



The Legal Status of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Non-Member States: Libya as a Case Study

Faraj Ibrahim Ali Douma *

Department of Public Law, Faculty of Law, Bani Waleed University

المركز القانوني للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الدول غير الأعضاء: ليبيا نموذجاً

فرج إبراهيم على دومة *

قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة بني وليد، ليبيا

*Corresponding author: Faraj111112@gmail.com

Received: January 28, 2026

Accepted: March 23, 2026

Published: March 27, 2026

Abstract:

This research examines the legal status of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and its operational framework within non-signatory states, specifically focusing on Libya. The study explores the legal definition of a refugee under the 1951 Convention and its 1967 Protocol, distinguishing it from related concepts like economic migration and internal displacement. It highlights the functional scope of UNHCR, which operates under a humanitarian mandate to provide international protection and seek permanent solutions for refugees. The paper critically analyzes the legal basis for UNHCR's presence in Libya, noting that Libya is not a party to the 1951 Convention and that the agency's activities initially began through a specific memorandum of understanding to assist specific groups. However, the research identifies significant legal violations, such as the unauthorized establishment of a separate office, the registration of individuals as refugees without state consent, and the issuance of identification cards that lack local legal recognition. These actions are viewed as infringements on national sovereignty, especially given the current political instability and the absence of domestic refugee legislation. The study concludes with recommendations to the Libyan legislature to draft comprehensive national laws regulating asylum in accordance with international standards while safeguarding state sovereignty. It also calls for addressing these diplomatic and legal breaches through official United Nations channels to ensure that humanitarian work respects the legal frameworks of host nations.

Keywords: UNHCR, Refugee Status, Libya, Legal Basis, International Protection, National Sovereignty.

المخلص

يتناول هذا البحث المركز القانوني للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وإطار عملها في الدول غير الموقعة، مع التركيز بشكل خاص على ليبيا. تستكشف الدراسة التعريف القانوني للاجئ بموجب اتفاقية

عام 1951 وبروتوكولها لعام 1967، مع التمييز بينه وبين المفاهيم ذات الصلة مثل الهجرة الاقتصادية والنزوح الداخلي. كما يسلط الضوء على النطاق الوظيفي للمفوضية التي تعمل بموجب تفويض إنساني لتوفير الحماية الدولية والبحث عن حلول دائمة للاجئين. تحلل الورقة نقدياً الأساس القانوني لوجود المفوضية في ليبيا، مشيرة إلى أن ليبيا ليست طرفاً في اتفاقية 1951 وأن أنشطة الوكالة بدأت في البداية من خلال مذكرة تفاهم محددة لمساعدة فئات معينة. ومع ذلك، يحدد البحث انتهاكات قانونية جسيمة، مثل إنشاء مكتب منفصل دون تصريح، وتسجيل الأفراد كلاجئين دون موافقة الدولة، وإصدار بطاقات هوية تقتصر على الاعتراف القانوني المحلي. وتعتبر هذه التصرفات خرقاً للسيادة الوطنية، خاصة في ظل عدم الاستقرار السياسي الحالي وغياب تشريعات وطنية تنظم اللجوء. تخلص الدراسة بتوصيات للسلطة التشريعية الليبية بصياغة قوانين وطنية شاملة تنظم اللجوء وفقاً للمعايير الدولية مع الحفاظ على سيادة الدولة. كما تدعو إلى معالجة هذه التجاوزات الدبلوماسية والقانونية عبر القنوات الرسمية للأمم المتحدة لضمان احترام العمل الإنساني للأطر القانونية للدول المضيفة.

الكلمات المفتاحية: مفوضية شؤون اللاجئين، صفة لاجئ، ليبيا، الأساس القانوني، الحماية الدولية، السيادة الوطنية.

المقدمة

دراسة المنظمات الدولية والمكاتب الملحقة بالأمم المتحدة تقع في صميم مقررات مادة التنظيم الدولي حيث تعنى هذه الدراسة بمختلف المجالات ذات الصلة بهذه المكونات سواء من حيث الأساس القانوني أو الهيكل التنظيمي أو الغايات والأهداف من انشائها أي تلك الهياكل بحسبانها ستلبي رغبة اشخاص القانون الدولي في ادارة مسألة مهمة.

وقد حازت مسألة حقوق الانسان على اهمية خاصة فوضعت القواعد القانونية التي تحكمها ثم تطور الامر ليبلغ حد تخصيص هذه القواعد في كل مسألة على حدة فنجم عن ذلك تفريع مسارات معينة منها ما نحن بصدد دراسته الان حيث تنشأ عن القواعد الناظمة لحقوق الانسان قواعد أكثر تخصيصاً في مجال اللجوء فوضعت النصوص على استقلال وأنشأ الهيكل المعني بهذا وهو المفوضية السامية لشؤون اللاجئين المعنية بما جاء في اتفاقية الامم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين. ويتطلب البحث منا معرفة حدود مصطلح اللجوء وفقاً لهذه الاتفاقية وبروتوكولها الملحق وتحديد نطاق مدلوله والتمييز بينه وبين غيره المصطلحات المشابهة.

