

حمایت از زنان در برابر خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت در بحران پناهندگی اروپا از منظر کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان

مه‌ریار داشاب^۱ - سعیده مختارزاده^۲

دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۲ - پذیرش: ۱۳۹۷/۷/۱۵

چکیده

بحران پناهجویی کنونی در اروپا آسیب‌پذیری زنان پناهجو و مهاجر را نسبت به انواع خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت، تشدید کرده است. زنانی که در طول مسیر غیرقانونی به سمت اروپا، کشورهای ترانزیت یا مقصد در معرض انواع خشونت‌ها قرار می‌گیرند. فقدان امکانات پذیرش و اسکان کافی در کشورهای مرزی اتحادیه اروپایی و همراه شدن با قاچاق‌برها برای رسیدن به اروپا از عوامل مهم افزایش و بروز آسیب و خشونت نسبت به این زنان است. تلاش سازمان‌های بین‌المللی و مردم‌نهاد برای حمایت از زنان آسیب دیده یا در معرض خطر از سال ۲۰۱۵ با توجه به روند افزایشی شمار زنان و کودکان تنها، افزایش یافته است. کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان نیز با تأکید بر نقش نظارتی خود سعی در نظارت و حمایت از دولت‌های اروپایی برای اجرای هرچه بیشتر تعهدات بین‌المللی و منطقه‌ای برای حمایت از این افراد مطابق حقوق پناهندگان دارد. در این مقاله سعی شده است علاوه بر بررسی وضعیت زنان پناهنده قربانی خشونت در بحران پناهندگی اروپا، مروری بر مقررات منطقه‌ای و بین‌المللی موجود برای حمایت از آنان صورت پذیرد، همچنین با بررسی اسناد و اقدامات کمیساریا در این زمینه، کارآمدی این سازوکارها در پاسخ به وضعیت کنونی مورد واکاوی قرار گیرد.

واژگان کلیدی: خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت، حقوق پناهندگی، زنان پناهنده، اروپا، کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان

mehryardashab@atu.ac.ir

۱. استادیار حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)

s.mokhtarzade@gmail.com

۲. کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال

مقدمه

در همه جوامع انسانی؛ گروه‌هایی وجود دارند که به سبب دارا بودن شرایط خاصی نسبت به سایر افراد، آسیب‌پذیرتر هستند. زنان و کودکان هر جامعه‌ای به لحاظ شرایط فیزیکی، اجتماعی، فرهنگی و سنی بزرگترین گروه‌های آسیب‌پذیر را تشکیل می‌دهند. این افراد معمولاً در شرایط خاصی نظیر مخاصمات مسلحانه داخلی، آوارگی و پناهندگی در معرض نقض حقوق بشر و خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت^۱ هستند. در شرایط کنونی که تعداد پناهندگان، پناهجویان و افراد آواره به بالاترین میزان پس از جنگ جهانی دوم در جهان رسیده است؛ اروپا که همواره یکی از مقاصد اصلی پناهجویان و مهاجران می‌باشد، طی سال‌های متوالی گذشته با هجوم جمعیت بسیار زیادی از مردان، زنان و کودکان پناهجو که به دنبال امنیت، صلح و برخورداری از حمایت‌های بین‌المللی^۲ هستند از خاورمیانه و آفریقا به ویژه از کشورهای سوریه، افغانستان، عراق، اریتره و ... روبرو شده است.^۳ این امر که از سال ۲۰۱۵ با افزایش یکباره تعداد پناهجویان به «بحران پناهجویی» در اروپا تبدیل شد، کشورهای اروپایی را برای رعایت استانداردهای از پیش تدوین شده در نظام مشترک اروپایی، پناهندگی^۴ و حمایت از این افراد بویژه زنان و کودکان با چالش‌های فراوانی روبرو کرده است.

همه کشورهای عضو اتحادیه اروپا از دول متعاهد کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره وضعیت پناهندگان و پروتکل الحاقی آن درباره وضعیت پناهندگان مصوب ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ هستند. از مهمترین تعهدات بین‌المللی تحت این کنوانسیون رعایت حقوق پناهندگان از جمله مهمترین آن‌ها شامل: حق پناهندگی، اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری، اصل عدم تبعیض، آزادی جابه‌جایی و دسترسی به آموزش و اشتغال است. کشورهای اروپایی همچنین به موجب اسناد مهم حقوق بشری منطقه‌ای خود از جمله منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی مصوب ۷ دسامبر سال ۲۰۰۰ ملزم به رعایت حقوق پناهندگان هستند. در این سند نه تنها صراحتاً در مفاد ۱۸ و ۱۹ حق پناهندگی افراد و ممنوعیت اخراج اجباری آن‌ها ذکر شده، بلکه مطابق مفاد ۲۰، ۲۱ و ۲۳ بر برابری همه افراد در برابر قانون، عدم وجود هرگونه تبعیض مبتنی بر جنسیت و حصول

1. Sexual and Gender-Based Violence (SGBV).

2. International Protection.

3. UNHCR. The sea route to Europe: Mediterranean passage in the age of refugees, 2015:

4. Common European Asylum System (CEAS).

اطمینان از ایجاد برابری میان زنان و مردان در همه زمینه‌ها تأکید شده است (دشاب، ۱۳۸۳: ۱۷۷). علاوه بر این، سازمان شورای اروپا و اتحادیه اروپا در اسناد و دستورالعمل‌های متعددی به تبیین تکالیف دولت‌ها در زمینه پناهندگی در راستای ایجاد یک نظام مشترک اروپایی پناهندگی پرداخته‌اند.

کارآمدی سیاست‌های مشترک اتخاذ شده در اروپا طی دو دهه گذشته در جهت تحقق اهداف و اقدامات زیر، در سال‌های اخیر مورد انتقاد و چالش قرار گرفته است: اول- تلاش‌های اتحادیه اروپایی در جهت هماهنگ کردن هرچه بیشتر دولت‌های عضو برای مدیریت مشترک مسئله مهاجرت و پناهندگی و ارائه خدمات و حمایت‌های یکسان؛ دوم- اقدامات صورت گرفته برای جلوگیری از پیدایش چرخه باطل ارائه درخواست‌های متعدد پناهندگی در کشورهای مختلف؛ سوم- اتخاذ رویکرد کنترل محور و اولویت بخشیدن به حفظ مرزهای بیرونی اتحادیه اروپا از طریق جلوگیری از ورود پناهجویان نسبت به مسئله حمایت از پناهجویان (پرویزی، پرویزی، ۱۳۹۴: ۱۷۹).

علاوه بر این، مقررات دوبلین^۱ مبتکر تدوین مقرراتی از جمله بررسی درخواست پناهندگی افراد در کشوری که برای اولین بار از آن وارد اتحادیه اروپا شده‌اند، است. اگرچه، این مقررات با هدف جلوگیری از خودداری دولت‌های عضو اتحادیه اروپا از پذیرش مسئولیت بررسی درخواست‌های پناهندگی و همچنین ممانعت از ارائه درخواست‌های متعدد پناهندگی توسط پناهجویان در چند کشور اروپایی تدوین شد؛ اما اجرای این مقررات در عمل موجب عدم تسهیم مسئولیت ناشی از حضور پناهجویان و پناهندگان میان همه کشورهای عضو اتحادیه و تحمیل بار اصلی پذیرش پناهجویان به کشورهای یونان و ایتالیا - که مبدأ اصلی ورود پناهجویان و مهاجران به اروپا هستند - شد.

شایان ذکر است، تغییر ناگهانی نسبت جنسی و سنی مهاجران و پناهندگانی که از

۱. یکی از مهمترین اسنادی که میان کشورهای عضو جامعه اروپا در زمینه حقوق پناهندگان منعقد شد، کنوانسیون دوبلین مصوب سال ۱۹۹۰ اتحادیه اروپا است. اگرچه این سند پیش از تشکیل اتحادیه اروپا تدوین شد اما ۷ سال بعد لازم‌الاجرا گردید و یکی از اصلی‌ترین اسناد مرتبط با امور پناهندگان در اتحادیه اروپا به شمار می‌رود. آیین‌نامه دوبلین ۲ مصوب شورای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۳ جایگزین معاهده دوبلین شد و همچنین آیین‌نامه دوبلین ۳ که به صورت مشترک توسط پارلمان و شورای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۳ به تصویب رسید، جایگزین آیین‌نامه دوبلین ۲ شد. این سه سند به مقررات دوبلین (Dublin Regulations) شهرت دارند.

مسیرهای غیرقانونی مهاجرت به اروپا وارد شده‌اند، نیاز به توجه بسیار جدی و فراهم آوردن حمایت‌های مؤثری از افراد آسیب‌پذیر دارد. مطابق آمارهای سال ۲۰۱۵، مردان بیش از ۷۰ درصد جمعیت پناهجو و مهاجر را تشکیل می‌دادند در حالیکه از ابتدای سال ۲۰۱۶ تاکنون زنان و کودکان سهمی بیش از ۶۰ درصد را به خود اختصاص داده‌اند (Nils Muižnieks, 2016: 1). پدیده مهاجرت زنان در قالب زنان پناهجو یا مهاجر با آسیب‌پذیری شدید آن‌ها نسبت به انواع خشونت، سوء استفاده و قربانی شدن در باندهای قاچاق انسان همراه است. در این شرایط، زنان تنها یا همراه با کودکان، زنان باردار، دختران نوجوان، زنان سالمند یا دارای معلولیت بیشتر در معرض خشونت، آسیب و نیازمند حمایت‌های بیشتری هستند. در این نوشتار با روش توصیفی - تحلیلی مقررات و ضوابط موجود بین‌المللی و منطقه‌ای اروپا در این حوزه بررسی شده است تا به این پرسش اصلی پاسخ داده شود که کمیساریا چه نقشی در شناسایی خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت به عنوان آزار و ترس موجه و عامل اعطای پناهندگی ایفا کرده است؟ در نهایت راهکارها و اقداماتی که برای پیشگیری از بروز خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت و حمایت از زنان پناهنده قربانی این خشونت‌ها در راستای پیشگیری از قربانی‌سازی مجدد به ویژه در بحران پناهندگی اروپایی توسط کمیساریا صورت گرفته است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

برای این منظور ضمن ارائه مصادیق و آسیب‌های ناشی از خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت نسبت به زنان پناهنده (مبحث اول)، وضعیت زنان پناهنده و زنان قربانی خشونت در بحران پناهندگی اروپا بررسی خواهد شد (مبحث دوم). در مبحث سوم اقدامات کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در حمایت ویژه از زنان در برابر خشونت و در مبحث چهارم مروری بر ارزیابی‌های کمیساریا از عملکرد دولت‌های اروپایی در حمایت از زنان پناهنده در معرض خشونت یا آسیب‌دیده مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این خصوص بررسی مختصری از استانداردها و دستورالعمل‌های اروپایی مرتبط با حمایت از زنان پناهنده در نظام مشترک اروپایی پناهندگی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. در خصوص پیشینه این تحقیق باید اشاره شود که تاکنون هیچ منبعی به طور مشخص به موضوع حمایت از زنان در برابر خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت در بحران پناهندگی اروپا نپرداخته است.

