المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

الأستاذ: فاصلة عبد اللطيف

كلية الحقــوق

جامعة السانيــة – وهــران

الملخــص

أنشأت الجمعية العامة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين كمنظمة ذات غرض خاص فتميزت بامتداد نشاطها إلى كافة اللاجئين بغض النظر عن الجنسية التي يحملونها والأصل العرقي و ذلك راجع للاعتبارات الإنسانية والاجتماعية. فتقوم بالبحث عن الحلول الدائمة إما عن طريق تسهيل العودة الاختيارية للدول الأصلية أو عن طريق العمل لإدماجهم في مجتمعات دول اللإستقبال، كما ثبت تجاوز المنظمة لوظائفها الفنية و ذلك راجع لتأثرها كجهاز فرعي متخصص بالاعتبارات السياسية التي تسود وتساير أعمال منظمة الأمم المتحدة. فالمفوض السامي بمقتضى سلطة الجمعية العامة يقوم بتوفير الحماية الدولية بهدف الحفاظ على الحقوق الشرعية للاجئين خاصة في حالة الإبعاد أو الإعادة لدولة الإضطهاد أو الإعتقال التعسفي وكذا لتسهيل عمليات التجنس. بالإضافة لإختصاصه بتلقي المساعدات المادية من وكالات وبرامج الأمم المتحدة التي تقدم لمستحقيها بناء على قواعد إنسانية وإجتماعية بعيدا عن التقديرات السياسية رغم وجود علاقة وطيدة بين مهمة الحماية و المساعدة .

*** مقدمـــة:**

إستجابـــة لشعور الجماعة الدولية قررت منظمة الأمم المتحدة في سنة 1949 دور جديد و مباشر لصالح فئة اللاجئين، فبعد إنهاء نشاط المنظمة الدولية للاجئين تم إنشاء المفوضية السامية كمنظمة ذات غرض خاص[1] من طرف الجمعيـــة العامة للأمم المتحدة بموجب القرار319(د ــ4) المـــؤرخ في 3 ديسمبـــر1949 على أن تبدأ مهامها بحلول أول جانفـــي 1950 والتـــي تم إعتماد نظامها الأساسي الملحق بالقرار 428 (د ــ 5) بتاريـــخ 14 ديسمبر1950.[2]

فكان على الجمعية العامة الاختيار بين تكليف مصلحة خاضعة للأمانة العامة بمهمة توفير الحماية الدولية للاجئين أو إنشاء تحت الغطاء المالي والإداري لمنظمة الأمم المتحدة لهيئة خاصة تنشط في استقلالية تامة[3]، و بناءا على اقتراح الأمين العام تم اختيار الحل الثاني بقصد إبعاد المنظمة الجديدة عن التقديرات السياسية التي تسود في الأمانة العامة.

إن المفوضية السامية كجهاز فرعي لم يتم النص عليها في ميثاق الأمم المتحدة و كل ما تم النص عليه هو الترخيص بإنشاء الفروع الضرورية من طرف الجمعية العامة[4] التي تملك سلطة التنظيم الذاتي، وهي بذلك تعد المرجع الوحيد و النهائي في تحديد مدى ضرورة إنشاء الجهاز الفرعي بغية تحقيق الأغراض المحددة[5] في ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فالمفوضية تمارس إختصاصات لا تدخل أصلا ضمن إختصاصات الجمعية العامة بشرط أن تكون داخلة ضمن الإطار العام لإختصاص منظمة الأمم المتحدة.

ينتخب المفوض السامي طبقا للفقرة 13 من النظام الأساسي من طرف الجمعية العامة بناءا على إقتراح الأمين العام لمدة ثلاث سنوات إبتداءا من أول جانفي 1951 و الذي يقوم بدوره بتعيين نائب له، غير حامل لنفس جنسيته، و لنفس مدة ولايته. فالأصل في هذه المنظمة أنها مؤقتة و لكن لتزايد أعداد اللاجئين بصفة مستمرة بعد الحرب العالمية الثانية عبر أرجاء عديدة من العالم، قررت الجمعية العامة إبتداءا من أول جانفي 1954 تمديد لفترات متتالية وكالة المفوض لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد[6].

و قد تميّـزت المفوضية عن الوكـالات و الأجهزة السابقة من حيث أن نشاطها يمتد إلـى كافة اللاجئين الذين تنطبق عليهم الشـروط الواردة في الفقـرة 6 و7 من النظام الأساسي بغض النظر عن المكان الذي جاءوا منه و الجنسية التي يحملونها و الأصل العرقي الذي ينتمون إليه لاعتبار نشاط المفوض السامي ذات طابع إنساني و إجتماعي و ليس سياسيا[7] و بناءا على ذلك يخضع لإختصاص المفوضية:

ـ كل شخص أعتبر لاجئا بتطبيق اتفاقيات 12 ماي 1926 و 30 جوان 1928 و 28 أكتوبـر 1933 و 10 فيفـري 1938 والبروتوكـول لـ 14 سبتمبر 1939 أو الذي اعتبر لاجئا بتطبيق دستور المنظمة الدولية للاجئين.

