

دور القانون في

المصالحة الوطنية في ليبيا

الحكم الوطني

إعداد

زاهي المغيربي هالة الأطرش سليمان إبراهيم

مساهمة

نجيب الحصادي جازية شعيتير
لجين الاوجلي فتحي موسى



دور القانون
في المصالحة الوطنية في ليبيا
الحكم الوطني

دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا

الحكم الوطني

تقرير عن المرحلة البحثية الثانية حول الحكم الوطني (أكتوبر 2018 – إبريل 2019) من مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا

إعداد:

زاهي المغربي وهالة الأطرش وسليمان إبراهيم.

مساهمة:

نجيب الحصادي وجازية شعيتير ولجين الاوجلي وفتحي موسى.

فريق البحث:

نجيب الحصادي، زاهي المغربي، الكوني اعبودة، جان ميخائيل أوتو، سليمان إبراهيم، جازية شعيتير، هالة الأطرش، لجين الاوجلي، فتحي موسى، نينكا فان هيك، عمر العفاس، يوسف الصواني، عيسى علي، أم العز الفارسي، علي أبو راس.

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية: 639 / 2025

ردمك: 978-9959-9825-4-4

التقرير صادر عن:

مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي

مؤسسة فان فولينهورف للثقافة والقانون والحكومة المجتمع، جامعة ليدن

بتمويل من وزارة الخارجية الهولندية



مراجعة لغوية:

إبراهيم عبد التواب

الطباعة والتصميم والإخراج الداخلي:

علي الصغير

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز، دون الحصول على إذن خطي من مالك حقوق النشر، نشر أي جزء من هذا التقرير، أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله بأي وسيلة.

وجهات النظر المعبر عنها في هذا التقرير خاصة بكتابته ولا تنسب على أي نحو لوزارة الخارجية الهولندية.

دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا الحكم الوطني

إعداد

سليمان إبراهيم

هالة الأطرش

زاهي المغربي

مساهمة

جازية شعيتير

نجيب الحصادي

فتحي موسى

لجين الأوجلي

الطبعة الأولى

2025

المحتويات

5.....	المحتويات
7.....	شكر وتقدير
9.....	الملخص التنفيذي
21.....	مقدمة
27.....	أولاً. بعد مؤسسات الدولة
69.....	ثانياً. بعد العملية السياسية
89.....	ثالثاً. بعد السياسة العامة
101.....	رابعاً. البعد الدولي: أثر الدور الدولي على بناء الدولة
125.....	خاتمة. دور القانون في التصدي لتحديات بناء الدولة والمصالحة الوطنية

شكرو تقدير

هذا التقرير، والعمل البحثي المؤسس له، ثمرة جهد جماعي، ولم يكن ليوجد لولا مساعدة مساهمين كثر. ونحن نرغب في شكرهم على ذلك. أولاً، الخبراء والباحثون في هذا المشروع: د. زاهي المغيربي، د. نجيب الحصادي، د. الكوني اعبودة، د. جان ميخائيل أوتو، د. جازية شعيتير، د. هالة الأطرش، أ.لجين الاوجلي. كذلك، نتوجه بالشكر إلى الباحثين الذي أعدوا أوراقاً بحثية تناولت موضوعات تتعلق بالحكم الوطني من وجهات نظر تخصصية مختلفة: د. عمر العفاس، د. يوسف الصواني، د. عيسى الفضلي، د. أم العز الفارسي، أ. علي آبوراس. والشكر واجب أيضاً لكل من شارك في أنشطة المشروع المختلفة من مجموعات تركيز، ومقابلات معمقة، وورش عمل، ومؤتمرات.

والشكر موصول أيضاً إلى زملائنا في جامعة بنغازي، ومركز دراسات القانون والمجتمع، ومؤسسة فان فولينهوفين بجامعة ليدن، لما قدموه من دعم في صور مختلفة: د. مصطفى الفاخري، ود. عز الدين الدرسي، والآنسة حنان شعيتير، ود. جنين يوبينك، والسيد دينيس يانسين، والسيدة كاري فان فيرن، والسيدة مارايكا بووم، وأ.نينكا فان هيك.

ولا يفوتنا شكر الأستاذ إمرجع الطلحي على مراجعته اللغوية لهذا التقرير، والفنان التشكيلي الليبي عمر جهان على إهدائه لنا لوحته خارطة ليبيا لتكون غلاًفاً للتقرير.

ونحن ممتنون كذلك للمؤسسات الرسمية في ليبيا وهولندا لما أظهره من اهتمام ودعم للمشروع. ونتوجه بالشكر على وجه الخصوص، إلى سفارة هولندا في ليبيا ووزارة الخارجية في لاهاي لتمويلهما المشروع البحثي ومساعدتهما في تسهيل إتمام إجراءات عملية لازمة مثل استصدار التأشيرات. وفي هذا الشأن،

نتوجه بالشكر الجزيل لسعادة السفير لارس توميرس، والسيدة مونيك كورزيليس،
والسيد أحمد شلغوم، والسيدة ماريكا فيردا، والسيدة إيفين دي بروان، والسيد
لاورانس فان دوفيرين، والسيدة مارولين ييرينقس.

د. سليمان إبراهيم
مدير المشروع

الملخص التنفيذي

يرصد هذا التقرير التحديات ذات العلاقة ببناء الدولة والتحول الديمقراطي في ليبيا، ودور القانون في مواجهتها، فيحدد أهم القضايا الخلافية ذات العلاقة، ثم يتعرض للاستجابات التشريعية الرئيسة: الظروف السياسية التي صدرت أثناءها، وفرص تطبيقها، وتقويمها. وينتهي التقرير برؤية للحكم الوطني وبناء الدولة، ومقترحات وسياسات تكفل ترجمة هذه الرؤية إلى واقع عملي.

يتقصى شاغل الحكم الوطني تحديات بناء الدولة الليبية في أبعاد متميزة، وإن ظلت مترابطة، فيتناول تحدي الشرعية والتغلغل المتعلق ببعد مؤسسات الدولة، وتحدي المشاركة الذي يظهر في بعد العملية السياسية، وتحدي التوزيع المتعلق ببعد السياسة العامة، ويكشف عن تحدي العامل الخارجي في البعد الدولي. وينطلق التقرير من مقارنة مؤداها أن مواجهة التحديات المتعلقة بكل بعد رغم تفاوت طبيعتها، وما تثيره من خلاف ومواقف متباينة واستقطابات حول قضايا مفصلية، مسألة لازمة لبناء الدولة وخلق إطار صالح لتحقيق المصالحة الوطنية واستدامتها.

فيما يتعلق ببعد مؤسسات الدولة تقصى التقرير التحديات المتعلقة بالفراغ المؤسسي، وسوء أداء المؤسسات التشريعية والتنفيذية الانتقالية، والتشكيك في شرعية هذه المؤسسات. وكشف تحليل التحديات المتعلقة بهذا البعد عن وجود قضايا دستورية تشكلت بخصوصها مواقف متباينة وتعلقت أساسا بشكل الدولة (فيدرالي/موحد) ونوع نظام الحكم (ملكي/جمهوري، برلماني/رئاسي). وقضايا دستورية ترتبط بأداء مؤسسات الدولة والعلاقة بينها، وتتمحور حول العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، واستقلالية السلطة القضائية. ولم يتناول التقرير القضايا الخلافية المتعلقة بالنظام الفيدرالي/نظام الحكم المحلي/النظام المركزي تناولا مفصلا، لأنها أوطد علاقة بشاغل اللامركزية (الحكم دون-

الوطني)، الذي سيكون محلاً للدراسة في الشاغل التالي. وحصر التقرير موقفين من نظام الحكم يدعو أحدهما إلى العودة إلى النظام الملكي في حين يدعو الآخر إلى تبني النظام الجمهوري. وتبين أن المنادين بالعودة للشرعية الدستورية الملكية اختلفوا في طبيعة العودة بين العودة للملكية كمرحلة انتقالية سبيلاً لعودة الاستقرار والأمن، على أن يُجرى لاحقاً استفتاء حول نظام الحكم وشكله، ومن يدعو لعودة للنظام الملكي بصفة دائمة، ويرفض إجراء أي تعديلات على الدستور إلا وفقاً لما ينص عليه الدستور الملكي، الذي يحظر تغيير نظام الحكم الملكي. غير أنهم اتفقوا على أن تكون العودة للنظام الملكي مرتبطة بدستور 1963، وبذلك هم يختلفون مع دعاة الفيدرالية الذين يشترطون العودة لدستور 1951. وعلى الرغم من عدم بروز تيار أو حراك مؤيد للنظام الجمهوري، أمكن استنتاج وجود تأييد أوسع لإقامة نظام جمهوري عبر الاستعانة باستطلاعات الرأي العام، ومجموعات التركيز، والمقابلات المعمقة، فضلاً عن بيانات الأحزاب والتيارات السياسية.

أما فيما يتعلق بالاستجابات التشريعية، فقد ركز التقرير على كيفية استجابة الوثائق الدستورية كالإعلان الدستوري؛ ومخرجات الهيئة التأسيسية كمقترحات اللجان النوعية عام 2014، ومخرجات لجان العمل عام 2015، ومشاريع الدستور الصادرة في 2016 و2017؛ والاتفاق السياسي 2015، وتبين أن المشرع الليبي تبني النظام الجمهوري أساساً للحكم، حيث لم يكن الخيار الملكي خياراً مطروحاً بشكل جدي عند واضعي هذه الوثائق.

أما قضية نظام الحكم، برلماني أم رئاسي أم شبه رئاسي، فلم يتبين تبلور تيارات سياسية ذات مواقف واضحة سوى استجابات التيارين الفيدرالي والملكي التي تدعو للعودة لدستور الاستقلال الذي يتبنى النظام البرلماني. أما بالنسبة للاستجابات التشريعية ذات العلاقة فيكشف تحليل الوثائق الدستورية أنها لم تتبن أيّاً من أنظمة الحكم المذكورة، فقد صُمم الإعلان الدستوري المؤقت بطريقة تعكس هيمنة السلطة التشريعية، وأعتبر الحكومة مجرد جهاز تنفيذي تابع للمجلس التشريعي ومنفذ لقراراته. كما لم ينص على وجود رئيس تنفيذي

بصلاحيات متوازنة مع صلاحيات السلطة التشريعية، أما مخرجات الهيئة التأسيسية والاتفاق السياسي فقد تبنت صيغا يصعب تصنيفها ضمن أي من أنواع نظم الحكم. أما فيما يتعلق بتحدي أداء مؤسسات الدولة والعلاقة بينها فقد تناول قضية الضوابط والتوازنات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فتتبع العلاقة بين السلطتين في الوثائق الدستورية، والتطبيق الفعلي والواقع العملي لهذه العلاقات تاريخيا في العهد الملكي، ثم في العهدين الجمهوري والجماهيري، حيث اتضحت هيمنة رأس السلطة على عملية صنع القرار في ليبيا تاريخيا.

استند التقرير في تقويم الاستجابات التشريعية إلى مدى تحقيقها لمعيارين: الأول هو مدى ضمان وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة ذات صلاحيات محددة ومسؤوليات واضحة تمكنها من بسط سلطتها على مختلف أرجاء البلاد، والسيطرة على مقدراتها وتسيير أمورها، وهو ما لم تضمنه الوثائق الدستورية الصادرة بعد فبراير 2011، فلم ينص الإعلان الدستوري المؤقت على وجود رئيس تنفيذي بصلاحيات متوازنة مع صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي أو المؤتمر الوطني العام. وفي حين اقترحت لجنة فبراير إيجاد سلطة تنفيذية قوية عبر انتخاب رئيس الدولة انتخاباً مباشراً، لم يعتمد المؤتمر الوطني العام هذا المقترح، وأحال الأمر إلى مجلس النواب فأصدر القرار 5 لسنة 2014 الذي اعتمد مقترح الانتخاب المباشر للرئيس، وإن لم يفعله. أما الاتفاق السياسي فلم ينص على وجود رئيس دولة منتخب، ولم يمنح مجلس النواب أي دور في اختيار رئيس المجلس الرئاسي ورهن قرارات المجلس الرئاسي لضرورة إجماع الرئيس ونوابه وموافقة المجلس الأعلى للدولة. أما من حيث الواقع العملي، فقد رصد التقرير إصدار رئيس المجلس الرئاسي للقرارات بصورة فردية دون الرجوع إلى نوابه، أو المجلس الأعلى للدولة، أو مجلس النواب في حالات يقضي فيها الاتفاق السياسي بالرجوع إليهم.

وأظهر التقرير تبين تناول الوثائق الصادرة عن الهيئة التأسيسية لهذه القضية، حيث اقترحت مخرجات اللجنة النوعية الخاصة بشكل الحكم ونظامه نظماً

برلمانياً تختار فيه السلطة التشريعية الرئيس، الذي يختار بدوره رئيس وزرائه من الحزب أو التحالف المسيطر على هذه السلطة. بينما اتفقت مشروع لجنة العمل مع مشروع الدستور الصادر في يوليو 2017 في اقتراح أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية انتخاباً شعبياً مباشراً وأن يمنح اختصاصات واسعة ومتنوعة تعزز وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة.

وتعلق المعيار الثاني في تقويم الاستجابات التشريعية بمدى معالجة التشريعات للعلاقة بين السلطات على نحو تكون فيه صلاحيات ومسؤوليات السلطتين التشريعية والتنفيذية واضحة ومحددة بما يضمن عدم افتئات إحداها على الأخرى. وبين التقرير محاولة لجنة فبراير معالجة اختلالات العلاقة بين السلطتين كما نظمها الإعلان الدستوري، باقتراح انتخاب مجلس للنواب، وانتخاب رئيس للدولة انتخاباً مباشراً، إلى جانب وضع مجموعة من التوازنات والضوابط المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إلا أن التجاذبات السياسية حالت دون تطبيق مقترحات لجنة فبراير كاملة. في حين كان لغموض العلاقة وخللها بين المجلس الرئاسي باعتباره سلطة تنفيذية ومجلس النواب ومجلس الدولة بوصفهما سلطات تشريعية كما نص عليها الاتفاق السياسي في 2015، أثر على عدم تمكن هذا الاتفاق من إزالة الانقسام والصراع وإنهاء الاختلافات. وتتبع التقرير أثر أوضاع الانقسام السياسي والإيديولوجي والجهوي على مشروع الدستور 2017، التي انعكست انعكاساً واضحاً في مقترحات المشروع التي حاولت المواءمة بين المواقف المختلفة بطريقة تخلق تنازعا حول الصلاحيات بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، وتعرقل عملها وتؤثر سلباً على أدائها.

أما في ما يخص استقلالية السلطة القضائية فقد عرض التقرير لتاريخ هذه القضية منذ استقلال ليبيا عام 1951 حتى فبراير 2011. ثم تناول التقرير الاستجابات التشريعية الخاصة بعلاقة القضاء بالسلطة التنفيذية بعد فبراير 2011 في النصوص الخاصة بتكوين المجلس الأعلى للقضاء، وأثر استبعاد وزير العدل من المجلس الأعلى للقضاء في الحفاظ على وحدة المجلس والقضاء، في

ظل انقسام السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما موقف التشريعات من إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة العامة، فقد أُسس التقويم على الموازنة بين إيجابيات وسلبيات شمول هذه الإدارات، مع القضاء والنيابة العامة، في مفهوم الهيئات القضائية. فعلى الرغم من فتحه المجال أمام التأثير على استقلالية القضاء فإنه أتاح الفرصة للتنقل بين مكونات الهيئات القضائية، وبالتالي تعيين قضاة من ضمن منتسبي الإدارات الثلاث، ولهذا أثره الإيجابي لما فيه من إثراء للقضاء من ناحية، وتمكين لمنتسبات المحاماة العامة وإدارة القضايا من النساء، وتوسيع لفرصهن في شغل منصب القضاء من ناحية أخرى. كما أن اقتصر مفهوم السلطة القضائية على القضاء والنيابة العامة في مشروع الدستور لعام 2017، وتكريس مبدأ تنظيم الإدارات الثلاث بوصفها هيئات قضائية، وسكوت المشروع عن تحديد تشكيلة المجلس، قد يتيح فرصة تعيين قضاة من منتسبي الإدارات بضوابط محددة. فيما تناول التقرير علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية، من خلال النصوص التشريعية الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين. حيث حرصت كل الوثائق الدستورية بعد 2011 على تأكيد استقلالية السلطة القضائية ووضعت الضمانات التي تكفل هذه الاستقلالية. على ذلك، تأثرت استقلالية القضاء والمحكمة العليا تأثراً كبيراً بالأوضاع والخلافات والانقسامات السياسية والعسكرية التي تفاقمت منذ 2014، وأُستخدم حكم المحكمة العليا بشأن التعديل السابع ذريعة لعدم الاعتراف بمجلس النواب. ويعكس كل ذلك تأثيرات غياب الدولة وعجزها عن القيام بوظائفها وأهمها فرض سيادة القانون وضمن استقلالية القضاء.

أما في ما يتعلق ببعد العملية السياسية فقد رصد التقرير عدة تحديات تمثلت في العزوف عن المشاركة السياسية والتشكك في ملائمة العملية الديمقراطية، والتشكيك في الأحزاب السياسية، وضعف المجتمع المدني، وتعاظم تأثير الولاءات الإثنية والقبلية والجهوية، والتطرف الديني. كما تقصى التقرير تأثير سوء الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وما ارتبط بها من خلافات أيديولوجية،

وانقسامات سياسية، وصراعات عسكرية، ونزاعات قبلية وجهوية، على احتمالات التحول الديمقراطي وعلى مواقف الأفراد والجماعات تجاه قضايا الديمقراطية وآلياتها. وتمحورت هذه القضايا حول مدى ملاءمة النظام الديمقراطي، ودور الأحزاب السياسية، ومشاركة التيارات والأحزاب الإسلامية، وسياسات التمكين.

بالنسبة للقضية الأولى، أي مدى ملاءمة النظام الديمقراطي، استنتج التقرير أن سوء أداء المجالس المنتخبة على معظم المستويات وعجزها عن حل جُل المشاكل الاقتصادية والأمنية، فضلا عن تدني قدرات سلطات الدولة في الاستخراج والتنظيم والتغلغل والتوزيع، إلى جانب صراعات النخب السياسية الحاكمة وانقسامها، انعكس انعكاسا سلبيا على فكرة الانتخابات ذاتها، وأدى إلى العزوف عن المشاركة في الانتخابات، والدعوة لوجود قيادة قوية تقود البلاد. وكل هذه مؤشرات سلبية حول احتمالات التحول الديمقراطي. وفي صدد الاستجابات التشريعية اتجهت للحفاظ على النمط الديمقراطي للدولة ولم تتأثر بتوجهات الرأي العام، سواء في الإعلان الدستوري والاتفاق السياسي، ومخرجات هيئة صياغة الدستور التي أكدت جميعها على المسار الديمقراطي، كما تعددت القوانين المنظمة للانتخابات على المستوى الوطني والمحلي. في المقابل، رصد التقرير استجابات سلبية تعد مثلا على تقليص العملية الديمقراطية، كقرار رئيس مجلس النواب بتعيين حاكم عسكري للمنطقة الممتدة من درنة إلى بن جواد، ومنحه سلطات واسعة قادته إلى اتخاذ إجراءات مقيدة للحريات العامة، وتعيينه عمداً للبلديات بدلا عن المجالس المنتخبة، وقيام الحكومة المؤقتة بعد إلغاء منصب الحاكم العسكري بتعيين مجالس تسييرية للبلديات، دون الإعلان عن أي خطط لإجراء انتخابات بلدية.

وتمثلت القضية الثانية في دور الأحزاب السياسية، حيث ظهرت دعاوى مناوئة لمبدأ التعددية السياسية والحزبية نجمت عن سوء أداء الأحزاب وعقود من التنشئة السياسية التي كرسَتْ لثقافة سياسية معادية للنظام الحزبي. وكانت

الاستجابات التشريعية في الغالب ايجابية حيث نص الإعلان الدستوري على واجب الدولة في إقامة نظام سياسي مدني ديمقراطي مبني على التعددية السياسية والحزبية، وإلغاء قانون تجريم الحزبية، وصدور قانون الأحزاب السياسية وقانون الكيانات السياسية، وإنشاء لجنة لشؤون الأحزاب تتبع إدارة القانون. في المقابل، كان للأوضاع السائدة والثقافة المعادية للنظام الحزبي أثر على المنظومة التشريعية، حيث تضمن قانون انتخابات المؤتمر الوطني قيودًا على التمثيل الحزبي، وحظر قانون انتخابات الهيئة التأسيسية وقانون انتخابات مجلس النواب الترشح على أساس حزبي، كما نصت مسودة لجنة العمل للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور على منع الأحزاب السياسية لمدة أربع سنوات من بدء العمل بالدستور الليبي الجديد، وهو ما عدلت عنه الهيئة في مشروعها الأخير، وإن كان يمكن تفسير تبنيها لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب الفردي على أنه تقييد للعمل الحزبي.

وتعلقت القضية الثالثة بمشاركة التيارات والأحزاب الإسلامية، حيث رصد التقرير تنامي التوجهات والمواقف الإقصائية تجاه كل الأحزاب الإسلامية، ويرجع هذا لبروز تحدي الجماعات الإسلامية المتطرفة التي تتوسل العنف في فرض رؤاها، والتشكك في مدى التزام الأحزاب والتيارات الإسلامية بالعملية الديمقراطية ومخرجاتها بعد رفضها لنتائج انتخابات مجلس النواب، ومساهمة المجموعات الإسلامية المسلحة في عملية فجر ليبيا للاستيلاء على العاصمة ومنع مجلس النواب من مباشرة سلطاته، وما نتج عن ذلك من انقسام مؤسسات الدولة وتشظي العملية السياسية واندلاع الصراعات المسلحة. أما الاستجابات التشريعية فقد كرست حق المشاركة السياسية للجميع في الإعلان الدستوري. ولم يحظر قانون الأحزاب السياسية تأسيس أحزاب على أساس ديني، كما لم يمنع قانون الكيانات السياسية تشكيل كيانات سياسية على أساس ديني على الرغم من إشارته إلى حظر تشكيلها على أساس قبلي أو جهوي أو عرقي أو لغوي.

كما خلت مخرجات الهيئة التأسيسية من أي نص يحظر تكوين الأحزاب على أساس ديني، وإن اتفقت على اشتراط أن تكون الأحزاب مؤسسة على الوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف وخطاب الكراهية.

سياسات التمكين كانت هي القضية الرابعة، حيث استعرض التقرير الاستجابات التشريعية ووجد أن الاتجاه العام لدى المشرع هو تخفيض الحصص المخصصة للنساء. فلم يكرس الإعلان الدستوري حصة معينة للمرأة. كما لم يقر الاتفاق السياسي حصة معينة لها رغم تأكيده على أهمية التمثيل العادل للمرأة ونصه على تشكيل وحدة لتمكين المرأة. أما مشروع الدستور 2017 فقد نص على حصة للمرأة لا تقل عن خمس وعشرين بالمائة من مجموع مقاعد مجلس النواب والمجالس المحلية وليس في كل المجالس المنتخبة، وذلك لدورتين انتخابيتين فقط. وفي حين اشترط قانون انتخابات المؤتمر الوطني العام سنة 2012 نظام التناوب في القوائم الحزبية بين الرجال والنساء، خصص قانون انتخاب مجلس النواب نسبة 10% فقط من المقاعد للنساء. ويذهب التقرير إلى أن المكاسب التي حصلت عليها النساء إلى الآن مازالت هشة وتحتاج لتدعيمها وتعزيزها على وجه السرعة بضمانات دستورية وتشريعية على أساس المساواة في المواطنة.

أما فيما يتعلق ببعد السياسة العامة فقد رصد التقرير أثر انقسام المؤسسات التشريعية والتنفيذية، والمؤسسات المالية والنقدية في الدولة الليبية كمصرف ليبيا المركزي، ووزارة المالية، والمؤسسة الوطنية للنفط، والمؤسسة الليبية للاستثمار الخارجي في مفاصلة التحديات التي تواجه الاقتصاد الليبي كالسياسات الريعية، والفساد السياسي والإداري والمالي، وسوء إدارة الموارد الاقتصادية. كما حدد التقرير أهم القضايا الخلافية المتعلقة ببعد السياسات العامة في الفساد المالي والإداري والسياسي، وكيفية توزيع إيرادات الموارد. وتوصل إلى أن الطبيعة الريعية التي تسم الاقتصاد الليبي وسيطرة الدولة على الأسعار والأسواق وجميع أشكال النشاط الاقتصادي، جعلت الدولة محور صراع عوضاً عن كونها مجرد

مجال لتنظيم التنافس بين الفئات والجماعات المجتمعية المختلفة، كما أدت إلى تعزيز قدرة النخب الحاكمة على تكوين الثروات. فبرز اقتصاد ميسر يرتكز فيه الكسب الاقتصادي للقرب من السلطة عوضاً عن ارتهانه لزيادة الإنتاجية والكفاية الاقتصادية، في الوقت الذي لم تستثمر الدولة استقلاليتها المالية في تشييد قاعدة اقتصادية مكيّنة وطويلة الأمد.

ورصد التقرير هيمنة ثقافة الغنيمة في ظل ضعف المؤسسات الحكومية وغياب المساءلة، فنشأت بيئة خصبة للفساد والنهب، وتفاقم النمط التوزيعي الريعي والارتهاق شبه الكامل للدولة ومؤسساتها بعد 2011. حيث عملت سلطات الدولة على شراء ولاء الأفراد والجماعات عبر مجموعة من القرارات والسياسات المتعلقة بتوزيع منح مالية على المواطنين وقيام المؤتمر الوطني العام بسن قانون بتعويض السجناء السياسيين السابقين عن فترة سجنهم. كما حدد قضيتين خلافيتين هي الفساد المالي والإداري والسياسي، وكيفية توزيع إيرادات الموارد.

بالنسبة لقضية الفساد الذي أدى إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية وعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، وظهرت فئات كثيرة من العاملين في القطاع الحكومي والمصرفي والتجار التي كوّنت ثروات طائلة في ظل هشاشة المؤسسات وعدم فاعلية الجهات الرقابية، ما زاد من تعميق الفجوة الاقتصادية والاجتماعية بين فئات المجتمع. ورصد التقرير عديد الاستجابات التشريعية التي تستهدف مكافحة الفساد، ولكنها، على الرغم من تعددها هذا، لم تكن فعالة. فعلى المستوى الدستوري لم يشر الإعلان الدستوري 2011 للفساد أو مكافحته، غير أنه نص على آليات النزاهة وضوابطها. أما مشروع الدستور 2017 فقد ألزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الفساد الإداري والمالي وكشف حالاته ومعالجة آثاره، كما دستريته مستقلة للشفافية ومكافحة الفساد. أما القوانين العادية فقد تأثرت فعاليتها بوجود مثالب في القوانين ذاتها، وكذلك الحال بالنسبة لبيئات مكافحة الفساد المتعددة.

وتناول التقرير القضية الثانية في بعد السياسة العامة، وهي كيفية توزيع إيرادات الموارد وما تثيره من نزاع اقتصادي وصراع سياسي، حيث تعلق الأمر بالخلاف حول توزيع إيرادات الموارد التي يجري التحكم فيها مركزيا. وفي رصد الاستجابات التشريعية تبين أن الإعلان الدستوري 2011 لم يتطرق لقضايا الحكم المحلي وطبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، لكنه نص على ضمان الدولة لعدالة توزيع الثروة الوطنية بين المواطنين وبين مختلف مدن الدولة ومناطقها. في حين نص الاتفاق السياسي في المبادئ الحاكمة على تفعيل النظام اللامركزي أساسا للحكم المحلي في إطار وحدة الدولة، وعدم جواز التحكم في الثروات الطبيعية أو التصرف فيها إلا من قبل السلطات الرسمية للدولة، ووفق التشريعات النافذة، وعدم إقحامها في أي نزاع سياسي. وعلى الرغم من محاولة الهيئة التأسيسية التوفيق في مشروع الدستور بين مطالب أنصار النظام الموحد وأنصار النظام الفيدرالي داخل الهيئة وخارجها، لم ينجح المشروع في تبديد مخاوف المطالبين بالقضاء على التهميش السياسي والإجحاف الاقتصادي، فلم يشمل، في نظرهم، ما يكفي من الضمانات التي تكفل التوزيع العادل لعوائد الموارد والخدمات، كما لم يدسر صلاحيات وحدات الحكم المحلي التشريعية والتنظيمية والتنفيذية، بل أحال معظمها لقوانين تصدرها السلطة التشريعية المركزية.

ويذهب التقرير في تقويمه للاستجابات التشريعية إلى الحاجة لتشريعات تعالج هذا التحدي بما يؤسس لبناء توافق وطني يعزز آفاق نجاح بناء الدولة والأمة أيضًا، وخاصة في ما يتعلق باللامركزية المالية وتعزيز التنمية ودور القطاع الخاص، بحيث يُنظر إلى الجدل حول الفيدرالية والحكم المحلي كأولوية تنموية للتوصل إلى إستراتيجية أو رؤية وطنية للنظام اللامركزي والحكم المحلي. فهناك حاجة ماسة إلى نقاش وحوار وطني واع حول العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات في مستوياتها المختلفة عبر نموذج أو مقارنة من أسفل إلى أعلى ونموذج تنموي تشاركي للتخطيط وإدارة الاقتصاد وإدارة ديمقراطية. وهذا سيكون حاسما في إنشاء نظام حوكمة متمركز على المحليات وبشكل يخدم هدف التنمية.

وأخيرا تناول التقرير البعد الدولي الذي تمحور حول تقصي دور العامل الخارجي في الأزمة الليبية وتأثيراته على بناء الدولة، وبالتالي مسار المصالحة الوطنية. فعرض وقوم دور الأطراف الدولية المختلفة كالمنظمات الدولية، والقوى الغربية، والقوى الإقليمية. ورصد التقرير تأثير الأوضاع الداخلية في ليبيا تأثرا سلبيا بتضارب مصالح القوى الدولية والإقليمية، واختلاف أولوياتها المتمثلة في محاربة تنظيم الدولة وغيره من الجماعات الإرهابية، والسيطرة على الهجرة غير القانونية إلى أوروبا، وضمان استمرار تدفق صادرات النفط والغاز، عن أولويات الليبيين، والأثر السلبي لتحول ليبيا إلى ساحة لصراعات الأطراف الأجنبية على عملية بناء الدولة. من ناحية أخرى وضح التقرير أثر فشل التسويات السياسية التي رعتها بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، حيث كان الليبيون يأملون في أن تساعد على مواجهة تحديات هذه العملية ومعالجة المختنقات الاقتصادية. فرصد تدني مصداقية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا لدى كثير من الليبيين بوصفها وسيطا نزيها، والاتهامات المتزايدة لها بإقصاء بعض الأطراف ومحاباة أخرى، وعدم تعبير مفاوضات الصخيرات عن تمثيل سياسي واجتماعي ومناطقى منصف، وعدم إشراك كل الأطراف المحلية الفاعلة في هذه العملية. كما فقد كثير من الليبيين الثقة في بعض الأطراف الخارجية بسبب اعتقادهم في انحيازها لتيار بعينه على حساب تيارات سياسية أخرى.

وقد خلاص التقرير إلى اقتراح رؤية للحكم الوطني تحدد الغايات وتقتصر السياسات والتشريعات لإحداث تحول كفي في منظومة المجتمع لتطوير مؤسساته وتعزيز هيبة الدولة وسلطانها وضمان أمن الوطن واستقراره، وتفعيل دور الدولة الإقليمي والعالمي، وإصلاح الاقتصاد وتنويعه، وإعداد دراسات تشخص الخطاب السياسي والأمني وتقومه، وتحدد سبل تحديته.

مقدمة

يعنى هذا التقرير بتقصي التحديات الناجمة عن أزمة بناء الدولة والتحول الديمقراطي في ليبيا بعد السابع عشر من فبراير 2011، ماهيتها ومنشأها، ومدى تأثيرها على دور القانون في تحقيق المصالحة الوطنية، وتعزيز الوئام الاجتماعي والسياسي.

بعد السابع عشر من فبراير 2011، كانت الآمال عريضة والطموحات عالية والتوقعات مرتفعة حول تحقيق الديمقراطية وسيادة القانون، وبناء دولة عصرية تنجز التنمية الشاملة، وتقضي على التهميش الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وتصون الحقوق والحريات العامة. ولكن سرعان ما خابت الآمال وتبددت الطموحات وانهارت التوقعات، ودخلت ليبيا في نفق مظلم من الصراعات المسلحة والنزاعات السياسية والتوترات الاجتماعية والخلافات الجهوية، وبدأ أن حلم بناء الدولة المدنية الديمقراطية بعيد المنال، بل أصبح الحفاظ على كيان الوطن ذاته ووحدته معرضاً لخطر حقيقي وداهم. والحالة الليبية هنا ليست الأولى من نوعها، فقد شهد العالم، ويشهد، عددًا كبيرًا من الانقسامات والصراعات العرقية والطائفية والقبلية والجهوية والسياسية.

وبسبب ما لهذه الانقسامات والصراعات من تأثير على الاستقرار المجتمعي والسياسي وعلى التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فقد اهتمت الأدبيات السياسية والاجتماعية بدراسة سبل (1) بناء السلم المجتمعي، و(2) تحقيق الاستقرار السياسي، و(3) ضمان أن يكون التفاعل في إطار المجال العام مؤسسا على قاعدة احترام التعدد والاختلاف التي تعني، في جوهرها، المواطنة المتساوية والعيش المشترك. وهذه ركائز أساسية لتحقيق المصالحة الوطنية واستدامتها.

ويرتهن تحقيق هذه الغاية لتطوير نظام الحكم ومؤسساته وقوانينه بحيث

يمكنها استيعاب أشكال التنوع والتعدد الاجتماعي والسياسي، بما يعزز حظوظ السلم المجتمعي والاستقرار السياسي. وهذا يتطلب البحث عن أشكال الحكم الدستورية المناسبة التي تسهم في تحقيق هذه الغاية، والتي تتنوع من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي إلى الفيدرالية، ومن الملكية إلى الجمهورية، ومن البرلمانية إلى الرئاسية؛ وعن أنواع النظم الانتخابية، التي تستجيب لمقتضيات التنوع والتعدد الاجتماعي والسياسي بصورة أفضل وبما يخدم استقرار المجتمع والدولة. ولا يمكن أن يتحقق ذلك «دون وجود دولة قادرة وفاعلة، لكونها المؤسسة الرئيسة المنوط بها تنظيم العلاقات في المجتمع بمختلف مناحيها، وبسط سلطة القانون بالتساوي، وصياغة مشروع وطني جامع لكل الأطراف والمكونات»⁽¹⁾.

وبحسبان مركزية الدور الذي يفترض أن تقوم به الدولة في تحقيق ركائز المصالحة الوطنية: بناء السلم المجتمعي وتعزيزه، وتحقيق الاستقرار السياسي، وترسيخ قواعد المواطنة المتساوية التي لا تقصي أي فرد أو جماعة على أسس طائفية أو عرقية أو جهوية أو قبلية أو سياسية، فإن أي خلل في أداء الدولة لوظائفها الأساسية، أو تشكك أي جماعة أو مكون اجتماعي في قدرة الدولة على حماية حقوقها وتفضيلها لجماعات وتكوينات أخرى، سوف ينعكس سلبا على احتمالات تحقيق ذلك. وهذا ما يبرر تبني هذا التقرير مقارنة تحديات بناء الدولة والتحول الديمقراطي في تحليل الواقع الراهن في ليبيا، وفي تقصي وتقييم دور القانون في التصدي لها، وما لهذا من أثر في تحقيق المصالحة الوطنية.⁽²⁾

(1) محمد محفوظ، «التعايش من منظور مختلف»، جريدة الرياض، النسخة الإلكترونية، العدد 16710، 25 مارس 2014.

(2) غير أن هذا لا يعني أن حظوظ المصالحة الوطنية ترتبط، حضورا وغيابا، بحضور الدولة أو غيابها. ذلك أن غياب الدولة أو عجزها عن سن القوانين وإنفاذها وفرض الالتزام بها قد يؤدي إلى تعاظم دور الأدوات الاجتماعية البديلة (الدين، والعرف، والقبيلة... وغيرها) التي تعوض غياب القانون أو عجزه عن تحقيق المصالحات ورتق النسيج الاجتماعي. وقد انعكس ذلك في الحالة الليبية بشكل جلي في تنامي دور مجالس الصلح الاجتماعية والمجالس القبلية ومجالس الحكماء والأعيان والوجهاء في السعي لنزع فتيل النزاعات والصراعات المحلية بين المناطق والمدن والقبائل في ظل غياب الدولة وعجزها عن القيام بهذا الدور. المقابلة المعمقة مع السيد عقيلة صالح، رئيس مجلس النواب، القبة، 24 يناير 2019.

وفقا لهذه المقاربة، يمكن تفسير أنماط التنمية والتحول الديمقراطي من خلال الطريقة التي تواجه بها الأمم والمجتمعات أزمات (تحديات) بناء الأمة وبناء الدولة، والتي تتعين تحديدا في أزمات الهوية والشرعية والتغلغل والتوزيع والمشاركة.⁽¹⁾ إذ يتوقف نجاح النظام السياسي في تحقيق التنمية على قدرته على خلق درجة عالية من التكامل الأفقي (بناء الأمة)، أي مواجهة تحدي (أزمة) الهوية وتشكيل هوية وطنية مشتركة من مجموع الهويات الطائفية والعرقية والجهوية والقبلية؛ وعلى خلق درجة مماثلة من التكامل الرأسي (بناء الدولة)، أي مواجهة تحدي (أزمة) الشرعية بغرس الثقة في مؤسسات الدولة وتوكيد الإيمان بشرعيتها، ومواجهة تحدي (أزمة) التغلغل بتعزيز قدرتها على التغلغل في المجتمع وأداء الوظائف الاستخراجية والتنظيمية، والتصدي لتحدي (أزمة) التوزيع بتوزيع وتخصيص مختلف أنواع السلع والخدمات والامتيازات والفرص للأفراد والجماعات في المجتمع، فضلا عن مواجهة تحدي (أزمة) المشاركة باستيعاب مختلف الفئات والأطراف في العملية السياسية وفتح مجالات المشاركة أمامها.⁽²⁾

وقد ركزت أدبيات التنمية السياسية على تحديد الكيفية التي تعاقبت بها هذه الأزمات، وكيفية مواجهة مختلف المجتمعات لها، وما إذا كانت هذه المواجهة قد حدثت بطريقة متزامنة أو متعاقبة، وفي حال تعاقبها، تحديد الترتيب الذي كان عليه هذا التعاقب. وعلى أساس التحليل المقارن، اقترحت الأدبيات أن التعاقب الأمثل في مواجهة الأزمات هو مواجهة أزمة الهوية ثم الشرعية ثم التغلغل ومن بعدها التوزيع والمشاركة، وأن حل إحدى هذه الأزمات في فترة زمنية معينة لا يمنع إمكانية بروزها من جديد في فترة زمنية لاحقة حسب تغير الظروف والأحداث.⁽³⁾

(1) جبرائيل الموند، «تطور دراسات التنمية السياسية» في زاهي المغيري (مترجم ومحرر)، التنمية السياسية والسياسة المقارنة، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، 1998، صفحة 35.

(2) James Bill and Robert Hardgrave, *Comparative Politics: The Quest for Theory*, Columbus, Ohio: Charles e. Merrill Publishing Company, 1973, pp. 80-81.

(3) Leonard Binder et. Al., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1971.

وغني عن البيان، أن المجتمع الليبي يواجه الآن جميع تحديات بناء الأمة والدولة في وقت متزامن، ما يفاقم تأثيرها وتبعاتها. وهكذا نلاحظ أن هناك تساؤلات كثيرة حول الهوية، ومشاكل ملحة حول الشرعية، وعوزا واضحا في تغلغل مؤسسات الدولة، وعجزا كبيرا في قدرات الدولة التوزيعية، وشكوكا سائدة حول جدوى المشاركة السياسية وتأثيرها على القرار السياسي واتجاهاته.