۱. مصادیق و آسیب‌های ناشی از خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت نسبت به زنان پناهنده

مطابق ماده اول اعلامیه محو انواع خشونت علیه زنان^۱ «هر عمل خشونت‌آمیز از جمله تهدید، اعمال مشابه اجبار و محروم کردن مستبدانه زنان از آزادی که در منظر عموم یا خلوت زندگی خصوصی که بر اساس جنس انجام گردد و منجر به آسیب یا رنجاندن جسمی، جنسی یا روانی زنان گردد، یا احتمال این نتیجه‌ها وجود داشته باشد، خشونت جنسی یا مبتنی بر جنسیت محسوب می‌گردد». روشن است که پیامدها و آسیب‌های این اعمال بسیار زیاد خواهد بود، از جمله: انتقال بیماری‌های مقاربتی نظیر ویروس ایدز، خطر بارداری اجباری و زود هنگام، افسردگی، طرد شدن از اجتماع و خانواده یا در مواردی خطر مرگ توسط خانواده به عنوان قتل ناموسی یا ازدواج با متجاوز. طبق تعریف ارائه شده توسط کمیساریای سازمان ملل متحد در امور پناهندگان^۲ در راهنمای پیشگیری و پاسخ به خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت نسبت به پناهندگان، بازگشت کنندگان و افراد آواره داخلی «ارتکاب، مبادرت به ارتکاب یا تهدید به ارتکاب هر عملی با بُعد جنسیتی که به آزار جنسی، روحی و احساسی منجر شود یا احتمال چنین نتیجه‌ای متصور باشد، در زمره تعریف این خشونت‌ها قرار می‌گیرد. از نظر محل وقوع این خشونت‌ها، بین محل عمومی یا خصوصی هیچ تفاوتی وجود ندارد»^۳. براساس تعاریف ارائه شده، روشن است که منظور از این خشونت‌ها بسیار فراتر از تجاوز یا تعرض‌های جنسی است. لازم به یادآوری است مطابق نتیجه سالانه کمیته اجرایی کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان که در اکتبر سال ۱۹۹۳ ارائه شد، این خشونت‌ها از مصادیق نقض فاحش حقوق بشر و همچنین نقض حقوق بشردوستانه در زمان مخاصمات مسلحانه داخلی است (ExCom Conclusion No. 73, 1993: 1).

این در حالیست که اگرچه تجاوز جنسی به موجب اساسنامه‌های دادگاه‌های کیفری بین‌المللی یوگوسلاوی سابق، رواندا، سیرالئون و دیوان کیفری بین‌المللی، نقض فاحش کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو، عرف‌های جنگ و جنایت علیه بشریت شناخته شده است اما خشونت جنسی صرفاً به موجب ماده ۸ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی، به عنوان جنایت جنگی جرم‌انگاری شده است (مؤذن زادگان، ۱۳۹۲: ۱۱). لازم به ذکر است اگرچه اساسنامه‌های دو دادگاه کیفری

1. Declaration on the Elimination of Violence against Women, 1993.

2. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

3. UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guideline for Prevention and Responses, 2003: 10.

یوگوسلاوی سابق و رواندا به طور صریح به جنایت خشونت‌های جنسی اشاره نکردند، اما تأثیر بسزایی در افزایش حساسیت و حمایت نسبت به قربانیان خشونت‌های جنسی و حصول پیشرفت‌هایی در این زمینه داشتند. بنابراین در اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی مورخ ۱۹۹۸ به طور صریح برخی از این جنایات از جمله تجاوز به عنف، بردگی جنسی، حاملگی اجباری، فحش‌های اجباری، عقیم‌سازی اجباری و سایر اشکال خشونت‌های جنسی تحت شمول حقوق بین‌الملل کیفری قرار گرفت و در این سند، این جنایات؛ هم جنایت علیه بشریت و هم جنایت جنگی تلقی شده‌اند (خاک، ۱۳۸۷: ۱۱۱).

خشونت‌های مبتنی بر جنسیت فراتر از خشونت‌هایی نظیر تجاوز هستند. طبق تحقیقات صورت گرفته، شایع‌ترین انواع خشونت‌های مبتنی بر جنسیت عبارتند از:

(خشونت‌های جنسی؛

(خشونت‌های جسمی؛

(خشونت‌های روانی و احساسی؛

(اعمال سنت‌های مضر (مانند قطع اندام جنسی زنان)؛

(خشونت‌های اقتصادی - اجتماعی (مانند جلوگیری از تحصیل دختران، خشونت‌های

مربوط به مهریه و جهیزه^۱، محدودیت شدید امکانات معیشتی و منع رفت و آمد).

بنابراین، طبق این دسته‌بندی کلیه اعمال دارای هر درجه‌ای از خشونت، هرگونه تبعیض نسبت به زنان و دختران نظیر عدم دسترسی به امکان تحصیل، خوراک و امکانات بهداشتی برابر، قطع اندام جنسی زنان^۲، عدم فعالیت مطابق حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی آنها که از سوی هر یک از اعضای خانواده یا هر فردی که نسبت به آنان از قدرت و اختیار برخوردار است رخ دهد، شامل خشونت‌های مبتنی بر جنسیت می‌شود.

از آنجاییکه در جریان مخاصمات مسلحانه معمولاً ساختار اجتماعی و خانواده از هم می‌پاشد، کودکان و زنان به مراتب بیشتر با خطر قرار گرفتن در معرض خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت هنگام مبارزه، فرار و جستجوی پناهگاه روبرو می‌گردند. به همین جهت در مواد ۱۰ و ۱۱ قطعنامه ۱۳۲۵ شورای امنیت سازمان ملل متحد با موضوع «زنان، صلح و امنیت»^۳ مصوب سال

1. Dowry-related Violence.

2. Female Genital Mutilation (FGM).

3. Resolution (S/RES/1325) on Women and Peace and Security – 31st October 2000.

۲۰۰۰ بر لزوم حمایت همه طرف‌های مخاصمات مسلحانه از زنان و دختران در برابر همه اشکال خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت و همچنین مسئولیت دولت‌ها برای پایان دادن به معافیت از مجازات برای ارتکاب جرائم علیه بشریت و جرائم جنگی شامل خشونت‌های جنسی و همه اشکال خشونت علیه زنان و دختران تأکید شده است. جدا شدن کودکان از خانواده‌ها، جنگیدن مردان و تحمیل بار مسئولیت محافظت و تأمین معیشت اعضای خانواده بر دوش زنان، از دیگر عواملی است که موجب تشدید وضعیت خطر برای این افراد می‌گردد. در کمپ‌های پناهندگی نیز نحوه دسترسی به کمک‌ها و خدمات اجتماعی ضروری یا حتی ساختمان و ساختار کمپ‌ها، تأثیر مستقیمی در آسیب‌پذیری زن‌ها دارد. بنابراین، زنان پناهنده و پناهجو علاوه بر اینکه در کشور مبدأ و مسیر پناهندگی متحمل سختی و مشکلاتی همانند مشکلات مردان پناهجو هستند، با آزارهایی که به دلیل جنس و جنسیت به طور خاص برای آنان رخ می‌دهد مانند خشونت‌های جنسی، خشونت‌های خانگی و قاچاق و بهره‌کشی جنسی روبرو می‌شوند.

۲. وضعیت زنان پناهنده و زنان قربانی خشونت در بحران پناهندگی اروپا

در بحران پناهندگی، اروپا با دو موج اصلی ورود پناهجویان و مهاجران روبرو می‌باشد. گروهی که از کشورهای آسیایی و خاورمیانه عمدتاً از مسیر کشور ترکیه و عبور از دریای مدیترانه وارد یونان می‌شوند و گروهی که از کشورهای آفریقایی از طریق مسیر لیبی و دریا وارد ایتالیا می‌گردند. در پی سرنگونی معمر قذافی در سال ۲۰۱۱ و حکومت قبایل و هرج و مرج در لیبی، موافقتنامه پیشین میان دولت قذافی و ایتالیا که در سال ۲۰۰۸ منعقد^۱ و شامل بازدارندگی مهاجرت‌های غیرقانونی^۲ از کشورهای حوزه شمال و صحرای آفریقا نیز بود، ملغی اثر شده و در حال حاضر فقدان مسئولیت بین‌المللی یک دولت مرکزی و مقتدر در کنترل مرزها باعث افزایش شمار مهاجران غیرقانونی^۳ و پناهجویان از آفریقا به سوی اروپا همزمان با بحران

1. The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya on August 30, 2008.

2. Illegal Immigration.

3. Irregular Migrants.

در سال‌های اخیر برخی پژوهشگران و فعالان حقوق پناهندگان تلاش کرده‌اند تا به منظور رعایت حقوق بشر افرادی که بدون مجوزهای قانونی با هدف پناهندگی یا مهاجرت وارد خاک کشور دیگری می‌شوند، به جای عنوان «غیرقانونی» (Illegal) برای افراد از واژه‌های بدون مدرک (Undocumented) یا خلاف قاعده (Irregular) استفاده کنند. این اصطلاحات جایگزین، اولین بار در قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد درباره اقداماتی برای اطمینان از حقوق بشر و کرامت انسانی

سوریه و افزایش شمار پناهجویان سوریه شده است (پرویزی، ۱۳۹۴: ۱۷۸).

