

حکومتداری مهاجرت: تکامل مفاهیم و چارچوب نهادی در افغانستان

۱۵ سال
تحقیق باکیفیت



ولی محمد کندبول و هلن سیز

جوزا ۱۳۹۶

مقدمه

با توجه به شدت گرفتن پدیده بیجا شدن که سکتور خدمات عامه افغانستان را با تهدید جدی مواجه ساخته، مدیریت پدیده مهاجرت به یک اولویت عمده برای حکومت افغانستان و شرکای بین المللی آن مبدل گردیده است. هرچند مهاجرت و بیجا شدن از ممیزه های شاخص جامعه افغانی و دولت سازی در طول دهه های گذشته بوده است، دامنه و پیچیده گی موج اخیر بیجا شدن ها خطر جدید را متوجه ثبات و انکشاف کشور ساخته است. با شروع سال ۲۰۱۵ تخمیناً حدود ۲۵۰,۰۰۰ افغان کشور را ترک گفته که این مسئله تا حدودی به بحران مهاجرت اروپا افزوده است. البته از قرار معلوم، فیصدی قابل ملاحظه یی از درخواست پناهجویان مذکور انتظار می رود که رد شده و دوباره به کشور برگردانده شوند. این وضعیت مصادف است با برگشت کتلوی و بی سابقه مهاجرین افغان از کشور پاکستان که تنها در سال ۲۰۱۶ تعداد شان بیشتر از ۶۰۰,۰۰۰ تن رسید. پدیده بیجا شدگان داخلی هم نسبت به هر زمان دیگری تشدید یافته و در اوج خود قرار دارد چنانچه تعداد آنها در سراسر کشور حدود یک میلیون تخمین گردیده است. با توجه به وضعیت پرآشوب فعلی روند دولت سازی در افغانستان ایجاب میکند تا یک پاسخ فوری و جامع به بحران مهاجرت جهت کاهش اثرات آن داده شود.

با در نظر داشت این مسئله، شرکای افغان و آلمانی به طور مشترک حکومتداری مهاجرت را به عنوان یکی از شش موضوع کلیدی پروژه مجمع حکومتداری افغانستان انتخاب کردند. تیم تحقیقاتی طی یک پروسه مشارکتی، تحلیل پالیسی فعلی و چارچوب نهادی پاسخگو به بحران مهاجرت و همچنین شناسایی خلاهای ظرفیت موجود را هدف قرار دادند. پالیسی نامه حاضر، فشرده یافته ها و پیشنهادات نشر شده در تحقیق تحت عنوان «حکومتداری مهاجرت: تکامل مفاهیم و چارچوب نهادی» را پیشکش می نماید.

روش شناسی

برای تهیه تحلیل حاضر پیرامون حکومتداری مهاجرت، هر دو نوع اطلاعات دست اول و دست دوم مورد استفاده قرار گرفته است. تحقیق کتابخانه ای شامل مطالعه اسناد حقوقی و پالیسی ها، استراتژی های وزارت ها، گزارش های مراجع ذیربط و آثار علمی بوده است. اطلاعات دست اول بین عقب و حوت ۱۳۹۵ طی چندین دور مصاحبه با اشخاص معلومات دهنده کلیدی گردآوری شدند. مصاحبه ها در مرحله نخست با مسؤولین ادارات حکومتی و مراجع ذیدخل بین المللی در کابل و در مرحله دوم در ولایت ننگرهار صورت پذیرفت. علاوه بر آن، در این تحقیق نتایج حاصله از دو جلسه مشورتی با مراجع ذیدخل که به ترتیب در ماه های جدی ۱۳۹۵ و حمل ۱۳۹۶ برگزار گردیدند، نیز مورد استفاده قرار گرفته است.

• معیار های انتخاب محل

برای انجام این تحقیق ولایت های کابل و ننگرهار انتخاب شدند. از آنجاییکه تمرکز تحقیق بالای میکانیزم های حکومتداری بود، کابل به عنوان مرکز سیاسی جایی بود که اکثریت مراجع مرتبط با موضوع این تحقیق در آن قرار داشتند. ولایت ننگرهار بدان جهت شامل گردید تا اطمینان حاصل شود که تمام سطوح حکومتداری شامل مطالعه شده اند. ولایت ننگرهار مرکز مهم معلومات راجع به روال های اخیر در پیوند با پدیده مهاجرت و حکومتداری آن بوده و اکثریت عودت کننده گان در این ولایت استقرار یافته اند.

