



# التقرير القطري لدولة الأردن

المُخرج 4.5: التقارير القطرية النهائية

المؤلف

لويس ترنر

جامعة نيوكاسل، المملكة المتحدة

[www.asileproject.eu](http://www.asileproject.eu) ) التقرير متاح للتنزيل المجاني من موقع مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها (

© 2022 ASILE



مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها حاصل على التمويل من برنامج "هورايون 2020" للبحث والابتكار التابع للاتحاد الأوروبي بموجب اتفاقية المنح رقم 870787. مؤلف التقرير هو وحده المسؤول عمّا ورد فيه، ولا تعتبر المفوضية مسؤولة عن أي استخدام للمعلومات الواردة فيه.



## الملخص التنفيذي

- تحمل دولة الأردن أهمية كبرى في نظام اللجوء الدولي، بصفتها موطن ثاني أكبر عدد من اللاجئين لكل فرد عالميًا، طبقًا للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. يضم عدد سكان الأردن، البالغ نحو 10 ملايين نسمة، على أكثر من مليوني لاجئ فلسطيني مسجل، وما يزيد على 750,000 شخص مسجل مشمول برعاية المفوضية. من ثم، يتناول هذا التقرير بالبحث المسائل المتداخلة المتعلقة بوضع ملتمسي الحماية الدولية في الأردن وجوانب ضعفهم وحقوق العمل الخاصة بهم، مع التركيز على تلك الشرائح السكانية التي يُحتمل أن تصبح مشمولة برعاية المفوضية.
- يشكل السوريون الغالبية العظمى من الأشخاص المسجلين المشمولين برعاية المفوضية (نحو 650,000 سوري)، إلى جانب عدد كبير من السكان العراقيين، بالإضافة إلى مجموعات بارزة من ملتمسي الحماية السودانيين واليمنيين. يُستخدم مصطلح "ملتمسي الحماية" في هذا التقرير ليشمل كل من يتقدم بالتماس للحصول على الحماية الدولية، سواءً كان من غير المسجلين أو من الحاصلين على شهادة ملتمس اللجوء أو من المُعترف بهم كلاجئين بالفعل. وبوجه عام، تستضيف دولة الأردن الأشخاص المشمولين برعاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من 57 جنسية، وإن كانت الجنسيات الأخرى (باستثناء الجنسيات العراقية والسودانية والسورية واليمنية) تشكل نحو 0.3% فقط من مجمل الجنسيات، بواقع 2,200 شخص تقريبًا (UNHCR, 2020).
- يستند التقرير إلى أبحاث مكتوبة ومقابلات متعمقة، شخصية وعبر الإنترنت، مع مجموعة من المنظمات الإنسانية، من بينها: منظمات غير حكومية ومنظمات مجتمع مدني وجهات فاعلة دبلوماسية وحكومية في الأردن، إلى جانب مقابلاتين جماعيتين مع سوريين ملتمسين للحماية. أُجريت 15 مقابلة عبر الإنترنت منها في عام 2021، بالإضافة إلى مقابلتين أُجريت في عام 2022. أمّا المقابلات الشخصية، فخلال الفترة من مارس (آذار) إلى مايو (أيار) عام 2022، وعلى مدى 5 أسابيع، أُجريت مقابلات شخصية مع 13 شخصًا، بالإضافة إلى مقابلتين جماعيتين مع 5 رجال سوريين و13 امرأة سورية، جنبًا إلى جنب مع مجموعة كبيرة من اللقاءات والزيارات للجهات المعنية في الأردن.
- الأردن ليس من الدول الموقعة على اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين وبرتوكولها لعام 1967. بيد أنه وقّع مذكرة تفاهم مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام 1998 (جرى تعديلها في عام 2014)، تُعنى بتيسير وتنسيق وجود المفوضية الحالي واسع النطاق في الدولة (Government of Jordan and UNHCR, 1998). ومع أنّ مذكرة التفاهم هذه تشمل جوانب مهمة من اتفاقية اللاجئين، إلا أنّها غير مطبقة إلى حد كبير؛ إذ حلت محلها قرارات حكومية أخرى، وبالتالي لم يعد لها علاقة تُذكر بالممارسات المُطبقة على أرض الواقع من نواحٍ مهمة، لاسيما في أعقاب حركات الانتقال الكبيرة من جانب السوريين والعراقيين إلى الأردن.
- من الناحية العملية، تختلف عمليات التعرف على اللاجئين باختلاف جنسيات ملتمسي الحماية، وتستند إلى مزيج من سياسات المفوضية والسياسات الحكومية المتغيرة: هناك نظام فعلي للتعرف على اللاجئين مطبق شكليًا على السوريين في الأردن. أمّا الجنسيات الأخرى – ولا سيما العراقيين – فقد كانت خاضعة لمجموعة من اللوائح القوانين المتغيرة باستمرار. لكن في الآونة الأخيرة، سعت السياسات الحكومية تدريجيًا إلى تضيق المجال المتاح لالتماس الحماية الدولية في الأردن أمام من ليسوا من سوريا. كذلك، وكما هو الحال في العديد من مجالات الاستجابة للاجئين في الأردن، تتسم اللوائح الدقيقة التي تحكم الاعتراف باللاجئين بأنها مبهمّة في الغالب، وهي تتفاوت في درجات تنفيذها.
- تسلط المعاملة المتفاوتة لملتمسي الحماية من الجنسيات المختلفة، في مجالات تتراوح بين تسجيل اللاجئين وتحديد وضع اللاجئين والمشاركة في سوق العمل والحق في الوصول إلى برامج المساعدات، الضوء على الحاجة الجلية لتطبيق



"نهج واحد لجميع اللاجئين" تكون الأولوية فيه بحسب الاحتياجات وليست بحسب الجنسية. وقد كان هناك بالفعل بعض التقدم في تحقيق هذه الغاية، لكنّه كان محدودًا، كما أنّ هناك بعض المنظمات التي تعمل مع مجموعة واسعة من الجنسيات بنجاح. لكن لا يزال هناك الكثير من العمل الذي يتعين إنجازه في هذا الصدد.

- كان هناك اعتماد متزايد من قبل المنظمات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية على تقييمات "الضعف" لفهم احتياجات السكان المشمولين بالرعاية وتوجيه مواردها إلى الفئات التي تُعتبر "الأكثر ضعفًا". يُستخدم مفهوم "الضعف" بصورة متزايدة لوصف احتياجات المجتمعات الأردنية المضيفة. وتُعدّ العديد من المنظمات، بما في ذلك المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة وهيئة كير الدولية، بإجراء تقييمات كمية واسعة النطاق في الأردن.
- تركّزت هذه الجهود لسنوات عديدة حول "إطار تقييم الضعف"، ولا سيما في حالة السوريين المسجلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الذين يعيشون في أماكن خارج المخيمات، وإن كان نطاق الإطار قد اتسع مؤخرًا ليشمل السوريين الذين يعيشون في المخيمات وملتمسي الحماية من الجنسيات الأخرى في الأردن. يتمحور إطار تقييم الضعف حول نموذج للرعاية الاجتماعية قائم على الإنفاق المتوقع، ولكنّه يشمل عوامل أخرى، مثل استراتيجيات التعايش والتعليم والأمن الغذائي والصحة والمأوى والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، وتستخدم "درجات" هذا التقييم لتحديد مدى تأهل اللاجئين للحصول على عدد من البرامج والمساعدات الإنسانية، وأيضًا ضمن عملية العثور على المرشحين المؤهلين لإعادة التوطين.
- يبين البحث الموضح في هذا التقرير أنّ هناك قدرًا كبيرًا من عدم الوضوح حول طبيعة هذا "الضعف" بحد ذاتها، وأنّه ربما تكون هناك تصورات مختلفة اختلافاً جذريًا فيما بينها لدى العاملين في المجال الإنساني من جهة، وبين العاملين في المجال الإنساني وملتمسي الحماية من الجهة الأخرى، حول ما تسعى البرامج الإنسانية إلى التصدي له، وعلى أي أساس يجري التوجيه وتحديد الأولويات.
- علاوة على ذلك، نظرًا إلى الصعوبات الماثلة أمام ترجمة مفهوم "الضعف" إلى اللغة العربية (والمصطلحات الرئيسية الأخرى المُستخدمة في المجال الإنساني)، يطرح هذا التحليل أسئلة مهمة تتعلق بالهيمنة المستمرة للغة الإنجليزية على المجال الإنساني؛ إذ يشير التقرير إلى أنّ هذه الهيمنة ليست إقصائية لبقية اللغات فحسب، بل إنّها أيضًا منافية أشدّ المنافاة للالتزام المُعلن من قبل المنظمات الإنسانية بـ"الأقلّمة"، الذي من الممكن – بل وينبغي – أن يتضمن زيادة استخدام المصطلحات والمفاهيم "المحلية والمؤقلمة".
- ما يشكّل احتياجات كثير من ملتمسي اللجوء هو (عدم) وصولهم إلى سوق العمل: ففي الأردن قبل عام 2016، كان باستطاعة ملتمسي الحماية نظريًا الحصول على تصاريح عمل، وإن كان نادرًا للغاية من الناحية العملية. لكن كان لميثاق الأردن (المعروف أيضًا باسم ميثاق لندن)، وهو عبارة عن اتفاق رفيع المستوى بين حكومة الأردن والدول المانحة، الفضل في فتح الباب أمام استصدار تصاريح العمل لملتمسي الحماية السوريين (دونًا عن الجنسيات الأخرى) على نطاق واسع (انظر Government of Jordan, 2016).
- قد يُنظر إلى ميثاق الأردن على أنّه يتماشى مع أحد الأهداف الرئيسية للميثاق العالمي بشأن اللاجئين، ألا وهو تعزيز قدرة الاعتماد على الذات لدى اللاجئين، إلا أنّّه من الجلي أنّ هذا البرنامج لا يلتزم بالهدف الموضح في إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين والمتعلق بتوفير حق الوصول إلى سبل كسب العيش لجميع اللاجئين دون تمييز (انظر United Nations, 2018).



- بصرف النظر، أسفر الميثاق عن إصدار أكثر من 320,000 تصريح عمل للسوريين (UNHCR, 2022a)، بالإضافة إلى مجموعة من الإصلاحات لسوق العمل الأردنية والتغييرات في الترتيبات المتعلقة بقواعد المنشأ التي تنطبق على الصادات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، لاقى تنفيذ هذا الميثاق تحديات عديدة، من بينها: استبعاد عدد كبير من القطاعات المهنية المتخصصة بالدرجة الأولى، وانخفاض أعداد التصاريح الصادرة للسوريين نسبيًا، وإقصاء ملتسمي الحماية من غير السوريين.
- أصبح ميثاق الأردن، على مدار السنوات السبع منذ إبرامه، إلى حد كبير، برنامجًا يُعنى بإضفاء الصبغة الرسمية على سوق العمل من خلال إصدار تصاريح العمل. نتج عن هذا التركيز على إضفاء الصبغة الرسمية، وعن التوجيهات السامية المتعلقة بتصاريح العمل التي وضعتها الدول المانحة، أن أصبحت أعداد تصاريح العمل من محاور التركيز الجوهرية لميثاق الأردن، بل يمكن القول إنها حلت محل الهدف الأساسي الأهم المتمثل في توفير العمل اللائق الذي يعزز قدرة الاعتماد على الذات الحقيقية لدى اللاجئين.
- في محاولة لزيادة عدد تصاريح العمل المستصدرة، استُحدثت فئات جديدة للتصاريح لاقت ترحيبًا كبيرًا من جانب السوريين في كثير من الحالات. لكن ظروف عمل كثير من حاملي هذه التصاريح في كثير من الأحيان مماثلة في نواحي عديدة لظروف الاقتصاد غير الرسمي التي يعمل بها كثير ممن لا يحملون هذه التصاريح.
- حتى مع وجود بعض الإصلاحات المتدرجة التي حاولت تسهيل حصول السوريين على تصاريح العمل، والتي حققت قدرًا من النجاح، يجب على حاملي شهادة ملتسم للجوء الصادرة عن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الأردن من الجنسيات الأخرى، بموجب منشور رسمي حكومي، التخلي عن شهادة ملتسم للجوء في حال رغبتهم بالحصول على تصريح عمل.
- سببت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) أضرارًا جسيمة للاقتصاد الأردني، لاسيما عن طريق زيادة معدلات البطالة المرتفعة أصلاً. مع ذلك، يبدو أنَّ المساعدات الحكومية التي قدمتها الدولة للسوريين قدمت لهم حافزًا مهمًا لتنظيم أنشطتهم التجارية منذ عام 2020. أمَّا فيما يخص الجهات الفاعلة، فقد سلطت الجائحة الضوء على حاجتها المستمرة إلى التركيز على تعزيز قدرة الاعتماد على الذات وكسب العيش لدى اللاجئين، لاسيما في سياق العلاقة بين المجال الإنساني والتنمية، وأظهرت في الوقت ذاته مدى هشاشة أوضاع العديد من ملتسمي الحماية الدولية.

## مقدمة

يستكشف هذا التقرير وضع ملتسمي الحماية الدولية في المملكة الأردنية الهاشمية (الأردن) وجوانب ضعفهم وحقوقهم، وينظر في كيف حصلوا على الاعتراف كملتسمي لجوء ولاجئين (من عدمه)، ودور الضعف في حوكمة اللجوء، وإلى أي مدى يحظى ملتسمو الحماية الدولية بالحق في العمل حقيقةً، خاصةً أنَّ هذا الحق هو بمثابة اختبار لمدى مصداقية معايير الحماية. ويركز التقرير على ملتسمي الحماية السوريين والعراقيين والسودانيين واليمنيين (أي الجنسيات الموجودة في الأردن بأعداد كبيرة والتي من المحتمل أن تندرج تحت اختصاصات المفوضية).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> لمزيد من التفاصيل حول الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات والمصطلحات المستخدمة لوصفهم، انظر الملحق 1 في نهاية التقرير.



بدايةً، يحدد التقرير كيف تسير إجراءات تحديد وضع اللاجئين وملتمس اللجوء، والأطر القانونية التي تحكم اللجوء في الأردن، ثم يسلط الضوء على اختلاف الأوضاع والمراكز القانونية لملتمسي الحماية من مختلف الجنسيات، والقيود المفروضة على وصولهم لنظام اللجوء، خاصةً بالنسبة للعراقيين والسودانيين واليمنيين، وكيف تطورت المعايير والقواعد والممارسات المتعلقة بإجراءات تحديد وضع اللاجئين. بعد ذلك، ينظر التقرير في كون تقييمات الضعف أداةً رئيسة توظفها الجهات الفاعلة الإنسانية في التعامل مع الوضع الذي يكون لدى ملتمسي الحماية فيه احتياجات تفوق الموارد المتوفرة للمنظمة العاملة معهم إلى حد كبير. كما يبحث التقرير في كيف أنّ للأدوات الكمية واسعة النطاق دورًا محوريًا في التوجيه البرنامجي، مع التركيز خصوصًا على إطار تقييم الضعف المعمول به لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وإن كان المعنى الأساسي المقصود بكلمة "الضعف" محل خلاف واسع فيما بين الجهات الفاعلة الإنسانية، بل وبداخلها أيضًا. وختامًا، ينظر التقرير في حقوق العمل، مع التركيز على ميثاق الأردن، وهو اتفاق دخل حيز التنفيذ في مطلع عام 2016، وفر للسوريين الحاملين لشهادة ملتمس اللجوء (يُشار إليهم على نطاق واسع باسم "اللاجئين السوريين"، وهو التقليد الذي سألتم به في هذا التقرير)، حق الوصول إلى سوق العمل الرسمي. لكن ذلك للاجئين السوريين فقط. أُبرم هذا الميثاق قبل الميثاق العالمي للاجئين، وهو مع ذلك يتماشى إلى حد كبير مع أولويات السياسات الواردة فيه. كما ينظر التقرير في إنجازات الميثاق واستثناءاته وتحدياته، قبل ظهور جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) وبعدها؛ فقد كان للجائحة تداعيات وخيمة على الاقتصاد الأردني، وعلى كثير من ملتمسي الحماية المقيمين في الأردن، كما كانت لها بعض النتائج التي ربما تكون غير المتوقعة فيما يتعلق بسبل كسب العيش؛ فمثلًا، شجعت الجائحة اللاجئين السوريين دون قصد على إضفاء الصبغة الرسمية على أنشطتهم التجارية.

## منهجية التقرير

يستند هذا التقرير إلى الأبحاث المكتوبة والعمل الميداني الذي أُجري خلال ربيع / صيف العامين 2021 و2022. وفي عام 2021، أُجريت 15 مقابلة متعمقة مع مرشدين رئيسيين يعملون لصالح مجموعة من منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة في الأردن. أُجريت جميع المقابلات عبر الإنترنت (إما عبر تطبيق زوم أو تيمز) في الفترة ما بين مارس (آذار) ويوليو (تموز) عام 2021، بسبب اللوائح والقيود العملية الناجمة عن جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)؛<sup>1</sup> فكانت ثمرة هذه المقابلات هي تقرير مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها القطري المؤقت لدولة الأردن (انظر Turner, 2022).