ولن يتعرض هذا التقرير لتحدي الهوية (بناء الأمة)، فقد كان هذا موضوعاً للشاغل البحثي السابق المتعلق بالهوية الوطنية.⁽¹⁾ في المقابل، فإنه سيركز على تحديات بناء الدولة الديمقراطية المدنية في ليبيا، وما تثيره من قضايا، ومواقف، وما استدعته من استجابات تشريعية، من ناحية، وحظوظ إنجاز المصالحة الوطنية من ناحية أخرى.⁽²⁾

ولعله من المفيد، في الحالة الليبية تحديداً، تناول هذه التحديات، وما تثيره من قضايا ومواقف واستجابات تشريعية، في أبعاد متميزة، وإن ظلت مترابطة، تتمثل في ما يلي:⁽³⁾

- بعد مؤسسات الدولة (تحديات الشرعية والتغلغل).
- بعد العملية السياسية (تحديات المشاركة).
- بعد السياسة العامة (تحديات التوزيع).
- البعد الدولي (تحدي العامل الخارجي)

ونلاحظ بداية أن هناك تفاوتاً في طبيعة التحديات المتعلقة بهذه الأبعاد. ففي

(1) نجيب الحصادي وآخرون. دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا، الهوية الوطنية. بنغازي، ليدن: مركز

دراسات القانون والمجتمع ومؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع. 2018.

(2) يوسف محمد الصواني، «المؤسسات والقانون والمصالحة الوطنية»، ورقة بحثية ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا، بنغازي، ليدن: مركز دراسات القانون والمجتمع ومؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع. 2018. (قيد النشر).

(3) يستند هذا التنصيف، مع تحويره بما يناسب هذا المشروع، إلى: جبرائيل أليوند وآخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري، ترجمة زاهي المغربي، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، 1996، الفصل الأول، صفحات 21-51.

حين لا يثير بعضها خلافاً يذكر حول خطورة التحدي ولزوم مواجهته، ومثال هذا تحدي الاقتصاد الريعي والثقافة الريعية المتعلق ببعد السياسات العامة، يثير بعضها الآخر مواقف متباينة من قضايا مفصلية، مثل تحدي تحديد نوع نظام الحكم المتعلق ببعد مؤسسات الدولة. وفي حين ينطلق هذا التقرير من مقارنة مؤداها أن مواجهة كلا النوعين لازمة لبناء الدولة وخلق إطار صالح لتحقيق المصالحة الوطنية واستدامتها، فإنه يلاحظ أن النوع الأخير، بما يثيره من خلافات معظمها استقطابي، يمثل عينة أمثل لتقويم ما صدر من استجابات تشريعية. لهذا، فإن هذا التقرير سيستعرض في كل بعد أهم التحديات التي يثيرها قبل أن يركز على القضايا الخلافية ذات العلاقة.

كذلك، فإن خصوصية الحالة الليبية، والدور الحاسم للعامل الخارجي في مسار الأحداث منذ فبراير 2011، تستلزم تقصي مدى تأثير القوى العالمية والإقليمية على مواجهة تحديات بناء الدولة في ليبيا، وعلى تعزيز أو عرقلة جهود المصالحة الوطنية فيها.

على هذا النحو، سيتطرق التقرير إلى تحديات بناء الدولة في الحالة الليبية في بعد مؤسسات الدولة (أولاً)، ثم بعد العملية السياسية (ثانياً)، ثم بعد السياسة العامة (ثالثاً)، قبل أن يتطرق لأثر الدور الدولي على هذه التحديات (رابعاً)، ويقوم (خامساً) ما رصد من استجابات تشريعية لهذه التحديات من منظور بناء الدولة، ويختتم بموجز لأهم خلاصاته وتوصياته.

أولاً. بعد مؤسسات الدولة

يتقصى هذا الجزء التحديات المتعلقة بهد البعد بشكل عام، وموجز، قبل أن يركز على قضايا بعينها أثارت، فضلاً عن كونها تحديات، مواقف استقطابية.

1. تحديات

يمكن إجمال أهم التحديات المتعلقة بهذا البعد في الفراغ المؤسسي، وسوء أداء المؤسسات التشريعية والتنفيذية الانتقالية، والتشكيك في شرعية هذه المؤسسات.

1.1. الفراغ المؤسسي

أثناء فترة النظام السابق كانت عمليات المؤسسة متدنية تدنيا كبيرا، وتعرضت البنى الحكومية والسياسية لتغيرات مستمرة أثرت تأثيرا سلبيا على أدائها وقوضت شرعيتها. ويمثل هذا الوضع أحد أهم التحديات التي تواجه ليبيا ما بعد القذافي، وهو يتمظهر تحديداً في إجراء انتخابات، وصياغة دستور، وبناء مؤسسات ديمقراطية "حقيقية" دون أي خبرة سابقة قريبة. وقد كان من الممكن أن يمنح ذلك فرصة لتصميم وتبني نظام ديمقراطي بدون الأعباء التي قد يمثلها وجود مؤسسات راسخة قد تقاوم العملية الديمقراطية وتعرقلها. غير أن تطورات الأحداث في ليبيا خلال ثماني السنوات الأخيرة، بينت أنها لم تكن سوى فرصة ضائعة أخرى ضمن قائمة طويلة.⁽¹⁾

1.2. سوء أداء المؤسسات التشريعية والتنفيذية الانتقالية

يرتهن نجاح عملية الديمقراطية لوجود قيادات سياسية كفؤة تبني الديمقراطية

(1) زاهي بشير المغربي، ليبيا: «تحديات بناء الدولة، والتدخل الدولي، والدور الأمريكي»، مجلة شؤون ليبية، المركز المغاربي للأبحاث حول ليبيا، العدد السادس، سبتمبر 2017، ص 9

خيارا استراتيجيا والتزاما وتعهدا وطنيا. غير أن تقصي الدور الذي قامت به القيادات السياسية الليبية بعد فبراير 2011 يبين أنها لم تقم بما يكفي في هذا الصدد. فعلى المستوى التشريعي، كان هناك نقص واضح في تحديد المسؤوليات، أفضى إلى تداخل في الاختصاصات وجدل مستمر مع السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من الميزانيات الضخمة المخصصة، فشلت الحكومات المتعاقبة في وضع حلول ناجعة لتحريك عجلة الاقتصاد الوطني، ومعالجة مشاكل المركزية، ومواجهة انتشار السلاح والتشكيلات المسلحة، وبناء الجيش الوطني، وقد كان لهذا تأثير سلبي على ثقة المواطنين في مؤسسات المرحلة الانتقالية وقياداتها السياسية. ومجمل القول إن أداء المؤسسات التشريعية والتنفيذية الانتقالية في ليبيا لم يستجب لاستحقاقات المرحلة. وقد كان سوء أداء هذه المؤسسات من بين أسباب التشكيك في شرعيتها.

1.3. التشكيك في شرعية مؤسسات المرحلة الانتقالية

ليس في وسع أي مجتمع ديمقراطي أن يستمر طويلاً ما لم يكن يتمتع بشكل من أشكال الشرعية. والشرعية مفهوم يصعب تحديده وقياسه، خصوصا في المجتمعات التسلطية، غير أنه يمكن فهمه بصورة أفضل إذا ما جُزئ إلى ثلاثة مكونات: جغرافية، ودستورية وسياسية.⁽¹⁾

1.3.1. الشرعية الجغرافية

تعني أن الذين يعيشون ضمن نطاق الدولة يعترفون بحدودها الإقليمية أو يعارضونها عبر وسائل دستورية. إذا لم يعترف الأفراد والجماعات بشرعية الإطار الجغرافي للدولة فسوف تتعرض العمليات السياسية الديمقراطية للتهديد، الذي قد يتخذ في الحالات المتطرفة شكل تنظيمات عابرة للحدود أو شكل حركات انفصالية.

(1) مالك أبو شهيو، «تحديات بناء الدولة ما بعد الدكتاتورية ومتطلبات نجاح عملية التحول الديمقراطي، الحالة الليبية، مجلة عراجين، الإصدار الثاني، العدد التاسع، فبراير 2016، صفحات 98-99.

وفي ليبيا، ظهرت دعاوى أيديولوجية ترفض فكرة الدولة الوطنية أصلاً، وقد تكون دعاوى إرهابية تذهب إلى حد رفض عملية التحول الديمقراطي بمجملها. وبسبب عمليات التهميش التي مارسها النظام السابق، واستمرارها بعد فبراير 2011، ظهرت دعاوى انفصالية. وفي الحالين، ثمة تشكيك صريح أو مضمّر في شرعية الإطار الجغرافي للدولة والهوية الوطنية المشتركة.

1.3.2. الشرعية الدستورية

تشير إلى القبول العام للقواعد التي تحدد تنظيم القوة السياسية وتوزيعها والتنافس عليها. ويمثل تأسيس القواعد الدستورية أحد أصعب جوانب عملية الديمقراطية، لأن عملية التحول الديمقراطي تفتح المجال لمدى واسع من المصالح المتنوعة والمتعارضة، وكل مجموعة تسعى لمعرفة الكيفية التي تؤثر بها الترتيبات الدستورية الجديدة على مصالحها ولضمان حماية هذه المصالح. ونظرًا لسعي الجماعات المختلفة إلى التأثير على شكل الدستور ومحتوياته، فإن المفاوضات عادة ما تكون صعبة وشاقة، ما يسهم في عرقلة التوصل إلى توافقات وتسويات مقبولة لجميع الأطراف.

وفي ليبيا، ثمة استقطابات واضحة حول شكل الحكم ونظامه، ولا يستبعد في ظل الأوضاع الراهنة في البلاد، أن يشكك كل خاسر لقضيته، في شرعية الهيئة التي أنيطت بها مهمة صياغة مشروع الدستور، أو في نزاهة الاستفتاء، وقد يتخذ أي ذريعة أخرى من أجل الحؤول دون تأثير الترتيبات الدستورية على مصالحه.

1.3.3. الشرعية السياسية

وتشير إلى المدى الذي يعترف وفقه المواطنون بأحقية السلطات القائمة في إدارة شؤون البلاد. ومن ضمن مؤشرات تمتع هذه السلطات بالشرعية السياسية أن تعكس نتائج الانتخابات التنافسية تفضيلات الناخبين وفقًا للقواعد والترتيبات الدستورية والقانونية. غير أن تفضيلات الناخبين قد لا تكفي في زمن الاضطرابات

الأمنية لتحديد القائمين على إدارة الدولة؛ فحين يخسر طرف عبر صناديق الاقتراع، قد يلجأ إلى صناديق الذخيرة ليزود بها عن مصالحة، أو قد ترفض السلطات القائمة تسليم مقاليد الأمور للسلطات المنتخبة الجديدة.

وهذا على وجه الضبط ما حدث في الحالة الليبية، فقد رفضت تشكيلات الثوار نتائج الانتخابات وشنت ما يعرف بعملية فجر ليبيا المسلحة للاستيلاء على العاصمة طرابلس، كما رفض المؤتمر الوطني العام تسليم السلطة لمجلس النواب المنتخب، بما أفضى إليه ذلك من قيام سلطتين على الأرض.

وعلى هذا النحو، يتضح أن مسألة الشرعية، بمختلف تجلياتها، قد تهدد بإجهاد عملية التحول الديمقراطي، بل بدخول البلاد في نفق قد يؤدي بها إلى الانضمام إلى قائمة الدول الفاشلة.

2. قضايا خلافية، مواقف، استجابات، تقويمات

يكشف تحليل التحديات المتعلقة ببعد مؤسسات الدولة عن وجود قضايا دستورية كانت محط اهتمام عام، وأثارت نقاشات بين قطاعات عريضة من المجتمع، وتشكلت بخصوصها مواقف متباينة. وقد تعلق هذه القضايا أساساً بشكل الدولة (فيدرالي/موحد) ونوع نظام الحكم (ملكي/جمهوري، برلماني/رئاسي). وهناك أيضاً قضايا دستورية ترتبط بأداء مؤسسات الدولة والعلاقة بينها اقتصر النقاش حولها، بسبب طبيعتها الفنية والتخصصية، على المختصين والخبراء. وتتمحور هذه القضايا حول العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحول استقلالية السلطة القضائية.

2.1. شكل الدولة: فيدرالي/موحد

ثار الجدل حول النظام الفيدرالي وضرورته لمواجهة مركزية نظام القذافي في فترة مبكرة. فقد برزت أصوات منذ شهر أبريل 2011 تطالب بالفيدرالية أساساً للنظام الجديد، وفي شهر يوليو من العام نفسه عُقد اجتماع بمدينة بنغازي دعا

فيه الحاضرون صراحة إلى تبني النظام الفيدرالي سبيلا لحل مشاكل التهميش السياسي الذي تعرضت له مناطق واسعة من ليبيا. وعلى الرغم من أهمية القضايا الخلافية المتعلقة بالنظام الفيدرالي/نظام الحكم المحلي/النظام المركزي، فإنها لم تكن موضع بحث في شاغل الحكم الوطني، الذي يتعلق به هذا التقرير، لأنها أوطد علاقة بشاغل اللامركزية، الذي سيكون محلاً للدراسة في وقت لاحق، ومن ثم ستدرس بمناسبته.

2.2. نظام الحكم: ملكي / جمهوري

خلال الشهور الأولى من 2011، ووصولاً إلى صدور الإعلان الدستوري وإجراء انتخابات المؤتمر الوطني العام في 2012/7/7، لم يكن هناك جدل علني وصريح حول المفاضلة بين النظام الملكي والنظام الجمهوري. وكانت الأصوات الداعية إلى عودة النظام الملكي خافتة ولم تعبر عن زخم شعبي واضح أو مؤثر. ولم يكن هناك تأثير ملموس للتوجه الملكي في انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور في فبراير 2014 ولا في انتخابات مجلس النواب في يونيو من العام نفسه.

غير أن اندلاع معارك فجر ليبيا والكرامة، وانقسام مؤسسات الدولة السياسية، وفشل مجلس النواب والهيئة التأسيسية في إنجاز الاستحقاقات الدستورية، أسهم في انسداد آفاق وفرص التوصل إلى حلول سياسية مقبولة لمختلف أطراف الصراع. وأدى إلى تعالي الأصوات المطالبة بالعودة إلى الشرعية الدستورية والنظام الملكي سبيلا للخروج من الأزمة الطاحنة ووسيلة لتحقيق التوافق السياسي والمجتمعي. وفيما يلي، ستعرض المواقف ذات العلاقة، والاستجابات التشريعية لها، وتقويم هذه الاستجابات.

2.2.1. المواقف

هناك موقفان رئيسان، يدعو أحدهما إلى العودة إلى النظام الملكي في حين يدعو الآخر إلى تبني النظام الجمهوري.

الموقف الأول: الدعوة لعودة النظام الملكي

برز مقترح العودة للنظام الملكي بوصفه خياراً وسط انسداد العملية السياسية وعجز الهيئات المنتخبة عن أداء مهامها التشريعية والتنفيذية. ولم يعد هذا الموقف ينعكس فحسب في بعض الكتابات والدعوات الفردية المطالبة بالعودة إلى الشرعية الدستورية، بل تحول إلى حراك علني تمثل في تنظيمات تبنت موقف إعادة الاعتبار للنظام الملكي، تأسيساً على أن نظام سبتمبر 1969 كان اغتصاباً لشرعية دستورية لا تزال قائمة، وهي «حراك العودة للشرعية الدستورية»، و«المؤتمر الوطني لتفعيل دستور الاستقلال وعودة الملكية الدستورية للليبيا»، و«مبادرة سيدات ليبيا لإنقاذ الوطن».

1. حراك العودة للشرعية الدستورية

في 14 أغسطس 2013 أصدر "حراك العودة للشرعية الدستورية" مبادرة وطنية لعودة الشرعية الدستورية تحت عنوان "استئناف العمل بدستور دولة الاستقلال". واقترحت المبادرة الشروع في إجراء حوار وطني شامل بهدف التوافق على ملامح خارطة طريق تستند على تفعيل الدستور الليبي المعدل في 1963، وإجراء استفتاء حول نوع نظام الحكم.⁽¹⁾

وقد طرأ تغير على موقف «الحراك» حيث أقر في وثيقة أخرى أن خارطة الطريق الوحيدة للحل السياسي والسبيل الوحيد للخروج من الأزمة الليبية هي «تفعيل الدستور الليبي المعدل في عام 1963 ودعوة صاحب الاستحقاق في ولاية العرش الأمير محمد الحسن الرضا المهدي السنوسي لاستلام مهامه الدستورية ليكون رمزا لوحدة الوطن يلتف حوله الليبيون كنقطة بداية في طريق العودة بالبلاد إلى حالة الدولة الدستورية القائمة على سيادة القانون».⁽²⁾ ومن الملاحظ

(1) حراك العودة للشرعية الدستورية، المبادرة الوطنية لعودة الشرعية الدستورية، 14 أغسطس 2013.

(2) بيان حراك العودة للشرعية الدستورية. 2016-12-24

أن «الحراك» أسقط الفقرة الأخيرة من مبادرته الصادرة في 24 أغسطس 2013، التي تنص على إجراء استفتاء حول نظام الحكم (ملكي / جمهوري).

وفي أوائل 2017 نشر «الحراك» مشروعاً أطلق عليه اسم «مشروع الاستحقاق الدستوري الوطني»، واستناداً على هذا المشروع قدم إلى الهيئة التأسيسية اقتراحاً بتفعيل دستور الاستقلال. وأشار المقترح إلى أن تفعيل دستور الاستقلال سوف يرئى البلاد لفترة استقرار دستورية لاستعادة مؤسسات الدولة بشكل مرحلي من خلالها توحيد المؤسسات وتحتوى كافة الصراعات والتجاذبات، وأن من شأن هذه الفترة التي لا تتجاوز 3 سنوات أن تتيح الفرصة في مرحلتها الأخيرة للنظر بكل موضوعية في كافة الاستحقاقات والتطلعات الوطنية للشعب الليبي التي أُطرت في «مشروع الاستحقاق الدستوري الوطني»، ومن بينها حق استفتاء الشعب الليبي حول تعديل الدستور في المواضيع المصيرية من قبيل نظام الحكم (ملكي / جمهوري)، وشكل الدولة (فيدرالي/غير فيدرالي)، ومتطلبات العمل السياسي، وقانون تنظيم الأحزاب.⁽¹⁾

2. المؤتمر الوطني لتفعيل دستور الاستقلال وعودة الملكية لليبيا

دعا "المؤتمر الوطني لتفعيل دستور الاستقلال وعودة الملكية الدستورية لليبيا" إلى العمل على العودة إلى الوضع الدستوري الذي كان سارياً حتى يوم 31 أغسطس 1969.

وعقد "المؤتمر" ثلاثة اجتماعات في كل من غريان بتاريخ 31 أكتوبر 2017، وفي البيضاء بتاريخ 23 ديسمبر 2017، وفي طرابلس بتاريخ 14 أبريل 2018. وقد خلصت هذه الاجتماعات إلى التوصيات التالية:

1- العودة إلى الشرعية الدستورية وفق آخر ما انتهت عليه في 31 أغسطس 1969.

(1) حراك العودة للشرعية الدستورية، الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور: اقتراح بتقديم توصية بتفعيل دستور الاستقلال. 6 مايو 2017.

2- دعوة ولي العهد الأمير محمد الحسن الرضا المهدي السنوسي إلى العودة للبلاد لمباشرة مسؤولياته وسلطاته الدستورية، ملكا للبلاد، طبقا لنصوص مواد الدستور.

3- دعوة الأمم المتحدة للقيام بدورها وواجبها القانوني والأخلاقي في مساعدة الليبيين للعودة إلى الشرعية واستئناف الحياة الدستورية.

4- دعوة الدول الإقليمية إلى احترام الشرعية الدستورية المتمثلة في دستور المملكة الليبية الذي يُعد حجر الزاوية والمدخل الوحيد لاستعادة الاستقرار في ربوع الوطن كافة.⁽¹⁾

وفي مواجهة الدعوات إلى ضرورة تفعيل دستور الاستقلال كحل ومخرج من الأزمة الليبية الراهنة مع إدخال بعض التعديلات على مواده، عبّر "المؤتمر" في بيان صحفي عن رفضه إدخال أي تعديلات على نصوص الدستور معلنا أن "العودة إلى دستور دولة الاستقلال ليست خيارا نخبويا ولا مجرد ترف فكري، إنما هي نزولا عند حكم الشرعية، وإنفاذا لمفعولها وأحكامها،... وهي شرعية لا يستقيم الدعوة إلى العودة إليها مع الدعوة إلى العبث بنصوص الدستور وتعديله خلافا للأحكام الدستورية في نفس الوقت".⁽²⁾

3. مبادرة سيدات ليبيا لإنقاذ الوطن

في 3 يناير 2019 صدر بيان بعنوان "مبادرة سيدات ليبيا لإنقاذ الوطن" وقّع عليه حوالي 400 سيدة ليبية، وتلخصت المبادرة في "تفعيل دستور الاستقلال وإعلان العودة الفورية للشرعية الدستورية التاريخية المغتصبة كما كانت عليه البلاد حتى 31 أغسطس 1969. والمناداة بصاحب الاستحقاق في ولاية العهد الأمير محمد الحسن الرضا المهدي السنوسي ملكا للبلاد، ودعوته لتحمل مسؤولياته الدستورية كاملة، وذلك بإصدار مراسيم ملكية بحل الحكومات الانتقالية،

(1) البيان الختامي لمؤتمر طرابلس لتفعيل دستور الاستقلال وعودة الملكية الدستورية لليبيا، طرابلس، 14 أبريل 2018.

(2) المؤتمر الوطني لتفعيل دستور الاستقلال وعودة الملكية الدستورية لليبيا، بيان صحفي، 30 أبريل 2018.

وتكوين حكومة وحدة وطنية وفقا للمادتين 65 و 72 من الدستور، وتعيين أعضاء مجلس الشيوخ ليمارسوا اختصاصاتهم بصورة مؤقتة إلى حين إكمال تكوين مجلس الأمة، وانتخاب مجلس النواب خلال فترة أقصاها سنة واحدة من تاريخ العودة للشرعية الدستورية وفقا لنص المادة 94 من الدستور، وبإشراف بعثة الأمم المتحدة في ليبيا. ودعوة الأمم المتحدة للقيام بواجبها في مساعدة الليبيين للعودة إلى الشرعية واستئناف الحياة الدستورية. ودعوة الدول الإقليمية إلى احترام الشرعية الدستورية المتمثلة في دستور الاستقلال الذي يُعد المدخل الوحيد لاستعادة الأمن والاستقرار في كافة أنحاء ليبيا والمنطقة⁽¹⁾.

وفي نهاية هذا العرض لموقف التيار الملكي، نبدي الملاحظات التالية:

أولاً: يتعين التمييز بين موقف التيار الملكي وموقف التيار الفيدرالي، حيث إن التيار الملكي بمختلف تنويعاته يدعو للعودة إلى دستور الاستقلال المعدل في 1963 وليس إلى دستور 1951 غير المعدل. وبالتالي فإن موقف التيار الملكي يختلف جذريا عن التيار الفيدرالي الذي يشترط أن تكون العودة للنظام الملكي مرتبطة بالعودة إلى دستور 1951 الفيدرالي.

ثانياً: أن هناك اختلافا واضحا بين موقف "حراك العودة للشرعية الدستورية" من جانب، وبين موقف كل من "المؤتمر الوطني لتفعيل دستور الاستقلال وعودة الملكية الدستورية لليبيا" و"مبادرة سيدات ليبيا لإنقاذ الوطن" من جانب آخر. ففي حين يدعو "الحراك" إلى عودة الملكية لمرحلة انتقالية لا تتجاوز 3 سنوات سبيلا لعودة الاستقرار والأمن، على أن يُجرى استفتاء حول نظام الحكم وشكله، يدعو "المؤتمر الوطني" و"مبادرة سيدات ليبيا" إلى أن تكون العودة للنظام الملكي بصفة دائمة، ويرفض إجراء أي تعديلات على الدستور إلا وفقا لما ينص عليه الدستور الملكي، الذي يحظر تغيير نظام الحكم الملكي (المادة 197).

(1) مبادرة سيدات ليبيا لإنقاذ الوطن، 3 يناير 2019.

ثالثًا: قد يتساءل البعض حول مطالبة عدد من السيدات بالعودة إلى دستور الاستقلال، وهل يعكس هذا موقفًا جندريًا. ولعل الإجابة تكمن في أن هذا الدستور وفقًا للقائمتان على المبادرة قد منح المرأة حقوقًا غير مسبقة قد لا توفرها أي وثائق دستورية لاحقة.

رابعًا: على الرغم من مطالبة بعض أعضاء الهيئة بعودة النظام الملكي، وتقديمهم مقترحًا بالخصوص، فإن الأغلبية توافقت على تبني النظام الجمهوري.⁽¹⁾

الموقف الثاني: الدعوة لنظام جمهوري

في حين أنه كان من الممكن رصد تيار مؤيد للعودة للنظام الملكي، فإن تأييد إقامة نظام جمهوري لم يبرز في شكل تيار أو حراك واضح يمكن رصده بصورة مباشرة. مع ذلك، يمكن استنتاج المواقف المؤيدة للنظام الجمهوري عبر الاستعانة باستطلاعات الرأي العام، ومجموعات التركيز، والمقابلات المعمقة، فضلًا عن بيانات الأحزاب والتيارات السياسية التي تعبر عن موقفها من هذه القضية، إن وجدت.

منذ اندلاع أحداث 2011، أُجريت عدة استطلاعات للرأي حول مختلف القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية، وقد أجرى هذه الاستطلاعات عدد من المراكز البحثية المحلية والأجنبية. وكان لـ "مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي" الدور الأبرز في ذلك، فخلال السنوات 2013-2015 أجرى المركز مسحًا وطنيًا شاملًا حول الدستور، ومسحًا شاملًا لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، ومسحًا شاملًا لآراء الليبيين في القيم ضمن "مشروع المسح العالمي للقيم". كذلك أجرت بعض المؤسسات الأجنبية استطلاعات للرأي العام في ليبيا ومنها "المعهد الديمقراطي الأمريكي" (NDI) عام 2013 و"الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية" (USAID) عامي 2017/2018.

(1) الهادي علي يوحمة، «المسار الدستوري الليبي 2014-2018»، طرابلس: دار الرواد، 2019. 153-154

اللافت في كل هذه الاستطلاعات أنها لم تتضمن أسئلة مباشرة حول تفضيلات المستطلعين حول النظام الملكي والنظام الجمهوري. والتعليل الأرجح هو أن مسألة النظام الملكي لم تكن خيارا بارزا في السنوات 2011-2015، وأنه لم تكن هناك حاجة لطرح هذا السؤال طرحا مباشرا، وأن النظام الجمهوري كان مسلمة بالنسبة للأغلبية ولم يكن قضية خلافية حادة تستلزم استطلاع الآراء حولها. ووفق هذا التعليل لعله من الغريب أن هذا الخيار لم يطرح حتى في استطلاع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الذي أُجري عامي 2017/2018، على الرغم من بروز حراك قوي داعم للنظام الملكي.

وقد كان الاستطلاع الذي أجراه "مركز البحوث والاستشارات" خلال الفترة فبراير-مارس 2013 هو الأقرب إلى التعامل مع هذه القضية تعاملًا مباشرًا، حيث طُرح السؤال التالي: "لكل دولة اسم رسمي، أي من الأسماء التالية تفضل لليبيا؟". وقد جاء اسم المملكة الليبية في الترتيب الخامس (5%)، وجمهورية ليبيا العربية في الترتيب الرابع (9%)، وجمهورية ليبيا في الترتيب الثالث (12%)، بينما حل اسم الجمهورية العربية الليبية في الترتيب الثاني (23%)، وجاء الاسم المحايد دولة ليبيا في الترتيب الأول (46%).⁽¹⁾

ويُستشف من إجابات السؤال رقم 18 المتعلق باختيار رئيس الدولة أن هوى الليبيين مع النظام الجمهوري، حيث أفاد 87% من المستطلعين أنهم يفضلون اختياره عن طريق الانتخاب المباشر، بينما فضل 10% أن يكون اختياره بطريقة غير مباشرة عبر السلطة التشريعية. وهذا يعني أن غالبية الليبيين لا يفضلون النظام الملكي القائم على الوراثة.⁽²⁾

وعلى الرغم من أن الأحزاب السياسية القائمة التي تظل تحت التأسيس لم تتخذ

(1) مركز البحوث والاستشارات، نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور «الدستور الذي نريد»، جامعة بنغازي، فبراير-مارس 2013، صفحة 39.

(2) المرجع السابق، صفحة 75.

موقفا صريحا تجاه النظام الملكي، فإن بياناتها المختلفة حول موقفها من الانتخابات البرلمانية والرئاسية تشي بأنها تميل للنظام الجمهوري وليس للنظام الملكي.⁽¹⁾

2.2.2. الاستجابات التشريعية

بحسبان أن قضية الخلاف حول النظام الملكي والجمهوري تتعلق بشكل الدولة ونظام الحكم، فإن مقارنة الاستجابة التشريعية لهذه القضية سوف تركز على أعلى السلم التشريعي، أي على المستوى الدستوري. وبالتالي، سوف نتعرض لكيفية استجابة الإعلان الدستوري؛ ومخرجات الهيئة التأسيسية التي بدأت بمقترحات اللجان النوعية عام 2014، ومرورا بمخرجات لجان العمل عام 2015، وصولا إلى مشاريع الدستور التي صدرت عام 2017؛ والاتفاق السياسي الليبي الذي يمكن اعتباره وثيقة شبه دستورية على الرغم من عدم تضمينه حتى الآن في الإعلان الدستوري المؤقت.

وقد اتخذت كل هذه الوثائق منحى يتسق مع الموقف المؤيد للنظام الجمهوري. وعلى الرغم من أن المادة الأولى من الإعلان الدستوري المؤقت الذي صدر في أغسطس 2011 نصت على أن "ليبيا دولة ديمقراطية مستقلة...." دون الإشارة مباشرة إلى أن نظام الحكم نظام جمهوري، فإنه يتبين بشكل واضح من المواد 17-30، التي تتناول نظام الحكم وسلطات المجلس الوطني الانتقالي وبقية مؤسسات الدولة، أن النظام المتصور هو نظام جمهوري وليس ملكيا.⁽²⁾

وبعد انتخاب الهيئة التأسيسية في فبراير 2014 أصدرت مجموعة من المسودات توجت في 29 يوليو 2017 بمشروع الدستور الذي سلمته الهيئة إلى مجلس النواب لسن قانون الاستفتاء حوله. ففي ديسمبر 2014 أصدرت لجنة العمل المختصة بباب شكل الدولة ومقوماتها الأساسية مقترحا نصت مادته الأولى على أن "ليبيا

(1) انظر على سبيل المثل لبيانات حزب تحالف القوى الوطنية، وحزب العدالة والبناء، وحزب التكتل المدني الديمقراطي.

(2) المجلس الوطني الانتقالي، الإعلان الدستوري المؤقت، بنغازي، 2 أغسطس 2011.

دولة حرة مستقلة... تُسمى دولة ليبيا وعاصمتها طرابلس⁽¹⁾ وعلى الرغم من أن هذه المادة لم تنص صراحة على النظام الجمهوري، فإن المقترح الذي قدمته اللجنة النوعية لنظام الحكم حول السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية نص في المواد 48-50 على انتخاب رئيس الدولة انتخاباً شعبياً مباشراً، ما يعني تبنيه النظام الجمهوري.⁽²⁾

وفي أكتوبر 2015 صدرت مخرجات لجنة العمل التي نصت في مادتها الأولى على أن "ليبيا دولة حرة مستقلة لا تقبل التجزئة... تُسمى الجمهورية الليبية".⁽³⁾ وفي 19 أبريل 2016 أصدرت الهيئة مشروعاً للدستور (سماه البعض "دستور صلالة")، تطابقت المادة الأولى فيه مع النص الوارد في مخرجات لجنة العمل.⁽⁴⁾

ونتيجة للجدل الذي ثار حول المسودة الأخيرة، اقترح عدد من أعضاء لجنة التوافقات الدستورية مسودة توافقية لمشروع الدستور حافظت في مادتها الأولى على النص السابق نفسه.⁽⁵⁾ وكذا فعلت الهيئة حين أصدرت في 29 يوليو 2017 مشروعاً للدستور وافق عليه 43 من أعضائها سُلّم لمجلس النواب لسن قانون الاستفتاء حوله.⁽⁶⁾

كذلك، فإن المؤسسات التي اقترحتها الاتفاق السياسي الليبي (مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة والمجلس الرئاسي ووزاراته) الموقَّع في ديسمبر 2015 تبين بوضوح تبني النظام الجمهوري.⁽⁷⁾

(1) الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، مواد دستورية مقترحة من اللجنة الأولى لباب شكل الدولة ومقوماتها الأساسية، البيضاء، ديسمبر 2014.

(2) الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، لجنة شكل ونظام الحكم، مقترحات النصوص المبدئية (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية)، البيضاء، ديسمبر 2014.

(3) الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، مخرجات لجنة العمل، البيضاء، 10 أكتوبر 2015.

(4) الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، مشروع الدستور الليبي، البيضاء، 19 أبريل 2016.

(5) الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، مقترح مسودة توافقية لمشروع الدستور، البيضاء، 16 أبريل 2017.

(6) الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، مشروع الدستور الليبي، البيضاء، 29 يوليو 2017.

(7) انظر: الاتفاق السياسي الليبي، ديسمبر 2015.

2.2.3. تقويم الاستجابات التشريعية

يتضح من العرض السابق للوثائق الدستورية أن المشرع الليبي تبني النظام الجمهوري أساساً للحكم، ولم يكن الخيار الملكي خياراً مطروحاً طرْحاً جدياً عند واضعي هذه الوثائق. وقد تبين من خلال استطلاعات الرأي أعلاه أن معظم الليبيين يفضلون النظام الجمهوري. وبهذا، فإن تبني المشرع لهذا النظام يستجيب لرغبات الغالبية، ويستبعد أن يثير مواقف استقطابية تؤثر على الاستقرار المجتمعي والسياسي، وبالتالي على حظوظ بناء الدولة.

2.3. نظام الحكم: برلماني/رئاسي/شبه رئاسي

2.3.1. المواقف

على الرغم من عدم تبلور تيارات سياسية ذات مواقف واضحة مؤيدة للنظام البرلماني أو الرئاسي باستثناء التيارين الفيدرالي والملكي، فإنه يمكن رصد الاتجاهات العامة نحو هذين الخيارين عبر تحليل استطلاعات الرأي العام والبيانات الصادرة عن الأحزاب السياسية.

ومن الواضح أن التيارين الفيدرالي والملكي ينزعان إلى تبني النظام الملكي، ومن ثم النظام البرلماني، حيث إن كليهما يدعو للعودة إلى دستور الاستقلال، سواء في نسخته الأصلية (1951) بالنسبة للتيار الفيدرالي أم في نسخته المعدلة (1963) بالنسبة للتيار الملكي. وهذا الدستوري يتبنى، في نسخته، النظام البرلماني.

ويبين الاستطلاع الذي أجراه «مركز البحوث والاستشارات» عام 2013 أن 23% من الليبيين يفضلون النظام الرئاسي، و27% منهم يفضلون النظام البرلماني، بينما يفضل 46% من الليبيين النظام المختلط (شبه الرئاسي). وعلى الرغم من أن الاعتبار الإقليمي (المناطق أو الجهوي) يشكل أحد المؤثرات الرئيسة في الحياة السياسية في ليبيا، فإنه لم يطرأ تغير على الترتيب عند تقسيم إجابات

العينة وفقاً للإقليم (الشرق والغرب والجنوب).⁽¹⁾ من ناحية أخرى، بين «المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني» الذي أجراه المركز عام 2014 تغير تفضيلات الليبيين، حيث اعتقد 44.1% منهم أن النظام الرئاسي هو نظام الحكم المناسب في ليبيا، بينما رأي 35.4% منهم أنه النظام المختلط، فيما اعتقد 18.9% من الليبيين أن النظام البرلماني هو الأنسب.⁽²⁾ ويمكن تفسير ذلك بتأثر وجهات نظر الليبيين بتدهور الأوضاع العامة والانقسامات السياسية، وبتقويمهم السلبي للأداء الحكومي، واستشعارهم الحاجة إلى رئيس تنفيذي قوي، وهذا ما يفترض أن يضمنه النظام الرئاسي أو المختلط بصورة أفضل من النظام البرلماني. ومما يعزز هذا التفسير أن أكثرية من الليبيين (39.6%) يرون أن ليبيا تحتاج في المقام الأول إلى زعيم قوي.⁽³⁾

وعلى الرغم من أن معظم الأحزاب السياسية لم تتخذ موقفاً محدداً من هذه الأنظمة الثلاثة، فإن دعوتها إلى إجراء انتخابات نيابية ورئاسية تعبر عن عدم تفضيلها للنظام البرلماني، وإن لم تكن واضحة في ما يتعلق بتفضيلها للنظام الرئاسي أو النظام شبه الرئاسي (المختلط)، باستثناء حزب تحالف القوى الوطنية الذي عبر عن تأييده للنظام شبه الرئاسي.⁽⁴⁾

2.3.2. الاستجابات التشريعية

يكشف تحليل الوثائق الدستورية التي صدرت بعد فبراير أنها لم تتبن النظام

(1) نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مرجع سبق ذكره، صفحة 74.

(2) المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، مركز البحوث والاستشارات، جامعة بنغازي، 2015، صفحة 39.

(3) المرجع السابق، صفحة 39.

(4) مقابلة مع السيد صفوان المسوري النائب السابق لرئيس حزب تحالف القوى الوطنية، 9 فبراير 2019. وفقاً لرأيه، هناك حاجة إلى ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو يحقق سرعة الإنجاز ويضمن عدم التحول تدريجياً إلى حكم أحادي أو عرقلة متعمدة لمسيرة الدولة. لهذا، فإنه قد يكون مناسباً لليبيا أن تتبنى نظاماً شبه رئاسي يضمن صلاحيات واسعة للرئيس، مع تقرير ضوابط دستورية تمكن من عزله في حالات محددة.

البرلماني ولا النظام الرئاسي، ولا النظام شبه الرئاسي. فقد صُمم الإعلان الدستوري المؤقت بطريقة تعكس هيمنة السلطة التشريعية (المجلس الانتقالي) على السلطة التنفيذية (المكتب التنفيذي أو الحكومة المؤقتة)، وكان بذلك قريباً من نظام الجمعية الوطنية (أو ما يُسمىه البعض نظام وحدة السلطة) حيث تتركز السلطة في المجلس التشريعي وتُعتبر الحكومة مجرد جهاز تنفيذي تابع للمجلس التشريعي ومنفذ لقراراته. ولم ينص الإعلان الدستوري المؤقت على وجود رئيس تنفيذي بصلاحيات متوازنة مع صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي.

أما الوثائق الدستورية الصادرة عن الهيئة التأسيسية (مخرجات اللجان النوعية، ولجنة العمل، ومسودة 2016 «مسودة صلالة»، والمسودة التوافقية عام 2017، ومشروع الدستور في يوليو 2017) فقد تبنت، كما سيتضح عند عرض قضية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، صيغاً يصعب تصنيفها ضمن أي من أنواع نظم الحكم التقليدية (البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي). وينطبق الأمر نفسه على المؤسسات التي صممها الاتفاق السياسي.

2.3.3. تقويم الاستجابات التشريعية

في تقويم الاستجابات التشريعية المتعلقة بنظام الحكم، برلمانياً كان أم رئاسياً أم شبه رئاسي، العبرة بتحقيق المعايير التالية:

أولاً. ضمان وجود سلطة تنفيذية قوية، ومستقلة، ذات صلاحيات محددة ومسؤوليات واضحة، تمكنها من بسط سلطتها على مختلف أرجاء البلاد، ومن السيطرة على مقدراتها وتسيير أمورها.
ثانياً. معالجة العلاقة بين السلطات بحيث تكون صلاحيات ومسؤوليات السلطتين التشريعية والتنفيذية واضحة ومحددة بما يضمن عدم افتئات إحداها على الأخرى.

وحيث إن هذا التقرير يفرد مبحثاً مستقلاً لقضية الضوابط والتوازنات بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن التحقق من توافر هذه المعايير في ما رُصد من استجابات تشريعية سيتم بمناسبة بحث هذه القضية تفادياً للتكرار.

2.4. الضوابط والتوازنات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

تُعتبر قضية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وطبيعة الضوابط والتوازنات بينهما من القضايا الفنية الشائكة التي شغلت الخبراء والمختصين في القانون وعلم السياسة. ولا يعد الخلل في طبيعة العلاقة بين هاتين السلطتين ظاهرة جديدة برزت منذ 2011، بل صاحبت قيام الدولة الليبية والترتيبات الدستورية التي حددت المؤسسات السياسية الرسمية للدولة والعلاقة بينها منذ 1951. من هنا، سيتعرض لهذه العلاقة في إطارها التاريخي، قبل عرض الاستجابات التشريعية اللاحقة لفبراير 2011، وتقويمها.

