UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

مذكرة بشأن ولاية مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

أ. معلومات أساسية

النزوح القسري وانعدام الجنسية هما دون شك مسألتان تنالان اهتماماً من قِبل المجتمع الدولي. ومن أجل الاستجابة لتلك التحديات، أُوجد منصب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتبه بصفته المؤسسة العالمية المعنية بشؤون اللاجئين في أعقاب الحرب العالمية الثانية. وتحددت ولاية المفوض السامي في عام 1950 من قِبل الجمعية العامة للأمم المتحدة انبثاقاً عن خبرة مؤسسات دولية مختلفة معنية باللاجئين كانت موجودة إبان فترة ما بين الحربين العالميتين.

تمثلت نية الجمعية العامة في ضمان أن يتمتع المفوض السامي، مدعوماً من مكتبه *"بوضع خاص داخل الأمم المتحدة... مع امتلاك درجة من الاستقلالية والهيبة تبدو لازمة لأداء مهامه بفعالية"*[1]. ويتم انتخاب المفوض السامي بصورة مباشرة من جانب الجمعية العامة، بحيث يعمل تحت سلطتها ويورد إليها التقارير سنوياً[2]. ويتولى المفوض السامي الأدوار والمسؤوليات الموضحة في النظام الأساسي لمكتب المفوضية التي تخرج منه سلطته الخاصة.

من الناحية القانونية، يشكل المفوض السامي ومكتبه مؤسسة حكومية دولية متعددة الأطراف أنشأتها الجمعية العامة كهيئة فرعية لها[3] بموجب القرار 319 أ (رابعاً) الصادر في ديسمبر/كانون الأول 1949، ومُنحت نظامها الأساسي بموجب القرار 428 (خامساً) الصادر في 14 ديسمبر/كانون الأول 1950 (المرفق)[4]. ويقتضي النظام الأساسي أن يعمل المفوض السامي *"تحت سلطة الجمعية العامة، ويجب أن يتولى مهمة توفير الحماية الدولية... والتماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين"*[5]. إلا أن النظام الأساسي لا يُعد المصدر الوحيد لقانون ولاية المفوض السامي ومكتبه. وتشير الفقرة 9 من النظام الأساسي إلى تطور المهام والأنشطة التي يقوم بها[6]. ومنذ عام 1950، قامت الجمعية العامة، وإلى حد ما المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بتطوير الولاية على نحوٍ أكبر. ومن حين لآخر، يتسع نطاق ولاية المفوض السامي ومكتبه عبر ترتيبات "المساعي الحميدة"

---

[1] انظر الفقرة 11 من تقرير الأمين العام، A/C.3/527 ، الصادر في 26 أكتوبر/تشرين الأول 1949.

[2] انظر الفقرة 11 من النظام الأساسي لمكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين [المشار إليه فيما بعد بالنظام الأساسي]، كما نقحته الجمعية العامة [المشار إليها فيما بعد بالجمعية العامة] القرار 153/58، الصادر في 22 ديسمبر/كانون الأول 2003.

[3] انظر المادة 22 من ميثاق الأمم المتحدة [المشار إليه فيما بعد بميثاق الأمم المتحدة].

[4] أهلية الأمم المتحدة في التعامل مع اللاجئين والأشخاص العديمي الجنسية مشمولة ضمناً في المواد 1، 13، 55، 60 من ميثاق الأمم المتحدة. وتشكّل تلك البنود، بالاقتران مع المادتين 7 (2) و22 من ميثاق الأمم المتحدة، الأساس الدستوري للنظام الأساسي.

[5] الفقرة الأولى من النظام الأساسي.

[6] تقتضي الفقرة 9 من النظام الأساسي وجوب انخراط المفوض السامي في مثل تلك الأنشطة الإضافية وفقاً لما تحدده الجمعية العامة، بناءً على الموارد المتاحة. فضلاً عن أن المفوض السامي عليه أن يتبع توجيهات السياسة العامة التي يتلقاها من الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بموجب الفقرة 3 من النظام الأساسي.

[تُناقش في "و" لاحقاً]. وربما تتضمن الأنشطة الأخرى العمل والمشاركة *في دعوة الأمين العام لتلك المساعي الإنسانية للأمم المتحدة التي يمتلك المكتب من أجلها الخبراء والخبرات الخاصة*[7].

إضافة إلى ذلك، فإن ولاية المفوض السامي لشؤون اللاجئين يتضمنها القانون العام الدولي، وخاصة قانون المعاهدات الدولية. ويُشار صراحةً إلى إلزام الدول بالتعاون مع المفوض السامي، على سبيل المثال، في الصكوك القانونية الدولية والإقليمية الخاصة بحماية اللاجئين، لا سيما اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين [المشار إليها فيما بعد باتفاقية 1951] وبروتوكول 1967 المتعلق بوضع اللاجئين [المشار إليه فيما بعد ببروتوكول 1967][8]. كما تدخل بعض المهام والمسؤوليات في إطار مفاهيم القانون الدولي على نحوٍ أوسع نطاقاً، مثل المهمة البديلة للحماية الدبلوماسية والقنصلية للاجئين والأشخاص العديمي الجنسية أو مفاهيم الحماية الدولية لحقوق الإنسان. كما أن المفوض السامي مخول ومسؤول بشكل قانوني عن التوسط مباشرة بالنيابة عن اللاجئين والأشخاص العديمي الجنسية الذين لولا ذلك لما كان لهم تمثيل قانوني على الصعيد الدولي. وتقتضي الممارسة الفعالة لولايته –كما يدعمها– التزام الدول بالتعاون معه ومع مكتبه. ويمتلك المفوض السامي أيضاً السلطة لـ"*دعوة الوكالات المتخصصة المختلفة للتعاون* معه[9]" من أجل مساعدة مكتبه في أداء مهام ولايته.