ـ و كذا كل شخص نتيجة لأحـداث وقعت قبـل أول ينايـر 1951 و لخوف له أسباب معقولة من التعرض للإضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسيـة أو الرأي السياسـي و الذي يوجد خارج دولة جنسيتـه و لا يستطيـع نتيجة لهذا الخوف أو لأسبـاب أخـرى خلاف الارتياح الشخصي

Convenance personnelle لا يرغب في التمتع بحماية تلك الدولة، أو إذا كان عديم الجنسية و يوجد خارج دولة إقامته المعتادة سابقا لا يستطيع أو لا يرغب في العودة إليها بسبب هذا الخوف أو لأسباب أخرى خلاف الارتياح الشخصي.[8]

و يلاحظ مما تقدم أن تعريف اللاجئ الذي يختص المفوض السامي بحمايته و الوارد في نظامه الأساسي و إن كان قريب الشبه مع التعريف المنصوص عليه في إتفاقية الأمم المتحدة لـــ 1951 إلا أنه لا يتطابق معه و يتميز من جهة بعدم إحتوائه على أي قيد جغرافي أو زماني، و من جهة أخرى بتوفيره الحماية عن طريق المفوض السامي لشؤون اللاجئين لجميع الأشخاص المتواجدين في كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حتى أولئك الذين لم ينضموا إلى إتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1951 أو للبروتوكول لسنة 1967 و سواء إعترفت لهم الدولة المتواجدة على إقليمها بصفة اللاجئ من عدمه.

و نتيجة لذلك قد يعتبر الشخص لاجئا و يشمل بالحماية الدولية طبقا للنظام الأساسي للمفوضية دون أن يعتبر كذلك في حكم إتفاقية الأمم المتحدة لـــ 1951 أو بروتوكولها لسنة 1967[9].

و نظرا للدور الفعال و الإيجابي الذي تقوم به المفوضية السامية نتطرق لتحليل و دراسة الجوانب التاليـــة:

أولا: ممارسة اختصاص المفوضية السامية و تسيسه.

تختص المفوضية السامية بمهمتين رئيسيتين، فمن جهة تتكفل بتوفير الحماية الدولية للاجئين و من جهة أخرى تقوم بالبحث عن الحلول الدائمة سواء عن طريق تسهيل عودة اللاجئين الاختيارية إلى دولهم الأصلية أو عن طريق العمل لإدماجهم في مجتمعات دول إستقرار جديدة[10]، بحيث أن المفوض السامي يعمل نيابة عن المجتمع الدولي لمساعدة دول اللجوء، فيقوم بتقديم المساعدات لها و يهيئ فرص الهجرة للذين يرغبون في العودة إلى أوطانهم نظرا لإعتبار حل مشكلة اللاجئين مسؤولية دولية لا تستطيع الدول منفردة التكفل بالأعباء الاقتصادية والإجتماعية الناتجة عنها. وقد يعتمد المفوض السامي في تنفيذ كل ذلك على مساعدة الحكومات وفي بعض الحالات الخاصة على مساهمة صندوق الطوارئ الذي أنشئ خصيصا لهذا الغرض كما يتعاون مع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة والجمعيات الخيرية بوضع خطط تهدف إلى حل دائم للمشكلة[11].

كما جرت العادة كل مرة تظهر أزمات لجوء جديدة إلا و تقرر الجمعية العامة تمديد وكالة المفوضية السامية لتشمل جماعات أشخاص ترغب المجموعة الدولية تقديم المساعدة لهم رغم عدم تمتعهم بصفة اللاجئين طبقا للتعريف الوارد في النظام الأساسي للمفوضية السامية أو في إتفاقية جنيف[12].

و هكذا أصبحت وكالة المفوض السامي و التي في الأصل لا تختص إلا بالأشخاص الذين يكيفون كلاجئين طبقا للتعريف الوارد في نظامها الأساسي موسعة بموجب العديد من قرارات الجمعية العامة[13] و المجلس الاقتصادي

والاجتماعي[14]، لتشمل الأشخاص المتنقلين خارج أقاليم دولهم و الذين يوجدون في وضع مشابه لوضع اللاجئ.