2.4.1. الضوابط والتوازنات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من منظور تاريخي

سيتتبع هذا الجزء تاريخ العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً لما تحدده الوثائق الدستورية، والتطبيق الفعلي والواقع العملي لهذه العلاقات خلال العهد الملكي، أولاً، ثم العهد الجمهوري/الجماهيري، ثانياً.

2.4.1.1. العهد الملكي (1951 – 1969)

على الرغم من أن دستور 1951، والمعدل عام 1963، ينص على أن ليبيا دولة ملكية وراثية ونظامها نيابي «برلماني» (المادة 2)، فإن للملك بصفته الرئيس الأعلى للدولة (المادة 58) صلاحيات تشريعية وتنفيذية (رمزية وفعلية) تختلف اختلافاً كبيراً عن الصلاحيات الممنوحة للملك أو لرئيس الدولة في النظم البرلمانية، الذي تقتصر صلاحياته على الجانب الرمزي فقط، وحيث تتركز السلطة التشريعية الفعلية في البرلمان والسلطة التنفيذية في مجلس الوزراء ورئيسه. فالصلاحيات

الفعلية الممنوحة للملك واسعة ومتنوعة، فهو يتولى السلطة التشريعية بالاشتراك مع مجلس الأمة (المادة 41)، ويحق له حل مجلس النواب (المادة 65)، وقام فعليا بحل مجلس النواب عام 1965 ودعا إلى انتخابات جديدة، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة 68)، وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس الأمة (المادة 69).

ويتولى الملك السلطة التنفيذية (المادة 42)، وهو مصون وغير مسؤول (المادة 59)، ويتولى سلطته بواسطة وزرائه وهم المسؤولون (المادة 60). وهو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ويقبل استقالاتهم ويقيلمهم (المادة 72).

والوزراء مسؤولون مسؤولية مشتركة أمام مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة (المادة 86)، ويحق لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة (المادة 87)، وقد مارس مجلس النواب هذا الحق عام 1960 عندما سحب الثقة من حكومة السيد عبد المجيد كعبار.

ويتضح من كل هذا انعدام التوازن في علاقة مجلس الوزراء بالملك ومجلس النواب. فالمجلس والوزراء مسؤولون عن أعمالهم أمام الملك ومجلس النواب، في الوقت نفسه ليست لديهم سلطات موازية تجاههما. ويعكس ذلك خلافا في الضوابط والتوازنات بين هذه الهيئات الثلاث.

2.4.1.2. العهد الجمهوري/الجماهيري (1969 – 2011)

وبعد استيلاء الجيش على السلطة وإلغاء النظام الملكي في 1 سبتمبر عام 1969، صدر الإعلان الدستوري المؤقت في 11 ديسمبر 1969. وتناولت المواد 18-26 من الإعلان الدستوري المؤقت العلاقة بين السلطة التشريعية (مجلس قيادة الثورة) والسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء). ويتضح من هذه المواد علوية مجلس قيادة الثورة وهيمنته على مجلس الوزراء الذي كان يُعد مجرد أداة تنفيذية لمجلس قيادة الثورة، إذ ليست لديه أي صلاحيات أو سلطات مستقلة عن مجلس

قيادة الثورة. وهكذا فإن الإعلان الدستوري المؤقت لم ينص على أي توازنات أو ضوابط متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هذا من الناحية الرسمية والقانونية؛ أما من الناحية العملية، خاصة منذ إعلان الثورة الشعبية والثقافية عام 1973، فقد هيمن العقيد معمر القذافي على مجلس قيادة الثورة وعلى عملية صنع القرار في ليبيا، وتقلصت عمليا سلطات مجلس قيادة الثورة، خاصة بعد وفاة واستقالة وإبعاد عدد من أعضائه خلال السنوات 1971-1975.

واستمر الدأب نفسه بعد إعلان قيام سلطة الشعب وتأسيس نظام المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية في 2 مارس 1977. وعلى الرغم من أن وثيقة إعلان سلطة الشعب التي أنشأت نظام المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية كانت مختصرة (صفحة واحدة)، ولم تحدد طبيعة العلاقة بين المؤتمرات الشعبية (السلطة التشريعية) واللجان الشعبية (السلطة التنفيذية)، فإن القوانين الصادرة عن مؤتمر الشعب العام في دوراته المختلفة بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية منحت للمؤتمرات الشعبية ومؤتمر الشعب العام سلطات واسعة في تحديد السياسات العامة وفي اختيار اللجان الشعبية وعزلها على جميع المستويات، ما جعل اللجان الشعبية مجرد أداة تنفيذية لما تقررره المؤتمرات الشعبية ومؤتمر الشعب العام، وكل هذا إنما يعني عدم وجود توازن بين السلطتين، وعدم وجود ضوابط تمنع افتئات إحدى السلطتين على الأخرى.⁽¹⁾

غير أن كل هذه النصوص لم تغير من حقيقة أن السلطة الحقيقية ظلت باستمرار في يد العقيد معمر القذافي. فعلى الرغم من أن السلطة الرسمية على المستوى الوطني كانت بيد مؤتمر الشعب العام واللجنة الشعبية العامة اللذين

(1) انظر على سبيل المثال: القانون رقم (1) لعام 1996، والقانون رقم (1) لعام 2001، والقانون رقم (1) لعام 2007، بشأن تنظيم عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، والصادرة عن مؤتمر الشعب العام في دورات مختلفة.

يتحملان مسؤولية ما يصدر من قرارات، لم يتحمل العقيد معمر القذافي أي مسؤولية رسمية إزاء سلطته. وهكذا نشأ نظام لا يوجد فيه توازن بين السلطة والمسؤولية، فالهيئات المسؤولة لا سلطة حقيقية لديها، وصاحب السلطة الفعلية لا يخضع للمساءلة.

ويتضح من تحليل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الملكي والنظام الجمهوري/الجماهيري هيمنة كل من الملك إدريس الأول والعقيد معمر القذافي على عملية صنع القرار في ليبيا. غير أن هناك اختلافا أساسيا بينهما يتعين في أن سلطة الملك كانت محددة دستوريا، بينما لم يحدث ذلك مع سلطة العقيد.

2.4.2. الاستجابات التشريعية بعد فبراير 2011

بعد 2011، يبدو أن هاجس الهيمنة الفردية على عملية صنع القرار كان مسيطرا على تفكير المجلس الوطني الانتقالي عند إصداره للإعلان الدستوري في 2 أغسطس 2011. ما جعل هذا الإعلان يمسك عن منح أي صلاحيات في عملية صنع القرار لفرد بعينه بل ركزها في يد السلطة التشريعية (المجلس الوطني الانتقالي والمؤتمر الوطني العام) وأخضع السلطة التنفيذية (المكتب التنفيذي والحكومة المؤقتة) للسلطة التشريعية بالكامل، دون أي توازنات أو ضوابط متبادلة بين السلطتين.⁽¹⁾

نتيجة للخلل الواضح في علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، وما نجم عنه من عجز مؤسسات الدولة عن أداء وظائفها الاستخراجية والتنظيمية والتوزيعية، وتدن لشريعتهما، تزايدت الضغوطات المطالبة بحل المؤتمر الوطني العام وإنشاء مؤسسات تشريعية وتنفيذية جديدة. واستجابة لهذه الضغوط، شكل المؤتمر الوطني العام لجنة مكونة من عدد من أعضائه وبعض المستقلين

(1) انظر اللقاء المعمق مع السيد عبد الله الثني، رئيس الحكومة المؤقتة، مدينة قرنادة. 2 يناير 2019.

لوضع تصور لنظام الحكم عُرفت باسم "لجنة فبراير". وقدمت اللجنة مقترحا يتضمن انتخاب مجلس للنواب، ورئيسا للدولة يُنتخب انتخابا مباشرا، ورئيسا للوزراء ومجلسا للوزراء يعينهم رئيس الدولة ويمنحهم مجلس النواب الثقة، على أن يكون للمجلس سحب الثقة من مجلس الوزراء مجتمعا أو من أحد الوزراء. ووضع المقترح مجموعة من التوازنات والضوابط المتبادلة التي عالجت بعض الاختلالات الموجودة في الإعلان الدستوري. وفي 11 مارس 2014 أصدر المؤتمر الوطني العام التعديل السابع للإعلان الدستوري، الذي نص في الفقرة (11) على أن "يُعمل بمقترحات لجنة فبراير على أن يحسم مجلس النواب المنتخب مسألة انتخاب الرئيس المؤقت بنظام انتخاب مباشر أو غير مباشر خلال مدة لا تزيد عن خمسة وأربعين يوما من عقد أول جلسة له".⁽¹⁾ ووفقا لهذا التعديل أُجريت انتخابات مجلس النواب في 25 يونيو 2014.

غير أن التطورات السياسية والعسكرية المتلاحقة (سيطرة مجلس شورى الثوار على بنغازي، وبدء عملية الكرامة في مايو 2014، ونشوب العمليات العسكرية في طرابلس لمجموعة فجر ليبيا في يوليو 2014، وقرار مجلس النواب بالانتقال مؤقتا إلى مدينة طبرق، وبروز أزمة التسليم والتسلم في أوائل أغسطس 2014) أدت إلى إعادة إحياء المؤتمر الوطني العام الذي شكل حكومة أطلق عليها اسم "حكومة الإنقاذ" ورفض الاعتراف بسلطة مجلس النواب المنتخب. وقد تفاقم الأمر بحكم المحكمة العليا في جلستها بتاريخ 6 نوفمبر 2014 بعدم دستورية الفقرة (11) من التعديل السابع. ومنذ ذلك الوقت بدأ الانقسام في مؤسسات الدولة السياسية والسيادية. وعندما قام مجلس النواب بتشكيل حكومة مؤقتة أصبحت هناك

(1) المؤتمر الوطني العام، التعديل الدستوري السابع، 11 مارس 2014. ومن الملاحظ أن بعض أعضاء لجنة فبراير اعترضوا على قرار المؤتمر الوطني العام بتحويل مسألة انتخاب رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب، لأن انتخابه انتخابا مباشرا يمثل جانبا أساسيا من مقترح اللجنة من أجل إيجاد توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. انظر: المقابلة المعمقة مع السيدة عزة كامل المقهور، عضو لجنة فبراير، عبر الإيميل. 9 يناير 2019.

سلطتان تشريعتان وسلطتان تنفيذيتان في طرابلس من جانب، وطبرق والبيضاء من جانب آخر. ولم يقيم مجلس النواب في ذلك الوقت باتخاذ قرار بشأن كيفية انتخاب الرئيس المؤقت، وجمد عمليا مقترح لجنة فبراير⁽¹⁾.

وتمثلت المحاولة التالية لمعالجة الخلل في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الاتفاق السياسي الليبي في ديسمبر 2015، الذي نص في المواد 1-11 على تشكيل حكومة وفاق وطني تتكون من مجلس لرئاسة الوزراء (عُرف باسم المجلس الرئاسي) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية خمسة نواب وثلاثة وزراء (الفقرة 3 من المادة 1)، ومجلس للوزراء (الفقرة 2 من المادة 1). وحددت المادة 8 اختصاصات مجلس رئاسة الوزراء، بينما حددت المادة 9 اختصاصات مجلس الوزراء. وأسند الاتفاق السياسي السلطة التشريعية لمجلس النواب المنتخب في يونيو 2014 (المادة 12). وحددت المواد 13-18 اختصاصات مجلس النواب ومنها "سلطة التشريع للمرحلة الانتقالية، ومنح الثقة لحكومة الوفاق الوطني [مجلس الوزراء] وسحبها... واعتماد الميزانية العامة، والرقابة على السلطة التنفيذية، وإقرار السياسة العامة المقدمة من الحكومة". كما نص الاتفاق السياسي على استحداث مجلس استشاري تحت اسم "المجلس الأعلى للدولة" (الفقرة 1 من المادة 19) يتكون من عدد من أعضاء المؤتمر الوطني العام (المادة 1 من الملحق 3). كما قرر أنه على مجلس النواب التشاور مع المجلس الأعلى للدولة في ما يتعلق بتعيين شاغلي بعض الوظائف السيادية (المادة 15)، كما منح في المواد 23-25 اختصاصات أخرى للمجلس الأعلى للدولة⁽²⁾.

ومن جانبها، حاولت الهيئة التأسيسية عبر مخرجاتها المختلفة معالجة اختلالات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وشكل النظام السياسي. فقد اقترحت مخرجات اللجنة النوعية الخاصة بشكل الحكم ونظامه نظامًا

(1) انظر المقابلة المعمقة مع السيد فائز السراج، رئيس المجلس الرئاسي، طرابلس، 6 يناير 2019.

(2) الاتفاق السياسي الليبي، الموقع في 17 ديسمبر 2015.

برلمانياً تختار فيه السلطة التشريعية الرئيس، ويتعين على هذا أن يختار رئيس وزرائه من الحزب أو التحالف المسيطر على هذه السلطة.⁽¹⁾

وخلافاً لمقترح اللجنة النوعية الخاصة بشكل الدولة ونظام الحكم، اقترح مشروع لجنة العمل أن ينتخب «الشعب مباشرة الرئيس، الذي سيقوم بدوره باختيار رئيس الوزراء دون قيد بأن يكون هذا من ضمن الحزب أو التحالف الحائز على أغلبية المقاعد في مجلس النواب. سيختص الرئيس أيضاً باعتماد تشكيلة الحكومة التي سيقترحها رئيس الوزراء. وخلافاً لمقترح اللجنة النوعية، لم يتطلب مشروع لجنة العمل ثقة مجلس النواب في الحكومة.⁽²⁾

أما مشروع الدستور الصادر في 29 يوليو 2017، فإنه، على نحو يظهر تأثره بأوضاع الانقسام السياسي والإيديولوجي والجهوي، قد حاول الموازنة بين المواقف المختلفة من خلال تبني نظام يجمع بين مظاهر من النظامين في شكل لا يمكن توصيفه على أنه نظام شبه رئاسي لأنه يختلف كثيراً عن النظام الفرنسي، الذي يجسد نموذج النظام شبه الرئاسي. ويلاحظ هنا أن هذا المشروع يمنح رئيس الجمهورية حق عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام «بناء على أسباب وجيهة تتعلق بعرقلة السياسة العامة للدولة أو خطة التنمية أو تعطيل الموازنة دون مبررات حقيقية، أو مخالفة أحكام الدستور» (مادة 109)؛ بينما لا يمنح المشروع هذا الحق لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ، حيث قصر صلاحية المجلسين في هذا الإطار على توجيه اتهام لرئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو الخرق الجسيم للدستور أو ارتكاب جريمة عمدية (مادة 110). كما يلاحظ أن مشروع الدستور لم يتبن خيار الأغلبية البسيطة (50%+1 من الحاضرين) في أي من قرارات السلطة التشريعية بمجلسيها، سواء في الأمور الموضوعية أم الإجرائية، واشترط الأغلبية المطلقة (50%+1 من أعضاء المجلس)

(1) سليمان إبراهيم، «صناعة الدستور في ليبيا ما بعد القذافي»، في جازية شعيتير وآخرون، معابرة لمشروع الدستور الليبي، جامعة بنغازي: مركز دراسات القانون والمجتمع، 2017. صفحات 198-199

(2) المرجع السابق، صفحات 202-203.

في معظم القرارات وأغلبية الثلثين في بعضها. كما أن المشروع اشترط الأغلبية المطلقة، لا أغلبية الثلثين، لرفض اعتراض رئيس الجمهورية على قوانين مجلس النواب (المادة 73).⁽¹⁾

2.4.3. تقويم الاستجابات التشريعية

يستند تقويم هذه الاستجابات إلى مدى تحقيقها للمعيارين التاليين: (1) ضمان وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة ذات صلاحيات محددة ومسؤوليات واضحة تمكنها من بسط سلطتها على مختلف أرجاء البلاد ومن السيطرة على مقدراتها وتسيير أمورها. (2) معالجة العلاقة بين السلطات بحيث تكون صلاحيات ومسؤوليات السلطتين التشريعية والتنفيذية واضحة ومحددة بما يضمن عدم افتئات إحداها على الأخرى.

2.4.3.1. صلاحيات السلطة التنفيذية

يكشف تحليل الوثائق الدستورية التي صدرت بعد فبراير أنها لم تنجح في ضمان وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة ذات صلاحيات محددة ومسؤوليات واضحة تمكنها من بسط سلطتها على مختلف أرجاء البلاد ومن السيطرة على مقدراتها وتسيير أمورها. فقد صُمم الإعلان الدستوري المؤقت بطريقة تعكس هيمنة السلطة التشريعية (المجلس الانتقالي) على السلطة التنفيذية (المكتب التنفيذي أو الحكومة المؤقتة)، وكان بذلك قريبا من نظام الجمعية الوطنية (أو ما يُسميه البعض نظام وحدة السلطة) حيث تتركز السلطة في المجلس التشريعي وحيث تُعتبر الحكومة مجرد جهاز تنفيذي تابع للمجلس التشريعي ومنفذ لقراراته. ولم ينص الإعلان الدستوري المؤقت على وجود رئيس تنفيذي بصلاحيات متوازنة مع صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي. ولعل تجربة الهيمنة الفردية على عملية

(1) جازية شعيتير وآخرون، معايير لمشروع الدستور الليبي، جامعة بنغازي: مركز دراسات القانون والمجتمع، 2017. صفحة 154.

صنع القرار في السابق هي التي جعلت المجلس الوطني الانتقالي يمسك عن منح أي صلاحيات في عملية صنع القرار لفرد بعينه بل ركزها في يد السلطة التشريعية (المجلس الوطني الانتقالي والمؤتمر الوطني العام).⁽¹⁾

وفي حين حاول مقترح لجنة فبراير إيجاد سلطة تنفيذية قوية عبر اقتراحه أن يُنتخب رئيس الدولة انتخاباً مباشراً، فإن المؤتمر الوطني العام لم يعتمد هذا المقترح، وأحال الأمر إلى مجلس النواب. وفي حين أن مجلس النواب قد قرر اعتماد مقترح الانتخاب المباشر للرئيس، فإن الانقسامات السياسية قد حالت دون تفعيل هذا القرار.⁽²⁾

وبينما لم ينص الاتفاق السياسي على وجود رئيس دولة منتخب، فإنه لم يمنح مجلس النواب أي دور في اختيار رئيس المجلس الرئاسي ما قد يشي بوجود سلطة تنفيذية مستقلة وقوية. بيد أن نصوص الاتفاق السياسي الأخرى تحول دون إمكانية وجود رئيس تنفيذي له سلطات قوية. فمن ناحية، ينص الاتفاق على وجود خمسة نواب لرئيس المجلس الرئاسي ويتطلب قيام المجلس الرئاسي «باتخاذ أي قرار، وفقاً لاختصاصاته المبينة بالمادة 2/8 من هذا الاتفاق، إجماع رئيس مجلس الوزراء ونوابه». (المادة 3/1 من الاتفاق السياسي) ومن ناحية أخرى، نص الاتفاق على أن يكون رأي المجلس الأعلى للدولة ملزماً في ما يتعلق بمشروعات القوانين التي تعرضها حكومة الوفاق الوطني قبل إحالتها لمجلس النواب. (المادة 2/19 من الاتفاق السياسي) ويعني هذا ارتهان سلطة رئيس المجلس الرئاسي

(1) وفقاً لرأي عبد الحفيظ غوقة، نائب رئيس المجلس الوطني الانتقالي، فإن الإعلان الدستوري كرس واقعاً أنشأه رفض محمود جبريل، رئيس المكتب التنفيذي التابع للمجلس، أن تشكل حكومة مؤقتة، مخافة أن يدلل بها نظام القذافي على نزعة الثوار الانفصالية، وإصراره على أنه مجرد مكتب تنفيذي، من ناحية، ووجوده خارج ليبيا، من ناحية أخرى، ما دعا المجلس الانتقالي إلى الاضطلاع بمسؤوليات تنفيذية كان المفترض أن تكلف بها الحكومة المؤقتة. عبد الحفيظ غوقة. مقابلة. بنغازي. 12 ديسمبر 2018.

(2) أصدر مجلس النواب قراراً تحت رقم 2014/5 بتاريخ 14 أغسطس 2014 (لم يشرفي ديباجته إلى توصيات لجنة فبراير) نص فيه على أن «ينتخب رئيس الدولة المؤقت بطريق الاقتراع العام السري الحر المباشر وبالأغلبية المطلقة لأصوات المقترعين». <https://security-legislation.ly/ar/node/32049>

لإجماع نوابه وموافقة المجلس الأعلى للدولة.⁽¹⁾ ولكن من الناحية العملية، فإن رئيس المجلس الرئاسي قد دأب على إصدار قرارات بصورة فردية دون الرجوع إلى نوابه، أو المجلس الأعلى للدولة، أو مجلس النواب في حالات يقضي فيها الاتفاق السياسي بالرجوع إليهم.⁽²⁾

وتباينت المسودات الصادرة عن الهيئة التأسيسية (مخرجات اللجان النوعية،

(1) اشتكى فائز السراج، رئيس المجلس الرئاسي، مما أسماه رؤوس المجلس التسعة، فعمل المجلس بتأثير باستخدام «الفيتو». وأشار إلى أن فكرة تكوين المجلس بهذا العدد أتت من أطراف تسعى اليوم، وفقاً له، إلى تقليصه إلى ثلاثة أشخاص، رئيس ونائبين. كما ذكر بأنه قد كان يأمل أن يجري العمل التنفيذي والتشريعي والاستشاري، في إشارة إلى المجلس الرئاسي ومجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة، على نحو متناغم، ولكن هذا لم يتحقق، وأصبح هم مجلس النواب والأعلى للدولة الهيمنة على المجلس الرئاسي. فائز السراج، رئيس المجلس الرئاسي. مقابلة. طرابلس. 6 يناير 2019.

(2) تعددت بيانات أعضاء المجلس الرئاسي المنددة بتفرد رئيسه باتخاذ قرارات دون الرجوع إليهم، وآخرها البيان الذي أصدره فتحي المجبري وأحمد معيتيق وعبد السلام كجمان بتاريخ 12 يناير 2019، وأشاروا فيه، في مخاطبة لرئيس المجلس، إلى «إن استئثاركم وانفرادكم بالقرارات المهمة والمصيرية، متجاهلاً فكرة الشراكة والوفاق نفسها. وفي تغيب تام لكافة الأطراف الليبية الرسمي منها والفعلي، وعلى رأسهم أعضاء المجلس الرئاسي، نواباً ووزراء دولة، أحال المجلس الرئاسي إلى طرف صراع وأخرجه من كونه أداة للحل». <http://alwasat.ly/news/libya/232422>

كما أن فوزي العقاب، النائب الثاني لرئيس المجلس الأعلى للدولة، قد اشتكى من افتئات المجلس الرئاسي على اختصاصاتهم. وفقاً له، «إن السلطة التنفيذية... هي من تهيمن على كثير من اختصاصات المجلس الأعلى للدولة (كملف المصالحة) الذي أسند حسب الاتفاق السياسي إلى مجلس الدولة، كذلك تجاوز المجلس الرئاسي لمجلس الدولة في كثير من السياسات الخارجية التي تتخذ شكلاً قانونياً كمحاربة الإرهاب والهجرة غير القانونية والتعاون الأمني والاقتصادي، في صور خطابات حسن النوايا أو مذكرات تفاهم. وهو الأمر الذي يلزم فيها الاتفاق السياسي الليبي بنص صريح وواضح المجلس الرئاسي باستشارة المجلس الأعلى للدولة.... فضلاً عن السياسات الداخلية في القضايا الملحة والجوهرية كالترتيبات المالية وإنشاء الأجهزة ذات الطابع الأمني كقرا 555 الشهر...». فوزي العقاب، النائب الثاني لرئيس المجلس الأعلى للدولة. عبر الإيميل. 17 فبراير 2019.

كما أن مجلس النواب قد عبر عن شكوى مشابهة. فقد أصدر بياناً بعد قيام المجلس الرئاسي بتكليف وزراء جدد طالب فيه بسحب الثقة من المجلس الرئاسي، وتشكيل مجلي جديد، وذكر ضمن مسوغات هذا القرار إلى ما وصفه بـ «انفراد رئيس المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق غير المعتمدة فايز السراج باتخاذ القرارات الهامة في مصير الوطن وتسيير العمل دون الرجوع إلى بقية أعضاء المجلس الرئاسي وبما يخالف الاتفاق السياسي وآلية عمل المجلس»، وهذا ما أدى، وفقاً لبيان مجلس النواب، إلى «انسحاب عدد كبير من أعضاء المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق غير المعتمدة وبطلان هذه القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الرئاسي منفرداً بالمخالفة للاتفاق السياسي». <https://libya24.tv/news/178335>

ولجنة العمل، ومسودة 2016 «مسودة صلالة»، والمسودة التوافقية عام 2017، ومشروع الدستور في يوليو 2017) في تناولها لهذا الموضوع. وفي حين يفترض أن يقود استحضار تجارب المجلس الانتقالي والمؤتمر الوطني المبررة إلى اقتراح نظام سياسي يسوده التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أتت مخرجات اللجنة النوعية الخاصة بشكل الحكم ونظامه على خلاف ذلك. لقد اقترحت نظامًا برلمانيًا تختار فيه السلطة التشريعية الرئيس، ويتعين على هذا أن يختار رئيس وزرائه من الحزب أو التحالف المسيطر على هذه السلطة. ولكي ينجح مثل هذا النظام، لا بد أن تكون هناك أغلبية برلمانية قادرة على اعتماد السياسات والقوانين التي يقترحها الرئيس. وانطلاقًا من حقيقة الانقسام الذي يطغى على المشهد السياسي في ليبيا، من المتوقع أن يعيد مثل هذا النظام تجربة سابقاته المخيبة للآمال.

وخلافًا لمقترح اللجنة النوعية الخاصة بشكل الدولة ونظام الحكم، اقترح مشروع لجنة العمل سلطة تنفيذية قوية عبر نضبه على انتخاب رئيس الدولة انتخابا شعبيا مباشرا. وبهذا، كان مشروع لجنة العمل أكثر استجابة لرغبة غالبية الليبيين في أن تكون السلطة التنفيذية قوية ومستقلة عن السلطة التشريعية»⁽¹⁾.

ونص مشروع الدستور الصادر في يوليو 2017 على أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية انتخابا شعبيا مباشرا (المادة 100)، ومنحه اختصاصات واسعة ومتنوعة (المواد 104-109) بما فيها حق عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام (المادة 109). وتعزز الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية احتمالات وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة.

2.4.3.2. العلاقة بين السلطات

كما سبق البيان، حددت الاستجابات التشريعية في مقترح لجنة فبراير،

(1) سليمان إبراهيم، «صناعة الدستور في ليبيا ما بعد القذافي»، مرجع سبق ذكره، صفحات 202-203.

والاتفاق السياسي، ومسودات ومشاريع الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور. وفي هذا الجزء، سوف تُقَوِّم هذه الاستجابات وفقا لمدى نجاحها في معالجة العلاقة بين السلطات بحيث تكون صلاحيات ومسؤوليات السلطتين التشريعية والتنفيذية واضحة ومحددة بما يضمن عدم افتئات إحداها على الأخرى.

وبالنسبة لمقترح لجنة فبراير، فقد تمثل في اقتراح انتخاب مجلس للنواب، وانتخاب رئيس للدولة انتخابا مباشرا، إلى جانب وضع مجموعة من التوازنات والضوابط المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى هذا النحو، فإن هذا المقترح شكل محاولة جادة لمعالجة اختلالات العلاقة بين السلطتين كما نظمها الإعلان الدستوري. ولكن كما سبق البيان، حالت التجاذبات السياسية دون تطبيق مقترحات لجنة فبراير كاملة.

وتمثلت المحاولة التالية لمعالجة الخلل في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الاتفاق السياسي الليبي في ديسمبر 2015، الذي أسند السلطة التنفيذية إلى مجلس رئاسي ومجلس للوزراء (حكومة الوفاق الوطني)، والسلطة التشريعية إلى مجلس النواب. وأنشأ الاتفاق مجلسا أعلى للدولة يتكون من بعض أعضاء المؤتمر الوطني العام. غير أن غموض العلاقة بين هذه المؤسسات الثلاث، تعكس كثيرا من الاختلالات التي كان يُفترض أن يعالجها الاتفاق السياسي. ومثال ذلك، عدم وضوح دور المجلس الأعلى للدولة، ففي حين ينص الاتفاق على أن دوره دور استشاري، فإنه قد منحه اختصاصات تفوق هذا الدور مثل إلزام المجلس الرئاسي بعرض مشروعات القوانين على المجلس الأعلى للدولة، والتقييد بأي تعديلات يدخلها هذا الأخير على هذه المشروعات قبل إحالتها إلى مجلس النواب. والمثل الآخر يتعلق بعدم وضوح المقصود بالتشاور بين مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة حول التعيين في بعض المناصب السيادية؛ فهل يعني هذا لزوم موافقة الأخير على هذه التعيينات لنفاذها؟ وقد كانت هذه الاختلالات ضمن أسباب عدم تمكن الاتفاق السياسي من إزالة الانقسام والصراع وإنهاء

الاختلافات لافتقاره إلى مسار توافقي واضح حول المسائل المهمة، ولم يتمكن المجلس الرئاسي وحكومته من فعل شيء بل ولم يتمكن حتى من تجنب انقسامه الداخلي.

ومن جانبها، حاولت الهيئة التأسيسية عبر مخرجاتها المختلفة معالجة اختلالات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وشكل النظام السياسي. وقد تبنت المسودات الدستورية الصادرة عن الهيئة التأسيسية صيغا يصعب تصنيفها ضمن أي من أنواع نظم الحكم التقليدية (البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي).

والملاحظ أن أوضاع الانقسام السياسي والإيديولوجي والجهوي كانت حاضرة بقوة في أعمال الهيئة وخاصة في مشروع الدستور الذي صدر في 29 يوليو 2017، وانعكست انعكاسا واضحا في محاولة المشروع المواءمة بين المواقف المختلفة، ومنها محاولة المواءمة بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني من خلال تبني نظام يجمع بين مظاهر من النظامين في شكل لا يمكن توصيفه على أنه نظام شبه رئاسي لأنه يختلف كثيرا عن النظام الفرنسي، نموذج هذا النوع من الأنظمة. ويلاحظ هنا أن مشروع الدستور يمنح رئيس الجمهورية حق عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام «بناء على أسباب وجيهة تتعلق بعرقلة السياسة العامة للدولة أو خطة التنمية أو تعطيل الموازنة دون مبررات حقيقية، أو مخالفة أحكام الدستور» (مادة 109)؛ بينما لا يمنح المشروع هذا الحق لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ، حيث قصر صلاحية المجلسين في هذا الإطار على توجيه اتهام لرئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو الخرق الجسيم للدستور أو ارتكاب جناية عمدية (مادة 110).

وكما لاحظنا سابقا، فإن عدم تبني مشروع الدستور لخيار الأغلبية البسيطة في أي من قرارات السلطة التشريعية بمجلسيها، سواء في الأمور الموضوعية أم الإجرائية، واشتراطه الأغلبية المطلقة في معظم القرارات وأغلبية الثلثين في بعضها، قد يديم حالة الشلل التي تعاني منها السلطة التشريعية، لأنه من المتوقع

أن تتسم تركيبة المجلس التشريعي بتشرذم يستبعد إمكانية وجود أغلبية كبيرة متوافقة. والغريب في الأمر أن المشروع لم يتطلب أغلبية الثلثين في أمور كان يتعين فيها اشتراط ذلك، وأهمها رفض اعتراض رئيس الجمهورية على قوانين مجلس النواب (المادة 73).⁽¹⁾ وقد يعكس توسع اختصاصات رئيس الجمهورية تغولا تنفيذيا مضادا للتغول التشريعي التاريخي السابق.

وتتعين المشكلة الأساسية في أن المواءمات التي اقترحها مشروع الدستور قد تخلق تنازعا حول الصلاحيات بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية تعرقل عملها وتؤثر سلبا على أدائها. ويُحسب لمشروع الدستور أنه حدد مدة معقولة (خمس سنوات) للنظر في إمكانية تعديل الدستور بعد تلاشي ضغوطات الأوضاع الانتقالية الراهنة ووفق تقويم أداء المؤسسات الدستورية ومدى نجاعتها.

2.5. استقلالية السلطة القضائية

شكلت قضية استقلالية السلطة القضائية، ولا تزال، هاجسا مؤرقا لفقهاء القانون وخبراء نظم الحكم وغيرهم من المختصين والمهتمين بقضايا الرقابة القضائية على السلطات العامة. وكانت هذه القضية حاضرة حضورا قويا في الدولة الليبية منذ نشأتها عام 1951. وفيما يلي نستعرض قضية استقلالية السلطة القضائية من منظور تاريخي، قبل رصد الاستجابات التشريعية الصادرة بعد فبراير 2011، وتقويمها.

2.5.1. استقلالية السلطة القضائية من منظور تاريخي

يعرض هذا الجزء لقضية استقلالية السلطة القضائية منذ استقلال ليبيا عام 1951 حتى فبراير 2011، أي خلال العهدين الملكي، والجمهوري/الجماهيري.

(1) جازية شعيتير وآخرون، معايرة لمشروع الدستور الليبي، بنغازي: مركز دراسات القانون والمجتمع، 2017. صفحة

2.5.1.1. العهد الملكي

على مستوى النصوص، أسس دستور الاستقلال لسلطة قضائية ضعيفة في مواجهة السلطين الآخرين،⁽¹⁾ وإن كانت هذه السلطة، على مستوى الممارسة، قد تمتعت باستقلالية ملحوظة. يؤكد الدستور في فصله الثامن المخصص للسلطة القضائية (المواد 141 – 158)، على استقلالية القضاة في أحكامهم (مادة 142)، ويؤسس لمحكمة عليا، ولكنه يحيل في تحديد اختصاصاتها، وتنظيم واختصاصات جهات القضاء الأخرى كافة، إلى قانون، ستضعه السلطة التشريعية. كذلك، يمنح الدستور الملك حق تعيين رئيس المحكمة العليا وقضاها (المادة 143)، ويعطيه حق العفو وتخفيف العقوبة (المادة 77). ويعكس هذا الدور المهيمن للملك في النظام السياسي الليبي. وعلى الرغم من هذه الهيمنة، حكمت المحكمة الاتحادية العليا عام 1954 بعدم دستورية المرسوم الملكي القاضي بحل المجلس التنفيذي لولاية طرابلس الغرب، ما شكل نجاحا في اختبار مبكر لاستقلالية القضاء.⁽²⁾

2.5.1.2. العهد الجمهوري/الجماهيري

منذ عام 1969، أُضيف نوعان جديان من المحاكم، وهما المحاكم العسكرية الخاصة ومحاكم الشعب، خارج النظام القضائي العادي، وذلك لتناول القضايا المتعلقة بكل «الجرائم التي تُرتكب ضد الشعب والدولة». وأنشئ هذان النوعان من المحاكم بناء على «قرار حماية الثورة» الذي أصدره مجلس قيادة الثورة في

(1) أنظر تقييم دستور ليبيا لعام 1951 وفقاً للمعايير الدولية. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. يوليو 2012. متاح عبر الإنترنت:

https://democracy-reporting.org/ar/dri_publications/briefing-paper-28-assessment-of-the-1951-libyan-constitution/

(2) محمد يوسف المقرئ، ليبيا الماضي والحاضر. صفحات من التاريخ السياسي. دولة الاستقلال، المجلد الثاني، الحقبة غير النفطية 1951-1957. أكسفورد: مركز الدراسات الليبية، الطبعة الثانية 2017، صفحات 249-277، 306-309. مشار إليه في: علي بوراس، السلطة القضائية والعملية السياسية. ورقة بحثية ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا. بنغازي وليدن: مركز دراسات القانون والمجتمع، مؤسسة فان فولينوفين (قيد النشر).

11 ديسمبر 1969. ولا يوجد حق الاستئناف في هذه المحاكم التي لا يتولى القضاء فيها قضاة المحاكم العادية، بل يُعين قضاتها بقرار من مجلس قيادة الثورة.⁽¹⁾ وهناك نوع ثالث من المحاكم السياسية الخاصة، وهي المحاكم الثورية التي أنشئت بموجب بيان الملتقى الثالث للجان الثورية عام 1980. والتي تكونت من أعضاء اللجان الثورية، ولم تكن تسمح بالاستعانة بدفاع قانوني أو الاستئناف أمام محاكم أعلى، وكانت لها سلطة البت في العديد من القضايا السياسية والاقتصادية.⁽²⁾

من ناحية أخرى، ومن أجل منع القضاء العادي من التدخل في القرارات الاشتراكية للدولة، صاغ مؤتمر الشعب العام قانونا عام 1985 مُنعت بموجبه المحاكم العادية من النظر في أي دعاوى للتعويض أو أي دعاوى أخرى متعلقة بتطبيق مبادئ الكتاب الأخضر الخاصة بمصادرة الأملاك والاستيلاء على المحلات التجارية والمصانع.⁽³⁾

ولكن في عام 1988، صاغ مؤتمر الشعب العام قانونا جديداً أنشئت بموجبه «محكمة الشعب» بهدف دمج كل المحاكم الخاصة في محكمة واحدة. ولقد أعطى القانون هذه المحكمة الحق في التصدي لكل القضايا التي يتناولها قرار مجلس قيادة الثورة رقم (11) للعام 1969، وقانون تجريم الحزبية، والقوانين المتعلقة بالكسب الحرام والمحسوبية وإساءة استغلال الوظيفة، إلى جانب كل القضايا المتعلقة بخرق حرية المواطن وانتهاك حقوقه الأساسية. وقد تميزت محكمة الشعب في تشكيلها وسلطاتها عن المحاكم العادية. على سبيل المثال، لم تكن حيازة شهادة في القانون لازمة في قضاة المحكمة وأعضاء مكتب ادعائها، ولم تكن أحكامها خاضعة لرقابة المحكمة العليا. ورغم أن هذا قد تغير لاحقاً، استمرت محكمة الشعب في التمتع بصلاحيات افتقدتها المحاكم العادية. لم تلغ محكمة

(1) محمد زاهي المغيربي، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في ليبيا، القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، 1995، صفحات 84-85.

(2) المرجع السابق، صفحة 85.

(3) المرجع السابق، صفحة 86.

الشعب إلا عام 2005 بموجب القانون رقم 2005/7، ولكن هذا القانون لم يلغ الصلاحيات الاستثنائية التي تمتعت بها هذه المحكمة، بل اكتفى بنقلها إلى محاكم خاصة، وهو ما فسر على أنه إبقاء على المحكمة، إبقاءً مباشراً.

وفي ظاهرة تبدو ليبية بامتياز، وجد في عهد القذافي ما عرف بالهيئات القضائية، التي ضمت، إلى جانب القضاء والنيابة العامة، إدارات قضايا الدولة، والقانون والمحاماة الشعبية. وفضلاً عن الحصانات والمرتبات، خضع منتسبو هذه الأجسام إلى ذات القواعد المنظمة لعمل القضاء، ومنها إمكانية التنقل بينها، فأمكن مثلاً نقل قاض إلى إدارة المحاماة الشعبية والعكس. كما خضعت جميعها لإدارة المجلس الأعلى للهيئات القضائية الذي ترأسه أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل (وزير العدل). وقد نظر العديدون إلى الهيئات القضائية على أنها محاولة من قبل النظام للسيطرة على القضاء. فالإدارات سألقة الذكر تتبع وزارة العدل، ولا تمارس العمل القضائي بالمعنى الدقيق، واستُغلت إمكانية التنقل بينها وبين القضاء للسيطرة عليه، فينقل إليها من القضاة، أو أعضاء النيابة العامة، من يُراد عقابه، وينقل منها إلى القضاء أو النيابة العامة من تراد مكافأته من الموالين للنظام. ويستشهد البعض في هذا الشأن بأن المحاماة الشعبية، إحدى هذه الإدارات، ما أنشئت عام 1981 إلا لتكون بديلاً عن المحاماة الخاصة التي ألغاه النظام لضيقه بممارستها غير الموافقة لسياساته. فضلاً عن هذا، نظر إلى ترؤس أمين اللجنة الشعبية للعدل (وزير العدل)، وهي إحدى مكونات السلطة التنفيذية، للمجلس الأعلى للهيئات القضائية على أنه جور على استقلالية القضاء.⁽¹⁾

2.5.2. الاستجابات التشريعية بعد فبراير 2011

حفلت تشريعات ما بعد فبراير بنصوص تؤكد استقلال القضاء،⁽²⁾ هذه

(1) علي بوراس، السلطة القضائية والعملية السياسية. مرجع سابق.