ويعطي هذا الأساس القانوني ذو الشقين المفوض السامي إلى جانب مكتبه هويته الفريدة والسلطة القانونية المميزة والاستقلالية. وقد قررت الجمعية العامة في عام 2003 إلغاء القيود الزمنية المفروضة على استمرار المكتب مع منح ولاية دائمة "*ريثما تُحل مشكلة اللاجئين*".[10]

وفيما يتعلق بطبيعة ولاية المفوض السامي، وفقاً للفقرة 2 من النظام الأساسي، فإن هذا المنصب ليس سياسياً [إنما هو محايد] وله طابع إنساني واجتماعي. وتوضح الأجزاء المتعلقة بالميزانية والإدارة من النظام الأساسي أن النفقات الإدارية ستتحملها ميزانية الأمم المتحدة، فيما يتم تمويل "جميع الأنشطة الأخرى" التي يقوم بها المفوض السامي من خلال مكتبه عن طريق التبرعات.[11] ويتم توجيه ميزانية المكتب وأنشطته التشغيلية من قِبل هيئة حكومية دولية أصغر، هي اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي [المشار إليه فيما بعد في اللجنة التنفيذية]. وفيما يتعلق بالحماية الدولية، يتمثل دور اللجنة التنفيذية في إبداء المشورة للمفوض السامي في حال طلب الحصول عليها[12].

وفي إطار الاستجابة إلى التقارير الواردة من المفوض السامي، يتم تبني مجموعتين مختلفتين من قرارات الجمعية العامة سنوياً: (1) ما يُدعى القرارات "الجامعة" في إشارة إلى المفوض السامي ومكتبه بصفة عامة، إلى جانب القرارات الصادرة عن المكتب والتطورات العالمية الأوسع نطاقاً في مجال النزوح القسري؛ (2) قرارات "الوضع الراهن" المختصة بدولة أو منطقة

---

[7] انظر قرار الجمعية العامة رقم 2956 (XXVII)، الصادر في 12 ديسمبر/كانون الأول 1972، الفقرة 2؛ انظر أيضاً الفقرة 9 من النظام الأساسي.

[8] بصورة مباشرة، على سبيل المثال، في المادتين 35 و36 من اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين [المشار إليها فيما بعد باتفاقية 1951]، وبصورة غير مباشرة، على سبيل المثال، في المادة 11 من اتفاقية 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية بعد اعتمادها من قِبل الجمعية العامة. انظر المزيد، ملاحظة 25.

[9] الفقرة 12 من النظام الأساسي.

[10] قرار الجمعية العامة 153/58، الصادر في ديسمبر/كانون الأول 2003، تنفيذ الإجراءات المقترحة من قِبل المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من أجل تعزيز قدرة مكتبه لتنفيذ ولايته، 22 ديسمبر/ كانون الأول 2003، الفقرة 9.

[11] الفقرة 20 من النظام الأساسي.

[12] فيما يتعلق بدور اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي [المشار إليه فيما بعد في اللجنة التنفيذية]، انظر قرار الجمعية العامة رقم 1166 (XII)، الصادر في 26 نوفمبر/تشرين الثاني 1957، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 672 (XXV)، الصادر في 30 أبريل/نيسان 1958.

بعينها. إضافة إلى أن اللجنة التنفيذية المذكورة آنفاً تتبنى، بصورة سنوية، استنتاجات بشأن الحماية الدولية، ومن ثم يتم وضع المعايير في مجال النزوح القسري وانعدام الجنسية.[13]

وعادة ما تُدمج الأنشطة غير المحورية للولاية الأساسية في قرارات جامعة لاحقة. والمطلب المتكرر أو الإقرار اللاحق من قِبل الجمعية العامة بأن المفوض السامي ومكتبه يتوليان مسؤوليات معينة من أجل حماية فئات بعينها من الأشخاص ومساعدتهم، يتسع نطاقه وفقاً لولاية المكتب العامة المعنية بتغطية هؤلاء الأشخاص كما أنه يعززها. ومن ثم فإن القرارات المتكررة للجمعية العامة وقبول الدول بها يضعان بنوداً ذات طابع "دستوري" للمفوض السامي ومكتبه.

ب. اللاجئون وطالبو اللجوء [ولاية أساسية]

تغطي الولاية الأساسية للمفوض السامي اللاجئين، أي جميع الأشخاص الموجودين خارج بلد الأصل لأسباب تتعلق بالخوف من الاضطهاد أو الصراع أو العنف المعمم أو ظروف أخرى أدت إلى اضطراب النظام العام بصورة بالغة وتتطلب، نتيجة لذلك، حماية دولية[14]. وبالنظر إلى السمة الخاصة باللاجئين بصفتهم أشخاصاً لا يحصلون على حماية بلدانهم، فقد تم إنشاء المفوضية السامية لتكون كياناً قانونياً يمكنه التوسط بالنيابة عنهم، كما يتضح ذلك على أفضل نحو من خلال مسؤولياته الإشرافية المتعلقة بالصكوك الدولية الخاصة باللاجئين.

وتُطبق الولاية الخاصة باللاجئين في كل من حالات الطوارئ وغير الطوارئ الخاصة بطالبي اللجوء واللاجئين، فضلاً عن حالات الطوارئ وغير الطوارئ المتعلقة بالتحركات المختلطة التي يقوم بها طالبو اللجوء واللاجئون. كما تُطبق الولاية الخاصة باللاجئين داخل المخيمات وخارجها. وفي الحقيقة، يحظى المفوض السامي بولاية خاصة باللاجئين عالمياً، بصرف النظر عن موقع اللاجئين[15].