خطة البحث على النحو التالي:

- **المطلب الاول: نطاق صفة اللاجئ وماهية مفوضية شؤون اللاجئين**
 - اولاً: تعريف اللاجئ والتمييز بينه وبين المهاجر
 - ثانياً: ماهية مفوضية شؤون اللاجئين واهدافها
- **المطلب الثاني: نشاط مفوضية شؤون اللاجئين واساسه القانوني**
 - اولاً: نشاط المفوضية بالنسبة للدول الاعضاء
 - ثانياً: الاساس القانوني لنشاط المفوضية في ليبيا
- التوصيات
- الخاتمة

المطلب الاول: نطاق صفة اللاجئ وماهية مفوضية شؤون اللاجئين

ليس كل من هو خارج حدود بلده يعد لاجئ، حتى وان كان يعاني ظروف معيشية صعبة او انقطعت به سبل العودة لوطنه، وليس كل مشرد او مهجر كذلك مالم يطلب هو تلك الحماية المنصوص عليها بموجب

اتفاقية اللجوء للعام 1951 من أحد وكالات اللجوء بتلك البلدان المصادقة على الاتفاقية المشار لها وبروتوكولها الملحق¹.

كما أن ليس كل منظمة وإن كانت دولية تعنى بالظروف الانسانية، يصدق القول بانها وكيل عن الامم المتحدة لمواجهة الاوضاع الصعبة لجزء من سكان الكرة الارضية، بل يتطلب لإطلاق صفة لاجئ على اي شخص عدد من الشروط، كما يتطلب شروط اخرى لمن يمارس تلك المهمة لحماية اللاجئين، والتي قد نتوصل لها من خلال تعريف اللاجئ وتبيان نطاق عمل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

اولا: تعريف اللاجئ والتمييز بينه وبين المهاجر²

اللاجئون هم الأشخاص الذين تعرضوا في موطنهم الأصلي أو البلد الذي كانوا يعيشون فيه في الفترة السابقة إلى مخاطر جدية، أو عانوا من الخوف الشديد لأسباب معينة، بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي³.

تعريف اللاجئ

تعرف المادة الأولى من الاتفاقية بوضوح من هو اللاجئ. "إنه شخص يوجد خارج بلد جنسيته أو بلد إقامته المعتادة، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر، أو الدين، أو القومية، أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة، أو إلى رأي سياسي، ولا يستطيع بسبب ذلك الخوف أو لا يريد أن يستظل / تستظل بحماية ذلك البلد أو العودة إليه خشية التعرض للاضطهاد"⁴.

التمييز بين اللاجئ والمهاجر والنازح

اللاجئون هم أشخاص عبروا حدوداً دولية إلى بلد ثان التماساً للأمان، أما الأشخاص النازحون داخلياً فقد يكونون قد هربوا لأسباب مماثلة، غير أنهم يبقون في أراضيهم وبذلك يظلون خاضعين لقوانين تلك الدولة. وفي أزمات بعينها، تقدم المفوضية المساعدة للعديد من الملايين، ولكن ليس لكافة النازحين داخلياً الذين يقدر عددهم بما بين 20 و25 مليون شخص على النطاق العالمي. وتدور في الوقت الحاضر مناقشات واسعة النطاق على الصعيد الدولي حول الطريقة الأفضل التي يمكن من خلالها توفير الحماية لهؤلاء الأشخاص المرشحين، ومن الذي يقوم بذلك لكن قطعاً فان المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لا يمكنها القيام بهذه المهمة وذلك اما لاعتبارات نطاق اختصاصها المقيد بموجب اتفاقية عام 1951 وبروتوكول عام 1967 من جهة وكذلك عدم تصميم هيكل المفوضية لتتسع ولتشمل مثل تلك الاعداد من البشر خاصة وان العالم يشهد اضطرابات تزيد من حالات النزوح. اما عن التمييز بين اللاجئ والمهاجر فان الامر يقتضي بيان وصف المهاجر الاقتصادي الذي يغادر عادة بلده طواعية من أجل التماس حياة أفضل ويتمتع بحماية حكومته الوطنية.