ولمواصلة هذا البحث، جرى تنفيذ عمل ميداني مدته خمسة أسابيع في الأردن، في الفترة من مارس (آذار) إلى مايو (آيار) عام 2022، تضمن إجراء مقابلات متعمقة مع 13 شخصًا يعملون في مجال الاستجابة للاجئين، ومقابلتين جماعيتين مع 18 ملتمس للحماية، وأكثر من 20 اجتماع وزيارة ذات صلة مع الجهات المعنية، من قبيل المراكز المجتمعية للاجئين. ركز هذا العمل الميداني الحضوري على إجراء المقابلات مع أولئك الذين لم يكن من الممكن مقابلتهم عبر الإنترنت. الأهم من ذلك أنّه تضمن مقابلات مع وزارتين حكوميتين (وزارة العمل ووزارة الداخلية) ومسؤولين من سفارات الدول المانحة،

<sup>1</sup> لمزيد من التفاصيل حول الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات والمصطلحات المستخدمة لوصفهم، انظر الملحق 1 في نهاية التقرير.





بالإضافة إلى موظفين آخرين تابعين للمنظمات غير الحكومية الدولية. كانت أيضًا فرصة لمواصلة تطوير مسارات التحقيق التي ظهرت من جراء العمل الميداني الأولي عبر الإنترنت عام 2021. تلى العمل الميداني الحضورى مقابلة عبر الإنترنت مع شخصين في أكتوبر (تشرين الأول) عام 2022. من بين الأشخاص غير السوريين الذين تمت مقابلتهم: 15 أردنيًا و 15 غير أردني، 14 منهم من الرجال و 16 من النساء. طلب أربعة من الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات استخدام المقابلة لجمع المعلومات الأساسية، وبالتالي أُدرجوا في قائمة المقابلات الواردة في الملحق، ولكن لم يُستشهد بهم في التقرير.

كما أُجريت مقابلتين جماعيتين مع لاجئين سوريين في الأردن، مجموعة للرجال (5 رجالًا) وأخرى للنساء (13 امرأة). نُظمت هذه المقابلات الجماعية بالتعاون مع المجلس الدنماركي للاجئين، أحد شركاء المشروع، بمشاركة المشاركين بالفعل في برامج المجلس ذات الصلة. أتاحت المقابلات الجماعية الفرصة لتبادل مجموعة واسعة من الآراء والخبرات حول الموضوعات قيد المناقشة، مع توفير بيئة يمكن القول إنَّها أخف وطأةً من المقابلات الفردية، لا سيما في ظل سياق يعاني فيه بعض السكان من الكلال من البحث. بالإضافة إلى ذلك، ففي سبتمبر (أيلول) عام 2022، عُرضت النتائج المؤقتة للبحث في اجتماع فريق عمل المشروع، من تنظيم المجلس الدنماركي للاجئين ومركز دراسات السياسة الأوروبية. أُجري الاجتماع بمقتضى قاعدة "تشاتام هاوس" وباللغتين العربية والإنجليزية معًا، وعُرضت فيه نتائج البحث أمام مجموعة ضمت حضورًا من الدوائر الحكومية والسفارات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والأردنية.

أجريت المقابلات بناءً على استبيان عادي طوره فريق تنسيق حزمة العمل الرابعة، وخضع للمراجعة على أساس التعليقات الواردة من عدد من الزملاء ومن مجموعة المجتمع المدني التابعة لمشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها، الذين استشيروا حول موضوعات الاستبيان والأسئلة الواردة فيه واللغة المستخدمة به، على سبيل المثال. وقد استُعين بهذا الاستبيان بالكامل في كلٍ من هذا التقرير وتقرير بنغلاديش ودراستي الحالة المتممات لحزمة العمل، وجرى تنقيحه وتكليفه مع دراسات الحالة التي تركز على الأدوات في البرازيل وكندا وجنوب إفريقيا وتركيا. جرى اتباع هذا النهج لضمان أن تشمل جميع التقارير القطرية الموضوعات الرئيسية وأسئلة البحث المُتناولة في حزمة العمل الرابعة. كما استُخدمت الموضوعات والأسئلة الواردة في الاستبيان كأساس للمقابلات الجماعية مع ملتسمي الحماية، وإن كانت بالطبع قد كُيفت لتعكس سياق الدولة ونتائج البحث حتى تلك المرحلة.

أجريت معظم المقابلات الخاصة بهذا التقرير باللغة الإنجليزية، عدا المقابلات الجماعية التي أُجريت مع اللاجئين السوريين باللغة العربية، إلى جانب إحدى المقابلات الفردية (الأردن 26). وتضمنت العديد من المقابلات الأخرى حوارات قصيرة باللغة العربية، لا سيما عند مناقشة المسائل المتعلقة بالمصطلحات والترجمة. كان الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات قد حصلوا على ورقة معلومات تشرح المشروع، ونموذج للموافقة المستنيرة، يوضح طبيعة المشروع وفوائده ومزاياه ومخاطر المشاركة فيه، طُلب منهم التوقيع عليه وإعادة بصيغته إلكترونية في حالة إجراء البحث عبر الإنترنت. لم يكن هذا النهج ممكنًا أو مناسبًا دائمًا، مما يعكس واقع إجراء بحث نوعي بمشاركة مجموعة من الجهات الفاعلة في الموضوعات محل البحث؛ حيث طلب عدد قليل من الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات، إضافةً إلى المشاركين بمقابلة المجموعة السورية، تسجيل موافقتهم صوتيًا بدلاً من التوقيع على نموذج الموافقة، واحترمت رغبتهم. وفي هذه الحالات، كُرتت أهم البنود الرئيسية الواردة في ورقة المعلومات ونموذج الموافقة شفهيًا. الاستثناءات الوحيدة لهذه الإجراءات كانت ثلاث حالات لم يرغب فيها الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات في تسجيل صوتهم. ومتى طلب الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات عدم تسجيل صوتهم، جرت مناقشة الموافقة والاتفاق عليها معهم شفهيًا، مع



إعادة التأكيد بعد ذلك على شروط استخدام المقابلة عبر البريد الإلكتروني، جنبًا إلى جنب مع المعلومات المتعلقة بكيفية الانسحاب من المشروع.

أُتُبعت خطة إدارة البيانات الخاصة بالمشروع لضمان عدم الكشف عن هويات جميع الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات، ولضمان تخزين البيانات بشكل سليم وآمن بما يتماشى مع جميع اللوائح ذات الصلة. وحيثما مُنحت الموافقة على التسجيل الصوتي، أي في الغالبية العظمى من الحالات، سُجِلت المقابلات صوتيًا وحُزنت الملفات الصوتية الناتجة وملفات معالج الكلمات التي تحتوي على الملاحظات والنسخ المكتوبة الخاصة بالمقابلة على حواسيب العمل الخاصة بمُجري المقابلة، والمحمية بكلمة سر. بينما في الحالات الثلاث التي فضّل فيها الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات عدم تسجيل صوتهم، جرى تدوين ملاحظات مفصلة وشاملة للقاءات في أثنائها وبعدها مباشرة؛ واستُعين باثنتين منها فقط للحصول على المعلومات الأساسية - بناءً على طلب الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات - بينما في الحالة الأخرى، لم أعرض أي اقتباسات مباشرة إلا فيما ندر نظرًا إلى عدم وجود تسجيل للمقابلة. أمّا فيما يتعلق بالمقابلات المسجلة، فوحده الباحث الذي أجرى المقابلات هو من يمكنه الوصول إلى هذه الملفات. أمّا المعلومات مكشوفة الهوية، فهي مخزنة في ملفات محمية بكلمة سر، وفي ملفات منفصلة غير ملفات الملاحظات والنسخ المكتوبة للمقابلة، وجميع هذه الملفات مخزنة على "سحابة" مؤسسية، تُنسخ احتياطيًا بصفة يومية وتُرسل إلى منشأة مقرها في المملكة المتحدة، تحت إشراف قسم تقنية المعلومات بجامعة نيوكاسل.

## مركز اللاجئين

كما هو الحال بالنسبة للعديد من دول الشرق الأوسط، ليس الأردن من الدول الموقعة على اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967. (انظر Janmyr and Stevens, 2020) فضلاً عن أنه لا يوجد نظام إقليمي بشأن اللاجئين في الشرق الأوسط، والقانون المحلي المتعلق بوضع ملتمسي اللجوء واللاجئين ومعاملتهم "غير موجود فعليًا" (Stevens, 2013: 2) (Stevens, 2013: 2). وفي ظل سياق عدم انضمام الأردن إلى اتفاقية عام 1951، وعدم وجود نظام إقليمي للاجئين، وعدم وجود تشريع محلي محدد يركز على ملتمسي اللجوء واللاجئين، ومذكرة تفاهم لا تقدم أي إرشادات تُذكر حول كيفية التطبيق على أرض الواقع، تعتبر سياسة الحكومة بشأن اللاجئين "غير واضحة بشكل ملحوظ" (Francis, 2015) (Francis, 2015). وبالتالي، فإنّ المركز القانوني لملتمسي الحماية الدولية في الأردن يستحق بشدة إجراء تحقيق معمق بصدده. ومع ذلك، لم تحظ هذه القضية باهتمام يُذكر، سواءً في الأردن أو على نطاق أوسع (Costello et al., 2020; Qumri and Turner, 2023).

يخضع تواجد المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وعملها داخل دولة الأردن للتنظيم - رسميًا على الأقل - بمقتضى مذكرة التفاهم المبرمة في عام 1998 بين حكومة الأردن والمفوضية، والتي جرى تعديلها في عام 2014 (انظر Government of Jordan and UNHCR, 1998). وتشتمل مذكرة التفاهم على تعريف اللاجئين حسب الاتفاقية، وتنص على "ضمان معاملة ملتمسي اللجوء واللاجئين وفق المعايير الدولية المعترف بها وإعطاء اللاجئين مركزًا قانونيًا" (Stevens, 2013: 8). نظرًا إلى أنّ مذكرة التفاهم وثيقة سرية، فهي ليست متاحة رسميًا للعموم.<sup>2</sup> ومع ذلك،

<sup>2</sup> مقابلة الأردن 27.



أُفِرَج عن نسخة منها من قبل المنظمة غير الحكومية "عدالة"، تحتوي على ما يُقال أنه النص العربي الكامل، إلى جانب ترجمة إنجليزية غير رسمية (انظر Qumri and Turner ، 2023).

بافتراض صحة هذه الوثيقة، لاسيما أنها تتماشى مع المناقشات العامة الأخرى لمحتويات مذكرة التفاهم (على سبيل المثال، انظر Akram et al, 2015; Frangieh, 2016)، فإن الوثيقة – من حيث الجوهر – تصوّر الأردن كدولة عبور، حيث تشير إلى اثنين فقط من "الحلول الدائمة" الثلاثة: العودة الطوعية وإعادة التوطين في بلد ثالث (GoJ and UNHCR, 1998). وتعتبر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مُكَلَّفَةً بتحديد وضع اللاجئ؛ حيث إنَّ المذكرة تُمهّل الوكالة شهراً واحداً (عُدِّل بعد ذلك إلى 90 يوماً في عام 2014) لدراسة طلبات اللجوء، وستة أشهر (عُدلت بعد ذلك إلى عام كامل في عام 2014) لتنفيذ إعادة التوطين (Malkawi, 2014; Stevens, 2013)، وإن كان المسؤولون في مكتب تنسيق شؤون اللاجئين بوزارة الداخلية قد أوضحوا أن هذا العام الكامل من المفترض أن يُفهم على أنه مهلة زمنية قابلة للتجديد، وهو ما يتماشى مع الممارسات الحالية للمفوضية.<sup>3</sup> وعلى الرغم من أن هناك "اتجاه مهم" تنتهجه المفوضية على المستوى الدولي، بأن تُسلّم مسؤولية تحديد وضع اللاجئ إلى الحكومات المضيفة. وقد أسست الوكالة لذلك "فريق دعم قدرات اللجوء" بمقتضى الميثاق العالمي بشأن اللاجئين لمساعدة الدول على الاضطلاع بهذه المسؤولية (انظر 27: 2020; Nalule and Ozkul)، فإنَّ مسؤولي مكتب تنسيق شؤون اللاجئين لا يتوقعون أن يحدث هذا في الأردن؛<sup>4</sup> خاصةً أن تركيز مذكرة التفاهم على العودة الطوعية والتوطين، بدلاً من الدمج، يشير إنَّ الأردن – مع كونه قدّم لمعظم اللاجئين الفلسطينيين الجنسية الأردنية – فإنَّ ظل يرفض إمكانية الدمج الكامل في المجتمع للاجئين من غير الفلسطينيين في العقود القليلة الماضية (Içduygu and Nimer, 2020)، مع أن هذا هو الالتزام الذي لا يزال يرسم ملامح سياسة اللجوء وممارساتها في الدولة.<sup>5</sup>

ومع ذلك، فإنَّ مذكرة التفاهم التي قيل إنَّها "غير قابلة للإنفاذ وليس [لها] وزن قانوني يُذكر" (Clutterbuck et al, 2021: 52)، هي من الناحية العملية تمثيل سيئ لنظام الاعتراف باللاجئين في الأردن: حيث أبرمت مبدئياً في وقت كان الأردن يستضيف فيه قرابة 5000 ملتمس لجوء ولاجئ مسجل فقط (في مقابل 750.000 لاجئ في عام 2021). ويبدو أنَّها لم تكن تتصور سياقات النزوح الجماعي، بل ولم تُكتب لهذا (Kagan, 2012)، وإن كانت تعديلات عام 2014 قد حاولت أن تعكس هذا السياق الجديد. إنَّ وجود إطار زمني رسمي لتواجد ملتمسي اللجوء واللاجئين في الأردن (أي فترة عام واحد قابل للتجديد) له وظيفة ترسيخ مبدأ كون إقامتهم مؤقتة (Stevens, 2013). ومع ذلك، استضاف الأردن حتى الآن مئات الآلاف من اللاجئين السوريين لقرابة العقد من الزمن، وعشرات الآلاف من العراقيين لفترات زمنية أطول. ومع ذلك، صرَّح مسؤولو مكتب تنسيق شؤون اللاجئين، في مقابلة أُجريت معهم، بأنَّ مذكرة التفاهم "تفي بالغرض"، ولا داعي لاستبدالها أو إعادة التفاوض بصدها؛ فالمهم – وفقاً لهم – هو أن يكون هناك إطار قانوني يحدد المسؤوليات الخاصة والجماعية، ومذكرة التفاهم توفر ذلك.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> مقابلة الأردن 27.

<sup>4</sup> مقابلة الأردن 27.

<sup>5</sup> مقابلة الأردن 12.

<sup>6</sup> مقابلة الأردن 27.





إنَّ وضع ملتمسي الحماية، كما هو حال العديد من جوانب حوكمة اللجوء في الدولة، يتحدد إلى حد كبير حسب جنسية الشخص ملتمس الحماية، بل ويعتمد عليها. من أجل ذلك، سأتطرق أولاً إلى المجموعة الأكبر عددًا محل المناقشة في هذا التقرير، السوريين. ومن ثم، سأفضّل وضع ملتمسي الحماية العراقيين والسودانيين واليمنيين. "تصف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فرار المدنيين من سوريا بأنه حركة لاجئين يستوفون متطلبات تعريف اللاجئين الوارد في المادة 1 أ (2) من اتفاقية عام 1951، مع استمرار احتياج الغالبية العظمى من ملتمسي اللجوء السوريين إلى الحماية الدولية" (UNHCR, 2017: 5). كما قال جانمير (Janmyr 2018)، ففي حين أنَّ المعنى القانوني لكلمة "حركة لاجئين" غير واضح، إلا أنَّها، في سياق السوريين بالدول المجاورة لسوريا، يبدو أنَّها بمثابة نظام شكلي بحكم الأمر الواقع للاعتراف باللاجئين. مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنَّه لم يُعلن رسميًا عن نظام من هذا النوع. جميع السوريين الذين يتوجهون إلى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الأردن يُسجلون لدى المفوضية باعتبارهم "أشخاصًا مشمولين برعاية المفوضية". وبمجرد إتمام هذه العملية، تصدر لهم شهادة ملتمس لجوء (قابلة للتجديد) سارية المفعول لمدة عام واحد - على الأقل كانت كذلك قبل جائحة فيروس كورونا (Qumri and Turner, 2023). لكن الأردن أغلق حدوده فعليًا في وجه الغالبية العظمى من ملتمسي اللجوء السوريين في عام 2015. أمَّا الفلسطينيون ملتمسي الحماية في الأردن القادمين من سوريا، فإنَّهم يندرجون ضمن اختصاصات الأونروا. وإذا كانوا مسجلين لدى الأونروا في سوريا، يسجلهم مكتب الأونروا في الأردن في الدولة (بدلاً من إعادة تسجيلهم)، مخافة أن تعرض إعادة التسجيل فرصهم في العودة إلى سوريا في نهاية المطاف للخطر (Akram et al., 2015: 61).

أمَّا ملتمسي الحماية من دول أخرى غير سوريا، فوضعهم أكثر تعقيدًا: فكما وثقت دلال ستيفنز، خضع العراقيون خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين لتحديد وضعهم فرديًا كلاجئين، وإلى نظام حماية مؤقت (نطاقه محل نزاع من قبل الحكومة)، ثم بعد ذلك إلى نظام شكلي (Stevens, 2013). تأسس هذا النظام الأخير في كانون الثاني (يناير) 2007 للعراقيين من جنوب ووسط العراق، في فترة كان فيها العراقيون يخضعون لقيود متزايدة على التأشيرات والحدود الدولية. (Stevens, 2013)، لكنَّه أُلغي في سبتمبر عام 2012، في وقت تزايد أعداد السوريين الداخلين إلى الأردن التماسًا للحماية الدولية. ولتوجيه قدرات الدولة إلى الأزمات السورية، عُلق تسجيل العراقيين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الأردن لمدة خمسة أشهر في عام 2012. وعندما استؤنف، خضع العراقيون الوافدين إلى الأردن مرة أخرى لعملية تحديد وضع فردي لهم كلاجئين (UNHCR, 2012). وقد طُبقت عمليات تحديد وضع اللاجئين الفردية أيضًا على الجنسيات الأخرى من ملتمسي الحماية في الأردن، مثل السودانيين واليمنيين.