بالإضافة لذلك فبموجب القرار 3274 (XXIX) المؤرخ في 10 ديسمبر 1974 طلبت الجمعية العامة من المفوضية السامية توسيع مهامها لتطلع مؤقتا بالمهام المنشود أداؤها في إتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية المؤرخة في 28 أوت 1961 وفقا للمادة 11 منها و التي تنص على إنشاء في إطار منظمة الأمم المتحدة لهيئة يلجأ إليها الأشخاص الزاعمين أن لهم حق بموجب هذه الإتفاقية، من أجل دراسة طلباتهم، ومساعدتهم في تقديم طلباتهم أمام الهيئة المختصة[15]، و بموجب القرار 96/31 المؤرخ في نوفمبر 1976 طلبت الجمعية العامة من المفوض السامي المواصلة في أداء هذه المهمة.

ومن خلال دراسة إختصاصات المفوضية السامية نتطرق للممارسة الفعلية للإختصاص ولتسيسه داخل المنظمة، فيمكن القول أنه جهازا فرعيا متخصصا ذي وظائف فنية محددة، لا يجوز أن تتجاوزها للتصدي لدراسة مسائل ذات صبغة سياسية نظرا لنص النظام السياسي في فقرته الثانية على خلو عمل المفوض من أية سمة سياسية كمبدأ عام. واقعيا نجد تأثيرا للأمم المتحدة بشكل فعال على إتجاهات المسائل محل تداول المفوضية و تطبعها بطابع سياسي لاعتبار المفوضية جزء من الكل أي جزء من التنظيم الكلي لمنظمة الأمم المتحدة فلا بد أن ينعكس عليها ما يتصل بهذه المنظمة من مشاكل سياسية و تطورات[16] آخذا بعين الإعتبار أن لتوصيات الأمم المتحدة قيمة لا يمكن إنكارها في إطار المادتين 55 و 56 من الميثاق[17].

فبحكم شمولية اختصاص الأمم المتحدة فإن كل المسائل التي يتم مناقشتها داخل المفوضية السامية لابد أن تكون محلا لعمل منظمة الأمم المتحدة الجهاز المنشئ لها، لذا فإنه منطقيا ينعكس ما يدور في المنظمة العالمية على نشاط فروعها الثانوية. فالدول لا يمكن أن تتخذ سلوكا مزدوجا بين ما تصر عليه في الجمعية العامة للأمم المتحدة و ما تطالب به في المفوضية، بالإضافة لذلك فوجود رابطة التنسيق بين منظمة الأمم المتحدة والمفوضية يكفل تنقل نفس الإتجاهات السائدة.

ونتيجة لذلك فإن المفوضية كجهاز فرعي متخصص تتأثر بالأمم المتحدة ومن تم تسود الإعتبارات السياسية في أعمالها، بعدما أصبحت أمورا حتمية تقترن بنشاط المنظمات الدولية[18].

فالتسيس أصبح ذريعة لتبرير وتمرير السياسة الأمريكية اتجاه المنظمات والوكالات الدولية و ذريعة من طرف الدول الغربية لرفض تطوير القواعد القانونية الدولية. إن الولايات المتحدة الأمريكية ليست على إستعداد لأن تتخلى عن سيطرتها على المنظمات الدولية وتأتي اليونسكو كبرهان على ذلك، فعدم إحكام الحكومة الأمريكية سيطرتها على هذه المنظمة دفعها إلى التهديد بالانسحاب وتنفيذه و هكذا فإن كل مسألة تناقشها المفوضية السامية ولا تروق للولايات المتحدة الأمريكية تجد رفضا من هذه الدولة وإتهاما للمنظمة المعنية بممارسة التسيس[19]، وتتخذ نفس الموقف إذا إتخذت إجراءات في مواجهة الدول الصديقة لها[20].

كما أن الدول الغربية في كل مرة تواجه إتجاها متزايدا نحو تطوير القواعد الدولية و التي قامت هي أساسا بتكوينها سابقا، فإنها ترفع سلاح الادعاء بالتسيس رغبة منها في إستمرار القواعد السارية و رفضا منها لأي تغيير و لمواجهـــة الإجراءات المقترحة من طرف دول العالم الثالث التـــي لا تروق لها.

إن المفوضية السامية تمارس نشاطها بناءا على إعتبارات سياسية إلى جانب الإعتبارات الإنسانية لكونها حلقة من سلسلة منظمة الأمم المتحدة نظرا لإنعكاس تأثير المشاكل السياسية على الفروع الثانوية.

ثانيـــا: الهيئات المنشأة لمساعدة و توجيه المفوضية السامية.