• محدودیت های تحقیق

یک سلسله محدودیت هایی وجود دارند که باید حین استفاده از این تحقیق مد نظر قرار گیرند؛ مهمترین آنها تغییرات بسیار سریع حکومتداری مهاجرت در افغانستان است؛ از همین روی، تحقیق حاضر بیشتر بالای پروسه انتقال و عوامل شکل دهنده آن تمرکز دارد تا ساختار هایی که نهایتاً به آن منتهی خواهد گردید. این تحقیق همچنین، بنا به پالیسی محور بودن آن بیشتر بر کیفیت اطلاعات دست دوم متکی بوده است. در مواردی هم که خلای معلوماتی وجود دارد، این خلاها البته برای فهم حکومتداری مهاجرت در افغانستان مهم است و مطالعه ناگزیر به آن اشاره کرده است.

یافته های کلیدی

در ابتدای امر، حکومتداری مهاجرت به مثابه بخشی از مساعی انکشافی عمومی تکامل یافته و بالای بازگشت داوطلبانه مهاجرین افغان از ایران، پاکستان و سایر کشورها تمرکز داشت. متعاقباً تصویب پالیسی بیجا شده گان داخلی در سال ۲۰۱۳ مهمترین گام در ایجاد یک سیستم اداره مؤثر مهاجرت دانسته شد. با این حال، تطبیق آن از طریق وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان مکرراً به تعویق افتاد که در قبال آن اتهامات فساد و کم کاری هم مطرح شدند. در دسامبر سال ۲۰۱۶ حکومت افغانستان «چارچوب پالیسی برای عودت کننده گان و بیجا شده گان داخلی» را به منظور افزایش کارایی اداره مهاجرت و ایجاد سیستم های مورد نیاز جهت پاسخگویی به مسایل جدید مهاجرت معرفی نمود.

چارچوب پالیسی برای عودت کننده گان و بیجا شده گان داخلی از نظر رویکرد مفهومی آن در قبال ادغام مجدد تفاوت چندان با اصول پالیسی قبلی بیجا شده گان داخلی ندارد. همانند پالیسی قبلی بیجا شده گان داخلی، چارچوب جدید نیز ادغام مجدد را چالشی فرا راه عرضه خدمات عامه، که نیازمند رسیدگی همه جانبه و درازمدت است، میدانند. در عوض، چارچوب پالیسی جدید بالای اختصاص یافتن مجدد وظایف، عمدتاً در پیوند با نقش وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان، تمرکز دارد. یک اداره هماهنگی دیگر - موسوم به کمیته اجرایی بیجا شده گان و عودت کننده گان (DiREC) که در دفتر رییس اجرایی کشور موقعیت دارد - وظایف پالیسی سازی و هماهنگی را که قبلاً در زمره وظایف وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان قرار داشت، سازماندهی مجدد نمود. سایر مسؤولیت های عمده سکتوری، مانند تخصیص زمین و ارایه راه حل های پایدار، از وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان به وزارت های سکتوری انتقال یافته اند. در واقع، چارچوب پالیسی برای عودت کننده گان و بیجا شده گان داخلی تلاش می کند تا امور اداره مهاجرت را از طریق تجدید ساختاری میکانیزم های هماهنگی بهبود میبخشد.

این امر قسماً بازتاب دهنده درس های آموخته شده از سالهای گذشته است، زیرا وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان بصورت متفق القول از طرف مراجع ذیدخل به مثابه یک مانع بزرگی بر سر راه حکومتداری مهاجرت شناخته شده و اتهام های دخیل بودن در فساد نیز بر آن وارد گردیده است. در نتیجه، وزارت مذکور اعتبار خود را نزد مراجع ذیدخل از دست داده و به گونه فزاینده ی در مسایل پالیسی و برنامه ریزی ها به حاشیه رانده شده است.

به هر حال تمرکز بالای همتراز سازی مجدد وظایف در سطح پالیسی از چالش های دیگری که در گذشته تطبیق پالیسی را محدود ساخته و حتی بیشتر مرتبط بوده است، چشم پوشی میکند. بصورت اخص، نبود ظرفیت در سطح ولایتی، همانند ادغام ضعیف میان سطوح مرکزی و محلی، به عنوان مانع بزرگ شناخته شده است. چالش های مذکور به حال خود باقی هستند و نگرانی هایی از این قبیل را به میان آورده که چارچوب پالیسی جدید در کاهش بحران مهاجرت در کوتاه مدت تا میان مدت چه اندازه مؤثر خواهد بود.