ومن خلال ما سبق يتضح معيار التمييز بين اللاجئ وماعضاه من الذين تركوا محل اقامتهم او بلد جنسيتهم فيكون ترك المهاجر لبلده بسبب الظروف الاقتصادية اما اللاجئ بسبب اراه السياسية او معتقداته الدينية او بسبب الاضطهاد العرقي او اي سبب اخر تتعدم معه امكانية العيش في مكان اقامته او بلد جنسيته الاصلية بشكل مستقر لا يخشى على حياته او حريته.

ثانيا: ماهية مفوضية شؤون اللاجئين واهدافها⁵

نظرا لاضطرار الكثير من الاشخاص الى التخلي عن ديارهم ، والتماس الامان في اماكن اخري هربا من الاضطهاد والصراع المسلح والعنف السياسي ، بدأ المجتمع الدولي يتعامل مع هذه القضايا ،فصدرت الاتفاقية الدولية لعام 1951 ،⁶ وتم انشاء مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين ،ولجعل الاتفاقية اكثر

¹ موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على شبكة الانترنت

² موقع الامم المتحدة على شبكة الانترنت

³ اتفاقية الامم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين

⁴ اتفاقية الامم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين

⁵ موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على شبكة الانترنت

⁶ اتفاقية الامم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين

انتساقا وشمولا فقد صدر بروتوكول عام 1967 الذي الغي القيود الجغرافية ، بحيث اصبحت الاتفاقية تركز على الجانب الانساني لمشكلة اللاجئين ، على النحو الوارد في المادة الثانية من النظام الاساسي لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين التي ورد فيها.. ليس لعمل المفوض السامي اية سمة سياسية بل هو عمل انساني واجتماعي، القاعدة فيه ان يعالج شؤون جماعات وفئات اللاجئين..)

وهذه التفرقة ما بين السياسي والانساني، مكنت المفوضية من العمل في عصر الحرب الباردة وفي الفترات اللاحقة من الصراعات المسلحة على السواء.

مع ادراكنا ان هناك تحديات كبيرة تواجه مشكلة اللاجئين ، لعل اهمها التحديات التي تفرضها النزاعات المسلحة ، والطبيعة المتغيرة للنزاعات الدولية والمحلية (الداخلية)، والتحركات المتزايدة للسكان، والتحديات التي تواجه العمل الانساني، وتقاوس المجتمع الدولي عن دعم المفوضية والبلدان المستضيفة للاجئين ماديا، كل هذه التحديات تقتضي مراجعة سبل الحماية بالتعاون بين كافة الدول، ودعم برامج المفوضية بما يكفل لها من القيام بأعمالها، وفق برامج طويلة الاجل، ومعالجة اسباب اللجوء، وان تتحمل الدول التي تحتل بلدانا اخري مسؤولياتها بهذا الخصوص ،وان يتم التعامل مع مشكلة اللجوء كقضية انسانية بالدرجة الاولى بعيدا عن اية اعتبارات اخري هذا التداخل يفرض علينا الخوض بشكل اعمق في التعريف بالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين ونوع الحماية التي تقدمها للاجئ .

التعريف بالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين

تأسست المفوضية العليا لشؤون اللاجئين رسميا في 14 ديسمبر 1950، معتمدة على مجموعة من القوانين والاتفاقيات والمبادئ التي وضعت سابقا بهدف حماية اللاجئين. ثم جاء بروتوكول عام 1967⁷ ليوسع نطاق عمل المفوضية إثر انتشار مشاكل النزوح في معظم أنحاء العالم، بدأت عملية وضع مجموعة من القوانين والاتفاقيات والمبادئ التوجيهية التي تستهدف حماية اللاجئين في الشطر الأول من القرن العشرين في ظل عصبة الأمم، وهي الهيئة الدولية التي سبقت الأمم المتحدة، وبلغت ذروتها يوم 25 يوليو 1951، عندما وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين.

وتبين الاتفاقية بوضوح من هو اللاجئ ونوع الحماية القانونية، وغير ذلك من المساعدات والحقوق الاجتماعية التي يجب أن يحصل عليها من الأطراف الوطنية الموقعة على هذه الوثيقة. وهي تحدد، بقدر متساو، التزامات اللاجئ تجاه الحكومات المضيفة، كما تحدد بعض الفئات المعينة من الأشخاص، من قبيل الإرهابيين غير المؤهلين للحصول على صفة اللاجئ.

وقبل شهر من الموافقة على هذه الاتفاقية، بدأت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عملها في الأول من يناير/كانون الثاني 1951، وأثناء العقود الخمسة التالية، ظلت هذه الاتفاقية تشكل أساس الجهود التي تبذلها المفوضية من أجل توفير المساعدة والحماية لما يقدر بـ 50 مليون لاجئ.⁸

وكان هذا الصك الأول مقصورا على توفير الحماية بصفة أساسية للاجئين الأوروبيين في أعقاب الحرب العالمية الثانية، غير أن بروتوكول عام 1967 وسع بدرجة كبيرة من نطاق الولاية المنوطة بالمفوضية بعد أن انتشرت مشكلة النزوح في مختلف أرجاء العالم. ولقد كانت الاتفاقية الأصلية ملهمة أيضاً لعدد من الصكوك الإقليمية من قبيل اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969، وإعلان كارتاخينا لعام 1984 الخاص بلاجئي أمريكا اللاتينية.