إن الفقرة الرابعة من النظام الأساسي للمفوضية السامية نصت على أنه يجوز للمجلس الإقتصادي و الإجتماعي إنشاء لجنة إستشارية للاجئين متكونة من ممثلي الدول الأعضاء و غير الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة. فتم إنشاء بتاريخ 10 ديسمبر 1951 من طرف المجلس الإقتصادي و الإجتماعي 21 للجنة المندوب السامي الإستشارية لشؤون اللاجئين المتكونة من ممثلي 15 دولة مختارة من طرف المجلس دائما، مخول لها مهام تقديم آراء إستشارية بناءا على طلب المفوض السامي حول الصعوبات الصعوبات المواجهة أثناء تأدية وظائفه الأساسية خاصة في ميدان الحماية عندما يتعلق الأمر بمنازعة مرتبطة بوضعية الأشخـــاص الذيـــن يطلبون مساعـــدة المفوضية[22].

و في 31 مارس 1951 تم بموجب القرار 565(**X IX**) الصادر عن المجلس الإقتصادي والإجتماعي إنشاء اللجنة التنفيذية لصنـــدوق الأمم المتحدة للاجئيـــن **C.E.F.N.U.R** و التي حلت محل اللجنة السابقة، متكونـــة من 21 دولة بعد إضافة كندا سنة 1957، و تم تكليفها بالإبقاء على المهمة الإستشارية إلى جانب إضافة لها مهمة الإشراف على مراقبة تطبيق البرامج الخاصة بالمساعدة العاجلة للاجئين والتي كان هدفها الرئيسي حل مشاكل اللاجئين غير المستقرين مع إعطاء الأسبقية للاجئين المخيمات في ألمانيا والمجر واليونان و إيطاليا و كذا مراقبة إستعمالات الأموال الموضوعة تحت تصرف المفوض السامي[23].

في نهاية سنة 1957 طلبت الجمعية العامة من المجلس الإقتصادي و الإجتماعي بموجب القـــرار 1166 (**XII**) الصادر بتاريـــخ 26 نوفمبـــر 1957[24]، إنشاء في دورته السادسة و العشرون للجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي و التي تتكون من 20 إلى 25 دولة[25] عضوة في منظمة الأمم المتحدة أو عضوة في أية منظمة دولية متخصصة، مصوت عليها من طرف المجلس بناءا على أوسع تقسيم جغرافي لتكون ممثلة لكافة أنحاء العالم، على أن تختار من بين الدول المهتمة والمخلصة في البحث عن الحلول لمشكلة اللاجئين.

وتطبيقا لذلك بتاريخ 5 ماي 1958 تم إنشاء من طرف المجلس الإقتصادي والإجتماعي بموجب القرار672 (د ــ 25) للجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي لتحل محل اللجنة التنفيذية لصندوق المفوض السامي إبتداءا من أول جانفي 1959.

و التي حددت إختصاصاتها بالقـــرار رقم 1166 على النحو التالـــي:

- إصدار التوجيهات إلى المفوض السامي بشأن تصفية صندوق الأمم المتحدة للاجئين؛
- تقديم المشورة للمفوض السامي، بناءا على طلبه، فيما يتعلق بممارسته وظائفه المقررة له بمقتضى النظام الأساسي للمفوضية؛
- تقديم المشورة للمفوض السامي حول إذا ما كان من المناسب تقديم المساعدات الدولية عن طريق المفوضية لحل بعض مشاكل اللاجئين التي بقيت دون حل بحلول تاريخ 31 ديسمبر 1958 أو التي تنشأ بعد هذا التاريخ.
- السماح للمفوض السامي بتوجيـــه نداءات لطلب التبرعات لكي يتمكن من حل مشاكل اللاجئين المشار إليها في الفقرة السابقة.
- الموافقـــة على مشروعات تقديم المساعدة إلى اللاجئين المشمولين بأحكام الفرع (ج) من هذه المادة.
- إصـــدار التوجيهات إلى المفوض السامي بشأن إستخدام صندوق الطوارئ المقرر إنشاءه بمقتضى أحكام الفقرة السابعة من القـــرار 1166 (د ــ 12)[26].

كما يعود الإختصاص للجنة للإضطلاع على الأقل مرة في السنة على إستعمالات الأموال الموضوعة تحت تصرف المفوض السامي و كذا على البرامج المقترحة أو المباشرة من طرفه خلال إجتماعها السنوي بجنيف[27] على أن يلتزم المفوض السامي بتقديم تقرير سنوي للجمعية العامة مرفقا

بتقريـــر أو تقارير اللجنة التنفيذيـــة عن طريق المجلس الإقتصـــادي والإجتماعي.

و في سنة 1976 أنشأت اللجنة التنفيذية للجنة فرعية تختص بمسائل الحماية الدولية و عهدت إليها مهمة دراسة الجوانب الفنية لنظام حماية اللاجئين و ذلك بقصد تحديد أوجه القصور القائمة فيه واقتراح الوسائل الملائمة لمعالجتها[28].

