

مدى مسؤولية ليبيا عن مكافحة نشاطات تهريب المهاجرين

الدكتور/ عبد الناصر الجهاني

أستاذ مساعد بكلية الحقوق – جامعة السلطان قابوس – سلطنة عمان

ملخص:

لا شك أن لظاهرة الهجرة غير الشرعية جوانب سلبية عديدة سواء على المستوى الوطني أو الدولي، لكن الجانب الأخطر هو استغلال تلك الظاهرة من قبل المنظمات الإجرامية، لتتولد ظاهرة أخرى أخطر، وهي "تهريب المهاجرين". غير أن الجماعة الدولية رغبةً منها في الحد من هذه الظاهرة قامت بتبني بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين بواسطة الأرض والبحر والجو والمكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عابرة الحدود (بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين). هذه الورقة تهدف، من جهة، إلى البحث في طبيعة الالتزامات الدولية المفروضة على ليبيا لمكافحة نشاطات تهريب المهاجرين في ضوء بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين، وكذلك الجهود والتدابير المبذولة من ليبيا لتنفيذ هذه الالتزامات. ومن جهة أخرى، تتناول الورقة فرضية ما إذا كان التقاعس عن تنفيذ هذه الالتزامات أو تنفيذها بشكل غير فعال من قبل ليبيا كقيل بتحريك المسؤولية الدولية ضدها، سواء من قبل إحدى الدول المتضررة من عمليات تهريب المهاجرين التي تتم عبر حدود ليبيا، أو من قبل إحدى المنظمات الدولية أو الهيئات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، نتيجة للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي تحدث لهؤلاء المهاجرين المهجرين أثناء عمليات التهريب.

لذا، سيتم تسليط الضوء في هذه الورقة على التزامات التجريم، والمنع، والتعاون المنصوص عليها في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين ومدى تنفيذها من قبل ليبيا. عقب ذلك، سوف تتطرق الورقة إلى مدى تحريك المسؤولية الدولية ضد ليبيا من خلال التركيز على عنصر الانتهاك الذي يعد العنصر الأهم في اثبات مسؤولية الدولة. هذه الورقة تستنتج أنه من الصعب اثبات مسؤولية ليبيا عن فرضية تقاعسها في تنفيذ أحد الالتزامات، سواء كان الالتزام بالتجريم أو المنع أو التعاون المنصوص عليها في البروتوكول. السبب يرجع إلى الصياغة المرنة والغامضة التي استخدمت عند صياغة نصوص تلك الالتزامات، إذ أن هذه الصياغة تمنح الدول الأطراف بالبروتوكول، بما فيها ليبيا السلطة التقديرية في تنفيذ تلك الالتزامات من عدمه. علاوة على ذلك وهو الأهم، أن ليبيا لديها الإمكانية في ظل هذه الصياغة المرنة والغامضة للالتزامات الدفع بعدم مسؤوليتها الدولية.

كلمات دالة: تهريب المهاجرين، التجريم، المنع، التعاون، المسؤولية الدولية

Abstract

There is no doubt that the phenomenon of illegal migration has many negative aspects, whether at the national or international level. But the most dangerous aspect is the exploitation of this phenomenon by criminal organisations, on which another dangerous phenomenon can be created, that is "smuggling of migrants". However, in order to curb this phenomenon, the international community has adopted the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air and supplemented the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Protocol against migrant smuggling).

This paper aims to examine the nature of the international obligations imposed on Libya to combat the activities of migrant smuggling in light of the Protocol against migrant smuggling, as well as the efforts and measures adopted by Libya to implement these obligations. On the other hand, the paper addresses whether the hypothesis based on the failure to implement these obligations or their ineffective implementation by Libya, could arise international responsibility against it. This responsibility can be invoked whether by a state affected by migrant smuggling through Libya's borders, or by an international organization or non-governmental body concerned with human rights, as a result of gross human rights violations occurring to the smuggled migrants during smuggling operations.

Therefore, this paper will highlight the obligations of criminalisation, prevention and cooperation set forth in the Protocol against migrant smuggling, and the extent of implementation of these obligations by Libya. Thereafter, the paper will examine to what extent international responsibility can be invoked against Libya, and this will be by focusing on the element of breach, which is the most important element in proving of state responsibility.

This paper concludes that it is difficult to prove Libya's responsibility for its failure to implement one of the obligations set forth in the Protocol, whether the obligation to criminalize, prevent or cooperate. This is due to the flexible and vague wording used in the formulation of these obligations. This formulation gives states parties to the Protocol, including Libya, the discretionary power to implement these obligations. Moreover, and the most important, Libya has the potential, under this flexible and vague formulation of obligations to preclude its international responsibility.

Keywords: migrant smuggling, criminalisation, prevention, cooperation, international responsibility.

مقدمة:

إن عمليات تهريب المهاجرين من خلال ليبيا قد تزايدت وتيرتها في عام 2011م وما بعدها، حيث الفوضى والانقسام وانعدام الأمن وفشل الدولة في ضبط حدودها، وهي جميعا عوامل تشكل بيئة خصبة لمنظمات تهريب المهاجرين. فقد أعلنت منظمة الهجرة الدولية بتاريخ 14 ابريل 2015 - بناء على تقارير وردت إليها - عن غرق 400 مهاجر (قادمين من ليبيا) قبالة السواحل الجنوبية لدولة مالطا. من جهة أخرى، أعلنت المفوضية الدولية للاجئين أن ما يقارب 800 مهاجر قد لقوا حتفهم غرقا يوم الأحد الموافق 19 ابريل 2014 قبالة السواحل الليبية أثناء محاولة تهريبهم إلى جزيرة لامبيدوزا الإيطالية، وقد ذكرت المفوضية أن هذه المعلومات قد تم الإدلاء بها من قبل 27 شخص كانوا على نفس القارب قد تم إنقاذهم من قبل سفن تابعة للبحرية الإيطالية والمالطية. وفي إحصائية حديثة، أعلنت منظمة الهجرة عن غرق 1562 مهاجر قبالة السواحل الليبية من تاريخ 1 يناير إلى 31 مايو 2017، بالإضافة الى استقبال إيطاليا في عام 2018 ما يقارب 4256 مهاجرا قادمين من ليبيا.¹ مثل هذه الإحصائيات تؤكد وجود حالة من الانتهاك للقانون الدولي لحقوق الإنسان بسبب حالات الغرق والجفاف والعطش والجوع التي تحدث أثناء عمليات التهريب. من جهة أخرى، تشكل عمليات تهريب المهاجرين انتهاكا لقوانين الهجرة والتشريعات الوطنية المتعلقة بالدخول والخروج والإقامة سواء لدول المصدر أو العبور أو المقصد.

من هنا قد يتبادر إلى الذهن سؤال مهم وهو: ما إذا كانت هناك التزامات مفروضة على ليبيا لمكافحة نشاطات تهريب المهاجرين عبر حدودها، والتي تسببت في انتهاكات لحقوق الإنسان والقوانين الوطنية للدول المضرة أو الدول المقصد مثل إيطاليا ومالطا؟

في الواقع، تعتبر ليبيا ملزمة بموجب عدد من المواثيق الدولية بمنع نشاطات تهريب المهاجرين ومكافحتها. على سبيل المثال وليس الحصر، تنص المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن الدول الأطراف في العهد مثل ليبيا² ملزمة بكفالة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد، مثل الحق في الحياة³ وحق عدم إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة⁴ وذلك لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها. ومن ثم فإن ليبيا بموجب هذه المادة ملزمة باتخاذ التدابير اللازمة لمنع كل ما يؤدي (مثل عمليات تهريب المهاجرين) إلى انتهاك الحقوق المشار إليها سابقا. فالقيام بتصرفات إيجابية من قبل الدول لغرض ضمان حقوق الإنسان وحمايتها يقع ضمن الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي لحقوق الإنسان.⁵

أيضا وهو الأهم، أن ليبيا ملزمة بمكافحة ومنع نشاطات تهريب المهاجرين كونها دولة طرف في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين. الجدير بالذكر أن بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين جاء نتيجة لمقترحات تقدمت بها كل من حكومتي النمسا وإيطاليا، تهدف إلى تأسيس اتفاق دولي لمكافحة نشاطات تهريب المهاجرين واعتبارها من قبيل الجرائم عبر الوطنية.⁶ ومن ثم قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار 111/53 الصادر في 9 ديسمبر 1998م بتأسيس لجنة حكومية مفتوحة العضوية تتولى إعداد مقترح يتضمن اتفاقية شاملة لمكافحة الجرائم المنظمة عبر الوطنية وكذلك بروتوكولات إضافية تتعلق بجرائم منظمة عبر وطنية معينة مثل جرائم تهريب المهاجرين.⁷ بدأت اللجنة الحكومية المفتوحة العضوية عملها في 19 يناير 1999م، وبعد 11 دورة وافقت في الأول من أكتوبر عام 2000م على مشروع بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين الذي تمت إحالته إلى الجمعية العامة للاعتماد.⁸

اعتمدت الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 25/55 المؤرخ في 15 نوفمبر 2000م مشروع بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين الذي فُتح للتوقيع في مؤتمر رفيع المستوى من حيث التمثيل عُقد في باليرمو- إيطاليا من 12 إلى 15 ديسمبر 2000م.⁹ طبقا للمادة 22 من البروتوكول التي تنص على أن "البروتوكول يبدأ نفاذه في اليوم التسعين بعد تاريخ إيداع الصك الأربعين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام". دخل البروتوكول حيز النفاذ في 28 يناير 2004م، وبلغ عدد الدول الأطراف في البروتوكول حتى تاريخ كتابة هذه الورقة 138 دولة، بما فيها ليبيا التي صادقت عليه بتاريخ 24 سبتمبر 2004م.¹⁰

على الرغم من وجود التزامات مفروضة على ليبيا لمكافحة تهريب المهاجرين بموجب العديد من المواثيق الدولية؛ إلا أن هذه الورقة سوف تتناول فقط الالتزامات الدولية المفروضة على ليبيا والمنصوص عليها في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين (المبحث الأول)، والمسؤولية الدولية عن تلك الالتزامات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الالتزامات الدولية المفروضة على ليبيا لمكافحة تهريب المهاجرين

يتضمن بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين العديد من الالتزامات الدولية المفروضة على ليبيا باعتبارها إحدى الدول الأطراف، والتي تهدف إلى منع ومكافحة تهريب المهاجرين. ومع ذلك، فإن هذا المبحث سوف يتناول فقط المضمون الموضوعي لالتزام التجريم (المطلب الأول)، والتزام المنع (المطلب الثاني)، والتزام التعاون (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الالتزام بالتجريم

يشكل الالتزام بتجريم تهريب المهاجرين حجر الأساس للالتزامات الأخرى المنصوص عليها في البروتوكول لمكافحة هذه الأنشطة؛ إذ تستمد الالتزامات الأخرى شرعيتها من الالتزام بالتجريم. من جهة أخرى، يسعى بروتوكول تهريب المهاجرين، من خلال المادة 6 المتعلقة بالتجريم، إلى تحقيق الانسجام بين القوانين الداخلية للدول في إطار التعامل مع تهريب المهاجرين.¹¹

وتحقيقاً لهذه الغاية، يلزم البروتوكول الدول الأطراف بما فيها ليبيا بموجب المادة 6 (1) (أ) بتجريم فعل تهريب المهاجرين المنصوص عليه في المادة الثالثة من البروتوكول، والتي تعرفه على النحو الآتي:

يقصد بمفهوم "تهريب المهاجرين تدبير الدخول غير المشروع لشخص ما الى دولة طرف ليس ذلك الشخص من رعاياها او من المقيمين الدائمين فيها، وذلك من أجل الحصول، بصورة مباشرة او غير مباشرة، على منفعة مالية او منفعة مادية أخرى".

