المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية
The national center for research
and scientific studies

ورقة بحثية بعنوان:

# التشريعات الليبية بين القصور والحاجة إلى الإصلاح: آليات تشريعية وتنفيذية لمعالجة ظاهرة الهجرة غير القانونية

إعداد /د. عزالدين فكرون
عضو اللجنة العلمية بالمركز
القومي للبحوث والدراسات العلمية

07/11/2025

## مقدمة:

تُعد ليبيا نظراً لموقعها الجيوسياسي كبوابة عبور من إفريقيا إلى أوروبا، بيئة مركزية لتدفقات الهجرة غير القانونية، والتي تتسم بتعقيدها وتداخل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تعكس الظاهرة في جوهرها تحديات هيكلية، ترتبط بغياب تكامل سياسات الهجرة والإطار التشريعي المؤسسي، وضعف التنسيق بين الأجهزة المعنية، مما يقيد قدرة الدولة على تنظيم وإدارة الهجرة بفعالية، وفي هذا السياق، تبرز الحاجة الملحة إلى تبني مقاربة شاملة توازن بين متطلبات السيادة الوطنية والالتزامات الإنسانية، مع التركيز على معالجة الأسباب البنيوية التي تدفع الأفراد إلى الهجرة غير النظامية، تهدف هذه الورقة إلى تحليل الأطر التشريعية والمؤسسية القائمة، وتسليط الضوء على أوجه القصور، وتقديم رؤية استراتيجية للإصلاح تستند إلى أفضل الممارسات الدولية، بما يحقق إدارة مستدامة وفعالة لملف الهجرة في ليبيا.

## أولا / الإطار القانوني والمؤسسي الليبي لمكافحة الهجرة غير القانونية الأطر التشريعية.

بالنظر إلى التشريعات الليبية السارية، مثل قانون رقم (19) لسنة 2010م حيث يمثل قانون رقم (19) لسنة 2010م بشأن مكافحة الهجرة غير الشرعية الركيزة الأساسية للتعامل التشريعي الليبي مع هذه الظاهرة، صدر هذا القانون عن مؤتمر الشعب العام في 28 يناير 2010م ،مستنداً إلى قوانين سابقة مثل القانون رقم (6) لسنة 1987م بشأن تنظيم دخول وإقامة الأجانب، يُعرف القانون في مادته الأولى المهاجر غير الشرعي بأنه كل من دخل أراضي الدولة الليبية، أو أقام بها دون إذن أو تصريح من الجهات المختصة بقصد الاستقرار فيها أو العبور إلى دولة أخرى، كما يحدد القانون في مادته الثانية الأفعال التي تُعد من أعمال الهجرة غير المشروعة، والتي تشمل إدخال المهاجرين أو إخراجهم، ونقلهم وتسهيل نقلهم داخل البلاد، بالإضافة إلى إعداد وثائق سفر مزورة لهم.

يجرم القانون أيضاً تشغيل المهاجر غير الشرعي، ويعاقب فاعله بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد عن ثلاثة آلاف دينار، ومع ذلك، فإن القانون لم يلغِ بشكل صريح كل أحكام القانون السابق رقم (6) لسنة 1987م، بل أبقى على العلاقة التكاملية بين القانونين فيما لم يرد بشأنه نص في القانون الجديد، هذا الأمر يعكس استمرارية المقاربة التشريعية العقابية التي سادت في المراحل السابقة، والتي كانت تخلط بين المهاجر كضحية وبين المهرب كمرتكب للجريمة.

بدأ الإطار التشريعي الليبي لمكافحة الهجرة غير القانونية بصدور القانون رقم (6) لسنة 1987م عن مؤتمر الشعب العام السلطة التشريعية ركز هذا القانون على تجريم الدخول والإقامة غير النظامية وعاقب عليها بالحبس والغرامة، ومع ذلك، كان أبرز أوجه قصوره هو أنه لم يميز بين المهاجرين ومهربي البشر، حيث عاقب الطرفين بنفس العقوبات.