لذا في سياق الأزمة العراقية، جاءت محاولات المفوضية لإيجاد آليات حماية غير تلك الموضحة في مذكرة التفاهم، إلى حد ما، بمثابة محاولة لتقليل الاعتماد على عمليات تحديد وضع اللاجئين الفردية كثيفة الاستخدام للموارد، والتي تنطوي أيضًا على خطر رفضها (Stevens, 2013). وبالتالي، يمكن القول إنَّ هذه السياسات والممارسات تنبأت بحدوث تحول أوسع في سياسة المفوضية ("النهج الجديد" لعام 2016) نحو "إجراء تحديد وضع اللاجئين فقط للحالات المصنفة على أنَّها عاجلة أو طارئة، وهو تصنيف على أساس الضعف" (Mennonite Central Committee, 2017: 9); انظر (UNHCR 2016). وعليه، سوف يُسجل كثير من ملتمسي الحماية العراقيين والسودانيين واليمنيين في الأردن كملتمسي لجوء، لكنَّهم لن يحصلوا على وضع اللاجئين الرسمي إلا في حال كانوا يسعون في إجراءات عملية إعادة التوطين إلى دولة ثالثة، على سبيل المثال، نظرًا إلى أنَّ تلك الدول تشترط في كثير من الأحيان القيام بإجراءات تحديد وضع اللاجئين الرسمي



قبل إعادة التوطين. (Mennonite Central Committee, 2017)<sup>7</sup> وفي حين أنّ البيانات الخاصة بالسنوات الأخيرة، وهي متاحة للعموم من خلال برنامج البحث عن بيانات اللاجئين التابع للمفوضية، تعتبر محدودة في كثير من الحالات (انظر UNHCR, 2022b)، إلا أنّ هذه التغييرات في السياسة تساعد في تفسير سبب الانخفاض النسبي في أعداد المتقدمين بطلب الحصول على وضع اللاجئ من الدول المعنية، والذين حصلوا على الاعتراف كلاجئين في الفترة من عام 2016 وحتى مطلع عام 2019 (انظر Qumri and Turner, 2023).

شهد شهر كانون الثاني (يناير) من عام 2019 تغييرًا قانونيًا في غاية الأهمية لملتسمي الحماية في الأردن، عقب إعلان القرار رقم 2713 (Human Rights Watch, 2019): ففي خطوة وصفتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنها "تحول كبير في سياسة الحكومة"، طلبت حكومة الأردن من المفوضية تعليق تسجيل الوافدين إلى الأردن بتأشيرات للرعاية الطبية أو العمل أو السياحة أو الدراسة (UNHCR, 2021a). لمّا كانت السبل القانونية المتاحة أمام كثيرين، من السودان على سبيل المثال، للوصول إلى الأردن بدون إحدى التأشيرات المذكورة آنفًا قليلة للغاية، فإنّ هذا التشريع مقلق للغاية من وجهة النظر المتعلقة بحماية اللاجئين. ومع أنّ موظفي الوكالة الإنسانية يصف هذه السياسة أحيانًا بأنها "مجرد توقيف مؤقت" لعملية التسجيل، فإنّ هذا "التوقيف المؤقت" مفعّل منذ 4 سنوات كاملة، في وقت كتابة هذه السطور. وبالتالي، يمكن القول إنّ دلالة على تغير طول الأجل في السياسة.

من ثم، يجب فهم الانعدام النسبي في إمكانية وصول ملتسمي الحماية من الدول المذكورة إلى نظام الاعتراف باللاجئين على أنّه جزء من سياق أعمّ: أولاً، يمكن القول إنّه يعبر عن التهميش الأوسع نطاقًا لهذه المجتمعات في سياق سياسة اللجوء والممارسات الإنسانية في الأردن (انظر Johnston et al., 2019)، أي أولئك الذين "أغفلهم" المجتمع الدولي، كما نوقش ضمن فريق عمل مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها في الأردن.<sup>8</sup> إذ إنّ كثير من الدول المانحة تحصر دعمها المالي في المجتمعات السورية والأردنية (أو تولي تلك المجموعات أولويتها القصوى، على أقل تقدير)، على الرغم من أنّه ورد ذكر مكتب الولايات المتحدة للسكان واللاجئين والهجرة على لسان عدد كبير من الأشخاص الذين تمت مقابلة كل منهم على حدة باعتباره استثناءً نادرًا مرحبًا به لهذه السياسة.<sup>9</sup>

هناك نقاش متصاعد (لكن يمكن القول إنّه لا يزال محدودًا) بشأن تبني "نهج لاجئ واحد" (أي معاملة متساوية لجميع اللاجئين بغض النظر عن الجنسية)، خاصةً بعد إنشاء فريق عمل نهج لاجئ واحد.<sup>10</sup> وثمة أيضًا مجموعة من أنشطة المناصرة الإنسانية التي تحدث نيابةً عن هذه المجتمعات "خلف الأبواب المغلقة"؛ مما يعكس أهمية هذه القضية. كما كان موضوع اختلاف ظروف ملتسمي الحماية باختلاف جنسياتهم محور نقاش مهم بين فريق عمل مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها (DRC and CEPS, 2022). وفي خطوات إيجابية، تغيرت بعض اللوائح الحكومية بطرق أفادت ملتسمي الحماية من العراق والسودان واليمن، على سبيل المثال، وساعدت في حصولهم إلى الخدمات بمستوى أقرب إلى ما يحصل عليه السوريون. مثال على ذلك: أعلنت الحكومة في يوليو (تموز) عام 2020 أنّ

7 مقابلة الأردن 18.

8 مقابلة الأردن 8 ؛ مقابلة الأردن 12.

9 مقابلة الأردن 8 ؛ مقابلة الأردن 10.

10 مقابلة الأردن 12.



كل من يحمل شهادة ملتزم اللجوء ويقيم في الأردن سيصبح بإمكانه الحصول على الرعاية الصحية بالتكلفة ذاتها التي يدفعها المواطنون الأردنيون غير المغطيين بالتأمين، أي أقل بنسبة 35-60% من السعر الذي يدفعه الأشخاص الذين يندرجون تحت فئة "الأجانب" (انظر Qumri and Turner, 2023).<sup>11</sup> ومع ذلك، حتى بعد هذه الخطوات المرحب بها، كان التقدم نحو تحقيق "نهج اللجوء الواحد" بشكل عام يسير ببطء شديد.<sup>12</sup>

ربط كثير من الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات هذه الوثيرة البطيئة للتقدم بمسائل التمويل<sup>13</sup>، وأشاروا إلى أن الاستجابة السورية في الأردن كانت ممولة جيداً نسبياً، بالمقارنة بالأوضاع المشابهة في الدول الأخرى، خاصة في السنوات الأولى من الأزمة (لكن المسؤولين الحكوميين شددوا على أن التمويل لا يزال أقل من المطلوب بكثير).<sup>14</sup> بالمثل، كان ضخ مبالغ كبيرة من الأموال للتمويل جوهرياً لاتفاقية ميثاق الأردن، التي تناولناها بالمناقشة أدناه، والتي مكنت اللاجئين السوريين من الوصول إلى سوق العمل الرسمية. كما قال أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات: "كل شيء ممكن طالما أن المال موجود... التمويل هو الركيزة الأساسية المطلقة، وهذا مفهوم".<sup>15</sup> لكن التمويل كان يركز على السوريين غالباً.

بالإضافة إلى أن خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية، وهي الإطار الذي يجري من خلاله تنسيق الاستجابة للاجئين والقدرة على التكيف والتنمية فيما يتعلق بالأزمة السورية في الأردن، تتعلق بآثار الأزمة السورية خصوصاً، كما يشير اسمها؛ حيث يمر العمل المنجز مع السوريين (والذي يجب أن يتضمن أيضاً نسبة من الأردنيين) من خلال هذا الإطار والمنصات المرتبطة به. بحسب تعبير أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، فهي تعتبر: "غطاء للمنظمات للحصول على الموافقة على مشاريعها، وهي المسار الأكثر شيوعاً للموافقة على تنفيذ البرامج الإنسانية على أرض الواقع".<sup>16</sup> وزعم هذا الشخص الذي أجريت معهم المقابلة، من واقع تجربته، أن المسارات الأخرى التي يمكن من خلالها إدراج الجنسيات الأخرى بسهولة أكبر تعد أقل شهرة وأصعب في الحصول على الموافقة من خلالها.<sup>17</sup> ثمة بعض المنظمات الأخرى التي تمكنت من تحقيق بعض الإنجازات لصالح اللاجئين من أي جنسية عن طريق، على سبيل المثال، إقامة جلسات التوعية للعاملين في قطاع معين، حيث تعمل مجموعة كبيرة من الجنسيات، كالزراعة.<sup>18</sup> صحيح أن هناك العديد من المنظمات التي تعمل مع مجموعة من الجنسيات، إلا أن هذا كثيراً ما يكون على الرغم من شتى الهياكل المالية والتنظيمية التي تعمل ضمنها، وليس بفضلها.

تعبّر المعاملة التفضيلية لجنسيات معينة من ملتزمي الحماية في سياسة الحكومة عن وجود "محاذئة أوسع نطاقاً" - حسب التعبير الدبلوماسي لأحد الذين تمت مقابلتهم - جارية بين الحكومة والدول المانحة والقطاع الإنساني حول

<sup>11</sup> مقابلة الأردن 16.

<sup>12</sup> مقابلة الأردن 13؛ مقابلة الأردن 12.

<sup>13</sup> مقابلة الأردن 8؛ مقابلة الأردن 16؛ مقابلة الأردن 26

<sup>14</sup> مقابلة الأردن 25؛ مقابلة الأردن 26؛ مقابلة الأردن 27.

<sup>15</sup> مقابلة الأردن 8.

<sup>16</sup> مقابلة الأردن 16.

<sup>17</sup> مقابلة الأردن 16.

<sup>18</sup> مقابلة الأردن 2.



"أصول بعض الأشخاص وما يعنيه أن يكون الشخص ملتمسًا للجوء أو لاجئًا في الأردن".<sup>19</sup> وفقًا للرواية التي قدمها مسؤولو حكومة الأردن في إحدى المقابلات، فإنَّ القادمين من دول مثل اليمن والسودان يأتون للسبب الأصلي لتأشيراتهم - على سبيل المثال، للعمل والدراسة والحصول على الرعاية الطبية - ويستغلون التسجيل لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كوسيلة للبقاء في الأردن أو لطلب إعادة التوطين في بلد ثالث (أو لكلا الأمرين معًا). حسب هذه الرواية، لم يكن تسجيلهم مع المفوضية يعبر عن حاجتهم للحماية الدولية، ولم يكونوا فارين من وضع لا يستطيعون العودة إليه طوعًا، بل فضّلوا البقاء في الأردن أو الحصول على إعادة التوطين. قال المسؤولون أيضًا إنَّ الأردن يجب أن يكون قادرًا على مراقبة حدوده والتحكم في مَنْ يدخل البلاد ومَنْ يبقى فيها، لأسباب تتعلق بالأمن الوطني.<sup>20</sup> لكن هذا النهج، الذي يمكن أن يكون فيه الشخص ملتمس لجوء أو لاجئ أو عامل مهاجر أو سائح طبي أو طالب، لا يعكس الواقع المعقد للهجرة والنزوح (Crawley and Skleparis, 2018)، ولا احتياجات المجتمعات المعنية التي تعيش داخل الأردن (على سبيل المثال انظر Johnston et al, 2019)؛ حيث إنَّ عدم حمل شهادة ملتمس اللجوء - بالإضافة إلى هشاشة المركز القانوني التي يسببها ذلك للكثيرين - يمكن أن تجعل الشخص غير مؤهل للوصول إلى البرامج أو الخدمات أو مسارات الإحالة.<sup>21</sup>

في هذا السياق، تعتبر القدرة على التسجيل لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والحصول على شهادة ملتمس اللجوء، بدلاً من وضع اللاجئ ذاته، أمر جوهري لوضع ملتمس الحماية في الأردن، وكذلك لتأمين الإقامة والقدرة على العمل والحصول على الرعاية الصحية ومجموعة من الخدمات الأخرى (وإن كان ذلك يختلف باختلاف الجنسيات). (انظر Qumri and Turner, 2023)؛ إذ إنَّ وضع اللاجئ الرسمي يدخل في المعادلة عندما يُنظر في إعادة توطين ملتمسي اللجوء، حيث إنَّ البلدان الثالثة تشترط عادةً إجراء عملية تحديد وضع كاملة مخصصة لكل لاجئ على حدة قبل إعادة التوطين. على سبيل المثال، تشترط الحكومة الكندية من جميع المتقدمين لإعادة التوطين تقريبًا (حسب المسار المستخدم) الحصول على وضع لاجئ من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو بلد اللجوء. لكن أبحاث مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها في كندا توصلت إلى أنَّ هذا من الممكن أن يضر ببعض جنسيات ملتمسي الحماية، أو بأولئك المقيمين بلدان معينة، ممَّن لا يتمتعون بإمكانية الوصول (أو يتمتعون بإمكانية وصول أقل توافرًا) لوضع اللاجئ الرسمي (Cortinovis and Fallone, 2023). في الوقت ذاته، فإنَّ عدد كبير من المسارات التكميلية، على سبيل المثال بعض المعابر الإنسانية التي توفرها الدول الأوروبية، لا تشترط المطلب ذاته.<sup>22</sup>

ومجددًا، تختلف عملية تحديد وضع اللاجئ لأغراض إعادة التوطين بالنسبة للاجئين السوريين تحديدًا: فعلى حد تعبير أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، تصنيف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للسوريين بأنَّهم سكان "شبه لاجئين" يتيح "نهجًا مبسطًا أكثر"،<sup>23</sup> يُعرف باسم الإجراء المدمج (انظر Costello et al, 2022)؛

<sup>19</sup> مقابلة الأردن 8.

<sup>20</sup> مقابلة الأردن 27.

<sup>21</sup> مقابلة الأردن 16.

<sup>22</sup> مقابلة الأردن 18.

<sup>23</sup> مقابلة الأردن 14.



(Fisher, 2020; Janmyr, 2018). يشار إلى هذه العملية أيضًا باسم مدمج هو "تحديد وضع اللاجئين لإعادة التوطين". وفيها، يسعى فريق إعادة التوطين لاختيار أولئك الذين لديهم أعلى فرص لإعادة التوطين، بينما يرسل أولئك الذين يمكن لحالاتهم أن تثير المخاوف بشأن استبعادهم (فيما يُعرف باسم "الملفات الكاسدة") إلى فريق تحديد وضع اللاجئين، الذي يتولى تقييم ما إذا كان بالإمكان المضي قدمًا في قضيتهم. أمّا أولئك الذين ليست لديهم "ملفات كاسدة"، فيمكن إضفاء وضع اللاجئين الرسمي فرديًا عليهم (إذ إنه غالبًا ما يكون شرطًا مسبقًا لإعادة التوطين لدى دول إعادة التوطين، كما هو مذكور أعلاه) من خلال فريق إعادة التوطين، بدلاً من أن يتولى إحالتهم أو التحري عنهم فريق تحديد وضع اللاجئين.

فإذا وُجدت أي "ملفات كاسدة" يرى فريق تحديد وضع اللاجئين أنها قد تحول دون المضي قدمًا في القضية، يُخطر الفرد أو الأسرة المعنية بالأمر، وتُقدم لهم المشورة، لكن ليست هناك أي آلية للتظلم.<sup>24</sup> لكن طلبهم للحصول على وضع اللاجئين لم يُرفض رسميًا، بل لم يجري المضي قدمًا في قضيتهم فقط، أي أنهم بذلك لم يخسروا شهادة ملتصق اللجوء أو وضعهم كمسجلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد أثرت مخاوف بشأن المساءلة (من عدمها) ضمن هذه العملية في بعض الأبحاث العلمية القليلة المتوفرة حول الإجراء المدمج، نظرًا إلى عدم وجود رفض رسمي وعدم القدرة على التظلم (على سبيل المثال، Fisher, 2020). في هذا الصدد، أشار الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات، المشاركون بكثافة في إعادة التوطين، إلى عدم تمتع الموظفين بالقدرة على إجراء التظلمات، بالإضافة إلى غيابها في حالات إعادة التوطين عمومًا<sup>25</sup>؛ زاعمين أنّ الوضع مختلف في حالات تحديد وضع اللاجئين الأخرى، والتي يكون فيها الداعي إلى التظلم أهم.<sup>26</sup> ويرجع هذا إلى كون تحديد وضع اللاجئين في السياقات الأخرى يتعلق بمسألة "نيل الاعتراف كلاجئ، والحصول على الحماية من حالة اللجوء، وعدم الإعادة القسرية، وكذلك جميع أنواع الحماية الأخرى التي توفرها الدولة المقيم فيها كلاجئ... [في حين أنّ] إجراء تحديد وضع اللاجئين لإعادة التوطين المدمج يتعلق بالدرجة الأولى بإعادة التوطين، فإذا "فشلت" فيه... يتسنى لك مع ذلك البقاء في الأردن والتمتع بأنواع الحماية التي كنت تتمتع بها دائمًا"، على حد قولهم.<sup>27</sup>

وبالتالي، فإنَّ نسبة ملتصق الحماية في الأردن الذين يحصلون على "وضع اللاجئين" الكامل بالمعنى القانوني منخفضة بشكل ملحوظ. صحيح أنّ وضع اللاجئين الكامل يظل مهمًا أحيانًا بالنسبة لملتصق إعادة التوطين في دولة ثالثة؛ إلا أنّ التسجيل لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والحصول على شهادة ملتصق اللجوء يعتبران أمرًا جوهريًا بالنسبة للغالبية العظمى من ملتصق الحماية، لكي يتمكنوا من الحصول على الحماية ونيل مركز قانوني آمن في الأردن. لكن في الوقت ذاته، يعتبر هذا النظام صعب الوصول بالنسبة لكثير من الراغبين في الاستفادة منه، ولا سيما منذ عام 2019. هذه التغيرات الشاملة في ممارسات الاعتراف باللاجئين، وخصوصًا العلاقات بين التسجيل وإعادة التوطين، لا تزال تشكل مجالات بحث غير متناولة بما يكفي وبحاجة إلى إيلاء المزيد من العناية لها مستقبلاً، وهو ما جرى تناوله

<sup>24</sup> مقابلة الأردن 14.