ويدخل طالبو اللجوء أيضاً ضمن اختصاص المفوض السامي القائم على *صفة الشخص المعني*. وقد أقرت الجمعية العامة هذا المصطلح في القرارات المتعلقة بالمفوض السامي منذ عام 1981. [16] ويمكن أن يشير إما لفرد لم تتحدد صفة اللاجئ الخاصة به من قبل السلطات بعد ولكن طلبه للحصول على حماية دولية تمنحه/تمنحها وضع حماية معيناً بناءً على إمكانية كونه/كونها لاجئاً[17]، أو يشير إلى أشخاص يشكلون جزءاً من تدفقات[18] أوسع نطاقاً لمجموعات مختلطة في وضع يتعذر فيه تحديد صفة اللجوء للفرد.

---

[13] انظر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المجموعة المواضيعية لاستنتاجات اللجنة التنفيذية، يونيو/حزيران 2011، حيث يمكن العثور على بيانات اللجنة التنفيذية المتعلقة بالعناصر المختلفة للمهام التي يمارسها المفوض السامي.

[14] انظر وثيقة الأمم المتحدة. A/AC.96/830 الصادرة في 7 سبتمبر/أيلول 1994، الفقرات 8، 10–11، 31–32.

[15] يشير المكتب إلى وجود وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ومهامها، التي أُنشئت بموجب قرار الجمعية العامة رقم 302 (خامساً) الصادر في 8 ديسمبر/كانون الأول 1949، وذلك لتنفيذ البرامج المباشرة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين وتشغيلهم. وتُعد مهام المفوض السامي لشؤون اللاجئين والأونروا متكاملة: يحظى المفوض السامي بولاية عالمية خاصة باللاجئين، فيما تحظى الأونروا بولاية محددة خاصة بفئة معينة من اللاجئين الذين يقيمون في خمس مناطق للعمليات (غزة والضفة الغربية ولبنان والأردن وسوريا). ويُعترف بهذا التكامل في النظام الأساسي، الفقرة 7 (ج) وأيضاً في المادة 1 د من اتفاقية 1951.

[16] مؤخراً، انظر قرار الجمعية العامة رقم 150/67، الصادر في 20 ديسمبر/كانون الأول 2012، الفقرة 19.

[17] انظر على سبيل المثال، استنتاجات اللجنة التنفيذية رقم 29 (XXXIV) (1983)، الفقرة (ك) ورقم 57 (XL) (1967) الفقرة (أ).

[18] يتصل هذا المفهوم باستنتاج اللجنة التنفيذية رقم 22 (XXXII) (1981)، الذي أقرته الجمعية العامة بموجب القرار 125/36 الصادر في 14 ديسمبر/كانون الأول 1981.

وللمفوض السامي ومكتبه سلطة إعلان أي الأفراد أو المجموعات التي قد تكون محوراً لاهتمام المكتب تحت ولايته الأساسية. وربما يتعلق ذلك بفرد بعينه أو بمجموعة أكبر. ويُمكِّن الأثر الناجم عن ممارسة الولاية بهذه الطريقة الجهات الخارجية الأخرى من المعرفة بشأن اهتمام المفوض السامي بمنح الأشخاص الذين يدخلون في نطاق مهام منصبه الحماية الدولية ومسؤولياته تجاههم.

وتُوضح الأنشطة الخاصة باللاجئين المطلوب تنفيذها من جانب المفوض السامي في كلٍّ من النظام الأساسي [خاصة الفقرات 1، 8، 9، 10] والقرارات اللاحقة للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وتشمل ولاية المفوض السامي بصورة أساسية منح الحماية الدولية وتوفير المساعدات الإنسانية[19] والتماس حلول دائمة للأشخاص الذين يدخلون ضمن مسؤوليات مكتبه التي تُمليها الولاية الأساسية[20]. وتقتضي الممارسة الفعالة للولاية –كما يدعمها– التزام الدول بالتعاون معه ومع مكتبه والاعتراف بدور المفوض السامي في *"التنسيق الفعال للتدابير التي يتم اتخاذها من أجل التعامل مع هذه المشكلة [مشكلة اللاجئين]"*، كما تثبته الفقرة الأخيرة من الديباجة في اتفاقية 1951.[21]

ويمتلك مكتب المفوض السامي تاريخاً في تنفيذ تلك المهام يزيد عن ستين عاماً من التعاون مع الحكومات وبناء الشراكات مع الوكالات الدولية الأخرى والمنظمات غير الحكومية. ومن خلال المشاورات السنوية التي تُعقد مع المنظمات غير الحكومية والحوار المنظم مع الشركاء، إلى جانب عدد كبير للغاية من مذكرات وخطابات التفاهم مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، فإن مكتب المفوض السامي تمكن بمرور الوقت من إقامة شبكة تعاون متينة من أجل إحراز تقدم في حماية الأشخاص المعنيين ومساعدتهم.

وفيما يتعلق بصورة خاصة بالتعاون والتنسيق، يقتضي النظام الأساسي على سبيل المثال أن يقوم المفوض السامي، عن طريق مكتبه، بتوفير الحماية للاجئين من خلال ما يلي:

- *"البقاء على اتصال وثيق بالحكومات والمنظمات الحكومية الدولية المعنية" (الفقرة 8 (ز)).*
- *"إقامة اتصالات بأفضل طريقة يراها مع المنظمات الخاصة التي تتناول المسائل المتعلقة باللاجئين" (الفقرة 8 (ح).*
- *"تسهيل تنسيق جهود المنظمات الخاصة المعنية بتحقيق رفاه اللاجئين" (الفقرة 8 (ط)).*
- *"قد يدعو المفوض السامي الوكالات المتخصصة المختلفة للتعاون معه" (الفقرة 12).*
- *"يقوم المفوض السامي والأمين العام بالترتيبات الملائمة للتنسيق والمشورة بشأن المسائل ذات الاهتمام المتبادل" (الفقرة 17)).*

وتُوضح تلك البنود القانونية أن مكتب المفوض السامي أُنشئ بصفته المنظمة العالمية المعنية بشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، ومن ثَم فإن النظام الأساسي يضع المفوض السامي ومكتبه في محور نظام الاستجابة الدولية للاجئين بما في ذلك ما يتعلق بمهام التنسيق.