لاحقا، شهد هذا الإطار تحديثا بصدور القانون رقم (19) لسنة 2010 م عن مؤتمر الشعب العام أيضا، هذا القانون خطى خطوة للأمام من خلال تشديد العقوبة على الهجرة غير النظامية، وتعريف المهاجر غير الشرعي، وتجريم الأفعال المرتبطة بالتهريب على وجه التحديد، انتقلت الجهود بعد ذلك إلى الجانب التنفيذي والإداري، حيث أصدر مجلس الوزراء في عام 2014 م القرار رقم (386)، كان الهدف الرئيسي من هذا القرار هو إنشاء جهاز عام لمكافحة الهجرة غير الشرعية يتبع لوزارة الداخلية، بهدف مواجهة الظاهرة على الأرض، واجه هذا القرار انتقادات بسبب تداخل في الصلاحيات مع جهات أخرى قائمة، بالإضافة إلى عدم كفاية الموارد المخصصة للجهاز لمواجهة الظاهرة بفعالية.

أخيرا شهد الإطار تحديثا تنظيميا آخر في عام 2021م مع إصدار قرار رقم (42) لسنة 2021م عن رئيس مجلس الوزراء، نص هذا القرار على إنشاء لجنة عليا لمكافحة الهجرة غير الشرعية، وكانت مهمتها الأساسية هي تنسيق الجهود وتوحيدها بين مختلف الأجهزة

المعنية، لكن هذا القرار أثار ملاحظات بأن وجوده قد يعكس عدم وجود خطة موحدة في الأساس، وقد يؤدي إلى تكرار المهام مع الجهاز القائم بالفعل منذ عام 2014م، بدلا من تحقيق التكامل المنشود، وعلى الرغم من وجود هياكل تنفيذية مثل جهاز مكافحة الهجرة، إلا أن أداءها يواجه تحديات كبرى، فمن جهة تعاني هذه الأجهزة من ضعف الإمكانيات والموارد مما يجعلها غير قادرة على تأمين الحدود الليبية المترامية الأطراف التي تصل إلى حوالي 6000 كيلومتر، ومن جهة أخرى، فإن التحدي الأكبر يكمن في علاقة هذه الأجهزة الأمنية بالوضع السياسي غير المستقر .

**ثالثا /الهجرة غير القانونية في ليبيا: الأسباب البنيوية، التهريب، وتأثير الصراع والسياسات الخارجية.**

إن ظاهرة الهجرة غير القانونية في ليبيا ليست مجرد قضية أمنية، بل هي نتاج عوامل اقتصادية واجتماعية عميقة، تُعد الدوافع الاقتصادية، مثل الفقر وانعدام فرص العمل في البلدان الأصلية، هي العامل الرئيسي الذي يدفع المهاجرين إلى المغامرة بعبور الصحراء والبحر، تساهم العوامل الاجتماعية أيضا، مثل غياب السلم المجتمعي والطبقية، في دفع الأفراد للبحث عن حياة أفضل في الخارج، وبالتالي فإن التركيز على الحلول الأمنية وحدها، دون معالجة هذه الأسباب الجذرية، هو بمثابة معالجة للأعراض وليس للأسباب، وبالتالي يجب تبني مقاربة شاملة تركز على الأسباب الجذرية التي تدفع المهاجرين لمغادرة أوطانهم، والتركيز على التنمية الشاملة في المناطق المصدرة للهجرة، وفي المقابل يُعد التهريب نشاطا اقتصاديا راسخا في مناطق العبور الليبية، حيث يُنظر إليه على أنه وظيفة وليست جريمة، هذا النشاط ليس مجرد نتيجة للصراع، بل هو وقود له، أدى الصراع السياسي في ليبيا إلى فراغ ، مما سمح للجماعات المسلحة بالسيطرة على شبكات التهريب، هذه الشبكات بدورها أصبحت مصدرا رئيسيا لتمويل هذه الجماعات، مما يؤدي إلى استمرار عدم الاستقرار وتآكل سلطة الدولة المركزية .

يوضح تقرير مركز تشاتام هاوس Chatham House المعهد الملكي للشؤون الدولية مركز أبحاث مستقل مقره لندن بالمملكة المتحدة، أن المحاولات الأوروبية للحد من التهريب قد عالجت الأعراض بدلاً من الأسباب، مما جعل المشكلة أكثر صعوبة في الحل، فقد أدت هذه المقاربة إلى ترسيخ الصراع، حيث أصبحت الهجرة مصدر دخل رئيسي للجماعات المسلحة، مما يمنحها حافزا قويا لمواصلة الفوضى، هذا يثبت أن الهجرة لم تعد مجرد أثر للصراع، بل أصبحت وقودا له، مما يخلق حلقة مفرغة من العنف والانتهاكات.

