A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/992/Add.1
2 September 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعيـــة العامـــة

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الخامسة والخمسون

اقتراح بإنشاء وظيفة مفوض سامٍ مساعد (للحماية) في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

أولاً - مقدمة

١- مـــع تـــزايد تعقد العمليات الإنسانية واشتداد صعوبة البيئة التي تضطر المفوضية أن تضطلع فيها بوظيفة الحمايـــة الدولـــية المنوطة بها، يرى المفوض السامي أنه لا بد من تدعيم قدرة المفوضية على تعزيز ولاية الحماية والوفاء بها بإنشاء وظيفة مفوض سامٍ مساعد (للحماية)، برتبة أمين عام مساعد في هيئة الإدارة التنفيذية والتنظيم الإداري التابعة للمفوضية. ويحظى المفوض السامي، وهو يبدي هذا الاقتراح، بدعم الأمين العام.

٢- ويجب النظر إلى إنشاء هذه الوظيفة في إطار السياق الأوسع للجهود التي يبذلها المفوض السامي للتصدي، بمزيد من الفعالية وبرؤية استراتيجية أشمل، للتحديات الماثلة حاليا أمام الحماية الدولية. وفي هذا الصدد، فإن هذه الوظـــيفة تدعـــم الجهـــود الـــتي بذلهـــا المفوض السامي مؤخراً فيما يتعلق بوضع جدول أعمال بشأن الحماية (A/AC.96/965/Add.1) وفيما يتعلق بعمله على تعزيز قدرة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الاضطلاع بولايتها، كما جاء في تقريره الذي قدمه مؤخراً إلى الجمعية العامة (A/AC.96/980).

ثانياً - مبررات الاقتراح

٣- قـــدم إعلان الدول الأطراف الذي صدر عن الاجتماع الوزاري بمناسبة الذكرى الخمسين لاتفاقية عام ١٩٥١ المـــتعلقة بوضـــع اللاجـــئين، إطاراً لوضع جدول أعمال بشأن الحماية. وأعادت الدول تأكيد "الأهمية الأساسية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بوصفها المؤسسة المتعددة الأطراف المعهود إليها بتوفير الحماية

الدولـــية للاجئين وبالعمل على إيجاد حلول دائمة". ويسلِّم جدول الأعمال بالأهمية التي لا تزال تتسم بها اتفاقية عام ١٩٥١، بوصفها الصك الرئيسي لحماية اللاجئين، وينص على ضرورة المضي في تطوير نظام حماية اللاجئين، كمـــا يجب، على نحو يُكمِّل الاتفاقية ويعزِّزها. ويدعو جدول الأعمال الدول والمفوضية إلى العمل على تحسين تقاسم المسؤولية ووضع وتنفيذ نماذج ملموسة لتعزيز قدرات الحماية. والأهم من ذلك أن جدول الأعمال يصور المفوضـــية كهيـــئة تضطلع بمهمة تعزيز الشراكات في مجال الحماية وإذكاء الوعي مع الحكومات والمنظمات غير الحكومـــية والجهات الفاعلة الأخرى بالمجتمع المدني. كما أن المقاصد العامة والأهداف الاستراتيجية التي تشكل الأساس لأولويات ميزانية المفوضية تتبع عن كثب التأكيدات والنداءات الملحة التي جاءت في جدول الأعمال بشأن الحماية.

٤- وشهدت وظيفة الحماية في المفوضية تطوراً لا يستهان به. فهي مسؤولية صعبة التحمّل ومتعددة الجوانب وتســـتتبع اتخـــاذ نطاق عريض من الإجراءات كعمليات التدخل بغرض الحماية لكفالة احترام الحقوق والالتزام بالمبادئ؛ وتطوير الإطار القانوني الدولي الذي أقر هذه الحقوق؛ والترويج لإعمال إطار الحقوق والمبادئ بمزيد من الحزم؛ وبناء صروح المجتمع المدني لدعم الحماية؛ وتدريب جميع "المستعملين" على مفاهيم الحماية؛ والتوصل إلى حلـــول دائمـــة تراعي مسألة الحماية. ويحظى أيضاً دور الإشراف الذي تضطلع به المفوضية في إطار اتفاقية عام ١٩٥١ والذي يستمد سلطته مباشرة من نص الاتفاقية (المادة ٣٥)، بأهمية بالغة، كما أنه يسلِّط الضوء على أهمية أداء المفوضية في مجال الحماية على الصعيد العالمي.

