.org>؛ الفصل الخامس بشأن اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية في قاعدة البيانات.

<sup>٦</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Travel Documents for Refugees No. 13 (XXIX) - 1978, 17 October 1978, No. 13 (XXIX)

متاح عبر الرابط التالي: <https://www.refworld.org/docid/3ae68c4413.html> [تم الاطلاع في ٢٠٢٤/١/٤]

<sup>٧</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on machine-readable travel documents for refugees and stateless persons No. 114 (LXVIII) 2017, 6 October 2017, No. 114 (LXVIII)

متاح عبر: <https://www.refworld.org/docid/59df19bc4.html> [تم الاطلاع في ٢٠٢٤/١/٤]

وبالتالي شمولهم بالخدمات الوطنية. ومن خلال توضيح فئة وثائق سفر اللاجئين وعديمي الجنسية لاستيعاب الأنواع الأخرى من وثائق السفر بخلاف تلك الصادرة بموجب الاتفاقيات، فإن ذلك يشجع الدول غير الأطراف في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية على إدراج اللاجئين وعديمي الجنسية في الخطط والأطر والممارسات الإدارية ذات الصلة بهم.

٣-٢ ومن المهم ملاحظة الضمانات الوقائية التي تتيحها وثائق السفر الصادرة بموجب الاتفاقيات، والنظر في كيفية الحفاظ عليها في سياق أوسع. ومن الأمثلة على تلك الضمانات المبرر المنطقي لحذف الإشارة إلى الجنسية في هذا النوع من وثائق السفر. وبالنسبة للأشخاص عديمي الجنسية، فإن السبب وراء ذلك هو أن الشخص عديم الجنسية، بحكم تعريفه، يفترق إلى أي جنسية، وبالتالي، سيكون من عدم الدقة الإشارة إلى جنسيته. وكذلك يتمتع اللاجئون، وفقاً للمادة ٣٣ من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، بالحماية من الإعادة القسرية إلى دول جنسياتهم أو دول إقامتهم المعتادة، وهو مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي للاجئين. لذا فقد يؤدي ذكر جنسية اللاجئ في وثائق سفره الصادرة بموجب الاتفاقيات إلى زيادة خطر تعرّضه للإعادة القسرية، مما يقوّض الحماية التي تتيحها الوثيقة. أما بحذف خانة الجنسية، أو إذا لم يكن ذلك ممكناً، توضيح الوضع القانوني بدلاً من الإشارة إلى الجنسية<sup>٨</sup>، فإن ذلك يؤكد على ضرورة توفير الحماية الدولية ومنع الإعادة القسرية للاجئين.

٤-٢ وخلص القول، لا تزال هناك حاجة إلى دعم الدول في كلتا الفئتين (الدول الأطراف في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ و/أو اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٥٤، والدول التي ليست أطرافاً في الاتفاقيات المذكورة) لضمان حصول اللاجئين وعديمي الجنسية على وثائق سفر مقروءة آلياً وفقاً للقواعد الدولية وتعزيز إمكانية الحصول عليها عن طريق تعديل القواعد والتوجيهات المعمول بها لمعالجة الفئة الثانية على وجه التحديد. ومع تزايد أعداد الدول التي تصدر وثائق سفر للاجئين وعديمي الجنسية، ينبغي أن يُقابل ذلك باعتراف الدول بهذه الوثائق وقبول تداولها. ومن المهم أن تستعرض الدول الممارسات بصفة مستمرة وأن تدخل التحسينات (كتمديد مدة الصلاحية، وضمان إمكانية تجديدها من الخارج، وما إلى ذلك) على وثائق سفر اللاجئين وعديمي الجنسية، وأن تستخدم الإيكاو ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الموارد المتاحة للبقاء على علم بممارسات الدول الحالية. وحتى الآن، جرت بالفعل بعض المناقشات الأولية في مجموعة عمل التنفيذ وبناء القدرات (ICBWG) بشأن النقاط التي أثرت في هذه الورقة، ولكن نظراً لأهمية ونطاق النقاش، ترغب المفوضية في إطلاع فريق خبراء التسهيلات على المستجدات في هذا الموضوع، كما ترغب في مواصلة زيادة الوعي بشأن هذه القضية للعمل مع المجموعة الاستشارية الفنية لبرنامج تحديد هوية المسافرين ومجموعات العمل التابعة لها.