(2) خصص الإعلان الدستوري فصلاً مستقلاً للسلطة القضائية أكد فيه على مبدأ الشرعية، واستقلال القضاء، وافترض البراءة، وحق الاستعانة بمحام، والمحاكمة أمام القاضي الطبيعي، والحق في محاكمة عادلة وسريعة.

النصوص لن تكف، كما كان الحال في شأن نصوص سنتها النظم السابقة، بمفردها لضمان استقلالية القضاء، وبالتالي فإنها لا تصلح مرجعاً كافياً لتقويم جهود سلطات ما بعد فبراير في تحقيق استقلال القضاء. ما يؤمن مثل هذه المرجعية إنما يتعين في النصوص التي تترجم هذه الاستقلالية في مسائل بعينها في علاقة القضاء بالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ومدى حظ هذه النصوص من التطبيق. لاعتبارات تتعلق بالمساحة المتاحة في هذا التقرير، سنقتصر على قضية تكوين المجلس الأعلى للقضاء، والتي تمس علاقة القضاء بالسلطة التنفيذية، والتي نظمها تشريعات ما بعد فبراير على نحو خالفت فيه سابقتها.

بالنسبة لهذه القضية، تشكل المجلس المشرف على القضاء في عهد النظام السابق، كما سبقت الإشارة، على نحو عكس سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية. فمن ناحية، ترأسه أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل (وزير العدل)، وكان وكيل هذا الوزير عضواً فيه. ومن ناحية أخرى، حوى المجلس في عضويته رؤساء إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة العامة، التي تخرج عن مفهوم القضاء، وتعد أقرب إلى إدارات تتبع وزارة العدل، وهي عضوية أملاها شمول هذه الإدارات ضمن ما عرف بالهيئات القضائية. وسعي الجهاز المشرف عليها بالمجلس الأعلى للهيئات القضائية. ولهذا لم يكن مستغرباً أن أولت تشريعات ما بعد فبراير اهتماماً كبيراً بإعادة تشكيل هذا المجلس.

وفي هذا الشأن، تمحورت تشريعات ما بعد فبراير حول أمرين: النأي بالمجلس عن وزارة العدل باستبعاد الوزير من عضويته، أو رئاسته، واستبعاد إدارات القضايا، والقانون والمحاماة الشعبية من مفهوم القضاء، وعضوية المجلس الأعلى للقضاء. وفي حين كرست هذه التشريعات الأمر الأول، فإنها قد تذبذبت بشأن الثاني لأسباب تتعلق برفض منتسبي هذه الإدارات الشديد لهذا الاستبعاد، وإلى خفوت النزعة الثورية التي لعبت دوراً كبيراً في إدانة كل ما يمت لنظام القذافي بصلة، بما في ذلك المؤسسات التي أنشئت في عهده.

لم يتحدث الإعلان الدستوري عن تشكيل المجلس المشرف على القضاء، ولكن مسودات ومشروعات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور دأبت على ذلك. فمسودة الفصل الذي أعدته اللجنة النوعية للسلطة القضائية ذهبت إلى تشكيله برئاسة رئيس المحكمة العليا، وعضوية سبعة آخرين من ضمنهم وزير العدل، ورئيس هيئة قضايا الدولة والمحاماة العامة، وهو جسم اقترحت المسودة إنشائه ليضم إدارة قضايا الدولة والمحاماة العامة (الشعبية سابقًا) (مادة 15). وللمجلس الجديد استقلالية إدارية ومالية، فهو الذي يعد مشروع ميزانيته ويناقشها أمام السلطة التشريعية بكامل عناصرها على أن تدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة رقمًا واحدًا. وعلى الرغم من ضم المسودة إدارة القضايا والمحاماة العامة، ممثلة في رئيس الهيئة الجديدة، إلى عضوية المجلس، فإنها حرصت على تأكيد خروج هاتين الإدارتين عن مفهوم السلطة القضائية، الذي قصرته على القضاء والنيابة العامة (مادة 2).

حصر مفهوم القضاء على هذا النحو كان أيضًا موقف المسودة الأولى للجنة العمل (مادة 91)، التي مضت خطوة أبعد باستبعاد وزير العدل وممثلي إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة العامة من تشكيلة المجلس (مادة 97)، بل وتجريد هذه الإدارات من وصف الهيئات القضائية كليًا (مادة 206). وفي حين أكدت اللجنة في مسودتها الثانية على حصر مفهوم السلطة القضائية في القضاء والنيابة العامة (مادة 132) واستبعاد وزير العدل وممثلي الإدارات من تشكيلة المجلس (مادة 139)، فإنها قد تراجعت عن اقتراح تجريد هذه الإدارات من وصف الهيئات القضائية، إذ خلت المسودة من نص مماثل لنص المادة 206. أما مشروع الدستور لعام 2016، فقد كرر ذات الحكم المتعلق بقصر مفهوم السلطة القضائية على القضاء والنيابة العامة (131)، وإن كان قد صرح بوصف إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة العامة هيئات قضائية أحال إلى القانون في تنظيمها (مادة 143)، واغفل تنظيم تشكيل المجلس الأعلى للقضاء على نحو قد يتيح إمكانية ضم ممثلي هذه الإدارات إليه لاحقًا (مادة 138). وهذا هو ذات موقف مشروع الدستور لعام 2017 (مواد 119، 126، 131).

أما القوانين فتعكس بشكل أوضح تذبذب موقف سلطات ما بعد فبراير من مسألة تشكيل المجلس المشرف على الجهاز القضائي. فعلى نحو مبكر - في السنة الأولى للثورة - سن المجلس الانتقالي القانون رقم 2011/4 بشأن تعديل قانون نظام القضاء معدلاً، تعديلاً جوهرياً، تركيبة هذا المجلس. خلافاً للمجلس الأعلى للهيئات القضائية، واستبعد المجلس الجديد، الذي سمي بالمجلس الأعلى للقضاء، وزير العدل ووكيله، ورؤساء إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة الشعبية، واقتصر على رئيس المحكمة العليا، رئيساً له، والنائب العام، نائباً للرئيس، ورؤساء محاكم الاستئناف أعضاء. وقد رأى العديدون في هذه الخطوة تحقيقاً لاستقلال القضاء، وبعثاً لرسالة إلى المجتمع الدولي، في ذلك الوقت المبكر، مفادها أن القضاء الليبي قادر على التصدي لتحديات مثل محاكمة رجالات النظام السابق بحياض واستقلال⁽¹⁾.

وباستبعاده رؤساء إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة الشعبية من تشكيلة المجلس مع الإبقاء على خضوعها لإشرافه، بدا القانون لمنتسبي هذه الإدارات خطوة أولى نحو استبعادهم كلياً من الهيئات القضائية، وخاصة بعد أن غير القانون اسم المجلس من المجلس الأعلى للهيئات القضائية إلى المجلس الأعلى للقضاء، وقد تعززت شكوكهم هذه بنشر المجلس مشروعاً لإنشاء هيئة عامة للمحاماة تضم إدارات القضايا والمحاماة الشعبية، وتنفصل عن الهيئات القضائية. وكان من شأن هذا أن جعل منتسبي هذه الإدارات، وعددهم يفوق 2500 عضوٍ يعارضون هذه الخطوة، ما أدى بالمجلس الأعلى للقضاء إلى العدول عن مشروع الهيئة الجديدة.

لاحقاً، تقدم المجلس الأعلى للقضاء بمشروع قانون يعدل، مرة أخرى، من تركيبته. وتبنى المشروع آلية الانتخاب لا التعيين سبيلاً لاختيار أعضاء المجلس بمن فيهم رئيسه، وضم في عضويته رئيس إدارة التفتيش القضائي، والنائب

(1) المرجع السابق.

العام، وممثلين عن المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف. وقد برر المجلس الأعلى للقضاء التعديلات في مذكرة إيضاحية أرفقت بمشروع القانون بأن اعتماد آلية الانتخاب، وعدم اشتراط أن يكون ممثل المحكمة العليا رئيسها، ولا ممثلي محاكم الاستئناف رؤساءها، بأن عضوية المجلس تستلزم التفرغ، وهو ما لا يتحقق إذا كان العضو مكلّفًا برئاسة محكمة، وبأن الرئاسة القائمة على الأقدمية في الوظيفة لا تضمن الكفاية، ولهذا ينبغي أن يتاح اختيار الإكفاء لعضوية المجلس وإن لم يكونوا من رؤساء المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف. ولم يشر المشروع، كما قدمه المجلس الأعلى للقضاء وأعلنت عنه وزارة العدل في موقعها، إلى إعادة تمثيل إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة العامة (الشعبية سابقًا) في المجلس. ولكن حين تبني المؤتمر الوطني العام المشروع وأصدره تحت اسم القانون رقم 2013/14 بشأن تعديل بعض أحكام قانون نظام القضاء، أُضيف ممثلو هذه الإدارات إلى عضوية المجلس. ويبدو أن هذا كان أثرًا للضغط الذي مارسه منتسبو هذه الإدارات ضد محاولات استبعادهم من الهيئات القضائية.⁽¹⁾

وقد تزامن سن القانون رقم 2013/14 مع سن قانون العزل السياسي والإداري رقم 2013/13، الذي أخضع له القضاء. حيث أصدر المجلس الأعلى للقضاء قراره رقم 2013/49 باعتماد الاستبانة التي تطلبها قانون العزل السياسي، وقراره رقم 2013/158 بتشكيل لجان لفحص الاستبانات، ثم قراره رقم 2013/82 بنقل أعضاه بالهيئات القضائية، الذي يعد تطبيقًا لقانون العزل السياسي، إذ اقتصر النقل على من انطبقت عليهم معايير العزل.⁽²⁾

ولم تكن كل التعديلات المتعلقة بالقضاء خلافية، ومثل ذلك التعديل الرامي إلى منع المحاكم العسكرية من محاكمة المدنيين، حيث كان المدنيون خاضعين

(1) علي بوراس. السلطة القضائية والعملية السياسية. مرجع سبق ذكره

(2) مروان الطشاني، 2015. المستجدات القضائية في ليبيا في 2014. المفكرة القانونية. متاح لدى:

المستجدات 20% القضائية 20% في 2014-2015
<http://legal-agenda.com/images/reports/1435830049-20%القبضاتالتي20%في2014-2015.pdf>

لقانون العقوبات العسكري متى ساهموا في ارتكاب جرائم معينة (وفقاً للمادة 2 من هذا القانون)، وخاضعين بالتالي لاختصاص القضاء العسكري (المادة 45 من قانون الإجراءات الجنائية العسكرية). ولكن حين طبقت هذه القواعد على جريمة اغتيال عبد الفتاح يونس، التي وجهت فيها اتهامات إلى مصطفى عبد الجليل، رئيس المجلس الانتقالي حينها، وجب مثول الأخير أمام محكمة عسكرية، ما لفت الأنظار إلى هذه القواعد، وأثار نقداً حاداً لها بوصفها مخالفة لمعايير المحاكمة العادلة.⁽¹⁾ لذا، سن القانون رقم 2013/11 ليعدل هذه القواعد بحيث لا يخضع المدنيون لقانون العقوبات العسكري واختصاص المحاكم العسكرية.

ولم ينقض وقت طويل على تطبيق قانون العزل السياسي حتى انقسمت البلاد سياسياً، وتنازع سلطة التشريع مجلس النواب المنتخب حديثاً والمؤتمر الوطني العام، وصار لكل منهما حكومته وجيشه وغير ذلك من مؤسسات الدولة المختلفة، واستخدمت الأطراف المختلفة القضاء في صراعها. والمثل الأبرز على هذا، الطعن بعدم الدستورية الذي قدم للمحكمة العليا بخصوص التعديل السابع للإعلان الدستوري المؤسس لانتخاب مجلس النواب، الذي قضت هذه المحكمة بقبوله، ما قاد إلى التشكيك في شرعية هذا المجلس التي كانت محل قبول واسع في فترة ما قبل صدور الحكم. ويعتقد إلى حد كبير أن هذا الحكم قد صدر تحت ضغط وصل درجة الإكراه من أطراف موالية للمؤتمر الوطني العام.

حقيقة أن المحكمة العليا قائمة في طرابلس، ما عرضها لضغط السلطة الموازية، تفسر محاولة وزير العدل في الحكومة المؤقتة – التي شكلها مجلس النواب – تعديل قانون نظام القضاء بحيث يعاد وزير العدل إلى رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وتنشأ مجالس فرعية على مستوى محاكم الاستئناف. ولكن مجلس النواب، بعد توصية من لجنته التشريعية، لم يتبن المشروع الذي قدمه

(1) هيومان رايتس ووتش (2012، ديسمبر 3). ليبيا – يجب وقف المحاكمة العسكرية الخاصة برئيس المجلس الانتقالي السابق. متاح عبر: <http://www.hrw.org/ar/news/2012/12/20/248319>

الوزير خشية تسببه في إيجاد مجلسين للقضاء، ولأن في إعادة وزير العدل إلى رئاسة المجلس إنقاصاً من استقلالية القضاء.⁽¹⁾

في المقابل، سن المؤتمر الوطني العام القانون رقم 6/2015 الذي أوجب أن يكون رئيس المحكمة العليا رئيساً للمجلس الأعلى للقضاء، وهو ما يعني أن السلطة التشريعية، ممثلة في المؤتمر الوطني العام، ستحدد هوية رئيس المجلس بوصفها الجهة المنوط بها تعيين رئيس المحكمة العليا وفقاً للقانون رقم 6/1982 بشأن إعادة تنظيم هذه المحكمة، الأمر الذي وجد فيه بعض المتابعين تعبيراً عن «رغبة المؤتمر الوطني العام في السيطرة على المجلس الأعلى للقضاء تشريعياً، بعد أن سيطر عليه واقعياً بحكم وجود مقره الرئيس في طرابلس».⁽²⁾ وبالفعل، عين المؤتمر الوطني العام بموجب قراره رقم 50/2015 بتاريخ 20 مايو 2015 محمد القمودي الحافي رئيساً للمحكمة العليا، وبالتالي رئيساً للمجلس الأعلى للقضاء.

2.5.3. تقويم الاستجابات التشريعية

في ما يتعلق بقضية تكوين المجلس الأعلى للقضاء، ينبغي التمييز بين استبعاد وزير العدل ووكيله من المجلس، من ناحية، واستبعاد ممثلي إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة العامة، من ناحية أخرى. بالنسبة للمسألة الأولى، يعد موقف التشريعات المتمثل في استبعاد وزير العدل ووكيله من المجلس جديراً بالتأييد، فهما ممثلان للسلطة التنفيذية ومن شأن عضويتهم في الجهاز المشرف على السلطة القضائية أن يؤثر في استقلاليتها. وما ينبغي أن يقترن بهذا الاستبعاد، كي يكون مؤثراً، أن يعطى للمجلس حق إعداد ميزانيته واعتمادها من السلطة

(1) مفتاح كويدير، «إنشاء جسم بديل للمجلس الأعلى للقضاء قد يؤدي للتقسيم». 29 مارس 2015. أخبار ليبيا. متاح لدى:

النائب-كويدير-إنشاء-جسم-بديل-للمجلس-ال-<http://www.akhbarlibya24.net/2015/03/29//>

(2) مروان الطشاني، 2015. المستجدات القضائية في ليبيا في 2014. المفكرة القانونية. متاح لدى: <http://legal-agenda.com/images/reports/1435830049-20%20المستجدات%20القضائية%20في%20ليبيا%20عام%202014.pdf>.

التشريعية مباشرة دون مرور بوزارة العدل، ويلاحظ أن استبعاد وزير العدل من المجلس الأعلى للقضاء قد مكن المجلس من الحفاظ على وحدته، ومن ثم وحدة القضاء، في ظل انقسام السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما بالنسبة للمسألة الثانية، أي موقف التشريعات من إدارات القضايا، والقانون، والمحاماة العامة، فينبغي أن يؤسس تقويمه على الموازنة بين إيجابيات وسلبيات شمول هذه الإدارات، مع القضاء والنيابة العامة، في مفهوم الهيئات القضائية. وفي هذا الشأن، يحمد لهذا الشمول أنه أتاح الفرصة للتنقل بين مكونات الهيئات القضائية، وبالتالي إمكانية تعيين قضاة من ضمن منتسبي الإدارات الثلاث، ولهذا أثره الإيجابي من ناحية أن خبرة هؤلاء، خلافاً لمنتسبي النيابة العامة، لا تقتصر على القانون الجنائي، بل تتعداه إلى تخصصات القانون الأخرى، مثل المدني والإداري والأحوال الشخصية، وبذا يكون في اصطفاؤهم قضاة إثراء للقضاء. كما أن لهذا أثره الإيجابي أيضاً لأن عدداً كبيراً من منتسبي المحاماة العامة وإدارة القضايا من النساء، خلافاً لما عليه الأمر في النيابة العامة، وبالتالي، فإن في مكنة التنقل توسيعاً لفرصهن في شغل منصب القضاء.

صحيح أنه قد يُحتج على الإبقاء على عضوية هذه الإدارات ضمن المجلس الأعلى للقضاء لأن فيه إنقاصاً من استقلالية القضاء بوصفها إدارات تابعة لوزارة العدل. ولكن التسليم بوجاهة هذا الاعتراض، وبالتالي استبعاد هذه الإدارات من المجلس، لا يقود بالضرورة إلى التسليم بوجوب استبعاد إمكانية أن يصبح المتميز من منتسبي هذه الإدارات قاضياً. بعبارة أخرى، يمكن قصر مفهوم السلطة القضائية، وعضوية المجلس القائم عليها، على القضاء والنيابة العامة، مع إتاحة فرصة تعيين قضاة من منتسبي الإدارات بضوابط محددة. يمكن عندها تنظيم هذه الإدارات بوصفها هيئات قضائية أو تحت أي مسمى أخرى مثل الهيئة العامة للمحاماة.

وفق كل هذا، يمكن القول بأن مشروع الدستور لعام 2017 قد فتح المجال

أمام تبني هذا الحل بقصره مفهوم السلطة القضائية على القضاء والنيابة العامة، وتكريسه مبدأ تنظيم الإدارات الثلاث بوصفها هيئات قضائية. نعم، لقد سكت المشروع عن تحديد تشكيلة المجلس، وبيان ما إذا كان يمكن انتقاء قضاة من منتسبي الإدارات، ولكن هذا أمر تفصيلي يمكن للقانون تنظيمه، أو بالأحرى الإبقاء عليه، إذ إنه موقف القانون النافذ.

ثانيًا. بعد العملية السياسية

على ذات النحو المتبع بشأن بعد مؤسسات الدولة، ستعرض التحديات المتعلقة ببعء العملية السياسية قبل أن يركز على قضايا هذا البعد الخلفية.

1. تحديات

أسلفنا أنه بعد السابع عشر من فبراير فُتحت كل الأبواب وشرعت كل النوافذ أمام المشاركة السياسية والاجتماعية، وكان سقف التوقعات عاليًا، فتشكلت الأحزاب السياسية وتنامت منظمات المجتمع المدني وأُجريت الانتخابات المحلية والوطنية والتأسيسية. غير أن عقود التصحر السياسي وحظر الأحزاب وتقييد منظمات المجتمع المدني وغياب الانتخابات ألقت بظلالها المعتمدة على الساحة السياسية وأنتجت أحزابا شائئة، ومنظمات مجتمع مدني قاصرة، وانتخابات لم تترجم مخرجاتها تطلعات وطموحات الناخبين ما انعكس سلبا على فكرة الانتخابات ومدى ملائمة الديمقراطية، ومهدت الطريق أمام بروز التوجهات قبلية وجهوية وتيارات إسلامية إرهابية ومتطرفة.

1.1. ضعف المجتمع المدني

في حين أن العديد من أدبيات التحديث والتنمية السياسية والتحول الديمقراطي تتفق على أن وجود مجتمع مدني قوي وفاعل من العوامل الداعمة للنظام الديمقراطي، وعلى الرغم من تشكيل أعداد ضخمة من منظمات المجتمع المدني في ليبيا بعد فبراير 2011، ظل المجتمع المدني في ليبيا يعاني من الكثير من الاختلالات الناجمة عن تجربة العقود السابقة، وأهم هذه الاختلالات هيمنة الدولة والتبعية التمويلية. فقد كانت الدولة مهيمنة كاملة على المجتمع

المدني، حيث كانت النقابات والاتحادات والروابط المهنية والجمعيات التطوعية الأهلية تُنشأ وتُنظم ويعاد تنظيمها وحلها بقرارات ولوائح وقوانين، كما أن منظمات المجتمع المدني لم تكن مجالا مستقلا ومنفصلا عن الدولة، بل كانت متضمنة في البنية التنظيمية الرسمية وتعتبر من ثم جزءا من آليات النظام السياسي الليبي. من جانب آخر، لم تعان منظمات المجتمع المدني تنظيما وسياسيا من هيمنة الدولة فحسب بل كانت خاضعة لسيطرتها التمويلية، الأمر الذي قضى على استقلاليتها وفعاليتها وقدرتها على القيام بدور إيجابي في العملية السياسية.

على الرغم من الفرص المتاحة الآن للمجتمع المدني لتوكيد استقلاله التنظيمية والتمويلية، فإن المعضلة تتمثل في أن العقود الطويلة من خضوع هذه المنظمات لهيمنة الدولة واعتمادها شبه الكامل على تمويل الخزنة العامة، صعبت عليها تأمين تمويل لنشاطاتها من مصادر ذاتية مستقلة. أضف إلى ذلك أن ذهنية الاعتماد على الدولة، أي «الذهنية الريعية»، السائدة في المجتمع الليبي تساعد على استمرار سعي المجتمع المدني لتأمين تمويل الدولة لنشاطاته، متجاهلا أو غافلا عن القيود التي يفرضها هذا التوجه على استقلالية المجتمع المدني.

وتتعين المعضلة الأخرى التي تواجهها منظمات المجتمع المدني في عزوف المواطنين عن الانضمام لهذه المنظمات والانخراط في نشاطاتها. فعلى الرغم من أن 90% من الليبيين يوافقون على نص الدستور على حرية تكوين الجمعيات والنقابات،⁽¹⁾ فإن المسح الشامل لآراء الليبيين في القيم الذي أُجري في مطلع 2014 ضمن مشروع المسح العالمي للقيم قد كشف عن أن السلوكات الفعلية لليبيين تعبر عن عزوف واضح عن الانضمام لمثل هذه المنظمات. فقد بينت أغلبية ساحقة منهم أنهم غير منضوين «لأي منظمات تطوعية أو مدنية أو إغاثية أو رياضية أو ترفيهية

(1) نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مرجع سبق ذكره، صفحة 57.

(81%)، أو فنية أو تعليمية (86.3)، أو نقابات عمالية (85.5)، أو منظمات بيئية (89%)، أو تجمعات حرفية (85.8%)، أو منظمات إنسانية أو خيرية (79%)، أو غيرها من المنظمات (89.2%)⁽¹⁾. وفي استطلاع أُجري عام 2018، أفاد 18% من المستطلعين أنهم حضروا اجتماعاً لمنظمة مجتمع مدني، وأشار 33% منهم أنهم قد يحضرون مثل هذه الاجتماعات، بينما أفاد 49% بأنهم لن يحضروا أبداً اجتماعاً تنظمه منظمة مجتمع مدني⁽²⁾.

وإذا كانت نسبة انضمام المواطنين لشبكات المجتمع المدني ومنظماته والمشاركة في نشاطاتها هي أحد أهم المؤشرات الدالة على قوة المجتمع المدني وحيويته، فإن بيانات المسح العالمي للقيم في ليبيا تشير إلى أن الطريق لا يزال طويلاً أمامها لبناء مجتمع مدني قوي وداعم للديمقراطية.

في المقابل، يمكن القول إن أهمية المجتمع المدني في العملية الديمقراطية لا تقاس فحسب بنسبة المشاركة فيه بل تقاس أساساً بفاعليته، غير أن منظمات المجتمع المدني في ليبيا تعاني من ضعف مزدوج، ولعل الضغوطات غير المدنية (العسكرية / الدينية)، وتخوين الكثير من منظمات المجتمع المدني بسبب ارتباطاتها الخارجية، من أبرز العوامل التي أسهمت في هذا الضعف المركب⁽³⁾.

1.2. تعاضم تأثير الولاءات الإثنية والقبلية والجهوية

من ضمن استحقاقات ترسيخ العمليات السياسية الديمقراطية قصر تأثير

(1) سليمان إبراهيم، «المسح الشامل لقيم الليبيين والدستور»، في زاهي المغربي وآخرون، المسح العالمي للقيم: المسح الشامل لآراء الليبيين في القيم»، التقرير النهائي، جامعة بنغازي: مركز البحوث والاستشارات، ديسمبر 2015، صفحة 101.

(2) USAID, IFES Survey on Voters' Intent: Libya, August 2018, Op. Cit.; p. 13.

(3) انظر: المقابلة المعمقة مع السيد محمد سيالة وزير الخارجية المفوض بحكومة الوفاق الوطني، طرابلس، الأحد 6 يناير 2019. وانظر أيضاً: المقابلة المعمقة مع السيد إبراهيم المقصبي المدير التنفيذي لمفوضية المجتمع المدني، بنغازي، الإثنين 17 ديسمبر 2018.

الولاءات الإثنية والقبلية والجهوية على المجال الخاص، والالتزام بقيم مواطنة عامة ومتساوية. وإذا كان الالتزام بقيم مواطنة عامة ومتساوية هو أحد أهم استحقاقات ترسيخ العمليات السياسية الديمقراطية، فإن عجز مؤسسات الدولة عن فرض الالتزام بهذه القيم يفسح المجال أمام بروز الانتماءات القبلية والجهوية والإثنية وغيرها من الانتماءات المحلية. ولا تتمثل الإشكالية الحقيقية في أن ضعف الدولة ومؤسساتها هو نتاج لتنامي الانتماء القبلي والجهوي وهيمنة هذا الانتماء على الدولة. بل العكس هو الصحيح، فضعف الدولة ومؤسساتها وغياب مفهوم المواطنة المتساوية ومنظمات المجتمع المدني المستقلة والفاعلة هو الذي يؤدي إلى عودة الانتماءات القبلية والجهوية بعد تراجعها خلال مراحل بناء الدولة المركزية. ففي غياب المواطنة المتساوية يلجأ المواطن إلى آليات الدفاع والحماية الأخرى سواء كانت دينية أم قبلية أم جهوية أم عرقية أم غيرها من الانتماءات الكامنة والتي تبرز إلى السطح عندما تغيب الدولة المركزية أو عندما تعجز عن أداء وظائفها التنظيمية والاستخراجية والتوزيعية والتنموية. وعادة ما يقوم أفراد وجماعات ونخب ذات مصالح ورؤى مختلفة بتوظيف هذه الانتماءات لتحقيق هذه المصالح والرؤى، مستغلة غياب الدولة أو عجزها.

وقد برز هذا بروزا واضحا في ليبيا خلال السنوات القليلة الماضية، فقد أدى التشظي السياسي وانقسام مؤسسات الدولة والصراعات المستمرة إلى تنامي تأثير العوامل القبلية والجهوية على معظم العمليات والقرارات السياسية على المستويين المحلي والوطني. فعلى المستوى المحلي، خضعت التقسيمات الإدارية (البلديات نموذجا) للضغوطات والمطالب المحلية ولم تحدّد وفقا لاعتبارات موضوعية. وعلى المستوى الوطني، لم تعد معايير الكفاية والحاجة أساسا لشغل معظم الوظائف، وأصبحت الاعتبارات القبلية والجهوية المعيار الحاكم، كما حدث مثلاً في الصراع على شغل المناصب في السفارات الليبية في الخارج. ولم ينج الاتفاق السياسي من هذه المشكلة، حيث عكست تركيبة المجلس الرئاسي

التأثيرات الجبهوية، ولم تستند على اعتبارات الكفاية والقدرة، الأمر الذي أثر سلباً على قدرة المجلس على اتخاذ القرارات والتوصل إلى توافقات. وقد اتخذت الصراعات المسلحة في بعض المناطق طابعاً قُبلياً ما أثر سلباً على الاستقرار السياسي والأمني، كما حدث في الصراع بين (مصراتة / بني وليد) و(عين مارة / درنة) و(أولاد سليمان / المقارحة/التبو).

والرّاجح أن تأثير البعد المحلي (القُبلي والجبهوي) على التفاعلات الاجتماعية والسياسية، وعلى توجهات الأفراد والجماعات في المجتمع الليبي، سوف يستمر ما لم ينته الانقسام السياسي وتستعيد الدولة قدرتها على أداء وظائفها وفرض الالتزام بالمواطنة المتساوية، واعتماد الكفاية معياراً لتولي الوظائف، وما لم يشعر المواطن بوجود منظمات بديلة (أحزاب سياسية ومنظمات مجتمع مدني) تتمتع بالاستقلالية والفعالية، وتعبّر عن توجهاته ومطالبه.

2. قضايا خلافية، مواقف، استجابات، تقويمات

نتقصي في هذا الجزء من التقرير تأثير سوء الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وما ارتبط بها من خلافات أيديولوجية، وانقسامات سياسية، وصراعات عسكرية، ونزاعات قُبلية وجبهوية، على احتمالات التحول الديمقراطي وعلى مواقف الأفراد والجماعات تجاه قضايا الديمقراطية وآلياتها. وتتمحور هذه القضايا حول مدى ملاءمة النظام الديمقراطي، ودور الأحزاب السياسية، ومشاركة التيارات والأحزاب الإسلامية، وسياسات التمكين.

2.1. مدى ملاءمة النظام الديمقراطي

2.1.1. عرض القضية

انعكس تدهور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية انعكاساً واضحاً

على وجهات نظر الليبيين تجاه العملية الديمقراطية، وأدت إلى عزوفهم عزوفا متزايدا عن المشاركة في الانتخابات العامة. ففي حين شارك 61% من المسجلين في قوائم الناخبين في انتخابات المؤتمر الوطني العام التي جرت في 7 يوليو 2012،⁽¹⁾ لم يشارك في انتخابات الهيئة التأسيسية التي جرت في 14 فبراير 2014 سوى 45%.⁽²⁾ ثم انخفضت النسبة إلى 41% في انتخابات مجلس النواب التي جرت في 25 يونيو 2014.⁽³⁾ ويتعارض هذا التزايد في العزوف مع ما عبر عنه الليبيون في استطلاع أُجري عام 2017، حيث رأي 76% منهم أن الانتخابات مهمة جدا أو مهمة، فيما أفصح 65% منهم عن نيتهم المشاركة في الاستفتاء على الدستور، بينما أشار 63% من الليبيين إلى احتمال مشاركتهم في الانتخابات الرئاسية.⁽⁴⁾ ويمكن تفسير هذه النسب المرتفعة بأن المستطلعين يعبرون عما يعتقدون أنه صائب سياسيا (الصوابية السياسية political Correctness) أكثر من التعبير عن مواقفهم الفعلية التي انعكست في عزوفهم عن الانتخابات. من ناحية أخرى، نلاحظ انخفاض نسبة الذين ينوون المشاركة في الاستفتاء على الدستور عام 2017 (65%) عن نسبتهم عام 2013 (91%)،⁽⁵⁾ الأمر الذي يعكس تأثير الانقسام السياسي وتدهور الأوضاع العامة على تصوراتهم حول جدوى المشاركة في الانتخابات وحول العملية الديمقراطية بصفة عامة.

وقد أثر سوء أداء المؤسسات السياسية إلى تدني درجة الثقة فيها مقارنة بالمؤسسة العسكرية والأمنية. فقد عبر 61% من الليبيين في استطلاع عام 2018 عن ثقتهم في الجيش الوطني الليبي، بينما عبر 27% عن ثقتهم في مجلس النواب،

(1) موقع المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

(2) «أي أقل من 14% ممن يحق لهم التصويت»، انظر: سليمان إبراهيم، «صناعة الدستور في ليبيا ما بعد القذافي»، مرجع سبق ذكره، صفحة 191.

(3) موقع المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

(4) USAID, *Public Opinion in Libya 2017*, pp. 23-27.

(5) نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مرجع سبق ذكره، صفحة 124.

و22% في المجلس الرئاسي، و13% في مجلس الدولة. غير أن توزيع الآراء وفقا للإقليم (الشرق والغرب والجنوب) يكشف عن درجة من الاستقطاب قد تمثل عائقا أمام جهود المصالحة الوطنية. فقد عبر 99% من المستطلعين في المنطقة الشرقية عن ثقتهم في الجيش الوطني الليبي، مقابل 56% في المنطقة الجنوبية، و46% في المنطقة الغربية. وفي حين عبر 4% فقط من المستطلعين في المنطقة الشرقية عن ثقتهم في المجلس الرئاسي، ارتفعت درجة الثقة إلى 18% في المنطقة الجنوبية وإلى 27% في المنطقة الغربية. وكانت درجة الثقة في المجلس الأعلى للدولة 3% في الشرق و12% في الجنوب و16% في الغرب. أما درجة الثقة في مجلس النواب فكانت متقاربة (30%، و25%، و28% على التوالي).⁽¹⁾ وعندما سُئل المستطلعون عن الأقدار على إخراج ليبيا من المأزق الذي تعانيه، اختار 39% منهم القيادة العسكرية، واختار 33% رئيسا منتخبا جديدا، بينما اختار 15% شخصية من النظام السابق، وأخيرا اختار 4% فقط حكومة الوفاق الوطني. ويبرز الاستقطاب الإقليمي أيضا في هذا الشأن، ففي حين عبر 77% من المستطلعين من المنطقة الشرقية عن أن القيادة العسكرية هي الأقدر، عبر عن الرأي نفسه 36% من مستطلعي المنطقة الجنوبية و19% فقط من مستطلعي المنطقة الغربية. وفي حين اختار 18% من المستطلعين في المنطقة الشرقية رئيسا جديدا منتخبا، ارتفعت النسبة إلى 25% في المنطقة الجنوبية و43% في المنطقة الغربية. وقد فضل 4% فقط من المنطقة الشرقية شخصية من النظام السابق، بينما فضلها 31% من المنطقة الجنوبية و22% من المنطقة الغربية. أما حكومة الوفاق الوطني فقد تحصلت على نسب متدنية ومتقاربة في الأقاليم الثلاثة، لم تتجاوز 4%.⁽²⁾

وهكذا، فإن سوء أداء المجالس المنتخبة على معظم المستويات وعجزها عن

(1) USAID, IFES Survey on Voters' Intent: Libya, August 2018, pp. 11-12.

(2) Ibid. p. 19.

حل جُل المشاكل الاقتصادية والأمنية، فضلا عن تدني قدرات سلطات الدولة في الاستخراج والتنظيم والتغلغل والتوزيع، إلى جانب صراعات النخب السياسية الحاكمة وانقسامها، انعكس انعكاسا سلبيا على فكرة الانتخابات ذاتها، وأدى إلى تزايد العزوف عن المشاركة في الانتخابات، والدعوة لوجود قيادة قوية تقود البلاد في هذه المرحلة. وكل هذه مؤشرات سلبية حول احتمالات التحول الديمقراطي.

ولعل هذا العزوف ناجم عن رؤية الليبيين لأوضاع الديمقراطية في ليبيا ومدى ملاءمتها. فقد وصف 47.3% من الليبيين في منتصف 2014 وضع الديمقراطية في ليبيا بأنه سيئ جدا أو سيئ، واعتبر 53.7% الديمقراطية غير ملائمة لليبيا. من ناحية أخرى، ارتأى معظم الليبيين (82.4%) وجوب تطبيق الديمقراطية في ليبيا تطبيقا تدريجيا.⁽¹⁾ ويمكن مقارنة هذا بأراء الليبيين حول الديمقراطية كنظام حكم في سبتمبر 2013 حيث رأى 85% منهم أن الديمقراطية هي أفضل أشكال الحكم.⁽²⁾ ويكشف هذا مرة أخرى عن ارتهان آراء ومواقف الليبيين لما تسفر عنه الأوضاع والظروف.⁽³⁾

2.1.2. الاستجابات التشريعية

لا يزال التوجه السائد للتشريعات هو الحفاظ على النمط الديمقراطي للدولة. فديباجة الإعلان الدستوري تذكر أن إصداره يأتي «استجابة لرغبة الشعب الليبي وتطلعاته إلى تحقيق الديمقراطية وإرساء مبادئ التعددية السياسية ودولة المؤسسات...»، والمادة (1) منه تنص على أن «ليبيا دولة ديمقراطية»، والمادة (9) توجب على كل مواطن عدم المساس بالنظام المدني الدستوري الديمقراطي،

(1) المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، مرجع سبق ذكره، صفحات 38-39.

(2) المعهد الوطني الديمقراطي، السعي لتحقيق الأمن في ليبيا: استطلاع للرأي العام في ليبيا، نوفمبر 2013، صفحة 11.

(3) انظر: المقابلة المعمقة مع السيد فضيل الأمين، رئيس مجلس التطوير الاقتصادي، طرابلس، 7 يناير 2019. انظر أيضا: تقرير مجموعة التركيز العامة، بنغازي، 22 نوفمبر 2018.

والمادة (17) تأتمن المجلس الوطني الانتقالي على «إقامة أسس الدولة المدنية الدستورية الديمقراطية». وفي هذا الإطار، أوجبت المادة (30) تنظيم انتخابات لمؤتمر وطني عام يحل محل المجلس الوطني الانتقالي. أما الاتفاق السياسي، فقد حفل هو الآخر بنصوص مؤكدة على الديمقراطية، فالحوار الذي قاد إليه خلص إلى أربعة مبادئ رئيسية، كما جاء في مقدمة الاتفاق، أولها «ضمان الحقوق الديمقراطية للشعب الليبي»، وأطرافه، كما ورد في الديباجة، يلتزمون «بالمسار الديمقراطي المستند إلى احترام نتائج العملية الانتخابية ومبدأ التداول السلمي للسلطة»، والالتزام الكامل بالإعلان الدستوري والعملية السياسية المبنية على مبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة»، هو أحد المبادئ الحاكمة للاتفاق.

ومثلهما، أكدت مخرجات هيئة صياغة الدستور على المسار الديمقراطي، فمشروع الدستور المعلن عنه في يوليو 2017 نص في المادة (8)، على سبيل المثال، على أن «يقوم النظام السياسي على مبادئ التعددية السياسية، والتداول السلمي على السلطة، والفصل بين السلطات، والتوازن، والرقابة بينها على أساس الحكم الرشيد القائم على الشفافية، والمراقبة، والمساءلة». أما المادة (39)، فهي تقرّر أن «لكل مواطن حق إبداء الرأي في الاستفتاءات، والتصويت، والترشح في انتخابات حرة نزيهة شفافة، وعادلة يتساوى فيها المواطنون كافة وفق القانون، ويحظر حرمان المواطنين من ذوي الأهلية منها؛ إلا بحكم قضائي». وفي هذا الصدد، تكرر المادة (40) مبدأ حرية تكوين الأحزاب السياسية، وحرية الانضمام إليها والانسحاب منها، وتوجب المادة (42) على الدولة ضمان حق المشاركة الديمقراطية. كما يكرس مشروع الدستور وينظم تفصيلاً انتخابات مجلس الشورى بغرفتيه، السلطة التشريعية، ورئيس الجمهورية، رأس السلطة التنفيذية.

أما على مستوى القوانين، فقد تعددت القوانين المنظمة للانتخابات على

المستوى الوطني: المؤتمر الوطني العام،⁽¹⁾ مجلس النواب،⁽²⁾ والهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور،⁽³⁾ والمستوى المحلي: انتخابات المجالس البلدية وفقاً لقانون نظام الإدارة المحلية رقم 2012/59.⁽⁴⁾

في المقابل، يعد مثلاً على تقليص العملية الديمقراطية قرار رئيس مجلس النواب في 19 يونيو 2016 بتعيين حاكم عسكري للمنطقة الممتدة من درنة إلى بن جواد. فقد منح هذا القرار الحاكم العسكري سلطات واسعة قادت إلى اتخاذ إجراءات مقيدة للحريات العامة، مثل حظر سفر النساء إلى الخارج دون محرم، والذي استبدل لاحقاً بحظر سفر أشخاص من أعمار معينة (18 - 45) دون موافقة أمنية، وقيام الحاكم العسكري، بالمخالفة لقانون الحكم المحلي، بتعيين عمداء للبلديات بدلاً عن المجالس المنتخبة. وهو مسلك تبنته أيضاً الحكومة المؤقتة بعد إلغاء منصب الحاكم العسكري، فقد عمدت إلى تعيين مجالس تسييرية للبلديات، دون الإعلان عن أي خطط لإجراء انتخابات بلدية.