به حاشیه رفتن وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان و معرفی کمیته اجرایی بیجا شده گان و عودت کننده گان سؤالاتی را به صورت عموم در مورد حکومتداری در افغانستان نیز به وجود آورده است. ایجاد ساختار های موازی تصمیم گیری به عوض اولویت دادن به تقویت نهاد های موجود یکی از مثال های روال مرکزی ساختن است که تا حال بر سکتور اداری کشور سایه افکنده است. بررسی اقتصاد سیاسی موجود در عقب تصمیم گیری هایی که به چارچوب پالیسی جدید منتهی می شوند نشان میدهد که این امر ناشی از زد و بند های سیاسی میان طرفین سهیم در تشکیل حکومت وحدت ملی است که تغییرات در اولویت های جامعه جهانی نیز باعث تشدید آن میگردد. درحالیکه ممکن متمرکز ساختن تصمیم گیری ها در مراکز سیاسی در کوتاه مدت ممکن است بیشتر مؤثر باشد، اما مراجع ذیدخل نباید تاثیرات درازمدت این شیوه بالای ثبات سیاسی را دست کم بگیرند.

فضای سیاسی فعلی گزینه های چندان را برای وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان جهت اعاده موقوف آن باقی نمیگذارد. با توجه به بحران اعتماد که این وزارت با آن مواجه است و باعث محدود شدن دسترسی آن به منابع نیز گردیده است، این وزارت مجبور است تا ساحاتی را که باید در آنها سرمایه گذاری نماید، اولویت بندی کند، که میتواند شامل رسیده گی به معضل مهاجرت باشد که در حال حاضر پالیسی و سیستم های هماهنگی جدید از آن چشم پوشی کرده اند.

تحقیق نشان می دهد که هرچند اداره امور مهاجرت دستخوش تغییرات سریع گردیده است، لازم است توقعات از مؤثریت آن در پاسخدهی به بحران مهاجرت مدیریت شوند. لازم است توجه بیشتر به موضوعات تطبیق پالیسی مبذول گردد تا تدوین پالیسی در سطح مرکزی. در این زمینه، بحران فعلی مهاجرت نیز نیاز برای تقویت برنامه ریزی عمومی و میکانیزم های حکومتداری بخصوص در سطح محلی را به مثابه پیش شرطی برای مدیریت مؤثر پاسخ خدمات عامه به مهاجرت، برجسته تر میسازد.

پیشنهادات تحقیق

به اساس یافته های تحقیق حاضر، پیشنهادات ذیل ارایه میگردد:

پیشنهادات برای حکومت

- انکشاف یک ستراتیژی درازمدت برای کمیته اجرائیه بیجاشده گان و عودت کننده گان (DiREC) و کارکردهای محوله آن طوری که یا کمیته مذکور نهادینه گردد و یا هم یک پروسه انتقال طرح ریزی شود که طی آن کارکردهای کمیته ذکر شده دوباره به مراجع ذیربط اصلی آن برگردانده شوند؛
- اولویت دادن و تقویت تطبیق پالیسی در عمل از طریق رفع تفاوت ها میان مرکز و ولایات و نزدیک شدن به جاهایی که مردم زندگی میکنند و به بیشترین حمایت نیاز دارند؛
- توضیح دادن نقش کمیته اجرائیه بیجاشده گان و عودت کننده گان و ساختار حمایتی آن، به شمول شرایط تمویلی آن در قسمت انکشاف دراز مدت ساختار های بیجاشده گان تا از تداوم آن اضمینان حاصل شود و مطابق آن اطلاع دادن از ستراتیژی ظرفیت سازی وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان؛
- رسیدگی به موانع بزرگتری که باعث تضعیف حکومتداری مؤثر به سطح ملی و محلی میشوند، مانند ظرفیت برنامه ریزی و ادغام سطوح مختلف حکومتداری. برگرداندن توجه از تدوین پالیسی به تطبیق آن و تسریع روند ادغام سطوح مختلف حکومتداری از برنامه ریزی گرفته تا سطح مدیریتی؛
- همکاری با وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان در روشن ساختن وظایف و مسؤولیت های آن با در نظر داشت چارچوب پالیسی برای عودت کننده گان و بیجا شده گان داخلی و همچنان رفع اختلافات و یا تخصیص وظایف حسب لزوم.