٥- وأصـــبحت مهمـــة الاضطلاع بهذه المسؤوليات المتعلقة بالحماية أكثر تعقيداً في ضوء التغيرات الكبيرة الطارئـــة في البيـــئة الـــتي تعمـــل فيها المنظمة. وأدت خيبة الأمل التي شعرت بها الحكومات، وذلك على أعلى المســـتويات، إزاء قدرة الدول على إدارة مسؤولياتها في مجال اللجوء، إلى الحد من فرص توفير الحماية وإلى منح اللجوء في ظل ظروف لم تكن يوماً بهذا السوء. وتفاقمت المشاكل بسبب الهجرة السرية وتنامي عصابات تهريب الأشـــخاص وتـــبعات ما بعد ١١ أيلول/سبتمبر، بحيث اختلط اللاجئون وملتمسو اللجوء في أذهان الناس وفي السياســـات التي تنهجها بعض الدول بمن يسيئون استغلال النظام والمجرمين والإرهابيين. ويضاف إلى كل هذا ما تشعر به الدول المضيفة الرئيسية من إحساس عميق بعدم وجود نظام جيد لتقاسم الأعباء، وبأنها في معظم الأوقات أمام عبء هائل من المسؤوليات يقل استعدادها لتحمله يوماً بعد يوم، في ظل أوضاع اللجوء التي تمتد لفترة طويلة في كثير من الحالات.

٦- وتطـــرح هـــذه التطورات تحديات هائلة متعلقة بالحماية أمام المفوضية التي يكمن الغرض الرئيسي من إنشائها، المنصوص عليه في نظامها الأساسي، في توفير الحماية الدولية وتسهيل التوصل إلى الحلول لفائدة اللاجئين. وأعيد تأكيد هذه المسألة مؤخراً في قرار الجمعية العامة ١٥٣/٥٨ كرد على "عملية مفوضية شؤون اللاجئين لعام ٢٠٠٤" التي أطلقها المفوض السامي من أجل استعراض مكانة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في منظومة الأمم

المتحدة. وأبرزت هذه العملية بوضوح ضرورة تعزيز إدارة المفوضية في مجال الحماية، لا سيما من أجل تمكينها من الاستجابة إلى المسؤوليات الكبيرة والمتزايدة في هذه البيئة التي تتعقّد أكثر فأكثر.

٧- إن هيكل الإدارة العليا في المفوضية، الذي يدير قوة عمل قوامها ٦ ٠٠٠ موظف، يتكون في المقام الأول من وظيفتين منصوص عليهما في النظام الأساسي للمفوضية، هما وظيفة المفوض السامي ووظيفة نائب المفوض السامي؛ ومنذ عام ١٩٩٥، تم توسيع هيكل الإدارة العليا ليشمل وظيفة المفوض السامي المساعد (للعمليات)؛ وكل من هاتين الوظيفتين الأخيرتين برتبة أمين عام مساعد. وعلى الرغم من أن أهمية الحماية في الولاية المخولة إلى المنظمة تنعكس في المسؤوليات التي يتحملها كل موظف من موظفي المفوضية، بما في ذلك الإدارة العليا، فإن المفوض السامي يرى أن أهمية الحماية ينبغي التعبير عنها بشكل ملموس أكثر في هيكل الإدارة العليا. وقد أثار هذه المسألة كذلك في مناسبات عديدة ممثلو الحكومات في البيانات التي يرفعونها إلى اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية، والتي يدلون بها كذلك مباشرة في سياقات ثنائية. ولا تتردد دوائر الدعوة، فضلاً عن ذلك، في الإعراب عن رأيها بأن صوت المفوضية في مجال الحماية سيُعزز كثيراً من خلال إضافة الحماية إلى أعلى مستويات الإدارة. ولعل إنشاء وظيفة للحماية برتبة أمين عام مساعد تؤدي إلى تعزيز صوت المفوضية.