وقد وقع ما مجموعه 139 دولة على أحد صكبي الأمم المتحدة أو كليهما. بيد أنه مع تغير نمط الهجرة على الصعيد العالمي، ومع تزايد أعداد الأشخاص الذين ينتقلون من مكان إلى آخر، تغييراً جذرياً، في السنوات القريبة العهد، ثارت شكوك حول مدى مناسبة اتفاقية 1951 مع الألفية الجديدة، ولا سيما في أوروبا، التي تعتبر بما ينطوي عليه ذلك من مفارقة - مكان مولدها.

وتوفر المفوضية في الوقت الحاضر المساعدة لما يزيد على 22 مليون شخص، ولا تزال هذه الاتفاقية، تشكل حجر الزاوية في ولاية المفوضية الخاصة بالحماية لكن كل ذلك لا يكفي لبيان ماهية المفوضية

⁷ اتفاقية الامم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين

⁸ موقع الامم المتحدة على شبكة الانترنت

واهدافها مالم نتحدث بشكل أكثر تفصيلا عن هياكلها ومقراتها وطرق تمويلها للحصول على تعريف وصورة اوضح لها.

المقر

يوجد مقر المفوضية الرئيسي في مدينة جنيف السويسرية ويضم خمسة أقسام، هي المكتب التنفيذي وإدارة الحماية الدولية المنوط بها تنفيذ التفويض الرئيسي للوكالة وهو توفير الحماية، وإدارة العمليات التي تغطي جميع البرامج الميدانية، وقسم الاتصالات والمعلومات، وقسم إدارة الموارد البشرية. ويزيد عدد مكاتب المنظمة على 260 مكتبا في نحو 115 بلدا، ويعمل 84% من موظفيها في الميدان، وغالبا في مواقع نائية وخطيرة.

الهيكلية

يدير المفوض السامي بصفته رئيسا للمنظمة ويوجه عملها بمساعدة نائبه واثنين من مساعدي المفوض السامي لمائة والعمليات⁹. تضم المفوضية أكثر من 7685 موظفا يعملون في 126 بلدا يتولى المفوض السامي لشؤون اللاجئين منصبه لفترة ثلاث سنوات، ويقدم تقاريره سنويا إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي كما تتم الموافقة على برامج المفوض السامي ويجري الإشراف عليها من قبل اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وتجتمع اللجنة سنويا من أجل مناقشة البرامج والميزانيات¹⁰.

التمويل

تُمول برامج المفوضية عن طريق التبرعات الطوعية من الحكومات والمواطنين والمنظمات الخاصة، وتحصل على دعم محدود من ميزانية الأمم المتحدة لتغطية التكاليف الإدارية¹¹.

اهداف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين¹²

تحدد الاهداف الاساسية لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين باعتبارها ذات شقين (سياسي وانساني) على النحو التالي: -

- (1) زاد الاهتمام بقضايا اللجوء وذلك بسبب ازدياد اعداد اللاجئين في شتي انحاء العالم.
- (2) اخذت سبل الحماية في الفترة الاخيرة تأخذ اشكالا جديدة، فبالإضافة الى اعادة التوطين، اخذت توفر المساعدة المادية مثل الاغذية والمأوى، وكذلك توفير الرعاية الصحية والتعليم وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية، بالإضافة الى تطوير بعض البرامج الخاصة بمساعدة بعض الفئات مثل النساء والاطفال وكبار السن.
- (3) زيادة نطاق المستفيدين من الحماية، بحيث اصبحت تشمل بالإضافة الى اللاجئين فئات اخري مثل النازحين داخل حدود بلادهم، والعائدين (اللاجئون او الاشخاص النازحون داخليا الذين عادوا) وملتمسي اللجو (الذين لم يتقرر بعد وضعهم الرسمي) والاشخاص عديمي الجنسية، والسكان المتأثرين بالحرب وغيرهم.
- (4) كما تزايد بصورة كبيرة عدد القوي الفاعلة والمنخرطة بالبرامج الهادفة الى حماية اللاجئين وغيرهم من الاشخاص النازحين ومساعدتهم، بحيث اصبحت المفوضية تعمل مع وكالات الامم المتحدة الأخرى، واللجنة الدولية للصليب الاحمر، وقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات الاقليمية، ومنظمات حقوق الانسان، ومنظمات المجتمع المدني، والجمعيات الوطنية للهلال الاحمر والصليب الاحمر¹³.