<sup>25</sup> مقابلة الأردن 14.

<sup>26</sup> مقابلة الأردن 18.

<sup>27</sup> مقابلة الأردن 18.





بالبحث في محالات أخرى من مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها (انظر Costello et al, 2022).

## الضعف

أصبح الضعف "كلمة أساسية" في العمل الإنساني المتعلق بملتمسي الحماية في الأردن.<sup>28</sup> وفي سياق الأزمات الممتدة ومحدودية التمويل والاحتياجات الإنسانية الهائلة، بات العثور على "الفئات الأكثر ضعفًا" هو الطريقة المنطقية والجوهرية لفهم كيفية توجيه العمل الإنساني. وردت الإشارة إلى "الفئات الأكثر ضعفًا" في مجموعة من السياقات (على سبيل المثال، انظر Janmyr and Mourad, 2018; Sözer, 2019; Turner, 2021b). لكن السياق الأردني شكل أحد أهم المواضيع الرئيسية لتطوير أطر العمل والمنهجيات الجديدة لتحديد اللاجئين "الأكثر ضعفًا" واستهدافهم.

من الأمور الجوهرية لهذه الجهود هو إطار تقييم الضعف. طُوّر هذا الإطار بدعم من البنك الدولي خصيصًا للسوريين الذين يعيشون في أماكن خارج المخيمات، وقُدّم لأول مرة في عام 2014، واتسع نطاقه في الآونة الأخيرة ليشمل السوريين الذين يعيشون في المخيمات وأيضًا الجنسيات الأخرى من ملتمسي الحماية في الأردن (انظر Mindset and UNHCR Jordan, 2022؛ Samuel Hall and UNHCR Jordan, 2022). استجابةً لأوجه القصور في "النهج الجماعي" تصنيف الضعف (أي أنه يصنف الأشخاص المندرجين ضمن فئة ديموغرافية معينة على أنهم ضعفاء)، وأيضًا نظرًا إلى أن العديد من المنظمات كانت تستخدم أدوات متباينة لجمع وتحليل البيانات حول ضعف اللاجئين (Khogali et al, 2014; UNHCR, 2015).

يتمحور الإطار حول نموذج للرعاية الاجتماعية قائم على الإنفاق المتوقع، ولكنّه يراعي أيضًا عوامل أخرى، مثل استراتيجيات التعايش والتعليم والأمن الغذائي والصحة والمأوى والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية (على سبيل المثال، انظر UNHCR, 2019)؛ وهذا الدور المحوري لنموذج الرعاية الاجتماعية القائم على الإنفاق المتوقع هو أحد العوامل التي أشعلت النقاشات حول أوجه التداخل أو التمايز (أو كليهما معًا) بين "الفقر" من جهة و"الضعف" من الجهة الأخرى.<sup>29</sup> فمع أنّ بعض الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات سارعوا بالتأكيد على أوجه التمايز بين الفقر والضعف، أشار آخرون إلى أنّ نماذج الرعاية الاجتماعية القائمة على الإنفاق المتوقع (هي أيضًا) تقيس مستوى الفقر<sup>30</sup>، وأنّ قياس الفقر أسهل بكثير من قياس الضعف<sup>31</sup>؛ ولعل كل ما سبق يُفسر سبب كون كلا المصطلحين يُستخدمان أحيانًا بالتبادل مع بعضهما (انظر UNHCR 2015)، بما في ذلك من قبل بعض الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> مقابلة الأردن 3.

<sup>29</sup> مقابلة الأردن 2؛ مقابلة الأردن 11.

<sup>30</sup> مقابلة الأردن 15.

<sup>31</sup> مقابلة الأردن 2؛ مقابلة الأردن 15.

<sup>32</sup> مقابلة الأردن 14.



يعتمد إطار تقييم الضعف على الدراسات السكانية والزيارات المنزلية معًا: الدراسات السكانية هي مسوح واسعة النطاق تُجرى بانتظام (بعد مرور عامين مثلاً) لفهم ديناميات الضعف داخل الأردن من خلال عينة تمثيلية، وهي تراعي عوامل مثل حجم الأسرة والمزمل والمنطقة داخل الأردن، وهي قادرة على تتبع كيف يتغير مستوى الضعف مع مرور الوقت. ثانيًا، الزيارات المنزلية المتعلقة بإطار تقييم الضعف، وتُجرىها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بمعدل 5,000 زيارة شهريًا<sup>33</sup>. تُوظف هذه الزيارات لجمع البيانات حول حالة معينة، ثم تُقِيم هذه الحالة بالمقارنة بالنماذج المطورة نتيجة للمسح الأسري. تتمثل ثمرة هذا التحليل في "درجات إطار تقييم الضعف" أو "مؤشرات إطار تقييم الضعف"، والتي تُصنف ضمن أحد أربعة مستويات: (1 ضعف منخفض، 2 ضعف متوسط، 3 ضعف مرتفع، 4 ضعف شديد. ومن ثم، فإن إطار تقييم الضعف يُعنى بمراقبة مستوى الضعف في عموم السكان، مع إتاحة إمكانية توجيه الخدمات ومسارات الإحالة.<sup>34</sup>

وقد أكد كثير من الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات أن حجم الاحتياجات لدى ملتمسي الحماية يفوق التمويل والدعم المتاح لهم إلى حد كبير. كان هذا صحيحًا قبل جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، لكنه ازداد إلى حد كبير بعد مارس (آذار) عام 2020<sup>35</sup> ولذلك، يُستخدم إطار تقييم الضعف، ونقاط إطار تقييم الضعف التي تُعطي "للحالات، في توجيه المساعدة. فمثلاً، في برنامج المساعدات النقدية التابع للمفوضية الذي يقدم الدعم لأكثر من 30,000 عائلة سورية لاجئة و 3,000 عائلة من جنسيات أخرى، يُعد الحصول على درجة من أعلى درجات إطار تقييم الضعف معيارًا ضروريًا - وإن كان غير كافٍ - للتأهل للحصول على المساعدات النقدية. إضافةً إلى أن أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات ذكر إن عمق البيانات التي يوفرها إطار تقييم الضعف تساعد على ضمان عدم "إغفال" الأشخاص الأشد احتياجًا للمساعدة.<sup>36</sup>

لكن بطبيعة الحال، قد يكون لهذه العمليات تجربة مختلفة تمامًا من جانب الطرف "المتلقي" لهذه التدخلات والزيارات المنزلية؛ في الواقع، حكى العديد من ملتمسي الحماية السوريين تجارب سلبية مع تلك الزيارات المنزلية في المقابلات الجماعية. على سبيل المثال، أوضح أحد المشاركين أنه قيل له خلال الزيارة إن عائلته ستكون مؤهلة للحصول على الدعم، لكن هذا لم يحدث قط بعد ذلك، دون إبداء أي أسباب أو تفسيرات.<sup>37</sup> واتفق معه آخرون كثيرًا بأن أسباب عدم أهليتهم للحصول على المساعدة وفقًا لتقييمات الضعف لم تكن واضحة.<sup>38</sup> علاوةً على ذلك، أبدى عدد كبير من المشاركين تعليقات حول شدة تفصيل الأسئلة، خصوصًا حول النظام الغذائي ووتيرة أكل أطعمة معينة، وأنه - من وجهة نظرهم - من غير المنطقي السؤال عن هذه التفاصيل الدقيقة، ومن غير المعقول أن يتذكروها بدقة.<sup>39</sup> كما أشارت المزيد

33 مقابلة الأردن 13.

34 مقابلة الأردن 11.

35 مقابلة الأردن 8؛ مقابلة الأردن 11؛ مقابلة الأردن 13؛ مقابلة الأردن 15.

36 مقابلة الأردن 13.

37 مقابلة الأردن 31.

38 مقابلة الأردن 32.

39 مقابلة الأردن 31؛ مقابلة الأردن 32.



من المحادثات غير الرسمية مع الممارسين في المجال الإنساني في أثناء العمل الميداني إلى أنهم لاقوا هذه التصورات والتجارب السلبية المتعلقة بتقييمات الضعف بانتظام.<sup>40</sup>

ولعل المثير للدهشة، لا سيما بالنظر إلى تركيز الإطار على الضعف الاقتصادي والاجتماعي، أن إطار تقييم الضعف يسهم بدور أيضًا في تحديد المرشحين لإعادة التوطين من الأردن.<sup>41</sup> مع أنه يُشترط في مَنْ يُعاد توطينهم من الأردن أن يستوفوا معيار واحد على الأقل من معايير إعادة التوطين السبعة التي حددتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (احتياجات الحماية القانونية أو الجسدية (أو كليهما)، الناجين من العنف أو التعذيب (أو كليهما)، الاحتياجات الطبية، النساء والفتيات المعرضات للخطر، لم شمل الأسرة، الأطفال والمراهقون المعرضون للخطر، عدم وجود حلول دائمة بديلة متوقعة) (انظر UNHCR, 2011)، فقد أصبح إطار تقييم الضعف هو نقطة البداية التي تُحدد هذه الحالات من خلالها. بحسب أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، ينظر الفريق فيمن حصلوا على أعلى درجات بإطار تقييم الضعف، التي وصفوها بأنها "أعلى تصنيف للفقر"، من أجل إنشاء "مجموعة أولية للغاية" من الأشخاص ذوي الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية الشديدة. واستطرد ذلك الشخص موضِّحًا: "صحيح أنه ليس معيارًا لإعادة التوطين بحد ذاته، لكن عند استدعاء تلك الحالات لإجراء المقابلة معهم وتحدث إليهم حول وضعهم، تجد عادةً نتيجة لذلك أن لديهم حاجة للحصول على الحماية القانونية والجسدية، أو أن الحالة لامرأة أو طفل معرضين للخطر".<sup>42</sup>

بيد أن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ليست الجهة الفاعلة الوحيدة التي تتولى إجراء تقييمات الضعف على نطاق واسع؛ بل إن أحد التقييمات واسعة النطاق الأخرى التي تُجرى في الأردن يضطلع بها فرع الأردن من هيئة كير الدولية؛ حيث يُجري هذا الفرع تقييمات سنوية لاحتياجات السكان الأكثر ضعفًا في الأردن، تركز على ملتسمي الحماية من مجموعة كبيرة من الجنسيات، إضافةً إلى المجتمعات الأردنية المضيفة (انظر CARE Jordan, 2022). كذلك، هناك برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة، الذي ينفذ برنامجًا واسع النطاق للمساعدات الغذائية في الأردن، ويُصدر "التقييم الشامل للأمن الغذائي والضعف" (على سبيل المثال، انظر World Food Programme, 2019). هذه التقييمات صُممت لتحسين الفهم حول طبيعة المشهد في الأردن وكيف يتغير، وتُستخدم لإثراء عمل الوكالة المُصدرة للتقييم، وربما أيضًا الجهات الأخرى العاملة في الأردن. فضلًا عن أنها تسمح للمنظمات المُصدرة لها بتقديم بياناتها إلى الدول المانحة (في ظل سياق حافل بالتحديات يتسم بفتور همة الدول المانحة)، وبالتالي فإنها تكون أيضًا بمثابة أداة للمناصرة.<sup>43</sup>

ونظرًا إلى التداخل الواسع بين بعض هذه التقييمات، بما في ذلك بين التقييمات التي تُجرىها مختلف وكالات الأمم المتحدة، جرت مناقشات مستفيضة في السنوات القليلة الماضية حول مساعي دمج عمل جميع الوكالات معًا لإصدار "تقييم شامل مشترك للضعف" يجمع بين المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي

<sup>40</sup> الملاحظات الميدانية ليومي 22 و23 مايو 2022.

<sup>41</sup> مقابلة الأردن 14.

<sup>42</sup> مقابلة الأردن 14.

<sup>43</sup> مقابلة الأردن 3؛ مقابلة الأردن 20؛ مقابلة الأردن 22.



للأمم المتحدة واليونسيف. حسبما شرح أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، من شأن هذا الاستعانة بمسح إطار تقييم الضعف، لكن بعد إدراج أسئلة إضافية أو تعديل الأسئلة (أو كلا الأمرين معًا)، للتعبير عن احتياجات جميع الوكالات المعنية.<sup>44</sup> وبعد أن أبرمت الوكالات مذكرة مفاهيمية في هذا الشأن في عام 2019، جرت نقاشات مع حكومة الأردن في مطلع عام 2020 حول إمكانية انضمامها إلى هذا التعاون. لكن هذه المفاوضات واجهت تحديات تتعلق بمسألة مشاركة البيانات والجهات التي سيكون لها حق الوصول إلى مجموعة البيانات الكاملة، ولا سيما تلك المتعلقة بالأردنيين.<sup>45</sup> الأهم من هذا كله أنّ هذا في سياق كان فيه قياس الفقر مبهمًا ومتنازعًا عليه سياسيًا، وغالبًا ما يتعين الانتظار لمدة طويلة حتى تعلن الحكومة بيانات وتقييمات الفقر، هذا إن أعلنتها أصلًا (انظر Lenner، سيصدر قريبًا).<sup>46</sup>

إلى جانب أنّ مفهوم الضعف أصبح، شيئًا فشيئًا، طريقة شائعة ومهمة للتعبير عن احتياجات السكان الأردنيين (Lenner and Turner, 2021)؛ حيث تشترط حكومة الأردن على المنظمات العاملة ضمن خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية أن تضم أيضًا "الأردنيين الضعفاء" كنسبة من الأشخاص الذين يعملون معهم. لكن طرق تقييم الضعف لدى السكان الأردنيين تكون مختلفة غالبًا. فمثلًا، في التقييم الشامل للأمن الغذائي والضعف الصادر عن برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة آنف الذكر، ورد تعريف "الأردنيين الضعفاء" على أنّهم من يتلقون الإعانات من صندوق المعونة الوطنية، الذي هو مؤسسة مستقلة تابعة لوزارة التنمية الاجتماعية تتولى إدارة برنامج الحد من الفقر الرئيس لدى الوزارة (World Food Programme, 2019: xv–xvi). ولذلك، يمكن القول إنّ معايير الضعف المعتمدة في هذا التقييم أسندت إلى جهة وبرنامج حالين يركزان بدرجة كبيرة على الفقر، ويتبعان حكومة الأردن. أمّا في السياقات الأخرى التي تعمل فيها المنظمات مع السوريين والأردنيين معًا، أو مع ملتزمي الحماية من الجنسيات الأخرى، فإنّ تقييمات الضعف للأردنيين تُجرى في بعض الأحيان عن طريق نسخ مبسطة من تقييمات الضعف التي تُجرى للسوريين.<sup>47</sup>

لكن حتى مع هذا الدور المحوري للضعف وتقييماته في حوكمة اللجوء في الأردن، تبقى هناك تساؤلات جوهرية حول معنى المصطلح "الضعف" دون إجابة، فضلًا عن أنّ المصطلح محل خلاف محتدم فيما بين الجهات الفاعلة الإنسانية، بل وبداخلها أيضًا. يُعرّف إطار تقييم الضعف "الضعف" بأنّه " [هو] خطر تعرض الأسر السورية اللاجئة إلى الضرر، بالدرجة الأولى فيما يتعلق بالتهديدات للحماية وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية ومحدودية وصول الخدمات الأساسية [هكذا وردت] وانعدام الأمن الغذائي وقدرة السكان على التأقلم مع آثار هذا الضرر" (UNHCR, 2015: 65). هكذا، يقدم إطار تقييم الضعف تعريفًا للضعف. بيد أنّ المسح الأساسي الأصلي للإطار ذاته يشير إلى ميل الجهات الفاعلة الإنسانية للخلط بين "الضعف" و"الفقر" (UNHCR, 2015)، مثلما حدث في بعض المقابلات، كما

44 مقابلة الأردن 13.

45 مقابلة الأردن 4.

46 مقابلة الأردن 4؛ مقابلة الأردن 13.

47 مقابلة الأردن 2.