---

[19] فيما يتعلق بالمساعدات، انظر الفقرات 8 (ج) و(ب)، 9، 10 من النظام الأساسي.

[20] مشار إليه آنفاً في الملاحظة 5.

[21] *"مع ملاحظة أن المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يتولى مهمة الإشراف على الاتفاقيات الدولية التي تمنح الحماية للاجئين، وإدراك أن التنسيق الفعال للتدابير التي يتم اتخاذها من أجل التعامل مع هذه المشكلة سيتوقف على تعاون الدول مع المفوض السامي".*

وفيما يتصل بالمساعدات، يشير النظام الأساسي إلى المساعدات في عدد من البنود والالتزامات حيث يجب على المفوض السامي ومكتبه تنفيذ عدة أنشطة تتعلق بالمساعدات:

- المفوض السامي [يجب] *أن يساعد [–] الجهود الحكومية والخاصة من أجل تعزيز العودة الطوعية أو إدماجهم في مجتمعات وطنية جديدة" (الفقرة 8 (ج)).*
- يجب على المفوض السامي أيضاً أن *"يعزز تنفيذ أيٍّ من الإجراءات التي يُعتقد أن من شأنها تحسين وضع اللاجئين عن طريق اتفاقيات خاصة مع الحكومات" (الفقرة 8 (ب)).*
- المفوض السامي *"يجب أن ينخرط في مثل تلك الأنشطة الإضافية، بما في ذلك العودة وإعادة التوطين، وفقاً لما قد تحدده الجمعية العامة في إطار حدود الموارد القائمة تحت تصرفه" (الفقرة 9).*
- المفوض السامي *"يجب أن يقوم بإدارة أي أموال يتلقاها لمساعدة اللاجئين سواء كانت عامة أو خاصة، ويجب أن يقوم بتوزيعها بين الوكالات الخاصة، والعامة حسبما تقتضي الحاجة، التي يرى أنها مؤهلة على أفضل نحو لإدارة مثل تلك المساعدات. وقد يرفض المفوض السامي أي عرض يراه غير ملائم أو لا يمكن الاستفادة منه". (الفقرة 10).*

وينعكس أيضاً دور المفوض السامي فيما يتعلق بتوفير المساعدات، الذي يتصل بشكل معقد بمهام الحماية الدولية والحلول الدائمة، على العديد من القرارات اللاحقة للجمعية العامة، بما في ذلك القرار السنوي الجامع والقرار السنوي بشأن مساعدات اللاجئين والعائدين والأشخاص النازحين في أفريقيا. [22]

وتتضمن المهام العادية الأخرى، على سبيل المثال، توزيع مواد الإغاثة والتأهب لحالات الطوارئ والأنشطة الإنسانية الخاصة، والعمل التنموي الأوسع نطاقاً، [23] إلى جانب التسجيل، وتحديد صفة اللجوء، وإصدار الوثائق للأشخاص المشمولين بالولاية. إضافة إلى بقاء مؤسسة "المساعي الحميدة" أداة مفيدة للأوضاع الخارجة عن إطار الأنشطة التي تتضمنها الولاية [انظر ما يلي أسفل النقطة "و"]. وفيما لا تمتد ولاية المكتب لتشمل المهاجرين بصورة عامة، إلا أنه من الواضح أن طالبي اللجوء واللاجئين عادة ما يشكلون جزءاً من تدفقات الهجرة المختلطة، ومن ثم فإن الأمر يستوجب استجابة من جانب المكتب. [24]

كمزيد من المعلومات الأساسية، يُعد دور المفوض السامي الإشرافي فيما يتعلق بامتثال الدول لالتزاماتها الدولية نحو اللاجئين وطالبي اللجوء (وكذلك عديمو الجنسية، وتجري مناقشة شأنهم أدناه) جزءاً لا يتجزأ من ولايته الأساسية، ويرتبط ارتباطاً مباشراً بضمان تطبيق نظام حماية دولية يقوم على مبادئ (انظر أيضاً ما ورد سلفاً بالفقرة "أ"). ويتمثل الأساس المنطقي وراء هذا الدور في تعزيز إشراف منظمة دولية كأمر لا غنى عنه لوضع إطار متوقع للتعاون الدولي وضمان حسن سير هذا النظام.
نص على مسؤولية المفوض السامي الإشرافية صراحة في الفقرة 8(أ) من النظام الأساسي، والمادة 35 من اتفاقية عام 1951 والمادة الثانية من بروتوكول عام 1967، وتتطلب الدول البالغ عددها 148 دولة الأطراف في إحدى هاتين المعاهدتين أو كلتيهما أن تتعاون مع المفوض السامي في ممارسة مسؤولياته الإشرافية (انظر أيضاً ما ورد سلفاً بالفقرة "أ"). وبالتالي يكون المفوض السامي مؤهلاً بصفته في النظام الأساسي للمفوضية وقانون المعاهدات الدولي للإشراف على كافة الأدوات ذات الصلة بحماية

---

[22] انظر على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة 149/67 الصادر في 20 ديسمبر/كانون الأول 2012، الفقرة 34، وقرار الجمعية العامة 150/67، الصادر في 20 ديسمبر/ كانون الأول 2012، الفقرة 6.

[23] انظر على سبيل المثال، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *وضع اللاجئين على خطة التنمية: كيف يتمكن اللاجئون والعائدون من المساهمة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية*، جنيف، وثيقة المفوضية. FORUM/2005/4 الصادرة في 18 مايو /أيار 2005.