⁹ اتفاقية الامم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين

¹⁰ موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على شبكة الانترنت

¹¹ النظام الاساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

¹² النظام الاساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

¹³ الحماية الدولية لحقوق الانسان في الظروف الاستثنائية، عائشة رفابع، رسالة ماجستير، طرابلس، جامعة طرابلس، كلية القانون، بدون تاريخ

5) كانت الحماية الدولية لمشاكل اللجوء في الماضي تتم بطريقة رد الفعل، اما حالياً فقد اخذت سبل الحماية منحي اخر قائم على الاخذ بالنهج الشامل لمواجهة مشكلة اللجوء والنزوح القسري، وفق برامج بعضها معد سلفاً، والبعض الاخر تقرضه الظروف المستجدة عند حدوث حالة من حالات اللجوء التي تندرج ضمن ولاية المفوضية.

الحماية والمساعدة القانونية¹⁴

تتعدد اشكال الحماية التي من المفترض ان تقدمها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ووكالاتها المنتشرة في اصقاع الارض وفقاً لما هو منصوص عليه في ميثاق تأسيسها ونظامها الاساسي وعدد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي اذ تشمل الحماية فئات خاصة من اللاجئين اضافة لتلك الحماية العامة والتي لعل ابرزها حماية النساء والاطفال اللاجئين من انتهاكات حقوق الانسان ومعاملتهم على مستوى يلائم حالة الضعف المفترضة في جانبهم، كما يقع على عاتق المفوضية مسؤولية العمل على لم شمل الاسرة اللاجئة المتناثرة، هذا من جانب ومن جانب اخر يكون توفير الرعاية الصحية، وتقديم الاغذية والادوية من اهم مظاهر الحماية والمساعدة، وكذلك يتضمن الميثاق النص على ضرورة توفير المساعدة القانونية في حال رفض الدولة المضيقة لطلب اللجوء بشأن توفير فرص العمل او تصاريح الإقامة على ترابها¹⁵

التوطين والاعادة الطوعية

لا تقضى الاتفاقية بمنح حماية تلقائية أو دائمة، وقد تنشأ حالات يندمج فيها اللاجئون بصورة دائمة في بلد لجوئهم، غير أنه في أحوال مغايرة قد تزول عن شخص ما صفة اللجوء عندما يزول الأساس الذي أدى إلى منحه أو منحها وضع اللجوء. وتعتبر العودة الطوعية إلى الوطن الحل الأمثل لكن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعمل على توطين اللاجئين في البلدان المضيفة في حال عدم امكانية العودة الطوعية لبلدانهم بسبب مخاوف حقيقية على حياتهم او حرياتهم الا ان الملاحظ عدم استكمال متابعة حالة اللجوء بعد زوال مبررات اللجوء والتي كثيراً ما تتحول الى اهواء شخصية للاجئ تتمثل في عدم الرغبة في العودة الطوعية لبلده الاصلية بسبب خشية تآثر اوضاعه الاقتصادية وتقع البلدان المضيفة في مواجهة تلك الحالات وانعكاساتها السلبية على شعوبها الاصلية مضطرة الى القيام بمجهودات أكبر لمواجهة البطالة ونقص فرص العمل¹⁶

المطلب الثاني: نشاط مفوضية شؤون اللاجئين واساسه القانوني

تعتبر جميع الدول، بما فيها الدول التي لم توقع على الاتفاقية، ملزمة بالتمسك بمعايير الحماية الأساسية التي تعتبر جزءاً من القانون الدولي العام. ويجب، على سبيل المثال، ألا يعاد أي لاجئ إلى أراضٍ تتعرض فيها حياته أو حيايته، حريته أو حريته للتهديد¹⁷. غير ان ذلك لا يلزم الدول بالخضوع لاحكام الاتفاقية الخاصة باللاجئين دون ارادتها التي تعبر عنها من خلال ممثلها السياسيين وسلطاتها المخولة بإبرام المعاهدات الدولية كأساس الالتزام ر بما نجد له مصدر اخر غير تلك الاتفاقية بل قد يمتد لقواعد عرفية دأبت عليها الدولة غير العضو في الاتفاقية نفسها لكننا نسلم بان ارادة الدولة تضعف وتقوى بحسب ميزان قوتها ووضعها الاستراتيجي ونجاعة سياساتها الداخلية والخارجية لهذا لن نتمسك في دراستنا هذه بتلك الاسس القانونية على اعتبار المساواة بين الدول بل فقط لجعلها اطار للمقارنة بين الانشطة التي تمارسها المنظمات الدولية ليتبين لنا بشكل واضح وجلي سياسة الكيل التي تنتهجها الدول الكبرى في مواجهة دول العالم الثالث من خلال بيان الخروقات القانونية التي لا يمكن سترها في اكبر منظمات العالم منظمة الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة.