ذكرنا أعلاه؛ بل وأقرّ عدد من الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات بصعوبة وضع تعريف للكلمة، وبأنّ تُستخدم بطرق متنوعة من قبل الجهات الفاعلة المختلفة.<sup>48</sup>

علاوةً على ذلك، كما ناقش فريق عمل مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها (DRC and CEPS, 2022)، ففي حين أنّ مصطلح "الضعف" شائع الاستخدام باللغة الإنجليزية في الاستجابة الإنسانية، إلا أنّه لا توجد له ترجمة دارجة مباشرة باللغة العربية.<sup>49</sup> في الحقيقة، ذكر أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات أنّه واجه صعوبة في مجرد شرح طبيعة عمله باللغة العربية (لغته الأم) بسبب عدم وجود ترجمة مباشرة للمصطلح.<sup>50</sup> لقد كشف هذا البحث أنّ المنظمات تستخدم قائمة متنوعة من المصطلحات عند محاولة ترجمة أو إيصال فكرة الضعف للأشخاص الذين يعملون معهم. وفيما يلي سرد لجميع المرادفات التي عُرضت لمصطلح "الضعيف" و"الضعف"، تليها ترجمة مباشرة أكثر أو حرفية (أو كليهما معًا) للمصطلح باللغة الإنجليزية:

- الضعف - يشيع ترجمته أيضًا في اللغة الإنجليزية بكلمة "weakness"<sup>51</sup>؛
- المستضعف - أقرب ترجمة له كلمة "vulnerable". لكن هذا المرادف العربي نادر الاستخدام، ويُحتمل أن يكون مشتقًا لغويًا من كلمة "الضعف"<sup>52</sup>؛
- الهشاشة أو هشاشة الأوضاع - تُستخدم للدلالة على الضعف، ويمكن ترجمتها حرفيًا في اللغة الإنجليزية إلى "fragility" أو "fragility of the situation"<sup>53</sup>؛
- المهمشين - تُترجم حرفيًا إلى "marginalized"<sup>54</sup>؛
- أكثر احتياجًا - تُترجم حرفيًا إلى "most in need" أو "most needy"<sup>55</sup>؛
- اقل حظًا - يُترجم حرفيًا إلى "least lucky/fortunate"<sup>56</sup>.

لم تكن مصطلح الضعف في اللغة الإنجليزية ("vulnerability") مألوفًا لأيّ من ملتمسي الحماية المشاركين في المقابلات الجماعية (والتي أُجريت باللغة العربية)، بخلاف استخدام كثير من المصطلحات الواردة أعلاه في العمل الإنساني، التي كانت مألوفة بالنسبة لهم<sup>57</sup>. وقال المشاركون أنّ هذه المصطلحات كانت تحاول التعبير عن مجموعة واسعة للغاية من الظروف والعوامل المتنوعة.<sup>58</sup> وفي الحقيقة، مما يُظهر عدم الوضوح المحيط بترجمة مفهوم الضعف أكثر، وكيفية يُعمل به في السياق الإنساني، أنّ المشاركين بإحدى المقابلات الجماعية ذكروا أنّ موظفي المفوضية

48 مقابلة الأردن 2؛ مقابلة الأردن 13؛ مقابلة الأردن 15

49 مقابلة الأردن 3؛ مقابلة الأردن 4؛ مقابلة الأردن 9

50 مقابلة الأردن 4.

51 مقابلة الأردن 4.

52 مقابلة الأردن 9؛ الملاحظات الميدانية بتاريخ 14 سبتمبر (أيلول) عام 2022.

53 مقابلة الأردن 4؛ مقابلة الأردن 21.

54 مقابلة الأردن 9.

55 مقابلة الأردن 16.

56 مقابلة الأردن 9.

57 مقابلة الأردن 31؛ مقابلة الأردن 32.

58 مقابلة الأردن 32.





السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أخبروهم أنّ التقييمات ستُصنّفهم إلى واحدة من ثلاث فئات: "أشد احتياجًا" و"ضعيفة" و"غير مؤهل". لكن مع أنّ هذا المخطط مشابه ومتصل بوضوح بالمصطلحات المذكورة أعلاه، لم يُذكر لي في أي من المقابلات التي أجريتها من العاملين في المجال الإنساني. ووفقًا للسوريين الذين أجريت معهم المقابلات، لم تكن الفروق بين الفئتين السابقتين، وسبب تصنيف الأشخاص في فئة معينة أو نقلهم من فئة إلى فئة مختلفة، واضحًا لهم.<sup>59</sup>

إنّ هذا النطاق الواسع من المفردات التي أشار إليها الأشخاص الذي أجريت معهم المقابلات من العاملين في المجال الإنساني والمنظمات غير الحكومية باعتبارها مصطلحات (محتملة) للضعف، تُستخدم بالفعل - أو من الممكن استخدامها - مع ملتسمي الحماية، ليشير إلى عدد من التحديات: فالمصطلحات المذكورة في القائمة أعلاه تحمل العديد من المعاني المختلفة، منها ما هو بعيد كل البعد عمّا يعنيه مصطلح "الضعف" في اللغة الإنجليزية، يمكن القول إنّ بعضها يولي العناية ب(مجموعات معينة) من الأشخاص، وبعضها الآخر يولي هذه العناية للظروف التي يجد الأشخاص أنفسهم فيها. أضف إلى ذلك أنّ أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات أوضح أنّ ارتباط مصطلحي الضعف والمستضعف بمعنى العجز ("weakness" باللغة الإنجليزية) تسبب في مشاكل عند العمل مع المستفيدين (المحتملين)، الذين شعروا بالإهانة عندما فهموا أنّهم "متهمون بالعجز"<sup>60</sup>. لكن المثير للاهتمام أنّه، حتى بعد كل المناقشات والمناقشات المفتوحة للغاية في اللغة الإنجليزية حول العلاقة بين الضعف والفقر، إلى حد الخلط بينهما في بعض الأحيان، لم تُقترح كلمة "الفقر" أو "الفقر" ولو لمرة واحدة كمصطلح مناسب مُستخدم بالفعل، أو يجب استخدامه، لإيصال فكرة الضعف لملتسمي الحماية.

ربما ينظر البعض إلى هذه المسائل المتعلقة بالترجمة، والتي لا تُذكر عادةً في تقارير السياسة، على أنّها أقل أهمية بالنسبة للممارسات الإنسانية اليومية. ولكن هذا التقرير يؤكد أنّها تثير تساؤلات مهمة، من بينها ما هو ذي صلة بالسياسات والممارسات. بادئ ذي بدء، يشير هذا التحليل إلى أنّ هناك قدرًا مهمًا من عدم الوضوح حول طبيعة هذا "الضعف" بحد ذاتها، وأنّه ربما تكون هناك تصورات مختلفة اختلافًا جذريًا فيما بينها، لدى العاملين في المجال الإنساني وبين العاملين في المجال الإنساني وملتسمي الحماية، حول ما تسعى البرامج الإنسانية إلى التصدي له، وعلى أي أساس يجري التوجيه وتحديد الأولويات. لا شك أنّ مفهوم يصعب تعريفه وقياسه وتقييمه. لكن الدور المحوري لأوجه الضعف الاقتصادية والاجتماعية في المقاييس الإنسانية السائدة للضعف، وسبل تناول الضعف بالنقاش نتيجةً لذلك، تشير إلى وجود خلاف قائم منذ أمد طويل حول العلاقة بين الضعف والفقر لم يُحل إلى الآن.

ثانيًا، يوضح التحليل استمرار هيمنة اللغة الإنجليزية ومفاهيمها في البيئات الإنسانية التي لا تكون اللغة الإنجليزية فيها هي اللغة السائدة لدى السكان المضيفين ولا لدى السكان اللاجئين، ويطرح تساؤلات مهمة حول آثار هذه الهيمنة اللغوية. ألا يجب أن تكون المصطلحات الخاصة بالسكان المضيفين والنازحين أنفسهم هي الموجهة للعمل مع الأشخاص ضمن هذا السياق، بدلاً من المصطلحات والمفاهيم التي تعبر عن وجهة النظر الإنجليزية التي تنقلها المنظمات الدولية معها إلى الدول التي تسافر إليها؟ أضف إلى ذلك أنّ "الضعف" ما هو إلا مصطلح واحد من

<sup>59</sup> مقابلة الأردن 31.

<sup>60</sup> مقابلة الأردن 4.



المصطلحات الشائعة للغاية في قاموس مفردات العمل الإنساني التي تشكل مثل هذا التحدي، والتي تشمل "المرونة" و"الأقلمة"، وكذلك المصطلحات المحيطة بالهياكل الجنسانية والإنسانية (مثال: "التجمعات" و"فرق العمل الفرعية")<sup>61</sup>. وكما كان التفاعل مع هياكل العمل الإنساني في الأردن متوقفاً على إجادة اللغة الإنجليزية (من حيث المصطلحات، وأيضاً من حيث عدد الاجتماعات التي تُجرى باللغة الإنجليزية حصراً أو بالدرجة الأولى)، أصبحت هذه الهياكل أكثر إقصائية، خصوصاً للمنظمات المحلية والوطنية والمجتمعية.<sup>62</sup> وبالنسبة إلى أننا في عصر الالتزام المعلن بـ "الأقلمة"، فإن تحليل نقاط الضعف هذا لا يشير إلى المشكلات المتعلقة بهذا المصطلح بعينه ولا بكيفية تقييمه فحسب، بل يشير أيضاً على نطاق أوسع إلى احتمالية أن تكون الهياكل الإنسانية إقصائية وبحاجة إلى إصلاح.

## حقوق العمل

لا يُمنح الحق في العمل بشكل ثابت لجميع ملتزمي اللجوء واللاجئين في الأردن، وقد كانت هذه القضية محل نزاع سياسي شديد: إذ يتعين على جميع ملتزمي اللجوء واللاجئين في الأردن الراغبين في العمل بصفة قانونية في سوق العمل الرسمي (في القطاعات غير المخصصة للأردنيين، انظر (Ministry of Labour, 2016)) الحصول على تصريح عمل. وحتى عام 2016، كان من النادر أن تُمنح هذه التصاريح لملتزمي اللجوء واللاجئين من أي جنسية. لم تكن التصاريح باهظة التكلفة إلى حد تعجيزي في كثير من الأحيان فحسب، بل كانت أيضاً تربط الشخص بصاحب عمل معين لمدة عام واحد؛ الأمر الذي لم يكن يعبر لا عن تفضيلات ملتزمي الحماية ولا عن حقيقة علاقات العمل "على أرض الواقع" (Lenner and Turner 2019). ولهذا، فقبل عام 2016، كان من يحصل على هذه التصاريح عادةً هم ميسورو الحال اقتصادياً أو القادرون على الحصول على مركز "المستثمر" في الأردن (أو كلا الأمرين معاً) (Turner, 2015).

بيد أن هذه الحال تغيرت جذرياً بالنسبة للاجئين السوريين في عام 2016، مع اعتماد ميثاق الأردن (Government of Jordan, 2016)، الذي كان بمثابة أداة جديدة تسعى - من بين أهدافها الأخرى مثل تحسين عملية التسجيل في المدارس بين السوريين - إلى تسهيل وصول السوريين إلى سوق العمل الرسمية في الأردن. إذ ينص الميثاق، الذي هو أساساً اتفاقية بين حكومة الأردن والدول المانحة لها وشركائها، على أن الحكومة تلتزم بالسماح بما يصل إلى 200,000 سوري بالحصول على تصاريح عمل خلال السنوات التالية، بينما تلتزم الدول المانحة بتقديم مساعدات مالية هائلة للمساعدة في هذه المبادرة (انظر (Lenner and Turner, 2019)). واجه الميثاق في البداية تحديات عديدة، مع محاولة الجهات الفاعلة الحكومية والإنسانية تحويل برنامج عمل السياسة إلى واقع (المرجع نفسه). يرجع سبب ظهور هذه التحديات بصورة جزئية إلى أن تصميم الميثاق لم يراع آراء اللاجئين السوريين أنفسهم (Lenner and Turner, 2018). كما تجدر الإشارة إلى أنه، كما ناقش فريق عمل مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها، فإن كثير من العاملين في الأردن يفضلون العمل في الأسواق والأنظمة غير الرسمية؛ لتجنب سداد رسوم التسجيل أو اشتراكات الضمان الاجتماعي الباهظة في بعض الأحيان، وإيضاً لأن كثير من السوريين يخشون فقدان حقهم في الحصول على

<sup>61</sup> مقابلة الأردن و.

<sup>62</sup> مقابلة الأردن و.



المساعدات (وعدم استعادته مرة أخرى) إذا استمروا بالعمل بصفة رسمية لمدة زمنية معينة (DRC and CEPS, 2022).

بغض النظر، لاقت احتمالية تحسن الوصول إلى سوق العمل (بالإضافة إلى تدابير الميثاق الأخرى) ترحيبًا واسعًا من جانب الجهات الفاعلة، وهذا مفهوم؛ إذ يمكن اعتبار ذلك أمرًا إيجابيًا من منظور حقوق وحماية اللاجئين، وخصوصًا السوريين. في الواقع، وفقًا لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، فإنّ الميثاق: "يضع الأردن في طليعة الجهود العالمية لمنح اللاجئين والمجتمعات المضيفة حق الوصول إلى العمل اللائق، على النحو الذي يروج له [الميثاق العالمي بشأن اللاجئين]" (UNHCR, 2022c). في الوقت ذاته، يمكن فهم الميثاق على أنه شكل من أشكال "احتواء التنقل"، الذي كان أحد المحاور البحثية الرئيسية لمشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها الأوسع نطاقًا. ويرجع ذلك إلى أنه، في حين أنّ الميثاق يقدم تحسينات فيما يتعلق بحقوق وحماية اللاجئين السوريين، إلا أنه ارتبط صراحةً بالأجندة الأوسع نطاقًا، والخاصة بإثراء ملتزمي الحماية في الشرق الأوسط عن الانتقال إلى أوروبا (انظر Lenner and Turner, 2019).

في السنوات الفاصلة، أدى ميثاق الأردن إلى مجموعة واسعة من الإصلاحات، تمثلت في: تعديلات على لوائح تصاريح العمل، تركزت إلى حد كبير في البداية على قطاعي الزراعة والبناء؛ وأنواع جديدة من تصاريح العمل؛ وشراكات مع قطاع الغزل والنسيج؛ ودورات تدريبية ومبادرات واسعة النطاق على المهارات؛ وعدة عمليات إعادة تفاوض بشأن قواعد المنشأ بين الاتحاد الأوروبي والأردن، والتي بموجبها يُسمح للشركات الأردنية بالتصدير إلى الاتحاد الأوروبي؛ فضلًا عن توفير التمويل لكل من القطاع الخاص ومبادرات البنية التحتية، خصوصًا على سبيل المثال في إدارة المياه والنفايات (Turner, 2021a)<sup>63</sup> وتماشياً مع محور التركيز الأوسع نطاقًا الخاص بحزمة العمل التي أُجري بموجبها هذا البحث، سأركز في هذا القسم على جوانب الميثاق الأكثر ارتباطًا من الناحية الجوهرية بحقوق العمل، وخصوصًا توزيع تصاريح العمل.

جاء أحد أهم وأبرز الإصلاحات التي جرت في الآونة الأخيرة في منتصف عام 2021، باعتماد "تصريح العمل المرن"؛ الذي اعتبره ملتسمو الحماية المشاركون في المقابلات الجماعية تطورًا مهمًا مرحبًا به.<sup>64</sup> عملت هذه التصاريح على توسيع نطاق مبادرة مماثلة جارية منذ عام 2016 في قطاع الزراعة ومنذ عام 2017 في قطاع البناء، ويُشار إليها أحيانًا باسم "التصاريح المجانية". بفضل هذه التصاريح، استطاع السوريون الحصول على تصريح للعمل في قطاع الزراعة أو البناء دون الارتباط بصاحب عمل معين. ثم في عام 2021، عقب إبرام اتفاقية تمويل مع البنك الدولي، مكّنت التصاريح المرنة (التي صارت متاحة في قطاعات أكثر من الزراعة والبناء فقط، انظر أدناه) السوريين من العمل داخل قطاع معين لمدة عام، ولكن دون الارتباط بصاحب عمل معين. من ثم، فمن حيث النواحي المهمة، يمكن القول إنّ السوريين صاروا عمليًا يحملون تصريح عمل حر داخل القطاع ذي الصلة.

<sup>63</sup> مقابلة الأردن 23.

<sup>64</sup> مقابلة الأردن 31.