يمتد الالتزام بالتجريم أيضاً إلى بعض النشاطات المتعلقة بتهريب المهاجرين، مثل تلك الجرائم المتعلقة بالمستندات المزورة (المادة 6 (1) (ب) من البروتوكول)، وجرمة تمكين المهاجر المهرب من الإقامة غير القانونية (المادة 6 (1) (ج) من البروتوكول). أيضاً، ليبيا ملزمة بموجب المادة 6 (2) من البروتوكول بضمان تجريم محاولة تهريب المهاجرين وأفعال المشاركة والتنظيم. وأخيراً، تطرقت المادة 6 (3) من البروتوكول إلى الظروف المشددة التي تمكن الدول من تشديد العقوبة على الجرائم المتعلقة بتهريب المهاجرين.

في إطار هذا الالتزام، جاء القانون الليبي رقم 19 لسنة 2010م لمكافحة الهجرة غير الشرعية وما تضمنه من جرائم ذات علاقة بتهريب المهاجرين ليبرهن تقيده ليبيا ولو بشكل نسبي – لأسباب سوف نستعرضها لاحقاً- بالالتزام بالتجريم الوارد في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين. فقد استعمل المشرع الليبي في المادة الثانية من القانون مصطلح "أعمال الهجرة غير المشروعة" وجرم من خلالها أفعال: 1- ادخال المهاجرين غير الشرعيين إلى البلاد أو إخراجهم منها بأي وسيلة (الفقرة أ). 2- نقل وتسهيل نقل المهاجرين غير الشرعيين داخل البلاد مع العلم بعدم شرعية وجودهم بما (الفقرة ب). 3- إيواء المهاجرين غير الشرعيين أو إخراجهم أو إخفاؤهم بأي طريقة عن تتبع الجهات المختصة أو إخفاء معلومات عنهم لتمكينهم من الإقامة في البلاد أو الخروج منها (الفقرة ج). 4- إعداد وثائق السفر أو هوية مزورة للمهاجرين، أو توفيرها، أو حيازتها لهم (الفقرة د). 5- تنظيم أو مساعدة أو توجيه أشخاص آخرين للقيام بأي فعل من الأفعال المنصوص عليها في الفقرات السابقة (الفقرة هـ).

من الملاحظ أن المشرع الليبي من خلال القانون رقم 19 قد أخذ منحى مختلف نسبياً عن بروتوكول تهريب المهاجرين في إطار التجريم؛ فالأخير قد نص على تهريب المهاجرين والتصرفات الأخرى ذات العلاقة (مثل تدبير الحصول على مستندات مزورة والتمكين من الإقامة غير القانونية) في جرائم مستقلة. بينما ساوى المشرع الليبي في القانون رقم 19 بين كل هذه التصرفات في الخطورة وأدرجها ضمن جريمة "أعمال الهجرة غير المشروعة". بالإضافة إلى ذلك، فقد قرر المشرع الليبي عقوبة واحدة تنطبق على جميع هذه الأعمال وهي الحبس بمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تزيد على عشرة آلاف دينار.¹²

في إطار التشديد، نص المشرع الليبي على أن تكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسة عشر ألف دينار ولا تزيد على ثلاثة آلاف دينار؛ إذا ثبت أن الجاني عند ارتكاب الجريمة ينتمي إلى عصابة منظمة لتهريب المهاجرين.¹³ كذلك ضاعف المشرع تلك العقوبة إذا ما ثبت أن الجاني يعمل في حراسة المنافذ أو نقاط العبور أو الموانئ أو الحدود بصفة مباشرة أو غير مباشرة أو بمراقبتها.¹⁴ أيضاً

ومن قبيل التشديد، في حالة ما إذا نتج عن نقل الأشخاص المهاجرين غير الشرعيين إلى الداخل أو الخارج عاهة مستديمة فإن العقوبة هي السجن وغرامة لا تقل عن عشرين ألف دينار ولا تزيد على خمسين ألف دينار، وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا ترتب على الفعل حدوث الوفاة.¹⁵ في الحقيقة، هذه العقوبات الأخيرة المشددة تأتي منسجمة مع الالتزام الدولي المنصوص عليه في المادة 6 (3) من البروتوكول التي أوجبت على الدول الأطراف اعتبار أي تصرف من شأنه تعريض سلامة المهاجرين للخطر أو معاملتهم معاملة لا إنسانية أو استغلالهم جميعها بمثابة ظروف مشددة تستوجب تشديد العقوبة.