٨- ومن شأن إنشاء وظيفة مفوض سامٍ مساعد (للحماية)، برتبة أمين عام مساعد، أن تعود بصفة خاصة على المفوضية السامية بالمزايا الملموسة التالية:

- تعزيز صوت المفوضية وسلطتها في مجال الحماية، في زمن حاسم تواجه فيه المبادئ والممارسة تهديدات جدية؛

- الحرص على أن يكون المكتب طرفا مقبولا وموثوقا فيه من أطراف الحوار على أعلى مستويات القيادة السياسية، حيث تتخذ أكثر فأكثر القرارات المتعلقة بوضع سياسات للجوء؛ وتنطبق هذه الحالة، بصفة خاصة على أوروبا، ولكنها لا تقتصر عليها، علماً بأن الاتحاد الأوروبي يسعى إلى وضع نظام لجوء منسَّق للدول الأعضاء قد يصبح نظاماً موحَّداً، وعلماً بأن الاتحاد الأفريقي يضطلع بدور أكبر فيما يتصل بمسائل الحماية؛

- السماح بتوظيف الزخم المتعلق بالحماية والناجم عن عملية المشاورات العالمية واعتماد جدول الأعمال بشأن الحماية، من خلال إعادة صياغة نظام الحماية الدولية بأسلوب موجه تحديداً نحو تحسين تقاسم الأعباء، وإيجاد الحلول في الوقت المناسب، ولحين تحقيق ذلك، توفير حماية فعالة قريبة من مصدر الاحتياج؛

- تغـــيير مرتـــبة الحماية ضمن الأولويات العامة للمفوضية وإعادة التركيز بقوة على الحماية في التخطيط التنفيذي؛

- الحـــرص عـــلى الانتظام في مراعاة جوانب الحماية التي تنطوي عليها المقاصد العامة والأهداف الاســـتراتيجية للمفوضية السامية، والتي تحكم عملية إيلاء الأولوية في تخصيص ميزانية المكتب، وذلك في المنظمة برمتها.

ثالثاً - هيكل المكتب التنفيذي

٩- سعياً إلى إعطاء وظيفة الحماية الدولية التي تضطلع بها المفوضية مكانة أسمى، يشعر المفوض السامي بأن لـــيس أمامه سوى خيار واحد، هو إنشاء وظيفة مفوض سامي مساعد (للحماية) برتبة أمين عام مساعد، يكون مسؤولاً أمامه مباشرة. وبإبدائه هذا الاقتراح، فهو يضع بصيغة مختلفة بعض الشيء، مسألة أثارها كذلك المفوض السامي السابق أثناء الاستعراض الأخير لهيكل المقر الرئيسي في عام ١٩٩٩ موضع التنفيذ[(١)]. ويكمن الاختلاف في اقتراح المفوض السامي الحالي في كونه يضع الحماية في قلب مهام هيئة الإدارة التنفيذية والتنظيم الإداري التابعة للمفوضية.

١٠- وتجدر الإشارة إلى أن الفصل الثالث من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (قرار الجمعية العامة ٤٢٨(د-٥)، المرفق) يتناول تنظيم المفوضية. وبالإضافة إلى المفوض السامي، فإنه ينص على تعيين نائب واحد للمفوض السامي يُعيّنه هذا الأخير؛ وتحظى هاتان الوظيفتان، على التوالي، بمرتبتي وكيل الأمين العـــام وأمين عام مساعد. وتضطلع وظيفة نائب المفوض السامي، إلى جانب الوظائف العادية المنوطة بالنائب، بمسؤولية محددة عن دوائر المفوضية المتصلة بالإدارة. وفي غياب المفوض السامي، يكون المفوض السامي المساعد مسؤولاً أمام النائب.