تُعد هذه التصاريح المرنة مخصصة لمجموعة من الفئات المهنية، وهي: الخدمة والمبيعات، والحرف اليدوية والمهن المرتبطة بها، والعمالة الزراعية الماهرة، والغابات ومصائد الأسماك، والمهن الأولية، ومشغلي ومجمعي الأجهزة والآلات، إلى جانب استمرار وجودها في قطاعي الزراعة والبناء ( انظر UNHCR, 2021b)،<sup>65</sup> وهي متاحة للسوريين برسوم بقيمة 10 دنانير أردنية فقط، في مقابل الرسوم التي لا يزال يتعين على الجنسيات الأخرى سدادها للحصول على التصاريح غير المرنة، والتي تصل قيمتها إلى عدة مئات من الدنانير.<sup>66</sup> بينما تختلف التكاليف قليلاً في قطاع الزراعة (UNHCR، بدون تاريخ)، حيث تُسدد مدفوعات الضمان الاجتماعي عن أول شهرين مقدماً عند التسجيل بمؤسسة الضمان الاجتماعي (Stave et al، 2021). وقد أدى تعاون بين الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة العمل الدولية إلى استحداث نظام يتيح للسوريين الراغبين بالحصول على هذه التصاريح الحصول عليها من الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن (أو من أي تعاونية زراعية)، كما يدعم الاتحاد تسجيلهم في نظام الضمان الاجتماعي، وينتهد هذه الفرصة لمحاولة التوعية بحقوق العمال.<sup>67</sup> كما تحدث بعض الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات عن أملهم في أن الحكومة ربما ستسمح في نهاية المطاف بتصاريح تُمكن حاملها من العمل في المهنة ذاتها لصالح أي صاحب عمل بأي قطاع بالتصريح ذاته، لكنهم في الوقت ذاته أقرّوا بصعوبة تحقيق ذلك. ومن جانبه، قال أحد المسؤولين بوزارة العمل إن هذا الأمر غير واقعي، وإنّ الناس لن يغيروا القطاع أو الفئة المهنية التي يعملون بها بانتظام في جميع الأحوال.<sup>68</sup>

ثمة نوع آخر من تصاريح العمل الموجودة الآن في الأردن يُسمى "تصريح العمل المؤقت"، ويشار إليه أيضًا على نطاق واسع باسم تصريح "النقد مقابل العمل"؛ يُمنح للسوريين المشاركين في برامج النقد مقابل العمل. هذه البرامج هي عبارة عن مشاريع قصيرة الأجل (3 أشهر مثلاً) تديرها عادةً منظمة غير حكومية أو بلدية أردنية محلية (أو كلتاها معاً)، وتركز عادةً على مجالات مثل الأشغال العامة ومشاريع البناء الصغيرة وتحسين البيئة. لكن حتى إصدار تصاريح العمل لغرض النقد مقابل العمل كان مثيراً للجدل بدوره؛<sup>69</sup> فكثير من المنظمات غير الحكومية تعتبر العمل الذي توفره تصاريح النقد مقابل العمل وظائف حقيقية، أو يندرج تحت خانة "سبل العيش" أصلاً، بل زعم البعض أنّها مجرد تدخل قصير الأجل للحماية يقدم ضحاً مالياً للأشخاص المصنفين بأنهم شديدي الضعف.<sup>70</sup> بينما أشار آخرون أيضًا إلى أنّ برامج النقد مقابل العمل تهدف في الوقت ذاته إلى تعزيز التماسك الاجتماعي، عن طريق عمل الأردنيين والسوريين معاً، إلى جانب بناء المهارات لدى المشاركين فيها.<sup>71</sup>

تسمح تصاريح النقد مقابل العمل بإصدار المزيد من التصاريح، ومع ذلك، وهو أمر إيجابي من حيث المقاييس الرئيسية التي يتم من خلالها تقييم اتفاق الأردن من قبل المانحين وغيرهم.<sup>72</sup> على سبيل المثال، جزء من الأموال

<sup>65</sup> مقابلة الأردن 17.

<sup>66</sup> مقابلة الأردن 17.

<sup>67</sup> مقابلة الأردن 17.

<sup>68</sup> مقابلة الأردن 8؛ مقابلة الأردن 17؛ مقابلة الأردن 26.

<sup>69</sup> مقابلة الأردن 2؛ مقابلة الأردن 17.

<sup>70</sup> مقابلة الأردن 2.

<sup>71</sup> مقابلة الأردن 26.

<sup>72</sup> مقابلة الأردن 26.



والقروض الممنوحة للأردن، ولو أنّها نسبة صغيرة نسبيًا، تتوقف على مؤشرات مثل عدد تصاريح العمل الصادرة<sup>73</sup>. وقد حدد البنك الدولي مستهدفًا يبلغ 70,000 تصريحًا للعام 2021 (أعلى من المستهدف للعام 2019، قبل جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19))، صدر منها نحو 62,000 تصريح<sup>74</sup>. وفي عام 2022، كان المستهدف أعلى من ذلك، حيث بلغ 90.000 تصريحًا<sup>75</sup>. لكن، للتكرار، تصاريح النقد مقابل العمل زادت إجمالي تصاريح العمل المصدرة، ومن ثم ساعدت على (الاقترب من) بلوغ المستهدفات. مع ذلك، فإنّ برامج هذه التصاريح لا توفر أي وظائف - على الأقل بالمعنى المعتاد للكلمة - ولا تعتبر حتى من التدخلات المتعلقة بسبل العيش في كثير من الأحيان. وعليه، يبدو أنّ محاولات زيادة أعداد تصاريح العمل الصادرة أدت إلى تراجع التركيز على ظروف العمل<sup>76</sup>.

في الوقت ذاته، جادل العديد من الأشخاص التي أجريت معهم المقابلات والمحاورين بأنّ وجود تصاريح العمل مهم كمؤشر، وأيضًا لتكون هناك بيانات تفصيلية حول تصاريح العمل، لتكوين فكرة أفضل حول ملامح سوق العمل ومدى نجاح التدخلات (من عدمه)<sup>77</sup>. إنّ الاستعانة بتصاريح العمل كمؤشر، مع كونها ممثلًا معيبيًا للعمل اللائق أو العدد الأشخاص الذين لديهم وظائف في الوقت الحالي، يمنح للدول المانحة والجهات الفاعلة الإنسانية والحكومة "القدرة على مراقبة الاتجاهات المرتبطة بالدمج في سوق العمل" وهي أيضًا "وسيلة لإجراء ذلك الحوار" حول دمج اللاجئين السوريين في سوق العمل<sup>78</sup>. غير أنّ شخصًا آخر ممّن أجريت معهم المقابلات زعم أنّ إضفاء الصبغة الرسمية (كما هو مقاس بمؤشر عدد تصاريح العمل المصدرة) قد أصبح في نهاية المطاف جوهريًا، بدلًا من مزايًا إضفاء الصبغة الرسمية<sup>79</sup>.

بغض النظر، بلغ عدد تصاريح العمل المصدرة للسوريين في الفترة منذ أول يناير عام 2016 حتى منتصف سبتمبر عام 2022 أكثر من 320,000 تصريحًا (UNHCR, 2022a)، وهذا إنجاز ملحوظ. علاوة على ذلك، يبدو أنّ معدلات البطالة بين السوريين انخفضت كثيرًا منذ إبرام الميثاق، على الأقل قبل جائحة فيروس كورونا "كوفيد-19" (Tiltnes et al., 2019). ومع ذلك، فإنّ هذه الأرقام، وإن كانت تبدو مثيرة للإعجاب، لا تحكي القصة كاملة: فالرقم الرئيس لتصاريح العمل الذي يتخطى 320,000 تصريح يمكن أن يكون مضللًا؛ إذ إنّ هذا الرقم يشمل التصاريح المصدرة كافة، حتى في حالة إصدار أكثر من تصريح للشخص ذاته (مثلًا، إذا كان ذلك الشخص ينتقل للعمل من قطاع إلى قطاع آخر أو يجدد تصريح عمله)، وبعضها يندرج تحت تصاريح النقد مقابل العمل التي ورد ذكرها أعلاه.

بالإضافة إلى أنّه، حتى مع وجود بيانات مستفيضة حول العدد الإجمالي للتصاريح وتوزيعها على الجنسين والقطاعات التي صدرت منها، فإنّ العثور على بيانات تبين بوضوح عدد التصاريح سارية المفعول منها في أي فترة زمنية معينة هو أمر أصعب من ذلك بكثير. فمثلًا، ذُكر أنّ عدد التصاريح المصدرة في منتصف عام 2019 هو 45,000 تصريحًا فقط

73 مقابلة الأردن 23؛ مقابلة الأردن 26.

74 مقابلة الأردن 6؛ مقابلة الأردن 26.

75 مقابلة الأردن 26.

76 مقابلة الأردن 17.

77 مقابلة الأردن 6؛ مقابلة الأردن 25.

78 مقابلة الأردن 25.

79 مقابلة الأردن 17.





(Gordon, 2019) وهو الرقم الذي أخبرني أحد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلة في مايو عام 2022 أنه أحدث رقم يمكنه إحالتي إليه.<sup>80</sup> أشار الشخص الذي أجريت معه المقابلة ذاته إلى أن الدول المانحة والجهات الفاعلة الأخرى تعتمد على الوزارات الحكومية في الحصول على هذه البيانات.<sup>81</sup> صحيح أن تقدير رقم تقريبي لعدد تصاريح العمل "النشطة"<sup>82</sup> أمر ممكن، إلا أنه في حقيقة الأمر سيكون مجرد تسجيلاً للشهور التي كانت تصاريح العمل سارية المفعول فيها؛ خاصةً في عصر تصاريح العمل المرنة والمؤقتة (وإن كانت ذلك ينطبق على التصاريح "التقليدية" أيضاً)، حيث لا يمكن فهم كون تصريح عمل ساري المفعول أو نشط في الوقت الحالي على أنه يعادل امتلاك وظيفة بالضرورة. ولا يمكن للرقم البالغ 45,000 من منتصف عام 2019 أن يخبرنا عن عدد السوريين الحاملين لتصاريح العمل هذه والذين حصلوا على عمل في ذلك الوقت، فضلاً عن عدد العاملين في وظائف مستقرة أو القادرين على الحصول على عمل لائق.

لذلك، فمن نواحٍ عديدة، فشل الميثاق في تحقيق رؤيته (حتى مع كونه حقق بعض مستهدفاته الرسمية). الأهم من ذلك، أن جزءاً رئيساً من الدافع لإضفاء الصبغة الرسمية على العمالة السورية في الأردن تمثل في فكرة أن العمل الرسمي سيؤدي إلى مشاركة السوريين في العمل اللائق (على الأقل أكثر من ذي قبل)، وزعم بعض المحللين أن احتمالية حصول حاملي تصاريح العمل على أجور أعلى أو عقود عمل مكتوبة، على سبيل المثال، تعتبر أكبر مَن ليسوا من حاملي تصاريح العمل (Stave et al, 2021). كذلك، قال البعض إنَّ احتمالية توظيف حاملي تصاريح العمل من قبل أصحاب العمل تكون أعلى، وبها سيكون لدى حاملي تصاريح العمل فرصة الوصول إلى نظام الضمان الاجتماعي إذا ما تعرضوا لحادث أثناء العمل، على سبيل المثال.<sup>83</sup> وعلى صعيد متصل، شهدت السنوات الأخيرة تركيزاً متزايداً ملحوظاً ومرحّباً به على وصول السوريين إلى الحماية الاجتماعية: فبحسب منظمة العمل الدولية، أفاد العديد من السوريين الحاملين لتصاريح العمل أيضاً أنهم شعروا أن فرص تعرضهم للسجن أو الترحيل (بسبب العمل بدون تصريح) قد تراجعت، وإن كان التصريح لم يجعل يحسن حقوقهم أو ظروف عملهم على وجه التحديد (International Labour Organization, 2017). بطبيعة الحال، مثل هذا الاطمئنان مقدر للغاية، لا سيما نظراً إلى الأعداد الهائلة من السوريين الذين تعرضوا للترحيل من قبل السلطات الأردنية على مدى العقد المنصرم (انظر مثلاً Human Rights Watch, 2017).

لكن في الوقت ذاته، كثير من الأعمال المتاحة بشكل معقول للسوريين، بالتماشي مع الهيكل العام للاقتصاد الأردني، غير مستقرة وأجورها زهيدة وقصيرة الأجل، (Lenner and Turner, 2019)<sup>84</sup> وكما قال جوردون: "إضفاء الصبغة الرسمية على وضع العمال لم يُترجم بالضرورة إلى إضفاء للصبغة الرسمية على العمل" (Gordon, 2019: 20); التوكيد مثبت في الأصل). وهكذا، فإنَّ تصاريح العمل إمّا ترتبط في كثير من الأحيان بعمل لا يمكن اعتباره لائقاً، وفي قطاعات لا يتوفر فيها العمل اللائق إلا بنسبة قليلة جداً، وإمّا توفر عملاً هو عملياً يعكس القطاع غير الرسمي، بصرف النظر عن

<sup>80</sup> مقابلة الأردن 24.

<sup>81</sup> مقابلة الأردن 24.

<sup>82</sup> مقابلة الأردن 26.

<sup>83</sup> مقابلة الأردن 17.

<sup>84</sup> مقابلة الأردن 7.



مزايها المذكورة أعلاه.<sup>85</sup> والواقع أنَّ الدراسة السكانية التي أُجريت عام 2019 لصالح إطار تقييم الضعف توصلت إلى أنَّ "وجود تصاريح العمل يزيد الإنفاق الفردي والدخل الفردي... بينما يقل متوسط الدخل من التوظيف... عن مستوى الإنفاق الضروري لتلبية الاحتياجات الأساسية" (UNHCR, 2019: 79–80). وتنص الدراسة على أنَّ هذه الإحصائية الأخيرة تنطبق " [على] قطاعات الاقتصاد كافة" (UNHCR, 2019: 80). ولعل هذا يطرح تساؤلات حول إلى أي مدى يمكن حمل تصاريح العمل ملتزمي الحماية في الأردن من الحصول على سبل المعيشة المستدامة، بالنظر إلى طبيعة العمل المتاح أمامهم ضمن سوق العمل الأردنية الأوسع نطاقاً، وكذلك إلى أي مدى يتوافق ميثاق الأردن عملياً مع رؤية الميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

هناك مسألة رئيسية أخرى تتعلق بالإنصاف، وهي كون الوصول إلى تصاريح العمل متاح لأحد الجنسين دون الآخر. على صعيد آخر، منذ بداية الميثاق، ظلت نسبة تصاريح العمل المخصصة للسوريات منخفضة: فخلال فترة الست سنوات ونصف تقريباً اعتباراً من كانون الثاني (يناير) 2016 إلى منتصف أيلول (سبتمبر) 2022، بلغت نسبة تصاريح العمل الممنوحة للسوريات أقل قليلاً من 8% من تصاريح العمل الصادرة للسوريين (UNHCR, 2022a). من بين أسباب هذا الإقبال المنخفض، حسيما فسرهُ الأشخاص الذي أُجريت معهم المقابلات وعدد كبير من الأوراق والأبحاث العلمية: استبعاد غير الأردنيين من قطاعات عديدة تفضل النساء العمل بها، ومواقع أماكن العمل المقبولة وقلة وسائل المواصلات العامة التي تصل إليها، الأعمال المنزلية وأعمال الرعاية وعدم توفير رعاية للأطفال، نسبة مشاركة الأردنيات المنخفضة للغاية أصلاً في سوق العمل، إلى جانب الاعتبارات المتعلقة بالاختلاط مع الرجال في أماكن العمل (Barbelet et al., 2018; Lenner and Turner, 2019).<sup>86</sup>

ومع ذلك، حدثت قفزة ملحوظة للغاية إلى نسبة 19.61% خلال الأشهر الثمانية والنصف الأولى من عام 2022، وأظهرت البيانات أنَّ هذا يعبر عن زيادة في الأعداد الخام، وليس فقط في النسب المئوية، بالنسبة للرجال. كما أظهرت أرقام عام 2022 صدور نسب عالية من تصاريح العمل للمرأة في التصنيع (33.4% من الإجمالي في تلك الفئة) والأنشطة المهنية والعلمية والتقنية (39.1%) والصحة البشرية والعمل الاجتماعي (78.4%) والأنشطة الخدمية الأخرى (75.3%) (انظر UNHCR, 2022a). وفي حين أنَّ هذه الأرقام المثيرة للاهتمام صدرت بعد الانتهاء من العمل الميداني لهذا التقرير، إلا أنَّها ربما تعبر عن نتيجة محاولات العديد من المنظمات المستمرة منذ فترة طويلة لتحسين الأرقام الخاصة بتصاريح العمل المصدرة للمرأة، وعن استخدام التصاريح المؤقتة (النقد مقابل العمل)، وعن النمو في أعداد المشاريع المنزلية المسجلة (كنتيجة لجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) جزئياً، كما هو موضح أدناه). سواءً كانت هذه الأرقام ستستمر (لبقية عام 2022 وما بعده) أم لا، فهذا أمر حريّ بنا مراقبته. أمّا معرفة أيّ التدخلات العديدة التي حاولت زيادة عدد تصاريح العمل المصدرة للمرأة أسهمت بنجاح في حدوث هذا التغيير، فهذا موضوع مهم لبحث آخر في المستقبل.

إنَّ أحد أوجه القصور الصارخة للميثاق هو تركيزه الحصري على اللاجئين السوريين، عوضاً عن جميع ملتزمي اللجوء واللاجئين في الأردن. حتى وإن كان هذا النهج ناجماً عن أعداد السوريين في الدولة، وعن التركيز على تلك الاستجابة والتمويل المتاح لها، إلا أنَّه ينافي المبادئ المُحددة في الميثاق العالمي بشأن اللاجئين المنقول عن إعلان نيويورك بشأن اللاجئين

<sup>85</sup> مقابلة الأردن 2.

<sup>86</sup> مقابلة الأردن 1؛ مقابلة الأردن 6؛ مقابلة الأردن 8.