2.1.3. تقويم الاستجابات التشريعية

لم تتأثر الاستجابات التشريعية بتوجهات الرأي العام، التي قد تكون مجرد انعكاسات مؤقتة للأوضاع السائدة، وهذا أمر محمود. وخلافاً لهذا، فإن الاستجابات المتعلقة بتعيين حاكم عسكري، ومنحه صلاحيات واسعة، وتعيين مجالس تسييرية للبلديات بدل انتخابها، تعد أمراً سلبياً.

(1) قانون (4) لسنة 2012 بشأن انتخاب المؤتمر الوطني العام

(2) قانون (10) لسنة 2014 بشأن انتخابات مجلس النواب في المرحلة الانتقالية.

(3) قانون (17) لسنة 2013 بشأن انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور

(4) قانون (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية.

2.2. دور الأحزاب السياسية

2.2.1. عرض القضية

يبرز تأثير الأوضاع السياسية الراهنة على آراء الليبيين ومواقفهم في أوضح تجلياته عبر تقويماتهم للأحزاب السياسية وأدائها في ليبيا. ففي حين تركز النظرية الديمقراطية على أهمية التعددية السياسية والحزبية، وعلى أهمية انتشار القيم الديمقراطية، وفي حين عبر 75.3% من الليبيين عن إيمانهم بالتعددية السياسية وأيد 58.8% منهم حرية الانضمام للأحزاب السياسية، فإن الأوضاع السياسية ألفت بظلالها المعتمدة على تقويمات الليبيين للأحزاب السياسية وموقفهم منها.⁽¹⁾

فبسبب سوء أداء الأحزاب، عبر 71.3% من الليبيين عن تبرمهم التام من أداء الأحزاب السياسية، وتنامى توجه مؤداه أن مناط الخلل في الأداء السياسي هو مبدأ الحزبية نفسه، فظهرت دعاوى مناوئة لهذا المبدأ، حيث رأى 49% من الليبيين وجوب منع الأحزاب كليا، ورأى 41.2% منهم ضرورة منعها في الفترة الانتقالية، بينما اعتبرها 9.8% منهم فقط ركنا أساسيا في الديمقراطية. وقد انعكس ذلك في آرائهم تجاه الانتماء للأحزاب السياسية، حيث أفاد 98.1% من الليبيين بأنهم لا ينتمون إلى أي حزب سياسي، بينما أشار 95% منهم بأنهم لا ينوون القيام بذلك.⁽²⁾

وثمة خشية من أن هذه المواقف تجاه الأحزاب قد لا تعبر عن تقويمات مؤقتة لأداء أحزاب بعينها قد تتغير حال تحسن أداء هذه الأحزاب، بل تعبر عن مواقف مبدئية تجاه الأحزاب والنظام الحزبي، لعلها نجمت عن تنشئة سياسية استمرت أكثر من ستة عقود كرست ثقافة سياسية معادية للأحزاب والنظام الحزبي.⁽³⁾

(1) المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، مرجع سبق ذكره، صفحات 39-40.

(2) المرجع السابق، صفحات 41-42.

(3) انظر في هذا الشأن: تقرير مجموعة التركيز العامة، بنغازي، بتاريخ 22 نوفمبر 2018، وكذلك، مجموعة التركيز العامة، طرابلس، بتاريخ 9 يناير 2019.

2.2.2. الاستجابات التشريعية

كرس الإعلان الدستوري واجب الدولة في «إقامة نظام سياسي مدني ديمقراطي مبني على التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف التداول السلمي الديمقراطي للسلطة» (المادة 4). وقد تمت ترجمة هذا النص بإلغاء المجلس الوطني الانتقالي قانون تجريم الحزبية الذي اعتبر نظام القذافي بموجبه الاتحاد الاشتراكي العربي التنظيم الشعبي السياسي الوحيد، وعاقب بالإعدام على تشكيل أحزاب سياسية والانضمام إليها، وقد ذكر في تسبب إلغاء قانون تجريم الحزبية بأنه يتعارض مع أهداف ثورة فبراير⁽¹⁾. كما قام المجلس الانتقالي بسن القانون رقم 2012/29 بشأن الأحزاب السياسية والقانون رقم 2012/30 بشأن الكيانات السياسية، كرس الأول حق تشكيل الأحزاب والانتساب إليها (المادة 3)، كما أنشأ لجنة لشؤون الأحزاب تتبع إدارة القانون تتولى التحقق من استيفاء طلبات تسجيل الأحزاب للشروط التي تضمنها القانون، وإصدار تصريحات قانونية في ضوء ذلك (المادة 10). ونص القانون كذلك على دعم الدولة ماليًا الأحزاب السياسية (المادة 20).

في المقابل، وبما يبرز أثر الأوضاع السائدة والثقافة المعادية للنظام الحزبي، تضمن قانون انتخابات المؤتمر الوطني رقم 2012/4 قيودًا على التمثيل الحزبي، فقد نص على أن يكون الانتخاب على أساس نظام القائمة الحزبية (80 مقعدا) والنظام الفردي (120 مقعدا). وحين تعاضمت النظرة السلبية نحو الأحزاب، ترجم قانون انتخابات الهيئة التأسيسية وقانون انتخابات مجلس النواب هذا في حظر الترشح على أساس حزبي⁽²⁾. كما ترجمته مسودة لجنة العمل للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور إلى منع الأحزاب السياسية لمدة أربع سنوات من بدء العمل بالدستور الليبي الجديد. غير أن المسودات اللاحقة الصادرة عن الهيئة

(1) قانون رقم ((2 لسنة 2012 م. بشأن تجريم الحزبية. كما يلاحظ أن المؤتمر الوطني العام قد قام بعد إحيائه بسن "قانون"، تحت رقم 7/2016، ألغى بموجبه قانون تجريم الحزبية، مرة أخرى.

(2) المادة السادسة من قانون (17) لسنة 2013 بشأن انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، المادة الثامنة عشر من قانون (10) لسنة 2014 بشأن انتخابات مجلس النواب في المرحلة الانتقالية.

التأسيسية، بما فيها مشروع الدستور، تخلت عن نص المنع المؤقت للأحزاب السياسية، وإن أوجبت في المادة (75) أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب الفردي ما قد يُفسر على أنه منع للترشح على أساس حزبي.⁽¹⁾

2.2.3. تقويم الاستجابات التشريعية

لا مرأى في أن النظرة السلبية لمبدأ الحزبية والأحزاب قد تسهم في عرقلة بناء الدولة الديمقراطية المدنية.⁽²⁾ لهذا، ينبغي ألا تجد استجابات تشريعية معززة. لهذا، فإن موقف مسودات مشروع الدستور القاضي بحظر الأحزاب لمدة زمنية يعد حرياً بالنقد، وحسناً فعلت الهيئة بعدولها عنه في مشروعها الأخير، وإن كان تبنيها لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب الفردي، والذي قد يفسر على أنه منع للترشح على أساس حزبي، يعد خطوة نحو تقييد العمل الحزبي، ويجدر بها العدول عنه.

2.3. مشاركة التيارات والأحزاب الإسلامية

2.3.1. عرض القضية

أدى بروز تحدي الجماعات الإسلامية المتطرفة التي تتوسل العنف في فرض رؤاها إلى تنامي التوجهات والمواقف الإقصائية تجاه كل الأحزاب الإسلامية، وإلى المطالبة بمنعها من المشاركة في العملية السياسية. ويرجع هذا الموقف الإقصائي إلى تجربة الانتخابات السابقة حيث رفضت الأحزاب الإسلامية نتائج انتخابات مجلس النواب وشنت المجموعات الإسلامية المسلحة عملية فجر ليبيا للاستيلاء على العاصمة ومنع مجلس النواب من مباشرة سلطاته، وما نتج عن ذلك من انقسام مؤسسات الدولة وتشظي العملية السياسية واندلاع الصراعات المسلحة،

(1) الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور الليبي، مشروع الدستور الليبي، البيضاء: 2017/7/29.

(2) انظر في هذا الشأن: تقرير مجموعة التركيز العامة، بنغازي. بتاريخ 22 نوفمبر 2018، وكذلك، مجموعة التركيز العامة، طرابلس، بتاريخ 9 يناير 2019.

والتي جعلت التيارات والأحزاب المدنية تشك في مدى التزام الأحزاب والتيارات الإسلامية بالعملية الديمقراطية ومخرجاتها.⁽¹⁾

وفي حين عبرت التيارات والأحزاب السياسية المدنية، عبر مجموعات التركيز واللقاءات المعمقة، عن إيمانها بشمولية العملية السياسية وضرورة مشاركة كل الأطراف، فإنها اشترطت توفر الضمانات التي تمنع الإسلاميين من إعادة الكرة واستخدام العنف عندما لا تكون العملية الانتخابية في صالحهم، والتي تمنعهم من تغيير قواعد العملية السياسية والانتخابية إذا تولوا السلطة.⁽²⁾

ومما يثير القلق أن أعدادا متزايدة من الليبيين ترى أنه من الضروري استخدام العنف أحيانا من أجل «قضية عادلة». فقد ارتفع عدد المؤيدين بقوة أو إلى حد ما لضرورة استعمال العنف من 31% عام 2017 إلى 54% عام 2018، وانخفض عدد الرافضين من 64% عام 2017 إلى 44% عام 2018. ويتعارض هذا ما عبر عنه 84% من الليبيين في الاستطلاع نفسه بأن استعمال العنف غير مبرر على الإطلاق. وعند مقارنة التوزيع الإقليمي نجد أن 67% من المنطقة الشرقية، و60% من المنطقة الجنوبية، و50% من المنطقة الغربية يؤيدون استخدام العنف من أجل قضية عادلة⁽³⁾ ويثير هذا التعارض تساؤلات حول فهم المستطلعين لعبارة "القضية العادلة"، وحول ما إذا كان يشمل المواقف السياسية، بما قد يشكك في مدى التزام الليبيين بالعملية الديمقراطية.

2.3.2. الاستجابات التشريعية

كرست الاستجابات التشريعية حق المشاركة السياسية للجميع. فالإعلان

(1) انظر: مجموعة التركيز العامة، بنغازي، 22 نوفمبر 2018.

(2) انظر في هذا الخصوص على سبيل المثال: مجموعة تركيز بنغازي العامة، 2018/11/22؛ والمقابلة المعمقة مع رئيس حزب التكتل المدني الديمقراطي بتاريخ 2018/12/3؛ والمقابلة المعمقة مع السيد صفوان المسوري نائب رئيس حزب تحالف القوى الوطنية، فبراير 2019.

(3) USAID, IFES Survey on Voters' Intent: Libya, August 2018, Op. Cit.; pp. 41-42.

الدستوري كرس مبدأ التعددية السياسية والحزبية (المادة 4)، وأوجب على الدولة كفالة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني دون حظر لما أسس على أساس ديني منها (المادة 15). وقد ترجم هذا قانون الأحزاب السياسية رقم 2012/29 بخلوه من حظر تأسيس أحزاب على أساس ديني. في المقابل، نص هذا القانون على حظر أن يقوم أي حزب بـ "... إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية أو المساعدة في إقامتها، ... استخدام العنف بكل أشكاله أو التهديد به أو التحريض عليه، ... [تضمين] ... برامج أو نشراته أو مطبوعاته ما يحرض على العنف أو الكراهية أو الفتنة، ... تداول أو نشر أي فكر مخالف للشريعة الإسلامية أو يدعو إلى الاستبداد السياسي.» (المادة 9). كذلك، فإن قانون الكيانات السياسية رقم 2012/30 لم يحظر تشكيل الكيانات السياسية على أساس ديني رغم إشارته إلى حظر تشكيلها على أساس قبلي أو جهوي أو عرقي أو لغوي (المادة 6)، وإن كان قد أكد هو الآخر على حظر «أن يكون الكيان السياسي امتداداً أو فرعاً لكيان سياسي أجنبي أو مرتبطاً به تنظيمياً (المادة 7)، أو أن ينشئ تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية أو يسهم في ذلك (المادة 8)، أو أن يستخدم العنف، أو يلوح باستخدامه، أو يهدد به، أو يحرض عليه (المادة 9).

أما مخرجات هيئة صياغة مشروع الدستور، فقد خلت من أي نص يحظر تكوين الأحزاب على أساس ديني، وإن كان قد اتفقت على اشتراط أن تكون الأحزاب مؤسسة على الوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف، وخطاب الكراهية.⁽¹⁾

2.3.3. تقويم الاستجابات التشريعية

في حين قد يتفهم البعض مخاوف جانب من التيار المدني من مشاركة التيارات

(1) المادة 40 من مشروع دستور 2017

الإسلامية نظرا للتجربة السابقة المتعلقة برفضها لنتائج الانتخابات التي لم تفرز بها، فإن إقصاء التيار الإسلامي، أو أي تيار آخر، يتناقض مع مفهوم شمولية المشاركة السياسية، وعدم إقصاء أي تيار من العملية السياسية طالما التزم بالوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف وخطاب الكراهية. ولهذا، فإنه يعد جديرا بالتأييد موقف الاستجابات التشريعية المؤيدة لهكذا مشاركة، ومثالها مشروع الدستور الأخير.

2.4. سياسات التمكين

تُعد سياسات التمكين من أهم الوسائل التي تستخدمها النظم الديمقراطية لضمان مشاركة الفئات التي لم تحصل في السابق على فرص متساوية مع الفئات المهيمنة على العملية السياسية. وقد طبقت عديد النظم السياسية سياسات التمييز الإيجابي لمعالجة إجحافات تعرضت لها الفئات المغبونة تاريخيا، خاصة الإناث. وتعين ذلك في تخصيص حصص معينة لهذه الفئة في المجالس المنتخبة، وهو ما يعرف بنظام الحصص "Quota System". وفيما يلي، سنعرض للمواقف المختلفة في ليبيا بشأن هذه القضية، والاستجابات التشريعية حيالها، وتقويم هذه الاستجابات.

2.4.1. عرض القضية

لقي تخصيص حصص للنساء في المجالس المنتخبة تأييدا واسعا في ليبيا بعد فبراير 2011. فقد عبّر 83% من الليبيين في شهر مارس 2013 عن تأييدهم لمنح حصص للنساء في المجالس المنتخبة. وعبّر 78% عن الرأي نفسه في شهر سبتمبر 2013، وفي استطلاع آخر ارتفع عدد المؤيدين من 74% عام 2017 إلى 77% عام 2018.

وعلى الرغم من تأييد نظام الحصص، فإن هناك تضاربا في آراء الليبيين حول دور المرأة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ففي حين يتفق 76.1%

من الليبيين مع المساواة في فرص العمل بين النساء والرجال، ووافق 68.4% منهم على أن تصبح المرأة وزيرا، ووافق 68.9% على تولي المرأة منصبا قضائيا، فإن 63.6% من الليبيين يرفضون أن تصبح المرأة رئيسا للدولة، ويرى 73.3% منهم أن الرجال أفضل من النساء في القيادة السياسية.

2.4.2. الاستجابات التشريعية

اكتفى الإعلان الدستوري بالنص على المساواة بين الليبيين في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وتكافؤ الفرص، دون تمييز على أساس الجنس، ولم يكرس حصة معينة للمرأة. وفي حين أكد الاتفاق السياسي على أهمية إيلاء حكومة الوفاق الوطني أهمية للتمثيل العادل للمرأة عند اختيار أعضائها (مادة 2/2)، ونص على تشكيل وحدة لتمكين المرأة (مادة 11)، إلا أنه لم يقرر حصة معينة لها. أما مخرجات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، فقد اشتركت في تقرير حصة للمرأة. وكان هذا موقف اللجنة النوعية للحقوق والحريات، فقد اقترحت في باب التدابير الانتقالية أن "يضمن أي نظام انتخابي حصة للمرأة لا تقل عن ثلاثين في المائة لثلاث دورات انتخابية متتالية". أما لجنة العمل فقد أغفلت في مقترحها الأول تكريس أي حصة للمرأة، بينما نصت في مقترحها الثاني على أن "يضمن أي نظام انتخابي حصة للمرأة لا تقل عن خمس وعشرين بالمائة من مجموع مقاعد المجالس المنتخبة لمدة ثلاث دورات انتخابية متتالية" (مادة 205). وهو موقف تبناه المشروع المعلن عنه عام 2016، عدا أنه قصر هذه الحصة على مجلس النواب والمجالس المحلية، وأسقط عبارة "لا تقل" (مادة 205). وهو ذات الموقف الذي تبناه مشروع الدستور الصادر عام 2017، وإن كان قد زاد عليه بتقليص المدة إلى دورتين انتخابيتين (مادة 185).

أما بالنسبة للقوانين، فقد طبق نظام الحصص للمرأة في انتخابات المؤتمر الوطني العام سنة 2012، حيث خصص قانون الانتخابات 80 مقعدا لنظام القائمة الحزبية المغلقة، و120 مقعدا لنظام الدوائر الفردية. واشترط القانون

نظام التناوب في القوائم الحزبية بين الرجال والنساء. وقد حصلت النساء على 32 مقعداً من المقاعد المخصصة لنظام القوائم (أي 40% من المقاعد)، بينما تحصلن على مقعد واحد فقط من المقاعد المخصصة لنظام الدوائر الفردية، وبالتالي أصبحت النسبة الكلية لمقاعد النساء في المؤتمر الوطني العام 17%.

أما قانون انتخاب مجلس النواب، فقد خصص 30 مقعداً للنساء من أصل 200 بنسبة 15% من مجموع المقاعد، بينما خصص قانون انتخاب الهيئة التأسيسية 6 مقاعد للنساء من أصل 60 مقعداً أي بنسبة 10% فقط.

2.4.3. تقويم الاستجابات التشريعية

يلاحظ من خلال العرض السابق، أن الاتجاه العام لدى المشرع هو تخفيض الحصص المخصصة للنساء.⁽¹⁾ وهو ما يعني تقليل حظوظ المرأة في المشاركة السياسية، في بلد ما زالت تحتاج فيه إلى تمييز إيجابي للتعويض عن حالات الإجحاف والتمييز السابق ضدها، وتجدر الإشارة في بيان هذه الحاجة إلى مثل هذا التمييز الإيجابي إلى أن المرأة قد نجحت في الحصول على مقعد واحد في انتخابات المؤتمر الوطني العام من أصل 120 في الدوائر الفردية، التي لم ينص فيها على تخصيص حصة لها، بينما حصلت على 32 مقعداً من أصل 80 مقعداً في نظام القائمة، التي اشترطت المناوبة بين الرجال والنساء فيها. من ناحية أخرى، يتعارض هذا التوجه العام مع توجه أغلبية عالية من الليبيين نحو تأييد نظام الحصص.

هناك أيضاً خشية من ضياع مكتسبات كانت حققها المرأة الليبية في الماضي، على الرغم من أن المادة السادسة من الإعلان الدستوري قد نصت على أن «جميع الليبيين متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، لا تمييز بينهم

(1) المعهد الوطني الديمقراطي، السعي لتحقيق الأمن في ليبيا: استطلاع للرأي العام في ليبيا، مرجع سبق ذكره، هامش 2، صفحة 37.

بسبب الدين أو المذهب أو اللغة أو الثروة أو الجنس أو النسب أو الآراء السياسية أو الوضع الاجتماعي أو الانتماء القبلي أو الجهوي أو الأسري». وفي حين أنه ليس هناك ما يمنع المرأة قانوناً من تولي المناصب القيادية والسيادية، فإن المكاسب التي حصلت عليها إلى الآن ما زالت هشة وتحتاج إلى تدعيمها وتعزيزها على وجه السرعة بضمانات دستورية وتشريعية على أساس المساواة في المواطنة⁽¹⁾.

(1) أم العز الفارسي، «سياسات التمكين في ليبيا وأثرها على المصالحة الوطنية: المرأة والشباب في العملية السياسية»، ورقة بحثية ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا. (قيد النشر).

ثالثاً. بعد السياسة العامة

ستعرض في هذا الجزء تحديات بعد السياسة العامة (1)، ثم قضاياها الخلافية (2).

1. تحديات

تضاعفت عوائد الصادرات النفطية الليبية تضاعفا كبيرا نتيجة لزيادة أسعار النفط خلال الطفرات النفطية التي حدثت في بداية السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن الماضي، وبعد عام 2000 حتى منتصف عام 2014، تجاوز سعر برميل النفط 115 دولاراً أمريكياً، ما نتج عنه تحقيق فوائض مالية في الموازنة العامة للدولة والميزان التجاري، وقد شكل ذلك حافزاً لزيادة الإنفاق الحكومي التسيرى والتنموي، لكن الاقتصاد الليبي لم ينجح في تحقيق معدلات نمو فعلية في مختلف القطاعات الاقتصادية غير النفطية.⁽¹⁾

وقد أسهمت مجموعة من العوامل (تقلبات أسعار النفط والكميات المنتجة والمصدرة منه، وغياب الشفافية، وعدم كفاية المؤسسات الحكومية، وانتشار الفساد المالي والإداري) في تدني معدلات نمو الاقتصاد الليبي. وقد شهدت ليبيا منذ عام 2011 عدة أزمات سياسية ألفت بظلالها على كل المتغيرات الاقتصادية، وساعدت على تقويض الاستقرار والإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.⁽²⁾

وعانت ليبيا منذ منتصف عام 2014 من انقسام سياسي طال المؤسسات التشريعية والتنفيذية. وقد تزامن هذا الانقسام مع الصدمات الخارجية والداخلية التي تعرض لها الاقتصاد الليبي، والمتمثلة في الانخفاض الحاد في

(1) عيسى صالح الفضلي، «دور الحكومة وسيادة القانون في الاستقرار الاقتصادي والسياسي»، ورقة بحثية ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية. (قيد النشر)

(2) المرجع السابق.

أسعار النفط من جهة، وانخفاض الكميات المصدرة منه من جهة أخرى. فقد بدأت أسعار النفط العالمية في التراجع منذ منتصف عام 2014، ووصلت نسبة هذا الانخفاض (في المتوسط) إلى أكثر من 55% حتى 2016، كما أن كميات النفط المنتجة انخفضت انخفاضاً كبيراً نتيجة للاضطرابات والنزاع المسلح في الهلال النفطي خلال السنوات 2013-2016، حتى بلغت أقل من 300 ألف برميل يومياً. وأثر هذا سلباً على معظم المتغيرات والسياسات الاقتصادية، وأدى إلى عجز كبير في الموازنة العامة للدولة، والميزان التجاري، وبالتالي تدهور الأوضاع الاقتصادية.⁽¹⁾

وقد ترتب على انقسام المؤسسات التشريعية والتنفيذية، انقسام العديد من المؤسسات المالية والنقدية في الدولة الليبية (خاصة مصرف ليبيا المركزي، ووزارة المالية، والمؤسسة الوطنية للنفط، والمؤسسة الليبية للاستثمار الخارجي).

وقد أسهمت تلك الاختلالات الطارئة في تفاقم تحديات واجهت الاقتصاد الليبي لعقود طويلة. ومن أهمها تأثير السياسات الريعية، الفساد السياسي والإداري والمالي وسوء إدارة الموارد الاقتصادية.

1.1. تأثير السياسات الريعية للدولة الليبية

خلال العقود الخمسة الماضية ترسخت "الذهنية الريعية" بين مختلف النخب والجماعات التي أصبحت تنظر إلى السيطرة على الدولة بمنطق الغلبة والغنيمة، وبوصفها السبيل الوحيدة لتحقيق أهدافها ورغائها على حساب الأفراد والجماعات الأخرى. وبسبب ذلك أصبحت العلاقات بين مختلف النخب والجماعات تصارعية وصفرية، وأصبحت الدولة مركز الصراع ومحوره، بدلاً عن أن تكون منظماً للتنافس بين النخب والفئات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة وضابطاً لحدوده وأدواته.

(1) المرجع السابق. انظر أيضاً: تقرير مجموعة التركيز الاقتصادية، طرابلس، 7 يناير 2019.

وفي مثل هذه الأوضاع يصبح من الصعب أن يكون هناك اتفاق عام على قواعد العملية السياسية والالتزام بها، خاصة بين النخب السياسية. ومن غير المحتمل أن تقبل أي مجموعة قواعد العملية الانتخابية إذا كانت هزيمتها تلحق بمصالحها ضرراً كبيراً. مثل هذا الاتفاق لازم لترسيخ الديمقراطية، ومؤداه قبول الخاسرين بنتائج العملية الانتخابية الديمقراطية، وإقرار الفائزين بأن هناك قيوداً مهمة على ما يستطيعون فعله بقوتهم الجديدة، أي أن على الأطراف الفائزة الاعتدال ومراعاة بعض القيود عند وضع السياسات العامة المختلفة. وفي واقع الأمر، يلزم أن يتم الاتفاق على القيود المفروضة على تغيير السياسة العامة قبل اكتمال عملية التحول الديمقراطي، أي أثناء المرحلة الانتقالية.

نظراً إلى أن إيرادات قطاع النفط في ليبيا تؤول إلى الحكومة، فقد أدى ذلك إلى استغناء الدولة عن الاستخراج الداخلي (كالضرائب والرسوم)، فلم يعد هناك ما يدفعها إلى تطوير سياسات اقتصادية لتوسيع قاعدة الدخل وتنويعه. فالدخل يُؤلّد عن طريق بيع سلعة، والنمو الاقتصادي يمكن تحقيقه عن طريق زيادة بيع الموارد المولدة للدخل.

ويعكس هذا خصائص الاقتصاد الريعي، فبدلاً من الاهتمام بالسياسات الاقتصادية والضريبية التي تؤدي إلى تعزيز نطاق سلطة الدولة، ركزت الدولة الليبية على سياساتها التوزيعية، واستخدمتها لتشكيل الاقتصاد المحلي وتقويده. وفي المقابل، كانت القطاعات الاقتصادية المحلية تعتمد اعتماداً مباشراً على الدولة للحصول على منافع من خلال توزيع دخل النفط، الذي كانت توزعه سلطات الدولة بالطريقة التي تخدم مصالحها.

وبسبب هذه الطبيعة الرعية التي تسم الاقتصاد الليبي، أصبحت الدولة محور صراع عوضاً عن كونها مجرد مجال للتنافس بين الفئات والجماعات المجتمعية المختلفة. فقد أدت سيطرة الدولة على الأسعار والأسواق إلى تعزيز قدرة النخب الحاكمة على تكوين الثروات، وعلى استخدام سيطرتها على الاقتصاد لتوفير

منافع لحلفائها وحرمان الآخرين من الفوائد الاقتصادية. وهكذا برز اقتصاد ميسر يرتهن فيه الكسب الاقتصادي للقرب من السلطة عوضاً عن ارتهانه لزيادة الإنتاجية والكفاءة الاقتصادية.

وقد أدت سيطرة الدولة الريعية على جميع أشكال النشاط الاقتصادي، خاصة خلال فترات الازدهار النفطي، إلى استقلاليتها المالية. غير أن هذه الاستقلالية جعلتها لا تولي اهتماماً كافياً لبناء المؤسسات والآليات على نحو يستثمر هذه الاستقلالية في تشييد قاعدة اقتصادية مكيّنة وطويلة الأمد.

وهكذا تعرضت مظاهر استقلالية الدولة المالية في العقود الأربعة الأخيرة لامتحان عسير بسبب تطورات في السوق الدولية لم تكن تحت سيطرة الدولة الليبية، ومن أهم هذه التطورات التغيرات في أسعار النفط وفي الطلب عليه. واستلزم انخفاض التدفقات المالية تقليص السياسات التوزيعية السابقة ومحاولة إجراء بعض الإصلاحات الاقتصادية. وقد شكل تقليص السياسات التوزيعية تحدياً سياسياً كبيراً للدولة حيث كان عليها أن تفرض على التحالفات التي خلقتها خلال المرحلة التوزيعية إصلاحات اقتصادية جديدة لم تكن لديها المؤسسات القادرة على تطبيقها نظراً لما يستلزمه تطبيقها من عمليات جباية وتنظيم واسعة وعميقة. ومناطق هذا العجز أن نمط التنظيم الاقتصادي والسياسات العامة في ليبيا أدى إلى تدني القدرات المؤسسية في المجالات الاستخراجية والتنظيمية.

وقد أسهمت السياسات التوزيعية للدولة في تشكل ذهنية ريعية بين مختلف الأفراد والفئات المجتمعية، وفي هيمنة ثقافة الغنيمة، وفي الارتهان شبه الكامل للدولة ومؤسساتها. وقد تفاقم كل هذا بعد 2011، حيث استمرت السلطات الجديدة في اتباع نفس النمط التوزيعي الريعي السابق، وعملت على شراء ولاء الأفراد والجماعات عبر مجموعة من القرارات والسياسات المتعلقة بتوزيع منح مالية على المواطنين (قرارات المجلس الوطني الانتقالي مثلاً)، وتعززت ثقافة الغنيمة عبر قيام المؤتمر الوطني العام بسن قانون بتعويض السجناء السياسيين

السابقين عن فترة سجنهم. وساعدت الذهنية الريعية، في ظل ضعف المؤسسات الحكومية وغياب المساءلة، في خلق بيئة خصبة للفساد والنهب.

2. قضايا خلافية، مواقف، استجابات، تقويمات

يمكن إجمال أهم القضايا الخلافية المتعلقة ببعد السياسات العامة في الفساد المالي والإداري والسياسي، وكيفية توزيع إيرادات الموارد، وقد أثار كل منهما قضية أختلف حول أساليب التعامل معها.

2.1. الفساد المالي والإداري والسياسي

2.1.1. عرض القضية

تحاول مختلف البلدان تبني سياسات الحكم الرشيد في مؤسساتها، لاسيما الاقتصادية والمالية، لأجل تأمين مسار سلس لعملية التنمية والإصلاح الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. وقد أسهم مناخ ضعف آليات الحوكمة الذي ساد في ليبيا، والمتمثل في غياب الشفافية وعدم كفاية المؤسسات الحكومية، في انتشار الفساد المالي والإداري. وكان من ضمن عوامل عدة أدت إلى سوء استخدام الموارد النفطية، ومن ثم إجهاض السياسات والبرامج التنموية الهادفة إلى تحسين أداء الاقتصاد الليبي.

ومنذ عام 2011، وجد الفساد بيئة أخصب من ذي قبل تمثلت في غياب شبه كامل للمؤسسات الحكومية الفاعلة وللجهات الرقابية المالية والإدارية، ما أسهم في زيادة إهدار المال العام ونهبه حتى أصبحت ليبيا من البلدان الأكثر فسادًا في العالم، وهذا ما أشار إليه تقرير منظمة الشفافية العالمية بالأمم المتحدة لسنة 2017 حيث أظهر أن ليبيا من بين الدول الأكثر فسادًا عالميًا وعربيًا، إذ إنها تحتل المرتبة الـ 17 عربيًا من بين 19 دولة، والمرتبة 171 عالميًا من أصل 180.⁽¹⁾

(1) عيسى صالح الفضلي، مرجع سبق ذكره.

وقد أخذ الفساد في ليبيا عدة أشكال منها: الرشوة، واختلاس المال العام، وغسيل الأموال، والتزوير، والمحسوبية والمحابة واستغلال المناصب، وتهريب المحروقات والسلع المدعومة والأموال إلى الخارج، والتهرب الضريبي والجمركي، والتلاعب في الاعتمادات المصرفية، ووصل الفساد حتى إلى الاستثمارات الخارجية للدولة الليبية. وأدى كل ذلك إلى ظهور سوق موازية في عدد من السلع والعملات الأجنبية، وأسهم من ثم في تفاقم الأزمة الاقتصادية وعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، وظهر فئات كثيرة (من العاملين في القطاع الحكومي والمصرفي والتجار... إلخ) كوّنت ثروات طائلة في ظل هشاشة المؤسسات وعدم فاعلية الجهات الرقابية ما زاد من تعميق الفجوة الاقتصادية والاجتماعية بين فئات المجتمع.⁽¹⁾

وقد اعتبر 30% من الليبيين أن الفساد يشكل أحد أكبر المشاكل التي تواجه ليبيا، وحل في الترتيب الثالث بعد انعدام الأمن والعنف وعدم الاستقرار (60%) ومشاكل الاقتصاد الوطني (47%).⁽²⁾ وفي المسح الشامل للقيم عبر الليبيين أيضاً عن رفضهم للممارسات المرتبطة بالفساد مثل عدم تبرير سرقة الممتلكات (78.2%)، والغش في الضرائب (78.2%)، وقبول الرشوة (80.4%).⁽³⁾ وفي استطلاع آخر، ارتفعت نسبة الليبيين الذين يرون ضرورة أن تكون محاربة الفساد ضمن أولويات المسؤولين المنتخبين من 50% عام 2017،⁽⁴⁾ إلى 54% عام 2018.⁽⁵⁾

2.1.2. الاستجابات التشريعية

على المستوى الدستوري، صدر الإعلان الدستوري 2011 بدون إشارة صريحة إلى الفساد أو مكافحته، وإن لم يخل من إشارة لبعض آليات النزاهة (المادة 6 المساواة في تكافؤ الفرص/ المادة 8 تضمن الدولة تكافؤ الفرص). أما مشروع

(1) المرجع السابق.

(2) USAID, IFES Survey on Voters' Intent: Libya, August 2018, Op. Cit.; p. 7

(3) جازية شعيتير، «العلاقة بين منظومة القيم والتشريعات الجنائية»، في المسح العالمي للقيم، مرجع سبق ذكره، صفحة 133.

(4) USAID, IFES Survey on Voters' Intent: Libya, 2017, p. Cit.; p. 36.

(5) USAID, IFES Survey on Voters' Intent: Libya, August 2018, Op. Cit.; p. 31.

الدستور الصادر في 2017، فقد أشار إلى آليات النزاهة وضوابطها، فالمادة (15) أكدت على أن من أسس الاقتصاد الليبي الشفافية والجودة والمساءلة، وكرست المادة (16) مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين، وجعلت المادة (17) من الجدارة والاستحقاق معايير لتولي الوظيفة العامة، في حين أكدت المادة (21) على أن تؤسس وتدار مرافق الدولة بالحوكمة الرشيدة والنزاهة.

وقد ذهب مشروع الدستور إلى أبعد من ذلك من خلال مادته 23 المعنونة بمكافحة الفساد، حيث ألزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الفساد الإداري والمالي وكشف حالاته ومعالجة آثاره، كما نص على عقوبة تكميلية مفادها حظر تولى وظائف في حالات يحددها القانون على من يحكم عليه في جنحة أو جنائية فساد. كما دسّر المشروع هيئة مستقلة للشفافية ومكافحة الفساد في المادة 163 منه، ولكن يلاحظ أن هذا المشروع قد خلا من نص مماثل لنص المادة (207) من مشروع الدستور المعلن عنه عام 2016، الذي أوجب «على الجهات بالدولة مراجعة عقود الاستثمار التي تتوافر بشأنها قرائن فساد مالي أو إداري والتي أبرمت خلال الفترة من 1980م إلى حين نفاذ الدستور».

أما على مستوى القوانين، فبالإضافة إلى القوانين التي سنّها النظام السابق ولم تزل نافذة،⁽¹⁾ فقد سنت سلطات ما بعد فبراير عدة قوانين لمكافحة الفساد. من هذه، القانون رقم 36 لسنة 2012 بشأن إدارة أموال بعض الأشخاص وممتلكاتهم المعدل بالقانون رقم 47 لسنة 2012، وقانون رقم 46 لسنة 2012 المعدل لقانون المصارف المعدل له، وأخيراً قانون الإرهاب رقم 3 لسنة 2014، وقانون العفو العام رقم 6 لسنة 2015 الصادر عن مجلس النواب، والقانون رقم 11 لسنة 2014م المنشئ للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

(1) مثل قانون العقوبات (المواد 16 و229 على سبيل المثال)، والقانون رقم 2 لسنة 1997 بشأن الجرائم الاقتصادية. والقانون رقم 22 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي، وقانون غسل الأموال رقم 2 لسنة 2005، وقانون 5 لسنة 2010 بشأن المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، والقانون رقم 1 لسنة 2005 بشأن المصارف.

2.1.3. تقويم الاستجابات التشريعية

كما سبق البيان، تعددت الاستجابات التشريعية لحاجات مكافحة الفساد، ولكنها، رغم تعددها هذا، لم تكن فاعلة. علة عدم الفعالية تعود في بعض الحالات إلى مثالب في التشريعات ذاتها. على سبيل المثال، لا يملك ديوان المحاسبة سلطة الرقابة على القطاع الخاص إلا إذا كانت الدولة تساهم في رأس مال الشركة بنسبة 25% على الأقل، أو أن تكون الشركة قد اقترضت من الدولة واشترط في عقد القرض إخضاعها لديوان المحاسبة، كما أن القانون لا يجيز لديوان المحاسبة الرقابة على مجلس النواب، بل إنه يسلب منه كل اختصاصات التحقيق، ويلزمه بإحالة الواقعة للرقابة الإدارية أو النيابة العامة إذا اشتبه في وقوع مخالفة إدارية أو جنائية.

كذلك، رغم تعددها، وربما سبب هذا التعدد، لم تنجح هيئات مكافحة الفساد في مكافحته على نحو فعال، بل إن بعضها قد واجه تهماً بالفساد. على سبيل المثال، أتهمت الهيئة الأولى المنشأة بقرار رقم 69 لسنة 2012 بالفساد لأنها فعلت بالمخالفة للقانون، وبدون أداء القسم أمام السلطة التشريعية، وتعيين موظفين بقرارات باطلة، وتبديد الميزانية المعتمدة، التي تقدر بخمسة وأربعين مليون دينار. وقد أمر القائم بأعمال النائب العام بتجميد حساب هذه الهيئة إلى حين معالجة الموضوع تشريعياً حفاظاً على المال العام.⁽¹⁾ أما الهيئة الثانية، فقد شكلها رئيس مجلس النواب بقرار فردي تحت رقم (65) لسنة 2014، مستنداً إلى القانون رقم (63) لسنة 2012 الملغي بالقانون رقم 11 لسنة 2014م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقد حكم القضاء استناداً إلى هذا العيب ببطالان قرار الإنشاء.⁽²⁾

(1) أنظر جازية شعيتير، «آليات مكافحة الفساد في ليبيا»، ورقة بحثية ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا. (قيد النشر).

(2) تقدمت بالطعن جمعية الشفافية الليبية (منظمة مجتمع مدني تأسست في 2011) أمام القضاء الإداري بدعوى مقيدة بالسجل العام تحت رقم (2015/217م)، وحكمت المحكمة يوم الاثنين الموافق 24 أبريل لعام 2017 ببطالان وإلغاء قرار رئيس مجلس النواب الليبي رقم 65 لسنة 2014 بشأن تسمية رئيس وأعضاء هيئة مكافحة الفساد.

أما الهيئة الثالثة، التي أنشئت بقرار من رئيس حكومة الوفاق الوطني، فقد عيب على أنه قد تم بقرار من رئيس حكومة الوفاق الوطني، في حين أن المختص بذلك، وفقاً للقانون رقم 2014/11 إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، هي السلطة التشريعية، وقد أصدرت إدارة القانون فتواها مؤيدة لهذا الاحتجاج، ومؤكدة أن من كلفته حكومة الوفاق مغتصب للسلطة.⁽¹⁾

2.2. كيفية توزيع إيرادات الموارد

2.2.1. عرض القضية

أثارت مسألة كيفية توزيع إيرادات الموارد نزاعاً اقتصادياً بقدر ما أثارت صراعاً سياسياً، حيث تعلق الأمر بالصراع على حيازة إيرادات الموارد التي يجري التحكم فيها مركزياً. وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في ليبيا نظراً لأن اقتصادها يعتمد اعتماداً كبيراً على موارد طبيعية ناضبة (النفط الخام والغاز الطبيعي)، فضلاً عن تباين التوزيع الجغرافي لهذه الموارد الطبيعية فيما بين المناطق، حيث إنها تتركز في المنطقة الجنوبية الشرقية، والجنوبية الغربية. ويعود الإطار القانوني الحاكم لإدارة الموارد المالية للدولة إلى بدايات تكون الدولة الليبية الحديثة عقب اكتشاف النفط وتصديره. وخاصة بعد التعديل الدستوري الذي صدر في 1963 منهياً فترة من الفيدرالية لتتغرز المركزية أثناء عهد القذافي.⁽²⁾ غير أنه لم يُفتح حوار مجتمعي حول كيفية إدارة هذا المورد ولا حول كيفية إدارة عوائده.⁽³⁾

ومن مظاهر هذه الازدواجية (اقتصادية / سياسية) في مسألة كيفية توزيع الموارد أن لقطاع النفط والغاز روابط محدودة مع بقية القطاعات الاقتصادية، إذ يعتبر من أكثر صناعات العالم كثافة في رأس المال والتكنولوجيا (أي يعتمد إلى حد كبير على المدخلات الرأسمالية المستوردة)، ما يحول دون توليده للكثير

(1) كتاب رئيس إدارة القانون المؤرخ 2017/11/23م ذو الرقم الإشاري (198/13/1).