من ناحية أخرى، قد هناك خروج من القانون رقم 19 عن بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين تمثل في الآتي: أولاً: أن المشرع الليبي قد جرم بموجب المادة 3 تصرف تشغيل المهاجر غير الشرعي وقد قرر له عقوبة دفع غرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد عن ثلاثة آلاف دينار، وهذا ما لم ينص عليه بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين صراحة. إذ الأمر يتطلب تفسيراً للمادة 6 (1) (ج) المتعلقة بتمكين المهاجر غير الشرعي من الإقامة غير القانونية تفسيراً موسعاً حتى يتسنى استخلاص الالتزام بتحريم تشغيل المهاجر غير الشرعي. ما هو مهم أن المشرع الليبي قد جرم هذه الأفعال صراحة وهو خير ما فعله، لاسيما وأن تشغيل المهاجر غير الشرعي كثيراً ما يكون عملياً ذا علاقة بنشاطات تهريب المهاجرين.¹⁶ ثانياً: أن المادة 5 من بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين نصت على أنه ينبغي عدم ملاحقة المهاجرين المهربين جنائياً كونهم هدفاً لتصرف تهريب المهاجرين المجرم بموجب المادة 6 من البروتوكول. علاوة على ذلك، فقد نص الدليل التشريعي للبروتوكول على أن هذه الحصانة من المقاضاة (ومن باب أولى عدم التجريم) تشمل الجرائم المتعلقة بالهجرة، مثل جرائم الدخول غير القانوني والمغادرة والإقامة. غير أن المشرع الليبي في القانون رقم 19 لم يتقيد بهذا الالتزام ونص في المادة 6 على أنه "يعاقب الأجنبي المهاجر غير الشرعي بعقوبة الحبس مع الشغل أو بغرامة لا تزيد عن ألف دينار." على أي حال، مثل هذا التجريم للمهاجر غير الشرعي قد يكون له سند قانوني في المادة 6 (4) من بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين التي تسمح للدول باتخاذ تدابير ضد أي شخص يرتكب فعلاً يعد جريمة بموجب قوانينها الوطنية، وهذا يعني أن تلك المادة تشكل تقويضاً للحصانة الجنائية الممنوحة للمهاجر غير الشرعي بموجب المادة 5 من البروتوكول.¹⁷

في الواقع، ما قام به القانون رقم 19 لا سيما في إطار تجريم الدخول غير القانوني للمهاجر يجد ما يبرره في المادة 6 (4) من البروتوكول، بالإضافة إلى ذلك، لا توجد قاعدة في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين أو في أي مكان آخر في القانون الدولي تحظر على الدولة تنظيم الدخول إلى أراضيها، وهو حق راسخ في القانون الدولي ينطلق من سيادة الدولة.¹⁸ وقد تأكدت هذه القاعدة أيضاً أثناء صياغة المادة 16 من البروتوكول المتعلقة بحقوق المهاجرين المهربين. لقد قيل إن احترام الحقوق الأساسية للمهاجرين ينبغي أن لا يمس أو يقيد بأي شكل من الأشكال الحق السيادي لجميع الدول في تقرير من ينبغي له أو لا ينبغي أن يدخل أراضيها.¹⁹

المطلب الثاني: الالتزام بمنع تهريب المهاجرين

يعني التزام منع تهريب المهاجرين بشكل عام أن الدولة تتبنى تدابير إيجابية لوقف أعمال تهريب المهاجرين في المستقبل. قد يؤدي أداء هذا الالتزام إلى تقليل التكاليف البشرية الناتجة عن عمليات تهريب المهاجرين، وكذلك تجنب التكاليف المالية والمؤسسية للتحقيق مع مرتكبي التهريب ومحاکمتهم.²⁰ لذلك تضمن بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عدداً من تدابير المنع التي يتوجب على ليبيا وغيرها من الدول الأطراف تطبيقها، ومن أبرزها:

أولاً- يتعين على ليبيا باعتبارها إحدى الدول الأطراف في البروتوكول بموجب المادة 7 أن تقوم باعتراض أي سفينة وتفتيشها عندما تكون هناك أسباب معقولة للاشتباه بأن السفينة ضالعة في نشاطات تهريب المهاجرين. ثانياً- تنص المادة 11 (1) من البروتوكول على أن ".....تعزز الدول الأطراف الضوابط الحدودية إلى أقصى حد ممكن، بقدر ما يكون ذلك ضرورياً لمنع وكشف تهريب المهاجرين." هذه المادة تعني أن الدول الأطراف ملزمة بتعزيز وحماية حدودها عن طريق تبني تدابير معينة.²¹ ومع ذلك، لا تتضمن هذه المادة أي تدابير أو تقنيات محددة يمكن أن تستخدمها الدول لتعزيز حدودها والتي من شأنها أن تؤدي إلى منع نشاطات تهريب المهاجرين.²² إذ يبدو أن واضعي البروتوكول قد منحوا الدول الأطراف سلطة تحديد وتقدير تلك التدابير.

ثالثاً - تدعو المادة 11 (3) من البروتوكول الدول الأطراف إلى فرض التزام على الناقلين التجاريين، بما في ذلك أي شركة نقل أو مالك أو مشغل أي وسيلة نقل، للتأكد من أن جميع الركاب لديهم وثائق السفر اللازمة لدخول دولة المقصد. لقد تم صياغة هذه الفقرة بطريقة تحدد مدى الالتزام المفروض على شركات النقل، وهو أن تتمثل مهمة شركات النقل التجارية وفق تلك المادة في التأكد فقط من أن المسافرين يحملون وثائق سفر وليس تقييم صلاحية هذه المستندات.²³ مثل هذا التحديد يعد مقبولاً، نظراً لأن شركات النقل التجارية لا تملك الموارد والخبرة اللازمة للتأكد من صحة هذه المستندات.²⁴ رابعاً- ليبيا ملزمة بموجب المادة 12 من البروتوكول بضمان عدم إمكانية تغيير وثائق السفر والهوية الخاصة بها، أو إساءة استخدامها. من المهم الإشارة إلى أن المادة 12 قد تمت صياغتها في شكل مرن بحيث إن الدول الأطراف يجب أن تتبنى التدابير المنصوص عليها في تلك المادة "في حدود الإمكانيات المتاحة". إذ أن الدول التي تفتقر إلى الخبرة الفنية والموارد اللازمة لتنفيذ هذه المادة كانت في حاجة لهذه الصياغة المرنة. على سبيل المثال، أعلنت الإكوادور نفسها غير قادرة على تنفيذ التدابير المتعلقة بالمراقبة الفعالة للوثائق في المادة 12 بسبب نقص الأموال والموظفين.²⁵ لهذا السبب، تم إدراج عبارة "في حدود الإمكانيات المتاحة" في المادة 12 من قبل واضعي البروتوكول، تقديراً للبلدان النامية التي قد لا تكون قادرة على تحمل تكلفة إصدار وثائق عالية الجودة بموجب الفقرة الفرعية (أ) من المادة 12.²⁶ بمعنى آخر، أن هذه الصياغة المرنة تمنح الإكوادور والدول النامية الأخرى سلطة تنفيذ المادة 12 وفقاً لقدراتها وإمكانياتها، لكن مثل هذه السلطة التقديرية قد تقوض من مسألة إمكانية مساءلة الدولة دولياً، وهو ما سنوضحه في مكان آخر من الورقة.