¹⁴ موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على شبكة الانترنت

¹⁵ اتفاقية الامم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين

¹⁶ النظام الاساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

¹⁷ موقع الامم المتحدة على شبكة الانترنت

أولاً: نشاط المفوضية بالنسبة للدول الاعضاء¹⁸

تقوم الحكومة بإفاد قوانين البلد وتعمل على حماية مواطنيها وفقاً لهذه الأحكام. وعندما تكون الحكومات عاجزة أو غير مستعدة للقيام بذلك، وفي أحيان كثيرة أثناء صراع أو حرب أهلية، يفر أشخاص كثيرون من أوطانهم، وفي أغلب الأحيان، إلى بلد آخر، حيث يتم تصنيفهم كلاجئين. ونظراً لأنهم لم يعودوا يتمتعون بحماية حكوماتهم، فإن المجتمع الدولي يضطلع بهذا الدور.

تقع على عاتق الحكومات المضيفة، بصفة أساسية، مسؤولية حماية اللاجئين. وتعتبر البلدان الـ 139 على نطاق العالم، التي وقعت على اتفاقية 1951، ملزمة بتنفيذ أحكامها. وتحتفظ المفوضية بـ "التزام رقابي" على هذه العملية، وتتدخل حسب الاقتضاء لضمان منح اللاجئين الصادقين اللجوء وعدم إرغامهم على العودة إلى بلدان يخشى أن تتعرض فيها حياتهم للخطر. وتلتزم الوكالة السبل من أجل مساعدة اللاجئين على بدء حياتهم مجدداً¹⁹، إما من خلال العودة الطوعية إلى أوطانهم أو، إن لم يكن ذلك ممكناً، من خلال إعادة توطينهم في دول مضيفة أو بلدان "ثالثة" أخرى وتقوم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بتقديم تقرير سنوي يعرض على الجمعية العامة للأمم المتحدة بالخصوص من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي أحد أجهزة منظمة الأمم المتحدة لتتخذ الدول الاعضاء بالأمم المتحدة توصياتها بالخصوص.

ثانياً: الأساس القانوني لنشاط المفوضية في ليبيا²⁰

لا نريد ان نستهل حديثنا عن عمل المفوضية بليبيا بتوجيه الاتهام لها اذ انها ولجت الاراضي الليبية في العام 2006 بسبب تردي الاوضاع في الصومال تلك الفترة، وبناء على مذكرة تفاهم مع الخارجية الليبية آنذاك لتسهيل اجراءات الصوماليين الذين عصفت بهم الايام وتقديراً لأوضاعهم الانسانية الصعبة، لكن سرعان ما سجلت السلطات الليبية بعض الخروقات والانتهاكات من قبل المفوضية مؤداها طلب السلطات الليبية اغلاق مكتب المفوضية، ففي العام 2010²¹ أكدت اللجنة الشعبية العامة للاتصال الخارجي والتعاون الدولي في بيان لها عقب اختتام اجتماع أمينها مع وفد المفوضية السامية لشؤون اللاجئين برئاسة الأمين العام المساعد للمفوض السامي، أن قرار إغلاق مكتب مفوضية اللاجئين لم يكن مفاجئاً حيث سبق وأن أثيرت مسألة افتتار المكتب للأساس القانوني عدة مرات مع المنسقين المقيمين بليبيا. وأكدوا مرارا على القرار بعدم السماح بفتح مكتب منفصل للمفوضية باعتباره عملاً غير قانوني لأن ليبيا لم تنضم إلى اتفاقية 1951 ولم توقع على أي اتفاق تعاون مع المفوضية يسمح لها بفتح مكتب.

وأوضح البيان عدم صحة حديث المفوضية عن وجود مكتب لها بليبيا منذ عام 1991 حيث وافقت ليبيا عام 1991 على استضافة مجموعة من الصوماليين والإريتريين واعتبرتهم ضيوفاً عليها وليسوا لاجئين²² وأشار البيان إلى أن ليبيا وافقت على تعيين ممثل للمفوضية السامية للمساعدة (فقط) في تسيير شؤون الوافدين من الصوماليين والإريتريين شريطة أن يعمل تحت مظلة الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كما وضعت ليبيا شروطاً للموافقة على تعيين ممثل للمفوضية بشرط عدم السماح بافتتاح مكتب منفصل عن مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و أنه لن يعتد باية مراسلة تحمل اسم مكتب شؤون اللاجئين بليبيا و أنه يجب أن تكون كافة المراسلات عن طريق الممثل المقيم لبرنامج الامم المتحدة، و عدم منح اي شخص متواجد بليبيا مهما كانت اسباب تواجده صفة لاجئ.