والمهاجرين، والذي ينص على ضرورة توفير حق الوصول إلى "فرص كسب العيش وأسواق العمل أمام جميع اللاجئين دون تمييز" (United Nations, 2018: 50)؛ إذ لا تزال جميع الجنسيات الأخرى خاضعة للأحكام العامة الخاصة بالعمالة غير الأردنية، التي هي في الواقع مقيدة للغاية. يرجع ذلك إلى حد كبير إلى ارتفاع تكاليف التصاريح، وحقيقة أن شروط نظام التصاريح (مثلاً، المتعلقة بمدّة العمل وعدم التنقل بين أصحاب العمل) لا تُعتبر عن واقع ممارسات العمل السائدة في العديد من القطاعات. بينما زعم تقرير صادر عن منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض) لعام 2019 أن التصاريح العمل المتاحة للزراعة والبناء (في ذلك الوقت) كانت متاحة لجميع العمالة غير الأردنية (ARDD, 2019). لكن عدم وجود إعفاءات من الرسوم للجنسيات الأخرى (مع أنها متوفرة للسوريين) يعني أن الوصول إلى تصاريح العمل تلك لم يكن فعلياً متاحاً للكثيرين (Qumri and Turner, 2023). إلا أن هناك أرقامًا صادرة عن وزارة العمل ذكرت أن هناك 8371 يمنيًا و817 عراقيًا و686 سودانيًا حصلوا على تصاريح العمل في عام 2019 (Ministry of Labour, 2020)، لكن من غير الواضح كم منهم كان مسجلًا في تلك الفترة (أو قبل ذلك) لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

في تقرير من 2019 (انظر Johnston et al., 2019) تشير إلى أنهم لم يجدوا أي تشريعات أو سياسات تحظر رسمياً التمتع بكلا المركزين (أي مركز ملتصق الحماية ومركز العامل الأجنبي) لكن العديد من محاورهم أفادوا بأن ذلك غير ممكن، على الرغم من وجود تقارير أيضاً عن حصول البعض على كلا الوضعين في وقت واحد. ومع ذلك، أثبتت الاستقصاءات الأخيرة، ومن بينها هذا البحث، أن أصبحت هذه السياسة ضد التمتع بكلا المركزين أكثر وضوحاً منذ ديسمبر (كانون الأول) 2019. إذ أوضح تحقيق أجرته منظمة هيومن رايتس ووتش أنه يُقال لملتصقي اللجوء (اليمنيين في هذه الحالة) إنهم إذا كانوا يرغبون في الحصول على تصريح عمل، يجب عليهم التخلي عن شهادة ملتصق اللجوء الخاصة بهم، وبالتالي التخلي عن مركزهم كملتصقي لجوء في الأردن (Human Rights Watch, 2021). وقد أكد العديد من الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات أن هذا هو الحال، بمن فيهم مسؤولون من وزارة الداخلية.<sup>87</sup>

تتوافق هذه السياسة مع المنشور الرسمي الحكومي رقم 2713A الذي ورد ذكره أعلاه وتؤكد، من حيث كونها تسعى لضمان أن يكون الشخص إما ملتصق لجوء/أو عامل أو طالب أو سائح أو سائح صحي أو غير ذلك. جدير بالذكر أنه يُستثنى من ذلك السوريون. لكن في الوقت ذاته، وفقاً لدراسة تابعة لبرنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة، أهم سبب ذكره ملتصقو الحماية العراقيون واليمنيون والسودانيون والصوماليون لعدم عملهم كان خشيتهم من أن تعقلهم السلطات لكونهم يعملون دون تصريح (World Food Programme, 2019: 51–52)؛ مما يعني أن احتمالية اعتمادهم على أنفسهم، ضمن سوق العمل الرسمية وغير الرسمية معاً، مقيدة بشدة بسبب هذا المشهد التشريعي والسياسي والخشية من خسارة الحماية الدولية.

شكلت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) بصفة أساسية ملامح السياق الاجتماعي والاقتصادي والتوقعات في الدولة؛ حيث أدت عمليات الإغلاق (المكثفة والصارمة في كثير من الأحيان) إلى أن خسر العديد من المقيمين في الأردن، من جميع الجنسيات، لعملهم (خصوصاً العمل اليومي الذي يعتمد عليه الكثيرون). وكان السوريون المقيمون في المخيمات هم الأكثر تضرراً من غيرهم، من جراء القيود المفروضة على الحركة والتنقل وعدم قدرتهم على تجديد تصاريح العمل (انظر

<sup>87</sup> مقابلة الأردن 8؛ مقابلة الأردن 12؛ مقابلة الأردن 17؛ مقابلة الأردن 27.



(Dhingra, 2020)<sup>88</sup> وفي ظل هذا السياق، استنفدت العديد من الأسر مدخراتها بسرعة كبيرة، هذا إذا كان لديها أي مدخرات، وتبنت آليات تعايش سلبية مع الأوضاع. وبحسب أحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، فقد كشف هذا عن أنّ سياق ما قبل جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، بالنسبة للعديد من الأسر، كان هشاً، بل وربما أكثر مما قدرته المنظمات التي تعمل معهم.<sup>89</sup>

بحسب دراسة أجراها البنك الدولي بالتعاون مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ارتفع معدل الفقر بواقع 38 نقطة مئوية بين الأردنيين و18 نقطة مئوية لدى السوريين على مدار عام 2020 (Jordan Times, 2020). أمّا من ناحية الاقتصاد، فقد انكمش الاقتصاد بنسبة 1.6% (أول عام يسجل فيه نمواً سلبياً منذ 30 عاماً)، وبلغ الدين العام 88% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2020، وارتفعت معدلات البطالة إلى مستويات قياسية: 25% خلال الربع الرابع من عام 2020، بينما وصلت نسبة البطالة بين الشباب إلى 55% (انظر أيضاً International Labour Organization and Fafo, 2020; International Monetary Fund, 2021). وقد أكد العديد من الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات على أهمية معدل البطالة في الأردن،<sup>90</sup> وذكروا ارتفاع معدل البطالة بين الأردنيين تحديداً كعقبة محتملة أمام إحراز مزيد من التقدم فيما يتعلق بحق ملتسمي الحماية في الحصول على فرصة عمل.<sup>91</sup> علاوةً على ذلك، فإنّ صعوبة المناخ الاقتصادي قد تجعل الشركات أقل ميلاً للاستثمار أو محاولة التوسع في أعمالها، ومن ثم الاستفادة من جوانب ميثاق الأردن الأخرى، ومنها مثلاً الاتفاقية المنقحة المبرمة مع الاتحاد الأوروبي والتي تحكم قواعد المنشأ للصادرات الأردنية.<sup>92</sup>

وفي الوقت ذاته، كان من بين النتائج الأخرى المترتبة على جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) الجديدة بالذكر: تسريع وتيرة تنظيم الأنشطة التجارية الخاصة بالسوريين، أو على الأقل زيادة الاهتمام بها.<sup>93</sup> كانت هذه العمليات البيروقراطية والمكلفة والمستهلكة للوقت والضرورية لتسجيل الأنشطة التجارية الصغيرة والمشاريع المنزلية منفرة للكثيرين؛ وهذا مفهوم؛ فهم لم يروا مطلقاً أنّ تنظيم الأنشطة التجارية يقدم لهم مزايا كافية تبرر خوض هذه العملية.<sup>94</sup> ولعل الأهم من ذلك، أنّ تسجيل نشاط تجاري ما يكلف أكثر مكاسبه في كثير من الأحيان.<sup>95</sup> لكن خلال عمليات الإغلاق الحكومية، كانت المساعدات الحكومية تُقدم للأنشطة التجارية المسجلة رسمياً. ولذلك، رأى العديدون ميزة ملموسة لتسجيل أنشطتهم التجارية، وربما لأول مرة على الإطلاق. وفقاً لأحد الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، وللمشاركين في فريق عمل

<sup>88</sup> مقابلة الأردن 24.

<sup>89</sup> مقابلة الأردن 2.

<sup>90</sup> مقابلة الأردن 26.

<sup>91</sup> مقابلة الأردن 8؛ مقابلة الأردن 16؛ مقابلة الأردن 23

<sup>92</sup> مقابلة الأردن 24.

<sup>93</sup> مقابلة الأردن 2؛ مقابلة الأردن 23؛

<sup>94</sup> مقابلة الأردن 1؛ مقابلة الأردن 6؛ مقابلة الأردن 8.

<sup>95</sup> مقابلة الأردن 2.



مشروع الحوكمة العالمية للجوء ودور الاتحاد الأوروبي فيها، فقد زاد الطلب على التسجيل وإضفاء الصبغة الرسمية إلى حد كبير نتيجةً لطريقة توزيع المساعدات أثناء جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19). (DRC and CEPS, 2022).<sup>96</sup>

وفي ظل هذا السياق المالي والاقتصادي الصعب، لا تزال المناقشات حول مستقبل ميثاق الأردن مستمرة: إذ وفقًا لأحد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، قدمت وزارة التخطيط والتعاون الدولي تقريرًا حكوميًا رسميًا إلى مؤتمر بروكسل 2021، أشار إلى انفتاح الحكومة على إبرام ميثاق جديد، لكن يبدو أنّ هذا لم يكن يحظى بدعم جميع الوزارات الحكومية.<sup>97</sup> بالتزامن مع ذلك، ونظرًا إلى مجموعة من العوامل، من بينها جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) والوضع في أوكرانيا والمستقبل غير المتوقع للمشهد المالي، لم تركز نقاشات الدول المانحة في عام 2022 على إبرام ميثاق جديد، بل على تحديد القطاعات التي قد يكون بها مجالًا لمزيد من التدخلات الناجحة، ضمن إطار العمل الحالي الذي يركز على التنمية والذي حدده الميثاق.<sup>98</sup> وقد شهد مؤتمر بروكسل 2022 تبرعات أعلى من المتوقع من جانب بعض الأطراف المهمة؛ مما بدا كدلالة إيجابية على التفاعل الدولي من جانب الدول المانحة، حتى في ظل السياق الأوسع نطاقًا المفعم بالتحديات.

ما زاد من حالة التعقيد وعدم اليقين التي يتسم بها هذا المشهد، كان الإعلان المفاجئ (صدر بعد الانتهاء من العمل الميداني لهذا التقرير) بأنّ حكومة الأردن تعتزم إلغاء وزارة العمل ونقل دوائرها إلى مجموعة من الوزارات والجهات الحكومية المختلفة خلال السنوات القادمة. أسفر هذا القرار غير المتوقع عن دفع البرامج القائمة إلى دوامة من عدم اليقين، إلى جانب أنّه من المتوقع، وفقًا لمجموعة بارزة من منظمات المجتمع المدني الأردنية، أنّ: "يثير حالة من الفوضى في البرامج والسياسات وجمع البيانات الخاصة بسوق العمل" (انظر Weldali, 2022). فضلًا عن أنّه يمكن القول إنّ هذا نذير سوء لإجراءات تفتيش العمل في المستقبل، وبالتالي للالتزام بالقوانين والأنظمة، والأهم من ذلك كله، لظروف العمل في سوق العمل الأردنية.

## خاتمة

سياسات اللاجئين في الأردن "غير واضحة بدرجة ملحوظة" (Francis, 2015). من ثم، حاول هذا التقرير إلقاء الضوء على الوضع المعقد والمبهم أحيانًا لملتزمي الحماية الدولية في الأردن في ظل هذا السياق، ويبيّن أنّ الحصول على صفة اللاجئ أو ملتزم للجوء في الأردن، فضلًا عن مشهد الحماية الأوسع نطاقًا، يعتمد إلى حد كبير على جنسية الشخص ملتزم الحماية الدولية: ففي حين خضع السوريون الذين استطاعوا الوصول إلى الأردن إلى نظام اعتراف شكلي بحكم الأمر الواقع، وأصبح يُشار إليهم على نطاق واسع بأنّهم "لاجئون سوريون"، حُجِب الوصول إلى نظام اللجوء فعليًا عن الجنسيات الأخرى، مثل العراقيين والسودانيين واليمنيين، منذ مطلع عام 2019. أمّا أولئك القادرين على التسجيل لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فتظل الغالبية العظمى منهم ملتزمين للجوء، ما لم يُنظر في إعادة توطينهم؛ وفي هذه الحالة، تُتخذ إجراءات لتحديد وضعهم كلاجئين.

<sup>96</sup> مقابلة الأردن 2؛ مقابلة الأردن 23؛

<sup>97</sup> مقابلة الأردن 25.

<sup>98</sup> مقابلة الأردن 23؛ مقابلة الأردن 25.





أيضًا، مع أنّ عمل المفوضية ووجودها في الدولة يستندان رسميًا إلى مذكرة التفاهم المبرمة بين المفوضية والحكومة، أظهر هذا البحث أنّ التغييرات في سياسة الحكومة قد أبطلت - من الناحية العملية - عناصر كثيرة من هذه المذكرة. وبنفس الطريقة، شكلت التغييرات في سياسات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وخصوصًا المتعلقة "بالنهج الجديد" لتحديد وضع اللاجئين، إلى حد كبير، ملامح عمل المفوضية في الدولة. الأمر الجدير بالذكر، خصوصًا فيما يتعلق بوجهة النظر الخاصة بحقوق اللاجئين وحمايتهم، أنّ سياسات الحكومة صارت تسمح للسوريين بأن يظلوا مسجلين كملتسمي لجوء وأن يحصلوا على تصاريح عمل. ومع ذلك، لا يمكن لأي ملتسم حماية من أي جنسية أخرى أن يتمتع إلا بوضع واحد فقط من هذين الوضعين. من ثم، يبين التحليل المقدم هنا بوضوح ضرورة تطبيق "نهج اللاجئ الواحد" على نطاق أوسع وأعمق، لا سيما أنّ هذا النهج يركز على الاحتياجات بدلاً من الجنسية. هناك بعض التقدم المحرز نحو تحقيق هذا الهدف، كما هو مذكور في هذا التقرير، إلا أنّه لا يزال هناك الكثير الذي يتعين فعله. ومن الأهمية بمكان أن يُحرز المزيد من التقدم في هذا الصدد، خصوصًا من أجل العراقيين والسودانيين واليمنيين.

إنّ حجم الاحتياجات لدى ملتسمي الحماية يفوق التمويل والدعم المتاح لهم إلى حد كبير، خصوصًا خلال السنوات القليلة الماضية.<sup>99</sup> وفي ظل هذا السياق الذي يتسم بندرة الموارد والاحتياجات الهائلة، توظف مجموعة من الوكالات الإنسانية بانتظام (وبصورة متزايدة) تقييمات مختلفة "للضعف"؛ حيث تستفيد منها في فهم طبيعة احتياجات السكان الذين يعملون معهم، وتوزيع التمويل والموارد، والضغط على الدول المانحة، وفي بعض الحالات، المساعدة بعملية تحديد المرشحين لإعادة التوطين. وكثيرًا ما تكون هذه التقييمات ذات طبيعة كمية وواسعة النطاق، وفي الوقت ذاته تراعي مجموعة من العوامل، وتتركز في الغالب على الضعف الاقتصادي والاجتماعي. من هنا، يظل الخلط والالتباس بين الضعف من جهة والفقر من جهة أخرى باقياً إلى حد ما.

حتى مع الدور المحوري المتزايد الذي يسهم به مفهوم العف وتقييماته في حوكمة اللجوء في الأردن، تبقى أوجه فهم الضعف متنوعة ومتنازع عليها. إلى جانب أنّه لا يوجد مكافئ دارج لهذا المصطلح في اللغة العربية. ولذلك، يستخدم المنظمات المختلفة والأفراد العاملون مع ملتسمي الحماية مجموعة واسعة من المصطلحات العربية المتباينة للتعبير عن فكرة الضعف أو ترجمتها؛ بعضها في غاية الاختلاف، سواءً عن بعضها أو عن مفهوم الضعف في اللغة الإنجليزية، مما يثير التساؤلات حول ما إذا كان هناك فهم مشترك (بين المنظمات الإنسانية وبعضها أو بينها وملتسمي الحماية) حول ماهية الأساس الذي يجري التوجيه وتحديد الأولويات بناءً عليه. فضلاً عن أنّ ذلك يُعد مثلاً، وعينة تمثيلية، لهيمنة اللغة الإنجليزية في سياق من الناطقين باللغة العربية. وهذا أمر إقصائي ومنافي لأهداف الأقلمة التي التزمت بها المنظمات الإنسانية رسميًا.

على صعيد آخر، لا شك أنّ قدرة اللاجئين على التقدم بطلب استصدار تصاريح عمل بموجب ميثاق الأردن في ظل هذا السياق الذي يتسم بالاحتياج الشديد تمثل جانبًا إيجابيًا لحوكمة اللجوء في الأردن؛ خصوصًا أنّ قرار الأردن بفتح سوق العمل لديها أمام السوريين يتناقض تناقضًا صارخًا مع قرارات العديد من الحكومات الأخرى التي تستضيف أعدادًا ضخمة من ملتسمي الحماية (سواءً في المنطقة أو ببقية أنحاء العالم). إنّ حكومة الأردن تستحق الإشادة لهذا. بغض النظر، صحيح أنّ الميثاق أسفر عن بعض التحسينات في المركز القانوني والظروف المادية للسوريين وصدور أكثر من 320,000 تصريح عمل، إلا أنّ هذا التقرير أظهر جسامه التحديات التي لاقاها الميثاق في سبيل ذلك. حتى مع الدعم

<sup>99</sup> مقابلة الأردن 26؛ مقابلة الأردن 27.



الحكومي والتمويل الدولي، "فإنَّ الإصلاحات سوف تستغرق وقتًا"<sup>100</sup> من بين التحديات التي لاقاها الميثاق: التركيز على زيادة أعداد تصاريح العمل (وهي تختلف عن أعداد الأشخاص العاملين)، عدم القدرة على الحصول على العمل اللائق، النقص النسبي في أعداد التصاريح المُصدرة للسوريات (خصوصًا في الأعوام الأولى)، الإجراءات البيروقراطية المكلفة لتسجيل الأنشطة التجارية. لكن يظل استبعاد ملتزمي الحماية من الجنسيات الأخرى من الميثاق من أكبر عيوبه. كما خلقت تأثيرات جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، ولاسيما ارتفاع معدلات البطالة بين الأردنيين، سياقًا أصعب بكثير من ذي قبل لإجراء الإصلاحات المطلوبة.