[24] انظر على سبيل المثال، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *جدول الأعمال بشأن الحماية* A/AC.96/965/Add.1، الهدف 2: حماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة الأوسع نطاقاً، 26 يونيو/حزيران 2002؛ *خطة المفوضية المؤلفة من 10 نقاط بشأن حماية* اللاجئين والهجرة المختلطة، 1 يناير/ كانون الثاني 2007. 10-Point Plan on Refugee Protection and Mixed Migration.

اللاجئين. إضافة إلى ذلك، تنشئ معظم الصكوك الإقليمية الخاصة باللاجئين صراحة ارتباطاً بمهمة المفوض السامي الإشرافية فيما يتعلق بتطبيق أحكامها.[25] في الجوهر، تتعهد الدول الأطراف في هذه الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين بالتعاون مع المفوض السامي في ممارسة مهامه، لتيسير واجبه في الإشراف على تطبيق أحكام هذه الصكوك وعلى وجه الخصوص. كما توافق على *"إمداد المفوض السامي بالمعلومات الخاصة بعدد اللاجئين وحالتهم، والقوانين واللوائح ذات الصلة باللاجئين"*[26].

تتسم ممارسة الدور الإشرافي للمفوض السامي بعدة جوانب فريدة. ففي الواقع، كان مكتب المفوض السامي مشتركاً بصورة مباشرة في بعض العمليات القطرية في إجراءات تحديد المركز الوطني وصنع القرار الوطني. كما عمل مكتب المفوض السامي أيضاً عن كثب مع القضاء عن طريق تقديم إحاطة من صديق المحكمة حول أبرز القضايا لتوضيح الموقف القانوني للمكتب. من بين النتائج المباشرة لمسؤولية المفوض السامي الإشرافية أن يتمكن مكتبه على الفور ودون معوقات من الوصول إلى طالبي اللجوء واللاجئين أينما كانوا[27]، وأن يُسمح له بالإشراف على رفاههم.[28]

ج- العائدون (ولاية أساسية)

---

[25] انظر المادة الثامنة من *اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969 (الاتحاد الأفريقي الآن) الحاكمة لجوانب محددة من مشكلات اللاجئين في أفريقيا* (بمشاركة 45 دولة): الفقرة الأخيرة من الديباجة تعترف بالدور المحدد لمكتب المفوض السامي والحاجة إلى *"التعاون الوثيق والمستمر بين"* الاتحاد الأفريقي الآن ومكتب المفوض السامي. كما نجد انعكاساً لمسؤولية المفوض السامي الإشرافية في جملة أمور، منها التوصية (هـ) من *إعلان كارتاخينا لعام 1984* وديباجة اتفاقية *عام 1957 المتعلقة بالبحارة اللاجئين*. إضافة إلى ذلك، يوضح قانون الاتحاد الأوروبي أيضاً التزام الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالتعاون مع المفوض السامي في تنفيذ الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين، المشمولة في دوره الإشرافي: على سبيل المثال، الإعلان رقم 17 بشأن البند 73 ك من *معاهدة أمستردام المعدلة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي والمعاهدات المنشئة للجماعات الأوروبية والقوانين ذات صلة*، الجريدة الرسمية 134/340 الصادرة في 10 نوفمبر/ تشرين الثاني 1997 (*"يجب أن تعقد مشاورات مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (...) بالشؤون ذات الصلة بسياسة طلب اللجوء"*)؛ عرض رقم 22، الاتحاد الأوروبي: مجلس الاتحاد الأوروبي، الأمر التوجيهي 2011/95/EU *الصادر من البرلمان الأوروبي والمجلس المنعقد في 13 من ديسمبر/ كانون الأول بشأن معايير تأهيل رعايا البلدان الثالثة أو الأشخاص العديمي الجنسية كمستفيدين من الحماية الدولية، من أجل وضع موحد للاجئين أو الأشخاص المؤهلين للحصول على الحماية الفرعية، ومعايير محتوى الحماية الممنوحة (إعادة صياغة)* الصادر في 13 ديسمبر/ كانون الأول 2011، الجريدة الرسمية – التشريعات 10/337 الصادرة 20 ديسمبر/ كانون الأول 2011 الصفحات 9–26 (*"قد تقدم المشاورات مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للدول الأعضاء توجيهاً قيماً عند تحديد مركز اللاجئ وفقاً للمادة 1 من اتفاقية جنيف"*)؛ عرض رقم 25 (*"يجب أن توفر الإجراءات التي يتم من خلالها عادة فحص طلب الحماية الدولية للمتقدم على الأقل: (...) فرصة التواصل مع ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المفوضية)"*) والمادة 29 ("دور المفوضية"، وخاصة "(ج) *لعرض آرائها على أي سلطات مختصة بشأن الطلبات الفردية للحماية الدولية في أي مرحلة من المراحل، في إطار ممارستها للمسؤوليات الإشرافية بموجب المادة35 من اتفاقية جنيف*")، وكذلك المادتان 37 (3) و45 (2) (أ)، الاتحاد الأوروبي: مجلس الاتحاد الأوروبي، *الأمر التوجيهي 2013/32/EU الصادر من البرلمان الأوروبي والمجلس في 26 من يونيو/ حزيران 2013 بشأن الإجراءات الموحدة لمنح الحماية الدولية وسحبها (إعادة صياغة)*، الصادر في 26 يونيو/ حزيران 2013، الجريدة الرسمية – التشريعات 180 الصادرة في 29 يونيو/ حزيران 2013.

[26] قرار الجمعية العامة 428 (خامساً) الصادر في 14 ديسمبر/ كانون الأول، الفقرة 2 (ح). انظر أيضاً الفقرة 8 (و) من النظام الأساسي، والمادتين 35 (2) و36 من اتفاقية 1951.