---

(١) الهـــيكل الجديـــد لمقر المفوضية *UNHCR's New Headquarters Structure* (وثيقة إعلامية، جنيف، ٨ شباط/فبراير ١٩٩٩)، الفقرة ١٩: "بفضل أسلوب تقديم التقارير [الجديد] مباشرة إلى المفوض السامي، ستحظى إدارة الحماية الدولية بمكانة تمكّنها من التأثير في عمليات رسم السياسات واتخاذ القرارات داخل المنظمة، ممـــا يضمن إيلاء شواغل الحماية أكبر قدر من الأولوية في كل برنامج من برامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجـــئين. ولـــتعزيز أهمـــية وظيفة الحماية في الهيكل الجديد للمقر الرئيسي، واعترافاً بالمسؤوليات المتصلة بهذه الوظيفة، يجري النظر في إمكانية طرح مقترح برفع وظيفة مدير الحماية الدولية إلى رتبة أمين عام مساعد".

١١- ومع تطوير العمل في المفوضية، وازدياد عدد العمليات الميدانية وتعقدها، اقترح المفوض السامي آنذاك، أثناء الدورة السادسة والأربعين للجنة التنفيذية، إنشاء وظيفة مفوض سامٍ مساعد (للعمليات)، برتبة أمين عام مساعد.

١٢- وبإبداء اقتراح جديد بإنشاء وظيفة أخرى لمفوض سامي مساعد برتبة أمين عام مساعد للحماية الدولية، يرغب المفوض السامي في أن يكون داخل هيكل إدارته العليا منصب يمكّنه، في ظل البيئة المتزايدة صعوباتها التي تضطر المفوضية على العمل فيها، من تعزيز قدرة المفوضية على النهوض بولايتها المتعلقة بتوفير الحماية والوفاء بها وبما يتصل بها من مهام الدعوة.

١٣- والمفوض السامي على علم، دون أن يبدي تأييده لذلك، باقتراح وحدة التفتيش المشتركة الوارد في تقريرها (JIU/REP/2004/4، التوصية رقم ١)، والقاضي بأن يكون للمفوضية السامية نائبان (من خلال تحويل وظيفة المفوض السامي المساعد الحالية إلى وظيفة نائب للمفوض السامي)، ومقترح هذه الوحدة (الوارد في الفقرة ١١ من ذات التقرير) الذي يرى مزايا في جعل إدارة الحماية الدولية خاضعة لنائب المفوض السامي الجديد المسؤول عن البرامج/العمليات، بدلاً من أن تكون هذه الإدارة خاضعة للمفوض السامي مباشرة.

١٤- ويؤمن المفوض السامي إيماناً راسخاً بأن لوجود نائب واحد فقط مزايا تنظيمية، كما ينص على ذلك النظام الأساسي. ولقد استشار المفوض السامي الوكالات الشبيهة بالمفوضية واقتنع بأن وجود هيكل نيابي مزدوج سيؤدي إلى التباس في التسلسل القيادي وإلى صعوبة في وضع خطوط واضحة من المساءلة على مستوى الإدارة العليا. ويقترح المفوض السامي أن يُعرض على اللجنة التنفيذية هيكل للإدارة العليا يضم نائباً للمفوض السامي ومفوضين ساميين مساعدين، هما المفوض السامي المساعد (للعمليات) والمفوض السامي المساعد (للحماية). ويهدف المفوض السامي إلى إنشاء هيكل إداري موحد وفعال. ويحظى الاقتراح المقدم بتأييد الأمين العام.

رابعاً - الاختصاصات

١٥- يُتوقع من وظيفة المفوض السامي المساعد (للحماية)، باعتبارها جزءاً من هيئة الإدارة التنفيذية والتنظيم الإداري التابعة للمفوضية، إلى جانب نائب المفوض السامي والمفوض السامي المساعد (للعمليات)، أن تساعد المفوض السامي في الوفاء بولاية المكتب في مجال الحماية.