ثالثا: دور المفوضية السامية في ميدان الحماية الدولية والمساعدة المادية.

يقوم المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بمقتضى سلطة الجمعية العامة بتوفير الحماية الدولية و بمساعدة اللاجئين الذين يشملهم نطاق النظام الأساسي.

و في إطار توسيع نشاط الحماية التي يوفرها المفوض السامي تم الإشارة في تقريره المقدم في الدورة الثانية و الأربعين للجمعية العامة، أنه هنالك إدراك واسع الإنتشار لحماية الأشخاص المشردين من بلادهم نتيجة المنازعات المسلحة أو العدوان الأجنبي أو الاحتلال أو الإضطرابات الداخلية عن طريق منح الدول اللجوء مؤقتا كحد أدنى إلى أن تسمح لهم الظروف في دولهم الأصلية من العودة بأمان.

كما أن الفقرة الأولى من النظام الأساسي تنص على تولي المفوض السامي السعي لإيجاد حلول دائمة لمشكلة اللاجئين عن طريق تقديم المساعدات إلى الدول بشرط موافقة حكوماتها و كذا للمنظمات المساهمة في

عمليات المساعدة لتسهيل الإدماج أو إعادة الإستقرار أو عمليات الرجوع الإختياري للاجئين.

1: ممارسة المفوض السامي للحماية الدولية.

فالهدف من الحماية الدولية هو مساعدة اللاجئين على تخطي الصعوبات قصد الحفاظ على حقوقهم الشرعية[29]، نظرا لعدم تمتعهم بأية حماية وطنية[30] كتلك التي تقدمها الدولة لمواطنيهم في الداخل أو لرعاياها في الخارج عن طريق الممثليات الديبلوماسية.

و قد حددت الفقرة الثامنة من النظام الأساسي إختصاصات المفوض السامي في ميدان الحماية الدولية للاجئين كما يلـــي:

- العمل على عقد إتفاقيات دولية لحماية اللاجئين، وعلى التصديق عليها، والإشراف على تنفيذها و إقتراح إدخال تعديلات عليها؛
- العمل عن طريق إبرام إتفاقيات خاصة مع الحكومات، لتنفيذ أية تدابير ترمي إلى تحسين أحوال اللاجئين وإلى خفض عدد الذين يحتاجون إلى الحماية؛
- مؤازرة الجهود الحكومية والخاصة الرامية إلى تيسير عودة اللاجئين الإختيارية إلى أوطانهم، أو إندماجهم في مجتمعات وطنية جديدة؛
- تشجيع قبول اللاجئين على أراضي الدول دون إستثناء أولئك المنتمين إلى الفئات الأكثر عوزا؛
- السعي إلى الحصول على ترخيص للاجئين بنقل متاعهم، وخاصة منه ما يحتاجون إليه للاستيطان في بلد آخر؛

- الحصول على معلومات من الحكومات بشأن عدد اللاجئين الموجودين على أراضيها والأوضاع التي يعيشون فيها، وبشأن القوانين والأنظمة المتعلقة بهم؛
- البقاء على إتصال وثيق بالحكومات والمنظمات الحكومية الدولية المعنية؛
- إقامة علاقات بالطريقة التي يراها أفضل، مع المنظمات الخاصة المعنية بشؤون اللاجئين؛
- تيسير التنسيق بين جهود المنظمات الخاصة المهتمة برفاهية اللاجئين.

بالإضافة لتلك المهام فهو يتولى أية مهام إضافية متعلقة بالحماية أو المساعدة تقرر الجمعية العامة تكليفه بها، بما في ذلك إعادة اللاجئين إلى أوطانهم و إعادة توطينهم في حدود الموارد الموضوعة تحت تصرفه.

و عليه يمكن تلخيص الحماية الدولية المباشرة من طرف المفوض السامي بصفة أساسية في التدخل لدى الحكومات عن الطريق الدبلوماسي من أجل حماية اللاجئين في حالات الإبعاد أو الإعادة لدولة الاضطهاد، أو في حالة الاعتقال التعسفي و كذا لتسهيل عمليات التجنس مع كل ما تصاحبها من مباشرة المساعي الحميدة لدى دول الاستقبال قصد منح الملجأ على أقاليمها أو على الأقل السماح بقبولهم لمدة محددة حتى يتم التوصل لإيجاد دول لجوء أخرى هذا من جهة و من جهة أخرى يتدخل المفوض لدى الحكومات لتسوية المنازعات المتعلقة بإصدار وثائق تحقيق الشخصية و وثائق السفر وتصريحات العمل و كذا في حالة المنازعات المتعلقة بالاستفادة من الحقوق

الاجتماعية و الاقتصادية، كما يساهم في إعداد برنامج مشترك مع الدول من أجل جمع شمل العائلات المشتتة و تيسير عمليات الإعادة الاختيارية.