وأكد البيان أن المفوضية لم تلتزم بهذه الشروط وارتكبت تجاوزات منها استئجار مبنى واستخدامه كمقر لمكتب منفصل للاجئين دون موافقة السلطات الليبية ووضع شعار المفوضية على المراسلات الصادرة من المكتب وقيام المكتب بتسجيل 8951 حالة واعتبارهم بشكل تجاوري لاجئين و3689 حالة طالب لجوء

¹⁸ موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على شبكة الانترنت

¹⁹ نظام حماية حقوق الانسان في منظمة الامم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، احمد ابو الوفا، مقال منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الرابع والخمسون، القاهرة 1998

²⁰ موقع وزارة الخارجية لدولة ليبيا على شبكة الانترنت

²¹ موقع الامم المتحدة على شبكة الانترنت

²² موقع وزارة الخارجية لدولة ليبيا على شبكة الانترنت

وقيامه بإصدار بطاقات تحمل صفة لاجئ للعديد منهم على الرغم من تأكيد ليبيا بأنهم مهاجرون دخلوا ليبيا وليسوا لاجئين أو طالبي لجوء تحت اي ظرف ولا تنطبق عليهم صفة لاجئين وفق أي معايير دولية. وأكد البيان انه من ضمن التجاوزات قيام المكتب "بالتوقيع على عديد الاتفاقات الاطارية مع جمعيات اهلية ومنظمات غير حكومية في ليبيا دون الحصول على موافقة الخارجية الليبية. وشدد البيان على ان قرار ليبيا اغلاق مكتب المفوضية "يعتبر مشروعاً ويندرج في إطار سيادتها الوطنية خاصة وان ما تم الاتفاق عليه من حيث آلية تواجد المفوضية بليبيا واضح منذ البداية مؤكدة مرة اخرى على استعدادها للتعاون مع الأمم المتحدة وفقاً لما يتم الاتفاق عليه ومن خلال اشخاص تتوفر فيهم النزاهة والمهنية واحترام سيادة الدول

اما الآن وبعد تدهور الوضع في ليبيا نتيجة الانقسام السياسي الحاد فلم تعد تكثرث المفوضية لا تباع الشروط القانونية الواجبة لعملها على الاراضي الليبية رغم عدم انضمام ليبيا حتى الان لاتفاقية²³ للجوء المشار اليها بل تعدى الامر ذلك في ظل تدفق المهاجرين والنازحين واللاجئين الي الاراضي الليبية فلم يعد لذي السلطات الليبية على مختلف انقساماتها اي بيانات او احصائيات عن عدد اللاجئين في القطر الليبي ولم يصرح العاملين بمكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين بليبيا عن اعداد من تم منحهم صفة لاجئ على التراب الليبي بالمخالفة فرما يزيد الامر تعقيدا عدم وجود تشريعات ليبية تلبى شروط المسؤولية الدولية تجاه اللاجئين وتراعي فرض السيادة الليبية على التراب الليبي

التوصيات

نظرا لان مشكلة اللجوء مشكلة متفاقمة في الآونة الاخيرة وهي بذلك تعد مشكلة عالمية ومحلية في ان واحد حيث ان ليبيا تعاني اوضاع استثنائية فرضت على بعض ابنائها اللجوء الى بلدان اخرى كما انها مازالت تعد مقصد لبعض الفئات من اللاجئين رغم الاوضاع التي تمر بها وفي ظل عدم وجود تشريعات تنظم اللجوء على التراب الليبي وعدم انضمام ليبيا للاتفاقية موضوع الدراسة واستغلال المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تلك الاضطرابات التي تمر بها البلاد دون اكرتات فإننا نوصي:

- 1- حث السلطة التشريعية بإصدار قانون ينظم اللجوء ويلبي المعايير الدولية المنصوص عليها، وفق العهود والمواثيق الدولية لحقوق الانسان والقانون الدولي الانساني، ويراعي شروط فرض السيادة الليبية على التراب الليبي، ويؤكد على التوقيت وان طال امده لبقاء اللاجئ على التراب الليبي مع تعهده بالعودة الطوعية في حال زوال الظروف التي أملت عليه اللجوء
- 2- مخاطبة الامم المتحدة بالانتهاكات التي تقوم بها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على التراب الليبي، وعدم مدرعاتها لعدم انضمام ليبيا لاتفاقية عام 1951 بشأن اللاجئين، واعمال الدبلوماسية الليبية في جميع المحافل الدولية للتنبيه لتلك الخروقات والانتهاكات التي ترتكبها وكالة الامم المتحدة لشؤون اللاجئين في ليبيا كل صباح.
- 3- طلب التنبيه من وزارة الخارجية لموظفي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بعدم قانونية نشاطهم في ليبيا، وانهم بذلك لا يتمتعون باي من الحصانات الدبلوماسية او القیود الاجرائية، بثبوت خرقهم حدود الاتفاق الذي يخولهم بالتواجد على التراب الليبي، وبذلك يكون من الضروري ابلاغهم بعدم الرغبة في تواجدهم كما لا تتحمل بعد ذلك ليبيا مسؤولية الحماية الدبلوماسية لهم