على المستوى الأساسي، أصبح ميثاق الأردن، إلى حد كبير، برنامجًا لإضفاء الصبغة الرسمية على سوق العمل (أو على الأقل إضفاء الصبغة الرسمية على العمال السوريين) من خلال إصدار تصاريح العمل، التي أصبحت مستهدفًا جوهريًا للدول المانحة. أسفر هذا التركيز على إضفاء الصبغة الرسمية من خلال تصاريح العمل عن إصدار أنواع جديدة من تصاريح العمل، أضفت في بعض الحالات مظهرًا رسميًا على ممارسات العمل غير الرسمية إطلاقًا حتى في ظل التركيز المتزايد على الحصول على الحماية الاجتماعية، يمكن القول إنَّ إضفاء الصبغة الرسمية على تصاريح العمل حل محل الهدف الأهم والأساسي، المتمثل في الحصول على العمل اللائق، والذي كان من المتصور في البداية أن يكون أكثر جوهريًا بكثير للميثاق وبرامجه. لذلك، حتى مع وجود العناصر الإيجابية الجلية لهذا الميثاق، ومع كونه يُستخدم دوليًا كمثال على الممارسات الجيدة في هذا الصدد، فإنَّ نتائجه تعتبر متضاربة قطعًا. إنَّ الإصلاحات من هذا النوع تستغرق وقتًا طويلاً وتتطلب تمويلًا كافيًا. والأهم من ذلك، لا بد لأي محاولات لتكييف أو استخدام موثيق مشابهة في السياقات الأخرى أن تحرص على تعلم الدروس المستفادة من التجربة الأردنية.

<sup>100</sup> مقابلة الأردن 23.



Akram SM, Bidinger S, Lang A, et al. (2015) *Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing*. Boston: Boston University. Available at: [https://brill.com/view/journals/melg/7/3/article-p287\\_2.xml](https://brill.com/view/journals/melg/7/3/article-p287_2.xml) (accessed 30 March 2020).

ARDD (Arab Renaissance for Democracy and Development) (2019) *Non-Jordanian Work Permits Fee Regulations*. ARDD.

Barbelet V, Hagen-Zanker J and Mansour-Ille D (2018) The Jordan Compact: Lessons learnt and implications for future refugee compacts. ODI.

CARE Jordan (2022) *Annual Needs Assessment of the Most Vulnerable Populations in Jordan*. CARE.

Clutterbuck M, Hussein Y, Mansour M, et al. (2021) Alternative protection in Jordan and Lebanon: the role of legal aid. *Forced Migration Review* 67: 52–56.

Costello C, Nalule C and Ozkul D (2020) Recognising refugees: understanding the real routes to recognition.: 4.

Costello C, Hossain MS, Janmyr M, et al. (2022) *Refugee Recognition and Resettlement*. ASILE Working Paper. Available at: [https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/05/ASILEWorkingPaper-D4\\_3\\_May2022\\_SUBMITTED.pdf](https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/05/ASILEWorkingPaper-D4_3_May2022_SUBMITTED.pdf).

Crawley H and Skleparis D (2018) Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(1): 48–64.

Dhingra R (2020) Refugees at Risk in Jordan's Response to COVID-19. Available at: <https://merip.org/2020/04/refugees-at-risk-in-jordans-response-to-covid-19/> (accessed 14 April 2020).

DRC (Danish Refugee Council) and CEPS (Centre for European Policy Studies) (2022) *ASILE Task Force Summary Note*



Fisher B (2020) Conducting RSD for resettlement: the need for procedural protections. *Forced Migration Review* 65(17–19). Available at: <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/fisher> (accessed 26 August 2021).

Francis A (2015) Jordan's Refugee Crisis. Available at: <https://carnegieendowment.org/2015/09/21/jordan-s-refugee-crisis-pub-61338> (accessed 24 August 2021).

Frangieh G (2016) Relations between UNHCR and Arab Governments: Memoranda of Understanding in Lebanon and Jordan. *The Long-Term Challenges of Forced Migration: Perspectives from Lebanon, Jordan and Iraq*. LSE Middle East Centre

Gordon J (2019) Refugees and Decent Work: Lessons Learned from Recent Refugee Job Compacts. 256, Employment Working Paper. Geneva: ILO.

Government of Jordan (2016) The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis. Available at: <http://reliefweb.int/report/jordan/jordan-compact-new-holistic-approach-between-hashemite-kingdom-jordan-and> (accessed 11 February 2016).

Government of Jordan and UNHCR (1998) Memorandum of Understanding Between Government of Jordan and UNHCR. Available at: [https://www.rescuerefugees.eu/wp-content/uploads/2017/09/LE2JOR002\\_AREN.pdf](https://www.rescuerefugees.eu/wp-content/uploads/2017/09/LE2JOR002_AREN.pdf) (accessed 1 May 2020).

Human Rights Watch (2017) 'I Have No Idea Why They Sent Us Back' Jordanian Deportations and Expulsions of Syrian Refugees. New York: Human Rights Watch.

Human Rights Watch (2019) World Report 2020: Rights Trends in Jordan. Available at: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/jordan> (accessed 23 November 2020).

Human Rights Watch (2021) Jordan: Yemeni Asylum Seekers Deported. Available at: <https://www.hrw.org/news/2021/03/30/jordan-yemeni-asylum-seekers-deported> (accessed 1 April 2021).

Içduygu A and Nimer M (2020) The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey. *Third World Quarterly* 41(3): 415–433. DOI: 10.1080/01436597.2019.1675503.



ILO and Fafo (2015) *Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market*. Jordan: ILO and Fafo.

International Labour Organization (2017) *Work Permits and the Employment of Syrian Refugees in Jordan: Towards Formalising the Work of Syrian Refugees*. Beirut: International Labour Organization. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/59624> (accessed 26 March 2020).

International Labour Organization and Fafo (2020) *Impact of COVID-19 on Syrian refugees and host communities in Jordan and Lebanon*. ILO and Fafo. Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/briefingnote/wcms\\_749356.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/briefingnote/wcms_749356.pdf) (accessed 27 August 2021).

International Monetary Fund (2021) *Jordan*. IMF Country Report No. 21/188, August.

International Rescue Committee (2021) *A Decade In Search of Work: A review of policy commitments for Syrian refugees' livelihoods in Jordan March 2021 Update*. Available at: <https://eu.rescue.org/report/decade-search-work-review-policy-commitments-syrian-refugees-livelihoods-jordan-march-2021>.

Janmyr M (2018) UNHCR and the Syrian refugee response: negotiating status and registration in Lebanon. *The International Journal of Human Rights* 22(3): 393–419. DOI: 10.1080/13642987.2017.1371140.

Janmyr M and Mourad L (2018) Modes of Ordering: Labelling, Classification and Categorization in Lebanon's Refugee Response. *Journal of Refugee Studies*.

Janmyr M and Stevens D (2020) *Regional Refugee Regimes: Middle East*. In Costello, C, Foster M and McAdam J (eds) *Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.

Johnston R, Baslan D and Kvittingen A (2019) *Realizing the Rights of Asylum Seekers and Refugees in Jordan From Countries Other Than Syria with a Focus on Yemenis and Sudanese*. Norwegian Refugee Council. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/71975.pdf> (accessed 6 April 2020).





Jordan Times (2020) Pandemic pushes up poverty rates in Jordan — study. Available at: <http://www.jordantimes.com/news/local/pandemic-pushes-poverty-rates-jordan-%E2%80%94-study> (accessed 27 August 2021).

Kagan M (2012) The UN ‘Surrogate State’ and the Foundation of Refugee Policy in the Middle East. *Journal of International Law and Policy* 18: 307–342.

Khogali H, Larsen L, Washington K, et al. (2014) Aid effectiveness and Vulnerability Assessment Framework: determining vulnerability among Syrian refugees in Jordan. *Field Exchange Emergency Nutrition Network*: 78–81.

Lenner K (2023) 'Not too high, not too low': Transparency, opacity and the politics of poverty measurement in Jordan, *Globalizations*, 1-19, online first.

Lenner K and Turner L (2018) Learning from the Jordan Compact. *Forced Migration Review* 57: 48–51.

Lenner K and Turner L (2019) Making refugees work? The politics of integrating Syrian refugees into the Labor Market in Jordan. *Middle East Critique* 28(1): 65–95.

Lenner K and Turner L (2021) Governing Displacement in the Middle East: From Vulnerability to Resilience? Institute for Social Justice and Conflict Resolution.

Malkawi K (2014) Gov’t, UNHCR sign amendments to cooperation memo. Available at: <http://www.jordantimes.com/news/local/gov%E2%80%99t-unhcr-sign-amendments-cooperation-memo> (accessed 1 May 2020).

Mennonite Central Committee (2017) On the Basis of Nationality.

Mindset and UNHCR Jordan (2022) Vulnerability Assessment Framework Population Survey for Refugees Living in Camps.

Ministry of Labour (2016) Closed Professions in Jordan for Migrant Workers. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/59816> (accessed 31 August 2021).

Ministry of Labour (2020) The National Labour Market Figures 2015-2019. Ministry of Labour.



Ministry of Labour (2021) Syrian Refugee Unit - Work Permits Progress Report December and annual 2020. Available at:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Monthly%20Report-December%202020.pdf> (accessed 26 August 2021).

Nalule C and Ozkul D (2020) Exploring RSD handover from UNHCR to States. *Forced Migration Review* 65: 27-29.

Qumri S and Turner L (2023) *Refugee Recognition Regime Country Profile: Jordan*. RefMig Working Paper. Available at:

[https://static1.squarespace.com/static/5c58a7ee7980b36f05c944a2/t/651409412361974aa1a4b391/1695811960132/RefMig+Working+paper+4\\_Refugee\\_Recognition+Regime\\_Jordan\\_country+profile.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5c58a7ee7980b36f05c944a2/t/651409412361974aa1a4b391/1695811960132/RefMig+Working+paper+4_Refugee_Recognition+Regime_Jordan_country+profile.pdf).

Roya News (2021) Jordan records 12 deaths and 1,016 new coronavirus cases. Available at: <https://en.royanews.tv/news/30737/2021-08-24> (accessed 27 August 2021).

Samuel Hall and UNHCR Jordan (2022) *Vulnerability Assessment Framework: Population Survey for Refugees Living in Host Communities*.

Sözer H (2019) Categories that Blind Us, Categories that Bind Them: The Deployment of Vulnerability Notion for Syrian Refugees in Turkey. *Journal of Refugee Studies* online first.

Stave, S, Kebede, T and Kattaa M (2021) Impact of Work Permits on Decent Work for Syrians in Jordan. *International Labour Organisation*

Stevens D (2013) Legal Status, Labelling, and Protection: the Case of Iraqi 'Refugees' in Jordan. *International Journal of Refugee Law* 25(1): 1–38. DOI: 10.1093/ijrl/eet001.

Tiltnes ÅA, Zhang H and Pedersen J (2019) The living conditions of Syrian refugees in Jordan. Fafo.

Turner L (2015) Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan. *Mediterranean Politics* 20(3): 386–404.

Turner L (2021a) Internal Solidarity, External Migration Management: The EU Pact and Migration Policy Towards Jordan. In: Carrera S and Geddes A (eds) *The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees: International*



*Experiences on Containment and Mobility and Their Impacts on Trust and Rights*. European University Institute.

Turner L (2021b) The Politics of Labeling Refugee Men as “Vulnerable”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 28: 1–23. DOI: 10.1093/sp/jxz033.

Turner L (2022) Interim Country Report: Jordan. ASILE Project. Available at: [https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/05/D4.2\\_Jordan\\_Interim-Country-Report-Final.pdf](https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/05/D4.2_Jordan_Interim-Country-Report-Final.pdf)

UNHCR (2011) UNHCR Resettlement Handbook.

UNHCR (2012) 2012 Global Report Jordan. Available at: <https://www.unhcr.org/51b1d63bd.pdf> (accessed 24 August 2021).

UNHCR (2015) Vulnerability Assessment Framework Baseline Survey. Amman: UNHCR Jordan.

UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme (2016) Refugee Status Determination. UNHCR: Geneva. UNHCR (2017) International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update V.

UNHCR (2019) Vulnerability Assessment Framework Population Study 2019. UNHCR.

UNHCR (2020) Jordan September 2020 Fact Sheet. Available at: <https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-unhcr-factsheet-september-2020>.

UNHCR (2021a) Refugees Data Finder. Available at: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

UNHCR (2021b) WP Figures as of 15 Nov 2021. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/89824>.

UNHCR (2022a) WP Figures as of 13 Sep 2022. Available at: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/95967>

UNHCR (2022b) Refugees Data Finder. Available at: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>



UNHCR (2022c) Jordan Issues Record Number of Work Permits to Syrian Refugees. UNHCR. Available at: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/1/61effaa54/jordan-issues-record-number-work-permits-syrian-refugees.html>

UNHCR (n.d.) Work Permits for Syrian Refugees in Jordan. UNHCR. Available at: <https://help.unhcr.org/jordan/en/frequently-asked-questions-unhcr/work-permit-syrian-faqs/>

United Nations (2018) *Global Compact on Refugees*. New York: United Nations

Weldali M (2022) Civil Society Organisations Denounce Planned Abolition of Labour Ministry. *Jordan Times*. Available at: <https://www.jordantimes.com/news/local/civil-society-organisations-denounce-planned-abolition-labour-ministry>

World Food Programme (2019) *Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment 2018*. World Food Programme and REACH.



## الملحق 1: الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات

تُستخدم المصطلحات التالية لتوفير المعلومات ذات الصلة حول الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، دون تعريض هويتهم لخطر الانكشاف. وعند الاقتضاء، ترد معلومات توضيحية بين قوسين لشرح كيف تُستخدم المصطلحات المذكورة في سياق هذا التقرير:

- منظمة المجتمع المدني (جهة غير حكومية، ليست منظمة غير حكومية رسمية، تعمل في المجالات ذات الصلة)؛
- وكالة التنمية (وكالة تنمية تابعة للحكومة الأجنبية العاملة في الأردن)؛
- سفارة (سفارة أجنبية أو بعثة دبلوماسية موازية مقرها الأردن)؛
- منظمة شعبية (جهة غير حكومية، ليست منظمة غير حكومية رسمية، يقودها أفراد المجتمع بشكل أساسي).
- منظمة غير حكومية دولية أو أردنية (منظمة غير حكومية أردنية أو دولية لها فرع أو مكتب في الأردن)؛
- نقابة عمالية و
- وكالة بالأمم المتحدة .

التاريخ	المكان	المنظمة	الشخص الذي أجريت الرقم معه المقابلة
22 مارس (آذار) 2021	عبر الإنترنت	موظف في إحدى منظمات المجتمع المدني	الأردن 1
16 أبريل (نيسان) 2021	عبر الإنترنت	موظف في منظمة غير حكومية دولية	الأردن 2
22 أبريل (نيسان) 2021	عبر الإنترنت	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	الأردن 3
4 مايو (أيار) 2021	عبر الإنترنت	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	الأردن 4
27 مايو (أيار) 2021	عبر الإنترنت	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	الأردن 5
31 مايو (أيار) 2021	عبر الإنترنت	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	الأردن 6
7 يونيو (حزيران) 2021	عبر الإنترنت	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	الأردن 7
7 يونيو (حزيران) 2021	عبر الإنترنت	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	الأردن 8





9	الأردن 9	موظف في منظمة غير حكومية أردنية	عبر الإنترنت	10 يونيو (حزيران) 2021
10	الأردن 10	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عبر الإنترنت	10 يونيو (حزيران) 2021
11	الأردن 11	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عبر الإنترنت	11 يونيو (حزيران) 2021
12	الأردن 12	ممثل منظمة شعبية	عبر الإنترنت	15 يونيو (حزيران) 2021
13	الأردن 13	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	عبر الإنترنت	16 يونيو (حزيران) 2021
14	الأردن 14	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	عبر الإنترنت	17 يونيو (حزيران) 2021
15	الأردن 15	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عبر الإنترنت	22 يوليو (تموز) 2021
16	الأردن 16	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عمّان	16 مارس (آذار) 2022
17	الأردن 17	ممثل نقابة عمالية أردنية	عمّان	21 مارس (آذار) 2022
18	الأردن 18	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عمّان	22 مارس (آذار) 2022
19	الأردن 19	موظف وكالة تنمية	عمّان	23 مارس (آذار) 2022
20	الأردن 21	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عمّان	24 مارس (آذار) 2022
21	الأردن 21	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عمّان	24 مارس (آذار) 2022
22	الأردن 22	موظف في منظمة غير حكومية دولية	عمّان	24 مارس (آذار) 2022



2022				
23	الأردن 23	موظف بسفارة أوروبية	عمّان	16 مايو (أيار) 2022
24	الأردن 24	موظف بسفارة أوروبية	عمّان	22 مايو (أيار) 2022
25	الأردن 25	موظف بسفارة أوروبية	عمّان	22 مايو (أيار) 2022
26	الأردن 26	مسؤول بوزارة العمل	عمّان	23 مايو (أيار) 2022
27	الأردن 27	مسؤولي وزارة الداخلية	عمّان	30 مايو (أيار) 2022
28	الأردن 28	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	عمّان	30 مايو (أيار) 2022
29	الأردن 29	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	عبر الإنترنت	10 أكتوبر (تشرين الأول) 2022
30	الأردن 30	موظف بإحدى وكالات الأمم المتحدة	عبر الإنترنت	10 أكتوبر (تشرين الأول) 2022
31	الأردن 31	مقابلة جماعية مع سوريين (رجال)	عمّان	23 مايو (أيار) 2022
32	الأردن 32	مقابلة جماعية مع سوريات (نساء)	عمّان	24 مايو (أيار) 2022