إضافة لذلك يسهر المفوض السامي على تنفيذ الإتفاقيات الدولية وعلى تشجيع الدول للانضمام إليها ومساعدتها لمطابقة تشريعاتها الداخلية مع المواثيق الدولية في ميدان حقوق اللاجئ[31]، فقام فيقوم المفوض بإبرام العديد من الإتفاقيات الدولية الخاصة بالمسائل القانونية المتعلقة بوضع اللاجئ كمعاهدة جنيف 1951 و البروتوكول المكمل لها المبرم في نيويورك في 31 جانفي 1967.

إن لعلاقة المفوض السامي مع المنظمات غير الحكومية ذات الإتصال المباشر مع اللاجئين دور كبير في تنفيذ برامج الحماية و المساعدة بسبب الخبرة الواسعة لتلك المنظمات، لهذا فإن المفوضية تقوم بالتشجيع على إبرام الإتفاقيات التي تمنح للاجئ إمكانية التمتع بالمساعدة القانونية و المادية من قبل المنظمات الخيرية، كما أن برنامج المساعدة السنوي للمفوضية يتضمن جزءا من الأموال مخصصة للمساعدة القانونية، توجه لتغطية عمليات إستعمال رجال القانون في إرشاد اللاجئين و توجيههم[32].

كما يواصل إتصالات مباشرة مع مركز حقوق الإنسان واللجنة المعنية بحقوق الإنسان و المنظمات الحكومية الدولية كمجلس أوروبا و جامعة الدول العربية و منظمة الوحدة الإفريقية و منظمة الدول الأمريكية.

2: دور المفوض السامي في عمليات المساعدة

فيما يتعلق بأنشطة تقديم المساعدة، يتلقى المفوض السامي المساعدة من عدة و كالات وبرامج الأمم المتحدة، فقد إضطلعت مثلا مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف) بأنشطة في ميادين الصحة والتعليم والتنمية الإجتماعية، ووفر برنامج الأغذية العالمي معظم الإحتياجات الغذائية الأساسية للاجئين، وساعد صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية في إجراء عمليات للتعداد في مخيمات اللاجئين. ومن بين الوكالات المتخصصة، قدمت منظمة العمل الدولية الخبرة التقنية في مجالات التدريب المهني والأنشطة المولدة للدخل، كما ساعدت اليونسكو في ضمان توفير الإحتياجات التعليمية و الإستعداد لها، أما منظمة الصحة العالمية فقد عملت على توفير منسقين صحيين فضلا عن الأدوية واللوازم الصحية و الإستعجالية.

صادقت الجمعية العامة خلال إنعقاد دورتها السادسة بتاريخ 2 فيفري 1952 على القرار 538 B(VI)، الذي أذن للمفوض السامي بإصدار نداء طبقا للمادة 10 من النظام الأساسي، من أجل جمع الأموال لتمويل المساعدات المستعجلة التي توجه لأشد فئات اللاجئين إحتياجا.

رغم عدم إنكار دور الأموال المحصل عليها في التقليل من معاناة اللاجئين المحتاجين إلا أنها لم تكن كافية لتغطية نفقات برامج وعمليات الإدماج والإرجاع الإختياري وإعادة الإستقرار في دول أخرى عن طريق الهجرة كبلورة للحلول الدائمة، مما دفع بالجمعية العامة في دورتها السابعة المنعقدة في ديسمبر 1952 إلى طلب من المفوض السامي العمل على إيجاد

حل لمشكلة الموارد المالية عن طريق الإستشارة مع البنك الدولي لإعادة التعمير والتنمية (**B.I.R.D**)[33].

وبناءا على النتائج الإيجابية للبرنامج النموذجي التجريبي لإدماج اللاجئين، الممون من طرف هبات مؤسسة فورد الخيرية، كلفت الجمعية العامة المفوض السامي بإنشاء صندوق الأمم المتحدة للاجئين الذي يحل محل صندوق الإغاثة للاجئين[34] من جهة و بتنفيذ برنامج مدتـــه 4 سنوات موجه لإيجاد حلول دائمة لمشكلة اللاجئين ولتقديم المساعدات العاجلة للمحتاجين من جهة أخرى.

إن هدف هذا البرنامج هو التوصل بالتعاون مع الحكومات المعنية بأزمة اللاجئين مباشرة إلى التكفل بعملية إعادة استقرار اللاجئين الأوروبيين الذين يقيمون في المخيمات وخارج المخيمات، الهدف الذي تم تحقيقه مع نهاية سنة 1958 وتم العمل لحل المشاكل الأخرى المرتبطة بحالة اللجوء إلى غاية سنة 1960 تاريخ ظهور موجات لجوء جديدة متكونة من لاجئ القارة الإفريقية نتيجة الحروب التحررية[35].