**رابعاً / المقاربات الأوروبية للهجرة غير النظامية من الاستراتيجيات الأمنية إلى التحديات التنموية في دول المصدر والعبور.**

مقاربات الاتحاد الأوروبي والشراكة مع تركيا حيث اعتمد الاتحاد الأوروبي مقاربة رئيسية لمكافحة الهجرة غير القانونية وهي سياسة الاحتواء أو الاستعانة بالغير، حيث يتم تمويل دول العبور لمنع المهاجرين من الوصول إلى أوروبا، أبرز مثال على ذلك هي الاتفاقية الأوروبية- التركية .

الاتفاقية الأوروبية-التركية: بموجب اتفاقية 2016، قدم الاتحاد الأوروبي لتركيا دعماً مالياً بقيمة 6 مليارات يورو في مقابل احتواء اللاجئين على أراضيها، نجحت هذه الاتفاقية في تقليل تدفقات الهجرة بشكل كبير عبر بحر إيجة، ومع ذلك، فقد أدت إلى تحويل اللاجئين إلى ورقة مساومة سياسية، حيث استخدمت تركيا التهديد بفتح الحدود كورقة ضغط للحصول على مزيد من الدعم، كما واجهت الاتفاقية انتقادات حقوقية لعدم ضمانها حقوق اللاجئين، مما أدى إلى حرمانهم من الحماية الكافية.

فبالتالي يجب أولاً التحول من المقاربة الأمنية إلى المقاربة التنموية الشاملة، و أي شراكة دولية يجب أن تكون قائمة على المصالح المشتركة واحترام سيادة الدولة الليبية وقوانينها، وليس على سياسات الاحتواء التي تخدم طرفا واحدا على حساب كرامة المهاجرين وسيادة الدولة، فالشراكات التي تعتمد على شراء الخدمات الأمنية تُفاقم من الأوضاع الإنسانية

وتساهم في إضعاف الدولة، بينما الشراكات التي تركز على التنمية المستدامة تُعالج المشكلة من جذورها وتخدم أهدافا طويلة الأجل، لاسيما أن من أسباب عدم الاستقرار في الساحل الإفريقي وغرب افريقيا المصدرة للهجرة يرتبط بالتدخلات الخارجية وسياسات القوى الغربية، ولا سيما الفرنسية والأوروبية، التي اتسمت في كثير من الأحيان بالمقاربات الأمنية والاقتصادية الأحادية أكثر من التوجهات التنموية المستدامة، وقد ساهم هذا النمط من السياسات في إضعاف الهياكل المؤسسية المحلية وتعميق التبعية الاقتصادية، الأمر الذي انعكس سلبا على الاستقرار الداخلي ودفع بموجات الهجرة غير النظامية نحو الشمال، إن تحليل هذه الظاهرة يبين أن الهجرة ليست مجرد نتيجة لعوامل داخلية في دول المصدر، بل هي نتاج تفاعل معقد بين العوامل البنيوية المحلية والسياسات الإقليمية والدولية، مما يستدعي إعادة صياغة العلاقات بين إفريقيا وأوروبا على أسس الشراكة المتكافئة والتنمية المشتركة بدلاً من النهج الأمني الضيق.

**خامسا / مقترحات وآليات للإصلاح الشامل.**

1. الإصلاح التشريعي: تبرز الحاجة الملحة إلى إصدار تشريع وطني جديد ينظم شؤون الهجرة وفق قنوات وإجراءات رسمية مضبوطة، يهدف إلى ضبط حركة الدخول والخروج وتنظيم العمالة الأجنبية بما يضمن الشفافية، والرقابة الفعالة، وحماية الأمن الوطني والاجتماعي، ويستحسن أن يتضمن هذا القانون آليات صارمة للتنفيذ والمتابعة، ونظاماً إداريا محدثا لإدارة شؤون الهجرة، يراعي المعايير الدولية ويحقق التوازن بين الاعتبارات الإنسانية ومتطلبات السيادة الوطنية
2. الإصلاح المؤسسي والتنفيذي: يجب إعادة هيكلة المؤسسات التنفيذية المعنية بشؤون الهجرة من خلال توحيد الجهات ذات الصلة تحت مظلة جهاز وطني موحد يتولى إدارة وتنفيذ السياسات العامة للهجرة.