١٦- وينتظر أن تركز مسؤوليات المفوض السامي المساعد (للحماية) في المقام الأول على تحسين صورة ولاية المنظمة وقدرتها في مجال الحماية، في الخارج وفي الداخل، وعلى وضع معايير للسياسة العامة وتوجيه عمليات اتخاذ القرارات لكفالة الاتساق فيما بينها. وسيُعهد بالتالي على هذه الوظيفة بمسؤوليات ترويجية خارجية هامة كما سيُعهد إليها بمهمة توجيه السياسة العامة وبمهمة إشرافية من أجل الارتقاء بالإدارة الداخلية لأداء المفوضية في مجال الحماية.

١٧- وقد يقوم المفوض السامي المساعد (للحماية)، على وجه الخصوص، داخل المكتب التنفيذي، بتقديم المشورة والمساعدة في صياغة السياسة العامة والاستراتيجيات لإنجاز ولاية المفوضية في مجال الحماية باتساق وفعالية. ومن ثم، ينبغي أن تساعد الوظيفة الجديدة في ضمان انعكاس مبادئ الحماية وأولوياتها، على النحو المناسب، في التخطيط الاستراتيجي وفي تنفيذ البرامج وفي التقييم على جميع المستويات وفي كافة المجالات للعمليات التي يضطلع بها المكتب.

١٨- ومن المنتظر من المفوض السامي المساعد (للحماية) أن يمثّل المفوض السامي، على الصعيد الخارجي، في مواصلة عقد شراكات فعالة وتحالفات استراتيجية وتعزيزها مع منظمات دولية أخرى ومنظمات غير حكومية ومع المجتمع المدني، دعماً لتنفيذ جدول الأعمال بشأن الحماية، بما في ذلك في إطار منظومة الأمم المتحدة.

١٩- وسيشرف المفوض السامي المساعد (للحماية) مباشرة على مدير إدارة الحماية الدولية. وفي ما يتعلق بتوزيع المسؤوليات، سيركّز مدير إدارة الحماية الدولية على تنظيم الأعمال اليومية، (الذي يستغرق وقتاً طويلاً ويتطلب موارد بشرية كثيفة) لهذه الإدارة أثناء اضطلاعها بمسؤولياتها في إعداد الوثائق القانونية، وتقديم المشورة القانونية، وتوجيه الإرشادات اليومية اللازمة في مجال الحماية لعمليات المفوضية، وتقديم المعلومات في مجال الحماية، وكفالة تدريب الموظفين، وبذل الجهود لبناء القدرات. أما وظيفة المفوض السامي المساعد (للحماية)، فتتحمل من جهتها، مسؤولية وضع السياسة العامة و"تعميم" ثقافة الحماية، في الخارج وفي الداخل، مع ضمان أداء المفوضية لواجباتها بفعالية وتماسك، من منظور الحماية، في كل مساعيها.

٢٠- وبإعادة تشكيل الموارد الموجودة وإعادة هيكلتها، يمكن أن ينشئ المفوض السامي إلى جانب إنشاء وظيفة المفوض السامي المساعد (للحماية)، وحدة صغيرة لسياسات الحماية خاضعة مباشرة للمفوض السامي المساعد الجديد، على أن تكون وظيفة إعادة التوطين خاضعة مباشرة لوظيفة المفوض السامي المساعد ذاته.

خامساً - الموارد

٢١- يتطلب إنشاء وظيفة من رتبة أمين عام مساعد مسؤول عن الحماية احتياجات إضافية من الموارد تصل إلى ٣٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة لتغطية الوظيفة وتكاليف الدعم المتصلة بها (السفر). أما موظفا الدعم المؤلفان من مساعد تنفيذي من الرتبة ف-٤ وسكرتير من فئة الخدمات العامة برتبة ع-٦، فسيتم تمويلهما من الموارد الحالية.

مقر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