### ٣- الاستنتاجات

١-٣ استعراض الورقة وتقديم المشورة بشأن القضايا الموضحة أعلاه؛

٢-٣ دراسة تعديل الأحكام ذات الصلة بهذا الموضوع الواردة في الملحق التاسع (انظر الفقرة ٣-١٢) والأقسام المرتبطة بهذه المسألة في الوثيقة Doc 9303 (انظر الفقرة ٤-٢-٢-٢)، إلى جانب الدليل المشترك الصادر عن المفوضية والإيكاو لعام ٢٠١٧ بشأن إصدار وثائق سفر مقروءة آلياً للاجئين وعديمي الجنسية، حسب الضرورة، لتوضيح النطاق ومعالجة الثغرات في التغطية فيما يخص منح وثائق سفر للاجئين وعديمي الجنسية (انظر الاقتراح المؤقت الوارد في المرفق (أ) أدناه) التي تشير في الوقت الحالي فقط إلى وثائق السفر الصادرة بموجب الاتفاقيات؛

<sup>٨</sup> في الفقرة ٤-٢-٢-٢ في الوثيقة Doc 9303، تنص المادة على أنه "يجوز لدول وثائق سفر اتفاقية الأمم المتحدة المقروءة آلياً أن تُدرج أو تحذف عنصر بيانات الجنسية. وإذا أُدرجت الجنسية، يوصى بأن تدون الدول "شخص عديم الجنسية" أو "لاجئ". وهذا يضمن الاتساق بين الجزء المقروء بصرياً والجزء المقروء آلياً (حيث يظهر الرمز ثلاثي الحروف للأشخاص عديمي الجنسية -XXA ولللاجئين -XXB)".

٣-٣ العمل بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتتبع بيانات الامتثال (على سبيل المثال، دعم الجهود التي تبذلها المفوضية لتقديم تقرير حديث عن مستويات الامتثال وإجراء استبيان مشترك بين المفوضية والإيكاو يُرسل إلى الدول المتعاقدة)، لمعالجة العقبات التي تحول دون الامتثال أو تأخره، وضمان التطوير المستمر لأدوات الامتثال بما في ذلك تحليل وثائق السفر للاجئين وعديمي الجنسية؛

٤-٣ تحديد الخطوات التي يمكن اتخاذها لتمكين الدول من إدراج اللاجئين وعديمي الجنسية في النظام الوطني لوثائق السفر المقروءة آلياً، واللجوء إلى مجموعة عمل التنفيذ وبناء القدرات لدعم هذا المسعى، بما في ذلك، عند الضرورة، استخدام الرسائل للفت الانتباه إلى مشكلات عدم الامتثال.

-----



## المرفق (أ)

اقترح بإجراء تعديلات على الملحق التاسع - التسهيلات فيما يتعلق بوثائق السفر المقروءة آلياً للاجئين والأشخاص بدون وطن

## الفصل الثالث — دخول ومغادرة الأشخاص وأمتعتهم

### (د) — وثائق السفر

١٢-٣ يجب على الدول المتعاقدة أن تتأكد من أن وثائق السفر التي بحوزة اللاجئين والأشخاص بدون وطن (وثائق السفر المحددة بموجب الاتفاقية) هي وثائق مقروءة آلياً، وذلك وفقاً للمواصفات الواردة في وثيقة الإيكاو Doc 9303.

ملاحظة - أحد الأنواع الرئيسية لوثائق السفر للاجئين والأشخاص بدون وطن هي "وثائق السفر المحددة بموجب الاتفاقية" والمنصوص عليها في اتفاقية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)؛ لعام ١٩٥١ فيما يتعلق بوضع اللاجئين، واتفاقية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام ١٩٥٤ فيما يتعلق بوضع الأشخاص بدون وطن (انظر المادة ٢٨ من الاتفاقيتين). أما الدول المتعاقدة التي ليست أطرافاً لا في اتفاقية عام ١٩٥١ ولا في اتفاقية عام ١٩٥٤ بخصوص وضع الأشخاص عديمي الجنسية، فتدعوها اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي لوثائق السفر للاجئين رقم ١٣ (1978 - XXIX0) إلى منح اللاجئين و/أو الأشخاص عديمي الجنسية المقيمين بشكل قانوني على أراضيها نوعاً مماثلاً من الوثائق.

-انتهى-