الخاتمة

خلاصة القول ان الالتزام السياسي الذي اظهره المجتمع الدولي في التصدي للجوء والنزوح القسري في بعض البلدان كان غائبا في بلدان اخرى. ويتجلى افتقار الالتزام السياسي للدول، بحل مشاكل اللاجئين، بشكل واضح في مرحلة ما بعد الصراع، وذلك عندما تنحسر الاضواء التي تسلطها وسائل الاعلام الدولية على تلك المشاكل، وكثيرا ما يعود اللاجئين

²³ موقع الامم المتحدة على شبكة الانترنت

والاشخاص النازحون الى اماكن يتطلب الامر فيها تدعيم السلام الهش والمصالحة واعادة التأهيل والاعمار، الامر الذي يترتب عليه بقاء الفجوة ما بين المساعدة الانسانية ومعونة التنمية اجلا اطولا. ونجد ان الكثير من بلدان العالم، تتخذ بعض التدابير التقييدية على نحو متزايد لردع اللاجئين رغم انضمامها للاتفاقية الدولية الخاصة باللاجئين، وقامت الكثير من البلدان بالتنسيق فيما بينها لغايات الحد من قدوم اللاجئين، دون ان يرافق ذلك التنسيق بحث الاسباب التي دفعتهم الى اللجوء، حتى ادت تلك السياسات الى وصم اللاجئين بأنهم اناس يحاولون التحايل على القانون. ولمعالجة هذه التحديات يجب على المجتمع الدولي، ان يدرك ان ملتزمي اللجوء والنازحين دفعتهم اخطار واسباب خارجة عن ارادتهم للبحث عن مكان امن، وان الدول معنية بتطبيق الالتزامات المفروضة على عاتقها بموجب الاتفاقيات الدولية، الامر الذي يقتضي التعامل مع قضية اللاجئين بأبعادها الانسانية بعيدا عن المتغيرات السياسية، سيما وان ارقام اللاجئين وصلت في الفترة الاخيرة الى مستويات لا يمكن المرور عليها مرور الكرام، بل لا بد من التعامل معها بجدية اكثر، الامر الذي يفرض تفعيل الاليات الدولية بشكل افضل، وان تقوم الدول بما هو مفروض على عاتقها بموجب التزاماتها الدولية وعدم التحايل على دول تعاني اوضاع خاصة او محاولة ارغامها على استضافة اللاجئين دونما سند قانوني ينظم عمليات الاستضافة كما هو الحال بالنسبة لليبيا التي تعمل بها المفوضية رغم ارادتها السياسية، مستغلة تلك الاوضاع الطارئة التي تمر بها ليبيا اذ بالنظر في حالة التصديق على هذه الاتفاقية نجد ان ليبيا لم تصادق عليها، وهنا يثور التساؤل عن طبيعة وجود وعمل المفوضية في ليبيا خاصة وانها تعد من دول العبور التي لن يتوقف مرور القادمون اليها من دول المصدر الى دول المقصد.

Compliance with ethical standards

Disclosure of conflict of interest

The authors declare that they have no conflict of interest.

المراجع

- [1] أبو الوفا، أ. (1998). نظام حماية حقوق الإنسان في منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة. المجلة المصرية للقانون الدولي، 54. القاهرة.
- [2] اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين.
- [3] رفايع، ع. (د.ت). الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية [رسالة ماجستير غير منشورة]. كلية القانون، جامعة طرابلس.
- [4] المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. (د.ت). استرجع من الموقع الإلكتروني الرسمي.
- [5] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. (د.ت). النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
- [6] مفوضية شؤون اللاجئين. (د.ت). استرجع من الموقع الإلكتروني الرسمي للمفوضية.
- [7] ميثاق الأمم المتحدة. (1945)
- [8] منظمة الأمم المتحدة. (د.ت). استرجع من الموقع الإلكتروني الرسمي للأمم المتحدة.
- [9] وزارة الخارجية الليبية. (د.ت). استرجع من الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الخارجية.

Disclaimer/Publisher's Note: The statements, opinions, and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of CJHES and/or the editor(s). CJHES and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions, or products referred to in the content.