(2) يوسف محمد الصواني، مرجع سبق ذكره.

(3) انظر تقرير مجموعة التركيز الاقتصادية، طرابلس، 7 يناير 2019.

من الوظائف للقوى العاملة المحلية. فغالبًا ما تكون المهارات التي يتطلبها العمل في هذا القطاع غير متوفرة لدى الباحثين عن العمل، ما يجعل غالبية السكان (بما فيهم سكان المناطق التي تنتج النفط والغاز) عاجزين عن الاستفادة من الثروة النفطية، بما يعمق الفجوة الاقتصادية بين فئات المجتمع، ويخلق شعورا بالحرمان والتمهيش يذكي الصراعات والحروب الأهلية.⁽¹⁾

وتعد معالجة كيفية توزيع إيرادات النفط والغاز أمرا غاية في الأهمية، لأن الشفافية والوضوح في جمع عائدات الموارد الطبيعية وتقاسمها يمكن أن يكون عاملا حاسما في الاستقرار السياسي والاقتصادي. وقد أصبحت هذه المسألة قضية أساسية ضمن الجدل السياسي والاقتصادي في ليبيا حول العلاقات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وكيفية توزيع عوائد الصادرات النفطية على أقاليم الدولة، وقضايا التهميش والإجحاف الاقتصادي.⁽²⁾ وعندما سُئل المستطلعون في المسح الوطني الشامل حول الدستور، الذي أجراه مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي خلال شهري فبراير ومارس 2013، عن كيفية التصرف في إيرادات الموارد الطبيعية (مثل النفط والغاز والمعادن) أفاد 60% منهم بأنهم يفضلون أيلولتها بالكامل للسلطة المركزية التي توزعها على المناطق، بينما رأي 36% أن يُستقطع جزء للسلطات المحلية في المناطق التي توجد بها هذه الموارد. ولكن عند توزيع الإجابات وفقا للأقاليم التاريخية (الشرق والغرب والجنوب) برزت درجة من الاستقطاب بين الشرق والجنوب من جانب، وبين الغرب من جانب آخر. ففي حين فضل 48% من عينة الجنوب و49% من مستطلعي الشرق أيلولتة إيرادات الموارد الطبيعية بالكامل للسلطة المركزية، اتخذ هذا الموقف 66% من عينة المنطقة الغربية، بينما فضل 50% في الجنوب و48% في الشرق و29% في الغرب استقطاع جزء للسلطات المحلية.⁽³⁾ وفي صياغة مختلفة للموضوع نفسه،

(1) عيسى صالح الفضلي، مرجع سبق ذكره.

(2) انظر: تقرير مجموعة التركيز الاقتصادية، بنغازي، 13 ديسمبر 2018.

(3) نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مرجع سبق ذكره، صفحة 105.

يُبنّ استطلاع آخر، أُجري في مايو ويونيو 2014، أن 80.4% من الليبيين يرون وجوب توزيع عوائد النفط بالتساوي على أقاليم البلاد كافة، ورأي 2.3% أن تظل إيرادات النفط بالكامل في أقاليم إنتاجه، بينما فضل 17.4% منهم احتفاظ أقاليم الإنتاج بنسبة من هذه الإيرادات.⁽¹⁾ كما يبنّ أن 93.8% من الليبيين يرون أن يكون موضوع توزيع الثروة ضمن مواضيع الحوار الوطني.⁽²⁾ ولعل هذه البيانات تعكس شعور أهالي المنطقتين الشرقية والجنوبية بالتميش والحرمان.

2.2.2. الاستجابات التشريعية

لم يتطرق الإعلان الدستوري المؤقت لقضايا الحكم المحلي وطبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، غير أنه نص على أن الدولة تضمن "عدالة توزيع الثروة الوطنية بين المواطنين وبين مختلف مدن ومناطق الدولة". (المادة 8) أما الاتفاق السياسي فقد نص في المبادئ الحاكمة على "تفعيل النظام اللامركزي أساساً للحكم المحلي في إطار وحدة الدولة". (الفقرة 29)، كما نص على "المحافظة على الثروات الطبيعية الموارد الوطنية...، وعدم جواز التحكم أو التصرف فيها إلا من قبل السلطات الرسمية للدولة ووفق التشريعات النافذة... وعدم إقحامها في أي نزاع سياسي". (الفقرة 32)

وقد حاولت الهيئة التأسيسية التوفيق في مشروع الدستور بين مطالب أنصار النظام الموحد وأنصار النظام الفيدرالي داخل الهيئة وخارجها. فمن جانب يؤكد المشروع أن ليبيا دولة موحدة وتعتمد نظام الحكم المحلي الذي يمنح السلطات المحلية استقلالاً إدارياً ومالياً دون منحها سلطات تشريعية وسياسية، ومن جانب آخر تبرز بعض مظاهر الفيدرالية في نظام الحكم المحلي وفي تركيبة مجلس الشيوخ المستندة على الأساس الجغرافي على الرغم من عدم اعتمادها للتمثيل المتساوي للوحدات الجغرافية الثلاثة (المادة 75).

(1) المسح الشامل لأراء الليبيين حول الحوار الوطني، صفحات 46-47.

(2) نفس المرجع السابق، صفحة 58.

2.2.3. تقويم الاستجابات التشريعية

يبدو من ردود الأفعال السلبية تجاه مشروع الدستور، وخاصة في ما يتعلق بباب نظام الحكم وباب الحكم المحلي وباب الثروات الطبيعية، أنه لم ينجح في تبديد مخاوف المطالبين بالقضاء على التهميش السياسي والإجحاف الاقتصادي، وأنه لم يشمل، في نظرهم، ما يكفي من الضمانات التي تكفل التوزيع العادل لعوائد الموارد والخدمات، وأنه لم يدسّر صلاحيات وحدات الحكم المحلي التشريعية والتنظيمية والتنفيذية بل أحال معظمها لقوانين تصدرها السلطة التشريعية المركزية.⁽¹⁾

لذلك، فإن هناك حاجة لتشريعات تعالج هذه التحدي بما يؤسس لبناء توافق وطني يعزز آفاق نجاح بناء الدولة والأمة أيضاً، وخاصة في ما يتعلق باللامركزية المالية وتعزيز التنمية ودور القطاع الخاص، وبحيث ينظر إلى الجدل حول الفيدرالية والحكم المحلي كأولوية تنموية للتوصل إلى استراتيجية أو رؤية وطنية للنظام اللامركزي والحكم المحلي. وهناك حاجة ماسة إلى نقاش وحوار وطني واسع حول العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات في مستوياتها المختلفة عبر نموذج أو مقارنة من أسفل إلى أعلى ونموذج تنموي تشاركي للتخطيط وإدارة الاقتصاد إدارة ديمقراطية. وهذا سيكون حاسماً في إنشاء نظام حوكمة متمركز على المحليات وبشكل يخدم هدف التنمية.⁽²⁾

(1) جازية شعيتير وآخرون، معابرة لمشروع الدستور، مرجع سبق ذكره، صفحات 72-76.

(2) يوسف محمد الصواني، مرجع سبق ذكره. انظر أيضاً، تقرير مجموعة التركيز الاقتصادية، طرابلس، 7 يناير 2019.

رابعاً. البعد الدولي: أثر الدور الدولي على بناء الدولة⁽¹⁾

أدى سقوط نظام القذافي وما صاحبه من انهيار الدولة إلى تزايد الأنشطة المتطرفة العنيفة، وتنامى الميليشيات الإيديولوجية والمناطقية والقبلية، وتقويض الجيش الوطني الليبي الرسمي، وانخفاض مستويات الإنتاج النفطي، وتفاقم الهجرة إلى أوروبا، وإضعاف النظام العام وحكم القانون، وأخيراً غياب شبه كامل لكل مظاهر سيطرة السلطة المركزية.

من ناحية أخرى، تأثرت الأوضاع الداخلية في ليبيا تأثراً سلبياً بتضارب مصالح القوى الدولية والإقليمية، وتحولت ليبيا إلى ساحة صراع بين هذه المصالح عبر استخدام أطراف محلية وتأجيج الصراعات بينها، أيديولوجياً أو جهوياً أو قبلياً.

ويتمحور هذا الجزء حول تقصي دور العامل الخارجي في الأزمة الليبية وتأثيراته على بناء الدولة وبالتالي مسار المصالحة الوطنية وذلك من خلال عرض وتقويم دور الأطراف الدولية المختلفة (المنظمات الدولية، القوى الغربية، القوى الإقليمية)

1. مواقف

نميز في عرض المواقف بين مواقف المنظمات الدولية ومواقف الدول.

1.1. مواقف المنظمات الدولية

1.1.1. الأمم المتحدة

غالباً ما تكون جهود الأمم المتحدة في النزاعات والصراعات الداخلية مدفوعة

(1) المعلومات والمراجع الواردة في هذا القسم مستمدة من: هالة أحمد الأطرش، «أثر التدخل الدولي على بناء الدولة في ليبيا»، ورقة بحثية ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا. (قيد النشر).

بنهج يؤكد على المبادرات الدبلوماسية والوساطات السلمية بين الأطراف المتنازعة. لكن في الحالة الليبية لم تقم الأمم المتحدة بأي وساطة بين الأطراف المتنازعة، بل اتخذت منذ البداية موقفاً مضاداً للنظام. فقد أصدر مجلس الأمن سلسلة من القرارات منذ فبراير 2011، بدأت بالقرار 1970 الذي أحال الوضع في ليبيا للمدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، وحظر سفر بعض أركان النظام وتجميد أرصدهم، فضلاً عن حظر توريد السلاح، ثم أصدر القرار 1973 في 17 مارس 2011 الذي فرض منطقة حظر جوي وقضى باتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المدنيين

وبعد سقوط النظام، وبناءً على طلب من المجلس الوطني الانتقالي، أنشئت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بموجب قرار مجلس الأمن الدولي 2009 لعام 2011، وُحددت مهمتها في مساعدة ودعم الجهود الوطنية الساعية لاستعادة الأمن والنظام العام وسيادة القانون. وبناءً على قرار مجلس الأمن 2441 لعام 2018 مددت ولاية البعثة حتى 20 فبراير 2020.

وفي أغسطس 2014، ومع استمرار الصراع على السلطة واتساع نطاق العنف صدر القرار 2174 الذي عدل في اختصاصات بعثة الدعم تعديلاً جوهرياً، ووسع من نطاق رقابتها الدولية على الكيانات والأفراد في ليبيا، وفتح الباب للتدخل في الشؤون الداخلية. حيث منح القرار بعثة الدعم صلاحيات تنفيذية واسعة في تقرير مدى مسؤولية مرتكبي الجرائم الدولية وإعداد قوائم بأسماء المتهمين (البند 5-11)، ما أثار الشكوك حول احتمال تدخل الاعتبارات السياسية في تقويم الانتهاكات، كما نص على ترتيبات خاصة بحظر تصدير السلاح للبلاد، ما اضطر البعثة التي لا تتبعها قوات دولية لتأمين الحدود ومراقبتها، إلى الاعتماد على تفويض دول الجوار في تفتيش الأفراد والبضائع الواردة والصادرة وفق القوانين الداخلية والدولية.

قامت الأمم المتحدة بالدفع تجاه التوصل إلى اتفاق سياسي بين مختلف أطراف الصراع في ليبيا عبر دعوة مجلس النواب، والمؤتمر الوطني العام، وممثلي بعض

الأحزاب السياسية، وبعض أفراد المجتمع المدني، للحوار في مدينة الصخيرات بالمملكة المغربية. وبعد مفاوضات طويلة وشاقة تحت رعاية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، وبمشاركة بعض القوى الغربية والإقليمية، توصل المتفاوضون إلى "اتفاق سياسي" أسس لحكومة وفاق وطني تتكون من ثلاث هيئات رئيسية: مجلس النواب القائم؛ المجلس الرئاسي الذي يقوم بتشكيل حكومة يعتمدها مجلس النواب؛ والمجلس الأعلى للدولة الذي يتكون من بقايا المؤتمر الوطني العام. ووقع الاتفاق السياسي في 25 ديسمبر 2015.

ولكن تزايد حجم التدخل الدولي وتباين مواقف الدول من الأوضاع في ليبيا وفقا لمصالحها وتعدد المبادرات الدولية والإقليمية، أسهم في إضعاف وإرباك مسار التسوية السياسية الذي تقوده بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، وهذا ما أشار إليه ممثل الأمين العام للأمم المتحدة السيد غسان سلامة في إحاطته لمجلس الأمن في أغسطس 2017، ودعوته لضرورة توحيد المبادرات بشأن ليبيا تحت مظلة الأمم المتحدة⁽¹⁾.

وقد أدى ذلك إلى تبني البعثة خطة عمل جديدة. فعلى هامش أعمال دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة الرابعة والسبعين في نيويورك في سبتمبر 2017، كشف السيد غسان سلامة ممثل الأمين العام للأمم المتحدة في ليبيا عن إستراتيجية جديدة للمنظمة في ليبيا تحت عنوان "خطة العمل من أجل ليبيا". وتضمنت الخطة ثلاث مراحل رئيسية، تبدأ بتعديل الاتفاق السياسي بعد عملية تفاوض بين مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة؛ تليها مرحلة تشكيل مؤتمر وطني جامع بمشاركة جميع الأطراف يتولى اختيار أعضاء السلطة التنفيذية، كما تدار لقاءات بهدف توحيد الجيش الوطني، وتسيير حوار أمني بين المجموعات المسلحة لإدماج أفرادها في العملية السياسية والمدنية، ودعم جهود المصالحة الوطنية وعودة النازحين؛ وفي المرحلة الثالثة إجراء استفتاء على الدستور

(1) هالة أحمد الأطرش، مرجع سبق ذكره.

وانتخابات رئاسية وبرلمانية. وقد دعا السيد غسان سلامة لعقد ملتقى وطني جامع بمدينة غدامس خلال الفترة 14- 16 ابريل 2019.

1.1.2. الاتحاد الأفريقي:

واجهت الاتحاد الأفريقي تحديات كثيرة أثناء مشاركته في معالجة الأزمة الليبية منذ بداياتها، فعلى الرغم من إدانة هذا الاتحاد للاستخدام العشوائي والمفرط للقوة ضد المتظاهرين السلميين، ومناذاته بشرعية تطلعات الشعب الليبي في مطلع 2011، فإنه تأخر في الاعتراف بالسلطات الجديدة، وهو ما رأى فيه كثيرون أثراً لتعاطف الاتحاد مع القذافي، حيث تأثرت قراراته بالعلاقات التاريخية التي كانت تربط بين القذافي وكثير من رؤساء الدول الأفريقية، وبدوره في تأسيس الاتحاد الأفريقي وتمويله. وقد يعزى هذا التأخر إلى مبدأ عدم الاعتراف بالحكومات الناشئة عن تغييرات غير دستورية، الذي يتأسس عليه الاتحاد.

غير أن تطورات الأزمة الليبية بعد سقوط نظام القذافي، والتدفق الكبير للمهاجرين من أفريقيا عبر الأراضي الليبية إلى أوروبا، دفعت اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالأزمة في ليبيا للاجتماع في نوفمبر 2016، لمناقشة إستراتيجية الاتحاد الأفريقي تجاه ليبيا بالتنسيق مع الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ودول جوار ليبيا؛ والخلوص إلى دعوة أطراف الصراع الليبي إلى تشكيل حكومة موحدة دون إقصاء لأي طرف ليبي، واعتماد الحوار واستبعاد الخيار العسكري، وإعطاء دفعة جديدة للمفاوضات للخروج من الأزمة. وعلى الرغم من كل ذلك فإن دوره في تسوية الأزمة الليبية واجه بعض التحديات، ارتبطت بعدم قدرته على إيجاد آلية موحدة للتنسيق فيما بين أطراف النزاع في ليبيا، وهذا ما اعترف به الاتحاد خلال القمة التاسعة والعشرين وشدد على ضرورة التوصل إلى مثل هذه الآلية⁽¹⁾.

(1) المرجع السابق.

1.1.3. جامعة الدول العربية:

كان دور جامعة الدول العربية بارزاً في تشكيل المشهد الليبي وإسقاط نظام القذافي في 2011. فقد خرجت الجامعة عن الأطر القانونية والسياسية التي ظلت تحكم عملها لعقود، وتخلت عن التمسك بمبادئ السيادة المطلقة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، والالتزام بإبقاء الخلافات العربية داخل المظلة العربية، وعدم المشاركة في أنواع الحصار التي تفرض على الدول العربية، وأكدت على شرعية مطالب الليبيين في 2011، وقررت وقف مشاركة ليبيا في اجتماعات مجلس الجامعة. وقد أسست لسابقة خطيرة حين منحت تغطية شرعية للتدخل الدولي عبر طلبها من مجلس الأمن فرض حظر جوي على الطيران العسكري الليبي، وإقامة مناطق آمنة. وأشار البيان الصادر عن مجلس الجامعة في 22 فبراير 2011 إلى ضرورة احترام قواعد القانون الدولي الإنساني والمطالبة بوقف الجرائم تجاه الشعب الليبي وإنهاء القتال والانسحاب من المناطق التي دخلتها قوات القذافي، والالتزام بالحفاظ على وحدة الأراضي الليبية وسلامتها الإقليمية واستقلالها السياسي، وضمان سلامة المواطنين والوحدة الوطنية للشعب الليبي، واستقلاله وسيادته على أرضه ورفضه لكافة أشكال التدخل الأجنبي في ليبيا، والتأكيد على أن عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنهاء هذه الأزمة سيؤدي إلى التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية الليبية. وقد أدى عدم قيام جامعة الدول العربية بإطلاق مبادرة سياسية لإيجاد حل سياسي للأزمة في ليبيا، إلى تخليها عن دورها كوسيط في الأزمة الليبية وفتح الباب على مصراعيه أمام تدويلها.

وبعد تطور الأوضاع على الساحة الليبية والدولية وما صاحبها من فرض عقوبات وتدخل عسكري أدى إلى إسقاط نظام القذافي، لم تواكب الجامعة هذه الأوضاع بأي مبادرة لحل المشكل السياسي الليبي، فلم تقدم خطوات عملية لإعادة بناء المؤسسات، وتأمين الحدود، واقتصر دورها على دعوات للأطراف الليبية بضرورة الحل السياسي ودعوة الجهات الدولية الفاعلة إلى رفع الحظر عن الأصول الليبية المجمدة في الخارج. وربما يرجع ذلك إلى صعوبة التوصل إلى موقف عربي مشترك

بسبب اختلاف رؤى وسياسات دول الجامعة المنخرطة بعمق في القضية الليبية كمصر والإمارات العربية المتحدة والسعودية وقطر والجزائر.

1.1.4. الاتحاد الأوروبي:

عكست مبادرات الدول الأوروبية حقيقة تناقض المواقف الأوروبية من الأزمة الليبية، حيث لم يكن هناك موقف أوروبي موحد بل تحركات منفردة للدول.

ففي 21 فبراير 2011، عقد مجلس الاتحاد الأوروبي اجتماعاً لوزراء خارجية الاتحاد الأوروبي في بروكسل، وطالب بإنهاء العنف الدائر في ليبيا، واقترحت فرنسا وألمانيا وهولندا فرض عقوبات، بينما لم تؤيد مالطا وقبرص وإيطاليا الاقتراح.

وفي أواخر فبراير 2011، أعلن رئيس الوزراء البريطاني ديفيد كاميرون أن المملكة المتحدة تستعد لفرض منطقة حظر طيران على ليبيا بالتنسيق مع حلف شمال الأطلسي. وصرحت فرنسا عن خطتها المتعلقة باستخدام القيادة العسكرية لحلف شمال الأطلسي. ودعت في اجتماع المجلس الأوروبي في 11 مارس دول الاتحاد الأوروبي للاعتراف بالمجلس الوطني الانتقالي في بنغازي، إلا أن الرئيس ساركوزي أعلن في اليوم التالي اعترافاً أحادياً.

وقد أفصحت مواقف الدول الأوروبية من قرار مجلس الأمن 1973 عن اختلاف في الرؤى الأوروبية، حيث امتنعت ألمانيا عن التصويت⁽¹⁾، وقادت بريطانيا وفرنسا عمليات حلف شمال الأطلسي ضد ليبيا، فيما اكتفى الاتحاد الأوروبي بإصدار بيان مشترك لرئيس الاتحاد الأوروبي هيرمان فان رومبيري والممثل الأعلى للاتحاد

(1) Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions, 6498th Meeting. 17 March 2011. <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>

كاثرين اشتون في 17 مارس⁽¹⁾ 2011، أكدا فيه دعمهما للقرار والتزامهما بتنفيذه وفقا لولاية واختصاص الاتحاد⁽²⁾.

ولم يتمكن وزراء خارجية الاتحاد الأوروبي من تطوير خطة شاملة للدفاع والأمن المشترك، بل اقتصروا في 12 إبريل 2011، على إقرار مهمة عسكرية لدعم المساعدة الإنسانية في ليبيا مقرها روما⁽³⁾، في حالة طلب مكتب الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية ذلك، على أن يكون ذلك ضمن إطار سياسة الدفاع والأمن المشترك EUFOR، وفي واقع الأمر اقتصرت المهمة على إجلاء مواطني الاتحاد الأوروبي من ليبيا.

بدأت سياسة الاتحاد الأوروبي في إدارة الصراع في 2011 دون التوقعات، وكان يمكن أن يكون له دور مهم في معالجة آثار الصراع حيث رصد أكثر من 200 مليون يورو لبناء مؤسسات الدولة، ودعم المجتمع المدني وحقوق الإنسان وإرساء الديمقراطية، وتوفير الخدمات الصحية والمساعدة في إدارة الحدود وقطاع الأمن⁽⁴⁾. غير أن الوضع الأمني المتدهور وانتشار الميليشيات وضعف سلطة الدولة وحالة الانقسام السياسي حالت دون تحقيق هذه المساعدات لأهدافها.

وقد ترجم الاتحاد الأوروبي دعمه للاستقرار في ليبيا من خلال سياساته المتضمنة

(1) Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, and EU High Representative Catherine Ashton on UN Security Council resolution on Libya Brussels, 17 March 2011 PCE 072/11 A 110/11

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/120012.pdf

(2) Council conclusions on Libya 3076th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 21 March.2011
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120065.pdf

(3) Brussels, 1 April 2011 8589/11 PRESSE 91 Council decides on EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya.https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/121237.pdf

(4) MEMO/11/722Brussels, 20 October 2011EU support to Libya
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-722_en.htm?locale=en

في الاستراتيجية العالمية الجديدة للاتحاد الأوروبي التي صدرت في يونيو 2016، والتي كان من ضمن أولوياتها منع أو احتواء أو ترحيل المهاجرين من أفريقيا بعيداً عن أراضي الاتحاد الأوروبي ومحاربة الإرهاب، وتعزيز سياسات الأمن والدفاع المشترك، وضمان تدفق النفط⁽¹⁾.

تحولت سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه ليبيا في ظل الانقسام السياسي والمؤسسي إلى سياسات أمنية بالدرجة الأولى، فاعتمد المجلس الأوروبي قراراً بتطوير دور البعثة الأوروبية لمساعدة ليبيا على تأمين حدودها EUBAM LIBYA لتصبح مهمتها مدنية وأمنية وعسكرية، على أن تستمر الولاية المعدلة للبعثة حتى 30 يونيو 2020. وينص قرار المجلس الأوروبي على تكليف البعثة بتقديم الدعم الفعال للسلطات الليبية للمساهمة في الجهود الرامية إلى تعطيل الشبكات الإجرامية المنظمة المتورطة في تهريب المهاجرين والاتجار بالبشر والإرهاب⁽²⁾.

وقد تأثرت هذه الاستراتيجية بالمصالح المتضاربة لدول الاتحاد خاصة فرنسا وإيطاليا. وهو ما شكل العقبة الرئيسة أمام تطوير سياسة وخطة مشتركة للاتحاد الأوروبي للتعامل مع الأزمة الليبية.

1.2. مواقف الدول

1.2.1. القوى الغربية

تأثرت الأحداث في ليبيا بالتدخل العسكري الدولي الذي كان حاسماً في ضمان نجاح الانتفاضة الليبية. واستند التدخل العسكري الدولي، الذي قادته في البداية الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا، وبعد ذلك حلف الأطلسي، على قرارات مجلس الأمن المتعلقة بليبيا الصادرة في 2011، خاصة القرار رقم 1973 الذي دعا

(1) Interview with Nathalie Tocci on the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy

(2) المرجع السابق.

إلى حماية المدنيين في ليبيا. غير أن التدخل ذهب أبعد من ذلك وسعى إلى تغيير النظام. ويبدو أن الأطراف التي تدخلت عسكريا انتهزت هذه الفرصة لتصفية حسابات سابقة مع نظام القذافي بصورة نهائية.

وإلى جانب التدخل العسكري المباشر ضد قوات نظام القذافي، ركزت القوى الغربية، أثناء التخطيط لمرحلة ما بعد الصراع، على توفير الدعم الفني للمجلس الوطني الانتقالي دون التدخل (على الأقل رسميا وعلنيا) في العملية السياسية. وقد قامت هذه القوى بتشكيل مجموعة دولية للاستقرار مكونة من خبراء من بريطانيا وأستراليا وإيطاليا والدنمرك والولايات المتحدة الأمريكية بهدف تحديد مجالات الدعم الفني اللازمة لتعزيز الاستقرار في ليبيا بعد انتهاء الصراع. غير أن هذا الدعم الفني لم يكن مستندا على التزام سياسي أعمق أو على إستراتيجية طويلة المدى تجاه ليبيا. وبعد القضاء على نظام القذافي، تولت "بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا" (UNSMIL) مسؤولية مساعدة ليبيا في تحقيق الاستقرار والتحول الديمقراطي.

وبات التنافس بين القوى الغربية واضحا في مسار الأزمة الليبية، خاصة بين فرنسا وإيطاليا، اللتين اتسم سلوكهما في ليبيا بالدينامية والتغير المستمر بما يحقق مصالحهما، ويعزز نفوذهما، ويضمن أمنهما القومي. وقد أدى ذلك إلى تناقض وعدم اتفاق بينهما، على الرغم من اعترافهما المعلن بمخرجات الاتفاق السياسي الليبي، والتزامهما بالخطاب الأوربي المشترك بضرورة التحرك الدبلوماسي لحل الأزمة الليبية بالطرق السلمية. وأسهم التنافس الفرنسي-الإيطالي في عدم تحقيق تقدم في مسار العملية السياسية في ليبيا، ما وضعها أمام تحديات تغذيها صراعات القوى الدولية والإقليمية وتناقض مصالحها واستراتيجياتها، وبما هدد عملية بناء الدولة وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾.

(1) أحمد قاسم حسن، التنافس الفرنسي-الإيطالي على النفوذ في ليبيا، قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 3 فبراير 2019.

1.2.1.1. فرنسا

لم تنقطع فرنسا عن القيام بدور بارز في إدارة الأزمة الليبية منذ 2011، فقد شاركت في الضربات الجوية ضد القذافي، بعد أن أغلقت سفارتها في طرابلس، وعينت ممثلاً خاصاً لها لدى المجلس الوطني الانتقالي في بنغازي 2011.

وتعد فرنسا ثاني أكبر شريك اقتصادي لليبيا، لذلك فإن وجود مؤسسات ليبية سياسية ومالية مستقرة، يسهل عليها المبادلات التجارية والاقتصادية مع ليبيا. من ناحية ثانية، تبرز مواجهة الإرهاب وتدفق المهاجرين من بلاد الساحل والصحراء كأولوية لفرنسا، ولهذا أعلن وزير خارجيتها أن الحد من الهجرة غير القانونية، ومكافحة الإرهاب، يتحققان من خلال تأمين الوضع في ليبيا ووجود سلطة موحدة وقوية، لها جيش قادر على تأمين حدودها ومكافحة الإرهاب.

وقد قامت فرنسا بدور الوسيط بين الأطراف الليبية من تاريخ توقيع الاتفاق السياسي حتى يوليو 2017 عندما أعلنت عن مبادرتها، وكان للوضع الداخلي في ليبيا تأثير على توقيتها، حيث جاءت بعد فرض الجيش الوطني الليبي سيطرته على بنغازي، وتمثلت أهميتها في كسر حالة الجمود السياسي في المشهد الليبي، حيث استضاف الرئيس ايمانويل ماكرون في باريس رئيس حكومة الوفاق الوطني فايز السراج، والقائد العام للجيش الليبي المشير خليفة حفتر، وموفد الأمم المتحدة السيد غسان سلامة، وتضمنت المبادرة التي جعلت من الاتفاق السياسي 2015 إطاراً مرجعياً لتنفيذ بنودها، التأكيد على الحل السياسي للأزمة الليبية عن طريق عملية مصالحة وطنية تجمع الليبيين كافة، والالتزام بوقف إطلاق النار باستثناء عمليات مكافحة الإرهاب، والعمل على تفعيل الاتفاق السياسي 2015، ومواصلة الحوار السياسي ووضع خارطة طريق من شأنها ضمان أمن الأراضي الليبية وقواتها الدفاعية في مواجهة كافة التهديدات وعمليات الاتجار بجميع أشكالها، والدعوة إلى نزع السلاح وإدماج المسلحين الراغبين في الانضمام إلى الجيش الوطني الليبي، وإجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية. ومن خلال هذه المبادرة أكدت فرنسا على دعمها

لدور الأمم المتحدة، وللمشير خليفة حفتر عبر إشراكه في السلطة كاعتراف بجهوده في مواجهة الإرهاب وتحرير بنغازي في 2017، كما قامت فرنسا بدعم الجيش الوطني الليبي بالمستشارين والعسكريين ونشر القوات الخاصة، وبدأ هذا الدعم واضحاً بعد اعتراف الرئيس ماكرون بالوجود العسكري الفرنسي في شرق ليبيا، والإعلان عن مقتل ثلاثة جنود فرنسيين في يوليو 2016 في تحطم مروحية بالقرب من بنغازي.

1.2.1.2. إيطاليا

دعمت إيطاليا الاتفاق السياسي وسانددت حكومة السيد السراج خصوصاً في الملف الأمني حيث كان لها دور أساسي في دخول السيد السراج كرئيس للمجلس الرئاسي إلى طرابلس، ودعم الخطة الأمنية لحماية حكومة الوفاق والعاصمة بنفوذها على المجموعات المسلحة.

وقد حددت إيطاليا مبادئها التوجيهية الاستراتيجية نحو ليبيا في دعم جهود الوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار السياسي في ليبيا؛ اقترح نفسها شريكاً موثقاً به في عملية لحفظ السلام تساهم فيها بتقديم الدعم العسكري؛ وإدارة تدفق الهجرة غير القانونية نحو الاتحاد الأوروبي؛ وتأمين احتياجات أمن الطاقة الوطنية من خلال دعم مبادرات شركة ENI أهم شركات الطاقة في إيطاليا⁽¹⁾.

تبدو سياسات إيطاليا المتعلقة بتدفق المهاجرين غير القانونيين ناجحة إلى حد ما، فالتقارير تشير إلى انخفاض في أعداد المهاجرين الواصلين إلى سواحل أوروبا. غير أن هذه السياسات لم تكن معنية بالعواقب المحتملة على المدى الطويل إذ ركزت على مكاسب قصيرة الأجل، فدخل هؤلاء المهاجرين إلى ليبيا وبقائهم فيها حملها المزيد من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية ووضعها أمام تحديات أمنية جادة.

(1) Aliboni, Roberto. "La politica libica dell'Italia." Istituto Affari Internazionali. June 2016. www.iai.it/sites/default/files/iai1610.pdf

تخوض إيطاليا منافسة حادة مع فرنسا تبدو واضحة من تصريحات المسؤولين الإيطاليين بعد الإعلان عن المبادرة الفرنسية، وإحجام فرنسا عن دعوة إيطاليا لاجتماع باريس، ومحاولة كل دولة دعم حليفها في الداخل وتعزيز مركزه التفاوضي، فبدا واضحاً من خلال الاتصالات والتصريحات أن كل دولة تبحث عن دور لها على طاولة الحلول السياسية.

الاستجابات الفرنسية والإيطالية لحالة عدم الاستقرار في ليبيا تدفعها مجموعة متنوعة من المصالح، تتصادم أكثر مما تتلاقى، فخلاف الدولتين حول موعد الانتخابات مثلاً جاء على حساب جهود العمل من أجل مواجهة عدم الاستقرار. وفي محاولة لتطمين إيطاليا، توجه السيد السراج بعد مؤتمر باريس مباشرة إلى إيطاليا، وطلب المساعدة في مكافحة الهجرة غير القانونية في المياه الإقليمية الليبية، وأذن البرلمان الإيطالي بتوجيه سفن البحرية الإيطالية ومدربين إيطاليين إلى طرابلس في ديسمبر 2017 بهدف بناء قدرات خفر السواحل الليبي والتدريب على عمليات البحث والإنقاذ بشكل مستقل في البحر الأبيض المتوسط لمدة ثلاث سنوات، ما رتب لإطلاق إيطاليا مهمة بحرية في المياه الليبية وإرسال قطعة بحرية إلى ميناء طرابلس، أصدر على إثرها المشير حفتر أوامره بالاشتباك مع أي قطع بحرية في المياه الإقليمية الليبية.

وهكذا يبدو جلياً أن الأطراف الليبية بدورها توظف هذا التنافس بين الدولتين للحصول على الدعم وللحفاظ على مراكز القوة النسبية، بينما تسعى الأطراف الدولية لزيادة نفوذها في ليبيا عن طريق كسب رضاها. وبدلاً من معالجة قضايا نزع سلاح الميليشيات المسلحة وإدماج أفرادها، وتهريب البشر والوقود، وتوحيد مؤسسات الدولة وإعادة البناء ظلت هذه المنافسة تسبب في زيادة حدة الصراع الليبي.

1.2.1.3. الولايات المتحدة الأمريكية

لفهم ملابسات التدخل الأمريكي في ليبيا يتعين استحضار رؤية الرئيس الأمريكي

السابق باراك أوباما وأفكاره حول دور الولايات المتحدة في الساحة الدولية. وكان الرئيس أوباما قد استخلص أسس رؤيته (والتي عُرفت بمذهب أوباما) من تجربة التدخل الأمريكي في العراق. "أولا، يركز أوباما على خطة خروج تستند على انسحاب مسؤول للقوات الأمريكية من الشرق الأوسط خاصة العراق. ثانيا، مقارنة بسلفه الرئيس بوش الابن، فإن أوباما أقل استعدادا لاستخدام القوة، وأكثر شعورا بالقلق من العواقب المحتملة وغير المقصودة لهذا الاستخدام. ثالثا، إذا أُستُخدمت القوة، فإن أوباما يفضل الضربات الدقيقة، بما في ذلك استخدام غارات القوات الخاصة والطائرات بدون طيار. رابعا، يؤيد أوباما العمليات العسكرية متعددة الأطراف، خاصة إذا استندت على التزام دولي واسع. خامسا، يعارض أوباما مشاركة أمريكا في عمليات بناء الدولة مثل التي حدثت في العراق"⁽¹⁾.

ويعكس التدخل الأمريكي في ليبيا عام 2011 هذه الجوانب الخمسة من مذهب أوباما. فبمعكس العراق، استند التدخل العسكري الأمريكي على قرارات من الجامعة العربية ومجلس الأمن، فكان دور الولايات المتحدة الأمريكية ثانويا نسبيا، كما رفضت فكرة بناء الدولة الليبية بقيادتها. وكان قرار الرئيس أوباما بالقيادة من الخلف واضحا في ليبيا بوجه خاص.⁽²⁾

وبعد انتخاب الرئيس دونالد ترامب بينت الولايات المتحدة الأمريكية، في بيان وزارة خارجيتها الصادر في 28 يوليو 2017 حول اجتماع حفتر والسراج في نفس الشهر في باريس، أنها لا تزال ملتزمة بالعمل مع ليبيا والشركاء الدوليين ضمن إطار الاتفاق السياسي، والمساعدة في حل الصراع السياسي، ودعم دور بعثة الأمم المتحدة الحاسم في تعزيز السلام والاستقرار الدائمين، وتشجيع الليبيين على قيادة جهود المصالحة الوطنية بمساعدة المجتمع الدولي، ومن ناحية أخرى، واصلت الولايات المتحدة

(1) Tierney, Dominic (2012), The Obama Doctrine And The Lessons OF Iraq, Foreign Policy Research Institute, E.Notes, May 2012.

(2) Krieg, Andreas (2016), "Externalizing the burden of war: The Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East", International Affairs, 92: 1, 2016.

الأمريكية استخدام الضربات الجوية وعمليات القوات الخاصة ضد الجماعات الإرهابية⁽¹⁾، كما استخدمتها لمنع تصدير النفط بطريقة غير قانونية.⁽²⁾

سياسات الولايات المتحدة الأمريكية الحذرة فيما يتعلق بالمشهد السياسي الليبي، أفسحت المجال لقوى دولية وإقليمية لتقوم بدور سياسي وعسكري أكبر في ليبيا. فهي لا تشكل أولوية مباشرة في السياسة الخارجية الأمريكية وهو ما صرح به الرئيس ترامب في آخر لقاء له مع رئيس الوزراء الإيطالي جوزيبي كونتي الذي جاء يطلب الدعم الأمريكي لإيطاليا لتحقيق الاستقرار في ليبيا وأكد "أنه لا يرى دورا للولايات المتحدة في ليبيا وأن الولايات المتحدة تقوم بأدوار مختلفة بما يكفي حول العالم".⁽³⁾

تحول جديد طرأ على السياسة الخارجية الأمريكية تجاه ليبيا، يتمثل في مطالبات بعض أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي بدور أكبر في ليبيا⁽⁴⁾، ودعوة السيدة "الينا روس" رئيسة اللجنة الفرعية للشؤون الخارجية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى الالتزام بشكل أكبر تجاه المسألة الليبية، عندما أشارت إلى أثر عدم الاستقرار السياسي على الأوضاع الأمنية والجماعات المتطرفة التي تكافحها السياسات الأمريكية. بدا هذا التحول أيضا في زيارة قائد قوات "الأفريكوم" في نهاية مايو 2018 بعد انعقاد مؤتمر باريس مباشرة للعاصمة طرابلس ومناقشة إمكانية تقديم قوات الأفريكوم الدعم اللوجستي لتأمين الانتخابات إذا ما تقرر إجراؤها. كما أن تعيين السيدة ستيفاني وليامز نائبة للمبعوث الأممي غسان

(1) Hugh L Atkinson, Lt Col, USMC «STRATEGIC IMPLICATIONS OF U.S. MILITARY ACTION IN LIBYA». <http://www.faoa.org/Resources/Documents/Atkinson%20Thesis%20Libya%20for%20Website.pdf>

(2) United States Africa Command <https://www.africom.mil/media-room>

(3) Remarks by President Trump and Prime Minister Gentiloni of Italy in Joint Press Conference, The White House, Office of the Press Secretary, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/20/remarks-pre-sident-trump-and-prime-minister-gentiloni-italy-joint-press>

(4) "The Crisis in Libya: Next Steps and US Policy Options", United States Senate Committee on Foreign Relations, 25 April 2017, <https://www.foreign.senate.gov/hearings/crisis-in-libya-next-steps-and-us-policy-options-042517>

سلامة للشؤون السياسية في بعثة الأمم المتحدة بعد ان كانت تشغل منصب القائم بأعمال السفارة الأمريكية في طرابلس يعكس الاهتمام الأمريكي بليبيا. فزيادة أسعار النفط إثر العقوبات الأمريكية على إيران، دفع الولايات المتحدة الأمريكية إلى إعادة حساباتها فيما يتعلق بالمسألة الليبية والتدخل بالعمل على تسوية سياسية للصراع الدائر في ليبيا والتحرك نحو إصلاح سياسي واقتصادي لضمان استقرار وزيادة صادرات النفط الليبية.⁽¹⁾

وتضغط إدارة ترامب على مسؤولين ليبين في حكومة الوفاق والمؤسسة الوطنية للنفط للتعاون مع الولايات المتحدة الأمريكية، وإخضاع مصرف ليبيا المركزي والمؤسسة الوطنية للنفط لتحقيق واسع إثر تقارير عن فساد وسوء استعمال عائدات النفط من قبل جماعات إرهابية متطرفة، مع عدم الإفصاح على الجهة التي ستتولى المحاسبة وكيفية التعامل مع ما سيكشف عنه.