اکثریت زنان پناهجو و مهاجر از کشورهای سوریه، افغانستان، عراق و همچنین کشورهای آفریقایی از جمله نیجریه، اریتره، سومالی و سودان هستند. زنانی که در کشورهای خود در معرض تعقیب و انواع خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت به ویژه خشونت‌هایی که در زمان مخاصمات و جنگ نسبت به زنان اعمال می‌شود، واقع شده‌اند. اغلب این زنان ابتدا به کشورهای همسایه به امید یافتن امنیت و حمایت برای خود و کودکان‌شان پناه می‌برند؛ در حالیکه در این کشورها نیز بسیاری از زنان سرپرست خانوار و آنهایی که بدون همراهی یک مرد از خویشاوندان خود به سر می‌برند در معرض خطر و سوء استفاده هستند. از طرفی به دلیل اقامت غیرقانونی و دلایل فرهنگی، کمترین میزان دسترسی به حمایت قضایی در این کشورها را دارند.^۱

زنان پناهجو با انتخاب مسیر مهاجرت به اروپا که اغلب از مسیر پرمخاطره دریایی و با قایق‌های نایمن و پس از آن از مسیرهای صعب‌العبور زمینی صورت می‌گیرد، در هر مرحله از این مسیر که توسط قاچاق‌برها^۲ هدایت می‌شود در معرض انواع خشونت هستند. خطرات و تهدیدها با عبور از دریا و رسیدن به خاک اروپا پایان نیافته بلکه در مراکز پذیرش و ثبت نام پناهجویان، اردوگاه‌های پرازدحام و غیراستاندارد در کشورهای مرزی از جمله یونان و ایتالیا، در مسیر زمینی انتقال به کشورهای شمالی اروپا و در پشت مرزهای بسته کشورهایمانند صربستان و مقدونیه شدت می‌یابد.^۳ طبق گزارش‌های متعدد کمیساریای سازمان ملل متحد، سازمان پزشکیان بدون مرز و سازمان عفو بین‌الملل، بسیاری از زنان تنها که برای ادامه مسیر قادر به پرداخت بهای مطالبه شده توسط قاچاق‌برها نیستند، در ترکیه، لیبی و اروپا به رابطه جنسی اجباری به جای پرداخت پول نقد وادار می‌شوند (Shreeves, 2016: 3). بسیاری از زنان تنها یا تک سرپرست به همراه کودکان‌شان در طول مسیر یا در کمپ‌ها از سوی مردان پناهجو احساس خطر می‌کنند یا مورد تهدید واقع می‌شوند. تنها بودن زنان و دختران در این مسیر که از سال

همه کارگران مهاجر در سال ۱۹۷۵ استفاده شد. اما با توجه به اینکه استفاده از اصطلاح «مهاجران خلاف قاعده» در ادبیات حقوقی فارسی ناملموس است، در این مقاله اصطلاح متداول مهاجران غیرقانونی ذکر شده است.

1. Amnesty International, Refugee women in Syria Uprooted and Unprotected in Lebanon, 2016: 47.

2. Smugglers.

3. UNHCR, UNFPA, WRC, Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis, 2016: 7-9.

۲۰۱۵ افزایش یافته، می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد:

(ممکن است همسر یا پدر آنها قبلاً به یکی از کشورهای اروپایی پناهنده شده و این افراد برای پیوستن به وی به تنهایی رهسپار شده‌اند؛

(ممکن است با توجه به اینکه زنان تنها اغلب جزء افراد آسیب‌پذیر^۱ شناسایی می‌شوند و بیشتر مورد حمایت دولت‌های اروپایی قرار می‌گیرند، به تنهایی اقدام به عبور از این مسیر کنند^۲ تا بعداً بتوانند بعد از اخذ پناهندگی، همسر یا خانواده خود را با استناد به اصل به هم پیوستن خانواده^۳ به اروپا منتقل کنند؛

(ممکن است این زنان همسر و اعضای خانواده خود را در جنگ از دست داده باشند؛

(در مواردی نیز زنان و خانواده‌های‌شان در طول مسیر توسط قاچاق‌برها جدا می‌شوند یا اعضای خانواده خود را در مسیر گم می‌کنند.

علاوه بر این، تنها زنان بدون سرپرست و تنها نیستند که در مسیر پناهندگی در معرض خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت قرار می‌گیرند؛ گزارش‌هایی نیز درباره زنانی که از سوی همسر یا یکی از اعضای خانواده خود مورد خشونت‌های جسمی، جنسی و روانی قرار گرفته‌اند، وجود دارد. این زنان اغلب به دلیل عدم آگاهی از شرایط جدید و وجود مرجعی مناسب برای اعلام خشونت، ندانستن زبان کشور مقصد یا کشوری که به طور موقت در آن به سر می‌برند و همچنین ترس از بازگردانده شدن، هیچ اقدامی برای خروج از شرایطی که موجب تکرار این نوع خشونت می‌شود، نمی‌کنند (Freedman, 2016: 19).

فقدان امکانات مناسب و مراکز اسکان کافی برای زنان به ویژه زنان باردار و کودکان که به دلیل تعداد بالای متقاضیان، حتی استانداردهای حداقلی پذیرش را ندارند، از دیگر عوامل مهم تشدید خطر بروز آسیب‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت از سوی دیگر پناهجویان، نیروهای پلیس و گاردهای ساحلی و مرزی کشورهای اروپایی است. این وضعیت در کشوری مانند یونان که با منابع اقتصادی کمتر با هجوم صدها هزار پناهجو طی مدت کوتاهی روبرو است، شدیدتر است. شرایط بسیار بد و امکانات نامناسب کمپ‌ها و محل‌های استقرار پناهجویان در یونان که معمولاً بدون امکان جداسازی فضاهای بهداشتی برای زنان و مردان است به گونه‌ای است که

1. Vulnerable.

2. Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis, 2016: 6.

3. Family Reunification Procedure.

زنان و بسیاری از خانواده‌ها مانند در فضای باز پارک‌ها و فضاهای عمومی را به این مکان‌ها ترجیح می‌دهند، زیرا آن‌ها شرایط این مراکز را غیرانسانی و اسفناک توصیف می‌کنند (Freedman, 2016: 22).

به طور کلی زنانی که در معرض آسیب و خشونت قرار می‌گیرند معمولاً به دلایلی از جمله شرم، ترس از انگ خوردن و ترس از انتقام‌گیری مرتکب خشونت، به سختی موارد خشونت و به ویژه خشونت‌های جنسی و تجاوز را گزارش می‌کنند. این موضوع درباره زنان پناهجو به مراتب پیچیده‌تر می‌شود. اغلب این زنان به دلایلی از جمله عدم اطلاع کافی نسبت به چگونگی اعلام خشونت، پیامدهای آن از جمله ترس از بازگردانده شدن، بازداشت شدن، حضور همسر، کودک یا یکی از بستگان حین مصاحبه و همچنین مشکلات زبانی حتی با وجود مترجم، از ابراز اتفاقات رخ داده اجتناب می‌کنند. بنابراین، ایجاد فرآیند پذیرش پناهندگی منطبق با ویژگی‌های جنسیتی، از جمله دسترسی به کارمندان، مصاحبه‌کنندگان و مترجمان زن در پروسه پناهندگی، فراهم آوردن امکان مصاحبه فردی در یک محل مجزا و امن، استفاده از کارمندان و مترجمان آموزش دیده که حتی المقدور هموطن پناهجو نباشند^۱، همچنین حصول اطمینان از ارائه حمایت‌های حقوقی، روانشناسی و پزشکی کافی برای زنان و دختران در معرض خطر به ویژه زنان قربانی خشونت و آسیب دیده از مهمترین جنبه‌های فرآیند شناسایی این افراد است. شایان ذکر است اقدامات عملی مناسبی در این خصوص در راهنمای عمل کمیساریای عالی سازمان ملل متحد برای حمایت از زنان و کودکان که در سال ۲۰۰۸ تدوین شده، وجود دارد. رصد مرزها با همکاری سازمان‌های مردم‌نهاد برای شناسایی این افراد در بدو ورود، بازدید از محل اقامت پناهندگان در کمپ‌ها با کمک پناهجویان داوطلب، مشارکت زنان و دختران در کنار مردان در ارزیابی‌ها، ایجاد مرکز اطلاع‌رسانی برای ارائه اطلاعات حقوقی و توصیه‌های اجتماعی در کمپ‌ها یا مناطق اقامت پناهندگان در محیط‌های خارج از اردوگاه، ایجاد سامانه گزارش‌دهی و ارجاع‌دهی افراد خشونت دیده یا در معرض خطر در فرآیند تعیین وضعیت پناهندگی افراد، از جمله راهکارهایی است که در این سند برای شناسایی زنان قربانی خشونت یا در معرض خطر در جامعه پناهندگان ارائه شده است.^۲

1. UNHCR, Position Paper on Violence against Women and Girls in the European Union, March 2014: 4-5.

2. UNHCR, Handbook for the Protection of Women and Girls, 2008: 86.

بنابر بیانیه کمیسر حقوق بشر شورای اروپا در مارس ۲۰۱۶، پاسخ کنونی کشورهای و نهادهای اروپایی به این پدیده کافی نبوده و برای حمایت از زنان و کودکان در برابر انواع خشونت باید اقدامات فوری صورت گیرد. در این بیانیه از دولت‌ها خواسته شده تا نیازها و شرایط خاص زنان و دختران در کلیه اقدامات و فرآیندهای پذیرش، اسکان و حمایت از پناهجویان در نظر گرفته شود. به علاوه زنان، کودکان و به صورت ویژه افرادی که از خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت رهایی یافته‌اند، می‌بایست جهت الحاق به اعضای خانواده و اسکان مجدد، در اولویت قرار گیرند (Nils Muižnieks, 2016: 1-3).

۳. اقدامات کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در حمایت ویژه از زنان در برابر خشونت

کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در سال ۱۹۵۰ به موجب قطعنامه (V) ۴۲۸ که سند تأسیس این سازمان است، توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد تأسیس شد. مطابق اساسنامه کمیساریا «کار کمیساریای عالی، ماهیت کاملاً غیرسیاسی دارد، انساندوستانه و اجتماعی است و اصولاً به گروه‌ها و دستجات پناهنده ارتباط دارد»^۱. کمیساریا موظف است حرکت‌های بین‌المللی را در جهت حمایت جهانی از پناهندگان و سایر اشخاص تحت حمایت این سازمان و به منظور حل مشکلات آنان، هدایت و هماهنگ‌کننده نماید. هدف اولیه سازمان حراست از حقوق و سلامت و بهداشت پناهندگان است و باید وظایف فوق‌الذکر را به نحوی انجام دهد که پناهندگان در معرض خطر قرار نگیرند. این سازمان می‌کوشد تا از حقوق پناهندگان مطابق کنوانسیون ۱۹۵۱ از جمله حق اشتغال، حق تحصیل ابتدایی، حق تحصیل اموال و دارایی‌ها، حق آزادی رفت و آمد، حق دسترسی به دادگاه صالح، ممنوعیت بازگرداندن اجباری، بازگشت داوطلبانه آنها به کشور خود و اسکان مجدد آنها در کشور ثالث اطمینان حاصل کند (صفایی، ۱۳۷۴: ۹۱). شایسته یادآوری است، کمیساریا همگام با دیگر نهادهای بین‌المللی در مسیری که از ابتدای دهه ۱۹۹۰ برای محو هرگونه خشونت و تبعیض علیه زنان آغاز شده است، اقدام می‌نماید. اقدامات و فعالیت‌های کمیساریا، بر مبنای اصول کلی حقوق بین‌الملل بشر از جمله: برابری و منع تبعیض؛ مشارکت و توانمندسازی زنان و دختران؛ رعایت

1. UNHCR, Collection of International Instruments Concerning Refugees, 1979: 5.

منافع عالیه کودک و محو هرگونه تبعیض نسبت به زنان و دختران صورت گرفته است.^۱ لازم به ذکر است، این سازمان، به عنوان متولی اصلی امور پناهندگان در سرتاسر دنیا، موضوع حمایت از زنان و کودکان^۲ در برابر انواع خشونت را به عنوان یکی از اولویت‌های فعالیت‌های خود قرار داده است و تلاش می‌کند با تدوین دستورالعمل‌ها و برنامه‌های جامعی در این زمینه، همه دولت‌ها از جمله دولت‌های اروپایی را در رعایت حقوق و نیازهای خاص زنان و دختران پناهنده به ویژه در زمان حرکت‌های گسترده مهاجران و بحران‌های پناهندگی راهنمایی کند. همچنین لازم است این برنامه‌ها به عنوان راهنمای عملی برای توجه به موضوع جنس و جنسیت در تدوین مقررات ملی در زمینه پناهندگی بکار گرفته شوند.