خامساً- ينبغي على ليبيا بموجب المادتين 14 و15 من البروتوكول توفير برامج تدريبية لمسؤوليها للوقوف على أحدث الأساليب لمنع تهريب المهاجرين، وحملات إعلامية عامة لتوعية الناس بمخاطر نشاطات تهريب المهاجرين وكذلك توفير برامج للتنمية للتعامل مع الأسباب الجذرية للتهريب.

في سياق الالتزام بالمنع تسعى ليبيا للحد من ظاهرة تهريب المهاجرين عبر سواحلها البحرية وذلك عن طريق تسيير دوريات لخفر السواحل الذين كان لهم دور واضح في إنقاذ العديد من المهاجرين المهريين. فعلى سبيل المثال، أعلنت القوات البحرية الليبية بتاريخ الأول من يوليو 2018م أن حرس السواحل الليبي تمكن من إنقاذ 335 مهاجراً غير شرعي قبالة السواحل الليبية خلال ثلاثة عمليات إنقاذ، مشيراً إلى أن المهاجرين كانوا على متن قوارب مطاطية.²⁷ كذلك أعلن الناطق الرسمي باسم القوات البحرية الليبية بتاريخ 22 مايو 2019م عن إنقاذ 213 مهاجر غير شرعي قبالة السواحل الليبية، خلال عمليتين منفصلتين قام بهما حرس السواحل الليبي.²⁸ من جهة أخرى، قامت الحكومة الليبية بإبرام اتفاقيات دولية مع الحكومة الإيطالية تهدف إلى تدريب وتطوير سلاح البحرية الليبي لغرض مكافحة نشاطات تهريب المهاجرين.²⁹ هذه الأمثلة تعكس مدى تنفيذ ليبيا لالتزام المنصوص عليه في البروتوكول.

على أي حال، فإن قيام ليبيا بتبني التدابير التي تقع في إطار الالتزام بالمنع المنصوص عليه في البروتوكول هو أمر صعب تحقيقه في الوقت الحالي نظراً للظروف الراهنة وحالة الانقسام التي تمر بها الدولة. لاسيما وأن كثيراً من تلك التدابير تتطلب الإمكانيات المادية واللوجستية وأجهزة تنفيذية موحدة تقوم بتنفيذ تدابير المنع المنصوص عليها في البروتوكول.

المطلب الثالث: الالتزام بالتعاون

لكون عمليات تهريب المهاجرين تبدأ غالباً في دول المصدر، مروراً بدول العبور، وتصل أخيراً إلى دول المقصد، فإن التعاون بين الدول هو التزام أساسي لمكافحة هذه العمليات.³⁰ إذ أنه يصعب على الدول فرادى تحقيق نتائج إيجابية لمكافحة تهريب المهاجرين، بسبب الطبيعة العابرة للحدود لهذه العمليات.³¹ لهذا السبب، أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 62/51 على أهمية التعاون الدولي في مكافحة نشاطات تهريب المهاجرين.³²

تضمن بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين مجالات عديدة للتعاون. على سبيل المثال، يتعين على الدول الأطراف بموجب المادتين 7 و 8 (1) التعاون من أجل مكافحة تهريب المهاجرين في البحر. بالإضافة إلى ذلك، ينص البروتوكول على ضرورة التعاون بين الدول في مجالات المعلومات والحدود والوثائق والتدريب لمكافحة تهريب المهاجرين.³³ فيما يتعلق بالتعاون في مجال المعلومات، تشجع المادة 10 من البروتوكول الدول على تبادل المعلومات وفقاً لأنظمتها القانونية والإدارية، بالإضافة إلى أنها تحدد سلسلة من فئات المعلومات التي تتنوع ما بين تفاصيل حول منظمات التهريب والطرق والوسائل المستخدمة في عمليات التهريب، إلى المعلومات العلمية والتكنولوجية.³⁴

على الرغم من وجود إطار قانوني للتعاون في بروتوكول تهريب المهاجرين؛ إلا أنه في تقرير صادر عن الأمانة حول تنفيذ البروتوكول تم تقديمه إلى مؤتمر الدول الأطراف في أكتوبر 2012م، أشار إلى أن الدول لم تتمكن عملياً من الحصول على المعلومات الضرورية المتعلقة بتهريب المهاجرين على المستوى الإقليمي والعالمي.³⁵ السبب قد يكمن في أن المادة 10 من البروتوكول لا تتناول كيفية إدارة عملية تبادل المعلومات بين الدول الأطراف، وقد تم التأكيد على ذلك في الدليل التدريبي الأساسي بشأن التحقيق في تهريب المهاجرين الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حيث ينص على أنه "لا يمكن الحصول على معلومات فعالة وعمامة دون وجود قنوات اتصال فعالة."³⁶ لاسيما وأنه هناك انعدام في الثقة بين الدول في مجال تبادل المعلومات مما يشكل عقبة أمام مكافحة أنشطة تهريب المهاجرين. حيث تلاحظ Tessier أن دول المقصد لعمليات تهريب المهاجرين غالباً تكون غير مستعدة لتبادل المعلومات مع الدول المصدرة حيث توجد أدلة تؤكد أن هذه المعلومات سيتم نقلها إلى المهربين أنفسهم بسبب فساد الحكومات في الدول المصدرة.³⁷