[27] انظر أيضاً استنتاجات اللجنة التنفيذية رقم 22 (الثالث) (1981)؛ و33 (الخامس والثلاثين) (1984) (ح)؛ و72 (الرابع والأربعين) (1993) (ب)؛ و73 (الخامس والأربعين) (1993) (ب) (الثالث)؛ و77 (السادس والأربعين) (1995) (ف)؛ 79 (السابع والأربعين) (1996) (ع)؛ وانظر أيضاً قرارات الجمعية العام رقم 152/50 الصادر في 21 ديسمبر/ كانون الأول 1995، الفقرة 13؛ ورقم 103/52 الصادر في 12 ديسمبر/ كانون الأول 1997، الفقرة 7؛ ورقم 125/53 الصادر في 9 ديسمبر/ كانون الأول 1998، الفقرة 9؛ ورقم 146/54 الصادر في 17 ديسمبر/ كانون الأول 1999، الفقرة 10؛ ورقم 74/55 الصادر في 4 ديسمبر/ كانون الأول 2000، الفقرة 11.

[28] انظر استنتاجات اللجنة التنفيذية رقم 22 (الثالث) (1981)؛ و48 (الثامن والثلاثين) (1987) (4) (د)؛ وانظر أيضاً قراري الجمعية العام رقم 135/35 الصادر في 11 ديسمبر/ كانون الأول 1980، الفقرة 1؛ ورقم 169/49 الصادر في 23 ديسمبر/ كانون الأول 1994، الفقرة 9.

العائدون هم اللاجئون السابقون الذين عادوا إلى بلدهم الأصلي تلقائياً أو على نحو منظم، ولكنهم ما زالوا بحاجة إلى الاندماج الكامل، بما في ذلك العائدون كجزء من تفعيل بنود الوقف في اتفاقية عام 1951 وما يعادلها من اتفاقيات إقليمية.[29] وعادة ما تحدث هذه العودة فقط بشروط أن تكون طوعية وآمنة وبكرامة. ويتولى المفوض السامي حماية العائدين بوصفهم لاجئين سابقين وإيجاد حلول لهم. وتقر الفقرة (1) من مقرر اللجنة التنفيذية رقم (4) المصدق عليه من قبل الجمعية العامة[30] بدور المفوض السامي نيابة عن اللجنة التنفيذية فيما يتعلق بعمليات إعادة التوطين الطوعية، وتعترف في الوقت نفسه بمخاوف المفوض السامي المشروعة إزاء عواقب عودة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية. وفي هذا الصدد، تم تنقيح ولاية المفوض السامي وتوسيع نطاقها من فرضية أولية بانتهاء مسؤوليته عندما يعبر اللاجئون الحدود ويصلون إلى بلدهم الأصلي، إلى تقديم المساعدات لإعادة الإدماج ومراقبة معاملتهم بعد العودة.[31] وعادة ما يبرم المفوض السامي اتفاقيات ثلاثية الأطراف بشأن العودة وإعادة الإدماج مع البلد الأصلي وبلد (بلدان) اللجوء.[32] ويتضمن دور مكتب المفوض السامي أيضاً إجراء ترتيبات انتقالية للمساعدات الإنمائية مع الجهات العاملة في مجال التنمية.[33]

وعلى الرغم من ولاية المفوض السامي لعودة اللاجئين السابقين وإعادة إدماجهم، يتم دمج دوره في إستراتيجية شاملة للحلول الدائمة، وذلك تمشياً مع قرار لجنة السياسات التابعة للأمين العام بشأن الحلول الدائمة.[34]

د- عديمو الجنسية (ولاية أساسية)

نص المفوض السامي لشؤون اللاجئين على المسؤوليات تجاه اللاجئين العديمي الجنسية، بوجب الفقرة 6(أ) (ثانياً) من النظام الأساسي والمادة 1(أ) (2) من اتفاقية عام 1951، وتشير كلتاهما تحديداً إلى عديمي الجنسية المستوفين لمعايير اللجوء.[35] وإضافة إلى ذلك، ووفقاً لقراري الجمعية العامة التاسعة والعشرين رقم 3274 و36/31، عين مكتب المفوض السامي بموجب المادتين 11 و20 من اتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، بوصفه الجهة التي يتقدم إليها الشخص المطالب بالاستفادة من هذه الاتفاقية لفحص طلبه والمساعدة في تقديمه إلى السلطات المختصة.

في عام 1995، اعتمدت اللجنة التنفيذية استنتاجاً شاملاً عن منع حالات انعدام الجنسية وخفضها، وحماية الأشخاص العديمي الجنسية، قامت الجمعية العامة بإقراره[36]. طالب الاستنتاج مكتب المفوض السامي، في جملة أمور، بنشاط لتشجيع الانضمام إلى الصكوك الدولية الخاصة بانعدام الجنسية لتقديم الخدمات التقنية والاستشارية المتعلقة بإعداد تشريعات الجنسية وتنفيذها. ويُعد هذا أمراً مهماً لأنه يتطلب العمل، ليس فقط فيما يتعلق بحماية الأشخاص العديمي الجنسية وإيجاد حلول لهم، بل لمنع حالات انعدام الجنسية من الحدوث أيضاً. وقد طورت الاستنتاجات الصادرة عن اللجنة التنفيذية والقرارات الصادرة عن الجمعية العامة لاحقاً

---

[29] انظر المادة 1ج (5) و(6) من اتفاقية عام 1951، والمادة 1 (4) من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية.

[30] مصدق عليه بموجب قرار الجمعية العامة 118/40 الصادر في 13 ديسمبر/ كانون الأول 1985، الفقرة 7.