اگرچه در زمان تدوین کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره وضعیت پناهندگان، حقوق زنان هنوز به عنوان یکی از جنبه‌های بنیادین حقوق بین‌الملل شناخته نشده بود و در تعریف ارائه شده از پناهنده در ماده ۱ کنوانسیون که بیان می‌دارد: «پناهندگی وضعیت فردی است که به علت ترس موجه از اینکه به علل مربوط به نژاد یا مذهب یا ملیت یا عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت شکنجه قرار گیرد - در خارج از کشور محل سکونت عادی خود به سر می‌برد و نمی‌تواند و یا بعلت ترس مذکور نمی‌خواهد خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد یا در صورتی که فاقد تابعیت است و پس از چنین حوادثی در خارج از کشور محل سکونت دائمی خود بسر می‌برد - نمی‌تواند یا بعلت ترس مذکور نمی‌خواهد به آن کشور بازگردد»، اشاره‌ای به آزار، شکنجه و تعقیب مبتنی بر جنس و جنسیت نشده است؛ اما، کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در دستورالعمل خود درباره آزار و اذیت ناشی از جنسیت در سال ۲۰۰۲، موضوع پذیرش درخواست‌های پناهندگی مربوط به جنسیت را بر مبنای تفسیر مناسب از تعریف پناهنده بیان نمود. به طور مشخص خشونت‌های مبتنی بر جنسیت مانند خشونت خانگی، ازدواج اجباری، تجاوز، قطع اندام جنسی زنان، قاچاق و بهره‌کشی جنسی، تبعیض‌های فزاینده مانند اثر محدودیت‌های جدی نسبت به حق برخورداری از معیشت و مجازات‌های نامتناسب و شدید نسبت به زنانی که از عرف یا سنت‌های پذیرفته شده

1. UNHCR, Handbook for the Protection of Women and Girls, 2008: 35.

۲. مفهوم «حمایت از زنان در برابر خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت» در اغلب متون بین‌المللی شامل حمایت از دختران زیر ۱۸ سال نیز می‌شود. رویکرد این مقاله نیز به همین صورت است. اما با توجه به آسیب‌پذیری کودکان پناهجو و پناهنده به ویژه کودکان دختر، در این نوشتار به برخی نیازهای اساسی و اقدامات ضروری درباره این گروه نیز اشاره شده است.

در اجتماع خود تخطی کرده‌اند چه از سوی دولت یا فاعلان غیردولتی صورت گیرد، می‌تواند از مصادیق آزار موجه و دلیلی برای درخواست پناهندگی باشد.^۱

کمیساریا همچنین در سایر دستورالعمل‌ها بر لزوم توجه به مسائل مربوط به جنس و جنسیت به عنوان عوامل درخواست پناهندگی تأکید کرده است. در این خصوص می‌توان به دستورالعمل‌های ذیل اشاره نمود:

(دستورالعمل کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان درباره عضویت در «گروه اجتماعی خاص» در سال ۲۰۰۲؛^۲ مطابق این سند و براساس تعریفی که از «گروه اجتماعی خاص» ارائه شده است، زنان می‌توانند به دلیل ویژگی‌های مشترک، تاریخی و غیر قابل تغییری که دارند به عنوان «گروه اجتماعی خاص» شناسایی شوند. لازم به ذکر است، این امر به این معنی نیست که همه زنان یک جامعه واجد شرایط احراز وضعیت پناهندگی تحت این عنوان هستند. فرد متقاضی پناهندگی باید دلایل دیگری را مبنی بر ترس و آزار موجه ناشی از قرار گرفتن در «گروه اجتماعی خاص» ارائه کند.

(دستورالعمل کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان درباره قاچاق انسان در سال ۲۰۰۶؛^۳ مطابق این سند افرادی که به کشورهای دیگر قاچاق شده‌اند و در محل اقامت کنونی خود برای دریافت حمایت درخواست پناهندگی می‌دهند، افرادی که در داخل کشور خود قاچاق شده‌اند اما به دلیل ترس از آزار به کشور دیگری برای دریافت حمایت بین‌المللی گریخته‌اند و همچنین افرادی که اگرچه قربانی قاچاق نبوده‌اند اما ترس موجهی از قرار گرفتن در معرض قاچاق انسان در کشور خود دارند و برای دریافت حمایت به کشور دیگری گریخته‌اند، مشمول دریافت وضعیت پناهندگی تحت کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو هستند.

(دستورالعمل کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان درباره قطع اندام جنسی زنان مورخ ۲۰۰۹؛^۴ کمیساریا عمل ختنه زنان را که موجب ضرر شدید به سلامت جسمی

1. UNHCR, Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002: 3.

2. UNHCR, Guidelines on Membership of a Particular Social Group, 2002 (Guidelines on International Protection: "Membership of a Particular Social Group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees).

3. UNHCR, Specific Guidance on Trafficking, 2006 (UNHCR issued Guidelines on International Protection: The Application of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of trafficking and persons at risk of being trafficked).

4. UNHCR, Guidelines on Female Genital Mutilation (FGM) , 2009

و روانی فرد قربانی می‌گردد، از مصادیق خشونت‌های مبتنی بر جنسیت و نقض حق بر سلامت، حق عدم تبعیض و در موارد خاص حق حیات می‌داند. براساس این سند، قطع اندام جنسی زنان از مصادیق آزار و اذیت^۱ و قربانیان این عمل و یا کسانی که در معرض خطر انجام آن هستند، به عنوان اعضای «گروه اجتماعی خاص» واجد شرایط دریافت پناهندگی هستند.

کمیساریا به طور کلی ۵ اقدام اساسی و اجرایی را در زمینه حمایت از زنان پناهنده، جلوگیری از وقوع خشونت‌ها و تبعیض‌های مبتنی بر جنسیت و دستیابی به برابری جنسیتی به کار گرفته است^۲ که عبارتند از:

(توسعه همکاری‌های یکپارچه در سطح کشورها برای مقابله با خشونت‌های مبتنی بر جنسیت از جمله خشونت‌های خانگی نسبت به زنان؛

(ایجاد فرآیند یکسان ثبت‌نام زنان و مردان پناهنده و ثبت نام زنان بدون نیاز به همراه و حصول اطمینان از دسترسی آن‌ها به خدمات ضروری، امنیت و آزادی رفت و آمد به صورت فردی؛

(حصول اطمینان از به کارگیری ۵۰ درصد نیروی زن در سطوح مختلف کاری کمیساریا در سطح روستایی، شهری و در کمپ‌ها؛

(حصول اطمینان از همکاری و مشارکت مستقیم و غیرمستقیم زنان پناهنده در مدیریت کمپ‌ها، توزیع غذا و کالاهای غیرخوراکی؛

(فرآهم آوردن امکانات بهداشتی و سرویس‌های بهداشتی مناسب برای زنان و دختران مطابق استانداردهای کمیساریای سازمان ملل متحد در امور پناهندگان.^۳

1. Persecution.

۲. اقدامات مشابهی در «راهنمای پیشگیری و پاسخ درباره خشونت‌های جنسی نسبت به پناهندگان» که در سال ۱۹۹۵ منتشر شد، در زمانیکه خشونت‌های جنسی شدیدی نسبت به زنان در بوسنی و هرزگوین، رواندا، سومالی و ویتنام رخ داده بود، ذکر گردید. ر.ک:

UNHCR, Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Response, 1995

در نتایج سالانه کمیته اجرایی کمیساریا به شماره ۷۳ با موضوع «حمایت از پناهندگان و خشونت‌های جنسی» در سال ۱۹۹۳ و نتایج سالانه شماره ۱۰۵ در سال ۲۰۰۶ با عنوان «زنان و دختران در معرض خطر» نیز بر اقدامات مشابهی از جمله برابری زنان و مردان پناهنده در دریافت خدمات و فرآیند پناهندگی و رعایت تعادل جنسیتی در استخدام و بکارگیری تعداد بیشتری از زنان متخصص در عملیات‌های مرتبط با پناهندگی تأکید گردید:

UNHCR Conclusion on Refugee Protection and Sexual Violence, No. 73 (XLIV) – 1993;

UNHCR Conclusion on Women and Girls at Risk, No. 105 (LVII), 2006, para. (i)(v).

3. UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guideline for prevention and Responses, UNHCR Publication, 2003: 30.

از دیگر تلاش‌های کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان برای حفاظت و حمایت از زنان و کودکان پناهنده می‌توان به تدوین اسناد خاص، ارتقای بینش و نگرش افراد و ارائه آموزش‌های مرتبط برای کارمندان سازمان، اشاره کرد. تدوین «راهنمای حمایت از زنان پناهنده در سال ۱۹۹۱» یکی از اقدامات مهم کمیساریا در افزایش آگاهی کارمندان و همکاران این سازمان درباره مشکلات حمایت از زنان پناهنده و یافتن راه‌حلهایی برای این مشکلات تلقی می‌شود.^۱ در آن زمان تشخیص اهمیت و تأثیر همکاری زنان در مشارکت در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و دیگر فعالیت‌های مربوط به حمایت از زنان گروه هدف، نوآورانه محسوب می‌گردید. پس از آن و در پی ساختار به وجود آمده در کنوانسیون حقوق کودک، کمیساریا این بار با ارائه «راهنمای حمایت و مراقب از کودکان پناهنده در سال ۱۹۹۴»، در ترویج این تفکر که کودکان حقوقی دارند که باید رعایت شود به جای این تفکر که کودکان نیازهایی دارند که باید شناسایی گردند، نقش بسزایی ایفا کرد.^۲ این حقوق بر مبنای چهار اصل کلی و مهم منع تبعیض، مشارکت کودکان در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با آن‌ها، تعهد به حفظ حق حیات کودکان با رعایت حداکثر میزان حفظ بقا و رشد کودک و رعایت منافع عالی‌ه کودک که در کنوانسیون حقوق کودک ذکر شده، برای رشد و بقا کودکان پناهنده ضروری قلمداد شده است (Mole, Catherine, 2010: 186). از طرف دیگر، «برنامه حمایت و تحقق نیازهای حمایت از زنان و کودکان پناهنده» در سال ۲۰۰۳ توسط کمیساریا با همکاری و تأیید کمیته اجرایی این سازمان منتشر شد. این برنامه شش هدف اصلی را دربر می‌گیرد که نگرانی‌ها و چالش‌های مربوط به حمایت از زنان و کودکان را پوشش می‌دهد. این اهداف عبارتند از: ۱- تقویت اجرای مفاد کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی ۱۹۶۷ درباره وضعیت پناهندگان؛ ۲- حمایت از پناهندگان در حرکت‌های گسترده مهاجرت؛ ۳- شناسایی مؤثرتر نگرانی‌های مرتبط با امنیت؛ ۴- اهمیت تسهیم فشار و مسئولیت میان کشورها با افزایش ظرفیت دریافت پناهندگان؛ ۵- تلاش مضاعف برای دستیابی به راه‌حل‌های پایدار و ۶- فراهم کردن نیازهای خاص پناهندگان زن و کودک (UNHCR Agenda for Protection, 2003: 10).