بغض النظر عن العوائق (المشار إليها أعلاه) التي تحد من تطبيق أحكام التعاون المنصوص عليها في البروتوكول، فإن ليبيا لا تزال ملزمة بالتعاون مع الدول الجوار لمكافحة نشاطات تهريب المهاجرين. وفي سياق ذلك قد كان هناك بالفعل تعاون ما بين حكومتها ليبيا وإيطاليا في مجال مكافحة تهريب المهاجرين قد تبلور في إنشاء غرفة عمليات مشتركة تضم ممثلين لخفر السواحل وجهاز الهجرة غير الشرعية والنائب العام الليبي وجهاز المخابرات ونظرائهم الإيطاليين.³⁸ كما صرح نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية الإيطالي ماتيو سالفيني بتاريخ 21 يناير 2019م: إن التعاون مع ليبيا في مجال الهجرة غير الشرعية يكون فعالاً.³⁹

المبحث الثاني: مسؤولية ليبيا في ضوء التزاماتها الدولية

في الواقع، فاللجوء إلى المحاكم الدولية لتحريك مسؤولية دولة ما عن فشلها في مكافحة نشاطات تهريب المهاجرين هو أمر كما ترى الكاتبة الأسترالية Anne Gallagher غير متعارف عليه كونه مكلفاً ومضيعة للوقت بالنسبة لكثير من الدول، وبصفة عامة فهو لا يدخل ضمن اهتمامات الدول حتى المتضررة من نشاطات تهريب المهاجرين.⁴⁰ على ضوء ذلك الرأي والذي نراه صحيحاً إلى حد ما، فليس من المتوقع أن نرى إيطاليا، على سبيل المثال تتجه إلى محكمة العدل الدولية لمقاضاة ليبيا عن تقاعسها في منع ومكافحة نشاطات تهريب المهاجرين.

على الجانب الآخر، فإن تحريك المسؤولية الدولية ضد دولة ما يمكن أن يجري خارج المحاكم والهيئات القضائية الدولية، وذلك من خلال آليات أقل رسمية، مثل المراسلات الرسمية بين الحكومات، أو الإعلانات الصادرة عن اللجان الحكومية الدولية وهيئات معاهدات حقوق الإنسان.⁴¹ إذ إن هذه الآليات غير القضائية قد تقوم بتقرير انتهاك دولة ما لأحد التزاماتها الدولية لمكافحة تهريب المهاجرين ومن ثم مسؤولية الدولة عن هذا الانتهاك.⁴² وعلى أي حال، قد تلعب هذه القرارات دوراً مهماً في إجبار الدول على الامتثال لقواعد البروتوكول. لذلك، سوف نتناول في هذا المبحث فرضية إثارة المسؤولية الدولية ضد ليبيا في ضوء التزاماتها الدولية المنصوص عليها في البروتوكول.

إن القاعدة الرئيسة لمسؤولية الدولة هو أن "كل فعل غير مشروع دولياً تقوم به الدولة يستتبع مسؤوليتها الدولية"،⁴³ وفي هذا السياق يستلزم توافر عنصرين لإثبات عدم مشروعية الفعل. العنصر الأول: يجب أن يكون هناك فعل أو إغفال يشكل انتهاكاً للالتزام دولي مفروض على الدولة، أما العنصر الثاني: أن هذا الفعل أو الإغفال يجب أن ينسب إلى الدولة بموجب القانون الدولي.⁴⁴

في الواقع ودون التطرق إلى العنصر الثاني، فإنه من الصعب إثبات أن ليبيا قد قامت بفعل انتهاك (العنصر الأول) لأحد التزاماتها الدولية المنصوص عليها في البروتوكول. ويرجع ذلك إلى الصياغة المرنة والغامضة لنصوص الالتزامات في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين، حيث إن هذه الصياغة قد منحت ليبيا وغيرها من الدول الأطراف مجالاً من السلطة التقديرية في تنفيذ تلك الالتزامات. على سبيل المثال، ينص بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين على أنه يتعين على الدول اعتماد التدابير التشريعية وغيرها من التدابير "ما قد يلزم" لتجريم تهريب المهاجرين والأنشطة الأخرى ذات الصلة.⁴⁵ أيضاً، يتعين على الدول الأطراف اتخاذ "تدابير مناسبة" لمنع تهريب المهاجرين، واعتماد تدابير "في حدود الوسائل المتاحة"، وتنفيذ تدابير التعاون "إلى أقصى حد ممكن".⁴⁶ هذه العبارات المستخدمة في صياغة تلك الالتزامات تعتبر مرنة ومبهمة والتي من شأنها أن تنتقص من الطبيعة الإلزامية لأحكام البروتوكول، إذ إن المصطلحات الغامضة والمرنة التي تظهر في أي معاهدة غالباً ما تخلق التزامات غير قابلة للتنفيذ.⁴⁷ علاوة على ذلك، فإن هذه الصياغة يمكن أن تترك الدول فيما يتعلق بكيفية تطبيق القاعدة الدولية.⁴⁸