1.2.1.4. الاتحاد الروسي

على الرغم من أن لروسيا مصالح عديدة تسعى لتأمينها في ليبيا، فأنها بدأت في التنافس للقيام بدور في إدارة الأزمة في ليبيا في مرحلة متأخرة، بعد أن فوتت فرصة استخدام الفيتو على قرار مجلس الأمن 1973 في 2011 واكتفت بالامتناع عن التصويت. كما لم يتساهل اللاعبون الدوليون على الساحة الليبية- الأوروبية تحديدًا- مع أي دور روسي في ليبيا، فلم تدع روسيا لأول اجتماعين لمجموعة الاتصال حول ليبيا في الدوحة وروما⁽²⁾، لكن التحولات السياسية الداخلية

(1) اشار السيد محمد سيالة وزير خارجية حكومة الوفاق في مقابلة أجريت معه بطرابلس في 6 يناير 2019 الى تغيير في سياسات الولايات المتحدة بعد اوباما وان وزارة الخارجية الليبية عرضت على الولايات المتحدة الامريكية دخول شركات امريكية لاعادة اعمار ليبيا.

(2) انتقد وزير الخارجية الروسي سيرغي لافروف مجموعة الاتصال التي أنشأت في لندن في مارس 2011 وتضم ممثلين من 40 دولة، والأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية، والاتحاد الأفريقي، وتجاوزها لمجلس الأمن ودوره المركزي في حل الأزمة الليبية وميلها لدعم أحد أطراف الصراع. أنظر وزارة الخارجية الروسية، مقابلة وزير الخارجية الروسي سيرغي لافروف مع وسائل الإعلام الروسية، مايو 2011.

والدولية أفرزت واقعا جديدا أعادها إلى المشهد الليبي. فقررت دخول معترك التنافس الدولي في ليبيا، وإقامة علاقات مع بعض الأطراف الليبية لبناء تحالفات جديدة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث تبرز ليبيا كمنطقة إستراتيجية مهمة، تمكن روسيا من الحفاظ على موقع قدم لها في مياه المتوسط جنوب حلف الناتو، وعلى مسافة أقرب من القواعد الأمريكية.

وقد ربطت موسكو بين انهيار الدولة الليبية، الناتج عن تغيير النظام بالقوة، وما ترتب على ذلك من فوضى اختراق الحدود، وعدم الاستقرار الأمني، والفراغ المؤسسي، والإرهاب، الناجمة عن التدخل في الشؤون الداخلية لدولة ذات سيادة وتغيير النظام بالتدخل العسكري من قبل قوى خارجية، وتحويل البلاد إلى ممر عبور للإرهابيين وتجار الأسلحة والمهاجرين غير القانونيين⁽¹⁾، ولم تتدخل عسكريا تدخلا مباشرا في ليبيا حتى الآن، بل أنها أكدت في أكثر من مناسبة التزامها بالحفاظ على الحظر على الأسلحة المفروض من الأمم المتحدة⁽²⁾. وتبنت في الوقت نفسه سياسة التواصل مع جميع أطراف الأزمة الليبية، حيث استقبلت اغلب أطرافها في موسكو. هذا التنوع في الاتصالات كان استجابة لبحثها عن دور وساطة بين الجهات الفاعلة في ليبيا.

1.2.1.5. المملكة المتحدة

أعدت بريطانيا مسودة القرار⁽³⁾ 1970، كما أعدت مجموعة صارمة من عقوبات الاتحاد الأوروبي التي دخلت حيز النفاذ - في زمن قياسي من تاريخ بدء الاضطرابات

(1) Russian Ministry of Foreign Affairs, Lavrov press conference at the Ministerial Session of the Russian-Arab Cooperation Forum, Abu Dhabi, 1 February 2017, http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2621092.

(2) Ekaterina Stepanova, Russia's Approach to the Conflict in Libya, the East-West Dimension and the Role of the OSCE. in The Search For Stability In Libya OSCE's Role between Internal Obstacles and External Challenges, edited by Andrea Dessi and Ettore Greco, 2018

(3) Grant Dawson. "Necessary, Legal, and Right? The UK and the Intervention in Libya in 2011" <https://www.otago.ac.nz/ncpacs/otago668865.pdf>

في ليبيا - في 7 مارس⁽¹⁾ 2011، وقادت المملكة المتحدة فريق الاستجابة الدولي لتحقيق الاستقرار (ISRT) المشكل من متخصصين بريطانيين وأستراليين وإيطاليين ودانماركيين وأمريكيين.

وفي 2014 تراجعت تماما عن الساحة الليبية بسبب أزمة انسحابها من الاتحاد الأوروبي إلا أن الضوء سلط مجددا على الملف الليبي بعد أن وجه برلمانيون بريطانيون انتقادات شديدة لرئيس الوزراء البريطاني السابق ديفيد كاميرون بسبب قرار التدخل عسكريا في ليبيا عام 2011، واعتبروا أن هذا التدخل استند إلى "افتراضات خاطئة"، وأن أخطاء عديدة اعترت قرار عملية انضمام بريطانيا إلى فرنسا والتدخل عسكريا لحماية المدنيين الليبيين من نظام العقيد الراحل معمر القذافي عام 2011. وأن الأموال البريطانية التي صرفت على إعادة بناء قدرات الأجهزة الأمنية الليبية صرفت على مجموعات مسلحة تبين أنها مجموعات إرهابية ساهمت في حدة الانقسام الدائر في البلاد⁽²⁾.

1.2.2. القوى الإقليمية

يتقصى هذا الجزء من التقرير مواقف بعض دول الجوار (مصر، تونس، الجزائر) وبعض دول المحيط الإقليمي (الإمارات، قطر، تركيا). وبالنسبة للأولى، تعتبر المسألة الأمنية هي العامل المشترك في تعامل دول الجوار مع الأزمة الليبية. حيث اتفقت جميعها على تشديد الرقابة على حدودها مع ليبيا، فيما أنشأت كل من مصر والجزائر قواعد عسكرية لتأمين هذه الحدود. غير أن سياساتها وحساباتها تتفاوت لأسباب جيوسياسية حيث تتفق مصر مع حكومة الشرق وتقترب تونس

(1) علق السيد محمد سيالة وزير خارجية الوفاق في مقابلة أجريت معه في 6 يناير 2019 بأن بريطانيا صاحبة دور خفي لكنه مؤثر، فبريطانيا هي «دولة القلم» تعد مشاريع القرارات الدولية الصادرة بشأن ليبيا، ولا شك بأن لها رؤية للوضع الليبي لكن موقفها وأدوارها على الساحة الدولية غالبًا ما تتسم بالغموض.

(2) Written evidence from Joseph Walker-Cousins MBE (Head, British Embassy Office in Benghazi)

وثيقة غير منشورة (2012-2014)

والجزائر مع حكومة الغرب، الأمر الذي استغلته التنظيمات الإرهابية لدعم أنشطتها في ليبيا، ناهيك بالقضايا المتعلقة بالنازحين والعلاقات الاقتصادية.

1.2.2.1. تونس

تأثرت تونس أمنياً واقتصادياً بالأوضاع في ليبيا بعد 2011، وإن لم تؤثر بفاعلية في مجريات الأحداث في ليبيا؛ لانشغالها بوضعها السياسي والاقتصادي والأمني الذي ما زال يشهد بعض مظاهر عدم الاستقرار.

وفي الوقت الذي تأثر فيه الاقتصاد التونسي سلباً بعودة عدد كبير من العاملين التونسيين في ليبيا، كان لتوافد عدد كبير من الليبيين إلى تونس، واعتبارها ملتقى لاجتماعات كل أطراف الأزمة الليبية المحليين والدوليين، واختيارها مقراً للسفارات والبعثات الدولية إلى ليبيا، واستمرارها وجهة للسياحة أو العلاج، أثر إيجابي على المستوى الاقتصادي. أما على المستوى الأمني، فلم تتمكن تونس من ضبط حدودها مع ليبيا بالكامل نظراً لضعف آليات الرقابة الحدودية المستخدمة التي يسهل اختراقها⁽¹⁾، فضلاً عن أنها لم ترغب في إثارة غضب سكان المناطق الحدودية المستفيدين من عمليات التهريب والتبادل التجاري دون ضوابط وإجراءات. وقد مكن هذا الوضع الأمني المتردي كثيراً من عناصر تنظيمي القاعدة وداعش في ليبيا من التونسيين، من التحرك بحرية بين البلدين وشن عمليات إرهابية فيهما.⁽²⁾

وعلى المستوى الدبلوماسي استطاع الرئيس التونسي الباجي قايد السبسي في 2017 عقد قمة ثلاثية في تونس لتنسيق الجهود التونسية والمصرية والجزائرية

(1) S. Souli, "Border Control: Tunisia attempts to stop terrorism with a wall", Vice news, 17 November 2015, https://www.vice.com/en_uk/article/border-control-tunisia-attempts-to-stop-terrorism-with-a-wall-v22n11

(2) Office of the UN High Commissioner for Human Rights, "Preliminary Findings by the United Nations 20 THE Working Group on the Use of Mercenaries on Its Official Visit to Tunisia—1 to 8 July 2015, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16219>

المتعلقة بليبيا⁽¹⁾. وعلى الرغم من أن المبادرة الثلاثية فتحت باب الحوار بين دول الجوار الليبي، فإنها لم تتمكن من التعامل مع أطراف النزاع لوضع حد للانقسامات الحادة بينها.

1.2.2.2. الجزائر

لم تتخذ الجزائر موقفا إيجابيا من التغيير الذي حدث في ليبيا إلى أن سقط نظام القذافي في أكتوبر 2011. وفي ثلاثة الأعوام التالية اتسم موقفها بالتردد وعدم الوضوح.

وفي عام 2015 اختارت الجزائر دعم حكومة الوفاق الوطني. وكان لجارة ليبيا من الغرب تجربة مريرة مع الإرهاب والجماعات الجهادية عبر الصحراء في تسعينيات القرن الماضي، ما جعلها تفضل طريق الدبلوماسية والمبادرات التي قادها وزير الشؤون المغاربية والأفريقية والعربية عبد القادر مساهل من خلال الاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية ودول جوار ليبيا⁽²⁾.

وقد شهدت حدود الجزائر غير المرسمة مع ليبيا وجودا أمنيا وانتشارا عسكريا مكثفا، خاصة بعد استهداف قواتها داخل الحدود الجزائرية في 2014. وفي أكتوبر 2016، أعلنت الجزائر عن مبادرة جديدة بقيادة وزير الشؤون المغاربية من أجل حوار شامل بين الليبيين، يؤدي إلى حل للأزمة والمصالحة الوطنية تلتها سلسلة زيارات قام بها الفرقاء الليبيون، فزارها مثلاً السيد السراج والمشير حفتر والمستشار عقيلة صالح. وأرادت الجزائر من خلال هذه المبادرة الحد من الدور

(1) N. Ali, "Tunisia, Algeria, Egypt declare a five-point initiative to resolve the Libyan crisis", Middle East Observer, 21 February 2017, <https://www.middleeastobserver.org/2017/02/21/tunisia-algeria-egypt-declare-a-five-point-initiative-to-resolve-the-libyan-crisis/>

(2) M. Matarese, "Algeria emerges as quiet mediator in quest for peace in Libya", Middle East Eye, 1 February 2016, <http://www.middleeasteye.net/news/algeria-headline-here-1589175727>

المصري في ليبيا وتعزيز دورها في شمال أفريقيا⁽¹⁾، كما دعت في اجتماع قمة مع روسيا في فبراير 2017 إلى ضرورة "استعادة الدولة الليبية من خلال تنظيم حوار وطني حقيقي يشمل جميع الفرقاء دون استثناء"⁽²⁾، تلتها زيارة لمساهل في أبريل إلى ليبيا التقى فيها مع مختلف الفرقاء الليبيين.

وفي "إعلان تونس الثلاثي" الذي وقعته وزراء خارجية تونس ومصر ووزير الشؤون المغربية والأفريقية والعربية الجزائري في فبراير 2017، أعلنت هذه الدول دعم التسوية السياسية الشاملة في ليبيا وأكدت على تحقيق المصالحة برعاية دول الجوار والأمم المتحدة والتمسك بالحل السياسي ورفض الحل العسكري والتدخل الخارجي في ليبيا. غير أن الجزائر أبدت ترحيبها بالمبادرة الفرنسية بعد اتصالات أجراها وزير الشؤون الخارجية الجزائري مع وزير الخارجية الفرنسي مؤكدا دعم الجزائر للجهود الرامية لتسوية النزاع في ليبيا⁽³⁾.

1.2.2.3. مصر

اتخذت مصر موقفا محايدا من أحداث 2011 وأعلنت عدم تدخلها في الشأن الليبي، فلم تشارك في العمليات العسكرية ضد القذافي بل وفرت ملاذا آمنا لأنصاره. وفي حين تأخر الاعتراف بالمجلس الوطني الانتقالي لحين سقوط القذافي، أكد المجلس العسكري المصري دعمه لخيارات الشعب الليبي، وذلك في محاولة على ما يبدو للحفاظ على سلامة مئات آلاف العمال المصريين في ليبيا، وتوطدت العلاقة بين البلدين الليبي والمصري إبان سيطرة التيار الإسلامي على كليهما (محمد مرسي والمؤتمر الوطني العام).

(1) أنظر هالة الأطرش. مرجع سبق ذكره

(2) Tarek Megerisi, "Egypt, Algeria, Tunisia. Neighboring States – Diverging Approaches", in Karim Mezran and Arturo Varvelli (eds.), Foreign Actors in Libya's Crisis, Milan, Ledizioni, 2017, p. 33, <https://www.ispionline.it/it/node/17224>

(3) Jalel Harchaoui, "Too Close For Comfort, How Algeria Faces the Libyan Conflict". SANA Briefing Paper July 2018.

غير أن الموقف المصري من الأزمة في ليبيا تغير بعد تولي الرئيس عبد الفتاح السيسي رئاسة الدولة المصرية، وخروج الإخوان المسلمين من الساحة السياسية المصرية، وبدء حملة الحرب على الإرهاب في مصر وعمليات الكرامة في ليبيا. فبعد شن مجموعات وتنظيمات جهادية عمليات عبر الحدود الليبية ضد مصر، واستهداف أقباط مصريين يعملون في ليبيا من قبل هذه الجماعات، وتقديم مجموعات إرهابية تتمركز في مدينة درنة دعماً مادياً ولوجستياً للجماعات المسلحة في سيناء، اختارت مصر إستراتيجية جديدة في علاقتها بليبيا، وذلك بالتدخل المباشر بقواتها المسلحة لاستهداف مجلس شورى المجاهدين وتنظيم المرابطين بقيادة المصري هشام عشاوي في درنة، بالتنسيق المباشر مع الجيش الوطني الليبي، وتقديم الدعم السياسي واللوجستي للجيش الوطني الليبي بقيادة المشير حفتر. أما على المستوى الدبلوماسي، فقد أعلنت الخارجية المصرية عن دعمها للعملية السياسية التي تقودها الأمم المتحدة لتحقيق تسوية سياسية شاملة، كما قادت سلسلة من المبادرات السياسية والتصالحية على كل المستويات السياسية والعسكرية والاجتماعية، بغرض توحيد المؤسسات العسكرية والسيادية⁽¹⁾.

1.2.2.4. أطراف المحيط الإقليمي: تركيا، قطر والإمارات

ساندت تركيا وقطر والإمارات في وقت مبكر التغير الذي حدث عام 2011. وبعد 2014 وبروز الانقسام السياسي في ليبيا والتوقيع على الاتفاق السياسي، اتخذت هذه الأطراف مواقف متباينة. فقد ارتأت الإمارات العربية المتحدة أن الاتفاق السياسي ينتهي في ديسمبر 2017 ودعت إلى تدشين مرحلة انتقالية جديدة، وإجراء انتخابات برلمانية ورئاسية، وإشراك المؤسسة العسكرية في أي اتفاق جديد أو أي ترتيبات سياسية، ودعمت الحكومة المؤقتة ومجلس النواب والمشير خليفة حفتر، وقدمت دعماً عسكرياً مباشراً للقوات المسلحة الليبية

(1) انظر: المقابلة المعمقة مع السيد محمد سيالة وزير الخارجية المفوض بحكومة الوفاق الوطني، طرابلس، الأحد 6 يناير 2019.

اعتبرته الأمم المتحدة انتهاكا لحظر السلاح المفروض على ليبيا. غير أنها نجحت على الصعيد الدبلوماسي في الوساطة بين فرقاء ليبيين عبر رعايتها عدة اجتماعات بين السيد السراج والمشير حفتر.⁽¹⁾

أما تركيا وقطر فقد اتفقتا على أن الاتفاق السياسي الليبي لا يشير في نصوصه إلى انتهاء ولايته، ودعنا إلى استمرار عملية الوفاق وانجاز الدستور قبل الانتخابات ودعم حكومة الوفاق الوطني، كما رفضتا إقصاء الإسلاميين وسياسات الموقف الأول بدعوى أنه يتجه لعسكرة الدولة. وهكذا دعمت قطر بكل الوسائل انتفاضة الليبيين على نظام القذافي في 2011، وأصبحت طرفا فاعلا في الصراع بين الليبيين بدعمها وتمويلها لجماعة الإخوان المسلمين والجماعات الإسلامية المتشددة في بنغازي ودرنة ومصراتة.⁽²⁾ أما تركيا فقد قامت في بداية الأزمة بدور الوسيط لصالح القذافي، ولم تطلب منه التنحي وأبدت رفضها إقامة مناطق لحظر الطيران والتدخل العسكري الخارجي في ليبيا في 2011 على الرغم من عضويتها في حلف شمال الأطلسي، بدعوى أن هذا التدخل يمكن أن يستفز الليبيين والجماعات المتطرفة إذا ما صور كحرب قوى غربية ضد بلد مسلم. غير أنها أظهرت تحولا في موقفها بدعم المجلس الانتقالي، توج بزيارة اردوغان لطرابلس في سبتمبر 2011. وقد تبدل موقف الوسيط هذا تماما وانضمت تركيا للمعسكر الموالي للموقف الثاني بسبب التوجه الأيديولوجي لحكومة حزب العدالة والتنمية في تركيا القريب من جماعة الإخوان المسلمين في ليبيا، وبرز هذا الموقف جليا في دعم تركيا لقوات فجر ليبيا بالسلاح والعلاج من جهة، والتأييد السياسي لحكومة الوفاق الوطني من جهة ثانية⁽³⁾.

(1) المرجع السابق.

(2) المرجع السابق.

(3) هالة أحمد الأطرش، مرجع سبق ذكره.

2. تقويمات

خلاصة القول إن الليبيين فقدوا السيطرة على زمام أمورهم، وأدى تدخل الأطراف الدولية إلى مزيد من التأزم نظرا لتعارض مصالح هذه الأطراف واختلاف أولوياتها عن أولويات الليبيين. كما فشلت التسويات السياسية التي رعتها بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. ونتج عن كل هذا:

- تدني مصداقية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا لدى كثير من الليبيين بوصفها وسيطا نزيها، لإقصائها بعض الأطراف ومحاباتها لأخرى في حوار الصخيرات. ففريق الحوار الذي اختاره الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لم يتسم بالشمول، ولم يعبر عن تمثيل سياسي واجتماعي ومناطقي منصف، ولم تشارك فيه كل الأطراف المحلية الفاعلة في المشهد الليبي. كما أن الاتفاق السياسي الناتج عن الحوار كرس عملية توزيع مناصب مؤسسات الدولة وفق رؤية تقوم على المحاصصة السياسية والمناطقية، دون إيلاء اعتبار مناسب لمتطلبات الكفاية والقدرة.
- فقد كثير من الليبيين الثقة في بعض الأطراف الخارجية بسبب اعتقادهم في انحيازها للتيار الإسلامي على حساب التيارات السياسية الأخرى، وتجاهلها لإرادة الليبيين التي عبروا عنها في الانتخابات التي أجريت خلال الفترة 2012-2014.
- تعبير أغلب الليبيين عن رفضهم لقيام جميع الأطراف الدولية والإقليمية بدور في مستقبل ليبيا. ففي استطلاع أجرى عام 2014 رأى غالبية الليبيين ألا تقوم الأطراف التالية بأي دور: قطر (95.6%)، والإمارات (91.1%)، وبريطانيا (88.7%)، والسعودية (85.5%)، وأمريكا (84.3%)، والاتحاد الأوروبي (79%)، ومصر (78.2%)⁽¹⁾. وفي استطلاع آخر أجرى عام 2017

(1) المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، مرجع سبق ذكره، صفحة 64.

(1) حيد 12% من الليبيين أن يقوم المجتمع الدولي بدفع الأطراف الرئيسية للمشاركة في إطار الحوار الحالي، وحيد 11% التفكير في إطار جديد للحوار برعاية الأمم المتحدة. بينما رأي 56% ضرورة التفكير في إطار جديد للحوار بدون أي تدخل من المجتمع الدولي.(2)

ووفقا لكل هذا، يمكن أن نقر باطمئنان أنه كان لتحول ليبيا إلى ساحة لصراعات الأطراف الأجنبية تأثير سلبي على عملية بناء الدولة. ففي حين كان الليبيون يأملون في أن يساعدهم المجتمع الدولي، وخاصة القوى الغربية، على مواجهة تحديات هذه العملية ومعالجة المختنقات الاقتصادية، تركزت أولويات هذه الدول على محاربة تنظيم الدولة وغيره من الجماعات الإرهابية، والسيطرة على الهجرة غير القانونية إلى أوروبا، وضمان استمرار تدفق صادرات النفط والغاز

(1) USAID, IFES Survey on Voters' Intent: Libya, 2017, p. Cit.; p. 11

(2) . في المقابل، يرى بعض المسؤولين أنه ما لم يكن الدور الدولي تحت مظلة الأمم المتحدة وبقرار من مجلس الأمن، أو تتولى الملف الليبي قوة عظمى كالولايات المتحدة الأمريكية، فإن مآله الفشل في حل المشكل الليبي. ويلاحظ أن هذا الموقف لا يزال يراهن على الدور الخارجي، وخاصة دور الولايات المتحدة الأمريكية، في فرض تسويات على الأطراف المحلية، انظر المقابلة المعمقة مع السيد فايز السراج رئيس المجلس الرئاسي، طرابلس، الأحد 6 يناير 2019.

خاتمة.

دور القانون في التصدي لتحديات بناء الدولة والمصالحة الوطنية

يتعلق هذا القسم بتقويم دور القانون في بناء الدولة والمصالحة الوطنية، واقعه وما ينبغي أن يكون عليه. في البدء، سيعرض (1) إطاراً نظرياً يجمع بين الدولة والمصالحة الوطنية، ويفسر اختيار دور القانون إزاءهما موضعاً للتقويم، ودور فكرة الحوكمة في هذا التقويم. عقب ذلك، ستعرض (2) الاستجابات التشريعية النافذة والمقترحة. ولأن هذه في مجملها مشكلة، فإن (3) رؤية لما ينبغي أن تكون عليه المعالجة ستقدم مشفوعة بتوصيات تعين على ترجمتها إلى واقع.

1. دور القانون في بناء الدولة والمصالحة الوطنية، الإطار النظري

يتعلق المشروع بتقويم دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا. والسؤال، الوجيه، الذي يثيره هذا الاختيار هو عن جدوى تقويم القانون في دولة تواجه أزمات حقيقية تهدد وجودها ذاته، وعما إذا كان الأولى التركيز على سبل أخرى لتحقيق المصالحة لا تعتمد على الدولة. وإجابة هذا السؤال تتعلق بتعريف المشروع للمصالحة الوطنية، الذي يفترض دوراً أساسياً للدولة، وما يصدر عنها من تشريعات، دون أن يلغي دور الفاعلين الآخرين، المحليين والدوليين، في وجود هذه التشريعات وفعاليتها.

للمصالحة في مشروعنا معنيان: معنى النتاج ومعنى العملية. بوصفها نتاجاً، تعني المصالحة الوصول إلى مجتمع أساسه الاعتراف والقبول المتبادلين، والمصالح والأهداف المستثمرة في تنمية علاقات سلمية، والثقة المتبادلة، والسلوكات الإيجابية، والإحساس باحتياجات الآخر ومصالحه وتفهمها.⁽¹⁾ بوصفها الثاني،

(1) Bar-Tal, Daniel and Gemma H Bennink, 2004: "The Nature of Reconciliation as an Outcome and a Process," in: Bar-Simon-Tov, Yaacov (ed.): From Conflict Resolution to Reconciliation. Oxford, OUP,

المصالحة تعني العملية المنتهجة في تجاوز خلافات رئيسة حول الهوية الوطنية، والحكم الوطني، والحكم المحلي، وقوى الأمن، والعدالة الانتقالية.

وفي حين يتصور انتهاج مقاربات من الأعلى إلى الأسفل (top-down) ومن الأسفل إلى الأعلى (bottom-up) في عملية المصالحة، فإن مشروعنا يركز على الأولى. سنده في ذلك، أولاً، أن المصالحة المرجوة وطنية الطابع وليست مناطقية، وهذه تفترض دوراً كبيراً للدولة، وثانياً، أن الخلافات الرئيسة تتعلق إلى حد كبير بالدولة: الحكم الوطني وقوى الأمن (الجيش والشرطة)، وحتى تلك التي يبرز فيها الطابع المناطقي (الحكم المحلي) تفترض دوراً كبيراً للدولة. نعم، يتصور أن يكون لمقاربات تنطلق من القاعدة دور كبير في علاج خلافات تتعلق، على سبيل المثال، بالعدالة الانتقالية، إحدى محاور الخلاف الرئيسة، ولكن يظل دور الدولة، أي المقاربة المنطلقة من الأعلى، أساسياً. من ناحية أولى، تعتمد مبادرات المصالحة المحلية في إنفاذها إلى حد بعيد على حسن نوايا الأطراف ما يرجح اندلاعها من جديد، ومن ناحية ثانية، يسند بعضها دوراً كبيراً للدولة في رعاية الاتفاق والوفاء بالالتزامات الناشئة عنه (دفع التعويضات مثلاً)، مثل تلك المتعلقة بمصراتة وتاورغاء.

كذلك، فإن تركيز المشروع على المبادرات علوية المنشأ، لا ينفي، من ناحية أولى، تعرضه لدور الفاعلين الآخرين، واهتمامه، من ناحية ثانية، بالمقاربات قاعدية المنشأ. تعرضه لدور الفاعلين الآخرين مبعثه تبنيه لمفهوم للحكم أو الحوكمة (Governance) يشمل كيفية تشكيل وتطبيق القواعد الرسمية وغير الرسمية المنظمة للمجال العام، أي المساحات التي تتفاعل فيها الدولة والجهات الاقتصادية والاجتماعية الفاعلة في عملية صنع القرارات.⁽¹⁾ على هذا النحو،

pp. 11-38. P 15. As cited by Bloomfield, David. 2006. On good terms: Clarifying reconciliation. Berghof Report, 14: 1–35. P 6

(1) Hyden , Court and Mease (2004): "Making sense of governance, Empirical Evidence from 16 Developing Countries", Boulder: Lynne Rienner.

فإن بحث شاغل الحكم الوطني، وما يرتبط به من تحديات وقضايا خلافية وتقويم لدور القانون، لا يقتصر على بحث دور الدولة والتفاعل بين مؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية على المستويين الوطني والمحلي، بل يتطرق أيضاً إلى تفاعل هذه المؤسسات مع الفاعلين الآخرين: مكونات المجتمع السياسي الأخرى مثل الأحزاب والتيارات السياسية، والمجتمع المدني، والمجتمع الاقتصادي. على سبيل المثال، في تحديد المواقف المتعلقة بقضية معينة، وعما إذا كان القانون هو السبيل المناسب لعلاجها، ومدى نجاح ما سُنَّ من قوانين في ذلك، ولا يقتصر المشروع على التعرف على وجهات نظر ممثلي مؤسسات الدولة، بل يهتم أيضاً بالتعرف على تلك الخاصة ب ممثلي المجتمع المدني والأحزاب السياسية والمجتمع الاقتصادي. فهو، إذن، يركز على القانون، بوصفه أداة علوية المنشأ لجهة صدوره عن الدولة، ولكنه يستقصي في دراسته لدور القانون آراء فاعلين آخرين غير الدولة، بوصف القانون، وفقاً لمقاربة الحوكمة، جملة قواعد ينتجها تفاعل هؤلاء جميعاً وإن تفرد أحدهم، أي الدولة، بالإعلان عن مولدها إعلاناً رسمياً.

أيضاً، يتعرض المشروع لما قد يصدر من مبادرات قاعدية المنشأ (دينية أو عرفية) حين تفشل، أو يعتقد بفشل، المبادرات علوية المنشأ (قانون الدولة) في علاج القضية الخلافية ذات العلاقة. ويلاحظ أن دور النوع الأول محدود في مجال القضايا المتعلقة بالحكم الوطني مقارنة بتلك المتعلقة بالعدالة الانتقالية، مثلاً.⁽¹⁾

(1) صيغت أسئلة المشروع على نحو يعكس هذا الفهم:

1. كيف استخدم لاعبو حوكمة رئيسون القانون في معالجة القضية ذات العلاقة؟ وإلى أي مدى؟

1.1. من هم لاعبو الحوكمة الرئيسون فيما يتعلق بالقضية ذات العلاقة؟

1.2. ما مواقفهم من هذه القضية؟

1.3. هل استخدموا القانون لمعالجة تلك القضية؛ إذا كان الإجابة نعم، أية قوانين، وفي أي نصوص تحديداً؟

1.4. إلى أي مدى تعكس مواقف لاعبي الحوكمة وجهات نظر أصحاب المصلحة؟

1.5. كيف ينظر أصحاب المصلحة إلى القوانين ذات العلاقة؟

1.6. هل صدرت اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون ذي العلاقة؟

2. إلى أي مدى يعد القانون فعالاً في معالجة الخلافات المتعلقة بالقضية ذات العلاقة؛ وإذا لم يكن فعالاً،

لماذا؟

عرض المشروع لدور لاعبي الحوكمة، إضافة إلى الدولة، لا يعكس تقليلاً من أهمية دور الأخيرة، إذ إن وجود المبادرات علوية المنشأ وفعاليتها يرتبط إلى حد بعيد بوجود الدولة وفعاليتها. ولأن وجود الدولة وفعاليتها رهن بمدى النجاح في التصدي لأزمات الهوية والشرعية والتغلغل والتوزيع والمشاركة، فإن المشروع يتبنى مقاربة بناء الدولة.

ولأن القانون، كما يدل استقصاء الواقع الليبي منذ 2011 على الأقل، يعد أداة الدولة الرئيسة في التغيير، فإن المشروع يركز على تقويمه. والمشروع، وإن فهم القانون على أنه أساساً ما يصدر عن الدولة من تشريعات، أو مشروعات تشريعات، فإنه يتناوله، وفقاً لمقاربة الحوكمة سالفة الشرح، بوصفه نتاجاً لتفاعل يتعدى مؤسسات الدولة إلى فاعلين آخرين، رسميين وغير رسميين، محليين ودوليين.

- 2.1. إلى أي مدى قام لاعبو الحوكمة فعلياً بتطبيق القانون؟
- 2.2. إلى أي حد يعد القانون فعالاً في معالجة الخلافات المتعلقة بالقضية ذات العلاقة؟
- 2.3. لماذا لم يكن القانون فعالاً؟
 - 2.3.1. هل يعود هذا إلى أن النصوص القانونية لا تعكس فهماً واعتراحاً كافيين بالمواقف والاختلافات المتعلقة بالقضية؟
 - 2.3.2. هل يعود هذا إلى أن النصوص لا تعكس فهماً كافياً للنظام القانوني الليبي، والذي كان ينبغي أن يضمن استمرارية تطبيقها؟
 - 2.3.3. هل يعود هذا إلى أن لاعبي الحوكمة الرئيسيين و/أو أصحاب المصلحة لم يمثلوا للقانون لأسباب تتعلق بمصالحهم السياسية والاقتصادية؟
- 2.4. إذا لم يكن القانون فعالاً في معالجة القضية ذات العلاقة، ما الذي يمكن فعله في هذا الصدد؟
 - 2.4.1. ما المعادلات القانونية التي قد تنجح في تضيق الهوة بين المواقف المختلفة للاعبي الحوكمة وتكون متناسبة مع النظام القانوني الليبي؟
 - 2.4.2. هل هناك أي تجارب مقارنة يمكن أن تعين في هذا الصدد؟
 - 2.4.3. ما المحفزات القانونية أو السياسية أو الاقتصادية التي قد تدفع لاعبي الحوكمة و/أو أصحاب المصلحة إلى الامتثال للقوانين الهادفة إلى معالجة الخلافات وتحقيق المصالحة؟
3. في ظل عدم وجود قانون أو عدم فعاليته، هل هناك محاولات للملأ الفراغ بقواعد بديلة، عرفية أو دينية أو غيرها؟
 - 3.1. إذا كان نعم هي الإجابة، ما هي هذه المحاولات؟
 - 3.2. من قام بها؟
 - 3.3. ما أثرها؟

ويلاحظ القائمون على المشروع أن هناك ارتباطاً بين أزمات بناء الدولة، وبين مواضع الخلاف الرئيسة الخمسة. بالنسبة للأزمات، فهي في حالة ارتهان متبادل، تؤثر وتتأثر ببعضها البعض وتنعكس على عمليات بناء الأمة وبناء الدولة ومن ثم، وبالضرورة، على احتمالات التعايش المجتمعي والسياسي. فمن ناحية، يرتبط الأداء الاستخراجي والتنظيمي للدولة بشكل وثيق مع أدائها التوزيعي، فالدولة لا تستطيع ممارسة وتوسيع قدراتها ووظائفها التوزيعية إلا بالقدر الذي تسمح به قدراتها الاستخراجية والجبائية والتنظيمية. وبدون شك فإن شرعية الدولة ومؤسساتها تتأثر متأثراً مباشراً بأدائها الاستخراجي والتنظيمي والتوزيعي. من ناحية أخرى، فإن للشرعية علاقة أصرة مع الهوية من حيث إن شرعية الدولة تتأثر، سلباً وإيجاباً، بمدى تشكل هوية وطنية مشتركة تشعر من خلالها كل الأعراق والطوائف والقبائل والمناطق بانتمائها لكيان سياسي واحد يجمعها معا دون إقصاء أو تمييز أو تهيميش. وكذلك، فإن تقييد فرص المشاركة في العملية السياسية أو إحساس المواطنين والجماعات بعدم جدواها، نظراً لسوء أداء مؤسسات الدولة وقياداتها ونخبها السياسية ولشعورهم بعدم قدرتهم على التأثير على محتوى السياسات العامة واتجاهها، قد يؤدي إلى العزوف عن العملية السياسية، أو الأسوأ من ذلك، توسل العنف ضد الدولة والجماعات الأخرى أداة لتحقيق هذه الجماعة أو تلك. وما يترتب عن ذلك من عواقب سلبية بالنسبة للتحويل الديمقراطي وبناء الدولة والتعايش المجتمعي والسياسي.

ولهذه الأزمات علاقة قوية بمواضع الخلاف الرئيسة الخمسة، أي شواغل الهوية والحكم الوطني والحكم المحلي وقوى الأمن والعدالة الانتقالية. هذه العلاقة تتمثل في أنه في حين تعد كل القضايا الخلافية المتعلقة بأي شاغل تحديات ملازمة لأزمة أو أكثر من الأزمات الخمسة، هناك تحديات ينتفي عنها وصف القضية الخلافية. بعبارة أخرى، فإن كل قضية خلافية تعد تحدياً، ولكن

ليس كل تحدٍ يعد قضية خلافية. مثال هذا، أن شاغل الحكم الوطني يتضمن قضايا خلافية مثل مدى ملاءمة النظام الديمقراطي لليبيا اليوم، التي تعد في الآن ذاته تحديًا متعلقًا بأزمة المشاركة، وكيفية توزيع عائدات الموارد، التي تمثل تحديًا ملازمًا لأزمة التوزيع. ولكن هذا الشاغل يتطرق لمسائل ينطبق عليها وصف التحدي دون وصف القضية الخلافية. مثال هذا ضعف المجتمع المدني، فهو يعد تحديًا وثيق الصلة بأزمة المشاركة، ولكنه لا يعد قضية خلافية، إذ لا يشكك أحد، علنًا على الأقل، في أهمية دور المجتمع المدني، والفساد الذي يعد تحديًا ملازمًا لأزمة التوزيع، ولكنه لا يعد قضية خلافية، إذ يتفق الكل، بمن فيهم المرميون بالفساد، على لزوم مكافحته.

ولأن المشروع قائم على أن المصالحة الوطنية نتاج وسيلته مسارات مصالحة منصبية على تجاوز خلافات تتعلق بالشواغل الخمس، من ناحية، وبناء أمة ودولة يستلزم تجاوز الأزمات الخمس، من ناحية أخرى، فهو يتطرق إلى نوعي التحدي، الخلافي منها (القضايا) وغير الخلافي، وإن كان يهتم، فيما يتعلق بالتحديات غير الخلافية، بدورها في وجود استجابات تشريعية بعينها وتفعيلها، ويقتصر على دراسة الاستجابات التشريعية المتعلقة بالقضايا الخلافية بسبب ضيق الوقت والمجال، ولأن تقويم هذه، بما يقتضيه من تقويم للموازانات المعقودة بين المواقف المختلفة، قمين بالوصول إلى نتائج أكثر مصداقية.

2. واقع الاستجابات التشريعية، نظرة كلية

تناول التقرير تفصيلًا الاستجابات التشريعية المتعلقة بالقضايا الخلافية، ماهيتها وتقويمها، ولهذا لن يتطرق لها هذا القسم. بدلاً عن هذا، يهدف هذا القسم، استنادًا إلى العرض السابق التفصيلي لهذه الاستجابات، إلى إجابة الأسئلة الرئيسة المتعلقة بدور القانون في بناء الأمة – الدولة، ومن ثم تحقيق المصالحة الوطنية. هذه الأسئلة تتعلق، أولاً، بكيفية ومدى استخدام القانون في

التصدي للقضايا ذات العلاقة، وثانياً، مدى فاعلية هذه الاستخدام إن وجد، وثالثاً البدائل المقدمة لملاً الفراغ الناشئ عن عدم وجود قانون أو عدم فعاليته.

ومن خلال العرض التفصيلي للاستجابات التشريعية، يتضح أن القانون قد استخدم بالفعل في التصدي للقضايا محل الدراسة. وبسبب طبيعة معظم القضايا، فقد كانت الاستجابات أساساً في صورة تشريعات دستورية، أو مقترحات بتشريعات دستورية: الإعلان الدستوري، مخرجات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور من مسودات ومشاريع، والاتفاق السياسي (المؤمل تضمينه الإعلان الدستوري). وفي حالات عديدة، تُرجمت المعالجة الدستورية إلى معالجة أكثر تفصيلاً في قوانين. ومن أمثلة هذا، كرسّت التشريعات الدستورية مبدأ الممارسة الديمقراطية، ولوازمه من شمولية، وتعددية حزبية، في حين تُرجم هذا المبدأ في صورة قوانين منظمة للأحزاب والكيانات السياسية، والانتخابات.

ولكن، ماذا عن فعالية هذا الاستخدام؛ هل حقق القانون أغراضه، وإذا كانت الإجابة لا، فلماذا؟ يبين رصد الاستجابات التشريعية وتقويمها أنها لم تحقق المستهدف منها على النحو المرجو، لأسباب يعود بعضها إلى قصور في تصميم الاستجابة، ويعود بعضها الآخر إلى خلل في تفعيلها. ويكشف استقرار الاستجابات أن هناك عوامل تفسر منشأها ومآلها. وفيما يلي، ستعرض هذه المؤشرات متبوعة بأمثلة دالة.