از سوی دیگر، کمیساریا تلاش می‌کند تا با استفاده از مشارکت مردان و زنان پناهنده در

1. UNHCR's Guidelines on the Protection of Refugee Women, 1991.

2. UNHCR's Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, 1994: 20.

طراحی، برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌هایی که برای مقابله با خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت به کار گرفته می‌شوند؛ میزان احساس مسئولیت و مشارکت پناهجویان و پناهندگان را در حفاظت و حمایت از زنان و کودکان ارتقا دهد. اما اقدامات کمیساریا محدود به موارد فوق نمی‌شود، بلکه ارائه کمک‌های مستقیم بهداشتی، امنیتی، حقوقی و اقتصادی - اجتماعی نیز از جمله اقداماتی است که کمیساریا به وسیله کارمندان آموزش دیده و افراد متخصص برای پیشگیری و واکنش به این نوع خشونت‌ها به کار می‌گیرد (Türk, Eyster, 2010: 167). به طور کل اقدامات کمیساریا در دو دسته اقدامات پیشگیرانه و اقدامات واکنشی در پاسخ نسبت به این موضوع تقسیم‌بندی می‌شود. به نظر می‌رسد اگرچه کمیساریا سعی کرده است با نگاهی همه‌جانبه اهداف و اقداماتی که در ذیل به آن‌ها اشاره می‌شود را تنظیم نماید؛ اما بسیاری از اقدامات فرهنگی و اصلاحی درباره تغییر نگرش‌ها و هنجارهای زمینه‌ساز خشونت، بسیار زمان‌بر بوده و تحقق این اهداف بویژه در شرایط بحران‌های پناهندگی و حرکت‌های گسترده پناهجویان بسیار دشوار است. از طرفی، اهداف و اقدامات دیگری از جمله توانمندسازی زنان و دختران پناهنده و فراهم آوردن امکانات و خدمات امنیتی و مراقبتی مناسب مستلزم همکاری دولت‌ها است که در اجرا ممکن است با چالش‌هایی روبرو شود.

۱-۳. اقدامات پیشگیرانه کمیساریا در خصوص خشونت‌های مبتنی بر جنسیت

اقدامات پیشگیرانه کمیساریا برای حمایت از زنان و کودکان دختر را در پنج اقدام مهم می‌توان خلاصه کرد. بکارگیری این اقدامات در کشورهای ترانزیت و میزبان برای کاهش وقوع خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت نسبت به زنان و دختران ضروری است که عبارتند از: الف- تغییر بینش و نگرش‌های رایج و هنجارهای اجتماعی - فرهنگی با تأکید بر توانمندسازی زنان و دختران؛ ب- بازبینی و اصلاح ساختار خانواده و جامعه و نظام حمایتی آن؛ پ- طراحی امکانات و خدمات متناسب با نیازها و وضعیت دسترسی زنان و کودکان؛ ت- بررسی و کار بر روی نظام‌های سنتی و حقوقی رسمی و حصول اطمینان از مطابقت اقدامات آن‌ها با استانداردهای حقوق بشری بین‌المللی؛ ث- ثبت و ضبط حوادث ناشی از خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت برای پیگیری و حمایت^۱.

1. UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guideline for Prevention and Responses, 2003: 34.

بنابراین، برای اتخاذ تصمیمات و اقدامات مؤثر پیشگیرانه، ابتدا باید مخاطرات شناسایی شوند. همچنین ضروریست در همه اقدامات آگاه‌سازی، آموزش و مشارکت گروه پناهجو و پناهنده، نیروهای کمک‌های حقوق بشردوستانه، افراد جامعه میزبان و مقامات محلی و دولتی کشور میزبان مد نظر قرار گیرد.

۲-۳. اقدامات کمیساریا در پاسخ به حوادث ناشی از خشونت‌های مبتنی بر جنسیت
با وجود همه تلاش‌ها برای افزایش آگاهی پناهندگان و پیشگیری از این حوادث، ممکن است خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت اتفاق افتد. در آن صورت، لازم است تا همه اعضای اجتماع پناهندگان از فرآیند گزارش این اتفاقات به مقامات ذیصلاح آگاه باشند، در غیر این صورت اقدامات حمایتی لازم برای قربانی صورت نمی‌گیرد. نقش کمیساریا در زمینه ارائه حمایت‌های ضروری همواره به عنوان یکی از مؤثرترین نهادها در کنار نقش دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های مردم‌نهاد شناخته شده است. دولت‌ها نیز متعهد به همکاری با کمیساریا در زمینه حمایت از زنان و کودکان دختر قربانی این خشونت‌ها و محو انواع تبعیض علیه آن‌ها هستند. این همکاری‌ها در جهت تسهیم فشار و مسئولیت ناشی از حمایت از زنان و کودکان دختر در معرض خطر یا قربانی است و می‌تواند در قالب راه‌حل‌های پایداری نظیر اسکان مجدد افرادی که در معرض خطر هستند، برای کاهش بار دولت میزبان صورت گیرد. به علاوه کمیته اجرایی کمیساریا صراحتاً به همکاری‌های بین‌المللی برای تسهیم بار ناشی از پناهجویان به عنوان عاملی جهت پیشگیری و مقابله با سوء استفاده‌های جنسی و خشونت‌های مبتنی بر جنسیت نسبت به زنان تأکید می‌کند.^۱ بدون تردید، اتخاذ اقدامات واکنشی و حمایتی باید متناسب با تبعات حاصل از نوع خشونت‌ها و در جهت کاهش آثار این اتفاقات و قربانی‌سازی مجدد باشد. این اقدامات به طور خلاصه عبارتند از:

- (توسعه فعالیت‌های آموزشی، آگاه‌کننده و اطلاع‌رسانی در اجتماعات پناهندگان؛
- (آموزش فعالان برای چگونگی واکنش به نیازهای قربانیان یا نجات‌یافتگان؛
- (ایجاد مکانیزم‌های ارجاع، گزارش، بررسی و ارزیابی؛
- (توانمندسازی اجتماع پناهندگان برای پاسخ به اتفاقات؛

1. UNHCR, Handbook for the Protection of Women and Girls, 2008: 96.

(توسعه اقدامات پزشکی در پاسخ به نیازهای پزشکی و بهداشتی قربانیان یا نجات یافتگان؛
(برنامه‌ریزی جهت ارائه خدمات مورد نیاز اجتماعی و روانشناسی به قربانیان یا
نجات یافتگان؛

(حصول اطمینان از انجام واکنش‌های امنیتی و محافظتی متناسب؛

(ایجاد یک ساختار حقوقی و قضایی برای واکنش مناسب (شناخت حقوق ملی و همکاری
با دادگاه‌های محلی برای حمایت از زنان قربانی تجاوز، شناخت قوانین مرتبط با سقط جنین
ناشی از بارداری اجباری و غیره)؛

(شناسایی نقش دیگر فاعلان بالقوه؛

(برنامه‌ریزی جهت آموزش و اصلاح نگرش و رفتار عاملان و مرتکبان برای جلوگیری از
وقوع مجدد این حوادث.^۱

بدون تردید، این اصول و اقدامات باید به صورت محرمانه و با احترام به خواسته‌ها و رعایت
حقوق و کرامت انسانی افراد نجات یافته یا قربانی صورت گیرد. شایان ذکر است، نقش
کمیساریا در آموزش نیروی انسانی مرتبط با پناهندگان، توانمندسازی جوامع پناهنده و خود
قربانیان بسیار شاخص و مهم است.

این سازمان با استفاده از ابزارهایی که در اختیار دارد بر اساس شرایط و اوضاع و احوال
موجود با نهادهای دولتی، غیردولتی و رهبران گروه‌های پناهنده جهت تحصیل حقوق پناهندگان
به ویژه اقشار آسیب‌پذیر پناهنده مشارکت می‌نماید. به عنوان مثال، اگرچه مسئولیت حمایت
حقوقی از قربانیان خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت، بر عهده دولت میزبان یا دولت محل
اقامت موقت قربانی است؛ اما نمی‌توان نقش کمیساریا و سازمان‌های حقوق بشری بین‌المللی را
در ایفای حقوق این افراد نادیده گرفت. از جمله حقوقی که کمیساریا در چنین مواردی بر
رعایت آن توسط دولت‌ها نظارت دارد، اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری قربانیان^۲ به جایی
که در معرض خشونت مجدد قرار گیرند، است^۳ (UNHCR, Handbook for the Protection of
Women and Girls, 2008: 118).

1. UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guideline for prevention and Responses, 2003: 55.

2. Non - Refoulement.

3. UNHCR, Protectors, Providers, Survivors: A Dialogue with Refugee Women in Finland, 2011: 6.

۴. مروری بر ارزیابی‌های کمیساریا از عملکرد دولت‌های اروپایی در حمایت از زنان پناهنده در معرض خشونت یا آسیب دیده

همانطور که ذکر شد، آوارگی اجباری سبب افزایش خطر وقوع خشونت و سوء استفاده از زنان می‌شود. زنان و دختران پناهنده و مهاجر در کشور خود، در کشورهای ترازیت و مقصد در معرض انواع خشونت از سوی افراد خانواده، اجتماع پناهندگان، قاچاق‌برها و نیروهای نظامی و اداری قرار می‌گیرند. مطالعات و گزارش‌های کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در اروپا بیانگر این است که در اغلب موارد به دلیل تحمل فشارهای اقتصادی و روانی توسط خانواده‌های پناهندگان و تزلزل جایگاه سنتی مردان پناهنده در خانواده به دلیل قرار گرفتن در شرایط جدید، زنان پناهنده متحمل خشونت‌های خانگی شدیدتری از سوی خویشاوندان خود نسبت به گذشته هستند. فقدان قوانین مشخص برای حمایت از زنان پناهجو در برابر خشونت خانگی و نقص قوانین در برخی کشورهای اروپایی برای مجازات مرتکبان پناهجو، از دلایل افزایش بروز این خشونت‌ها و عدم درخواست حمایت توسط زنان است. بنابراین، زنان خشونت‌دیده که در یک ساختار اجتماعی جدید قرار گرفته و در شرایط خاصی به سر می‌برند، نیاز به حمایت و توجه خاص دارند.