فكانت تقدم المساعدة المادية بناءا على قواعد إجتماعية وإنسانية بعيدا عن التقديرات السياسية رغم وجود علاقة وطيدة بين مهمة الحماية والمساعدة، فاللاجئ المهدد في حياته تقدم له المساعدة قبل التكفل بحماية حقوقه[36] كما أن كل مرة تظهر مشكلة لجوء جديدة يطلب من المفوضية السامية تقديم المساعدة المادية لهم في إطار برامج خاصة تطبيقا لقرارات صادرة بمناسبة هذه الحالات من طرف الجمعية العامة أو المجلس الإقتصادي و الإجتماعي. و بناءا على القرار 2956 (**XXVII**) الصادر عن

الجمعية العامة في ديسمبر 1972، طلب من المفوض السامي المشاركة بناءا على طلب الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة في بذل الجهود الإنسانية في الميادين التي يملك فيها قدرات خاصة و متميزة[37].

أصبحت المفوضية السامية تقديم المساعدة المادية للأشخاص الداخلة إما في برامجها العامة أو الخاصة، فالبرامج العامة تتضمن عمليات مساعدة الأشخاص الخاضعين للمفوضية طبقا لنظامها الأساسي في إطار الحدود المالية المصادق عليها من طرف اللجنة التنفيذية، وكذا الأشخاص المتنقلين المتواجدين خارج أقاليم دولهم الأصلية في وضع مشابه لوضع اللاجئ، أما البرامج الخاصة فتتضمن نشاطات المساعدة المادية الموجهة للأشخاص المتواجدين على أقاليم دولهم الأصلية مثال ذلك مساعدة الأشخاص الذين اختاروا العودة للدولة الأصلية لغاية إستقرارهم الفعلي، أما الحالة الثانية والتي تدخل ضمن البرامج الخاصة، تتحقق بناءا على طلب من الأمين العام للأمم المتحدة للتدخل لمساعدة الأشخاص المتنقلين داخل دولهم الأصلية[38].

وكخلاصة لما سبق يمكن القول أن مهام المفوض تكمن في توفير الحماية الدولية و البحث عن الحلول الدائمة للاجئين الواقعين تحت إختصاص وكالته ومساعدة الحكومات والمنظمات الخاصة ذات العلاقة المباشرة باللاجئين وكذا العمل قصد تسهيل عمليات الإرجاع الإختياري أو الإدماج أو إعادة الإستقرار في مجتمعات جديدة و مباشرة الإختصاصات المحددة في المـــادة 8 من النظام الأساسي لضمان توفير الحماية على أن يلتزم باستشارة اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي المتكونة من ممثلي 50 دولة سواء كانت عضوة أم لا في منظمة الأمم المتحدة.

وبمقارنة هذه الهيئة مع المؤسسات السابقة للحماية السياسية والقانونية للاجئين يمكن إستنتاج أن تخصص المفوضية هو ذو طبيعة هيكلية و وظيفية لا تتعدى درجة التقسيم الداخلي للمهام في الإطار الشمولي لمنظمة الأمم المتحدة نظرا لخضوعها المستمر للجمعية العامة وإلتزامها الدائم بتنسيق أعمالها مع المنظمة عن طريق الأمين العام.

كما تم الرجوع إلى تعدد مؤسسات للحماية المتخصصة فإلى جانب المفوضية السامية، تم إنشاء وكالة الإغاثة و التشغيل للأمم المتحدة للاجئي فلسطين في الشرق الأدنى و كذا وكالة الأمم المتحدة للنهوض بكوريا.

و بالنسبة لتموين المفوضية فنفقات التسيير الإداري تصرف من الصندوق العادي للهيئة أما نفقات المساعدة الأخرى الضرورية لممارسة نشاطها فيتم التحصل عليها من المساهمات الإرادية للحكومات و المنظمات غير الحكومية و هبات الخواص فطبقا للفقــرة 10 من النظام الأساسي يسير المفوض السامي الأموال التي يتحصل عليها من المصادر العامة أو الخاصة بقصد مساعدة اللاجئين.

فتميزت المفوضية عن الوكالات و المنظمات التي سبقتها من حيث أن نشاطها يمتد إلى جميع اللاجئين الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في نظامها الأساسي بقطع النظر عن المكان الذي جاءوا منه والجنسية التي يحملونها والأصل العرقي الذي ينتمون إليه في حين أن المنظمات التي سبقتها كانت كل منها تختص بطائفة أو أكثر من اللاجئين تم تحديدها سواء على أساس جغرافي أو عرقي.