[31] انظر استنتاجات اللجنة التنفيذية رقم 18 (الحادي والثلاثين) (1986)؛ 74 (الخامس والأربعين)؛ و101 (الخامس والخمسين) (2004)، *ودليل المفوضية الخاص بإعادة التوطين الطوعي: الحماية الدولية*، جنيف، 1996. كما تم تعزيز دور المفوض السامي بموجب الاتفاق الإطاري العام 1995 للسلام في البوسنة والهرسك الذي عين في المرفق 7، المفوضية بوصفها الوكالة الرائدة للعودة الطوعية المنظمة للاجئين والنازحين إلى يوغوسلافيا السابقة وداخلها، وبالتالي فإنه يضع سابقة مهمة. وبالمثل، في سياق صربيا (كوسوفو)، حدد قرار مجلس الأمن 1244 (1999) دور القيادة العام للمفوض السامي في المجال الإنساني (الذي يتضمن العودة).

[32] اللجنة التنفيذية رقم 40 (السادس والثلاثين) (1985)، (ي).

[33] اللجنة التنفيذية رقم 74 (الخامس والأربعين)(1994)، (ف).

[34] قرار لجنة السياسات التابعة للأمين العام للأمم المتحدة بشأن الحلول الدائمة 20/2011 الصادر في 4 أكتوبر/ تشرين الأول 2011، و"القضاء على النزوح في أعقاب الصراع: إطار مبدئي لدعم استجابة متماسكة ومتوقعة وفعالة بقدر أكبر للاحتياجات الحلول الدائمة للاجئين العائدين والنازحين داخلياً".

[35] بشأن اختصاص الأمم المتحدة العام بالتعامل مع اللاجئين وعديمي الجنسية، انظر الملحوظة 4 أعلاه.

[36] انظر استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 78 (السادس والأربعين) (1995)؛ وقرار الجمعية العامة 152/50 الصادر في 21 ديسمبر/ كانون الأول 1995، الفقرات 14-16.

ونقحت ولاية المفوض السامي وأشارت فيها إلى أربعة مجالات متميزة يخول للمكتب العمل فيها وهي: تحديد الهوية، ومنع حالات انعدام الجنسية وخفضها، وحماية عديمي الجنسية.[37]

هـ- النازحون داخلياً (ولاية أساسية)

لا يدخل الأشخاص النازحون داخلياً ضمن ولاية المفوض السامي العامة أو الخالصة إلا أن الجمعية العامة منحته سلطة المشاركة التشغيلية تحت ظروف معينة في تعزيز الحماية وتوفير المساعدات الإنسانية للنازحين داخلياً من خلال عمليات خاصة.[38] وبصورة تقليدية ارتبطت مشاركة المفوض السامي في العمل مع النازحين داخلياً بالأوضاع التي يكون فيها ثمة صلة وثيقة بتدفقات اللاجئين [على سبيل المثال، في أنغولا أو كولومبيا أو السودان] أو في سياق عودة اللاجئين، مثلما في البوسنة والهرسك والصرب [كوسوفا]. وأشارت الجمعية العامة إلى الأشخاص النازحين داخلياً لأول مرة في عام 1972 فيما يتصل بالأنشطة التشغيلية للمفوض السامي في السودان. [39] وفي عام 1992، أقرت الجمعية العامة أنشطة المفوض السامي الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً [40] لأول مرة في قرار جامع. وفي عام 1993، أوضحت الجمعية العامة دور المفوض السامي عن طريق وضع معايير رسمية لمشاركة المكتب.[41]

وتتمثل المتطلبات المتعلقة بأنشطة المفوض السامي الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً فيما يلي: طلب/تصريح خاص من الأمين العام، أو هيئة رئيسية مختصة تابعة للأمم المتحدة؛ قبول الدولة أو الكيانات الأخرى المعنية؛ ضمان الوصول إلى النازحين داخلياً؛ توفر الموارد الكافية والخبراء والخبرة المميزة للمكتب؛ التكامل مع الوكالات الأخرى؛ وسلامة الموظفين بشكل ملائم.[42]

وتتحدد مشاركة المكتب في العمل الخاص بالنازحين داخلياً اليوم بصورة كبيرة عن طريق نهج التنسيق المشترك لإصلاح الأنشطة الإنسانية وبرنامج التحول، اللذين تم تطويرهما في سياق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تحت قيادة منسق الإغاثة الطارئة، وذلك رغم العمل مع المراعاة الكاملة لولايات الكيانات المختصة. [43] وفي هذا الصدد، تم الاتفاق في منتصف 2005 على أن

---

[37] انظر على وجه الخصوص قرار الجمعية العامة 137/61 الصادر في 19 ديسمبر/ كانون الأول 2006، الفقرة 4، والقرارات اللاحقة، وكذلك استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 106 (السابع والخمسين) (2006) *بشأن تحديد الأشخاص العديمي الجنسية ومنع حالات انعدام الجنسية وخفضها*.

[38] على سبيل المثال في بنغلاديش وقبرص ولاوس وفيتنام. تم اعتماد أنشطة المفوض السامي الخاصة باللاجئين لاحقاً من قِبل الجمعية العامة؛ انظر المفوضية، *التجربة التشغيلية للمفوضية مع الأشخاص النازحين داخلياً*، جنيف، 1994، الفقرة 3-11.

[39] انظر قرار الجمعية العامة 2958 (XXVII) الصادر في 12 ديسمبر/كانون الأول 1972.

[40] انظر قرار الجمعية العامة 105/47، الصادر في 16 ديسمبر/ كانون الأول 1992، الفقرة 14. انظر أيضاً وثيقة الأمم المتحدة EC/50/SC/INF.2 الصادرة في 20 يونيو/حزيران 2000.

[41] انظر قرار الجمعية العامة 116/48، الصادر في 20 ديسمبر/كانون الأول 1993، الفقرة 12، وأيضاً لمزيدٍ من التفاصيل، المفوضية، *النازحون داخلياً: دور المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين*، وثيقة الأمم المتحدة EC/50/SC/INF.2 التي صدرت في مارس/أذار 2000 وقُدمت للجنة الدائمة.