به نظر می‌رسد برای درک بهتر فعالیت‌های کمیساریا در حمایت از زنان در بحران پناهندگی اروپا، ضروری است ابتدا با نگاهی اجمالی به نظام مشترک اروپایی پناهندگی، بررسی مختصری از مهمترین مقررات منطقه‌ای اروپایی در این حوزه صورت گیرد. چراکه کمیساریا بنابر مسئولیت نظارتی خود، از دولت‌ها و نهادهای اروپایی می‌خواهد تا با ایجاد رویکرد جامع و حقوق بشرمحور، ضمن رعایت معاهدات بین‌المللی حقوق پناهندگان از جمله کنوانسیون ژنو ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی آن، معاهدات الزام‌آور منطقه‌ای اروپا و همچنین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط را بکار گیرند.

افزایش همکاری کشورهای اروپایی در حوزه پناهندگی و مهاجرت طی دهه‌های گذشته به تشکیل نظام مشترک اروپایی پناهندگی توسط کشورهای عضو اتحادیه اروپا منجر شد. این نظام پناهندگی از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی تاکنون با توجه به هجوم موج‌های متعدد و گسترده پناهجویان به سوی اروپا تحولاتی یافته است. از جمله اینکه نظام مشترک اروپایی پناهندگی خشونت‌های جنسی را به عنوان مصداق آزار و دلیل اعطای پناهندگی پذیرفته است و تلاش

دارد تا رویکرد و رویه جنسیت‌محور در فرآیند رسیدگی به درخواست‌های پناهندگی ایجاد کند.^۱

شایان ذکر است، دو سازمان شورای اروپا و اتحادیه اروپایی معاهدات و آیین‌نامه‌های متعددی را در این حوزه تصویب کرده‌اند که برای کلیه کشورهای عضو این دو سازمان لازم‌الاجراست. این اسناد حاوی استانداردها و مفاد بسیاری هستند که صراحتاً به رعایت حقوق پناهندگی زنان و دختران مهاجر و پناهجو به ویژه زنان آسیب دیده و آسیب‌پذیر پرداخته‌اند. همچنین، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا مکلفند اهداف تعیین شده در استانداردها و دستورالعمل‌های پیش‌بینی شده توسط این سازمان برای پیشگیری و حمایت از زنان در معرض خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت را در مسئله مهاجرت و پناهندگی در نظر گیرند؛ هرچند مقامات ملی در انتخاب نحوه و روش‌های اجرایی و حصول این اهداف آزاد هستند. به عنوان مثال، نظر به اینکه در اصلاحیه دستورالعمل صلاحیت پناهندگی^۲ مصوب سال ۲۰۱۱ و اصلاحیه دستورالعمل شرایط پذیرش پناهندگی^۳ مصوب سال ۲۰۱۳ اتحادیه اروپا صراحتاً «در نظر گرفتن شرایط خاص و آسیب‌پذیری افرادی که قربانی قاچاق انسان، تجاوز و دیگر اشکال جدی خشونت‌های جنسی، جسمی و روانی بوده‌اند» در خصوص ارائه حمایت‌های بین‌المللی به پناهجویان ذکر شده است؛ دولت‌های عضو اتحادیه نسبت به اعمال مفاد ۱۸ و ۱۹ منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی^۴ که متضمن حق پناهندگی و ممنوعیت اخراج اجباری افراد است، درباره زنان و دخترانی که به دلیل خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت در جستجوی حمایت بین‌المللی و آسیب‌دیده هستند، مسئولیت دارند.^۵ آسیب‌پذیری مضاعف زنان و کودکان دختر در «وضعیت مهاجرت» در قطعنامه پارلمان اروپا درباره خشونت علیه زنان مصوب سال ۲۰۱۴ (که سندی غیرالزام‌آور است) نیز مورد توجه قرار گرفته است و در کنار عوامل دیگری از جمله نژاد، مذهب و معلولیت زنان که ممکن است موجب تبعیض‌های مضاعف شود، ذکر شده

1. UNHCR, Position Paper on Violence against Women and Girls in the European Union and Persons of Concern to UNHCR, 2014: 4.

2. EU Qualification Directive (Recast).

3. EU Reception Conditions Directive (Recast).

۴. ماده ۱۸ منشور حق پناهندگی تحت کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو درباره وضعیت پناهندگان را تضمین می‌کند. ماده ۱۹ بیان‌کننده ممنوعیت اخراج دسته جمعی یا استرداد افراد به کشوری است که احتمال مجازات و شکنجه در آنجا وجود دارد. به بیان دیگر این ماده بر اصل Non - refoulement تأکید دارد.

5. UNHCR Position Paper on Violence against Women and Girls in the European Union and Persons of Concern to UNHCR, 2014: 4.

است.^۱ همچنین، بر مبنای اصلاحیه دستورالعمل فرآیند پناهندگی اتحادیه اروپا^۲ مصوب سال ۲۰۱۳، فرآیند بررسی درخواست پناهندگی باید با امعان نظر به جنسیت صورت گیرد؛ به نحوی که کارمندانی که با فرد پناهجو مصاحبه می‌کنند آموزش دیده، برای بررسی و در نظر گرفتن شرایط آسیب‌پذیری درخواست‌کننده صلاحیت‌دار و حتی‌المقدور هم‌جنس متقاضی پناهندگی باشند.

از سوی دیگر، کنوانسیون شورای اروپا درباره پیشگیری و مبارزه با خشونت علیه زنان و خشونت خانگی^۳ موسوم به کنوانسیون استانبول که در سال ۲۰۱۱ تدوین و از سال ۲۰۱۴ لازم‌الاجرا شده است، بر حمایت از زنان در برابر خشونت بدون توجه به هیچ زمینه تبعیض از جمله وضعیت پناهندگی یا وضعیت مهاجرت تأکید دارد. مفاد ۶۰ و ۶۱ این کنوانسیون همچنین به طور مشخص به حقوق زنانی که در جستجوی پناهندگی هستند، اختصاص یافته‌اند. براساس بند ۱ ماده ۶۰ کنوانسیون استانبول دولت‌های عضو موظفند «به واسطه قانونگذاری و ایجاد چارچوب مناسب، برای شناسایی خشونت‌های مبتنی بر جنسیت به عنوان زمینه آزار موجه در راستای ماده یک کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان، اقدام کنند». وفق بند ۲ این ماده «دولت‌ها موظف به تفسیر جنسیت محور نسبت به همه زمینه‌های تعقیب و آزار ذکر شده در ماده یک کنوانسیون پناهندگان، شده‌اند» و نهایتاً بند ۳ ماده ۶۰ اشعار می‌دارد «دولت‌ها باید شرایط پذیرش پناهندگی، خدمات حمایتی و فرآیند پناهندگی را با رویکرد جنسیت محور فراهم آورند». ضمناً ماده ۶۱ این سند نیز «بر رعایت اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری درباره قربانیان خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت تأکید می‌کند». در حال حاضر نه تنها ۴۴ کشور از اعضای شورای اروپا این کنوانسیون را امضا یا تصویب کرده‌اند، بلکه سازمان اتحادیه اروپا نیز در سال ۲۰۱۷ این سند را تصویب نموده است. به عبارت دیگر کلیه کشورهای عضو اتحادیه اروپا و اکثریت کشورهای عضو سازمان شورای اروپا مطابق این کنوانسیون متعهد به رعایت رویکردی جنسیت - محور در زمینه پناهندگی هستند و هنجارهای این کنوانسیون به نحوی مکمل استانداردهای نظام مشترک پناهندگی اروپایی تلقی می‌گردد.

1. European Parliament, Resolution with recommendations to the Commission on combating Violence Against Women, 2014: 2.
2. EU Asylum Procedures Directive (Recast).
3. Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence.

بدون شک، یکی دیگر از اقدامات مؤثر اتحادیه اروپا در حمایت از زنان پناهجو اصلاح آیین‌نامه دویلین ۲ بود که به موجب آن درخواست هر فرد پناهجو تنها در کشوری که مبدأ ورود او به خاک اتحادیه اروپا است، بررسی می‌گردد. این امر باعث شده بود تا بسیاری از پناهجویان در معرض خطر بازداشت‌های خودسرانه و طولانی مدت در بازداشتگاه‌هایی با شرایط نامناسب به ویژه برای گروه‌های آسیب‌پذیر از جمله زنان و کودکان قرار گیرند. همچنین زنان و دخترانی که با هدف پیوستن به دیگر اعضای خانواده خود که قبلاً در یکی از کشورهای اروپایی پناهنده شده بودند، خود را به کشورهای اروپایی می‌رسانند؛ از اعضای خانواده خود جدا می‌شدند و بیشتر در معرض خطر خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت قرار می‌گرفتند. بنابراین در آیین‌نامه دویلین ۳ مصوب سال ۲۰۱۳^۱ رویکرد حقوق بشر محور تا حدی جایگزین رویکرد کنترل محور شد و به طور مشخص به اصل به "هم پیوستن خانواده" توجه ویژه‌ای گردید. طبق ماده ۱۶ این آیین‌نامه علی‌رغم ثبت نام فرد پناهجو در سیستم یوروداک^۲، اگر دلیل ارائه درخواست پناهندگی او پیوستن به همسر یا فرزند زیر ۱۸ سال باشد، این درخواست در کشور محل اقامت اعضای خانواده وی بررسی می‌شود. این رویکرد در خصوص کودکان قوت می‌گیرد و در صورت احراز هر گونه وابستگی و رابطه فرزندی یا خواهر و برادری نسبت به یک کودک، دولت‌ها موظف به ایجاد شرایط به هم پیوستن اعضای خانواده می‌گردند.

شایان ذکر است که وجود استانداردها و دستورالعمل‌ها در همه موارد منجر به حصول اطمینان از بکارگیری آن‌ها در عمل و ارائه حمایت مناسب در همه موارد نمی‌شود. علی‌رغم وجود چارچوب‌های قانونی مشترک میان دول عضو اتحادیه اروپا، نگرانی‌های جدی در خصوص تفاوت رویه تصمیم‌گیری‌ها درباره درخواست‌های پناهندگی مبتنی بر جنسیت و توجه به مقوله جنسیت در سیاست‌گذاری‌های ملی وجود دارد. به علاوه تفاوت در اجرای استانداردها و دستورالعمل‌ها توسط دولت‌ها، سبب ایجاد چندگانگی در ارائه حمایت از زنان و دختران شده است. ضمناً نابرابری امکانات مالی و نیروی انسانی کافی میان کشورهای عضو اتحادیه اروپایی، سبب عدم رعایت کامل این استانداردها توسط برخی کشورهای عضو شده است و همه دولت‌های اروپایی زنان را در قالب گروه اجتماعی خاص تحت کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان

1. European Parliament and Council of Europe, Regulation (EU) No 604/2013, 26 June 2013.

2. EURODAC: European Asylum Dactyloscopy Database.

شناسایی نمی‌کنند. همچنین در همه موارد خشونت‌های جنسی، بهره‌کشی توسط قاچاقچیان انسان و قطع اندام جنسی زنان از موارد آزار و اذیت مورد نظر کنوانسیون پناهندگان شناخته نمی‌شوند (9: Shreeves, 2016).