الهوامـــش

01 – د. محمد المجدوب، محاضرات في المنظمات الدوليـــة و الإقليميـــة، الدار الجامعية ، بيروت ص، 41

02- Egom SCHWELB,« Institutions principales et dérivées fondées sur la charte », les dimensions internationales des droits de l'homme ,UNESCO, 1978, p.266 ; – Mustapha MEHEDI, le développement du droit d'asile et la protection des réfugiés dans les pays Arabes – Regard spéciale sur l'Algerie, Tunis, mai 1989, tome II, p.343; Mouloud YAHIA BACHA, «le régime juridique de l'Asile» Algerienne , n°2-1990, Algerie, p.265 .

03- Felix SCHNYDER, « Les aspects actuels du problème des réfugiés», Recuiel des cours de l'académie internationale de LAHAYE, vol 82, 1965, p.364.

04–Paul REUTER, «organes subsidiaires des organisations internationales », Ouvrage pour hommage d'une génération des juristes au président Badivant, Paris, Pedone 1960, p.421 et s.

05– محمد السعيد الداقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، بيروت، 1981 ص.94.

06- Egon SCHWELB, op. cit ., pp.266-267.

07– الفقرة 2 من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشـــؤون اللاجئيـــن.

08– الفقرة 6 و7 من النظام الأساسي المشار إليه أعلاه.

09– الدكتور برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي في القانون الدولي، دار النهظة العربية، القاهرة، 1983، ص. 94.

10- Felix SCHNYDER, op.cit., pp.396-397 .

11 – ديب بدوية، النظام القانوني للاجئين في ضوء القانون الدولي العـــام، أطروحة، معهد الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية، جامعة الجزائر، نوفمبر 1979، ص.76.

12- Jean -Luc MATHIEU, Migrants et réfugiés, Puf, p.74.

13- AG. Res.n°1286(XIII), 5décembre 1985. Réfugiés d'Algerie au Maroc et en Tunisie.

14- ECOSOC. Res. n°1741 (LIV), 4 mai 1973. assistance aux réfugiés rapatriés et aux personnes déplacés du Soudan méridional.

15– أعمال الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان، المجلد الثاني، منشورات الأمم المتحدة، نويورك، 1990، ص.620.

16– مصطفى سلامة حسين، تسييس المنظمات الدولية المتخصصة، المكتبة القانونية، الدار الجامعية،1990، ص. 18-22 .

17- PH.Cahier, le droit interne des organisations internationales revue générale de droit international public, 1963, p.56

18- Pierre DE SENARCLENS, In la crise des nations unies, puf, Paris, 1968, p.169.

19- Simon DENYS, "organisations internationales et politiques des Etats», les organisations contemporaines, A.Pedone, Paris, 1988, p.128.

20- Victor.Y.GHEBALI, La crise du système des nations unies, la documentation Francaise, Paris, 1988, pp.52-53.

21– تم إنشاء اللجنة الإستشارية بموجب القرار الحامل لرقم: 393 (د–13) الصادر عن المجلس الإقتصادي و الإجتماعي.

22- Mustapha MEHEDI, op.cit.,p,365.

23- Mario BETTATI, L'asile politique en question, paris, 1985, pp339-340.

24- Résolution de L'assemblée génerale des N.U. n°1166(XII), du 26/11/1957, sur: «L'Assistance internationale en faveur des réfugiés relevant du mandat du H.C.R».

25- بعدما كانت تضم 25 دولة فـــي سنة 1958 توسعت اللجنة التنفيذيـــة لبرنامج المفوض السامي تدريجيا عبر التاريخ لتصبح تضم 50 دولة حاليا.

26- أعمال الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان، المرجع السابق الذكر، ص.621.

27- المجلس الإقتصادي و الإجتماعي، قرار رقم:672 (XXV)، المؤرخ في 30 أفريل 1958.

28- برهان أمر الله، المرجع السابق الذكر، ص. 198.

29- Felix SCHNYDER , op .cit., p.406.

30- Mario BETTATI , op.cit;p.154.

31 - T.OUANES, Les principes Fondamentaux du Droit des réfugiés, San Rémo , Janvier 1984 , p.20.

32-Felix SCHNYDER , op .cit ;p.41 .

33- قرار الجمعية العامة تحث رقم:368 (VII)، المؤرخ في1952.12.20

34 - قرار الجمعية العامة تحث رقم:832 (IX)، المؤرخ في سنة 1954.

35- Mario BETTATI , op.cit; p.158.

36- Mustapha MEHEDI , op .cit ;p.473.

37- H.C.R, Document d'information, H.C.R Genève, mars 1993, p.9.

38- Jbid, pp.9-10.