[42] انظر قرار الجمعية العامة 116/48، الصادر في 20 ديسمبر/كانون الأول 1993، الفقرة 12، وقرار الجمعية العامة 169/49، الصادر في 23 ديسمبر/ كانون الأول 1994، الفقرة 10. انظر أيضاً استنتاجي اللجنة التنفيذية رقم 75 (XLV) (1994) ورقم 87 (L)(1999)، (t).

[43] انظر قرار الجمعية العامة 182/46، الصادر في 19 ديسمبر 1991، الفقرتان 33 و34. فيما يتعلق باستنتاجات اللجنة التنفيذية، لما يشير إلى ذلك انظر: ما سبق ذكره. رقم 75 (s) (XLV)؛ 98 (LIV) (2003)، فقرة 12 من الديباجة؛ 100 (LV) (2004)، (ii) (j)؛ 102 (LVI) (2005) (x)؛ 109 (LX) (2009) (n).

المكتب والمفوض السامي يتوليان قيادة عالمية لمجموعة الحماية ويشاركان في قيادة مجال تنسيق/إدارة المخيمات وتوفير المأوى في حالات الطوارئ. [44]

وفي حالة الأوضاع المختلطة التي تتضمن لاجئين، تبقى الولاية والمسؤوليات والمساءلة التي تقع على عاتق المفوض السامي ومكتبه ثابتة [انظر أعلاه أ و ب]. ويجب أن تحظى مسؤوليات ولايته تجاه اللاجئين بالاحترام حتى في حال وضع آليات للتنسيق من أجل أشخاص آخرين من المحتاجين، مثل نظام المجموعة للأشخاص النازحين داخلياً. ويُعد لازماً على المفوض السامي أن يواصل ممارسة ولايته الخاصة باللاجئين، بما في ذلك الدعوة والتوسط بالنيابة عنهم مباشرة مع الحكومات، وممارسة مسؤوليته الإشرافية بشأن تمتعهم بحقوقهم. ومن أجل تنفيذ ذلك، يجب أن يحافظ المفوض السامي من خلال ممثليه على وسيلة اتصال مباشرة مع الحكومات. وتعني أيضاً مسؤوليات ولاية المفوض السامي، إلى جانب دوره الإشرافي، وجوب قيامه بدور الرقابة والرصد، في إطار استجابة الأمم المتحدة بشأن تقديم الخدمات للاجئين.

ويعني ذلك أنه في الحالات التي يكون فيها اللاجئون جزءاً من تحركات مختلطة للأشخاص النازحين داخلياً، فإن تنسيق الاستجابة يكون بحاجة إلى الدفع من جانب كلٍّ من الولاية والاعتبارات العملية فيما يتعلق بمصلحة اللاجئين. ويُفضل أن يُصمم شكل الاستجابة على أساس يتناول الحالات بصورة فردية مع النظر إلى التباين الشديد في الأوضاع وبين الجهات العاملة والجموع. [45]

و- مهام "المساعي الحميدة"

تُعد "المساعي الحميدة" سمة نمطية من سمات المنظمات الدولية. وقد ناشد العديد من قرارات الجمعية العامة المفوض السامي لتمديد نطاق "مساعيه الحميدة" من أجل مساعدة مجموعات مختلفة من الأشخاص الذين لا تشملهم مهام ولايته، التي تعود إلى عام 1959.[46] ونتيجة لذلك، شارك المفوض السامي من حين لآخر في العمل الخاص بالمجتمعات المحلية أو المدنيين المتضررين من الحروب أو الجموع الواقعة تحت الحصار، خاصة في ظروف لم تكن معاملتهم بشكل مختلف عن الفئات المعنية التي تحظى باهتمام المفوض السامي ذات جدوى أو أمراً معقولاً [خاصة في سياق العودة الطوعية أو مهام التنسيق الإنساني الخاصة المتعلقة بالجموع النازحة داخلياً]. ولمثل تلك المشاركة التشغيلية طابع إنساني وتهدف بصورة كبيرة إلى تقديم المساعدات الدولية أو توفير الحماية. وقد تم تقديم المساعدات الإنسانية عبر الجسور الجوية، على سبيل المثال، للجموع المحلية المحاصرة في سراييفو أثناء الصراع المسلح في البوسنة والهرسك. وتُعد مشاركة المفوض السامي مع مجموعات الأقلية المعرضة للخطر في الصرب [كوسوفا] مثالاً آخر، أو عندما قام المفوض السامي في نهاية ديسمبر/كانون الأول 2004، بناءً على طلب من الأمين العام، بتوفير مواد إغاثة إنسانية للضحايا الذين تضرروا من كارثة التسونامي في سريلانكا ومقاطعة آتشيه في إندونيسيا.

شعبة الحماية الدولية
أكتوبر/تشرين الأول 2013

---

[44] لإطار السياسة العامة للمفوض السامي وإستراتيجية التنفيذ الخاصة بالنازحين داخلياً، انظر وثيقة اللجنة الدائمة، وثيقة الأمم المتحدة EC/58/SC/CRP.18، الصادرة في 4 يونيو/حزيران 2007، http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c2.html . وتخرج اختصاصات المفوض السامي من الفقرتين 3 و9 من النظام الأساسي وعدد من القرارات اللاحقة للجمعية العامة.

[45] على سبيل المثال، ستقوم المفوضية بتقديم مشورة تقنية بشأن عودة الأشخاص النازحين داخلياً وإعادة إدماجهم كجزء من الإستراتيجية الشاملة الخاصة بالحلول الدائمة للنازحين: انظر الملاحظة السابقة 34.

[46] انظر قرار الجمعية العامة 1388 (XIV)، الصادر في 20 نوفمبر/تشرين الثاني 1959، فيما يتصل بهونغ كونغ.