يتمثل أول العوامل في إرث نظام القذافي. ففي حين تعد القطيعة مع إرث النظام بعد ثورة أطاحت به هدفاً مشروعاً للسلطات الانتقالية، ومفسراً للكثير من التشريعات التي أصدرتها هذه السلطات، فإن الغلو في هذه القطيعة قد يربك الاستجابات. ومن ناحية أخرى، انحصرت بعض الاستجابات في تعديل وأحيانا إلغاء التشريعات الموروثة من عهد القذافي دون بذل اهتمام كافٍ بعلاج أثر تطبيق هذه التشريعات لعقود.

يتمثل العامل الآخر في إخفاق السلطات الانتقالية في تحقيق أهداف الثورة، بل والحفاظ على منجزات تحققت في عهد النظام السابق (وحدة المؤسسات والأمن)، والذي، أي الإخفاق، انعكس تراجعاً في التوجه نحو القطيعة مع هذا النظام، من ناحية، واتخاذ مواقف إقصائية نحو قوى ثورية، وخصوصاً الدينية منها، بسبب ما نسب إليها من مساهمة في هذا الإخفاق، من ناحية أخرى.

وقد كان يمكن أن تكون هناك معالجة أكثر توازناً للتعامل مع إرث القذافي، من ناحية، ونتائج إخفاق خلفه، من ناحية أخرى، بل والحيلولة دون هذا الإخفاق، أو تفاقمه، من ناحية ثالثة، لولا الفساد المالي والإداري والسياسي، والذهنية الريعية، والضعف الذي لازم المجتمع المدني، وتعاضم تأثير الولاءات الإثنية والقبلية والجهوية، والتطرف الديني، والتشتت وتضارب المصالح الذي وصم دور المجتمع الدولي.

يكشف استحضار العامل الأول، أي الرغبة في القطيعة مع نظام القذافي، عن علة سن عدد من التشريعات المتعلقة بالقضايا ذات العلاقة، مثل النصوص، ومقترحات النصوص، المكرسة للديمقراطية، والتعددية السياسية، والتعددية الحزبية. وفي هذا، قطع مع نظام القذافي الذي اتسم، على مستوى الواقع لا النصوص، بحكم فردي، شمولي، كان الإعدام في ظله عقوبة من مارس العمل الحزبي. ومثل هذا، التشريعات المنظمة للأحزاب والكيانات السياسية. على ذات النحو، تكشف التشريعات المتعلقة بالعمل القضائي، ومثالها ما تعلق بإعادة تنظيم الجسم المشرف على السلطة القضائية (المجلس الأعلى للقضاء) وتحديد مفهوم السلطة القضائية، عن رغبة في تعزيز استقلالية القضاء باستبعاد وزير العدل من تشكيلة المجلس، وإدارات وزارة العدل (قضايا الدولة والمحاماة العامة وإدارة القانون) من مفهوم السلطة القضائية، كما كان الأمر في عهد النظام السابق.

ولكن رغبة القطيعة هذه قادت في عدة حالات إلى استجابات تشريعية مرتبكة. مثال هذا تبني الإعلان الدستوري نظامًا للحكم هيمنت فيه السلطة التشريعية على التنفيذية، بدلاً عن نظام تتوازن فيه علاقتهما، وهو ما يجد تفسيره في مضادة ما ساد إبان حكم القذافي من هيمنة للسلطة التنفيذية على التشريعية، وهذه علة قدمها المؤتمر الوطني العام لتفسير تهربه من تبني مقترح لجنة فبراير بانتخاب رئيس للدولة انتخاباً مباشراً ومنحه صلاحيات واسعة، وهو مشابه لموقف لاحق لمجلس النواب الذي، رغم تبنيه رسمياً المقترح، لم يقيم بتفعيله.

كذلك، فإن هذه الرغبة قد قادت إلى إغفال ما قد يكون للإرث التشريعي السابق من مزايا. على سبيل المثال، رغم أن التحكم في القضاء قد يكون ضمن ما استهدفه النظام السابق من استحداث مفهوم الهيئات القضائية، وإدماج إدارات تابعة لوزارة العدل مع القضاء والنيابة العامة في هذا الجسم المستحدث، فإن آثاراً إيجابية لهذا الاستحداث وهذا الإدماج قد نشأت، ومن أهمها إتاحة فرصة التنقل بين الهيئات القضائية المختلفة، وبالتالي تمكين منتسبي إدارات المحاماة العامة وإدارة القضايا، وهم يتميزون بتنوع خلفياتهم القانونية (جنائي، مدني، إداري، أحوال شخصية،...) وأن عدد الإناث ضمنهم وافر، من أن يشغلوا منصب القضاء، وهي ميزة ما كانت لتتحقق على ذات النحولو اقتصر شغل هذا المنصب على منتسبي النيابة العامة، وهم، بالإضافة إلى اقتصر خلفيتهم العملية إلى جانب كبير على الجانب الجنائي، يتشكلون غالباً من الذكور. هذه الآثار الإيجابية لمفهوم الهيئات القضائية لم تكن ذات بال، على ما يبدو، في اذهان من صاغوا مسودات تشريعات، بعضها دستوري، دعت إلى حظرها تماماً.

أما عن العامل الثاني، أي إخفاق السلطات الانتقالية، وما تبعه من مراجعة للقطيعة مع نظام القذافي، وتوجه نحو إقصاء من عدوا مسؤولين عن هذا الإخفاق من أحزاب سياسية وقوى ثورية عموماً، وإسلامية على وجه الخصوص، فقد قاد هو الآخر إلى سن، واقتراح، عدد من الاستجابات التشريعية. على سبيل المثال، قاد هذا الإخفاق إلى استجابات تمثلت في تعيين مجلس النواب حاكماً عسكرياً منح

صلاحيات واسعة قادتته إلى تعيين عمداء لبلديات بدلاً عن مجالسها المنتخبة، وهو مسلك مارسته الحكومة المؤقتة بعد إلغاء منصب الحاكم العسكري. أيضاً، حظر قانون انتخابات الهيئة التأسيسية وقانون انتخابات مجلس النواب الترشح على أساس حزبي، واقترحت مسودة لجنة العمل للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور منع الأحزاب السياسية لمدة أربع سنوات من بدء العمل بالدستور الليبي الجديد، وأوجب مشروع الدستور لعام 2017 أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب الفردي ما قد يُفسر على أنه منع للترشح على أساس حزبي. كذلك، قدم عدد من أعضاء مجلس النواب عريضة إلى رئيسه مطالبين بسن قانون يحظر جماعة الإخوان المسلمين.

ويلاحظ أن المراجعات التي أعقبت اخفاق السلطات الانتقالية قد أتاحت، في بعض الحالات، فرصة لمعالجة تشريعية أكثر توازناً. على سبيل المثال، قدمت لجنة فبراير مقترحاً يؤسس لسلطة تنفيذية مستقلة وقوية، مقارنة بما أسس له الإعلان الدستوري، ومثله في ذلك مشروع الدستور لعام 2017، وهو ما يدل على الاستفادة من التجربة الانتقالية، والتحرر من الرغبة في القطيعة دون تمييز مع تجربة نظام القذافي. كذلك، يلاحظ أنه، رغم تنامي دعوات لاتخاذ إجراءات مقلصة للديمقراطية، مثل حظر الأحزاب السياسية وحظر مشاركة الإسلاميين، خلا مشروع الدستور الأخير من أي إجراءات مشابهة، وإن كان، كما سبق القول، قد تضمن تقييداً على الترشح على أساس حزبي.

وفي شأن بقية الاستجابات التي كانت أقل نجاحاً، على مستوى النصوص أو التطبيق، لا يمكن إغفال أثر الانقسام السياسي، وغياب الأمن، والفساد، والذهنية الريعية، وضعف المجتمع المدني، وتعاضم تأثير الولاءات الإثنية والقبلية والجهوية، والتطرف الديني، وتشنت مصالح المجتمع الدولي وتضاربها. على سبيل المثال، رغم تعدد تشريعات مكافحة الفساد، قاد الانقسام السياسي إلى تعدد جهات رقابية وهيئات مكافحة الفساد على نحو أضعف من فعاليتها. كذلك، كرست

التشريعات استقلالية القضاء، وتضمنت عددًا وافراً من ضوابط تحقيقها، ولكن غياب الأمن جعل المحكمة العليا، كمثال بارز، ضحية ضغوطات قادتها إلى إصدار أحكام لصالح أطراف سياسية بعينها، ودفعتها، تجنباً لهذه الضغوط، إلى تجميد رقابتها على دستورية التشريعات. وقد كان بالإمكان مواجهة التراجع التدريجي في الحصص المقررة للمرأة في المجالس المنتخبة لو كانت هناك منظمات مجتمع مدني قادرة على تنظيم حملات مناصرة وقيادتها، مثلاً، منددة بهذا التوجه، ولكن الضعف المزمن للمجتمع المدني حال دون ذلك، وهو ما يحول أيضاً دون قيام هذا المجتمع بدوره في تفعيل الاستجابات التشريعية المتعلقة، مثلاً، بالفساد. هذا الضعف، كما بيّن البحث، يجد علته في أمرين. أولهما، ذهنية ريعية تغلب على منظمات مجتمع مدني تدفعها إلى تأمين تمويل الدولة لنشاطاتها متغافلة عما يستتبع هذا من اضعاف، وربما فقد، لاستقلاليتها. أما ثانيهما، فيتمثل في ضغوطات غير مدنية (عسكرية/ دينية) تتعرض لها هذه المنظمات، وتخوين للكثير منها بسبب ارتباطات خارجية.

وبالنسبة للاتفاق السياسي، فقد كان محاولة لإنهاء حملت بذور فشلها. ففي حين هدف إلى بناء التوافق وإنهاء الانقسام السياسي، فإنه قد كرس نصوصاً تعيق الوصول إلى هذا. على سبيل المثال، عكست تركيبة المجلس الرئاسي التأثيرات الجهوية، ولم تستند على اعتبارات الكفاية والقدرة، الأمر الذي أثر سلباً على قدرة المجلس على اتخاذ القرارات والتوصل إلى توافقات، وخصوصاً أن الاتفاق يتطلب الإجماع لاتخاذ قرارات مهمة. قاد هذا، على مستوى النصوص، إلى وجود سلطة تنفيذية ضعيفة، وخصوصاً أن هناك قيوداً أخرى تتعلق بالحصول على رأي ملزم من قبل المجلس الأعلى للدولة في مسائل مهمة. ولكن، على مستوى التطبيق، مارس رئيس المجلس الرئاسي سلطات واسعة دون الرجوع لا إلى زملائه أعضاء المجلس ولا المجلس الأعلى للدولة في حالات يلزم فيها هذا، رغم احتجاج هؤلاء، دون أن يستتبع هذا نقداً من أطراف دولية فاعلة.

وفيما يتعلق بالبدائل التي قدمت لملء الفراغ الناشئ عن غياب الاستجابات التشريعية أو عدم فعاليتها، فإن مثلها الأبرز هو دعوات العودة إلى دستور الاستقلال، وفق صيغته الأولى حين إصداره عام 1951 أو الصيغة المعدلة عام 1963. ويعد لافتاً في هذا السياق أنه حين طرح النظام الملكي بديلاً في مناقشات هيئة صياغة مشروع الدستور وتبنى أغلبية أعضائها النظام الجمهوري، دعا الأعضاء المؤيدون للملكية إلى المطالبة باعتبارها خياراً يلجئ إليه في حال تعذر الوصول إلى توافق على مشروع الدستور.⁽¹⁾

3. تجاوز الخلافات: خيارات مستندة إلى رؤية مشتركة

كشف البحث عن إشكاليات عديدة في المواقف المتخذة بشأن التحديات والقضايا والاستجابات ذات الصلة، ويقدم هذا القسم عدداً من التوصيات الرامية إلى علاج هذه الإشكاليات مستنداً في هذا إلى رؤية للحكم الوطني. لهذا، ستعرض الرؤية، أولاً، متبوعة، ثانياً، بتوصيات ترمي إلى ترجمتها إلى واقع.

3.1. رؤية الحكم الوطني

في عرض رؤية الحكم الوطني، سيقدم نصها، متبوعاً بغاياتها.

3.1.1. نص رؤية الحكم الوطني

- نظام حكم مؤسس على عقد اجتماعي يضمن حقوق المواطن وأمنه وصون كرامته، ويحكمه دستور يحدد اختصاصات سلطات الدولة على نحو يكفل التوازن بينها، وعدم افتئات إحداها على الأخريات، ويضمن وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة، ويحافظ على استقلالية القضاء ونزاهته وحياده، ويعزز من دوره في رقابة احترام سلطات الدولة الأخرى لنصوص الدستور والقانون، والمساواة أمام القانون وتكافؤ الفرص، ويضع أسس تفكيك

(1) الهادي علي بوحمرة، مرجع سبق ذكره. صفحات 153-154

المركزية، سياسيًا وإداريًا واقتصاديًا، ويضمن الحكم المحلي الفعال، ويكفل التوازن بين حقوق الإنسان وحرياته وتحقيق الأمن والسلامة والاستقرار الوطني والمجتمعي.

- دولة تتبنى خطابا سياسيا منفتحا قادرا على التعامل مع مختلف الفضاءات السياسية ويرتكز على ثوابت الهوية والمصالح الوطنية، ويعزز دور ليبيا بوصفها حلقة وصل وقوة فاعلة في محيطها الإقليمي والعالمي.
- اقتصاد حديث يحدث النقلة من نمط الدولة الريعية التوزيعية إلى نمط الدولة المنتجة، ويركز على مصادر الطاقة المتجددة، ويعمل على تنويع موارده ومصادر دخله، ويتيح المزيد من الفرص للقطاع الخاص، ويقتصر دور الدولة على إدارته على المستوى الكلي بما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد، وتوزيع عوائدها توزيعًا عادلاً، وتوفير الخدمات ذات الجودة الاجتماعية وحماية الشرائح الهشة من مخاطر اقتصاديات السوق الحرة، ومكافحة الفساد بكافة صوره.
- أمن وطني يرتكز على مفهوم الأمن الإنساني، الذي يعني أن الناس آمنين على أنفسهم من الاضطهاد والاستبداد والتسلط والعنف والإرهاب والتخويف وانتهاك خصوصياتهم، وتأمين العيش والراحة والحياة الكريمة لهم جميعاً بغض النظر عن الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الوضع الاجتماعي والإثني أو التوجه السياسي والحفاظ على كيان الدولة، أرضاً وشعباً ونظاماً، وعلى المصالح الوطنية وتحقيقها، ويضمن من ثم الاستقرار السياسي والاجتماعي مجتمع تستند فيه شرعية الدولة على تزايد قدراتها على تأدية وظائفها الأساسية والمتمثلة في الاستخراج والتوظيف الأمثل للإمكانات المادية والبشرية في المجتمع، والتنظيم الفعال للمجتمع ومؤسساته، والتوزيع العادل والكفاء لثروات المجتمع، والتحديد الواضح لحقوق وواجبات المواطن المدنية والسياسية، والقدرة على استيعاب مطالب مختلف الفئات الاجتماعية للمشاركة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بصورة فعالة وديمقراطية، مبنية على فكرة المواطنة المتساوية، بما في

ذلك تشكيل أحزاب سياسية ومنظمات مجتمع مدني، بغض النظر عن الانتماءات الإثنية والقبلية والجهوية، دون تمييز على أساس المعتقدات والتوجهات السياسية.

3.1.2. غايات رؤية الحكم الوطني

لرؤية الحكم الوطني أنفة الذكر غايات هي:

- إحداث تحول كفي في منظومة المجتمع وتنفيذ مشاريع التنمية البشرية بما تشمله من تعليم جيد متاح للجميع، ومساواة في الفرص، وممارسة للحقوق المدنية والسياسية.
- تطوير مؤسسات أكثر فعالية واستجابة وشفافية. وتحديث ومأسسة آليات صنع السياسة العامة وأدوات تنفيذها.
- تعزيز هبة الدولة وسلطتها بما يكفل حرمة المال العام، وسيادة القانون واحترامه من الجميع بوصفه مصدرا رئيسا للحقوق والواجبات.
- ضمان أمن الوطن واستقراره، وتفعيل دور الدولة الإقليمي والعالمي.
- إصلاح الاقتصاد وتحديثه وبناءه على أسس تفضي إلى تنوع الهيكل الإنتاجي وموارد الدخل، وتضمن استدامة البيئة وسلامتها، وتؤمن حقوق الأجيال القادمة.
- تطوير إدارة تعتمد الكفاية والمؤهل، وخاضعة للرقابة والمحاسبة والتقويم الدوري للإداء والنتائج.
- وضع خطط تنموية واقعية وشاملة تستوعب كل الطاقات والطموحات، وتقضي على المشاعر المحبطة التي تسلم إلى التطرف والعنف.
- توسيع دائرة النشاط الأهلي، وتفعيل مؤسسات المجتمع المدني، وتشجيع التعددية السياسية والحزبية، على نحو يعزز مفهوم الانتماء والمواطنة والحقوق والواجبات.
- استحداث مؤسسات وآليات قادرة على التعامل مع القوى الإقليمية والعالمية،

والتفاعل مع توجهات وتأثيرات العولمة، وضمان أمن الوطن والمواطن.

3.2. الحكم الوطني، خلاصات وتوصيات

يعرض هذا القسم، في ضوء الرؤية سالفة السرد، تلخيصًا لتقويم الاستجابات التشريعية المتعلقة بقضايا الحكم الوطني، قبل أن يقدم توصيات ترمي إلى علاج ما يشوبها من خلل. وفي هذا العرض، سيلتزم التقرير الأبعاد الأربعة سالفة الذكر: مؤسسات الدولة، والعملية السياسية، والسياسات العامة والمجتمع الدولي.

1.1. بعد مؤسسات الدولة

1.1.1. شكل الدولة: فيدرالي/بسيط (موحد)

تتعلق هذه القضية بتحديد ما ينبغي أن يكون عليه شكل الدولة، فيدراليا، كما كان الحال عند نيل ليبيا استقلالها عام 1951 حتى 1963، أم موحدًا، كما كان عليه الأمر منذ عام 1963.

ووفقًا لرؤية الحكم الوطني، فإن شكل الدولة المختار، أيًا كان، ينبغي أن يكفل تفكيك المركزية، سياسيًا وإداريًا واقتصاديًا، وأن يضمن حكمًا محليًا فعالًا، وأن توزع ثروات المجتمع توزيعًا عادلاً وكفؤًا.

ولأن تحديد مدى قرب أشكال الحكم المقترحة من تحقيق هذه الغايات أقرب إلى مبحث اللامركزية، والذي سيخصص له مبحث مستقل، فإن بحث الحكم الوطني لم يتطرق إليه بتعمق.

1.1.2. نظام الحكم

رصد التقرير خيارات مختلفة لنظام الحكم: ملكي أم جمهوري، من ناحية، وبرلماني، أم رئاسي أم شبه رئاسي، من ناحية أخرى.

بالنسبة للقضية الأولى: ملكية نظام الحكم أم جمهوريته، فإن الاستجابات التشريعية، فقد اتفقت بمختلف مستوياتها على تبني النظام الجمهوري.

أما بالنسبة لقضية تبني النظام البرلماني، أم الرئاسي، أم شبه الرئاسي، فقد أظهر تحليل الاستجابات التشريعية أنها لم تتبن النظام البرلماني ولا النظام الرئاسي، ولا النظام شبه الرئاسي. فقد صُمم الإعلان الدستوري المؤقت بطريقة تعكس هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وكان بذلك قريباً من نظام الجمعية الوطنية (أو ما يُسميه البعض نظام وحدة السلطة). أما مخرجات الهيئة التأسيسية، فقد تبنت صيغاً يصعب تصنيفها ضمن أي من أنواع نظم الحكم التقليدية (البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي). وينطبق الأمر نفسه على المؤسسات التي صممها الاتفاق السياسي.

وفي حين يمسك التقرير عن اقتراح نظام حكم بعينه: ملكي، جمهوري، برلماني، رئاسي، شبه رئاسي، بوصفه الأفضل للبلاد، باعتبار هذا التفضيل خياراً معقوداً بالشعب بأسره عبر استفتاءاته على مشروع الدستور، فإنه، مستنداً إلى رؤيته للحكم الوطني يؤكد على جملة من الاستحقاقات التي ينبغي تحقيقها في أي نظام حكم كي يكون قادراً على تحقيق متطلبات بناء دولة مدنية حديثة، وعلى تبديد مخاوف المواطنين وتعزيز ثقتهم في شرعيته. تتمثل هذه الاستحقاقات في:

أولاً. ضمان وجود سلطة تنفيذية قوية، ومستقلة، ذات صلاحيات محددة ومسؤوليات واضحة، تمكنها من بسط سلطتها على مختلف أرجاء البلاد، ومن السيطرة على مقدراتها وتسيير أمورها.

ثانياً. معالجة العلاقة بين السلطات بحيث تكون صلاحيات ومسؤوليات السلطين التشريعية والتنفيذية واضحة ومحددة بما يضمن عدم افتئات إحداهما على الأخرى.

من ناحية ثانية، يقوم التقرير، كما سيبيّن في عرض القضية التالية، الخيارات

المتبناة أو المقترحة فعلاً: الإعلان الدستوري، الاتفاق السياسي، ومشروع الدستور، في ضوء مدى إيفائها بهذه المستحقات.

1.1.3. الضوابط والتوازنات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

اختلال التوازن بين السلطتين لا يعد ظاهرة حديثة، فتحليل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الملكي والنظام الجمهوري/الجماهيري يظهر هيمنة كل من الملك إدريس الأول والعقيد معمر القذافي على عملية صنع القرار في ليبيا. غير أن هناك اختلافاً أساسياً بينهما يتعين في أن سلطة الملك كانت محددة دستورياً، بينما لم يحدث ذلك مع سلطة العقيد.

وفي تقويم الاستجابات التي تضمنها مقترح لجنة فبراير، والاتفاق السياسي، ومشروع الدستور، تستحضر الاستحقاقات التي أكدت رؤية الحكم الوطني على وجوب استيفائها: خلق سلطة تنفيذية قوية ومستقلة، وإقامة توازن بينها وبين السلطة التشريعية يحول دون افتئات إحداها على الأخرى. على هذا النحو، يعد مقترح فبراير خطوة جادة في سبيل الوفاء بهذه الاستحقاقات، فهو قد أسس لانتخاب رئيس للدولة على نحو مباشر، ومنحه سلطات مهمة تجعل السلطة التنفيذية في مأمن من هيمنة السلطة التشريعية التي لوحظت منذ فبراير 2011. ولكن المشكلة هي أن المقترح لم يجد طريقه للتفعيل، رغم أن قراراً من مجلس النواب قد اتخذ بهذا الصدد.

أما الاتفاق السياسي، فقد تضمن أحكاماً تكبل السلطة التنفيذية، ومنها اشتراط اجماع رئيس المجلس الرئاسي ونوابه لاتخاذ القرارات، وهو، متى استحضرنا كيفية اختيار هؤلاء، قد يحول دون اتخاذ الكثير من القرارات المهمة، ويدفع، كما دل الواقع، رئيس المجلس الرئاسي إلى مخالفة هذه الأحكام واتخاذ قرارات لا تحظى بإجماع نوابه، وهو ما يكفل نقضها متى طعن فيها أمام القضاء. مما يكبل السلطة التنفيذية أيضاً، الزامها باستشارة المجلس الأعلى للدولة،

والأخذ بمشورته، في مسائل مهمة مثل مشروعات القوانين، وهذا يعني ارتهاً سلطة رئيس المجلس الرئاسي لإجماع نوابه وموافقة المجلس الأعلى للدولة. من ناحية أخرى، تتسم العلاقة، كما ينظمها الاتفاق السياسي، بين حكومة الوفاق الوطني، ومجلس النواب. والمجلس الأعلى للدولة بالغموض.

أما مشروع الدستور المعلن عنه في يوليو 2017، فقد تضمن أحكاماً تؤسس لسلطة تنفيذية قوية ومستقلة، مثلها أن يُختار رئيس الجمهورية في انتخاب شعبي مباشر، وأن يتمتع باختصاصات واسعة ومتنوعة، بما فيها حق عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام، وهذا أمر محمود لأن من شأن هذه الصلاحيات تعزيز احتمالات وجود سلطة تنفيذية قوية ومستقلة. ولكن الإشكالية هي أن المشروع لا يمنح هذا الحق لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ، حيث قصر صلاحية المجلسين في هذا الإطار على توجيه اتهام لرئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو الخرق الجسيم للدستور أو ارتكاب جريمة عمدية، وهذا قد يفهم على أنه تجاوز في تقوية السلطة التنفيذية على حساب نظيرتها التشريعية.

1.1.4. استقلالية السلطة القضائية

تعد استقلالية القضاء عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، من ناحية، وممارسته لدوره في رقابة أعمالها من ناحية أخرى، قضية مفصلية. وفيما بعد فبراير 2011، تعددت التشريعات المكرسة لهذه الاستقلالية، ولكن هناك مؤشرات عديدة تدعو إلى التشكك في تمتع القضاء بها من الناحية الفعلية. هذا لا ينفي، بالطبع، أهمية النص على استقلالية القضاء ووضع ضوابط تكفل ذلك، على المستوى الدستوري ومستوى القوانين العادية. في هذا السياق، يحمّد لمشروع الدستور المعلن عنه في يوليو 2017 تضمنه بابين كاملين للسلطة القضائية والمحكمة الدستورية كرسا استقلالية السلطة القضائية. ولكن الإشكالية الحقيقية تتمثل في تفعيل هذه النصوص في ظل أوضاع الانقسام السياسي، وما

يصحبه من استقطاب، والتدهور الأمني، وقد تضافرت الشواهد عن عجز القضاء على ممارسة عمله بالاستقلالية التي كرستها النصوص.

1.2. بعد العملية السياسية

1.2.1. مدى ملائمة النظام الديمقراطي

أدى سوء أداء المجالس المنتخبة على معظم المستويات وعجزها عن حل جُل المشاكل الاقتصادية والأمنية، فضلا عن تدني قدرات سلطات الدولة في الاستخراج والتنظيم والتغلغل والتوزيع، إلى جانب صراعات النخب السياسية الحاكمة وانقسامها، إلى تأثير سلبي كبير على فكرة الانتخابات ذاتها، وأدى إلى تزايد العزوف عن المشاركة في الانتخابات، والدعوة لوجود قيادة قوية تقود البلاد في هذه المرحلة. وكل هذه مؤشرات سلبية حول احتمالات التحول الديمقراطي.

على الرغم من هذا، لا يزال التوجه السائد للتشريعات هو الحفاظ على النمط الديمقراطي للدولة، ابتداءً من الإعلان الدستوري لعام 2011 وانتهاءً بمشروع الدستور لعام 2017. في المقابل، يعد مثلاً على تقليص العملية الديمقراطية قرار رئيس مجلس النواب في 19 يونيو 2016 بتعيين حاكم عسكري للمنطقة الممتدة من درنة إلى بن جواد. فقد منح هذا القرار الحاكم العسكري سلطات واسعة قادت إلى اتخاذ إجراءات مقيدة للحريات العامة، وقيامه، بالمخالفة لقانون الحكم المحلي، بتعيين عمداء للبلديات بدلا عن المجالس المنتخبة. وهو مسلك تبنته أيضا الحكومة المؤقتة بعد إلغاء منصب الحاكم العسكري.

وفي حين يعد عدم تأثر الاستجابات التشريعية بتوجهات الرأي العام، التي قد تكون مجرد انعكاسات مؤقتة للأوضاع السائدة، أمراً محموداً، فإن الاستجابات المتعلقة بتعيين حاكم عسكري، ومنحه صلاحيات واسعة، وتعيين مجالس تسييرية للبلديات بدل انتخابها، تعد أمراً سلبياً.

ويؤكد التقرير على أن الخيار الديمقراطي خيار الليبيين، وينبغي عدم التضحية به، ولو بشكل مؤقت، بدعوى مراعاة اعتبارات أمنية أو ضعف ثقافة الشعب ووعيه.

1.2.2. دور الأحزاب السياسية

يبرز تأثير الأوضاع السياسية الراهنة على آراء الليبيين ومواقفهم في أوضح تجلياته عبر تقويماتهم السلبية للأحزاب السياسية وأدائها في ليبيا، والتي أثرت على الاستجابات التشريعية. فقد كرست هذه في بادي الأمر التعددية السياسية والحزبية، وألغت القيود المفروضة على ذلك، مثل قانون تجريم الحزبية الذي سنه نظام القذافي. ولكن لاحقاً، وبما يبرز أثر تنامي الأوضاع السائدة والثقافة المعادية للنظام الحزبي، تضمن قانون الانتخابات المؤتمر الوطني رقم 2012/4 قيوداً على التمثيل الحزبي، وحين تعاضمت النظرة السلبية نحو الأحزاب، ترجم قانون انتخابات الهيئة التأسيسية وقانون انتخابات مجلس النواب هذا في حظر الترشح على أساس حزبي. كما ترجمته مسودة لجنة العمل للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور إلى منع الأحزاب السياسية لمدة أربع سنوات من بدء العمل بالدستور الليبي الجديد. غير أن المسودات اللاحقة الصادرة عن الهيئة التأسيسية، بما فيها مشروع الدستور، تخلت عن نص المنع المؤقت للأحزاب السياسية، وإن أوجبت أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب الفردي ما قد يُفسر على أنه منع للترشح على أساس حزبي.

ولا مراء في أن النظرة السلبية لمبدأ الحزبية والأحزاب قد تسهم في عرقلة بناء الدولة الديمقراطية المدنية. لهذا، ينبغي ألا تجد استجابات تشريعية معززة. لهذا، فإن موقف مسودات مشروع الدستور القاضي بحظر الأحزاب لمدة زمنية يعد حرياً بالنقد، وحسباً فعلت الهيئة بعدولها عنه في مشروعها الأخير، وإن كان تبنيها لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب الفردي، والذي قد يفسر على أنه منع للترشح على أساس حزبي، يعد خطوة نحو تقييد العمل الحزبي، ويجدر بها العدول عنه.

والذي يؤكد عليه التقرير أن التعددية السياسية والحزبية ركن من أركان الممارسة الديمقراطية، وينبغي تعزيزها، بشرط الالتزام بضوابط الوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف وخطاب الكراهية.

1.2.3. مشاركة التيارات والأحزاب الإسلامية

أدى بروز تحدي الجماعات الإسلامية المتطرفة التي تتوسل العنف في فرض رؤاها إلى تنامي التوجهات والمواقف الإقصائية تجاه كل الأحزاب الإسلامية، وإلى المطالبة بمنعها من المشاركة في العملية السياسية. وزاد من هذا تجربة الانتخابات السابقة حيث رفضت الأحزاب الإسلامية نتائج انتخابات مجلس النواب، وما نتج عن ذلك من انقسام مؤسسات الدولة وتشظي العملية السياسية واندلاع الصراعات المسلحة، والتي جعلت التيارات والأحزاب المدنية تشك في مدى التزام الأحزاب والتيارات الإسلامية بالعملية الديمقراطية ومخرجاتها.

أما الاستجابات التشريعية، فقد كرست حق المشاركة السياسية للجميع، ولم تتضمن حظراً للأحزاب على أساس ديني، وإن اشترطت أن تكون الأحزاب مؤسسة على الوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف، وخطاب الكراهية.

وفي حين قد يتفهم البعض مخاوف جانب من التيار المدني من مشاركة التيارات الإسلامية، فإن إقصاء أي تيار يتناقض مع مفهوم شمولية المشاركة السياسية، طالما التزم بالوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف وخطاب الكراهية. ولهذا، فإنه يعد جديراً بالتأييد موقف الاستجابات التشريعية المؤيدة لهكذا مشاركة، ومثالها مشروع الدستور الأخير.

والذي ينتهي إليه التقرير في هذا الصدد أنه ينبغي للمشاركة السياسية أن تكون شاملة، وألا يقصى أي تيار من العملية السياسية طالما التزم بالوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف وخطاب الكراهية.

1.2.4. سياسات التمكين

تُعد سياسات التمكين من أهم الوسائل التي تستخدمها النظم الديمقراطية لضمان مشاركة الفئات التي لم تحصل في السابق على فرص متساوية مع الفئات المهيمنة على العملية السياسية. وقد طبقت عديد النظم السياسية سياسات التمييز الإيجابي لمعالجة إجحافات تعرضت لها الفئات المغبونة تاريخياً، خاصة الإناث والشباب. وتعين ذلك في تخصيص حصص معينة لهذه الفئات في المجالس المنتخبة، وهو ما يعرف بنظام الحصص «Quota System».

وفي ليبيا، لقي تخصيص حصص للنساء في المجالس المنتخبة تأييداً واسعاً في ليبيا بعد فبراير 2011. وهذا ما انعكس في استجابات تشريعية كرسّت هذا التخصيص. ولكن يُلاحظ أن الاتجاه العام لدى المُشرع هو تخفيض الحصص المخصصة للنساء. وهو ما يعني تقليل حظوظ المرأة في المشاركة السياسية، في بلد ما زالت تحتاج فيه إلى تمييز إيجابي للتعويض عن حالات الإجحاف والتمييز السابق ضدها، ومن ناحية أخرى، يتعارض مع توجه أغلبية عالية من الليبيين نحو تأييد نظام الحصص.

يلاحظ أيضاً، أن هناك خشية من ضياع مكتسبات كانت حققتها المرأة الليبية في الماضي. وفي حين أنه ليس هناك ما يمنع المرأة قانوناً من تولي المناصب القيادية والسيادية، فإن المكاسب التي حصلت عليها إلى الآن ما زالت هشة وتحتاج إلى تدعيمها وتعزيزها على وجه السرعة بضمانات دستورية وتشريعية على أساس المساواة في المواطنة.

ويؤكد التقرير في هذا الصدد على أنه ينبغي تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، وضمان الحفاظ على مكاسبها السابقة، وتعزيزها.

1.3. بعد السياسات العامة

1.3.1. الفساد المالي والإداري والسياسي

منذ عام 2011، وجد الفساد في ليبيا بيئة خصبة، وفي حين تعددت الاستجابات التشريعية لحاجات مكافحته، فإنها لم تكن فاعلة. مثال ذلك الأبرز هيئات مكافحة الفساد، إذ رغم تعددها، وربما بسبب هذا التعدد، لم تنجح في مكافحته على نحو فعال، بل إن بعضها قد واجه تهماً بالفساد.

وينبّه التقرير إلى وجوب مكافحة الفساد السياسي والإداري والمالي.

1.3.2. توزيع إيرادات الموارد

في دولة يعتمد اقتصادها اعتماداً كبيراً على موارد طبيعية ناضبة (النفط الخام والغاز الطبيعي)، ويتباين التوزيع الجغرافي لهذه الموارد، تعد قضية توزيع إيرادات النفط والغاز قضية أساسية ضمن الجدل السياسي والاقتصادي في ليبيا حول العلاقات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وكيفية توزيع عوائد الصادرات النفطية على أقاليم الدولة، وقضايا التهميش والإجحاف الاقتصادي اللذين يشعر بهما، كما بينت عدة استطلاعات للرأي، سكان المنطقتين الجنوبية والشرقية، حيث مصادر هذه الموارد.

وبشكل عام، أحجمت الاستجابات التي رُصدت عن التطرق تفصيلاً لهذه القضايا، وإن أكدت على مبدأ عدالة توزيع الثروة الوطنية بين المواطنين والمناطق (الإعلان الدستوري – مادة 8)، وتفعيل النظام اللامركزي في إطار وحدة الدولة، والمحافظة على الثروات الطبيعية، واحتكار السلطات الرسمية للدولة للتحكم والتصرف بها، والنأي بها عن النزاعات السياسية (الاتفاق السياسي).

خلافًا لهذا التوجه العام، حاول مشروع الدستور لعام 2017 التوفيق بين مطالب أنصار النظام الموحد وأنصار النظام الفيدرالي. فمن جانب، يؤكد أن

ليبيا دولة موحدة وتعتمد نظام الحكم المحلي الذي يمنح السلطات المحلية استقلالا إداريا وماليا دون منحها سلطات تشريعية وسياسية، ومن جانب آخر، يكرس بعض مظاهر الفيدرالية في نظام الحكم المحلي وفي تركيبة مجلس الشيوخ المستندة على الأساس الجغرافي على الرغم من عدم اعتمادها للتمثيل المتساوي للوحدات الجغرافية الثلاثة.

على الرغم من هذا، يبدو من ردود الأفعال السلبية تجاه مشروع الدستور، وخاصة في ما يتعلق بباب نظام الحكم وباب الحكم المحلي وباب الثروات الطبيعية، أنه لم ينجح في تبديد مخاوف المطالبين بالقضاء على التهميش السياسي والإجحاف الاقتصادي، وأنه لم يشمل، في نظرهم، ما يكفي من الضمانات التي تكفل التوزيع العادل لعوائد الموارد والخدمات، وأنه لم يدستر صلاحيات وحدات الحكم المحلي التشريعية والتنظيمية والتنفيذية بل أحال معظمها لقوانين تصدرها السلطة التشريعية المركزية.

وما يؤكد عليه التقرير أنه ينبغي توزيع عوائد الموارد والخدمات على نحو عادل يتحدد وفق حوار مجتمعي واعٍ ينظر فيه إلى الجدل حول الفيدرالية والحكم المحلي كأولوية تنمية للتوصل إلى استراتيجية أو رؤية وطنية للنظام اللامركزي والحكم المحلي.

1.4. البعد الدولي

ثمة تحليلات تؤكد أن الثروات التي تنعم بها ليبيا، وموقعها الجغرافي القريب من أوروبا، وراء مساندة الدول الغربية للثورة الليبية، وأن هذه الدول لن تسمح بسيطرة أي تنظيمات إرهابية ولا بعرقلة التحول الديمقراطي في دولة تمتلك ألفي كيلومتر على البحر المتوسط، وثروات نفطية ومعدنية هائلة، وتقع بجوار دول ذات كثافة سكانية عالية وتعاني من أزمات اقتصادية وسكانية خانقة تشكل خطرا على الأمن الدولي.

غير أن دور المجتمع الدولي تغير كثيرا بعد سقوط نظام القذافي. إذ لم تبذل الأمم المتحدة وحلف شمال الأطلسي وبقية القوى الدولية التي شاركت في العمليات العسكرية جهودا حقيقية للمساعدة في إعادة بناء القوات المسلحة وجمع السلاح ووضع خطط لدمج المسلحين في الحياة المدنية والعسكرية. كذلك، قامت بعض الأطراف الإقليمية والدولية بالتدخل في المشهد الليبي بمساعدة قوى محلية بعينها، الأمر الذي زاد من تفاقم الأزمة الداخلية وتحولت ليبيا إلى ساحة صراع بين هذه القوى المتنافسة. وفي المقابل، لم تقم القوى الإقليمية والدولية بما يكفي لمساعدة ليبيا في مواجهة الإرهاب وتداعياته.

وفي حين يؤكد التقرير على أن مساعدة المجتمع الدولي في بناء الدولة ضروري، وفيه تحقيق لمصالح ليبيا والمجتمع الدولي، ولكنه ينبغي ألا يكون على حساب السيادة الليبية، وأن تحدد أوجه المساعدة وفق الاحتياجات الوطنية.

دور القانون في

المصالحة الوطنية في ليبيا

الحكم الوطني

لعلّ ليبيا اليوم أحوج من أي وقت مضى إلى مصالحة وطنية تبني، أو تعيد بناء، العلاقات بين مواطنيها، وعلاقاتهم بمؤسسات الدولة، على أساس من الثقة والإحترام والقيم المشتركة. غير أن تحقيق هذه المصالحة رهين، من حيث المبدأ والقدر، للنجاح في التصدي لخلافات حول قضايا مفصلية يدرجها مشروع "دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا" تحت شواغل خمس: الهوية الوطنية، والحكم الوطني، واللامركزية، والعدالة الانتقالية وقوى الأمن. ويمكن مقارنة هذه الخلافات بوصفها مظهرات لما يعرف في الأدبيات بأزمات بناء الدولة/ الأمة: الهوية، والشرعية، والتغلغل، والتوزيع والمشاركة، التي تواجهها ليبيا، خلافاً لكثير من الدول، دفعة واحدة. ويقوم المشروع بتقدير فرص نجاح الاستجابات التشريعية المتبناة أو المقترحة في حسم الخلافات المعيقة للمصالحة الوطنية، ورصد التدابير الكفيلة بتعظيم هذه الفرص. ويتبنى المشروع مقارنة اجتماعية-قانونية، تتقصى مدى التزام تلك الاستجابات بالمبادئ الحاكمة للمصالحة الوطنية.