كما يجب أن يُعاد توزيع الاختصاصات وتحديد الصلاحيات بشكل واضح بين الأجهزة التنفيذية والأمنية والإدارية، بما يضمن تكامل الأدوار وتجنب الازدواجية في المهام، كما ينبغي أن يعتمد هذا الجهاز آليات قانونية وإجراءات رسمية صارمة لتنظيم الهجرة وضبط الهجرة غير القانونية، وفق إطار مؤسسي منسق يحقق الكفاءة في الأداء والفعالية في التنفيذ.

3. وفي الإطار الدولي، يقترح أن تبادر ليبيا بالدعوة إلى مؤتمر دولي تحت مظلة الأمم المتحدة يضم دول المصدر والعبور والمقصد، بهدف وضع خطة عمل شاملة تعالج الأسباب الجذرية للهجرة، مع التأكيد على تحويل التعاون الدولي من نهج الاحتواء الأمني إلى نهج الشراكة التنموية، عبر دعم التنمية الاقتصادية وتمويل المشاريع الحيوية في دول المصدر الإفريقية، بما يسهم في خلق فرص عمل وتحسين مستويات المعيشة وتقليل دوافع الهجرة من المنبع، كما يجب أن يحظى جهاز إدارة الهجرة الليبي بدعم دولي مؤسسي وفني، يُمكّنه من بناء قدراته الدفاعية والإدارية في مواجهة شبكات التهريب والهجرة غير القانونية، عبر تطوير آليات المراقبة الحدودية، وتعزيز التنسيق الأمني والتقني، وتبادل المعلومات مع الشركاء الدوليين.

**خاتمة:**

يتضح أن الإطار التشريعي والمؤسسي الليبي في مجال مكافحة الهجرة غير القانونية لا يزال يعاني من قصور هيكلي ووظيفي، يتجلى في غياب التنسيق بين الأجهزة، وضعف المواءمة مع المعايير الدولية، واستمرار هيمنة المقاربة الأمنية العقابية على حساب الأبعاد التنموية، كما أن الازدواجية في الصلاحيات وتعدد الجهات المنفذة أسهما في إضعاف كفاءة الدولة في إدارة ملف الهجرة، وأديا إلى غياب المسؤولية المؤسسية الواضحة، مما جعل الظاهرة أكثر تعقيدا وتشابكا مع الواقعين الأمني والاقتصادي في البلاد.

**النتائج:**

1. أن المقاربة التشريعية الحالية، لم تعد قادرة على مواكبة حجم التحديات الجديدة المرتبطة بتطور شبكات التهريب والتحولات الإقليمية في الهجرة، الأمر الذي يجعل الإصلاح القانوني ضرورة وطنية ملحة.
2. أن غياب الجهاز التنفيذي الموحد وتداخل الاختصاصات بين الجهات المختلفة أضعف من فاعلية الدولة في إنفاذ القوانين وضبط الحدود، ما يؤكد الحاجة إلى إعادة هيكلة مؤسسات إدارة الهجرة وفق رؤية موحدة.

**التوصيات:**

1. الشروع في إصلاح تشريعي شامل يصدر بموجبه قانون وطني جديد للهجرة.
2. العمل على توحيد الهياكل التنفيذية تحت مظلة جهاز وطني موحد لإدارة الهجرة، يضطلع بمهام التخطيط والتنفيذ والمتابعة، ويحدد بوضوح اختصاصات الأجهزة الأمنية والإدارية المختلفة، بما يضمن التنسيق المؤسسي والفاعلية في التطبيق.
3. في الإطار الدولي، يجب على ليبيا قيادة مبادرة لعقد مؤتمر دولي تحت مظلة الأمم المتحدة يجمع دول المصدر والعبور والمقصد، ويهدف إلى تحويل التعاون الدولي من المقاربة الأمنية إلى الشراكة التنموية، عبر دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في دول المصدر الإفريقية، للحد من دوافع الهجرة غير القانونية من جذورها.