لمزيد من التوضيح، تنص المادة 12 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً على "تخرق الدول التزاماً دولياً متى كان الفعل الصادر عنها غير مطابق لما يتطلبه منها هذا الالتزام، بغض النظر عن منشأ الالتزام أو طابعه." ومن ثم عند تطبيق هذه المادة على أحكام البروتوكول فإنه يمكن أن نستنتج بشكل مبدئي أن تقاعس الدول الأطراف في البروتوكول عن الامتثال للالتزامات التجريم والمنع وعدم التعاون

يشكل انتهاكاً لهذه الالتزامات. غير أن لجنة القانون الدولي للمادة 12 تقرر أن مسألة ما إذا كان هناك انتهاك لالتزام سوف يعتمد على تفسير وتطبيق النصوص والقواعد المحددة للالتزام نفسه.⁴⁹

على هذا الأساس، فإن الأحكام والقواعد الواردة في البروتوكول المتعلقة بالالتزامات الدول هي العنصر الحاسم في تحديد ما إذا كان هناك انتهاك لهذه الالتزامات أم لا. وبناء على ذلك، فإنه يمكن القول إن عنصر الانتهاك لا يمكن إثباته بسهولة في ضوء النصوص والمصطلحات المرنة والغامضة التي تحيط بالالتزامات الدول. على سبيل المثال، قد يتم التذرع بالصياغة المرنة والغامضة المستخدمة في صياغة المادة 12 من البروتوكول لتجنب تنفيذ التدابير الواردة في هذه المادة أو لتبرير التنفيذ غير الفعال من جانب دولة لا يعتبر منع تهريب المهاجرين من أولوياتها. إذ يتطلب تنفيذ الالتزام الوارد في هذه المادة مستوى عالياً من التكنولوجيا لإصدار وثائق سفر وهوية صعبة التزوير، وهذا يسمح للدول باستخدام عبارة "في حدود الوسائل المتاحة" المنصوص عليها في المادة للدعاء بأنها نفذت هذه التدابير وفقاً لقدراتها وإمكاناتها، أو بدلاً من ذلك، أنها لا تملك القدرة على تنفيذ تلك التدابير. وهذا بالطبع يثير مسألة من هو الذي يقيم قدرة الدولة على تنفيذ المادة 12 من البروتوكول. علاوة على ذلك، كيف يمكن تقييم هذه القدرة؟ من الصعب الإجابة على هذه الأسئلة في سياق تنفيذ البروتوكول لأن تقييم قدرة الدولة على تنفيذ تدابير المنع التي يفرضها البروتوكول يرقى إلى مستوى التدخل غير المقبول في شؤونها الداخلية. لاسيما وأن المادة 4 (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية - التي هي بمثابة الاتفاقية الأم لبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين - تنص صراحة على أن تنفذ الدول التزاماتها بطريقة تتفق مع مبادئ السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

هذا المثال السابق يوضح أنه من الصعب إثارة أو تحريك مسؤولية ليبيا عن فشلها في مكافحة نشاطات تهريب المهاجرين في ضوء الصياغة الحالية لأحكام البروتوكول. بعبارة أخرى، لا يمكن للدول المتضررة من تهريب المهاجرين عبر ليبيا، مثل إيطاليا أو أي منظمة دولية معنية بحقوق الإنسان أن تُثير مسؤولية ليبيا عن عمليات تهريب المهاجرين، وذلك راجع إلى الصياغة الغامضة لعديد من القواعد والأحكام الأساسية في البروتوكول. طالما كان الالتزام، مثل تجريم تهريب المهاجرين أو منعه غير واضح بحد ذاته، فمن المحتمل أن تواجه الدولة المتضررة اعتراضاً من الدولة التي لا ترغب في الاعتراف بمسئوليتها عن انتهاك الالتزام. وهو ما قد يتوقع من ليبيا في حالة تحريك المسؤولية الدولية ضدها من قبل إيطاليا أو غيرها من الدول المتضررة من عمليات تهريب المهاجرين عبر ليبيا، فالصياغة المرنة والغامضة للالتزامات المنصوص عليها في البروتوكول تمنح ليبيا ميزة في دحض عنصر الانتهاك كأحد عناصر المسؤولية الدولية.

من الممكن أن نستخلص إن أحكام البروتوكول بصيغتها الحالية توفر سلطة تقديرية واسعة للدول، "مما يسمح لها بتنفيذ وتفسير البروتوكول حسب رغبتها ومصالحها الوطنية."⁵⁰ ومن ثم، فإن تحديد مسؤولية ليبيا وغيرها من الدول الأطراف عن تلك الالتزامات ليس مؤكداً بسبب مرونة هذه الالتزامات وغموضها.

الخاتمة:

يفرض بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين على ليبيا باعتبارها دولة طرفاً عدداً من الالتزامات المتعلقة بالتجريم والمنع والتعاون التي من شأنها تحقيق هدف البروتوكول وهو منع ومكافحة نشاطات تهريب المهاجرين. غير أن هذه الالتزامات قد تمت صياغتها في شكل مرن وغامض وهو الأمر الذي يصعب معه إثبات عنصر الانتهاك ومن ثم مسؤولية ليبيا عن هذه الالتزامات.