با در نظر گرفتن موارد فوق‌الذکر، می‌توان گفت کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان به عنوان سازمانی که در واقع نقش نظارتی و هماهنگ‌کننده دارد، تلاش می‌کند تا علاوه بر تدوین و ارائه دستورالعمل‌ها و توصیه‌هایی در این زمینه که برای کلیه کشورهای عضو این سازمان از جمله دولت‌های اروپایی لازم‌الاجراست، با همکاری سازمان‌های اروپایی به خصوص اتحادیه اروپا و سازمان شورای اروپا از اجرای قوانین و مقررات بین‌المللی و منطقه‌ای درباره حمایت از زنان و دختران در برابر خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت، توسط دولت‌های اروپایی اطمینان حاصل کند. کمیساریا با عنایت به اهمیت مسئله آموزش کارمندان و مصاحبه‌گرها برای بکارگیری مقررات و استانداردهای پیش‌بینی در این زمینه و جلوگیری از تکرار قربانی‌سازی و تبعیض مجدد، از ارائه سازوکار آموزشی جنسیت-محور یکسان برای کارکنان فعال در فرآیند پناهندگی و ارائه اطلاعات آموزشی درباره کشورهای مبدأ پناهندگی با محوریت جنسیت استقبال می‌کند. این امر می‌تواند تأثیر بسزایی در برخورد یکسان با پرونده‌های مشابه پناهندگی که از اصول نظام مشترک اروپایی پناهندگی نیز هست، داشته باشد.

شایسته یادآوری است، اسکان مجدد^۱ برای زنان و دخترانی که از خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت رهایی یافته‌اند، راه‌حل مناسب و پایدار برای پاسخگویی به نیازهای آنان است. بنابراین کمیساریای عالی سازمان ملل متحد با همکاری کمیسیون اتحادیه اروپایی تلاش می‌کند تا از در نظر گرفتن معیارهای خاصی برای زنان آسیب‌دیده توسط دول عضو اتحادیه اروپا که آن‌ها را به طور خودکار در فهرست افراد تحت پوشش برنامه اسکان مجدد قرار می‌دهد، اطمینان حاصل کند (675: Türk, Garlick, 2016). این همکاری همچنین شامل در نظر گرفتن معیارهای متناسب با حمایت از زنان آسیب‌دیده و تأمین امنیت زنان و دختران در معرض خطر، در فرآیند انتخاب کشور ثالث می‌شود.^۲

1. Resettlement.

2. UNHCR, Position Paper on Violence against Women and Girls in the European Union, 2014: 6.

موانع زبانی، مذهبی، فرهنگی و اجتماعی از عواملی است که ممکن است سبب بازماندن زنان از دستیابی به کمک‌ها و خدمات حمایتی و همچنین بازماندن از برنامه‌های ادغام اجتماعی شود. بنابراین، کمیساریا تلاش می‌کند تا با توسعه همکاری با سازمان‌های اتحادیه اروپا و دول عضو، از ساماندهی این خدمات به نحوی که پاسخگوی نیازهای خاص زنان و دختران پناهنده باشند، اطمینان حاصل کند. در این زمینه می‌توان از اقداماتی نظیر ارائه خدمات ترجمه رایگان و مراقبت از کودکان برای فراهم کردن امکان حضور زنان در آموزش‌های ادغام اجتماعی و زبان کشور میزبان نام برد. شایان ذکر است، یادگیری زبان کشور میزبان در تسهیل ادغام اجتماعی، توانمندسازی، دسترسی به بازار کار، خدمات بهداشتی، مشاوره‌ای و همچنین تسهیل دستیابی به حقوق پناهندگی زنان بدون در نظر گرفتن جنسیت و رعایت اصل برابری جنسیتی در اتحادیه اروپا بسیار مؤثر است (Sansonetti, 2016: 22, 29).

کمیسیاریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در نتیجه بررسی شرایط زنان پناهجو و پناهنده در بحران پناهندگی اروپا در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ اعلام کرد که در شرایط کنونی اقدامات دولت‌های اروپایی، سازمان‌های دولتی و مردم نهاد به ویژه در کشورهایی مانند یونان و ایتالیا که با هجوم پناهجویان روبرو هستند، برای حمایت از زنان و دختران در برابر خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت به هیچ وجه کافی نیست. در دیگر کشورهایی که در مسیر حرکت پناهجویان و مهاجران به سمت کشورهای مقصد قرار دارند نیز شرایط مشابهی وجود دارد. بنابراین، کمیساریا در سال ۲۰۱۶ توصیه‌هایی را در جهت حفظ حقوق زنان، امنیت و کرامت همه پناهجویان و مهاجران و حمایت از آن‌ها در برابر هرگونه سوء استفاده و بهره‌کشی جنسی به دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی ارائه کرد که در چند محور کلی دسته‌بندی می‌شود:

- (افزایش همکاری بین دولت‌ها و فعالان حقوق بشر و حقوق بشردوستانه؛
- (ظرفیت‌سازی و افزایش نیروی متخصص به ویژه مترجمان و روانشناسان زن؛
- (تسهیل دسترسی به خدمات و امکانات برای پناهجویان و مهاجران بویژه زنان و دختران؛
- (بهبود مکانیزم‌های اطلاع‌رسانی و ارتباطی با استفاده از نشانه‌ها و بروشورهای تنظیم شده به زبان‌های اکثریت مهاجران و ارائه اطلاعات خاص به ویژه برای زنان باردار و آسیب‌دیده؛
- (اجرای دستورالعمل بکارگیری اقدامات بشردوستانه مبتنی بر جنسیت و دیگر

دستورالعمل‌های جنسیت محور.^۱

به دیگر سخن می‌توان اذعان کرد، کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان تلاش می‌کند تا علاوه بر ارائه راهکارها و استانداردهای مناسب برای حمایت از زنان پناهجو و مهاجر در برابر خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت، با تهیه گزارشاتی از وضعیت زنان و دختران در بحران پناهندگی اروپا نیازها و خلاءهای موجود برای حمایت کامل از این افراد را در قالب توصیه یا راهنمای عمل به دولت‌ها ارائه کند. به عنوان مثال، راهکار «اسکان مجدد» به عنوان یکی از راه‌حل‌های پایدار حل بحران‌های پناهندگی، یکی از مهم‌ترین اهدافی است که کمیساریا از دولت‌های اروپایی می‌خواهد تا اقدامات گسترده‌تری را در اجرای آن صورت دهند. در این راستا، برنامه اسکان مجدد اروپایی^۲ در جولای ۲۰۱۵ توسط کمیسیون اتحادیه اروپا تصویب شد تا به موجب آن؛ دول عضو با همکاری کمیساریا برای شناسایی افراد واجد شرایط و دارای اولویت، طی دو سال ۲۰ هزار نفر از افراد نیازمند دریافت حمایت‌های بین‌المللی را تحت عنوان اسکان مجدد و برای جلوگیری از مهاجرت‌های غیرقانونی پذیرش کنند. همچنین به موجب تصمیم شورای اروپا مصوب سپتامبر ۲۰۱۵ تحت عنوان برنامه جابه‌جایی، دولت‌های عضو میبایست طی دو سال ۱۶۰ هزار پناهنده از کشورهای ایتالیا و یونان را که با هجوم پناهجویان روبرو هستند، در دیگر کشورهای عضو اتحادیه پذیرش کنند.^۳ اما در عمل برخی از دولت‌های اروپای مرکزی و شرقی عضو اتحادیه اروپایی مانند مجارستان و لهستان تا سپتامبر ۲۰۱۷ هیچ پناهنده‌ای را نپذیرفتند. کشورهایی مانند اسلواکی و جمهوری چک نیز تعداد بسیار اندکی از پناهندگان را پذیرفته‌اند (Amnesty International, 2017: 1). این دولت‌ها نه تنها اقدامات مناسبی را در جهت اجرای استانداردهای حمایت از زنان خشونت دیده و در معرض خطر بکار نگرفته‌اند، بلکه در عمل برخلاف تصمیمات اتحادیه^۴، با عدم پذیرش سهم تعیین شده

1. Initial Assessment Reports: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis, 2016: 6-10.

2. Commission Recommendation on a European Resettlement Scheme.

3. Council Decision on Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece.

۴. توصیه‌های کمیسیون اروپا اگرچه الزام و تعهد حقوقی برای دولت‌ها ایجاد نمی‌کنند، اما دارای اهمیت و اثر سیاسی هستند. تصمیمات شورای اتحادیه اروپایی اما الزام آور بوده و «قابلیت اعمال مستقیم» برای مخاطبان سند دارند. به همین دلیل احتمال دارد اتحادیه اروپا تحریم‌هایی را نسبت به سه کشور مجارستان، لهستان و جمهوری چک به دلیل امتناع از پذیرش پناهندگان اعمال کنند.

برای پذیرش پناهندگان و بستن مرزها برای جلوگیری از ورود پناهجویان، سبب تشدید شرایط نامناسب برای این افراد شده‌اند. به نظر می‌رسد، جز کشورهای معدود و قدرتمندی مانند سوئد و آلمان که از محبوبترین مقاصد پناهجویان نیز هستند و چند هزار پناهنده را پذیرفته‌اند، توان اجرای کامل استانداردها و توصیه‌های پذیرش و حمایت از پناهندگان را طی سال‌های گذشته نداشته‌اند.