پیشنهادات برای وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان

- اجرای بازنگری ستراتیژیک که مولد بررسی مشترک پیرامون عوامل باشد که انکشاف نهادی را در گذشته متاثر ساخته است؛
- شناسایی و تطبیق ابتکاراتی که باعث تقویت اعتبار وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان در میان مراجع ذیربط ملی و بین المللی گردد؛
- تعریف نقش وزارت امور مهاجرین به عنوان سازمان پیشرو که در قسمت نگرانی های پناهندگان و عودت کننده گان به عنوان نقطه کانونی، هماهنگی و عمل خواهد کرد. چالش بسیار بزرگ است و به جای قایل شدن مسؤولیت تنها به وزارت امور مهاجرین، نیاز به تلاش هماهنگ در میان ادارات دولتی می باشد. بنابراین، نیاز به روشن ساختن نقش ها و مسؤولیت های وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان برای رسیدگی به مشکلات پناهندگان و عودت کننده گان وجود دارد؛
- تجدید نظر در پلان ستراتیژیک جهت همتراز ساختن آن با چارچوب پالیسی برای عودت کننده گان و بیجاشده گان داخلی، و همچنان اولویت دادن به وظایف تعیین شده توسط وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان.

پیشنهادات برای جامعه جهانی

- همتراز ساختن پروگرام های ادغام مجدد با رویکرد های جامع حکومت در خصوص شامل ساختن ادغام مجدد در عرضه خدمات و معطوف ساختن توجه به تقویت نمودن سیستم های نهادی که خدمات مذکور را ارایه می کنند؛
- بازنگری موقف فعلی مبنی بر محدودیت روابط با وزارت امور مهاجرین و عودت کننده گان تا دیده شود که آیا هنوز هم جای برای همکاری وجود دارد به گونه ای که با وزارت مذکور کمک شود تا سیکل موجوده عدم اعتماد و نبود ظرفیت را بشکند؛
- بهره گیری از حکومتداری مهاجرت به عنوان نمونه موردی جهت مرور کلی رویکرد ستراتیژیک در قبال نهادسازی و انکشاف در افغانستان؛
- ارزیابی سیستماتیک تلاش های گذشته در زمینه ظرفیت سازی جهت مجادله با برداشت های ذهنی با درک جامع از پتانسیل ها و محدودیت های آن و همچنان مؤثریت روش ها و ابزار مربوطه.

مطالعات بیشتر در رابطه با موضوع

- اجرای مطالعات راجع به حکومتداری مهاجرت به سطح محلی، به خصوص در ولایاتی که تعداد عودت کننده گان در آنها بیشتر است.
- بررسی بیشتر کارکردهای دوگانه هماهنگی و تطبیق جهت تدوین ستراتیژی برای اداراتی مانند وزارت امور مهاجرین که بالای سیاستگذاری و هماهنگی تمرکز دارند و توسعه ستراتیژی های که موجب افزایش مؤثریت آنها شود.



این پالیسی نامه تحت پروژه مجمع حکومتمداری افغانستان آماده شده است. این پروژه توسط شرکای آلمانی و افغان راه اندازی شده تا بستری را برای گفتگوی پالیسی محور بالای موضوعات حکومتمداری که برای افغانستان بسیار مرتبط شناخته شده باشد، ایجاد نماید. این پروژه دو ساله محققین، مقامات حکومتی و تصمیم گیرندگان را جهت بحث و انکشاف بیشتر مکانیزم های حکومتمداری با هم نزدیک ساخته که این امر دولت سازی را هدایت ساخته و همچنین باعث بالا بردن درک کلی از زمینه حکومتمداری در افغانستان می شود. در این زمینه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به عنوان یک شریک کنسرسیوم اجرای پروژه مجمع حکومتمداری افغانستان مجموعه کامل از مقالات پژوهشی مرتبط به موضوع حکومتمداری در افغانستان را منتشر کرده است.

کد نشریه

۱۷۰۹D

مترجم

روح الله عزیز

ویراستار متن

سید مهدی موسوی

در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مؤسسه مستقل تحقیقی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت مرتبط به پالیسی و طرز العمل و انتشار نتایج حاصله آنها جهت آگاهی دهی و تاثیر گذاری روی پالیسی ها و فعالیت های گوناگون و همچنین تقویت فرهنگ تحقیق و مطالعه میباشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان جهت رسیدن به این هدف با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققین و دانش آموزان ارتباط برقرار مینماید تا استفاده از تحقیق و کتابخانه این واحد را ترویج دهد، ظرفیت تحقیق خویش را تقویت بخشد و فرصت ها را برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و مباحث علمی مساعد سازد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۰۲ با همکاری مؤسسات امدادی فعال در افغانستان بوجود آمد و دارای هیئت مدیره ایست متشکل از نماینده های سازمان های تمویل کننده، ملل متحد و دیگر ادارات چندجانبه و سازمان های غیردولتی.