المراجع:

- ¹ Maritime Update Libyan Coast. Available at: <https://www.iom.int/sitreps/libya-maritime-update-libyan-coast-1-31-january-2018>. [Accessed 10 May 2019].
- ² تعتبر ليبيا دولة طرفا في الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية وذلك بعد تصديقها على الميثاق بتاريخ 15 مايو 1970م.
³³ انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (تم اعتماده بتاريخ 16 ديسمبر 1966م ودخل حيز النفاذ في 23 مارس 1976) المادة 2.
⁴ المادة 7 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق.
- ⁵ Jacobs, White and Ovey. (2010). *the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, p.100.
- ⁶ McClean, D. (2007). *Transnational Organised Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*. Oxford: Oxford University Press, p. 21.
- ⁷ *Travaux préparatoires* of the Negotiations for the Elaborations of the United Convention against Organised Transnational Crime and the Protocols thereto. (2006), United Nations, v. See also, McClean (n6) 24.
- ⁸ *Travaux préparatoires* of the Protocol (n7) v.
- ⁹ Ibid, 741.
- ¹⁰ Treaty United Nations Collections
Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XVIII-1b&chapter=18&clang=en [Accessed 14 May 2019].
- ¹¹ Brolan, C. (2002). An Analysis of the Human Smuggling Trade and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea (2000) from a Refugee Protection Perspective, Intl JRL 14, p. 594.
- ¹² انظر المادة 4 من القانون رقم 19 بشأن مكافحة الهجرة غير المشروعة.
¹³ المرجع السابق.
¹⁴ المرجع السابق.
¹⁵ المرجع السابق، المادة 5.
- ¹⁶ Väyrynen, R. (2003). *Illegal Immigration, Human Trafficking, and Organised Crime: Discussion Paper No. 2003/72*. United Nations University: World Institute for Development Economics Research, 5.
- ¹⁷ Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 'Challenges and good practices in the criminalization, investigation and prosecution of the smuggling of migrants: Note by the Secretariat' CTOC/COP/WG.7/2012/2 (21 March 2012) para 12.
- ¹⁸ Opekin, B. (2009). *The Influence of International Law on The International Movement of Persons: Research Paper*. United Nations Development Programme: Human Development Reports, para31.
- ¹⁹ *Travaux préparatoires* of the Protocol (n7) 537.
- ²⁰ *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocols thereto*. (2004). United Nations, para 81.

- ²¹ McCreight, M. (2006). *Smuggling of Migrants, Trafficking in Human Beings and Irregular Migration on a Comparative Perspective*. European Law Journal 12, p. 111.
- ²² Schloenhardt, A. (2003). *Migrant Smuggling: Illegal Migration and Organised Crime in Australia and the Pacific Region*. Martinus Nijhoff Publishers, p. 355.
- ²³ *Travaux préparatoires* of the Protocol (n7) 521.
- ²⁴ *Ibid*, 405.
- ²⁵ Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 'Implementation of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime: consolidated information received from States for the second reporting cycle: Report of the Secretariat' UN Doc CTOC/COP/2006/7/Rev.1 (18 August 2008) para 30.
- ²⁶ *Travaux préparatoires* of the Protocol (n7) 524.
- ²⁷ Available at: https://arabic.sputniknews.com/arab_world/201807011033467863/ [Accessed 15 May 2019].
- ²⁸ Available at: https://arabic.sputniknews.com/arab_world/2019051010409766 [Accessed 15 May 2019].
- ²⁹ Available at: <https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2017/02/14/1018845.html>. [Accessed 15 May 2019].
- ³⁰ Hackman, F. and others. (2000). *Transatlantic Workshop on Human Smuggling. Geo Immigr. LJ. 1*, p. 179.
- ³¹ Kirchner, A. and Schiano, L. (1998). *International Attempts to Conclude a Convention to Combat Illegal Migration*. Intl JRL 10, p. 662.
- ³² UNGA Res 51/62 (12 December 1996) UN Doc A/RES/ 51/62.
- ³³ انظر المواد 10 و 11 و 13 و 14 من بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين.
- ³⁴ المادة 10 من بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين.
- ³⁵ Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 'Activities of the United Nations Office on Drugs and Crime to promote and support the implementation of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: Report of the Secretariat' CTOC/COP/2012/5(2 July 2012) para 23.
- ³⁶ Price, M. and others. (2010). *Basic Training Manual on Investigating and Prosecuting the Smuggling of Migrants: Module 8 International Cooperation*. UNODC, p. 14.
- ³⁷ Tessier, K. (1996). *The New Slave Trade: The International Crisis of Immigrant Smuggling*. Indiana JGLS 3, p. 264.
- ³⁸ "غرفة ايطالية ليبية مشتركة لمكافحة تهريب المهاجرين". Available at: <https://www.france24.com/ar/20171209> . [Accessed 20 May 2019].
- ³⁹ "سالفيني: تعاون فعال مع ليبيا في مجال الهجرة." Available at: <https://www.libyaakhbar.com/libya-news/849519.html>. [Accessed 20 May 2019].
- ⁴⁰ Gallagher, A. (2010). *The International Law on Human Trafficking*. Cambridge University Press, p 218.

⁴¹ Ibid, pp 218 -19.

⁴² Ibid.

⁴³ المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دولياً، 2001م (تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين) المادة 1

⁴⁴ المرجع السابق، المادة 2 (أ) و (ب).

⁴⁵ انظر المادة 6 (1) من البروتوكول

⁴⁶ انظر المواد 8(2)، و7، و11 (2) من البروتوكول.

⁴⁷ Henkin, L. and others. (1980). *International Law: Cases and Materials*. West Publishing Co, pp. 585-586.

⁴⁸ Gallagher, *The International Law on Human Trafficking* (n 40) p. 8.

⁴⁹ International Law Commission, 'Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries 2001 (ARSIWA Commentaries)' UN Doc A/56/10 (United Nations 2008) Article 12, para 1.

⁵⁰ Schloenhardt, *Migrant Smuggling: Illegal Migration and Organised Crime in Australia and the Pacific Region* (n. 22) 361. See also, Brolan, *An Analysis of the Human Smuggling Trade and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea (2000) from a Refugee Protection Perspective* (n 11) p. 561.