نتیجه‌گیری

زنان پناهجو و پناهنده که به دنبال امنیت، قدم در مسیر پرمخاطره مهاجرت غیرقانونی به اروپا می‌گذارند، نسبت به دیگر پناهجویان آسیب‌پذیرتر بوده و در طول مسیر، اردوگاه‌های ترانزیت و کشورهای مقصد در معرض خطرات جدی و خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت هستند. بررسی‌ها نشان می‌دهد در پی بحران پناهندگی اروپا پس از سال ۲۰۱۵ و بسته شدن مرزهای زمینی میان برخی کشورهای اتحادیه اروپا و فقدان امکانات کافی فیزیکی و مادی، اقدامات صورت گرفته توسط کشورهای اروپایی برای حمایت و پاسخگویی به نیازهای زنان و دختران پناهجو کافی نبوده است. علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته توسط نهادها و فعالان حقوق زنان طی سال‌های گذشته که منجر به تحولاتی در حوزه حقوق پناهندگی از جمله در نظر گرفتن زنان به عنوان اعضای گروه اجتماعی خاص تحت ماده ۱ کنوانسیون ژنو درباره وضعیت پناهندگان و شناسایی خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت به عنوان مصادیق آزار و اذیت و ترس موجه از آزار در اسناد بین‌المللی و برخی آرای قضایی شده است؛ هنوز نیاز به افزایش تلاش و همکاری‌های بین‌الدولی برای اطمینان از ارائه حمایت مناسب و حفظ امنیت و حقوق بشر زنان پناهنده وجود دارد. شایان ذکر است، اگرچه اتحادیه اروپایی و سازمان شورای اروپا در راستای اجرای حقوق بین‌الملل پناهندگان استانداردهایی را تصویب کرده‌اند، اما ماهیت دوگانه اقدامات برخی کشورهای اروپایی در برخورد با پناهجویان و جلوگیری از ورود آنان به اتحادیه اروپا و کشور خود، قضاوت درباره عملکرد نظام مشترک اروپایی پناهندگی را دشوار ساخته است. همچنین علی‌رغم وجود استانداردهای حمایتی مشخص و نسبتاً جامع در این منطقه، اجرای مقررات دبلین موجب تحمیل فشار بسیاری بر کشورهای مبدأ ورود پناهجویان به اتحادیه اروپا و نارضایتی پناهجویان به ویژه زنان و کودکان از بازگشت اجباری آنان به این کشورها،

شده است. در چنین شرایطی کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان از کشورهای اروپایی می‌خواهد تا با اصلاح رویکرد کنترل محور و بکارگیری رویکرد حقوق بشر محور، توصیه‌های این سازمان درباره افزایش ظرفیت پذیرش پناهندگان و اتخاذ سیاست‌ها و اقدامات جنسیت محور را مورد توجه قرار دهند. اگرچه کمیساریا با توجه به نقش نظارتی خود سعی در بررسی وضعیت زنان در بحران پناهندگی کنونی، تشویق دولت‌ها برای توجه به مصادیق خشونت‌های جنسی و مبتنی بر جنسیت به عنوان عامل اعطای وضعیت پناهندگی به قربانیان و افراد در معرض خطر و همچنین حمایت از کشورهای اروپایی برای اتخاذ راه‌حل‌های پایدار در مسئله پناهندگی از جمله ادغام اجتماعی و اسکان مجدد دارد؛ اما به نظر می‌رسد اقدامات و امکانات این سازمان برای پاسخگویی به نیازهای موجود در این منطقه کافی نبوده است.

شایسته یادآوری است، وجود اراده سیاسی، تسهیم بار ناشی از پناهندگان میان کشورها و همکاری نزدیک دولت‌های اروپایی با سازمان‌های بین‌المللی از جمله کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در جهت اجرای دقیق تعهدات بین‌المللی و مقررات و دستورالعمل‌های منطقه‌ای، از الزامات حمایت از زنان آسیب‌دیده و پیشگیری از بروز خشونت‌های مبتنی بر جنسیت نسبت به زنان و دختران در معرض خطر است.

منابع

الف - فارسی

کتاب

Z صفایی، جواد، (۱۳۷۴)، *توسعه و تحول حقوق پناهندگان*، چاپ اول، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.

مقاله‌ها

Z پرویزی، جمشید و پرویزی، بشیر، (۱۳۹۴)، «سه دهه تحول در سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا»، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال ۲۹، شماره ۱.

Z خاک، روناک، (۱۳۸۷)، «جرم انگاری خشونت جنسی در حقوق بین‌المللی کیفری»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، سال بیست و پنجم، شماره ۳۹.

Z داشاب، مهریار، (۱۳۸۳)، «منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی (۷ دسامبر ۲۰۰۰)»، *فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست*، دوره ۶، شماره ۱۳.

Z سیفی، آناهیتا، (۱۳۹۶)، «علل و پیامدهای زنانه شدن مهاجرت بین‌المللی در پرتو امنیت انسانی با تأکید بر حقوق بین‌الملل: چالش‌ها و راهکارها»، *فصلنامه پژوهشنامه زنان*، سال هشتم، شماره ۱.

Z کیهانلو، فاطمه، (۱۳۸۸)، «نقش قواعد بین‌المللی حقوق بشر در تبیین مفهوم "عضویت در گروه اجتماعی خاص" به عنوان یکی از دلایل اعطای پناهندگی»، *فصلنامه حقوق*، دوره ۳۹، شماره ۱.

Z کیهانلو، فاطمه، (۱۳۸۶)، «مفهوم آزار منتهی به پناهندگی در رویه قضایی کشورهای پناهنده پذیر»، *مجله حقوقی*، شماره ۳۶.

Z مؤذن زادگان، حسنعلی، حیدری، محمد علی و نیکو منطری، امین، (۱۳۹۲)، «خصوصیت‌های مسلحانه و خشونت علیه زنان و کودکان از منظر مقررات بین‌المللی»، *فصلنامه زن و فرهنگ*، سال پنجم، شماره ۱۷.

ب - انگلیسی

Books

ZBauböck, Rainer and Tripkovic, Milena, (2017), *The Integration of Migrants and Refugees*, European University Institute Publication.

ZMole, Nuala and Meredith, Catherine, (2010), *Asylum and European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publication.

ZLauterpacht, Sir Elihu and Bethlehem, Daniel, (2003), *Refugee Protection in*

International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge University Press.

ZGoodwin-Gill, Guy, (1996), *The Refugee in International Law*, Oxford University Press.

Articles

ZFreedman, Jane, (2016), "Sexual and Gender-based Violence against Refugee Women: A Hidden Aspect of the Refugee Crisis", *Reproductive Health Matters*, Volume 24, Issue 47.

ZGarlick, Madeline, (2014), "Strengthening Refugee Protection and Meeting Challenges: The European Union's Next Steps on Asylum", *MPI Europe Policy Brief*, Issue No.5.

ZPiotrowicz, Ryszard, (2012), "States' Obligations under Human Rights Law towards Victims of Trafficking in Human being", *International Journal of Refugee Law*, Volume 24, No. 2.

ZTürk, Volker, (2016), "Prospects for Responsibility Sharing in the Refugee Context", *Journal on Migration and Human Security*, Volume 4, No. 3.

ZTürk, Volker and Garlick, Madeline, (2016), "From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees", *The International Journal of Refugee Law*, Volume 28, No. 4.

ZTürk, Volker and Eyster, Elizabeth, (2010), "Strengthening Accountability in UNHCR", *International Journal of Refugee Law*, Volume 22, No. 2

Working Papers and Reports

ZAmnesty International, (2016), *Refugee Women in Syria Uprooted and Unprotected in Lebanon*, 2 February 2016, available at: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde18/3210/2016/en/> (Last accessed: 20th Dec 2017).

ZAmnesty International, (2016), *Female Refugees Face Physical Assault, Exploitation and Sexual, harassment on their journey through Europe*, Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/female-refugees-face-physical-assault-exploitation-and-sexual-harassment-on-their-journey-through-europe> (Last accessed: 20th Dec 2017).

ZCotterill, Nicolas and Others, (2016), *Hidden Struggles: Filling Information Gaps Regarding Adversities Faced by Refugee Women in Europe*, Refugee Rights,

Immigration Council of Ireland.

ZMuižnieks, Nils ,(2016), The Commissioner’s Human Rights Comments-”Human Rights of Refugee and Migrant Women and Girls Need to be Better Protected”, 07/03/2016 , Available at: [https:// www. coe.int/nn/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=false](https://www.coe.int/t/nn/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=false) (Last accessed 20th Dec 2017).

ZSansonetti, Silvia, (2016), Female Refugees and Asylum Seekers: The Issue of Integration, European Parliament, Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/ etudes/STUD/2016/556929/IPOL_STU\(2016\)556929_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556929/IPOL_STU(2016)556929_EN.pdf). (Last accessed 05th Oct 2018).

ZShreeves, Rosamund, (2016), Gender Aspects of Migration and Asylum in the EU: An Overview, European Parliament Research Service, available at: [http:// www. europarl. eu/ thinktank/ en/document.html?reference= EPRS_BRI \(2016\)579072](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)579072), Last accessed 12 Oct 2018)

ZUNHCR, (2014), Position Paper on Violence against Women and Girls in the European Union and Persons of Concern to UNHCR.

ZUnited Nations Refugee Agency, United Nations Population Fund and Women’s Refugee Commission (UNHCR, UNFPA, WRC), (2016), Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis.

ZUNHCR Report, (2015), The Sea Route to Europe: Mediterranean Passage in the Age of Refugees.

ZUNHCR, (1991), Guidelines on the Protection of Refugee Women.

ZUNHCR, (1994), Refugee Children: Guidelines on Protection and Care.

ZUNHCR, (2006), Specific Guidance on Trafficking.

ZUNHCR, (2009), Guidelines on Female Genital Mutilation (FGM).

ZUNHCR, (2011), Protectors, Providers, Survivors: A Dialogue with Refugee Women in Finland.

ZUNHCR, (2014), Violence against Women and Girls in the European Union and Persons of Concern to UNHCR.

ZUNHCR, (1995), *Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Response*.

ZUNHCR, (2002), *Guidelines on Gender-Related Persecution*.

ZUNHCR, (2002), *Guidelines on Membership of a Particular Social Group*.

ZUNHCR, (1979), *Collection of International Instruments Concerning Refugees, Selected Edition, UNHCR Publication, Geneva*.

ZUNHCR, (2003), *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guideline for prevention and Responses, UNHCR Publication/*

ZUNHCR, (2008), *Handbook for the Protection of Women and Girls, UNHCR Publication, Geneva*.

ZUNHCR, (2003), *The Agenda for Protection, "Meeting the Protection Needs of Refugee Women and Children", Third Edition, Department of International Protection*.

International Treaties and Other Instruments:

ZEuropean Charter of Fundamental Human Rights, 7 December 2000.

ZInternational Criminal Court Status (The Rome Statute), 1st July 2002.

ZDeclaration on the Elimination of Violence Against Women (DEVAW), 20th December 1993.

ZResolution (S/RES/1325) on women and peace and security, 31st October 2000.

ZEuropean Parliament, *Resolution with recommendations to the Commission on combating Violence against Women*, 25th February 2014.

ZEuropean Parliament and Council of Europe, *Regulation (EU) No 604/2013*, 26th June 2013.

ZCouncil of Europe *Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, May 2011.

ZUNHCR, *ExCom Conclusion on Refugee Protection and Sexual Violence No. 73 (XLIV)*, 1993.

ZUNHCR, *ExCom Conclusion on Women and Girls at Risk, No. 105 (LVII)*, 2006.

Websites:

Amnesty International website, EU: Countries have Fulfilled Less than a Third of their Asylum Relocation Promises, available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/eu-countries-have-fulfilled-less-than-a-third-of-their-asylum-relocation-promises/> (last accessed on 10 Jan 2018).

- UNHCR website, The Executive Committee's Origins and Mandate, available at: [http:// www. unhcr. org/ executive-committee.html](http://www.unhcr.org/executive-committee.html) (last accessed on 24 Dec 2017).